مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية
ISSN: 2352-975X ELBAHITH for Academic Studies EISSN: 2588-2368
المجلد: 09 / العدد: 01 / السنة: 2022 / ص ص: 251 - 265

الأساس القانوني لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

The juridical basis for administrative abstention to enforce judicial decisions

تاريخ الإرسال: 2020/09/28 تاريخ القبول: 2021/11/30

خضار يمينة * *khadar Yamina*
جامعة باتنة1 *University of Batna1*
Yamina.khadar@univ-batna.dz

ملخص:

إن ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها أصبحت من الأمور التي يجب إعادة النظر في الآليات القانونية التي تناولتها لإبراز أوجه الخلل والقصور، خصوصا بعد فشل كل الوسائل سواء القضائية أو غير القضائية في ردع الإدارة وإرجاعها إلى المسار الذي وجدت من أجله وإعطاء بذلك للحكم القضائي قدسيته وهيبته واحترام حجية الأحكام واعتبار الامتناع مخالفة قانونية تتطلب مساءلة جنائية لما يترتب عن هذا الامتناع من خلل في الأمن القانوني وبالتالي فوضى وهدر لحقوق الأفراد.

الكلمات المفتاحية: الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية؛ حجية الأحكام؛ الاختصاص؛ كفالة التنفيذ؛ الأحكام القضائية.

* - المؤلف المُراسل.

Abstract:

Reluctance of administration to implementation of administrative judgements pronounced againts it have became important things that need to be reconsidered in legal mechanisms which it had covered to manifest deficiencies , especially , after all judicial and non-judicial means fail to deter administration and taking it back the right way , and giving prestige and respect to principal of resjudicata and to consider the omission a legal violation which entails criminal accountability , as it threatems security and stability , and cause a mess and waste of right.

***Keywords**: To refrain from implementing administrative judgements; deficiencies impairments; jurisdiction; ensuring implementation; jurisprudence.*

مقدمة:

إن التقاعس في تنفيذ الأحكام الإدارية صار ظاهرة معتادة تمارسها الإدارة، رغم أنه يفترض أن تلتزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها احتراما لهيئة القضاء، ولأن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانونا، وإذا عُد الحكم واجب التنفيذ تعين على الموظف المختص تنفيذه أيا كانت المثالب التي يراها على هذا الحكم، وهذا ما أكدته محكمة النقض المصرية بقولها "متى صدر حكم واجب التنفيذ كان على كل مخاطب بهذا الحكم وعلى كل مكلف بتنفيذ أحكام القضاء أن يبادر إلى تنفيذه نزولا على ما للأحكام من قوة الأمر المقضي واحتراما ما لهيبة الدولة متمثلة في سلطتها القضائية ".[1]

وبين الواقع العملي والجوانب النظرية تتجلى المماطلة في تنفيذ الاحكام الإدارية من طرف الإدارة، وقد أشار القضاء إلى ذلك من خلال صدور هذه الأحكام كدليل على ضرورة التنفيذ واعتبار عكس ذلك واقعة غير مشروعة يجب التصدي لها من الناحية القانونية والبحث عن وسائل تجبر من خلالها الإدارة على التنفيذ بعد أن أحست أنها اكتسبت ذلك واعتبرته امتياز بدافع تحقيق المصلحة العامة أثناء ممارستها نشاطها، وبالتالي حرمان القاضي من توجيه أوامر لها لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، فليس من حق القضاء الإداري التدخل في العمل الإداري وبالمقابل ليس من حق السلطة الإدارية عرقلة عمل القضاء.[2]

ومبدأ الحظر في حقيقة الأمر يمنع القاضي الإداري من توجيه أمر للإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، أي الالتزام باختصاصه وعدم الاعتداء على اختصاص الإدارة وهذا المبدأ أساسه قانوني وهو الفصل بين السلطات القضائية والإدارة وبهذا يبقى الحكم القضائي الإداري وتنفيذه بيد الإدارة بعيدًا عن الواقع العملي بحيث انتهجت الإدارة عديد الصور في امتناعها عن التنفيذ، فأحيانا يكون الامتناع صريحا وأحيانا أخرى ضمنيا[3] رغم وجود وسائل كثيرة تلزمها على تنفيذ الأحكام القضائية منها وسائل قضائية وأخرى غير قضائية سنتناولها لاحقا.

