

"حماية القضاء الإداري للحريات الأساسية في مواجهة الإدارة"

أ. شاربي بوبكر
أ. بن خشيبته بن عطية
جامعة الجلفة

مقدمة :

تسعى الدساتير الى حماية الحقوق و الحريات إما بصفة مباشرة من خلال قواعدها أو بطريقة غير مباشرة من خلال مبادئها، و ذلك بأن يترك للمشرع تحديد إطار هذه الحماية في إطار مبادئ عامة يقرها و يوفر ضماناتها، و من ناحية أخرى و كأصل عام يتدخل المشرع لتنظيم الحقوق و الحريات (1).

إن الإدارة و هي تقوم بصلاحياتها و سلطاتها بصورة دائمة قد تقوم بتصرفات و منها إصدار قرارات إدارية تمس بالحقوق و الحريات الأساسية للأفراد سواء عن طريق الخطأ أو التعسف في استعمال الصلاحيات. و من هنا فإن للأفراد حق اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل فرض رقابته على أعمال الإدارة بما له من سلطات ممنوحة له بموجب النصوص القانونية و على رأسها قانون الإجراءات المدنية، إلا أن الإشكال المطروح: هل أن السلطات الممنوحة للقاضي الإداري كافية فعلا لبسط رقابة قضائية إدارية فعالة بما يضمن استقلالية هذا القاضي؟

للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذا البحث إلى ثلاث مباحث :

- المبحث الأول : الحريات الأساسية في إطار مبدأ المشروعية .
 - المبحث الثاني : سلطات القاضي الإداري في إطار حماية الحريات الأساسية .
 - المبحث الثالث : سلطات القاضي الإداري في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة .
- المبحث الأول: الحريات الأساسية في إطار مبدأ المشروعية:

المطلب الأول: مفهوم الحريات الأساسية

لقد عرف إعلان حقوق الإنسان و المواطن الذي صدر عن الجمعية الوطنية الفرنسية في 1789/08/26 على أنها: "حق الفرد في أن يفعل ما لا يضر بالآخرين، و القيود التي تفرض على هذه الحرية لا تجوز إلا بقانون". ثم أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1948/12/10 في المادة الثانية منه على أن لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق و الحريات المذكورة في هذا الإعلان دون تمييز من أي نوع" (2). أما على المستوى الوطني فقد نصت المادة 32 فقرة أولى من دستور 1996 على أن: " الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن مضمونة...".

من هنا نستخلص أن دستور 1996 من خلال نص هذه المادة و مواد أخرى أقرت جملة من الحقوق و الحريات كما أقرت حمايتها و بالمقابل منع من التعسف في استعمالها، بل و يمكن حماية للمصلحة العامة و حفاظا على النظام العام التقييد في استعمالها.

و عموما تتمثل هذه الحريات فيما يلي: (3)

1/ الحريات الشخصية: و هي التي تتعلق و ترتبط بشخص الفرد و حياته و منها:

- أمن المواطن: سواء تعلق الأمر بتجريم القتل و الضرر...أو عدم إمكانية القبض و حبس الشخص إلا بناء على ما تنص عليه مختلف القوانين.

- حرية التنقل: و هي مكفولة للمواطن، فله أن يتنقل عبر التراب الوطني كيفما شاء إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا.
- حرمة المسكن: فالمواطن من حقه التمتع بالهدوء و السكنية و الأمان داخل مسكنه فلا يمكن دخول بيته دون إذنه، و لا يمكن التفتيش إلا وفق إجراءات و أوامر من السلطة المختصة.
- حرية المراسلات: سواء المكتوبة عن طريق البريد أو الهاتفية أو غيرها، فسرية المراسلات و الاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة.

2/ الحريات الذهنية: و تتمثل في:

- التعليم: إن الحق في التعليم مضمون و مكفول دستورها، حتى إنه مجاني و إجباري في مرحلة التعليم الأساسي.
- حرية العقيدة و ممارسة الشعائر الدينية: و هي الحرية التي أكدت عليها المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فكل شخص له حرية اعتناق الديانة التي يريد و يشمل ذلك تغيير دينه أو معتقده، و له إقامة الشعائر سواء بمفرده سرا، أو مع جماعة و أمام المأى ، و ذلك ما أكدته المادة 36 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و المادة الأولى من دستور الجمهورية الفرنسية(4).

- حرية الابتكار الفكري و الفني و العلمي.

- حرية الرأي و حرية الصحافة: فلكل شخص أن يعبر عن رأيه الخاص بكل حرية شرط أن لا يمس فقط و أن لا يضر من خلال آرائه بأفراد آخرين أو هيئات و مؤسسات معنية.

كما أن حرية الصحافة تعدّ من الحريات العامة نظرا لما تقدمه من تنوير للرأي العام و كشف للحقائق.

