الموضوع الرئيسي: غرامة إكراهية

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

حكم قضائي
تنفيذ الـ ـــــ (٥-٨)
صورة صالحة للتنفيذ (٥)
فتح المحاكمة (٧)
قرار إداري
ـــ مسبق (٣)
قضاء شامل (٣-٤-٦)
لائحة جوابية (٧)
مذكرة ربط نزاع (٣-٤-٦-٨)
مراجعة إدارية (٤)
مرور زمن
ـــ عشري (٢)
ـــ رباعي (٥)
نزاع جديد (٤-٦)

خلاصــة الحكـــم

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٣٩٠ – ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٠
رقم المراجعة ١٩٩٨/٨٣٣٨
طلال عويدات / الدولة
الهيئة الحاكمة:
الرئيس : خالد قباني
المستشار: يوسف نصر
المستشار: ناجي سرحال

باسم الشعب اللبناني
إن مجلس شورى الدولة،
بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالعة، ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.
بما أن السيد طلال عويدات تقدم لدى هذا المجلس بتاريخ ٩٨/١٠/٢١ بمراجعة بواسطة وكيله القانوني سجلت تحت الرقم ٩٨/٨٣٣٨ يطلب فيها ضم المراجعة رقم ٩٦/٣٦٣٩ إلى المراجعة الحاضرة وتطبيق المادة ٩٣ المعدلة من نظام هذا المجلس لرفضها تنفيذ القرار رقم ٩٦/١٤٦ – ٩٧ تاريخ ٩٦/١٢/١٢ الصادر لمصلحته وإلزامها بغرامة إكراهية قدرها ماية ألف ليرة لبنانية في اليوم لغاية تنفيذ الحكم لأنها لم تتأخر فحسب عن إنفاذ الحكم بل وصل بها الحد إلى رفض التنفيذ دون سبب مشروع ومن ثم تطبيق الفقرة الأخيرة من المادة ٩٣ على الموظف الذي اتخذ الإجراء برفض تنفيذ القرار رقم ٩٦/١٤٦ – ٩٧ وتضمين المستدعى ضدها كافة الرسوم والنفقات.
وبما أن المستدعي يدلي بما يلي:

- إن تمنع الإدارة عن تنفيذ الحكم ألحق بالمستدعي خسائر مادية ومعنوية فادحة.

- إن هذا التأخير يحتم تطبيق أحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة بإلزامها بالغرامة الإكراهية إذ أنها رفضت تنفيذه بدون أي سبب مشروع.

وبما أن الدولة تبلَّغت الاستدعاء بتاريخ ٩٨/١٠/٢٦ ولم تقدم ردها حتى تاريخه.
وبما أن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ١٩٩٩/٥/٢٥،

فعلى ما تقدم،

أولاً – في طلب فتح المحاكمة:

بما أن الدولة تطلب في لائحتها المؤرخة في ١٩٩٩/٧/٢٢، والتي سمتها " لائحة بعد تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة تتضمن طلب فتح محاكمة " ووضع لائحتها الجوابية المؤرخة في ١٩٩٩/٥/٢٧، موضع المناقشة لأنه لم يؤت على ذكرها لا في التقرير ولا في المطالعة.
وبما أن عدم الإشارة في التقرير والمطالعة إلى تقديم الدولة لائحتها الجوابية يعود سببه إلى تقديمها بعد صدور التقرير والمطالعة، وبعد انتهاء المهلة القانونية للجواب على استدعاء المراجعة.
وبما أن طلب فتح المحاكمة لعدم إتيان التقرير والمطالعة على ذكر لائحتها الجوابية يكون إذاً في غير محله القانوني.
وبما أنه فضلاً عن ذلك، فان الدولة تصرح في تعليقها على التقرير والمطالعة بأن التقرير تضمن ما جاء في لائحتها الجوابية وأيدت ما انتهى إليه التقرير من نتيجة، مما يجعل طلب فتح المحاكمة غير ذي فائدة ويقتضي رده.

ثانياً – في الشكل:

بما أن الجهة المستدعية تطلب تطبيق أحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة كون الإدارة رفضت تطبيق القرار رقم ٩٦/١٤٦ – ٩٧ تاريخ ٩٦/١٢/١٢ بعد استحصاله على

صورة صالحة للتنفيذ عن القرار المشار إليه وقد هذه الصورة إلى المستدعى ضدها وزارة الداخلية.

