

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

أ. بوعكاز يسرى

أستاذة متعاقدة جامعة

أ. عكوش حنان

أستاذة متعاقدة

جامعة عمار ثليجي الأغواط

ملخص

إن موضوع تنفيذ أحكام القاضي الإداري تتجلى أهميتها على ضوء التطور التاريخي لصلاحيات القاضي الإداري في تضمين الغرامة التهديدية في صلب الحكم كعقوبة إضافية للعقوبة الأساسية في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في الآجال المحددة فهي تمثل وسيلة ضغط من أجل التنفيذ لكن ولأمد طويل لم يكن للقاضي الإداري الجزائري سلطة إقرارها صراحة بل يمنع عليه ذلك ، وفي سنة 2008 تم إقرار صراحة للقاضي الإداري صلاحية الحكم بالغرامة التهديدية بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية و الذي بين وبصورة مفصلة مختلف مراحل إقرارها.

Résumé

Le sujet de l'exécution des désistions du juge administratif prend son intérêt a la lumière de l'évolution historique des pouvoir du juge administratif, la procédure de l'astreinte qui est définie comme une condamnation pécuniaire qui s'ajoute à la condamnation principal dans le cas ou celle-ci ne serait pas exécutée dans le délai prescrit par le juge elle constitue un moyen de pression destiné a favoriser cette exécution, mais elle a été longtemps refusé au juge administratif algérien, en 2008 La procédure d'astreinte à été prévue par le code de procédure civile et administrative qui à définie de manière détaillée les différentes phases de la procédure.

مقدمة

تنص المادة 163 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء. يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي.¹ من هذا المنطلق الدستوري تتجلى أهمية تنفيذ الأحكام القضائية وما تضمينها في الدستور إلى دليل على حرص المؤسس الدستوري على تكريس كميده ملزم للجميع، سواء تعلق الأمر بالقضاء العادي أو القضاء الإداري وطرح التنفيذ في المواد الإدارية إشكال إذ الأمر يتعلق بالتنفيذ ضد الإدارة التي تعمل تحت إمرة السلطة التنفيذية، إلا أن دولة القانون تفرض أن يتساوى الجميع أمام أحكامه كما أن مبدأ احترام أحكام القضاء يقضي بضرورة تنفيذها، حيث لا يكفي صدور حكم قضائي ليستعيد صاحب الحق حقه وإنما يجب أن ينفذ ذلك الحكم ليرتب أثاره في مواجهة السلطة التنفيذية ويمثل ذلك الحكم دعامة لحماية و ضمان الحقوق الأفراد ضد الإدارة، كما أن امتناع عن التنفيذ يؤثر على هيبة القضاء ويزرع الشك في نفس المتقاضين ويفقد ثقته بقضائه ومن جهة أخرى يشعر القاضي الإداري بإحباط فيعزف عن الاجتهاد والابتكار مادامت أحكامه عديمة القيمة وحبسية الأدرج، وأمام تفاقم ظاهرة عدم امتثال الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، عزز المشرع الجزائري وسائل للتصدي لهذه الظاهرة من بينها نظام الغرامة التهديدية والإشكالية التي نطرحها في هذا الموضوع، ما هي مراحل الاعتراف للقاضي الإداري بصلاحيته الحكم بالغرامة التهديدية ونظامها القانوني؟، محاولة منا الإلمام بعناصر الموضوع اقتضى منا توزيعه إلى مبحثين تتقدمهما مقدمة وتعمقهما خاتمة أما المبحث الأول فقد تناولنا فيه الغرامة التهديدية قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية وخصصنا المبحث الثاني للنظام القانوني للغرامة التهديدية في ظل القانون الإجراءات المدنية والإدارية وفي ضوءهما نبين صلاحيات القاضي الإداري في إقرار الغرامة التهديدية ومدى فعاليتها كوسيلة للإلزام الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية في كلا من المرحلتين وتضمنت الخاتمة النتائج المتوصل لها وتوصيات التي يمكننا اقتراحها في هذا الموضوع.

