

سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة



أ/ حميد شاوش

جامعة 8 ماي 1945 قالمة

ط.د/ آسيا بوجيبة

جامعة 8 ماي 1945 قالمة

ملخص:

إن سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة من أجل تنفيذ أحكامه القضائية لم يكن لها وجود قبل صدور القانون رقم 09_08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلا ما تعلق ببعض الأوامر الجد محدودة، لكن بصدور هذا القانون أصبح بإمكان القاضي الإداري ممارسة هذه السلطة بغية تعزيز خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية الذي لم يحض بالاهتمام اللازم في قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابق، والذي يعد من أهم مظاهر "دولة القانون" بحيث يقتضي احترام الإدارة العامة للقوانين بما في ذلك أحكام القضاء، فتقوية مركز القاضي الإداري نتيجة الاعتراف له بسلطة الأمر أدت إلى انتقال العدالة من النطاق النظري إلى التطبيق العملي، وهو ما ساهم في تحقيق الأمن القانوني بتكريس استقرار المراكز القانونية.

الكلمات المفتاحية: القاضي الإداري، الأوامر، التنفيذ.

Abstract:

The power of the administrative judge to instruct the administration to implement his judicial rulings did not exist prior to the promulgation of Law No. 08_09, which contained the Civil and Administrative Procedures Law, except for some very limited orders. However, with the issuance of this law, The administration of the principle of legality, which did not raise the necessary attention in the Code of Civil Procedure and administrative former, which is one of the most important manifestations of "state law" to require respect for the general administration of laws, including the provisions of the judiciary, strengthening the status of the administrative judge as a result of recognition of the authority of the matter led to The transfer of justice from the theoretical to the practical, which contributed to the achievement of legal security by establishing the stability of legal centers.

Key words: Administrative Judge, Orders, Execution.

مقدمة:

للقضاء الإداري علاقة وثيقة بدولة القانون من حيث تأثيره الإيجابي في تكريسها، فحقيقة إسهام القضاء الإداري من حيث تنظيمه و هيكلته وإطار عمله وآلياته ووسائله في تحقيق دولة القانون حقيقة جلية للعيان واضحة المعالم، أساسها الرقابة القضائية على أعمال ونشاط الإدارة وفق ما خوله القانون للقاضي الإداري، هذا الأخير الذي يقال عنه "حامي الحريات والحقوق".

فما يطمح إليه كل متقاض من رفع دعواه أمام القضاء الإداري ليس الحصول على حكم قضائي فحسب، بل استصدار حكم يحمي حقوقه المطالب بها من تعسف الإدارة مع ترجمة منطوقه على أرض الواقع، لذا فليس المهم طرح الدعوى أمام القاضي أو ما يملكه المدعي وإنما المهم فعلا هي تلك الآثار القانونية التي تنتج عن الحكم وما يترتب عن ذلك من نتيجة عملية.

لذا كان لزاما على القاضي الإداري الموازنة بين الحقوق والحريات المدنية وبين المصلحة العامة والنظام العام.

وليمكن القاضي الإداري من القيام بهذا الدور على أكمل وجه قام المشرع الجزائري بإصدار القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي يعد ثورة حقيقية في مجال التشريع الإداري بما تضمنه من أحكام جد مهمة منحت للقاضي الإداري سلطات واسعة في مواجهة الإدارة، فهذه الأخيرة ترتبط أساسا بسلطته في توجيه أوامر ضدها خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية، فقبل صدور هذا القانون كانت هذه السلطة حبيسة فكرة أن توجيه أوامر للإدارة من المسائل المحظورة على القاضي الإداري، وأن مهمته تنتهي عند إصدار الحكم بإلغاء القرار أو إقرار التعويض وأن التنفيذ موكل للإدارة دون سواها، وعلى هذا الأساس يمكننا طرح الإشكال التالي:

ـ فيم تتمثل الأسس التي استند إليها القاضي الإداري لاستخدام سلطة توجيه أوامر للإدارة؟ وما مدى مساهمة هذه السلطة في إرساء دولة القانون؟

وللوصول إلى الحلول المناسبة للإشكال المطروح اتبعنا المنهج التحليلي وذلك من أجل دراسة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة وشرح مضمونها.

ولا شك أن الإجابة على هذه الإشكالية تقتضي منا التطرق إلى:

ـ المبحث الأول: أنواع الأوامر الموجهة من القاضي الإداري للإدارة:

ـ المبحث الثاني: الشروط اللازم توافرها لاستخدام القاضي الإداري سلطته في الأمر:

المبحث الأول: أنواع الأوامر الموجهة من القاضي الإداري للإدارة:

أقر المشرع الجزائري¹ للقاضي الإداري الحق في استخدام سلطة الأمر اتجاه الإدارة إما أثناء مرحلة السير في الدعوى أو من أجل ضمان تنفيذ أحكامه الإدارية، أو في مجال القضاء المستعجل.

