سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية على ضوء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

The authority of the administrative judge to order the threatening fine in light of the civil and administrative procedures law

يعقوبي يوسف
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة العربي التبسي تبسة (الجزائر)
Yakoubiyoucef65@gmail.com

تاريخ الإرسال: 14/ 09 / 2020 * تاريخ القبول: 11/29 /2021 * تاريخ النشر: 15/ 05 / 2021

ملخص:
إن قوة القضاء الإداري تتجسد من خلال مدى التزام الأشخاص المعنوية العامة بحجية الشيء المقضي به ، و تنفيذ الأحكام القضائية أضحى معيارا أساسيا لدولة القانون وبات من الضروري على المشرع إيجاد آليات تضمن للقاضي تنفيذ أحكامه .
فكانت الغرامة التهديدية إحدى الوسائل الفعالة التي سنها قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، وتستمد نجاعتها من خلال السلطات الواسعة الممنوحة لقاضي الغرامة التهديدية، سواء عند الحكم بها أو أثناء تصفيتها وتوزيع حصيلتها .
لذا تم معالجة هذا الموضوع من خلال مسألتين : الأولى تتعلق بالإطار القانوني لنظام الغرامة التهديدية ، وبينا الخصائص التي تميزها عن ما شابهها من النظم ، كالغرامة الجزائية والتعويض ، أما المسألة الثابتة من هذا البحث خصصناها للحديث عن أهم مظاهر سلطات قاضي الغرامة ، وحدودها .
الكلمات المفتاحية: الغرامة التهديدية ، القاضي الإداري ، تنفيذ الأحكام ، المشرع ، الإدارة .

Abstract:
The strength of the administrative judiciary is embodied in the extent to which the moral person adheres to the argument of the decided thing, and the implantation of judicial rulings, has become a basic criterion for the stat of law . And it has become necessary for the legislator to find mechanisms that guarantee the judge to implement his judgments , which is enshrined in the civil and administrative procedures law, by recognizing the administrative judge the authority to use the threatening fine. based on the above, this subject will be dealt through two axes :
The first relating to the legal framework of the threatening fine , and the second axis is devoted to talking about the most important aspect of the powers of the threatening fine's judge and their limits .
Keywords: the threatening fine , administrative judge , execution of judgments , the legislator , administration .

مقدمة:

إن لمبدأ سيادة القانون ارتباط وثيق بمدى خضوع الإدارة إلى أحكام القضاء باعتبارها عنوانا للحقيقة، وكثيرا ما تقاعست الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ضاربة بحجية الشيء المقضي به عرض الحائط مما أساء إليها بالنظر إلى مركزها كسلطة عامة، ودمر كل معاني دولة القانون وأفقد المتقاضين ثقتهم في القضاء الإداري ، وشككوا في قدرته على حماية حقوقهم وحرياتهم من انتهاكات الإدارة .

لذا بات من الضروري البحث على وسائل وآليات قانونية تجبر الإدارة على احترام أحكام القضاء الإداري ، وتعطي للقاضي سلطات واسعة للسهر على تنفيذ أحكامه . تكلل ذلك بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي منح للقاضي الإداري سلطة الأمر بالغرامة التهديدية لضمان تنفيذ ما يصدره من أحكام ، و إخضاع الإدارة إلى مبدأ سلطان القانون .

ومن هذا المنطلق تكمن أهمية هذا البحث من خلال معالجة سلطات القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ، والوقوف على حدود أو نطاق هذه السلطات ، ومن ثم فإن الإشكالية المطروحة هي :

ما مدى سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية لجبر الإدارة على تنفيذ أحكامه؟

وعلى ضوء الإشكالية المطروحة فإن الإجابة عليها تقتضي التطرق إلى مسألتين أساسيتين : الأولى سنبين فيها الإطار القانوني للغرامة التهديدية ، أما المسألة الثانية فسنتناول فيها نطاق سلطة قاضي الغرامة التهديدية متبعين في المقام الأول المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية و استقراء القرارات و الأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن .

1. الإطار القانوني للغرامة التهديدية :

الغرامة التهديدية وسيلة فعالة في جبر الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء كانت قد فرضت تواجدها لأسباب عدة سبق ذكرها ، مما دفع بالمشرع الجزائري إلى الاعتراف بها وعالج أحكامها من خلال المواد 980 إلى 988 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

والحديث عن الإطار القانوني للغرامة التهديدية يسوقنا إلى تحديد مفهومها ، وكذا خصائصها التي تميزها عن النظم المشابهة لها ، ثم التطرق إلى شروط وإجراءات الحكم بها .