- حرية الاجتماع: فالشخص حر في الاجتماع متى يشاء و وفق ما يشاء و أينما يشاء و لكل بشرط احترام القوانين و النصوص المعمول بها.

- 3/ الحريات و الحقوق السياسية: و من بينها حرية أو حق الترشح في الانتخابات المحلية (المجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية) أو انتخابات المجلس الشعبي الوطني، أو الانتخابات الرئاسية، حرية إنشاء الأحزاب السياسية و الجمعيات... إلخ

4/ الحريات الاقتصادية: و منها حرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية و حرية التملك... إلخ.

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ المشروعية :

مدلول مبدأ المشروعية :

- نعني بالشرعية التوافق مع القانون، ولا نعني بهذا الأخير ما يصدر عن السلطة التشريعية، بل بمعناه الواسع(5).
- أما المشروعية فيقصد بها في معناها العام مجمل القواعد القانونية التي ينبغي أن تخضع لها الإدارة في مجمل تصرفاتها(6)، ومن هنا يمكن للأفراد بوسائل مشروعة مراقبة أعمالها و آدائها لوظائفها(7).

وبهذا فإنه إذا طبق مبدأ المشروعية في دولة ما فتوصف حينئذ بأنها دولة قانونية ، ذلك أن هذا المبدأ يقضي بخضوع الدولة للقانون ، و يقتضي كذلك أن أعمال السلطات العامة في الدولة لا تكون صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية إلا بقدر مطابقتها لأحكام القانون(8)، ولا يتسنى ذلك إلا إذا كان نشاط الإدارة مراقبا مراقبة حازمة حتى أنه عند الاقتضاء يتدخل القضاء الإداري(9) من أجل حل النزاعات.

ضمانات مبدأ المشروعية :

إن الحديث عن مبدأ المشروعية لن يكون له أي قيمة إلا إذا كانت لهذا المبدأ جملة من الضمانات التي تعزز وجوده وإستمرارية ، ومن هذه الضمانات :

1/- احترام مبدأ التدرج الشكلي (10) والموضوعي للمشروعية (11) :

يقصد بالتدرج الشكلي للمشروعية النظر إلى الجهة أو السلطة التي قامت بالعمل القانوني، بحيث تلتزم الجهة الأدنى منها درجة بما يصدر عن الأولى. فما يصدر مثلا عن رئيس الجمهورية يعلو ما يصدر عن الوزير الأول الذي تعلو قراراته بدوره على ما يصدر من الوزراء وهكذا... إلخ .

أما التدرج الموضوعي للمشروعية فيعني النظر إلى القوة القانونية للقواعد القانونية، و بناء على ذلك و وفقا للنظام الجزائري نجد أن الدستور تتفوق أحكامه على جميع القواعد الأخرى فلا يمكن أن يصدر أي قانون أو أي تصرف من إدارة ما يخالف ما جاء به الدستور، كما لا يمكن لإدارة ما مخالفة ما يصدر عنها من قرارات إدارية منظمة لمجال عملها ما لم تقم بإلغائها أو تعديلها.

2/ استقلال القضاء: يقصد باستقلال القضاء ألا يخضع القضاء في ممارستهم لعملهم لسلطات أي جهة أخرى و أن يكون عملهم خالصا لإقرار الحق و العدل لما يمليه الشرع و الضمير دون أي اعتبار آخر (12).

و عليه فمبدأ استقلالية القضاء يقتضي العمل على حماية القضاء من أي تدخل في مهامهم مهما كان هذا التدخل الذي من شأنه التأثير على الأحكام و القرارات التي تصدر عن القضاء.

كما يقتضي كذلك إحاطة هؤلاء بسياج من الضمانات من أجل حمايتهم و عدم التدخل في صلاحياتهم (13) و عدم ممارسة أي ضغط عليهم لا من الناحية السياسية و لا من الناحية الإدارية و لا من أي ناحية أخرى.

و هذا فعلا ما أقره دستور 1996 في المادة 138 منه حينما نصت على أن : " السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون"، و كذا المادة 148 التي نصت على أن : "القاضي محمي من كل أشكال الضغوط و التدخلات و المناورات التي قد تضر بأداء مهمته، أو تمس نزاهة حكمه".

3/ احترام مبدأ الفصل بين السلطات: تجدر الإشارة إلى أن المقصود من إدراج هذه الضمانة هو عدم تأثير خاصة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية خاصة أثناء إصدار الأحكام و القرارات القضائية.

4/ تفعيل دور الرقابة على أعمال الإدارة: يقصد بالرقابة على العموم مجموع السلطات المحددة و التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص و أعمال هيئة أو سلطة معينة قصد تحقيق المصلحة العامة، فالرقابة هي التي توفق بين استقلال السلطات و الاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى سيطرة و استبداد و عدم احترام القواعد القانونية.

