تاريخ الاستلام:22-06-2022 تاريخ القبول: 10-08-2022

الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية

Menace fine as a mean of forcing the administration to implement administrative judgements

سيفي عثمانية

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)

syfythmanyt@gmail.com

ملخص:

تلتـــزم الجماعات المحلية بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها مباشرة حال صـــدورها ،

وأمـــام امتناع الإدارة عن التنفيذ كان لزاما على المشرع الجزائري أن يجد حل لهذه المشكلة ،ومن الحلول التي سنها نجد أسلوب الغرامة التهديدية التي جاء الاعتراف التشريعي بها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كلمات مفتاحية :حكم قضائي ؛تنفيذ الأحكام؛ امتناع عن التنفيذ؛ غرامة تهديدية.

Abstract:

Local authorties are committed to immediately execute judgements issued against them as soon as they are released. however ;facing the administraction's failure to implement ; it was necessary for the algerian legislator to find a solution to this issue.

Keywords: Judical judgement ; implemention of judgement ; Refusal to implement judgement menace fine.

مقدمة:

إن الأثر الأساسي الذي يترتب على الأحكام القضائية هو تمتعها بالقوة الملزمة أي الالتزام بتنفيذها, وتنفيذ هذا الحكم أو القرار يقتضي أن يكون هذا الحكم من أحكام الإلزام، وأن يبلغ للإدارة وأن يكون مذيلا بالصيغة التنفيذية، وعدم وجود حكم أو قرار قضائي بوقف التنفيذ. وتعتبر الإدارة طرفا فاعلا في مجال تنفيذ أحكام وقرارات القضاء, إذ يقع على عاتقها تنفيذ تلك الأحكام مباشرة إذا كانت طرفا في النزاع .غير أن عملية التنفيذ هذه تواجهها صعوبات تعود بصفة أساسية إلى أن الإدارة هي نفسها السلطة التنفيذية التي تملك بيدها أمر القوة العمومية, وكذا وجود قصور واضح في الآليات التي كفلها القانون لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية ،وذلك نتيجة قلة النصوص التشريعية التي تنظم هذه الآليات, واختلاف الفقه والقضاء الإداريين إزاء سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة وكذا فرضه غرامات تهديدية ضدها وإمكانية الحجز على أموال الدولة,

ونظام الغرامة التهديدية من ابتداع القضاء الفرنسي[1]، وقد خطت مختلف التشريعات العربية على خطى المشرع الفرنسي بما في ذلك المشرع الجزائري .

وقد تم إعطاء صلاحيات أكثر للقاضي الجزائري في مواجهة الإدارة خاصة فيما يتعلق بالحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة عن مخالفتها تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها, على غرار المشروع الفرنسي الذي أرسى هذا النظام بمقتضى قانون 125/95 المؤرخ في 1995/02/08 المتضمن قانون الأحكام الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

ولكن من حيث الواقع، هناك مشكلة هامة نجدها كل يوم في الحياة العملية وهي مشكلة تنفيذ الالتزام سواء كان على الدولة أو على الأفراد لذا يجب ضمان تنفيذ الالتزام وهذه مهمة القانون والجهات القضائية والتنفيذية.

ومن أجل تنفيذ القرار القضائي الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي أو مجلس الدولة، صدرت عدة اجتهادات قضائية متضاربة حول إمكانية اللجوء إلى أسلوبي الغرامة التهديدية وتوجيه الأوامر للإدارة قصد إجبارها على تنفيذ القرار القضائي. وللملاحظة قد صدر قانون رقم 09/08[2] المؤرخ في: 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي نص صراحة على إمكانية الجهة القضائية أن تأمر بالغرامة التهديدية، وكذا أن تأمر بإصدار قرار إداري جديد أو بالتدبير المطلوب،مع تحديد أجل للتنفيذ.

وعلى ضوء ما سبق، يتبادر إلينا طرح الإشكال الآتي إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في فرض الغرامة التهديدية وإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضدها ؟

لذا سنحاول دراسة هذا الموضوع مع إلقاء الضوء على ما جاء به تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص الغرامة التهديدية في المبحثين التاليين: المبحث الأول: ماهية الغرامة تهديدية وفي المبحث الثاني: موقف القانون والقضاء من الغرامة التهديدية.

المبحث الأول : ماهية الغرامة تهديدية

تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة غير مباشرة لتنفيذ الأحكام الإدارية الحائزة لقوة الشيء المقضي به ، وكذا وسيلة لحمل الإدارة على تنفيذ تلك الأحكام الصادرة ضدها.

والقاضي الإداري هو من يقوم بتوقيع ضدها الغرامة, لا يعتبر هذا تدخلا منه ضد الإدارة ولا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما هو تذكير للإدارة بالتزاماتها باحترام مضمون قوة الشيء المقضي به[3]. وهذا التذكير هو تهديد بجزاء مالي يحكم به القاضي الإداري اذا توافرت شروطه, ألا وهو أن يكون هناك حكم من أحكام الإلزام أن يرفض المدين تنفيذ الالتزام بعمل, أن يكون الالتزام ثابتا بموجب سند تنفيذي أي حكم قضائي، أن يتم إثبات حالة الامتناع عن التنفيذ.

