تنفيذ الأحكام القضائية في المادة الإدارية

بين

الإطار القانوني والاجتهاد القضائي

الأستاذ الدكتور/ عمـــــار بوضياف
أستاذ التعليم العالي –معهد العلوم القانونية والإدارية–
المركز الجامعي تبسة

مقدمـــــة

لطالما ساد الاعتقاد أن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه، سواء بإلغاء قرار إداري غير مشروع، أو بإقرار تعويض لطرف مضرور عن فعل ضار تسبب في إحداثه أحد الجهات الإدارية. كما ساد الاعتقاد أن تنفيذ الأحكام القضائية موكول للإدارة دون سواها.

غير أن انتشار مفهوم دولة القانون وتكريس مبدأ استقلال القضاء نتج عنه إعادة النظر في هذه القناعة السائدة. بل وأدى ذلك إلى إقرار مسؤولية الإدارة وإلزامها بتنفيذ أحكام القضاء باعتبارها شخصا من أشخاص القانون ومن واجبها الامتثال إليه في كل تصرفاتها.

وإذا كان قد قيل أن قوة الدولة تكمن في قوة قضائها، فإن قوة القضاء كمؤسسة دستورية تكمن في تنفيذ أحكامه وقراراته.

إذ ما الفائدة من الاعتراف للأفراد بموجب نص دستوري من اللجوء للقضاء، ورفع دعاوى ضد الإدارات المختلفة (المركزية والمحلية والمرفقية) ثم عندما يحسم القاضي الإداري في النزاع وينصف رافع الدعوى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، تبادر جهة الإدارة لعدم تنفيذ هذا الحكم.

لاشك أن الارتباط بين مبدأ المشروعية وتنفيذ أحكام القضاء وثيق. وأن العلاقة قائمة بينهما. فمبدأ المشروعية يلقى احتراما وتطبيقا كلما بادرت جهة الإدارة إلى تنفيذ أحكام القضاء والتزمت بمضمون هذه الأحكام ونفذتها بمختلف جزئياتها. فالإدارة شخص من أشخاص القانون وليس لها أن تتطاول عليه، أو تحاول التقليل من شأن الأحكام القضائية.

والسؤال الذي يطرح من خلال هذه الدراسة:

- ما هي الوسائل القانونية التي وفرها المشرع الجزائري لضمان تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء. و هل هذه الوسائل كفيلة بحماية مبدأ المشروعية ؟

سنحاول الإجابة عن هذا السؤال من خلال الخطة التالية :

*** خطة البحث ***

- **المبحث الأول:** - الإطار الدستوري لتنفيذ أحكام القضـــــاء
- **المبحث الثاني:** - وسائل تنفيذ أحكام القضاء في المادة الإدارية
  - **المطلب الأول:**

    الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية)
  - **المطلب الثاني:**

    الوسيلة الجزائية
- **الخلاصة**

المبحث الأول

الإطار الدستوري لتنفيذ أحكام القضاء

لقد صدر الدستور الجزائري لسنة 1996 معلنا عن حق الأفراد في الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية الصادرة عن مختلف الأجهزة الإدارية سواء تمثلت في الإدارات المركزية أو الإدارة المحلية أو المرافق العمومية على اختلاف أنواعها.

وهو ما أعلنت عنه صراحة المادة 143 من الدستور بقولها: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" علما أن الدستور الحالي للبلاد (دستور 1996) والدساتير السابقة له (دستور 1963 ودستور 1976 ودستور 1989) لم تعتمد كلها ما سمي بأعمال

السيادة[1]..بما يعني أنه بإمكان الأفراد الطعن القضائي في كل عمل من أعمال الإدارة، أيا ما كانت طبيعته وأيا ما كانت الجهة المصدرة له.

وتكريسا لهذا النص الدستوري صدر القانون العضوي 01.98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله واعترفت المادة 09 منه للأفراد بحق الطعن القضائي، إذ جاء فيها : "**يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في** [2] :

1. الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.
2. الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

كما صدر القانون 02.98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية واعترفت المادة الأولى منه للمحاكم الإدارية بولاية الفصل في كل المنازعات الإدارية بما فيها دعاوى الإلغاء باستثناء ما يعود إبتداءيا ونهائيا لمجلس الدولة وفقا للمادة 09 أعلاه.