1.1. مفهوم الغرامة التهديدية :

المتفق عليه و أن التشريع لم يعرف الغرامة التهديدية مكتفيا ببيان الأحكام المنظمة لها فاسحا كعادته المجال للفقه ليتولى ذلك ، اصطلاحا يقصد بها الإجبار أو الإكراه على القيام بشيء أو الامتناع عن القيام بشيء وهي ترجمة للمصطلح الفرنسي "Astreinte" وعرفت بأنها : "عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه ، أو حتى بقصد حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق" (منصور ، 2002 ، ص 25) .

كذلك وبغرض تحديد مفهومها قال الفقيه السنهوري بشأنها " أن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عينا في خلال مدة معينة ، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخر مبلغا معينا عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر ، أو أية وحدة أخرى من الزمن ، أو عن كل مرة يأتي عملا يخل بالتزاماته ، 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 من هذه الغرامات أو أن يمحوها بتاتا" (السنهوري ، 2000 ، ص 807) .

وقد سار في نفس الاتجاه الفقه الفرنسي حيث اعتبر الغرامة وسيلة إكراه موجهة لكسر تعنت المدين وجبره على تنفيذ أحكام القضاء (Lucienne , et Odile , 2000 , p 67) .

المستخلص من التعريفات السابقة و أنها تشترك في مبدئين : أولهما أن الغرامة التهديدية عقوبة مالية مقابل الامتناع عن التنفيذ و ثانيهما أن سلطة الأمر بها تعود للقاضي دون سواه .

2.1. الخصائص المميزة للغرامة التنفيذية عن النظم المشابهة :

إذا كانت الغرامة التمهيدية وسيلة من وسائل التنفيذ المباشر قد تتشابه مع بعض وسائل التنفيذ المشابهة لها ، لذا من الضروري تحديد خصائصها التي تميزها عن غيرها وهي :

- **ذات طابع تحكيمي (Arbitraire) :**

الطابع التحكيمي للغرامة التهديدية يبرز السلطة التقديرية الواسعة للقاضي الإداري في تحديد قيمة الغرامة وبدء سريانها ، فلا مقياس لها إلا القدر الذي يرى القاضي انه منتج في تحقيق غايته للضغط على المحكوم عليه لتنفيذ حكمه (السنهوري ، ص 813) .

ويتجلى الطابع التحكيمي للغرامة التهديدية من خلال نصي المادتين 980 و 984 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ خولته الأولى سلطة واسعة في تحديد تاريخ سريانها ولا قيد عليه في ذلك ، في حين الثانية منحته مجال واسع في تقدير قيمة الغرامة فله تخفيضها أو إلغائها . وذهب المشرع أبعد من ذلك لتجسيد هذه الخاصية وهذا عندما جعل الحكم بها جوازي وليس وجوبي ، كما لم يشترط وجود الضرر للحكم بالغرامة التهديدية (حسني سعد ، 1984 ، ص492) .

- **ذات طابع مؤقت (Provisoire) :**

بمعنى أن الحكم القاضي بالغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ مؤقت ، ولا يكون نهائي حتى لو صدر في آخر درجة ، أو كان الحكم الأصلي مشمولا بالنفاذ المعجل بل يبقى الحكم معلقا على رأس المدين .

وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال المادة 983 من القانون 08 - 09 بنصها على انه في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو في حالة التأخير في التنفيذ تقوم الجهات القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها .

إذن فالغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت مصيرها مرتبط بموقف الإدارة النهائي من عملية التنفيذ ، إما بالامتناع الكلي عن التنفيذ أو الجزئي أو الناخر فيه هنا وجب تصفية الغرامة (مرداسي ، 2008 ، ص15).

- **ذات طابع تهديدي :**

هذه الميزة هي أساس الغرامة التهديدية لان الهدف منها هو التغلب على الموقف السلبي للمحكوم عليه تجاه تنفيذ الحكم ، فهو لا يعرف على وجه الدقة المبلغ الذي سيحكم به حال تصفية الغرامة ، فالخشية من تفاقم المبلغ وما سيسببه له من إرهاق على ذمته المالية قد يدفع به إلى التنفيذ ، هذا فضلا على أن الطابع الإكراهي لنظام الغرامة التهديدية يتجلى في كونها لا تحدد مرة واحدة بل عن كل يوم أو أسبوع أو شهر ويشعر المدين انه كلما طالت مدة تأخره عن التنفيذ كلما ارتفع مبلغ الغرامة .

