

اشكالية عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء الإداري

*The issue of the the issue of administration's failure to enforce
the rulings of administrative justice*



كريكو فريال¹ *

¹ كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 الاخوة منتوري، الجزائر.

feriel.krikou@umc.edu.dz

تاريخ الإرسال: 2025/03/06 تاريخ القبول: 2025/05/22 تاريخ النشر: 2025/06/01

ملخص:

إن وجود القضاء الإداري بحد ذاته يعد مظهر من مظاهر تحقيق العدالة ووجها من وجوه الانصاف، إلا أن ذلك لا يكتمل ولا يتم بمجرد فقط، فانه لا قيمة لذلك القضاء ان لم يقترن بوجود مبدأ مهم مضمونة ضرورة احترام احكام القضاء ووجوب تنفيذها، فان نجاح القضاء يقاس بمدى تنفيذ واحترام احكامه فلا بد من توفير حماية حقيقته للمحكوم له لأنه لا جدوى من فصله في المنازعة إذا لم تحترم وتنفذ هذه الاحكام او مالم يجد القاضي الوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذها في حالة امتناعها عن ذلك.

الكلمات المفتاحية:

الاحكام القضائية النهائية، امتناع عن التنفيذ، الغرامة التهديدية، تعيين الإدارة، امتناع الإدارة.

Abstract:

The existence of administrative justice in itself is considered a manifestation of achieving justice and a face of fairness; however, it is not complete and cannot be achieved solely by its existence. This justice has no value if it is not accompanied by the presence of an important principle, which is the necessity of respecting and enforcing judicial rulings. The success of the judiciary is measured by the extent to which its rulings are implemented and respected. There must be real protection for the beneficiary, as there is no point in ruling in a dispute if these rulings are not respected and enforced, or if the judge does not find a way to compel the administration to implement them in case of refusal.

Key words:

final judicial rulings; refusal to enforce; coercive fine; appointment of the administration; refusal of the administration.

يمارس أجمع الفقهاء على أن أخطر ما واجه منظومة العدالة والقانون في أي مجتمع هو انتهاكه من قبل القائمين على تنفيذه أو تطبيقه ولا شك أن تأخير أو تعطيل أو الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية يشكل عنواناً لانتهاك حكم القانون من قبل القائمين على تنفيذه ويشكل عنواناً للمساس بمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات وهما الركيزة الأساسية للدولة والحكم الرشيد

ونتيجة لاستقلال القضاء في مواجهة الإدارة فإن رجال الإدارة مهما علا شأنهم ليس لهم التعقيب على الأحكام بل أن واجهم يقضي بالالتزام بتنفيذها مادامت قد اكتسبت قوتها التنفيذية فأساس إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية هو مبدأ سيادة القانون ، هذه الأخيرة التي تكون دائماً أحد أطراف المنازعة الإدارية ومن تم فهي طرف في الخصومة القضائية فإما أن تكسبها وإما أن تخسرها فإذا كسبتها فهي تتمتع بامتياز التنفيذ المباشر، أما إذا خسرتها فإن عليها أن تقوم بترتيب أثار حكم الإلغاء أو الحكم الصادر بوقف التنفيذ، وبهذا فإن عدم تنفيذ الإدارة للحكم القضائي معناه إقرارها على إهدارها لقوة الشيء المقضي به كما أنه ينطوي على عدم احترامها لسيادة القانون ومبدأ المشروعية ، فإن التأخير في التنفيذ يعرض الجهة الممتنعة لدفع الفوائد التأخيرية، فضلاً عن التعريض إن كان له محل كما أن رفض التنفيذ يشكل تجاوزاً لسلطة مما يحقق معه رفع دعوى الغاء ضد القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم فضلاً على أنه يعتبر خطأ من شأنه ترتيب مسؤولية الجهة المحكوم ضدها بالإضافة إلى الوسائل الأخرى التي تصل إلى حد المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية للموظف الممتنع عن التنفيذ.

أما منازعات التنفيذ سواء الموضوعية منها أو الوقتية فهي لا تصب الحكم في ذاته بل تمس تنفيذه فقط، ولذلك فإنها تقام مستقلة دون أي ارتباط بأي طعن ضد الحكم، بل إنها تكون عادة على الأحكام النهائية أو الحائزة على قوة الشيء المقضي به كما يجوز رفعها من المحكوم ضده الغير الذي يضار من التنفيذ وتختص بنظرها المحكمة التي أصدرت الحكم أو أي محكمة أخرى ينص عليها القانون.

هكذا فإن القضاء الإداري لا يتحكم في مآل أحكامه بسبب الوضع الخاص الذي تتمتع به الإدارة في القانون الإداري والمنازعات الإدارية نتيجة للكثير من الامتيازات التي تتمتع بها باعتبارها المكلفة بتحقيق المصلحة العامة، والتي جعلت مبدأ حجية الشيء المقضي فيه لا يكفي في حد ذاته لإكمال التنفيذ والحفاظ على احترام حقوق وحريات الأفراد ، الأمر الذي يدفع إلى البحث عن الأسباب التي أدت إلى بروز إشكالية عدم تنفيذ الإدارة لإحكام القضاء الإداري من الناحية العملية رغم وجود مبدأ دستوري هام ينص على ضرورة تنفيذ أحكام القضاء في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف.