لقد آثار هذا الموضوع كثيرا من الجدل الفقهي والقانوني بين مؤيد لحق الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الاحكام القضائية ومعارضا له.

ولكل مبررات لوجهة نظره، لهذا فإن الإشكالية التي سنعالجها في هذا الموضوع كالآتي:

ماهي الوسائل والأدوات القانونية التي يمكن بها اجبار الإدارة على تطبيق الأحكام القضائية؟

و سأحاول في هذه الدراسة التطرق إلى عديد المحاور للوصول إلى آليات قانونية يستطيع من خلالها القضاء الإداري اجبار الإدارة على الانصياع لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بعد أن عجزت الوسائل التقليدية وغير قضائية في التصدي لها.

لهذا من الضروري البحث عن أسباب قصور هذه الوسائل وخصوصا المعاصرة وتحديد المسؤولية ونوعها والنتائج المترتبة عن هذا الامتناع، وبالمقابل ما تضعه الإدارة من مبررات عند امتناعها عن تنفيذ الاحكام القضائية الإدارية كمبرر (المصلحة العامة والنظام العام) وصعوبة التنفيذ. لهذا سأقسم الدراسة إلى ما يلي:

المحور الأول: أساس امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية.

المحور الثاني: وسائل القضاء لإجبار الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي.

خاتمة.

المحور الأول: أساس امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

عملت الإدارة منذ القدم على التماطل في تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها، كما كانت حرة في تصرفاتها وتجلى ذلك في النص الشهير والأساسي للقانون الفرنسي رقم 16 الصادر في 24 أوت 1790 في مادته 13.[4] حيث جاء فيه "إن الوظائف العدلية متميزة وستبقى منفصلة دوما عن الوظائف الإدارية ولا يحق للقضاة تحت طائلة الإخلال بالوظيفة أن يفكروا بشكل من الأشكال إزعاج عمليات الهيئات الإدارية".

لهذا كان لابد من البحث عن آليات قانونية تساعد القضاء في تقليص تعسف الإدارة فيما يتعلق بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية القضائية، وقد تجلى ذلك حين نادى مجلس الدولة المصري في نشأته الثالثة إلى ضرورة تحقيق إصلاح في نظام القضاء الإداري وكفالة التنفيذ للأحكام القضائية الإدارية التي تصدرها هيئة القضاء، لهذا سأبحث عن الأساس الذي كان سبب في قصور هذه الأحكام والذي أدى إلى أن

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

الإدارة تتمادى دون أن تأخذ في عين الاعتبار هيبة هذه الأحكام القضائية وما ينتج عن عدم التنفيذ الذي هو مساس بالمشروعية وامتناعها عن تنفيذ الحكم ينجم عنه مسؤولية الإدارة، ومخالفة لأصل من الأصول القانونية وهو احترام حجية الشيء المقضي به.(5)

وتأكيدا لذلك أصدرت محكمة القضاء الإداري في مصر حكما تؤكد ذلك بنصها "من حيث الجهة الإدارية هي المنوط بها تنفيذ الحكم والامتثال له احتراما لحجيته التي هي من النظام العام، بل هي من مدارجه وعلى القمة من أولوياته، ومن ثم فإن هي امتنعت عن تنفيذه علوًا أو استنكارا.... فإن امتناعها يشكل قرارا سلبيا بالامتناع عن تنفيذ الحكم الحائز للحجية بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون الأمر الذي يضرب لا محالة بركن من أركان الدولة القانونية ويهدر مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لشرعية السلطة، وهو ما يُخرج تصرفها من نطاق المشروعية وسيادة القانون ويصفه بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها.(6)

لأن وجود القضاء هو التصدي للإدارة وحماية حقوق الأفراد من الاعتداء عليها بحجة المصلحة العامة.

فلابد أن تمنح وسائل للقضاء يسترجع من خلالها هيبته وإلا فقد اللجوء إليه قيمته.(7)

وعن أهمية ذلك هناك عبارة معروفة قالها رئيس وزراء بريطانيا أثناء الحرب العالمية الثانية عندما أصدر أحد القضاة حكما يمنع الطائرات من استخدام أحد المطارات القريبة من المحكمة، حيث قال كلمته المشهورة " لابد من تنفيذ الحكم فإنه أهون عليا أن يكتب التاريخ أن انجلترا قد هزمت في الحربين من أن يكتب أنها امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي".(8)

من خلال ذلك نستشف ما يلي:

- مدى قداسة تنفيذ الأحكام القضائية واحترامها باعتبار تمثل القانون واحترام مبدأ المشروعية وعكس ذلك يؤدي إلى عدم الاستقرار وفقدان الثقة.