المبحث الأول

صلاحيات القاضي الإداري في إقرار الغرامة التهديدية قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية إن أحكام القضاء تتطلب وجود نص قانوني يسترشد به القاضي للنطق بالحكم، لقد ساهم الفراغ القانوني الذي اتسمت به مرحلة ما قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية وعدم وجود نص

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996، معدل بـ القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002. * القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008. * القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

صرح يسمح للقاضي الإداري بالقضاء بالغرامة التهديدية في كثرة حالات إمتناع الإدارة عن التنفيذ هذه الأحكام إذ ترك تنفيذها للاستجابة التلقائية للإدارة حيث لم يحز للقاضي الإداري صلاحية تمكنه من إلزام الإدارة العامة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها صراحة .

المطلب الأول: موقف القانون من الغرامة التهديدية

نص المشرع الجزائري على الغرامة التهديدية في المادة 340 من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 و المتعلق بالقانون الإجراءات المدنية "إذا رفض المدين تنفيذ الالتزام بعمل أو خالف التزام بالامتناع عن العمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر و يحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة المطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالي ما لم يقضى بالتهديدات المالية من قبل¹ " ونصت المادة 471 من نفس الأمر على "يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية في حدود اختصاصها وعلما 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".

نظرا لمنع الحجز و التنفيذ على أموال الإدارة العامة كان تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة في يد أعوان الإدارة الذين يمتنعون عن التنفيذ تلك الأحكام سواء المتضمنة إلزام الإدارة بتعويض مالي أو تنفيذ قرارات الإبطال ... وكانت الوسيلة الوحيدة الذي يحوزها صاحب المصلحة هي الحق رفع دعوى المسؤولية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببها له امتناع عن التنفيذ².

بصدور القانون 02/91 المؤرخ في 08/01/1991 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على أحكام القضاء³، الذي جاء لحل الإشكال المتعلق بعدم استجابة الأشخاص المعنوية العامة لدفع المستحقات المالية حيث نصت المادة 5 منه على "يمكن أن يحصل على المبلغ الديون لدى الخزينة العمومية و بالشروط المحددة في المواد 06 و ما يليها المتقاضون المستفيدون من الأحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية".

أما الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فقد قرر بموجب المادة 88 فقرة 11 المسؤولية المالية للموظف ، "تعتبر مخالفات قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ...التسبب في إلزام الدولة

¹ - أمر رقم 154/66 ، المؤرخ في 8 يونيو 1966 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية (الملغى) ، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة بتاريخ 09 يونيو 1966

² - سفيان عبدلي ، ضمانات إستقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا ، الطبعة الأولى الجزائر سنة 2011

³ - قانون رقم 02/91 ، مؤرخ في 8 جانفي 1991 ، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء ، الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة بتاريخ 09 جانفي 1991 .

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو المتأخر لأحكام القضاء¹ حيث قرر المشرع عقوبات مالية على عاتق الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الأحكام و أضافت المادة 89 منه على النوع العقوبة التي يتعرض لها الموظف التي تتمثل في غرامة التي لا يمكن أن يتعدى مقدارها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه الموظف عند تاريخ ارتكاب المخالفة .

عند استقراء المواد السابقة يمكن القول أن المشرع الجزائري لم يقم بتنظيم مسألة الغرامة التهديدية في قضايا الإدارية تاركا ذلك للقواعد العامة الواردة في المواد المدنية ، كما أن المادة 471 السالفة الذكر جاءت صياغتها عامة وتطبيقها ليس مقتصرًا على جهة معينة في حين أن المادة 88 في فقرتها 11 تقرر مسؤولية الموظف إذا ما تسبب في حكم على الإدارة بغرامة تهديدية دون أن تنص صراحة على تقريرها ضد الإدارة أما القانون رقم 02/91 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على أحكام القضاء فقد سهل تنفيذ الأحكام المتضمنة أداء مبالغ مستحقة وذلك عن طريق الحصول عليها من الخزينة العمومية مباشرة². وعليه فقد كان هناك فراغ قانوني وقف حجرة عثرة أمام تنفيذ ضد الإدارة .

