

تنفيذ قرارات القضاء الإداري

الغرامة الإكراهية ووسائل الإكراه الأخرى

مقدمة

إن مجرد الحديث عن الغرامة الإكراهية الملازمة لعدم تنفيذ أحكام القضاء من شأنه أن يضع سلوك الشخص القانوني الذي فرضت بحقه على المحك ويجعله موضع ملامة ومساءلة، لأنه ينم عن تقاعس من قبل هذا الأخير في تنفيذ أحكام القضاء. وغني عن البيان أن تلك الإدارة أوتأخرها في تنفيذ أحكام القضاء يؤدي الى زعزعة الثقة في دولة القانون والمؤسسات، في حال وجودها بالطبع، ويضعف من مصداقيتها كدولة راعية حامية تحترم التزاماتها تجاه مواطنيها ورعاياها وتجاه المجتمع الدولي، كما أنه يحد من هيبة القضاة وسلطة القضاء المستقل المناط به إحقاق الحق وحماية الحريات والممتلكات وتكريس مبادئ العدالة والإنصاف والمساواة أمام القانون.

وتثير مسألة الزام الإدارة بدفع الغرامة الإكراهية لتمنعها عن تنفيذ أحكام القضاء إشكالية سيما وأن الدولة تعتبر بمثابة الأب الصالح، والخصم الشريف، المؤتمن على حقوق المواطنين، وحررياتهم وأمنهم وسلامتهم. ويفترض تاليا في دولة القانون والمؤسسات التي تعمل تحت مظلة الشرعية والمشروعية أن يلجأ حكامها طوعاً الى إحترام وتنفيذ الأحكام القضائية التي اكتسبت قوة القضية المقضية وأصبحت عنواناً للحقيقة.

وإن عدم قيام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء متحصنة بمبدأ الفصل بين السلطات وعدم جواز توجيه الأوامر اليها من قبل القضاء وعدم إمكانية سلوك طرق التنفيذ العادية بوجهها قد مثل منحى سلبياً في التنازع الإداري الى درجة اعتبر معها العميد Vedel أن إحدى مظاهر معجزة القانون الإداري في فرنسا هو خضوع السلطات الإدارية للأحكام الصادرة بحقها. وفي معرض إيجاد الحلول لهذا الواقع فقد أسندت مهمة السهر على تنفيذ القرارات القضائية في فرنسا بدءاً من العام ١٩٦٢ الى مجلس الدولة في نطاق صلاحياته غير القضائية، وقد تولى

مكتب التقرير والدراسات تلك المهمة قبل أن يجيز المشتري الفرنسي في وقت لاحق للقضاء ممارسة الضغوط المالية على الإدارة لحثها على تنفيذ قراراته وذلك عن طريق اللجوء الى فرض الغرامة الإكراهية بحقها وصولاً الى إعطائها الأوامر لحملها على تنفيذ قرارات القضاء وذلك من خلال إقرار قانون ١٩٨٠ وما تلاه من تعديلات بموجب القانون رقم ٩٥/١٢٥ والقانون رقم ٢٠٠٠/٣٨٧.

هذا مع الإشارة الى أن المشتري الفرنسي أقرّ مبدأ فرض الغرامة الإكراهية في القضاء العدلي منذ العام ١٩٧٢، في حين أن هذا المبدأ أقرّ في التشريع اللبناني منذ العام ١٩٨٣ في مجال القضاء العدلي وإعتمد في القضاء الإداري اعتباراً من العام ١٩٩٣ بعد تعديل المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة بموجب القانون رقم ٩٣/٢٥٩ تاريخ ١٠/٦/١٩٩٣. وهكذا لم يعد دور القاضي الإداري في نطاق النزاع القائم بين الإدارة والأفراد يتوقف عند سلطة الحكم في الدعوى فحسب، وإنما تجاوز ذلك الى نطاق التنفيذ أيضاً بحيث أعطيت له الوسائل الإكراهية والزجرية الملزمة لضمان تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عنه.

وقد تجرّدت الإدارة بالمقابل من بعض إمتيازاتها وأصبحت خاضعة كبقية الأفراد العاديين للغرامات المالية في حال تمنّعها أو تأخرها في تنفيذ القرارات القضائية المبرمة.

ويبقى التساؤل الى أية درجة يمكن اعتبار هذه الوسيلة الإكراهية (عقوبة الغرامة الإكراهية) كافية لوضع أحكام القضاء موضع التنفيذ؟ وهل تبدو ثمة حاجة الى وسائل أخرى بديلة عنها أو مكملة لها؟

ستتم دراسة الغرامة الإكراهية في القسم أول من هذا البحث، والوسائل الأخرى لحمل الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية في القسم الثاني.

القسم الأول

الغرامة الإكراهية.

تعتبر الغرامة الإكراهية وسيلة يلجأ إليها القضاء للضغط على الإدارة كي تضع القرارات القضائية الصادرة عنه موضع التنفيذ، وهي بذلك تتخذ شكل الإدانة المالية، وتحدد قيمتها إستناداً الى مدة زمنية تمتنع او تتأخر فيها الإدارة عن التنفيذ. وقد عرفها الفقه بأنها إدانة معلنة من القاضي بدفع مبلغ من المال عن كل يوم تأخير لحمل الإدارة على تنفيذ الشيء المحكوم به¹. وعرفها الفقيه Guettier بقوله أن الغرامة الإكراهية إدانة مالية مساعدة تحدد عادة عن كل يوم تأخير ويعلنها القاضي لحسن تنفيذ قراراته² ، إلا أن التعريف الأوسع هو ما جاء به الفقيه P. Bon الذي اعتبر أن الغرامة الإكراهية إدانة مالية مساعدة وطارئة تحدد بشكل عام عن كل يوم تأخير بالإضافة الى الإدانة الأساسية في حال أن الأخيرة لم تنفذ في المهلة المحددة من القاضي، وهي ترمي للحصول من المدين تحت التهديد بالزيادة المتنامية لدينه الى تنفيذ عيني للموجبات، وتوصف الغرامة بأنها وسيلة إكراه على الأموال معدة للضغط على إرادة المدين لإجباره على التنفيذ³.

إستناداً الى التعريف المشار اليه أعلاه، تتميز هذه الغرامة الإكراهية تبعاً لذلك عن العطل والضرر من حيث كونها وسيلة لإجبار المدين على تنفيذ الموجب عيناً وليس التعويض عن العطل والضرر في حال عدم التنفيذ . وعليه ستتم دراسة الشروط المتعلقة بالغرامة الإكراهية في الفصل الأول، والإجراءات المتعلقة بفرض الغرامة الإكراهية في الفصل الثاني.

¹ Tercinet, « Vers la fin de l'inexécution des décisions juridictionnelles par l'administration », A.J.D.A. 1981, p. 7.

² C.Guettier, « Injonction et astreinte », J.C.A., Fasc. 1114, No. 132.

³ P.Bon, La loi de 16 juillet 1980, R.D.P. 1980, p. 5.

الفصل الأول

الشروط الواجبة للحكم بالغرامة الإكراهية

إن إصدار الحكم بفرض الغرامة الإكراهية يتطلب توافر شروط شكلية لناحية الخصوم والمهل (الفقرة الأولى) وشروط متعلقة بالأساس لناحية صدور حكم مبرم عن القضاء الإداري وإمتناع الإدارة عن تنفيذه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الشروط الشكلية لقبول طلب الغرامة الإكراهية.

يتطلب قبول الغرامة الإكراهية توافر شروط شكلية عديدة فيما خصّ المستدعي والمستدعى ضده والمهل.

النبذة الأولى: الشروط المتعلقة بالجهة المستدعية:

يتبين من خلال الإجتهد الفرنسي المستقر بأن كل شخص معني بشكل مباشر بالقرار القضائي أي كل من له مصلحة مباشرة وأنية في وضعه موضع التنفيذ, وليس فقط أطراف الدعوى, تكون له الصفة لتقديم طلب فرض الغرامة الإكراهية⁴, بحيث أنه يمكن أن تفرض عدة غرامات إكراهية فيما خص عدم تنفيذ أحد القرارات القضائية⁵.

