

الغرامة التهديدية كوسيلة ضغط على الإدارة- دراسة مقارنة.-

Threatening fine as a means of pressure on administration -a comparative study-

أسامة نواصرية	حنان نواصرية*
جامعة 8 ماي 1945 (الجزائر)	جامعة باجي مختار عنابة، (الجزائر)
oussama.nouasria.dz@gmail.com	hanane.nouasria@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2023/06/08 تاريخ القبول: 2024/08/15

● الملخص:

لقد حظي موضوع الغرامة التهديدية في الجزائر باهتمام فقهي كبير، و ذلك راجع لتضمن قانون الإجراءات المدنية السابق أحكاما تنظم الغرامة التهديدية، إلا أن تطبيق هذه الأحكام على المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها كان مرفوضا آنذاك من طرف القضاء الإداري الجزائري كقاعدة عامة تم الخروج عنها في حالات استثنائية. و قد كان هذا الرفض محل انتقاد واسع من طرف أغلبية الكتاب و المختصين في القانون الإداري بالجزائر، إلى أن وضع المشرع الجزائري حدا لهذا الخلاف بموجب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية سنة 2008، حيث نص صراحة على سلطة القضاء الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأوامر الصادرة في مواجهتها، فهي تشكل وسيلة ضغط على الإدارة.

كلمات مفتاحية: القاضي الإداري- الإدارة- الأوامر- عدم التنفيذ- الغرامة التهديدية.

Abstract:

The subject of the threatening fine in Algeria has received significant legal attention, as the previous Civil Procedure Act contained provisions regulating the threatening fine. However, the application of these provisions to disputes in which the administration was a party was rejected by the Algerian administrative judiciary as a general rule, except in exceptional cases. This rejection was widely criticized by the majority of writers and experts in Algerian administrative law, until the Algerian legislator put an end to this dispute by enacting the Civil and Administrative Procedure Act in 2008, which explicitly granted the administrative judiciary the authority to order a threatening fine against the administration to compel it to execute its orders. Therefore, it represents a means of pressure on the administration.

Keywords: Administrative Judge - Administration - Orders - Non-Execution - Threatening Fine.

حتى تكون الأوامر الصادرة في مواجهة الإدارة فعالة يجب أن يكون هناك جزاء على مخالفتها، و أفضل وسيلة لضمان تنفيذ الأوامر من طرف الإدارة هي توقيع غرامة تهديدية عليها، لذلك كان يجب على المشرع بعد اعترافه للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، أن يعترف له بسلطة فرض غرامة تهديدية عليها لضمان تنفيذ هذه الأوامر الصادرة ضدها. و هذا ما اقره كل من المشرعين الجزائري و الفرنسي بموجب المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري¹، و المادة 4-911 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي²، فبناء على هاتين المادتين يستطيع القاضي الإداري بمجرد إصداره لأمره إرفاقه بغرامة تهديدية لضمان حسن تنفيذه. و قد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهجين التحليلي و الوصفي، بالإضافة للمنهج المقارن لأنها عبارة عن دراسة مقارنة بين الجزائر و فرنسا. و تتمثل الإشكالية التي تدور حولها هذه الدراسة في

– ما مدى فعالية نظام الغرامة التهديدية كوسيلة ضغط على الإدارة؟

و سنتناول الاجابة عن هذه الاشكالية في مبحثين، المبحث الاول نتطرق فيه لمفهوم الغرامة التهديدية و شروط توقيعها، و المبحث الثاني نتطرق فيه لكيفية تصفية الغرامة التهديدية.

1. المبحث الأول: ماهية الغرامة التهديدية و شروط توقيعها.

سنتطرق في هذا المبحث لماهية الغرامة التهديدية (المطلب الأول)، و لشروط توقيعها (المطلب الثاني).

1.1 المطلب الأول: ماهية الغرامة التهديدية.

لبيان ماهية الغرامة التهديدية فإننا سنتناول تعريفها و خصائصها (الفرع الأول)، ثم نميزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة (الفرع الثاني).

