

## إمتيازات الإدارة في مرحلة تنفيذ القرارات القضائية Administration Privileges In The Implementation Of Judicial Decisions

تاريخ القبول: 2018/02/12

تاريخ الإرسال: 2018/01/07

**Abstract:**

In view of the importance, seriousness and gravity of the responsibilities of the administration, especially in crises and extraordinary circumstances, the legislator gave it a special status during the implementation of judicial decisions. It is not subject to the mechanisms and means of implementation that ordinary individuals are subjected to, , And then invoke the various pretexts and legal obstacles to refrain from implementing judicial decisions against them, which strikes at the heart of the credibility of the state of legal and effective judicial control over the work of the Department.

**Keywords:** administration; Implementation; Privileges.

أسامة جفالي (باحث دكتوراه) (\*)

جامعة البليدة 2

dr.oussama12@yahoo.com

**ملخص:**

بالنظر إلى أهمية وخطورة وجسامة المسؤوليات التي تتحملها الإدارة، خاصة في الأزمات والظروف غير العادية، فقد منحها المشرع مركزا مميزا أثناء تنفيذ القرارات القضائية، يتمثل في عدم خضوعها لآليات ووسائل التنفيذ التي يخضع لها الأفراد العاديون، بالإضافة إلى اعترافه بسلطتها في الملازمة تجاه تنفيذ تلك القرارات، ومن ثم التذرع بمختلف الذرائع والعراقيل القانونية للإمتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، وهو ما يضرب في الصميم مصداقية دولة القانونية وفعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

الكلمات المفتاحية: الإدارة؛ التنفيذ؛

الإمتيازات.

(\*) - المؤلفُ المرأسيل: أسامة جفالي،

dr.oussama12@yahoo.com

### مقدمة:

من المسلم به أن آية قاعدة قانونية أو أي تنظيم قضائي يفقد سبب وجوده إن لم يكن فعّالاً للدرجة التي وجد لأجلها، فاللجوء للقضاء يعني وضع نهاية للنزاع وإلا فإنه أصبح والعدم سواء، كما أن التنفيذ هو سبب وجود الأحكام القضائية، وإلا فلأبي سبب تصدر إن لم تكن لتنفيذ<sup>(1)</sup>، ويستوي في ذلك أن يكون عدم التنفيذ مشروعاً أو غير مشروع.

بالنسبة للوضع على صعيد القضاء الإداري، فإنه يلاحظ أن دور القاضي الإداري يتضاءل بعد إصدار الحكم في القضية المعروضة عليه، فعلى الرغم من إلزام المؤسس الدستوري السلطة القضائية بحماية المجتمع والحريات وضمن للجميع حقوقهم الأساسية<sup>(2)</sup>، إضافة إلى التحويل الدستوري للقضاء بالإختصاص بالنظر في الطعون في القرارات الإدارية<sup>(3)</sup>، وأن كل أجهزة الدولة مجندة في سبيل تنفيذ القرارات القضائية أيا كان مصدرها<sup>(4)</sup>، ودون إغفال النصوص التشريعية والتنظيمية الكثيرة التي تصب في هذا المغزى، إلا أن الهيمنة التي تتمتع بها الإدارة تجاه القضاء الإداري بقيت على حالها.

إن القضاء الإداري لا يتحكم في مآل أحكامه<sup>(5)</sup> بسبب الوضع الخاص الذي تتمتع به الإدارة بمقتضى الكثير من النصوص القانونية، ففي الوقت الذي سكت المشرع عن تبيان طرق وكيفيات تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة<sup>(6)</sup> وكيفية إلزامها بهذا التنفيذ، فإنه في ذات الوقت منحها امتيازات معتبرة أثناء التنفيذ، شكلت بدورها عراقيلاً قانونية يمكن أن تحول دون إمكانية التنفيذ، وهذه الإمتميازات منها ما هو شكلي (مطلب أول)، ومنها ما هو موضوعي (مطلب ثاني).

### المطلب الأول- الإمتميازات الشكلية للإدارة في مرحلة تنفيذ القرارات القضائية:

تعتبر حجية الشيء المقضي فيه في المنازعات الإدارية قرينة قضائية من النظام العام، فلا يجوز لأي طرف التمسك بالقرار الإداري الملغى، لذلك فإن صاحب الشأن يستمد حقه في التنفيذ مباشرة من الحكم الحائز لحجية الشيء المقضي فيه لا من القرار الصادر من الإدارة تنفيذاً له، لأن القرار التنفيذي الذي تتخذه الإدارة لا يعدو إلا أن يكون تأكيداً للأثر القانوني الذي تحقق سلفاً بمقتضى حكم الإلغاء، ولا يضيف



جديدا في هذا المجال، وهو بذلك يتمثل في القيام بواجب تفرضه الصيغة التنفيذية التي تذيّل بها الأحكام القضائية، لأنّ هذه الأخيرة شرط أساسي لصلاحيّة الحكم للتنفيذ<sup>(7)</sup>.