ومن هنا نطرح الاشكالية التالية: ما هي أسباب عدم تنفيذ الادارة لأحكام القضاء الإداري وتجاهلها لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه مما يجعل إمكانية تعسفها في استعمال سلطتها امرا ممكنا، وذلك بتغليب حماية المصلحة العامة على حساب حقوق وحريات الأشخاص؟.

وتبرز أهمية الموضوع في كون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من قبل الإدارة يضمن توفير الاحترام اللازم لها باعتبارها الركيزة الأساسية لتجسيد سيادة القانون حيث نص الدستور على ضرورة الخضوع لها والامتناع عن الاتيان بكل ما من شأنها عرقلة تنفيذها.

تتمثل أهداف اختيار الموضوع في:

- احترام مبدأ سيادة القانون حماية لمبدأ المشروعية ما يحقق مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية.

- تطغى الأهمية العملية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة على غيرها من الحماية القانونية لأن حماية الحق لا تكون فقط بالاعتراف به وإنما بتكريس حماية تنفيذها تهدف إلى تمكين المحكوم له من هذا الحق المعترف به تمكيننا عمليا الا ان تجسيدها فعلا وبصفة كاملة من الناحية العملية ليس بالأمر السهل نتيجة لوجود عدة أسباب شكلت بدورها عراقيل قانونية يمكن ان تحول دون إمكانية التنفيذ منها ما هو مرتبط بالإدارة ومنها ما هو مرتبط بالقضاء الإداري.

المنهج المتبع للإجابة على الإشكالية والتساؤلات المتفرعة عنها ارتأينا اتباع الخطة المبنية أدناه والتي اقتضت اللجوء إلى المنهج الوصفي في توضيح المبررات الإدارية لعدم تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها مع استعمال المنهج التحليلي المعتمد في تحليل النظام القانوني للغرامة التهديدية والتي أصبحت من سلطات القاضي الإداري طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولغرض الامام بمختلف جوانب الموضوع والإجابة عن مختلف التساؤلات التي تطرحها الإشكالية اعتمدنا تقسيم الخطة تقسيما ثنائيا، والتي تتكون من:

المبحث الأول: اختلاف المراكز القانونية بين الافراد والإدارة

المبحث الثاني: أساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية.

المبحث الأول

اختلاف المراكز القانونية التامة بين الافراد والإدارة العامة أمام المحاكم

جعل القانون الإداري الإدارة عامة في مركز ممتاز مقارنة بالأفراد العاديين الذين صدرت لصالحهم احكام قضائية وذلك بالنظر الى الغاية التي تسعى الى تحقيقها وهي المصلحة العامة مما يجعلها تتمتع ببعض

الخصوصية في مجال تنفيذ الاحكام القضائية، الا ان هذه السلطات والامتيازات الاستثنائية كانت أساسا ظاهرة امتناعها عن تنفيذ احكام القاضي الإداري.

المطلب الأول: أساس امتيازات الإدارة في تنفيذ الاحكام القضائية

ان القاضي الإداري يقف حكما في نزاع طرفه غير متساوين الطرف الأول هو الإدارة التي تستطيع بما تملكه من سلطات و امتيازات التنفيذ المباشر ان تنفذ ما يصدر لصالحها من احكام , كما تستطيع في الوقت ذاته ان تمتنع عن تنفيذ ما يصدر ضدها من احكام وفقا لقاعدة عدم جواز استخدام طرق التنفيذ الجبري في مواجهتها

اما الطرف الثاني وهو أحد اشخاص القانون سواء كان افرادا عاديين او عاملين بالجهات الإدارية فانه لا يجد امامه لاقتضاء حقه سوى اللجوء الى القضاء، وإن ذلك الوضع وفقا للمبادئ الدستورية و القانونية وقواعد العدالة يتعين ان تزود القاضي تشريعا وهو يفصل في النزاع المعروض عليه بكافة الوسائل التي تكفل تنفيذها.

ان الواقع العلمي يكشف لنا خلاف ذلك، فالقاضي الإداري وهو ينزل حكم القانون على المنازعات قد نزعت منه كل السلطات التي تمكنه من تنفيذ احكامه فلا يستطيع استخدام أسلوب التهديد المالي ضد الإدارة او اصدار أوامر إليها الدستورية والقانونية وقواعد العدالة يتعين أن يزود القاضي تشريعا وهو يفضل في النزاع المعروض عليه بكافة الوسائل التي تكفل تنفيذها وفقا لما يصدره من أحكام.