1. الفرع الأول – تعريف الغرامة التهديدية و خصائصها:

يؤدي مصطلح الغرامة إلى الاعتقاد بأنها عقوبة، و عليه تجدر الإشارة إلى أن القضاء الفرنسي، و حتى التشريع الجزائري قد اعتمد مصطلح التهديد المالي للدلالة على نظام الغرامة التهديدية و ذلك لتجنب أي لبس بينها و بين العقوبة، إلا أن أغلب الاجتهادات القضائية تعتمد مصطلح الغرامة التهديدية رغم الانتقادات الموجه له،³ و يكمن السند القانوني لهذا المصطلح في نص المادة 175 من القانوني المدني، و كذا في المواد 39، 35، 34 من القانون رقم 90/04.⁴ لذلك سنقوم بتعريف الغرامة التهديدية و تحديد خصائصها فيما يلي:

أ. 1. أولا – تعريف الغرامة التهديدية.

¹ – حيث جاء فيها ما يلي: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتجديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

² – و التي جاء فيها ما يلي:

« En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte. »

3- عز الدين مرداسي، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، د.ط، الجزائر، دار هومة، 2008، ص 16.

4- القانون رقم 04/90 المؤرخ في 06/02/1990 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل (ج.ر. رقم 06).

استقر الفقه و القضاء في الجزائر على استعمال مصطلح الغرامة التهديدية للدلالة على التهديدات المالية التي ينطق بها القضاء قصد إلزام الممتنعين عن تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقهم بموجب سندات تنفيذية.⁵

و يتلخص نظام الغرامة التهديدية في "أن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عينا في خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير، مبلغا معينا عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر أو أية وحدة أخرى من الزمن، أو عن كل مرة يأتي عملا يخل بالتزامه وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني أو يمتنع نهائيا عن الإخلال بالالتزام".⁶

و عرفت الغرامة التهديدية في مجال القانون الإداري على أنها: "عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدث، بصفة عامة، مبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، أو التأخر في تنفيذها، الصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص المكلف بإدارة مرفق عام".⁷

أ.2. ثانيا- خصائص الغرامة التهديدية :

تتميز الغرامة التهديدية بجملة من الخصائص نوجزها فيما يلي:

-أنها ذات طابع تهديدي تحكيمي، لكونها تنبه المحكوم عليه إلى الجزاءات المالية التي سوف يتعرض لها إن هو استمر في مقاومة تنفيذ الحكم الصادر ضده ، و أن القاضي يقدرها تقديرا تحكيميا لا يتقيد فيه إلا بمراعاة قدرة المدين على الماطلة والتعنت في التنفيذ، فيقررها بالقدر الذي يراه منتجا في تحقيق غايتها.⁸

- أنها ذات طابع مؤقت و غير ثابت، لأنها متوقفة على تنفيذ الإدارة للأمر القضائي كما انه يجوز للقاضي تعديلها او إلغاؤها في أي وقت، و هي لا تكون نهائية و ثابتة إلا بعد تصفيتها.⁹

-أنها تقدر عن كل وحدة من الزمن، فلا يمكن تحديد مقدارها الإجمالي لأن ذلك متوقف على مدى تأخر المدين عن تنفيذ التزامه،¹⁰ و يمكن أن تقدر الفترة الزمنية بالساعة أو باليوم أو بالأسبوع أو بالشهر.¹¹ و غالبا ما تحدد الوحدة الزمنية للغرامة التهديدية باليوم.¹²

ب. الفرع الثاني- تمييز الغرامة التهديدية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

يمكن أن يختلط مفهوم الغرامة التهديدية مع غيرها من المفاهيم المشابهة لها كالتعويض و الغرامة الجزائية لهذا وجب تمييزها عنهم:

ب.1. أولا- تمييز الغرامة التهديدية عن التعويض:

5- رمضان غنائي ، قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة مجلس الدولة العدد09، سنة 2009، ص146.

6- عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، الطبعة الثالثة، لبنان، منشورات الحلبي، 2005، ص807.

7- محمد أحمد منصور، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الاداري الصادر ضد الادارة ، المرجع السابق، ص16.

8- مايا دقايشية، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية (دراسة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري)، مجلة الفقه و القانون، العدد الثامن، جوان2013، مجلة إلكترونية على الموقع: www.Majalah.New.ma، ص167.

9- انظر: نص المادة 911-6 و 911-7 من ق.ع. الفرنسي و المادة 984 من ق.م.ا. الجزائري.