المطلب الأول: الأوامر المقترنة بسير إجراءات الخصومة:

يتمتع القاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة في مرحلة سير الدعوى و تتمثل في الأمر بتقديم المستندات وكذا الأمر بإجراء تحقيق إداري وأمر القاضي بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

الفرع الأول: الأوامر المتعلقة بأدلة الإثبات:

أجاز المشرع الجزائري للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة بغية تزويد المحكمة بأدلة الإثبات اللازمة للفصل في الدعوى وتتخذ هذه الأوامر صورتين:

أولاً: الأمر بتقديم المستندات:

الأصل العام في قواعد الإثبات العادي أنه لا يجوز إجبار الشخص على تقديم دليل ضد نفسه، وهذا بخلاف المادة الإدارية إذ يجوز للقاضي أمر الغير بتقديم أي مستند يوجد لديه² بهدف الكشف عن الحقيقة³، وهو أحد المبادئ المستقرة في مجال المنازعات الإدارية، وعليه فالإدارة ملزمة بتقديم كل ما بحوزتها من وثائق ومستندات متى طلب منها ذلك، وفي حال رفضت تقديم تلك الوثائق فقد أقامت بذلك على نفسها قرينة لصالح خصمها، إلا ما تعلق منها بالأسرار الإدارية إذ تحظر القوانين الاطلاع على المستندات السرية من جانب الخصوم، وتقصر الاطلاع عليها على القاضي وحده بهدف صيانة الأسرار التي تقتضي المصلحة العامة حمايتها⁴ كأسرار الدفاع الوطني.

ثانياً: الأمر بإجراء تحقيق إداري:

يتم التحقيق الإداري دون أن يقدم أحد الأطراف طلباً لذلك بل يأمر به القاضي الإداري، ويكون هذا الأمر موجهاً لأحد موظفي الإدارة من أجل إجراء تحقيق بخصوص الواقعة المطروحة أمامه، ويلتزم المحقق بإعداد تقرير لنتيجة هذا التحقيق يرفق بملف الدعوى ويخطر به الأطراف للاطلاع عليه ومثال ذلك: التحقيق بخصوص التأكد من إيداع طرف معين للأوراق أو الوثائق المرتبطة بملف الدعوى أو المستندات للاطلاع عليها من المفوض المندوب والتأكد من البيانات المهمة التي هي ضرورية في ملف الدعوى⁵.

الفرع الثاني: الأوامر الموجهة للإدارة في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

الأصل العام في القرارات الإدارية أن تنفذ بطريقة فورية بمعنى أن الطعن في القرار الإداري بدعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذه⁶، وذلك انطلاقاً من مبدأ مشروعية القرار الإداري " افتراض الصحة في القرارات الإدارية"، أي أن الإدارة من خلال جميع أعمالها وبالأخص قراراتها الإدارية تسعى دوماً إلى تحقيق المصلحة العامة وعدم المساس بالنظام العام.

فالقاعدة أن القرار الإداري ينفذ تلقائياً ولا يجوز إيقافه و شله إلا أنه استثناءً على هذه القاعدة يجوز للقاضي الإداري الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان تنفيذه يربط نتائج لا يمكن تداركها⁷، ويكون ذلك بناءً على طلب صريح من المدعي⁸ ولا يقبل إلا بشروط ضرورية حيث بعدم توافرها يرفض الطلب وتشتمل على:

_ ضرورة تقديم طلب وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، ولقبول هذا الطلب اشترط المشرع الجزائري أن يكون متزامناً مع دعوى الموضوع المرفوعة ضد القرار الإداري، نتيجة لتبعية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لدعوى إلغائه باعتباره فرعاً من الأصل، أو أن يكون المدعي قد تقدم بتظلم أمام الجهة المصدرة للقرار وهو ما يتضح من أحكام المادتين 834 و 926 من القانون رقم 09_08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁹.

_ ضرورة توفر شرط الضرر الصعب تداركه والمقصود بذلك أن يكون التنفيذ الفوري للقرار الإداري من شأنه إحداث أضرار جسيمة مستحيلة الإصلاح فيما بعد¹⁰.

_ وجوب توفر أسباب جدية¹¹ أي أن يكون من شأن الوسائل التي يثيرها المدعي أن تحدث في ذهن القاضي شكوكاً حول شرعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه¹².

