

ضمانات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة<sup>1</sup>

أحمد حرير

أستاذ مساعد قسم - ب - عضو مخبر المرافق العمومية والتنمية

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

**الملخص:** تبنى المشرع الجزائري بعد إصداره سنة 2008 للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وسيلتين قانونيتين هامتين تُلزم بموجبها الإدارة العامة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، وهاتين الوسيلتين تتمثلان في الأوامر التنفيذية والغرامة التهديدية، فالأولى يتخذها القاضي بهدف إلزام الإدارة العامة بتنفيذ قراراته وأحكامه التي أصدرها ضدها، أما الثانية فيحكم بها القاضي بهدف جبر الإدارة العامة على تنفيذ الأمر التنفيذي الذي يلزمها بتنفيذ الحكم القضائي الأصلي. لأنه قيل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم تكن الإدارة في غالب الأحيان تنفذ هذه الأحكام، وهذا ما قد يعتبر كعدم اعترافها بأحكام القضاء.

**الكلمات الافتتاحية:** الأوامر التنفيذية - الغرامة التهديدية - تنفيذ الأحكام القضائية - الإدارة العامة - القضاء الإداري.

**Résumé:** En 2008, le législateur algérien après qu'il a délivré la loi n° 08-09 sur les procédures civiles et administratives, il a adopté deux importants moyens légaux par lesquels l'administration publique est appelée à exécuter les décisions administratives et les jugements prononcés contre elle. Cela signifie les ordres exécutifs et l'astreinte, le première pris par le juge afin d'obliger l'administration publique à mettre en œuvre ses décisions et dispositions prises à son encontre, et le second est jugé par le juge dans le but de rétablir l'administration publique pour mettre en œuvre l'ordre exécutif qui l'oblige à mettre en œuvre la décision judiciaire d'origine. Parce qu'avant la publication du Code de procédure civile et administrative, l'administration n'appliquait pas souvent ces décisions judiciaires, ce qui peut être considéré comme une non-reconnaissance des décisions du pouvoir judiciaire.

**Mots-clés:** ordres exécutifs - amende de menace - exécution de jugements - administration publique - justice administratif.

**Abstract:** In 2008, the Algerian legislator after he issued the law n ° 08-09 on the civil and administrative procedures, he adopted two important legal means by which the public administration is called to execute the administrative judicial decisions issued against her. This means the executive orders and the penalty, the first taken by the judge to compel the public administration to implement its decisions and measures taken against it, and the second is tried by the judge in order to restore the public administration to implement the decree that obliges it to implement the original court decision. Because before the publication of the Code of Civil and Administrative Procedure, the administration did not often apply these judicial decisions, which can be considered as a non-recognition of the decisions of the judiciary.

**Keywords:** executive orders - threat penalty - execution of judgments - public administration - administrative justice.

<sup>1</sup> مداخلة قدمت في إطار اليوم الدراسي حول مبدأ حسن سير العدالة، المنعقد يوم 12 ديسمبر 2017، من تنظيم كلية الحقوق والعلوم السياسية وبالتعاون مع مخبر المرافق العمومية والتنمية، جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

## مقدمة

يعتبر النزاع الإداري المرفوع على مستوى المحكمة الإدارية أنه ذلك النزاع الذي تكون الإدارة العامة طرفاً فيه، إما مدعي أو مدعى عليها. وبعد الانتهاء من جلسة المرافعات يصدر الحكم في أحد الطرفين، الأول إما يتمثل في كسب الدعوى من طرف الإدارة العامة وبالتالي فإن تنفيذ الحكم في هذه الحالة لا يتطلب أي إشكال ويخضع للقواعد المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية من خلال استعمال القوة الجبرية لتنفيذ ما جاء في الحكم. أما الطريق الثاني فيتمثل في خسارة الإدارة العامة للدعوى، وبالتالي فإن خصم الإدارة العامة في هذه الدعوى قد يجد إشكال في كيفية تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وذلك راجع إلى أن تنفيذ الحكم ضد الإدارة التي تعتبر الطرف الذي خسر الدعوى، يخضع لقواعد خاصة قد تختلف بعض الشيء عن تلك المتعلقة بتنفيذ الأحكام التي لا تكون فيها طرفاً في الدعوى، أي الدعاوى المرفوعة على مستوى القضاء العادي.

ولكن مهما كان ذلك فإن الإدارة العامة ملزمة بتنفيذ الحكم، فإن هي قامت بذلك فهذا لا ينتج عنه أي إشكال، لكن المشكل هو في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وهذا يعتبر عمل غير مشروع، وهذا الامتناع قد يكون إما واضح المعالم عن طريق اتخاذ الإدارة موقف صريح يدل على عدم التنفيذ، أي في شكل اتخاذ قرار إداري أو أي عمل مادي صادر منها وهنا يكون الامتناع صريحاً، أو في شكل سكوت الإدارة عن اتخاذ أي موقف يدل على التنفيذ، وهنا يكون الامتناع ضمنياً.