10- عز الدين مرداسي، المرجع السابق، ص15.

11- رمضان غنائي ، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ08-04-2003 ملف رقم: 014989)، مجلة مجلس الدولة، العدد4، سنة 2003، ص147.

12- شفيقة بن صاولة، اشكالية تنفيذ الادارة للقرارات القضائية الادارية - دراسة مقارنة-، د.ط، الجزائر، دار هومة، 2010، ص287.

إن مفهوم التعويض يتميز تماما عن مفهوم الغرامة التهديدية،¹³ حيث يكون الهدف من التعويض هو تعويض الضرر الذي لحق بالشخص من جراء التأخر في التنفيذ أو عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر لصالحه، و يكون التعويض بصورة كلية أو إلى أقصى حد ممكن، أما الهدف من الغرامة التهديدية فهو ضمان تنفيذ هذا الحكم،¹⁴ لان الغرامة التهديدية قبل تصفيتها تكون لها دور تحديدي و تحذيري للإدارة من الالتزامات المالية التي ستقع على عاتقها في حال امتناعها عن التنفيذ، أما بعد تصفيتها فهي تصبح جزاء يوقع على الإدارة لتأخيرها في التنفيذ أو لعدم تنفيذها الكلي أو الجزئي للأمر القضائي الصادر في مواجهتها من طرف القاضي الإداري.

- وكذلك تتميز الغرامة التهديدية عن التعويض من حيث تقدير القيمة، لان القاضي عند تقديره للتعويض مقيد بالقواعد القانونية المنصوص عليها في المادة 182 من القانون المدني¹⁵، و التي تلزمه بأن يراعى عند تقديره للتعويض ما لحق الدائن من خسارة و ما فاتته من كسب، و على العكس من ذلك فإن القاضي الإداري يتمتع بحرية تامة عند تقديره للغرامة التهديدية فهو غير مقيد بأي قواعد أو شروط.¹⁶

ب. 2. ثانيا- تمييز الغرامة التهديدية عن الغرامة الجزائية:

من أوجه التشابه بينهما هو أن كلاهما يصدر عن القضاء، و من أوجه الاختلاف بينهما هو القاضي الذي يأمر بهما، فالغرامة التهديدية يأمر بها القاضي الإداري إذا كان النزاع إداري و القاضي العادي إذا كان النزاع عادي، أما الغرامة الجزائية فيأمر بها القاضي الجزائي في الدعوى الجزائية. كما أن الغرامة التهديدية هي عبارة عن وسيلة إكراهية مالية، بينما الغرامة الجزائية هي عبارة عقوبة جزائية،¹⁷ بالإضافة إلى أن الغرامة الجزائية نهائية أما الغرامة التهديدية فهي مؤقتة و لا تكون نهائية إلا بعد تصفيتها من طرف القاضي.¹⁸

1.2 المطلب الثاني- شروط توقيع الغرامة التهديدية:

باستقراء و تفحص النصوص القانونية التي تشكل الإطار القانوني للغرامة التهديدية في التشريعين الجزائري و الفرنسي، يتبين لنا وجود شروط يجب على القاضي الإداري أن يتحقق من توافرها قبل ممارسة سلطته في الأمر بالغرامة التهديدية و هي:

أ. الفرع الأول- تقديم طلب لتوقيع غرامة تهديدية:

¹³ - و هذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة 982 من ق.م.أ و التي جاء فيها " تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر".

- و أكدته كذلك المشرع الفرنسي في المادة 911-6 من ق.ع.أ و التي جاء فيها:

"Elle est indépendante des dommages et intérêts.....L'astreinte est provisoire ou définitive."

14- محمد أحمد منصور، المرجع السابق، ص 16.

و- عز الدين مرداسي، المرجع السابق، ص 18.

15 - الأمر رقم 75-58 المؤرخ 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، (ج.ر. رقم 78) المعدل و المتمم.

16- و هذا ما يتجلى من نص المادتين 984 و 985 من ق.م.أ الجزائري، وكذلك نص المادتين 911-7 و 911-8 من ق.ع.أ الفرنسي.

17- عز الدين مرداسي، المرجع السابق، ص 17.

18- انظر: نص المادة 911-6 من ق.ع.أ الفرنسي.

