التنفيذ المباشر للقرار الإداري

Direct Execution of Administrative Decision

الدكتورة/ نوال نويوة [1،2]

[1] جامعة العربي التبسي تبسة، (الجزائر)

[2] المؤلف المراسل: naouel_nouioua@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2019/03/21 تاريخ القبول للنشر: 2019/06/22 تاريخ النشر: 2019/09/28

❖❖❖❖❖❖❖

ملخّص:

في إطار تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، أعطى المشرع الجزائري للإدارة أحقية اللجوء إلى التنفيذ المباشر، ويعد هذا الامتياز استثناء من القاعدة العامة التي تفرض أن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر يكون عن طريق القضاء، واستعمال الإدارة لهذا الامتياز يفترض أن القرار الإداري متمتعا بالمشروعية، ولهذا فإن استعمال الإدارة لهذا الامتياز مضبوط بشروط وحالات فإن خرجت عنها كان القرار محل وقف للتنفيذ من قبل القضاء.

الكلمات المفتاحية: التنفيذ المباشر؛ التنفيذ الجبري؛ القرار الإداري؛ الضبط الإداري؛ وقف تنفيذ القرار الإداري.

Abstract:

In the context of the public interest and the harmonious and regular functioning of public services, the Algerian legislator has given the administration the right to resort to direct execution, this privilege is an exception to the general rule, which requires that the administration has recourse to direct execution by judicial means, and the use of this privilege by the administration supposes that the administrative decision is legitimate.

Therefore, the use of this privilege by the administration is subject to provisions and conditions, if they are not respected, the execution of the decision may be suspended by the judiciary.

Key words: *direct execution; forced execution; administrative decision; administrative police; suspension of the execution of an administrative decision.*

مقدّمة:

يعد القرار الإداري من أهم امتيازات الإدارة حيث تمارس بواسطته جل نشاطاتها، وبطريقة ترتب حقوقا وتفرض التزامات بإرادتها المنفردة والملزمة. وبصدور القرار فإنه يتمتع من لحظة صدوره بقرينة المشروعية، لذلك يسري في حق المخاطبين به، فلا يوقفه، بحسب الأصل، تظلم إداري أو طعن قضائي، ما لم تقم الجهة الإدارية المختصة بسحبه أو إلغائه.

وإذا كان الأصل خضوع الافراد لهذا القرار اختياريا وطواعية، فإنه في حالة الامتناع يمكن للإدارة أن تلجأ مباشر لتنفيذه، ويكون ذلك دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء، من أجل اقتضاء حقوقها من الأفراد.

انطلاقا من ذلك بادر المشرع الجزائري إلى ضبط هذا الامتياز ليحافظ على الانسجام بين ضرورة أداء الإدارة لعامة لوظيفتها لخدمة المصلحة العامة بسلاسة وضرورة احترام حقوق الأفراد.

لدراسة هذا الموضوع تم الاعتماد على المنهج الوصفي لسرد المفاهيم وما يرتبط بها من خصائص، ويطرح الموضوع إشكالية رئيسية تتمثل في: إلى أي مدى يمكن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر لقرارتها الادارية؟

من خلال الإشكالية المطروحة، ووفقا للمنهج المتبع في البحث، عمدنا إلى تقسيم موضوع دراستنا إلى مبحثين، مفهوم التنفيذ المباشر (المبحث الأول)، وحالات اللجوء إلى التنفيذ المباشر (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم التنفيذ المباشر

يعد التنفيذ المباشر من أخطر امتيازات الادارة وأنجعها أثرا، فإذا كان الأصل في معاملة الأفراد فيما بينهم أن صاحب الحق لا يستطيع أن يقتضي حقه بيده –إذا ما نزعه الغير- بل عليه أن يلجأ أولا إلى القضاء ليقر له حقه المتنازع عليه هذا أولا، وثانيا أن يتوجه إلى السلطات العامة لتنفذ له حكم القضاء، فإن الإدارة تخرج عن هذا الأصل بشقه، فهي تصدر بنفسها قرارا، ثم تنفذه بنفسها على الافراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياريا، دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء.

