إجراءات وسلطة القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية

د / نقـاش حمـزة

كلية الحقوق
جامعة الإخوة منتوري
قسنطينة

ملخص:

الأصل أن الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية بما لها من حجية، إلا أنها غالبا ما تتجاهل هذا الإلتزام تجاهلا امتد إلى نطاق واسع، وأخذ عدة مظاهر تمثلت في عدم اكتراثها بالحكم، بالامتناع الصريح عن تنفيذه، أو قبوله ظاهريا ثم معالجته بإجراء مضاد يفقده كل أثره .

وقد تعددت الأسباب التي توارت خلفها الإدارة لتمتنع عن تنفيذ الأحكام التي تصدر ضدها، والتي كانت سببا مباشرا لظهور وسيلة الغرامة التهديدية ضدها، كضمانة كافية لتنفيذ تلك الأحكام. وقد أتاح النص على الغرامة التهديدية للقاضي الإداري سلطة اتخاذ الأوامر الموجهة للإدارة بهدف تنفيذ أحكامه و الإنصياع إليه ، ويرجع ذلك إلى طابع الإكراه الذي يميز هذا النوع من الغرامات، وما تفرضه من أعباء مالية ومعنوية ثقيلة على الإدارة تجبرها على الإذعان في النهاية لحكم القضاء.

Abstract:

In principle, the administration is to comply and execute judicial judgments that are delivered by the administrative jurisdictions as they enjoy the force of res judicata. However, it neglects this obligation in most cases, and this is manifested in several ways, such as ignoring totally the judgment, express abstention from execution, or outward acceptance of the decision and then deals with it in a way that deprive it of its effects .There are numerous reasons behind such a phenomenon ,which have ,in the end, led to the establishment of the threatening financial fine regime as an efficient mean to assure compliance and execution of judgment taken against it. It provide the judge with the authority to deliver orders to it for the purpose of assuring their execution and full compliance with them, and this is due to the coercive nature that characterizes this kind of fines from one side, and the heavy financial and moral burdens imposed by them upon it from the other side, which force it, in the end, to fully respect and execute judgments.

مقدّمة:

لازالت مشكلة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تشكل محور اهتمام الفقه، بالنظر لكونها تنطوي على مسائل وإشكالات متعددة، لعل من أهمها التأثير السلبي لقصور الرقابة القضائية على الإدارة أثناء مرحلة التنفيذ، وعدم توافر ضمانات كافية لتنفيذ تلك الأحكام.

وهو الأمر الذي أدى بالمشرع الفرنسي إلى استحداث الغرامة التهديدية "l'astreinte " بموجب القانون رقم 539/80 الصادر في 1980/07/16 المتعلق بالتهديدات المالية في المادة الإدارية وتنفيذ الأحكام من قبل أشخاص القانون العام[1]، كوسيلة فعالة في يد القاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه.

© جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر2018

إن الغرامة التهديدية هي وسيلة قانونية منحها المشرع للدائن لتمكينه من الحصول على التنفيذ العيني متى كان الأمر يتعلق بالقيام بعمل أو بالامتناع عنه للوفاء بالالتزام المستحق، وكان التنفيذ ممكنا وجائزا قانونا، غيرأن إجراءات التنفيذ الجبري المقررة لا تسعف لإجرائه كرها حال كون التنفيذ لصيقا بشخص المنفذ عليه.

فالغرامة التهديدية هي عبارة عن المبلغ الذي يحكم به عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، ومن ثم فإنها ليست عقوبة مالية تبعية[2]، فهي لا تهدف – في الواقع- إلى معاقبة سلوك الإدارة، ولكنها تهدف إلى حثها على التنفيذ، فهي وسيلة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام[3].

إن القاضي الإداري الفرنسي بمقتضى قانون العدالة الإدارية المعدل بموجب الأمر رقم 2000/387 الصادر في 2000/05/04[4]، يملك سلطة تقرير الغرامة التهديدية تلقائيا وبدون طلب من المتضرر ضد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة المكلفة بإدارة مرافق عمومية لضمان تنفيذ أحكامه، حيث يستطيع أن يصدر حكمه الأساسي متضمنا أمرا إلى الإدارة بوجوب التنفيذ مصحوبا بغرامة تهديدية[5]، أو يفرض على الإدارة غرامة بعد صدور الحكم إذا ما تبين له امتناع الإدارة عن التنفيذ، أو يوجه لها أمرا بوجوب الحكم القضائي[6].

أما عن القاضي الإداري الجزائري، فقد عرف عن مجلس الدولة اجتهاده الرامي إلى عدم إمكان توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة لانتقاء الأساس أو السند القانوني[7]. إلى أن صدر القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية الصادر في 2008/02/25[8]، الذي اعترف له بسلطة توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة.