من المبادئ الإجرائية العامة التزام القاضي بطلبات الخصوم و نفس الشيء بالنسبة للغرامة التهديدية،¹⁹ حيث يشترط لتوقيع الغرامة التهديدية تقديم طلب من صاحب الشأن، للجهة القضائية التي صدر عنها الأمر القضائي الاستعجالي المراد تنفيذه، وهذا ما يتجلى من نص المادة 981 من ق ام ا،²⁰ وكذلك نص المادة 987 من نفس القانون.²¹

و يبقى للقاضي الاداري الجزائري السلطة التقديرية في توقيع الغرامة التهديدية من عدمه، و يتجلى ذلك من صياغة نص المادة 981 من ق.إ.م.إ حيث استعمل المشرع عبارة "يجوز لها" و ليس عبارة "يجب عليها"، و هذا دليل على أن المحكمة تحكم بما متى قدرت أنها لازمة لإكراه الإدارة على اتخاذ التدابير المطلوبة، و أنها ليست ملزمة بالأمر بما متى طلبت منها، حتى لو ثبت عدم تنفيذ الإدارة لأوامرها، و بهذا يكون المشرع قد منح للقاضي الاداري حرية واسعة في تقدير إلزامية توقيع الغرامة التهديدية.

و بالنسبة للمشرع الفرنسي فانه اشترط كذلك تقديم طلب صريح و محدد من ذوي الشأن لتوقيع الغرامة التهديدية،²² كما ان قاضي الاستعجال الفرنسي يملك سلطة تقديرية للنطق بالغرامة التهديدية، و يتخذ قراره بفرض الغرامة حسب الظروف المحيطة بكل دعوى، فهو ليس ملزم دوما بالنطق بها و إنما يلجأ لها إذا خشي الاصطدام بمقاومة الإدارة. و في حال عدم توفر هذا العنصر، لا ينطق بالغرامة التهديدية بل يستطيع ان يؤكد بشكل صريح بسبب تواجد ضمانات من طرف الإدارة أثناء الجلسة، انه ليس هناك مجال لإرفاق الغرامة التهديدية بهذا الأمر، و في الواقع انه من النادر جدا أن ينطق قاضي الاستعجال بالغرامة التهديدية مرفقة بالأوامر التي يصدرها.²³

و منه فان القاضي الإداري لا يأمر بالغرامة التهديدية إلا إذا قَدَّر أنها لازمة لتنفيذ ما أمر به من تدابير،²⁴ غير أن إعطاء القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في الأمر- بالغرامة التهديدية، سيفتح مستقبلا بابا آخر لتضارب الآراء و الإشكالات، خاصة و أن السلطة التقديرية للقضاة غير خاضعة للرقابة.²⁵

و إذا كان المشرع قد منح للقاضي حرية تقدير إلزامية الغرامة التهديدية، و لم يقيد سلطته في الأمر بما كلما طلب منه ذلك، فانه في حالة قبول الطلب و الحكم بالغرامة التهديدية يتمتع القاضي أيضا بحرية تحديد قيمة الغرامة التهديدية و معدّلها المالي المتغير، حيث لا يتقيد القاضي الإداري

¹⁹ - غنية نزلي، سلطة قاضي الحماية المستعجلة للحريات الأساسية في الأمر بالغرامة التهديدية كضمانة لتنفيذ أحكامه (أوامره)، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي، عدد 10، جانفي 2015، ص 126.

²⁰ - و التي جاء فيها: " في حالة عدم تنفيذ أمر او حكم او قرار قضائي، و لم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدّها و يجوز لها تحديد اجل للتنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية."

²¹ - و التي جاء فيها: " لا يجوز تقديم طلب الى المحكمة الادارية من اجل الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي و طلب الغرامة التهديدية لتنفيذه....."

²² - انظر: نص المادة L914 من ق ع ا الفرنسي.

²³ - Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Ferdinand Mélin-Soucrmanien, Annabelle Pena, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, Droit des libertés fondamentales, 7 édition, Paris, Dalloz, 2016, p531.

²⁴ - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الادارية ضد الادارة العامة، د.ط، دار هومة، الجزائر، د.ت، ص182.

²⁵ - كمال فتحي دريس، سلطة القاضي الاداري في الأمر بالغرامة التهديدية لحماية الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الاداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، يومي 28-29 أفريل 2010، ص6.