وأعلنت المادة 141 من دستور 1996 أن أحكام القضاء تصدر باسم الشعب بما يضمن لها قوة التنفيذ [3]. وأن لا شيء يميزها من حيث الإلزام عن قواعد القانون المختلفة طالما أقرها البرلمان هي الأخرى باسم الشعب وأصدرها رئيس الجمهورية باعتباره قائدا للسلطة التنفيذية باسم الشعب[4].

وحتى يبعث الدستور الجزائري مهابة لأحكام القضاء ويضمن لها حسن التنفيذ جاءت المادة 145 من دستور 1996 ملزمة كل أجهزة الدولة بتنفيذ أحكام القضاء بقولها : "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء".

فأيا ما كان الوقت أو الزمان وأيا ما كان المكان وأيا ما كانت الظروف فإن كل أجهزة الدولة المركزية والمحلية والمرفقية والهيئات المستقلة وغيرها ملزمة بتنفيذ أحكام القضاء. وهو ما يؤكد حرص المشرع الجزائري على تكريس دولة القانون واستقلال القضاء وهيبة الأحكام القضائية.

فالمادة 145 من الدستور كفلت للأحكام القضائية في المادة الإدارية والعادية على حد سواء حسن التنفيذ. ولم تجز لأي جهاز من أجهزة الدولة أن يتطاول على أحكام القضاء أو يحاول

تحت أي ظرف أو حجة عدم تنفيذها أو التأخر في هذا التنفيذ طالما صدرت هذه الأحكام باسم الشعب.

المبحث الثاني

وسائل تنفيذ أحكام القضاء في المادة الإدارية

طالما صدرت أحكام القضاء كما بينا ووفق المادة 141 من الدستور باسم الشعب. وطالما ألزمت المادة 145 كل أجهزة الدولة بتنفيذ أحكام القضاء في كل وقت وفي كل مكان وفي كل الظروف. فإن السؤال المطروح ما هي الوسائل القانونية التي وفرها المشرع الجزائري للمحكوم له بغرض تنفيذ حكمه المتعلق بالمادة الإدارية ؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تفرض علينا التفصيل بعض الشيء في كل من الوسيلة المدنية المتمثلة في الغرامة التهديدية والوسيلة الجزائية المتمثلة في جريمة الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء.

المطلب الأول

الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية) وموقف المحكمة العليا ومجلس الدولة منها.

الأصل أن أحكام القضاء تنفذ طواعية واختيارا، غير أن المحكوم ضده قد لا يبادر إلى التنفيذ الاختياري .مما ينبغي إجباره على التنفيذ بالوسائل الجبرية التي كفلها التشريع. وتعتبر الغرامة التهديدية أحد أهم وسائل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية.

وتجد الغرامة التهديدية أساسها القانوني في التشريع الجزائري في المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية (المرافعات المدنية والتجارية) والتي جاء فيها :" إذا رفض المدين تنفيذ التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر ويحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة للمطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية ما لم يكن قد قضي بالتهديدات المالية "

كما تجد الغرامة التهديدية أساسها القانوني في المادة 471 من ذات القانون والتي جاء فيها :" يجوز للجهات القضائية بناءا على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية في حدود اختصاصها.ويجوز لقاضي الأمور المستعجلة بناءا على طلب خصوم أن يصدر أحكاما بتهديدات مالية ".

وهكذا جاءت المادة 171 المذكورة بعبارة جهات قضائية بصيغة الإطلاق لتضم (أي العبارة) جهات القضاء العادي (محاكم. مجالس قضائية. محكمة عليا) وجهات القضاء الإداري (محاكم إدارية ومجلس الدولة). بل إنها اعترفت وبصريح العبارة بالاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة بما يدعم حرص المشرع الكبير على تنفيذ أحكام القضاء في وقت قصير وسريع[5].

وقد وردت الغرامة في المادة 340 بالصيغة العامة والمطلقة لتسري حيال الأفراد وحيال الإدارة على حد سواء. وجاءت تحت عنوان الفصل الثالث الكتاب السادس في التنفيذ الجبري لأحكام المحاكم والمجالس القضائية.