لا شك أن النص على الغرامة التهديدية من قبل المشرع قد أتاح للقاضي الإداري سلطة اتخاذ الأوامر الموجهة للإدارة بهدف تنفيذ أحكامه، وهنا يطرح السؤال عن إجراءات الحكم بالغرامة وسلطة القاضي الإداري في تقريرها؟

إن هذه الإجراءات تبدأ من وقت توافر شروط الغرامة التهديدية، وينشأ على أثر ذلك لذي الشأن حق في اتخاذ إجراءات الحكم بالغرامة لمجابهة عنت الإدارة وممانعتها في تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته.

ويمر تنفيذ حكم الغرامة التهديدية بمرحلتين متعاقبتين، الأولى: مرحلة الحكم بالغرامة، والثانية: مرحلة تصفية الغرامة.

أولا: الحكم في طلب الغرامة التهديدية

إذا استوفى طلب الغرامة سائر أوضاعه واشتراطاته، وغدا صالحا لأن يصدر القاضي فيه حكمه، فإنه يتصدى للبت فيه، وحكمه في هذه الحالة لا يخرج عن أحد فرضين، فهو إما أن يقبل الطلب ويحكم بالغرامة وإما أن يرفضه.

وقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه لا يجوز طلب الغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا بعد فوات ثلاثة أشهر تسري من تاريخ التبليغ (المادة 1/987). وفي حالة رفع تظلم إداري من أجل التنفيذ يبدأ أجل رفع طلب الغرامة في السريان بعد تاريخ قرار رفض التظلم (المادة 988). كما أنه لا يجوز طلب الغرامة التهديدية كذلك في حالة قيام القاضي بتحديد أجل للتنفيذ إلا بعد انقضاء هذا الأجل (المادة 3/987).

وفي حالة حظي الطلب بقبول القاضي، واستجاب لطلب الغرامة فإنه يترخص في انتقاء أي نوعي الغرامة يوقع، فهو بالخيار بين الغرامة النهائية والمؤقتة. هذا في فرنسا، أما المشرع الجزائري فلم يميز بين نوعي الغرامة.

إن التمييز بين نوعي الغرامة ليس محض نظرية بل له تبعات عملية وواقعية من الأهمية بمكان، حيث يتوقف على نوع الغرامة المقضي به مدى السلطة المخولة للقاضي في إلغائها أو تعديل قيمتها حال التصفية مآلا.

1-بالنسبة للغرامة النهائية:

لا خلاف على حرية القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية، بمعنى أنه يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن[9]، حيث لم يقيده المشروع باتجاه معين حتى ولو توافرت موجباته، وإنما له بمقتضى سلطته رفض الحكم بالغرامة حتى ولو توافرت حالة عدم تنفيذ الحكم بصورة ظاهرة[10].

وفي حالة قبول الطلب و الحكم بالغرامة فإن القاضي يتمتع بحرية سواء فيما يتعلق بتحديد قيمة الغرامة التهديدية ومعدلها المالي المتغير -الغرامة المؤقتة- [11].

فلا يتقيد القاضي الإداري بطلبات ذوي الشأن ولا بالضرر الذي لحق بالمحكوم لمصلحته من جراء عدم التنفيذ، فالهدف من الغرامة التهديدية هو الضغط على الإدارة لتنفيذ ما يصدره القضاء الإداري ضدها من أحكام[12].

2-بالنسبة للغرامة المؤقتة:

يتمتع القاضي في هذه الحالة –على خلاف السابقة- بسلطة تقديرية مزدوجة، فمن ناحية له حرية اختيار هذه الغرامة دون أن يقيده المشرع بقيد نوعي في هذا الشأن، بل إن له الحكم بها حتى ولو طلب منهذو الشأن أن يقضي بغرامة تهديدية، ومن جهة ثانية يكون له سلطة تعديل أو إلغاء الغرامة التي قضى بها عند التصفية حتى ولو كان عدم التنفيذ ثابتا[13]. و تمثل الغرامة المؤقتة الأصل، ومن ثم تكون الغرامة التهديدية مؤقتة ما لم يصرح القاضي بصفتها النهائية[14]، فإذا ما أغفل القاضي طبيعة الغرامة التي قضى بها فإنها تعتبر –في هذه الحالة- مؤقتة[15].

3- طبيعة الغرامة:

إن تحديد طبيعة الغرامة متروك لحرية القاضي، فيمكنه أن يحدده بمبلغ إجمالي جزافي أو بمقدار أو بمبلغ معين من المال عن كل يوم أو شهر تتأخر الإدارة في التنفيذ خلاله. كما يستطيع أن يحذو حذو القاضي العادي ويستخدم معدلا متزايدا للغرامة. كما يستطيع أيضا أن يقضي بغرامة وقتية أو نهائية. وهذا الفرق لا يظهر إلا عند التسوية النهائية، وهي تكون نهائية حين يكون المبلغ قد قضي به بطريقة نهائية بحيث لا يمكن الرجوع فيه، وتكون وقتية حين يمكن على النقيض الرجوع فيه.