وبذلك نتناول في هذا المبحث ماهية الغرامة التهديدية من حيث تحديد مفهومها (المطلب الأول) والشروط الواجب توافرها والمسطرة قانونا (المطلب الثاني) وأخيرا،خصائصها (المطلب الثالث).

المطلب الأول : مفهوم الغرامة التهديدية

المشرع الجزائري لم يتطرق, سواء في القانون المدني أو قانون الإجراءات المدنية القديم أو الجديد إلى تعريف الغرامة التهديدية، مكتفيا بتبيان الأحكام التشريعية المنظمة لها موضحا بذلك شروط الحكم بها والجهة المختصة بذلك، إلى جانب الآثار المترتبة عن الحكم بها .مما يستوجب علينا وفي هذا الصدد أن نقول أن نظام الغرامة التهديدية[4] يعد من المواضيع التي تناولها بالدراسة عدد كبير من الفقهاء ضمن العديد من الكتب القانونية، لا سيما منها تلك المتعلقة بأحكام الالتزام وطرق التنفيذ وغيرها من المواضيع، إلا أن هذه التعريفات وردت متشابهة مما يستوجب التطرق للبعض منها:

عرف الأستاذ عبد الرزاق أحمد السنهوري الغرامة التهديدية كالتالي "إن 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، ويجوز للقاضي أن يخفض هذه الغرامات أو أن يمحوها "[5].

ويعرفها جانب من الفقه الفرنسي بأنها "مقدار مالي يحدد سواء عن كل يوم أو شهر من التأخير ضد الشخص العام المدين، والذي يهمل أو يمتنع عن تنفيذ قرار من أية جهة قضائية كانت ،إنها تأتي كجزاء لإخلال الإدارة بالحكم المنطوق"[6].

إلا أنه ورغم تعدد التعريفات إلا أنها تصب كلها في قالب واحد فهي وسيلة منحها المشرع للقاضي للضغط على المدين لتنفيذ التزامه عينا, وبناء عليه فإن الغرامة التهديدية أو ما يطلق عليه بالتهديد المالي تتلخص وسيلته في أن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عينا في مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخر.

كما تعرف الغرامة التهديدية أنها عقوبة مالية تبعية تحدد ، بصفة عامة، عن كل يوم تأخير ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه[7].

وبالتالي فإن الغرامة التهديدية في مجال القانون الإداري هي عقوبة مالية تبعية ومحتملة، تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ قرارات القضاء الإداري أو التأخر في تنفيذها، والصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام، أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام[8].

كما تعرف على أنها" تهديد مالي ينطق به القاضي الإدارة لفائدة الدائن ضد أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام لحملها على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها وتحدد بصفة عامة بمبلغ من المال عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم[9].

المطلب الثاني: شروط الغرامة التهديدية

المشرع الفرنسي وفي أول خطوة منه لفرض الغرامة التهديدية ,كان باعترافه للقاضي الإداري بسلطة فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة بقانون رقم 539.80المؤرخ في 1980/07/16 في المادة 2[10] منه.

إذ أنه في حالة عدم تنفيذ قرار صادر من جهة قضائية إدارية، يمكن لمجلس الدولة أن يقرر غرامة تهديدية ضد شخص معنوي خاضع للقانون العام, ضمانا لتنفيذ القرار الإداري، بعد أن ألحق به في 1995/02/08 تعديلا اعترف فيه لمحاكم القضاء الإداري بسلطة توجيه الأوامر للإدارة بعدما كانت حكرا على مجلس الدولة. ويحكم بالغرامة التهديدية ضمانا لتنفيذ أمرين, الأول الأحكام الصادرة عنها والثاني الأوامر التنفيذية الصادرة لتنفيذ هذه الأحكام[11].

أما المشرع الجزائري وبدراسة استقرائية لنصوص المواد من قانون الإجراءات المدنية والإدارية من المادة 980 إلى 987 نصل إلى أنه اشترط جملة من الشروط من اجل الحكم بالغرامة التهديدية وهي على النحو التالي :

01) وجود الحكم أو الأمر القضائي الصادر عن جهات القضاء الإداري.

يفترض استخدام أسلوب التهديد المالي وجود حكم قضائي صادر عن جهة قضائية إدارية ،وبناء على ذلك فقد استبعد مجلس الدولة الفرنسي من نطاق تطبيق الغرامة التهديدية الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية ،حتى وان كانت هذه الأحكام تتضمن إدانة هيئة عمومية.

إذن، إن سلطة فرض الغرامة التهديدية تكون في يد القاضي الإداري سواء في المحاكم الإدارية أو المجلس الإداري أو مهما كانت طبيعة الحكم الصادر أمرا كان أم قرار,وبالنتيجة ليس للقاضي العادي الفاصل في القضايا المرفوعة ضد الإدارة والمختص بها بموجب نص قانوني أن يفرض غرامة تهديدية ضد الإدارة.