ولهذا أقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بنصها " على الجهات الإدارية أن تنفذ الأحكام القضائية وعلى الموظفين العموميين المختصين بذلك إصدار القرارات

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

اللازمة لتحقيق هذا الغرض. لا على سبيل المنحة وإنما على سبيل الحكم والإلزام، وأن عدم تنفيذ الأحكام يؤدي إلى نتيجة لا يتطلع إليها عاقل وهي انفراد عقد الأمن في البلاد بعدم اللجوء إلى القضاء للحصول على الحق المفقود والبحث عن وسيلة لبلوغ حق مفقود أو غير مفقود.... أو أن يستدعوا الإداريين المثول أمامهم لأسباب تتعلق بوظائفهم الإدارية أو يستدعوا الإداريين.[9]

من نص المادة نستخلص ما يلي:

- عدم مساءلة رجل الإدارة من طرف القضاء أثناء قيامه بوظيفته، مما قد ينجم عنه ثغرات وتجاوزات أخطرها تعسف رجل الإدارة والتمادي في خرق القانون وهدره.

- يبدو جليا أن حرية الهيئات الإدارية في تصرفاتها ليس بالأمر الجديد بل يعد أمرا سلوكيا مارسته الإدارة واكتسبته ومازالت تمارسه، وقد اكتسبت هذا الامتياز بعد أن تم حرمان القاضي من توجيه أوامر للإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

أولا: مضمون التنفيذ ضد الإدارة

إن تنفيذ الحكم الإداري من طرف الإدارة يسير في منحنى تنازلي خطير بسبب امتناع الإدارة عن التنفيذ وقوة الامتيازات التي تمتلكها مما خلق اختلال في التوازن بين مصلحة الأفراد والإدارة لهذا لابد من الوقوف على مصطلح التنفيذ ومضمونه وضبطه.

1- تعريف التنفيذ:

معناه الإنجاز وأداء العمل وتحقيق الشيء وإخراجه من حيز الفكر إلى مجال الواقع[10]، وبهذا يكون التنفيذ هو الامتثال بالقيام بالتزام معين (تأدية المحكوم ضده ما ألزمه به الحكم عليه مما يترتب عليه حماية الامتناع عن التنفيذ، وهذا الامتناع سببه موقف الإدارة مما ينجم عليه عديد التعقيدات).

2- آليات التنفيذ:

إن تنفيذ الحكم الإداري في مواجهة الإدارة يختلف عن التنفيذ في المواد المدنية (الغرامة التهديدية والحجز)، حيث أن تنفيذ الحكم الإداري قد تلتزم به الإدارة بمحض إرادتها (طواعية) وأحيانا أخرى تمتنع بحجة أن هذا التنفيذ لا يتماشى مع المصلحة العامة، وتظهر بذلك سوء نيتها مستعملة بذلك مركزها القوي في مواجهة الأفراد (الامتياز) مما ينتج عنه استحالة التنفيذ الجبري ضدها، ومن هذا المنطلق فإن القضاء

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

بصفة عامة سواء الفرنسي، المصري أو الجزائري يرى ضرورة منح الإدارة مهلة لتمكين من تنفيذ الحكم القضائي[11] وتقديرها لهذه المدة تخضع لرقابة القاضي الإداري.

وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري المصري في 27 فيفري سنة 1957 بقولها « لما كان تنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري تنفيذًا عينيًا يتطلب كثيرًا من الأحيان أتخاذ إجراءات معينة وتدابير خاصة، لما يحتمل أن يكون هذا التنفيذ من أثر أو مساس بالأوضاع الإدارية، فإنه يكون من حسن سير الأمور وجوبا إعطاء جهات الإدارة فسحة معقولة من الوقت كي تدير أمرها وتهيئ السبيل إلى تنفيذ الحكم على وجه يجنبها الارتباك ».

وبعبارة أخرى فإن التزام الإدارة بتنفيذ الحكم يستلزم اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة التي يتطلبها مضمون الحكم وما يفرض عليها من التزامات، بشرط أن لا تتعارض مع طبيعة وظيفتها الإدارية، وما لأموالها من حماية قانونية خاصة.