لكنّ حجية الشيء المقضي فيه هذه قد لا تؤدي إلى إلزام الإدارة بتنفيذ القرار القضائي، وذلك بالنظر إلى الكثير الإمتيازات الشكلية التي تتمتع بها الإدارة أثناء التنفيذ، حيث أن مضمون الصيغة التنفيذية تجعل من مسألة التنفيذ في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة من مسؤولية الرئيس الإداري لوحده (الفرع الأول) أضف إلى ذلك، أن سلطة فرض طاعة الأحكام القضائية وتنفيذها بالطريق الجبري مخوّلّة لغير السلطة القضائية، وهي السلطة التنفيذية (الفرع الثاني). ناهيك عن عدم كفاية الوسائل القانونية التي تبناها المشرّع لضمان تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة (فرع ثالث).

#### الفرع الأول- مضمون الصيغة التنفيذية:

تعتبر الصيغة التنفيذية العلامة المادية الظاهرة التي يتمّ من خلالها التعرف على صلاحية القرار القضائي للتنفيذ<sup>(8)</sup> ومدى قابليته لذلك، وبالتالي يتوقّف هذا الأخير على إظهار ذلك القرار بالصيغة التنفيذية، حيث أنّه "لا يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون إلا بموجب نسخة من السند التنفيذي، مهورّة بالصيغة التنفيذية..."<sup>(9)</sup>، وهي صيغة تقدّم في شكل وثيقة مكتوبة رفقة السند الذي تقرّر تنفيذه، ويفضلها يرخّص باستعمال القوة العمومية.

لكنّ الصيغة التنفيذية تختلف حسبما إذا تعلق الأمر بالقضايا العادية أو القضايا الإدارية، ففي القضايا العادية تنتهي هذه الصيغة بدعوة وأمر جميع المحضرين وكذا كل الأعوان المختصّين بالقيام بعملية التنفيذ إذا طلب منهم ذلك، وتوجب على النيابة العامة مدّ يد المساعدة اللازمة للتنفيذ، وتلزم جميع قادة وضباط القوة العمومية بتقديم المساعدة اللازمة للتنفيذ بالقوة العمومية إذا تمّ تسخيرهم لذلك، أمّا في القضايا الإدارية فلا تتضمن الصيغة التنفيذية للقرارات القضائية سوى دعوة وأمر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، كلّ فيما يخصّه، ودعوة وأمر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك، للقيام بتنفيذ الحكم أو القرار<sup>(10)</sup>.



إن الصيغة التنفيذية التي تمهر بها أحكام القضاء الإداري وفقا لهذا المنحى، لا تتضمن أمر أو ترخيص المحضر القضائي بتنفيذ أحكام القضاء الإداري في مواجهة الإدارة خاسرة الدعوى بالطريق الجبري، كما لا تتضمن واجب أو صلاحية النواب العامين ووكلاء الجمهورية وضباط وعناصر القوة العمومية بمد يد المساعدة اللازمة لتنفيذها بالقوة عند الإقتضاء<sup>(11)</sup>، بل تعبّر بصورة واضحة على أن الطريقة الوحيدة التي يمكن من خلالها تنفيذ تلك القرارات هي التنفيذ بالطريق الطوعي لا غير.

يعود الفرق في مضمون الصيغة التنفيذية التي تمهر بها القرارات القضائية، إلى إشراف السلطة التنفيذية على وسائل التنفيذ الجبري لأحكام القضاء<sup>(12)</sup>، فلا يتصور اللجوء إلى استعمال القوة العمومية ضد أجهزة الدولة لتنفيذ القرارات القضائية التي تصدر ضدها، لأن ذلك ينطوي على إجبار السلطة التنفيذية على استعمال القوة ضدّ أجهزتها الخاصة، وهو ما لا يمكن تقبله بأي حال<sup>(13)</sup>.

هذا الوضع يشكل مانعا جوهريا أمام تنفيذ أحكام القضاء الإداري المتضمنة إلتزاما عينيا في مواجهة الإدارة، بحيث يصبح الإمتناع عن التنفيذ الجبري من طرف القوة العمومية مقررًا قانونا بمقتضى الصيغة التنفيذية<sup>(14)</sup>، ومنه فإن هذه الصيغة التنفيذية لا تحمل معنى الإلزام في مواجهة الإدارة، بقدر ما تحمل معنى الإلتماس والرجاء بالتنفيذ<sup>(15)</sup>، وهو الوضع الذي تستغله الإدارة -في كل مرّة- في التعالي عن المشروعية.

