سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09.

أسامة جفالي باحث الدكتوراه جامعة البليدة

ملخص:

بعدما كان موقف القاضي الإداري يتّسم بالتذبذب بخصوص مسألة الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، وذلك بالرغم من عدم وجود نص يمنعه من ذلك، وفي ظل الانتشار المتنامي لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، تدخل المشرع الجزائري وخوله تلك السلطة بمقتضى قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2008، فأصبح يتمتع بصلاحيات واسعة في هذه المسألة، تمكنه من التحكم في المنازعة الإدارية حتى بعد النطق بالحكم، وذلك من خلال ملاحقة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ عن طريق التهديد المالي، خاضعة بذلك لذات التهديدات والوسائل الإكراهية التي يخضع لها الفرد العادي.

Résumé:

Après qu'il a été le juge administratif doit s'abstenir automatiquement à ce sujet menaçant amendes contre l'administration, même si il n'y a aucune disposition l'empêche de cela, et à la lumière de propagation du phénomène croissant de l'administration de l'abstinence sur la mise en œuvre des décisions judiciaires rendues contre eux, l'intervention du législateur algérien et mandaté par l'autorité en vertu du Code de procédure civile et administrative 2008 , apportant jouit de larges pouvoirs en la matière, étant en mesure de contrôler le contentieux administratif, même après le verdict, et par la poursuite de l'abstention administration pour la mise en œuvre par la menace financière, donc soumis aux mêmes menaces et moyens coercitifs que ceux de l'individu.

مقدمة:

الأصل أن قرارات الإلغاء تنفذ طوعا واختيارا، غير أن المحكوم ضده -الإدارة في أغلب الأحيان- قد يمتنع عن التّنفيذ تحت مختلف الذرائع، مما يستوجب حمله على التّنفيذ بالوسائل الجبرية التي كفلها المشرّع[1]، وتعتبر الغرامة التهديديّة أهمّ هذه الوسائل بلا منازع.

تعدّ الغرامة التّهديديّة تنبيها للإدارة بالتزاماتها الأساسية، والمتمثّلة بوجه عام في احترام مضمون حجيّة الشّيء المقضي فيه، مع إلباس هذا التّنبيه ثوب التحذير الرسمي، وهو العقوبة الماليّة أو الجزاء المالي[2]، ويأمر بها القاضي الإداري سواء تلقائيّا مقترنة بالحكم الأصلي

1- بوضياف عمار، "تنفيذ تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية في القانون الجزائري"، مداخلة مقدمة ضمن برنامج القضاء الإداري، الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية 2008، غير منشور ، ص 5.

2- قصري محمد، تنفيذ الأحكام الإدارية،الغرامة التهديدية، مقال منشور على الانترنت، ص5، www.majalah.new

www.manaraa.com

في دعوى الإلغاء، أو بناءا على طلبه من المدّعي، فيكون الأمر بها لاحقا لهذا الحكم، وعليه يثور التساؤل حول الوضع في الجزائر، وعن مدى قدرة أو سلطة القاضي الإداري الجزائري توجيه أوامر متضمّنة غرامة تهديدية في مواجهة الإدارة.

لقد اتجه المشرع الجزائري إلى تبني فكرة جواز الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، بعدما كان كانت هذه السلطة موضوع جدل فقهي وعدم استقرار قضائي، فكان ذلك إبتداء بتكريس سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التّهديدية ضد الإدارة (مطلب أول)، ثم تبيان نطاق سلطته في الأمر بها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تكريس سلطة الأمر بالغرامة التّهديديّة:

كما سبقت الإشارة إليه، فإن مسألة تخويل القاضي الإداري سلطة الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة كانت نتيجة لخلفيات معينة، دفعت بالمشرع إلى تبني هذه المسألة (فرع أول)، وتأسيسا على ذلك فقد مكّن هذا الأخير القاضي الإداري من سلطات واسعة في مسألة الأمر بالغرامة التّهديدية ضد الإدارة (فرع ثان)، إلّا أن هناك شروط معيّنة ينبغي توافرها لإعمال هاته السّلطات (فرع ثالث).