4- معدل الغرامة ومدتها:

لا يتقيد قاضي الغرامة بأن يجعل لها معدلا ماليا أو زمنيا يقضي به، وإنما هو معدل متغير من قضية لأخرى، وتبعا لظروف كل دعوى.

ويعتد القاضي في تقديره لها باعتبارات ثلاث:

- خطورة ما يترتب على عدم التنفيذ من نتائج بالنسبة لذي الشأن.
- مدى يسر الشخص المعنوي العام الممتنع عن التنفيذ أو المتأخر فيه.
- مدى كفاية قيمة الغرامة للتغلب على ممانعة الإدارة للتنفيذ وحملها عليه كرها.

وتحدد هذه الاعتبارات المعدل المالي المتغير في قضاء مجلس الدولة[16].

وفي هذا السياق فللقاضي سلطة تقرير لحظة بدء سريان الغرامة وفقا لمقتضى الحال، وظروف كل منازعة [17]. وتحديده مدة سريانها، فله أن يحددها بمدة معينة يتوقف سريانها في لحظة معينة لتبدأ بعد ذلك إجراءات تسوية الغرامة، أو يترك المدة بلا تحديد ليجابه سوء نية الإدارة في الامتناع عن التنفيذ، كما له أن يعلن صراحة في الحكم الصادر بالغرامة بأنها تظل سارية حتى تمام تنفيذ الحكم[18].

5- رفض طلب الغرامة:

يتبين من استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي أنه رفض توقيع الغرامة التهديدية في حالات عديدة ولأسباب مختلفة، وأبرز هذه الأسباب منبثق من مسلك الإدارة الشارع في تنفيذ الحكم، إذ تحقق الإدارة في هذه الحالة الغاية المرتجاة من تقرير الغرامة التهديدية، بما لا مدعاة معه لفرضها لانتقاء العلة[19]، وإن لم يكن التنفيذ على النحو الذي كان ينشده الطاعن[20].

وإمعانا في تلمس أسباب التخفيف عن الإدارة، فقد أسس مجلس الدولة رفضه لطلب الغرامة على مجرد وجود إجراءات تكشف عن نية الإدارة في تنفيذ الحكم وإن لم تشرع فيه فعلا مادام قد استظهر من الظروف الملابسة للتنفيذ أن الإدارة ستمضي فيه إلى منتهاه[21].

6- الطعن على الحكم الصادر بالغرامة التهديدية:

يفترق جوار الطعن على الحكم الصادر بالغرامة التهديدية تبعا لنوع الغرامة المحكوم بها أي وفقا لما إذا كانت مؤقتة أو نهائية.

فبالنسبة للغرامة المؤقتة فإن الحكم الصادر بها لا يقبل الطعن عليه بالاستئناف أو النقض لافتقاره لحجية الشيء المقضي. ذلك لأن للقاضي الآمر سلطة تعديلها كلما استوجبت الظروف ذلك، وقد تكون عرضة للإلغاء كليا إذا قدر أن إلغاءها أمر تستوجبه الظروف.

أما الحكم الصادر بالغرامة النهائية، فإنه ولئن تماثل مع الحكم الصادر بالغرامة المؤقتة في عدم حيازته لحجية الشيء المقضي إلا أنه يجوز وفقا لقانون المرافعات الفرنسي الطعن في هذا الحكم مستقلا سواء بالاستئناف أو النقض. إذ إن صفة الثبات النسبي التي تمتاز بها الغرامة النهائية تنفي عنها وصف اعتبارها أحد إجراءات التحقيق التي لا تقبل الطعن فيها سواء بالاستئناف أو النقض[22].

ثانيا : تصفية الغرامة التهديدية

أقر المشرع الجزائري للقاضي الإداري في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي،أو في حالة التأخير في التنفيذ بتصفية الغرامة التهديدية التي أمر بها (المادة 983). وللقاضي الحق عند تصفية الغرامة التهديدية أن يقوم بتخفيضها وحتى بإلغائها عند الإقتضاء (المادة 984). كما يمكنه إعفاء المحكوم عليه من دفع جزء من الغرامة التهديدية إذا تجاوزت قيمة الضرر (المادة 985).

أما في فرنسا تختلف تصفية الغرامة التهديدية بحسب طبيعتها وما إذا كانت نهائية أو مؤقتة.

1- في خصوص تصفية الغرامة النهائية:

طبقا لنص الفقرة الثانية من المادة L.911-7 من قانون العدالة الإدارية فإنه لا يمكن تعديل معدل الغرامة التهديدية النهائية من قبل مجلس الدولة عند تصفيتها، إلا إذا ثبت أن عدم تنفيذ الحكم نشأ عن حادث مفاجئ أو قوة قاهرة[23]. وبناء على ذلك فإن المشرع يميز بين فرضين:

الأول: إذا كان عدم تنفيذ الحكم راجعا إلى سلوك الإدارة

ويعني هذا الفرض أن عدم تنفيذ الحكم بصفة مباشرة راجعا إلى سلوك جهة الإدارة ذاتها، بمعنى ألا يكون عدم التنفيذ راجعا إلى حادث مفاجئ أو قوة قاهرة[24].