بطلبات ذوي الشأن و لا بالضرر الذي لحق بالمحكوم لمصلحته من جراء عدم التنفيذ، لان الهدف من الغرامة التهديدية هو الضغط على الإدارة لتنفيذ ما يصدره القضاء الإداري ضدها.²⁶

و نستنتج من هذا الشرط بان سلطة قاضي الاستعجال الإداري -الجزائري و الفرنسي- في الأمر بالغرامة التهديدية هي سلطة غير مباشرة، و هذا لأنها مرهونة بتقديم طلب من ذوي الشأن.

ب. الفرع الثاني - الامتناع عن التنفيذ من طرف الإدارة:

يستخلص هذا الشرط من نص المادة 981²⁷ و المادة 987²⁸ من ق.ا.م.ا. الجزائري، و من نص المادة L914²⁹ من ق.ع.ا. الفرنسي. و يكون رفض التنفيذ بأن تخالف الإدارة الالتزام الواقع على عاتقها سواء كان التزام بتنفيذ عمل أو التزام بالامتناع عن القيام بعمل،³⁰ و الذي يلزمها به الأمر الاستعجالي المهور بالصيغة التنفيذية و المراد تنفيذه. و يجب أن يتم إثبات حالة الامتناع عن التنفيذ أو حالة مخالفة الالتزام بواسطة القائم بالتنفيذ،³¹ و هو المحضر القضائي و ذلك بإعداده محضر رسمي يثبت فيه رفض التنفيذ من قبل الإدارة.

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد اشترط بموجب المادة 987 من ق.ا.م.ا. أن يقدم طلب الغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بعد فوات اجل ثلاثة أشهر تسري من تاريخ التبليغ، و في حالة تقديم تظلم للإدارة من أجل التنفيذ يبدأ هذا الأجل المحدد من تاريخ صدور قرار رفض التظلم.³² و قد استثنى المشرع الجزائري الأوامر الاستعجالية من هذا الشرط و أجاز تقديم الطلب بشأنها بدون أجل.

2. المبحث الثاني: كيفية تصفية الغرامة التهديدية .

في حالة ما إذا امتنعت الإدارة امتناعا كلياً أو جزئياً، أو تأخرت في تنفيذ الحكم رغم صدور الحكم بالغرامة التهديدية، فإنه يجوز للمحكوم لصالحه أن يلتجأ للجهة القضائية التي أصدرت الأمر بالغرامة التهديدية لتصفيتها. فتصفية الغرامة التهديدية هي المرحلة الثانية لتوقيع الغرامة التهديدية، و تكون عندما يظهر الموقف السلبي للإدارة المحكوم عليها من التنفيذ ، و ذلك بإصرارها و تصميمها على الامتناع عن تنفيذ الأمر الموجه لها .

2.1. المطلب الأول- الجهة القضائية المختصة بالتصفية:

²⁶ - حمزة نقاش، إجراءات و سلطة القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، عدد49، المجلد أ، ص، جوان 2018، ص 97.

²⁷ - حيث جاء فيها ما يلي: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك ، بتحديد أجل للتنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية".

²⁸ - و التي جاء فيها: "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".

²⁹ - « En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte. »

³⁰ - لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الادارية -وسائل المشروعية-، الطبعة الثالثة، الجزائر، دار هومة، 2007، ص494.

³¹ - رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، المرجع السابق، ص151.

³² - انظر: نص المادة 988 من ق.ا.م.ا.

القاعدة طبقا للمادة 983 من ق.إ.م.إ هي أن القاضي الذي حكم بالغرامة هو الذي ينبغي له الاختصاص بتصنيفها دون التفرقة في هذا الشأن بين قاضي الموضوع و قاضي الأمور المستعجلة، و بين الأحكام الصادرة بالغرامة التهديدية عن المحاكم الإدارية و القرارات الصادرة عن مجلس الدولة.³³ و نفس الشيء في فرنسا فالقاضي الذي ينطق بالغرامة هو الذي له سلطة تصنيفها طبقا للمادة 911-7 من ق.ع.إ.³⁴ و هذا مفاده أن جميع الجهات القضائية التي أصدرت أحكاما بالغرامة التهديدية تختص بتصنيفها، أي أن الجهة المختصة بالحكم بالغرامة التهديدية هي نفسها التي تختص بتصنيفها.³⁵ فالحكم بالغرامة التهديدية هو إجراء مؤقت، كما أنه حكم غير نهائي طالما أن القاضي يتدخل لتصفية الغرامة و مراجعتها، و بالتالي فهو لا يحوز حجية الحكم المقضي فيه، لكونه ليس حكما قطعيا.³⁶