المطلب الأول: تعريف التنفيذ المباشر

الأصل أن القرار الاداري متى صدر وقع على عاتق الإدارة توفير سائر الضمانات المادية والبشرية والتنظيمية لتنفيذه، كما يلزم المخاطب بالقرار بالامتثال إليه، لأنه لا فرق من حيث الالتزام بالطاعة بين الخضوع للقانون والخضوع للقرار سوى في حجية النص[(1)].

وقد أورد الفقه عدة تعريفات للتنفيذ الجبري، حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنه: "حق الادارة في أن تنفذ أوامرها على الافراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختيارا دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء"[(2)].

وعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله على أنه :"القوة الإلزامية للأفراد وتملك الإدارة سلطة تنفيذه بالطريق المباشر دون حاجة للالتجاء للقضاء في حدود القوانين واللوائح ودون إلحاق ضرر بأصحاب الشأن، لأن القرار لا يسري في حقهم إلا إذا علموا به عن طريق الوسيلة المقررة لذلك"[3].

وعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه: "مظهر وامتياز من مظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة لذلك تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذا إداريا مباشرا وحيويا"[4].

وعرفه الدكتور عمار بوضياف بأنه :"حق الادارة في أن تنفذ قراراتها على الافراد بالقوة الجبرية إذا ما رفضوا تنفيذها اختياريا دون حاجة إلى إذن من سلطة أخرى ولو كانت سلطة القضاء"[5].

وبهذا تتمتع الإدارة بميزتين رئيسيتين: إحداهما تتعلق بقرينة الصحة والسلامة المفترضتين في القرارات الادارية، وهذا يعني مشروعية القرار قانونا دون أن يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء، والقرينة تجد أساسها في كون الإدارة تهدف دوما من وراء أعمالها إلى تحقيق الصالح العام، فالصحة والسلامة هما المفترضتين إلى أن يثبت العكس[6]، ومرجع ذلك إلى أن العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة كاختيار الموظفين ورقابتهم من طرف رؤسائهم باستمرار، وإلزامهم باتباع أشكال معينة عند إصدار قراراتهم...إلخ، لذلك وجب على الأفراد احترام القرارات الإدارية حتى وإن راودهم شك حول صحتها. أما الميزة الأخرى فتتجلى في كون الإدارة مدعى عليها باستمرار وهو ما يطلق عليه بالفرنسية (Le privilege du préalable) وواضح أن مركز المدعى عليه أيسر في التقاضي من مركز المدعي[7].

من خلال التعاريف الفقهية السابقة نستنتج الملاحظات التالية:

يعد التنفيذ المباشر امتيازا مقررا للإدارة باعتباره من قبيل القرارات التنفيذية،

التنفيذ المباشر يعفي الإدارة من اللجوء إلى القضاء فلا تحتاج إلى إقامة دعوى قضائية ولا إلى حكم قضائي بهذا المضمون لتنفيذه عن طريق موظفي السلطة القضائية.

المطلب الثاني: موقف الفقه من فكرة التنفيذ المباشر

اختلف الفقه بشأن فكرة التنفيذ المباشر، فيرى العميد هوريو أن الإدارة مستقلة حيال القاضي الإداري، أي أن لها سلطة التنفيذ المباشر، بمعنى أنها تستطيع أن تنفذ قراراتها من تلقاء نفسها دون حاجة لتدخل القاضي للحصول على حكم قابل للتنفيذ حتى لو كان ذلك التنفيذ يتعلق بالغير ويمس حقوقه [8]، ويترتب على ذلك أن الأفراد ملزمون بإطاعة ذلك التنفيذ المباشر، إذ أن الدعاوى التي يرفعها الأفراد إلى القضاء لا توقفه كقاعدة عامة وإنما استثناء، ومثال ذلك أن أوامر البوليس الشفوية الخاصة بالمرور أو بتفريق التجمعات في الطرقات أو فض المظاهرات وإزالة الأعلام تنفذ مباشرة ووجب على الأفراد إطاعتها.

