دور القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارات العمومية

Role the judge Administrative in area to implement judgments Judicial outgoing in Confrontation departments general

سابق حفيظة* جامعة عباس لغرور خنشلة
hafida.sabeg@univ-khenchela.dz

تاريخ إرسال المقال: 11/ 09/ 2022 تاريخ قبول المقال: 18/ 10/ 2022 تاريخ نشر المقال: 02/ 11/ 2022

ملخص:

سعى المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى تنظيم أحكام وقواعد إجرائية تدعم الدور التدخلي والايجابي للقاضي الإداري في مجال تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد الإدارة، في حالة عدم الاستجابة لها من طرف هذه الأخيرة؛ بأن اعترف له بسلطة توجيه أوامر للإدارة لحملها على التنفيذ إلى جانب سلطة فرض الغرامة التهديدية، سواء على مستوى مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية في انتظار تجسيد دوره على مستوى المحاكم الإدارية للاستئناف، هذه الأخيرة التي تم استحداثها بموجب القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي.

الكلمات المفتاحية: دور القاضي الإداري، تنفيذ الأحكام القضائية، الإدارة العامة.

Abstract:

The Algerian legislator, through the Civil and Administrative Procedures Law, set out to regulate the provisions of procedural rules that support the role of the administrative judge's positive intervention in the implementation of judicial rulings issued against the administration in the event of a failure to respond to them by the latter. By recognizing him the authority to issue orders to the administration to get them to execute, as well as the authority to impose a threatening fine, whether at the level of the State Council or the administrative courts, while waiting for the embodiment of his role on the administrative courts of appeal The latter was created under Law No. 22/10 related to judicial organization**.**

Key words: The role of the judge administrative, to implement judgments judicial, Administration the public.

* المؤلف المرسل

مقدمة:

لا شك أن مصير كل دعوى مرفوعة أمام القضاء هو صدور حكم قضائي فاصل فيها –هذا بطبيعة الحال بعد استيفاء كامل الشروط الخاصة برفع الدعوى–،ولما كانت منازعات الإدارة تشكل دعاوى قضائية كان مآل هذه الأخيرة صدور حكم قضائي إداري بشأنها، هذا الأخير الذي يترتب على النطق به أن يخرج النزاع من ولاية القضاء إلى التنفيذ على أرض الواقع، حيث تظهر أهمية تلك الأحكام إذا تحقق تنفيذها – بطبيعة الحال– خاصة في حال امتناع الإدارة عن التنفيذ، ولضمان ذلك فقد حرص المشرع الجزائري من خلال الإصلاح الإجرائي لسنة 2008 ، على تنظيم قواعد وأحكام إجرائية تكفل بما كان للمتقاضي حقه في تنفيذ أحكام القضاء هذا من جانب، ومن جانب آخر فان هذا الإصلاح جاء في إطار ضمان "مبدأ تنفيذ الأحكام القضائية" المكفول دستوريا.

ولما كان للقاضي الإداري دور ايجابي في مجال تطبيق القانون، فماذا إذن عن دوره في مجال التنفيذ؟

ويندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية، السؤال الفرعي التالي:

فيما يتمثل دور القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة؟

ونحاول من خلال هذا البحث بالتحليل النظري – التطبيقي إبراز دور القاضي الإداري في مجال تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهة الإدارة، والبحث عن السلطات المخولة له في ضوء الإصلاح الإجرائي لسنة 2008، متوخين في ذلك المنهج الاستقرائي القائم على استقراء النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع والتعليق عليها، كما سيتضح للقارئ.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى محورين كالتالي:

المحور الأول: سلطة توجيه أوامر للإدارة

المحور الثاني: سلطة توقيع الغرامة التهديدية

المحور الأول: سلطة توجيه أوامر للإدارة

بعدما استقر قضاء مجلس الدولة على مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة لحملها على تنفيذ الاحكام القضائية[1] ولعل السبب في ذلك يكمن– من وجهة نظر الباحثة– في غياب النص الصريح الذي يخول للقاضي الاداري استعمال هذا الأسلوب من أجل إكراه الإدارة على التنفيذ[2].

لكن على إثر حركة الإصلاح الإجرائي لسنة 2008[3] ونقصد بذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذا الأخير الذي تضمن في طياته مبادئ تعزز الصلاحيات الإيجابية (التدخلية) للقاضي الاداري من أهمها سلطة الأمر في مواجهة الإدارة المدعى عليها كتوضيح لالتزامات هذه الأخيرة خاصة في الحالة التي تحجم

فيها عن تنفيذ الحكم القضائي بغية التحايل عليه، هذا ما صرحت به المواد 978، 979 و981 من ق.إ.م.إ. على الترتيب.

فنجد م 978 تنص على: «عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء».

في حين تضمنت م 979 مقتضيات تناقض نوعا ما أحكام المادة 978 أعلاه، حيث جاء فيها: «عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد».

أما م 981 فهي تنص على: «في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية».

