

سلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ القرار القضائي الإداري الصادر بالإلغاء في مواجهة الإدارة.



أ/ خير الدين دلال.
جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي
أ/ خنان فارس.
جامعة العربي التبسي - تبسة-



الملخص:

يعد القرار القضائي الإداري الصادر بالإلغاء في مواجهة الإدارة ملزم التنفيذ، إلا أنه في الكثير من الأحيان فإن هاته الأخيرة تمتنع عن تنفيذه، خصوصا أمام عدم القدرة على إلزامها بذلك بواسطة وسائل القانون الخاص باعتبارها سلطة عامة تتمتع بامتيازات خاصة، مما أدى إلى الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بجملة من السلطات لمواجهة هذا التعنت و جبرها على التنفيذ من خلال تكريس نظام الغرامة التهديدية و كذا سلطة توجيه الأوامر للإدارة، ورغم ذلك تبقى سلطة القاضي الإداري في تنفيذ قراره محدودة بعدم إمكانية حله محل رجل السلطة الإدارية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

الكلمات المفتاحية: القاضي الإداري، التنفيذ، الغرامة التهديدية، توجيه الأوامر للإدارة، سلطة الحلول.

Abstract:

The decision of the administrative justice for annulment is considered as executory to the administration, but administration generally abstains from the execution, especially in front of the incapacity to force it to be executed by means of private law considering that it represents a privileged public authority, which led to recognize the administrative judge a set of power in order to face this obstinacy and force the execution by the consecration of the system of the penalty and the authority to give order to the administration, in spite of all that precedes the authority of the administrative judge in the execution of these decisions remains a limited authority as he cannot subrogate the man of the administrative power, in execution of the principle of separations of the powers

المقدمة :

إن الأحكام الصادرة عن القاضي الإداري كثيرة و متنوعة تختلف باختلاف الدعوى موضوع النزاع، و من أهمها تلك الأحكام الصادرة بالإلغاء للقرارات الإدارية غير المشروعة، و التي بمجرد صدورها تكون موجبة للتنفيذ وفقا لقاعدة النفاذ المعجل الذي تتميز به الأحكام القضائية الصادرة في المادة

الإدارية، و هذه الخاصية رتبها القانون للحكم أو القرار القضائي الإداري مثله مثل باقي الأعمال التي تصدرها السلطات أو الوظائف الأخرى في الدولة من تشريعية وتنفيذية. و الالتزام الذي يقع على الإدارة هو القيام بالأعمال و التصرفات التي من شأنها المطابقة بين الأعمال المادية و المراكز القانونية، و بين ما قضى به الحكم. و يتمثل هذا إما بحذف المراكز القانونية المعاكسة، أو إنشاء أخرى مطابقة. ورغم استقلالية الإدارة عن جهاز القضاء تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الإدارة تبقى ملزمة باحترام مبدأ الحجية وتنفيذ القرار وفق لما هو منصوص عليه دستورياً.

غير أن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة قد يطرح العديد من الإشكاليات القانونية و يصطدم بكثير من العقبات نتيجة لتهربها و اتخاذها موقفاً سلبياً، أو رفضها صراحة القيام بمباشرة إجراءات التنفيذ. و هذا الموقف السلبي للإدارة تجاه تنفيذ القرارات الصادرة ضدها يجد أساسه في عدم إمكانية استخدام أساليب التنفيذ المنصوص عليها في القانون الخاص في مواجهتها؛ بحيث لم يوجد القانون سابقاً وسائل جديدة للتنفيذ يمكن استخدامها لإلزام الإدارة بمطابقة تصرفاتها مع منطوق القرار القضائي الإداري، و هذا ما دفع القضاء الإداري إلى ابتكار وسائل لمواجهة التعنت القائم من جهة الإدارة لإجبارها على احترام حجية الشيء المقضي به، والتي تبني المشرع البعض منها بموجب نصوص قانونية لتصبح مكنة في يد القاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ قراراته الصادرة بالإلغاء و من أهمها الأمر باتخاذ أحد تدابير التنفيذ و كذا أسلوب الغرامة التهديدية .

و هو ما يؤدي بنا إلى إثارة الإشكالية التالية : ما هي طبيعة السلطة المتاحة للقاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة بالإلغاء ضد الإدارة ؟ و ما مدى فعاليتها ؟.

و للإجابة عن هذه الإشكالية ستخدمنا المنهج الوصفي التحليلي الملائم لطبيعة هاته الدراسة مُتَّبِعِينَ الخطة التالية:

المبحث الأول: واجبات الإدارة تجاه القرار القضائي الإداري الصادر بالإلغاء.

المبحث الثاني: وسائل تنفيذ القرار القضائي الإداري الصادر بالإلغاء في مواجهة الإدارة.

المبحث الثالث: القيود الواردة على سلطات القاضي الإداري تجاه الإدارة في مجال التنفيذ.

المبحث الأول: واجبات الإدارة تجاه القرار القضائي الإداري الصادر بالإلغاء

إن القرار الصادر من قبل القاضي الإداري بالإلغاء هو قرار يتمتع بحجية الشيء المقضي به، وهذا يعني أن الحكم أصبح حجة فيما قضى به و يمكن الاحتجاج به في مواجهة الكافة. غير أن هذا النوع من القرارات يعد من أهم القضايا إثارة للإشكالات، وهذا لكونه يهدف إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية. و عملية تنفيذه تؤدي إلى إعادة النظر في الكثير من الآثار القانونية و المادية التي رتبها قبل

إلغائه¹، وهذا ما يقتضي أن يصبح القرار الملغى وكأنه لم يكن أصلاً، تطبيقاً لقاعدة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء²، و الناتجة عن عدم وقف تنفيذ القرار من قبل الإدارة على الرغم من الطعن فيه³، وهو ما يؤدي إلى بقائه محدثاً آثاره إلى حين الفصل فيه.

وقد تصل المدة التي تفصل بين رفع دعوى الإلغاء و الحكم الصادر فيها إلى عدة سنوات مما يعقد ويزيد من حدة إشكال تنفيذ قرار الإلغاء القضائي⁴.

المطلب الأول: الأثر الرجعي وواجبات الإدارة.

يمارس القاضي الإداري رقابة بعدية على القرار الإداري، ويصدر حكماً يوجب على الإدارة إعادة الحقوق المهضومة لأصحابها والمراكز المعتدى عليها لمن له الحق فيها، وهذا كله حماية لمبدأ المشروعية.

الفرع الأول: مفهوم الأثر الرجعي للقاعدة القضائية.

إن تطبيق قاعدة الأثر الرجعي في حال تنفيذ الإدارة لقرار قضائي ألغى قراراً إدارياً غير مشروع معناه أن القاضي فصل فيما يخص الماضي من أوضاع، وقاعدة الرجعية تلزم الإدارة باتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيح الأوضاع السابقة على اعتبار أن ذلك القرار لم يصدر أصلاً⁵ إلا أن إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي أحياناً يترتب آثاراً خطيرة بالنسبة للأوضاع السابقة التي نشأت وقت سريان القرار الملغى، مما يوجب على القاضي الذي يحكم بالإلغاء الأخذ بعين الاعتبار آثار قاعدة الرجعية بالنسبة للمصلحة العامة والخاصة. كما يجب عليه أيضاً أن يحدد آثار هذا الإلغاء ومداه كأن يحدد تاريخ سريان البطلان، أو التصرفات التي لا تبطل. وخير مثال على ذلك نظرية الموظف الفعلي، حيث أن جميع القرارات المتخذة من قبله تعتبر مشروعة غير أنه يلغى تعيينه⁶.

الفرع الثاني: واجبات الإدارة لإعادة الوضع الأصلي.

تقتضي إعادة الوضع الأصلي من قبل الإدارة إعادة الوضع القانوني وإعادة تشكيل الوقائع. ويقصد بإعادة الوضع القانوني اتخاذ الإدارة لإجراءات رجعية تهدف للوصول إلى رجوع تام للوضع وذلك بالتكفل بإزالة آثار هذا القرار⁸. وبخصوص ذلك صدر قرار عن مجلس الدولة تحت رقم 003975 بتاريخ 2001/11/12 في قضية لشركة (أوطيب) ضد مديرية الضرائب لولاية وهران؛ حيث جاء في منطوقه "إلغاء القرار المعاد والفصل من جديد التصريح ببطلان الإجراءات وبالتبعية إلغاء مبلغ الضريبة المفروضة على المستأنفة المقدرة بمليون ومائتان وأربعة وثمانون ديناراً وثمانون مائة وثلاثة وعشرون سنتيماً"، وأشار إلى صحة التصرفات والقرارات الصادرة قبل النطق بهذا القرار.

وكذلك نجد القرار رقم 010956 الصادر بتاريخ 2003/12/16⁹ في قضية بين خ.ح ضد مديرية الضرائب لولاية عنابة، حيث جاء في منطوقه: "إلغاء القرار المستأنف والفصل من جديد بإبطال إشعار

الغير الحائز موضوع النزاع وبالنتيجة القضاء على المستأنف عليها بإرجاعها للمستأنف مبلغ مائة ألف دينار".

أما بالنسبة لإعادة تشكيل الوقائع فإن القرار الذي يقضي بإعادة إدماج الموظف في منصب عمله لا يتوقف عند هذا الحد فقط، وإنما لا بد من رجعية المسار المهني له. أي لا بد من إرجاع الموظف في الرتبة والسلم اللذين يستحقهما كأنه لم يفصل وذلك بالبحث في ملفه، فإن كان يستفيد من ترقية اختيارية كان له ذلك أو الاستفادة من حظوظ الترقية عن طريق المسابقة.