وما يجب قوله في هذا الصدد إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو إجراء استعجالي مؤقت، يدرج في مصاف الأوامر بحيث يعد أمر بالمعنى القانوني الدقيق للكلمة لأن الإدارة ملزمة بمراعاة ما جاء في حكم وقف التنفيذ سواء تعلق الأمر بالقرارات الإيجابية أو السلبية¹³.

المطلب الثاني: الأوامر الموجهة للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية:

منح المشرع الجزائري للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر تنفيذية لضمان تنفيذ أحكامه، حيث ميز بين نوعين من الأوامر النوع الأول يتمثل في الأوامر المقترنة بمنطوق الحكم والنوع الثاني يتمثل في الأوامر اللاحقة لصدور الحكم.

الفرع الأول: الأوامر المقترنة بمنطوق الحكم:

نصت المادة 978 من القانون رقم 09_08 السابق الذكر على أنه: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم 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."

يستخلص من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري أجاز للقاضي الإداري بناءً على طلب صاحب الشأن الأمر بما يراه لازماً لتنفيذ الحكم، وذلك بأن يقرن حكمه بأمر يوجهه لجهة الإدارة يلزمها أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذه¹⁴، فالقاضي يشير في منطوق الحكم الأصلي الذي يصدره إلى تدابير تنفيذية

معينة لضمان تنفيذ حكمه كالأمر بإرجاع العامل إلى منصبه حال الحكم بإبطال قرار عزله¹⁵. و ذلك بهدف تحقيق الفاعلية التي تكفل وتضمن احترام وتنفيذ الشيء المقضي به مما يدعم مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون¹⁶.

الفرع الثاني: الأوامر اللاحقة لصدور الحكم:

اعترف قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أيضا بسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية لاحقة على الحكم الأصلي بسبب عدم طلبها من طرف المدعي في الخصومة السابقة، فصدر الحكم دون أن يشمل أي أمر للإدارة. وتتضمن هذه الأوامر إلزام الإدارة بإصدار قرار جديد في أجل محدد¹⁷.

و بموجب نص المادة 981 من القانون السالف ذكره التي تقضي بأنه: " في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي و لم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديداتها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية." يتضح أن المشرع الجزائري قد منح للمحكمة التي أصدرت الحكم سلطة توجيه أوامر للإدارة في حالة عدم تنفيذها لالتزاماتها أو سلطة توقيع الغرامة التهديدية، غير أن القاضي لا يمكنه أن يلجأ إلى هذه السلطة إلا بعد صدور الحكم و الذي لم يتضمن أمرا للإدارة، و بعد أن يتقدم المحكوم له بطلب إلى المحكمة التي أصدرت الحكم لتوجيه أمر للإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا الحكم.

و أخيرا يجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري و تدعيما لسلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، أجاز للقاضي الإداري الأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريانها، حيث جاء في نص المادة 980 من القانون رقم 09_08 السابق ذكره مايلى: " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها."

المطلب الثاني: الأوامر الموجهة للإدارة في مجال القضاء المستعجل:

أقر القانون رقم 09_08 السابق ذكره سلطات واسعة لقاضي الاستعجال في الأمر بكل الإجراءات الضرورية لحماية حقوق المتقاضين و قام بسن إجراءات استعجالية لأغلب ميادين تدخل الدولة، و لكن ستقتصر دراستنا على: الأوامر الموجهة للإدارة لحماية الحريات الأساسية و الأوامر الموجهة للإدارة في مجال العقود و الصفقات.

الفرع الأول: الأوامر الموجهة للإدارة لحماية الحريات الأساسية:

منح القانون السالف ذكره للقاضي الاستعجالي سلطات واسعة إن لم تكن متساوية مع نظيره المدني فهي قريبة منها¹⁸، إذ أصبح بإمكانه توجيه أوامره باتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحماية الحريات الأساسية المنتهكة من قبل 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 حتى يتم تفعيل دور القاضي الإداري في وضع حد لهذه الانتهاكات، فقد تم التأكيد على وجوب الفصل في الدعوى الاستعجالية خلال أجل أقصاه ثمان وأربعين(48) ساعة من تاريخ تسجيل طلب الحماية¹⁹.

و نجد أن الفقه قد عبر كثيرا على أن الوضع الجديد لسلطة القاضي الإداري المستعجل في الأمر بالإجراء اللازم لحماية الحريات الأساسية ينم عن حدوث تقدم ملحوظ لدولة القانون²⁰.