المطلب الثاني : موقف القضاء الإداري من تقرير الغرامة التهديدية

أدى الفراغ القانوني إلى تردد القضاء الإداري بين مؤيد ومعارض لتقرير الغرامة التهديدية ضد الإدارة إذ أن هناك عدة قرارات قضت بعدم جواز الحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة في حين نجد قرارات أخرى أكثر جرأة أجازت النطق بها.

الفرع الأول : قرارات المعارضة لتقرير الغرامة التهديدية

بالرجوع إلى التطبيقات القضائية الجزائرية في مجال توقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة يتضح لنا موقف المحكمة العليا من خلال قرارها صادر بتاريخ 06 فيفري 2002 تحت رقم 239307، والذي جاء في حيثياته "حيث من المبادئ العامة والتشريع الحالي والاجتهاد القضائي لا يجوز للهيئة القضائية أيا كانت طبيعتها الحكم بالغرامة التهديدية ضد المؤسسات ذات الطابع العمومي مثل الدولة أو المجموعات المحلية أو الهيئة الإدارية، وأن عدم الامتثال للقرارات القضائية من طرف السلطة العمومية يشكل مصدرا منتجا لمسؤولية هذه السلطة، إذ بإمكان المتضرر رفع دعوى بهدف الحصول

¹ - أمر رقم 20/95 ، مؤرخ في 17 يوليو 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995 .

² - وهذا خلافا للحل قانوني غير المباشر الذي أوجده المشرع الفرنسي عند تنفيذ قرارات القضاء الإداري من طرف الجماعات المحلية حيث خول للوالي في حالة عجز الجماعة الإقليمية محلية عن تنفيذ حكم القضائي حائز لقوة الشيء المقضي به أن يحل محل الهياكل الجماعة المحلية من أجل توفير الموارد الضرورية لتنفيذ الحكم ، لهذا يجوز للوالي القيام ببيع أملاك الجماعة المحلية غير الضرورية لحسن سير المرافق العامة المسندة إليها ، بل يشكل عدم تدخله لاتخاذ هذا الإجراء سببا جديا يحمل الدولة المسؤولية

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

على تعويض نتيجة ذلك التصرف" وبذلك يتضح لنا جليا أن هذا القرار يرفض إخضاع الإدارة للتهديد المالي، سواء من طرف القاضي الإداري أو القاضي العادي، وأسس أسباب هذا الرفض في ما يلي :

1. أن القرار يمنح للدائن الحق في طلب التعويض في حالة عدم امتثال السلطات العمومية للقرارات القضائية، ويمكننا رد على هذا الأساس الذي اعتمد عليه لرفض توقيع الغرامة التهديدية أن الأصل في التنفيذ هو التنفيذ العيني مادام ذلك ممكنا، ولا يتم اللجوء إلى التنفيذ بمقابل إلا إذا أصبح الأول مستحيلا، وأن الحق في التنفيذ العيني هو حق مكتسب للدائن. وبذلك فإن منع توقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة وصرف الدائن للجوء للتعويض ليس له ما يبرره، فلماذا نرخص له المطالبة بالتعويض ولا نسمح له بتوقيع الغرامة التهديدية ؟

2. إذا كان يقصد بالمبادئ العامة والاجتهاد القضائي الوارد ذكرهما في القرار أنه لا يجوز توجيه أوامر للإدارة، وبالتالي لا نستطيع إلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه وهو الموقف الذي تبناه الاجتهاد الذي ظهر في فرنسا واقتبس عنه المشرع الجزائري، إلا أنه على فرض الأخذ بهذا المبدأ أي مبدأ منع القاضي من توجيه أوامر للإدارة، فإن هناك عدة استثناءات ترد عليه إذ بإمكان القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة في حالتي الاعتداء المادي والاستيلاء غير المشروع وكذا حالة الغلق الإداري عند مخالفته النصوص التشريعية التي أجازته ففي هذه الحالة فإن توجيه الأوامر للإدارة أصبح أمر مفروغ منه، لأنها تعبر عن تعسف الإدارة، وفي هذا الإطار يمكن للقاضي الإداري توجيه أمر للإدارة بالكف عن الاعتداء ويلزمها بذلك، وفي هذا الصدد تقول الرئيسة السابقة لمجلس الدولة فريدة أبركان: "الإدارة التي تتجاوز حدود الصلاحيات الشرعية وتتهك الحريات والحقوق إنما تفقد الاحترام المستحق لها مما يبرر أن يحكم عليها القاضي بل أن يكلفها بالكف عن التعدي"¹