فهنا قد يطرح الإشكال التالي: كيف السبيل لضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة في حالة امتناع هذه الأخيرة عن التنفيذ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، فهناك بعض الآليات التي يمكن من خلالها ضمان تنفيذ الإدارة العامة للحكم القضائي الصادر ضدها، وهذه الآليات تتمثل في إكراهها على تنفيذ الحكم القضائي من خلال وسيلتين أساسيتين، الأولى تتمثل في توجيه القاضي الإداري أوامر قضائية، والثانية تتمثل في الحكم بغرامة تهديدية، وذلك بهدف إجبار وإكراه الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر من طرف القاضي الإداري.

وسنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين أساسيين: نعالج في المبحث الأول الأوامر التنفيذية كوسيلة لجبر وإكراه الإدارة العامة لتنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، أما المبحث الثاني فسنعالج فيه الغرامة التهديدية كوسيلة لإكراه الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها.

**المبحث الأول: الأوامر التنفيذية كوسيلة لجبر وإكراه الإدارة العامة لتنفيذ الحكم القضائي الصادر**

**ضدها**

نتناول في هذا المبحث كل من حالات الامتناع وكذا الأوامر التنفيذية كوسيلة لجبر الإدارة العامة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، كما سنتطرق في إطار في هذه الأخيرة إلى مدى الاعتراف بالحكم بالأمر التنفيذي وكذا أنواع الأوامر التنفيذية وأخيرا شروط الحكم بالأوامر التنفيذية.

**المطلب الأول: حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ومبرراته**

هناك اعتبارات قد تتمسك بها الإدارة فتدفعها إلى عرقلة تنفيذ القرار القضائي الإداري، وضمن هذه الاعترافات نجد حالات معينة يتوقف فيها التنفيذ بالتالي فإن الإدارة تخلق الأعذار والمبررات.

**الفرع الأول: حالات الامتناع**

يأخذ الامتناع إما شكل امتناع صريح في شكل قرار إداري أو عمل مادي صادر منها، أو يكون نتيجة لسكوت الإدارة عن اتخاذ أي إجراء من شأنه التأكيد على نيتها على التنفيذ.

**أولاً: الامتناع الصريح**

يتجسد هذا الامتناع بصدور قرار صريح من الإدارة يفهم منه رفض تلك الأخيرة تنفيذ القرار القضائي، بما لا يدع الشك في مخالفتها لحجية الشيء المقضي فيه ومجاهرتها بالخروج على أحكام القانون.

ولعل الامتناع هنا قد يكون مبررا من الإدارة وفي بعض الأحيان أو أغلبها يخفي النية السيئة للإدارة لعدم التنفيذ، وعلى هذا الحال فإن حصول قوة قاهرة أو حادث فجائي يحول دون مقدرة الإدارة على تنفيذ التزاماتها، فيحرر الإدارة من التزام التنفيذ ويبرر صراحة امتناعها عن إجرائه<sup>2</sup>.

**ثانياً: الامتناع عن التنفيذ الضمني**

يرى البعض أن هذه الصورة هي الأكثر شيوعا في تجسيد الإدارة لعدم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، فهي تلجأ إلى هذه الوسيلة دون الحاجة إلى إصدار قرار صريح بالرفض كما رأينا، فتلتزم

<sup>2</sup> حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة 2003، ص56.

السكوت إزاء القرار القضائي ذو الحجية. وللإدارة وفقا لهذه الصورة موقفين إما تستمر في تنفيذ القرار الإداري الذي ألغي أو تقوم بإعادة إصدار قرار إداري مماثل للذي ألغي.

أ- ففي الحالة الأولى فإن الإدارة تتجاهل القرار القضائي وعليه فإنها تستمر في تطبيق القرار الإداري الذي ألغي، ومن أشهر هذه الحالة ما جاء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قضية Rousset التي تتلخص وقائعها في أن الإدارة أصدرت قرار بعزل السيد "Rousset" من منصبه دون وجه حق فطعن في القرار المذكور ليحصل على إلغائه قضائيا من طرف مجلس الدولة، غير أن الإدارة لم تقم بإرجاعه إلى وظيفته مما دفعه إلى رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه والتعويض له عما أصابه من أضرار نتيجة ذلك.

ب- أما الحالة الثانية أن تقوم الإدارة بإعادة إصدار القرار الملغي فتعتمد هنا إلى إعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه، فنتحايل على تنفيذ القرار القضائي بإصدار قرار جديد يحقق هذا القرار الملغي ولو بوسيلة أخرى.

وقد تحتج الإدارة في إصدار قرارها الثاني لتصحيح العيب الذي شاب القرار الذي ألغي، وتستند بصورة خاصة في تغيير الأسانيد القانونية أو المادية وكذلك في حالة إلغاء القرار لعيب الشكل أو الاختصاص.