أما الفقيه لافريير فلم يعترف للإدارة بامتياز التنفيذ المباشر، ويرى أن مركز السلطة في يد المشرع وأن الإدارة لا تباشر عملا أو تمنح نفسها امتيازا و اختصاصا ما لم يقرره المشرع لها، كما ذكر الفقيه أن

مهمة المشرع منع التعسف والمساوئ التي قد تنجم عن استخدام الرخص القانونية، وللمشرع أن يبين الحالات التي يصل فيها التعسف إلى حد الجريمة أو الاضطراب[9].

إن الاختلاف الفقهي بشأن مبررات التنفيذ المباشر يعود إلى[10]:

- إذا تعلق الأمر بالمرافق العامة فإن التنفيذ المباشر تبرره وتمليه ضرورة احترام مبدأ سير المرافق العامة، فالدولة والفرد ليسوا سواء طالما أنها تتصرف على أساس السلطة والسيادة.
- إذا كان القرار تعبيرا عن السلطة العامة، فإن هذه السلطة تقوم عادة بتنفيذه إراديا على الأفراد بوسائلها دون اللجوء إلى وسائل خارجية.
- افتراض المشروعية في القرارات التي تقوم الإدارة بتنفيذها.
- إن المحافظة على النظام العام وإعادته إلى حالته الطبيعية في حالة الإخلال به تتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات مادية وسريعة.

المطلب الثالث: شروط التنفيذ المباشر

إن سلطة الإدارة ليست مطلقة عند مباشرة إجراءات التنفيذ المباشر، بل هي مقيدة بجملة من القيود تمثل ضوابط يجب على الإدارة مراعاتها، ونظرا لكون هذا الأسلوب أسلوبا استثنائيا، فقد اجتهد القضاء الإداري لتحديد شروط استخدامه لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه[11].

الفرع الأول: أن يكون التنفيذ مشروعا

يجب أن يكون محل التنفيذ المباشر مستندا إلى نص تشريعي أو تنظيمي، وذلك ضمانة للمحافظة على المشروعية والحد من تعسف الإدارة وقيد سلطتها [12]. ومثال ذلك في مجال الضرائب نصت المادة 185 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 على أنه :"تتم المتابعات على يد أعوان الإدارة المعتمدين قانونا أو المحضرين القضائيين، كما يمكن أن تسند عند الاقتضاء فيما يخص الحجز التنفيذي إلى المحضرين ويتم المتابعات بحكم القوة التنفيذية الممنوحة للجداول من طرف الوزير المكلف بالمالية والبيع غير أن الغلق المؤقت والحجز يجب أن يسبقهما وجوبا إخطار يمكن تبلغيه بعد يوم كامل من تاريخ استحقاق الضريبة".

وبالرجوع إلى القانون 05-12 المؤرخ في 2005/08/4 والمتعلق بالمياه، نصت المادة 88 منه على أنه: "يمكن أن تأمر الإدارة المكلفة بالموارد المائية بما يلي:

- تعديل أعمال التجهيز غير المطابقة لشروط الرخصة أو الامتياز.
- التي تم بناؤها دون الحصول على الرخصة أو الامتياز أو إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية عند فقدان الحق في الرخصة أو الامتياز"

أما فيما يتعلق بحماية البيئة نصت المادة 56 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه:" في حالة وقوع عطب أو حادث في المياه الخاضعة للقضاء الجزائري ، لكل سفينة أو طائرة أو آلية أو قاعدة عائمة تنقل أو تحمل مواد خطيرة أو محروقات من شأنها أن تشكل

خطرا كبيرا لا يمكن دفعه، ومن طبيعته إلحاق الضرر بالساحل والمنافع المرتبطة به، يعذر صاحب السفينة أو الطائرة أو الآلية أو القاعدة العائمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذه الأخطار.