و عن صور الرقابة فهي متنوعة و مختلفة و لكل أبعادها و إجراءاتها و آثارها، فهناك الرقابة السياسية، الرقابة الشعبية، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية... إلخ

إن ما يهتمنا في المقام الأول في هذا البحث هو الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، و التي تعتبر أكثر أنواع الرقابة فعالية مقارنة بالأنواع الأخرى، كما أنها تحقق ضمانات للأفراد نظرا لحيد القضاء و بعده عن المؤثرات السياسية بالدرجة الأولى.

إن الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية تقتضي بالضرورة وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي و هو ما تجسد من خلال دستور 1996 و من خلال القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة (14)، و القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية (15).

إلا أنه و نظرا لعدم تنصيب محاكم إدارية بعدد المجالس القضائية بقيت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية هي المختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها وفقا لقانون الإجراءات المدنية(16) و وفقا لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في نصوص خاصة.

إن المتتبع للقضاء الإداري في الجزائر يلاحظ جليا أن أهم القضايا إثارة للمشاكل هي تنفيذ القرارات القضائية في المواد الإدارية(17).

من هذا المنطلق أصبح التفكير في إيجاد صيغة جديدة أو آلية جديدة لحمل الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها أمر في غاية الأهمية، خاصة أنه لا يوجد أي نص يجبر الإدارة على التنفيذ(18) و كل ذلك بحجة مبدأ الفصل بين السلطات.

لعدة أسباب و لهذا السبب أصدر المشرع الجزائري قانون الإجراءات المدنية و الإدارية(19) مضمنا إياه سلطات جديدة لم تكن وفق قانون الإجراءات المدنية منحت للقاضي الإداري الهدف منها تفعيل تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة و هو ما سنتعرض له بالدراسة و التحليل في المبحث الثالث.

5/ قيام مسؤولية الإدارة على أعمالها غير المشروعة: لقد عرفت المسؤولية الإدارية تطورا مستمرا و متزايدا، بحيث تميزت المرحلة الأولى بعدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها، ثم تدخل القضاء الإداري و أقر مسؤوليتها ابتداء من القرن التاسع عشر بعد قضية " بلانكو BLANCO " بصفة صريحة و منذ ذلك الحين و مسؤولية الإدارة في توسع مستمر(20).

إن عدم تحمل الإدارة لمسؤوليتها عن أعمالها غير المشروعة يؤدي بها إلى التسلط و عدم احترام القواعد القانونية مما يؤدي إلى انتشار الفوضوي و ضياع الحقوق، لذلك كان من اللازم أن تتحمل الإدارة كامل المسؤولية عند مخالفة مبدأ المشروعية. مصادر مبدأ المشروعية و الاستثناءات الواردة عليه:

أ/ مصادر مبدأ المشروعية: و أهمها:

- الدستور: الذي يعتلي الهرم من حيث القوة و العمومية، فكل النصوص الأخرى سواء كانت قوانين ، أوامر أو مراسيم بنوعها رئاسية و تنفيذية، قرارات وزارية فردية أو مشتركة، تعليمات وزارية، قرارات على المستوى اللامركزي سواء لا مركزية إقليمية أو مركزية مرفقية يجب أن لا تخالف الأحكام التي جاء بها الدستور.

- المعاهدات: و التي بمصادقة رئيس الجمهورية عليها حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون.

- القوانين: سواء أكانت قوانينا عادية أو قوانينا عضوية فيجب على الإدارة و هي تقوم بأعمالها الإدارية احترامها و عدم مخالفتها.

- الأوامر و المراسيم الرئاسية: الصادرة عن رئيس الجمهورية.

- المراسيم التنفيذية: الصادرة عن الوزير الأول.

- القرارات الوزارية و التعليمات.

- القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارات العمومية نفسها.

فالإدارة التي أصدرت قرارات إدارية يمكن لها أن تعدل أو تلغي و لكن لا يمكنها أن تخالف ما صدر عنها بواسطة قرارات غير مشروعة.

ب- الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية: و تتمثل في:

- الظروف الاستثنائية: كإعلان حالة الحرب مثلا: مما يستوجب وقف العمل بالدستور، حيث يتولى رئيس الجمهورية كافة السلطات و الصلاحيات.

- أعمال الحكومة(21) "أعمال السيادة": و هي من بين أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء، و رغم أنه لا الدستور الجزائري و لا قانون الإجراءات المدنية أو أي نص آخر قد حدد فئة معينة من الأعمال أو القرارات و اعتبرها أعمال سيادة، إلا أن القضاء الإداري الجزائري ممثلا في الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سنة 1984 تبني فكرة أعمال السيادة و من ثم حكم بعد الاختصاص النوعي في النظر في القضية المعروضة عليه(22).

المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في إطار حماية الحريات الأساسية :

رجوعا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية(23) نجده نص في المادتين 920 و 921 على جملة من السلطات التي منحت للقاضي الإداري الاستعجالي ن أجل الحماية و المحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من طرف الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا و غير مشروع بتلك الحريات.

و من خلال نص هاتين المادتين نلاحظ أن المشرع الجزائري اعترف صراحة للقاضي الاستعجالي بجملة من السلطات تمثلت في الأمر بالتدابير الضرورية محافظة على الحريات الأساسية، إلا أن القاضي الاستعجالي لا يمكنه و لا يجوز له النظر في الدعوى الاستعجالية المرفوعة في هذا الشأن ما لم تكن له مسبقة برفع دعوى في الموضوع أو على الأقل تقديم طلب تظلم كتابي مسبق(24).

و عموما فإن سلطة القاضي الإداري تتجلى من خلال مراقبة مشروعية القرار الإداري و من خلال تقويم عمل الإدارة(25).
المطلب الأول: رقابة مشروعية القرارات الإدارية المتعلقة بالحريات الأساسية:

حيث يمكن للمواطن على العموم رفع دعوى قضائية هدفها إلغاء قرار إداري صادر عن إحدى الجهات أو الهيئات المذكورة في المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 ذلك أن رقابة القاضي الإداري في هذا المجال لا تتحرك تلقائيا بل وجب على صاحب المصلحة الذي تم المساس بحرياته الأساسية أن يباشر إلى رفع دعوى إلغاء من أجل إلغاء القرارات غير المشروعة، و بعدها المطالبة بالتعويض المالي مقابل الأضرار التي لحقت به.

ذلك أن الفرد و هو يتمتع بحرياته الأساسية قد يصدر ضده أي قرار إداري من شأنه المساس بهذه الحريات كأن تقوم إدارة ما بالاستيلاء على سكنه الخاص أو تنزع ملكيته بهدف المنفعة العامة إلا أنه يتضح أن قرارها معيب و لم يكن هدفه تحقيق مصلحة عامة. أو ترفض إدارة تعليمية ما منح شهادة مدرسية لفرد معين هي من حقه أو ترفض إدارة مختصة منحه رخصة بناء رغم توافر كل الشروط القانونية اللازمة، فهنا من حق هذا الفرد اللجوء إلى القضاء الإداري المختص من أجل إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة.

كما تجدر الإشارة إلى أن للقاضي الاستعجالي دور مهم كذلك في مجال حماية الحريات الأساسية و المحافظة عليها و ذلك وفقا للمادتين 920 و 921 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية حيث لا تقتصر سلطته فقط على الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري وفقا للمادة 919 من نفس القانون بل تعدت إلى الأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا و غير مشروع بتلك الحريات.

المطلب الثاني: تقويم عمل الإدارة :

إن الهدف الأساسي و الحقيقي وراء رفع دعوى إلغاء في قرارات غير مشروعة تمس بالحريات الأساسية لا يكمن فقط في صدور حكم أو قرار قضائي يقضي بإلغاء ذلك القرار بل يمتد إلى تمكين المتقاضى من حقه و لا يكون ذلك إلى عن طريق توجيه أوامر للإدارة لحملها على احترام القواعد القانونية.

و لما كان المبدأ أن الإدارة لا تستطيع تلقي أوامر من القاضي الإداري وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن التساؤل حول هذا الموضوع، هل هناك مانع قانوني يمنع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة قصد تنفيذ أحكامه و قراراته و أوامره القضائية؟(26)

الواقع أنه لا يوجد أي مانع من ذلك و في نفس الوقت لا يوجد نص يعطي لهذا الأخير سلطات إصدار أوامر ضد الإدارة و ظل ذلك إلى وقت طويل إلى أن صدر قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 الذي جاء بألية أو وسيلة من أجل حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية ألا و هي الغرامة التهديدية التي و لوقت طويل لم يكن للقاضي الإداري إمكانية النطق بها في المسائل الإدارية ما دام لم يوجد قانون يخصص بها(27) بغض النظر عن الاستثناءات المتعلقة بإجراءات الاستعجال أين يمكن للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة و ذلك في حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري(28).

و الملاحظ أنه و بالرغم من الوسيلة الجديدة في مجال القضاء الإداري التي من شأنها الضغط على الإدارة من أجل تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية و الأوامر الصادرة في مواجهتها إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون أكثر من قيمة مالية إضافية زيادة عن مبلغ التعويض الذي قد يتحصل عليها المتقاضى.