وعلى هذا النحو فالغرامة التهديدية تختلف عن الغرامة الجزائية التي هي عقوبة جزائية الهدف منها الردع والعقوبة من أقوى أنواع الجزاء القانوني لكونها تمس الإفراد في حرياتهم و أرواحهم و أموالهم ، ولا يحكم بها إلا

بوجود نص صريح في حين الغرامة التهديدية وسيلة إكراهية مالية الغاية منها كسير تعنت الإدارة وحملها على التنفيذ ولا تهدف مطلقا إلى معاقبتها .
كما تختلف عن التعويض بدليل المادة 982 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت صراحة على استقلال التعويض عن الغرامة التهديدية فإذا كان التعويض يهدف إلى جبر الضرر و يعتد في تقديره على درجة الضرر اللاحق بالشخص اعتمادا على ما فاته من ربح وما لحقه من خسارة ، فالغرامة لا تقدر بمعيار الضرر و إنما يستند في تحديدها إلى معيار الغاية منها وهو رؤية القاضي للمعدل الذي يكون كافيا للإجبار على التنفيذ لا جبر ما نجم عن الإخلال به من أضرار (أبو يونس ، 2011 ، ص224).
فضلا على ذلك الغرامة التهديدية يحكم بها القاضي تلقائيا في حين الحكم بالتعويض لا يكون إلا بطلب من صاحب الشأن ويجب تسبيبه (الحديدي ، 1999، ص 28).
إذن الغرامة التهديدية ليست ضربا من ضروب التعويض ، و إنما طريق من طرق التنفيذ .

3.1. شروط و إجراءات الحكم بالغرامة التهديدية :

أولا : شروط الحكم بالغرامة التهديدية

هذه الشروط تخص الحكم الإداري موضوع طلب التنفيذ بواسطة الغرامة التهديدية و أهمها :

- **أن يكون الحكم محل طلب التنفيذ نهائي :**

المقصود به حيازة الحكم لحجية الشيء المقضي به ، وذلك لا يتأتى إلا بعد استنفاذه لطرق الطعن العادية أو فوات مواعيدها ، هذا الشرط أشارت إليه المادة 987 من القانون 08 – 09 باستثناء الأوامر الاستعجالية والأحكام المشمولة بالنفاذ المعجل التي تكون واجبة النفاذ بمجرد النطق بها .

- **أن يتضمن الحكم إلزاما للإدارة المحكوم عليها بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل :**

نصت المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على انه " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار ، إلزام احد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة ..." .
من خلال هذا النص يشترط في الحكم المطالب بتنفيذه ضد الإدارة تحت طائلة الإكراه المالي أن يتضمن إلزامها لاتخاذ إجراءات وتدابير معينة ، ويتحقق هذا الشرط أكثر في قضاء الإلغاء الذي عادة ما ينتهي إلى إلزام الإدارة بإصدار قرار معين من أجل تنفيذ الحكم ، فإلغاء قرار طرد موظف تعسفيا يقتضي لتنفيذه قيام الإدارة بإصدار قرار بإعادة إدراج ذلك الموظف في منصبه ، و تمكينه من جميع حقوقه المترتبة عن ذلك من تاريخ التوقيف .
و عليه فالتنفيذ الذي يقتضي تدخل المحكوم عليه نفسه هو الموجب لاستعمال التهديد المالي بحيث أن هذا التنفيذ يصبح من غير تدخل المنفذ ضده غير ممكن وغير ملائم ، فإن أمكن التنفيذ العيني دون تدخل المحكوم عليه شخصيا فلا مجال للالتجاء إلى الغرامة التهديدية . وعلى ذلك لا يجوز تقديم طلب للقضاء الإداري لتنفيذ حكم إداري تضمن تعويضات أو التزامات مالية عن طريق الإكراه المالي بصريح المادة 986 من قانون 08 – 09 التي وجهت طالبي التنفيذ الى إتباع الأحكام التشريعية السارية المفعول .
وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض تنفيذ حكم نهائي يقضي بتعويضات مالية ضد الإدارة عن طريق الغرامة التهديدية (قرار في 06 ماي 1998 رقم 141236 قضية "Lother") .

- **رفض الإدارة المحكوم عليها تنفيذ الحكم :**

هذا الشرط أساسي كرسته المادة 987 من القانون المذكور أعلاه وربطت تدخل القاضي الإداري لممارسة سلطة تنفيذ حكمه عن طريق الغرامة التهديدية برفض الإدارة التنفيذ الودي للحكم الصادر ضدها و إصرارها على هذا الموقف .

واثبات رفض الإدارة و امتناعها مسالة إجرائية يتولاها ضابط عمومي مكلف بالتنفيذ وهو المحضر القضائي الذي يحرر محضر امتناع عن التنفيذ .