وأن نفرض على الإدارة اتخاذ مثل هذه الإجراءات قد يطرح عدة مشاكل، ذلك أن القوانين قد تتغير في ظل بقاء الموظف مفصولاً، فإذا تم إلغاء لجان الطعون أو تغيرت شروط التنصيب، فعلى الإدارة في هذه الحالة محاولة التوفيق بين هذه الاعتبارات واعتبارات حجية الشيء المقضي به.

كما لدينا مثال ثانٍ في حالة إلغاء قرار تخصيص قطعة أرض ثم التصرف فيها لشخص آخر باشر عملية البناء فوقها، ستجد الإدارة نفسها أمام اعتبارات صعوبة إرجاع الوضع لأصله والحقوق المكتسبة وضرورة احترام حجية الشيء المقضي به.

كما تلتزم الإدارة كذلك بدفع كل التعويضات المستحقة للموظف، ابتداء من فصله أو توقيفه إلى غاية رجوعه إلى منصب عمله¹⁰.

الفرع الثالث: حدود الأثر الرجعي للأحكام.

إن قاعدة الأثر الرجعي للأحكام تستوجب قيام الإدارة بأعمال مادية إرادية تضع حداً للإجراء غير المشروع حيث يزيل كافة آثار القرار كما لو أنه لم يوجد أصلاً¹¹. وهذا ما قد يصطدم أحياناً بالواقع؛ إذ يستوجب ذلك إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل قيام الإدارة بذلك الإجراء، وهو ما يصعب إلى حد ما. غير أن الواقع ليس وحده الذي يقف في وجه قرارات الإلغاء، حيث أن رجعية الإلغاء تُعرقل أحياناً باستثناءات قانونية وهذا ما نجد تطبيقاته في مجال الوظيفة العمومي خاصة.

فمن حيث الواقع، نجد أن حكم الإلغاء قد يصعب تطبيقه نتيجة عمل الإدارة ذاتها وأيضاً بسبب بطء العدالة الإدارية، وذلك راجع لما يحدثه هذا القرار من إخلال خطير بالنظام؛ فمثلاً إذا تم إلغاء قرار وضع قطعة أرض فلاحية تحت حماية الدولة، وكانت هذه القطعة قد خصصت لمستثمرات فلاحية، فإن طلب ملاك الأرض الأصليين استرجاع هذه القطعة من شأنه أن يؤدي إلى اضطراب الأوضاع بالنسبة لمستغلي القطعة.

وفي مجال الوظيفة العمومية، فإن إعادة تأسيس مسار مهني لموظف مفصول بصفة غير مشروعة لمدة سنوات تطرح عدة مشاكل خاصة إذا كان لإعادة هذا المسار إحداث أثر على أوضاع قانونية أخرى تجب حمايتها، كأن تخضع إجراءات تأديبه إلى ضرورة إحالته على مجلس تأديبي خاص منصوص عليه في قانون قديم كان سارياً وقت صدور قرار فصل الموظف الملغى قضائياً، ولكن حين تنفيذ القرار القضائي

المتضمن إلغاء قرار الفصل، صدر قانون جديد ألغى إجراء الإحالة على المجلس التأديبي الخاص، وبالتالي يبقى التنفيذ في إطاره الرجعي مستحيلاً لتغيير الأوضاع القانونية¹².

والأمثلة في هذا المجال لازالت كثيرة ومتنوعة، إلا أننا إذا أردنا البحث عن السبب في تأثير العامل الزمني على محدودية قاعدة الأثر الرجعي للقرارات القضائية، نجد أن طيلة مدة النزاع من جهة ومن جهة ثانية فالتأخر في رفع الدعوى هو السبب الأصلي في هذا الوضع، غير أن هذا الإشكال يمكن أن نجد له حلولاً. و يبقى المهم هو احترام مبدأ المشروعية؛ حيث أننا نجد عدة قضايا رفعت بعد عشر سنوات من صدور القرار الإداري، وهنا تكون الأوضاع القانونية قد تغيرت والمراكز الجديدة ظهرت مما يستحيل معه إعادة الأوضاع إلى أصلها.

*الاستثناءات القانونية وأثرها على قاعدة الرجعية:

1- نظرية الموظف الفعلي:

هذا ما نجده خاصة في نظرية الموظف الفعلي التي تجسد وجودها بفضل اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، وذلك كون أن الموظف الذي تم تعيينه بصفة غير قانونية في المنصب الذي يشغله فإنه ينظر إليه كمكلف بمهامه طالما لم يبلغ تعيينه.

و حتى إن جاء إلغاء التعيين فلا يكون له أي أثر على صحة الأعمال التي باشرها، وهو حماية لغير المتعامل مع الإدارة، والذي كان يجهل عدم قانونية التوظيف، وبالتالي، لا يمكن تحميله عواقب ذلك.

2- قاعدة الرجعية:

بالإضافة إلى نظرية الموظف الفعلي نجد استثناء آخر على قاعدة الرجعية، وهي قاعدة احترام السلم الإداري وذلك لكون الموظفين ملزمين باحترام الأوامر التي يتلقونها من رؤسائهم الإداريين، حتى وإن كانت هذه الأوامر والقرارات غير مشروعة، والسبب هو الإبقاء على الانضباط الإداري، وهذه القاعدة أيضاً مخالفة لنظرية الأثر الرجعي للبطلان والذي يعمي بأثر رجعي الخطأ التأديبي أو الجزائي.

المطلب الثاني: الالتزام الإيجابي والسلبي للإدارة تجاه القرار المحكوم بإلغائه.

يعد القرار المحكوم ضده بالإلغاء قراراً منعدياً منذ تاريخ صدوره بأثر رجعي وذلك لكونه غير مشروع. وقد ينتج آثاره من تلقاء نفسه دون الحاجة لتدخل الإدارة، وهذا ما يجعل موقف الإدارة تجاهه سلبياً، وفي حالات أخرى قد يستلزم تدخلاً من الإدارة لأجل تحقيق نتائجه، وهنا يكون موقف الإدارة إيجابياً.¹³

الفرع الأول: الموقف السلبي للإدارة.

يكون التزام الإدارة سلبيا تجاه قرار الإلغاء وذلك بعدم تنفيذها للقرار الملغى من جهة، وبامتناعها عن إصداره من جديد بنفس الصيغة ونفس المضمون.

أولا-التزام الإدارة بعدم تنفيذ القرار الإداري الملغى:

يقتضي هذا الالتزام من جانب الإدارة التوقف عن تنفيذ ذلك القرار بمجرد صدور القرار القضائي الإداري، إذا كانت قد باشرت عملية تنفيذه. كما يقتضي أن تبدأ في تنفيذ القرار القضائي الإداري إن لم تكن قد بدأت في تنفيذه من جهة ثانية.¹⁴

و يعتبر القضاء الإداري الاستمرار في تنفيذ القرار الملغى من قبيل الاعتداء المادي الذي يعطي الصلاحية للقاضي للتدخل في الحد من الاستمرار في تنفيذه. ومن بين الصلاحيات الممنوحة له توجيه الأوامر للإدارة للحد من التنفيذ، وذلك يستشف من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1978-04-24 في قضية زراوي بوجمعة ضد والي ولاية عنابة.¹⁵

ثانيا-عدم إعادة إصدار القرار الملغى:

حيث تلتزم أيضا بعدم إصدار القرار الملغى بنفس منطوقه الذي صدر فيه؛ أي عدم إصداره في صورته الأولى شكلا ومضمونا، أو بإعادة إصدار قرار جديد يعيد ترتيب كل الآثار أو بعضها والتي نتجت عن القرار الملغى، تحايلًا منها على قرار الإلغاء القضائي، ومع ذلك فهذا الالتزام ليس مطلقا، حيث يتوقف على أوجه عدم المشروعية التي قام عليها قرار الإلغاء. أمّا إذا كان البطلان بعيب الشكل أو الإجراءات أو الاختصاص أو الغاية، فلا مانع من إعادة إصدار القرار الملغى من جديد على أن تحترم كافة القواعد التي خالفها في القرار الملغى.¹⁶

بينما إذا كانت عدم المشروعية ترجع إلى مخالفة القانون أو انعدام السبب أو الانحراف باستعمال السلطة فلا تملك الإدارة كأصل عام أن تعيد إصدار القرار الملغى ليعيب موضوعي من جديد سواء في صورته الأولى أو في صورة مقنعة. فالقرار الإداري الملغى يختفي تماما من المنظومة القانونية وكأنه لم يصدر إطلاقا، وهذا دون الحاجة لتدخل الإدارة خاصة في الحالات التي لا يترتب فيها عن الإلغاء فراغا قانونيا.

و عليه، فإن التزام الإدارة السلبي هو احترام منها للقانون. وذلك نتيجة احترامها لقوة الشيء المقضي به، لأنه وبأي حال من الأحوال لا يمكن للإدارة تنفيذ القرار الإداري الملغى، وإلا فستكون خارج إطار المشروعية.¹⁷ وهذا ما يشكل اعتداء ماديا يعطى للقاضي كافة الصلاحيات للحد من الاستمرار في تنفيذ القرار الملغى، ومنها توجيه الأمر للإدارة لحملها على وقف تنفيذ القرار الملغى.¹⁸

لقد قضى مجلس الدولة في القرار الصادر منه تحت رقم 007470 والصادر بتاريخ 2003/03/18 بين مديرية الضرائب لولاية وهران ضد المؤسسة ذات الطابع السياحي: "بأن ثبوت الخطر المرفقي

المتمثل في قبض إدارة الضرائب مبالغ بعد إبطال قرار فرضها قضائياً، وبأن تمادي الإدارة في الإلغاء على المبالغ غير المستحقة لديها منذ تبليغها بالقرار القضائي يثبت حق المكلف بالضريبة في الحصول على تعويض مبرر".¹⁹

الفرع الثاني: الموقف الإيجابي للإدارة.