وقد نصّت المادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة على أن "لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة لإبطال القرار المطعون فيه"، ويلاحظ أن هذه المادة إكتفت بتوافر المصلحة فقط لطلب الإبطال لتجاوز حد السلطة، إلا أنه وفي إطار القضاء الشامل فإن الإجتهد يميل الى تطبيق المبدأ المعمول به في قانون أصول المحاكمات المدنية أي "إن الذي يملك الصفة للمدعاة هو الشخص الذي يتمتع بالسلطة اللازمة للإدعاء بشأن حق أو مصلحة معينة".

⁴ CE, Sect., 13/11/1987, Mme Tusques et Marcaillou, Rec., p.360.

⁵ CE, Sect., 27/1/1995, Melot, Rec., p. 52.

وفيما خصّ الغرامة الإكراهية فقد ورد في المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة أنه "يمكن بناء على طلب المتضرّر" , وهذا يعني أن المتضرّر من عدم تنفيذ القرار القضائي له الصفة والمصلحة لطلب فرض الغرامة الإكراهية. ونشير الى أن المحاكم تتمتع أيضا بسلطة فرض الغرامة الإكراهية عفوا بدون أي طلب في هذا الخصوص ، وهذا المبدأ مكرّس في التشريع المدني في كل من فرنسا ولبنان، فقد نصّت المادة ٥٦٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية في لبنان على أنه "يجوز للمحاكم حتى من تلقاء نفسها أن تقضي بالغرامة الإكراهية"، وفي فرنسا نصّت المادة ٣٣ من قانون ٩ تموز ١٩٩١ على المبدأ ذاته، حيث ورد فيها ما يلي: " Tout juge peut même d'office, ordonner une astreinte " ,، وقد أجازت المادة الثانية من قانون ١٦ تموز ١٩٨٠ لمجلس الدولة الفرنسي فرض الغرامة الإكراهية عفواً وبصورة تلقائية حتى من دون أي طلب في هذا الخصوص، حيث ورد فيها ما يلي:

"Le Conseil d'Etat peut même d'office prononcer une
astreinte ..."

ويمكن لرئيس قسم المنازعات القضائية في مجلس الدولة إستنادا لنص المادة المشار إليها أن يفرض الغرامة الإكراهية عفوا من دون أي طلب من المستدعي وذلك في حال عدم تنفيذ القرار القضائي الصادر عن هذا المجلس. ونشير الى أن المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية لم تعط في القانون رقم ٩٥/١٢٥ تاريخ ١٩٩٥/٢/٨ سلطة فرض الغرامة الإكراهية عفوا بصورة تلقائية. كما أن القاضي الإداري في لبنان لا يمكنه على ضوء أحكام القانون النافذ حاليا أن يحكم بالغرامة الإكراهية عفوا بصورة تلقائية بل إن ذلك يشترط تقديم طلب صريح من المتضرّر في هذا الخصوص.

النبذة الثانية: الشروط المتعلقة بالجهة المستدعي ضدها:

تُفرض الغرامة الإكراهية في الأصل على أشخاص القانون العام مع أنهم يتمتعون بإمтиاز السلطة العامة وما يتفرّع عنه من نتائج كعدم جواز إستعمال طرق التنفيذ العادية في مواجهتهم، وعدم إمكانية توجيه الأوامر اليهم من قبل القضاء تبعا لمبدأ الفصل بين السلطات. ويطرح التساؤل فيما إذا كانت الغرامة الإكراهية تفرض على أشخاص القانون الخاص، وخصوصا الذين يتولون منهم إدارة مرافق عامة ؟ .

يبدو للوهلة الأولى أن السلطة القضائية التي تتولى فرض الغرامة الإكراهية تملك القدرة على التنفيذ المباشر بحق الأفراد واللجوء الى وسائل التنفيذ العادية المتاحة ، من دون الحاجة تالياً لفرض الغرامة الإكراهية بحقهم، إلا أن ثمة حالات يجد القاضي الإداري نفسه مضطراً الى اللجوء الى مثل هذا التدبير الإستثنائي في سبيل تنفيذ القرارات الصادرة عنه , كما هي الحال في إزالة المخالفات التي تطال الأملاك العامة وفي المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، مع أن إجتهااد القضاء الإداري في فرنسا بدأ يتوسع في الحالات التي تفرض فيها الغرامة الإكراهية على أشخاص القانون الخاص لتطال مجمل القضايا في القانون الإداري .

ففي قضية ⁶Wagon فرض مجلس الدولة على السيد Wagon غرامة إكراهية عن كل يوم يتأخر فيها في إزالة الأشغال المنفذة من قبله بشكل غير مشروع على الأملاك العامة وقد حددت مهلة التنفيذ بشهر من تاريخ تبليغه القرار الصادر عنه .

وقد أغفل القانون الفرنسي واللبناني التصدي لمسألة جواز فرض الغرامة الإكراهية على أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة المرافق العامة، ولكن المشتري الفرنسي تدارك ذلك لاحقاً وأجاز فرض الغرامة الإكراهية بحقهم وذلك وفقاً لما ورد في القانون رقم ٨٧/٥٨٨ تاريخ ٧١٩٨٧/٧/٣٠.

النبذة الثالثة: الشروط المتعلقة بالمهل:

يتطلب تنفيذ القرارات القضائية إعطاء الإدارة الوقت اللازم والمعقول وذلك تبعاً للظروف الخاصة بكل قضية على حدة مع الأخذ بعين الاعتبار المشاكل والمعوقات التي قد تعترض الإدارة أثناء قيامها بالتنفيذ والتي قد تتراوح بين صعوبات مالية كعدم كفاية الأموال والإعتمادات أو عدم توافر الإمكانيات المادية والبشرية أو اعتبارات قانونية كتبدل الوضع القانوني القائم من جراء تعديل النصوص القانونية في الفترة اللاحقة لصدور القرار القضائي والتي من شأنها أن تجعل تنفيذه شبه مستحيل أو أيضاً كون القرار القضائي المطلوب تنفيذه يحمل التأويل والتفسير أو حتى التناقض فيما بين حيثياته وفقرته الحكيمة أو وجود مخاوف من أحداث أمنية من شأنها أن تهدد السلم الأهلي والأمان الاجتماعي في حال الإقدام على التنفيذ في الظرف الراهن وغيرها من الأمور التي تعيق تنفيذ القرارات القضائية التي يمكن أن تتذرع بها الإدارة والتي قد يصح الأخذ بها أو لا يصح.

⁶ CE, 22/11/1936, Wagon, Rec., p. 1036.

⁷ Voir aussi Article L.911-3 CJA et L.911-5 CJA.

وقد فرض المشتزع الفرنسي على أصحاب الشأن إنتظار مهلة ثلاثة أشهر قبل أن يتقدموا من مجلس الدولة أو من المحاكم الإدارية أو من محاكم الإستئناف الإدارية بطلب إتخاذ التدابير المناسبة لتأمين تنفيذ القرارات القضائية التي تعنيهم⁸, كما أنه حدد التدابير اللازمة التي تسبق اللجوء الى الإجراءات القضائية والحكم على الإدارة بالغرامة الإكراهية⁹, إن لناحية صدور مذكرة عن رئيس قسم التقارير والدراسات يشرح فيها الواقع ويطلب فيها من رئيس قسم المنازعات القضائية مباشرة الإجراءات القضائية الآيلة الى فرض الغرامة الإكراهية, أو اعتراض أصحاب العلاقة على قرار الحفظ الصادر عن رئيس قسم التقارير والدراسات ضمن مهلة شهر من تاريخ تبلغهم هذا القرار, مع وضعه سقفا زمنيا محددًا بستة أشهر لمباشرة الإجراءات القضائية. ويحق لرئيس قسم التقارير والدراسات تمديد المهلة أربعة أشهر إضافية إذا تبين له على ضوء المساعي المبذولة من قبله بأن التنفيذ يظل ممكنا ضمن مهلة قصيرة نسبيا بقيت دون تحديد.

(Article R931-4 Modifié par Décret n°2017-493 du 6 avril 2017 - art. 6)

“Lorsque le président de la section du rapport et des études estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, notamment de prononcer une astreinte, il adresse au président de la section du contentieux une note exposant les éléments de fait et de droit de l'affaire et décrivant les diligences accomplies par la section. Si le comité restreint a été saisi, la note indique également la composition dans laquelle le comité a siégé et le sens de l'avis qu'il a rendu.