02)أن يتعلق الالتزام المنصب على المدين (الإدارة) القيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

الغرامة التهديدية بطابعها لا تلحق إلا الأحكام الملزمة التي يكون فيها التزام المدين القيام بعمل أو الامتناع عن عمل[12]، وعليه لا يجوز الحكم بالغرامة التهديدية إذا كان الالتزام يتعلق بدفع مبلغ من النقود إذ لا فائدة من الإكراه المالي[13].

فيكون الأمر بالغرامة التهديدية ضمانا لتنفيذ حكم امتنعت الإدارة عن تنفيذه, وهذا بنص المادة 981 من ق إم وإد أو في نفس الحكم الذي فصل في طلب اتخاذ أمر بالتنفيذ, مع تحديد مدة سريان الغرامة التهديدية تنفيذا للمادة 980 التي أحالت إلى ذلك للمادتين 978 و979 . لكن هنا المبدأ يقتضي امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها ووجوب وجود محضر امتناع عن التنفيذ[14]. ثم يتم التنفيذ ضدها تحت طائلة الغرامة التهديدية, فكيف يتضمن نفس الحكم المراد تنفيذه الحكم بالغرامة التهديدية [15]؟

وبالرجوع إلى المادة 987 منه "فإنه لا يجوز تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية من أجل الأمر باتخاذ تدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي وطلب الغرامة التهديدية لتنفيذه, عند الاقتضاء, إلا بعد رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه ،وانقضاء ثلاثة أشهر يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم غير أنه فيما يخص الأوامر الإستعجالية ,يجوز تقديم الطلب بشأنها بدون أجل ...".

هنا اشترط المشرع للحكم بالغرامة التهديدية أن يكون الحكم المراد تنفيذه نهائي، وأن يكون هناك رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه، وأن تنقضي مدة ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم محل الامتناع, باستثناء الأوامر الاستعجالية يمكن تقديم طلب تنفيذها في أي وقت دون احترام مدة ثلاث أشهر.

حتى أن طلب تنفيذ الحكم عن طريق الغرامة التهديدية لا يكون إلا أمام قاضي الموضوع الإداري أو الاستعجالي الذي صدر عنه القرار القضائي[16].

تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر بنص المادة 982 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. لكن إذا رجعنا إلى قانون الإجراءات المدنية القديم[17], نجد أن المادة 341 منه كانت تنص على أنه إذا اختار المدين طريق التعويض ليس له أن يطلب الغرامة التهديدية، وفي حالة الحكم لكونه عبر عن إرادته في استبدال التنفيذ العيني بواسطة التنفيذ بمقابل والحكم له بالتعويض باستطاعة الإدارة أن تعرض على من صدر القرار لصالحه التنفيذ العيني ويتوقف الأمر آنذاك على قبول الشخص الذي صدر الحكم لفائدته[18].

-الغرامة التهديدية لا يأمر بها القاضي الإداري إذا كان الحكم يلزم الإدارة بدفع مبلغ مالي محدد القيمة هنا يلجأ إلى الأحكام التشريعية وفقا لما نصت عليه المادة 986 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أي بمعنى أن الغرامة التهديدية لا تكون إلا في أحكام الإلغاء فقط .

03) وجوب أن يكون التنفيذ ممكنا.

فهناك فكرة جوهرية ينطلق منها هذا الشرط مفادها أنه لا تكليف بمستحيل ولا إجبار إلا على تأدية مقدور[19]،وانطلاقا من ذلك لا مجال للإعمال نظام الغرامة التهديدية إذا استحال تنفيذ الحكم، حيث لابد أن يكون التنفيذ عينا ممكنا. فإذا استحال تنفيذ الحكم بسبب من الأسباب (إذا كان المطلوب تسليم مستندات أتلفت بسبب حريق) فليس هناك جدوى من التهديد المالي ويحكم في هذه الحالة بالتعويض.

04) طلب الدائن الحكم على المدين بالغرامة التهديدية.

للمدين الخيار بين أن يطلب التعويض عن عدم التنفيذ، أو رفع دعوى قضائية يطلب فيها تسليط الغرامة التهديدية على عاتق الإدارة على كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ التزاماتها. وغني عن البيان أن المدين الذي يختار طريق التعويض، ليس له أن يطلب الغرامة التهديدية لكونه عبر عن إرادته عن استبدال التنفيذ العيني بواسطة التنفيذ بمقابل[20]. مع إلزامية انتظار المدعي حتى انقضاء ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ تبليغ الحكم رسميا وهو ما أكدت عليه المادة 987 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فهذه المادة عندما اشترطت نهائية الحكم تكون قد استبعدت من مجال اختصاص المحاكم الأحكام غير النهائية والتي تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة إذ في هذه الحالة يوجه طلب تنفيذها إلى مجلس الدولة عند استئنافها.مع العلم أن المادة 800 من ذات القانون قد جعلت أحكام المحاكم الإدارية أحكام ابتدائية كأصل عام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة إذ تنص على أن " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية .تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