ومتى كان الأمر كذلك فإن القاضي لا يملك تعديل قيمة الغرامة النهائية عند التصفية، ومن ثم فإن دوره-في هذه الحالة- يغدو بسيطا للغاية، فإذا ما حدد القاضي الغرامة التهديدية عند توقيعها بمقدار معين عن كل يوم تأخير فإنه لا يستطيع تعديل معدلها عند تسويتها[25]، بحيث يقتصر دوره على القيام بعملية حسابية آخذا في الاعتبار مدة عدم التنفيذ وحدها.

وهذا هو المبدأ الذي تستمد منه الغرامة التهديدية النهائية قوتها المؤثرة في التهديد والتخويف دون شك، والمبدأ هنا هو الثبات والتلقائية عند تصفية الغرامة التهديدية النهائية[26].

الثاني: إذا كان عدم التنفيذ راجعا إلى سبب أجنبي

لا خلاف على أن عدم التنفيذ قد يكون مرجعه قوة قاهرة، أو سبب لا يد للإدارة فيه، أي بعيدا عنها، سواء تعلق السبب بحادث مفاجئ أو ظرف استثنائي لا يمكن دفعه، فسلطة القاضي هنا مقيدة بالنص، فلا يستطيع الخروج عليه، وطبقا لصريح النص يكون للقاضي إمكانية تعديل معدل الغرامة التهديدية النهائية التي كان قد وقعها من قبل عند تصفيتها دون أن يكون له إلغائها[27].

وينبني على ذلك أنه-بخلاف هذه الحالة- لا يجوز للقاضي تعديل قيمة الغرامة النهائية عند التصفية أو إلغاؤها بعد صدور الحكم بها. ويتفرع على ذلك تساؤل مؤداه ما إذا كان إضفاء صفة النهائية على الغرامة التهديدية تحول دون أن يعدلها أو يلغيها قاضي الموضوع حال كون الحكم الصادر بها حكما استعجاليا؟

وفي نظر البعض أنه إذا كان الحكم الصادر في المواد الإستعجالية الإدارية أو غيرها لا يجوز حجبه أمام قاضي الموضوع، فإن هذا يعني أن قاضي الأمور الإستعجالية إذا أصدر أمرا بغرامة نهائية لتنفيذه فإن هذا الأمر لا يتمتع بحجية الشيء المقضي به أمام قاضي الموضوع. ويترتب على ذلك أنه يكون لهذا الأخير إلغاء أو تعديل هذه الغرامة، ولا تحول صفتها النهائية دون ذلك، إذ إنها تمنع قاضي الأمور الإستعجالية الذي قضى بها من إلغائها أو تعديلها فحسب[28].

إذن إن دور القاضي يضحى بسيطا تماما في حالة تسوية الغرامة إذا كان قد حددها بمبلغ نهائي عن كل مدة معينة حيث لا يزيد عن إجراء عملية حسابية، وهو ما قد يعطي الغرامة في هذه الحالة قوة كبرى، وذلك ما لم يكن هناك قوة قاهرة أو حادث فجائي، ففي هذه الحالة فقط يجوز للقاضي أن يعدل في الغرامة النهائية.

2- في خصوص تصفية الغرامة المؤقتة:

يستطيع مجلس الدولة طبقا لنص الفقرة الأخيرة من المادة L. 911-7 من قانون العدالة الإدارية تعديل أو إلغاء الغرامة التهديدية المؤقتة حتى في حالة عدم التنفيذ الواضح أو الملحوظ، ومؤدى ذلك أن سلطة مراجعة أو إعادة النظر في الغرامة المؤقتة من جانب القاضي تكون واسعة جدا، ولا تتوقف على مجرد وجود حادث فجائي أو قوة قاهرة فحسب بل تتسع لتشمل غيرها وفقا لسلطة القاضي التقديرية.

غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، حيث تمارس في ضوء جسامة الخطأ ودرجة وضوح سوء نية الإدارة[29]، وهو معيار منطقي ويتفق مع طبيعة الغرامة التهديدية.

ومن ناحية أخرى فإن قاضي التصفية لا يمكنه زيادة معدل الغرامة عن المعدل الذي حدده قاضي الغرامة باعتبار الحد الأقصى الذي رأى فيه هذا الأخير القدر الملائم لحث الإدارة على التنفيذ تقديرا لظروف الطلب عند الفصل فيه[30].

3- التصرف في مبلغ الغرامة التهديدية:

من المسلم به أن القاضي الإداري يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد مقدار الغرامة التهديدية، لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية بفاعلية، وقد يحددها بمبالغ مرتفعة تفوق بكثير الضرر الذي يقع في المستقبل، فإذا دفعت قيمة الغرامة بالكامل للمحكوم له، إلى جانب الحق في التعويض عن الضرر الذي لحق به – فإنه يكون ميزة له[31]، أو نوعا من الإثراء الذي يصعب تبريره[32].