وإذا ظل هذا الإعذار دون جدوى، أم يسفر من النتائج المنتظرة في الآجال المحدد أو في حالة الاستعجال، تأمر السلطة المختصة بتنفيذ التدابير اللازمة على نفقة المالك".

أما إذا كان التنفيذ غير مشروعا، وذلك لمخالفته للقانون، أو كان مشروعا غير نافذ في حق من يتضرر بتنفيذه بسبب عدم نشره أو إعلانه، فلا يجوز تنفيذه تنفيذا جبريا"[13].

وهذا يعني أن القوة التنفيذية للقرار الإداري لا تعني أن القرار يصير غير قابل للإلغاء مستقبلا، بل أن هذا الامتياز الذي منح للإدارة في إصدار القرارات التنفيذية، والتي تتمتع بخاصية التنفيذ المباشر يجابهه من جهة أخرى إمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيته نتيجة مطالبة الأفراد بذلك[14].

وقد جاء في أحد القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن: "الأصل قانونا هو تحريم اعتداء الإدارة على الملكية الخاصة، إلا أنه يجوز لها بموجب القانون وطبقا لإجراءات وشروط معينة، أن تلجأ إلى الاستيلاء على الملكية أو نزعها جبرا على صاحبها للمنفعة العامة"[15].

وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي بقضاء (Zimmermann) في 1902/02/27 مبدأ هام لصالح المتقاضين، مقتضاه أن تنفيذ الإدارة لقرارتها إنما يكون على مسؤوليتها، وعليها تحمل أخطاء التنفيذ عن طريق تعويض الأفراد عن أضرارها، خاصة إذا تم الطعن في القرار بالإلغاء وقامت الإدارة بتنفيذه[16].

وهو ما قضى به مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2002/09/23 ضد والي ولاية الجزائر، أن استيلاء الوالي المنتدب على محل ذي استعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوزا للسلطة، كما أكد مجلس الدولة أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن، وعليه أصدر المجلس قرارا بإبطال قرار التسخير المؤرخ في 1997/10/08 وأمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه[17].

كما قضت المحكمة العليا في قرار صادر بتاريخ 1985/12/07ضد وزير الداخلية ومن معه ان القرار الولائي بغلق المحل التجاري نهائيا، والذي لم يسبقه إعذار المخالف يكون قد اتخذ بصورة غير شرعية وبالتالي فإنه خال من الأساس القانوني مما يتعين معه النطق بإبطاله[18].

الفرع الثاني: حالة الامتناع

أن تكون الإدارة قد واجهت امتناعا من قبل المخاطب بالقرار، أو على الاقل وجود دلائل على سوء نيته بشكل واضح، مما يعبر عن رفضه تنفيذ القرار[19].

وقد أباح القضاء الفرنسي للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية، وإلى عدم تعطيل تنفيذ القانون، والإدارة هي المكلفة بتنفيذه، ومثالها المشهور في فرنسا، حكم محكمة التنازع الصادر في 1902/12/02 في القضية التالية: أصدرت الحكومة الفرنسية تطبيقا للمادة 13 من قانون أول يوليو سنة 1901 مرسوما بإغلاق مؤسسة تابعة لجماعة من الراهبات لإنشائها بدون رخصة، وقامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم إداريا، فأخلت المؤسسة ووضعت الأختام على

نوافذ المكان الذي تشغله، فلما رفع الأمر إلى محكمة التنازع، قررت أن هذا التنفيذ الإداري لا شائبة فيه لأن المادة 13من قانون أول يوليو سنة 1901 لم تشر إلى طريق آخر لتنفيذ أحكامه في هذا الصدد(20).