إنطلاقا من هذا الوضع، فإنّ الإماتيازات الشكلية التي تتمتع بها الإدارة أثناء التنفيذ لا تتحصر في مضمون الصيغة التنفيذية التي تمهر بها أحكام القضاء الإداري فحسب، بل تتعداها إلى كون القوة العمومية في يد الإدارة كظاهرة واقعية يجعل من التنفيذ الجبري أمرا مستحيلا.

#### الفرع الثاني- تحكّم الإدارة في وسائل التنفيذ الجبري:

يستخلص من عبارة: "على كلّ أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كلّ وقت وفي كلّ مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء"<sup>(16)</sup> أنّ التنفيذ الجبري للأحكام القضائية لا يعتبر حقًا للسلطة العامة فقط، بل يمثل في نفس الوقت التزاما قانونيا مفروضا عليها؛ ومفاد ذلك أنّه لمن صدر لصالحه حكم واجب التنفيذ، الحقّ

في أن يطلب من الدولة التدخل بالقوة الجبرية لتكفل له تنفيذ الحكم واقتضاء الحق الثابت فيه، أيًا كانت الجهة الصادر ضدها هذا الحكم<sup>(17)</sup>، حيث أنه: "... يجب على قضاة النيابة العامة تسخير القوة العمومية في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ إيداع طلب التسخيرة"<sup>(18)</sup>.

غير أنه لما كانت الإدارة هي التي تحوز القوة العمومية الكفيلة باتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري، وأن التحكم في هذه القوة سلطة حصرية للوالي<sup>(19)</sup>، الذي يعتبر الرئيس الإداري الأعلى في الولاية كقاعة عامة، فلا يتصور أن يسخرها ضده المصالح الإدارية التي يشرف عليها.

ترتبا على ما سبق بيانه، فإن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة لا يكون إلا طوعا وهذا هو مآزق القانون الإداري، فالسلطة التي يفترض أن تخدم العدالة أصبحت تقاومها<sup>(20)</sup> ومنه فإن مسألة التنفيذ تصبح مرهونة بإرادة الإدارة المقترنة في أغلب الحالات بسوء النية في ذلك، وتستحضرنا في هذا المقام مقولة الرئيس الأمريكي "أندرو جاكسون" سنة 1832 عندما أصدر القاضي مرشال حكما قضائيا لا يروق توجه الإدارة الأمريكية، حين قال: "لقد أصدر مرشال حكما فليطبّقه إن استطاع"<sup>(21)</sup>.

إلى جانب احتكار الإدارة لوسائل التنفيذ الجبري والقوة العمومية، فإنه يكفي أن تصدر النيابة العامة أو مصالح وزارة العدل أمرا للمحضر القضائي<sup>(22)</sup> من أجل وقف إجراءات التنفيذ ضد الإدارة، هذا الأخير الذي يوضع حينئذ أمام واجب الخيار بين تنفيذ إلتزام قانوني غير مقترن بجزاء، أو تنفيذ أمر إداري يترتب عن مخالفته العزل من وظيفته، سيضطّر حتما إلى وقف إجراءات التنفيذ<sup>(23)</sup>.

### الفرع الثالث- عدم كفاية الوسائل القانونية لضمان التنفيذ:

لقد كانت هناك بعض النوايا الحسنة من قبل المشرّع، الذي حاول ردّ الإعتبار للأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة من خلال سن قانون متعلّق بهذه المسألة<sup>(24)</sup>، إلا أن هذه المحاولة لم تكن لها التأثير والقوة الكفيلتان بإلزام الإدارة بالتنفيذ العيني لمنطوق حكم الإلغاء لسبب بسيط، هو أن ذلك القانون يقتصر على ضمان تنفيذ الأحكام القضائية المتضمّنة إدانات مالية ضد الإدارة فحسب، والتعويض عن الإمتناع



عن تنفيذ حكم الإلغاء كحد أقصى، في حين أن الفرد -في أغلب الحالات- لا يهـمـه الحصول على التعويض بقدر ما يهـمـه إصلاح مركزه القانوني الذي لا يتم إلا عن طريق التنفيذي العيني للقرار القضائي<sup>(25)</sup>.

إنطلاقاً من هذا الوضع، فقد تبنى المشرع سياسة أكثر تشدداً من مسألة امتناع الإدارة عن التنفيذ، عندما قام بتقنين وسيلة الأمر بالغرامة التهديدية ضدها بهذا الخصوص<sup>(26)</sup>، إلا أن النظام القانوني لهذه الوسيلة أيضاً يعاني قصوراً في جوانب عديدة منه، كعدم وجوبية الأمر بها<sup>(27)</sup> -إذ أن هذه المسألة تخضع للسلطة التقديرية للقاضي الإداري- إلى جانب جواز إلغائها إذ أثبتت الإدارة حالة الضرورة<sup>(28)</sup> التي تقطع العلاقة بين حكم الإلغاء وتنفيذه، كما أنها يمكن أن تتحول إلى وسيلة للتنفيذ عن طريق التعويض<sup>(29)</sup>.