وبناء عليه فإنه لا يوجد ما يمنع القاضي من توقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة خاصة أن المادة 88 من قانون 95\20 المتعلق بمجلس المحاسبة تنص على أنه: "تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية يمكن للمجلس في هذا الإطار أن يعاقب المتسبب بغرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء" وعليه فإن هذه المادة تنص لطريقة غير مباشرة على إمكانية توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة، وهي مبرر كافٍ لترجيح جواز تطبيقها ضد الأشخاص المعنوية العامة.

كما أن مجلس الدولة الجزائري قد رفض النطق بالغرامة التهديدية لصالح الإدارة من خلال القرار رقم 014989 الصادر بتاريخ 18/04/2003 عن الغرفة الخامسة في قضية (ك - م) ضد وزارة التربية الوطنية الذي جاء في حثياته "حيث وبما أن الغرامة التهديدية التزام ينطق به القاضي كعقوبة، فإنه

¹ - أبركان فريدة: التعدي ملتقى قضاة الغرف الادارية ديوان الاشغال التربوية سنة 1992 ص 104

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات وبالتالي يجب سنّها قانوناً¹. أي تطبيقاً المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائي التي تنص "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون"² وهذا الحكم هو الآخر ليس له ما يبرره اعتباراً أن الغرامة التهديدية ليست بمثابة عقوبة تخضع لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات بل هي مجرد وسيلة فقط من وسائل تنفيذ الأحكام القضائية .

الفرع الثاني : القرارات المؤيدة لتقرير الغرامة التهديدية

أما عن القرارات مؤيدة لتقرير الغرامة التهديدية ضد الإدارة نذكر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر بتاريخ 14/05/1995 بين السيد (ب.م) ورئيس المجلس الشعبي البلدي جاء في حيثياته "أن المستأنف طلب من المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس ، تنفيذ القرار الصادر في 06/06/1993 من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وأن هذه الأخيرة رفضت الاستجابة لطلبه .

حيث أن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعتن اتجاه السيد(ب.م)...

حيث أن قضاة أول درجة كانوا محقين و بناء على هذه العناصر قرروا بأن الضرر اللاحق بالسيد (ب.م) يجب تعويضه بناء على غرامة تهديدية .

حيث أن المبلغ الممنوح أي 200000 دح عن كل يوم تأخير زهيد يجب رفعه إلى 800000 دج " . فمن خلال هذا القرار يتضح أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، لم تقف عند حد إمكانية فرض الغرامة التهديدية بل تجاوزته إلى حد الرفع من قيمتها³ .

لكن الإشكال ظل قائماً والقضاء بالغرامة التهديدية ضد الإدارة كان نادراً وظل الحل الوحيد هو رفع دعوى المسؤولية للمطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق نتيجة امتناع الإدارة عن التنفيذ. مع تسهيل تنفيذ الأحكام المتضمنة أداء مبالغ مستحقة بالحصول عليها من الخزينة العمومية.

المبحث الثاني

صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية

في سنة 2008 صدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي جاءت بأحكام جديدة تخص الغرامة التهديدية و ذلك مسaire لما أخذت به التشريعات الحديثة لسيما التشريع الفرنسي ، حيث أصبح بإمكان القاضي الإداري الحكم صراحة بغرامة التهديدية . التي تعد عقوبة مالية تبعية تحدد على كل

¹ - غناي رمضان ، موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على القرار الصادر في 08/04/2003) مجلة مجلس الدولة العدد 4 ، سنة 2003 ص 146

² - الأمر رقم 156/66 ، المؤرخ في 08 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم ، جريدة الرسمية عدد 49 لصادرة بتاريخ 11 يونيو 1966 .