ما نستخلصه:

- أن التنفيذ ضد الإدارة التزام يقع على عاتق الإدارة وإن تماطلت عن التنفيذ تجبر بالإكراه على التنفيذ لأن مشروعيتها وقوتها تستمدها من القانون.

- إن القوة الإلزامية للحكم القضائي تلزم الإدارة الإذعان له هذا من الناحية النظرية، أما الجانب التطبيقي فإن الإدارة تسارع بالطعن فيه بالاستئناف وطلب وقف تنفيذه حتى الفصل في ذلك الطعن.[12]

ثانيا: امتناع القاضي عن توجيه أوامر للإدارة

لتوضيح ذلك يتوجب التطرق إلى المرحلة التاريخية التي مرّ بها الأساس والتي مرجعها أساس قانوني، وهو الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية واستقلالية كل هيئة مما يترتب عنه حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري[13] والالتزام باختصاصه وعدم التعدي على اختصاصات الإدارة أو التدخل في شؤونها، باعتبار تسعى دوما إلى تحقيق المصلحة العامة.

وللبحث في هذه المراحل تستوقفنا المرحلة ما قبل الثورة الفرنسية التي عرفت فساد كبير سواء تعلق الأمر بالجهاز القضائي أو الجهاز الإداري كان سببها الأول تدخل

المحاكم القضائية في الاختصاصات الإدارية وقد عمل الملك على إنشاء محاكم خاصة لعزل القضاة وفصلهم بطريقة غير مباشرة عن كل المسائل التي يشعر أنه قد لا يتحكم فيها إذا تدخل القضاء، وبعبارة أخرى حاول الملك إبعاد القضاة وحماية سلطاته إلى أن بدأت بوادر التغير تظهر تدريجيا بفصل القاضي الإداري عن التدخل بشؤون الإدارة واعتبار الفصل وسيلة تفسيرية لنشأة القضاء الإداري.(14)

ويعتبر هذا بداية انفصال القضاء الإداري عن القضاء العادي ويمكن القول أن المراحل التاريخية قد ساهمت في أن تكون الإدارة على هذا الشكل (العوامل التاريخية وتأثيرها).

ثالثا: الأساس القانوني لالتزام الإدارة في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها

إن الخوض في هذا الأساس يلزمنا الرجوع إلى حكم صدر من محكمة القضاء الإداري عندما قضت بأن ".... امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ طبقا لقانون مجلس الدولة، وهو مخالفة قانونية صارمة تستوجب مساءلة الحكومة عن التعويضات لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه حق قانوني كما يترتب عن هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون".(15)

ما نستنبطه:

- إن حكم محكمة القضاء الإداري كان واضحا حيث اعتبر امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية مخالفة غير عادية يتطلب إجراء معينا (مساءلة الحكومة)، ومن غير اللائق على أي جهة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري لما يترتب عن هذا الخرق مساس بالأمن القانوني وهدر لحقوق الأفراد.

ولهذا فإن الأساس القانوني لالتزام الإدارة يفرض أن تلتزم لما يتطلبه القانون وتستهدفه العدالة، فلا يمكن للإدارة أن تتجاهل هذا الأساس الذي يجبرها على احترام القانون وتنفيذه لأن هذه الامتيازات والاستقلالية في عملها منحها القانون لها بغرض معين يجب عليها أن نراعيه فقط وبالمقابل فإن الإدارة تستأنس دائما بمبدأ حظر القاضي توجيه أوامر للإدارة بالتنفيذ الذي خلقه مجلس الدولة الفرنسي وطبقته غالبية الدول ومنها مصر، مما تعسر على القوانين إيجاد وسيلة لإلزام الإدارة على تنفيذ

الأحكام التي تحوز حجية الشيء المقضي ويجب تنفيذها. ليتدخل بعد ذلك المشرع الفرنسي بخطوة إيجابية لها أهمية وفضل كبير في إنهاء الحظر بإصدار قانون رقم 1980/15 بمقتضاه أعطى لمجلس الدولة حق فرض غرامة تهديدية على الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ الحكم[16]، ليليه قانون 125/95 الصادري في 1995/02/08 منح بموجبه للقاضي الإداري على مختلف مستويات المحاكم الإدارية الحق في إجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في حالة الامتناع ويكون ذلك بتوضيح لها الطريقة التي يتم بها التنفيذ (مدة التنفيذ، الإجراءات المتبعة في التنفيذ إضافة إلى ذلك التهديد في حالة الامتناع عن التنفيذ بفرض غرامة تهديدية[17] التي سنتناولها لاحقا.