الفرع الأول- أسباب تقنين الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة:

يلاحظ أن دور القضاء يتضاءل بعد إصدار الحكم في القضية المعروضة عليه، فالقاضي الإداري لا يتحكّم في مآل أحكامه[1]، لأنه ليس المخول بتنفيذ ما يصدره من أحكام[2]، إلى جانب الوضع الخاص الذي تتمتّع به الإدارة بمقتضى الكثير من النصوص القانونية، ففي الوقت الذي سكت المشرّع عن تبيان طرق وكيفيات تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدّ الإدارة[3] وكيفيّة إلزامها بهذا التنفيذ، برزت مظاهر امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، وتحت مختلف الذرائع.

إنّ مركز الإدارة السّامي والمتميّز، يؤهّلها لممارسة سلطتها التّقديرية في وضع الحدود التي لا يجب على القاضي الإداري أن يتعدّاها أثناء ممارسة رقابته عليها، متسلّحة في ذلك بالامتيازات التي تخوزها، إضافة إلى أهمية وخطورة وجسامة المسؤوليات التي تتحمّلها، خاصّة

1- بوبشير محند أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2006، ص 335.

2- ليلى زروقي، "صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا"، نشرة القضاة، مديرية البحوث لدى وزارة العدل، العدد 54- 1996، ص 187.

3- خلف فاروق، "الآثار القانونية و الجزاءات المترتبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام"، مجلة البحوث والدراسات، المركز الجامعي الوادي، العدد السابع 2009، ص 202.

www.manaraa.com

في الأزمات والظروف غير العادية[1]، ممّا يبرر سلطة الملائمة في اختيارها للإجراءات والتدابير اللازمة لذلك، بما فيها مسألة تنفيذ الأوامر والقرارات القضائية، ودون استشارة أو حتى إعلام أي جهة بما في ذلك القاضي الإداري.

انطلاقا من هذا الوضع، فإن ما يفسّر تقنين الغرامة التّهديديّة هو الانتشار الواسع والخطير لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء المهورة بالصّيغة التّنفيذيّة، حيث وصل الأمر إلى حد رفض تنفيذ قرارات قضائية صادرة عن مجلس الدّولة باعتباره يشغل قمة الهرم القضائي في المادّة الإدارية[2]، مما يمس بأبرز سمات دولة القانون، أضف إلى ذلك، الموقف المتذبذب للاجتهاد القضائي من مسألة إمكانيّة الأمر بها تجاه الإدارة، وذلك على مستوى كل من الغرفة الإداريّة بالمحكمة العليا سابقا[3]، وكذلك مجلس الدّولة فيما بعد[4]، وهذا الموقف يناقض تماما نص كل من المادة 340 و471 من قانون الإجراءات المدنية السابق الذي ينص على جواز ذلك، لكون هاتين المادتين تتعلقان بكيفيات التنفيذ عامة بما في ذلك التنفيذ ضد الإدارة.

من المسلّم به أنّ القانون الإداري لم يعد قانونا اجتهاديا فحسب، أين يظهر فيه التّعاون بين المشرّع والقاضي الإداري[5] لوضع تلك القواعد الاجتهادية ضمن نصوص قانونية محددة بل عندما وجد المشرّع حاجة القاضي الإداري لتوجيه أوامر للإدارة، وإلحاح جانب كبير من الفقه[6] بل والقضاة أنفسهم[7] على ذلك، تصدّى لهذه المسألة.

1- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2007، ص 171.

2- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2009، ص 224.

3- أنظر على سبيل المثال:

- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، صادر بتاريخ 14 ماي 1995، المجلة القضائية، العدد الثاني 1997، ص 85.

- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 115284، صادر بتاريخ 13 أفريل 1987، المجلة القضائية، العدد الأول 1989، ص193.

4- أنظر:

- قرار مجلس الدولة رقم 014989، صادر بتاريخ 08 أفريل 2003، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث 2003، ص 178.

- قرار مجلس الدولة رقم 19117، صادر بتاريخ 12 جوان 2002، غير منشور، أشارت إليه: بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، دار هومه، الجزائر 2010، ص 322.

5- Roland DEBBASCH, "Le juge administratif et l'injonction : La fin d'un tabou", La Semaine Juridique, Ed Générale N° 16, 17 Avril 1996, I 3924, p 6.

6- يعيش تمام آمال، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2012، ص277.