³ - شهرزاد قوسطو ، مدى إمكانية توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة - دراسة مقارنة - ، رسالة ماجستير ، تخصص قانون عام ، جامعة أبوبكر بلقايد ، تلمسان ، 2010/2009 ، ص 119 .

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

يوم تأخير إصدارها القاضي الإداري بناء على طلب أحد المتقاضين بهدف ضمان تنفيذ الحكم القضائي¹ ، إذ أقر المشرع الجزائري صراحة للقاضي الإداري اللجوء إلى نظام الغرامة التهديدية كوسيلة لإرغام الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، فأفرد لها بابا خاصا بموجب قانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008² قاصد تكريس تدابير جديدة تساعد على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تمنح القاضي الإداري سلطة توقيعهما، حيث نصت المادة 980 منه على "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادة 978 و979 أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

المطلب الثاني : شروط القضاء بالغرامة التهديدية

سمحت مواد 978 وما يلحقها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري أن يقضي بغرامات تهديدية ضد الأشخاص المعنوية العامة لضمان تنفيذ الأحكام في مواجهتهم متى توفر شروط وهي كالتالي :

أولا : أن يصدر الحكم من جهات القضاء الإداري: حيث أحال المشرع الجزائري إلى القاضي الإداري سواء قاضي الموضوع أو قاضي الاستعجالي مهمة تقرير والفصل في الغرامة التهديدية.

ثانيا : أن يحترم شرط الميعاد: إذ أن تقديم الطلب في أجل المحدد هو شرط أساسي ،منصوص عليه قانونا فأصل أن يقدم أمام المحكمة الإدارية بعد انقضاء ثلاثة أشهر بدءا من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم من أجل الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي و استثناء في الأوامر الاستعجالية إذ يجوز تقديم طلب الغرامة التهديدية بدون أجل ، ويكون الطلب أيضا في حالة التي يحدد في منطوق الحكم أجل باتخاذ تدابير معينة للتنفيذ للمحكوم عليه ففي هذه الحالة لا يجوز الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل³ ، كما أوردت المادة 988 ميعاد آخر يتمثل في حالة رفع صاحب الشأن تظلم إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم الصادر ضدها فإن الأجل يسري بعد قرار رفض التظلم⁴ .

ثالثا : أن يطلب صاحب المصلحة الحكم بغرامة التهديدية : فلا يجوز للقاضي الإداري أن يحكم بالغرامة التهديدية من تلقاء نفسه بل على صاحب المصلحة أن يقوم بهذا الإجراء وذلك تجسيدا لمبدأ لا يحكم القاضي بما لم يطلب منه .

¹ - شهرزاد قوسطو ، نفس المرجع ، ص 133 .

² - قانون 09/08 مؤرخ في 25/02/2008 المتعلق بالقانون الإجراءات المدنية والإدارية ، جريدة الرسمية عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008

³ -أنظر المادة 987 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابق الذكر.

⁴ - نص المادة 988 "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".

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

رابعاً : أن يكون هناك امتناع عن التنفيذ : إذ لا يحكم بالغرامة التهديدية إلا في حالة تسجيل امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القابل للتنفيذ ومن هنا فالقاضي الإداري لا يلجأ إلى استعمال هذه السلطة إلا بعد الحكم و بعد أن يثبت له امتناع الإدارة عن التنفيذ وذلك متى بلغ الممتنع بالحكم إذ يعد التبليغ شرطاً أساسياً لإقامة الدعوى طلب غرامة تهديدية حيث وضع قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قاعدة عامة تسري على تبليغ مختلف الأحكام والقرارات القضائية الإدارية¹ ويتضح ذلك من نص المادة 894 منه "يتم تبليغ الرسمي للأحكام والأوامر إلى الخصوم في موطنهم ، عن طريق محضر قضائي" وقد قصد المشرع من وراء ذلك أن يترك فرصة للإدارة قبل استخدام هذا الأسلوب الإكراهي ضدها.