و من هنا نتساءل عن الهدف من رفع دعوى قضائية إدارية الغرض منها الحصول مثلا على رخصة بناء أو جواز سفر أو شهادة مدرسية، و ثبت تعسف الإدارة المختصة بذلك دون وجه حق و لا مبرر قانوني، فهل القاضي حينما يوجه أوامرا للإدارة يمس بمبدأ الفصل بين السلطات أم يمارس صلاحياته المنصوص عليها دستوريا وفقا لنص المادة 139 من دستور 1996 و وفقا لمختلف النصوص القانونية الأخرى؟(29)

و لعل الإشكال يزداد أكثر حينما يلزم القاضي الإدارة بالقيام بعمل معين كمنح رخصة بناء مثلا و تتعنت هاته الأخيرة و ترفض التنفيذ.

إن هذا الرفض يتعارض تماما مع القاعدة القانونية التي تنص على أن الأحكام و القرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه واجبة التنفيذ.

و هنا لا يبقى أمام المتقاضى إلا وسيلتين:

- رفع دعوى التعويض

- تقديم شكوى طبقا لنص المادة 138 من قانون العقوبات.

المبحث الثالث: سلطات القاضي الإداري في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة:

لما كان الهدف الأساسي من وجود القضاء هو المحافظة على الحقوق و الحريات و حمايتها فإن ذلك لا يعني فقط التوقف عند النطق بالأحكام أو القرارات القضائية بل لا بد من العمل على تنفيذها حتى تحقق الغاية منها، و إلا أصبحت مجرد حبر على ورق بل تتحول الخصومات و الدعاوى القضائية إلى مضيعة للوقت و إهدار للأموال و تشجيعا على التسلط و الاغتصاب لمبدأ المشروعية.

قد لا تطرح المشاكل و التعقيدات حينما يطرح النزاع أمام القضاء العادي، كما لا تطرح إذا كان القرار القضائي قد صدر في نزاع إداري و أمام القضاء الإداري و كان لصالح الإدارة، أما لو كان في صالح الطرف الثاني الذي يخاصم الإدارة فهنا يطرح التساؤل التالي: كيف يمكن تنفيذ القرار القضائي الصادر ضد الإدارة، و ما مدى فعالية هذا التنفيذ؟ للإجابة عن هذا التساؤل سنخصص المطلب الأول لما جاء به قانون الإجراءات المدنية و الإدارية من آلية من أجل تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة و المتمثلة في: الغرامة التهديدية ، أما المطلب الثاني: فسنعرض لمعرفة مدى فعالية سلطات القاضي الإداري في تنفيذ ما يصدر عنه تجاه الإدارة.

المطلب الأول: الأمر بالغرامة التهديدية:

يمكن تعريف الغرامة التهديدية على أنها وسيلة قانونية للضغط على إرادة المدين لحملة على تنفيذ التزامه بنفسه(30)، و تعرف أيضا على أنها وسيلة تهديد مالي تهدف للضغط على المنفذ ضده لتنفيذ التزامه عينا في مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة عن كل يوم أو أسبوع أو شهر(31)، كما يعرفها البعض على أنها وسيلة من وسائل الإكراه غير المباشرة لإكراه المدين من الناحية المالية و الضغط عليه لحمله على تنفيذ التزامه في حال تخلفه عن ذلك خلال فترة معينة يحددها القاضي.

* نشأة الغرامة التهديدية: لم يكن للقضاء الإداري الفرنسي - و هو من أنشأ الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة- قبل 1980 أن يحكم بها أو يوجه أوامر مصحوبة بغرامة تهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، و هذا من منطلق احترام مبدأ الفصل بين السلطات، و منذ صدور القانون رقم 539/80 بتاريخ: 1980/07/16 أجاز المشرع الفرنسي للقاضي الإداري أن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية العامة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنه، حيث نصت المادة الثانية من القانون على أنه: "في حالة عدم تنفيذ حكم من جهة الإدارة فإن مجلس الدولة و لو من تلقاء نفسه أن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام"(32).

أما عن المشرع الجزائري فبصدور قانون الإجراءات المدنية رقم 154/66 المعدل و المتمم نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بنظام التهديدات المالية، حيث نصت المادة 340 على ما يلي: "إذا رفض المدين تنفيذ التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر و يحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة للمطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية ما لم يكن قد قضى بالتهديدات المالية من قبل".

كما نصت المادة 471 من نفس القانون على أنه: "يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية في حدود اختصاصها و عليها بعد ذلك مراجعتها و تصفية قيمتها.

و يجوز لقاضي الأمور المستعجلة بناء على طلب الخصوم أن يصدر أحكاما بتهديدات مالية و هذه التهديدات يجب مراجعتها و تصفيتها بمعرفة الجهة القضائية المختصة، و لا يجوز أن يتعدى مقدار التهديد المالي مقدار التعويض عن الضرر الفعلي الذي نشأ".