إذن، كل هذه العيوب التي تعترى النظام القانوني للغرامة التهديدية تجعل من هذه الأخيرة مجرد أسلوب لحث الإدارة عن التنفيذ، يخلو من الطابع الجبري الكفيل بإلزام الإدارة بالتنفيذ، فتصبح أهم وسيلة إكراهية لحمل الإدارة على التنفيذ هي ذاتها في حاجة إلى ضمانات وآليات لتفعيل دورها في تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية<sup>(30)</sup>.

#### **المطلب الثاني- الإمتيازات الموضوعية للإدارة في مرحلة تنفيذ القرارات القضائية:**

يترتب على احتكار الإدارة لوسائل التنفيذ الجبري، وعدم منح القاضي الإداري وسائل وسلطات فعلية تمكنه من إلزام الإدارة بالتنفيذ، إتخاذ هذه الأخيرة عدّة ذرائع<sup>(31)</sup> للإفلات من إلزامها بالتنفيذ العيني لحكم الإلغاء، غير أنه سيتم إستبعاد مظاهر وصور إمتناع الإدارة عن التنفيذ تحايلاً وإنكاراً لحجية الشيء المقضي فيه<sup>(32)</sup>، والتي لا تستند لأي نص قانوني، بينما سيتم التركيز على حالات الإمتناع المقترن بمبررات قانونية، التي تجد تبريرها في كثير من النصوص القانونية، وتشكل بالتالي إمتيازات موضوعية تتمتع بها الإدارة في مرحلة تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها.

إنّ تلك النصوص القانونية هي التي تعفي الإدارة من المساءلة حين إمتناعها عن التنفيذ، بل يكون التنفيذ في هذه الحالات هو الموجب لقيام مسؤوليتها، ومنه يصبغ هذا الإمتناع بالمشروعية<sup>(33)</sup>، فالإدارة في هذا الوضع تختفي وراء ذرائع كثيرة قصد

التهرب من تنفيذ القرارات القضائية، وذلك دون إمكانية مساءلتها، لكون هذا التهرب من التنفيذ مقترنا بمبررات قانونية<sup>(34)</sup>، لكنّه قد ينم عن نية سيئة في التنفيذ.

#### الفرع الأول- المصلحة العامة:

في الوقت الذي يخول للفرد حق الاعتراض على تصرفات الإدارة أمام القضاء، يتعين ألا تسلب من هذه الأخيرة الحرية الضرورية لأداء وظائفها. فالجمع والتوفيق بين متطلبات القضاء وضروريات الإدارة يمثلان مشكلة حقيقية يصعب حلها، فإذا كان يتعين الاعتراف للقضاء بالإختصاص الحصري والإستقلالية والسلطة اللازمتين لممارسة مهامه<sup>(35)</sup>، فإن ذلك يصطدم بخصوصيات المرفق العام، وما يستلزم ذلك من تحويل الإدارة الإمتميازات والسلطات اللازمة لأداء مهامها على أحسن وجه،

إن مركز الإدارة السامي والمتميز، يؤهلها لممارسة سلطتها التقديرية في وضع الحدود والفواصل التي لا يجب على القاضي الإداري أن يتعدها في ممارسة رقابته عليها، متسلحة في ذلك بالإمتميازات التي تحوزها، إضافة إلى أهمية وخطورة وجسامة المسؤوليات التي تتحملها خاصة في الأزمات والظروف غير العادية<sup>(36)</sup>، مما يبرر سلطة الملائمة في اختيارها للإجراءات والتدابير اللازمة لذلك، بما فيها مسألة تنفيذ الأوامر والقرارات القضائية، ودون إستشارة أو حتى إعلام أي جهة بما في ذلك القاضي الإداري.

تأسيسا على هذا الطرح، قد يبدو للوهلة الأولى أنّ اتّخاذ الإدارة -في كثير من الحالات- المصلحة العامة كذريعة لعدم تنفيذ قرارات الإلغاء أمر مقبول، خاصة أنّها هي المسؤولة الأولى عن تحقيق هذه المصلحة، غير أنّه بالنظر إلى مدلول هذه الأخيرة الواسع والمرن وغير المحدد بصفة ثابتة، لجاز القول أنّ الإدارة يمكن أن تتخذها ستارا تخفي من خلاله سوء نيّتها في التنفيذ<sup>(37)</sup>.