من خلال القراءة الأولية لنصوص المواد 978، 979 و981 على الترتيب المدرجة أعلاه نستنتج؛ من الوهلة الأولى أن أحكام هذه المواد تسري على الخصومة المنعقدة أمام المحكمة الإدارية كما تسري أيضا على الخصومة أمام مجلس الدولة بما فيها الخصومة الاستعجالية هذا ما نفهمه من عبارة " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار" المكررة ضمن هذه المواد على الترتيب ليبقى التساؤل قائم بشان الخصومة المنعقدة امام المحاكم الادارية للاستئناف[4] في غياب النص الصريح ؟ لكن –حسب تقدير الباحثة– فان ما يسري على المحاكم الادارية ومجلس الدولة يسري كذلك على محاكم الاستئناف هذا ما نفهمه من خلال م 37 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي– المشار اليه في الهامش– التي تنص على: " تخضع الاجراءات المطبقة امام المحاكم الادارية والمحاكم الادارية للاستئناف لأحكام قانون الاجراءات المدنية والادارية...". هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد عبارة " تدابير تنفيذ معينة" المستعملة في ذات المواد قد تطرح – في تقدير الباحثة– ثلاث وضعيات تقتصر على الطابع الزمني وهي في غاية من الأهمية يتعين علينا إبرازها على النحو التالي:

* الوضعية الأولى تخص م 978 التي اعترفت للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، باتخاذ تدابير تنفيذ معينة التي تكون سابقة على التنفيذ ومشمولة ضمن الحكم القضائي الصادر لأول مرة هذا ما

نفهمه من عبارة " في نفس الحكم القضائي"؛ أي الحكم القضائي الأصلي، وكتطبيق لهذه الوضعية نذكر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2015/10/29 تحت رقم 098229، ومما ورد فيه:

«المبدأ: يجيز قانون الإجراءات المدنية والإدارية للجهات القضائية الإدارية أمر شخص معنوي عام أو هيئة تخضع منازعاتها للقضاء الإداري، باتخاذ تدابير تنفيذ معينة.

وتتمثل تدابير التنفيذ المأمور بها فيما يلي:

حيث ينبغي عملا بأحكام المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بإلزام المستأنف عليه بلدية باتنة بتمكين المستأنف من العقد الإداري»[5].

* الوضعية الثانية عبرت عنها م 979 التي منحت للقاضي الاداري سلطة توجيه أوامر للإدارة باتخاذ تدابير تنفيذ معينة لكنها لاحقة على الحكم القضائي الأصلي، وهو ما نفهمه من عبارة "لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة". كما نشير إلى أن المشرع قصد في هذه المادة الوضعية التي تكون فيها الإدارة في مركز المدعى عليها تطبيقا للمعيار العضوي، حيث تم استنتاج هذه الملاحظة من خلال عبارة " بإصدار قرار إداري جديد"، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن الجهة القضائية المقصودة تتمثل حصرا في قاضي الموضوع دون قاضي الاستعجال؛ بمعنى أن سلطة الأمر بالغرامة التهديدية مخولة لقاضي الموضوع الذي فصل في القضية، ولا يمكن بأي حال لقاضي الاستعجال القيام بذلك، وكتطبيق لهذه المسألة نذكر القرار رقم 100005 المؤرخ في 2015/04/23 الصادر عن مجلس الدولة، الذي استهله بمبدأ يخدم الفكرة كالتالي:

« المبدأ: لا يجوز لقاضي الاستعجال الأمر بالغرامة التهديدية لتنفيذ حكم قضائي، صادر عن المحكمة الإدارية، فاصلة كقاضي الموضوع»[6]

ونحن بدورنا نثني ما جاء به اجتهاد مجلس الدولة، على اعتبار أن قاضي الموضوع هو المختص بتنفيذ الحكم القضائي الذي فصل في موضوع القضية المعروضة أمامه، وبالتالي من اختصاصه أيضا الأمر بغرامة تهديدية كجزاء على عدم التنفيذ.

* الوضعية الثالثة تضمنتها م 981 حيث سمحت هذه المادة للقاضي الاداري في حالة عدم تنفيذ الحكم القضائي لكن في غياب تحديد تدابير التنفيذ أن يأمر باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، كما يجوز له أن يمنح أجلا للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية كجزاء لعدم التنفيذ.

فضلا عن ذلك، وعند مقابلتنا للمادتين 979 و981 أعلاه يتضح لنا؛ ان القاضي الاداري له دور ايجابي تدخلي في مجال تنفيذ احكام القضاء الصادرة ضد الادارة في حال امتناعها عن التنفيذ من خلال قيامه بتحديد تدابير تنفيذ يراها مناسبة في الخصومة المعروضة عليه حتى ولو لم يسبق أن طلبها المدعي

وهو الطرف الضعيف في الخصومة قصد إكراه الإدارة المدعى عليها على مراجعة نفسها وإصدار قرار جديد تراعى فيه الظروف والمتطلبات المستجدة لحظة صدور القرار، كما أن جهد القاضي في هذه الحالة سينصرف لا محاله –من وجهة نظر الباحثة– إلى تحقيق مبدأ الوجاهية وإعادة التوازن بين طرفي الخصومة. في حين قد تكون تلك التدابير من شأن المحكوم ضده في الخصومة؛ أي يتعين إبداؤها من أحد أطراف الخصومة وهو ما نفهمه من عبارة "لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة" وفي هذه الحالة يبرز الدور الإيجابي للقاضي في الخصومة بأن يبادر باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، ونحن بدورنا نزكي هذا الدور التداخلي للقاضي خاصة في الحالة التي تغلق فيها أبواب الإدارة وتنعدم فيها لغة الحوار بين الإدارة والأفراد تهربا من الاستجابة لمطالبهم.