إن الواقع العملي يكشف لنا خلاف ذلك، فالقاضي الإداري وهو ينزل حكم القانون على المنازعات قد نزعت منه كل السلطات التي تمكنه من تنفيذ أحكامه فلا يستطيع استخدام أسلوب التهديد المالي ضد الإدارة أو اصدار أوامر إليها أو فرض جزاءات لإجبارها على الالتزام بما قضى به، إذ يقف دوره عند حثها على التنفيذ، تاركا لحسن نية الإدارة ورغبتها في التنفيذ إلا أن هذه النية الحسنة قد تعيب في بعض الوقائع والظروف في ظل غياب نظام جزائي محدد فإن رجال الإدارة قد نسوا أو تناسوا أن عليهم التزاما دستوريا وقانونيا باحترام الأحكام الإدارية، وكفالة تنفيذها، ونتيجة لذلك استخدمت الإدارة الحيل والمناورات للإفلات عن الرقابة القضائية، وأحيانا مواجهتها مباشرة وعلنا بالامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية التي تصدر ضدها.

وفي هذا الصدد أصبحت المطالبة بضرورة تحقيق اصلاح جوهرى في نظام القضاء الإداري يهدف إلى كفالة تنفيذ الأحكام الإدارية إلى أن بغض عن هذه الأحكام لا ي بكثر من التراخي¹.

¹ عبد الرزاق السنهوري، مقالة في تقرير أعمال مجلس الدولة في عامه الثالث، مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، العدد الأول، سنة 1950، ص 442.

مأخوذ من مرجع ديانا كمال علي أحمد ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية في مواجهة الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، دون سنة النشر، ص 123.

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات بحسب لامتناع الإدارة عن التنفيذ

أدى الفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات والانحراف عن مدلوله الصحيح الذي يمنع اجتماع السلطة في يد هيئة واحدة مع ضرورة الخضوع للرقابة المتبادلة، إلى اتسام طبيعة العلاقة بين القاضي الإداري والإدارة بالتنافر، مما أثر على الرقابة التي تمارس على أعمالها والتي كانت تحكمها قاعدة إجرائية مؤداها أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير نتيجة الفصل المغلق بين السلطات، وهو ما ترتب عنه خطر حلول القاضي محل الإدارة والامتناع عن توجيه أوامر إليها مما ساهم في انتشار ظاهرة امتناع السلطات العمومية عن تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه.

أخذ القضاء الإداري بمبدأ الفصل التام بين السلطات وحصر سلطاته في مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري، دون أن يتعدى ذلك إلى إصدار أوامر لضمان تنفيذ أحكامه ومن هنا ظهرت مشكلة عزوف الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه لعدم وجود وسائل وضمانات لإجبارها على ذلك. من بين تطبيقات القضاء الجزائري التي تبين اعتماد القاضي الإداري على مبدأ الحضر توجيه أوامر للإدارة:

- قرار مجلس الدولة لسنة 2003 في قضية (ك. م) ضد وزارة التربية الوطنية والذي أكد على أنه "لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد أي قانون يرخّص صرامة بها".¹
- قرار الغرفة الإدارية لسنة 1994 في قضية (ح.م) ضد رئيس بلدية الشرافة والذي جاء فيه "أن القاضي الإداري وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض المستأنف بقطعة أرضية أخرى عندما ترفض هذه الأخيرة هذا الحل الجديد الذي لا يوجد في بنود العقد الأصلي، وعليه فإن قضاة الدرجة الأولى أصابوا حين رفضوا الطلب الاحتياطي بسبب أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة".²
- يتبين من خلال تطبيقات القضاء الجزائري السالفة الذكر أن موقف القضاء الإداري من مبدأ حظر توجيه أمر للإدارة لا سند له من الجانب التشريعي الأمر الذي دفع البعض إلى القول بأنه تقليد للتجربة الفرنسية الذي وجد فيها هذا المبدأ مجالاً لأعماله، والذي أقرته العوامل الاعتبارية التاريخية والسياسية والاجتماعية التي تميز بها نشأة القضاء الإداري في فرنسا.

¹ قرار مجلس الدولة رقم 104919 صادر بتاريخ 01 أفريل 2003، مجلة مجلس الدولة الجزائر، عدد 4، ص 177.

مأخوذ من مرجع خليل عمر خليل الحاج يوسف، تنفيذ الأحكام الإدارية (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، الشامل لنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 61.

² قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، رقم 1.0.0 الصادر بتاريخ 24 جويلية سنة 1994، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 04، 1994، ص ص 218-224، مأخوذة نفس المرجع ص 63.

والتي استدعت اصدار نصوص قانونية بغرض الفصل بين الإدارة والقضاء وبالتالي منع القاضي من إصدار أي أوامر لها على أساس الفصل التام بين السلطات¹، وأن هذه الاسانيد لا يمكن أن يكون لها أي امتداد إلى القضاء الجزائي.

حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعد مبدأ قانونيا بالمعنى الصحيح بل قاعدة من قواعد فن السياسة التي تمكينها المحكمة السياسية والمقصود بها عدم تركيز السلطة في الدولة في يد هيئة واحدة تستبد بها وتطغي وتوزيعها على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى منعا لتحكم والاستبداد وصيانة الحقوق والحريات.²

أورد المشرع الجزائري استثناءات قانونية على قاعدة حصر الحلول على الإدارة في مجال المنازعات الضريبية، إذ خول القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة تسمح له بتقدير الدفع وتصحيح تكييفها وذلك بأعمال إجراءات التحقيق من خلال مقتضيات المادة 10 من قانون الإجراءات الجزائية.