لا يتوقف تنفيذ قرار الإلغاء القضائي على اتخاذ موقف سلبي بالامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره مرة ثانية، بل تلتزم الإدارة باتخاذ موقف إيجابي يفرض عليها اتخاذ مجموع الإجراءات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور ذلك القرار.²⁰ ومثال ذلك إزالة الآثار المادية لقراراتها الملغاة باتخاذ قرار جديد مطابق للتسلسل القانوني أو لمراجعة حالة قانونية أو حتى لتنفيذ حكم يلزمها مادياً.

أولاً- التزام الإدارة بعمل:

ليس من السهل إلزام الإدارة بتنفيذ الشيء المقضي به، حيث لا بد أولاً من معرفة محتوى الإلغاء، وهل يخص كل أجزاء القرار أو جزء منه فقط.

وهنا تطرح لنا إشكالية وضوح الحكم خاصة وأن القرارات القضائية تصدر بصورة مختصرة، وهذا التلخيص يفقدها قوتها المعنوية أثناء عملية التنفيذ، ونجد أنه حتى القانون الإداري لم يتدخل لتحديد مضمون الواجبات الناتجة عن البطلان. وهنا لا بد أن يظهر لنا دور القاضي مصدر القرار والذي عليه أن يحدد آثار الإلغاء، وخاصة الأثر المتعلق بتصحيح الوضع القانوني وفقاً للنصوص السارية المفعول وقت صدور القرار غير المشروع.²¹

لقد اتجهت قضاة مجلس الدولة في العديد من القرارات نحو هذا الاتجاه، ومن ذلك: - القرار رقم 002138 الصادر بتاريخ 2000/05/08 بين يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، والذي أقر بإبطال القرار الصادر عن مديرية مراقبة الصرف لبنك الجزائر المتضمن السحب المؤقت والتحفيز مع التطبيق الفوري لصفة الوسيط المعتمد الممنوحة للمدعية بالقرار 9502 المؤرخ في 1995/05/08.²² - والقرار رقم 006460 الصادر بتاريخ 2002/09/23 القضية بين ع.س ضد والي ولاية الجزائر ومن معه، حيث أقر ب: "إلغاء القرار المستأنف وأقر من جديد التصريح بإبطال قرار التسخيرة المؤرخة في 1997/10/08 والأمر بإرجاع المستأنف إلى السكن محل النزاع"²³، ومن هنا يتبين لنا أن القاضي وجه الإدارة المعنية إلى كيفية تنفيذ القرار الصادر عنه بالإلغاء.

ثانياً- التزام الإدارة باتخاذ قرار يحل محل القرار الملغى:

لا يتطلب تنفيذ قرار الإلغاء من قبل الإدارة اتخاذ قرار لإلغاء القرار المحكوم بإلغائه، لأن ذلك يتم تلقائياً دون تدخل الإدارة فيه، وإنما قد يتطلب الأمر من الإدارة إصدار قرار جديد مخالف في مضمونه للقرار المحكوم بإلغائه.²⁴ غير أن الشخص المحكوم له لا يستمد حقه من القرار الثاني الصادر من قبل الإدارة، وإنما يستمد من القرار القضائي الإداري الحائز لقوة الشيء المقضي به. أما ذلك القرار الثاني لا يعد سوى إجراء تنفيذي من جانب الإدارة للحجية²⁵، وهذا الإجراء يساعد الإدارة على تحقيق التنفيذ بسرعة خلافاً إذا ما قيدت بشكليات وإجراءات قانونية أخرى.

و خير مثال على ذلك القرار القضائي الصادر بإلغاء قرار فصل موظف عن منصبه، فإن تنفيذ مضمونه يستدعي إصدار الإدارة قرار إعادة إدماج الموظف. هذا بالإضافة إلى ما قد تم ذكره سابقاً حول الأثر الرجعي لعملية الإلغاء من استفادته من الأقدمية والترقية وغيرها.

وكذلك الأمر أيضاً بالنسبة للقرار الصادر بإلغاء قرار إداري سلبي، والذي يقصد به امتناع الإدارة عن إصدار قرار معين تلتزم بإصداره وفقاً للقوانين واللوائح.

وقد يكون رفضها صريحاً، وذلك بامتناعها علنية عن إصدار قرار تلتزم بإصداره. كما قد يكون هذا الرفض ضمناً، وذلك بسكوت الإدارة عن اتخاذ القرار في مدة محددة قانوناً.

ثالثاً- التزام الإدارة نحو الأعمال القانونية التي صدرت تنفيذاً لقرار حكم بإلغائه:

تقوم الإدارة بنوعين من الأعمال القانونية، وهي إما أن تصدر قرارات بإرادتها المنفردة، أو تصدر عقوداً تبرمها مع الأفراد، والإدارة تلتزم بإلغاء جميع الأعمال القانونية التي جاءت تنفيذاً لقرار حكم بإلغائه، سواء أكانت قرارات فردية، أو قرارات تنظيمية، وكذا القرارات التي تكون داخلية ضمن عملية مركبة²⁶، و القرارات التي تتأثر بتنفيذ حكم الإلغاء إذا تم إلغاء القرار الأصلي والفرعي معاً. و هو ما يطرح إشكالات: إما أن تلغى القرارات الفرعية مع القرار الأصلي، وهنا يُطرح إشكال آخر، و لأجل ذلك حدد الفقه معيارين هما: معيار السببية و معيار التكامل.

ويقصد بمعيار السببية: أن يكون القرار الأصلي هو السبب، أو أحد الأسباب في وجود القرار التبعية الناتج عنه.

أما معيار التكامل: فيقصد به وجود علاقة تكامل بين القرار الملغى والقرار المراد إلغاؤه، وهذه القرارات تتكامل فيما بينها لإحداث أثر قانوني معين.

فإلغاء أحد القرارات التي أسهمت في تكوين هذا الأثر يؤدي ذلك إلى إلغاء القرار الذي يكمله، وهنا نتوصل إلى إلغاء القرار الأصلي مع القرار أو القرارات الفرعية. وتبقى للإدارة السلطة التقديرية في تحديد هذه العلاقة مع خضوعها لرقابة القاضي الإداري عند مخالفتها لمبدأ الشرعية²⁷.

رابعاً- التزام الإدارة نحو الأعمال المادية التي رتبها القرار الملغى:

إن الآثار المادية للقرار الملغى هي مجموع الأعمال المادية الناتجة عن تنفيذ القرار الإداري قبل صدور قرار إلغائه، وهذه الأعمال تتمثل في القيام بإجراءات نزع الملكية في القرار المتعلق بالنزع، والقيام بغلق الطريق أو حجز أموال الأفراد تنفيذا لقراري الغلق والحجز.

ويترتب الالتزام على عاتق الإدارة في إزالة هذه الآثار برد ما انتزع، أو برفع الحجز على الأموال أو بفتح الطريق. غير أنه ليس من السهل إزالة هذه الآثار المترتبة عن القرار الملغى²⁸، كما لا يمكن أن ننظر إلى هذه الأعمال كأنها لم تحدث، بحيث لا يمكن للإدارة التذرع باستحالة التنفيذ العيني للتهرب من مسؤوليتها²⁹.

و مما سبق يتضح بأن تنفيذ القرار الصادر بالإلغاء مرتبط بنوعين من الآثار التي يترتبها³⁰، وفي حالة عدم تطبيق هذا الإجراء من قبل الإدارة، فلا بد من اللجوء إلى التنفيذ بالاعتماد على وسيلة التنفيذ بمقابل، وذلك بتقديم تعويض تراعى فيه نسبة الضرر الذي لحق الطرف الذي صدر قرار الإلغاء لمصلحته³¹.

المبحث الثاني: وسائل تنفيذ القرار القضائي الإداري الصادر بالإلغاء في مواجهة الإدارة.

لقد جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الباب السادس منه تحت عنوان في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية بأحكام عامة تحكم عملية تنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة عن جهات القضاء الإداري لم تكن في القانون السابق. ومن ذلك اتخاذ تدابير معينة تكفل عملية التنفيذ بالإضافة إلى تقنين أسلوب الغرامة التهديدية بفرضها على الإدارات الممتنعة³².

المطلب الأول: اتخاذ تدابير التنفيذ من قبل القاضي الإداري.

إن المشرع الجزائري لم يبق على نفس الموقف الراض لتوجيه الأوامر للإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، وهذا ما يتجلى من خلال نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث بالرجوع إلى المواد 978-979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنها تنصان على ما يلي: فالمادة 978: "عندما يتطلب الأمر أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء"، أما المادة 979 فنصت على ما يلي: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد".

وما نستنتجه من هاتين المادتين، أن المشرع قد أجاز للقاضي الإداري توجيه الأوامر للإدارة، و الغرض من ذلك هو تمكين الجهة القضائية الإدارية التي قد فصلت في الدعوى³³ من أن تتخذ تدابير للتنفيذ وذلك بموجب نفس الأمر، أو الحكم أو القرار الفاصل في الخصومة ضمانا للتنفيذ الفعلي لهذه السندات³⁴.

