جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

تنفيذ القرار القضائي الإداري أمام الجهات الإدارية

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص : إدارة ومالية

إعداد الطالبين:

-سعيّد محمد علي

-ربيح لخضر

إشراف الأستاذ:

أ/ضيفي النعاس

لجنة المناقشة:

01 -أ/- **بن ويس أحمد**	**أستاذ مساعد (أ) رئيسا**
02 -أ/- **ضيفي النعاس**	**أستاذ مساعد (أ) مقررا**
03 -أ/- **محديد حميد**	**أستاذ مساعد (أ) مناقشا**

السنة الجامعية: 2016/2015

بسم الله الرحمن الرحيم

قوله تعالى

﴿إِنَّ اللّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤدُّواْ الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا
وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِالْعَدْلِ ﴾

سورة النساء، الآية 58

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمريهما،

وإلى كل إخوتي،

وإلى جميع الأهل والأصدقاء وزملاء العمل

ونخص بالذكر السيد ياقوت عبد القادر

وإلى أساتذتي الكرام

و كل رفاق الدراسة دفعة ماستر

تخصص إدارة ومالية

سعيّد

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى روح أبي رحمه الله

وإلى أخي رحمه الله

وإلى والدتي الكريمة نور حياتي أطال الله في عمرها

والتي سهرت على تعليمي

وإلى إخوتي الأعزاء

وإلى جميع الأهل والأصدقاء.

وإلى أساتذتي الكرام وزملاء الدارسة

كلية الحقوق

وكل النفوس الطيبة والنقية

ربيح

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات أما بعد:

تحية تقدير واحترام، لكل من ساعدنا في انجاز هذا العمل المتواضع

الذي نأمل أن يكون عملا يستفيد منه الجميع.

ونخص بالذكر الأستاذ المشرف " الأستاذ ضيفي نعاس "على مجهداته، ونصائحه،

وتوجيهاته المتواصلة

كما نخص بشكر كذلك "الأستاذ بريكي محمد" الذي كان لنا نعم السند

كما نشكر أعضاء اللجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل وإثراءه،

فجزآهم الله كل خير.

وإلى كل من ساعدنا من بعيد أو قريب

مـقدمـة

باعتبار أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام حيث انه يمتاز بقضائي النشأة والاستقلالية وعدم التقنين، ميز هذا القانون طابعه غير العادي وخاصة في تجسيده ميدانيا وما نقصده هنا نشاط الإدارة وما تثيره هذه الأنشطة من منازعات خاصة مع الأشخاص الطبيعية والمعنوية من أشخاص القانون الخاص والتي تتجسد في شكل عادي إداري كدعوى الإلغاء ودعوى التعويض، بات من الواضح أن هذه المنازعات التي تعرض على القضاء الإداري تثير مشكلات هامة سواء أثناء الخصومة القضائية لتتعقد أكثر فأكثر بمجرد صدور القرار القضائي الذي يفصل في تلك المنازعة، ولعلى مسألة التنفيذ هي الظاهرة التي ميزت جل تلك المنازعات حاضرا ومستقبلا.

إن ما يرجى من رفع دعـــوى لـــدى القضاء الإداري، لـــيس هو إغناء الاجتهاد القضائي في القانون الإداري بل السعي لاستصدار حكـــم أو قرار يحمي الحقوق المعتدى عليها من قبل الإدارة، هذه الحماية تبقى نظرية ما لم ينفذ القرار القضائي الإداري وما لم يجد القاضي الوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذه في حالة امتناعها عن ذلك ، لان هذه الأخيرة كثيرا ما تمتنع عن التنفيذ و تتجاهل التزاماتها اتجاه القانون.

وبالتالي فما جدوى أن يجتهد القاضي الإداري في إيجاد الحلول الناجعة للقضايا المعروضة عليه بشكل يصون الحقوق والحريات والمشروعة إذا كان مصير تنفيذ أحكامه رهينا بحسن نية الإدارة المنفذ ضدها، وظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة في مواجهتها ليست بإشكالية جديدة، بل هي ظاهرة معروفة منذ القدم ولدلالة على ذلك مقولة الرئيس الأمريكي الأسبق " جاكسون" 1832 في حق القاضي "مارشال" رئيس المجلس الأعلى للولايات المتحدة:" لقد أصدر القاضي مارشال حكمه، وعليه الآن أن يجد من ينفذه."[1]

وأمام هذا فان الامتناع المتعلق بتنفيذ الأحكـــام و القـــرارات القضائية الصـــادرة في مواجهة الأفراد هي موضوع لا يهمنـــا لسبب أن الإدارة تملـــك فـــي مواجهـــة الأفراد كل الوسائل القانونية لإجبـــارهم علـــى الامتثـــال لأحكـــام القضاء باعتبارهـــا المشرفة على وسائل التنفيذ، لذا فان دراستنا سوف تـــدور حـــول تنفيـــذ القـــرارات القضائية الإدارية الصادرة فـــي مواجهـــة الإدارة و المشاكل التـــي تواجههـــا هـــذه القرارات في مرحلة التنفيذ.

(1)– منير العكش، أميركا و الإبادات الجماعية، الطبعة الأولى، دار رياض الريس للكتب والنشر، بيروت، 2002 ،ص109.

أمام هذه الوضعية التي انتشرت، كـــان لابـــد للمشرع مسايرة منـــه للقـــوانين المقارنة أن يتدخل و يضع حـــدا لتجـــاوزات الإدارة فـــي مسالة تنفيـــذ الأحكـــام و القرارات القضائية الإدارية الصادرة ضدها و هـــو مـــا كرسه المشرع الجزائـــري في تعديله لقـــانون الإجـــراءات المدنيـــة و إصـــداره قـــانون 08-09 المـــؤرخ فـــي 2008/04/23 المتضمن قانون الإجـــراءات المدنيـــة و الإداريـــة الجديـــد مخصصـــا بذلك أحكام مميزة للجهات القضائية الإداريـــة فـــي الكتـــاب الرابـــع البـــاب السادس تحت عنوان الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

ولدراسة هذا الموضوع أهمية كبيرة من حيث البحث والتعرف على الوسائل المتاحة والتي تؤدي إلى ضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية في المادة الإدارية لاسيما تلك الصادرة ضد الإدارة، كما ارتأينا أن نتطرق إلى دراسة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة معتمدين على واقعنا سواء التشريعي منه والقضائي ومعتمدين في نفس الوقت على ما توصل إليه التشريع المقارن، وكذا الاجتهاد القضائي لنصل إلى تحديد المشكل الحقيقي لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية مع إعطاء بعض الحلول لذلك.

وعليه فإن اهتمامنا بهذا الموضوع يرجع لعدة أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، فأما عن الأسباب الذاتية، فيعود اختيارنا للموضوع إلى رغبتنا و ميولنا للبحث في هذا الموضوع و دراسته وذلك نظرا لقلة الأبحاث القانونية، والدراسات الأكاديمية التي تتناول هذه التجربة، وبالتالي الرغبة في المساهمة و لو بجزء بسيط في إثراء المكتبة القانونية، أما من الناحية الموضوعية، فأغلبها تتلخص فيما يطرحه الموضوع من إشكالات قانونية ومناقشات والتي تشكل دافعا قويا لاختيار الموضوع.

ومن بين العراقيل والصعوبات التي واجهتنا هي نقص المراجع المتخصصة في مجال الدراسة المتعلقة بإشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، والتي حتى و إن وجدت تتناول هذه الدراسة بصورة عامة و شاملة تتركز على بعض الجوانب وتهمل بعض الجوانب الأخرى، ضف إلى ذلك عدم الحصول على الوثائق الإدارية التي تخدم موضوع الدراسة.

كما ارتأينا فـــي دراسة موضوع تنفيـــذ القـــرارات القضائية الإداريـــة والمشاكل التـــي تعتـــرض هـــذه الأخيـــرة فـــي مواجهـــة الإدارة إتباع المنهج التحليلي في الفصل الأول، والمنهج المقارن في الفصل الثاني.

لذا فإن هذا الموضوع يجعلنا نتساءل ما مصير القرار القضائي الإداري الصادر في مواجهة الإدارة ؟ وماهي وسائل إجبار الإدارة عن تنفيذ القرار الإداري ؟ وهل القانون رتب مسؤولية وجزاء عن هذا الامتناع ؟ لنصل إلى لب الإشكال المطروح ألا وهو إشكالات التنفيذ في المادة الإدارية؟.

ولمعالجة هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، حيث نتناول في الفصل الأول الإشكالات والصعوبات التي تعترض تنفيذ القرار القضائي الإداري في مواجهة الإدارة، أما بالنسبة للفصل الثاني نتعرض فيه إلى أهم آليات التي سنها المشرع لمواجهة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي الإداري.

الفصل الأول

الإشكالات التـي تعتـرض تنفيـذ القرار القضائـي الإداري

لا تعتبر الأحكام الصادرة من القضاء الإداري عموما سواء القضاء المدني أم القضاء الإداري خاتمة المطاف في النزاع، وإنم ا قد تعترض الأحكام الكثير من الصعوبات والمشاكل.[1]

خاصة وان معظم الأحكام الإدارية تصدر ضد الإدارة باعتبار أن الفرد دائما هو المهاجم في الدعوى الإدارية، وذلك نتيجة لتمتع الإدارة بامتيازات متعددة وامتلاكها دائما زمام المبادرة، وتنفيذ أوامرها دون حاجة إلى التجائها للقضاء، وهنا القول فيه ظلم كبير للمدعين في الدعاوي الإدارية التي تصدر الأحكام لصالحهم فضلا على انه يهدد حجية الأحكام [2].

وبالتالي هناك مجموعة من الصعوبات والعراقيل التي تعترض سبل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية في الجزائر، منها ما هو قانوني، ومنها ما هو واقعي، وهو ما سنتناوله في مبحثين عن سلطة القاضي الناظر في إشكالات التنفيذ والحالات التي تواجهه في مبحث أول وعن الصعوبات التي تواجه الإدارة في تنفيذ القرار القضائي الإداري في مبحث ثان.

(1)–عبد الرؤوف هاشم بسيوني، إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص5.

(2)– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نفس المرجع، ص7- 8.

المبحث الأول: سلطة القاضي الناظر في إشكالات التنفيذ والحالات التي تواجهه

إن إشكالية تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية يعتبر من أهم الصعوبات التي تواجه التنفيذ ضد الإدارة فالقانون المتعلق بالإحكام الإدارية وقانون مجلس الدولة لا يتضمنان قواعد خاصة بتنفيذ القرارات القضائية.

ومقارنة مع قانون الإجراءات المدنية القديم فان المشرع الجزائري حاول تدارك إشكالية تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة في قانون الإجراءات المدنية فقد نص في مواده341 إلى 471 على قواعد وإجراءات التنفيذ، وهذا ما أكدته المادة 40 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة [1] والمادة 168 من قانون الإجراءات المدنية، وأخضعت الغرف الإدارية لتطبيقه وكذا المادة 02 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية[2]، لكن يبقى الأشكال المطروح في كيفية تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية مما يجعلها متسمة بالقصور، وهذا ما حاول تداركه الإصلاح التشريعي بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08. من خلال مواده 978،979،981 حيث نستشف من خلال هذه المواد اعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه الأوامر من اجل تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية بصورة فعالة وناجعة، ونبرز مفهوم وأسباب مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري في مطلب أول ،و الفقه والقضاء مؤيد في مطلب ثاني وأخيرا الفقه والقضاء معارض لهذا المبدأ.

(1)– وقد نصت المادة 40 من القانون العضوي رقم98–01 ما يلي :" تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية".

(2)– وقد نصت المادة 2 من قانون رقم 98–02 يتعلق بالمحاكم الادارية مايلي :"" تخضع الاجراءات المطبقة امام المحاكم الادارية لأحكام قانون الاجراءات المدنية....."

المطلب الأول :مفهوم وأسباب مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري

لمعرفة حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة لابد من معرفة مفهوم وأسباب حظر توجيه وهذا في فرع الأول مفهوم مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة ، وثانيا أسباب مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة

ولبيان مبدأ مضمون التصرف القضائي وما علاقته بمبدأ الحظر.

أولا :تعريف التصرف القضائي و علاقته بسلطة الأمر

نتطرق في هذا إلى مضمون التصرف القضائي و مفهوم الأمر القضائي.

أ :**التصرف القضائي:** ينفرد التصرف القضائي بخاصية جوهرية و مهمة وهي أن أحكامه تتمتع بحجية الشيء المحكوم به، ويقوم التصرف على عنصرين وهما : التقرير و التنفيذ.

1)- **التقرير**: ويعرف على أنه التصرف القضائي الذي يحسم النزاع و معناه الفصل في إدعاء بين متعارضين يكونان المنازعة بحيث تتم العملية نتيجة عنصر التقرير ،فعن طريق التقرير يتحدد موضوع النزاع وصاحب الإدعاء الذي يتماشى مع القانون وبعد ذلك يحسم النزاع نتيجة التقرير.

2)- **التنفيذ**: وهو إصباغ الصفة التنفيذية على العنصر الأول و هو التقرير و يأتي كنتيجة له لأنه بدون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تفقد الدولة هيبتها[1].

و عليه نجد أن كلا العنصرين مرتبطين يبعضهما البعض على اعتبار أن عنصر التقرير هو أساس التصرف القانوني و عنصر التنفيذ ما هو إلا عنصر ثانوي ،إلا أنه في الأصل أننا نرى كلاهما عنصرا أساسيا ،إذ يتخلف عنصر التنفيذ ولا يعد التقرير عملا قانونيا ،وذلك أن العمل القانوني هو الذي يغير في التنظيم القانوني ، فإن كان التقرير هو عنوان الحقيقة القانونية ،ومطابقة المركز القانوني للقاعدة القانونية ،فإن عنصر التنفيذ الذي يأمر به القاضي يعد مبدأ تنفيذيا له[2].

(1)- حسين فريجة ،المنازعات الإدارية ، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ،ص99

(2)- آمال يعاش تمام ،سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر الإدارة ،شهادة الدكتوراه،تخصص قانون عام ،بسكرة، 2012 ،ص2

ب :الأمر القضائي

"وهو عبارة عن طلب صادر عن القاضي الإداري إلى أحد أطراف النزاع باتخاذ سلوك معين و ذلك بإنجاز عمل أو امتناع عنه[1] " .

طرح معنى الأمر الذي يوجهه القاضي الإداري للإدارة على ا المستوى القضائي وكذا المستوى الفقهي كما سنتطرق إليه كالتالي:

1-معنى الأمر على المستوى القضائي:

"الأمر القضائي ليس تقريرا إداريا ،و إنما هو مجرد إجراء إعدادي يتمتع بالطبيعة الفردية لأنه موجه لفرد إداري محدد ،ضمن ظروف واقعية محددة وهو بذلك يترك حرية العمل كاملة للإدارة خارج النطاق الذي يسبب تدخل القاضي."

2-معنى الأمر على المستوى الفقهي:

لقد ربط الفقه بين مصطلح الأمر ومشكلة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ،رغم الفرق الشاسع بينهما،على أساس أن الأمر مسألة سابقة على مشكلة التنفيذ ، في حين أن الأمر يتعلق بالقاضي ،أما مشكلة تنفيذ الحكم القضائي لا تثور بشكل كامل إلا بعد صدور الحكم القضائي وتبليغه للإدارة [2].

ويتميز الأمر القضائي بعدة خصائص وهي:

- الأمر المرسل إلى الإدارة لا يكون قرارا إداريا ،و ذلك لأنه يرتبط بدقة بالموضوع الذي صدر بشأنه الحكم ومن نم الأمر، وتدخل بشأنه القاضي الإداري،وهو ما يميزه بالخاصية الفردية في الوقت نفسه.
- الأمر هو طلب مقترن بجزاء:فهو لا يعد مجرد رجاء صادر عن القاضي الإداري إلى أطراف النزاع ،أو استشارة بسيطة مقدمة لهم ،لكنه التزام يضعه القاضي على عاتق الأطراف و يقرنهم بالجزاءات اللازمة.
- الأمر يكون متميزا عن التعويض الذي يحكم به في مواجهة الإدارة ،فالحكم على الإدارة بدفع مبلغ من المال نتيجة ضرر تسببت به ،لا يشكل في حد ذاته

(1)- آمال يعيش تمام ،المرجع السابق ، ص28

(2)- مهند نور ،القضاء الإداري و الأمر القضائي، مجلة للعلوم الاقتصادية و القانونية ، العدد 02 ، دمشق، 2004 ، ص188

أمرا مرسلا إلى الإدارة إذا يضل هذا الأخير وسيلة قضائية يلجأ لها المحكوم له اقتضاء المدعي لحقوقه المحكوم بها في مواجهة الإدارة.

ثانيا مضمون مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة

يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة ": أنه لا يجوز للقاضي الإداري و هو في معرض الفصل في المنازعات المطروحة عليه توجيه أوامر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل [1]".

ويتصرف مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة في مضمونه إلى أنه يمتنع عن القاضي الإداري أن يكلف الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه،أو يحل محلها في عمل أو إجراء يدخل في صميم اختصاصها ، كما يقتصر عمله على ممارسة وظيفة قضائية من خلال بسط رقابته على إعمال الإدارة و إنزال حكم القانون على ما يعرض عليه من منازعات إعمالا بمبدأ المشروعية ،دون أن يتجاوز دوره في هذه الحدود ،إذ ليس له أن يحل تقديره محل تقدير الإدارة ، أو أن يقوم بعمل أو إجراء مما هو معهود لها اتخاذه ،أو أن يوجهها لأمر معين سواء بصورة صريحة أو ضمنية.

ويثير القاضي من تلقاء نفسه هذا المبدأ في أي مرحلة من مراحل التقاضي ولو لم تتمسك به الإدارة،فعلى سبيل المثال لا يجوز للقاضي الإداري إذا ما قضى بإلغاء القرار المطعون فيه لمخالفته للقانون ،أن يصدر هو القرار الصحيح أو أن يعدل في هذا القرار باعتبار أن ذلك مما يخرج عن نطاق وظيفته ويدخل في إطار وظيفة الإدارة.

الفرع الثاني :أسباب مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري

يعود أساس مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة إلى عدة تبريرات تناولها الفقهاء في كتاباتهم وتتمثل في أن المبدأ الذي يحكم القاضي في علاقاته بالإدارة أصل إجرائي مؤداه أن القاضي يقضي و لا يدير ، وأن في حقيقة نشأته أنه محض تطبيق لمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية لذلك يرتبون عليه حظر،حيث اتجهت غالبية أراء الفقهاء إلى إرجاع مصدر

(1)– يسري محمد العصار ،مبدأ حظر توجيه الإدارة أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حلوله محلها و تطوراته الحديثة ،دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 2000 .،ص 05.