و أهم ما يلاحظ حول نص هذه المادة أن عبارة "...للجهات القضائية..." قد جاءت عامة و لم تحدد إن كان المقصود هو القضاء العادي بجميع أقسامه أم أنها شملت كذلك القضاء الإداري مثلا في الغرف الإدارية.

و من أجل مواكبة كافة التغيرات التي مست المنظومة القضائية في الجزائر و لا سيما القضاء الإداري فقد أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي نص من خلال بعض مواد(33) صراحة

على جواز الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، و التي تكون مستقلة عن تعويض الضرر الذي يحكم به لصالح خصم الإدارة(34).

و بهذا يكون المشرع الجزائري قد فك الغموض و الخلاف القضائي الذي كان قائما بهذا الشأن.

* شروط الأمر بالغرامة التهديدية:

1/ أن يصدر الأمر بالغرامة التهديدية من جهة قضائية مختصة: و هي الجهة القضائية الإدارية ممثلة وفق قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في:

أ- المحاكم الإدارية: و هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية(35).

ب- مجلس الدولة: وفق قواعد الاختصاص النوعي(36).

2/ عدم تنفيذ الإدارة المحكوم ضدها للأوامر أو الأحكام أو القرارات القضائية: حيث لا يعقل أن يصدر أمر بالغرامة التهديدية و ينفذ على إدارة قامت بتنفيذ ما صدر ضدها من جهة قضائية إدارية.

أما عدم التنفيذ فقد يكون كلياً أو جزئياً، كما يمكن أن يكون حالة تأخير في التنفيذ(37).

* إجراءات الأمر بالغرامة التهديدية:

1- تقدم الطرف المحكوم لصالحه للإدارة المحكوم ضدها من أجل تنفيذ الحكم النهائي الذي صدر لصالحه ضد الإدارة.

2- و في حالة رفض الإدارة لتنفيذ و انقضاء أجل ثلاثة أشهر يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم(38)، جاز للمحكوم له تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية(39) من أجل الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي و طلب الغرامة التهديدية من أجل التنفيذ عند الاقتضاء(40).

غير أنه فيما يخص الأوامر الاستعجالية يجوز تقديم الطلب بشأنها دون أجل.

كما أنه في الحالة التي تحدد المحكمة الإدارية في حكمها محل التنفيذ أجلا للمحكوم عليه لاتخاذ تدابير تنفيذ معينة لا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء ذلك الأجل.

و الملاحظ أن دور القاضي الإداري لا يتوقف في الأمر بالغرامة التهديدية فقط بل يتعدى ذلك إلى:

* اتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ الأحكام النهائية مع تحديد أجل لذلك، سواء في نفس الحكم القضائي أو في حكم جديد(41).

* تقدير الغرامة التهديدية، مع تحديد تاريخ سريان مفعولها(42).

* تصفية الغرامة التهديدية(43).

* جواز تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة(44).

* كما يجوز للجهة القضائية أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر و تأمر بدفعه إلى الخزينة العمومية(45).

* الحكم بالتعويض عن الضرر.

المطلب الثاني: مدى فعالية سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة في مجال تنفيذ أحكامه وأوامره وقراراته الصادرة ضدها: بالرغم من أن المشرع الجزائري قد أصدر قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و بالرغم من إقراره صراحة بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في حالة عدم التزامها بتنفيذ ما صدر ضدها من طرف القاضي الإداري ، إلا أنه حسب رأينا تبقى كل السلطات التي منحت لهذا الأخير غير فعالة و غير مؤثرة وذلك يرجع للأسباب التالية :

1- عدم تنصيب محاكم إدارية مستقلة بعدد المجالس القضائية لحد الساعة ، بالرغم من صدور نص خاص بها وهو القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 و بالتالي بقي العمل بنظام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية .
ورجوعا لمواد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 وبالضبط المادة 1062 نجدها نصت على ما يلي : "يسري مفعول هذا القانون بعد سنة واحدة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية".

وبما أن القانون قد صدر في 23 أفريل 2008 فالأصل أنه يصبح ساري المفعول بتاريخ : 23 أفريل 2009 ، إلا أننا نسجل في هذا المقام لحد الساعة تنصيب محكمة إدارية واحدة على مستوى الجزائر العاصمة بالرغم من أن القانون قد دخل حيز التنفيذ .

2- إن الهدف من وراء فرض غرامة تهديدية هو حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام و القرارات و الأوامر القضائية الصادرة ضدها .