المحور الثاني: سلطة توقيع الغرامة التهديدية

إن قرارات القضاء تنفذ من حيث الأصل بصفة اختيارية وتلقائية، غير أن المحكوم ضده قد لا يبادر إلى التنفيذ الاختياري الأمر الذي يحتم استعمال لغة الجبر وذلك بفرض وسائل جبرية كفلها التشريع، وتعتبر الغرامة التهديدية أنجع الوسائل بل ومن أهم وسائل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية[7]. وهي تقرير القضاء لمبلغ مالي لفائدة الدائن وبطلب منه يضطر الممتنع عن التنفيذ بأدائه له عن كل فترة زمنية في تأخير تنفيذ الالتزام، وقد تقدر هذه الفترة بالساعات أو الأيام أو الأسابيع حسب طبيعة الالتزام إلا أنه جرى العرف القضائي على تحديدها بالأيام[8].

وقد نص المشرع الجزائري على الغرامة التهديدية في المادة 340من قانون الإجراءات المدنية السابق، والتي تدخل ضمن الباب الثالث من الكتاب السادس المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء تحت عنوان" في التنفيذ الجبري لأحكام المحاكم والمجالس القضائية والعقود الرسمية"، كما نص عليها أيضا في المادة 471 الواردة في الكتاب التاسع من قانون الإجراءات المدنية تحت عنوان "أحكام عامة".

فنجد المادة 340السابقة الذكر تنص على ما يلي:" إذا رفض المدين تنفيذ التزام بعمل، أو خالف التزاما بامتناع عن عمل، يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر، ويحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة للمطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية، ما لم يكن قد قضي بالتهديدات المالية من قبل".

في حين نصت المادة 471 على ما يلي:« يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الطرفين،أن تنطق بتهديدات مالية في حدود اختصاصها، وعليها مراجعتها فيما بعد وتصفيتها.

وباستطاعة قاضي الاستعجال، بناء على طلب الطرفين النطق بتهديدات مالية ويجب مراجعة تلك التهديدات وتصفيتها من طرف الجهات القضائية المختصة ولا يجوز أن يتجاوز مقدار الغرامة التهديدية عند تصفيتها مقدار التعويض عن الضرر الحادث فعلا».

إن المادتين 340 و471 أعلاه، كانتا محل تطبيق لقضاة الدرجة الثانية على مستوى مجلس الدولة، فيما يتعلق بتسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارة، أو ضد الخواص دون تمييز، فهي تسري على الخصومة المدنية وحتى الخصومة في المواد الإدارية على السواء.غير أن الوضع لم يكن مستقرا على هذا الحال، على اعتبار أن قضاة الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ومعها مجلس الدولة قد سلكوا اتجاها آخر يقضي بعدم جواز النطق بالغرامة التهديدية ضد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري).

ولسوف نتعرض فيما يلي لسرد بعض هذه القرارات[9]حتى تتضح المسألة أكثر.

فقرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1996/12/15 (قضية جامعة الجزائر ضد ك. ن)، الذي وصف الغرامة التهديدية " بغير المبررة ضد الدولة أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

وفي قرار آخر صادر بتاريخ 1997/04/13، صرحت الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا بأنه: «حيث أنه لا سلطة للقاضي الإداري على ضوء التشريع والاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية الحاليين، في الحكم على الإدارة بغرامات تهديدية لإجبارها على تنفيذ القرارات القضائية المنطوق بها ضدها».

ومن جهته اتبع مجلس الدولة السبيل نفسه، في قراره الصادر بتاريخ 1999/04/19، (قرار غير منشور، قضية بلدية تيزي راشد ضد آيتأكلي)، الذي قضى من خلاله قائلا بأنه:

«(...) حيث أنه فيما يخص الغرامة التهديدية التي حكم بها مجلس قضاء تيزي وزو، فإنها لا تستند إلى أي نص قانوني ولا يمكن التصريح بها ضد الإدارة (...) مما يتعين تأييد القرار المستأنف مبدئيا، مع تعديله بالتصريح إضافة بأنه لا مجال للحكم بالغرامة التهديدية».

ونفس الحكم طبقه مجلس الدولة كذلك بموجب القرار المؤرخ في 2000/04/10، (قرار غير منشور، قضية – ولاية تيزي وزو ضد فريق صالحي ومن معهم).

الذي صرح من خلاله المجلس بما يلي:

«حيث أنه في الوضع الحالي للتشريع والاجتهاد القضائي، فإنه لا يمكن النطق بغرامة تهديدية ضد الولاية أو البلدية، وأنه يتعين بالتالي إلغاء القرار المستأنف فيما حكم على المستأنفة وبلدية تيزي وزو بغرامة تهديدية».