الفرع الثاني: الأوامر الموجهة للإدارة في مجال العقود و الصفقات:

القضاء الاستعجالي قبل التعاقدي في مجال الصفقات العمومية هو إجراء قضائي تحفظي مستعجل خاص، الهدف منه حماية قواعد الإشهار و المنافسة بشكل فعال قبل إتمام إبرام الصفقة العمومية، و ذلك عن طريق إعطاء القاضي سلطات واسعة غير مألوفة في الإجراءات القضائية الاستعجالية العامة²¹.

و لقد تبني هذه الصورة من الاستعجال القانون رقم 08_09 السالف ذكره في المادة 946، و هي أحد المسائل التي قننها المشرع الجزائري لأول مرة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، حيث منحت هذه المادة سلطات واسعة لقاضي الاستعجال الإداري بعد إخطاره من قبل كل من له مصلحة في إبرام العقد و الذي قد يتضرر جراء الإخلال بالتزامات الإشهار و المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية و الصفقات العمومية، و تتمثل هذه السلطات فيما يلي:

- 1_ أمر المتسبب في الإخلال بالامتثال لالتزاماته مع تحديد أجل لذلك.
 - 2_ الأمر بغرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل الذي حدده القاضي لامتثال الإدارة لحكم القانون.
 - 3_ الأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات و لمدة لا تتجاوز عشرين(20) يوما.
- و لعدم تعطيل المصلحة العامة تفصل المحكمة في أجل عشرين(20) يوما من تاريخ إخطارها بالطلبات المقدمة لها²².

و يرى البعض أن هذه المدة من المواعيد التنظيمية فقط، لا يترتب على مخالفتها البطلان، و ذلك على أساس أن النص لم يتضمن أي جزاء في حالة مخالفة هذا الأجل.

و من الملاحظ أن هدف المشرع الجزائري من سن المادة 946 سالف الذكر هو فرض التطبيق الصارم لأحكام القواعد المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية²³.

المبحث الثاني: الشروط اللازم توافرها لاستخدام القاضي الإداري سلطته في الأمر:

يتطلب قانون الإجراءات المدنية والإدارية إمكانية استخدام سلطة الأمر وجوب توافر جملة من الشروط يمكن إدراجها فيما يلي:

المطلب الأول: ضرورة وجود حكم قضائي إداري:

يفترض استخدام الأوامر التنفيذية أو الغرامة التهديدية ضد الإدارة حسب النصوص المنظمة لاستخدام هذه السلطة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وجود حكم أو أمر أو قرار صادر عن جهة قضائية إدارية يتعلق بمنازعة تخضع لاختصاص هذه الأخيرة.

و ما يجب الإشارة إليه أن الاتجاه العام في أحكام مجلس الدولة في فرنسا أن قضائية الحكم لا ترتبط بالجهة التي أصدرته فقط، إنما هي صفة ملازمة له تبين الأثر المترتب عنه موضوعا بحيث تحسم به الجهة القضائية نزاعا معروضا عليها، بمعنى تخرج عن إطار الأحكام القضائية أوامر تقدير أتعاب الخبرة أو الأوامر المتعلقة بالإجراءات التحفظية أو ما يعرف بأوامر التحقيق التي غايتها إظهار الحقيقة و تحقيق ادعاءات المدعي بمناسبة الفصل في دعوى معروضة كالأمر بتقديم ما تحت الإدارة من أوراق و وثائق، فهي وإن كانت تصدر عن جهة قضائية لكن ليس بموجب وظيفتها القضائية إنما بمقتضى اختصاصها الولائي فهي لا تحسم نزاعاً و لا تنهيه سواء في موضوعه أو ما تفرع عنه فهي أعمال لا تشكل أحكاماً قضائية حقيقة و مثال ذلك: عبء الإثبات و التسليم بادعاءات المدعي و هو ما يؤدي في الأخير إلى إتاحة الفرصة للمدعي لكسب دعواه، و هذا ما أكدته المادة 819 فقرة 2 من القانون رقم 08_09 السابق ذكره بقولها: "... و إذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة و يستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع."

و لذلك فإن ما تجري عليه الأصول العامة في تنفيذ الأحكام لا تقبل إلا أحكام الإلزام التي تفرض على الإدارة التزاما معيناً تقوم به هذه الأخيرة²⁴.

و في هذا الصدد وجب القول إنَّ الحكم أو الأمر أو القرار القضائي الإداري يجب أن يكون قابلاً للتنفيذ، حيث لا مجال لاستخدام القاضي الإداري سلطته في الأمر إذا كان الحكم غير قابل للتنفيذ ذلك أنه لا تكليف بمستحيل، و لا إجبار على شيء إلا إذا كان من الممكن القيام به²⁵، و قد تكون إمكانية عدم التنفيذ إما لعائق قانوني أو لعائق واقعي يخرج عن نطاق الحكم²⁶.