أما قضاء مجلس الدولة الفرنسي رأى أن تنفيذ حكم الإلغاء مطلوب حتى ولو أمكن التصحيح تطبيقا لقاعدة عدم جواز تصحيح القرار الإداري بأثر رجعي حتى ولو كان العيب خارجيا<sup>3</sup>.

نخلص أن هذا الامتناع المتكرر من الإدارة أدى إلى اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء القرار الإداري أو الاكتفاء بالتعويض مع الإشارة إلى أن امتناع الإدارة ليس دائما ظاهر، بل هي في أحيان كثيرة تتذرع بدواعي النظام العام وأحيانا تلجأ إلى الانحراف بالإجراءات بما يسمح لها بإصدار قرارات إدارية تراعي فيها الشكليات القانونية لكنها تهدف لنتيجة واحدة وهي عرقلة تنفيذ قرارات القضاء<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني : مبررات الإدارة عن عدم التنفيذ

لما كان من المقرر فقها أنه لا تكليف بمستحيل، فإنه لا مجال للبحث عن وسائل قانونية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية إذا استحال تنفيذها، وذلك إذا كان المبرر قائما وشرعيا وإلا

<sup>3</sup> سليمان الطماوي - قضاء الإلغاء - الكتاب الأول، مصر دار الفكر العربي سنة 1976، ص 790.

<sup>4</sup> حسينة شرون، المرجع السابق، ص 64.

اعتبر الامتناع في غير هذه الحالة إخلال بالمسؤولية يترتب عنه جزاء قانوني، ولعل من أهم المبررات التي تحتج بها الإدارة إما يرجع إلى استحالة قانونية أو واقعية.

### أولا : الاستحالة القانونية

وتجتمع هذه الحالة في ثلاث أمور فقد تتعلق بالتصحيح التشريعي أو بوقف تنفيذ القرار القضائي أو نتيجة لإلغاء القرار القضائي من طرف مجلس الدولة.

#### أ- التصحيح التشريعي:

مفاد التصحيح التشريعي أن يقوم المشرع بإصدار تشريع أو تقوم الإدارة بإصدار قرار تنظيمي أو لائحي يتم بموجبه تصحيح آثار تترتب على حكم الإلغاء، وهذه الحالة يراد منها تصحيح القرار الإداري الملغى وتجد الإدارة بهذه الحالة نوع من التحرر إزاء التزامها بالتنفيذ لكن يثار الإشكال حول التصحيح التشريعي ومدى التوافق بينه وبين حجية القرار القضائي الإداري وهنا يتم التمييز بين حالتين:

**الأولى:** أن التصحيح لا يشمل إلا الآثار المترتبة على القرار الملغى ولا يتعداه إلى المضمون، فهنا الإدارة تعفى من التزامها بتنفيذه بالنسبة للمرحلة الأولى غير أنها تظل ملتزمة بتنفيذ مقتضيات القرار القضائي التالية لصدوره.

**الثانية:** أن المشرع لا يستطيع القيام بإجراء التصحيح لدافع شخصي بل تكون غاية التصحيح تحقيق الصالح العام ، ومن أمثلة ذلك ما نجده في القضاء الفرنسي حينما ألغى مجلس الدولة الفرنسي مرسوم تعديل القانون الأساسي للمسرح الفرنسي بسبب الانحراف بالسلطة، لأن الباعث على التعديل في القانون الأساسي كان الامتناع عن تنفيذ قرارات قضائية<sup>5</sup>.

#### ب - وقف تنفيذ القرار القضائي الإداري:

مفاد هذه الحالة أن المشرع الجزائري نص على وقف تنفيذ القرار القضائي وجعله من اختصاص رئيس مجلس الدولة حاليا في شكل دعوى استعجالية، تمارسها الإدارة بالموازاة مع الاستئناف المرفوع منها ضد القرار القضائي الإداري.

وخلصنا أن القضاء راح يوقف تنفيذ القرار القضائي الإداري متى تبين له أن تنفيذه يحدث نتائج يصعب تداركها.

<sup>5</sup> حميدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مصر، منشأة المعارف الإسكندرية سنة 1997، ص 970-971.

## ج - إلغاء القرار من طرف مجلس الدولة:

هذه الحالة هي أن يصدر من مجلس الدولة قرارا قضائيا يقضي بإلغاء القرار القضائي محل التنفيذ، فيصير بذلك محل التنفيذ منعدما وفي هذه الحالة تتحرر الإدارة من التزامها بالتنفيذ.

## ثانيا: الاستحالة الواقعية (المادية)

إن امتناع الإدارة في التزامها بالتنفيذ هنا يرجع إلى واقعة خارجة عن نطاق القرار القضائي، بحيث يعترى تنفيذ القرار عارضا يستحيل معه التنفيذ. وقد تكون استحالة شخصية، حيث أن استحالة تنفيذ القرار القضائي يرجع إلى الشخص المحكوم له بحيث تطرأ ظروف تؤدي إلى الاستحالة. كما قد تكون استحالة ظرفية، ومرد هذه الحالة ظروف استثنائية لا يكون فيها للإدارة أي يد، مما يؤثر ذلك على تنفيذ القرار القضائي، إذن فعدم التنفيذ هنا يكون راجع لظروف خارجية.