كذلك أجاز المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات الطعن في قرارات اللجنة الانتخابية الولائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا وبذلك منح المشرع للقاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في فحص نشاطها والتي قد تمتد إلى الغاء عملية الانتخابات أو التدخل ليصحح الحساب النهائي للأموال في حالة الخطأ من الإدارة تطبيقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 175 التي تنص على أنه "تكون قرارات اللجنة قابلة لطعن في أقل ثلاثة أيام ابتداء من تاريخ تبليغها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا التي تبث فيها في أجل أقصاها 05 أيام".

الفرع الثاني: النظام العام كأساس لعدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء

يشكل عدم تحديد المشرع الجزائري مفهوم دقيق لنظام العام من بين أسباب بروز إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها على أساس التنفيذ يعرض النظام العام والمحكمة العامة للإخلال والاضطراب، وذلك لعدم إمكانية وضع قاعدة ثابتة تحدد المقصود عنه لأنه فكرة مرنة ونسبية يكتنفها الغموض تضيق وتتسع بحسب ظروف المجتمع حيث أصبحت لا تتوقف عند ضد المجالات الحيوية للمجتمع والمتمثلة في الصحة والأمن والسكنية العامة، إنما اتسع مفهومه وأدخلت عليه أشكال جديدة بسبب توسع الوظيفة الإدارية للدولة، حيث أصبحت طرف في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهو ما انعكس

¹ عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ، ط1، دار المعارف، مصر، سنة 1969، ص 262.

² سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، سنة 2011، ص 58.

على فكرة النظام العام، إذا لم يعد يقتصر على الاضطرابات المادية والخارجية التي يمكن أن تهدد بالمجتمع وإنما يشمل الجانب الاقتصادي والنظام العام الأدبي والأخلاقي.¹

حيث لا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديدا مطلقا يتمشى على كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي وكل ما نستطيع فعله هو أن نضع معيارا مرنا يكون معيار المصلحة العامة وتطبق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها في حضارة أخرى²، إذ تتمتع الإدارة بسبب فكرة النظام العام على سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ الأعمال اللازمة لتحقيق المصلحة العامة إذ مكن المشرع من خلال قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب أحكام المادة 11 من اتخاذ الإجراءات الكفيلة للحفاظ على النظام العام وتأكيد ذلك من خلال المادة 94 والتي تنص على أنه "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها ...

ولقد منح المشرع الجزائري للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة للحفاظ على النظام العام لكونها المسؤولة عن المحافظة على المصالح العامة وهذا ما يجعل مفهوم ضبط النظام العام يرجع لتقدير الإدارة لكونها إن قامت بتنفيذ الحكم القضائي سوف يؤدي إلى خلق اضطرابات تمس المصلحة العامة لذا تدعوا ارجاء الخضوع له لحين زوال الأسباب التي تجعله يتعارض مع النظام العام، إلا أن ذلك لا تعطى لها الحق أن تتخذها سبب للامتناع عن التنفيذ كأسلوب عام تستخدمه ضد كل حكم صادر لغير صالحها.

- إذ يتعارض امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء بسبب دواعي المصلحة العامة مع المبدأ الدستوري الذي يقضي بضرورة تنفيذ الأحكام القضائية ويمس بهيبة القضاء ودولة القانون ويحمل المتضرر عناء رفع دعوى التعويض بالإضافة إلى الإلغاء.³

¹ السنهوري أحمد عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام)، دار احياء التراث العربي، بيروت، 1952، ص 399.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2000، ص 120.

³ شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 340.

المطلب الثاني: الأسباب التي تندرج بها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية

تبحث الإدارة دوماً عن البحث وإيجاد السبل لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها فهي تتدبر بمسوغات تساعد على التهرب على تنفيذ هذه الأحكام وبعض هذه المسوغات قد يكون حقيقياً وبعد منها غير حقيقي ولكن يبقى الهدف الأول والرئيسي دائماً من قبل الإدارة عدم تنفيذ هذه الأحكام أو تعطيل تأخير تنفيذها وسيتم التطرق لها من خلال ما يلي:

الفرع الأول: دواعي المصلحة العامة وصالح المرفق العام

نوجزها فيما يلي:

أولاً: المصلحة العامة لا يجوز للإدارة أن تهرب من التزاماتها بتنفيذ الأحكام التي تصدر ضدها بالرغم من أن المصلحة العامة تقتضي منه ذلك حيث لا يوجد مصلحة أهم من احترام القانون وتنفيذ أحكام القضاء فوجود القضاء هو رقابة على أعمال الإدارة حتى لا تتماهي في تصرفاتها من دون رقيب ولا حسيب فوجود القضاء مرتبط بتصويب قرارات الإدارة وبيان ما صح منها وما بطل وتقرير الحقوق سواء للأشخاص المعنويين أو الطبيعيين أو للإدارة فيجب أن يتم احترام أحكام القضاء والحرص على تنفيذها سواء كانت هذه الأحكام لصالح الإدارة أو ضدها.