Lorsque le président de la section du rapport et des études fait usage des dispositions du premier alinéa, ou lorsque le demandeur conteste devant le président de la section du contentieux la décision de classement prévue au dernier alinéa de l'article R. 931-3 dans le mois qui suit la notification de cette décision, ou, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la saisine du Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle. Toutefois, si, à l'expiration de ce délai de six mois, le président de la section du rapport et des études estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre l'exécution à court terme de la décision, il

⁸ Voir les articles R.931-2 CJA En ce qui concerne le Conseil D'État et R.921-1-1 CJA en ce qui concerne les T.A. et les C.A.A.

⁹ Voir Article R.921-6 CJA en ce qui concerne les T.A. et les C.A.A.

informe le demandeur que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte, le cas échéant, qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de quatre mois.

”L'ordonnance prévue au deuxième alinéa n'est pas susceptible de recours”

وتكمن الغاية من انتظار انقضاء المهل المذكورة في إتاحة المجال لإستنفاد المراجعات الإدارية الممكنة للوصول الى الغاية المنشودة وحمل الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية بصورة حبية غير نزاعية , على إعتبار أن اللجوء الى الإجراءات القضائية لفرض تنفيذ القرارات القضائية عنوة يعتبر بمثابة الملاذ الأخير وربما تكون الوسيلة الأنجع والأكثر إيلاما وكما قيل "فإن آخر الدواء الكي".

ويطبق مجلس الدولة هذا الشرط أي وجوب إنتظار إنقضاء المهل المحددة بطريقة صارمة , وهو يرد كل طلب يرده قبل انقضائها¹⁰.

ويبقى أن نشير الى أن المهل تتعلق بالانتظام العام، ويرد القاضي الإداري الطلبات المقدمة قبل إنقضاء هذه المهل¹¹ , وثمة إستثناء على القاعدة المذكورة يتمثل بإعلان الإدارة الصريح عن رفضها التنفيذ بحيث يسقط مبرر منحها المهلة في هذه الحالة، وكذلك عندما يشير القرار القضائي الى المهلة الواجبة للتنفيذ وأيضاً عندما يصدر القرار القضائي المطلوب تنفيذه ضمن نطاق قضاء العجلة بحيث يمكن تقديم طلب فرض الغرامة فوراً .

أما في لبنان, فقد نصت المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة أن " على الشخص المعنوي في القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة ... " ولم تحدد المادة المذكورة هذه المهلة المعقولة المعطاة للإدارة لتنفيذ القرارات القضائية الصادرة بحقها, كما أنها لم تخضع المراجعة المقدمة أمام المجلس لفرض تنفيذ قراراته لأية مهلة زمنية محددة يتوجب إنقضاؤها قبل تقديم طلب فرض الغرامة الإكراهية ولم تضع سقفا زمنيا محدد لها بل تركتها مفتوحة خاضعة لتقدير القاضي الذي يحددها على ضوء قناعاته ووفقا لمقتضيات كل حالة على حدة.

وقد إستقر إجتهد مجلس شورى الدولة في لبنان على وجوب ربط النزاع مسبقا مع الإدارة ثم الطعن بعد ذلك بقرار الرفض الضمني أو الصريح فيما خص تنفيذ القرار القضائي المبرم ضمن المهلة القانونية المحددة مبدئيا بشهرين, ذلك أن طلب فرض الغرامة الإكراهية يشكل

¹⁰ C.E.,18/2/1983, Mme Nielson, Rec. p.74 ; C.E.,5/5/1995, Mme Berthaux, Rec.p.200.

¹¹ C.E.,18/2/1983, Mme Nielson, Rec., p.74.

نزاعاً جديداً يمكن لصاحب العلاقة تقديم مراجعة بشأنه إذا ما توافرت شروطه¹². على أن مهلة المراجعة التي يقدمها المستدعي تنقطع في لبنان إذا تقدّم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تلوها وفقاً لأحكام المادة ٧١ من نظام مجلس شورى الدولة، وفي هذه الحالة تبدأ المهلة بالسريان من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الإدارية، ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة إدارية واحدة. أما بشأن مراجعة وسيط الجمهورية والذي نأمل أن يبصر النور في لبنان، والذي أعطي في فرنسا سلطة توجيه الأوامر إلى الإدارة ضمن مهلة يحددها في حال إمتناعها عن تنفيذ حكم قضائي يتمتع بقوة القضية المحكمة، فهي لا تقطع مهلة المراجعة القضائية.

وفي القرار الصادر عنه في قضية يزبك على الدولة¹³ رد مجلس شورى الدولة طلب فرض الغرامة الإكراهية لأنه مقدم قبل إنقضاء المهلة المعقولة، حيث جاء فيه " بما أن الإدارة لها مهلة معقولة منحها إياها المشتري لتنفيذ الحكم المبرم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا ، وأن هذه المهلة تقع تحت مراقبة القضاء ويحددها القاضي بالنظر لظروف كل قضية . وبما أنه لا يمكن القول ، بالإستناد إلى الوقائع المبينة أعلاه ، أن الإدارة تأخرت عن المدة المعقولة التي يستلزمها تنفيذ الحكم القضائي والذي أصبح مبرماً بعد صدور القرار المتعلق بمراجعة إعادة المحاكمة ، نظراً لما تحتاجه عملية التنفيذ على الصعيد الإداري من إجراءات ومعاملات إدارية قبل إعداد مشروع المرسوم واستصداره . وبما أنه في حال تقديم طلب للحكم بغرامة إكراهية قبل إنقضاء المهلة المعقولة ، يرد هذا الطلب لأنه سابق لأوانه " . ومن هذا القرار يتبين أن المهلة المعقولة ممنوحة للإدارة من قبل المشتري وهي كما ورد في القرار تقع تحت مراقبة القضاء الذي يقوم بتحديددها بالنظر لظروف كل قضية. ويضيف القرار بأن إعداد مشروع المرسوم واستصداره (وهو الإجراء المطلوب في هذه القضية لتنفيذ القرار القضائي) تتطلب إجراءات ومعاملات إدارية مسبقة ، وقد رد الطلب المقدم من المستدعي في خصوص فرض الغرامة الإكراهية لتقديمه في وقت سابق لأوانه. ويثير هذا القرار ملاحظات عديدة لأنه يضيف على نص المادة 93 المنوه عنها أمور لم ترد فيها صراحة ، إذ اقتصر نص هذه المادة على الإشارة إلى المهلة المعقولة المعطاة للإدارة للتنفيذ من دون تحديدها أو اشتراط انقضائها قبل مراجعة القضاء وخصوصاً من دون ترتيب أية نتيجة كرد المراجعة في حال تقديمها بشكل مسبق . وهنا يطرح التساؤل ما هو المعيار المعتمد في هذه القضية لإعتبار ان طلب

شورى لبنان ، قرار رقم 124 تاريخ 2001/11/15 ، شركة البردوني وشركة ميموزا / الدولة ، مجلة القضاء الإداري 2000 مجلد 1 ص. 1262
شورى لبنان ، قرار رقم 247 تاريخ 1997/2/5 ، يزبك / الدولة ، مجلة القضاء الإداري 1998 ص. 13.267

الحكم بالغرامة الإكراهية مقدم قبل أوانه ؟ هل إن ظروف القضية هي التي يجب أخذها بعين الاعتبار أم الإجراءات والصعوبات التي تعترض عملية التنفيذ ؟ وماذا عن موقف الإدارة ونوايا موظفيها ومواقفهم وآرائهم في هذا الخصوص ؟ باختصار وطالما أن المستدعي تقدم من المرجع القضائي المختص بطلب تنفيذ النسخة الصالحة للتنفيذ عن القرار القضائي المبرم وراجع الإدارة المعنية بطلب تنفيذ القرار القضائي الصادر بحقها بعد ربطه النزاع وفقا للأصول وتقدم بمراجعته أمام القضاء ضمن المهل القانونية المحددة مبدئيا بشهرين , فإنه لا يؤخذ عليه تقديمه المراجعة بشكل سابق لأوانه . وما على القاضي إذا ما تحقق أن ثمة ما يعيق أو يؤخر تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية سوى الإستفسار عن ذلك وعن موقف الإدارة في هذا الخصوص لما يتمتع به من سلطات إستقصائية تتيح له التثبت من الظروف ومن الأعداء المقدمة أو الحجج المدلى بها التي قد تعيق أو تؤخر التنفيذ , ويكون له إذا ما استثبتتها منح الإدارة المهلة تلو المهلة قبل إصدار قراره بفرض الغرامة الإكراهية لحملها على تنفيذ قراراته المبرمة. وبذلك لا يكون رد الطلب لتقديمه قبل أوانه من الحلول المستساغة في ظل عدم النص على ذلك في نظام مجلس شورى الدولة في لبنان خلافا للوضع في القانون الفرنسي الذي حدد المهلة ورتب النتائج اللازمة على عدم التقيد بها, أضف الى ذلك أن أي قرار مماثل برد المراجعة من شأنه أن يخرج القضية من يد مجلس شورى الدولة ويؤخر الإجراءات المتعلقة بتنفيذ القرار القضائي المذكور.