ووفقا لمنطوق المادة 340 المذكورة فإن الحكم القضائي ينفذ بطريق الغرامة التهديدية إذا استجمع شروطا نستخرجها من النص ذاته وهي:

1- أن يكون الالتزام ثابت بموجب سند تنفيذي والحكم القضائي هنا يعد سندا تنفيذيا. فإن قضى بتعويض وجب دفعه. وإن ألغى قرارا وجب الامتثال له...هذا طبعا بعد حصول المعني على نسخة تنفيذية للقرار القضائي. ولقد خص المشرع الجزائري الأحكام في المادة الإدارية بصيغة تنفيذية خاصة ومميزة حملتها المادة 320 من قانون الإجراءات المدنية بعد تعديلها بموجب القانون 05.01 والتي جاء فيها :" إن الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية تدعو وتأمر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي كل فيما يخصه وتدعو وتأمر كل أعوان التنفيذ المطلوب إليهم ذلك فيما يتعلق بإجراءات القانون العام في مواجهة الأطراف الخصوصيون أن يقوموا بتنفيذ هذا القرار ".

وبالتالي جاءت هذه الصيغة التنفيذية مختلفة من حيث المحتوى وأشخاص التنفيذ عن الأحكام والقرارات المتعلقة بالأفراد أو أشخاص القانون الخاص والتي وردت فيها عبارة أعوان التنفيذ ووكلاء الجمهورية والنواب العامون.

2- أن يتعلق الالتزام بأداء عمل أو امتناع عن عمل. وتنفيذ أحكام القضاء يدخل تحت عنوان أداء العمل. فإذا نطق القاضي الإداري بإلغاء قرار إداري قضى بفصل موظف عن وظيفته وأقر القاضي الإدماج في الوظيفة، وجب على الجهة الإدارية المعنية أن تسلك من الأعمال الإدارية ما يؤدي إلى نتيجة الإدماج لتنفيذ حكم القضاء.

3- أن يرفض المدين تنفيذ الالتزام. ويقصد بالمدين المعني بتنفيذ حكم القضاء وهو المحكوم ضده. فإذا رفضت الإدارة الاستجابة لتنفيذ حكم القضاء كنا أمام حالة رفض موجبه لإصدار الغرامة التهديدية ضدها لإجبارها على التنفيذ.

4- أن يثبت الامتناع بمحضر يحرره القائم بالتنفيذ.

والقائم بالتنفيذ هو المحضر القضائي[6] والذي يسلم المحكوم له في حال رفض الإدارة تنفيذ حكم القضاء محضر عدم الامتثال والذي يؤكد واقعة الامتناع الموجب لرفع دعوى الغرامة التهديدية.

غير أن نصوص قانون الإجراءات المدنية وإن أوردت أحكام الغرامة التهديدية بالصيغة العامة والمطلقة بما ينبغي تطبيقها تجاه كل ممتنع عن التنفيذ سواء كان شخصا من أشخاص القانون الخاص أو شخصا من أشخاص القانون العام، إلا موقف القضاء الإداري في الجزائر بشأن تطبيق أحكام الغرامة التهديدية ضد الإدارات العمومية تأرجح بين الإجازة تارة والمنع تارة أخرى، وهو ما سجلناه بالنسبة لموقف مجلس الدولة.

نفصل ذلك فيما يلي مبينين مبررات الاتجاه المعارض لتسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارات العمومية في حال امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء وكذلك الآثار القانونية الناتجة عن هذا الموقف في الفروع التالية.

الفرع الأول

موقف المحكمة العليا من الغرامة التهديدية

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 عن نفس الجهة.

1. 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.[7]

وتأكد ذات التوجه في القرار الصادر عن ذات الغرفة بتاريخ 20 جانفي 1979 حين امتنعت ولاية الجزائر على تنفيذ قرار قضائي. الأمر الذي نتج عنه تحميلها المسؤولية خاصة وأن الامتناع عن التنفيذ لا يتعلق بأي سبب ناتج عن ضرورات النظام العام ولأن سلوكها على هذا النحو يعتبر غير شرعي [8].

- 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 وأن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعنت تجاه السيـــــد

(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 [9].

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.

2. 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 (10) : "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 المقضي 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".

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.

الفرع الثاني

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 :

1. القرار رقم 014989 المؤرخ في 2003.04.08 الغرفة الخامسة قضية ك.م ضد وزارة التربية الوطنية [11] 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 انتقادا كبيرا من جانب الفقه في الجزائر حيث ذهب الأستاذ غناي رمضان إلى القول أن مجلس الدولة أعطى للغرامة التهديدية مفهوما غير مألوف عندما

اعتبرها 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 وتمسّ عادة الأفراد في حرياتهم بالأساس [12].

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

الفرع الثالث

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 "[13].

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.

الفرع الرابع

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 :

1. التقليل من شأن الأحكام القضائية :

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

2. 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 الامتثال 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 بأبرز معالم دولة القانون. فكأنما الحكم القضائي لا يجد له طريقا للتنفيذ إذا قدرت الإدارة أن هذا الحكم ينبغي أن لا ينفذ. وياليت 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.