وما يمكن ملاحظته على هذه النصوص:

- 1- أعطى المشرع السلطة التقديرية للقاضي في اتخاذ تدابير التنفيذ، وهذا يتم بناء على طلب صاحب المصلحة وعليه فإن هاتين المادتين لا تتضمنان قواعد أمر³⁵.
 - 2- يقع الإلزام في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة وهي الدولة، الولاية، البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. أما الهيئات التي تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية فقد تكون منظمة أو نقابة مهنية أو مؤسسة عمومية اقتصادية تسير مرفقا عاما أو مكلفة بإنجاز مشروع ممول من الخزينة العمومية.
 - 3- تشمل هذه الصلاحية كل السندات التنفيذية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية سواء منها الأوامر الاستعجالية، أو الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وكذا القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية.
 - 4- بالنسبة لتدابير التنفيذ المطلوب اتخاذها تختلف من دعوى الإلغاء عنها في دعوى التعويض حيث أنه في دعوى الإلغاء يأمر القاضي الإداري بعمل كأن تأمر الجهة القضائية المختصة بإلغاء القرار الإداري المتضمن تنزيل الموظف إلى رتبة سفلى؛ ففي القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي تم إلزام وزارة الدفاع بإعادة إدماج عسكري ضمن صفوف الجيش مع تحديد أجل شهر لتنفيذ القرار³⁶.
 - 5- نصت المادة 978 على أنه: "تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ". و الهدف من ذلك هو تفادي تهرب الإدارة بتأجيل التنفيذ، وكذلك من أجل فتح المجال لتطبيق أحكام الغرامة التهديدية في حال عدم الاستجابة خلال الأجل المحدد لاتخاذ التدابير الواردة في السند التنفيذي.
 - 6- لقد ميز المشرع الجزائري بين الطلب المقدم من أجل اتخاذ تدابير تنفيذ معينة ضد الإدارة الممتنعة أثناء سير الخصومة وبين تلك المقدمة بموجب دعوى مستقلة بعد الفصل في الدعوى إن لم يسبق تقديم الطلب، بحيث أن الطلب إذا قدم أثناء سير الخصومة فإن الأمر يتم بموجب نفس الحكم القضائي الفاصل في الدعوى إذا تمت المطالبة بها أثناء سير الخصومة أو بموجب عريضة افتتاح الدعوى.
- وأما إذا لم يقدم الطلب أثناء سير الخصومة ولم تحدد تدابير التنفيذ في الأمر أو الحكم أو القرار الفاصل في الدعوى الأصلية، فإن الأمر يأتي بناء على طلب من صاحب المصلحة بعد الفصل في دعواه، وأن قبول هذا الطلب من الناحية الشكلية مقيد بعدم تقديمه أثناء نظر الجهة القضائية في الخصومة

السابقة، وتقوم الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها الأمر باتخاذ تدابير تنفيذ معينة بإصدار قرار إداري جديد يعد سندا تنفيذيا.

أما بالنسبة للأمر باتخاذ التدابير الضرورية للتنفيذ، وهو ما نصت عليه المادتان 987-988 قانون إجراءات المدنية والإدارية وهذا بخلاف ما نصت عليه المادة 978 قانون إجراءات مدنية وإدارية والتي نصت على تدابير تنفيذ معينة. لأن اتخاذ تدابير التنفيذ الضرورية وهي تتعلق بصدور حكم نهائي عن محكمة إدارية ورفض المحكوم عليه التنفيذ، وذلك بعد انقضاء مهلة 03 أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم باستثناء الأوامر الاستعجالية والتي يجوز تقديم الطلب بشأنها بدون أجل³⁷.

وهذه الشروط كلها من أجل أن يصدر القاضي أمرا باتخاذ تدابير التنفيذ الضرورية. إلا أنه إذا كانت المحكمة الإدارية قد حددت في حكمها محل التنفيذ أجلا للمحكوم عليه لاتخاذ تدابير تنفيذ معينة فهنا لا يمكن تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل. أما إذا سبق لطالب التنفيذ أن وجه تظلما إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم الصادر عن الجهة القضائية الإدارية وتم رفضه، فيبدأ سريان الأجل المحدد بثلاثة أشهر بعد قرار الرفض.

المطلب الثاني: أسلوب الغرامة التهديدية.

تعد الغرامة التهديدية أسلوبا من أساليب التهديد المالي³⁸ ضد الإدارة من أجل تنفيذها القرارات القضائية الصادرة ضدها في المادة الإدارية، وتترتب كأثر لامتناعها عن التنفيذ من أجل تهديدها. وفيما يأتي، سأطرق لدراسة هذه الوسيلة القانونية من حيث التعرض أولا لماهية الغرامة، ثم إلى إجراءات تطبيق هذه الوسيلة.

الفرع الأول: ماهية الغرامة التهديدية.

لابد من تعريف الغرامة التهديدية، ثم التعرض إلى طبيعتها وشروط فرضها.

أولا- تعريف الغرامة التهديدية:

1-التعريف القانوني:

إن المتصفح للنصوص القانونية التي نظمت الغرامة التهديدية يجد أن المشرع الجزائري لم يعطها تعريفا قانونيا، وإنما اكتفى ببيان الأحكام التشريعية المنظمة لها كنظام قانوني، إذ وضع شروط الحكم بها والجهة المختصة بذلك إلى جانب الآثار المترتبة عن الحكم بها من خلال المواد من 980 إلى 988 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وأمام سكوت المشرع لا بد من التوجه إلى القضاء والفقهاء لمعرفة ذلك.

2-التعريف القضائي:

عرف القضاء الإداري الغرامة التهديدية كما يلي: "الغرامة التهديدية إلزام ينطق به القاضي كعقوبة، وأنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وبالتالي يجب سنها بقانون"³⁹. فالقاضي الإداري اعتبر الغرامة التهديدية بمثابة عقوبة وتخضع لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، و بالتالي يمنع النطق بعقوبة غير منصوص عليها في القانون.

3_التعريف الفقهي:

تعددت التعاريف الفقهية للغرامة التهديدية ومن بينها، "هي مبلغ من المال يؤديه المدين إذا كان محل الالتزام مبلغاً من النقود حال تأخيره عن الوفاء بإلزامه بنسبة مئوية تكفل المشرع بتحديدتها"⁴⁰. كما عرفت بأنها: "عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير و يصدرها القاضي بقصد ضمان حكمه أو حتى بقصد ضمان تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق"⁴¹. وعرفت بأنها: "هي عبارة عن الحكم على المدين بدفع مبلغ مالي عن كل يوم يتأخر فيه عن تنفيذ الالتزام بعمل أو الامتناع عنه تفرض على كل ممتنع عن تنفيذ أحكام القضاء بغرض إجبار المدين على تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقه عينا بطلب من الدائن"⁴²، كما تعد "وسيلة الاقتضاء الأساسية؛ إذ جعلها المشرع الأداة الفعالة التي تحرك القوة الكامنة في إجراءات هذا الحكم نحو إصداره"⁴³. ويستند القاضي في فرضه للغرامة التهديدية على القانون⁴⁴

والغرامة التهديدية لا تهدف سوى إلى الضغط على المدين من أجل سداد مبلغ الدين قبل أن يتفاقم في ذمته، وهي لا تعد في حد ذاتها تدبيراً من تدابير التنفيذ ولكنها فقط وسيلة غير مباشرة للوصول إلى التنفيذ.

ثانياً-الأساس القانوني للغرامة التهديدية:

لقد أخذ قانون الإجراءات المدنية السابق كما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي الأخذ بأسلوب الغرامة التهديدية، وذلك بموجب نص المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية والتي نصت على مايلي: "إذا رفض المدين تنفيذ التزام بعمل، أو خالف التزاماً بالامتناع عن عمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر - ويحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة للمطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية، ما لم يكن قد قضى بالتهديدات المالية من قبل". وعليه فإن القانون لم يفرق بين أشخاص القانون الخاص وأشخاص القانون العام من حيث مدى إمكان الخضوع للتهديدات المالية"⁴⁵.

فالأصل فيها أن تطبق في المواد المدنية، غير أنه لا مانع من تطبيقها في المجال الإداري، إذ نصت المادة 471 على مايلي: "يجوز للجهات القضائية، بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاماً بتهديدات مالية في حدود اختصاصها، وعليها بعد ذلك مراجعتها وتصفية قيمتها"، وعليه فالنص جاء عاماً يطبق

على جهات القضاء الإداري كما بالنسبة لجهات القضاء العادي، غير أن قضاة مجلس الدولة اعتبروا بأنه لا بد من تقنين الغرامة التهديدية باعتبارها جزءاً تطبق على الإدارات المخالفة لأحكام القضاء،⁴⁶ إلا أن بعض الأساتذة اعتبروا بأنه لا يقتضي ذلك⁴⁷. ونتيجة لذلك فقد حسم المشرع الخلاف (التشريعي والفقهي والقضائي) الذي كان يسود تطبيق الغرامة التهديدية من خلال نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية وذلك بموجب المواد من 980 إلى 988 منه، حيث منح إلى الجهة القضائية التي قضت بها سواء المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة السلطات التالية:

أ- تحديد قيمة الغرامة، وتاريخ سريانها.

ب- تصفيتها- في حالة عدم التنفيذ من طرف الإدارة - بعد مرور أجل 3 أشهر بداية من تاريخ التبليغ الرسمي.