لكن هناك فكرة جوهرية ينطلق منها هذا الشرط انه **لا تكليف بمستحيل و لا إجبار إلا على تأدية مقدور** (أبو يونس ، ص 138) بحيث لا مجال لإعمال نظام الغرامة التهديدية إذا استحال تنفيذ الحكم لعوامل خارجة عن إرادة المحكوم عليها دفعتها إلى عدم التنفيذ كالحادث الفجائي والقوة القاهرة .

ثانيا :إجراءات الحكم بالغرامة التهديدية :

الواضح من المادة 987 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وجوب تقديم صاحب الشأن طلب لاستصدار حكم بالغرامة التهديدية لكن لم تحدد النظام القانوني لهذا الطلب ، الأمر المثير للجدل حول شكله هل هو طلب عادي بسيط أو يكون في شكل عريضة افتتاحية تخضع لأحكام المادة 14 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

أمام هذا الفراغ في التشريع يستلزم الأمر الرجوع إلى القواعد الإجرائية العامة وبالتالي فالطلب يرد في صحيفة مكتوبة وموقع من طرف محام تحت طائلة عدم القبول عملا بأحكام المادة 825 من القانون المذكور مع تسديد الرسوم القضائية و هذا خلافا للتشريع الفرنسي الذي أعفى الطلب من شرط توقيع محامي و من الرسوم القضائية وفقا لما جاء في المادتين L911-4 و R911-4 من قانون العدالة الإدارية ، وذلك بهدف تيسير الأمر على طالبي التنفيذ على اعتبار طلب الحكم بالغرامة متلازما مع الطلب الأصلي وامتداد له .

كذلك قد يثار التساؤل حول صاحب الحق في تقديم هذا الطلب ، إضافة إلى أطراف الدعوى من المحكوم لهم فكل شخص معني مباشرة بتنفيذ الحكم له الصفة و المصلحة في طلب الغرامة التهديدية .

- **متى يجب تقديم هذا الطلب ؟**

طلب الحكم بالغرامة التهديدية يجب أن يقدم أمام الجهة القضائية المختصة في آجال محددة يترتب على مخالفتها عدم قبوله ، والحكمة من ذلك هي إعطاء الإدارة فسحة من الوقت لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بطريقة ودية قبل اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري ولتفادي ما قد تخلفه من آثار على الميزانية العامة بعد تصفية الغرامة .

وفي هذا السياق نصت المادة 987 من قانون 08 – 09 على و جوب تقديم الطلب بعد انقضاء اجل ثلاثة أشهر يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم ، هذا كأصل عام تخللته ثلاثة استثناءات أشارت إليها المادتين 987 و 988 وهي :

الأول : إذا تعلق الأمر بتنفيذ أمر استعجالي إداري يجوز لطالب التنفيذ تقديم طلبه بالحكم بالغرامة التهديدية دون انتظار انقضاء مدة ثلاثة أشهر وذلك بالنظر إلى ما تتضمنه تلك الأوامر من تدابير استعجالية وما تستدعيه من سرعة في التنفيذ خشية فوات الوقت وزوال الحق .

ثانيا : حالة تنفيذ حكم كانت المحكمة الإدارية قد منحت للإدارة أجلا لتنفيذه فلا يجوز تقديم الطلب لتنفيذ ذلك الحكم عن طريق الغرامة التهديدية إلا بعد انقضاء هذا الأجل ، لأن عملية التنفيذ أحيانا تستوجب من الإدارة اتخاذ إجراءات معينة كإجراء تحقيق ما قبل إصدار قرار جديد وفي ذلك يمنحها القضاء أجلا وبالتالي لا يجوز للمحكوم له تقديم الطلب قبل انقضاء تلك المدة .

ثالثا : أما الاستثناء الأخير وأشارت إليه المادة 988 حالة اختيار طالب التنفيذ اللجوء إلى الإدارة بتظلم Recours gracieux يناشدها من خلاله تنفيذ الحكم الصادر ضدها فلا يسوغ له تقديم طلبه لاستصدار حكم بالإكراه المالي إلا بعد فوات ثلاثة أشهر يبدأ حسابها من تاريخ تبليغه بقرار الإدارة بالرفض ردا على تظلمه ، أما في حالة سكوتها عن الرد هذا الأجل يبدأ سريانه اعتبارا من يوم انقضاء شهرين لأن عدم الرد خلال الشهرين بمثابة قرار بالرفض عملا بأحكام المادة 830 منه .