3. 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 أوجه 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 بإلغائه.

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

4. امتداد 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 [14].

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.

5. المساس الواضح بالأحكام الدستورية :

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

المطلب الثاني

الوسيلـــــة الجزائيـــــة

لقد تفاقمت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الأمر الذي أضحت معه قرارات قضائية مكساة بالصيغة التنفيذية معطلة ومعلقة وحرم أصحابها من أن ينالوا حقوقهم المحكوم بها والثابتة في هذه السندات القضائية، ووصل الأمر إلى أن امتد لقرارات صادرة عن المحكمة العليا وقرارات صادرة عن مجلس الدولة وهما أعلى المؤسستين القضائيتين في هرم القضائي العادي والإداري طبقا للمادة 152 من الدستور. ولقد نتج عن اتساع ظاهرة امتناع الإدارات العمومية عن تنفيذ أحكام القضاء أن أخذ هذا الملف حيزا كبيرا على مستوى أعمال لجنة إصلاح العدالة التي نصبها رئيس الجمهورية. مما دفع بالمشرع لتجريم فعل الامتناع بموجب المادة 138 مكرر من القانون رقم 09.01 المؤرخ في 2001.06.06 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات حيث جاء في المادة المذكورة :" **كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا التنفيذ يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة مالية من 5000 دج إلى 50000 دج** " وبهذا النص التجريمي يكون المشرع الجزائري قد جسد مقتضيات المادة 145 من الدستور وألزم كل موظف في أي جهاز كان أو إدارة عمومية أن يبادر إلى تنفيذ قرارات العدالة، خاصة وأن الامتناع أو الاعتراض على التنفيذ أو عرقلة التنفيذ بات في ظل هذا النص الجديد يشكل جريمة يعاقب عليها القانون. وهو ما يمكن أن يشكل نوعا من الضغط المعنوي بالنسبة للموظف المنوط به تنفيذ حكم القضاء أيا ما كان مسؤوليته والجهة الإدارية التي يمثلها.

غير أن الإشكال المطروح أن نص المادة 138 المذكور نكاد لا نجد لها تطبيقا واسعا على المستوى العملي رغم ثبوت فعل الامتناع وانتشار هذه الظاهرة، ذلك أن الامتناع تسببت فيه إدارات مركزية وإدارات محلية وإدارات مرفقية. ومع ذلك لم نشهد متابعة جزائية لمسؤول إداري على رأس وزارة أو ولاية أو حتى مرفق إداري بسبب الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء. وهو ما من شأنه أن يبعدنا عن الهدف الذي أراد المشرع تحقيقه من خلال تجريم هذا الفعل ومحاول إعادة الاعتبار للأحكام القضائية وتنفيذ قرارات العدالة.

الخـــــلاصة

إن الخلاصة التي ننتهي إليها من خلال هذه الدراسة أن ظاهرة امتناع الإدارة العمومية 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.

وإذا كان المشرع الجزائري قد كفل حماية لأحكام القضاء وفرض تنفيذها في كل مكان وأيا ما كان القطاع أو الإدارة وهذا بموجب المادة 145 من الدستور. وعزز هذه الحماية الدستورية بوسيلتين أحدهما مدنية والأخرى جزائية. إلا أنه وكما بينا سلفا أن الوسيلة المدنية ممثلة في الغرامة التهديدية على الوضع الغالب لا يمكن تسليطها على الإدارات العمومية بسبب عدم تخويل القاضي الإداري سلطة إصدار أوامر للإدارة كما أن الوسيلة الجزائية هي الأخرى تعرف الآن انقباضا وتطبيقا ضيق النطاق والحدود بما أدى في النهاية إلى اتساع ظاهرة الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء من جانب الإدارات العمومية. وللتقليص من هذه الظاهرة نهيب بالمشرع الجزائري ضرورة الإسراع في مراجعة قانون الإجراءات المدنية على نحو يجعل من أحكام القضاء في المادة الإدارية مشمولة بالنفاذ تحت غرامة تهديدية تذكر في صلب الحكم الفاصل في النزاع. فلو تصورنا أن الحكم القضائي تضمن إلغاء قرار الفصل عن الوظيفة وأقر إدماج الموظف في منصب عمله فإن هذا الحكم ينبغي أن يتضمن ساعة صدوره عبارة أن الجهة المحكوم ضدها ملزمة بدفع غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير بما قدره (وتذكر الغرامة).