مبدأ الحظر إلى ثلاثة تبريرات يتمثل أولها في مبدأ الفصل بين السلطات ، والثاني يتعلق بالنصوص التشريعية ،وأخيرا بطبيعة سلطة قاضي الإلغاء.

أولا :مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لمبدأ الحظر

يعود مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لمبدأ حظر القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة،و الذي مفادها أن التزام القاضي الإداري بحدود وظيفته ،وهي الفصل في المنازعات و الحكم على مدى مشروعية الأعمال الإدارية في ضوء القواعد القانونية دون التدخل في عمل الإدارة و التزام الإدارة في المقابل بنطاق وظيفتها الإدارية دون التعدي على اختصاصات القضاء و ذلك لاستقلال كل منهما عن الآخر وظيفيا و عضويا.

ومن بعض التطبيقات للقضاء الإداري و نجد منها قرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، والذي قضي بـــ":القاضي الإداري و طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات لا يمكنه إجبار الإدارة على تعويض المستأنف بقطعة أرضية أخرى عندما ترفض هذه الأخيرة هذا الحل الجديد الذي لا يوجد في بنود العقد الأصلي ، وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن للقاضي الإداري إجبار الإدارة على الالتزام بحل جديد [1]،بالرغم من تبني القاضي الجزائري قبل صدور قانون 09/08 لقاعدة حظر توجيه الأوامر للإدارة إلا أنه كان يستثني تطبيقها في حالة التعدي ، فقد ذهبت المحكمة العليا إلى أنه في ميدان التعدي المادي يسمح للقاضي بتوجيه أوامر للإدارة لوضع حد للتعدي المادي ، وذلك عن طريق الاسترداد أو الهدم[2].

ثانيا:النصوص التشريعية

صدرت عقب الثورة الفرنسية لتفادي عرقلة القضاء للأعمال التي يقوم بها رجال الثورة ، و التي لم تتضمن من جهة حظرا على القاضي الإداري بإصدار أمرا إلى جهة الإدارة ،ومن جهة أخرى فإن هذه النصوص كانت تخاطب المحاكم العادية وحدها،ومن تم لم تكن توجد أية

(1)– قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا،ملف رقم 105050 ،بتاريخ 1994/07/24 ،المجلة القضائية،العدد 03 ،عام 1994 ،ص 224

(2)– بن صاولة شفيقة ،إشكالات تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية ،دراسة مقارنة ،دار هومة، الجزائر، 2010 ،ص349

ضرورة منطقية تفرض على القاضي أن يتخذ مسلك للامتناع عن توجيه أوامر للإدارة ،خاصة و أن هذه الأوامر تعتبر من ضروريات الوظيفة القضائية[1].

و من قبل ذلك مرسوم 1789/12/22 الذي حظر على الإدارة العامة في ممارستها لوظيفتها الإدارية ،و قانون تنظيم القضائي الصادر في 1790/08/24 الذي حظر على المحاكم القضائية التعرض بأي وسيلة لأعمال الإدارة أو التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكم رجال الإدارة عن أعمال الإدارة أيا كانت هذه الأعمال، أما فيما يتعلق بمبدأ حظر توجه أوامر للإدارة من طرف القاضي الإداري الجزائري،فإنها قد خلت تماما من أي نصوص صريحة تقرر هذا المبدأ وكان الارتكاز دائما على النص الدستوري الذي يقرر استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية[2]،و ذلك إلى غاية صدور قانون رقم 08/09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والذي جاء بضمانات قانونية جديدة لجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

ثالثا:طبيعة سلطة قاضي الإلغاء

إن طبيعة سلطة قاضي الإلغاء تقف عند مجرد الحكم على مدى مشروعية القرار الإداري ،وذلك بإلغائه أو الإبقاء عليه دون أن يتجاوز ذلك إلى تعديله أو إصدار قرار آخر بديل عنه ،إذ أن ذلك مما تتنافى وظيفته التي تقتصر على الفصل في الخصومات ،و لا يجوز له أن يتعداها إلى الحلول محل الإدارة أو القيام بعمل من أعمالها[3].

وقد استقر قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا،و مجلس الدولة حاليا في الجزائر قبل صدور قانون 09/08 ، أنه عند إبطال القاضي الإداري لقرار الإدارة لعدم مشروعيته عليه الاكتفاء بذلك فقط،دون إصدار أية أوامر أخرى للإدارة ،وهكذا قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر في: 1991/12/15 قضية (ب،ع) ضد وزير التعليم العالي و البحث العلمي بإبطال قرار رفض إعادة إدماج المدعي مع كل ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية دون الأمر بإلزام الإدارة بإعادة إدماجه في منصب عمله ،إذ جاء في أسباب قرارها أنه

(1)– عبد القادر عبدو ، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص124

(2)– حسينة شرون و عبد الحليم مشري ،سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر و الإباحة، مجلة الإجتهاد القضائي،العدد 02 ، عام 2005 ،ص23 .

(3)– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي،ط8 ،القاهرة، سنة 1996،ص898

"حيث أن للإدارة في هذه الحالة اختصاص مقيد بمعنى أنه عندما يكون الموظف قد استوفى الشروط المنصوص عليها في القانون، و تكون الإدارة ملزمة بإعادة إدماجه دون أن تخول له أية سلطة تقديرية ،بالنسبة لإمكانية إعادة إدماجه[1].

وأيا كانت التبريرات التي قيلت كأساس ،فإنها جميعا تلتقي حول فكرة واحدة ،وهي منع القاضي الإداري من التدخل في عمل الإدارة ، ولهذا لم يجد مجلس الدولة الفرنسي حرجا في عدم إسناد هذا المبدأ لأي تبرير أو أساس يرتكز عليه تماشيا مع سياسته القضائية المعهودة في صياغة أحكامه بقدر من المرونة.

المطلب الثاني: الفقه والقضاء المؤيد لمبدأ توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة

استقرت أحكام القضاء الجزائري على مبدأ حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة ويستثني من ذلك الأوامر الصادرة في مجال التحقيق في الدعوى الإدارية، وفي حالة التعدي أو الاستيلاء، وإذا كان لهذا الموقف ما يبرره من وجهة القضاء، فإنه كان موقفا منتقدا من جانب عدد من كتاب القانون الإداري في الجزائر، ولاشك إن اتجاه المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة الأمر ليشكل تحولا في علاقات القاضي بالإدارة، وفي نظام المنازعات الإدارية حيث نتطرق أولا الى مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، ثانيا إلى موقف القضاء الجزائري من حظر توجيه أوامر إلى الإدارة.

الفرع الأول : مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة

كرس القضاء الجزائري ومنذ فترة طويلة مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة[2]، ولهذا السبب كان القضاء يرفض الطلبات المتضمنة توجيه مثل هذه الأوامر، ومن ذلك حكم مجلس الدولة بتاريخ 2002/01/14، حيث قضى برفض طلب المدعية الذي يرمي إلى إلزام رئيس بلدية باب الزوار بتسليمها رخصة البناء من اجل تجسيد مشروعها السكني، وقد علل مجلس الدولة هذا الرفض بقوله :" وباعتبار إن ثمة استقرار في أحكام

(1)– قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا،ملف رقم:62279 ،بتاريخ :1991/12/15 ، ،المجلة القضائية، العدد 02 :،عام 1991 ،ص 138،141

(2)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص137

الفقه القضائي الإداري مقتضاه انه لا يمكن للقاضي الإداري في الحالات المماثلة أن يأمر أو يوجه أمرا إلى الإدارة من اجل القيام بعمل أو الامتناع عنه تطبيقا لقاعدة الفصل بين السلطات المكرسة دستوريا"[1].

وفي حكم آخر بتاريخ 2002/05/25 رفض مجلس الدولة طلب المدعية بإلزام المدعي عليها (بلدية بريكة) بالتنازل عن محل تجاري ، ومما جاء في الحكم : "حيث انه يستخلص من ذلك أن قرار الرفض الموجه للمستأنفة كان مسببا من طرف الجهات المعنية هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه من المستقر عليه قضاء على مستوى مجلس الدولة انه لا يمكن للقاضي الإداري إصدار أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أية عملية تدخل في صلاحيتها الخاصة نظرا لعدم وجود نص قانون يسمح له بذلك.

وفي أخر حكم بتاريخ 2002/07/15 رفض مجلس الدولة طلب المدعين إلزام مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران بتسوية وضعيتها الإدارية على قطعة أرضية بحوزتها بمستثمرة فلاحيه جماعية، ويرد المجلس رفضه بأنه "ليس بإمكان القضاء أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، فهو لا يستطيع أن يلزمها القيام بعمل، وان سلطته تقتصر على إلغاء القرارات المعنية أو الحكم بالتعويضات، ولم يكتف المجلس بهذا الحد من التبرير وانما أفاض فيه، حيث قرر بأنه : " حيث أن طلب العارضين الرامي إلى تسوية وضعيتهما الإدارية على القطعة المتنازع عليها هو من صلاحية هيئة مختصة، لذلك فإن القضاء لا يستطيع التدخل في هذه الصلاحيات".

والذي يستدعي الانتباه في القرارات المقدمة هو اختلاف الأساس الذي بني عليه مجلس الدولة رفضه إصدار أوامر إلى الإدارة، ففي الحكم الأول أسس مجلس الدولة رفضه على مبدأ الفصل بين السلطات، وفي الحكم الثاني كان الأساس هو عدم وجود نص قانوني يسمح له بتوجيه هذه الأوامر إلى الإدارة يعد تدخلا من جانب القضاء في الوظيفة الإدارية[2] .

والمشرع الجزائري رغم أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات، يحصر سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة في إلغاء القرار الإداري وتفسيره وبيان مدى مشروعيته ووقف

(1)– حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر،2012،ص56 .

(2)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص137- 138.

تنفيذه ، والتعويض عن القرار المعيب ، دون أن تتعداها إلى التدخل في أعمالها بتوجيه الأوامر إليها بإلزامها بالقيام بعمل أم الامتناع عنه ، وذلك باستثناء حالات التعدي[1]

وقد اعتبر احمد محيو في هذا السياق انه :" من المسموح به التساؤل عن ما إذا كان هذا الحظر مؤسس من الناحية القانونية أم لا فلا يوجد ما يعارض واقعيا على أن يقوم القاضي بإصدار أوامر في بعض الحالات تتضمن القيام بعمل[2].

و مبرر الاستثناء المتعلق بحاله التعدي والاستيلاء والغلق الإداري هو أن الإدارة التي تتجاوز حدود صلاحياتها القانونية فتنتهك الحريات والحقوق الأساسية إنما تفقد الاحترام المستحق لها، مما يبرر أن يحكم عليها القاضي، وان يأمرها بالكف عن هذه التصرفات غير المشروعة[3].

أما مبرر الأوامر التحقيقية فهو أن الإجراءات القضائية هي إجراءات تحقيقية ، حيث يتولى القاضي مهمة هذه الإجراءات وتوجيهها في اغلب مراحلها وبسبب جهل الأفراد لخلفيات الأعمال الإدارية ،فان للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة بتقديم أي مستند لازم للفصل في الدعوى[4].

الفرع الثاني: موقف القضاء الجزائري من حظر توجيه أوامر إلى الإدارة

انتقد بعض كتاب القانون الإداري في الجزائر تبني مجلس الدولة مبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة ، ففي تعليقه على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08 والذي حظر فيه على القاضي تسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارة وتوجيه أمرا إليها استنادا إلى نص المادة 168 من قانون الإجراءات المدنية ، ذهب الأستاذ رمضان غناي إلى عدم قبول استناد مجلس الدولة في موقفه الرافض إلى نص المادة 168 من قانون الإجراءات المدنية ، ورأيه أن هذه المادة تستبعد تطبيق القاضي الإداري للمواد من 174 إلى 182 المتعلق بأوامر الإدارة وهذه الأوامر التي يصدرها القضاء بناء على العرائض المقدمة إليه بديون ثابتة بالكتابة حالة الأداء

(1)– يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد4، 1991، ص 915.

(2) -MAHIOU Ahmed, Cours de contentieux administratifs, 2ème éd. O.P.U, Alger, 1981, p.233

(3)– عبد القادر عدو، مرجع سابق ص 140

(4)– عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية ، 2003، ص 259 .

ومعينة المقدار تختلف من حيث طبيعتها عن الأوامر التي تتضمنها الأحكام القضائية .

وفي نفس الاتجاه ذهب الأستاذ عزيزة بغدادي إلى القول بأنه لا يوجد في التشريع الجزائري ما يمنع القاضي من توجيه أوامر إلى الإدارة وارجع الموقف الجزائري إلى مجرد تحديد ذاتي، فالقاضي الإداري من وجهة نظره" يمتنع عن توجيه الأوامر إلى الإدارة وهذا تفاديا منه للتدخل في أعمال الإدارة على الرغم من أن هذا السبب لم يعد يحظى بتأييد، بل صار مرفوضا لكونه غير مقنع " .

ومن المؤكد أن الإدارة كانت ستعلل رفضها الانصياع للأوامر الموجهة إليها من القاضي الإداري بانعدام أي نص تشريعي يسمح لهذا الأخير استعمال هذا الأسلوب لإكراهها على التنفيذ ولم يكن مستبعدا إن إقدام القاضي الإداري الجزائري على استخدام سلطة الأمر سيفقده الكثير من هيبته أمام الإدارة إذا امتنعت هذه الأخيرة عن تنفيذ ما صدر عنه من أوامر تنفيذيه[1] رغم أن القاعدة أن تنفيذ الحكم يجب أن يتوقف عند النقطة التي تبدأ منها حقوق الغير[2] وبالتالي يجب أن تمنح وسيلة لتدعيم سلطة القضاء تتمثل في منح القاضي الإداري سلطة توقيع الغرامة التهديدية إلى جانب سلطة الأمر.

المطلب الثالث: الفقه والقضاء المعارض لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة

كان لابد لحركة الإصلاح التشريعي في فرنسا منذ سنة 1980 أن تجد لها صدى في القانون الجزائري، وكان لابد أيضا أن تكون لردود الفقه الإداري في الجزائر حول سلك مجلس الدولة من مبدأ حظر سلطة الأمر أثر عميق في عزوف واضعي قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، وقد سن من خلال هذا القانون عدة أحكام أكثر فاعلية لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة مع إمكانية الحكم عليها بغرامة تهديدية لحمل الإدارة على تنفيذها ونتطرق الى فرعين هما أولا جواز استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ القرار القضائي الاداري، وثانيا شروط استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية .

(1)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 140.

(2)– ثروت عبد العال احمد، الإشكالات الوقتية في التنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية،2005، ص118.

الفرع الأول : جواز استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ القرار القضائي الإداري

في الواقع أن قيام الإدارة على تحقيق المصلحة العامة ، اقتضى تزويدها بالسلطات والامتيازات التي تمكنها من القيام بدورها في إشباع الحاجات العامة ، متى كان استخدامها لهذه السلطات وتلك الامتيازات لازما لمباشرة نشاطها [1]، إلا أن هذه الميزة جعلت الإدارة تسرف في استعمال سلطتها إلى درجة عدم الامتثال للأحكام القضائية والقرارات الصادرة ضدها لذلك توجه المشرع الجزائري كغيره من الأنظمة إلى إيجاد حلول فعالة وناجعة ولعل أهم ما توصل إليه هو الوسائل التي استحدثها من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 الصادر في 25 فيفري 2008.

وقد تضمن هذا القانون من بين مبادئه الجديدة مبدأ صلاحية القضاء الإداري في استخدام سلطة الأمر في مواجهة الإدارة لقد نظم قانون الإجراءات المدنية والإدارية موضوع توجيه القضاء الإداري أوامر للإدارة خاصة في المواد 987، 988، 989 وفي المواد 980 إلى 988 حيث يعود الاختصاص إلى الجهة القضائية الإدارية التي كانت قد قضت في الدعوى (المحكمة الإدارية –مجلس الدولة).

– وذلك في حالة رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه، وانقضاء ثلاثة أشهر، يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم.

– أو من تاريخ انقضاء الأجل الذي يحدده القاضي الإداري، كما هو مبين بالمادة 987

–أما في حالة رفض التظلم الموجه إلى الإدارة من اجل تنفيذ الحكم الصادر عن الجهة القضائية الإدارية، يبدأ سريان الأجل المحدد في المادة 987 أعلاه بعد قرار الرفض[2].

ولاشك أننا سنعول كثيرا على القضاء الجزائري في إجلاء مضمون هذه المواد، وذلك من خلال الأحكام التي سيصدرها في مجال القضايا الإدارية والمنازعات باستخدام مضمون ومحتوى القانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 وما قدمه من ضمانات

(1)– عثمان خليل، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1950، ص22.

(2)– محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص259.

لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية لا سيما تلك الصادرة ضد الإدارة .

الفرع الثاني: شروط استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية

استنادا إلى المادتين 978 و 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فان المشرع فرض على القاضي الإداري لممارسة سلطته في توجيه الأوامر التنفيذي ة ضد الإدارة الشروط التالية:

أولا :وجوب تقديم طلب من المحكوم له يحدد فيه الإجراء الذي يريده صراحة ، فهذا يعني أن القاضي لا يستطيع أن يمارس سلطته في توجيه الأوامر التنفيذية مباشرة ومن تلقاء نفسه، وهذا طبقا للقاعدة الإجرائية التي تقضي بان : " لا يحكم القاضي بأكثر ما يطلب الخصوم" ، وتتفرع الطلبات إلى نوعين : طلبات سابقة وطلبات لاحقة على صدور القرار القضائي وتبعا لذلك فان الأوامر التنفيذية، إما أنها تمثل جزء من منطوق الحكم حين تصدر مرتبطة به، وحينئذ تكون ذات حجيته، وأما أن يحكم بها القاضي استقلالا بعد صدور قراره وامتناع الإدارة عن تنفيذه.

ثانيا : أن القاضي ينطق بالأوامر المطلوبة الا في حالتين

الحالة الأولى :الأمر باتخاذ تدبير محدد يستلزم تنفيذ الحكم

لقد نصت على ذلك المادة 978 لكن لم تبين ما المقصود بالتدبير المطلوب وانما تركت الأمر للقاضي والمتقاضي يحدد كلاهما مضمون الإجراء على ضوء الالتزامات التي يفرضها حكم الإلغاء على الإدارة، فإلغاء قرار صادر بعزل موظف مثلا فإن الإجراء المحدد بشأن تنفيذه هو الأمر بإعادة الموظف المفصول إلى منصب عمله، وللقاضي سلطة تقريرية في تحديد اجل التنفيذ، كما له أن يربط أوامره بغرامة تهديدية كوسيلة لضمان تنفيذها.