ولتفادي ذلك أجازت المادة L.911-8 من قانون العدالة الإدارية، لمجلس الدولة أن يقرر جزءا من الغرامة يعطى للطاعن، بينما يمنح الباقي لميزانية الدولة" budget de l'Etat ".

وقد أقرت المادة 985 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نفس الشيء، إذ أجازت للجهة القضائية أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي، إذا تجاوزت قيمة الضرر، وتأمر بدفعه إلى الخزينة العمومية.

وقد قصد المشرع من ذلك أن يترك لقاضي التصفية حرية التقدير في هذا الشأن، ليحدد على ضوء جملة من الاعتبارات الواقعية كيفية توزيع تلك الأنصبة، ومن ذلك مدى تعنت الإدارة وسوء نيتها في التنفيذ، والظروف الخاصة بذي الشأن[33].

4- نظام تسديد مبلغ الغرامة التهديدية:

بموجب المادة L. 911-9 من قانون العدالة الإدارية،يتعين على الإدارة تنفيذ حكم تصفية الغرامة حينما يكون حائزا لقوة الأمر المقضي، ومحددا به المبلغ الواجب دفعه تحديدا نافيا للجهالة خلال شهرين من تاريخ إعلان هذا الحكم.

ويتبين من هذا النص أنه يستلزم توافر عدة شروط لتنفيذ حكم التصفية جبرا، وهي:

– أن يكون الحكم حائزا لقوة الأمر المقضي.

– أن يكون المبلغ فيه محددا.

– وأن يكون صادرا في مواجهة أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

وفي ضوء هذه الشروط إذا لم يتم سداد المبلغ المحكوم به خلال تلك المدة فإن الدفع سيتم وفق إجراءات تختلف تبعا لما إذا كان الحكم صادرا في مواجهة الدولة أو ضده غيرها من الهيئات المحلية. فإذا كان الحكم صادرا في مواجهة الدولة يكون للمحكوم له أن يتقدم إلى الموظف–المحاسب- المكلف بالدفع بطلب مرفق به صورة من الحكم، والذي عليه أن يقوم بالدفع الفوري دون أي إجراءات أخرى. أما إذا كان الحكم صادرا في مواجهة أحد الأشخاص العامة المحلية،فإنه يكون لسلطة الوصاية -المحافظ المختص- أن تقوم بإصدار أمر الدفع.

وفي حالة إذا لم توجد لدى الإدارة اعتمادات مالية كافية لتقوم بالتنفيذ فإن المشرع أجاز مد مدة الشهرين –التي يجب أن يتم تنفيذ الحكم خلالها- وذلك إذا كان الحكم صادرا في مواجهة الدولة، إلى أربعة أشهر، حتى يتم توفير الموارد اللازمة لدعم الاعتمادات المخصصة لتنفيذ الأحكام. وهذا معناه أن محاسب الدولة المختص يترك له مدة شهرين ليوفر خلالها الموارد اللازمة، فإذا مضت تلك المدة، يلتزم المحاسب المختص بدفع المبلغ المستحق بناء على طلب المحكوم له، أو بمجرد اطلاعه على الحكم.

أما بخصوص الأحكام الصادرة في مواجهة الأشخاص الاعتبارية الأخرى يكون على سلطة الوصاية أن توجه إنذارا إلى الشخص الاعتباري بضرورة توفير الموارد المالية لتنفيذ الحكم، فإن لم تستطع خلال شهرين من إنذاره توفيرها يكون على سلطة الوصاية أن تحل محله في السداد[34].

وفي هذا الصدد يرى البعض إنشاء ما يسمى "صندوق إدارة عوائد الغرامات"، Fonds de gestion des astreintes ، بحيث لا تفاجأ الإدارة بتعاظم قيم الغرامات التي تلتزم بأدائها، لاسيما وأن الغرامة تفرض أحيانا بصورة مغالى فيها ولا تتفق مع الواقع. كما أن قواعد الميزانية تسمح بسهولة تحويل الميزانية من جهة إدارية إلى أخرى، وهذا الإجراء لاشك له تأثيره الفعال في فعالية الغرامة التهديدية[35].

أما في الجزائر فطبقا لمبدأ عدم قابلية أموال الدولة للحجز أو التصرف فيها طبقا لنص المادة 689 من القانون المدني. فإنه لا توجد طرق تنفيذ إدارية يمكن اتباعها باستثناء الإمكانية الممنوحة فيما يخص تنفيذ القرارات القضائية ذات الطابع المالي المكرسة بموجب القانون رقم 91-02 المؤرخ في 1991/01/08 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة عل بعض أحكام القضاء[36].