إن مثل هذا الإصلاح التشريعي فيما لو تم وتحقق سيخفف العبء على المتقاضي فلا يعود للقضاء من جديد في حال امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء. كما أن هذا الإصلاح يعيد للأحكام القضائية مكانتها وحجيتها ويفرض لها مهابة خاصة وحماية مميزة تكرس وتجسد أبرز معالم دولة القانون ودولة المؤسسات.

وما يجعلنا نطالب وبصفة عاجلة بإعادة النظر في أحكام قانون الإجراءات المدنية هي صرخة القضاة أنفسهم، فلقد صرحت رئيسة مجلس الدولة الجزائري بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول المنازعات في الوظيف العمومي المنعقد في شهر جوان 2007 بأن هناك صمت فيما يخص

النصوص القانونية التي تخول القاضي الإداري صلاحية إصدار أوامر للإدارة وأن الضرورة ملحة للإجابة عن هذا الإشكال حتى يتمكن القضاة من إصدار قراراتهم.[15] كما أن ما يدفعنا للمطالبة بالإسراع في هذا التعديل هو العدد الهائل والمتزايد للقضايا الإدارية فخلال الثلاث السنوات الأخيرة بلغ عدد القضايا التي فصل فيها مجلس الدولة 1551 من أصل 1874 قضية مسجلة إحتلت فيها وزارة التربية المرتبة الأولى من حيث القضايا المسجلة والمقدرة ب 926 فصل فقط في 769 منها[16]. بما يبرر ضرورة التعجيل في هذا الإصلاح التشريعي بما يضمن تنفيذ أحكام القضاء. وهو ما يشغل بال وتفكير رجال القانون في غالبية النظم القانونية [17].

الهوامش والمراجع

(1) غير أن القضاء الإداري في الجزائر تأثر بالنظرية أعمال السيادة وهو ما تجسد في قرار المحكمة العليا – الغرفة الإدارية بتاريخ 1984/01/07.

انظر الدكتور عمار بوضياف القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص72.

(2) لتفصيل أكثر بخصوص اختصاصات مجلس الدولة ذات الطابع القضائي راجع : الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة الجزائر، 2003 ص314.

(3) انظر المادة 320 من الأمر 66-154 المؤرخ في 8 يونيو 1966

المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل بالقانون 01.05.في 22 مايو 2001.

(4) انظر المادة 126 من دستور 1996

(5) لتفصيل أكثر بخصوص حالة الاستعجال راجع :

لحسين بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دراسة قانونية فقهية قضائية مقارنة، دار هومة، الجزائر،2007، ص 46 وما بعدها. وأيضا محمد براهيمي القضاء المستعجل، الجزء الأول ديوان المطبوعات الجامعية، 2006،ص47 وما بعدها.

(6) انظر بشأن تفصيل مهام المحضر القضائي، عمارة بلغيث، التنفيذ الجبري وإشكالاته، دار العلوم عنابه الجزائر، 2004، ص42 وما بعدها.

(7) أشار إليه الدكتور حسين فريحه، تنفيذ قرارات القضاء الإداري بين الواقع والقانون، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، مارس 2007، العدد الثاني ص127

(8) نفس المرجع والصفحة

(9) أشار إليه لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول دار هومة الجزائر،2002 ، ص33.

والاطلاع على قرارات أخرى راجع : فاضل الهام، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية دراسة مقارنة مذكرة ماجستير، جامعة قالمة كلية الحقوق، 2005، ص56 وما بعدها.

(10) أشار إليه حمدي باشا عمر، مبادئ الاجتهاد القضائي في مادة الإجراءات المدنية،دار هومة الجزائر 200، ص 95 .

(11) انظر العدد رقم 3 مجلة الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائرية، 177 ص 200

(12) انظر مقال الأستاذ رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية،مجلة مجلس الدولة العدد 4، 2003 ، ص 145

(13) انظر نشرة القضاة الصادرة عن مديرية البحوث وزارة العدل، العدد 54 ص187

(14) لتفصيل أكثر فيما يخص دعوى التفسير راجع : الدكتور عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2002 ، ص109 وما بعدها.

(15) التصريح منشور في جريدة الخبر اليومي بتاريخ 03 جوان 2007 ، ص07

(16) نفس المصدر ونفس الصفحة.

(17) أنظر عصام بلحسن، مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية، مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، تونس، 2006، ص237 وما بعدها.