من خلال هذه القرارات يتضح لنا أن الاجتهاد القضائي سواء على مستوى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو على مستوى مجلس الدولة لم يكن واضحا ومستقرا بخصوص مدى إمكانية تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة، بالرغم من وجود المادتين 340 و471 أعلاه، اللتين تقران بجواز القضاء بالغرامة التهديدية ضد الإدارات العمومية، بل الأغرب من ذلك، فإن مجلس الدولة قد تراجع عن فكرة تسليط الغرامة التهديدية على

الإدارة بعدما تبناها في قراره الصادر بتاريخ 1999/03/03، الذي أيد قرار الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي القاضي على إدارة عمومية بغرامة تهديدية، حيث صرح من خلاله قائلا:

«(...) تأييد القرار مبدئيا وتعديلا له القول أن الغرامة التهديدية تسري من يوم صدور القرار إلى غاية الاتفاق الجديد (...)».

إن جهد المشرع الجزائري لم يقف عند هذا القصور، بل هناك مسايرة وتطور ملحوظ مس المنظومة الاجرائية، حيث زال الغموض المكتنف في نظام الغرامة التهديدية، وهو ما جاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في إطار الإصلاح الإجرائي لسنة 2008،أين أصبح القاضي الاداري يتمتع بصلاحية توقيع غرامة تهديديه ضد الإدارة المدعى عليها، في حال امتناعها عن تنفيذ قرار قضائي ممهور بالصيغة التنفيذية، هذا ما عززته المادة 980 من ق.إ.م.إ التي جاءت صريحة في ذلك، حيث تنص على: «يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها».

وقد شهدت المادة 980 أعلاه، تطبيقا على مستوى قضاء مجلس الدولة، الذي أفصح أخيرا عن تصديه لتعنت الإدارة عن تنفيذ الحكم النهائي الحائز لحجية الشيء المقضي به، ومن ثمة تسليط الغرامة التهديدية التي أصبحت من أولويات إجراءات إشكالات التنفيذ في المادة الإدارية بشكل صريح وواضح . هذا ما عبر عنه قرار المجلس الوارد تحت رقم 052240 المؤرخ في 2010/05/27، الذي قضى من خلاله بما يلي:

«المبدأ: إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم النهائي الحائز لحجية الشيء المقضي به يخول للمستفيد منه الحق في رفع التعسف الناتج عن تصرف المحكوم عليها بإخطار الجهة القضائية المصدرة للسند التنفيذي من أجل الأمر بغرامة تهديدية.

وتتلخص حيثيات هذا القرار كالآتي:

حيث أنه يتبين من خلال ملف الدعوى والوثائق المرفقة به أن المستأنف يلتمس من خلال دعواه إلزام المستأنف عليها بلدية فريحة الممثلة من طرف رئيسها بتنفيذ القرار الصادر بتاريخ 2006/04/17 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تيزي وزو تحت غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير .

حيث أن القرار المذكور أعلاه تم استئنافه أمام مجلس الدولة (...) وصدر القرار يقضي بتأييده.

(...) حيث أن دعوى الحال أن معاملة البيع لا ينقصها إلا شهر العقد الإداري وهذا بإمكان البلدية القيام به دون المساس بأحكام م 73 من القانون 25/90، وأن احتجاج البلدية لا يمكن أن يصدق في قضية الحال تطبيقا لمبدأ عدم رجعية القوانين على الماضي، مما يجعل امتناعها نوع من التعسف يجب رفعه عن

طريق غرامة تهديدية من أجل إتمام إجراءات نقل الملكية المتمثل في الشهر وذلك طبقا للمادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية»[10].

كما نصت م 981 من ق.إ.م.إ على: «في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية».

وتكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر وفق ما صرحت به المادة 982 ق.إ.م.إ.

من خلال هذين النصين (م 980 و981) يتضح لنا أن المشرع ميز بين وضعيتين؛ الأولى تتعلق بالغرامة التهديدية السابقة على مرحلة التنفيذ، أما الوضعية الثانية فتخص الغرامة اللاحقة على صدور الحكم الأصلي وهو ما تدل عليه عبارة " في حالة عدم التنفيذ" المكرسة ضمن م 981 من ق.إ.م.إ.

وهذا أمر منطقي، على اعتبار أن مهمة القاضي الإداري لا تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه، وذلك بإلغاء قرار إداري غير مشروع، وبإقرار تعويض لطرف مضرور عن فعل ضار تسبب في إحداثه أحد أشخاص القانون العام،بل تتعداها إلى ضمان تنفيذ هذا القرار، وذلك عن طريق إقرار مسؤولية الإدارة وإلزامها بتنفيذ أحكام القضاء باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام[11].

ذلك أن ثبوت مسؤولية الإدارة كجزاء على مخالفتها حجية الشيء المقضي به يعد في الأمر الغالب إدانة لهذه الإدارة على سوء نيتها في تنفيذ الأحكام القضائية، إذ يستوي في هذه النية أن يكون مظهرها امتناعا عن التنفيذ، أو تأخرا فيه غير مبرر، أو تنفيذا جزئيا أو منقوصا[12].