المحور الثاني: وسائل القضاء لإجبار الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

يمتلك القاضي الإداري عديد الوسائل التي تمكنه من التصدي للإدارة وإلزامها التنفيذ للأحكام الصادرة ضدها، ونتناولها على النحو التالي:

أولا: الآليات القانونية لإجبار الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

إن التصدي لسلوك الإدارة أصبح أمرًا ضروريا لابد منه لأن هذه الأخيرة لن تتوقف عن المماطلة في تنفيذ الحكم القضائي وفي كل مرة تمتنع عن تنفيذ ما صدر من القضاء من أحكام ضدها وليس من حل سوى البحث عن آليات ووسائل، وبغض النظر إن كانت وسائل تقليدية أو وسائل حديثة من خلالها يستطيع القضاء أن يضغط على الإدارة ويسترجع هيبته، وفي هذا المقام سأتطرق إلى أهم الأليات القانونية التي اعتمد عليها القضاء في إلزام الإدارة عن التنفيذ ومدى نجاعتها وفعاليتها.

1- الغرامة التهديدية:

منح القانون للقاضي وسيلة الغرامة التهديدية لإكراه الإدارة على تنفيذ التزامها (وما صدر من حكم قضائي ضدها)، فهي وسيلة أساسها إجبار الإدارة عن تنفيذ الالتزام إذ ما لوحظ أن الإدارة تتقاعس عن التنفيذ، وسأتناول في هذا السياق الغرامة التهديدية ودورها في ردع الإدارة لتعود إلى مسارها وهو احترام ما صدر من أحكام من طرف القضاء، فإذا رجعنا للقضاء العادي نجد الغرامة التهديدية وسيلة وواحدة من ضمن الوسائل التي أخذت بها كل التشريعات (مصر، فرنسا، الجزائر) بحيث

يفرضها القاضي إذا ما تطلب الأمر ذلك.

وحسب محكمة النقض الفرنسية فقد عرفت الغرامة التهديدية على أنها وسيلة إكراه مختلفة كل الاختلاف عن التعويض، وهي في الأخير سوى وسيلة ردع لامتناع عن تنفيذ حكم وليس من أهدافها تعويض الأفراد، وهي عادة تستخلص حسب خطورة وغلط المدني وحسب امكانياته أيضا[18]، وقد تطرق المشرع الجزائري للغرامة التهديدية في القانون المدني في المواد 174 وقانون الإجراءات المدنية بموجب المادتين 47/34، كما تطرق قانون المحاسبة في مادته 11/88 حيث نص على ضرورة إجبار كل من الدولة والهيئات المحلية والجماعات الإقليمية على دفع غرامة تهديدية بسبب عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي لأحكام القضاء

نستخلص من الآتي:

- أن الغرامة التهديدية ضمانة لحمل الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري الذي صدر ضدها.

- الغرامة التهديدية تكون عندما يستشعر القاضي أن الإدارة ليس لها رغبة في تنفيذ الحكم.

- المشرع الجزائري لم يكن واضحا في فرض الغرامة التهديدية أو عدم فرضها، وهذا ما نستشفه من عديد القرارات التي صدرت من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها رقم 115284[19] حيث نص على ما يلي " عن الوجه الوحيد المأخوذ من نقص الأساس القانوني المشار إليه من قبل المستأنف، حيث أنه لا سلطة للقاضي الإداري على ضوء التشريع والاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية الحالين في الحكم على الإدارة بغرامات لتنفيذ القرارات القضائية المنصوص بها ضدها...".

ونفس الشيء ذهب إليه مجلس الدولة في الجزائر في عديد القرارات، حيث يظهر رأيه المعارض للغرامة التهديدية في القرار رقم 188258[20] عندما نص أن الحظر الخاص بعدم جواز إلزام الإدارة تحت التهديد المالي هو من النظام العام.

وتجدر الإشارة أن كل القوانين اعترفت بالغرامة التهديدية للقاضي الإداري وعن كل تأخير حفاظا على تنفيذ الأحكام وحماية لمصالح الأفراد وحقوقهم، وقد تطرق إلى شروطها في القانون الصادر في 1980/09/16 وأيضا في المرسوم التنفيذي لسنة

.1981

وأهم هذه الشروط أن يكون حكم قضائي صادر من جهة قضائية والمتمثلة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية المتخصصة.