الفرع الثالث: التنفيذ محل القرار

يتخذ التنفيذ محل القرار بالنسبة للأفراد في حالتين:

أولاً- محل القرار حق أو رخصة:

يسعى الفرد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول، وما على الإدارة سوى تسهيل عملية التنفيذ والامتناع على كل ما من شأنه عرقلة ذلك، وفي هذا السياق جاءت المادة 1/37 من المرسوم 88-131 يتضمن علاقة الإدارة بالمواطن، المؤرخ في 04 يوليو 1988 على ما يلي: "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها"، ومثال ذلك قرار الانتداب، فيقدم المعني الوثائق اللازمة وعلى الإدارة متابعة تنفيذ القرار بتمكينه من التمع بهذا الحق ما دام مستوفي الشروط(21).

ثانياً- محل القرار التزام:

يجب على الفرد إما القيام بعمل أو الامتناع عن عمل حسب مضمون القرار، مثال ذلك قرار توقيف الموظف، ينفذ من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة مهامه الوظيفية المنبثقة عن منصب عمله(22).

المبحث الثاني

حالات اللجوء إلى التنفيذ المباشر

إن التنفيذ المباشر هو طريقة استثنائية لا يلجأ إليها إلا في حالات محدودة، ويظل للأفراد حق طلب وقف تنفيذ قراراتها المعيبة إذا كان من شأن ذلك التنفيذ إحداث نتائج لا يمكن تداركها(23).

وقد أقر كل من المشرع والفقه حالات أين تلجأ فيه الإدارة إلى التنفيذ المباشر وهي ثلاث حالات،

المطلب الأول: الإجازة القانونية

يحدث أحيانا أن يمنح المشرع الإدارة حق تنفيذ قراراتها التنفيذية جبرا إذا رفض الأفراد الخضوع والانصياع لأحكامها طواعية، لذا نجد أن النص القانوني هو الذي خول السلطة الإدارية صلاحية إصدار قرارات تنفيذية ويرخص لها أيضا التنفيذ المباشر، وبذلك تستمد الإدارة صلاحيتها من النصوص القانونية الصريحة، ومن أمثلة ذلك:

- في مجال التهيئة والتعمير:

ومثاله ما نصت عليه المادة 3/89 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يأمر بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما.

- **في مجال الوظيفة العمومية:**

نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 89-10 المؤرخ في 1989/02/07 والذي يحدد كيفيات شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة ملحة أو لصاح الخدمة وشروط قابلية منح هذه المساكن على أنه: "يتعرض شاغلوا المساكن الذين لا يثبتون حيازتهم سند امتياز اتخذ لفائدتهم، لإجراء الطرد، بناء على طلب المصلحة أو السلطة المعنيتين ويلزم الشاغلون فضلا عن ذلك بدفع الإيجار المنصوص عليه في التنظيم المعمول به ...".

- **في المجال الضريبي:**

وفقا لأحكام المادتين 145، 146 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، يمكن لإدارة الضرائب القيام بإجراءات الحجز على أموال المدين المكلف بالضريبة، وذلك بتوجيه إخطار للمعني لتسديد ما عليه من ديون ضريبية مستحقة، وعلى القابض إعلامه في نفس الإخطار بأنه سيتبع بحجز أموله ثم بيعها بالمزاد العلني إذا لم يبادر إلى تسديد ديونه في الآجال الممنوحة له في الإخطار، أو لم يتحصل على أجل إضافي من القابض القائم بالمتابعة.

وبهذا الصدد جاء في إحدى قرارات المحكمة العليا بتاريخ1993/04/11 على أنه: "من المقرر قانونا أنه لتحصيل الضرائب المطالب بها يحق لإدارة الضرائب أثناء مرحلة التنفيذ استعمال كل الطرق القانونية ومن بينها حجز ما للمدين لدى الغير..."[24].