وبما أن المطالبة بغرامة إكراهية هي بطبيعتها من مراجعات القضاء الشامل.

وبما أنه يستفاد من أحكام المادتين ٦٧ و ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة أنها تفرض على المتداعين أن يوجهوا دعواهم ضد قرار بمعنى أنه لا يمكن تقديم مراجعة قضاء شامل أمام المحاكم الإدارية إذا لم يربط النزاع مسبقاً مع الإدارة.

وبما أن مذكرة ربط النزاع هي ضرورية في جميع مراجعات القضاء الشامل إذ تلزم الإدارة اتخاذ قرار من الموضوع المطالب به ويكون قرارها بشكل صريح أو ضمني بالقبول أم بالرفض.

وبما أن إبلاغ صورة صالحة للتنفيذ عن القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة إلى الإدارة المختصة، لا يكفي بحد ذاته أن يفرض على الإدارة التنفيذ إذ أن المستفيد من قوة القضية المحكمة له مصلحة أن يأخذ المبادرة وأن يطلب من الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ، إن هذا العمل من شأنه أن يوقف مرور الزمن الرباعي من جهة وأن يؤدي من جهة ثانية إلى إظهار الطابع المخطئ لامتناع الإدارة عن التنفيذ والخطأ الذي يقع على عاتقها.

ففي حال وجود طلب للتنفيذ لا يكون باستطاعة الإدارة أن تدلي بأن المستفيد من القرار القضائي المبرم لم يبال بنتائج الحكم وما يترتب على ذلك من إجراءات ومن حقوق.

وبما أنه يقتضي وفق العلم والاجتهاد ربط النزاع مع الإدارة لتنفيذ القرار القضائي المبرم المتذرع به تحت طائلة طلب الغرامة الإكراهية وفق أحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة والطعن بعد ذلك في قرار الرفض الضمني أو الصريح ضمن المهلة القانونية.

وبما أنه يستنتج مما تقدم أن طلب إلزام الدولة تنفيذ القرارات المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة وفرض غرامة إكراهية بحقها هو نزاع جديد يستدعي وجوب تقديم مذكرة ربط نزاع.

وبما أن عدم ربط النزاع في مراجعات القضاء الشامل يؤدي إلى رد المراجعة شكلاً لأنه يؤلف عيباً في أصول المحاكمات الإدارية.

وبما أنه يقتضي والحال ما ذكر رد المراجعة شكلاً.

وبما أن رد المراجعة شكلاً لعدم سبقها بمذكرة ربط نزاع لا يعفي الإدارة من تنفيذ القرار القضائي الذي يتمتع بقوة القضية المقضية المحكمة ولا يحلها من هذا الموجب القانوني الملزم لها.

لذلك،

يقرر المجلس بالإجماع:

رد المراجعة شكلاً وتضمين الجهة المستدعية الرسوم والمصاريف القانونية كافة.

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٠.

تعليق على الحكم

١- تتعلق هذه القضية موضوع الحكم باختصاص مجلس شورى الدولة اللبناني بفرضه الغرامة الإكراهية على جهات الإدارة، في حالة امتناعها أو تأخرها عن الوقت المقبول في تنفيذ قرارات المجلس المتمتعة بقوة القضية المحكمة. ونحن نعلم أنّ نظام الغرامة الإكراهية أدخله المشرّع اللبناني في نظام مجلس شورى الدولة عام ١٩٩٣، في تعديله للمادة ٩٣ من نظام المجلس. ولقد أُخِذَ نظام الغرامة الإكراهية عن التشريع الفرنسي، وهو يهدف إلى تحقيق فاعلية قوة القضية المحكمة في قرارات مجلس الشورى الملزمة للإدارة.

والقاضي الإداري لا يحكم بها إلا بناءً على طلب صاحب الشأن، الذي صدر قرار قضائي لصالحه، ولم تنفذه الإدارة تعسفاً، ويقدر القاضي الإداري قيمة الغرامة وفقاً لسلطته التقديرية، وتحسب عادة بمبلغ يبقى سارياً عن كل يوم أو أسبوع أو شهر تأخير حتى تمام التنفيذ الفعلي. ونحن نعلم كذلك أنه بناءً على الاجتهادات الحديثة، فإن المجلس يصف هذه الغرامة بأنها عقوبة ووسيلة ضغط إكراهية لتنفيذ أحكام القاضي الإداري، لكن ومنعاً لإثراء الأفراد بلا سبب، لا يبدأ سريانها إلا من تاريخ صدور الحكم بها وليس من تاريخ امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي.