المطلب الثاني: ضرورة توافر ضوابط قانونية في الأمر الصادر عن القاضي الإداري:

اشتراط المشرع الجزائري توافر ضوابط معينة في الأمر الصادر عن القاضي الإداري ليتمكن هذا الأخير من استخدام سلطته في الأمر، و تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: أن يكون الأمر الصادر عن القاضي الإداري لازماً لتنفيذ الحكم:

مقتضى هذا الشرط أنه يتوجب على القاضي الإداري استخدام سلطة توجيه أوامر للإدارة متى قدر أنها ضرورية لتنفيذ ما يصدر عنه من أحكام أو أوامر أو قرارات.²⁷

وهو ما يلاحظ من خلال مجمل القواعد القانونية²⁸ التي نظمت هذه السلطة للقاضي الإداري، ويتمثل هدف المشرع الجزائري من وراء منح القضاء هذه السلطة في إجبار الإدارة على وضع الأحكام الصادرة عنه موضع التنفيذ، لكن مع بقاء السلطة التقديرية للقاضي في تحديد لزوم استخدامه الأوامر من عدمها. وعليه ففي حال أبانت الإدارة عن نيتها في تنفيذ الحكم كأن قامت باتخاذ إجراءات التنفيذ أو بدأت فعليا في ذلك فلا يكون هناك مبرر يدفع القاضي إلى استخدام هذه السلطة و الضغط على الإدارة بهذه الوسيلة.

و تجدر الإشارة إلى أنه توجد بعض الأحكام تستبعد فيها سلطة توجيه أوامر تنفيذية لأنها تأخذ بحكم طبيعتها صبغة التنفيذ دون حاجة إلى أية إجراءات أخرى لوضعها موضع التنفيذ، وذلك راجع إما لكونها أحكاما غير ملزمة بمعنى لا يلتزم أي طرف بتأدية أي شيء إلى آخر و تتمثل في أحكام الرفض...أو لأنها أحكام بطبيعتها تتميز بأنها ملزمة لكن لا تستوجب استخدام سلطة الأمر لتنفيذها فهي بذاتها تحقق الغرض منها كالأحكام المالية والأحكام الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية.²⁹

الفرع الثاني: تضمين الأمر إلزام الإدارة باتخاذ تدبير معين يتطلبه تنفيذ الحكم:

يجب أن يتطلب تنفيذ الحكم اتخاذ الإدارة تدبيرا معيناً فلا محل لاستخدام سلطة الأمر إذا كان الحكم أو الأمر أو القرار القضائي لا يتطلب من الإدارة اتخاذ تدبير معين³⁰، ولذلك يتعين على ذوي الشأن تحديد وبشكل واضح التدابير التنفيذية التي على الشخص العام الالتزام بها للوصول إلى تحقيق النهاية المطلوبة من إصدار الحكم.

و الملاحظ أن النصوص القانونية المنظمة لاستخدام سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لم تحدد المقصود بالتدابير التنفيذية، ولعل ذلك يعود إلى صعوبة إلمام المشرع بتحديد نطاق طلبات المتقاضين و صعوبة وضع صياغة تنطبق على جميع طلبات الخصوم والأحكام على تنوعها، حيث ترك السلطة التقديرية لكل من المتقاضي و القاضي في تحديد ما يستوجبه تنفيذ الحكم. ولأن القاضي لا يمكنه الحكم بهذه التدابير من تلقاء نفسه لذا فسلطة القاضي تظهر في تقديره ما إذا كان التدبير المطلوب به مما يقتضيه التنفيذ من عدمه، كما تظهر في تحديد مدة تنفيذ التدبير المطلوب به³¹ بحيث نجد ثلاث(3) حالات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية تظهر فيها هذه السلطة و تتمثل في:

_ سلطة القاضي الإداري في تحديد أجل للتنفيذ "عند الاقتضاء" أثناء إصدار الأمر التنفيذي المطلوب منه³².

_ أجاز المشرع الجزائري للقاضي الإداري ربط الأمر التنفيذي المطلوب منه إصداره بالأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها³³.