الحالة الثانية : أمر الإدارة بالتحقيق واتخاذ قرار جديد

في هذه الحالة والتي نصت عليها المادة 979 يأمر القاضي الإدارة بإصدار قرار جديد محدد لها اجل في ذلك دون أن يملي عليها تصرفها، فتكون لها كامل السلطة التقريرية في اختيار مضمونه على ضوء الظروف القانونية والواقعية التي أسندت إليها أثناء التحقيق الذي أجرته، كما هو الحال عمليا عندما ترفض الإدارة طلب الحصول على ترخيص ممارسة نشاط

معين ثم يصدر حكم بإلغاء قرار رفض منح ترخيص الذي لا يعني قبولا او ترخيصا و انما كل ما ترتب عليه هو إلزام الإدارة بان تعيد فحص ملف الطاعن من جديد لاتخاذ قرار أخر [1]

(1)– فاضل الهام، سلطات قاضي الإلغاء لضمان تنفيذ أحكامه(في التشريعين الفرنسي والجزائري)، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، قالمة، يومي 26-27أفريل2011، ص12-13

المبحث الثاني : الصعوبات التي تواجه الإدارة في تنفيذ القرار القضائي الإداري

هناك مجموعة من المشاكل تتسم بأنها واقعية أي أنها موجودة على أرض الواقع تعترض تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية، هذه المشاكل قد يكون مصدرها الإدارة ، أولا الإدارة هي المسببة لها، كما تواجه الإدارة مشاكل بحيث لا يكون لها أي يد في عرقلة التنفيذ أي تكون خارجة عن إرادتها ثانيا، أو امتناع الإدارة عن التنفيذ حماية للمال العام ثالثا.

المطلب الأول: صعوبات التنفيذ التي ترجع إلى الإدارة

يوجد هناك اعتبارات قد تتمسك بها الإدارة، فتدفعها إلـــى عرقلـــة تنفيـــذ القـــرار القضائي الإداري، وضمن هذه الاعتبارات نجد حـــالات معينـــة يتوقـــف فيهـــا التنفيـــذ وبالتالي فإن الإدارة تختلق الأعذار والمبررات، والملاحظ أنه غالبـــا مـــا يكـــون عـــدم التنفيذ ناتجا عن موقف سلمي مـــن قبل الإدارة بحيـــث تقـــوم الإدارة بالمنـــاورة مـــن أجل تفادي آثار الشيء المقضي بـــه ضدها، وذلـــك مـــن خلال خلـــق صـــعوبات قانونية أو مادية لتتحرر من تنفيذ الأحكام والقرارات الصـــادرة ضدها، وهكـــذا فإن امتناع الإدارة عن التنفيذ يتخـــذ أشكالا مختلفـــة منهـــا امتنـــاع عـــن التنفيـــذ الإرادي والتنفيذ المعيب للقرار القضائي الإداري.

الفرع الأول: الامتناع عن التنفيذ الإرادي

لا يعني الامتناع الإرادي عن التنفيذ مجرد رفـــض الإدارة تنفيـــذ القـــرار، وإنمـــا هو يعكس إصرارها على عدم تنفيذه، وهـــذا القصـــد الآثـــم يصـــف تصـــرفها الـــذي قامت به بعدم المشروعة، ولا يـــدرأ عنهـــا الجزاء التـــذرع بأنهـــا قـــد استهدفت بالامتناع المقصود تحقيق مصلحة عامة [1]، ومهما يكن مـــن أمـــر هـــذه المسألة فإن الامتناع المقصود عن تنفيـــذ القـــرار القضائي الإداري لا يخـــرج عـــن الصـــورتين التاليتين فيمكن التفرقة بينهما بطريقـــة التعبيـــر عـــن كل صـــورة امتنـــاع صـــريح وامتناع ضمني.

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006،ص149.

أولا: الامتناع الصريح عن التنفيذ

يتجسد الامتناع الصريح عـــن التنفيـــذ مـــن قبل الإدارة فـــي صـــدور قـــرار صريح يحمل رفض تنفيذ القرار القضائي الإداري بمـــا لا يـــدع الشك فـــي مخالفتهـــا لحجية الشيء المقضي فيه، ومجاهرتها بالخروج عـــن أحكـــام القـــانون، حيـــث يعتبـــر هذا الامتناع الصريح من أخطر الأساليب التـــي تستعملها الإدارة لمواجهـــة التنفيـــذ، ومنه يتبين لنا أن هذا الأسلوب قليلا ما تلجأ إليـــه الإدارة لاعتبـــاره أسلوبا مكشوفا، لا يتناسب مع إدارة متحضرة هدفها تحقيق المصلحة العامـــة، ومـــن الأسباب التـــي تتخذها الإدارة أعذارا لامتناعها عن التنفيـــذ صـــراحة وجـــود قـــوة قـــاهرة أو حـــدث فجائي يفضي إلى الامتناع عن التنفيـــذ، ففـــي هـــذه الحالـــة فإن الإدارة تمتنـــع عـــن التنفيذ صراحة لوجود قوة قاهرة أو ظرف استثنائي أعاق عملية التنفيذ[1].

ثانيا: الامتناع الضمني عن التنفيذ

ويعتبر التنفيذ الضمني من أكثر الصور شيوعا فـــي تجسيد الإدارة لامتناعهـــا عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية فهي تلجأ إلى هـــذه الوسيلة دون الحاجـــة إلـــى إصدار قرار صريح بـــالرفض، فتلـــزم السكوت إزاء القـــرار القضائي الإداري ذو الحجة المطلقة، ويظهر هذا الامتنـــاع بصـــفة خاصـــة فـــي استمرار الإدارة بتنفيـــذ القرار الملغي أو في تنفيذ الإجـــراءات الإداريـــة المخالفـــة للحكـــم أو القـــرار، كمـــا يظهر هذا الامتناع في إعادة إصدار القرار بعد إلغائـــه مـــن طـــرف القاضي الإداري دون وجه قانوني يسمح بذلك[2].

1- الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري الملغى

يعد الاستمرار في تنفيذ القـــرار الإداري رغـــم أمـــر القاضي الإداري بإلغائـــه من أخطر المخالفات التي ترتكبها الإدارة اتجـــاه القـــانون والقضاء معـــا، حيـــث إذا واجهت

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق ص150.

(2)– إبراهيم أوفائدة، تنفيـــذ الحكـــم الإداري الصـــادر ضـــد الإدارة، رســـالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986، ص 188.

الإدارة الحكم أو القرار بالسكوت أو الصمت لمـــدة أربعـــة أشهر، فإن هـــذا يمثل قرارا ضمنيا بالامتناع عـــن التنفيـــذ يستلزم مواجهتـــه وهـــذا حسب القـــانون المصري[1]

ومن الأمثلة عن الامتناع الضمني نشير إلـــى قـــرار رئـــيس الغرفـــة الإداريـــة سابقا لمجلس قضاء الجزائـــر المـــؤرخ فـــي 1979/05/13 فـــي قضية تـــتلخص وقائعها أن اقتطعـــت إدارة الضرائب المتنوعـــة مـــن إحـــدى الشركات الفرنسية العاملـــة بـــــالجزائر مبلغـــــا ماليـــــا قـــــدره 1.932.677.78 د.ج بـــــدون وجه قـــــانوني، فرفعت الشركة دعـــوى أمـــام الغرفـــة الإداريـــة لمجلـــس قضاء الجزائـــر لوقـــف الإجـــراءات التنفيذيـــــة لهـــــذا الاقتطـــــاع ورد المبلـــــغ المقتطـــــع إليهـــــا، غيـــــر أن إدارة الضرائب لم تستجب لهذا الأمر المستعجل الصـــادر عـــن رئـــيس الغرفـــة الإداريـــة وتابعت الإجراءات التنفيذية في الاقتطاع من مـــال الشركة رغـــم الطعـــن باستئناف أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا لوقـــف تلـــك الإجـــراءات ولـــم تتوقـــف إدارة الضرائب عـــن التنفيـــذ إلا بتـــاريخ 10 جـــوان 1979 لـــيس رضوخا للأمـــر الاستعجالي وإنما بناءا على تعليمات إداريـــة داخليـــة أدت إلـــى تـــأميم تلـــك الشركة الفرنسية وأصبحت تابعة للشركة الوطنية للحديد والصلب[2].

2- إعادة إصدار القرار الملغى

وتتمثل صورة إعـــادة إصـــدار القـــرار الملغـــى فـــي أن تقـــوم الإدارة بإعـــادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه فتتحايل عن تنفيـــذ القـــرار القضائي الإداري بإصـــدار قرار جديد ومن أمثلة ذلك أن يصدر قرار بإلغاء فصل موظـــف ونظـــرا لأن تنفيـــذ هذا القرار يقتضي إعادته إلى وظيفته، وهي لا ترغب فـــي ذلـــك، فتعمـــد إلـــى إلغاء هذه الوظيفة حتى تتخلص منه، ومثال آخر أن تعمـــد الإدارة بفصل الموظـــف بغيـــر الطريق التأديبي بعد أن يكون الحكم أو القرار قـــد صـــدر لـــه بإلغاء قـــرار فصله بالطريق التأديبي[3].

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق،ص154.

(2)– الأمر الإستعجالي رقم 60 الصادر بتاريخ 1979/05/13 مشار اليه في– بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية ،المرجع السابق، ص240.

(3)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص157.

وقد تتحجج الإدارة في إصدار قرارها الثـــاني لتصـــحيح العيـــب الـــذي شاب القرار الذي ألغي وتستند بصورة خاصـــة فـــي تغيـــر الأسانيد القانونيـــة أو الماديـــة، وكذلك في حالة إلغاء القـــرار لعيـــب الشكل أو الاختصـــاص، ونجـــد أن موقـــف القضاء الجزائري من هذا الأسلوب الـــذي تنتهجـــه الإدارة، ومـــن خلال المبادئ المقررة أن على الإدارة تنفيـــذ القـــرار القضائي الإداري الصـــادر بالإلغاء بعيـــب الشكل أو الاختصاص حتى ولو كان الخطأ ثابتا علـــى الموظـــف ولهـــا بعـــد ذلـــك أن تعيد إصداره بعد تصحيحه إن أمكن ذلك لأنه لا يوجد مـــا يمنعهـــا مـــن ذلـــك مـــادام هدفها هو تصويب التصرفات القانونية الخاطئـــة[1] ومـــن أمثلـــة ذلـــك فـــي القضاء الجزائري صدور قرار بتاريخ 1991/10/31 عن الغرفـــة الإداريـــة للمحكمـــة العليـــا رقم22824 حيث اتخذت بلدية سوق الاثنين قرار حـــرم مـــواطن مـــن ملكيتـــه، رفـــع هذا الأخير دعوى أمام الغرفة الإدارية لـــدى مجلـــس قضاء قسنطينة لوقـــف تنفيـــذ القرار الإداري، فكان القـــرار فـــي 1979/02/18 لوقـــف الأشغال علـــى القطعـــة موضوع النزاع، هذا الأمر لم يمنع البلديـــة مـــن متابعـــة الأشغال متذرعة بقـــرار ولائي مؤرخ في 1979/05/10 خاص بدمج القطعـــة هـــذه بالاحتياطـــات العقاريـــة، بهذا الأسلوب الملتوي الذي سلكته الإدارة تكون قـــد عرقلـــت التنفيـــذ بإعـــادة إصـــدار القرار الملغى بأسلوب أخر[2].

وقد خالف الأســـتاذ ســـليمان محمد الطماوي هذا الرأي حيث يرى أن تنفيذ حكـــم أو قـــرار الإلغاء مطلـــوب حتـــى ولـــو أمكـــن التصحيح تطبيقا لقاعدة عدم جواز تصحيح القرار الإداري بـــأثر رجعـــي حتـــى ولـــو كان العيب خارجيا[3].

الفرع الثاني: التنفيذ المعيب للقرار القضائي الإداري

يختلف التنفيذ المعيب للقرار القضائي الإداري مـــن سابقه أي الامتنـــاع كليـــة عن التنفيذ، حيث أن الإدارة لا تمتنع عن التنفيذ ولا تتنكـــر لـــه، وإنمـــا علـــى العكـــس تتولى اتخاذ إجراءات وضع الحكم أو القـــرار موضع التطبيـــق الفعلـــي، غيـــر أنهـــا وهي تفعل ذلك يكون فعلها معيبا لا يتفق مع ما هو عليـــه التنفيـــذ قانونـــا، فإذا كـــان التنفيذ يتوجب أن

(1)– إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، المرجع السابق، ص126-127.

(2)– بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 240.

(3)– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 790.

يتم كاملا، فإنما تخـــالف ذلـــك وتؤديـــه ناقصـــا أو جزئيـــا إذ المبـــدأ يقتضي أن يؤدي التنفيذ في وقت مناسب ومدة معقولـــة، حيـــث تـــأتي الإدارة بالتنفيـــذ متأخرا بشكل إن لم تضيع معه الفائدة المرجوة منـــه، فإنـــه علـــى الأقل يـــوهن مـــن أثره [1] وأمام هذا فإن الإدارة قد تلجا لهذا الحل أي التنفيـــذ المعيـــب للقـــرار القضائي الإداري لتتهرب من التزاماتها ببعض ما جاء بـــه القـــرار الصـــادر ضدها، ومنـــه لا يخلو التنفيذ المعيب للقرار القضائي الإداري من أحدى الصورتين:

أولا: التنفيذ الجزئي للقرار القضائي الإداري

إن الإدارة ملزمة عنـــد إعلامهـــا بقـــرار قضائي إداري أن تقـــوم بالتزاماتهـــا بالتنفيذ الكامل لمقتضى القرار، وذلك بإعادة الحال إلى ما كانـــت عليـــه قبل صـــدور القرار الملغى فلا يحق لهـــا أن تخضع مـــا قضى بـــه القـــرار القضائي الإداري لسلطتها التقديرية لأنه ما يفرضه عليهـــا القضاء مـــن أحكـــام حـــائزة لقـــوة الشيء المقضي به التزام مفروض عليها[2] .

حيث يعتبر التنفيذ الناقص وجه مـــن أوجـــه التنفيـــذ الجزئـــي، والتنفيـــذ النـــاقص للقرار القضائي الإداري له مظاهر متعددة، فهـــو قـــد يتمثل فـــي إعـــادة الموظـــف المفصول بقرار غير مشروع في وظيفته أقل مما كـــان يشغلها قبل صـــدور قـــرار الإلغاء، في حين أنها ملزمة بإعادته إلى نفـــس وظيفتـــه التـــي كـــان سيشغلها، حتـــى ولو صدر قرار بتعين من يخلفه في وظيفته[3]، ومـــن أمثلـــة التنفيـــذ النـــاقص أيضا قرار مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قـــرار إداري بفصل موظفـــة متدربـــة بإحـــدى المستشفيات وإحالة هذه الأخيرة إلى إدارة المستشفى لتصـــفية التنفيـــذ المستحق لهـــا عن الفترة من تاريخ صدور قرار الفصل وحتى استلامها العمل فعلا تنفيـــذا لقـــرار الإلغاء الفصل وبالفعل أعادتها إلى عملها، ولكنهـــا قـــدرت التعـــويض المستحق لهـــا عن فترة غير تلك التي يقتضيها تنفيـــذ الحكـــم أو القـــرار، إذ حـــددت تلـــك المـــدة بالفترة من تاريخ صدور قرار الفصل حتى حكم مجلـــس الدولـــة بإلغاء هـــذا القـــرار لا إلى وقت تسلم العمل فعلا حيث اعتبر مجلـــس

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص158.

(2)– فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول2002،ص36.

(3)– إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، المرجع السابق، ص 191.

الدولـــة هـــذا التنفيـــذ تنفيـــذا جزئيـــا لحكم الإلغاء يستوجب الحكـــم بالغرامـــة التهديديـــة علـــى الإدارة لإجبارهـــا علـــى استكمال التنفيذ، بأداء التعويض عن الفترة المتبقية مـــن وقـــت صـــدور حكـــم الإلغاء وحتى إعادة الموظفة فعليا إلى ذات عملها[1].

ويعتبر التنفيذ الجزئي للقـــرار القضائي الإداري كجزاء تـــأديبي تلجـــأ إليـــه الإدارة للانتقام من الموظف الذي أهدر قرارهـــا الغيـــر المشروع، وهـــذه المخالفـــة تسمح للمتضرر بمتابعة الإدارة قضائيا لتحقيق التنفيذ الكامل للقـــرار القضائي وفـــي هذه الحالة يحكم بالتعويض ضد الإدارة لمخالفتها ما جاء فيـــه مضمون القـــرار ومـــا لحق بصاحب الشأن من أضرار مادية ومعنوية[2].

ثانيا: التنفيذ المتأخر للقرار القضائي الإداري

إن القاعدة العامة في تنفيذ القرارات القضائية الإداريـــة هـــي أنهـــا قابلـــة للتنفيـــذ بمجرد صدورها وتبليغها ما لم يصدر قـــرار يوقـــف تنفيـــذها، وهـــذه المخالفـــة التـــي ترتكبها الإدارة أي تنفيذها المتأخر للقـــرار القضائي الإداري تـــرتبط ارتباطـــا وثيقـــا بالمدة التي تم فيها التنفيذ وبالتـــالي لا يمكـــن معرفـــة هـــذه المخالفـــة بدقـــة إلا بعـــد معرفة المدة القانونية التي تلتزم الإدارة خلالها بالتنفيـــذ، ويجـــب أن يتـــوافر شرطان لكي يكون التأخير في التنفيذ ذا أثر في المطالبـــة بـــالتعويض أو الحكـــم علـــى الإدارة بالغرامة التهديدية وهما[3]:

1- وجوب أن يكون التأخير لفترة غير معقولة

يمثل شرط المدة المعقولـــة قاعـــدة أساسية بالنسبة للقاضي ليحـــدد علـــى ضوئها ما إذا كانت الإدارة نفـــذت الحكـــم أو القـــرار فـــي موعـــده أم جاء تنفيـــذها متأخرا، غير أن المشكلة أنه لا يوجد معيار منضبط يمكـــن مـــن خلالـــه معرفـــة متـــى تكون مدة التنفيذ معقولة ومتى لا تكون كذلك، فـــأمر تحديـــدها يختلـــف تبعـــا لطبيعـــة المنازعة ويقدر ما يحتاجه القرار أو الحكم من إجراءات لتنفيـــذه لكـــن هـــذا لا يعنـــي أن للإدارة مطلق الحرية

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبـــار الإدارة علـــى تنفيـــذ الأحكـــام الإداريـــة، المرجـــع السابق،ص 160.