وتنص المادة الخامسة من هذا القانون على أنه "يمكن أن يحصل على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية... المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

ويقدم المعنيون بالأمر عريضة مكتوبة–طلب- لأمين الخزينة بالولاية التي يقع فيها موطنهم ، بشرط أن تكون هذه العريضة مرفوقة بنسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الهيئة المحكوم عليها، وأن يقدم الطالب كل الوثائق أو المستندات التي تثبت بأن إجراءات التنفيذ عن
الطريق القضائي بقيت طيلة شهرين بدون نتيجة من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ (المادة السابعة).

ويتولى أمين الخزينة بالولاية بتسديد المبالغ المحكوم بها في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر من إيداع طلب التحصيل على مستوى الخزينة (المادة الثامنة).

5- مسؤولية الموظف الممتنع عن التنفيذ:

رغبة من المشرع الفرنسي في تدعيم نظام الغرامة التهديدية، بشأن فرض احترام أحكام القضاء على رجال الإدارة، فقد قرر وفقا للمادة 9-911 .L من قانون العدالة الإدارية، غرامة مالية على تصرفات الموظف التي تفضي إلى تعطيل تنفيذ الأحكام المالية التي تصدر في مواجهة أشخاص القانون العام، تختص بتوقيعها المحكمة التأديبية الخاصة بشؤون الموازنة، المشكلة بالقانون رقم 851/95 المؤرخ في 1995/07/24 الخاص بالمحاكم المالية.

إن نظام المسؤولية التأديبية الذي أتى به المشرع الفرنسي قد أظهر فائدة كبيرة في إقبال الإدارة وموظفيها على تنفيذ الأحكام القضائية.

أما المشرع الجزائري فقد جمع بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية، وبين المسؤولية المدنية. وإن كانت المسؤولية الجزائية تتصدرها تأثيرا وفعالية، كون العقوبة الجزائية أكثر إيلاما وردعا من العقوبة التأديبية التي يقتصر أثرها على الوضع الوظيفي، فضلا عن المسؤولية المدنية التي لا تتجاوز مخرجاتها الغرامات المالية.

وتنص المادة 138 مكرر من قانون العقوبات[37] على أن: "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر (6) إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 5000 دج إلى 50000 دج".

كما تنص المادة 139 من نفس القانون على أن الجاني يعاقب فضلا عنذلك بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 وذلك من خمس(5) سنوات على الأقل إلى عشر(10) سنوات على الأكثر، كما يجوز أن يحرم من ممارسته كافة الوظائف أو كافة الخدمات العمومية لمدة عشر(10) سنوات على الأكثر[38].

إن شروط تطبيق المادة 138 مكرر أعلاه صعبة التحقيق، لأن الموظف العمومي قد يمتنع عن ارتكاب الأفعال المجرمة -من امتناع أو اعتراض أو عرقلة- بإصداره قرارا مكتوبا لكي لا تكتمل أركان الجريمة. وقد يتخذ من السكوت موقفا اعتياديا قصد الحيلولة دون تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، وهذا السلوك السلبي قد يخرجه من دائرة العقاب.

كما يمكنه أيضا رفض تنفيذ الأحكام القضائية بطريقة غير مباشرة حينما يرد على طالب التنفيذ بأن الإدارة مستعدة للتنفيذ غير أن ذلك يتطلب وقتا وعليه الانتظار، أو يرد عليه باستحالة التنفيذ بحجة أن المطلوب منه أصبح من حقوق الغير.

خاتمة:

لا شك أن آلية الغرامة التهديدية تمثل سلاحا فعالا في قبضة القاضي الإداري يمكن اللجوء إليها كلما أظهرت الإدارة بشكل سافر سوء نيتها في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، إذ تبدو الغرامة التهديدية وكأنها آخر سبيل لإرغام الإدارة على التنفيذ، بحسبانها تشكل جزاء على الامتناع الإداري عن تنفيذ الأحكام. وقد أتاح تقنينها للقاضي الإداري سلطة اتخاذ الأوامر الموجهة للإدارة بهدف تنفيذ أحكامه والانصياع إليه. ويرجع ذلك إلى طابع الإكراه الذي يميز الغرامة التهديدية، وما تفرضه من أعباء مالية ومعنوية ثقيلة على الإدارة تجبرها في النهاية لتنفيذ حكم القضاء.

وعلى الرغم من ذلك لم تسلم الغرامة التهديدية من انتقادات وجهت إليها كان مدارها أن السلطة التي يتمتع بها قاضي الغرامة في تقدير الحكم بالغرامة من عدمه، واعتداده بمفهوم موسع للمصلحة العامة أدى إلى رفض الحكم بها في حالات تستوجب خضوع الإدارة للتهديد المالي، فضلا عن طول المدة اللازمة لتقديم طلب الغرامة إلى القاضي المختص، وأخيرا قلة المعدل المالي للغرامة الذي لا يتناسب مع خطورة الآثار المترتبة على عدم التنفيذ[39].