- وجوب أن يتطلب تنفيذ الحكم اتخاذ الإدارة تدبيرا معينا.

- أن يكون الحكم قابل للتنفيذ فلا يمكن صدور حكم أو إجبار على شيء إلا إذا كان من الممكن القيام به[21]، فلا تكليف بمستحيل، ومن أمثلة على ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم صدر في 03/27 1987 عندما رفض حكم بغرامة تهديدية ضد الإدارة، كما يفترض لصدور الغرامة التهديدية من طرف القاضي الإداري أن يطلبها صاحب الشأن، وقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي توضيحا وتأكيدا في ذلك عندما أصدر حكم في قضية Gerad Mellot حيث أن موظفين طعنوا في قرار ضد وزير الزراعة عند امتناعه عن تحويل الموظفين المتعاقدين إلى موظفين دائمين، استنادًا لنص قانوني وتم إلغاء الرفض من مجلس الدولة بسبب امتناع الوزارة عن التنفيذ وقبل المجلس طلبهم باعتبارهم أطرافا في هذه الدعوى، وفي ذات السياق قدم السيد Mellot طلب برغم من أنه لم يكن طرفا في الدعوى وإنما تتوفر فيهم شروط تطبيق النص السابق بحيث يؤثر قرار الرفض على مركزه القانوني وما كان لمجلس الدولة سوى قبول طلبه.[22]

وبهذا فإن الغرامة التهديدية تعد مجرد أسلوب لإرغام الإدارة على التنفيذ، وفي اعتقادي يجب البحث عن آليات قانونية أخرى أكثر فعالية لردع الإدارة وإجبارها على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها باعتبار أن الغرامة التهديدية تمس الجانب المالي ليس للموظف بل للإدارة، ليبقى بذلك الموظف في منأى عن أي عقاب يسبب تقاعسه عن تنفيذ الحكم القضائي، لهذا تفطن التشريع الفرنسي لذلك وفرض المسؤولية المالية للموظف الممتنع عن التنفيذ بتوقيع غرامة مالية من طرف المحكمة التأديبية لشؤون الموازنة والمالية.[23]

- الغرامة حكم وقتي قد تؤدي نجاعتها أو لا وذلك حسب رغبة الإدارة في التنفيذ أو عدم التنفيذ.

- الغرامة التهديدية عقوبة تبعية لحكم أصلي مستقلة عن التعويضات.[24]

- إن إعمال الغرامة التهديدية في المادة الإدارية تعتبر مساس بمبدأ الفصل بين السلطات الإدارية، وجهة القضاء الإداري[25] ومن هنا نستشف أن غالبية التشريعات ومنها الفرنسية أدرجت الغرامة التهديدية ضمن الوسائل القانونية لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي في حالة امتناعها، ورغم أن الواقع العملي لهذه الوسيلة أثبت عدم فعاليتها إلا أن جل التشريعات مازالت تطبقها.

2- مسؤولية الموظف المكلف بالتنفيذ: سعت كل الأنظمة القانونية الحديثة على تقرير المسؤولية[26] في حالة إذا ما تقاعس الموظف على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة، فأحيانا ولأغراض شخصية أو بدون سبب يمتنع أو يعترض عن التنفيذ مما قد يلحق أضرارا جسيمة بالمحكوم له الأمر يترتب عليه مسؤوليته عن التعويض وقد تم الإشارة إلى ذلك في حكم محكمة القضاء الإداري بقولها " إن امتناع الإدارة يعتبر موجبا لمساءلتها عن تعويض المحكوم".

ويرى غالبية الفقهاء أن إقحام المسؤولية تردع الموظف وترغمه عن التنفيذ، وهذا ما أكدته أيضا محكمة القضاء الإداري المصرية بنصها " المسؤولية عن تنفيذ الأحكام يقع على الرئيس المسؤول في الوزارة أو بالمصلحة حسب تنظيمها الإداري وليس الموظف المكلف بالتنفيذ، ولذلك فلا محل لإلزام مدير المستخدمين شخصيا بذلك من التعويض لأنه لم يكن صاحب للسلطة في الأمر بتنفيذ الحكم أو عدم تنفيذه إذ الأمر بتنفيذ الحكم أو عدم تنفيذه للوزير وحده".[27]

كما يجب منح القاضي سلطة توجيه الأمر للإدارة لتنفيذ الحكم وعدم اعتباره مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، لتبقى في الأخير عدم تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة بالظاهرة الصعبة السائدة رغم وجود الوسائل للتصدي لها.