(2)– إبراهيم أوفائدة، نفس المرجع، ص 191.

(3)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبـــار الإدارة علـــى تنفيـــذ الأحكـــام الإداريـــة، المرجـــع السابق، ص ص 165- 166.

في اختيار وقت التنفيذ، إذ أن القضاء يهتـــدي هنـــا بمعيـــار زمني، يطبق حالة ألا توجد صعوبات تعترض التنفيذ، وبعـــد مـــرور المـــدة المحـــددة للتنفيذ دون إجرائه يعتبر بمثابة رفض ضمني للتنفيذ يعطـــي للمحكـــوم لصـــالحه حـــق اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإجبار الإدارة على التنفيذ.

2- عدم وجود أسباب مقبولة للتأخير في التنفيذ

يمكن للإدارة أن تتجاوز بالتنفيذ المدة المعقولـــة لكـــن هـــذا التجـــاوز شرطه أن يوجد سبب مقبول، كانت الإدارة حياله فـــي ضرورة لتـــأخير التنفيـــذ عـــن موعـــده، فإن انتفى هذا السبب عدا ذلك تقاعسا وامتناعا عن التنفيـــذ، ولتفـــادي هـــذه الجوانـــب السلبية فقد لجأت بعض التشريعات [1]إلى تحديد حـــد أقصـــى علـــى الإدارة ألا تتعـــداه في تنفيذها للقرار القضائي الإداري، في حـــين نجـــد المشرع الجزائـــري قـــد حـــدد المدة المعقولة القصوى لتنفيذ القرار القضائي الإداري المتضمن إدانـــة ماليـــة ضد الإدارة بشهرين دون أن يحدث أي أثر للتنفيذ من تـــاريخ إيـــداع ملـــف التنفيـــذ لـــدى القائم بالتنفيذ [2](المحضر القضائي)، حيـــث إذا تجـــاوزت الإدارة المـــدة المعقولـــة للتنفيذ دون أن ينفذ الحكم أو القرار القضائي الإداري جـــاز للمعنـــى بـــأمر التنفيـــذ أن يتقدم إلى أمين الخزينة العامة يطلب منه استيفاء مبلـــغ الـــدين مـــن الإدارة الممتنعـــة عن التنفيذ.

المطلب الثاني : صعوبات التي تواجه الإدارة

هذا النوع من المشاكل يكون خارج عـــن إرادة الإدارة حيـــث لا يوجـــد لهـــا أي دخل في هذه المشاكل بحيـــث تكـــون مفروضة عليهـــا، إذ لا مجـــال للبحـــث عـــن الوسائل القانونيـــة للإجبـــار الإدارة علـــى تنفيـــذ القـــرارات القضائية الإداريـــة إذا استحال تنفيذها وذلك في حالة كون المبـــرر قائمـــا وشرعيا وإلا عـــد الامتنـــاع فـــي غير هذه الحالة إخلال بالمسؤولية يترتب عنه جزاء، حيث أن هناك مبررات للإدارة لامتناعهـــا عـــن التنفيـــذ وذلـــك إما للاستحالة قانونية أو للاستحالة واقعية.

(1)- من هذه التشريعات نجد القانون الفرنسي بموجب الأمر رقم 125/95 الصـــادر فـــي 1995/02/08 المتعلـــق بصلاحيات المحاكم

(2)- راجع نص المادة السابعة من القانون رقم 02/91، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء.

الفرع الأول: امتناع الإدارة عن التنفيذ بسبب استحالة قانونية

في بعض الحالات يستحيل تنفيـــذ الحكـــم أو القـــرار القضائي الإداري بسبب استحالة مرجعها إلى إجراء يستند إلـــى نـــص أو يستقر علـــى مبـــدأ مـــن المبادئ القانونية، وبذلك يكون امتناع الإدارة عن التنفيذ بسبب استحالة قانونيـــة يرجـــع إلـــى ثلاثة أمور وهي[1]

أولا: التصحيح التشريعي

يراد بالتصـــحيح التشريعي أن يقـــوم المشرع بإصـــدار تشريع يـــتم بموجبـــه تصحيح آثار ترتبت على قرار الإلغاء، وهـــذه الحالـــة يـــراد منهـــا تصـــحيح القـــرار الإداري الملغى، وفي هذه الحالة تتحرر الإدارة بهذا التصـــحيح مـــن التزامهـــا بتنفيـــذ القرار القضائي الإداري، لكن يثار الإشكال حـــول مـــدى التوافـــق بـــين التصـــحيح التشريعي وحجية القرار القضائي الإداري وهنا يتم التمييز بين حالتين:

1- إن التصحيح لا يشمل إلى الآثار المترتبة علـــى القـــرار الملغـــى ولا يتعـــدى إلـــى المضمون، فهنا الإدارة تعفى من التزاماتها بتنفيـــذه بالنسبة للمرحلـــة الأولـــى، غيـــر أنها تبقى ملتزمة بتنفيذ مقتضيات القرار القضائي التالية لصدوره.

2- إن المشرع لا يستطيع القيام بإجراء التصحيح لـــدافع شخصـــي بل تكـــون هنـــاك غاية التصحيح لتحقيق الصالح العام، ومن أمثلة ذلـــك نجـــده فـــي القضاء الفرنسي حينما ألغى مجلس الدولـــة الفرنسي مرسوم تعـــديل القـــانون الأساسي للمسرح الفرنسي بسبب الانحراف بالسلطة لأن الباعث علـــى التعـــديل فـــي القـــانون الأساسي كان الامتناع عن تنفيذ قرارات قضائية[2].

ثانيا: وقف تنفيذ القرار القضائي الإداري

في حالة وقف التنفيذ من قبل مجلس الدولة، فإن الإدارة تمتنـــع عـــن التنفيـــذ لسبب خارج عن إرادتها وسلطتها ومفاده استحالة قانونيـــة، ومـــن الجـــدير بالإشارة أن استحالة التنفيذ، وفقا لهذه الحالة لا تقع على الفتـــرة التـــي سبقت صـــدور الحكـــم أو القرار المطعون

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبـــار الإدارة علـــى تنفيـــذ الأحكـــام الإداريـــة، المرجـــع السابق، ص 144-139.

(2)– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديـــوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 201.

فيه فحسب وإنما تمتد أيضا إلى تلك اللاحقـــة لـــه هـــذا إلـــى أنهـــا حالة عارضة غير دائمة، إذ تضل قائمة طيلة مدة قابليـــة الحكـــم أو القـــرار للطعـــن، وتتحدد نهايتها بأحد أمرين:

إما نفاذ مدة الطعـــن التـــي بفواتهـــا دون إجرائـــه يصـــبح الحكم نهائيا ويكون واجب التنفيذ، وإما بصـــدور حكـــم نهـــائي مـــن مجلـــس الدولـــة بالإلغاء الحكم أو القرار المطعـــون فيـــه حينئـــذ تتحلل الإدارة كليـــة مـــن تنفيـــذه أو بتأكيد الحكم وهنا تعود للحكم قوته التنفيذية ويصير واجب التنفيذ.

ثالثا: إلغاء القرار القضائي الإداري من طرف مجلس الدولة

هذه الحالة كما ذكرنا سابقا أن يصـــدر الحكـــم مـــن مجلـــس الدولـــة يقضي بإلغاء القرار القضائي الإداري محل التنفيذ، فيصر محل التنفيـــذ منعـــدما وفـــي هـــذه الحالة تتحرر الإدارة من التزاماتها بالتنفيـــذ، ومـــن تطبيقـــات ذلـــك مـــا صـــدر فـــي القضاء المصري عن المحكمة الإدارية العليـــا فـــي طعـــن رقـــم 2202 سنة 1993 جلسة 1993/07/27 ومما جاء فيه «...ومن حيث أنـــه مـــن المعلـــوم أنـــه يترتـــب على صدور حكم من المحكمة الإداريـــة العليـــا بإلغاء حكـــم صـــادر مـــن محكمـــة القضاء الإداري أن يزول لكل ما كان للحكم الملغى مـــن آثـــار بحيـــث يعـــود الحـــال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم المذكور[1]».

الفرع الثاني: امتناع الإدارة عن التنفيذ بسبب استحالة واقعية

يرجع سبب امتناع الإدارة عن التنفيذ في بعض الأحيـــان إلـــى استحالة واقعيـــة أي إلى حدث أو واقعة خارجة عن نطاق الحكـــم أو القـــرار القضائي الإداري فهـــي بمثابة عارض يقطع الاتصال بين الحكم وبين تنفيـــذه ويجعلـــه مستحيلا ومـــرد هـــذه الاستحالة الواقعية لا يخرج عن صورتين[2]:

(1)– حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، 1996، ص 970- 971.

(2)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبـــار الإدارة علـــى تنفيـــذ الأحكـــام الإداريـــة، المرجـــع السابق، ص 146-145.

أولا: الاستحالة الشخصية

فهنا يستحيل تنفيذ القرار القضائي الإداري يرجع إلـــى الشخص المحكـــوم لـــه بحيث تطرأ ظروف تؤدي إلى استحالة التنفيـــذ، ومثـــال ذلـــك هـــو بلوغ الموظـــف المحكوم بإلغاء فصلة سن التقاعد، فتنفيذ هذا الحكم يعد إجراء مستحيلا.

أما بالنسبة للجزائر فإنه في حالة صدور قرار قضائي بإلغاء فصل موظـــف بلغ سن التقاعد، فيما يعـــد فإنـــه يتعـــين علـــى الإدارة أن تصـــدر قـــرارين إداريـــين يقضي القرار الأول بإعادة إدراج الموظف المفصـــول تنفيـــذا للقـــرار القضائي، أمـــا الثاني فيقضي بإحالته على التقاعد وذلك من أجل احتساب وتقـــدير مغاش التقاعـــد ويكون بذلك التنفيذ صوريا.

ثانيا: الاستحالة الظرفية

مرد هذه الاستحالة إلى ظـــروف استثنائية غيـــر عاديـــة لا يكـــون فيهـــا أمـــام الإدارة إلا أن تؤثرها على أن تنفذ القرار القضائي الإداري، إذن فعـــدم التنفيـــذ هنـــا يكون راجع لظروف خارجية، ومـــن أمثلـــة ذلـــك القـــرار القضائي الإداري الـــذي يطالب الإدارة بتسليم وثائق معينة للمحكـــوم لـــه لكـــن عنـــد التنفيـــذ يتضح أن تلـــك الوثائق تلفت نتيجة حريق أو سرقة رغـــم ثبـــوت اتخـــاذ الإدارة لكافـــة الاحتياطـــات الممكنة للحيلولة دون ذلك، وإن كان المحكوم له قد طلب مـــن مجلـــس الدولـــة فـــرض للغرامة التهديدية على الإدارة حتى تسلمه الوثـــائق المطلوبـــة فقـــد أجـــاب مجلـــس الدولة برفض الحكم بالغرامـــة التهديديـــة للإجبـــار الإدارة، علـــى أن تقـــدم لصـــاحب الحكم أو الشأن الوثائق المتلفة أو المفقودة للاستحالة التنفيذ.

أما عن استحالة التنفيذ لتهديده للنظـــام العـــام، فقـــد يكـــون الامتنـــاع يرجـــع أن الاستمرار في تنفيذ القرار القضائي الإداري سوف يهـــدد النظـــام العـــام ويترتـــب عليه إخلال خطير يتعـــذر تداركـــه، كحـــدوث فتنـــة أو تعطيل سير مرفـــق عـــام، فالمحافظة على المصلحة العامة يتم وقف التنفيذ للاستحالة تنفيذه.

ولعل من أشهر تطبيقات هذه الحالة امتنـــاع الإدارة الفرنسية عـــن تنفيـــذ حكـــم قضائي بدعوى المساس الخطير بـــالأمن العـــام وتـــتلخص وقـــائع القضية أن أحـــد الأفراد المقيمين

في تونس حصل على حكـــم بم لكيتـــه لقطعـــة أرض وعنـــدما ذهـــب لوضع يده عليها فـــوجئ بـــأن قبيلـــة عربيـــة استقرت عليهـــا منـــذ زمـــن طويل ويستغلونها لمورد رزق، فرفضت التخلي عـــن الأرض والخـــروج منهـــا فلجـــأ إلـــى الإدارة الفرنسية طالبا منها دعمه بالقوة العموميـــة لتنفيـــذ الحكـــم غيـــر أن السلطات المعنية رفضت ذلك بحجة أن نتيجة ذلك اشعال فتنة وثـــورات مـــن جانـــب الأهـــالي، فلجأ المعني بالأمر أمام مجلس الدولة الذي قضى لصـــالحه بـــالتعويض بالاعتبـــارات العدالة.[1]

أما المشرع الجزائري فقد نص صراحة علـــى وقـــف تنفيـــذ القـــرار القضائي الإداري في حالة خطر يهـــدد النظـــام العـــام وذلـــك فـــي قـــانون الإجراءات المدنية القديم والملاحـــظ أنـــه لا يوجـــد معيـــار لتحديـــد درجـــة خطورة الإخلال بالنظـــام العـــام فـــالأمر متـــروك للسلطة التقديريـــة للقضاء تبعـــا لموضوع المنازعة المعروضة أمامهم.

المطلب الثالث :امتناع الإدارة عن التنفيذ حماية للمال العام

إن معيار الشرعية ودولة القانون يكمن في أن قوة الشيء المقضي به مفروضة على الإدارة انها ملزمة قانونا بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، عليها بدفع التعويضات أو المبالغ المدينة بها، باعتبار القرار الملغى وكأنه لم يوجد أبدا.

مع أن تنفيذ القرارات القضائية ليس بالسهل دائما ، فحين يتعلق الأمر بشخص عادي، فان القرار القضائي الصادر ضده ينفذ عن طريق وسائل التنفيذ، لكن حين يتعلق الأمر بشخص عام، فالقاعدة أنه لا توجد أي وسيلة للتنفيذ ضد الأشخاص العامة، لارتباط هذا الأمر بالأموال العامة التي يديرها الشخص العام إشباعا لحاجيات عامة.

هذا ما كان عليه الوضع لغاية صدور قانونين عالجا مشكل تنفيذ القرار القضائي الأول جزائري ويتمثل في الأمر المؤرخ في 1975/06/17الخاص بتنفيذ القرارات القضائية والتحكيم، والملغى بموجب قانون 91/02المؤرخ في 08/11/1991 والثاني فرنسي وهو القانون المؤرخ في 1980/07/16 في نفس السياق لجبر الإدارة على التنفيذ.

(1)– مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة ، دراسة مقارنة ، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية سنة 2002 ص 53 –54 .

اتضح لنا من خلال هذا الفصل ، أن هناك مجموعة من الصعوبات القانونية و الواقعية تتسبب في عرقلة تنفيذ القرارات الإدارية و قد رأينا كيف أن القضاء أعطى حلول لبعض الإشكالات منها مشكل اقتطاع مبلغ التعويض فقانون 02/91 المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء و لحقه منشور صادر عن وزارة المالية المديرية العامة للمحاسبة رقم 03 مؤرخ في 2003/03/10 المتضمن تنفيذ الأحكام القضائية و صدر هذا المنشور بناءا على مراسلة مجلس الدولة رقم 03/21المؤرخة في 2003/02/19 و الذي تضمن تنفيذ الأحكام الصادرة على شكل أمر أداء فاعتبر مجلس الدولة أنه إذا كان أمر الأداء مشوب بالبطلان يبقى على الإدارة إظهار هذا البطلان أمام القضاء عن طريق الطعن فيه و كذا اعتمد المنشور على الرأي التفسيري رقم 01 المؤرخ في 1999/04/13 الصادر عن مجلس الدولة، وهذا فضلا عن موقف القضاء الإداري في الحالة التي يكون عدم التنفيذ راجعا إلى تعنت الإدارة.[1]

(1)– بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص166-170.

الفصل الثانـي

آليات التـي سنـها المشرع لمواجهة ظاهرة امتنـاع الإدارة عـن تنفيـذ القـرار القضائـي الإداري

قد تقوم الإدارة بتطبيق وتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها أو لصالحها دون أن تكون هناك أي مشاكل أو عراقيل ، وهو المنتظر والمفروض من طرف الإدارة تحقيقا لمبدأ المشروعية في دولة القانون بما يتناسب وطبيعتها ومركزها القانوني إلا انه في بعض الحالات تثار إشكالية تقاعس الإدارة، أو عدم تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضدها مما حمل المشرع والقضاء على حد سواء للاجتهاد لابتكار وسائل قانونية لإكراه الإدارة وإجبارها على تنفيذ القرارات الصادرة ضدها ، وبما أن السباقان إلى ابتكار هذه الوسائل هم ال نظام الفرنسي والمصري فأننا سندرس هذه الوسائل كمبحث أول وسائل إجبار الإدارة في النظم المقارنة ، ثم وسائل إجبار الإدارة في النظام الجزائري كمبحث ثاني .

المبحث الأول: وسائل إجبار الإدارة في النظم المقارنة

لقد منح المشرع والقضاء على السواء المحكوم لهم من الأفراد بعض الوسائل التي تضمن لهم تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحهم منها أن التأخير في التنفيذ يعرض الجهة الممتنعة لدفع الفوائد التأخيرية، فضلا عن التعويض، كما أن رفض التنفيذ يشكل تجاوزا للسلطة، بالإضافة إلى الوسائل الأخرى [1].

غير انه لا يمكن تجاهل العراقيل والصعوبات القائمة في وجه تنفيذ القرارات القضائية في المادة الإدارية لذلك لنا أن نتساءل عن أهم الضمانات المقررة لتنفيذها في التشريع المقارن وفي بعض تطبيقات القضاء المقارن [2]

المطلب الأول: وسائل إجبار الإدارة في النظام الفرنسي

لقد كرست الغرامة التهديدية في القانون الفرنسي بموجب القانون الصادر في 1963/07/30 لمحاولة تنفيذ الأحكام الإدارية بإنشاء قسم التقرير والدراسات ، وثم القانون رقم 855 الصادر في 1980/07/30 ، حيث منح المشرع بموجبه للقضاء سلطة فرض الغرامة التهديدية على السلطات العامة لدفعها لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في غير صالحها ، وفي خطوة تالية عزز المشرع دور القاضي بالسماح له بتوجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ الحكم الصادر ضدها ،أولا عدم اعتراف التشريع الفرنسي بالغرامة التهديدية، ثانيا أسلوب الضغط المالي على الإدارة، ثالثا الدعوى التأديبية.