إن هذه الانتقادات يمكن تفنيدها، ذلك أن السلطة التي يتمتع بها القاضي في تقدير الغرامة تفرضها طبيعة الغرامة ذاتها، كما أن المدة التي فرضها المشرع قبل تقديم طلب الغرامة مقررة لغاية مرجعها إتاحة الفرصة لجهة الإدارة لتتهيأ للتنفيذ، أما فيما يخص تقدير معدل الغرامة، فلا يرجع في تحديده للقانون بل للقاضي واضعا في اعتباره سوء نية الإدارة، وما لديها من موارد مالية.

وعلى ضوء ما تقدم ، و تفعيلا لوسيلة الغرامة التهديدية فإنه يتعين على القاضي الإداري أن يعدل عن مسلكه المتحفظ باستعمال سلطاته الخاصة في قانون الغرامة وأهمها المرونة في تقدير شروط الحكم بالغرامة فيما يتعلق بالاستحقاق الذي يجوز المطالبة به، وكذلك شرط الميعاد، وأخيرا سرعة الفصل في طلبات الغرامة، وأن يكون القضاء الإداري حامي الشريعة الإدارية وحقوق وحريات الأفراد لاسيما أن تطبيقه لقانون الغرامة المالية يمكنه أن يثبت أنه هو الذي يحكم وليس الإدارة، بالتوسع في استعماله كوسيلة أخيرة للخلاص من مشكلة عدم تنفيذ أحكامه.

البين من استعراض أحكام الغرامة التهديدية في فرنسا أن المشرع أقرها مدفوعا برغبته في تزويد القاضي بمكنات تتيح له إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه متى كشفت عن نيتها في العزوف الإرادي عنه، وقد ثبت لدينا من واقع طلبات الغرامة التهديدية التي أشرنا إليها أن حالات امتناع الإدارة في فرنسا عن تنفيذ الأحكام لا تعدو أن تكون حالات فردية لم تبلغ حد الظاهرة.

وهذا عكس ما يحدث في الجزائر، أين استشرت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وعلى غرار نظيره الفرنسي الذي استلهم منه أحكام الغرامة التهديدية، فقد نص عليها المشرع الجزائري لتزويد القاضي الإداري بها بما يكفل له تنفيذ أحكامه لضمان حماية أحسن للحقوق والحريات في ظل دولة القانون.

غير أن هناك عقبة تعوق استخدام القاضي الإداري أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة،

تتمثل في أن تنفيذ الحكم الذي يقرر الغرامة التهديدية سوف يصطدم بمبدأ عدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الدولة، مما مؤداه إفراغ الغرامة من مضمونها إذا ما أصرت الإدارة على عدم التنفيذ، وهو الأمر الذي يستدعي إدخال بعض المرونة على هذا المبدأ للتوفيق بين مؤداه وبين مصلحة الأفراد الخاصة.

قائمة الهوامش:

1- لم يكن القاضي الإداري الفرنسي يعترف لنفسه قبل صدور هذا القانون بحق توجيه أوامر مصحوبة بغرامة تهديدية إلى الأشخاص العامة حيث أنه كان يعتبر هذا بمثابة تدخل في تسيير المرافق العمومية، كما أنه رفض هذا الحق تجاه المتعاقدين مع الإدارة بحجة أن هذه الأخيرة تملك الوسائل القانونية لحمل المتعاقدين معها على تنفيذ الإلتزام. أنظر:

3- أنظر: عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية،دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 90.

نصر الله عباس، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، منشورات مكتبة الاستقلال، بيروت، لبنان، 2001، ص 11 وما بعدها.

4- J.O.R.F, 07/05/2000.

5- C.E, 28 Septembre 1995, Jehan, R.F.D.A, 1996, p 345.

6- C.E , 4 Juillet 1997, Epx Bourezak, Rec, C.E, p 278, R.F.D.A, 1997, p 815.

7- أنظر: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08، ملف رقم 014989، قضية (ك.م) ضد وزارة التربية الوطنية، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، الجزائر، 2003، ص 177-178. حيث جاء فيه: "لا يجوز للقاضي النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية مادام لا يوجد يرخص بها".

أنظر التعليق عل هذا القرار: غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة العدد 04، الجزائر، 2003، ص 145 وما بعدها.

أنظر في جواز الحكم بالغرامة التهديدية من قبل القاضي الإداري استنادا لأحكام المادتين 340 و471 من قانون الإجراءات المدنية –السابق- :

قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/03/03، الغرفة الثالثة، فهرس 97، قضية رئيس مندوبية ميلة ضد (ب.ف)، قرار غير منشور، ذكره: لحسين بن الشيخ أن ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 33 وما بعدها.

قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/07/26، الغرفة الرابعة، فهرس 370، قضية والي ولاية البويرة، ضد (ق.إ)، قرار غير منشور، ذكره: لحسين بن الشيخ أن ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، طبعة 2005، ص 113 وما بعدها.

8- ج.ر.ج.ج، عدد 21، الصادر في 2008/04/23، ص 88-89.