7- صرحت رئيسة مجلس الدولة: "أن هناك صمت فيما يخص النصوص القانونية التي تخول للقاضي الإداري صلاحية إصدار أوامر للإدارة، وأن الضرورة ملحة للإجابة عن هذا الإشكال، حتى يتمكن القضاة من إصدار قراراتهم"، أنظر: يومية الخبر بتاريخ 03 جوان 2007، ص 7.

www.manaraa.com

إن كل هذه العوامل أدّت بالمشرّع إلى تبنّي فكرة جواز الأمر بالغرامة التّهديديّة ضد الإدارة من قبل القاضي الإداري، لحملها على تنفيذ القرارات القضائية، وذلك بمقتضى قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1].

إلى جانب العوامل الداخلية المذكورة أعلاه، التي أدّت بالمشرّع الجزائري إلى تقنين سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، نجد تأثر المشرّع بما حدث في فرنسا من خلال التحول التاريخي لموقف المشرع الفرنسي في هذه المسألة ابتداء من قانون 80-539، مرورا بقانون 95-125، ووصولا إلى قانون 2000-387، وكل هذه النصوص حملت خوّلا تدريجيا في إقرار سلطة القاضي الإداري في فرنسا في توجيه الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة[2].

أما بخصوص مسألة دستورية تلك السلطة، فقد أكّد المجلس الدّستوري الفرنسي أنّ الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه الأوامر للإدارة، لا يعدّ خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وإنّما هو من مقتضيات تفعيل دوره في تنفيذ ما يصدره من أحكام على نحو يستوجبه مبدأ خضوع الدّولة للقانون، ممّا يؤكّد عدم تعارض ذلك مع أيّ نصّ دستوريّ[3].

الفرع الثاني: مدى سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التّهديدية ضد الإدارة:

إنّ أبرز ما تتميز به الغرامة التهديدية الطابع التحكمي، وما ينجر عن ذلك من تمتّع القاضي الإداري بسلطات ذات طابع تقديري محض، فهو يملك سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض طلب الأمر بالغرامة التّهديدية من المحكوم له؛ فحتى لو ثبت لديه امتناع الإدارة عن التّنفيذ فهو غير ملزم بالأمر بها بمجرد طلبها[4]، كما أنه هو من يملك تقدير النطق بها في الحالة التي يخلّ فيها الإدارة بمقتضيات التّنفيذ، حيث أنّ له أن يقدّر جدواها ومدى ملاءمة الحكم بها طبقا لظروف ووقائع الحال[5]، فلا مقياس في هذا الشأن إلا بالقدر الذي يرى فيه القاضي الإداري أن الأمر بالغرامة التّهديدية منتج في تحقيق الغاية من اللجوء إليها[6] وهي إخضاع الإدارة للتنفيذ.

1- وذلك في المواد من 980 إلى 987 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

2- للمزيد من التفصيل حول الوضع في فرنسا، راجع:

Fabrice MELLERAY, La distinction des contentieux est-elle un archaïsme ?, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, N° 30, 25 Juillet 2005, 1296, p 53.

3- أبو يونس محمد باهي، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، الطبعة الثالثة 2012، ص 45.

4- Michel LASCOMBE, "Application de l'injonction et de l'astreinte juridictionnelles dans l'hypothèse du refus d'abroger un décret", La Semaine Juridique, Ed Générale N° 25, 18 Juin 1997,II 22866, p 5.

5- الخلايلة محمد علي، "أثر النظام الإنجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري"، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 39، العدد الأول 2012، ص 212.

6- السنهوري عبد الرزاق أحمد، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات، آثار الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة 1968، ص 813.

www.manaraa.com

إن سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية لا تقف عند هذا الحد، فحتى إذا لم يطلب المدّعي الأمر بها، فإن هذا لا يمنع القاضي الإداري من القيام بذلك من تلقاء نفسه، متى رأى لزومها في الحكم[1]، ولا يعدّ هذا خروجا على مبدأ الطلب القضائي المستقرّ عليه في قوانين المرافعات "لا قضاء بما لم يطلبه الخصوم"، لأنّ القاضي الإداري عندما يأمر بها في هذه الحالة، لا يضيف طلبا جديدا ولا يحكم بما لم يطلبه الخصوم، إنّما ينطق بها طبقا لسلطة الأمر التّنفيذي التي يتمتع بها، فيتدخل ليستكمل دوره القانوني في ضمان فعالية حكمه وفرض احترامه من جانب الإدارة، باعتبار أنّ النّطق بها هو امتداد لسلطته في الأمر[2].