2. نطاق سلطة قاضي الغرامة التهديدية :

المتفق عليه أن الغرامة التهديدية آلية فعالة في جبر الإدارة على الامتثال إلى أحكام القضاء الإداري ، لكن ذلك لا يتحقق إلا إذا منح للقاضي سلطة واسعة في استعمال هذه الآلية والملاحظ من خلال القانون 08 – 09 أن المشرع الجزائري اعترف لقاضي الغرامة التهديدية بجملة من السلطات سواء عند الحكم بها أو عند تصفيتها وذلك ما سنقف عنده ونبين حدود هذه السلطة.

1.2. مظاهر السلطة التقديرية للقاضي عند الحكم بالغرامة التهديدية :

وتتجلى من خلال :

- **الحكم بقبول أو رفض طلب الغرامة التهديدية :**

يتمتع قاضي الغرامة بسلطة تقديرية واسعة في قبول الطلب أو رفضه حتى ولو توافرت الشروط وثبت امتناع الإدارة عن التنفيذ ، ويستشف هذا من نص المادة 987 فاستخدام المشرع لعبارة **عند الاقتضاء** يوحي بأن الأمر جوازي وليس وجوبي ، وعلى هذا النحو فللقاضي سلطة واسعة في التقدير إما بالاستجابة إلى طلب صاحب الشأن والحكم بالغرامة التهديدية أو رفض الطلب و لا مقياس لها إلا بالقدر الذي يرى فيه القاضي أن استعمال هذه الآلية منتجة لكسر تعنت الإدارة و إجبارها على تنفيذ أحكام القضاء واحترام حجية الشيء المقضي به (Gourdou , 1996,p333) .

- **سلطة تحديد تاريخ سريان الغرامة ومدتها :**

البين من النصوص التشريعية المنظمة لأحكام الغرامة التهديدية أنها لم تحدد لحظة بدء سريان مفعول الغرامة التهديدية تاركة ذلك إلى السلطة التقديرية للقاضي بدليل ما جاء في المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على انه : " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 987 ، 979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها "

لذا فالقاضي غير مقيد لا بزمن معين ولا بإجراء معين لإعلان بدء سريان الغرامة لذلك تباينت التطبيقات القضائية حول تحديد تاريخ سريان الغرامة التهديدية ، فأحيانا يكون يوم النطق بها كما هو الشأن في الأوامر الاستعجالية والأحكام المشمولة بالنفاذ المعجل ، وأحيانا أخرى تسري اعتبارا من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم إلى الإدارة المحكوم عليها ، وفي حالات أخرى مفعول الغرامة يبدأ من يوم انتهاء المدة الممنوحة للإدارة للتنفيذ الودي .

كذلك لم يحدد القانون المدى الزمني لسريان الغرامة التهديدية تاركا سلطة التقدير في ذلك إلى القاضي و نصت المادة 983 في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو في حالة التأخير في التنفيذ تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها .

و انطلاقا من ذلك قاضي الغرامة أمام آمرين :

أولهما أن يحدد مدة معينة يستغرقها سريان الغرامة وبانتهائها يفتح المجال لبدأ إجراءات تصفيتها (بخيت علي ، 2008 ، ص 277) وتحديد هذه المدة متروك للسلطة التقديرية للقاضي ويراعي في ذلك جملة من العوامل خاصة طبيعة الحكم ، فالأحكام الاستعجالية تكون المدة قصيرة بالنظر إلى ما تقتضيه هذه الأحكام من سرعة في التنفيذ .
أما الخيار الثاني المتاح للقاضي هو عدم تحديد المدة في منطوق حكمه وهنا يكون الحد الأقصى لسريان الإكراه المالي هو تمام التنفيذ .
يبقى أن نشير إلى أن القضاء استقر على اعتماد اليوم كوحدة زمنية لتقدير مبلغ الغرامة كأصل عام ، وفي مواقف نادرة اتخذ من الساعة وحدة زمنية وهذا في القضايا ذات الاستعجال الأقصى . كما اعتمد الشهر كوحدة زمنية ومن أمثلة ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 23 مارس 2015 رقم 366813 عندما ألزم بلدية Saint-Eutrop de Born . بتنفيذ الحكم الصادر ضدها في 30 نوفمبر 2011 عن المحكمة الإدارية بـ Bordeaux تحت طائلة غرامة تهديدية بواقع 100 أورو عن كل شهر تأخير في التنفيذ .