_ إمكانية تحديد القاضي الإداري أجل لتنفيذ الأمر الذي طلب منه إصداره.³⁴

إلا أن القاضي قد يتجاوز قاعدة الحكم بما طلب منه في حالة وجود نص قانوني يفرض عليه الإجراء الذي يجب اتخاذه لأن القانون هو الأولى بالتطبيق ولا اجتهاد مع النص.³⁵

المطلب الثالث: وجود طلب بتوجيه أمر للإدارة أمام الجهة القضائية المختصة:

لتوضيح هذا الشرط تناولنا ما يأتي:

الفرع الأول: ضرورة تقديم طلب صريح بتوجيه أمر للإدارة:

يشترط المشرع الجزائري لإمكانية توجيه أوامر للإدارة ضرورة تقديم طلب صريح من صاحب الشأن إلى الجهة القضائية المختصة³⁶ لأن القاضي الإداري لا يمكنه أن يمارس سلطة الأمر من تلقاء نفسه حتى ولو رأى أن تنفيذ الحكم يستلزم تلك الأوامر كونها سلطة غير مباشرة.

وتتنوع طلبات توجيه الأوامر إلى نوعين: طلبات سابقة على صدور الحكم، و طلبات لاحقة لصدوره.

_ فيما يتعلق بطلب توجيه الأوامر السابق على صدور الحكم: فيستوي أن يتقدم به المدعي في ذات صحيفة دعواه مقترنا بالطلب المفتوح للخصومة أو أن يتقدم به من خلال مذكرة إضافية أثناء سيرها، وفي هذا الطلب السابق تتحقق ميزة جعل الدعوى كلها أمام قاض واحد مما يحقق ميزة الإلمام التام بمختلف عناصرها، فيكون حكمه أقرب إلى العدالة فضلا عما يترتب على ذلك من فائدة تبسيط واختصار الإجراءات، مما يفضي إلى سرعة الفصل في الدعوى.³⁷

_ أما طلب توجيه الأوامر اللاحق لصدور الحكم: فهو الطلب الذي يقدم بعد صدور الحكم إذا لم يتضمن هذا الأخير أوامر للإدارة أو تضمن أمراً لكن امتنعت الإدارة عن تنفيذه³⁸، بحيث يكون لصاحب الشأن في هذه الحالة أن يقدم طلب بما يراه لازماً لتنفيذ هذا الحكم أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.

وتقديم الطلب يجب أن يكون من صاحب المصلحة أي أن يكون مقدم الطلب طرفاً في الدعوى التي صدر فيها الحكم المطلوب تنفيذه في الدعوى الأصلية، أو أن يكون معنياً بشكل مباشر بالقرار الصادر بشأنه الحكم، وأن يكون من شأن تنفيذ هذا الحكم أن يعود عليه بمنفعة أو بفائدة معينة.³⁹

أما عن ميعاد تقديم طلب توجيه الأمر فالقاعدة العامة هي وجوب تقديم الطلب بعد انقضاء مدة ثلاثة (3) أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم إلا أنه يرد استثناء على هذه القاعدة وهو عدم تقييد ذوي الشأن بهذا الميعاد في ثلاث حالات وهي:

_ فيما يخص طلبات توجيه الأوامر الاستعجالية: حيث أجاز المشرع الجزائري تقديم طلبات توجيه الأوامر الاستعجالية بدون أجل.

_ فيما يتعلق بطلبات توجيه أوامر لتنفيذ أحكام حددت المحكمة التي أصدرتها مدة معينة لتنفيذها: ففي الحالة التي تحدد المحكمة الإدارية في حكمها محل التنفيذ أجلا للمحكوم عليه لاتخاذ تدابير معينة، لا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل⁴⁰.

_ أما فيما يخص طلبات توجيه أوامر لتنفيذ حكم أعلنت الإدارة صراحة رفضها لتنفيذه: في هذه الحالة يجوز تقديم طلب تنفيذ الأوامر بعد انقضاء مدة ثلاثة (3) أشهر تبدأ بعد قرار الرفض أي إما بعد قرار رفض التظلم الصريح أو بعد سكوت الإدارة عن الرد عن التظلم لمدة شهرين (2) و الذي يعد بمثابة قرار الرفض الضمني⁴¹.

الفرع الثاني: الجهة القضائية المختصة بالفصل في طلب توجيه الأوامر:

جاءت النصوص القانونية⁴² المؤطرة لسلطة توجيه الأوامر عاقدة الاختصاص للجهة القضائية مصدرة الحكم في الموضوع للبت في طلب توجيه الأوامر للإدارة، إلا أن الشرط الأساسي في استخدام هذه السلطة أمام المحاكم الإدارية هو ضرورة أن يكون الحكم الصادر عنها نهائياً، مع تعنت الإدارة و امتناعها عن تنفيذ الحكم و مع الزامية انتظار المدعي حتى انقضاء ثلاثة (3) أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم.