ج- تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها كلياً عند الاقتضاء.

ثالثاً- شروط فرض الغرامة التهديدية:

من أهم شروط فرض الغرامة التهديدية على الإدارة أو الجهة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ ما يلي:

- 1- امتناع المحكوم عليه عن تنفيذ حكم قضائي صادر ضده على أن يتم هذا الامتناع صراحة بموجب محضر امتناع عن التنفيذ، هذا إن لم يَر القاضي الإداري أن الحصول على التنفيذ لا يتم إلا بواسطة الغرامة التهديدية يحكم بها.
- 2- قيام طالب التنفيذ بتقديم طلب توقيع الغرامة أولاً ثم طلب تصفية الغرامة التهديدية.
- 3- إن لم يتمكن طالب التنفيذ من الحصول على محضر يثبت امتناع الإدارة عن التنفيذ، يستطيع تقديم طلب توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة بسبب امتناعها عن التنفيذ أو بسبب تأخرها في ذلك.
- 4- الجهة المختصة بفرض أو تطبيق الغرامة التهديدية وكذا تخفيضها أو إلغائها هي الجهات القضائية التي أصدرت الأمر أو الحكم أو القرار.

الفرع الثاني: إجراءات تطبيق الغرامة التهديدية.

جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية ليحسم ذلك النزاع الذي طال لمدة كبيرة، حيث قنن الغرامة التهديدية في المواد من 980 إلى 988 ووسع من سلطة القاضي في مجال فرضها بحيث لم يلزم القاضي بفرضها، إنما أجاز له ذلك .

بالإضافة إلى سلطة تعديلها تخفيضاً أو إلغائها عند الضرورة طبقاً لنص المادة 984 من نفس القانون، ولقد أجاز أيضاً للقاضي السماح بعدم دفع جزء منها إلى طالب التنفيذ في حالة ما إذا تجاوزت قيمة الضرر، والأمر بدفعها إلى الخزينة العمومية.

وهنا نجد أن المشرع الجزائري قد استجاب لطلبات الفقهاء وكل دارس لموضوع تنفيذ قرارات القضاء الإداري في الجزائر، ومن ذلك موقف الأستاذ بن غناي رمضان في المقالة التي علقَ فيها على موقف مجلس الدولة الراض لتوقيع الغرامة التهديدية بقوله: "إذا لم يكن في مقدور الهيئة القضائية العليا المشرفة على تقويم العمل القضائي التراجع عن هذا الموقف -الموقف الراض لتسليط الغرامة التهديدية- فإن الهيئة التشريعية مطالبة بسن قانون يسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة وتقرير غرامات مالية ضدها لا سيما في حالة امتناعها عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، حينها يسترجع القضاء الإداري كامل مصداقيته".

وهكذا يتبين لنا أهمية سن المشرع الجزائري للغرامة التهديدية لتدعيم مصداقية العمل القضائي، وحماية للحقوق، ووسيلة تهديد للإدارة من أجل تنفيذ قرارات القضاء الإداري⁴⁸. ولقد كان موقف القضاء سابقا يتأرجح بين معارض لتطبيقها وبين مؤيد وهذا ما سنتعرض لدراسته أولا ثم إلى مجال تطبيقها ثانيا، وثالثا تصفية الغرامة التهديدية ثم رابعا مدى فعالية الغرامة التهديدية.

أولا_ تطور الإعراف بالغرامة التهديدية:

1- مجال الغرامة التهديدية في قانون الإجراءات المدنية:

تنوعت القرارات الصادرة عن مجلس الدولة أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بين مؤيد و معارض لتطبيق الغرامة التهديدية، ويرجع ذلك إلى سبب الاختلاف حول مدى إلزامية المادتين 340 و 471 من قانون الإجراءات المدنية بالنسبة للقاضي الإداري حول اشتراط نص قانوني صريح يسمح للقاضي الإداري بالنطق بها، ويتجلى الموقف المؤيد لتسليط الغرامة التهديدية من خلال بعض القرارات الصادرة عن المحكمة العليا تارة، أو الصادرة عن مجلس الدولة تارة أخرى.

ومن ضمن تلك القرارات الصادر في 21 أفريل 1965 (قضية زرميط) والذي حملت فيه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الإدارة مسؤولية عدم تنفيذ أحكام القضاء، وهذا على أساس الخطأ الجسيم⁴⁹.

وهناك أيضا القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 14/05/1995 قرار رقم 13944⁵⁰ قضية السيد (ب.م) ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أين جاء فيه "حيث أن المستأنف طلب من المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس تنفيذ القرار الصادر في 06/06/1993 من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وأن هذه الأخيرة رفضت الاستجابة لطلبه، وأن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعتت تجاه السيد (ب.م).

إن قضاة أول درجة كانوا محقين، وبناء على هذه العناصر قرروا بأن الضرر اللاحق بالسيد (ب.م) يجب تعويضه بناء على غرامة تهديدية، ولكن باعتبار أن الممنوح هو مبلغ زهيد أي 200.000 دج ولذا يجب رفعه إلى 800.000 دج".

هنا من خلال هذا القرار أكدت المحكمة العليا على موقفها المؤيد لفرض الغرامة التهديدية من جهة و إمكان الرفع من قيمتها إذا كان مبلغها زهيد من جهة ثانية، ولقد توالت عدة قرارات مؤيدة لأسلوب فرض الغرامة التهديدية منها:

- قرار صادر في 11/05/1997 بين نفس الأطراف السابقة حيث التمس السيد (ب.م) تصفية الغرامة التهديدية على أساس 8.000.00 دج إلى غاية يوم رفع الاستئناف بمبلغ إجمالي قدره 6.608.000 دج وذلك نظرا لتفاقم الضرر وقد كان له ذلك.

وإذا كان هذا هو موقف الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في بعض قراراتها فإن مجلس الدولة أيضا قد سلك نفس الموقف في بعض قراراته منها:

- القرار الصادر بتاريخ 03/03/1999 الذي ذهب إلى تأييد الحكم بالغرامة التهديدية وهذا أثناء فصله في الاستئناف المرفوع من قبل بلدية ميله ضد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة في 01/07/1995 والقاضي بتصفية الغرامة التهديدية المحكوم بها ضد البلدية لأنها لم تمثل للقرار القضائي الذي يلزمها بوقف أشغال البناء⁵¹.

- القرار الصادر في 12/06/2002 تحت رقم 19117⁵²، بين السيد (د.ب) ووالي ولاية عين تيموشنت الذي أيد بموجبه حكما صادرا عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء وهران، قضى بتصفية الغرامة التهديدية مؤسسا قراره على أن: "حيث أن المستأنف هذا امتنع عن تنفيذ كل القرارات الصادرة ضده وهذا ثابت من خلال محضر رسمي ويكون بذلك يحق للمستأنف عليه الحصول على تعويض طبقا للمادة 340 من قانون الإجراءات المدنية ويتعين تأييد القرار.

ومن هنا يتجلى لنا أن موقف المحكمة العليا في غرفتها الإدارية، ومجلس الدولة من الغرامة التهديدية هو موقف مؤيد للحكم بها وفرضها ضد الهيئات العامة، ومرجعهم في ذلك هو العودة إلى نص المادة 471 من قانون الإجراءات المدنية سابقا، التي تنص على أنه: "يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية في حدود اختصاصها وعليها بعد ذلك مراجعتها وتصفية قيمتها".

ومن خلال ما قررته المادة، يتضح أن صياغتها جاءت عامة وعليه فإن تطبيقها لا يقتصر على أطراف معينة خاصة أن أحكام قانون الإجراءات المدنية تطبق في المجال الإداري كون أنه لا توجد نصوص إجرائية خاصة تطبق في المادة الإدارية.

وإنه أيضا بالرجوع إلى نص المادة 11/88 من الأمر 20/95 الصادر بتاريخ 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة نجدها تقرر المسؤولية المالية للموظف إذا ما تسبب في إلزام الدولة أو الجماعات

الإقليمية أو الهيئات العمومية "بدفع غرامة تهديدية" أو تعويضات مالية نتيجة عدم تنفيذ الأحكام القضائية أو التأخر في تنفيذها. وهذا يستنتج من خلاله إمكانية الحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة .
لقد تذبذب موقف المحكمة العليا أمام تسليط أو عدم تسليط الغرامة التهديدية وهذا كله نتيجة عدم وجود نص صريح يسمح بفرضها في المجال الإداري وهذا ما جسده القرار رقم 115.284 المؤرخ في 13/04/1997⁵³ قضية ب.م ضد بلدية الأغواط حيث ذهبت الغرفة الإدارية إلى القول "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.

وإنه 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 بالالتزام القضائي بالأداء الواقع على عاتقها ولكنه لا يمكنه في ظل التشريع الحالي والاجتهاد الحصول على حكم بغرامة تهديدية ضد المستأنف عليها".

أما عن موقف مجلس الدولة المعارض للحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، فيبرز لنا في العديد من القرارات والتي تدعو المحكوم له من أجل جبر الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ قرار قضائي صادر ضد الإدارة برفع دعوى تعويض، ومن ذلك:

- القرار الصادر في 28/02/2000 تحت رقم 188258 بين السيد (ب.ن) ورئيس المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بن عدة ولاية مستغانم⁵⁴ نص على ما يأتي: "حيث أنه لا يمكن الحكم على الإدارة بدفع غرامة تهديدية وإن القرار المستأنف الذي حكم على رئيس بلدية سيدي بن عدة بدفع غرامة تهديدية يومية قدرها 200 دج عن كل يوم تأخير وذلك من 03/07/1995 إلى 03/03/1997 يجب إلغاؤه".