إنّ تحقيق المصلحة العامة لا ينبغي أن يكون عن طريق وسيلة غير مشروعة، وذلك بمخالفة مبدأ المشروعية وحجية الأحكام القضائية، إلا في الحالات التي يكون من شأن التنفيذ فيها الإخلال البيّن بالصالح العام وبشكل لا يمكن تداركه<sup>(38)</sup>، كتعطيل سير مرفق عام، أو المساس بأمن الدولة، أو إلحاق خسائر كبيرة بالخزينة العمومية، فهنا يرجح الصالح العام على الصالح الخاص، لكنّ يجب أن تقدر

الضرورة بقدرها ، ولا يجب أن يكون هذا هو أسلوب الإدارة تجاه ما لا يروقها من أحكام قضائية<sup>(39)</sup>.

هذا الوضع لا يتناسب مع التسيير الإداري الرأشد والحكيم ، فالإدارة بهذا الإمتناع إنما تتجاهل جوهر المصلحة العامة<sup>(40)</sup>؛ لكون أن أحكام الإلغاء تشتمل على تقويم سلوك الإدارة الخاطئ<sup>(41)</sup> وغير المشروع ، إذ أن عدم المشروعية هذه تجايف المصلحة العامة دون شك ، ذلك أن المشروعية والمصلحة العامة وجهان لعملة واحدة ، وما تقرير حكم الإلغاء إلا تصويبا للتصرفات الإدارية المنحرفة ، والتي تستهدف في النهاية تحقيق الصالح العام<sup>(42)</sup> ، فالقاضي الإداري حين إلغائه القرار الإداري ، يكون قد قدر دون شك- أن هذا الإلغاء لا يمس المصلحة العامة ، وما يثار بعد إلغائه لا يعدو إلّا أن يكون وسيلة للتهرب من التنفيذ أو المماطلة فيه<sup>(43)</sup>. أضف إلى ذلك ، أن إهدار حجية الشيء المقضي فيه من قبل الإدارة ، يؤدي إلى زعزعة ثقة الفرد في الجهاز القضائي باعتباره أحد المرافق الهامة في الدولة ، وفي هذه الحالة لا يمكن الحديث عن أية مصلحة عامة.

#### الفرع الثاني- النظام العام:

إنطلاقا من مسؤولية الإدارة في الحفاظ على النظام العام وتحقيق الإستقرار داخل المجتمع<sup>(44)</sup> ، فإن لهذه الأخيرة أن تمتنع عن تنفيذ قرارات الإلغاء في الحالات التي قد يؤدي فيها التنفيذ إلى إثارة قلاقل أو اضطرابات أو حدوث فتن داخل المجتمع بما يمس الأمن والنظام العام<sup>(45)</sup> ، أو على الأقل إرجاء تنفيذ الحكم إلى حين زوال الأسباب التي تجعله متعارضا مع النظام العام<sup>(46)</sup> ، ومثال ذلك صدور قرار يقضي بعدم شرعية الإستيلاء على أراض زراعية استولت عليها الإدارة وقامت بتوزيعها على صغار المزارعين ، ففي هذه الحالة إن خشيت الإدارة أن يؤدي إسترجاع هذه الأراضي من المزارعين وإرجاعها إلى ملاكها الأصليين تنفيذا للقرار القضائي ، إلى الإخلال بالأمن والنظام العام ، فلها الإمتناع عن التنفيذ على هذا الأساس<sup>(47)</sup>.

صحيح أن المشرع لم يقرر صراحة حق الإدارة في الإمتناع عن التنفيذ حفاظا على النظام العام<sup>(48)</sup> ، إلّا أن عدم تقييد سلطتها في التحجج بهذه الذريعة بنص صريح ، قد يؤدي إلى التدرع بها للإمتناع عن التنفيذ ، خاصة أن القضاء الإداري المقارن<sup>(49)</sup> قد أجاز هذا التوجه ، وهنا فإن التساؤل يثور حول مشروعية هذا التصرف ، حيث أنه يتعارض





صراحة مع الأحكام الدستورية التي نصت على أن جميع القرارات القضائية واجبة التنفيذ في جميع الأحوال ومهما كانت الظروف<sup>(50)</sup>.

في كل الأحوال، وإن كان عدم التنفيذ لا يقوم على خطأ الإدارة، فإن العدالة المجردة تأبى أن يضحي الفرد لصالح الجماعة؛ إذ لا بد من توزيع الأعباء العامة على الجميع، وتبعاً لذلك فقد كان على الإدارة أن تعوض المتضرر من عدم التنفيذ حفاظاً على النظام العام، وذلك استناداً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة<sup>(51)</sup> ووفقاً لما قرره القضاء الإداري في مختلف التشريعات المقارنة، ولكن العضلة أن التعويض المالي لا يحل محل التنفيذ العيني لحكم الإلغاء في جلّ الحالات، كما هو الحال بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية التي تلحق أضراراً أدبية بالفرد.