وعليه فإن هذه المادة باشتراطها نهائية الحكم تكون بذلك قد استبعدت من مجال اختصاص المحاكم الأحكام غير النهائية و التي تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، إذ في هذه الحالة يوجه طلب تنفيذها إلى مجلس الدولة عند استئنافها. علماً أن المادة 800 من القانون رقم 09_08 السابق ذكره جعلت أحكام المحاكم الإدارية أحكاماً ابتدائية كأصل عام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة⁴³.

و بموجب ذلك سوف تنتقل سلطة استخدام الأوامر لتنفيذ الأحكام القضائية إلى مجلس الدولة، و هو ما يجعل منه في كثير من الأحيان هو صاحب الاختصاص الأصيل في تنفيذ الأحكام⁴⁴.

الخاتمة:

حاولنا من خلال دراستنا لسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة إلقاء الضوء على أهم ما جاء به القانون رقم 09_08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي شكل ثورة في تاريخ القضاء الإداري، فبموجبه تراجع المشرع عن موقفه التقليدي حيث أجاز صراحة و لأول مرة للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، و توصلنا في نهاية هذه الدراسة لجملة من النتائج تتبعها بعض الاقتراحات يمكن استخلاصها فيما يلي:

_ إن حظر توجيه الأوامر للإدارة " قبل صدور القانون رقم 09_08 السابق ذكره" لم يكن بشكل مطلق و إنما وردت عليه بعض الاستثناءات كالأمر بتقديم المستندات و الأمر بإجراء تحقيق إداري و أيضاً الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

_ ربط المشرع الجزائري سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بجملة من الشروط التي بغايتها يتعذر على القاضي ممارسة هذه السلطة، وأهمها ضرورة وجود طلب صريح من صاحب الشأن بتوجيه أوامر للإدارة مما يجعل سلطة القاضي في استخدام الأمر سلطة غير مباشرة إذ ليس بإمكانه أن يتدخل ويمارسها من تلقاء نفسه حتى ولو رأى أن تنفيذ الحكم يستلزم أمرا للإدارة.

_ أقر المشرع الجزائري الاختصاص للجهة القضائية مصدرة الحكم في الموضوع للفصل في طلبات توجيه الأوامر لكن شريطة أن يكون الحكم الصادر عنها نهائياً، أما إذا كان الحكم ابتدائياً قابلاً للاستئناف فالاختصاص في هذه الحالة يؤول إلى مجلس الدولة.

_ الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة الأمر يؤدي إلى انتقال العدالة من النطاق النظري إلى التطبيق العملي وهذا من شأنه توفير حماية جيدة لحقوق المتقاضين.

بناءً على النتائج التي تم عرضها يمكن اعتماد جملة من الاقتراحات و تتمثل فيما يأتي:

_ من المهم تدخل المشرع الجزائري لإنشاء محاكم استئناف إدارية وذلك حتى يتفرغ مجلس الدولة للقيام بدوره المنوط به كموحد للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، ولضمان حماية أكثر لحقوق الأفراد.

_ ضرورة تطبيق الأحكام المتعلقة بمسألة تنفيذ القرارات والأحكام الإدارية على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المكلفة بإدارة المرافق العامة، وعدم اقتصرها على السلطات الإدارية العامة فقط لأن الإدارة تعمل بوساطة موظفيها لذا يجب أن لا تتحمل الإدارة العبء لوحدها.

_ ضرورة توفير الضمانات اللازمة لحماية القاضي الإداري من جميع أنواع الضغط و التهيب التي قد تمسه أثناء أداء وظيفته.

_ إحداث فرع متخصص في مجال القضاء الإداري لتكوين قضاة مختصين في المنازعات الإدارية، و الأخذ بمعيار الأقدمية في ترقية القضاة من المحاكم الإدارية إلى مجلس الدولة.

الهوامش:

1- الأمر رقم 154_66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم بالقانون رقم 05_01 المؤرخ في 22 جوان 2001، الجريدة الرسمية عدد 47 المؤرخة في 26 جويل 1966، الملغى بموجب القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25 فيفري 2008.
- القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخة في 23 أفريل 2008.

2 - تنص المادة 844 فقرة 2 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: "... يعين رئيس تشكيلة الحكم، القاضي المقرر الذي يحدد بناءً على ظروف القضية، الأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الإضافية و الملاحظات و أوجه الدفاع و الردود، و يجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع..." و تقابلها المادة 170 فقرة 7 من الأمر رقم 154_66 المذكور أعلاه.