2.2 المطلب الثاني- كيفية تقدير المبلغ المصفى:

إن التصفية النهائية للغرامة التهديدية شيء متروك لسلطة القاضي الإداري حيث متى امتنعت الإدارة عن التنفيذ سواء الكلي أو الجزئي أو حتى في حالة التأخر في التنفيذ، فهنا وجب على القاضي الإداري تصفية ما حكم به تصفية نهائية و ذلك لتحديد المبلغ النهائي، و هذا ما نصت عليه المادة 983 من ق.إ.م.إ الجزائي و المادة 911-7 من ق.ع.إ. الفرنسي.

و تصفية الغرامة التهديدية في فرنسا، يمكن أن يقوم بها القاضي الإداري الاستعجالي من تلقاء نفسه، أو بطلب من احد الأطراف، و إذا كانت التصفية بطلب من الأطراف فلا بد ان تكون في جلسة علنية.³⁷

كما تجدر الإشارة إلى انه يمكن للقاضي أن يرفض طلب التصفية المقدم له بموجب أمر مسبب، إذا اتضح له أنه غير مقبول أو غير صحيح، و هذا حسب ما جاء في المادة 522-3 من ق.ع.إ.³⁸

و إذا قام القاضي الإداري بتصفية الغرامة التهديدية من تلقاء نفسه، أي دون طلب و تبين له انه ليس هناك داعي لتصفى فانه لا يعقد جلسة، فالتصفية تابعة لعدم تنفيذ الامر في الاجل المحدد، فاذا تم تنفيذه فليس هناك مجال لتنفيذها.³⁹

33- مايا دقايشية، المرجع السابق، ص175.

34 - « En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée.

Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation.

Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.

35- عز الدين مرداسي، المرجع السابق، ص148.

36- بحجة عفيف، سلطات القاضي الإداري في مواجهة الادارة أثناء تنفيذ الأوامر والقرارات القضائية الصادرة ضدها في مجال حماية الحريات الأساسية، للملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، 28- 29 أبريل 2010، ص09.

37 - Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Annabelle Pena, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, op-cit, p 533.

38- Article L 522-3 : « Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1».

39 - Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Annabelle Pena, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, op-cit, p 533.

و قد أكد المشرع الفرنسي على ان الغرامة التهديدية نوعان مؤقتة او نهائية، و انه يجب اعتبارها مؤقتة ما لم تحدد الجهة القضائية المختصة طابعها النهائي.⁴⁰

حيث يقصد بالغرامة التهديدية المؤقتة ما يصفية القضاء من مبلغ الغرامة التهديدية المترتب عن التأخير في التنفيذ مع الإبقاء على الغرامة التهديدية سارية المفعول، فالهدف منها هو دفع المحكوم عليه للمسارعة في التنفيذ. أما الغرامة التهديدية النهائية فيقصد بها ما يصفية القضاء بشكل نهائي بعد توقيف سريان الغرامة التهديدية، نظرا لإصرار الإدارة على الامتناع عن التنفيذ و اتضاح موقفها السلبي اتجاه الأمر او القرار القضائي .

و لم يحدد مشرع الجزائري العناصر التي يتم على أساسها تقدير المبلغ النهائي المصفي، و قد وسع من سلطة القاضي الإداري بمنحه صلاحية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة عندما تكون في مرحلتها المؤقتة، و هذا حسب ما نصت عليه المادة 984 من ق.إ.م.إ.⁴¹ وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي، فقد منح للقاضي الإداري سلطة تقديرية في تقدير قيمة الغرامة،⁴² حيث يجوز له تخفيض قيمة الغرامة التهديدية المؤقتة أو إلغائها حتى في حالة عدم الأداء الملحوظ من طرف الإدارة، بينما لا يمكنه تعديل قيمة الغرامة التهديدية النهائية بعد تصنيفها، إلا إذا ثبت أن عدم التنفيذ كان ناتجا عن حادث عرضي او قوة قاهرة.⁴³