المطلب الثاني : تدخل القاضي الإداري لتقرير الغرامة التهديدية

إن التطرق إلى الغرامة التهديدية يستلزم الإجابة عن سؤال متى يتدخل القاضي لتقرير الغرامة التهديدية ؟ تكون الإجابة يجوز أن يدرج القاضي الغرامة التهديدية بمنطوق الحكم الأصلي كما يجوز أيضاً أن تكون بعد تسجيل امتناع الإدارة عن التنفيذ بموجب دعوى منفصلة عن الأولى يطلب فيها صاحب الشأن الأمر له بالغرامة التهديدية . وفي مرحلة لاحقة يتدخل القاضي الإداري لتصفية الغرامة التهديدية .

الفرع الأول : إدراج القاضي الإداري للغرامة التهديدية في منطوق الحكم الأصلي

جاء في المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية² ، إذا تطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام الإدارة باتخاذ تدابير التنفيذ في نفس الحكم القضائي و هي التدابير المنصوص عليها في المادة 980 المتمثلة في غرامة التهديدية ، فيفرض القاضي هذه الوسيلة الاحتياطية لمجرد احتمال وقوع امتناع عن التنفيذ ضماناً للتنفيذ وإكراه يستعمله القاضي لتبيان للإدارة جزاءات المالية التي تنتظرها في حال امتناعها عن تنفيذ أوامر وأحكام و القرارات الإدارية ، والهدف المتوخى من تحديد الغرامة التهديدية في منطوق الحكم هي كونها وسيلة فعالة تضمن التنفيذ بشكل سريع تغني عن اللجوء المتقاضي مرة أخرى للقضاء للمطالبة بتحديد الغرامة التهديدية وتجسيد للمعنى الحقيقي لمبدأ قوة الشيء المقضي به وتعزيزاً لدولة القانون مع الإشارة أنه في منطوق الحكم تحدد الغرامة التهديدية و أجل للتنفيذ إذا اقتضى الأمر ذلك ، فالمشرع الجزائري إذا أجاز للقاضي الإداري بموجب المادة 978 السالفة الذكر توجيه أوامر تنفيذية مقترنة بغرامة تهديدية في منطوق الحكم الأصلي إلا أنه عند

¹ محمد صغير بعلي ، المحاكم الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، عناية سنة 2011 ص 167 .

² -المادة 978 " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئة 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."

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

استقرء المادة 978 يتجلى أن سلطة القاضي في هذا المجال سلطة مقيدة وتقديرية في نفس الوقت ، مقيدة كونه لا يدرج الغرامة التهديدية من تلقاء نفسه بل يجب أن يطلبها صاحب الشأن وله سلطة تقديرية و كامل الحرية لإدراج الغرامة التهديدية في منطوق الحكم أو لا وأكدت هذا الأمر المادة 980 حين أدرجة لفظ "يجوز"، وعليه فتهديد و تحذير يعتبر أهم ميزة للغرامة التهديدية كون القاضي الإداري ينبه ويحذر المحكوم عليه إلى الجزاءات المالية التي سوف تثقل عاتقه في حالة امتناعه عن تنفيذ الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به و التي سوف يتعرض لها إن هو استمر في معارضة أو تقاعس عن تنفيذ الحكم الصادر ضده .

الفرع الثاني: إدراج القاضي الإداري الغرامة التهديدية لاحقة عن الحكم

من مميزات الغرامة التهديدية أنها ذات طابع تبعي فهي تفرض تبعا لحكم قضائي يلزم الإدارة بتنفيذ ولا تعتبر تعويضا طبقا للمادة 982 من القانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ بل هي جزاء للتأخر عن التنفيذ حكم حائز على حجية الأمر المقضي فيه، وعليه فالغرامة التهديدية تحدد بعد تسجيل امتناع الإدارة عن التنفيذ، ففي هذه الحالة تكون الغرامة التهديدية وسيلة تابعة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به أي بعد تسجيل امتناع الإدارة عن التنفيذ وفقا لإجراءات المنصوص عليها قانونا و نصت على هذه الحالة المادة 979 من القانون السالف الذكر² كجزاء امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها ففي هذه الحالة يكون لصاحب الحق الذي امتنعت الإدارة عن التنفيذ له اللجوء مجددا إلى القضاء الإداري للمطالبة بالحكم على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ بالغرامة التهديدية لإرغامها على التنفيذ .