- **سلطة تحديد مقدار الغرامة :**

من أبرز مظاهر السلطة التقديرية للقاضي الإداري عند الحكم بالغرامة التهديدية حرية تحديد مقدارها أو معدلها القانون 08 – 09 لم يضع حدودا أو مجالا أو معايير يتبعها القاضي في التقدير بل أعطاه كامل الصلاحيات في اختيار المبلغ المالي الذي يراه مناسبا لكسر تعنت الإدارة وجبرها على الخضوع إلى حجية الشيء المقضي به .
وكثيرا ما يراعي القاضي عند تقديره لمعدل الغرامة ثلاث اعتبارات أساسية هي :
- خطورة ما يترتب على عدم التنفيذ من نتائج بالنسبة للمحكوم له .
- مدى يسر الشخص الاعتباري العام الممتنع عن التنفيذ .
- مدى كفاية المبلغ المالي للتغلب على ممانعة الإدارة للتنفيذ وحملها عليه كرها .
إذن فالقاضي لا يتقيد بما طلبه المنفذ له ولا بالضرر اللاحق به من جراء عدم التنفيذ لاختلاف الغرامة التهديدية عن التعويض الذي يكون محدد المبلغ لا يمكن تغييره ويخضع في تحديده كما رأينا إلى طلب ذي الشأن ويرتبط ارتباطا وثيقا بالضرر المنجر عن عدم التنفيذ .

2.2. سلطات القاضي عند تصفية الغرامة التهديدية :

أهمية الغرامة تتجلى عند تصفيتها و التي يظهر خلالها الأثر القانوني للحكم بها فالهدف من الإكراه المالي هو الضغط على الإدارة وهي في نهاية المطاف تكون على احد الموقفين إما أن تتأثر بالإكراه المالي وتقلع عن عنادها وتلتزم بالتنفيذ ، و أما أن تصر على موقفها وتبدي نية في عدم التنفيذ وبالتالي الإبقاء على الغرامة أضحى دون جدوى ومن ثم وجب تصفيتها .
وقبل الحديث على مظاهر سلطات قاضي التصفية و حدودها نشير إلى إمكانية تدخله تلقائيا لتصفية الغرامة التهديدية دون طلب من صاحب الشأن وفقا لما ذهبت إليه المادة 983 من قانون 08 – 09 و هذا دليل على السلطة المطلقة للقاضي الإداري (Pontier , 2006 , p15)
ولا يعد هذا خرقا للأصل العام المعروف في قانون المرافعات **عدم القضاء بما لم يطلبه الخصوم** لكون التصفية هي امتداد للحكم بالغرامة التهديدية ولا تعد إجراء مستقل وتدخل القاضي هو لوضع حدا أو نهاية لها و ليس بهدف إقرار أو إنشاء التزامات جديدة (Guttier , 1997 , p35).
و أهم مظاهر سلطات قاضي التصفية تتجلى من خلال قبول أو رفض التصفية وفي تخفيض أو إلغاء معدلها وكذلك حين توزيع حصيلة الغرامة ، ومجال هذه السلطات يكون إما واسع أحيانا ولا ضابط أو قيد عليه في ذلك وأحيانا يمارسها في إطار حدود معينة وذلك سنبينه على النحو التالي :

- **سلطة قبول أو رفض التصفية :**

بمراجعة نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية المنظمة لأحكام الغرامة التهديدية فالمشرع لم يضع ضوابط أو قيود تجبر القاضي الالتزام بها لقبول أو رفض التصفية ، فله أن يحكم بها إذا ثبت له امتناع الإدارة المحكوم ضدها عن التنفيذ الكلي أو الجزئي أو تأخرها في تنفيذ حكم القضاء بعد المدة الممنوحة لها ، كما له سلطة تقديرية واسعة في رفض التصفية إذا تأكد له شروع المحكوم عليها في اتخاذ إجراءات التنفيذ و حسن نيتها لأن الهدف من إقرارها – الغرامة التهديدية – هو ضمان تنفيذ الأحكام و ليس معاقبة الإدارة (الحديدي ، ص 50).

وعلى هذا النحو سار القضاء الإداري الفرنسي بحيث لم يتردد في رفض طلب تصفية الغرامة التهديدية تقدمت به النقابة المستقلة للوظيف العمومي أمام محكمة Saint-Denis و أيده مجلس الدولة مستندا في ذلك إلى التوضيحات التي قدمها رئيس بلدية Saint-André المحكوم عليها حول تنفيذ الحكم وكانت مقنعة لرفض طلب التصفية (قرار مجلس الدولة في 19 فيفري 2009 رقم 324864) .