والمصلحة العامة عبارة واسعة المدلول غير مضبوطة بالتحديد مع ذلك فإن الإدارة كثيراً ما تندرج بها متخذة من احترامها ستاراً تختفي في طياته رغباتها الحقيقية في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها¹، وتعرف المصلحة العامة بأنها المطالب والرغبات التي تستدعيها الحياة في مجتمع منظم سياسياً فالمصلحة العامة ماهي إلا مجموعة مصالح فردية تنصدي السلطة العامة لحمايتها لأنها تهم أغلبية الشعب أو لأنها تحتل مكانة سامية في مجال القيم الإنسانية.²

ثانياً: صالح المرفق العام قد تندرج الإدارة أيضاً في امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية بفكرة صالح المرفق العام وهي فكرة أيضاً أو مدلول غير محدد فالفقه لم يتفق حول تعريف محدد لماهية المرفق العام فمنهم من عرفه بأنه كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور .

الفرع الثاني: الصعوبات التنفيذية

وتتلخص في الصعوبات المادية والصعوبات القانونية التي تواجه الإدارة عند تطبيق نصوص الأحكام الإدارية الصادرة ضدها:

¹ خليفة عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ الأحكام الإدارية وأشكالاته الوقتية، ط 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 35.
² الليبي محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها: دراسة مقارنة، ط 1، إدارة الصيمعي للنشر والتوزيع، السعودية، 2009، ص 33.

أولاً: الصعوبات المادية

تتدرج الإدارة بأن الصعوبات المادية التي قد تعتبر في طريق التنفيذ تعد سبباً لتبرير امتناعها عن تنفيذ حكم صادر ضدها دون أن يكون لهذا السبب أساس في الواقع والقانون، ولقد تفتن القضاء الإداري لهذه الحجج الواهية فاستبعد أعضاء الإدارة من تنفيذ الحكم استناداً لهذا السبب¹ كأن تؤسس امتناعها عن تنفيذ على صعوبة إعادة عدد كبير من الموظفين جملة واحدة مما يؤدي بالضرورة إلى أبعاد آخرين وكثيراً ما تحاول الإدارة التخلص من التزاماتها المالية بحجة عدم وجود اعتمادات مالية متاحة وبديهي أن هذا الموقف يقف عقبة أمام حقوق المحكوم لهم² ولم يخلها مجلس الدولة الفرنسي هذا الحق إلا في حالات استثنائية إذا كان من شأن تنفيذ هذا الحكم إثارة اضطراب حسيمة تهدد الأمن بشكل خطير على أن يراقب مجلس الدولة ذلك.

كما أن المشرع الجزائري كان أكثر جرأة منه عندما اعتبر الحكم بمثابة أمر بالدفع بل أن نسمح لموظف الخزينة بدفع المبلغ المحكوم به، حتى في حالة انعدام الاعتماد على أن يتم فهم تلك المبالغ من ميزانية الحماية المحلية المحكوم ضدها.

ثانياً: الصعوبات القانونية

قد تتمنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها نتيجة صعوبات قانونية في الحكم، مثل أن تتعطل الإدارة بصعوبة تفسير الحكم أو وجود أخطاء مادية في الحكم إلا أن هذا لا يعطي الإدارة الحق في أن تهرب من التزاماتها في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها.

حيث تشكل الصعوبات المادية أو القانونية التي تحدث بعد صدور الحكم سبباً لتأجيل التنفيذ مؤقتاً لغاية تصحيح اجراء من اجراءاته، أو إيقاف التنفيذ نهائياً لغاية صدور حكم حاسم في النزاع موضوع التنفيذ.

المبحث الثاني

أساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية

لا وجود لدولة القانون إلا بوجود رقابة قانونية قضائية حقيقية وفعالة على أعمال السلطة التنفيذية، إذن لا قيمة لمبدأ المشروعية في الدولة ما لم يقترن لمبدأ آخر وهو ضرورة احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها فالحكاية القضائية لا تكتمل إلا بتمام تنفيذ الأحكام، فلا قيمة لأحكام القضاء إذا لم تنفذ ولا شك أن استخدام السلطة التنفيذية مجموعة من الحيل والمناورات كي تهرب من تنفيذ أحكام القضاء سيجعل

¹ الليبي محمد السعيد، مرجع سابق، ص 304.

² سعد عبد الواحد حسن، مرجع سابق، ص 432.

عدد غير قليل من الأحكام الهامة محلا لإهمال والاهدار فالنية السيئة للإدارة حيث لا تكون راعية في تنفيذ الحكم يمكن أن تأخذ عدة أشكال تتمثل فيما يلي:

المطلب الأول: التراخي وإساءة تنفيذ الحكم

يجب لا يكون الوقت الممنوح للإدارة لتنفيذ الحكم الصادر ضدها سببا لتأخر في تنفيذ الأحكام الإدارية أو تعطيل تنفيذها أكثر من ذلك، حيث أنه إذا تباطأت الإدارة أو تأخرت في تنفيذ هذه الأحكام دون سبب قانوني وتجاوزت الوقت اللازم الذي يقدره القاضي بحسب الأحوال عن ذلك التأخير بمثابة قرار سلبي غير مشروع بقيم مسؤولية الإدارة ويجيز للمحكوم له أن يطلب الغائه والتعويض عما أصابه من أضرار نتيجة قرار الإدارة المخالف للقانون، وذهب مجلس الدولة في حكم له " ... حكم أيضا على مسؤولية الإدارة في تعويض أحد الأفراد، لأن الإدارة تأخرت في تسليمه المعاش الخاص به منذ عشر سنوات من تاريخ استحقاق المعاش من دون أي مبرر قانوني".