- بالإضافة إلى حكم صدر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Fabrégue جاء فيه " أن الموظف الذي يرفض أو يهمل تنفيذ قرار قضائي ألغى أحد أعماله وأدان إدارته فإنه قد خرج عن حدود وظيفته الإدارية...".

وفي كلتا الحكمين فإن المسؤولية قائمة ولكن الاختلاف يكون:

- من حيث أن القضاء الإداري المصري أناط المسؤولية على الرئيس باعتباره صاحب

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

السلطة، في حين مجلس الدولة الفرنسي فقد جاء حكمه عامًّا على أساس أن المسؤولية تقع على أي موظف تقاعس في تنفيذ وليس صاحب السلطة.

واعتبرت النظم القانونية أن هذا الامتناع يراد من ورائه منح النتيجة المعاقب عليها قانونا، لأن القانون يلزم كل موظف أن يحترم الشيء المقضي به وإلا تدخل قانون العقوبات.

- إن وجود هذه الإدانات واختلافها من حيث تحديد المسؤولية هل تقع على الموظف في حد ذاته أو الرئيس، إنما تدل على أن الوقت قد حان لتغيير جذري في تحديد من المسؤول في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة كما يترتب عن ذلك من ضرر للأفراد وانتقاص من هيبة القضاء وقدسيته.

ع- إن اعتبار امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري ليس بخروج عن حدود الوظيفة بحجة تحقيق المصلحة العامة على حساب المصلحة الفردية هو فتح مجال للإدارة بأن تنتهك حرمة الأحكام القضائية وتتقاعس في تنفيذها.

خاتمة:

إن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة اصبح واقعا بلورته الإدارة لتظهر أنها سيدة نفسها في التنفيذ، ولا يمكن بأي حال أن تجبرها جهة القضاء على التنفيذ حيث تبنى الفقه والقضاء مبدأ الحظر في توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة، تأكيدا لمبدأ استقلال السلطة الإدارية والقضائية ليتماشى مع المبدأ العام وهو الفصل بين السلطات، وهو الأساس القانوني الذي تنتهجه الإدارة في عملها من الناحية التطبيقية ومن جانب آخر نجد القاضي الإداري ينحصر دوره في الحكم دون تعدي الحلول محلها من الناحية الشكلية، رغم أن الواقع العملي أظهر أن القضاء الإداري في عديد المرات يتدخل ويجيز لنفسه توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الاحكام التي صدرت منه رغم ما يتعرض له من تعنت وعرقلة من طرف الإدارة.

ولتجاوز موقف الإدارة من تنفيذ الأحكام القضائية اقترح جملة من الحلول التي قد تسهم في وضع حد ولو نسبي للآثار السلبية لهذا الامتناع وهي:

- تفعيل عقوبات ردعية للموظف مثل (الحبس، العزل) الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم الصادر من القاضي الإداري أو يحاول عرقلته بدافع أو بحجة المصلحة العامة

وسير المرافق العامة.

- أن الحكم بالتعويض والغرامة التهديدية كلاهما وسائل لدفع الأضرار التي تلحق بالمتضرر بسبب عدم ورفض التنفيذ من طرف الإدارة، ولا يمكن أن يمس في اصل وأساس الحكم (بمعنى مجرد اجراء وقتي إلى حين تنفيذ الحكم).

- وضع تشريعات تمكن القاضي الإداري من الزام الإدارة على تنفيذ الأحكام تجسيدا لحجية الأحكام القضائية وتحقيقا للتوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

- أن عدم جدوى الوسائل التي تم اعتمادها لإجبار الإدارة على التنفيذ عند الامتناع يلزم أن تقترن هذه الوسائل برقابة من هيئة مستقلة عن جهة الإدارة والقضاء، يكون أساس وجودها القيام برقابة لاحقة ومباشرة بعد صدور الأحكام القضائية، فإن تبين لهذه الهيئة أن لا ترغب في تنفيذ الحكم القضائي تجبر الموظف على التنفيذ وذلك بتقرير المسؤولية الجنائية ومسؤولية مدنية تلزم بالتعويض (خطأ شخصي أساس سوء نيته).