وفي قضية أخرى¹⁴ قضى مجلس شورى الدولة بأنه " يجب للحكم بالغرامة الإكراهية توافر شرط أساسي هو تقاعس الإدارة عن تنفيذ حكم مبرم بمهلة معقولة، وأن لا يكون التأخير عن التنفيذ بدون سبب , وبما أنه فضلاً عن ذلك فإن إجتهد هذا المجلس مستمر على اعتماد مسؤولية الإدارة تجاه المواطنين عندما تتقاعس عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتهم ... وبالتالي فإن من حق المتقاضى أن يطالبها بتعويض إذا ما تجاوز التأخير في التنفيذ مدة معقولة وإذا ما نتج ضرر من جراء عدم التنفيذ ". وتكمن أهمية هذا القرار في أنه يحدد المراجعات القضائية المكملة أو البديلة المتاحة أمام أصحاب الشأن لتحصيل حقوقهم وذلك بالطبع فيما إذا لم يكن من سبب مبرر للإدارة يعيقها عن تنفيذ القرار القضائي المبرم , وطالما بقيت على موقفها الممانع ممعنة بعدم التنفيذ , مما يفسح المجال أمام المتقاضى, علاوة على طلب الحكم عليها بالغرامة الإكراهية, التقدم بمراجعة أخرى لتحميلها المسؤولية عن الضرر اللاحق به من جراء عدم التنفيذ. وبذلك يتأمن التنفيذ البديلي فيما إذا استحال التنفيذ العيني إذا جاز التعبير .

شورى لبنان , قرار رقم 76 تاريخ 1998/11/2 , طوق /الدولة . 14

يبقى أن نشير الى أن رفض الإدارة الصريح غير المبرر لتنفيذ القرار القضائي المبرم كتذرعها بأنه يتعذر التنفيذ الذي يعتبر بمثابة الرفض الصريح يجعلها عرضة للحكم عليها بالغرامة الإكراهية¹⁵.

الفقرة الثانية: الشروط المتعلقة بالأساس.

يقتضي توافر ثلاثة شروط موضوعية من أجل المطالبة بفرض غرامة إكراهية وهي أن يكون ثمة قرار صادر عن القضاء الإداري، وأن يكون هذا القرار مبرماً، وأن تمتنع الإدارة عن تنفيذه.

النبذة الأولى: صدور قرار عن القضاء الإداري:

إن طلبات فرض الغرامة الإكراهية يمكن أن تقدم في فرنسا من أجل تنفيذ القرارات الصادرة عن القضاء الإداري (مجلس الدولة , المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية) بما فيها القرارات الصادرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية، أما في لبنان فإن التعديل الذي تناول المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة والذي أوجد الغرامة الإكراهية لم يلحظ إمكانية التقدم بطلب فرض الغرامة الإكراهية لتنفيذ القرارات التي تصدر عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية بالرغم من وجود هذه الهيئات عند صدور التعديل المذكور، حيث جاء في قرار صادر عن مجلس شوري الدولة¹⁶ بأن "المادة 93 من نظام مجلس شوري الدولة تتعلق فقط بالأحكام الصادرة عن مجلس شوري الدولة ولا تشمل القرارات الصادرة عن لجان الاستملاك الاستئنافية"، كما أن القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ الذي نصّ في مادته الأولى على أن القضاء الإداري يتألف من مجلس شوري الدولة ومن محاكم إدارية، لم يشر بدوره إلى إمكانية فرض الغرامة الإكراهية لأجل تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الوارد ذكرها في متنته، لذلك يجب أن يصار الى التطرق الى هذه المسألة عند وضع القانون المشار اليه موضع التنفيذ لناعية إنشاء المحاكم الإدارية.

والقاضي الإداري لا يمكنه فرض غرامة إكراهية لتنفيذ حكم صادر عن القضاء العدلي لأن هذا القضاء يملك مثل تلك الصلاحية، غير أن حق القاضي العدلي في فرض الغرامة

¹⁵ شوري لبنان , قرار رقم 281 تاريخ 1995/1/21 , جعجع /الدولة , مجلة القضاء الإداري ص. 326 .

شوري لبنان , قرار رقم 339 تاريخ 2008/1/31 , رولاند عبيدي/ الدولة , مجلة القضاء الإداري 2016 العدد الرابع والعشرون , ص. 479.

الإكراهية على الإدارة يقتصر فقط وفقاً لبعض الفقهاء على حالة التعدي وإن كانت حالات تدخل القاضي العدلي متعددة في أعمال الإدارة، وقد رأت محكمة التمييز اللبنانية¹⁷ أنه "إذا أقرّ الإجتهد للمحاكم العدلية النازرة في التعدي وحتى لقاضي العجلة عند الإقتضاء، وخلافاً لمبدأ انفصال السلطات، سلطة إلزام الإدارة بإزالة التعدي وإلزامها بغرامات إكراهية على إعتبار أن الإدارة، بمشاكل التعدي، تنزل أمام المحاكم العدلية العادية منزلة الشخص العادي وتتجرد عن إمتيازاتها كسلطة عامة. فإن هذا الإستثناء لمبدأ الفصل بين السلطات ينحصر فقط في حالة التعدي فقط دون الحالات الأخرى التي تلحق معها أضراراً بالملكية العقارية الفردية نتيجة أعمال وتصرفات الإدارة".

غير أن محكمة حلّ الخلافات الفرنسية إعتبرت أن الإدارة يمكن أن تدان بالتنفيذ تحت طائلة فرض الغرامة الإكراهية خارج إطار التعدي وذلك في الحالة التي يكون نشاطها خاضعاً فيها للقانون الخاص¹⁸.

النبذة الثانية: أن يكون الحكم مبرماً:

نصت المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة أنه "على الشخص المعنوي في القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة..." وإشترط أن يكون الحكم مبرماً يخرج الأحكام التي لا تتمتع بهذه الصفة من نطاق فرض الغرامة الإكراهية¹⁹. ويكتسب الحكم حجية القضية المحكوم بها سواء كان ابتدائياً أو نهائياً، ويكتسب القوة التنفيذية من تاريخ صدوره إذا كان قطعياً أو من التاريخ الذي يصبح فيه قطعياً، ويكتسب قوة القضية المحكمة إذا أصبح مبرماً، ومعلوم أن الحكم القطعي هو الحكم الذي لا يكون قابلاً للطعن بطرق الطعن العادية (الاعتراض – الاستئناف) في حين أن الحكم المبرم هو الحكم الذي لم يعد قابلاً للطعن بجميع الطرق سواء منها العادية أو غير العادية (النقض – إعادة المحاكمة). وللتمييز بين الأحكام المبرمة والأحكام التي تكتسب القوة التنفيذية أهمية في طلب فرض الغرامة الإكراهية ففي حين يشترط أن يكون الحكم مبرماً في لبنان، كما مرّ معنا منذ قليل، فإن القانون الفرنسي لم يأت على ذكر كلمة مبرم، بل اكتفت المادة R.921-1-1 CJA باستعمال تعبير (Jugement définitif) وهذا ما يشير إلى أن طلب فرض الغرامة الإكراهية يصبح ممكناً في فرنسا بمجرد حيازة القرار القضائي للقوة التنفيذية، علماً بأن المادة L.911-4 CJA قد

تميز مدني، قرار رقم 119 تاريخ 1968/7/3، بلدية الشويفات / أبي فرح، النشرة القضائية 1969 ص. 419.