ثم تأتي مرحلة تصفية الغرامة التهديدية ففي هذه المرحلة تتحول الغرامة التهديدية من مجرد إجراء تهديدي إلى جزاء ردي، وعليه لا يجوز للقاضي أن يزيد من مقدار الغرامة إذا ما أراد إلا أنه في مرحلة التصفية له أن ينقص منها أو يلغها مراعيًا في ذلك الضرر الذي حل بالمحكوم له بالغرامة التهديدية³ لعدم تنفيذ فيضع القاضي الإداري حد لسريانها فالغرامة تحدد عن كل فترة و مقدارها يرتفع مع كل يوم يمضي و يحدد المبلغ الإجمالي لها عن طريق عملية حسابية تتمثل في ضرب المبلغ المحدد في عدد أيام التي لم يستجيب المنفذ عليه مع مراعاة تناسب المبلغ الإجمالي مع الضرر⁴ ، ولقد تطرقت إلى

¹ - نص المادة 982 "تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر".

² - المادة 979 " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئة 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".

³ - نص المادة 984 " فيجوز للجهة القضائية الإدارية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها ."

⁴ - عبد الرحمن بربارة ، طرق التنفيذ من الناحيتين المدنية و الجزائية ، دار بغداد للطباعة و النشر ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، سنة 2009 ، ص 314 .

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

التصفية المادة 983 "في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو في حالة التأخير في التنفيذ ، تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها." و منحت المادة 984 للقاضي الإداري السلطة التقديرية وحرية تخفيض من قيمة المالية لغرامة التهديدية مع إمكانية إلغائها إذا استدعت الضرورة ذلك، أما المادة 985 فقد أجازت للقاضي الإداري أن يقرر عدم دفع جزء من الغرامة إلى المدعي ويكون ذلك إذا تجاوزت قيمة الغرامة التهديدية قيمة الضرر الفعلي و فيمنح جزء من قيمة الغرامة التهديدية للمحكوم له بها و الجزء المتبقي يمنح للخزينة العمومية ، فميزة تحكمية للغرامة التهديدية تجعل القاضي الإداري يستند في تحديدها مدى تعنت الإدارة في تنفيذ التزاماتها الوارد بمنطوق الحكم المعني بالتنفيذ وبالتالي تحدد تبعا لطبيعة الضرر وأهميته ومداه الناتج عن الامتناع عن التنفيذ أخذ بعين الاعتبار تعنت الإدارة¹.

و تجدر الإشارة أن القانون يلزم رئيس كل محكمة إدارية أن يرفع تقرير في نهاية كل سنة إلى رئيس مجلس الدولة يسجل فيه الصعوبات التنفيذ والإشكالات المعينة².

و من ما سبق يتضح أن للقاضي في الغرامة التهديدية سلطة تقديرية واسعة و يرجع هذا إلى طبيعة الغرامة التهديدية كونها تهديدية تحذيرية ، و يرجع أيضا إلى الهدف المتوخى من توقيعها وهو ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، إذ للقاضي سلطة تقديرية في الحكم بالغرامة التهديدية و في تحديد مدتها وله أيضا سلطة في تحديد بدء سريانها وكذا تحديد مقدارها.