ثانياً: وقائع القضية بإيجاز:

٢- المستدعي طلال عويدات، شرطي متمرن فسخت الإدارة عقد تطوعه بموجب قرار صادر عن مدير قوى الأمن الداخلي رقم ١٦٤ تاريخ ١٩٨٥/٢/١٢. إلا أن مجلس شورى الدولة بقراره رقم ٩٦/١٤٦-٩٧ تاريخ ١٩٩٦/١٢/١٢، قد أبطل قرار فسخ التعاقد المذكور. وقد أبلغت الإدارة المستدعى ضدها بقرار مجلس الشورى في حينه لاستخراج نتائجه القانونية والوظيفية والمالية بالنسبة للمستدعي.

ولكن الإدارة المعنية رفضت تنفيذ الحكم، بحجة أنه صدر بدعوى عمرها أكثر من عشر سنوات. إلا أن هذا الرد الغريب، الذي يلوح ضمناً بفكرة التقادم العشري بطريقة ضمنية، لا

يستقيم قانوناً لأن شرط سريان التقادم ألا يحدث له انقطاع قانوني بدعوى أو مراجعة أو إجراء قضائي بناءً على طلب صاحب الشأن، وفي هذه القضية، فإن إجراءات مخاصمة القرار الإداري المطعون فيه، تبقى سارية وتقطع مرور الزمن مهما طال عليها الزمن، وحتى صدور حكم القضاء الإداري بشأنها، فلا يمكن إذاً الحديث أو الدفع بوجود تقادم عشري.

وبناءً على رفض الإدارة الصريح لتنفيذ حكم مجلس الشورى، الصادر لمصلحة الشرطي، تقدم هذا الأخير بالمراجعة الحاضرة طالباً في الأساس تنفيذ حكم مجلس الشورى بإبطال قرار تسريحه مع طلب توقيع الغرامة الإكراهية بحق الإدارة الرافضة للتنفيذ.

وقد رد مجلس شورى الدولة المراجعة من حيث الشكل ودون الخوض في أساسها،

بناءً على ما عرضه المستشار المقرر، نظراً لأن المستدعي لم يربط النزاع مع الدولة (وزارة الداخلية) بشأن الغرامة الإكراهية التي هي بمثابة نزاع جديد ينتمي لفئة القضاء الشامل ويتطلب سبق تقديم مذكرة ربط نزاع.

وفيما يلي عرض لأهم المسائل القانونية في القضية والتي تدور حول نظام الغرامة الإكراهية ووجوب تقديم مذكرة ربط النزاع.

أولاً: طلب توقيع الغرامة الإكراهية نزاع جديد ينتمي لمنازعات القضاء الشامل:

٣- هذا هو المبدأ الأول المثار في القضية، وهو ليس باجتهاد جديد بحد ذاته، إذ سبق لمجلس شورى الدولة أن استقرت أحكامه على أن طلب توقيع الغرامة الإكراهية هو منازعة تنتمي لمنازعات القضاء الشامل، التي تتطلب سبق تقديم مذكرة ربط نزاع مع الإدارة المختصة. وهذا الطلب هو نزاع جديد بحد ذاته إذ أنّ له موضوع ذاتي مستقل عن الحكم الممتنع عن تنفيذه.

وإذا أردنا بعض التفصيل في هذا الشأن، نذكر بأن نظام القضاء الإداري في لبنان – على غرار فرنسا – يتطلب ألا تقدّم أية مراجعة أمام مجلس شورى الدولة إلا في شكل طعن في قرار إداري مسبق توجَّه المراجعة ضده. وهو ما قررته المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى

الدولة بقولها أنه لا يجوز تقديم مراجعة أمام مجلس شورى الدولة إلا طعناً في قرار صادر عن الإدارة. وأضافت المادة ٦٨ أنه إذا لم يكن هناك قرار على صاحب الشأن أن يقدم طلباً للسلطة الإدارية المختصة – يسمى مذكرة ربط نزاع بالمفهوم القضائي السائد – التي عليها أن تعطيه إيصالاً بموضوع الطلب وبتاريخه – ويجب على هذه السلطة المختصة أن تبت في الطلب خلال شهرين، فإذا انقضت هذه المهلة دون الرفض الصريح يعتبر أن هناك رفضاً ضمنياً بمجرد مرور مهلة الشهرين على سكوت الإدارة.