- القرار الصادر بتاريخ 26/06/2000 تحت رقم 207547 بين والي ولاية عين تيموشنت والسيد (ب.أ) والذي جاء فيه: "حيث أن المبدأ الذي استقر عليه الاتجاه القضائي هو أنه لا سلطة للقاضي الإداري في الحكم على الإدارة بغرامة تهديدية".

لقد ذهب مجلس الدولة إلى أكثر من ذلك في القرار الصادر بتاريخ 09/11/1998 تحت رقم 197172، حيث قرر بأن الحظر الخاص بعدم جواز إلزام الإدارة تحت التهديد المالي هو من النظام العام ويجب إثارته تلقائيا من طرف الجهة القضائية التي يطلب منها هذا الطلب.

و إذا بحثنا عن مبرر مجلس الدولة في عدم نجده تجسد في القرار رقم 014989 المؤرخ في 08/04/2003 قضية (ك.م) ضد وزارة التربية الوطنية حيث أقر مجلس الدولة مبدأ هو أن الغرامة التهديدية ينطق بها القاضي كعقوبة⁵⁵، وبالتالي ينبغي تطبيق مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات ولا يجوز للقاضي النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد قانون يرخص بها.

و يبدو لنا من خلال هذه القرار موقف مجلس الدولة المتخوف من تطبيق الغرامات التهديدية، رغبة منه في عدم التدخل في تسيير المرافق العامة الأمر الذي كان يحتاط منه دوما القضاء الإداري في اجتهاداته ، ولذا فقد ذهبت المستشار ليلي زروقي في تبريرها لموقف 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. إلا أن السلطة القضائية ليس 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".⁵⁶

غير أن الاتجاه الحديث يسعى لإيجاد حلول تهدف لصون الحقوق والحريات المشروعية تطبيقا لدولة القانون و ذلك من خلال فرض تطبيق أحكام و قرارات القضاء الإداري، و عليه فإن الغرامة التهديدية ما هي إلا وسيلة لتنفيذ قرارات القضاء الإداري.

و من هنا نستنتج إن الموقف المعارض لتوقيع الغرامة التهديدية ضد الدولة وهيئاتها العمومية يترتب عليه المساس الواضح بالأحكام الدستورية، حيث جاءت المادة 145 من دستور 1996 لتلزم الإدارات بتنفيذ أحكام القضاء أيًا ما كانت الظروف، و عليه فإن عدم إمكانية تسليط الغرامات التهديدية ضد الإدارة أمر من غير الممكن استيعابه. فلا بد من الاتجاه نحو فرض الغرامة التهديدية حفاظا على حقوق الأفراد وتجسيدها لدولة القانون.

كما يؤدي إلى المساس بأبرز معالم دولة القانون. إذ يتعين الامتثال لمضمون قرارات الإدارة من قبل الأفراد والهيئات فالكل ملزم بتنفيذه، فلا أحد فوق القانون سواء كان شخصا أو إدارة⁵⁷، بالإضافة إلى التقليل من شأن الأحكام القضائية، بحيث كفل الدستور الجزائري للأحكام القضائية حجية التنفيذ.

2- مجال الحكم بالغرامة التهديدية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

لقد أعاد قانون الإجراءات المدنية والإدارية المصادقية للقضاء الإداري؛ بحيث مكن القاضي من استعمال الغرامة التهديدية كوسيلة ضغط على الإدارة من أجل تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، حيث قنن الغرامة التهديدية بموجب المواد من 980 إلى 987 و التي تمثل النظام القانوني للحكم بها بالنسبة للمادة الإدارية.⁵⁸

فقد نصت المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

من خلال هذا النص يتضح أن الأمر بالغرامة التهديدية في مواجهة أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية مقيد بعدم استجابة الجهة المحكوم ضدها لمنطوق الأمر أو الحكم أو القرار الملزم لها باتخاذ تدابير تنفيذ معينة عملا بالمادتين 978 و979 قانون إجراءات مدنية وإدارية.

وعليه إذا اقتضى الأمر أو الحكم أو القرار إلزام الجهة المحكوم ضدها باتخاذ تدابير تنفيذ معينة مع تحديد تاريخ سريان مفعولها، فالغرامة التهديدية لا يقضي بها في غير المادتين 978 و979 كأن تقتصر الدعوى على المطالبة بإلغاء قرار إداري أو التعويض⁵⁹.

و لعدم تحديد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديد موعد ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

وعليه فإن مضمون هذه المادة يشكل امتداداً لنص المادة 980 حيث يجوز للجهة القضائية المطلوب منها تحديد تدابير التنفيذ التي لم يسبق تحديدها بموجب الأمر أو الحكم أو القرار القضائي محل عدم التنفيذ أن تأمر بغرامة تهديدية.

كما جاءت المادة 982 لتنص على تميز الغرامة التهديدية عن تعويض الضرر وتقرر استقلالية كل منهما عن الآخر.

ثانيا- الحكم بالغرامة التهديدية وتكييفها:

و ذلك ما يقتضي التطرق إلى النظام الإجرائي العام للغرامة ثم إجراءات تصفيتهما.

1- الجهة القضائية المختصة بتوقيع الغرامة التهديدية:

إنّ تحديد الجهة القضائية المختصة بفرض الغرامة التهديدية مسألة إجرائية يتطلب منا البحث في نصوص قانون الإجراءات المدنية، ثم نصوص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية سواء بالنسبة لاختصاص القضاء الإداري وكذا القضاء الاستعجالي الإداري

1-1 اختصاص القضاء الإداري في توقيع الغرامة التهديدية:

تختص الغرفة الإدارية على مستوى المجلس القضائي بالفصل في النزاعات الإدارية إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية المستحدثة بموجب قانون 98-01. و يجوز تطبيق الغرامة التهديدية بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وهذه المسألة لها ارتباط وثيق بمعيار الاختصاص القضائي الذي أخذ به المشرع الجزائري بموجب نص المادة 800 من ذات القانون، والاستثناءات الواردة لديه بموجب نص 802 منه.

و باعتبار أن مسألة توقيع الغرامة التهديدية على الأفراد لا تثير إشكالا بغض النظر عن الجهة التي قضت به، فقد جاءت المواد 978 و979 بالاستناد إلى المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية و التي استعملت مصطلحات "حكم أو قرار"، و عليه فإنه يمكن لمجلس الدولة باعتباره مصدر القرار، كما

يمكن للمحكمة الإدارية باعتبارها مصدرة الحكم أن تقوم بتوقيع الغرامة التهديدية، وكذا من المواد 981 ، 983 ، 984 ، 985 ، 987 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية توضيح الجهة القضائية الإدارية من مجلس الدولة و المحاكم الإدارية.

1-2-2- اختصاص قضاء الاستعجال في توقيع الغرامة التهديدية:

لقد منح المشرع الجزائري الاختصاص صراحة لقاضي الاستعجال الإداري بتوقيع الغرامة التهديدية، وذلك بموجب نصوص المواد 980 و 981 و 983 و 984 و 985 و 987 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

و من بين التبريرات التي قدمها الفقه بخصوص اختصاص قاضي الاستعجال بتوقيع الغرامة التهديدية:

- أن قاضي الاستعجال بإصداره للغرامة التهديدية يضمن بذلك تنفيذ الأوامر الوقتية التي يصدرها، خاصة و أن الغرامة التهديدية من أهم المميزات التي لها الطابع الوقتي، و الهدف منها هو تسريع إجراءات التنفيذ.

- أعطى المشرع الجزائري الاختصاص للقاضي الاستعجالي في توقيع الغرامة التهديدية، على أن تتم تصفيتها و مراجعتها أمام قضاء الموضوع⁶⁰. كما أن الأحكام الصادرة عن القاضي الاستعجالي لها الطابع الوقتي تحتاج للبت فيها من قبل قاضي الموضوع، مما يقع معه عدم استبعاد اختصاص القاضي الاستعجالي في توقيعها لها ليضمن بها تنفيذ أوامره. و عليه فإن المشرع سمح لقاضي الاستعجال الإداري بتوقيع الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الأوامر الاستعجالية الصادرة عنه.

2- تصفية الغرامة التهديدية:

يقصد بتصفية الغرامة التهديدية وضع حدٍ لسريانها مع تحديد المبلغ الإجمالي عن طريق عملية ضرب المبلغ المحدد في عدد الأيام التي لم يستجيب فيها المنفذ عليه مع مراعاة تناسب المبلغ الإجمالي مع الضرر.

1-2-1 توقيف سريانها:

تتم تصفية الغرامة التهديدية عن طريق رفع دعوى قضائية لدى الجهة القضائية مصدرة الحكم الأمر بها، يرفعها صاحب المصلحة وتخضع هذه الدعوى لكافة إجراءات سير الدعوى من حيث شكل ومضمون عريضة افتتاح الدعوى وتكليف الخصوم والآجال، ويتقدم صاحب المصلحة بطلب التصفية للغرامة لأي سبب من الأسباب التالية:

- عدم التنفيذ الكلي لمنطوق السند التنفيذي.
- عدم التنفيذ الجزئي لمنطوق السند التنفيذي.
- التأخر في التنفيذ للسند التنفيذي.