إن تحجج الإدارة بالحفاظ على النظام العام بعدم تنفيذ قرارات الإلغاء، ينبغي أن يكون بصفة إستثنائية وفي حدود ضيقة، وهذا هو موقف القضاء الإداري الفرنسي، الذي أخذ بالمفهوم الضيق للنظام العام، بحيث أنه لا يمكن للإدارة التمسك به من أجل الإمتناع عن التنفيذ إلا إذا تعلق الأمر بحفظ هذا النظام في الطريق العمومي، أي منع حدوث مظاهرات أو اضطرابات تخلّ بالنظام العام، ومن ثمّ ليس للإدارة الإمتناع عن التنفيذ استناداً إلى إعتبارات إجتماعية أو إنسانية<sup>(52)</sup>.

إن ما يزيد من تعسف الإدارة في التمسك بهذه الذريعة لمخالفة مبدأ المشروعية، أن النظام العام يستعصي بطبيعته على التحديد<sup>(53)</sup>، كما هو الشأن بالنسبة للمصلحة العامة، فإذا كان المفهوم التقليدي للنظام العام يشمل المدلولات الثلاث، المتمثلة في الأمن والصحة والسكينة العامة فإن مفهومه الحديث يخول للمشرع التدخل لتنظيم أي نشاط يفرض قيود وضوابط عليه.

إنطلاقاً من هذا المفهوم، فإن للمشرع أن يدخل ضمن النظام العام كلّ ما من شأنه التأثير على الحياة اليومية للفرد، فيشمل النظام العام الجانب الإقتصادي والثقافي والبيئي والجمالي...؛ وهو بذلك يمكن أن يستهدف أنشطة خاصة مثل السينما، التزهر، التسوق...<sup>(54)</sup>، وباتّساع المفهوم النظام العام وفقاً لهذا المنحى، فإن هذا الوضع يصبّ في مصلحة الإدارة، التي قد تتخذ منه في كل مرة ذريعة لعدم الإمتثال لحكم القانون ورفض تنفيذ ما لا يروقها من أحكام<sup>(55)</sup>، بالإضافة إلى أنه لا يوجد معيار

دقيق لتحديد درجة خطورة الإخلال بالنظام العام عند تنفيذ قرار الإلغاء، فالأمر يبقى متروكا للسلطة التقديرية للإدارة لتحديد مدى تلك الخطورة وفق ما يخدم توجهاتها الضيقة<sup>(56)</sup>.

### الفرع الثالث- المصادقة التشريعية:

تعرف المصادقة التشريعية بأنها: "الإجراء الذي يستطيع بموجبه المشرع أن يعيد إلى القرار الإداري المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني، وذلك بإلغائه ثوبا من المشروعية"<sup>(57)</sup>، ومنه فإنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تلجأ إلى إصدار تشريع جديد، يتم بموجبه تصحيح الآثار المترتبة على حكم إلغاء القرار الإداري غير المشروع<sup>(58)</sup>، فيستحيل بذلك تنفيذ هذا الحكم حتى على الماضي، فيكون هذا الإجراء بمثابة إجازة تشريعية لذلك القرار الإداري غير المشروع، فيصطبغ بالمشروعية. إن هذا النوع من الإجراءات التشريعية ينسحب حتى على القرارات اللائحية التي تسببت بعدم مشروعيتها- في إلغاء القرار الإداري المنبثق عنها، فيبطل الدفع بعدم مشروعية تلك القرارات اللائحية<sup>(59)</sup>، مما يؤدي إلى رفض دعوى الإلغاء لكون القرارات اللائحية المنبثق عنها القرار محل الإلغاء أصبحت مشروعة.

تعد المصادقة التشريعية -في كثير من الحالات- الوسيلة الوحيدة للخروج من التعقيدات والعقبات التي تصادف الإدارة عند تنفيذ قرارات الإلغاء؛ حيث أن هذه الأخيرة تخلق مشاكل قانونية متعلقة بإعادة النظر في العديد من المراكز القانونية والمظاهر المادية التي رتبها القرار الإداري قبل إلغاءه، خاصة إذا تعلق الأمر بالحقوق المكتسبة، وبذلك تجد الإدارة نوعا من التحرر إزاء التزامها بالتنفيذ<sup>(60)</sup>، لكن الإشكال يثار حول مدى التوافق بين ظاهرة المصادقة التشريعية على القرار الباطل وبين حجية القرار القضائي الذي ألغى ذلك القرار.