الفرع الأول: حالة تعسف الإدارة اتجاه ما صدر الحكم لصالحه

حيث يكون هدف الإدارة في هذه الحالة اصدار قيمة الحكم واستخفاف بما يجوز من حجية توافر له الاحترام الواجب، ومن ثم فيجب على الإدارة التنفيذ الكامل للحكم وفقا لما جاء به بمنطوقه في ظل ما ارتبط بهذا المنطوق من أساس جوهريه أيضا تتعسف الإدارة حيث تقوم باتخاذ كافة الإجراءات لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا أنها تنفذها تنفيذا ناقصا فالإدارة حيث تلجأ إلى هذه الصورة فإنها تتخذها بديلا للرفض الصريح أو التأخير في التنفيذ فتقوم بالتنفيذ الناقص لكن تتخلص من تبعات الحكم التي لا تتوافق مع اداراتها.

الفرع الثاني: التنفيذ الناقص للإدارة

ذلك أن الأصل في حكم الإلغاء يجب أن يترتب عليه زعزعة جميع المراكز القانونية غير السليمة التي ترتبت على القرار الملغي بحيث يعين إعادة تنظيم هذه المراكز على مقبض الحكم، كما معين أن يكون تنفيذ الحكم كاملا غير منقوض على الأساس الذي قام عليه قضاؤها وفي الخصوص الذي يعينه وبالمدي وفي النطاق الذي حدده، ويعتبر قيام الإدارة تنفيذ الحكم بشكل منقوص مخالفة شارقة بحق القانون والتشريعات وحقوق الأفراد توجي التعويض لأنه يدخل تحت انحراف الإدارة في استعمال السلطة وذلك باستخدام ما بيدها من وسائل لتطبيق القانون بشكل مبتور وناقص يؤدي إلى تحقيق العدالة والقانون وفقدان الثقة بالمؤسسة القضائية.

المطلب الثاني: وسائل مواجهة الإدارة لامتناعها عن تنفيذ الأحكام الادارية

ظل القضاء الإداري لفترة طويلة من الزمن مقتصر الوسائل إكراه الإدارة للانصياع لأحكامه في حالة امتناعها عن التنفيذ، والتي شكلت نقطة ضعف القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، وقد أدى غياب طرق ضمان تنفيذ الأحكام القضائية إلى اضعاف الضمانات القضائية لحماية حقوق وحريات الأفراد من أي تجاوز

يمس حقوقهم وحرياتهم، وكما كانت إشكالية تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة ما زالت تعترضها الكثير من الصعوبات وحاولت مختلف الأنظمة المقارنة إيجاد وسائل لضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة فبالإضافة إلى الوسائل التقليدية، عملت القوانين على إيجاد وسائل أخرى تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية

تعد الغرامة التهديدية نقلة نوعية في مجال تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في مواجهة الإدارة، وهي الوسيلة لحمل الإدارة على تنفيذ تلك القرارات والقاضي الإداري هو من يقوم بتوقيعها، وإن ما يفسر تقنين الغرامة التهديدية هو الانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء المكساة بالطابع التنفيذي.

أولاً: مفهوم الغرامة التهديدية

تعرف الغرامة التهديدية في القانون المدني بأنها عقوبة مالية يحكم بها القاضي المدني أو التجاري ضد شخص في حالة الإخلال ببعض القواعد القانونية، والغرامة التهديدية في مجال القانون الإداري هي عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بمبلغ من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو التأخر في تنفيذها.

اعترف المشرع للقاضي الإداري بسلطة توقيع الغرامة التهديدية ومنح له السلطة التقديرية في تسليطها ضد الإدارة من خلال أحكام المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه يجوز للجهة القضائية الإدارية ... أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها ففي هذه الحالة يمكن للقاضي الإداري أن يأمر بالغرامة التهديدية إما في حكمه الأصلي الصادر في الدعوى أو من خلال توجيهه لأوامر تنفيذية للإدارة من أجل اتخاذ قرار جديد.

كما منح قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري سلكه الأمر بالغرامة التهديدية في حالة الامتناع عن التنفيذ من خلال أحكام المادة 981 والتي تنص على أنه "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

رغم الإصلاحات التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية بشأن سلطة الأمر الممنوحة للقاضي الإداري لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة إلا أنها تعتبر غير فعالة، بالنظر إلى الحدود القانونية التي تضمنتها نصوصه، والتي لم تساهم بصورة فعالة فعلية في القضاء على ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام الممنوعة بحجة الشيء المقضي فيه بل تعد من بين أسباب بروز إشكالية عدم التنفيذ.