وكما تقدم سابقا، فإن طلب الغرامة التهديدية أمر جوازي للدائن فلا تستطيع المحكمة ولا المجلس توقيعها من تلقاء نفسهما، بل يجب أن يبادر الدائن إلى طلبها [21].إذ أن الغرامة التهديدية ليست من النظام العام ، ويبقى أمر توقيعها على الإدارة متروك للقاضي فيمكنه قبولها أو رفضها، وهناك شروط أخرى للغرامة التهديدية تضاف إلى الشروط التي سبق ذكرها وهي:

- أن يتم إثبات حالة الامتناع عن التنفيذ أو حالة مخالفة الالتزام بواسطة القائم بالتنفيذ "المحضر القضائي"[22].
- أن تخالف الإدارة" المدين "ذلك الالتزام الواقع على عاتقها سواء كان التزام بتنفيذ عمل أو الالتزام بالامتناع عن القيام بعمل[23].

بعدما تطرقنا في المبحث الأول لمفهوم الغرامة التهديدية وشروطها نتطرق في المبحث الثاني لموقف كل من القانون والقضاء من فرض الغرامة التهديدية.

المبحث الثاني : موقف القانون والقضاء من فرض الغرامة التهديدية

عرفت مشكلة تنفيذ الاحكام الصادرة في مواجهة الإدارة تضارب بين الاعتراف بها وعدم الاعتراف بها من قبل كل من القانون والقضاء وهذا ما سوف نتطرق إليه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول :موقف القانون

نفرق بين موقف كل من المشرع الفرنسي والجزائري من الغرامة التهديدية.

الفرع الأول: موقف المشرع الفرنسي من الغرامة التهديدية

المشرع الفرنسي وحرصا منه على ضمان تنفيذ قرارات القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة أصدر القانون رقم 80/539[24] بتاريخ 1980/07/16 المتعلق بالغرامات التهديدية في المجال الإداري وتنفيذ الأحكام من قبل أشخاص القانون العام ، حيث نصت المواد من 2 إلى 6 منه على أن القاضي الإداري يستطيع، لضمان تنفيذ قراراته،توقيع الغرامات التهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام[25] . ونص في المادة الثانية منه أن لمجلس الدولة الحكم بها ولو تلقائيا في حالة عدم تنفيذ قرار صادر من القضاء الإداري، وبموجب قانون 95/125 [26] المؤرخ 1995/02/08 مدد اختصاص الحكم بالغرامة التهديدية للمحاكم الإدارية، ولمحاكم الاستئناف لضمان تنفيذ أحكامها، كما نص على أنه يمكن للقاضي الأمر بدفع جزء من قيمة المبلغ المصفى إلى صندوق الضريبة على القيمة المضافة[27].

ويرى البعض أن هذا القانون يعد أحد القوانين الإدارية الحديثة الجريئة بصورة كبيرة حيث أنه أطاح بالمحظورات القديمة المتعلقة باستحالة ضمان قوة الشيء المقضي في المجال الإداري[28].

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من الغرامة التهديدية

إذا كان المشرع الفرنسي نص صراحة على إمكانية فرض الغرامة التهديدية على الإدارة، ولم يتركها لتطبيق القواعد العامة ،ولا لتردد القضاة بين مؤيد ومعارض، فإنه بالرجوع للجزائر يقتضي الأمر التفرقة بين مرحلتين:

أولا- مرحلة ما قبل صدور قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أخذ قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 154/66 بنظام التهديدات المالية من حيث الأسباب التي تقوم عليها، والجهات القضائية المختصة بالحكم بها، وكيفية تحديد قيمتها ومقدارها.

أ. الأسباب :

كانت تنص المادة 340 من ق ا م والتي تدخل في الباب الثالث من الكتاب السادس المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء تحت عنون – في التنفيذ الجبري لأحكام المجالس القضائية والعقود الرسمية - على أنه :" إذا رفض المدين تنفيذ الالتزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر، ويحيل صاحب المصلحة إلى المحكمة المطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية" .وقد وردت الغرامة في هذا النص بالصيغة العامة والمطلقة لتسري حيال الأفراد وحيال الإدارة على حد سواء .

ب. الاختصاص القضائي :

تدخل المادة 340 ق ا م في باب التنفيذ الجبري لأحكام وقرارات القضاء، والذي يشمل تنفيذ القرارات والأحكام الصادرة من المحاكم ، وكذا القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية بالمجلس القضائي وكذا مجلس الدولة ، إذ لم يميز النص ما بين القرارات القضائية الإدارية، والقرارات الصادرة عن الغرف العادية. أضف إلى ذلك أن المادة 471[29] منه وردت في كتاب الأحكام العامة أي المشتركة بين جميع الهيئات القضائية العادية والإدارية، فجميع الهيئات القضائية لها سلطة النطق بالغرامات التهديدية دون استثناء[30].