إن ما يفسّر هذا الوضع أيضا، إرادة المشرّع -من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية- في إعطاء القاضي الإداري دورا ايجابيا أكبر في المنازعة الإدارية، وذلك عن طريق منحه هامشا كبيرا من الحرية في مسألة الأمر بالغرامة التّهديدية[3].

إلى جانب ذلك، فإن الأمر بالغرامة التّهديدية مقترنة بالحكم الأصلي وبمعزل عن تسجيل الامتناع عن التّنفيذ، بالإضافة إلى اعتباره تدعيما للأمر التّنفيذي الذي نطق به[4]، فإنه يعدّ بمثابة الإنذار والتحذير من مغبّة الامتناع عن التّنفيذ، فهي بذلك تغني عن الرّجوع مجدّدا إلى القضاء للمطالبة بالأمر بها في حالة امتناع الإدارة عن التّنفيذ[5].

انطلاقا من هنا، تبدأ معالم وظيفة جديدة لسلطة الأمر بالغرامة التّهديدية، فلا تكون مجرد سبيل لفرض احترام الأحكام المجردة فحسب، وإنّما هي وسيلة فعّالة للإجبار على ما يرتبط بها من أوامر تنفيذيّة متضمنة في الحكم[6]، وهو ما يوجد علاقة وطيدة بينها وبين تلك الأوامر، فالأولى وسيلة أساسية لضمان احترام الثانية، ومعنى ذلك أنه لا تلازم بين رفض التّنفيذ والأمر بالغرامة التّهديدية مباشرة[7]، بل الأمر جوازي للقاضي الإداري، يقدّره حسب

1- مزياني فريدة، قصير علي، "دور الغرامة التهديدية في تحقيق الأمن القضائي"، ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، غير منشور، ص 4.

2- كسال عبد الوهاب، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1- 2015، ص 180.

3- عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ضد الإدارة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 181.

4- أنظر المادتين 978 و979 من ق. إ. م. إ.

5- قصري محمد، المرجع السابق، ص 10.

6- Michel LASCOMBE, op. cit , p 5..

7- أبو يونس محمد باهي، المرجع السابق، ص 44.

www.manaraa.com

ظروف الدعوى ومعطياتها، وما استعمال مصطلح "يجوز" في المادتين 980 و981 من ق. إ. م. إ[1] إلا تأكيدا على ما للقاضي الإداري من سلطة تقديريّة في ذلك، وتأكيدا على عدم تعلّقها بالنظام العام[2].

إن السّلطة التّقديرية التي يتمتّع بها القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التّهديديّة هي من دواعي نجاح هذه الوسيلة، ومن أسباب تفعيل دوره في تحقيق أهدافه، إذ أنه لا يهدف إلى إرهاب الإدارة أو ملاحقتها بالتّهديد المالي، وإنّما هدفه تحقيق مقتضى المشروعيّة؛ فعلّة الأمر بالغرامة التّهديدية هو إجبار الإدارة على التّنفيذ[3] وليس معاقبتها على الامتناع عن ذلك، وبالتّالي ينطق بها حسب ما يتراءى له ما إن كانت مفيدة للتّنفيذ أم غير مفيدة، فهذه السّلطة التّقديرية في الحكم بها ليس مبعثها التّحكم بقدر ما هي نتيجة للعجز عن الإحاطة بما يقتضيه التّنفيذ[4]، وبناء على ذلك فعند إصدار القاضي الإداري أمرا بالغرامة التّهديدية فلا يوجد عليه إلتزام بتسبيب هذا الأمر، كما أنه غير ملزم بأن يقدّم تفسيرات للخصوم عند رفضه الحكم بها[5].

الفرع الثالث: شروط الأمر بالغرامة التّهديدية ضد الإدارة:

إن السّلطة التي يتمتّع بها القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التّهديدية ضد الإدارة، مرهونة بشروط يجب توافرها في الحكم القضائي محل التّنفيذ، وإلّا كان الأمر بها عرضة للنقض[6] وهذه الشروط:

1- أن يتضمّن ويتطّلب الحكم القضائي تدابير تنفيذية توقع على الإدارة وجوبية القيام بفعل معيّن، فيستبعد بذلك الأمر بالغرامة التهديدية إذا كان الحكم القضائي إلغاء القرار الإداري القاضي بهدم منزل مثلا، لأنّ الالتزام الملقى على الإدارة هو التزام سلبي.