فضلا عن ذلك فإذا كانت الوسائل القضائية التقليدية (الطعن لتجاوز السلطة، دعوى المسؤولية) من ابتكار القضاء ذاته،فإن المشرع سواء في فرنسا أو في الجزائر هو من أقر بوجود وسائل جديدة تمكن المتقاضي من الحصول على حقه عند امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، ويشترك البلدان في تطبيق [13]الغرامة التهديدية[14].

وتعرف الغرامة التهديدية على أنها: عقوبة مالية تبعية تحدد، بصفة عامة، عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان تنفيذ قراره أو حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق[15].

أما الأستاذ عبد الرزاق السنهوري فقد عرفها من خلال تعريف نظام الغرامة التهديدية كوحدة قانونية، إذ تتجلى 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 إلى أن يمتنع نهائيا عن الإخلال بالالتزام ثم يرجع إلى القضاء فيما تراكم على المدين من الغرامات التهديدية (...)"[16].

فضلا عن ذلك، فقد أشار الفقه إلى مميزات[17] الغرامة التهديدية وحصرها في النقاط التالية:

- الغرامة التهديدية ذات طابع تحكيمي وتهديدي، تسلط جراء امتناع الإدارة عن التنفيذ.
- الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة من الزمن.
- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت.

وغني عن البيان أن المدين الذي يختار طريق التعويض، ليس له أن يطلب الغرامة التهديدية، لكونه عبر عن إرادته وذلك باستبدال التنفيذ العيني بواسطة مقابل، وفي حالة الحكم بالتعويض لصاح المحكوم له باستطاعة الإدارة أن تعرض عليه التنفيذ العيني، ويتوقف الأمر في هذه الحالة على قبول المحكوم له (المدين)[18].

فضلا عن ذلك، فاذا كان الدور الايجابي للقاضي الاداري من خلال تمتعه بسلطتي الأمر والتهديد لمالي (كوسائل مدنية) المكرس ضمن احكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي من أهم المبادئ التي تضمنها هذا الأخير، فإن الوسيلة الجزائية تعبر هي الأخرى عن مدى اهتمام المشرع الجزائري بمشكلة التنفيذ ضد الإدارة العامة، هذا من زاوية، ومن زاوية أخرى فإن هذه الوسيلة تعد ضمانا آخر لتنفيذ الاحكام القضائية.

ونظرا لوجود العديد من الاحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة المدعى عليها، على اعتبار أن الفرد هو المهاجم على الوضع الغالب في الدعوى الإدارية في هذه الحالة، وذلك نتيجة لتمتع الإدارة بامتيازات متعددة، وامتلاكها دائما زمام المبادرة، وتنفيذ أوامرها دون حاجة اللجوء للقضاء. من هنا فقد منح كل من المشرع والقضاء على السواء المحكوم لهم من الأفراد بعض الوسائل التي تصل إلى حد المسؤولية الجزائية[19]؛وذلك من أجل ردع الإدارة المتعنتة وإلزامها باحترام أحكام القضاء.

لذلك فإن امتناع الموظفين المختصين عن تنفيذ تلك القرارات القضائية يعد جريمة يعاقب عليها القانون، ويكون للمحكوم له في هذه الحالة الحق في رفع الدعوى الجزائية مباشرة إلى الجهة القضائية المختصة، ذلك لأن الأحكام والقرارات القضائية تصدر باسم الشعب[20].

وقد نص المشرع الجزائري على هذه الجريمة في المادة 138 مكرر من القانون رقم 06-23المؤرخ في 2006/12/20المعدل والمتمم للأمر رقم 154/66 المتعلق بقانون العقوبات حيث جاء في المادة المذكورة: «كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل

عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى ثلاث(03) سنوات وبغرامة مالية من 20000إلى 100000د.ج».

من خلال نص المادة أعلاه، نستنتج أن المشرع يستعمل عبارة "موظف عمومي"[21] لتمييزه عن الفرد، والذي ترتبط وظيفته أساسا بمركز الإدارة، حيث تمثل صفة الموظف هنا العنصر المفترض في هذه الجريمة، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن عبارة " لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه" توحي بتعدد الجرائم المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية، وهذه الجرائم إن كانت تشترك فيما بينها من حيث العنصر المفترض والركن المعنوي، فإنها تختلف من حيث الركن المادي.

ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن نص المادة 138المذكور أعلاه، يكاد لا يجد له تطبيقا واسعا على المستوى العملي رغم ثبوت فعل الامتناع الذي تسببت فيه إدارات مركزية وإدارات محلية وإدارات مرفقية، ومع ذلك لم يشهد أية متابعة جزائية لمسئول إداري على رأس وزارة أم ولاية أو حتى مرفق إداري بسبب الامتناع عن تنفيذ احكام القضاء[22]. في حين هناك من يقر بأن إعمال هذه الوسيلة تعترضه جملة من الصعوبات الواقعية؛ فمن جهة يشترط توافر القصد الجنائي لقيام المسؤولية الجزائية، ومن جهة يصعب تحديد هذا الموظف ضمن طائفة الموظفين العاملين بالإدارة، ومن جهة أخرى بإمكان الموظف التملص من المسؤولية الجزائية تحت ذريعة تسلسل الإجراءات، أو دواعي الحيطة في اتخاذ القرار وغير ذلك من المبررات[23].