إلا أن تطبق نظام الغرامة التهديدية رغم فعاليتها قد وجد العديد من المعارضين في البداية من قبل المشرعين والفقهاء الفرنسيين لأن نشأة نظام الغرامة التهديدية هي من قبل القضاء الفرنسي وليس المشرع، حيث لا يوجد في التقنيين المدني الفرنسي إلى المادة 1063 من تقنين المرافعات الفرنسي إلى أن تم تنظيمها في قانون التنفيذ الفرنسي لعام 1972 وقانون التنفيذ الفرنسي الجديد لعام 1991 وهذا ما سار إليه القضاء المصري قبل صدور التقنيين الجديد والذي نظم الغرامة في المادتين 214، 213.

ثانيا: خصائص الغرامة التهديدية (التهديد المالي)

أ- خاصية التحكمية: للقاضي الحرية في تقرير الغرامة التهديدية فله سلطة تقديرية واسعة لكنه لا يلجأ لها إلا في حالات تظهر بها الإدارة رغبتها الصريحة في عدم التنفيذ.

ب- خاصية التهديد أو التحذير: يعتبر الطابع التهديدي أهم ميزة في الغرامة التهديدية لأن التهديد هو روح الغرامة التهديدية فهي وسيلة تهديدية تستخدم للتغلب عن عناد المدين واصراره وحملته على تنفيذ التزامه، وتحقق عندما يفرض القاضي غرامة مبالغ في تقديرها، بشكل دوري مستمر، فهذه الطريقة يتم تهديد المدين لتحمله على الوفاء بديونه لأن المبلغ الذي يقرضه القاضي يجب أن يكون مؤثرا في إرادة المدين بصورة تخيفه وتدفعه إلى التنفيذ حتى وإن لم يكن هناك ضرر.

ت- خاصية الوقتية: الغرامة التهديدية هي أمر وقفي فيمكن للقاضي أن يعيد النظر فيها مرة أخرى وذلك لأن معدلها تقابلا لتغيير وبالتخفيض أو الإلغاء وهذا ما يميزها عن التعويضات التي لا طابع جزئي في حين أن الغرامة التهديدية لها طابع مانع لأنها مؤقتة فهي لا تشكل عقوبة، أما الحكم القاضي بالغرامة فهو لا يجوز حجية الشيء المقضي فيه لأنه حكم تهديدي فيمكن إعادة النظر فيه أو يبطله.

ث- خاصية التبعية: فالغرامة التهديدية لا تقوم على الانفراد بل تقوم لضمان تنفيذ حكم رئيسي يلزم المحكوم عليه بالتنفيذ العيني أي تأتي كحكم تابع لضمان التنفيذ العيني للالتزام سابق.

ج- خاصية اقتران الغرامة التهديدية سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية للإدارة: أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم 80/539 في 16 جويلية لسنة 1980 بشأن الغرامة التهديدية، حيث أقر للقضاء الإداري الحق في توقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة في حالة عدم تنفيذها الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها أيا كانت مضمون هذه الأحكام، ولكي تحترم الإدارة الأوامر الصادرة من القاضي الإداري أعطى المشرع الفرنسي للقاضي الإداري سلطة فرض غرامة تهديدية على الإدارة لحثها على تنفيذها ما يصدره لها من أوامر تنفيذية، فإذا كان المشرع الفرنسي سلطة القاضي بتوجيه أوامر تنفيذية إلى الإدارة بضرورة أن يطلب دون الشأن ذلك صراحة فإنه أجاز فقط لمجلس الدولة دون المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية أن يقضي بالغرامة التهديدية ما تلقى نفسه.

الفرع الثاني: الفوائد التأخيرية

تعتبر من وسائل التهديد المالي التي يلجأ إليها القضاء الاجبارية الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها واحترام أحكام القضاء، وبالرغم من وجود نظام الغرامة التهديدية إلا أن هناك طريقة أخرى لتهديد المالي وهي نظام الفوائد التأخيرية حيث سيتم التطرق إليها من خلال ما يلي:

أولاً: مفهوم الفوائد التأخيرية

عرفت الفوائد التأخيرية بأنها مبلغ من المال يؤدي المدين إذا كان محل الالتزام مبلغاً من النقود حال تأخيره عن الوفاء بالتزاماته بنسبة مئوية تكفل المشرع بتحديدتها، فإذا كان محل الالتزام مبلغاً من المال وتأخر المدين عن الوفاء به يتعين إن يؤدي للدائن مبلغ إضافي يحدده القانون على أساس نسبة معينة من مقدار الالتزام الأصلي وهذا ما يسمى بالفوائد التأخيرية حيث أن المشرع الجزائري لم ينص على تمام الفوائد التأخيرية نهائياً في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري وإنما ذهب إلى الأخذ بنظام التعويض ونظام الغرامة التهديدية في توقيع العقوبات على من يتمتع عن الوفاء بالتزاماته.