- **سلطة تعديل مقدار الغرامة عند تصفيتها:**

أجاز المشرع الجزائري للقاضي الإداري من خلال المادة 984 وهو بصدد تصفية الغرامة التهديدية تعديل مقدارها بالتخفيض أو الإلغاء ، بحيث يتولى البحث في ظروف الإدارة المؤدية إلى عدم التنفيذ أو التأخير فيه و إذا تأكد له صحة ما تدعيه يجوز له تعديل مقدار الغرامة بتخفيضها أو إلغائها ، لكن لا يجوز له الزيادة في معدلها عن المقدار الذي ورد في الحكم بالغرامة وهذا عده بعض الفقهاء قيد يحد قليلا من سلطة قاضي التصفية (السنهوري ، ص 822) ، كما ألزمه بتسبيب حكم التصفية وتبيان الأسباب التي اعتمدها لتعديل مقدار الغرامة أو إلغائها، ولهذا تم ربط هذه السلطة بقيام حاله الضرورة و يخضع في ذلك إلى رقابة مجلس الدولة .

للتذكير القانون الجزائري أخذ بنظام الغرامة التهديدية المؤقتة خلافا للقانون الفرنسي الذي أقر بالغرامة التهديدية المؤقتة والنهائية وسلطة القاضي تبرز في نظام الغرامة المؤقتة في حين سلطته حال تصفية الغرامة النهائية تكون منعدمة من حيث تعديل مقدارها ولا يكون أمامه إلا تصفيتها انطلاقا من معدلها الوارد في حكم الغرامة ، إلا إذا كان عدم التنفيذ أو التأخير فيه راجع إلى قوة قاهرة ، أو حدث فجائي وهذا ما نصت عليه المادة : L911-7 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي .

- **سلطة توزيع الغرامة بعد تصفيتها :**

السلطة التقديرية للقاضي الإداري في مجال الغرامة التهديدية لم تتوقف عند الحكم بها وتصفيتها بل شملت أيضا توزيع حصيلتها وهو ما كرسته المادة 985 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها على انه : " يجوز للجهة القضائية أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إذا تجاوزت قيمة الضرر وتأمر بدفعه إلى الخزينة العمومية " .

والثابت من هذا النص و أن القانون لم يضع معيارا أو ضابطا يحدد بموجبه للقاضي كيفية توزيع تلك الحصيلة بين المحكوم له والخزينة العمومية ، بل سلطته التقديرية في ذلك مطلقة. وذات الاتجاه سار عليه التشريع الفرنسي من خلال نص المادة L911-8 من قانون العدالة الإدارية إذ كان في بداية الأمر جزء من مبلغ التصفية يؤول إلى صندوق تنمية الإدارات المحلية الموجه أساسا لتنمية المشاريع العامة ، وبعد صدور مرسوم 26 ديسمبر 1985 أصبح يوجه أو يصب في الصندوق الخاص بالضريبة على القيمة المضافة (العصار ، 2011 ، ص270) .

إشراك الخزينة العمومية في الاستفادة من حصيلة تصفية الغرامة التهديدية أثار انتقاد بعض الفقهاء واعتبروه خروجا عن الأصل العام و تقويض لفاعلية الغرامة التهديدية في تنفيذ أحكام القضاء ، إذ لا يعقل أن تسترجع الدولة عن طريق الخزينة العمومية جزء من مبلغ الغرامة الذي حكم عليها بدفعه بسبب تقاعسها وتعنتها في الخضوع

إلى حجية الأحكام القضائية التي تعد عنوانا للحقيقة معتبرين ذلك تشجيعا للإدارة على الامتناع عن التنفيذ (Bon , 1981 p5-51) .
فيما يرى البعض الآخر في إشراك الخزينة العامة في توزيع حصيلة التصفية عين الصواب وبرروا موقفهم بالغاية من توقيع الغرامة التهديدية وهي الضغط على الإدارة لجبرها للامتثال إلى أحكام القضاء وليست تعويضا للمحكوم عليه ولا وسيلة للإثراء بلا سبب (بن صاولة ، 2010 ، ص 290) .
لذا أجاز المشرع للقاضي بعدم دفع جزء من حصيلة التصفية إلى المحكوم له ودفعه إلى الخزينة العامة إذا تجاوزت الحصيلة قيمة الضرر ، انطلاقا من قاعدة التناسب بين الضرر اللاحق به جراء الامتناع أو التأخر في التنفيذ و المبلغ الممنوح له وبالتالي فالتصفية تكون في حدود الضرر المصاب به .
لكن بالنسبة للمشرع الفرنسي لم يأخذ بهذه القاعدة ولم يقيد عملية توزيع حصيلة الغرامة وتحديد نصيب طالب التنفيذ مما يتناسب والضرر الذي أصابه .