3 - براهيمي سهام، براهيمي فائزة: " الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بمواجهة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية "، دفا تر السياسة و القانون العدد 10، الجزائر، سنة 2014، ص 211.

- 4 - حسينة شرون، عبد الحليم بن مشري : " سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والإباحة "، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 2، الجزائر، ص 237 و 238.
- 5 - براهيمي فايزة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أمحدربوقرة، بومرداس، 2012، ص 56.
- 6 - تنص المادة 833 فقرة 1 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك...".
- 7 - علاوة حنان، زيد الخيل توفيق، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 31 و 32.
- 8 - تنص المادة 833 فقرة 2 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه ما يلي: "... غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءً على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري".
- 9 - تنص المادة 834 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: " تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة. لا يقبل طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه".
- تنص المادة 926 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه ما يلي: " يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره تحت طائلة عدم القبول بنسخة من عريضة دعوى الموضوع".
- 10 - براهيمي فايزة، المرجع أعلاه، ص 57.
- 11 - تنص المادة 912 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: " عندما يتم استئناف حكم صادر من المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري، يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، و عندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه".
- 12 - علاوة حنان، زيد الخيل توفيق، المرجع أعلاه، ص 39.
- 13 - كسال عبد الوهاب، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2015، ص 82.
- الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري الإيجابي هو بمثابة الأمر بالامتناع عن عمل أما الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي هو أمر للإدارة بالقيام بعمل معين... للمزيد من التفاصيل أنظر: كسال عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص 80 و 81.
- 14 - قوسطو شهرزاد، مدى إمكانية توجيه القاضي الإداري لأوامر للإدارة _ دراسة مقارنة _، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 101.
- 15 - غيتاوي عبد القادر: " تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة " مجلة الحقيقة العدد 32، الجزائر، ص 34.
- 16 - قوسطو شهرزاد، المرجع أعلاه، ص 101.
- 17 - تنص المادة 979 من القانون رقم 09_08 السابق الذكر على أنه: " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ 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".
- 18 - آمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 393.
- 19 - المادة 920 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 20 - حسينة شرون، عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 241.
- 21 - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 225.
- 22 - المادة 947 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 23 - قوسطو شهرزاد، المرجع السابق، ص 136.
- 24 - كسال عبد الوهاب، المرجع أعلاه، ص 137 و 138.
- 25 - علاوة حنان، زيد الخيل توفيق، ص 24.
- 26 - للتفصيل أكثر أنظر: كسال عبد الوهاب، المرجع أعلاه، ص 140.

- 27 - غنادرة عائشة: " التوجيهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة " ، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد 12، الجزائر، جانفي 2016، ص 235.
- 28 - المواد من 978 إلى 987 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 29 - كسال عبد الوهاب، المرجع أعلاه، ص 143 و 144.
- 30 - غنادرة عائشة، المرجع أعلاه، ص 235.
- 31 - كسال عبد الوهاب، المرجع أعلاه، ص 147 و 148.
- 32 - المادة 978 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 33 - المادة 980 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 34 - المادة 981 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 35 - للتفصيل أكثر أنظر: كسال عبد الوهاب، المرجع أعلاه، ص 149.
- 36 - غنادرة عائشة، المرجع أعلاه، ص 235.
- 37 - قوسطو شهرزاد، المرجع أعلاه، ص 143.
- 38 - آمال يعيش تمام، المرجع أعلاه، ص 459.
- 39 - قوسطو شهرزاد، المرجع أعلاه، ص 145.
- 40 - تنص المادة 987 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: " لا يجوز تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية من أجل الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي و طلب الغرامة التهديدية لتنفيذه، عند الاقتضاء، إلا بعد رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه، و انقضاء أجل ثلاثة (3) أشهر يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم. غير أنه فيما يخص الأوامر الاستعجالية، يجوز تقديم الطلب بشأنها بدون أجل. في الحالة التي تحدد المحكمة الإدارية في حكمها محل التنفيذ أجلا للمحكوم عليه لاتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل".
- 41 - تنص المادة 988 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: " في حالة رفض التظلم الموجه إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم الصادر عن الجهة القضائية الإدارية، يبدأ سريان الأجل المحدد في المادة 987 أعلاه، بعد قرار الرفض".
- تنص المادة 830 فقرة 2 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: "... يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم..."
- 42 - المادتان 978 و 979 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه.
- 43 - تنص المادة 800 من القانون رقم 09_08 المذكور أعلاه على أنه: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".
- 44 - كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 160.