2-2 التخفيض و الإلغاء:

لقد أجازت المادة 984 أدناه للجهة القضائية الإدارية مراجعة الغرامة التهديدية بالتخفيض أو الإلغاء حتى في حالة عدم التنفيذ إذا تبين لها أن عدم الاستجابة غير مقترنة بسوء النية.

2-3- الدفع للخرينة العامة:

لقد أجازت المادة 985 من نفس القانون للجهة القضائية التي أمرت بتصفية الغرامة التهديدية، أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر وتأمردفعه إلى الخزينة العمومية، وذلك بهدف تجنب إثراء المدعي بدون سبب⁶¹.

و المشرع الجزائري قيد قاضي الموضوع الإداري في مرحلة التصفية بأن حدد له العناصر التي يستوجب عليه الاعتماد عليها في تقدير المال المصفى إلا انه ترك له مجالاً واسعاً لإعمال سلطته التقديرية. ثالثاً: مدى فعالية الغرامة التهديدية.

تعد الغرامة التهديدية وسيلة بطابعها المالي المؤقت للضغط على الإدارة من أجل تنفيذ القرارات الصادرة في مواجهتها، خاصة وأن المشرع وسَّع من سلطات القاضي في توظيفها، وهذا ما سيزيدها قوة وتأثيراً ويحفظ حقوق المواطنين، ويدعم ثقته في جهاز العدالة، ويعطي للأحكام مصداقيتها وقيمتها في مواجهة الإدارة. غير أنه من المحتمل أن تواجه هذه الآلية إشكالات لدى التنفيذ لأسباب تتعلق بالآلية نفسها أو بالنص المستحدث الذي كرسها، أو بطورف تتعلق بالإدارة نفسها.

1- الأسباب التي تتعلق بالغرامة التهديدية:

إذ أن الطابع التهديدي للغرامة يتعارض مع مبادئ حقوق المواطن وحرياته، كما يتعارض مع حرية إرادته، وقد عدّها بعض الفقهاء تعسفاً وخروجاً عن الشرعية رغم أنها ردُّ فعل ضروري للمتعتت والممتنع عن التنفيذ.

2- أسباب تتعلق بالنصوص التي كرستها:

فهذه النصوص من المادة 980 إلى 985 نجد فيها عمومية وغموض وإبهام وثغرات؛ حيث لم يرد في هذه المواد التحديد فيما إذا كان الحكم بالغرامة التهديدية يقضي به القاضي تلقائياً، أم يشترط الحكم بها وجوبية طلب المحكوم له أم أن ذلك جوازي. كما لم تحدد المادة 982 بدقة القصد من تعويض الضرر الذي يكون مستقلاً عن الغرامة التهديدية في حين ربط نص المادة 985 تصفية الغرامة بالتعويض عن الضرر مما يوحي بالتناقض بين نصي المادتين، و لم تحدد هذه النصوص كيفية تصفية الغرامة التهديدية، وإنما تم النص عليها بشكل عام.

3- أسباب تتعلق بالمحكوم عليه (الإدارة):

قد تتماطل الإدارة في بعض الأحيان أو ترفض التنفيذ. إلا أنه يُستحال التنفيذ أحياناً لأسباب تتعلق بالصالح العام، أو قد تتحجج الإدارة بما قد يحدثه التنفيذ تجاه كيان الإدارة نفسها.

المبحث الثالث: القيود الواردة على سلطات القاضي الإداري تجاه الإدارة في مجال التنفيذ.

إذا كان الدستور الجزائري جاء بمبدأ الفصل بين السلطات - كما أشرنا إليه في الفصل الأول من هذا البحث- فإن الإدارة تتمتع باستقلاليتها عن القضاء. والقاضي الإداري ينحصر دوره في مراقبة مدى مشروعية العمل الإداري دون أن يتمكن من الحلول محل الإدارة ولا يمكنه أيضا توجيه الأوامر لها. وهذه القيود تحدُّ من سلطات القاضي الإداري بخصوص عملية التنفيذ. وهذا ما سنتعرض لدراسته من خلال.

المطلب الأول: عدم قدرة القاضي على الحلول محل الإدارة.

يقصد بالحلول إمكانية سلطة ما وصية من مراقبة سلطة أخرى والتصرف محلها. وقد عرفها الأستاذ "Delaubadere" كما يأتي:

« La possibilité pour l'autorité de contrôle d'agir aux lieu et place de l'autorité contrôlée »⁶²

وتختلف مهمة القاضي الإداري من دعوى إلى أخرى؛ ففي دعاوى القضاء الكامل يكمن دور القاضي بالحكم على الإدارة بدفع التعويض، أما في دعوى تجاوز السلطة فإن القاضي يحكم بإلغاء القرار غير المشروع دون إمكانية تجاوز حدود الإلغاء.

وهنا تنشأ لنا إشكالية عدم تنفيذ الإدارة لقرارات القضاء الإداري وبالتالي علينا أيضا البحث عن موقف القاضي الإداري والفقهاء من هذه المسألة.

لقد اتبع القضاء الإداري في الجزائر موقفاً مؤداه عدم إمكان الحلول محل الإدارة، وذلك لأنه إذا امتنع القاضي عن توجيه أوامر للإدارة فإنه لا يمكنه الحلول محلها، وهذا ما صرحت به المحكمة العليا في الجزائر بقولها: "إن تنفيذ القرار القضائي الناطق بإلغاء القرار البلدي المتضمن راتب موظف سابق للبلدية يرجع فقط لهذه البلدية"⁶³. وهو ما يؤدي بنا إلى طرح التساؤل التالي: هل أن دولة القانون تقتضي كل هذا الحياد من قبل القاضي؟ .

فإذا أردنا البحث في مضمون الحلول نجد أن الفقهاء أشار إلى أن الجهات القضائية الإدارية ترى انعدام صفتها في الحلول محل الإداريين المختصين باتخاذ الإجراءات الواجب عليهم اتخاذها. و اعتبر السبب في عدم إمكان القاضي الإداري من الحلول محل الإدارة هو نتيجة التفسير الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات⁶⁴.

و هذا الموقف تجلّى من خلال قرارات مجلس الدولة، مثل امتناع القاضي الإداري عن ذكر تصنيف المدعي حتى لا يظهر ذلك تدخلا في سلطات الإدارة.

ومن خلال هذا العرض الوجيز، يتبين لنا أن القاضي الإداري امتنع عن اللجوء إلى سلطة الحلول بالرغم من عدم وجود نص قانوني يمنع ذلك خاصة أن القاعدة هو أنه ما لم يمنع بنص فهو مباح. والسبب - في رأيي - هو الحاجز الذي وضعه القاضي الإداري بينه وبين الإدارة من خلال امتناعه عن توجيه الأوامر إليها، أو فرض غرامة مالية عليها. وبالتالي فمن باب أولى عدم إمكان الحلول محلها في اتخاذ القرارات. غير أن قاعدة الفصل بين السلطات لا تقتضي عدم تمكن القاضي من الوقوف موقفاً إيجابياً ضد الإدارة المتعنتة في حالة ما إذا لم يكن السبب فيه مساساً بالنظام العام.

المطلب الثاني: عدم قدرة القاضي الإداري على توجيه الأوامر للإدارة.

لا يختلف الأمر بالنسبة إلى سلطة توجيه الأوامر للإدارة عمّا درس بالنسبة لسلطة الحلول. لأنّ أساس مبدأ حظر الحلول محل الإدارة هو نفسه الأساس الذي استند إليه مبدأ حظر توجيه الأوامر. كما أنه لم يكن يوجد نص في القانون يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة⁶⁵، ولا يوجد نص يمنع ذلك، والقاعدة الأصولية عند عدم وجود مثل هذا النص هو الحل⁶⁶؛ بحيث لا توجد جهة قضائية إدارية تمنح لنفسها الحق في أن تأمر الإدارة بتنفيذ بعض التزاماتها.

إلا أن الفقه يرى أن الأمر الذي يوجهه القاضي إلى الإدارة يعد بمثابة قرار اتخذه القاضي مكان الإدارة. وهذا الموقف راجع إلى أن سلطة توجيه الأوامر للإدارة تؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، ومن جهة ثانية يؤدي إلى المساس بمبدأ المشروعية ودولة القانون.

أما في التطبيقات القضائية، فإن الاتجاه السائد هو عدم توجيه الأوامر للإدارة؛ فنجد مثلاً القضية (بر) ضد (والي ولاية ميله و من معه) انتهى مجلس الدولة في قراره الصادر في 08-03-1999 إلى أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة...⁶⁷. وكذا الأمر بالنسبة للقرار الصادر عن مجلس الدولة تحت رقم 5658 المؤرخ في 15-07-2002 قضية بين (ب و ح) و (مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران)، والذي جاء في منطوقه: "ليس بإمكان القضاء أن يوجه أوامر أو تعليمات للإدارة فهو لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل، وأن سلطته تقتصر فقط على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويضات"⁶⁸.

ولقد ذهب الأستاذ بودريوة عبد الكريم في مقالته جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية إلى أنه: "إذا ثبت أن عمل الإدارة يشكل خروجاً جسيماً عن قواعد المشروعية، وبالتالي اعتبره منعدماً و عدم استحقاقه للحماية القانونية. فإن للقضاء سلطة توجيه أوامر للإدارة للكف عن كل ما من شأنه أن يضع العمل المتخذ حيز التنفيذ"⁶⁹.