## المطلب الثاني: أنواع وشروط إصدار الأوامر التنفيذية ومدى الاعتراف بسلطة القاضي في توجيهها

نعالج في هذا المحور كل من مدى الاعتراف بسلطة القاضي في توجيه أوامر تنفيذية للإدارة العامة بغية حملها على تنفيذ الحكم أو القرار القضائي الصادر ضدها أولا، ثم نعالج ثانيا أنواع الأوامر التنفيذية وأخير شروط إصدار الأوامر التنفيذية.

## الفرع الأول: أنواع الأوامر التنفيذية

إن الأوامر التي تصدر من القاضي الإداري لضمان تنفيذ أحكامه تتنوع حسب طلب المدعي بها، بحيث قد تكون سابقة أو لاحقة للحكم الأصلي، وترتبط كذلك بسلطة الإدارة إزاء العمل الإداري محل الطعن القضائي، فيما إذا كانت مقيدة أو تقديرية.

## أولا: الأوامر السابقة على تنفيذ الحكم الأصلي

قد تصدر أوامر القاضي الإداري في المرحلة السابقة على تنفيذ الحكم الأصلي، طبقا للمادة 978 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري، فتقترب بمنطوق الحكم، وفي هذه الحالة تكون لها نفس حجيتها وذلك إعلاء لمبدأ المشروعية، و لتدارك سوء التنفيذ للشيء المقضي به، فيحدد للإدارة في الحكم الأصلي بناء على طلب صاحب الشأن ما يجب أن تتخذه من إجراءات بشكل واضح ومحدد خلال مدة محددة إن اقتضى الأمر.

## ثانيا: الأوامر اللاحقة للحكم الأصلي

قد تصدر أوامر القاضي أيضا بشكل لاحق على الحكم الأصلي، و ذلك في حالة إغفال المدعي المطالبة بالأمر في ادعائه الرئيسي، فيصدر الحكم دون أن يتضمن أي أمر للإدارة، فله إذا تدارك هذا الطلب بعد الامتناع عن التنفيذ، إن ثبت رفض امتثال الإدارة للأوامر، و في هذه الحالة يوجه لها بناء على طلب صاحب الشأن أمر لاتخاذ قرار إداري جديد في أجل محدد، و ذلك طبقا لنص المادة 979 من نفس القانون.

وتدعيما لهذه السلطة أجاز المشرع للقاضي الإداري في نص المادة 980 من قانون 08-09 يدعم هذه السلطة بالأمر بغرامة تهديدية، مع تحديد تاريخ سريانها، إذ جاء في نص هذه المادة: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها"<sup>6</sup>.

ليؤكد المشرع مرة أخرى على سلطة الأمر بنص المادة 981 من القانون السابق بنصها على ما يلي: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي و لم تحدد تدابير التنفيذ تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديد أجل للتنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية.

## الفرع الثاني: شروط إصدار الأوامر التنفيذية

تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

## أولاً: عدم قيام الإدارة بالتنفيذ أو مخالفة التزامها بالتنفيذ

على هذا الأساس فإنه لا يجوز للقاضي اللجوء إلى الأوامر التنفيذية إلا إذا ثبت امتناع الإدارة عن التنفيذ أو مخالفة التزامها بالتنفيذ.

## ثانيا: ضرورة طلب صاحب الشأن للأمر التنفيذي

تنص المادة 978 على أنه: "...تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك..."، وكذا المادة 981 "...تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدتها...".

<sup>6</sup> غنادة عائشة، التوجهات الحديثة لسلطة القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة العامة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12 الصادر في جانفي 2016، ص235

فاحتوت المادتين على مصطلح "المطلوب منها"، و ذلك لتبين أن القاضي لا يحكم إلا إذا طلب صاحب الشأن ذلك، بمعنى حتى إذا قدر القاضي ضرورة الأمر، فإنه لا يستطيع استخدام هذه السلطة إلا إذا طلب منه ذلك من طرف صاحب الشأن.

### ثالثا: ضرورة أن يتطلب تنفيذ الحكم أو القرار اتخاذ الإدارة تدبيرا معينا

حيث لا محل لاستخدام سلطة الأمر إذا كان الحكم أو الأمر أو القرار لا يتطلب من الإدارة اتخاذ تدبير معين، وقد يتمثل هذا التدبير في اتخاذ الإدارة إجراء معينا، أو قد يتمثل في إصدار قرار إداري جديد، أو قد يتمثل في إعادة فحص طلب صاحب الشأن وإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد.