- أن مشكل عدم تنفيذ الأحكام القضائية من طرف جهة الإدارة ما زال يتسع لوجود عديد المعوقات رغم كثرة الوسائل التي تستعمل لإجبار الإدارة على التنفيذ، حيث أظهرت الدراسة أن المشكل يكمن في قلة فعالية ونجاعة هذه الوسائل التي تحتاج إلى آليات قانونية صارمة تحدد فيها مدة التنفيذ بعد صدور الحكم.

- إعادة النظر في سلوكيات رجل الإدارة سواء أكان رئيسا أو موظفا والوقوف عند الأسباب التي أدت إلى ذلك، خصوصا بعد أن أثبتت الدراسات أن سبب الامتناع ليس بدافع المصلحة العامة التي تسعى لتحقيقها الإدارة وإنما حالة نفسية ودافع شخصي يعاني منه الموظف أو الرئيس يجب البحث فيه مع ضرورة تحديد الموظف الملزم بالتنفيذ، حتى لا تكون صعوبة في تبيان الموظف المرتكب لفعل الامتناع.

- تفعيل دور مجلس الدولة كهيئة استشارية تساعد الإدارة على الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية.

- وفي الأخير أن الخروج بنتيجة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ليس بالأمر الجديد، لهذا كان لا بد من إعادة تفعيل دور الوسيط والوقوف عن السلبيات

السابقة والثغرات التي تحيط بالآليات القانونية التي تنظم عمله، بمعنى اصلاح النظام القانوني لهيئة الوسيط وتطويره بالاستفادة من تجارب الدول الأكبر تطورا والتي أثبتت نجاعتها في ردع الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، ولا يمكن بأي حال أن يحظر على القاضي توجيه أمر للإدارة لأن هذا الحظر لا أساس قانوني له، فهو مجرد مصدر تفسير قضائي بلوره مجلس الدولة

وبين الإدارة والقاضي الإداري اشكال كبير، استحالة التغلب عليه كليا رغم الاجتهادات الكثيرة في هذا الموضوع، إلا إذا تم تغير بعض تصور رجال الإدارة سواء موظفين أو رؤساء على أن القاضي الإداري يريد المساس بامتيازات منحت لهم والتنازل عليها استحالة مطلقة دون أن يدرك أن القضاء هو الهيئة المخول لها اصدار الاحكام القضائية وأي مماطلة في التنفيذ تعد خرقا للدستور، وبالتالي أسلوب غير مشروع لا يمكن السكوت عنه ترسيخا لسيادة القانون وهيبة القضاء وقداسته.

الهوامش والمراجع:

(1)- محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، دار الجامعة الجديدة ص1.

(2)- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دراسة مقارنة، دار هومة، ص 24-25.

(3)- المرجع السابق، ص 113.

(4)- قانون رقم 16 الصادر 24 أوت 1790 المادة 13، نقلا عن نفس المرجع السابق ص 33-34 (بن صاولة شفيقة).

(5)- محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض- دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، ص 65 دار الجامعة الجديدة.

(6)- نفس المرجع السابق، ص 65.

(7)- عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه.

(8)- منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية، الإسكندرية، الجامعة الجديدة للنشر2003، ص1.

(9)- عبد المجيد محجوب جوهر، نفس المرجع السابق ص10.

(10)- السعيد سواكري، المرجع السابق، ص 42.

(11)- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 35.

(12)- بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

1995، الجزائر، ص 105.

(13)- عبد المجيد الجوهري، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، دار الجامعة الجديدة ص 13.

(14)- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 36، 37، 49.

(15)- حكم أصدرته المحكمة العليا المصرية في الدعوى رقم (118 5 ق) جلسة 1952/06/19 أشار إليه حسين عثمان، قانون القضاء الإداري، د. ط، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر 2003، ص362.

(16)- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر 2012 ص 41.

(17)- المرجع السابق، ص 46.

(18)- السعدي ساكري، وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، ص 236.

(19)- قرار رقم 284 115 المجلة القضائية عدد 1 سنة 1998.

(20)- قرار رقم 258 188 صدر عن مجلس الدولة.

(21)- قرار رقم 7547 20 صدر عن مجلس الدولة. نقلا عن صاولة شفيقة المرجع السابق، ص 324.

(22)- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 139.

(23)- عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة ص 160/157.

(24)- المرجع السابق، ص 168.

(25)- عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 99.

(26)- بن صاولة شفيقة، المرجع السابق، ص 277، 278.

(27)- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية (د. م. ح) طبعة 1998/ ص 116.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X