كما منح المشرع لإدارة الضرائب صلاحية اتخاذ إجراءات استثنائية لتمكينها من تحصيل أموال الخزينة العامة بموجب المادة 392من قانون رقم 36/90 المؤرخ في 1990/12/31 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، فلها سلطة الغلق المؤقت للمحل التجاري أو المهني للمكلف بالضريبة في الحالة التي يتعذر فيها التحصيل بالطرق الادارية، ويتم بموجب اقتراح من قابض الضرائب القائم على متابعة التحصيل الذي يقدمه لمدير الضرائب بالولاية ودوره يصدر قرار الغلق، وبالتالي حرمانه من الانتفاع المؤقت من المحل على ألا تتجاوز مدة الغلق 06 أشهر، ويبلغ قرار الغلق للمكلف بالضريبة المعني، فإذا لم يبادر إلى التحرر من دينه أو اكتتاب سجلا للاستحقاقات خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ، يتم تنفيذ القرار بواسطة المحضر القضائي والعون المتابع للتنفيذ.

المطلب الثاني: حالة الضرورة

يقصد بحالة الضرورة أن تكون هناك حالة طارئة وملحة تستدعي السرعة في التنفيذ، كأن تكون المصلحة العامة تتطلب تنفيذ بصورة سريعة ولومع استعمال القوة[25]، في هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع يمنعها صراحة من اللجوء إليه تطبيقا لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات[26].

حالة الضرورة هنا لا توجد وفقا لما قرره القضاء الفرنسي، إلا إذا وجد خطر جسيم وعلى أقصى درجة من الاستعجال يهدد النظام العام ويلتزم التدخل الفوري والسريع للإدارة[27].

وقد أورد مجلس الدولة المصري عدة شروط في حكمه الصادر في 1961/07/26 ليزيد عمل الادارة في حالة الضرورة منها[28]:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الصحة، الامن، السكينة)،

- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، لأن الأصل ألا تستعمل الإدارة في أداء واجبها إلا الوسائل التي وضعها القانون بين يديها، بحيث يبقى فعل وتدبير و إجراء الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر والحفاظ على النظام العام[29].

- أن تكون الإدارة في تدخلها لتحقيق المصلحة العامة وحدها فإذا ما اتخذت من التنفيذ الجبري وسيلة لتحقيق مآرب خاصة كان عملها مشوبا بعيب الانحراف.

- يجب عدم المساس بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضي به الضرورة ومقتضى هذا الشرط ألا تتعسف الإدارة، وأن تراعي التبصر والاحتراس بمعنى أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي يمكن أن يتعرض له النظام العام[30].

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن حالة الضرورة تم النص عليها في الدستور ومثال ذلك يخول لرئيس الجمهورية إعلان وتقرير حالات الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية والحرب بموجب المواد 105إلى 110 من القانون 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المتعلق بالتعديل الدستوري والمتعلقة باتخاذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على أمن الدولة.

وتعتبر حالتي الطوارئ والحصار المنصوص عليهما بموجب أحكام المادتين105، 106 من الدستور تنطويان على خطر على الحريات العامة أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

وفي هذه الحالة فإن مسألة استتباب الأمن وحفظ النظام العام تنقل إلى السلطة العسكرية بمجرد إعلان وهذا يعني أن مسألة الحقوق والحريات تخضع حتما لتنظيمين مختلفين حيث لا تفلت أولا من تدخل السلطة العسكرية حالة إذ تتجلى لغة الأوامر الصارمة التي ينتفي في ظلها الاهتمام بحريات الأفراد، والثانية تتمثل في بقاء السلطة المدنية محتفظة ببعض الصلاحيات والمعتبرة تقييدا للحقوق والحريات العامة كتوقيف نشاط الجمعيات أو تقديم طلب حلها إلى القضاء[31].