إن هذا الأسلوب منتقد؛ لكون المشرع أهدر قيمة قرارات قضائية مستندة إلى قوانين صادرة عنه، ناهيك عما ينجم عن ذلك من عدم الإستقرار في القوانين التي يصدرها، وما ينجر عن ذلك من مساس بالأمن القانوني واستقرار المعاملات، فحينما يصدر المشرع قانونا يؤسس عليه القاضي الإداري حكمه بالإلغاء، ثم يصدر قانونا

آخر يصادق به على امتناع الإدارة عن تنفيذ هذا الحكم<sup>(61)</sup> فيضفي المشروعية على هذا الإمتناع، وبذلك فإنّ المشرّع يساير الإدارة ويأتمر بأمرها. لقد ذهب البعض<sup>(62)</sup> إلى اعتبار التشريع الجديد باطلا، وذلك بسبب الإنحراف في استعمال السّلطة التشريعية، خاصة وأن من أبرز خصائص القانون العمومية والتجريد، والمشرّع بسلوكة هذا المسلك، فإنّه يكون قد خصّص ذلك القانون لحالة محدّدة بذاتها، وهو ما يتنافى مع هذه الخاصية.

إن ما يفاقم هذه المشكلة، عدم تحويل القضاء صلاحية رقابة أعمال السّلطة التشريعية<sup>(63)</sup> عن طريق الدعوى الأصلية، غير أنه مهما قيل في نقد هذا الأسلوب، فإنّه مادام لا يوجد -دستوريا- ما يمنع المشرّع من إصدار قوانين بأثر رجعي، فإنه لا يوجد ما يمنع لجوء الإدارة إلى هذا الأسلوب للتهرب من تنفيذ قرارات الإلغاء، بالرغم من أنّ ذلك يشكل صدمة معنوية، ويضرب في الصميم مصداقية السّلطة التشريعية وقدرسية العمل التشريعي، ويمس بأحد أبرز معالم دولة القانون، وأمام هذا الوضع، لا يبقى للفرد المتضرر من النص القانوني المصادق على القرارات الإدارية الملغاة قضائيا سوى الدفع مجددا أمام القضاء الإداري بعدم دستورية هذا النص، خاصة وأنّ المؤسس الدستوري منحه هذا الحق وفق آليات معيّنة<sup>(64)</sup>.

#### خاتمة:

على ضوء ما سبق عرضه، فإنّ عدم تقرير دور فعّال للسّلطة القضائية في التنفيذ، وعدم استيعاب الإدارة لأهمية الخضوع للمشروعية، أدّى إلى إثارة مسألة التنفيذ الجبري ضدّ الإدارة، لإجبارها على الخضوع لأحكام القانون وتنفيذ أحكام القضاء الإداري، وذلك بالنظر إلى ما تتمتع به من الإمتميازات السابق ذكرها، والتي استغلّتها في الإمتناع والتعالي عن الخضوع للمشروعية، وهو ما يمس بمصداقية دولة القانون، وفعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وإلى جانب ذلك، فإنّ القيمة العملية لأيّ إلتزام قانوني تتحدّد بقدر الجزاء الذي يحمي هذا الإلتزام، وهو ما يبرر فتح المجال للحديث والبحث والتوسع في الجزاءات المترتبة عن إنحراف الإدارة في استعمال الإمتميازات المتمتعة بها.



**الهوامش:**

- (1) - كسال عبد الوهاب، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1-2015، ص 193.
- (2) - انظر المادة 157 من دستور 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.
- (3) - انظر المادة 161 من دستور 1996.
- (4) - انظر المادة 163 من دستور 1996.
- (5) - بوبشير محند أمقران، عن إنتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2006، ص 335.
- (6) - خلف فاروق، "الأثار القانونية والجزاءات المترتبة لإمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام"، مجلة البحوث والدراسات، المركز الجامعي الوادي، العدد السابع 2009، ص 202.
- (7) - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 101.
- (8) - كمون حسين، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2009، ص 18.
- (9) - المادة 601 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008.
- (10) - انظر نص الصيغة التنفيذية كاملا في المادة 601 من ق.إ.م.إ.
- (11) - بوبشير محند أمقران، حدود الصلاحيات المستحدثة للقضاء الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الملتقى الوطني الأول، حول سلطات القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالة 2011، غير منشور، ص 15.
- (12) - خليفة عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2008، ص 29.
- (13) - نجاح عصام، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية: حجية على مقاس الإدارة، الملتقى الوطني الأول، حول سلطات القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالة 2011، غير منشور، ص 2.
- (14) - بوبشير محند أمقران، حدود الصلاحيات المستحدثة ...، ص 14.
- (15) - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 102.