### رابعا: لزوم الأمر لتنفيذ الحكم أو الأمر أو القرار

أي لا يوجه القاضي الإداري أمرا للإدارة بإصدار القرار الذي يتطلبه تنفيذ الحكم أو بإعادة فحص طلب صاحب الشأن و إصدار قرار آخر، إلا إذا كان هذا لازما لتنفيذ الحكم وبذلك إذا قدر القاضي أن توجيه الأمر يعتبر مسألة حتمية من أجل التنفيذ، فينبغي عليه إصدار هذا الأمر.

لذلك نجد المادة 978 تنص على: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة..."، فاستخدام مصطلح "يتطلب" يفضي بوضوح إلى لزوم الأمر للتنفيذ، و عليه نجد بأن سلطة القاضي مقيدة في هذا الشأن، وهذا بخلاف الأمر بالغرامة التهديدية إذ يملك الخيار بين النطق أو الاستغناء عنها، طبقا للمادة 981 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إذ تنص: "... و يجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية"، فالمشرع استخدم مصطلح "يجوز" والذي له دلالة على أن الأمر اختياري ويخضع للسلطة التقديرية للقاضي، و الذي يحكم بها تبعا لظروف و عناصر كل دعوى على حدا.

### الفرع الثالث: مدى الاعتراف بسلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة العامة

لقد خطى المشرع خطوة جريئة عندما منح القاضي الإداري سلطة إلزام الإدارة العامة على ضرورة تنفيذ قراراته و أحكامه الصادرة ضدها، بعدما كان ذلك ممنوع عليه لا سيما في إطار مبدأ الفصل بين السلطات حيث إن القاضي لا يمكن إن يحل محل الإدارة، وأن تتدخل السلطة القضائية في عمل السلطة الإدارية. لكن وبالنظر إلى انعكاسات ذلك على المنظومة القانونية بشكل سلبي من حيث بقاء القرار الإداري غير المشروع في بعض الأحيان ساري المفعول مما يشكل إخلالا بمبدأ المشروعية، لذا كان لا بد

من وجود وسيلة لوقف ذلك ووضع حد لتعسف الإدارة وإساءة استعمال سلطتها<sup>7</sup>، وهذه الوسيلة كرسها المشرع الجزائري قانونا، ويتجلى ذلك من خلال الاعتراف للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة العامة بهدف إجبارها على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها في القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكن قبل ذلك فإن لهذا المبدأ أساس دستوري، حيث تم النص عليها دستوريا في نص المادة 163 من دستور الجزائر لسنة 2016 والتي جاءت كما يلي: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء". وبالرجوع إلى القانون 08-09 السابق الذكر، فلقد كان لصدور هذا القانون أثر كبير في تغيير دور القاضي الإداري من قاضي يفصل في النزاع ويكتفي بصدور الحكم فقط، إلى قاضي له سلطة على الإدارة في توجيه أوامر لها، يلزمها فيها بتنفيذ قراراته وأحكامه الصادرة ضدها فضلا عن الدور الأول المتمثل في الفصل في النزاع وإصدار الأحكام، كأن يتضمن حكمه إلغاء قرار إداري غير مشروع اتخذته الإدارة العامة، فإن دور القاضي هنا لا يكمن في تبين مدى عدم مشروعية القرار الإداري وحسب، بل إضافة إلى ذلك فإنه يقوم بإجبار الإدارة العامة صاحبة هذا القرار غير المشروع بإلغائه واتخاذ قرار آخر<sup>8</sup>. ويظهر ذلك جليا طبقا للمواد 978، 979 من القانون 08-09 السابق الذكر، بحيث تنص المادة 978 على ما يلي: "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 التنفيذ، عند الاقتضاء"، كما تنص المادة 979 على ما يلي: "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".

وبالتالي من خلال المادتين السابقتين نستنتج أن القاضي الإداري يستطيع توجيه أوامر للأشخاص المعنوية العامة أو أي هيئة تخضع في منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، بهدف حمل هذا الشخص المعنوي العام أو هذه الهيئة بتنفيذ قراراته أو أحكامه القضائية الصادرة ضدها، وعليه فإن سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة مكرسة قانونا في المواد السابقة الذكر من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

<sup>7</sup> بواب بن عامر - مشكور مصطفى، ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في الجزائر، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد الرابع الصادر بجوان 2018، ص 169.

<sup>8</sup> بن بريكة عفاف، ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة العامة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص 30.

وعليه يكون القاضي الإداري مخولا قانونا بتوجيه أوامر للإدارة العامة المتمثلة في الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في منازعاتها إلى الجهات القضائية الإدارية، بناء على طلب من صاحب الشأن، باتخاذ تدابير تنفيذية معينة في نفس القرار القضائي الذي أصدره هذا القاضي أو بإصدار قرار جديد يتضمن القيام بالإجراء المطلوب في أجل معين. وإذا قدر القاضي أن تنفيذ الحكم يستلزم قيام الإدارة العامة بتحقيق جديد من أجل إصدار قرار آخر، فإن له أن يوجه إليها بناء على طلب من صاحب الشأن أمرا بإجراء التحقيق اللازم وإصدار قرار من جديد.