ثانياً: مسؤولية الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية

إن دستور 2002 في المادة 145 نص على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء وأيضا نظم القسم الثالث من قانون العقوبات الجزائري رقم 66-156 عام 1966 تحت عنوان تواطؤ الموظفين في المادة 113 على إذا اتخذت إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وكان تديرها بإحدى الطرق في المادة 112 يعاقب الجناة بالسجن المؤقت من 5 خمس إلى عشر سنوات.

خاتمة:

يتوقف تحقيق الغرض من انشاء القضاء الإداري في تجسيد التوازن بين المعالج الخاصة للأفراد والامتيازات الواسعة للإدارة على مدى استقلاليته في النطق بأحكامه وتمتعه بالسلطات اللازمة لضمان تنفيذه، لذلك يمكن القول أنه لا تحل إشكالية امتناع السلطات الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية إلا بتكريس استقلالية حقيقية لسلطة القضاء الإداري وللقاضى الإداري، باعتباره المتكفل بترجمة النصوص القانونية إلى عدالة ما يستلزم إقرار ضمانات قانونية فعالة لاستقلال القاضي الإداري ليفصل فيما هو معروض عليه دون ضغوط أو تأثير للوصول وجعل الإجراءات العمومية تحترم منطوق الأحكام القضائية.

وعليه يمكن انشاء هيئات مستقلة وجهات تساعد الأفراد والإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة تعمل تحت رقابة واشراف جهات عليا تهدف إلى حماية الأفراد من تعسف الإدارة وتعد تقريراً سنوياً للبرلمان، وتكون أعمالها مرتبطة بالسلطة التشريعية، وهذا ما أخذت به التجربة الفرنسية في مشكلة عدم

تنفيذ الأحكام الإدارية حيث يعد النظام الفرنسي سياق في ابتكار واجتهاد وسائل قانونية جديدة لإكراه الإدارة واجبارها على تنفيذ القرارات الصادرة ضدها عندما تتعاس في تنفيذ تلك الأحكام حيث تقدم مجلس الدولة الفرنسي بوسائل جديدة للقضاء على تعنت الإدارة في التنفيذ منها وسائل قضائية وتمثلت في لجان التقرير والايضاح وسيط الجمهورية، أما الوسائل القضائية فتمثلت في الأوامر القضائية والغرامة التهديدية. ومن جهة أخرى أكد القضاء الإداري الجزائري أنه لا يجوز الحجر على الأموال العامة للإدارة ما دام أنه لا يمكن التصرف فيها، ولا تكتسب بالحيازة والتقدم، وبالتالي لا يمكن للفرد الذي صدر لصالحه الحكم والذي امتنعت الإدارة عن تنفيذه طواعية مطالبة القاضي الإداري استعمال وسيلة الحجر على أموالها لإرغامها على التنفيذ.

وبذلك فإننا نصل إلى طرح مجموعة من التوصيات، تتمثل في:

- يجب على الإدارة الاستجابة للأحكام الصادرة ضدها مباشرة دون انتظارها لصدور الغرامة التهديدية، اذ يجب أن يحرص القضاء الإداري على تأكيد الحقوق والحريات للأفراد وعدم الحد من ممارستهم أو حرمانهم منها.
- يجب أن يراقب القضاء الإداري أعمال السلطات الإدارية، والتي بمقتضاها تمارس صلاحيات واسعة تمس بحقوق الأفراد وحرياتهم.
- يجب تحقيق التوازن من المصلحة العامة وضرورة حماية حقوق وحريات الأفراد، فلا بد أن تكون لدى القاضي الإداري القدرة القانونية على ابتكار المبادئ القانونية لتحقيق هذا التوازن.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب

- السنيهوري أحمد عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام)، دار احياء التراث العربي، بيروت، 1952.
- جميل الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ الأحكام الإدارية وأشكالته الوقتية، ط 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- خليل عمر خليل الحاج يوسف، تنفيذ الأحكام الإدارية (دراسة مقارنة)، ط 1، الشامل للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- ديانا كمال علي أحمد ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية في مواجهة الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، بدون سنة النشر.
- سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011.
- سليمان الطماوي محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

اشكالية عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء الإداري

- طعيمة الجري، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1977.
- عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط1، دار المعارف، مصر، سنة 1969.
- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد: نظرية الالتزام بوجه عام، الاثبات وآثار الالتزام، دار التراث العربي، بيروت، 1969.
- عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- الليبي محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها: دراسة مقارنة، ط 1، إدارة الصيمعي للنشر والتوزيع، السعودية، 2009.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.

ثانياً: المقالات

- عبد الرزاق السنهوري، مقالة في تقرير أعمال مجلس الدولة في عامه الثالث، مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، العدد الأول، سنة 1950.

ثالثاً: الأحكام القضائية

- قرار مجلس الدولة، رقم 104919، الصادر بتاريخ 01 أبريل 2003، مجلة مجلس الدولة الجزائر، عدد 4 ، سنة 2003.
- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، رقم 1.0.0، الصادر بتاريخ 24 جويلية سنة 1994، المجلة القضائية، الجزائر عدد 04، سنة 1994.