الفرع الأول : عدم اعتراف التشريع الفرنسي بالغرامة التهديدية

إذا كان القضاء العادي قد اعترف لنفسه بحق الحكم بالغرامة التهديدية فان مجلس الدولة الفرنسي كان يرفض دائما تكريس هذه الوسيلة في المنازعات الإدارية وهذا الرفض كان على حساب ما قرره هذا المجلس في قضية barre et hannet بتاريخ 1974/03/10 .

" أن الحق المعترف به للقضاء العادي فيما يتعلق بتوجيه الأوامر للإدارة وإقرانها

---

(1)– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص7.

(2)– حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص102.

بغرامة تهديديه بقصد تنفيذ أحكامه لها طبيعة المبادئ العامة للقانون".

وقد ذهب مجلس الدولة إلى أبعد من ذلك حين لم يعترف بهذا الحق ضد الأفراد وقد عبر عن ذلك حكمه في قضية le loir في1933/01/27، حيث تقرر فيه انه "إذا كان للقاضي تقرير حقوق والتزامات الطرفين المتبادلة وتحديد التعويضات التي يكون لهم الحق فيها، فليس له أن يتدخل في إدارة المرفق العام بإعطاء أوامر مقترنة بجزاء مالي سواء إلى الإدارة أو إلى المتعاقدين معها الذين تتمتع في مواجهتهم بالسلطات اللازمة لضمان تنفيذ المرفق المذكور".

غير أن هذا الموقف سرعان ما انتهى بسبب ان ثمة حالات تشكل استثناء تكون فيه الإدارة مجردة من أية وسيلة في مواجهة الأشخاص الخاصة وخصوصا المتعاقدين معها ودليل ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1956/07/13 في قضية office public HLM حيث استجاب المجلس لطلب مكتب الإسكان باجر معتدل وأصدر أمرا للمقاول برد القوالب المستخدمة لإنتاج الألواح سابقة التصنيع أعدت خصيصا لإنشاء مجموعة مساكن[1]

الفرع الثاني : أسلوب الضغط المالي على الإدارة

بتاريخ 1980/07/16 صدر في فرنسا قانون 539/80 المتضمن الغرامات التهديدية المحكوم بها في المادة الإدارية وتنفيذ الأحكام من طرف أشخاص القانون العام وان الغرامة المنصوص عليها بموجب القانون تمكن القاضي الإداري من الحكم على الإدارة لعدم تنفيذ حجية الشيء المقضى به.

يعد التهديد المالي وسيلة لإجبار المدين على تنفيذ الالتزام الذي يقتضى تدخلا شخصيا من جانبه، ومقتضى هذ ه الوسيلة ان يحكم القاضي على متعنت بغرامة مالية يدفعها كل يوم، او أسبوع، او شهر، او فترة زمنية معينة ، يتأخر فيها عن الوفاء بالتزامه بالقيام بعمل او عن كل مرة يأتي فيها المدين عملا ينبغي الامتناع عنه، وذلك إذا كان التزامه بالامتناع عن عمل[2].

ان هذا القانون سمح لمجلس الدولة بإكراه الإدارة على تنفيذ حكم صادر عن جهة القضاء الإداري، ومن بين ما نص عليه، الإجراءات الخاصة المنصوص عليها بالمواد 2 وما يليها

(1)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص153- 154.

(2)– بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 275- 276.

والتي جاء تطبيقها المرسوم رقم 81/ 501 الصادر بتاريخ 1981/05/12 حيث أضاف المواد 1/59 وما يليها للمرسوم رقم 766/63 الصادر بتاريخ 1963/07/30،وهو إجراء الغرامة التهديدية، إجراء قضائي الى جانب الإجراءات غير القضائية المنصوص عليها لإجبار الإدارة على تنفيذ قرارات القاضي الإداري.

وجاء في هذا القانون انه حالة عدم تنفيذ قرار صادر عن أي جهة قضائية إدارية مهما كانت، يمكن لمجلس الدولة ولو تلقائيا الحكم بغرامة تهديدية ضد السلطة الإدارية المعنية أشخاص القانون العام، أو هيئات القانون الخاص مسيري مرفق عام، لضمان تنفيذ القرار، إذا أدرج القانون 125/95 الصادر بتاريخ 1995/02/08 والمتضمن التنظيم القضائي الإجراءات المدنية الجزائية والإدارية الجديدة في هذا المجال.

بحيث ان مبدأ إجراءات الغرامة التهديدية لم تختف ولكن صارت الجهة التي تصدر الحكم أو القرار النهائي هي المعنية بتنفيذه عوض الإجراء الأولي الذي كان يمنح هذ ه السلطة لمجلس الدولة (بموجب القانون 539/80 الصادر بتاريخ 1980/07/19.

وامتدت اذا كل من المحاكم الإدارية، مجالس الاستئناف ، السلطة المخولة لمجلس الدولة لكن يمكن لكل من المحكمة الإدارية ومجلس الاستئناف إحالة طلب التنفيذ لمجلس الدولة والجديد كذلك ان للجهة القضائية الإدارية المختصة والمحال عليها الطلب الصلاحية في الحكم في ان واحد بالأمر والغرامة التهديدية[1] .

أولا : سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية

إن سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية تعتبر واسعة اذا كانت في مواجهة الأفراد حيث يحكم القاضي بتنفيذ العقد الإداري شريطة عدم إمكانية الإدارة استخدام وسائل الإجبار المقررة لها عند التعاقد معها ، فهي سلطات ضعيفة نوعا ما فعلى الرغم من تقديم 800 طلب من الفترة الممتدة من 1980 إلى 1993 لتوقيع الغرامة التهديدية على أشخاص القانون العام الممتنعة عن تنفيذ الحكم الا إن المجلس لم يستجب سوى لسبعة (7) طلبات من مجموع

(1)– بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص279- 280.

هذه الطلبات[1].

ثانيا : الجهة المختصة بتوقيع الغرامة التهديدية

ان طلب الغرامة التهديدية لا يخص سوى الأحكام والقرارات الصادرة عن جهة القضاء الإداري وبالتالي قضى مجلس الدولة بعدم اختصاصه للحكم بالغرامة التهديدية ضد حكم صادر عن جهة قضاء عادي وان تضمن الحكم القضاء على شخص عام ، ورغبة من المشرع في تقريب المواطن من القاضي المكلف بتنفيذ القرار القضائي جاء إصلاح القانون 125/95 الصادر بتاريخ 1995/02/08 والمرسوم التنفيذي رقم 381/95 الصادر بتاريخ 1995/07/03 حيث جاء في موضوع الغرامة التهديدية بجديد يفقد مجلس الدولة اختصاصه العام للنطق بالغرامات التهديدية ضد الهيئات المسؤولة عن عدم التنفيذ، إذا أصبح يقتسم هذه الصلاحية مع المحاكم الإدارية ومجالس الاستئناف.

ويبقى مع ذلك لكل من المحكمة الإدارية ومحكمة الاستئناف الإدارية إحالة طلب للتنفيذ لمجلس الدولة الذي يصدر الحكم بالغرامة التهديدية وفقا للإجراءات القضائية العادية، اذ تصدر بالتشكيلة الجماعية لكن تمنح رئيس قسم المنازعات الفصل في الطلب بأمر مسبب، اما أمام المحاكم ومجالس الاستئناف الإدارية يبقى لرئيس المحكمة او مجلس الاستئناف الفصل في الطلب بأمر قضائي غير قابل لأ ي طعن يحدد أجال سريانها. واذا كان التنفيذ بعد تقديم طلب الغرامة التهديدية (أي بعد تسجيله) فإنه يجعل الطلب بدون موضوع ويقض بالا وجه له. وتكمن أهمية التفرقة بين حالة عدم القبول وحالة لا وجه للفصل في أي المصاريف القضائية في الحالة الأولى تكون على عاتق المدعي على أساس طلبه الغرامة التهديدية قدم بعد تنفيذ الإدارة الحكم والحالة الثانية تبقى المصاريف على عاتق الإدارة.

الفرع الثالث : الدعوى التأديبية

لا يضع المشرع في العادة تعريفا محددا للجريمة التأديبية كما لا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، مثلما هو الشأن في الجريمة الجنائية ، والخطأ التأديبي وان كان يتفق مع الخطأ المدني في انه لا يرد على سبيل الحصر، إذ يقتصر القانون على بيان واجبات الموظفين

(1)– بن عزوز عقبة، حنك لطفي، ضمانات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد القرارات الإدارية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، (2007-2008)

العامين والأعمال المحظورة عليهم بصفة عامة دون تحديد دقيق .ثم ينص بعد ذلك على معاقبة كل موظف يخل بتلك الواجبات تأديبيا دون ان يكون عدم وجود النص المجرم لفعل ما في القانون الإداري سببا يجعله مباحا، أو انه ينفي عنه مخالفة إدارية عقوبة معينة، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب شريطة ان يكون الجزاء التأديبي الموقع من بين الجزاءات التي أجازها القانون[1].

ولاشك انه من أهم واجبات الوظيفة احترام الأحكام والقرارات القضائية، فامتناع الموظف عن التنفيذ او قيامه بعرقلة تنفيذه، او تراخيه، او تنفيذه لها على وجه غير صحيح، ينطوي على إخلال بواجبات الوظيفة وإهدار حجية الشيء المقضي به ، فهو جريمة تأديبية توجب توقيع الجزاء[2].

اما المشرع الفرنسي وان كان قد خالف النظامين الجزائري والمصري بعدم تجريم الامتناع عن التنفيذ، فقد أوجد بمقتضى قانون 1980 السالف الذكر وسيلة أخرى، مفادها إحالة الموظف الممتنع الى محكمة التأديب المالية وذلك في حالة امتناع الموظف المختص عن إصدار الأمر بالدفع في المدة المحددة ، وكذلك إذا أدى امتناعه إلى الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة التابع لها، غير ان القانون استثنى رجال الإدارة المنتخبين بسبب تأديتهم مهام نيابية، وكذا أعضاء الحكومة الذين يتمتعون بحصانة لا يمكن تأديبهم بمقتضاها، ولاشك ان هذا الاستثناء قد قلل من جدية هذا الإجراء وفعاليته، كما تضمن هذا القانون العقاب بغرامة تتراوح بين 100 فرنك وحدها الأقصى الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف المعاقب وقت ارتكابه المخالفة[3].

المطلب الثاني: وسائل إجبار الإدارة في النظام المصري

استقر النظام المصري عموما على التركيز على تجريم سلوك الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية وذلك على خلاف نظيره الفرنسي، حيث ان النظام المصري لم يأت بحلول إجرائية للحد من امتناع الإدارة على التنفيذ الا أعمال المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن

(1)– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص331 .

(2)– بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص285- 286.

(3)– حسينة شرون، المسؤولية بسبب امتناع الادارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص193- 194.

التنفيذ، نبرزها في أولا تجريم فعل الامتناع، ثانيا المسؤولية السياسية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ[1]، وأخيرا الغرامة التهديدية.

الفرع الأول : تجريم فعل الامتناع

ان المشرع المصري كان أكثر اهتماما وسعيا في الحفاظ على حجية الأحكام والقرارات القضائية من نظيره الجزائري، بان جعل تحريم امتناع الموظف من التنفيذ مبدأ دستوريا، فقد أشار إلى ذلك في المادة72 من دستور 1972 بقوله: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب و يكون الامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة".

كما نصت المادة 123 من قانون العقوبات المصري على انه : " يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته" في وقف تنفيذ حكم او أي أمر صادر من المحكمة او من اية جهة مختصة، كذلك يعاقب كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم او أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره من محضر إذا كان تنفيذ الحكم او الأمر داخلا في اختصاص الموظف".

اذ يلاحظ ان المشرع المصري، قد قرر عقوبة الحبس دون تحديد لمدتها واطلاقه على هذا النحو يفيد المحكوم عليه في احد السجون المركزية او العمومية المدة التي يقضي بها الحكم والتي يجب ان لا تقل عن 24 ساعة ولا تزيد عن ثلاث سنوات ، طبقا للفقرة الأولى من المادة 18 من قانون العقوبات المصري.

كما قرر في الوقت ذاته، عقوبة العزل والتي تعني طبقا للمادة 26 من قانون العقوبات الحرمان من الوظيفة نفسها، ومن المرتبات المقررة لها، سواء كان المحكوم عليه بالعزل عاملا في وظيفته وقت صدور الحكم عليه او غير عامل .ولا يجوز تعيينه في وظيفة أميرية ولا نيله أي مرتب مدة يقدرها الحكم، وهذه المدة لا يجوز ان تكون أكثر من ست سنوات ولا اقل من سنة.

العزل في المادة 123 المذكور أعلاه وجوبي ويعتبر عقوبة تكميلية وليس تبعية لأنه صادر

(1)– بن عزوز عقبة، حنك لطفي، مرجع سابق، ص33.

في جنحة وليس جناية، ولذلك وضع له القانون حدا أدنى وحدا أقصى، وطالما ان النص المبين للعقوبة لم يحدد مدته لذا يتعين على القاضي ان يحدد المدة ملتزما الحدين الأدنى والأقصى[1].

وما تجدر الإشارة إليه هو إسراف المحاكم المصرية في استخدام إمكانية إيقاف تنفيذ العقوبة في جريمة الامتناع عن التنفيذ، مما أدى الى تحويل نص المادة 123 من قانون العقوبات من نظام للمسؤولية الجنائية لسبب عدم تنفيذ الحكم إلى مجرد أسلوب لحث الإدارة عن التنفيذ فالذي يحدث عملا في مصر ان تقضي المحكمة بعقوبة على الموظف الممتنع عن التنفيذ، ثم يطعن في الحكم بالمعارضة الاستئناف حسب الحالات، فتقضي المحكمة بإيقاف تنفيذ العقوبة. وهو الأمر الذي افقد النص فعاليته كرادع، مدام ان الموظفين المختصين بالتنفيذ يكونون متأكدين من موقف المحكمة بمجرد مبادرتهم بتنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه[2] .

الفرع الثاني : المسؤولية السياسية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ

يمكن إثارة المسؤولية السياسية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ أمام رئيس مجلس الوزراء وذلك ما نصت عليه المادة 69 من قانون مجلس الدولة، حيث ان الامتناع عن تنفيذ الأحكام او تنفيذها على نحو معيب او التحايل على ذلك يعتبر من قبيل إساءة استعمال السلطة التي يتعين على مجلس الدولة حسب نفس المادة 69 ان يوضحها في تقريره استنادا الى المنازعات التي تصل محاكم المجلس بشأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام [3].

الفرع الثالث : الغرامة التهديدية

الغرامة التهديدية هي وسيلة أكراه مشروعة تمارس على المدين من اجل حمله على تنفيذ التزامه، وحتى تحقق هذه الوسيلة هدفها يجب ان يكون معدلها مرتفعا مما يخيف المدين ويجبره على تنفيذ التزامه تنفيذا عينيا، وحتى يكون الإكراه مجديا تقدر الغرامة عن كل وحدة زمنية يتأخر فيها المدين عن تنفيذ التزامه (ساعة، يوم، أسبوع، شهر)، او عن كل مرة يخل فيها التزامه، لان المدين يشعر بهذه الطريقة كأنه كلما تأخر عن تنفيذ التزامه زاد مبلغ الغرامة التهديدية المحكوم به.

---

(1)– حسينة شرون، مرجع سابق، ص191- 192.

(2)– عبد الفتاح مراد، جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع، دار الكتاب والوثائق، مصر، ص188.

(3)– نجيب احمد عبد الله ثابت الجبلي، الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المكتب الحديث، الإسكندرية، 2006، ص60.

الحكم بالغرامة التهديدية في القانون المصري هو حكم مؤقت ويستنفذ هذا الحكم أثره إذا امتثل المدين له ونفذ التزامه، او إذا أصبح التنفيذ العيني مستحيلا، كما لو هلك الشيء محل الالتزام هلاكا كليا[1].

كما تجدر الإشارة على ان النظام الغرامة التهديدية لا يزال لم ينص عليه في القانون المصري، الا ان الغرامة التهديدية من ابتكار القضاء العادي ، لذلك ذهب الكثير من الفقهاء إلى القول بحاجة النظام المصري إلى تشريع الغرامة التهديدية إذ ان هذا التشريع لا موطن له حيث انه حيثما تماطلت الإدارة في التنفيذ فثمة حاجة إليه.

والظاهرة كما هي موجودة في فرنسا معتقل الديمقراطية هي أيضا موجودة في مصر مما أفضى بالكثير ومنذ وقت طويل الى علاج هذه الظاهرة بحثا عن سبيل تكفل تنفيذ أحكام القضاء تنفيذا فعالا وخاصة الإداري.

والواقع ان فكرة الغرامة التهديدية هي من ابتداع القضاء العادي من قبل النص عليها من جانب المشرع المصري في المادتين 213 و 214 من القانون المدني والمشرع الفرنسي في قانون 05/07/ 1972 والخاص بإنشاء قاض للتنفيذ.

حيث لم يجد القاضي العادي أي فضفاضة في استخدامها ضد الإدارة في بعض الحالات للتغلب على عنف الإدارة، وكذلك بخلاف القاضي الإداري المصري الذي كان دائما يترك للإدارة حرية التصرف والاستخدام أسلوب الغرامة التهديدية ضدها مراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات أي بين القضاء الإداري والإدارة العامة.

(1)– فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 28، العدد الثاني 2012، ص35.

المبحث الثاني: وسائل إجبار الادارة في الجزائر على تنفيذ القرار القضائي الاداري

ان امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية عموما، وما يصدر في مواجهتها خصوصا، لا يمثل مساسا لحق المحكوم لصالحه فحسب بل أكثر من ذلك هو يمثل إهدار لقوة الأحكام القضائية، واعتداء على هيبة السلطة القضائية واستقلالها وهو الأمر الذي يتوجب معه فرض إجراءات حاسمة، توقع على الإدارة وكل موظف عام في حالة الامتناع عن التنفيذ [1]، نبين في هذا المبحث أولا أسلوب تجريم فعل الامتناع، ثانيا أسلوب التهديد المالي وأخيرا إجراءات التنفيذ المتضمن ادانة مالية ضد الادارة من قبل الخزينة.

المطلب الأول: أسلوب تجريم فعل الامتناع

في حالة ما إذا امتنع الموظف العام عن تطبيق القانون او تماطل في تنفيذ القرار القضائي سواء كان ذلك بامتناعه أو اعتراضه او عرقلته عمدا تنفيذ هذا القرار فإن هذا يعتبر جريمة في القانون يعاقب عليها الموظف العام، أولا المسؤولية الجزائية وثانيا المسؤولية المالية.