الخاتمة

نصت المادة 158 من دستور جزائري لسنة 2016 على "أساس القضاء بمبادئ الشريعة والمساواة. الكّل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسّده احترام القانون." الحقيقة أن هذه المادة وما سبقها واضحة لا غموض فيها ولا إشكال لكن الإشكال وارد في امتناع الإدارة عن التنفيذ الأحكام القضائية الإدارية إذ أن موقف القضاء كان غير مستقر بشأنها شيء الذي حال دون التنفيذ الفعلي لأحكام القضاء الإداري فرغبة المشرع الظاهر للعيان بسده الفراغ القانوني الذي طالما صاحب عدم الاعتراف الصريح للقاضي الإداري وذلك من خلال إدراج الغرامة التهديدية في صلب أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 إلا أن هناك نقص حال دون التنفيذ الفعلي لأحكام وقرارات القضائية الإدارية وفي هذا إطار يمكننا أن نوجز بعض الاقتراحات نوجزها في ما يأتي:

¹ - زين العابدين بلماحي ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية ، رسالة ماجستير ، اختصاص قانون عام ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2007/2008 ، ص 87 .

² أنظر المادة 989 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

- مراجعة الأحكام الخاصة بالغرامة لتهديدية و إدراج مواد تمنح للقاضي الإداري سلطة القضاء بالغرامة التهديدية دون أن يكون ذلك مرتبط بطلب صاحب الشأن أي أن يقضي بها القاضي من تلقاء نفسه وهذا لتحقيق هيبة القضاء .
- تشديد أكثر في عقوبة الغرامة التهديدية وذلك عن طريق رفع من قيمتها المالية .
- إن دور الأساسي للقاضي هو حماية الحقوق والحريات فلا ينتهي بمجرد النطق بالحكم لذا وجب استحداث منصب قاضي التنفيذ على مستوى المحاكم الإدارية يعقد له اختصاص مراقبة تنفيذ الأحكام .
- تفعيل منصب وسيط الجمهورية الذي يعهد له وبصفة جدية مساعدة المنفذ له على تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الإدارة عن طريق تدخله وسعيه الإيجابي لدفع الإدارة على التنفيذ .
- تفعيل نص المادة 138 مكرر من قانون العقوبات الجزائري و مساندها بمواد أخرى تعززها و تساعد على ردع ظاهرة الامتناع عن تنفيذ و التشدد أكثر في عقوبة جنحة استعمال سلطة وظيفية لوقف تنفيذ الحكم و تزويدها بمخالقة التأخر عن تنفيذ الحكم و ذلك لغلق الباب أمام من يسارع بتنفيذ الحكم بعد ما ترفع الدعوى ضده للتملص من العقوبة.

قائمة المصادر والمراجع

أولا المصادر

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996 ، معدل بـ :
- * القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002.
- * القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- * القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- 2- الأمر رقم 156/66 ، المؤرخ في 08 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم ، جريدة الرسمية عدد 49 لصادرة بتاريخ 11 يونيو 1966 .
- 3 - قانون رقم 09/01 ، المؤرخ في 20 يونيو 2001 المعدل والمتمم لقانون العقوبات، الجريدة الرسمية عدد 34 الصادرة بتاريخ 27 يونيو 2001 .

تطور صلاحيات القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

- 4- الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية،
الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 5- قانون 09/08 مؤرخ في 25/02/2008 المتعلق بالقانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة الرسمية
عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008.

ثانيا المراجع

I المراجع العامة

- 1 - ابركان فريدة ، ملتقى قضاة الغرف الادارية حول التعدي ، ديوان الاشغال التربوية سنة 1992.
- 2 - بعلي محمد صغير ، المحاكم الإدارية ، دارالعلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة، عناية سنة 2011.
- 3 - بربارة عبد الرحمن ، طرق التنفيذ من الناحيتين المدنية و الجزائية ، دار بغداد للطباعة و
النشر، الطبعة الأولى ، الجزائر، سنة 2009 .
- 4 - سفيان عبدلي سفيان ، ضمانات إستقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا ، الطبعة الأولى
الجزائر سنة 2011
- 5 - غناي رمضان ، موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على القرار الصادر في
2003/04/08) مجلة مجلس الدولة العدد 4 ، سنة 2003 .

II الرسائل الجامعية

- 1- بلماحي زين العابدين ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة
ماجستير، اختصاص قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2007/2008 .
- 2- قوسطو شهرزاد ، مدى إمكانية توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة – دراسة مقارنة-، رسالة
ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبوبكر بلقايد ، تلمسان، 2009/ 2010.