ج. مراجعة وتصفية الغرامة التهديدية :

تختص بتصفية ومراجعة الغرامة التهديدية الجهة القضائية التي نطقت بها. غير أنه إذا كان قاضي الاستعجال العادي أو الإداري هو الذي نطق بالغرامة التهديدية، فإن قاضي الموضوع هو المختص بتصفيتها، لكون المراجعة والتصفية موضوعية، تمس بأصل الحق، مع الإشارة بأنه لا يجوز أن تتجاوز الغرامة التهديدية عند تصفيتا مقدار التعويض عن الضرر الذي حدث فعلا.

ثانيا- مرحلة صدور قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

وسع المشرع الجزائري بصدور قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجديد في صلاحيات القاضي الإداري ومنحه سلطة فرض الغرامة التهديدية في مواجهة الجماعات المحلية ، وإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

فقد تضمن الباب السادس من الكتاب الرابع من قانون 08/09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنفيذ أحكام الجهات القضائية والذي وإن لم يرسخ فيه المشرع إمكانية الحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية لأول مرة إلا أنه وضح الغموض الذي ساد القضاء الجزائري طويلا حول الحكم بها ضد الإدارة.

أ. إمكانية النطق بالغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة:

أجازت المادتين 978 و 979 منه للجهة القضائية الإدارية أن تأمر في الحكم باتخاذ التدبير التنفيذي الذي يتطلبه هذا الحكم. ولضمان تنفيذ هذا التدبير المأمور به،يجوز للجهة القضائية الإدارية أن تأمر بغرامة تهديدية، وعليها أن تحدد حينئذ تاريخ سريانها طبقا لنص المادة 980 من نفس القانون.

ب. تصفية الغرامة التهديدية :

إذا ما أمرت الجهة القضائية بكافة تدابير التنفيذ ، وأمرت بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة، إلا أنها لم تنفذ الحكم أو القرار كليا أو جزئيا أو تأخرت في تنفيذه،تقوم بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها حسب ما ورد بالمادة 983 منه، كما يمكنها تخفيضها أو حتى إلغاءها عند الضرورة.

ويعد طلب تصفية الغرامة التهديدية اجراء تبعيا غير مستقل عن طلب الحكم بالغرامة التهديدية، وليس من اللازم ان يتقدم المحكوم له بطلب تصفيتها، إذ يمكن لقاضي التصفية التصدي لذلك من تلقاء نفسه متى استشعر أن تدابير التنفيذ التي حددها وحدد اجلا لتنفيذها بقيت بدون جدوى[31].

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري

وجد تذبذب في اجتهاد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا ومجلس الدولة حاليا بشأن النطق بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، فهناك قرارات قضت بجواز الحكم بها، وهناك قرارات رفضت الحكم بها رغم أن الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية كان نص عليها و أكدها قطعيا قانون 09/08 المعدل له، ولهذا سنتعرض لدراسة هذين الموقفين فيما يلي:

الفرع الأول: الموقف المؤيد لتسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارة

يتجلى الموقف المؤيد للمحكمة العليا لتسليط الغرامة التهديدية ضد الإدارة من خلال وجود عدة قرارات أقرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، وكذا مجلس الدولة النطق بها إكراها للإدارة على تنفيذ التزام بعمل أو الامتناع عن عمل ينصب على عاتقها في حال ثبوت امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء وهو المسلك الذي تجسد في القرارات الآتية:

نجد القرار الصادر في 21 أفريل 1965 "قضية زرميط" والذي حملت فيه الغرفة الادارية بالمحكمة العليا الإدارة مسؤولية عدم تنفيذ أحكام القضاء وهذا على أساس الخطأ الجسيم[32].

وتأكد ذلك التوجه بصدور قرار بتاريخ :20 جانفي 1979 حين امتنع والي الجزائر على تنفيذ قرار قضائي ،الامر الذي نتج عنه تحميلها المسؤولية خاصة وان الامتناع عن التنفيذ لا يتعلق بأي سبب ناتج عن ضرورات النظام العام ولان سلوكها على هذا النحو يعتبر غير شرعي[33].

كما أقرت المحكمة العليا ذلك في قضية بودخيل[34]ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية سيدي بلعباس بتاريخ 14 مايو 1995 ،وتتمثل وقائع القضية فيما يلي :

بتاريخ 06 يونيو 1993 صدر قرار إداري عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا لصالح السيد بودخيل محمد ضد المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس.