الفرع الأول : المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن التنفيذ

القوم الجريمة إذا ما استعمل الموظف سلطة وظيفته لوقف تنفيذ الحكم او الامتناع، او الاعتراض، وعرقلة التنفيذ[2].

وفي هذا الشأن نصت المادة 138 مكرر من القانون 06-23المؤرخ في 20 ديسمبر2006 على ما يلي :

" كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر الى ثلاث (03) سنوات وبغرامة من20,000 دج إلى 100.000دج .

ثم أجاز الحكم بعقوبات تبعية او تكميلية بنصه في المادة 139 من قانون العقوبات على ان يعاقب الجاني فضلا عن ذلك بالحرمان من حق او أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 وذلك من خمس سنوات على الأقل إلى عشر سنوات على الأكثر، كما يجوز ان يحرم من

(1)– حسينة شرون، مرجع سابق، ص191.

(2)– بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص343.

ممارسة كافة الوظائف او كافة الخدمات العمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر(1) .

الفرع الثاني :المسؤولية المالية للموظف الممتنع عن التنفيذ

تدعيما لنظام الغرامة التهديدية، ورغبة في جعلها وسيلة ضغط حقيقية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، تقرر في التشريع الجزائري توقيع غرامة مالية على تصرفات الموظف التي تسببت في الحكم على أحد الأشخاص العامة بغرامة تهديدية، أو تلك التي تهدف إلى تعطيل تنفيذ الأحكام المالية عن طريق امتناع الموظف المختص بإصدار الأمر بدفع المبلغ الذي قضى به الحكم القضائي .

حيث أنه بموجب الأمر رقم 95-20المؤرخ في 17/ 07/ 1995المتعلق بمجلس المحاسبة، قرر المشرع عقوبات مالية على عاتق الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الأحكام، فقد نصت المادة 88 منه لا سيما الفقرة 11 بقولها :"التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء" .

إضافة إلى نص المادة 89 التي تقرر أن العقوبة التي يتعرض لها المخالف، هي الغرامة التي لا يمكن أن يتعدى مقدارها المرتب السنوي الإجمالي، الذي يتقاضاه المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة(2).

واستنادا إلى قانون العقوبات تنص المادة 138مكرر على أن الموظف الممتنع عمدا عن تنفيذ الأحكام القضائية يعاقب بغرامة مالية من 000 20دج إلى"000 100دج.

في الواقع ان للغرامة التهديدية قوة كبيرة في التهديد من خلال سريانها تصاعديا، ذلك أن الحكم الصادر بفرضها ليس نهائيا واجب النفاذ، بل حكم وقتي، حيث تظل الغرامة مسلطة على الإدارة إلى أن تقوم بتنفيذ التزاماتها، إن فعالية الغرامة التهديدية كوسيلة لإكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية تتجلى بصورة أكيدة في نظام المسؤولية المالية لكل موظف أدت تصرفاته إلى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام بغرامة تهديديه بسبب عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للحكم القضائي وتقرير هذه المسؤولية يخفف من المساوئ الناجمة عن تخصيص جزء من

(1)– عبد الفتاح مراد، مرجع سابق، ص188.

(2)– الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02.

الغرامة التهديدية لخزينة الدولة[1] .

المطلب الثاني : أسلوب التهديد المالي

ان الغرامة التهديدية تستهدف بشكل مباشر إكراه الإدارة على تنفيذ الأوامر، ومن ثم فهي تظهر كجزاء حقيقي، إذا ما تخلفت الإدارة عن التطابق مع الأوامر التنفيذية، وتظهر أهمية الغرامة التهديدية في جميع الحالات التي لا تكفي فيها الوسائل الأخرى لحمل الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي، إذا لم يكن قد سبق الحكم بها، والقاضي لا يلجأ إلى هذه الوسيلة غالبا إلا في الحالات التي تظهر فيها الإدارة عدم رغبتها في تنفيذ هذا الحكم [2].

وقد خطى المشرع الجزائري على خطى القضاء الفرنسي، وأخذه منه نظام الغرامة التهديدية من خلال قانون الإجراءات المدنية السابق ، و قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 إضافة إلى قانون 04/90 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، وكذلك القانون المدني.

وفي هذا المطلب نتطرق إلى أولا الغرامة التهديدية، ثانيا شروطها، ثالثا موقف القضاء الإداري الجزائري من الغرامة التهديدية.

الفرع الأول : الغرامة التهديدية

تعد الغرامة التهديدية نقلة نوعية وضمانا تابعا ناجعا وفعالا في مجال تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة .

لكن القاضي الإداري الجزائري ولأجل إلزام الإدارة على احترام وتطبيق الأحكام القضائية أجاز له أن يأمر بما شاء من إجراءات التنفيذ المتعددة وخاصة الغرامة التهديدية، والتي تعتبر انجاز عظيما للمشرع الجزائري والتي بمقتضاها استطاع ان يتخطى حاجز مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة[3] .

أولا : تعريف الغرامة التهديدية

كرس المشرع الجزائري الغرامة التهديدية في كل من قانون الإجراءات المدنية السابق

---

(1)– محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبـــار الإدارة علـــى تنفيـــذ الأحكـــام الإداريـــة، المرجـــع السابق، ص 147

(2)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص151.

(3)– عزري الزين، وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ لأحكام القضاء الإداري في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة بسكرة، العدد 20،2010،ص103.

وقانون تسوية نزاعات العمل، وقد ورد النص على هذه الغرامة في قانون الإجراءات المدنية في كل من المادتين 340 و471.

وباعتبار الغرامة التهديدية وسيلة من وسائل الضغط على إرادة المدين قصد إكراهه على تنفيذ التزامه فقد أدرج المشرع نص المادة 340 في الباب الثالث في التنفيذ الجبري لأحكام المحاكم والمجالس القضائية والعقود الرسمية، أما المادة 471 فقد جاءت ضمن الكتاب التاسع المتضمن الأحكام العامة المطبقة على الدعاوي المرفوعة أمام القضاء ، وكانت المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية السابق تنص على ما يلي :

" إذا رفض المدين تنفيذ التزام بعمل او خالف التزاما بالامتناع عن عمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر ويحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة للمطالبة بالتعويضات او التهديدات المالية ما لم يكن قد قضى بالتهديدات المالية من قبل"[1].

وفي ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يعرف المشرع الجزائري الغرامة التهديدية، تاركا ذلك للفقه والقضاء ، لذا بالرجوع إلى الفقه والقضاء الإداري المقارن يمكن ان نعرفها بأنها :

"مبلغ من المال يحكم القاضي به على المدين بدفعه عن كل يوم او أسبوع أو شهر او أي وحدة زمنية أخرى يمتنع فيها المدين عن التنفيذ العيني الذي حكم به مقترنا بتلك الغرامة"

كما عرفت بأنها : " عقوبة مالية تبعية بصفة عامة عن كل يوم تأخير ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه او حتى بقصد ضمان تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق".

وتعتبر الغرامة وسيلة غير مباشرة لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، وكذا وسيلة لحمل وإجبار الإدارة على تنفيذ تلك القرارات والقاضي الإداري هو من يقوم بتوقيعها[2] .

الحقيقة ان ما يفسر تقنين الغرامة التهديدية هو الانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء المكساة بالطابع التنفيذي ،بل وصل الأمر إلى حد رفض تنفيذ

(1)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص171- 172.

(2)– عزري الزين، مرجع سابق، ص104.

قرارات قضائية صادرة عن مجلس الدولة الجزائري باعتباره يشغل قمة الهرم القضائي في المادة الإدارية[1].

ثانيا : الغرامة التهديدية في النظام الجزائري

نظم المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 الصادر في25 فيفري 2008، نظام الغرامة التهديدية كآلية إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة خاصة بعد تفاقم هذه الظاهرة وعدم امتثال الإدارة لتنفيذ الأحكام والقرارات حيث تنص المادة 980 على انه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978، 979 ان تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها[2] .

كما وضح المشرع من خلال المادة 982 ان الغرامة التهديدية تكون مستقلة عن تعويض الضرر، فالموظف العمومي الذي أقيل من منصب عمله، إذا صدر حكم او قرار قضائي، يقضي برجوعه إلى منصب عمله ، تقوم الجهة القضائية المختصة بتوقيع غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير في تنفيذ هذا الحكم.

أما التعويض فيطلب به الموظف تعويضا عن المدة التي بقي بها دون عمل تعويضا عن الضرر المادي والمعنوي.

كما انه يجوز للجهة القضائية المختصة بتوقيع الغرامة التهديدية إلى خفضها أو إلغائها إذا استدعت الضرورة ذلك طبقا لنص المادة 984، او عدم دفع جزء منها في حالة ما إذا تجاوزت قيمة الضرر، ويأمر بدفعه إلى الخزينة (نص المادة 985).

أما في حالة عدم التنفيذ الكلي او الجزئي او في حالة التأخير في التنفيذ فان الجهة

القضائية الإدارية تقوم بتصفية الغرامة التهديدية وهذا طبقا لنص المادة 983 من القانون 09/08 الصادر في 25 فيفري 2008.

---

(1)– عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،الجزائر 2009 ، ص224.

(2)– راجع نص المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

ثالثا : الجهات المختصة بتوقيع وتصفية الغرامة

إن المشرع الجزائري في القانون الإجرائي الجديد أحال مهمة الفصل في الغرامة التهديدية إلى القاضي الإداري سواء كان قاضي موضوع او قاضي استعجالي، وهذا أما في نفس الحكم الفاصل في الدعوى أو حكم أخر لاحق للحكم القضائي الأول، وهذا ما تؤكده المواد من 980 إلى 988 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما سلطة التصفية فيختص القاضي الذي اصدر الغرامة التهديدية بتصفيتها ومراجعتها، وهذا وفقا للمادة 983 :" تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها"، ويجب الإشارة إلى انه يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية او إلغاؤها عند الضرورة (المادة 984).

كما يجوز للجهة القضائية أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي، إذا تجاوزت قيمة الضرر ، أو تأمر بدفعه إلى الخزينة العمومية (المادة 985 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد)[1] .

الفرع الثاني : شروط توقيع الغرامة التهديدية ومميزاتها

أولا : شروط توقيع الغرامة التهديدية

يشترط لتوقيع الغرامة التهديدية تدابير معينة لأجل تنفيذ الحكم أو القرار القضائي، وهذا يعني انه لا محل لتوقيع الغرامة التهديدية، إذا لم تأمر الجهة المختصة قضائيا بتدابير تنفيذية، إذن الشروط هي :

1 – أن يتعلق الالتزام المنصب على المدين بالقيام بعمل او الامتناع عن العمل.

2 – أن تخالف الإدارة ذلك الالتزام الواقع على عاتقها[2].

3 – لا يشترط لتوقيع الغرامة التهديدية ضرورة تقديم طلب من صاحب الشأن إذ توحي صياغة المادتين 980 و 981 بأن للمحكمة أن تحكم بها تلقائيا متى قدرت أنها لازمة لإكراه الإدارة على اتخاذ التدابير المطلوبة لتنفيذ الأمر الحكم او القرار القضائي، ويفسر هذا الوضع

---

(1)– عزري الزين، مرجع سابق، ص106.

(2)– لحسن بن شيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، ط2، دار هومة، 2006، مرجع سابق، ص494.

إرادة واضعي قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منح القاضي الإداري دورا ايجابيا في المنازعة الإدارية، وذلك عن طريق منحه هامشا كبيرا من حرية تقدير إلزامية الغرامة التهديدية.

وطبقا للمادة 987 لا يجوز تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية من اجل استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ حكمه النهائي، وطلب الغرامة التهديدية لإكراه الإدارة على التنفيذ الا بعد رفض التنفيذ من طرف الإدارة وانقضاء مهلة ثلاثة(03) أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي لحكم المحكمة الإدارية[1] .

الفرع الثالث : موقف القضاء الإداري الجزائري من الغرامة التهديدية

أولا : موقف المحكمة العليا

إن المطلع على قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بشأن إمكانية إصدار حكم أو قرار قضائي يتضمن توقيع غرامة تهديدية ضد إدارة عمومية يلاحظ التذبذب في المواقف من نفس الجهة.

أ: الموقف المؤيد لتسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارات العمومية:

يتجلى الموقف المؤيد للمحكمة العليا لتسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارات العمومية من خلال بعض القرارات الصادرة عن غرفتها الإدارية منها:

– القرار الصادر في 21 أفريل 1965 (قضية زرميط) والذي حملت فيه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الإدارة مسؤولية عدم تنفيذ أحكام القضاء وهذا على أساس الخطأ الجسيم[2].

وتأكد ذات التوجه في القرار الصادر عن ذات الغرفة بتاريخ 20 جانفي 1979 حين إمتنع والي الجزائر على تنفيذ قرار قضائي. الأمر الذي نتج عنه تحميلها المسؤولية خاصة وأن الإمتناع عن التنفيذ لا يتعلق بأي سبب ناتج عن ضرورات النظام العام ولأن سلوكها على هذا النحو يعتبر غير شرعي[3].

---

(1)– عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص181.

(2)– حسين فريحه،تنفيذ قرارات القضاء الإداري بين الواقع والقانون، مجلة المفكر،كلية الحقوق،جامعة بسكرة، 2007,العدد 2، ص127

(3)– نفس المرجع ،ص127

– القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 1995.05.14 قضية السيد (ب–م) ورئيس المجلس الشعبي البلدي والذي جاء فيه :

حيث أن المستأنف طالب من المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس تنفيذ القرار الصادر في 1993.06.06 من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وأن هذه الأخيرة رفضت الاستجابة لطلبه أن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعنت تجاه السيد (ب م) يجب تعويضه بناءا على غرامة تهديدية.

لكن حيث أن المبلغ الممنوح أي 2000 دج عن كل يوم زهيد ويجب رفعه إلى 8000 دج.[1]

وهكذا يتضح لنا من خلال هذا القرار التاريخي الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن المحكمة تبنت فكرة تسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارة في حال ثبوت امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء, وهو المسلك ذاته الذي تجسد في قرارات قضائية أخرى.

ب:الموقف المعارض لتسليط غرامة تهديدية ضد الإدارات العمومية

ففي قرار لها تحت رقم 115.284 مؤرخ في 1997.04.13 قضية ب م ضد بلدية الأغواط منشور في المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا لسنة 1998 العدد 01 ذهبت الغرفة الإدارية إلى القول [2] : "حيث أنه لا سلطة للقاضي الإداري على ضوء التشريع والاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية الحاليين في الحكم على الإدارة بغرامات تهديدية لإجبارها على تنفيذ القرارات القضائية المنطوق بها ضدها.

حيث أن رفض الامتثال لمقتضيات قرارات الغرفة الإدارية للمجالس والمحكمة العليا الحائزة لقوة الشيء المقضى فيه والذي يصدر عن سلطة عمومية يعد من جهة تجاوزا للسلطة ومن جهة أخرى عنصرا منتجا لمسؤوليات السلطة العمومية. وأنه طبقا لمقتضيات المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية فإن المستأنف يمكنه رفع دعوى بهدف الحصول على التعويض إذا كان يرى أن المستأنف عليها رفضت القيام بالإلزام القضائي بالأداء الواقع على عاتقها ولكنه لا يمكنه في ظل التشريع الحالي والاجتهاد القضائي الحصول على حكم بغرامة تهديدية ضد المستأنف عليها. "

---

(1)– لحسن بن شيخ اث ملويا ، الملتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول، دار هومة الجزائر،2002،ص33.

(2)– حمدي باشا عمر, مبادئ الاجتهاد القضائي في مادة الاجراءات المدنية,دار هومة الجزائر 200, ص 95 .

ومن هنا نستنتج أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا لم تستقر على موقف واحد بخصوص إمكانية أو عدم إمكانية تسليط غرامة تهديدية ضد الإدارات العمومية في حال امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء وثبوت هذا الامتناع في محاضر رسمية.

ثانيا:موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية

إن الدارس لقرارات مجلس الدولة الجزائري ومنذ نشأته 1998 سواء تعلق الأمر بالقرارات المنشورة أو غير المنشورة يستنتج أن قضاء مجلس الدولة مستقر على مبدأ واحد وموقف ثابت أنه لا يجوز إصدار حكم قضائي ضد الإدارات العمومية يتضمن الإعلان عن غرامة تهديدية تلزم الإدارة بدفعها في حال عدم تنفيذها لأحكام القضاء. ويمكن للمحكوم له جبر الضرر برفع دعوى تعويض وهو ما تجلى في قرارات كثيرة نذكر منها :

أ-القرار رقم 014989 المؤرخ في 2003.04.08 الغرفة الخامسة قضية ك.م ضد وزارة التربية الوطنية [1] حيث أقر مجلس الدولة في القرار المذكور المبدأ التالي أن الغرامة التهديدية ينطق بها القاضي كعقوبة, وبالتالي ينبغي تطبيق مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات ولا يجوز للقاضي النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد قانون يرخص بها.

وهكذا تصدى مجلس الدولة الجزائري بالامتناع عن توقيع غرامات تهديدية ضد الإدارات العمومية بحجة أن الأمر يتعلق بجريمة, وهذه الأخيرة تخضع لمبدأ شرعية التجريم والعقاب الذي يقتضي وجود نص واضح وصريح يثبت ويؤكد مسؤولية الإدارة.

ولقد لقي هذا التكييف والربط إنتقادا كبيرا من جانب الفقه في الجزائر حيث ذهب الأستاذ غناي رمضان إلى القول أن مجلس الدولة أعطى للغرامة التهديدية مفهوما غير مألوف عندما إعتبرها في القرار المذكور بمثابة عقوبة تخضع لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات في حين أنها وسيلة من وسائل تنفيذ الأحكام. كما أن العقوبة هي أقوى أنواع الجزاء وتمس عادة الأفراد في حرياتهم بالأساس[2].

ب-القرار رقم 012411 بتاريخ 2004.04.06 الصادر عن مجلس الدولة الغرفة الثالثة فهرس 272 قضية بوخالفة عيسى ضد بلدية بن سرور غير منشور, ذهب مجلس الدولة لتبرير رفض تسليط غرامة تهديدية ضد الإدارة المدعى عليها إلى القول : " حيث أن القضاء الإداري

(1)- فاضل الهام، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية دراسة مقارنة مذكرة ماجستير، جامعة قالمة, 2005, ص56.