18 T.C., 2/2/1950, Gauffretau/manufacture d'arme, Rec., p.651.

وقد قضى مجلس شورى الدولة في قراره رقم 213 تاريخ 2001/2/12، مجلة القضاء الإداري 2004، مجلد 1 ص. 339. بأن "الأحكام القطعية الصادرة عن مجلس شورى الدولة حتى قبل انبرامها تكتسب دون سواها من الأحكام لحظة صدورها الحجية وقوة الشيء المقضي به معا وهي واجبة التنفيذ فور استكمال مقدمات التنفيذ لأنه ليس للطعن بأحكام هذا المجلس بأي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية أي أثر واقف عليها إلا إذا طلب إيقاف التنفيذ من المجلس واستجاب له فعلا في إطار محدد حصراً بنص عليه نظام هذا المجلس".

لحظت الحالة التي لا يصار فيها الى تنفيذ حكم صادر عن إحدى المحاكم الإدارية جرى استئنافه أمام إحدى محاكم الاستئناف الإدارية وأوجبت تقديم تقديم طلب التنفيذ أمام المرجع الاستئنافي .

النبة الثالثة: إمتناع الإدارة عن التنفيذ:

يتجلى إمتناع الإدارة عن التنفيذ في عدم أخذها بعين الإعتبار نتائج الحكم القضائي والتباطؤ في تنفيذه أو التحايل على ما ورد فيه للتملص من إنفاذه وترتيب النتائج المقررة . وتتدرّج الإدارة أحياناً بالمصلحة العامة والإنتظام العام لتبرير إمتناعها عن التنفيذ أو قد تتدرّج بصعوبات مالية أو مادية أو قانونية تعيقها عن تنفيذ الأحكام في مهلة معقولة من تاريخ صدورها. ويرفض القاضي الإداري الأخذ بأعذار الإدارة في حال تبين له أن الغاية منها التملّص من تنفيذ أحكام القضاء والتدرّج بأمور لا تستقيم قانوناً ولا تنطبق على الواقع، مستنداً الى المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على "أن أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تتقيّد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام".

وقد صدر بهذا الصدد تعميم عن رئيس مجلس الوزراء الفرنسي , وهو يرأس مجلس الدولة قانوناً فيما يتولى رئاسته فعلياً نائب الرئيس الذي يكون أحد قضاته , أشار بموجبه الى ضرورة إحترام أحكام القضاء من قبل الإدارة والعمل على تنفيذها إحتراماً لدولة القانون²⁰. ويتخذ إمتناع الإدارة عن التنفيذ أشكالاً مختلفة فهو يتمثل إما برفض صريح للتنفيذ بذرائع شتى أو بتنفيذ مجتزأ للقرار أو بتشويه لمنطوقه بشكل يفرغه من مضمونه أو بتأخر في تنفيذه وفي ترتيب النتائج القانونية المقترضة والتي تفترض على سبيل المثال دفع المبالغ المالية أو التعويضات أو الفوائد أو الغرامات المحكوم بها أو قيام الإدارة بإزالة الآثار المادية والقانونية للقرار المقضي بإبطاله ومباشرتها أعمالاً مادية إيجابية كهدم بناء مخالف أو إطلاق موقوف أو القيام بتصرفات قانونية كإعطاء تراخيص أو إعادة الحال الى ما كانت عليه واسترداد قرار الصرف الصادر عنها وإعادة تكوين الوضع الوظيفي لأحد الموظفين الذين جرى إبطال قرار صرفه من الخدمة , كما قد يتطلب تنفيذ القرار موجب سلبي يتمثل بإمتناع الإدارة عن القيام ببعض الأعمال المادية أو التصرفات القانونية كعدم تنفيذ القرار المقضي بإبطاله أو معاودة إصداره تحت مسميات أخرى. وقد أقرّ مجلس شورى الدولة أنه لا يمكن فرض غرامة

²⁰ Circulaire , 13/10/1988 , J. O., 15/10/1988 , p. 13008.

إكراهية إلا إذا كان رفض التنفيذ جلياً وصريحاً²¹ وإعتبر أن تقاعس الإدارة هو بمثابة رفض صريح للتنفيذ²² كما إعتبر أن الإمتناع الجزئي هو بمثابة الإمتناع عن التنفيذ.

الفصل الثاني

الإجراءات المتعلقة بفرض الغرامة الإكراهية

نتناول في الفصل الثاني من هذا البحث النظام الإجرائي للمراجعة المتعلقة بفرض الغرامة الإكراهية لناحية تحديد المرجع المختص الذي يعود له تقرير فرض الغرامة الإكراهية على الإدارة لتخلفها عن التنفيذ وطبيعة الحكم الصادر في هذا الخصوص , وتحديد مقدار الغرامة الإكراهية وبدء سريانها وتصفيته .

الفقرة الأولى: الأساس القانوني لفرض الغرامة الإكراهية وتحديد قواعد الإختصاص.

نتناول في هذا السياق كيفية تنفيذ قرارات مجلس الدولة الفرنسي وقرارات المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية في فرنسا والخيار المعتمد في القانون الفرنسي واللبناني في موضوع الإختصاص لجهة فرض الغرامة الإكراهية.

شورى لبنان , قرار رقم 247 تاريخ 1997/2/5 , يزبك / الدولة , مجلة القضاء الإداري 1998 , ص. 267. ²¹

شورى لبنان , قرار رقم 255 تاريخ 1995/1/24 , الرياشي / الدولة , مجلة القضاء الإداري 1995 , ص. 346. ²²

النبذة الأولى: المرجع المختص الذي يعود له فرض الغرامة الإكراهية:

أنيطت سلطة فرض الغرامة الإكراهية بموجب القانون الصادر في العام ١٩٨٠ بالأقسام القضائية لمجلس الدولة الفرنسي دون غيره من المحاكم الإدارية، إلا أن القانون رقم ٩٥/١٢٥ والمرسوم التطبيقي رقم ٩٥/٨٣١ والقانون رقم ٢٠٠٠/٣٨٩ جاءت بتعديلات هامة في مجال فرض الغرامة الإكراهية بحيث أجاز للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية فرض هذه الغرامة في حال لم يتم تنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

والمرجع القضائي المختص بفرض الغرامة الإكراهية يكون إما القاضي الذي يلجأ الى استعمال سلطة الأمر (pouvoir d'injonction) بمواجهة الإدارة لحملها على اتخاذ تدبير تنفيذي معين²³ أو القاضي الذي يطلب منه اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين تنفيذ القرار القضائي²⁴.

ومن جهته أعطى المشتزع اللبناني الصلاحية فيما خص فرض الغرامة الإكراهية بمجلس شورى الدولة، وقد نصت المادة ٦٦ من نظام مجلس شورى الدولة المعدلة بالقانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ على أنه "لا يحق لقاضي العجلة إتخاذ تدابير أو إجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل إداري أو رفضه وله أن يحكم بغرامة على الخصم الذي يمتنع عن تنفيذ قراره المشار اليه في الفقرة السابقة". ومعلوم أن قرار قاضي العجلة هو قرار غير مبرم، مما يعني أن الغرامة المفروضة من قبل قاضي العجلة تختلف عن الغرامة الإكراهية التي نحن بصدد معالجتها والتي تشترط لرفضها أن يكون الحكم مبرماً. يبقى أن نشير الى ما يتمتع به القاضي فيما خص طلبات الغرامة الإكراهية من سلطة تقديرية واسعة تسمح له بقبول أو رفض تلك الطلبات حتى ولو كان عدم التنفيذ ثابتاً، وأيضا في تحديد بدء سريان الغرامة وتقدير قيمتها.

النبذة الثانية: طبيعة الحكم الصادر بفرض الغرامة الإكراهية:

إن الأساس القانوني للغرامة الإكراهية يكمن في سلطة الأمر النابعة من صلب الوظيفة القضائية. وقد رأى الفقيه Esmein أن سلطة القاضي تكون إما قضائية وإما أمرية، والغرامة الإكراهية يفرضها القاضي بمقتضى سلطته الأمرية²⁵. وقد إعتمدت محكمة التمييز الفرنسية هذه التفرقة بين الأوامر القضائية والقرارات القضائية وأدخلت الغرامات الإكراهية في الفئة الأولى، من هنا فإن القرار بفرض الغرامة الإكراهية المرتكز على السلطة الأمرة للقاضي لا يكون له، الصفة القضائية ولا الصفة النهائية التي تجعله متمتعاً بحجية القضية المحكوم بها،

²³ Voir les articles L. 911-1 et L.911-2 et L.911-3 CJA.