2- أن يكون التنفيذ العيني لمنطوق الحكم ممكنا، حيث أنّه لا تكليف بمستحيل.

1- تنص المادة 980 من ق إ م إ على أنه: " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

- وتنص المادة 981 من نفس القانون على أنه: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي و لم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها و يجوز لها تحديد أجل للتنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية".

2- كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 180.

3- Roland DEBBASCH, op. cit., p 5.

4- أبو يونس محمد باهي، المرجع السابق، ص 320.

5- براهيمي فايزة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس 2011، ص 121.

6- السنهوري عبد الرزاق أحمد، المرجع السابق، ص 812.

www.manaraa.com

3- أن ينتظر المدعي ثلاثة أشهر تسري ابتداء من التبليغ الرسمي للحكم، ثم إثبات حالة الامتناع عن التّنفيذ بمحضر رسمي، وهذا الشرط لا يكون إلّا في الحالة التي يكون فيها الأمر بالغرامة التهديدية لاحقا للحكم القضائي وبعد طلب الخصم من المحكمة ذلك وجوبا[1].

مع ذلك، فإن توفّر هذه الشروط، لا يجعل من الحكم بالغرامة التهديدية أمرا وجوبيا، حيث أنّ ذلك لا يلزم القاضي الإداري بالحكم بها[2]، بل تبقى هذه المسألة أمرا جوازيا يخضع للسّلطة التّقديرية المطلقة للقاضي الإداري كما سبق بيانه، بحيث أنّه لا يخضع حتّى لرقابة مجلس الدولة بصفته محكمة قانون[3].

حريّ بنا التذكير بأنّه إذا كان القاضي الإداري يملك الأمر بالغرامة التهديدية ضدّ الإدارة من تلقاء نفسه، سواء كان هذا الأمر مقترنا بالحكم الأصلي[4] أو لاحقا له[5]، فإنّه من باب أولى يمكنه الأمر بها بناء على طلب لاحق للحكم الأصلي من صاحب الشأن ، وفي هذه الحالة يجب لا يقدم هذا الطلب إلا بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ امتناع الإدارة عن التنفيذ، تبدأ من يوم التّبليغ الرسمي للحكم القضائي[6].

المطلب الثاني: نطاق سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية:

كما سبق بيانه، فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة في مسألة الأمر بالغرامة التهديدية ضدّ الإدارة، ويمكن حصر تلك السلطات في تحديد مقدار الغرامة التهديدية المأمور بها ضد الإدارة (فرع أول)، تحديد مدّة وميعاد سريان تلك الغرامة التهديدية (فرع ثاني)، إلى جانب سلطة تصفيتها أو الإعفاء منها عند الاقتضاء (فرع ثالث).

الفرع الأول: تحديد مقدار الغرامة التهديدية:

للقاضي الإداري الحرّية الكاملة في تقدير المبلغ المالي المحكوم به ضمن الأمر بالغرامة التهديدية، بغض النظر عما لحق المحكوم له من ضرر، فسلطته في هذا المجال تتّسع إلى حدّ كبير كتحديده مبلغا ماليا غير متناسبا والضّرر، فيكون تقديره لها تقديرا تحكميا، ولا يتقيّد فيه إلّا بمراعاة القدر الذي يرى أنّه منتج في تحقيق غايتها[7]، وهي إخضاع الإدارة وحملها على تنفيذ منطوق حكم الإلغاء.

1- أنظر المادة 987 من ق. إ. م. إ.

2- يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص 308.

3- السنهوري عبد الرزاق أحمد، المرجع السابق، ص 812.

4- أنظر المادة 980 من ق. إ. م. إ.

5- أنظر المادة 981 من ق إ. م. إ.

6- أنظر المادة 987 من ق. إ. م. إ.

7- السنهوري عبد الرزاق أحمد، المرجع السابق، ص 821.

www.manaraa.com

بناء على ذلك، فإنه: "يجوز للجهة القضائية أن تقرّر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدّعي إذا تجاوزت قيمة الضرر، وتأمر بدفعه إلى الخزينة العمومية"[1]، وقد لا يشترط وجود الضّرر أصلا، والأكثر من ذلك، فإنّه يجوز للقاضي الإداري في حالة ما إذا تبين له أنّ المبلغ الذي حكم به ضمن الغرامة التهديدية غير كاف لحمل الإدارة على التنفيذ، أن يرفع من قيمته متى طلب المدّعي ذلك أو تبين له مسلك الإدارة من مسألة تنفيذ الحكم[2]، وهذا يكون قبل مباشرة عملية التصفية، كما يجوز له أيضا تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة[3]، وذلك إذا تحقّق من أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم يرجع إلى قوّة قاهرة أو حادث فجائي[4].