أما الحالة الاستثنائية فنصت عليها المادة 107 من نفس الدستور التي خولت رئيس الجمهورية إقرارها إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. غير أنه لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

بينما حالة الحرب فتعد أشد خطورة على سلامة الاشخاص والحريات وقد تم النص عليها بموجب المادتين 110، 109 من نفس الدستور وتتعلق بحالة وقوع عدوان على البلاد أو يوشك أن يقع، فيعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب، يوقف العمل بالدستور وتجتمع كل السطات بيد رئيس الجمهورية.

كما تم النص على حالة الضرورة في قانون الجماعات الإقليمية، فبالرجوع إلى قانون البلدية 11-10 نجد الكثير من المواد تحدثت عن هذه الحالة، نذكر منها المادة 89 /1 على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة. كما نصت المادة 90 والتي نصت على أنه: "أنه في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم، كما يمكنه القيام بتسخير الأشخاص و الممتلكات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به".

وجاء في المادة 93 من نفس القانون على أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

أما قانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 والمتعلق بالولاية وطبقا لأحكام المادة 114 منه فإن الوالي هو المسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية. ومثال ذلك منع استعمال المنبهات الصوتية إلا في حالة الضرورة لوجود خطر فوري كالقرب من المستشفيات أو منع المظاهرات والمسيرات إلا بعد الحصول على ترخيص.

وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2009/04/15 في قضية والي ولاية تيزي وزو ضد (ج.س) أن الاخلال بالنظام العام وسكينة الجوار الناتج عن تحويل محل بيع مشروبات كحولية إلى مكان للدعارة يشكل مخالفة جسيمة للقانون وبالتالي فإن طلب الوالي الرامي إلى غلق المحل نهائيا يعد مؤسس[(32)].

كما يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجد على إقليم الولاية عن طريق التسخير، طبقا لأحكام المادة 116 من نفس القانون.

المطلب الثالث: عدم وجود آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ

ويقصد به عدم النص على الجزاءات الإدارية والمدنية والجنائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات معين[(33)]، تعد هذه الحالة غير واردة في التشريع الجزائري بناء على وجود نص في قانون العقوبات، وهو نص المادة 459 المعدلة من قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون 16-02 المؤرخ في19 يونيو 2016 على أنه: "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دينار جزائري، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

وعيه إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها فقد أباح القضاء الفرنسي للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة احترام النصوص القانونية وإلا تعطل تنفيذ القانون.

والملاحظ أن القضاء في فرنسا لا يجيز للإدارة في هذه الحالة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر إلا لإعمال حكم القانون، لا لتحقيق أغراض خاصة، وهذا يقتضي أن يكون الأفراد قد خرجوا على حكم القوانين واللوائح، ولم تتضمن تلك التشريعات جزاء على مخالفتها[34].

الخاتمة:

حاولنا في هذا البحث دراسة التنفيذ المباشر الذي هو حق للإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد مباشرة، مستعملة في ذلك القوة الجبرية في حالة رفضهم تنفيذ قراراتها، دون حاجة للجوء إلى القضاء من أجل اقتضاء حقوقها من الافراد.

غير أن استعمال الادارة لهذا الامتياز لا يكون إلا بتوافر شروط والمتمثلة في أن يكون التنفيذ المباشر مشروعا أي منصوص عليه قانونا، ولا يكون إلا في حالة امتناع الافراد للخضوع للقرار الإداري.

ويتم اللجوء إلى هذا الامتياز في حالة وجود إجازة قانونية تسمح للإدارة باللجوء إليه، بالإضافة إلى حالة الضرورة التي تفرض تسخير القوة المادية للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث (الأمن، الصحة، السكينة العامة)، وعدم وجود آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ.

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى جملة من النتائج نوردها كما يلي:

- تتمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، فوجب على الأفراد الامتثال و الخضوع لمضمون القرار الإداري.

- لا يكون لجوء الإدارة لهذا الامتياز إلا في حالة استحالة التنفيذ الاختياري من قبل الأفراد، لذلك تعد هذه الوسيلة أكثر شدة وعنفا على حقوقهم وحرياتهم.