²⁴ Voir les articles L.911-4 et L.911-5 CJA.

²⁵ Eismein , « L'origine et la logique de la jurisprudence en matière d'astreinte », R.T.D.C. 1903 ,p. 36.

وهذا القرار يصدر بشكل تبعي وليس بشكل أصلي شأنه في ذلك شأن قرارات العجلة وقرارات وقف التنفيذ التي يملك القاضي إزاءها سلطة تقديرية واسعة. وتجدر الإشارة الى أن الغرامة الإكراهية لا تقبل الإستئناف أو التمييز على خلاف قرارات وقف التنفيذ وأوامر العجلة.

أما في لبنان فقد أسبغ المشتزع على القرار بفرض الغرامة الإكراهية صفة الحكم القضائي ,وقد كرّس الاجتهاد ذلك حين إعتبر في أحكامه كافة أن المراجعة المتعلقة بالغرامة الإكراهية هي من مراجعات القضاء الشامل.

الفقرة الثانية: كيفية تحديد الغرامة الإكراهية وتصفيته.

يحدد القاضي في قراره مقدار الغرامة الإكراهية التي تبدأ بالسريان من التاريخ المحدد من قبله وهو يتولى لاحقاً تصفية الغرامة الإكراهية وتحديد مقدارها نهائياً بما يجعلها ديناً ثابتاً مستوجب التحصيل .

النبة الأولى: بدء سريان الغرامة ومقدارها:

إستقر إجتهد مجلس الدولة الفرنسي على أن الغرامة الإكراهية لا تبدأ بالسريان إلا بعد إنقضاء المهلة الممنوحة للإدارة للتنفيذ , وفي حال لم يحدد القاضي بدء سريانها فإنه يتعذر تصفيته²⁶. ويتمتع القاضي بسلطة تقديرية في تحديد مهلة التنفيذ وذلك تبعاً لكل حالة وهي تتراوح إجمالاً بين شهرين²⁷ وستة أشهر²⁸. ويقدر القاضي أيضاً الفترة التي تستغرقها الغرامة والتي قد تمتد حتى تاريخ تنفيذ الحكم, وله أن يقرّر فرض الغرامة لأجل معين أو أن يعدّل المدة الزمنية العائدة لها في أي وقت. أما في لبنان, فإن مجلس شورى الدولة وفي قرارات عديدة فرض الغرامة الإكراهية بأثر رجعي يعود لتاريخ سابق على الطلب المقدم أمامه في خصوص فرض الغرامة الإكراهية, حيث يتبين من القرار رقم ٢٨١ تاريخ ٢٩٥/٢/٢١²⁹ بأن تقديم المراجعة حصل بتاريخ ٩٤/١/٢٥ في حين أن مجلس شورى الدولة حكم بأن تدفع الغرامة الإكراهية للمستدعي إعتباراً من ٩٣/١٢/١٧ الأمر الذي يتنافى مع الغاية التي شرّعت الغرامة الإكراهية لتحقيقها. أما لجهة تحديد مقدار الغرامة الإكراهية, فإنه

²⁶ CE, 3/6/2009, M. Huet, Rec., T., p.907.

²⁷ CE, 17/5/1985, Mennerêt, A.J.D.A.1985,p.454.

²⁸ CE, 11/3/1994, M.Soulat, A.J.D.A.1994,p.388.

²⁹ شورى لبنان , قرار رقم 281 تاريخ 1995/2/21 , جعجع /الدولة , مجلة القضاء الإداري 1995 , ص. 326.

يعود لتقدير القاضي وهو يحدد بمبلغ معيّن عن كل وحدة زمنية تتأخر فيها الإدارة عن التنفيذ، وقد تكون يوماً أو أسبوعاً أو شهراً أو أكثر، كما أن مقدار الغرامة ليس ثابتاً، فقد يتساوى بقيمة الضرر أو بمبلغ زهيد، بحيث أن تحديده يكون خاضعاً لظروف كل قضية وموقف الإدارة ومدى تقاعسها .

النبة الثانية: تصفية الغرامة الإكراهية:

إن الغرامة الإكراهية تكون في الأصل مؤقتة تقبل التعديل في مقدارها أو في مجاميعها أو حتى الإلغاء من قبل القاضي الذي يتمتع حيالها بسلطة تقديرية واسعة عند تصفيتها حتى في الحالة التي يثبت فيها عدم التنفيذ³⁰، ويمكن أن تفرض المحكمة بصورة إستثنائية غرامة نهائية وذلك بشكل صريح لا يقبل التأويل في القرار الصادر عنها³¹، بحيث أنها في هذه الحالة تقيد سلطة القاضي فهي تصفى وفقاً للمقدار المحدّد لها في الحكم الذي فرضت بموجبه كما أن المدين ليس باستطاعته تفادي تصفية هذه الغرامة إلا إذا أثبت أن عدم التنفيذ ناجم عن قوة قاهرة أو عن حادث مفاجئ³².

وتصفية الغرامة الإكراهية تجعلها ديناً محققاً بذمة الإدارة المملّكة عن التنفيذ يتوجب عليها تسديده. والمرجع القضائي الذي قضى بالغرامة يكون مبدئياً هو الجهة المختصة المولجة بتصفيتها³³، ويمكنه أن يفرض غرامة أخرى بمقدار أعلى من الغرامة الأولى بعد تصفيتها إذا ارتأى أن الغرامة الأولى لم تكن ذات أثر في حمل الإدارة على التنفيذ. وتلجأ المحكمة الى تصفية الغرامة الإكراهية في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو حتى التأخر في التنفيذ³⁴، ويمكنها في الحالات المشار إليها أن تبادر الى تصفيتها عفواً³⁵.

ويمكن في فرنسا أن تقرر المحكمة أن لا يستفيد المستدعي إلا من مقدار معين من الغرامة الإكراهية التي تمت تصفيتها وتحويل القسم المتبقي منها الى خزينة الدولة³⁶، ولا يوجد في القانون اللبناني أي نص مماثل يجيز تحويل جزء من الغرامة الإكراهية أو حتى جزء من قيمة التعويض المحكوم به إعتباطاً الى خزينة الدولة على الرغم من الحاجة الى هذا التدبير في

³⁰ Voir Article L.911-7 CJA. 3^{ème} al.

³¹ Voir Article L.911-6 CJA .

³² Voir Article L.911-7 CJA 2^{ème} al.

³³ Voir Article R.921 CJA.

³⁴ Voir Article L.911-7 CJA 1^{er} al.

³⁵ CE, 11/1/2006, Département de la Haute -Corse , requête No 262621.

³⁶ Voir Article L.911-8 CJA.

بعض الحالات التي لا تكون فيها طرق الطعن والمراجعة متاحة, وخصوصا عندما "يشطح" القاضي أحيانا في بعض أحكامه ويرتب على الخزينة مبالغ لا طائل لها على تحملها تحت مسمى الغرامة الإكراهية أو العطل والضرر الذي يفوق أضعاف مضاعفة قيمة الضرر الفعلي, ويكون من اللزوم عندها اللجوء الى هذا التدبير لتقويم الحالة من دون المس بالقوة التنفيذية للقرارات القضائية وإن أتت في بعض الأحيان غير صائبة إن لم نقل عديمة الوجود للحصول عليها بالغش أو بالإحتيال أو بالرشوة .

وتجدر الإشارة الى أن المشتزع الفرنسي وإن لم يأخذ بأسلوب الدفع التلقائي للغرامة الإكراهية المحكوم بها بعد تصنيفيتها من قبل المحكمة وإعتبارها تاليا قابلة للدفع بمجرد تقديم المستفيد منها صورة صالحة للتنفيذ عن الحكم الذي قضى بها من دون توجب الأمر بصرفها ودفعها , إلا أنه حد قدر المستطاع من تلكوء الإدارة في إعطاء الأمر بصرفها ودفعها, وذلك عندما كرّست المادة 9-911 L من القانون رقم ٢٠٠٠/٣٨٧ وبعد نقاشات طويلة مبدأ الدفع شبه التلقائي للغرامة وأوجبت تاليا الأمر بدفع الغرامة المكتسبة قوة القضية المحكمة خلال أربعة أشهر من تاريخ تبليغ الحكم القضائي, وإذا كانت الإعتمادات غير كافية يصدر أمر التسديد في حدود ما هو متوافر منها ويجب أن يصار الى دفع المبلغ المتبقي في مهلة ستة أشهر من تاريخ التبليغ . أما في لبنان فلا يوجد نص مشابه يجيز للمستفيد طلب صرف الغرامة الإكراهية مباشرة من المحاسبة العمومية , بحيث يبقى الأمر متوقفاً على إرادة الإدارة ورغبتها في دفع قيمة الغرامة المترتبة عليها³⁷.