### المبحث الثاني: الغرامة التهديدية

إذا كانت الأوامر التنفيذية تهدف إلى إلزام الإدارة العامة بما جاء في الحكم القضائي، فإن الغرامة التهديدية تهدف إلى إجبارها على تنفيذ هذه الأوامر متى رأى القاضي الإداري أن تنفيذ حكمه أو قراره يستدعي توقيعها، وبالتالي تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة أخرى بيد القاضي الإداري يستطيع توقيعها ضد الإدارة العامة الممتنعة عن التنفيذ. وسنتناول في هذا المحور كل من مفهوم الغرامة التهديدية وكذا شروط توقيعها وأخيرا تصفيتها.

### المطلب الأول: مفهوم الغرامة التهديدية

نتطرق في هذه الجزئية إلى كل من تعريف الغرامة التهديدية وكذا أنواعها.

### الفرع الأول: تعريف الغرامة التهديدية

المشرع لم يتطرق إلى تعريف الغرامة التهديدية وترك ذلك إلى الفقه، بحيث يعرفها هذا الأخير على أنها وسيلة ضغط قانونية تهدف إلى الإجبار أو القهر على التنفيذ، ترد على الأموال والهدف منها هو الضغط على الإدارة لتقوم بتنفيذ ما ألزمه بها القاضي خلال الميعاد الذي حدده لها هذا الأخير. أو أنها مبلغ من المال يلزم القضاء من خلاله المدين بتنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي وحدة أخرى من الزمن، أن يقوم بالتنفيذ العيني، أو إلى أن يمتنع نهائيا عن الإخلال بالالتزام<sup>9</sup>. كما تعرف على أنها عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه أو حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> حنان مبروك، الغرامة التهديدية ضد الإدارة في التشريع الجزائري والمغربي، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد الثاني من المجلد سبعة، الصادر بتاريخ 31-12-2016، ص436.

<sup>10</sup> غنادرة عائشة، المرجع السابق، ص236.

وتوصف بالتهديدية ذلك لأنها وسيلة تهديد مالي تهدف للضغط على المُنفذ ضده على تنفيذ التزامه، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع الغرامة عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو عن كل مدة معينة من الزمن حسب ما يتم تحديده عن كل مرة يرتكب فيها هذا التأخير.

والغرامة مستقلة عن التعويض ولا تعتبر بمثابة التعويض، لأن هذا الأخير يحكم به لجبر الضرر بتعويض مالي، أما الغرامة يحكم بها لإكراه ما صدر ضده الحكم على التنفيذ ولا يشترط فيها عنصر الضرر، وهذا ما وضحه المشرع الجزائري في نص المادة 982 من ق إ م إ التي جاءت كما يلي: "تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر"<sup>11</sup>.

والغرامة تعتبر وسيلة لضمان تنفيذ الحكم القضائي، وذلك باعتبارها عقوبة تبعية أي أنه لتنفيذ الحكم القضائي لأبد من صدور أمر بالتنفيذ أولاً ثم يتم الحكم بالغرامة التهديدية كعقوبة تابعة لضمان تنفيذ الأمر الذي أصدره القاضي، وهي تتوافق مع القاعدة الدستورية المتضمنة وجوب تنفيذ أحكام القضاء في كل زمان ومكان وفي جميع الظروف.

والغرامة التهديدية يكون للقاضي في إطارها كامل الحرية بالحكم بها، أي حسب سلطته التقديرية دون أن يُطلب منه ذلك عكس الأوامر التنفيذية التي لا يمكن له أن يحكم بها إلا إذا طُلب منه ذلك، وهذا ما هو مُبين في المواد 980 و981 من ق إ م إ التي توجد فيها عبارة "يجوز للجهة القضائية"، أي ما يفسر اختيارية الحكم بها، أي حتى ولو توفرت شروطها فلا يكون القاضي ملزماً بالحكم بها.

### الفرع الثاني: أنواع الغرامات التهديدية

تنقسم الغرامة التهديدية بحسب ارتباطها بالحكم الأصلي إلى غرامة سابقة وغرامة لاحقة على صدور الحكم الأصلي.

### أولاً: الغرامة السابقة على الحكم الأصلي

قلنا سابقاً أن الغرامة التهديدية هي عقوبة تبعية، تتبع الحكم الصادر المتضمن إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم من خلال أوامر تنفيذية، وبالتالي فإن هذا النوع من الغرامة التهديدية يتم النطق بها في الحكم الذي يتضمن إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الأصلي الصادر ضدها، ويكون الهدف من النطق بها بهدف إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم وضمان عدم تماطلها. وهذا النوع من الغرامة قد نص عليه المشرع الجزائري في

<sup>11</sup> براهيمى سهام - براهيمى فائزة، الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بمواجهة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر الصادر بتاريخ جانفي 2014، ص 219-220.