حيث رفضت البلدية تنفيذ القرار أعلاه، معرقلة بذلك عملية إنجاز السيد بودخيل لمشروع بناء مساكن تقدر بـ 3780م^2، ونتيجة لذلك تلفت نصف مواد البناء، وأن بقية المواد سوف تلقى المصير نفسه. فرفع السيد بودخيل دعوى استعجالية من أجل تنفيذ قرار المحكمة العليا أعلاه تحت طائلة غرامة تهديدية طبقا للمادتين 340 و471 من قانون الإجراءات المدنية. وبتاريخ 11 يوليو 1994 أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سيدي بلعباس قرارا بأمر البلدية بتنفيذ القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 1993/06/06 تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 2000 دج عن كل يوم تأخير

غير أن السيد بودخيل استأنف القرار أعلاه أمام المحكمة العليا – الغرفة الإدارية- طالبا رفع مبلغ الغرامة التهديدية بتاريخ 22 غشت 1994. ونتيجة لذلك، قضت المحكمة العليا في قرارها بتاريخ 14 مايو 1995 بالاستجابة لطلبه، بأن قررت مبدئيا تأييد القرار المستأنف فيه، وتعديلا له برفع قيمة الغرامة التهديدية من 2000 دج إلى 8000 دج عن كل يوم تأخير. وقد كان تسبيبها لقرارها كما يلي :

"- حيث أن المستأنف طلب من المندوبية التنفيذية لبلدية بلعباس تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 06 يونيو 1993 عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وأن هذه الأخيرة رفضت الاستجابة له.

- حيث أن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعنت تجاه السيد بودخيل .

- حيث أن السيد بودخيل، كان ينوي بناء مساكن فردية فوق القطعة الأرضية المتنازع عليها، وأن الرفض كان من شأنه عرقلة إنجاز المباني المقرر إنجازها، وتأخير تنفيذ الأشغال المقررة، وكذا تلف النصف المتبقي من العتاد ومواد البناء الموجودة بالموقع.

-وأن قضاة أول درجة ، كانوا محقين بناء على هذه العناصر، عندما قرروا بأن الضرر اللاحق بالسيد بودخيل يجب تعويضه بناءا على غرامة تهديدية لكن حيث أن المبلغ الممنوح أي 2000 دج عن كل يوم تأخير زهيد، ويجب رفعه إلى 8000 دج"[35].

ملاحظة : نلاحظ أن مصطلح تعويض جاء في غير محله لكون الغرامة التهديدية ليست تعويض لكن إكراهاً مالياً للمدين بغية حثه على تنفيذ التزامه.

قرار مجلس الدولة من خلال قراره الصادر بتاريخ :2003/04/08 ، حيث تتلخص وقائع القضية بشأنه في أنه بتاريخ:2003/06/29 قضى مجلس قضاء قسنطينة، الغرفة الإدارية بطرد السيدة ك.م وكل شاغل بإذنها من السكن الوظيفي التابع لمديرية التربية وهذا تحت طائلة غرامة تهديدية يومية 1000 دج، فقامت السيدة ك.م برفع دعوى تلتمس فيها وقف تنفيذ قرار مجلس قضاء قسنطينة عملا بنص المادة 02/283 من قانون الإجراءات المدنية.

حيث أصدرت الغرفة مشكلة من رئيسة المجلس على انفراد قرارها القاضي رفض طلب المستأنفة فيما يخص الطرد لعدم التأسيس والاستجابة لطلب وقف الغرامة التهديدية، وقد جاء في حيثيات القرار "حيث.... وبما أن الغرامة التهديدية التزام ينطق القاضي به كعقوبة فإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات وبالتالي يجب سنها قانونا .حيث أنه لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد أي قانون يرخص بها صراحة "[36].

ونستخلص من هذه الحيثيات التي جاء بها قرار مجلس الدولة المذكور أعلاه أنه يمنع القاضي الإداري من النطق بالغرامة التهديدية ضد الإدارة أو لصالحها، ما دام لا يوجد نص قانوني يسمح له بذلك، هذا في ظل القانون القديم أما في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية فهناك مواد صريحة تقر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة.

الفرع الثاني : الموقف المعارض للحكم بالغرامة التهديدية

أغلب قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، سابقا ومجلس الدولة منعت القاضي الإداري من النطق بالغرامة التهديدية ضد الإدارة .

وتبعا لذلك قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1996/12/15 - قضية جامعة الجزائر ضد ك.ن- برفض توقيع الغرامة التهديدية ، وقد جاء في أسباب قرار المحكمة العليا ما يلي:

- حيث أن رفض تسجيل المترشحين الحاصلين على شهادة الليسانس في الحقوق لسنة 1990 ، يعد عملية فرز يمنعها القانون .
- وعليه فإن الأمر المستأنف سليم ويتعين تأييده مبدئيا، لكن الغرامة التهديدية غير مبرره ضد الدولة أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

وعلى المنوال نفسه، قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1997/04/13 – قضية(ب م)ضد بلدية الأغواط– بتأييد قرار مجلس قضاء الأغواط الرافض للنطق بالغرامة التهديدية مسببة قرارها كما يلي[37]:

- حيث أنه لا سلطة للقاضي الإداري على ضوء التشريع و الاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية الحاليين، في الحكم على الإدارة بغرامات تهديدية لإجبارها على تنفيذ القرارات القضائية المنطوق بها ضدها.