- (16) - المادة 1/163 من دستور 1996.
- (17) - بوبشير محند أمقران، حدود الصلاحيات المستحدثة ...، ص 14.
- (18) - المادة 2/604 من ق.إ.م.إ.
- (19) - انظر المواد من 115 إلى 118 من القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.
- (20) - ثروت عبد العال محمد، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 2005، ص 164، نقلا عن خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 29.
- (21) - ذكرها: بوعشبة توفيق، المشاكل الحالية للعدالة الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الرابع 1982، ص 797.
- (22) - تبين معظم مواد القانون المنظم لمهنة المحضر القضائي مدى التبعية الوظيفية والعضوية التي يعاني منها المحضر القضائي لوزير العدل ممثل السلطة التنفيذية، انظر القانون رقم 03-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج ر عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.
- (23) - بوبشير محند أمقران، عن إنتفاء السلطة ...، ص 337.
- (24) - القانون رقم 02-91 المؤرخ في 08 جانفي 1991، المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج ر عدد 2، صادر في 09 جانفي 1991.
- (25) - جفالي أسامة، حدود فعالية الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، عدد 54، أفريل 2017، ص 86.
- (26) - لمزيد من التفصيل بخصوص سلطة القاضي الإداري في الأمر باغرامة التهديدية ضد الإدارة، راجع: جفالي أسامة، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 09-08، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد الثامن، 2017، ص 746 وما بعدها.
- (27) - انظر المادة 980 و981 من ق.إ.م.إ.
- (28) - انظر المواد 984 من ق.إ.م.إ.
- (29) - انظر المواد 985 من ق.إ.م.إ.
- (30) - جفالي أسامة، حدود فعالية ...، ص 89.
- (31) - خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 27.
- (32) - منها التراخي في التنفيذ، التنفيذ الناقص أو المعيب، رفض التنفيذ صراحة.
- (33) - يعيش تمام آمال، سلطات القاضي الإداري في توجيهه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2012، ص 312.
- (34) - خلف فاروق، المرجع السابق، ص 185.



- (35) - بوبشير محند أمقران، عن إنتفاء السلطة ...، ص 228.
- (36) - ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2007، ص 171.
- (37) - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 200.
- (38) - يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص 99.
- (39) - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 205.
- (40) - Roland DEBBASCH, "Le juge administratif et l'injonction: La fin d'un tabou", La Semaine Juridique, Ed Générale N° 16, 17 Avril 6, I 4, p 4.
- (41) - براهيمي فايضة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس 2011، ص 175.
- (42) - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 205.
- (43) - خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 36.
- (44) - شرون حسينة، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية 2010، ص 10.
- (45) - يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص 99.
- (46) - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 200.
- (47) - صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2005، ص 335، نقلا عن يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص 109.
- (48) - وهو عكس ما كان عليه الحال في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، حيث كان تنص المادة 324 منه على أنه: "... وعندما يكون التنفيذ من شأنه الإخلال بالنظام العام إلى درجة الخطورة، يمكن للوالي وبطلب مسبب يقدمه في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ إشعاره أن يلتمس التوقيف المؤقت لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر". الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47، صادر بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم، ملغى.
- (49) - جاء في أحد قرارات مجلس الدولة الفرنسي: "... إن الإدارة بامتاعها تنفيذ حكم واجب النفاذ، لم ترتكب خطأ ما، لأنها وإن كانت قد أخلت بواجبها في تنفيذ الحكم بالقوة، فإنها إذ فعلت ذلك تنفيذا لواجب أهم وهو حفظ النظام، إذن فعلها أن تقدر ظروف التنفيذ الجبري، وتمتع عنه إذا رأت في ذلك إخلالا بالأمن والنظام". قرار صادر في 30 نوفمبر 1923 في قضية كوتياس، أشارت إليه: سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومه، 2006، ص 59.
- (50) - المادة 163 من دستور 1996.

- (51)- شرون حسينة، المسؤولية بسبب الإمتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع 2009، ص 185.
- (52)- يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص 261.
- (53)- براهيمى فايضة، المرجع السابق، ص 167.
- (54)- Michel ROUSSET, Olivier ROUSSET, Droit administratif, tome I, L'action administrative, 2ème éd, P.U.G., 4, p 11.
- (55)- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 36.
- (56)- شرون حسينة، إمتناع الإدارة عن ...، ص 77.
- (57)- يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص 95.
- (58)- رمضانى فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لحاج لخضر، باتنة 2013، ص 108.
- (59)- للإستزادة أكثر بخصوص الدفع بعدم مشروعية القرارات اللأئحية، راجع: قريمس عبد الحق، مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة، حالة مجلس النقد والقرض، تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 08 ماي 2000، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثالث 2006، ص 135.
- (60)- Oliver DUGRIP، Exécution des décisions de le juridiction administrative، Encyclopédie juridique، tome II، 17eme année، dalloz، 0، p 7.
- (61)- براهيمى فايضة، المرجع السابق، ص 172.
- (62)- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 43.
- (63)- بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1-2011، ص 262.
- (64)- انظر المادة 188 من دستور 1996.