و من الحالات التي تستدعي تخفيض مبلغ الغرامة أن يتبين للجهة القضائية أن التنفيذ جاري، و هو ما يثبت حسن نية الإدارة، و من حالات الضرورة التي تستدعي إلغاء الغرامة التهديدية أن يتبين لذات الجهة استحالة التنفيذ العيني للحكم أو القرار أو الأمر القضائي.⁴⁴ غير أن حرية القاضي في تصفية الغرامة التهديدية يرد عليها استثناء و هو عدم جواز الزيادة في المبلغ النهائي المصفي، طالما أن المشرع أتاح له سلطة التخفيض أو الإلغاء إذا أصرت الإدارة على عدم التنفيذ أو كان لها عذرا، أما في حالة ما إذا لم يكن لها أي عذر جاز له الحكم بها كلية دون أن يكون له سلطة الزيادة فيها، لأنه في هذه الحالة يقوم على توقيع التهديد الذي سبق القضاء به.⁴⁵

و قد أتاحت المادة 985 من ق.إ.م.إ. للقاضي الإداري سلطة تقرير عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر و أن تأمر بدفعه للخزينة العمومية،⁴⁶ غير أن القانون لم يحدد أي معيار لهذا الاقتطاع تاركا ذلك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري.⁴⁷

2.3. المطلب الثالث-آثار تصفية الغرامة التهديدية:

بصدور حكم التصفية تنتهي خصومة الغرامة التهديدية لتثار إشكالية تنفيذ هذا الحكم في مواجهة الشخص المعنوي العام الصادر ضده.⁴⁸

⁴⁰ - Article L911-6 de code de justice administrative : «L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts.»

⁴¹- Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevoontian, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Annabelle Pena, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, op-cit, p 532.

⁴²- Article L 911-7 de code de justice administrative : « Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée. »

⁴³- عبد القادر عدو ، المرجع السابق، ص182.

⁴⁴- مايا دقايشية، المرجع السابق، ص175.

⁴⁵- عمر حدي باشا، طرق التنفيذ، د.ط، دار هومة، الجزائر، 2012، ص68.

⁴⁶- مايا دقايشية، المرجع السابق، ص176.

⁴⁷- المرجع نفسه، ص176.

و لما كان الحكم المتضمن تصفية الغرامة التهديدية ما هو إلا حكم إلزام بدفع مبلغ مالي محدد القيمة، فإن تنفيذه يتم طبقاً للمادة 986 من ق.إ.م.إ.، و التي تحيل إلى الأحكام التشريعية السارية المفعول، و هو القانون رقم 91-02⁴⁸.
و الذي بناءً على أحكامه يتولى أمين الخزينة العمومية تسديد المبالغ المحكوم بها في أجل لا يتجاوز 3 أشهر منذ إيداع طلب التحصيل على مستوى الخزينة.⁴⁹

و هذا ما دفع ببعض لطرح التساؤل التالي:⁵⁰ ما مدى تأثير الغرامة التهديدية على المال العام ؟

و هذا لأنها في النهاية ستتحول إلى إلزام بدفع مبلغ مالي، و في حالة استمرار الإدارة في رفضها و امتناعها عن دفع هذا المبلغ سوف يدفع من حساب الخزينة العمومية.

غير أنه من جهة أخرى فإن النص على الغرامة التهديدية سيفعّل من نظام المسؤولية المالية للموظف، و المقرر في الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة⁵¹.

حيث نصت المادة 88 الفقرة رقم 11 منه على ما يلي:

" تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها..... يمكن للمجلس في هذا الإطار أن يعاقب على:.....

11- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء".

و حتماً فإن سلطة المجلس في توقيع الغرامات المالية جزاءً على هذه المسؤولية، كما هو الحال في القانون الفرنسي سيكون أشبه بفُرْاعة لكل موظف يحاول الإخلال بالتزامه في تنفيذ أحكام القضاء، خاصة تلك الصادرة ضد الإدارة العامة.⁵²

و مما لا شك فيه أن سلطة القاضي الإداري في الحكم بالغرامة التهديدية، جاء لتدعيم سلطته في إصدار أوامر إلى الإدارة، ذلك أن الغرامة التهديدية تهدف أصلاً إلى احترام الإدارة لما يوجهه لها القاضي الإداري من أوامر. فلا فائدة من توجيه القاضي أوامر للإدارة إذا لم يكن يملك سلطة إكراهها على تنفيذ أوامره.⁵³

و ما يستخلص مما سبق هو أن القاضي لا يأمر بالغرامة التهديدية، إلا إذا قدّر أنها لازمة لتنفيذ ما أمر به.