إلا أنه يجب أن نميز بين أمرين هامين سبقا صدور القانون 09/08 :

أ- حالة امتناعها عن تنفيذ قرارات قضاء الإلغاء : في حالة عدم تنفيذ الإدارة لمثل هذه القرارات (القرارات القضائية التي تقضي بإلغاء قرارات الإدارة الغير مشروعة) لا يبقى من سبيل أمام الفرد (خصم الإدارة) صاحب الحق سوى إثبات الامتناع ورفع دعوى أخرى للمطالبة بتعويضه عن ذلك ، وهنا وجب أن نؤكد على أن التعويض لا يعدو إلا أن يكون تعويضا ماليا فقط ، كما أن عودة الفرد صاحب الحق للقضاء مرة ثانية للمطالبة بالتعويض فيه إرهاق و أعباء ونفقات إضافية زائدة عن تلك التي تحملها في دعوى الإلغاء .

و الملاحظ أن تعويض قرار الإلغاء بقرار التعويض المالي يفسح المجال واسعا للإدارة للتهاون أكثر و تبديد المال العام والتعسف أمام المواطنين(46).

ب- حالة امتناعها عن تنفيذ قرارات قضاء التعويض : وهنا تدخل المشرع ، حيث وفر آلية بواسطتها يمكن لصاحب الحق الحصول على حقه ، حيث يتوجه إلى أمين الخزينة بالولاية مستوفيا كافة الشروط والإجراءات مقدما جميع الوثائق اللازمة ليقوم أمين الخزينة بدفع التعويض حيث يقتطع من حساب ميزانية تلك الإدارة المحكوم ضدها(47).

أما قانون 09/08 فقد جاء بألية جديدة وهي الغرامة التهديدية (48)، فهي مستقلة عن التعويض . إلا أنه ما يسجل حولها أنها تبقى عبارة عن مبلغ مالي يجب أن لا يتعدى مبلغ التعويض وبهذا يمكننا القول أننا عدنا مرة ثانية لنفس الإشكالية حيث لا تقوم الإدارة بتنفيذ ما صدر ضدها من أحكام أو أوامر أو قرارات قضائية على أن تقوم بدفع ما عليها من مبالغ مالية .

وهنا يمكننا طرح التساؤل التالي : هل أن المشرع بفرضه للغرامة التهديدية يهدف إلى زيادة قيمة المبلغ المالي؟ خاصة في غياب آلية يمكن بها مثلا إلغاء قرار الإدارة غير المشروع ومن ثم إعادة الحال على ما كان عليه .

3- غياب نص قانوني يجعل من رجل الإدارة المختص بتنفيذ ما صدر من القضاء ملزم بدفع مبلغ الغرامة التهديدية من حسابه الخاص ، أو على الأقل تتحمل الإدارة قيمة الغرامة التهديدية ثم تعود على رجل الإدارة المختص باقتطاع هذه المبالغ من حسابه الخاص ، وهنا تقوم المسؤولية الشخصية لهذا الأخير ، وكل ذلك في حالة رفضه للتنفيذ و إصراره على ذلك .

4- زيادة تكاليف وأعباء التقاضي ، خاصة في ظل الإجراءات الواجب إتباعها وفي إجبارية رفع الدعوى للمرة الثانية من اجل الأمر بالغرامة التهديدية بواسطة محامي .

الخاتمة :

من خلال ما تقدم عرضه في هذا البحث نتوصل إلى أن للرقابة القضائية دور مهم و بارز في حماية الحريات الأساسية، إلا أن هذا الدور و هاته الرقابة تحتاج إلى دعم إضافي من النصوص القانونية تمنح صلاحيات أكثر للقاضي الإداري و هو يواجه قرارات إدارية غير مشروعة تمس بالحريات الأساسية، خاصة في ظل غياب نصوص تسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر من شأنها العمل أكثر على تنفيذ أحكامه و قراراته لا سيما و أن الغرامة التهديدية تبقى وسيلة مالية فقط، و ما دامت تدفع من المال العام و من الخزينة العمومية و في ظل غياب الوعي و التحلي بالمسؤولية من طرف ممثلي الهيئات الإدارية فإن مصطلح " دولة القانون" يبقى حبرا على ورق و يبقى مجرد شعار يحتاج إلى تفعيل على أرض الواقع، و لن تصل أي دولة إلى ذلك إلا إذا احترمت هيئاتها و أجهزتها و مؤسساتها الإدارية و نفذت الأحكام و القرارات القضائية التي تصدر في مواجهتها دون تماطل و لا تعنت.