هذا ما عبر عنه الدكتور حسن السيد بسيوني بالقول أن:« هذه الوسائل جميعا التي يلجأ إليها القاضي لا تؤدي إلى علاج جذري للمشكلة المثارة، وإنما تعمل على مجرد منع تفاقمها، كالطبيب الذي يعطي مريضه مسكنات دون أن يكون في مقدوره أن يقضي على مصدر الداء»[24].

ونتمنى في الأخير أن تحظى تلك السلطات على غرار الغرامة التهديدية بالتطبيق الفعال، الأمر الذي لا يتأتى إلا من خلال التجسيد العملي والتطبيقي للنص التجريمي على ارض الواقع هذا من جانب، ومن جانب أخر – واستكمالا للدور التدخلي للقاضي الإداري– فان اعتراف المشرع للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة في حال امتناعها عن تقديم القرار الإداري (غير المشروع) المطعون فيه والذي يفترض إرفاقه مع العريضة، ينبغي ان تتطور لتصبح أكثر فاعلية لضمان حقوق المتقاضي (الطرف الضعيف في الخصومة) وصون حرياته المكفولين دستوريا في إطار تجسيد دولة الحق والقانون ، كما هو الشأن في القضاء الإنجليزي، أين يتمتع القاضي بسلطات خطيرة في مواجهة الإدارة، لدرجة جعلت البعض يتساءل، هل نصب القاضي نفسه رئيسا على الإدارة؟ ذلك أن القاضي الإنجليزي يستطيع أن يلغي قراراتها، وأن يعدلها أو أن يأمرها بفعل شيء أو الامتناع عن فعل شيء، كما له أيضا أن يوقع عقوبات جزائية على الموظفين وأن يوجه لهم أوامر مكتوبة، ومثل هذه السلطات لا وجود لها في نظام القضاء المزدوج حيث لا

يملك القاضي سوى الحكم بإلغاء القرار أو التعويض عنه، ولا يعدل في قرار الإدارة،كل ذلك – أي في ظل تحقق تلك السلطات – من شأنه أن يجسد دولة القانون ويحقق مبدأ الشرعية، لضمان حقوق الدفاع.

الخاتمة:

حاولنا من خلال مضامين اسطر هذا المقال؛ الموسوم ب: دور القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة ، الذي لاقى اهتماما كبيرا سعت له المنظومة الإجرائية لسنة 2008 ، حيث تم الاعتراف ولأول مرة للقاضي الإداري بسلطات ايجابية تكرس دوره التدخلي في مجال التنفيذ من بينها سلطتي توجيه أوامر للإدارة وتسليط الغرامة التهديدية في حال امتناعها عن تنفيذ احكام القضاء، وهي قفزة نوعية نثني عليها، على اعتبار أن مثل تلك السلطات تساهم بما كان في الدفاع عن حقوق وحريات المتقاضين والمتعاملين مع الإدارة هذا من زاوية، ومن زاوية أخرى فان" مبدأ تنفيذ الأحكام القضائية" سيحظى لا محاله بضمانات تدعم مصداقية العمل القضائي، خاصة في ظل الممارسات القضائية التي يشهدها الاجتهاد القضائي – ممثلا في مجلس الدولة– من خلال التصدي لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء – المدرجة ضمن طيات هذا المقال وهو الجانب التطبيقي لهذه الدراسة–، وعلى كل فقد توصلت هذه الدراسة في سياق طرحنا للإشكالية السابقة إلى مجموعة من النتائج لعل اهمها ما يلي:

- إن النتيجة الأساسية التي يمكن استخلاصها من تدخل القاضي في مجال تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهة الإدارة هي بدون شك مساهمته الايجابية والفعالة في الدفاع عن حقوق وحريات المتقاضين والمتعاملين مع الإدارة، خاصة في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الممهورة بالصيغة التنفيذية، وهذا إن دل على شيء فانه يدل– حسب رأي الباحثة– على تجسيد مبدأ الوجاهية – المنصوص عليه ضمن الأحكام التمهيدية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المادة 3 منه– كأحد أهم خاصية للإجراءات القضائية الإدارية مع نظيرتها في الخصومة المدنية.
- إن سلطة الأمر بالغرامة التهديدية منوط بقاضي الموضوع على مستوى هيئات القضاء الإداري المشمولة بتحديد م 4 من القانون العضوي رقم 22–10 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتضمن التنظيم القضائي دون قاضي الاستعجال، والذي اعتبره قضاء مجلس الدولة الجزائري بمثابة "مبدأ " في قراره الصادر بتاريخ 2015/04/23 (ج.ر.ع 13، لسنة 2015، ص 196) مفاده انه؛ " لا يجوز لقاضي الاستعجال الأمر بالغرامة التهديدية لتنفيذ حكم قضائي، صادر عن المحكمة الإدارية، فاصلة كقاضي الموضوع" ، وحسن فعل المشرع على اعتبار ان قاضي الموضوع أدرى بحيثيات القرار طالما انه الفاصل في الخصومة الأصلية بناء على الوقائع القانونية المقدمة من طرف الخصوم وصولا إلى

مرحلة التحقيق، ومن ثمة الفصل في القضية المعروضة عليه بموجب حكم قضائي حائز على قوة الشيء المقضي فيه.