حيث أصبحت الغرامة التهديدية ممكنة في حالات منها:

الحالة المنصوص عليها في المادة 980 عندما تقضي الأحكام القضائية أن يأمر القاضي الإدارة باتخاذ تدابير تنفيذية معينة مع تحديد أجل للتنفيذ أو عندما يقتضي تنفيذ الأحكام القضائية أمر الإدارة بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد.

الحالة المنصوص عليها في المادة 981 عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها تقوم الجهة القضائية بطلب من المتقاضي المستفيد من الحكم القضائي بتحديد تدابير التنفيذ مع تحديد أجل للتنفيذ والأمر بالغرامة التهديدية.

الحالة المنصوص عليها في المادة 946 المتعلقة بقضاء الاستعجال في مادة العقود والصفقات عندما تخطر المحكمة الإدارية بإخلال الإدارة "بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود والصفقات العمومية" في هذه الحالة يمكن للقاضي أن يأمر "المتسبب في الإخلال بالامتثال لالتزاماته".

أنظر: غناي رمضان، قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة مجلس الدولة العدد 09، الجزائر، 2009، ص 47-48.

9- منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 136 وما بعدها.

10- C.E, 8 Avril 1994, Mme Latchou Maninchetty, Rec, p 1143.

11- CHAPUS (R), Droit administratif, 12è édition, Montchrestien, Paris, 2006, p 1143.

12- DUGRIP (O), Exécution des décisions de la juridiction administrative, répertoire de contentieux administratif, Dalloz, mise à jour 1993, T1, p 21.

13- C.E, 24 Juillet 1987, Brolin, D, 1987, p 188.

14- تنص المادة L.911-6 من قانون العدالة الإدارية على أن "الغرامة الموقعة من قبل القاضي تكون وقتية أو نهائية، ويجب اعتبارها وقتية ما لم يحدد مجلس الدولة طبيعتها النهائية".

15- CHAPUS (R), Droit du contentieux administratif, 12 è édition, Montchrestien, Paris, 2006, p 905.

16- محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها (الأسباب- الأساليب- كيفية المواجهة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2009، ص 677 وما بعدها.

17- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001، ص231.

أنظر: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/03/03،قرار سابق الإشارة إليه، ص 39.

18- BON (P), Un progrès de l'Etat de droit, la loi du 16 Juillet 1980, R.D.P, Paris,1981, p 39.

19- C.E, 2 Juillet 1982, Rouzaud, Rec, p 264.

C.E, 6 Mai 1983, Couderc, Rec, p 187.

20- C.E, 2 Juillet 1982, Narboni, Rec, p 264.

21- C.E, 28 Mai 1986, Société « Notre-Dame Fleur », Rec, p 151.

22- أنظر في هذا المعنى: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 244 وما بعدها.

23- لمزيد من التفاصيل أنظر: منصور محمد أحمد، المرجع السابق، ص 181 وما بعدها.

محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص .666

24- Mme Denis- Linton, concl, sur l'arrêt du C.E, 6 Janvier 1995, M. Daniel Boivin, M. Jean- Louis Soulat, R.D.P, 1995, p 531.

25- يسري محمد العصار، مبدأ توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وخطر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص .266

26–منصور محمد أحمد، المرجع السابق، ص .182

27– ويذهب رأي عكس ذلك إلى أن وجود القوة القاهرة أو الحادث الفجائي ينبغي أن يؤدي إلى زوال الغرامة، وليس مجرد إمكانية تعديلها. أنظر: حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص .504

28- C.E, 24 Juillet 1987, Brolin, D, 1987, p 188.

29- BON (P), op, cit, p43.

30–محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص .264

31– عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص .95

32– حسني سعد عبد الواحد، رسالته السابقة، ص 504.

ومن تطبيقات مجلس الدولة في القضاء بغرامة تزيد على مقدار ما طلبه المدعي:
C.E, 7 Octobre 1994, Lopez, Lebon, p 430 concl, R. Schwartz, R.F.D.A, 1994, p 1090, concl, R.Schwartz, note D.Pouyaud.

33–محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص .276

34- CHAPUS (R), op, cit, p 913.

35- أحمد حسن درويش، ضمانات تنفيذ أحكام قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2012، ص .641

36- ج.ر.ج.ج، عدد 2، الصادر في 1991/01/09، ص .25

37-القانون رقم 09/01 المؤرخ في 2001/06/26، ج.ر.ج.ج، عدد 34، الصادر في 2001/06/27، ص .17

38- أنظر المادتين 14 و9 مكرر من قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 23/06 المؤرخ في 2006/12/20، ج.ر.ج.ج، ع
..دد 84، الصادر في 2006/12/20، ص .13

39– أنظر في انتقادات الغرامة التهديدية والتصدي لها:
محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 298 وما بعدها.
محمد سعيد الليثي، رسالته السابقة، ص 648 وما بعدها.
عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي (دراسة مقارنة في الإجراءات الإدارية القضائية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 1992 ، ص 609.