أمّا عن كيفية تحديد مقدار الغرامة التهديدية، فبعد انقضاء المهلة التي حددها القاضي الإداري للإدارة لاتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم دون قيامها بذلك، تسري الغرامة التهديدية تصاعديا سواء حتّى الموعد الذي ضربه القاضي الإداري لتوقف سريانها، أو حتى يتم تنفيذ الحكم، وعندئذ يقوم القاضي بحساب القيمة الكلية للغرامة، والتي يتوصل إليها بعملية حسابية بسيطة، مفادها حاصل ضرب عدد الأيام التي تأخرت فيها الإدارة عن التنفيذ، ابتداء من اليوم الموالي للمهلة القضائية، إلى غاية يوم تنفيذ الحكم في معدل الغرامة اليومي[5].

الفرع الثاني: تحديد مدّة وميعاد سريان الغرامة التهديدية:

لم يحدد المشرّع لحظة سريان الغرامة التهديدية ولا مدّة ذلك، لأنّها مسألة معطيات واقعية تختلف من قضيّة إلى أخرى، وبذلك فإنّها تتوقّف على السّلطة التقديرية للقاضي الإداري[6]، لكونه المطلع الأكبر على تلك المعطيات، وبالتالي فإنّه يتمتّع بسلطة واسعة في مسألة تحديد الفترة الزمنية التي يستغرقها سريان الغرامة التهديدية وكذلك ميعاد سريانها.

الفقرة الأولى: تحديد ميعاد سريان الغرامة التهديدية:

إذا كان من الثابت أنّ الأحكام القضائية الإدارية مشمولة بالنّفاذ المعجل، رغم طرق الطعن العادية وغير العادية، والتي لا توقّف تنفيذها[7]، فإنّه لا يوجد ما يمنع القاضي الإداري من أن يحدد ميعاد سريان الغرامة التهديدية منذ اليوم الأول الذي يلي تبليغ الإدارة بالحكم

1- المادة 985 من ق. إ. م. إ.

2- الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 213.

3- أنظر المادة 984 من ق. إ. م. إ.

4- الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 213.

5- أبو يونس محمد باهي، المرجع السابق، ص 247.

6- رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لحاج لخضر باتنة 2013، ص 147.

7- تنص المادة 600 من ق. إ. م. إ. على أن : "السندات التنفيذية هي: ... أحكام المحاكم الإدارية...".

www.manaraa.com

القضائي المتضمّن الأمر بالغرامة التهديدية. إلا أنّ المنطق يقتضي منح الإدارة مهلة قضائية للتنفيذ طوعا. وهذا أمر طبيعي طالما أن إجراءات التّنفيذ الطّوعي يمكن -وبشكل كبير- أن تأخذ وقتا معينا[1].

من هنا تظهر سلطة القاضي الإداري في هذه المسألة أيضا. حيث أنّ له الحرية الكاملة في تحديد المهلة التي يفترض أن تمنح للإدارة من أجل التنفيذ الطوعي. وذلك حسب متطلبات وخصوصية عملية تنفيذ الحكم القضائي. فيقرّر القاضي الإداري في ذات الحكم هذه المهلة. مع الإشارة إلى بدء سريان الغرامة التهديدية ثم موعد انتهاءها[2]. وتحقق عنصر الامتناع بذلك. أمّا في حالة تنفيذ الإدارة الحكم خلال المهلة التي حدّدها القاضي الإداري. فإنّه لا يوجد ما يبرر الحديث في موضوع الغرامة التهديدية. حتّى لو تضمنها الحكم[3].