خاتمة:

بالرغم من تقنين أسلوب للغرامة التهديدية من خلال قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والسماح للقاضي الإداري بتوجيه الأوامر للإدارة، و الذي يعد تقدماً ملحوظاً من قبل المشرع في التوجه إلى

استعمال أساليب الجبر ضد الإدارة الممتنعة على الامتثال لأحكام القضاء. إلا أن تطبيق هذه الآليات قد تواجهه إشكاليات تتعلق بطبيعة هذه الآلية نفسها وما تتضمنه من أسلوب الضغط على الإدارة. هذا من جهة، و من جهة ثانية، فإن المشرع لم يحدد فيما إذا كان القاضي بإمكانه الحكم بالغرامة التهديدية من تلقاء نفسه أو وجوبية الطلب من المحكوم له. وقد تتحجج الإدارة باستحالة التنفيذ وذلك لأسباب تتعلق بالصالح العام. و ما يؤخذ على المشرع في هذا المجال هو أنه لم يطلق يد القاضي للسعي بنفسه إلى تنفيذ القرارات والأوامر والأحكام الصادرة منه في مواجهة الإدارة.

بعد تبني المشرع الجزائري نظام الغرامة التهديدية، و إزالة الحظر على القاضي الإداري فيما يخص توجيه الأوامر للإدارة الممتنعة عن التنفيذ، إلا أن الأمر لا يخلو من بعض النقائص. ولذا فإننا نقترح ما يأتي:

- 1- تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة لتنفيذ قرارات القضاء الإداري من أجل حلّ كل إشكال يثيره القرار القضائي خاصة في مواجهة الإدارة.
- 2- إعادة رسكلة وتكوين رجال الإدارة في الدولة باعتبار أن تنفيذ قرارات وأوامر وأحكام القضاء الإداري لا يعد صراعا بين سلطتين، وإنما هو التزام دستوري وقانوني مفروض السهر على حسن تطبيقه من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية لقيام دولة القانون.
- 3- السماح للقاضي الجزائري بالحلول محل الإدارة الممتنعة عن التنفيذ على غرار منحه سلطة توجيه الأوامر للإدارة وذلك من أجل تفعيل عملية التنفيذ.
- 4- استحداث نظام قاضي التنفيذ الذي يسهر على تنفيذ كل القرارات القضائية الإدارية الصادرة بالإلغاء من أجل تسهيل وتفعيل عملية التنفيذ.
- 5- تحديد الحالات- على سبيل الحصر- التي لا يمكن من خلالها القيام بإجراءات التنفيذ حتى لا يتم التهرب بحجة النظام العام.
- 6- إعادة النظر في العقوبات الجزائية وذلك بتشديدها، بالإضافة إلى جعل العقوبة التي يسلطها القاضي الجزائي هي العزل من الوظيفة، بالإضافة إلى العقوبة السالبة للحرية.

الهوامش:

- 1 بن فاضل إلهام، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية، مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، 2005 ص 12.
- رياض عيسى: دعوى الإلغاء في الجزائر، مجلة الحقوق الكويتية، مجلس النشر العلمي، السنة الثالثة عشر، العدد الرابع، 1989، ص 95.
- 2 بباي مسعود، عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية ونسبة الحلول المقترحة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 2005، ص 90.

- 3 رمضان محمد بطيخ، ندوة القضاء الإداري (قضاء للإلغاء)، مقالة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المملكة المغربية، 2005، ص 60.
- 4 بن فاضل إلهام، مذكرة سابقة، ص 12.
- 5 بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية: دراسة مقارنة، دار هومة للنشر، الجزائر، 2010، ص 180.
- 6 محيو أحمد: المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2005، ص 199.
- 7 بن صاولة شفيقة: نفس المرجع، ص 180-181.
- 8 رمضان محمد بطيخ، مقال سابق، ص 60.
- حسينة شرون، متناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2010، ص 34.
- 9 مجلة مجلس الدولة، الغرفة الثانية، العدد الخامس، لسنة 2004، ص 186.
- 10 بن صاولة شفيقة: مرجع سابق، ص 185.
- 11 محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 266.
- 12 أنظر: بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص 187.
- 13 نواف كنعان، لقضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 386.
- 14 بن فاضل إلهام، نفس المذكرة، ص 13.
- 15 أشارت إليه بن فاضل إلهام، مذكرة سابقة، ص 14.
- 16 نواف كنعان، مرجع سابق، ص 389-390.
- 17 بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص 192.
- 18 إبراهيم أبو فائدة: تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1986، ص 108.
- 19 القرار منشور بمجلة مجلس الدولة في العدد الخاص بالمنازعات الضريبية لسنة 2003، ص 57.
- 20 نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 387.
- رمضان محمد بطيخ، مقال سابق، ص 62.
- 21 بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص 195.
- 22 مجلة مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، العدد السادس، لسنة 2005، ص 75.
- 23 مجلة مجلس الدولة، الغرفة الأولى، العدد الثالث، لسنة 2003، ص 89.
- 24 رمضان محمد بطيخ، مقال سابق، ص 62.
- حسينة شرون، مرجع سابق، ص 35.
- 25 إبراهيم أبو فائدة، مذكرة سابقة، ص 129-130.
- 26 حسينة شرون، مرجع سابق، ص 35.
- 27 إبراهيم أبو فائدة، مرجع سابق، ص 138-140.
- 28 بن فاضل إلهام، مذكرة سابقة، ص 20.
- 29 إبراهيم أبو فائدة، مذكرة سابقة، ص 162-163.
- 30 حسينة شرون، مرجع سابق، ص 35.
- 31 محمد الصغير بعلي: الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 254.
- 32 بن عائشة نبيلة: تطور الإطار القانوني لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010، ص 75.
- غناي رمضان: قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة مجلس الدولة، لسنة 2009، العدد 09، ص: 47.
- عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في القانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص: 224.
- 33 د. محمد الصغير بعلي: الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص: 259.
- 34 بربارة عبد الرحمان: طرق التنفيذ، مرجع سابق، ص: 307.
- 35 بن عائشة نبيلة: مذكرة سابقة، ص: 81.
- 36 أشار إليه: بربارة عبد الرحمان: طرق التنفيذ من الناحيتين المدنية والجزائية، الطبعة الأولى، منشورات بغداد، الجزائر، 2009، ص: 308.

- 37 د. محمد الصغير بعلي: الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص: 259.
- 38 د. محمد الصغير بعلي: دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص: 279.
- 39 قرار رقم 14989 الصادر بتاريخ 08-04-2003 عن الغرفة الخامسة لمجلس الدولة، قضية بين (ك،م) ضد وزارة التربية، الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة، بوابة القانون الجزائري لموقع وزارة العدل الجزائري www.mjjustice.dz.
- 40 د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص: 50.
- 41 د. منصور محمد أحمد: الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2002، ص: 15.
- 42 بن غناي رمضان: حول موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، العدد 4 سنة 2003، ص 145.
- 43 د. محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001، ص: 172.
- 44 د. فريجة حسين: مرجع سابق، ص: 450.
- 45 د. عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص: 213-214.
- 46 بن غناي رمضان: عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، ص: 153 وما بعدها.
- 47 د. محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص: 292.
- نصر الدين بن طيفور: مقال سابق، ص: 33.
- 48 بن غناي رمضان: قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مقال سابق، ص: 47.
- 49 أشار إليه الدكتور عمار بوضياف: مقال سابق، ص: 15.
- 50 لحسين بن شيخ أث ملويا: دروس في المنازعات الإدارية: وسائل المشروعية، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر، الجزائر، 2007، ص: 498-499.
- 51 لحسين بن شيخ أث ملويا: نفس المرجع، ص: 498-499.
- 52 أشارت إليه: بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص: 323.
- 53 قرار رقم 115.284، المجلة القضائية، عدد 1، سنة 1998.
- 54 أشارت إليه: بن صاولة شفيقة، مرجع سابق، ص: 324.
- 55 مجلة مجلس الدولة، عدد رقم 4، سنة 2003.
- 56 للتفصيل أكثر أنظر: نشرة القضاة الصادرة عن مديرية البحوث وزارة العدل، العدد 54، ص: 187.
- 57 د.عمار بوضياف: تنفيذ الأحكام القضائية في المادة الإدارية، مقال سابق، ص: 19.
- 58 بن عائشة نبيلة: مذكرة سابقة، ص: 101.
- 59 بربارة عبد الرحمان: طرق التنفيذ، مرجع سابق، ص 313.
- 60 د. فريجة حسين: مرجع سابق، ص: 453.
- 61 بربارة عبد الرحمان: طرق التنفيذ من الناحيتين المدنية والجزائية، مرجع سابق، ص: 315.
- 62- *Delaubadère (A) : traite de droit administratif, op. cit, p 95.*
- 63 قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا الصادر في 02-04-1965، مجلة القضاة لسنة 1965، ص: 245.
- 64 بياجي مسعود: مقال سابق، ص: 93.
- 65 د.محمد الصغير بعلي: الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص: 258.
- يوسف بن ناصر: مقال سابق، ص: 916،
- 66 نصر الدين بن طيفور: الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثر ذلك على الحقوق والحريات، مقالة منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 9، لسنة 2009، ص: 33.
- 67 راجع لحسين بن شيخ أث ملويا: المنتقى في قضايا مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2002، ص: 83.
- 68 أشار إليه: د. محمد الصغير بعلي: الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص: 258.

69 بودريوة عبد الكريم: جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية مقالة، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، لسنة 2004، ص: 112-113.