د. عباس نصرالله , الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري , منشورات مكتبة الإستقلال , الطبعة الأولى 2001 , ص. 208 .³⁷

القسم الثاني

الوسائل الأخرى لحمل الإدارة على التنفيذ.

يوجد وسائل أخرى قضائية وغير قضائية من شأنها تأمين تنفيذ قرارات القضاء الإداري، وهي تتوزع بين وسائل من شأنها حث الإدارة على التنفيذ كطلب الحصول على الإيضاحات اللازمة وبيان كيفية التنفيذ ، أو طلب مساعدة مجلس الشورى لتدليل العقوبات التي تعترض التنفيذ ، أو وسائل من شأنها إلزام الإدارة بالتنفيذ كاللجوء الى وسائل الأمر والزرع ، أو حتى ترتيب مسؤولية الإدارة أو موظفيها الذين يمتنعون عن التنفيذ أمام الجهات القضائية المختصة.

الفصل الأول : الوسائل غير القضائية لحث الإدارة على التنفيذ :

يلجأ أصحاب الشأن الى وسائل مختلفة من شأنها حث الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الصادرة لمصلحتهم كليا او جزئيا ، وقد يتطلب ذلك أحيانا طلب التوضيحات اللازمة لبيان كيفية تنفيذ القرارات القضائية من قبل الإدارة التي أضحت في موقف لا تحسد عليه بعد خسارتها الدعوى ووجوب تنفيذها قسرا ما امتنعت عنه رضاء قبل صدور القرار القضائي (الفقرة الأولى) وقد تستوجب الحالة مراجعة مجلس الدولة بصورة غير نزاعية وطلب مؤازرته قبل مباشرة الإجراءات القضائية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى: طلب التوضيحات اللازمة لبيان كيفية التنفيذ :

لا يتوانى مجلس الدولة عن تقديم الإيضاحات اللازمة في خصوص كيفية تنفيذ قراراته حتى ولو لم يردده أي طلب في هذا الخصوص. ونراه يلجأ أحيانا الى تضمين قراراته حيثيات من

شأنها بيان ما يقتضي أن يصار الى القيام به لترتيب النتائج اللازمة عن قراره بالإبطال³⁸, أو أيضا ما يتوجب عدم القيام به تحت طائلة عدم المشروعية³⁹.

وقد أتاح المرسوم رقم 63-766 الصادر بتاريخ 1963/7/30 للإدارة تقديم الطلب واستيضاح مجلس الدولة لبيان كيفية تنفيذ قراراته القضائية.

وكذلك جاء في المادة Article R931-1CJA

Modifié par Décret n°2017-493 du 6 avril 2017 - art. 4

«Lorsque le Conseil d'Etat ou une juridiction administrative spéciale a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice.

Le Conseil d'Etat se prononce également sur la demande qui lui a été renvoyée en application de l'article R. 921-1.

Ces demandes donnent lieu à la désignation d'un rapporteur dont la mission auprès de l'administration s'exerce sous l'autorité du président de la section du rapport et des études. Sur décision du président de la section du rapport et des études, le comité mentionné à l'article R. 931-3 peut être saisi, pour avis, de la question. Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'Etat ».

ويتبين من خلال نص المادة المذكورة أن طلب الإستيضاح المقدم من الإدارة لا يكون مقبولا إلا عند خسارتها الدعوى وإبطال القرار الصادر عنها لتجاوز حد السلطة أو أيضا عند رد مطالبها كليا أو جزئيا ضمن نطاق القضاء الشامل .

ويقدم الطلب من قبل السلطة المختصة أي الوزراء أصحاب العلاقة بشكل أساسي أو الموظفين المفوضين من قبلهم وذلك من دون إفساح المجال لتقديم هذه الطلبات من قبل أشخاص القانون الخاص . وقد أجاز ذلك لاحقا بمقتضى المرسوم الصادر في 2000/5/4 للهيئات والمجالس

³⁸ CE, 25/6/2001 , Ste Toulouse Football Club , Rec.,p. 281 ; CE, Ass.,29/6/2001 , Vassilikiotis, Rec.,p.303.

³⁹ CE, 21/3/2001, Mme Essaka, Rec., p.150.

المحلية المستقلة (Collectivités territoriales) والمؤسسات العامة تقديم طلبات مماثلة الى مجلس الدولة .

ويتولى أحد أعضاء قسم التقرير والدراسات التابع لمجلس الدولة الفرنسي التحقيق في الطلب وإعداد مسودة رأي في هذا الخصوص يتم التداول فيه من قبل كافة أعضاء القسم المذكور أو هيئة مصغرة مؤلفة من رئيس القسم ونائبه والمقرر وثلاثة قضاة من مجلس الدولة من بينهم رئيس قسم المنازعات القضائية . والرأي الصادر بعد المداولة يظل مجرد رأي غير ملزم للإدارة او للهيئات القضائية المختصة النازرة لاحقا في طلب التنفيذ عند رفع النزاع اليها. ونشير الى أن هذا الرأي لا يخضع لموجب النشر أو التبليغ وللإدارة المعنية وحدها أن تقرر نشره عند اللزوم علما بأنه يمكن أن يصار الى إدراجه في التقرير السنوي الصادر عن مجلس الدولة.

الفقرة الثانية : طلب المساعدة في تنفيذ القرار القضائي :

تندرج هذه الوسيلة ضمن نطاق المساعي الحميدة والحبية لحث الإدارة على التنفيذ وإيجاد مخرج لائق لها يحفظ صورتها البهية كخصم شريف يتقيد بتنفيذ أحكام العدالة وما تقتضيه دولة القانون والمؤسسات ويجنبها تاليا اللجوء الى الوسائل الزجرية لحملها على التنفيذ قسرا إذا استلزم الأمر ذلك . وعلى حد تعبير أحد الفقهاء : « L'aide à l'exécution relève en fait du registre de la médiation , voire de l'admonestation »⁴⁰.

وقد أعطيت المحاكم الإدارية والمحاكم الإستئنافية الإدارية ابتداء من العام 1995 حق اللجوء الى هذا الإجراء بعد أن كان محصورا بمجلس الدولة .

وقد أجاز القانون الفرنسي تبعا لذلك لفرقاء الدعوى أن يطلبوا من مجلس الدولة إتخاذ التدابير المناسبة في سبيل تنفيذ قراراته أو قرارات إحدى المحاكم الإدارية الخاصة، وذلك وفقا لما يلي :

(Article R931-2Modifié par Décret n°2017-493 du 6 avril 2017 –art.5)

« Les parties intéressées peuvent demander au Conseil d'État de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution d'une de ses décisions ou d'une

⁴⁰ Jean-Louis Dewost , « L'exécution des décisions du juge administratif ».

décision d'une juridiction administrative spéciale, en assortissant le cas échéant ces prescriptions d'une astreinte.

La demande ne peut être présentée, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, qu'après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle dont l'exécution est poursuivie.

Toutefois:

1- Si la décision juridictionnelle a ordonné une mesure d'urgence, la demande peut être présentée sans délai ;

2- Si la décision juridictionnelle a fixé à l'administration un délai pour prendre les mesures d'exécution prescrites, la demande ne peut être présentée qu'à l'expiration de ce délai ».

(Article R931-3 Modifié par Décret n°2017-493 du 6 avril 2017 – art. 6)

« Les demandes présentées sur le fondement de l'article R. 931-2 ou renvoyées au Conseil d'État par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel en application de l'article L. 911-4 sont enregistrées par la section du rapport et des études. Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel ne peut renvoyer au Conseil d'État une demande pour laquelle une procédure juridictionnelle a été ouverte en application de l'article R. 921-6.

Le président de la section du rapport et des études désigne un rapporteur au sein de cette section. Celui-ci peut accomplir toutes diligences pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande ».