خاتمة:

إن تنفيذ أحكام القضاء الإداري وتجسيد أثارها إحقاقا للحق وتوزيعا للعدل هو احد الركائز الأساسية لدولة القانون ، و العدالة لا تتحقق بمجرد الفصل في النزاعات إذ أن توفير الحماية القضائية للمجتمع لا تكون إلا بخضوع الجميع إلى قرارات القضاء وهو السبيل الوحيد لحماية الحقوق والحريات وتكريس مبدأ المشروعية .
لذلك حاولنا في هذا البحث إبراز أهمية الغرامة التهديدية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الأشخاص المعنوية العامة التي كانت وإلى زمن قريب لا تقيم وزنا للقرارات القضائية ضاربة بحجية الشيء المقضي به عرض الحائط و تتوارى في ذلك بما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة و بمبدأ الفصل بين السلطات و عدم جواز توجيه أوامر إلى الإدارة .
إقرار المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية لنظام الغرامة التهديدية عدها الكثير خطوة جبارة للتأسيس إلى قضاء إداري قوي قادر على ممارسة رقابة فعالة على أعمال الإدارة .
وقد مكنتنا هذه الدراسة من الوصول إلى بعض النتائج وتقديم بعض الاقتراحات على النحو التالي :
نجاعة الغرامة التهديدية تكون على قدر السلطات الممنوحة للقاضي و مدى ممارسته لها والقانون 08 – 09 منح القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في استعمال الإكراه المالي لضمان تنفيذ أحكامه و تتجلى مظاهرها من خلال :
1 – له سلطة تقديرية واسعة في قبول الطلب والحكم بالغرامة التهديدية وله رفضه حتى و إن كان الطلب مستوفي للشروط .
2- كذلك أجاز له القانون الحكم بالغرامة التهديدية تلقائيا و دون طلب من صاحب الشأن .
3 – كما له تقدير معدلها و تاريخ سريانها ولم يضع له القانون في ذلك معايير أو ضوابط
4- له أيضا أثناء تصفيته للغرامة التهديدية تعديل مقدارها بالتخفيض أو الإلغاء ومنحه سلطة واسعة في توزيع حصيلة الغرامة .
الغموض الوارد في بعض النصوص القانونية المتعلقة بالغرامة التهديدية يستدعي إزالته فرغم أهمية هذه الوسيلة في التنفيذ إلا أن المشرع خصها بمواد قليلة من 980 إلى 988 في حين المشرع الفرنسي فصل جميع أحكامها وعلى سبيل المثال لم يحدد النظام القانوني لطلب الغرامة هل يكون عن طريق عريضة افتتاحية أم بمجرد طلب بسيط دون شرط التمثيل بمحامي و دون رسوم قضائية كما فعل المشرع الفرنسي .

كذلك لم يأخذ بالغرامة النهائية بل أخذ فقط بالغرامة المؤقتة رغم أن الأولى أكثر نجاعة لكونها غير قابلة للتعديل إلا في حالة القوة القاهرة .

توثيق الهوامش والمراجع :

أولا– توثيق الكتب

- بخيت محمد بخيت علي . (2008) . الغرامة التهديدية أمام القضاء المدني ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة .
- بن صاولة شفيقة . (2010) . إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية دراسة مقارنة ، الجزائر: دار هومة .
- عبد الرزاق أحمد السنهوري . (2000) . الوسيط في شرح القانون المدني (المجلد 2) ، بيروت : منشورات الحلبي .
- عبد الواحد حسني سعد . (1984) . تنفيذ الأحكام الإدارية ، مصر: مطابع مجلس الدفاع الوطني .
- علي الشحات الحديدي . (1999) . الجوانب الإجرائية للغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ في القانون المصري و المقارن ، القاهرة : دار النهضة العربية .
- محمد باهي أبو يونس . (2011) . الغرامة التهديدية ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة.
- منصور محمد احمد . (2002) . الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر.
- مرداسي عز الدين . (2008). الغرامة التهديدية في القانون الجزائري ، الجزائر : دار هومة .
- يسري محمد العصار . (2011) . مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الإداري للادارة و حظر حلوله محلها و تطوراته الحديثة – دراسة مقارنة – ، القاهرة : دار النهظة العربية .

1- Les ouvrages :

- Guttier Christophe . (1997). injonction et astreinte , Paris : J.C.A .
-Jean Gourdou . (1996) . les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte , Paris : Dalloz .
- Lucienne Erstein , et Odile Simon . (2000) . L'exécution des décisions de la juridiction administrative , Paris : Berger Levrault .

2 – Les articles :

- Bon Pierre . (1981) . un progrès de l'état de droit ; la loi du 16 juillet 1980 , paris : revue du droit public et de science politique Tome 97 .
- Jean-Marie Pontier .(2006) . L'injonction et l'exécution des décisions de justice , Marseille : Presses universitaire d'Aix Marseille.