الهوامش:

- (1) د/أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، الطبعة الثانية، 2000، دار الشروق، مصر، ص85.
- (2) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1948/12/10 .
- (3) أمطر : أ/ فريدة مزياي ، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق و الحريات العامة في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، الصادرة عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 03 ، مارس 2006 ، ص 11-14 .
- (4) دستور الجمهورية الفرنسية المؤرخ في 1958/10/04 .
- (5) د / جورج سعد ، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى 2006 ، لبنان ، ص : 95.
- (6) د / جورج سعد ، المرجع السابق ، ص : 95.
- (7) أ/ وفاء شعاوي، تفسير النصوص الضريبية في إطار مبدأ المشروعية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الثالث مارس 2006 صادرة عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة . ص 137 .
- (8) د/ السيد خليل هيكل ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ، 2007 ص : 09 .
- (9) فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة . العدد 1 - 2002 ، الصادرة عن مجلس الدولة ، ص 36
- (10) ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري، الطبعة الأولى ، لباد للنشر 2004، الجزائر ، ص 40.
- (11) د/ محمد الديداموني محمد عبد العال ، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة- دار النهضة العربية ، 2008 ، مصر ص 364-394 .
- (12) أ.د / عمار بوضياف، مبدأ استقلال القضاء و ضماناته في النظام القضائي الإسلامي، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية الصادرة عن المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي - تبسة- العدد 01، مارس 2007 ، ص69 نقلا عن د/ عبد المنعم عبد العظيم حيزة، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، الرياض، مطبعة معهد الإدارة العامة 1988، ص 50 .
- (13) أ.د/ عمار بوضياف: المرجع السابق. ص 69.
- (14) القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

- (15) القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30/05/1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية.
- (16) القانون رقم 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل و المتمم .
- (17) أ.د/ عمار بوضياف: القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية 1962 – 2000، دار ربحانة، الجزائر. ص120.
- (18) إلا ما ورد في نص المادة 138 من قانون العقوبات و التي لا تحقق في حقيقة الأمر الهدف الذي يسعى لتحقيقه من صدر قرار لصالحه ضد الإدارة.
- (19) القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 23/04/2008 العدد 21.
- (20) للمزيد من التفصيل حول المسؤولية الإدارية انظر : رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2001. الجزائر.
- (21) انظر: د/ جورج سعد، المرجع السابق، ص133 – 147.
- (22) أ.د/ عمار بوضياف: القرار الإداري – دراسة تشريعية قضائية فقهية- جسور للنشر و التوزيع، ط1، 2007، الجزائر، ص 67 .
- (23) القانون رقم 09/08 السابق الذكر .
- (24) أنظر المادة 834 من القانون 09/08 .
- (25) انظر : باية سكاكني ، دور القاضي الإداري بين المتقاضي و الإدارة ، الطبعة الأولى 2006 ، دار هومة ، الجزائر ، ص 68-72 .
- (26) أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة السابعة ، الجزائر ، ص 202 و ما بعدها .
- (27) بالرغم من النص عليها في المادتين 340 و 471 من قانون الإجراءات المدنية .
- (28) للتفصيل أكثر في هذا الموضوع أنظر : أ/ غناي رمضان ، عن موقف مجلي الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصلدر بتاريخ 08/04/2003 ملف رقم 014989) ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 04 / 2003 ، ص 145 و ما بعدها .
- (29) باية سكاكني ، المرجع السابق ، ص 74 .
- (30) أحمد خالص: قواعد و إجراءات التنفيذ الجبري لقانون الإجراءات المدنية الجزائري و التشريعات المرتبطة به، منشورات عشاش، الجزائر، 2003. ص24.
- (31) د/ نجيب أحمد عبد الله ثابت الجبلي ، الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2006. ص60.
- (32) محمد الصغير بعلي: تنفيذ القرار القضائي الإداري ، مجلة التواصل، الصادرة عن جامعة باجي مختار، عنابة، العدد 17، ديسمبر 2006. ص150.
- (33) المواد من 980 إلى 988 من القانون 09/08 .
- (34) المادة 982 من نفس القانون.
- (35) المادة 800 و 801 من نفس القانون.

- (36) المواد 901-902-903 من نفس القانون.
- (37) المادة 983 من نفس القانون.
- (38) الذي يكون بناء على محضر موقع من طرف محضر قضائي.
- (39) المادة 987 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و الملاحظ أن المشرع استعمل عبارة "المحاكم الإدارية" في نص المادة 987 إلا أنه يمكن لمجلس الدولة أو حتى لقاضي الاستعجال الأمر بالغرامة التهديدية.
- (40) المادة 987 من نفس القانون.
- (41) انظر المواد: 978-979-981 من القانون 09/08 .
- (42) المادة 980 من نفس القانون.
- (43) المادة 983 من نفس القانون.
- (44) المادة 984 من نفس القانون.
- (45) المادة 985 من نفس القانون.
- (46) محمد بن الطاهر، المادة السابعة من القانون 23/90 وانعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، 24-23-22 ديسمبر 1990 ، وزارة العدل ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 134-135 .
- (47) القانون رقم 02/91 المؤرخ في 08 جانفي 1991 .
- (48) حيث لم يكن بإمكان القاضي الإداري الحكم بها وفقا لقانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم. انظر في ذلك : حمدي باشا عمر، مبادئ الاجتهاد القضائي في مادة الإجراءات المدنية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2004 ص : 95