(2)- رمضان غناي, عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية،مجلة مجلس الدولة العدد 4، 2003 ، ص 145

لا يمكنه أن يلزم الإدارة بفعل شيء وعدم فعله, وحيث أن الغرامة لا تسلط على الإدارات مما يجعل طلب المستأنف غير مؤسس.

ثالثا: تبرير الموقف المعارض لتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة

ذهبت المستشارة ليلى زروقي في تبرير موقف جهة القضاء الإداري في الجزائر المجسد في الامتناع عن توجيه غرامات تهديدية ضد الإدارات العمومية إلى القول : " يرجع امتناع القاضي الإداري عن شمول حكمه على الإدارة بالغرامة التهديدية للضغط عليها وإجبارها على التنفيذ, وبالتالي عدم تطبيق نص المادة 471 من قانون الإجراءات المدنية إلى أن السلطة القضائية ليست من شأنها تنفيذ القرارات الصادرة في القضايا الإدارية, وذلك طبقا للمادة 320 من قانون الإجراءات المدنية, فالإدارة هي من يقع عليها تنفيذ الحكم الذي يلزمها وفي حالة رفضها فإنه يتعين الرجوع إلى القاضي لطلب التعويض وذلك بعد استنفاذ طرق التنفيذ القانونية "(1)

وبالرجوع للمادة 320 من قانون الإجراءات المدنية التي ارتكزت عليها المستشارة لتبرير موقفها وكذلك موقف مجلس الدولة لا نجدها على الإطلاق تشير إلى إعفاء الإدارة من الخضوع للغرامة التهديدية. فالمادة المحتج بها ذكرت منطوق الصيغة التنفيذية الواجب توافرها في الحكم أو القرار حتى يكون قابلا للتنفيذ سواء صدر عن جهة القضاء العادي أو القضاء الإداري, كما وأن مبدأ عدم جواز إصدار القاضي الإداري أوامر للإدارة لا يمكن توظيفه وإعماله بنظرنا إن تعلق الأمر بتنفيذ أحكام القضاء.

رابعا:الآثار القانونية للموقف القضائي المعارض لتوقيع الغرامة التهديدية

لا شك أن منع القاضي الإداري من تسليط غرامات تهديدية ضد الإدارات العمومية بموجب الاجتهاد القضائي المكرس من جانب مجلس الدولة الجزائري يخلف جملة من الآثار السلبية يمكن إجمالها فيما يلي :

أ-التقليل من شأن الأحكام القضائية :

سبق بيان أن الدستور الجزائري كفل للأحكام القضائية حجية التنفيذ وألزم مختلف أجهزة الدولة بالتقيد بمضمونها والإمتثال إليها وتطبيقها في كل مكان أيا ما كان الظرف, كما نص الدستور على وجوب إصدار الأحكام باسم الشعب. وينجم عن عدم إمكانية إصدار غرامات

(1)- نشرة القضاة الصادرة عن مديرية البحوث وزارة العدل، العدد 54، 2002،ص187

تهديدية ضد الإدارات العمومية رغم صدورها باسم الشعب واكسائها بالطابع التنفيذي التقليل من شأن هذه الأحكام. فما الفائدة أن يحكم القاضي الإداري بإدماج موظف في منصب عمله بعد إلغاء لقرار الفصل إذا كان باستطاعة الإدارة المعنية بالتنفيذ الامتناع عن التنفيذ وبالتالي عدم إدماج المحكوم له, وهذا سلوك من جانبها ينم عن تمرد واضح ومعلن عن تنفيذ أحكام القضاء وتطاول على السلطة القضائية.

ب-المساس بأبرز معالم دولة القانون :

إن من أبرز مظاهر دولة القانون أن يحتكم المتنازعون إلى القضاء سواء العادي أو الإداري. وإذا صدر الحكم وصار تنفيذيا تعين الإمتثال لمضمونه من قبل الأفراد والهيئات. فلا شخص فوق القانون وكل ملزم بالخضوع لأحكام القضاء.

ومن هنا فإنه ينجم عن عدم إمكانية توقيع غرامات تهديدية ضد الإدارات العمومية المساس بإبراز معالم دولة القانون. فكأنما الحكم القضائي لا يجد له طريقا للتنفيذ إذا قدرت الإدارة أن هذا الحكم ينبغي أن لا ينفذ. ويا ليت التأسيس والتبرير بني على مقتضيات المحافظة على النظام العام, بل الأمر وفي الغالب يكون بعيدا كل البعد عن ذلك. بل قد يبنى على أسباب ذاتية أو شخصية.

جـــ-الحكم بنفاذ استمرارية قرار إداري غير مشروع :

إذا كان قاضي الإلغاء هو قاضي الدفاع عن مبدأ المشروعية, فإن هذه المهمة تفرض عليه التصريح بإلغاء كل قرار غير مشروع على أن يبرز وجه اللامشروعية سواء بخرق قواعد الاختصاص أو الإجراءات والأشكال وغيرها من وجه البطلان، ومتى صرحت جهة القضاء المختصة بإلغاء قرار إداري وسببت حكمها أو قرارها, فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء يعني ببساطة نفاذ واستمرار سريان القرار الإداري الذي صرح القضاء وباسم الشعب بإلغاءه.

فلو أخذنا نفس المثال السابق وتعلق القرار القضائي بإلغاء قرار تأديبي موضوعه الفصل وحكمت جهة القضاء بالإدماج, فإن إمتناع الإدارة بإدماج الموظف والاعتراف له بحق العودة أو الرجوع إلى منصب عمله يعني استمرارية ونفاذ قرار العزل رغم تصريح القضاء بإلغاءه . وهذا وجه أخر من أوجه انتهاك مبدأ المشروعية الذي يلزم الإدارة بالخضوع للقانون والأحكام القضاء.

د-إمتداد عدم التنفيذ خارج دعوى الإلغاء :

إن الترخيص لجهة الإدارة بإمكانية عدم تنفيذ أحكام القضاء ومنع إصدار غرامات تهديدية ضدها أياما كان تبريره ينجم عنه تمردها وعدم تنفيذها لأحكام القضاء خارج دعاوى الإلغاء, كالأحكام المتعلقة بدعوى التفسير [1]، فإذا فسر القضاء الإداري قرارا إداريا على نحو معين, وبلغ الموظف جهة الإدارة بتفسير القضاء فلا شيء يجبرها بهذا التفسير وبإمكانها أن تتمرد عليه هو الآخر ولا تنفذ منطوق القرار القضائي. وليس أمام المعني سوى رفع دعوى تعويض قياسا على حالة عدم تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية.

و-المساس الواضح بالأحكام الدستورية :

إن المادة 145 من دستور 1996 تلزم الإدارات بتنفيذ أحكام القضاء أيا كان الظرف والمكان. فكيف يمكن إستيعاب عدم إمكانية تسليط غرامات تهديدية ضد الإدارات العمومية رغم ثبوت فعل الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي[2].

المطلب الثالث : إجـــراءات تنفيذ القرار القضائي المتضمن إدانة مالية ضد الإدارة من قبل الخزينة

على غرار القانون الفرنسي، فإن المشرع الجزائـــري قـــد حـــدد طريقـــة فعالـــة تؤدي إلى حتمية تنفيذ الأحكـــام والقـــرارات ذات المضمون المـــالي الصـــادرة ضد الإدارة، إن الأمـــر يتعلـــق بالقـــانون رقـــم 02/91 المـــؤرخ فـــي 08 جانفي 1991 والذي يجعل مهمة تنفيذ الأحكام والقـــرارات القضائية الصـــادرة ضد الإدارة مـــن اختصاصات أمين الخزينة على مستوى الخزينة[3]

وسواء تعلق الأمر بتنفيذ الأحكـــام والقـــرارات بـــين الإدارات العموميـــة فيمـــا بينها[4]، أو بين الأفـــراد والإدارة العموميـــة فإنـــه فـــي الحـــالتين يتعـــين أولا تبليـــغ

---

(1)- عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة, الجزائر،2002 ، ص109.

(2)- نصت المدة 145 من دستور 1996 مايلي" على كلّ أجهزة الدّولة المختصة أن تقوم، في كلّ وقت وفي كلّ مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء".

(3)- يوسفي صالح، رئيس الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء باتنة، يوم دراسي حول إشكالات التنفيذ في المادة الإدارية، الخميس 11 مارس 2010، بمجلس قضاء باتنة، ص 02.

(4)- راجع نص المادة الأولى من القانون 91/02، المرجع السابق

الإدارة المحكوم ضدها بالقرار القضائي الممهور بالصـــيغة التنفيذيـــة، فإذا رفضت التنفيذ يسلم المحضر القضائي للمدعي محضرا بالامتنـــاع عـــن التنفيـــذ، حيـــث يلجـــأ بموجبه إلى أمين الخزينة العمومية.[1]

وعليه سوف نقوم بشرح إجراءات التنفيـــذ مـــن قبل الخزينـــة عنـــدما يكـــون التنفيذ بين إدارتين عموميتين أولا و نتطرق أيضا إلـــى إجـــراءات التنفيـــذ التي يتخذها الأفراد ضد الإدارة عن طريق الخزينة ثانيا.

الفرع الأول: إجراءات التنفيذ عندما يكون النزاع بين إدارتين عموميتين

فيما يخص تنفيذ الأحكـــام والقـــرارات القضائية الإداريـــة المتعلقـــة بإدانـــات مالية ما بين الإدارات العمومية فإنها تخضع لـــنفس القـــانون السابق الـــذكر، حيـــث يجب أن تتقدم الإدارات المحكوم لهـــا بعريضة إلـــى خزينـــة الولايـــة لمقـــر الهيئـــة المدنية مصحوبة بما يلي:

-نسخة تنفيذية من الحكم القضائي.

-كل الوثائق والمستندات التي تثبت بـــأن جميـــع المساعي لتنفيـــذ ذلـــك الحكـــم أو القرار بقيت دون جدوى لمدة أربعة أشهر [2] مـــن تـــاريخ إيـــداع الملـــف لـــدى القـــائم بالتنفيذ (المحضر القضائي)، ومن هذه الوثائق نجـــد محضر الامتنـــاع عـــن التنفيـــذ الذي يعده المحضر القضائي.

ويقوم أمين الخزينة العمومية من الناحية العلميـــة بإرسال نسخة مـــن الملـــف إلى الإدارة المنفذ عليها لورود إمكانية تنفيـــذها للحكـــم أو القـــرار بشكل ودي بينهـــا وبين المحكوم له، في حين أن المـــادة الثالثـــة الفقـــرة الأولـــى مـــن القـــانون 02/91 أجازت للأمين الخزينة العمومية أن يأمر تلقائيا بسحب مبلـــغ الـــدين مـــن حسابات الإدارة المحكوم عليها لصالح إدارة أخرى.[3]

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد أوجبـــت عليـــه القيـــام بهـــذه العمليـــة فـــي أجل لا

---

(1)– مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزء الثاني، 2005، ص.346

(2)– راجع نص المادة 2 من القانون 91/02، المرجع السابق

(3)– راجع نص المادة 3 من القانون رقم 02/91، المرجع السابق

يتجاوز شهرين من يوم إيداع الطلب لدى الخزينة.

وقد أجازت المادة الرابعة من القانون السابق للأمـــين الخزينـــة العموميـــة تقـــديم كل طلب يراه مفيدا للأجل التحقيق للنائـــب العـــام أو أحـــد مساعديه لـــنفس الجهـــة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار القضائي.[1]

وقد ركزت الفقرة الثانية من المادة الرابعة على أن الطلـــب الـــذي يقدمـــه أمـــين الخزينة العمومية إلى النائب لا يعتبر مبررا لتجاوز مهلـــة التسديد التـــي ألـــزم بهـــا المشرع أمين الخزينة لسحب مبلغ التعويض من الإدارة المحكوم عليها.

الفرع الثاني: إجراءات التنفيذ من قبل الخزينة في حالة كون الحكم لصالح الأفراد

أما بالنسبة للقرارات والأحكام الصـــادرة لصـــالح الأفـــراد ضد الإدارة، فإن المادة الخامسة من القانون 02/91 تنص مـــا يلـــي: "يمكـــن أن يحصل علـــى مبلـــغ الديون لدى الخزينـــة العموميـــة وبالشروط المحـــددة فـــي المـــواد 6 ومـــا يتبعهـــا المتفاوضون المستفيدون من أحكام القضاء التـــي تتضمن إدانـــة الدولـــة والجماعـــات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

وتخص هذه الحالة كل القـــرارات القضائية بـــدون تميـــز بـــين القـــرارات الصادرة عن القضاء الفاصل فـــي المـــواد الإداريـــة وغيـــر الإداريـــة (المدنيـــة) [2] وتشير نفس المادة السابقة الـــذكر إلـــى الأحكـــام والقـــرارات المتضمنة تعويضات فقط.

ويجب على المحكوم له أن يتقدم إلى أمـــين الخزينـــة العموميـــة بالولايـــة التـــي يقع فيها موطنه، بالملف المتكون من:

-عريضة مكتوبة، تشمل اسم ولقب المعنـــي بـــالأمر وموضوع الطلـــب والتـــاريخ الذي كتبت فيها العريضة.[3]

-نسخة تنفيذية للحكم أو القرار المتضمن إدانة مالية للهيئة المحكوم عليها.

كل الوثائق والمستندات التي تثبت بـــأن إجـــراءات التنفيـــذ عـــن طريـــق المحضر القضائي

(1)- راجع نص المادة 4 من القانون رقم 02/91، المرجع السابق

(2)- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 308.

(3)- إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، المرجع السابق، ص264.

بقيت طيلة شهرين بدون نتيجة ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ أي المحضر القضائي[1] ونقصد هنا محضر الامتناع عن التنفيذ من قبل المحكوم عليه.

- رقم حساب المستفيد من التنفيذ.
- رقم وعنوان حساب الهيئة الصادر ضدها الحكم.
- بيان يسلم من طرف النائب العام التابع للمحكمة التي أصدرت الحكم يقر فيه بعدم وجود طعن في الحكم.

وعلى أمين الخزينة العمومية أن يسدد للمحكوم له مبلغ الدين خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر إبتدءا من تاريخ إيداع الطلب [2].

ويسمح القانون لأمين الخزينة العمومية أن يقدم كل طلب مفيد للنائب العام للتحقيق في الموضوع، لكن على ألا يتجاوز ذلك مهلة التسديد المذكورة سابقا[3]

ونلاحظ أن الشروط السابقة لاسيما شرط بيان حساب الهيئة المنفذ عليها يثير الاستغراب ذلك أن التكليف يصعب على الدائن تحقيقه ومعرفته وهو من السهولة بمكان معرفته من طرف الخزينة، لأنها أدرى بهذه المسائل، لذلك يكفي أن يقدم الفرد عنوان أو موطن الإدارة المسؤولة عن التنفيذ[4]

وإذا تحققت الشروط السابقة الذكر، فإن أمين الخزينة العمومية يبدأ في اتخاذ الإجراءات التنفيذية وقد تختلف الإجراءات التنفيذ حسب الهيئة أو الإدارة المسلط عليها التنفيذ، ونبين ذلك كالآتي.

أولا: إذا كانت الهيئة المحكوم ضدها لا تخضع في تسيرها المالي لمحاسب عمومي

وهذه الهيئة قد يكون لها رقم حساب لدى الخزينة المسؤولة عن التنفيذ أو لدى خزينة أخرى.

---

(1)- راجع نص المادة السابعة من القانون 02/91، المرجع السابق

(2)- راجع نص المادة الثامنة من القانون رقم 02/91، المرجع السابق.

(3)- راجع نص المادة التاسعة من القانون رقم 02/91، المرجع السابق.

(4)- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 315.

1 حالة كون الهيئة المنفذ عليها لها حساب لدى الخزينة المسؤولة عن التنفيذ

إذا كانت للهيئة المدانة رقم حساب لـــدى الخزينـــة العموميـــة المسؤولة عـــن التنفيذ، فإن أمين الخزينة يقوم بسحب المبلغ المحدد فـــي القـــرار أو الحكـــم القضائي من رقم حساب الهيئة المحكـــوم ضدها، ويحولـــه إلـــى الحساب رقـــم 038-302 المخصص لتنفيذ أحكام القضاء[1] المقضي بـــه لصـــالح الأفـــراد والمتضمنة إدانـــات مالية للدولة وبعض الهيئات التابعة لها وبعـــد هـــذا التحويل يشعر الهيئـــة المعنيـــة بعملية السحب والتحويل، ثم يقوم بتحويل المبلغ إلـــى رقـــم حساب الـــدائن المحكـــوم لصالحه.

وبصفة عامة تكون الهيئات العامـــة تتمتـــع بالاستقلالية الماليـــة وبـــذلك يعـــد أمين الخزينة العمومية في هـــذه الحالـــة ماسك لحساباتها وأرصـــدتها، لكـــن يثـــار إشكال في حالة التنفيذ ضد الجماعات المحلية والمؤسسات العموميـــة فـــي حالـــة عـــدم وجود أرصدة كافية لتسديد مبلغ منطوق الحكم أو القـــرار فإن هـــذا الإشكال يعيـــق عملية التنفيذ ولو مرحليا وقد يكون التنفيذ جزئيا[2]

2 - حالة كون الهيئة المنفذ عليها تملك حساب مفتوح لدى خزينة أخرى

إذا كانت الإدارة أو الهيئة المحكوم عليها تملـــك حساب مفتـــوح لـــدى خزينـــة عمومية أخرى، فإن أمين الخزينة المكلـــف بالتنفيـــذ، يشعر أمـــين الخزينـــة الثانيـــة ويرسل له نسخة من الملف ويطلب منه تحويل المبلغ إلـــى خزينتـــه، ثـــم يتخـــذ بعـــد ذلك الإجراءات السابق ذكرها.

ثانيا: إذا كانت الهيئة المحكوم ضدها تخضع في تسيرها المالي لمحاسب عمومي

إن التنفيذ قد يصعب نوعا ما، إذا ما كانت الهيئة المحكوم ضدها تخضع لنظـــام المحاسبة العامة، الذي يؤدي إلى عدم صرف أي مبلغ أو أية نفقة غير معتمدة مسبقا مـــن قبل المشرع، وهذا ما يطبق بصفة خاصة على ميزانية الدولة، وحسب مـــا جاءت بـــه التعليمة الوزارية رقم 06/034 الصادرة بتاريخ 1991/05/11 المتعلقة بهذا الشأن، فأن الإجراءات التنفيذية

---

(1)– راجع نص المادة السادسة من القانون رقم 02/91، المرجع السابق

(2)– عكاشة دحة، أمين خزينة ولاية باتنة، يوم دراسي حول التبليغ الرسمي وإجراءات التنفيذ ضد الإدارة والمؤسسات ذات الصبغة الإدارية، المديرية الجهوية للخزينة، خنشة 11 مارس 2010، ص02.