الفقرة الثانية: تحديد مدّة سريان الغرامة التهديدية:

مع أنّ المادّة 980 من ق. إ. م. إ أشارت إلى هذه السلطة[4]. إلّا أنّ المشرّع لم يضع معايير معيّنة لتحديد الفترة الزمنية التي يستغرقها سريان الغرامة التهديدية. ممّا يستنتج أنّه يكون قد أخضع ذلك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري. فصحيح أنّ الغرامة التهديدية -كوسيلة إجبار غير مباشرة- ينبغي أن يكون لها حدّ زمني معيّن يجب أن يتقيّد به القاضي الإداري[5]. غير أنّ لهذا الأخير الحرّية المطلقة في المفاضلة بين عدّة خيارات من أجل تبيان هذه الحدود الزمنية. حيث له أن يختار مدّة زمنية معينة يستغرقها سريان الغرامة التهديدية ويتوقّف عند نهايتها. كأن تكون لمدة شهر أو أكثر أو أقل دون أن يوجد ما يمنعه بعد ذلك من تمديد هذه المدّة إن اقتضى الأمر[6].

كما له أيضا إمّا أن يترك المدّة دون تحديد. وفي هذه الحالة يكون الحدّ الأقصى لها هو تمام تنفيذ حكم الإلغاء. وإمّا أن ينص صراحة في منطوق حكمه المتضمّن الأمر بغرامة التهديدية على أنّها تظل ّسارية حتّى تمام التنفيذ. وفي الحالتين الأخيرتين تتضاعف قيمة الغرامة التهديدية ولا يتوقّف سريانها إلّا بتمام تنفيذ حكم الإلغاء. أو إلى أن يبلغ اليأس من التّنفيذ

1- كسال عبد الوهاب. المرجع السابق . ص 182.

2- أنظر المادة 980 من ق. إ. م. إ.

3- الخلايلة محمد علي. المرجع السابق. ص 213.

4- تنص المادة 980 من ق. إ. م. إ على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه. أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريانه مفعولها".

5- براهيمي فايزة. المرجع السابق. ص 124.

6- كسال عبد الوهاب. المرجع السابق. ص 181.

www.manaraa.com

مداه[1]، بأن يتأكّد فيه القاضي الإداري يقينيا من أنّ الإدارة لن تنفذ هذا الحكم مهما بلغ السريان الزمني لها[2]، فعندئذ تتوقّف عن السريان ويبدأ القاضي الإداري في إجراءات تصفيتها.

الفرع الثالث: تصفية الغرامة التهديدية:

تعدّ تصفية الغرامة التهديدية الوسيلة الوحيدة للضغط الحقيقي على الإدارة، وذلك في ظل استحالة استخدام وسائل التنفيذ الجبري ضدّها. فالتصفية هي العملية التي تضاعف من عنصر التهديد والزجر في الغرامة التهديدية، وسبب ذلك أنّها هي اللحظة التي تتحول فيها من مجرد إجراء تهديدي قد يرتب أثره المالي وقد لا يرتبه، إلى جزاء ردعي وزجري ينتج عن عدم تنفيذ الحكم القضائي[3]، وسيتم تناول هذه السّلطة من خلال نقطتين:

الفقرة الأولى: طلب تصفية الغرامة التهديدية:

يعدّ طلب تصفية الغرامة التهديدية إجراء تبعيا غير مستقل عن الأمر بها، إذ هو امتداد طبيعي له، تولد عنه وترتب عليه، فيمكن تقديمه من طرف صاحب الشأن كباقي الطلبات الأخرى، كما يمكن للقاضي الإداري التصدّي لذلك من تلقاء نفسه[4]، بحيث أنّه متى رأى أنّ تدابير التنفيذ التي أمر بها لم تنفذ، باشر إجراءات التصفية حتّى دون تقديم طلب بذلك من صاحب الشأن، ولا يعتبر في هذه الحالة أنّه قد حكم بما لم يطلب منه، إذ أنّ التصفية هنا هي نتيجة حتمية للأمر بها[5] وذلك إن لم يقرر القاضي الإداري إعفاء الإدارة منها، وهذا الموقف كان صريحا من المشرّع[6].

الفقرة الثانية: التصفية النهائية للغرامة التهديدية:

إنّ التصفية النهائية للغرامة التهديدية شيء متروك لسلطة القاضي الإداري؛ حيث متى امتنعت الإدارة عن التنفيذ سواء الكلي أو الجزئي، أو حتّى في حالة التأخّر في التنفيذ، فإن للقاضي الإداري القيام بتصفية ما حكم به تصفية نهائية، وذلك بعد تحديد المبلغ النهائي[7].

1- نوح مهند، "القاضي الإداري والأمر القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد العشرين، العدد الثاني 2004، ص 133.

2- أبو يونس محمد باهي، المرجع السابق، ص 251.

3- عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص 163.

4- كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 184.

5- رمضاني فريد، المرجع السابق، ص 148.

6- تنص المادة 983 من ق. إ. م. إ على أنه: "في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي، أو في حالة التأخير في التنفيذ تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها".

7- رمضاني فريد، المرجع السابق، ص 151.

www.manaraa.com

كما أنّ له إلغاؤها كلية، حيث "يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة"[1].

إن القاضي الإداري في هذا المقام يملك سلطة تكاد تكون مطلقة؛ إذ أنّه يتمتّع بسلطة تصفية الغرامة التهديدية أو إنقاصها أو إلغائها، غير أنّ هاته السلطة يرد عليها استثناء وهو عدم جواز الزيادة في المبلغ النهائي المصفّى للغرامة التهديدية[2]، فلا يمكن للقاضي الإداري أن يحكم بمبلغ أكبر من المبلغ المصفّى، وإن كان له أن يلغيه أو أن يأمر بمبلغ أقل[3]، وعليه، فإنّ لقاضي التصفية الخيار بين ثلاثة أمور: إلغاء الغرامة، إبقاء الغرامة كما هي أو تخفيض مقدارها، ويخضع في ذلك لضابطين:

- أوّلهما مؤدّاه أنّه لا يجوز له زيادة معدل الغرامة الذي حدده سابقا، باعتباره الحد الأقصى الذي رأى فيه القدر الملائم لحث الإدارة على التنفيذ، تقديرا لظروف الحال عند الأمر بالغرامة التهديدية.
- أمّا الثاني، فإنّه يأخذ في الحسبان عند ممارسته للتعديل أو الإلغاء، جسامة خطأ الإدارة ومدى سوء نيتها في عدم التنفيذ[4]، ومراعاة حالة الضرورة ومبررات الإدارة في عدم التنفيذ.

الخاتمة:

مما سبق عرضه، يستنتج أنّ المشرع الجزائري قد خوّل القاضي الإداري سلطة الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة من أجل ضمان القوة التنفيذية لما يصدره من أحكام، ومكّنه من سلطات واسعة لممارسة بعدما كانت هاته السلطة محل جدل فقهي وعدم استقرار قضائي، وهاته المبادرة من قبل المشرع جاءت كرد فعل على الانتشار الواسع والرهيب لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، وبذلك يكون قد جرّد الإدارة من بعض امتيازاتها لتنزل إلى مرتبة المتقاضي العادي، ليس أثناء الحكم فحسب وإنّما في مرحلة التنفيذ أيضا، خاضعة لذات التهديدات المالية التي يخضع لها الأفراد العاديون حال الفصل في دعواهم أمام القاضي العادي، إلا أن الممارسة القضائية بخصوص هذه السلطة تبقى محتشمة، وذلك من خلال القرارات القضائية التي تم الإطلاع عليها، حيث لم يتم الحصول على أي من القرارات التي تتضمن الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، وربّما يعود السبب إلى أن القاضي الإداري لم يتعوّد بعد على ممارسة هاته السلطة، علما أنه –كما سبق بيانه- يملك الأمر بها حتى في غياب طلبات قضائية بها.

1- المادة 984 من ق. إ. م. إ.

2- كسال عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 182.

3- رمضاني فريد، المرجع المرجع السابق، ص 151.

4- أبو يونس محمد باهي، مرجع سابق، ص 264.

www.manaraa.com

على ضوء النتائج المستعرضة، يمكن اقتراح بعض التّوصيات التي من شأنها تفعيل سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة:

توسيع سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، لتطال حتى مرحلة الإجراءات التحقيقية، وذلك عند امتناع الإدارة عن الاستجابة لأحد الأوامر المرتبطة بتلك الإجراءات

فصل مبلغ الغرامة التهديدية المأمور بتصفيتها عن مقدار التعويض المستحق لطالب التنفيذ، لأن ربطها بهذا الأخير يعطي مفهوما مغايرا للغرامة التهديدية، فتصبح طريقة للتعويض بعدما كانت آلية غير مباشرة للتنفيذ القسري ضد الإدارة.

إلزام القاضي الإداري بالأمر بها تلقائيا وبمنأى عن تسجيل الامتناع عن التنفيذ، نظرا لعزوف القاضي الإداري عن ممارسة هذه السلطة، وذلك من خلال القرارات القضائية المطلع عليها.

www.manaraa.com