حيث أن رفض الامتثال لمقتضيات الغرفة الإدارية للمجلس والمحكمة العليا الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه ، يعد من جهة تجاوز للسلطة .ومن جهة أخرى عنصرا منتجا لمسؤولية السلطة العمومية، وأنه طبقا للمادة 340 ق ا م ، فإن المستأنف يمكنه رفع دعوى بهدف الحصول على التعويض إذا كان يرى أن المستأنف عليها رفضت القيام بالالتزام القضائي بالأداء الواقع على عاتقها ، ولكن لا يمكن في ظل التشريع الحالي و الاجتهاد القضائي الحصول على حكم بغرامة تهديدية ضد المستأنف عليها"".

وفي الاتجاه ذاته ،جاء القرار المؤرخ في 2003/04/08 الغرفة الخامسة بمجلس الدولة قضية ك.م ضد وزارة التربية الوطنية[38]، حيث أقر مجلس الدولة بموجبه المبدأ التالي أن الغرامة التهديدية ينطق بها القاضي كعقوبة، وبالتالي ينبغي تطبيق مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات ،ولا يجوز للقاضي النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد قانون يرخص بها.

إلا ان هذا التكييف الذي أعطاه مجلس الدولة للغرامة التهديدية تعرض للانتقاد من طرف جانب من الفقه، حيث ذهب الأستاذ غناي رمضان إلى القول "أن مجلس الدولة اعطى للغرامة التهديدية مفهوم غير مألوف عندما اعتبرها في القرار المذكور بمثابة عقوبة تخضع لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات في حين انها وسيلة من وسائل تنفيذ الاحكام "[39].

وقد ذهب القضاء الجزائري إلى أبعد من ذلك إذ قرر مجلس الدولة أن الحظر الخاص بعدم جواز إلزام الإدارة تحت التهديد المالي هو من النظام العام ويجب إثارته تلقائيا من طرف الجهة القضائية التي يطلب منها هذا الطلب[40].

وباعتبار الغرامة التهديدية هي وسيلة إكراه مالي تتحول بعد تصفيتها إلى تعويض ،فما المانع من الحكم بها طالما أن المحكوم له بإمكانه رفع دعوى تعويض عن عدم التنفيذ ،بل بالعكس فهي تكون أكثر نجاعة لما تتسم به من ضغط على الإدارة من اجل دفعها للتنفيذ.

الخـــــاتمة:

في الأخير نقول أنّ ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ ما صدر ضدّها من أحكام وقرارات قضائية إدارية أصبح واقعا ملموسا ومعاشا ومنتشرا في كل الدول، ويرجع ذلك إلى تحججها بما تملكه من امتيازات تلجأ بسببها إلى الامتناع عن التنفيذ .

كما أنّ المتفحص للاجتهاد القضائي السابق وكذا النصوص القانونية في الجزائر يظهر له جليا أن القاضي الإداري كان مترددا في مواجهة الإدارة، وذلك وضع حدودا لسلطته في مراقبة الإدارة. فأصبح من غير الممكن له أن يوجه أوامر لها من أجل إجبارها على التنفيذ، وهذا المبدأ تمخّض عن اعتبارات كثيرة أهمّها ارتكاز نشاط الإدارة على تحقيق المصلحة العامة ومبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما فسح المجال إلى تهاون الإدارة وتعسفها وتقوية مركزها.

ومن الملاحظ وجود قصور واضح في الآليات والضمانات التي كفلها القانون لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية وذلك نتيجة قلة النصوص التشريعية التي تنظم آليات وضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة ، واختلاف الفقه والقضاء الإداريين إزاء فرض الغرامات التهديدية ضد الإدارة. وإزاء سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة،إذا فما مدى حجية الأحكام والقرارات القضائية الإدارية عندما تتماطل الإدارة عن التنفيذ؟

لذا كان من الواجب تفعيل دور القاضي الإداري وذلك بمنحه سلطة توجيه أوامر للإدارة وبالتحديد إجبارها عن طريق حملها على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدّها وتوقيع الجزاء عليها في حالة إخلالها بالتنفيذ وهو ما يعرف بالتهديد المالي.

وبناء عليه صدر قانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ حاول المشرع الجزائري من خلاله تقنين الحد الأدنى من الأحكام المساعدة لحل مشكلة تنفيذ الاحكام القضائية، ووسع بذلك من اختصاصات القاضي الإداري. فأصبح هذا الأخير بإمكانه النطق بالغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، ومن ثم وضع سلاحا بين يدي المتقاضي يستخدمه ضد الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء .

قائمة المراجع:

1. نبيل ابراهيم سعد ،النظرية العامة للالتزام ،أحكام الالتزام ،دار الجامعة الجديدة ،مصر العربية ،دون سنة نشر .ص.36.
2. قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج.ر ،العدد 21 ،الصادر بتاريخ:23 أفريل 2008.
3. محمد عاطف البنا، الوسيط في القضاء الاداري ،دار الفكر العربي القاهرة، 1992،ص. 481.
4. وقد ظلت فكرة الغرامة التهديدية يسودها الغموض وتضارب الآراء حول إمكانية اعتمادها لإجبار الإدارة على التنفيذ، وبصدور القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تجلى هذا الغموض بنص المشرع صراحة على إمكانية فرض الغرامة التهديدية إذا لم ينفذ القرار القضائي الإداري.
5. عبد الرزاق أحمد السنهوري، نظرية الالتزام بوجه عام، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان،1998،ص.807.
6. Christophe GUETTER ,Exécutions des jugements , Juris -classeur ,volume 1,droit administratif,Paris,lexis nexis,SA,2009,p.22.
7. منصور محمد أحمد ،الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص. 15.
8. Jean François LACHAUME , Les grandes décisions de la jurisprudence du droit administratif,1997,Paris,p.555.
9. غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، تعليق على قرار مجلس الدولة رقم014989 الصادر بتاريخ :08-04-2003، مجلة مجلس الدولة،عدد 1 ،2000،ص ،168_170.
10. en cas d inexécution d'une décision rendu par une juridiction administrative .le conseil d état peut .même d office .prononcer une astreinte contre les personne morales de droit public ….pour assurer l exécution de cette décision."
11. محمد باهي أبو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية،، دار الجامعة الجديدة،2001،ص.45.
12. إن مجال تطبيق الغرامة التهديدية هو الأحكام الملزمة التي فيها إلزام وعليه يتعين استبعاد الأحكام المقررة والمنشئة باعتبار أن مجرد النطق بها تشبع حاجة المحكوم له من الحماية القضائية وهو ما يتعين عدم وجود حاجة إلى أن يضغط ماليا على المحكوم عليه لتنفيذ التزاماته.
13. لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، هامش رقم3 ، ص .494.
14. الغرفة الإدارية ،مجلس قضاء وهران قضية رقم :00859 ،2009/07/07 ،سفير الهواري ضد :المدير العام للمركز الجامعي الاستشفائي بوهران التي اشترطت وجود محضر امتناع ،مقتبس عن لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، ص .494.
15. قد يصدر حكم بوقف الأشغال تحت طائلة غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير ,وهنا لم تقرر الغرامة لرفض التنفيذ بل الأمر لاحتمال وقوع امتناع عن التنفيذ,وفي الحقيقة تغني عن اللجوء ثانية إلى القضاء .
16. الغرفة الإدارية الاستعجالية ، مجلس قضاء وهران ،2009/06/13,قضية رقم:00883 تافة عمر ضد مدير مركز الوطني للسجل التجاري لوهران الذي جاء فيه بأن الجهة مصدرة الحكم محل الامتناع هي التي تفصل في طلب الغرامة التهديدية .قرار غير منشور.
17. الأمر 66-154 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية
18. حسن بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، دار هومة، الطبعة الأولى ، 2006 ، ص. 494.
19. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة ... ، المرجع السابق، ص.138 .
20. لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص.495 .
21. راجع نص المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
22. غناي رمضان، موقف مجلس الدولة.....، المرجع السابق، ص .151.
23. لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات ...، المرجع السابق، ص. 494.

24. Décret n 81 501 du 12 mai 1981 relatif à la loi n° 80. 539 du 16/07/1980, J.O.14 mai 1981 .

25. منصور محمد أحمد ،المرجع السابق، ص. 27.

26. Loi n° 95 – 125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile ,pénale et administrative, cf., www.legifrance.gouv.fr

27. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية ...،المرجع السابق، ص .271 .

28. Bernard Pateau , contentieux administratif ,PuF , Paris,1985,p.284.

29. جاء فيها: "يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الخصوم أن تصدر احكام بتهديدات مالية في حدود اختصاصها ويجوز لقاضي الامور المستعجلة بناءا على طلب خصوم أن يصدر احكاما بتهديدات مالية".

30. لحسين بن شيخ آث ملويا ، دروس في ..،المرجع السابق ،ص.494.

31. عبد القادر عدو ،المنازعات الإدارية ،دار هومه،2010،ص.233.

32. حسين فريحة ،تنفيذ قرارات القضاء الإداري بين الواقع والقانون ،مجلة المفكر ،كلية الحقوق جامعة بسكرة، مارس 2007،العدد الثاني ،ص.127.

33. حسين فريحة ،المرجع السابق ،ص.127.

34. لحسين آث ملويا ،المرجع السابق، ص. 496.

35. لحسين بن شيخ آث ملويا ،المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الأول ، دار هومه الجزائر ،2002،ص.33.

36. أوفائدة إبراهيم، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الإدارة، جامعة الجزائر ،1986،ص.229.

37. المحكمة العليا ، قرار رقم 115.284 ،المجلة القضائية، 1998 ، العدد الأول ، ص. 193 و ما بعدها.

38. مجلة مجلس الدولة، قرار رقم :014989 ،2003، العدد 03 ،ص.177.

39. رمضان غناي، مجلة مجلس الدولة ، 2003 ، العدد 04،،ص.145.

40. مسعود شيهوب ،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ،الجزء الأول ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1998،ص.115.