- إن لجوء الإدارة لاستعمال التنفيذ المباشر يفترض سلامة قرارتها وصحة مشروعيتها.

- الأصل العام هو أن القضاء هو من يملك هذا الامتياز، غير أن منحه المشرع للإدارة جاء كاستثناء على القاعدة العامة في إطار تحقيق الصالح العام وحسن سير المرفق العام.

- إن اللجوء لهذا الأسلوب مشمول بشروط وحالات على الادارة أن لا تحيد عنها، وإلا كان تنفيذ قراراها محل وقف من قبل القضاء الإداري.

- إن هذا الأسلوب يكفل للإدارة سرعة تنفيذ قراراتها، وقد خصها المشرع بهذا الامتياز دون الأفراد في إطار تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

- إن التنفيذ المباشر لا يكسب الإدارة حقا، ولكنه يضعها في مركز أفضل من الأفراد الذين لا يملكون الحصول على حقوقهم واستردادها إلا عن طريق رفع دعوى أمام القضاء.

- في حالة حياد الادارة عن مبدأ المشروعية جاز للمتضرر اللجوء إلى القضاء والمطالبة برد حقوقه.

غير أنه يبقى لجوء الإدارة إلى القضاء من أجل الحصول على حقوقها أسلم لها لأن ذلك من شأنه أن يجنب الإدارة كل مسؤولية في تنفيذ قرارتها التي قد تكون سبب للحكم عليها بالتعويض إذا لجأت إلى التنفيذ المباشر.

الهوامش:

[1] عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى جسور للنشر و التوزيع 2007، ص204.

[2] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص236.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، لبنان، 2001، ص 13.

[4] عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 159.

[5] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 204.

[6] عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص20.

- عبد القادر غيتاوي، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع جوان 2013، ص 194.
- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2017، ص 140.

[7] مليكة الصروخ، القانون الإداري -دراسة مقارنة -الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديد، الدار البيضاء2010، ص439-440.

[8] برهان زريق، نظرية التنفيذ الجبري في القانون الإداري، الطبعة الاولى، سوريا،2017، ص64.

[9] برهان زريق، نفس المرجع، ص64.

[10] غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص57.

[11] جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير جامعة عنابة 2009، ص25.

[12] محمد الصغير بعلي، القرار الاداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر،2005، ص113.

- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص141.

[13] محمد الصغير بعلي، القرار الإداري، المرجع السابق، ص114.

[14] عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، المذكرة السابقة، ص21.

[15] المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ملف رقم 41543، بتاريخ 1985/05/18، المجلة القضائية العدد 1 لسنة 1990، ص262.

[16] عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مذكرة السابقة، ص.29.

[17] مجلة مجلس الدولة العدد 03، 2003، ص89.

[18] المجلة القضائية، عدد 2، 1989، ص 212.

[19] محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص141.

- محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص417.
- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص160.- حياة غلاي، المذكرة السابقة، ص57.

[20] سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص636.

[21] عمار عوابدي، المرجع السايق، ص158-159.

[22] عمار عوابدي، نفس المرجع، ص159.

[23] مليكة الصروخ، نفس المرجع، ص440.

[24] بالمجلة القضائية، العدد 1، 1994، ص184.

[25] عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، المذكرة السابقة، ص 136.

[26] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الاداري، التعريف والمقومات والنفاذ والاستقصاء، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية، 2005، ص438.

[27] محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص438.

[28] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص640.-641.

[29] محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الادارية، المرجع السابق، ص143.

(30) مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 124.

(31) حياة غلاي، المذكرة السابقة، ص114-115.

(32) جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، (ج 3)، الطبعة الاولى، منشورات كليكا، الجزائر،2013، ص1641.

(33) محمد الصغير بعلي، القرارات و العقود الادارية، المرجع السابق، ص114.

- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان الاردن، 2003، ص669.

(34) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص636.