● خاتمة:

⁴⁸ - القانون رقم 91-02 المؤرخ في 8 جانفي 1991 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء (ج.ر. رقم 2).

⁴⁹ - أنظر المواد 08.07.06 من قانون 91-02.

⁵⁰ - ميلود مباركي، دور الغرامة التهديدية في حماية الحريات الأساسية وأثرها على المال العام، الملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، يومي 28 و 29 أفريل 2010، ص 03.

⁵¹ - الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة (ج.ر. رقم 39) المعدل والمتمم .

⁵² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 183.

⁵³ - رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، المرجع السابق، ص 157.

و في ختام هذه الدراسة يمكننا القول بان سلطة القاضي الإداري في الحكم بالغرامة التهديدية جاء لتدعيم سلطته في إصدار أوامر للإدارة، ذلك أن الغرامة التهديدية تهدف أصلا إلى احترام الإدارة لما يوجهه لها القاضي الإداري من أوامر، و لاستخدامها كجزاء في حالة عدم التنفيذ من قبل الإدارة، و منه فان الغرامة التهديدية تمثل وسيلة تحديد للإدارة، لمنعها من عدم التنفيذ، فهي تسمح بممارسة ضغط على الإدارة ، لأنها سوف تفكرها في الغرامة المالية التي ستلحقها إذا لم تنفذ الأمر الموجه لها. فالهدف من الغرامة التهديدية هو التغلب على كل مقاومة من الإدارة، لذلك فانه في حالة ما إذا شك القاضي الاستعجالي بأن الإدارة يمكنها أن تقاوم أمره، فانه يقوم بإرفاق هذا الأمر بغرامة تهديدية، و على هذا الأساس تكون الغرامة التهديدية وسيلة لعدول الإدارة عن الامتناع عن التنفيذ. و يلجأ القاضي إلى هذه الوسيلة غالبا لتفادي تماطل الإدارة او عدم رغبتها في تنفيذ أوامره. كما ان فرض الغرامة عند صدور الأمر او الحكم و قبل إبداء الإدارة موقفها من التنفيذ يؤثر على اختيار هذه الأخيرة، حيث يدفعها للالتزام بمضمون الأمر لان هناك تحديد لها بتوقيع غرامة، إلا أن هذه الغرامة لا تكون فعلية إلا في حال عدم التنفيذ.

و من خلال هذه الدراسة فإننا توصلنا الى النتائج التالية:

- لقد منح المشرعين الجزائري و الفرنسي للقاضي الإداري حرية تقدير مدى إلزامية فرض الغرامة التهديدية، و لم يلزمه بالأمر بها كلما طلب منه ذلك.
- إن الغرامة التهديدية قبل تصفيتها تكون لها دور تحديدي و تحذيري للإدارة من الالتزامات المالية التي ستقع على عاتقها في حال امتناعها عن التنفيذ، أما بعد تصفيتها من قبل القاضي الإداري- في حالة عدم التنفيذ أو في حالة التأخير في التنفيذ-، فهنا تصبح جزاءا يوقع على الإدارة لعدم احترامها للأوامر الصادرة في مواجهتها من قبل القاضي الإداري.
- إن النصوص القانونية المنظمة للغرامة التهديدية قد منحت سلطة تقديرية واسعة للقاضي الإداري عند تصفيتها إلى حد يجوز له تخفيضها أو إلغائها، كما له أن يقرر عدم دفع جزء منها إلى المدعي، وهذا قد ينعكس سلبا على الهدف المرجو منها، ألا وهو ردع الإدارة.
- و من خلال هذه الدراسة فإننا نقترح ما يلي:
- تقييد سلطة القاضي الإداري عند تصفية الغرامة التهديدية و عدم السماح له بإلغائها، حتى لا يتساهل مع الإدارة و تتمادى هذه الأخيرة في تماطلها و تعنتها عند التنفيذ.