٤- ومذكرة ربط النزاع بهذه الإجراءات يشبه نظام المراجعة الإدارية أو العريضة الإسترحامية، ولكن يبقى فارقاً هاماً وهو أن مذكرة ربط النزاع ضرورية في منازعات القضاء الشامل لاستصدار قرار في الموضوع يحدد موقف الإدارة من النزاع. أما العريضة الإسترحامية (أو المراجعة الإدارية) فليس لها مكان إلا في ظل قرار إداري صريح، وهي ليست وجوبية، وتستهدف ليس استصدار قرار، لأن مثل هذا القرار موجود، وإنما تستهدف أن تراجع الإدارة عن قرارها النافذ السابق اتخاذه بالطريق الودي، وإلا لجأ صاحب الشأن في حالة الرفض إلى القضاء الإداري، طالباً إبطاله.
وبناءً على المادتين ٦٧ و٦٨ المشار إليهما أعلاه، قرر مجلس الشورى في الحكم أن مذكرة ربط النزاع تكون وجوبية في كل مراجعات القضاء الشامل بسبب عدم وجود قرار مسبق، ولأجل استصدار هذا القرار. ثم قرر المجلس عقب ذلك أن طلب الغرامة الإكراهية طبقاً للمادة ٩٣ من نظام مجلس الشورى، هو نزاع جديد مستقل ينتمي للقضاء الشامل. ويتطلب بالتالي ضرورة ربط النزاع المسبق مع الإدارة المختصة، وهي هنا وزارة الداخلية التي يتبعها مدير قوى الأمن الداخلي الذي رفض تنفيذ القرار القضائي لمجلس شورى الدولة.

ثانياً – إن مجرد تقديم المستدعي للإدارة صورة صالحة للتنفيذ لحكم مجلس شورى الدولة التي لم تنفذه الإدارة لا يعتبر ربطاً للنزاع في مفهوم المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة:

٥- وهو ما أكده مجلس شورى الدولة، بقوله أن إبلاغ هذه الصورة الصالحة للتنفيذ من جانب المستدعي لا يعتبر بحد ذاته فرضاً للالتزام بالتنفيذ من جانب الإدارة الممتنعة، أي لا يكفي لتحقيق هذا الالتزام. ومن باب أولى إبلاغ الإدارة الممتنعة صورة صالحة للتنفيذ لا تغني عن ضرورة تقديم مذكرة ربط النزاع. باعتبار أن طلب توقيع الغرامة الإكراهية هو – كما سبق القول – نزاع جديد ينتمي للقضاء الشامل، وبالتالي يتطلب استصدار قرار بشأنه أي تقديم مذكرة ربط نزاع في مفهوم المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة سابق عرضها.

وقد فسر مجلس الشورى غاية إبلاغ الإدارة مجرد صورة صالحة للتنفيذ من حكم مجلس الشورى التي امتنعت الإدارة عن تنفيذه. إذ أن هذا العمل من شأنه أن يوقف مرور التقادم (الزمن الرباعي) من جهة، وأن يؤدي من جهة ثانية إلى إظهار الطابع المخطئ لامتناع الإدارة عن التنفيذ. وحتى لا تدعي الإدارة بأن المستفيد من القرار القضائي المبرم لم يبال بالحكم الصادر لصالحه ولا نتائجه وما يرتبه له من حقوق.

ثالثاً – لا يعفي المستدعي من ضرورة تقديم مذكرة ربط النزاع ادعاءً بأن هناك قراراً صريحاً برفض تنفيذ القرار القضائي المبرم:

٦- قد لا نجد أي تفسير منطقي للمستدعي ولا لمحاميه الذي يفترض فيه حتماً علمه باجتهادات مجلس شورى الدولة والتي أكدها حديثاً جداً، من أن طلب الغرامة الإكراهية تشكل – كما قلنا من قبل – نزاعاً جديداً يتطلب سبق تقديم مذكرة ربط نزاع بشأنه، لاستصدار قرار من الإدارة عنه. كذلك تفترض حتماً في محامي المستدعي أن يعلم كذلك أن موضوع مذكرة ربط النزاع في شأن الغرامة الإكراهية يشمل أمرين متلازمين: من ناحية توجيه المستدعي طلباً للإدارة وإنذارها بوجوب تنفيذ القضية المحكمة ومن ناحية ثانية أن يعلمها بأنه سيطلب من القضاء الإداري توقيع الغرامة الإكراهية بحقها في حالة إصرارها على الامتناع، ومن ثم يبدو غريباً ألا ينصح محامي المستدعي موكله بوجوب تقديم هذه المذكرة لربط النزاع.