المادة 980 من ق إ م إ التي جاءت كما يلي: "يجوز للجهة القضائية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

### ثانيا: الغرامة اللاحقة على الحكم الأصلي

هذا النوع من الغرامة لا يتم النطق به في الحكم المتضمن أوامر تنفيذية بهدف إلزام الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وإنما يتم النطق بها بعد صدور الأمر التنفيذي، وتكون في حالة صدور هذا الأخير ويقابله رفض من طرف الإدارة العامة بتنفيذه، مما يحمل القاضي على إصدارها بهدف إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم. وقد نص عليها المشرع الجزائري في نص المادة 981 من القانون السابق الذكر التي جاءت كما يلي: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديد (أي الأوامر التنفيذية) ويجوز لها تحديد اجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

### الفرع الثالث: شروط توقيع الغرامة التهديدية

تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

#### أولاً: اقتران الحكم بالغرامة التهديدية بحكم صادر يتضمن أوامر تنفيذية تلزم الإدارة على التنفيذ

وهذا ما بينه المشرع الجزائري في المواد التي تنص على الحكم بالغرامة، ففي المادة 980 تجيز للجهة الإدارية التي طلب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ ان تحكم بغرامة تهديدية، وهذا ما يفسر على أنه لا يمكن الحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن يسبقها الحكم بأمر تنفيذي يلزم الإدارة العامة بتنفيذ الحكم الأصلي الصادر ضدها. أي أن يكون الالتزام ثابت بموجب سند تنفيذي والحكم القضائي هنا يعد سندا تنفيذيا، فإن قضى بتعويض وجب دفعه وإن ألغى قرارا وجب الامتثال له، وذلك بعد حصول المعني على نسخة تنفيذية للقرار القضائي<sup>12</sup>.

#### ثانيا: جوازية الغرامة التهديدية

أي إذا كان القاضي الإداري ملزما وفقا لنص المادتين 978 و 979 بأن يأمر الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، فإنه غير ملزم وفي جميع الأحوال بأن يقضي بالغرامة التهديدية، لأنه بالرجوع إلى المواد التي تقضي بالغرامة التهديدية كالمادة 980 و 981 فنجد مصطلح "يجوز"، وبالتالي يتبين لنا أن مسألة

<sup>12</sup> عمار بوضياف، تنفيذ الأحكام القضائية في المادة الإدارية بين الإطار القانوني والاجتهاد القضائي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 01 العدد 02 الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 2007، ص13.

الأمر بالغرامة التهديدية هي حالة جوازية بحيث متى تبين للقاضي أن تنفيذ الحكم يستلزم الغرامة التهديدية فإنه يأمر بها.

### ثالثا: احترام الآجال في طلب الغرامة

اشترط المشرع الجزائري في طلب الغرامة التهديدية ميعاد معين، نص عليه في المادة 987 من القانون السابق الذكر التي نصت على أنه لا يجوز تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية من أجل الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي وطلب الغرامة التهديدية لتنفيذه عند الاقتضاء إلا بعد رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه وانقضاء أجل 03 أشهر يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم.

### المطلب الثاني: تصفية الغرامة التهديدية

إن الجهة القضائية المختصة بتصفية الغرامة التهديدية هي نفسها التي أمرت بها، و هذا ما نص عليه المشرع في المادة 983 من قانون (08-09) إذ تنص على: "في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو في حالة التأخير في التنفيذ تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها".

وقد حددت هذه المادة كذلك الحالات التي على أساسها يمكن قبول طلب التصفية و هي ثلاث: حالة عدم التنفيذ الكلي للحكم، عدم التنفيذ الجزئي أو حالة التأخير في التنفيذ.

بحيث و بعد انقضاء المهلة التي حددها القاضي للإدارة لاتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم دون قيامها بذلك، تسري الغرامة تصاعديا حتى الموعد الذي ضربه القاضي لتوقف سريانها أو حتى يتم تنفيذ الحكم، وعندئذ يقوم القاضي بحساب القيمة الكلية للغرامة. وبذلك تكتسب التصفية الأهمية البالغة إذ أنها تعد وسيلة الضغط الحقيقية على الإدارة لأنها اللحظة التي تتحول فيها الغرامة التهديدية من مجرد إجراء تهديدي قد يرتب آثاره المالي أو لا يرتبه إلى جزء ردي على عدم تنفيذ الحكم<sup>13</sup>.

ولإجراء التصفية لا بد من طلب صاحب الشأن، و متى قدم هذا الطلب أجرى القاضي هذه العملية وهو يملك سلطة تعديلها أو إلغائها.