- نشير في الأخير، إلى أن جهد المشرع الجزائري في مجال ضمان تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهة الإدارة لم يقف عند مجرد الاعتراف للقاضي الإداري بتلك السلطات (سلطة توجيه أوامر للإدارة) خاصة ما تعلق منها بالوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية) ، بل تعداها إلى المستوى العقابي؛ حيث اعتبر ظاهرة الامتناع جريمة يعاقب عليها القانون وذلك بموجب م 138 مكرر من القانون رقم 01-09 المتعلق بقانون العقوبات، وبهذه الوسيلة الجزائية يكون المشرع قد جسد مقتضيات المادة 178 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، التي تشكل بدورها الأساس الدستوري لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، في إطار حسن سير مرفق العدالة.

في ضوء هذا التشخيص لإشكالية دور القاضي في تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهة الإدارة، والنتائج التي أسفرت عنها دراستنا المتواضعة هذه، ما نقترحه على سبيل التصور لبعض الأفكار والمفاهيم ما يلي:

- لما كان موضوع الغرامة التهديدية من أهم المواضيع التي تم تنظيمها من طرف المشرع الجزائري بان خص لها أحكام وقواعد إجرائية، مشمولة بالمواد من 980 إلى 986 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهي في تقديرنا غير كافية طالما أن الوضع يتعلق بالجانب المالي للإدارة كشخص معنوي عام، لذلك نقترح تنظيم قانون خاص ومستقل يتضمن الغرامة التهديدية يبين كيفية تطبيقها ومقدارها وكذا تصفيتها وكل ما يتعلق بهذا الجانب المالي، والتي لا تغطيها مجرد منح سلطة تقديرية للقاضي الذي يجد هو الآخر صعوبة في توقيعها خاصة عندما تصبح المسالة أكثر تعقيدا.
- كنظرة استشرافية مستقبلية، نامل ان يوفق المشرع الجزائري في تقنين قانون خاص بالمحاكم الادارية للاستئناف، خاصة وانه قد اولى الاهتمام بها من خلال المادة 29 من القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، والتي كرست في فحواها "مبدأ التقاضي على درجتين " كدعامة أساسية للقضاء الإداري، حتى نستطيع التعرف أكثر على اختصاصات وسلطات القاضي الإداري على مستوى المحاكم الإدارية للاستئناف.

واخيرا، استسمح القارئ الكريم عذرا اذا ما اعترى عملي هذا خللا او تقصيرا، فهذه صفة البشر، والباحثة تستحضر في هذا المقام قوله–عز وجل– " وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون (...)" الآية 105.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الهوامش:

1. ومن تطبيقات مجلس الدولة حول مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، قراره الصادر بتاريخ 2002/01/14، الذي قضى من خلاله برفض طلب المدعية الذي يرمي إلى إلزام رئيس بلدية باب الزوار بتسليمها رخصة البناء من أجل تجسيد مشروعها السكني. وقد علل مجلس الدولة هذا الرفض بقوله:" وباعتبار أنه ثمة استقرار في أحكام الفقه القضائي الإداري مقتضاه أنه لا يمكن للقاضي الإداري في الحالات المماثلة أن يأمر أو يوجه أمرا إلى الإدارة من أجل القيام بعمل أو الامتناع عنه تطبيقا لقاعدة الفصل بين السلطات المكرسة دستوريا". (مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، ملف رقم 003812، قرار بتاريخ 2002/01/14، غير منشور).

وفي قرار آخر صادر بتاريخ 2002/05/25 رفض مجلس الدولة طلب المدعية بإلزام المدعى عليها(بلدية بريكة) بالتنازل عن محل تجاري كانت تشغله، ومما جاء فيه:" حيث أنه يستخلص من ذلك أن قرار الرفض الموجه للمستأنفة كان مسببا من طرف الجهات المعنية هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه من المستقر عليه قضاء على مستوى مجلس الدولة أنه لا يمكن للقاضي الإداري إصدار أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أية عملية تدخل في صلاحيتها الخاصة نظرا لعدم وجود نص قانون يسمح له بذلك". (مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 005309، قرار بتاريخ 2002/05/25، غير منشور).

نقلا عن: عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، د.ط، الجزائر، دار هومة، 2010، ص 137، 138.

–هذا وبالإضافة إلى ذلك نذكر القرار الصادر بتاريخ 2002/07/15 الذي رفض من خلاله مجلس الدولة طلب المدعيين إلزام مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران بتسوية وضعيتهما الإدارية على قطعة أرضية يحوزانها بمستثمرة فلاحية جماعية، حيث برر المجلس قرار الرفض على أنه:" ليس بإمكان القضاء أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، فهو لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل، وأن سلطته تقتصر على إلغاء القرارات المعينة أو الحكم بالتعويضات (...) حيث أن طلب العارضين الرامي إلى تسوية وضعيتهما الإدارية على القطعة المتنازع عليها هو من صلاحية هيئة مختصة، لذلك فإن القضاء لا يستطيع التدخل في هذه الصلاحيات". (قرار منشور، مجلة مجلس الدولة، عدد 03 لسنة 2003، ص 161).