ولا تفسير لهذا الخطأ في التفسير أو الإهمال، إلا ربما في اعتقاده ومحاميه أنه طالما أن مديرية الأمن الداخلي رفضت بقرار صريح تنفيذ حكم مجلس شورى الدولة السابق، فلا داعي لتقديم مذكرة ربط نزاع مع وجود قرار صريح.

وهنا برز الخطأ في فهم وتفسير اجتهادات مجلس شورى الدولة، لأن هذا الأخير لا يتطلب تقديم مذكرة ربط النزاع في حالة القرار الصريح إذا تعلق الأمر فقط بمراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة. أما عندما ينتمي طلب المستدعي إلى القضاء الشامل، فهنا يكون واجباً حتماً سبق تقديم مذكرة ربط نزاع لوزارة الداخلية، ثم تقديم مراجعة الغرامة الإكراهية في حالة الرفض الضمني لمذكرة ربط النزاع.

رابعاً – أثيرت بصفة عرضية مسألة إعادة فتح المحاكمة من جانب الدولة المستدعى ضدها:

٧- ادعت الدولة أن تقرير المستشار المقرر رغم أنه جاء لصالحها وتضمن رد الدعوى شكلاً لعدم تقديم ربط النزاع –إلا أنه أهمل لائحتها الجوابية وما تضمنته في تقريره رغم أخذ هذا التقرير بجوهر أسباب هذه اللائحة. وبناءً على ذلك طلبت من مجلس شورى الدولة قبل إصدار الحكم، الأمر بإعادة فتح المحاكمة لمناقشة ما تضمنته هذه اللائحة الجوابية من الدولة التي لم يشر إليها تقرير المستشار المقرر.

ولكن مجلس الشورى وبحق، رد طلب الإدارة لإعادة فتح المحاكمة، باعتبار أنها أهملت بتأخرها في تقديم هذه اللائحة الجوابية عن الموعد المفروض قانوناً وهو مهلة شهرين من إبلاغها استدعاء المستدعي. إذ جاءت لائحتها بعد مرور سبعة أشهر كاملة من إبلاغها بلائحة . وأضاف المجلس تبريراً آخر لإهمال لائحتها الجوابية أنها سلمت بأن تقرير المستشار المقرر جاء لصالحها وأنها تتبنى ما جاء به والذي يطابق لائحتها الجوابية، مما يجعل طلب إعادة فتح المحاكمة بدون أي فائدة أو تبرير.

خامساً – رد المراجعة شكلاً لعدم تقديم مذكرة ربط النزاع:

٨- تبنى مجلس شورى الدولة جوهر ما جاء في تقرير المستشار المقرر، وحكم برد الدعوى شكلاً أي طلب توقيع الغرامة الإكراهية، لأن هناك إجراء جوهري لم يتخذه صاحب الشأن وتفرضه المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة، ألا وهو عدم سبق تقديمه لمذكرة ربط النزاع مع الوزارة المعنية وبصورة واضحة بشأن الغرامة الإكراهية، والتي لا يغني عنها – كما سبق القول – برد إبلاغ الوزارة صورة صالحة للتنفيذ عن القرار القضائي المبرم.

بقي في خاتمة هذا التعليق أن نشير إلى عبارة قوية استدراكية أراد مجلس شورى الدولة عمداً إضافتها قبل الفقرة الحكمية. أنه رغم رد المراجعة شكلاً لعدم تقديم مذكرة بربط النزاع. أبرز مجلس الشورى أن رد المراجعة شكلاً لهذه الجهة "لا يعفي الإدارة من تنفيذ القرار القضائي الذي يتمتع بقوة القضية المحكمة ولا يحلها من هذا الموجب القضائي الملزم لها". وحسناً فعل بهذا القول الحق حتى لا تعتقد الإدارة أنها كسبت الجولة بمجرد الرد الشكلي للمراجعة، لأن الجوهر ما زال قائماً وهو إصرارها عن عدم تنفيذ قرار قضائي مبرم وبصورة رفض صريح. مما يعني ضمناً ومؤكداً أن المستدعي يمكن له أن يجدد مراجعته مع تلافي القصور الإجرائي الذي وقع فيه، بسبق تقديم مذكرة ربط نزاع، وإعادة تقديم مراجعة توقيع الغرامة الإكراهية.