تتم على النحو التالي:[1]

* إذا كانت الهيئة التي تخضع للمحاسب العمومي لها حساب مفتوح لـــدي الخزينـــة المكلفة بالتنفيذ، فان أمين الخزينة يوجه لها أمرا بتحرير الإذن بالصرف لحساب الخزينة لاتخاذ الإجراءات التنفيذية السابق ذكرها.

وتلتزم الهيئة المحكوم ضدها بتحرير هذا الإذن خلال شهرين ابتداء من تاريخ توجيه الأمر بالتنفيذ، وفي حالة امتناعها عن اتخاذ الإذن بالصرف خلال هذه المدة، فـــان أمـــين الخزينة يحل بقوة القانون محل الهيئة المسؤولة ويصدر بدلها الإذن بالصـــرف للحساب المخصص بتنفيذ الأحكام لدى الخزينة.

* أما إذا كانت الهيئة المدانة لها حساب مفتوح لدى خزينة أخري، فان أمين الخزينة المكلف بالتنفيذ يطلب من أمين الخزينة الثانية اتخاذ الإجراءات السابق ذكرها ثم تحويل المبلغ إلى خزينته، بشرط أن تتم كل هذه الإجراءات خلال 03 أشهر ابتداء مـــن تـــاريخ طلب الخزينة الثانية بالتنفيذ.

ثالثا: حالة كون الهيئة المحكوم ضدها لها حساب مفتوح لدى مؤسسة مالية

إذا كانت الهيئة الإدارية المحكوم ضدها لهـــا حساب مفتـــوح لـــدى مؤسسة مالية كالبنك مثلا، فإن أمين الخزينـــة العموميـــة المرفوعـــة أمامـــه العريضة يوجـــه أمرا إلى المؤسسة المالية التي تملك حساب الهيئة المسؤولة مـــن أجل خصـــم المبلـــغ من حسابها وتحويله إلى حساب الخزينة فـــي أجل لا يتجـــاوز الثلاثـــة أشهر مـــن تاريخ إيداع الطلب [2] وإذا لم تلتزم المؤسسة الماليـــة بـــذلك خلال هـــذه المـــدة، فـــان أمين الخزينة يحل بقوة القانون محلها ويسحب مباشرة المبلـــغ مـــن حساب المؤسسة المالية المكلفة بالتنفيذ، ثم ترجع هذه الأخيـــرة بخصـــم المبلـــغ مـــن الهيئـــة المحكـــوم ضدها [3] وليقوم بعد ذلـــك أمـــين الخزينـــة العموميـــة بتحويل المبلـــغ إلـــى حساب الشخص المحكوم لصالحه ويكون خصم المبلغ مـــن حساب الهيئـــة المحكـــوم عليهـــا من قبل الخزينة العمومية مدعما دائما بالنسخة التنفيذية للحكم أو القرار القضائي.

(1)– بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 318.

(2)– إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، المرجع السابق، ص269.

(3)– بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 319.

أما إذا كانت خزينة أخرى هي التي تملك حساب المؤسسة المالية فان التحويل يـــتم عن طريق القناة رقم 005-510 المخصصة " للنفقـــات المتنوعـــة التـــي تحـــول إلـــى المحاسبين العموميين." إلى الخزينة المكلفة أصلا بالتنفيذ ثم تتخـــذ إجـــراءات التحويل للحساب المخصص لتنفيذ الإحكام ثم إلى رقم حساب الدائن.

هذه هي مجمل الإجراءات التي يتخذها التنفيـــذ الجبـــري للأحكـــام والقـــرارات المتضمنة إدانات مالية ضد الإدارة في التشريع الجزائري، حيث يكتسي هـــذا الأسلوب أهمية بالغة، بحيث يجعل الإدارة المحكوم عليها في موقف صعب، فإما أن تنفذ الحكـــم أو القرار اختياريا أو تتخذ ضدها إجراءات تنفيذية جبرية.

وما يمكن أن نستخلصه من هذا الفصل هو أن وسائل التنفيذ المعمـــول بهـــا ضد الإدارة لحملها على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية هي وسائل لها آثار إيجابية على تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الإدارة حيث رأينا أن:

– استعمال أسلوب المسؤولية الشخصية للموظف له أثر كبير في حث هذا الأخيـــر على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية لما لهذه المسؤولية خاصة منها الجنائيـــة في ردع الموظف وتحميله مسؤولية عدم التنفيذ، حيث بينا أن المشرع الجزائـــري جـــرم فعل الامتناع عن التنفيذ وذلك في قانون العقوبات الجزائري في نص المادة 138 مكـــرر فضلا عن المسؤولية المدنية والتأديبية التي يتعرض لها الموظف تصل إلى حد فصله من الوظيفة التي يشغلها.

–إن الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية المسلطة على الإدارة جاء بعد انتقادات كثيرة لتجاهل المشرع الجزائري لها وعدم تقنينها بصفة مفصلة في قـــانون الإجـــراءات المدنية السابق، حيث جاء قانون 09/08 ليزيل الغموض عن الغرامـــة التهديديـــة ضد الإدارة في حالة امتناعها عن التنفيذ، إذ أصبح للقاضي الإداري أن يسلط على الإدارة أو أحد الهيئات التابعة لها غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير عن التنفيذ أو امتناع عن التنفيذ.

– وقد بينا استعمال المشرع أسلوب التنفيذ عن طريق الخزينة العمومية حيث أن لهذا النظام المعتمد على القانون رقم 02/91 يتعلق فقط بالأحكام والقرارات المتعلقة بالتعويض أي أن القرارات القضائية بالإلغاء مستبعدة من هذا الأسلوب، حيث أن الخزينة العموميـــة تقوم

بالتنفيذ على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ بقوة القانون وذلك بسحب مبلغ الـــدين مـــن حسابها جبرا إذ أن هذا الأسلوب ساعد الأفراد والأشخاص التخلص من التعسف الـــذي تبديه الإدارة اتجاههم عن طريق امتناعها عن تنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة لصالحهم.

وفي الأخير نجد أن هذه الأساليب قد جاءت بناءا على ظروف وتجـــارب عاشها النظام القانوني مما يؤكد تطورها بتطور الوعي الاجتماعي والسياسي لكل نظام، الشيء الذي يجعلنا نؤكد بأن هذه الأساليب لا يمكن أن تتوقف عند هذا الحد، بل هي في تطـــور مستمر إلى حين بلوغ الأسلوب الأمثل في التنفيذ ضد الإدارة.

ولضمان تنفيذ القرارات القضائية يبقى على عاتق الإدارة العمل بالقـــانون والتنظيم حتى تخرج من دائرة التعسف في تصرفاتها واحترام ما يفصل بـــه القضاء الإداري وفي الحالتين تصبح الإشكالات في التنفيذ إن لم تكن منعدمة تكون شاذة كما يبقى على القضاء الإداري العمل في نفس الظروف، وتبنى دولة القـــانون بممارسة الرقابـــة القضائية بارتياح وتحمي الحريات والحقوق[1].

(1)– يوسفي صالح، رئيس الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء باتنـــة، يـــوم دراسي حـــول إشكالات التنفيـــذ فـــي المادة الإدارية، المرجع السابق، ص.03

خاتمـة

وهكذا نصل إلى ختام هذا البحث الذي تطرقنا فيه إلى تنفيذ القرار القضائي الإداري ونظرا لفاعلية تنفيذ الحكم القضائي و تكريس استقلاليته الواقعية.

ففي هذا البحث تناولنا معنى الوسائل القانونية لإرغام الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية والذي تطرقنا فيه إلى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر التنفيذ الصادرة ضد الإدارة، تم تطرقنا إلى ماهية الغرامة التهديدية في النظام الجزائري، وكذلك تنفيذ أحكام التعويض عن طريق الخزينة العمومية وفقا للقانون 02/91، فعرجنا على الجزاءات المترتبة عن عدم التنفيذ، وهذا من خلال التطرق إلى الحماية من جرائم الامتناع عن التنفيذ سواء المرتكبة من قبل الشخص الشاغل للوظيفة أو الشخص العادي، وكذا المسؤولية الإدارية.

وفي الأخير وصلنا إلى أهم الاستنتاجات و التوصيات، و أهم ما يمكن استخلاصه من دراستنا لهذا الموضوع

أن ظاهرة امتناع عن تنفيذ أحكام القضاء باتت واقعا ملموسا ومعاشا لا يمكن حجبه أو إنكاره. وأن هذه الظاهرة تتسع يوما بعد يوم. وأنها طالت قرارات الغرف الإدارية بالمجالس القضائية كما مست القرارات القضائية الصادرة عن الهيئات العليا كالمحكمة العليا ومجلس الدولة، إذ يحاول المشرع الجزائري إيجاد الحلول الكفيلة لجبر الإدارة على التنفيذ ولعل أبرز ما تناوله المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو نصه صراحة على جواز الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة وكذلك اعتراف المشرع الجزائري للقاضي الإداري بالحق في توجيه أوامر للإدارة للمحافظة على الحريات الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رغم الحظر المفروض عليه في قانون الإجراءات المدنية السابق.

كما ان النظام الذي أوجده المشرع المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء له القوة على جبر الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية ذات المضمون المالي دون القرارات القاضية بالإلغاء، حيث أن هذا القانون يسمح للأشخاص الذين لديهم أحكام وقرارات قضائية ضد الإدارة من تنفيذها وذلك عن طريق الخزينة العمومية.

وعلى ضوء هذه النتائج سجلنا الاقتراحات التالية:

-ضرورة الإسراع في مراجعة قانون الإجراءات المدنية والإدارية على نحو يجعل من

أحكام القضاء في المادة الإدارية مشمولة بالنفاذ تحت غرامة تهديدية تذكر في صلب الحكم الفاصل في النزاع.

-ضرورة تحديد الموظف المعني بالتنفيذ بكل دقة ووضوح، لأن من الأسباب التي أعاقت المسؤولية الشخصية للموظف هو صعوبة اكتشاف الموظف الذي ارتكب فعل الامتناع، لأن الامتناع لا يكون دائما من عمل موظف واحد وقد ترفض الإدارة نفسها تحديد اسم الموظف المسؤول عن التنفيذ.

-إنشاء لجنة مختصة على مستوى مجلس الدولة ومجالس القضاء مكلفة بدارسة المنازعات الخاصة بالتنفيذ وتتابع الإشكالات القائمة بالتنفيذ .

-تشديد العقوبة ضد ممثلي الشخص المعنوي .

-تضمين النصوص القانونية الخاصة بتنظيم الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة قواعد منظمة، و أكثر وضوحا لتسهيل عملية التنفيذ.

قائمة المراجع

أ/-الكتب :

01-أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديــوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

02-الفتاح مراد، جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع، دار الكتاب والوثائق، مصر، 1998.

03-بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

04-ثروت عبد العال احمد، الإشكالات الوقتية في التنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية،2005.

05-حسين فريجة ،المنازعات الإدارية ، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ،2010

06-حمدي باشا عمر, مبادئ الاجتهاد القضائي في مادة الاجراءات المدنية, دار هومة الجزائر،2002,

07-حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

08-حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، 1996.

09- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي،ط8 ،القاهرة، سنة 1996.

10-عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010،

11-عبدالرؤوف هاشم بسيوني، إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

12- عثمان خليل، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1950 .

13- عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،الجزائر2009 .

14-عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.

15-عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة, الجزائر،2002

16-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية ، 2003.

17-لحسن بن شيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، طبعة 2،دار هومة، الجزائر،2006.

18-محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010

19-محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.

20- مسعود شيهوب – المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة – دراسة مقارنة ، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية سنة 2002.

21-مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزء الثاني، 2005.

22- منير العكش، أميركا و الإبادات الجماعية، الطبعة الاولى، دار رياض الريس للكتب والنشر، بيروت، 2002.

23-نجيب احمد عبد الله ثابت الجبلي، الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المكتب الحديث، الإسكندرية، 2006 .

24- يسري محمد العصار ،مبدأ حظر توجيه الإدارة أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حلوله محلها و تطوراته الحديثة ،دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،2000 .

ب/- القوانين

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء1996/11/28، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07، ج.رعدد76 بتاريخ08 /1996/12.

- القانون رقم 91/02، مؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 8 يناير سنة 1991 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج.ر، العدد 02، بتاريخ 1991/01/09.

- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998, يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

- قانون رقم 98-02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر رقم 37،الصادرة بتاريخ 1998/10/01.

- القانون رقم 06/ 23 مؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 156 66/ المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 و المتضمن قانون العقوبات.

- قانون 01-05 مؤرخ في 28 صفر عام 1422 الموافق 22 مايو سنة 2001، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية،ج.ر عدد 29 ،بتاريخ 23 ماي 2001.

- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.رعدد21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

- الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02.

ج/-المذكرات والرسائل الجامعية

01- إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، .1986.

02- بن عزوز عقبة، حنك لطفي، ضمانات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد القرارات الإدارية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، (2008-2007).

03- حميش ضافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر،2012 .

04- آمال يعاش ،سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر الإدارة ،شهادة الدكتوراه،تخصص قانون عام ،بسكرة،2012 .

05- فاضل الهام، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية دراسة مقارنة مذكرة ماجستير، جامعة قالمة, 2005.

د/-المقالات العلمية

01-حسين فريحه ،تنفيذ قرارات القضاء الإداري بين الواقع والقانون ، مجلة المفكر ،جامعة بسكرة، 2007.

02- حسينة شرون و عبد الحليم مشري ،سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر و الإباحة، مجلة الإجتهاد القضائي،العدد 02 ، عام 2005 .

03- حسينة شرون، المسؤولية بسبب امتناع الادارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009 .

04- عزري الزين، وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ لأحكام القضاء الإداري في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 20،2010.

05-رمضان غناي, عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية،مجلة مجلس الدولة العدد 4، 2003

06- فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول2002.

07- فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 28، العدد الثاني 2012 .
08- مهند نور ،القضاء الإداري و الأمر القضائي، مجلة للعلوم الاقتصادية و القانونية ، العدد 02، دمشق، 2004 .
09- يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد4، 1991 .

و/-المداخلات والأيام الدراسية:

01- عكاشة دحة، أمين خزينة ولاية باتنة، يوم دراسي حول التبليغ الرسمي وإجراءات التنفيذ ضد الإدارة والمؤسسات ذات الصبغة الإدارية، المديرية الجهوية للخزينة، خنشلة 11 مارس 2010.
02- فاضل الهام، سلطات قاضي الإلغاء لضمان تنفيذ أحكامه(في التشريعين الفرنسي والجزائري)، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، قالمة، يومي 27-26أفريل2011 .
03- لحسن بن شيخ اث ملويا ، الملتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول، دار هومة الجزائر،2002.
04- يوسفي صالح، رئيس الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء باتنة، يوم دراسي حول إشكالات التنفيذ في المادة الإدارية، الخميس 11 مارس 2010 بمجلس قضاء باتنة.

ه/-المراجع الأجنبية

-MAHIOU Ahmed, Cours de contentieux administratifs, 2ème éd. O.P.U, Alger, 1981, p.233.

الفهرس

الفهرس

مقدمة	أ-ب-ج
الفصل الأول الإشكالات التـــي تعتـــرض تنفيـــذ القرار القضائي الإداري	
المبحث الأول: سلطة القاضي الناظر في إشكالات التنفيذ والحالات التي تواجهه	3
المطلب الأول: مفهوم وأسباب مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري	4
الفرع الأول : مفهوم مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة	4
الفرع الثاني أسباب مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري	6
المطلب الثاني: الفقه والقضاء المؤيد لمبدأ توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة	9
الفرع الأول : مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة	9
الفرع الثاني: موقف القضاء الجزائري من حظر توجيه أوامر إلى الإدارة	11
المطلب الثالث: الفقه والقضاء المعارض لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة	12
الفرع الأول : جواز استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ القرار القضائي الاداري	13
الفرع الثاني: شروط استخدام سلطة الأمر لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية	14
المبحث الثاني : الصعوبات التي تواجه الادارة في تنفيذ القرار القضائي الاداري	16
المطلب الأول: صعوبات التنفيذ التي ترجع إلى الإدارة	16
الفرع الأول: الامتناع عن التنفيذ الإرادي	16
الفرع الثاني: التنفيذ المعيب للقرار القضائي الإداري	19
المطلب الثاني : صعوبات التي تواجه الإدارة	22

الفرع الأول: امتناع الإدارة عن التنفيذ بسبب استحالة قانونية	23
الفرع الثاني: امتناع الإدارة عن التنفيذ بسبب استحالة واقعية	24
المطلب الثالث :امتناع الإدارة عن التنفيذ حماية للمال العام	26
الفصل الثاني اليات التي سنها المشرع لمواجهة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي الإداري	
المبحث الأول: وسائل إجبار الإدارة في النظم المقارنة	30
المطلب الأول: وسائل إجبار الإدارة في النظام الفرنسي	30
الفرع الأول : عدم اعتراف التشريع الفرنسي بالغرامة التهديدية	30
الفرع الثاني : أسلوب الضغط المالي على الإدارة	31
الفرع الثالث : الدعوى التأديبية	33
المطلب الثاني: وسائل إجبار الإدارة في النظام المصري	34
الفرع الأول : تجريم فعل الامتناع	35
الفرع الثاني : المسؤولية السياسية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ	36
الفرع الثالث : الغرامة التهديدية	36
المبحث الثاني: وسائل إجبار الادارة في الجزائر على تنفيذ القرار القضائي الاداري	38
المطلب الأول: أسلوب تجريم فعل الامتناع	38
الفرع الأول : المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن التنفيذ	38

الفرع الثاني :المسؤولية المالية للموظف الممتنع عن التنفيذ	**39**
المطلب الثاني : أسلوب التهديد المالي	**40**
الفرع الأول : الغرامة التهديدية	**40**
الفرع الثاني : شروط توقيع الغرامة التهديدية ومميزاتها	**43**
الفرع الثالث : موقف القضاء الإداري الجزائري من الغرامة التهديدية	**44**
المطلب الثالث : إجـــراءات تنفيذ القرار القضائي المتضمن إدانة مالية ضد الإدارة من قبل الخزينة	**49**
الفرع الأول: إجراءات التنفيذ عندما يكون النزاع بين إدارتين عموميتين	**50**
الفرع الثاني: إجـــراءات التنفيذ من قبل الخزينة في حـــالة كون الحكم لصالح الأفراد	**51**
خاتمـــة	57
قائمة المراجع	60