2. نظرا لعدم وجود نص صريح يسمح للقاضي بتوجيه أوامر للإدارة، نشير إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد طبق في البداية هذا المبدأ وتبعه في ذلك مجلس الدولة الجزائري – في تقديرنا– .

إن مبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة، من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي، الذي كرسه في قضية "ايليسوند" عام 1976، إلا أن المجلس قد صرح به بشكل واضح في قراره الصادر بتاريخ 11 مايو 1984 في قضية " ببير" بقوله:

"لا يملك القاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر للإدارة أو لهيئة خاصة مكلفة بتنفيذ مرفق أو بتسييره، وهذا بمناسبة نزاع يتعلق بقرار اتخذته تلك الهيئة أثناء ممارستها لتلك المهمة الخاصة بالسلطة العامة". ونفس المبدأ طبقه مجلس الدولة الجزائري– حسب رأي الباحثة–.

أشار إلى هذا القرار:لحسين بن شيخ آث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة،د.ط، ج2،الجزائر،دار هومه،2004 ،ص 89.

3. أين صرح وزير العدل حافظ الأختام في مداخلته أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن من بين أحكام هذا القانون هو سن إجراءات أكثر فاعلية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، ناهيك عن إمكانية الحكم عليها بغرامة تهديدية، لحملها على التنفيذ. انظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، عدد 47، لسنة 2008، ص 7.

4. التي تم إنشاؤها بموجب القانون العضوي رقم 22-10 مؤرخ في 9 جوان 2022، المتضمن التنظيم القضائي. (ج.ر.ع، 41 لسنة 2022).

5. مجلة مجلس الدولة، عدد 13، لسنة 2015، ص 159

6. للتفصيل حول حيثيات القرار راجع: مجلة مجلس الدولة، مرجع نفسه، ص 196.

7. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ط1، ق2، الجوانب التطبيقية للمنازعة الادارية، الجزائر، جسور، 2013، ص 79.

8. غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 04 لسنة 2003، ص 147.

9. ملاحظة: هذه القرارات غير منشورة في المجلات القضائية ولا حتى في مجلات مجلس الدولة وإنما تمت الاستعانة بهم بالرجوع إلى : لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 334 و335.

10. قرار منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 10، لسنة 2012، ص 110.

11. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ق2، المرجع السابق، ص 74.

12. عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 222.

13. بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، د.ط، الجزائر، دار هومه، 2010، ص 274، 275.

14. صدر في فرنسا قانون رقم 539/80 الصادر بتاريخ 16-07-1980 المعدل والمتمم المتضمن الغرامات التهديدية المحكوم بها في المادة الإدارية وتنفيذ الأحكام من طرف أشخاص القانون العام.

15. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية، د.ط، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2002، ص 15.

16. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد -نظرية الالتزام بوجه عام-، ط3، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي، 2005، ص 807.

17. مرداسي عز الدين، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، د.ط، الجزائر، دار هومه، 2008، ص 14،15.

18. لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، ط3، الجزائر، دار هومه، 2007، ص 495 .

19. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2007، ص 7.

20. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2008، ص 99.

21. وقد عرفت م 4 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الموظف على أنه:" كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري" .

من خلال هذا التعريف نلاحظ أن مجال صفة الموظف ضيق، إذ لا يشمل مجموعة كبيرة من الأشخاص العاملين في خدمة مرفق عام تسيره الدولة، بالإضافة إلى الأشخاص العامة الأخرى من بينهم المستخدمون المؤقتون.

وجدير بالذكر أن مفهوم الموظف في القانون الإداري يختلف عنه في قانون العقوبات (م مكرر138منه) ؛ بحيث ينطبق وصف الموظف بالنسبة لهذا الأخير على كل من يتمتع بسلطة عامة أو مكلف بتسيير مرفق عام، وأيضا كل من يتولى إدارة إحدى الوظائف العامة عن طريق الانتخاب.(انظر في هذا الصدد: أحسن بوصقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، ج 2، الجزائر، دار هومه، 2003، ص 7 وما بعدها).

وأمام هذين الوصفين لمدلول " الموظف" فقد عبر وزير العدل حافظ الأختام في مداخلته أمام المجلس الشعبي الوطني صراحة على الأخذ بالمفهوم الجنائي واستبعاد المفهوم الإداري بقوله:" وهنا بودي الإشارة إلى أن المقصود بمفهوم الموظف ليس المفهوم الإداري وإنما كل من لديه سلطة". (انظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الدورة الرابعة، 2001، رقم 265، ص 7.

22. عمار بوضياف، المرجع في النازعات الإدارية، ق2، المرجع السابق، ص 90.
23. عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 242.
24. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، د.ط، القاهرة، عالم الكتب، 1981، ص440.