### الفرع الأول: طلب التصفية

يعد طلب التصفية إجراء تبعي غير مستقل عن الحكم بالغرامة التهديدية، إذ هو امتداد طبيعي له، تولد عنه و ترتب عليه، فيمكن تقديمه من طرف صاحب الشأن كما يمكن للقاضي التصدي لذلك من

<sup>13</sup> عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص163.

تلقاء نفسه، وهذا ما تبرزه المادة 983 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث متى استشعر أن تدابير التنفيذ التي حددها لم تنفذ، فإنه يباشر بإجراءات التصفية. أما من حيث ميعاد طلب التصفية، فإن المشرع لم يحدد ميعادا يجب تقديمه خلالها أو بعده، وإنما يرجع في شأن تحديده للمدة التي حددها قاضي الغرامة لتنفيذ حكمه كمهلة إجرائية تتخذ خلالها الإدارة الإجراءات اللازمة للتنفيذ، و بعد نفاذها تبدأ الغرامة في السريان تزييدا وتظل الغرامة في سيرها إلى يوم تنفيذ الحكم أو الوقت الذي يتأكد فيه يقينيا من أن الإدارة لن تنفذ هذا الحكم مهما بلغ السريان الزمني لها<sup>14</sup>.

أما في حالة عدم تحديد القاضي مهلة للإدارة لتنفيذ الحكم خلالها، فإن احتساب الغرامة يبدأ في السريان بمجرد إعلان الحكم إلى جهة الإدارة، و يستمر سريانها إلى غاية قيام الإدارة بتنفيذ الحكم تنفيذًا كاملاً غير منقوص<sup>15</sup>.

### الفرع الثاني: سلطة القاضي عند تصفية الغرامة التهديدية

وتنص على هاته السلطة المادة 984 من قانون (08-09) بحيث جاء فيها ما يلي: "يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها، عند الضرورة". وعليه يكون لقاضي التصفية الخيار بين ثلاثة أمور: إلغاء الغرامة، إبقاء الغرامة كما هي أو تخفيض معدل الغرامة، و يخضع في ذلك إلى قيدين، أولهما مؤداه أنه لا يجوز له زيادة معدل الغرامة الذي حدده سابقا، باعتباره الحد الأقصى الذي رأى فيه القدر الملائم لحث الإدارة على التنفيذ تقديرا لظروف الطلب عند الفصل فيه، أما الثاني فإنه يأخذ في الاعتبار عند ممارسته للتعديل أو الإلغاء جسامة خطأ الإدارة و مدى سوء نيتها في عدم التنفيذ<sup>16</sup>. وتدرج هذه السلطة ضمن الحالة التي يقبل فيها القاضي التصفية و ذلك في حالة ثبوت عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو التنفيذ المتأخر للحكم<sup>17</sup>. أما في حالة تنفيذ الحكم قبل انتهاء المهلة التي منحها قاضي الغرامة للإدارة لتنفيذ حكمه يحكم القاضي بألا محل لإجراء التصفية أو يقضي برفضها.

كما للقاضي رفض التصفية إذا بدأت الإدارة باتخاذ إجراءات التنفيذ أو أبدت إرادة قوية في القيام به، و لعل هذا ما يفسر رأي بعض الفقهاء و الذي ذهب إلى القول بأن الغرامة التهديدية في نظر مجلس

<sup>14</sup> محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، ط1، مصر سنة 2001، ص 25.

<sup>15</sup> عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012، ص164.

<sup>16</sup> محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص264.

<sup>17</sup> المادة 983 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

الدولة ليست عقوبة أو شبك يتربص بالإدارة الوقوع فيه، و إنما هي وسيلة حث لها على التنفيذ فإذا حققت تلك الغاية، فليس هناك ما يدعو إلى تصفيتها<sup>18</sup>.

وبناء على كل ما سبق عرضه، تعد سلطة القاضي الإداري في الحكم بالغرامة التهديدية من المقترضات اللازمة لتدعيم سلطته في إصدار أوامر تنفيذية إلى الإدارة، ذلك أن الغرامة التهديدية تهدف أصلا إلى احترام الإدارة لما يوجهه لها القاضي من أوامر بشأن تنفيذ التزاماتها المترتبة عن الحكم القضائي.

### الخاتمة:

بعد تبني المشرع الجزائري لوسيلة الأوامر التنفيذية بهدف إلزام الإدارة العامة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنه حسنا ما فعل، لأنه قبل صدور هذا القانون فإن موقف القضاء كان متذبذب في هذا الشأن، كما أن الإدارة العامة في كثير من الأحيان لم تكن تنفذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وهذا أمر خطير بحيث يمكن اعتباره بمثابة عدم اعتراف الإدارة بهذه الأحكام القضائية، ولكن بعد صدور القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن المشرع قد حسم نهائيا في هذا الأمر، وألزم الإدارة العامة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها من خلال استعمال وسيلة قانونية ألا وهي الأوامر التنفيذية.

<sup>18</sup>- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 265.