يتبين من ذلك , بأن الجهة المخولة تقديم المساعدة لتنفيذ القرارات القضائية المشار إليها هي قسم التقارير والدراسات في مجلس الدولة , من دون أن يتطلب ذلك الإستعانة بأحد المحامين في هذا الخصوص.

ويقدم الطلب المذكور مبدئياً بعد انقضاء مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغ القرار القضائي المدلى بعدم تنفيذه بغض النظر عن المحكمة المقدم أمامها. ولكن المهلة المشار إليها تحتل استثنائين: فمن جهة أولى يمكن تقديم الطلب فوراً دون انتظار انقضاء المهلة المشار إليها فيما خص القرارات القضائية المتخذة في نطاق قضاء العجلة أو عندما تعلن الإدارة دون أي لبس عن رفضها التنفيذ , ومن جهة أخرى عندما يتضمن القرار القضائي مهلة (أقل أو أكثر من ثلاثة أشهر) يتوجب على الإدارة أن تنفذ خلالها عندها لا يمكن مراجعة قسم التقارير والدراسات إلا بعد انقضاء هذه المهلة.

ويتبين بأن الإجراءات المعتمدة في فرنسا في سبيل تنفيذ القرارات القضائية تمر بمرحلتين إدارية وقضائية . بحيث يمكن لرئيس قسم التقارير والدراسات في هذه المرحلة الإدارية التي نحن في صدددها أن يعين مقررًا يتولى التحقيق وإتخاذ كافة التدابير المناسبة لتأمين تنفيذ القرارات القضائية مستعملاً كافة الوسائل الحبية لحث الإدارة على التنفيذ فهو يطلب منها توضيح موقفها بكافة الطرق المناسبة إن عن طريق المراسلة أو هاتفياً أو عبر عقد لقاءات مع المسؤولين فيها لبيان أسباب التأخر في التنفيذ والإجراءات المتخذة من قبلهم لمباشرة التنفيذ واستكمالها ضمن مهل يحددها, ويقوم المقرر بتحديد نطاق القرار القضائي المطلوب تنفيذه وتقدير موقف الإدارة وتحليل كافة الظروف والصعوبات المرتبطة بالتنفيذ على ضوء ما يردده من إيضاحات في هذا الخصوص ويضع اقتراحاته في هذا الصدد التي تتم المداولة بها من قبل قسم التقارير والدراسات وإتخاذ القرار المناسب في شأنها .

ويتخذ القسم قراره إما بحفظ الملف مع العلم أن هذا القرار لا يكون قابلاً للطعن⁴¹ أو بالحفظ تحت شرط أن يصار إلى التنفيذ ضمن مهلة معقولة أو بإبلاغ رئيس قسم المنازعات القضائية في مجلس الدولة بالصعوبات المرافقة لتنفيذ القرار والطلب منه مباشرة الإجراءات القضائية لحمل الإدارة على التنفيذ تحت وطأة فرض الغرامة الإكراهية عليها عفاً⁴² لحملها على التنفيذ .

ويلاحظ أن قسماً كبيراً من القرارات القضائية يتم تنفيذها عن طريق هذه الوسيلة الحبية من دون الحاجة إلى فرض الغرامة الإكراهية, ومع ذلك يبقى قسم آخر يستوجب التنفيذ كلياً أو

⁴¹ CE, 29/12/2000, Colombeau, Rec., p. 1141.

⁴² Voir Article R. 931-6 CJA en ce qui concerne la procédure d'astreinte d'office .

جزئيا أو يتبين أنه منفذ بطريقة غير صحيحة مما يستدعي اللجوء الى اتخاذ التدابير المناسبة كإدراج القضية ضمن التقرير السنوي الصادر عن مجلس الدولة للضغط على الإدارة وحملها على التنفيذ وإلا استدعى الأمر مباشرة الإجراءات القضائية بحق الإدارة عفوا أو بناء على طلب من أصحاب الشأن لحملها على التنفيذ.

ونشير الى أن مرحلة الإجراءات القضائية تبدأ عند توافر إحدى الحالات التالية⁴³ :

- طلب رئيس قسم التقارير والدراسات من رئيس قسم المنازعات القضائية مباشرة الإجراءات القضائية لحمل الإدارة على التنفيذ .
- إعتراض أصحاب الشأن على قرار الحفظ ضمن مهلة شهر من تاريخ إبلاغه .
- إنقضاء مهلة ستة أشهر على تسجيل الطلب في قلم قسم التقارير والدراسات من دون أن يصار الى اتخاذ القرار بالحفظ أو بإحالة الملف الى قسم المنازعات القضائية , إلا إذا ارتأى رئيس قسم التقارير والدراسات بأن المساعي المبذولة من قبله تسمح بالتنفيذ ضمن مهلة قصيرة , عندها يبلغ أصحاب الشأن بعدم مباشرة الإجراءات القضائية إلا بعد انقضاء مهلة أربعة أشهر إضافية.

ويتخذ رئيس قسم المنازعات القضائية قرارا لا يكون قابلا للطعن بمباشرة الإجراءات القضائية. ويتم في هذه المرحلة القضائية التحقيق في أسباب تأخر أو امتناع الإدارة عن التنفيذ وتقرير فرض الغرامات الإكراهية عليها عند اللزوم لحملها على التنفيذ وفقا لمنطوق القرار القضائي كما سبقت الإشارة الى ذلك في القسم الأول من هذا البحث .

⁴³ Voir Article R.931-4 CJA .

الفصل الثاني : الوسائل القضائية الأخرى لحمل الإدارة على التنفيذ :

تتنوع الوسائل القضائية التي من شأنها إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية كاللجوء الى وسيلة الأمر بالدفع أي الدفع القسري , أو حتى ترتيب مسؤولية الإدارة أو موظفيها الذين يمتنعون عن التنفيذ أمام الجهات القضائية المختصة.

الفقرة الأولى : الأمر بالدفع القسري 44 :

تتيح هذه الوسيلة الزجرية تأمين الدفع الفعلي للمبالغ المالية المحكوم بها على الإدارة في حال لم تبادر طوعا الى دفعها. وينحصر مجال تطبيقها في الحالة التي يحكم فيها على الإدارة بأن تدفع مبلغا من المال .

ويستوجب اللجوء الى هذا الإجراء الإستثنائي توافر الشرطين التاليين :

- أن يكون القرار القضائي المطلوب تنفيذه قد اكتسب الصفة القطعية (Définitif).
- كما ينبغي أن يحدد القرار القضائي المطلوب تنفيذه مقدار المبالغ المالية المحكوم بها على الإدارة من دون الحاجة الى الإستعانة بالإدارة أو القيام بأي تحقيق إضافي في هذا الخصوص.

والإدارة المحكوم عليها بدفع المبالغ المالية قد تكون تابعة للدولة أو إحدى الهيئات والمجالس المحلية المستقلة أو المؤسسات العامة على أنواعها .
وتتبع الإجراءات التالية فيما خص الدولة : في حال لم تبادر الدولة الى الدفع بعد انقضاء شهرين من تاريخ تبلغها صورة صالحة للتنفيذ عن القرار القضائي , يمكن للشخص المعني المستفيد أن يراجع المحتسب المركزي المختص طالبا إعطاء الأمر بالدفع وفقا لمنطوق القرار القضائي الحائز على الصيغة التنفيذية , وذلك بعد تقديمه المستندات اللازمة التي تثبت هويته الشخصية والمصرفية.

وتتبع الإجراءات ذاتها بالنسبة للمؤسسات العامة والمجالس والهيئات المحلية المستقلة مع الفارق أنه في حال لم يصر الى الدفع بعد انقضاء شهرين من تاريخ تبلغ صورة صالحة للتنفيذ عن القرار القضائي , يمكن في هذه الحالة ان تتم مراجعة المحافظ

⁴⁴ Voir l'article L911-1 CJA (Les dispositions du décret No 2008-479 du 20 mai 2008 sont applicables).

المختص فيما خص الهيئات والمجالس المحلية أو سلطات الوصاية المختصة فيما خص المؤسسات العامة للحصول على الأمر بدفع المبالغ المستحقة لأصحاب العلاقة بعد تقديمهم المستندات المثبتة لهويتهم الشخصية والمصرفية.

الفقرة الثانية : دور ديوان المحاسبة في إلزام الموظف بتنفيذ قرارات مجلس الشورى.

تفرض الغرامة الإكراهية على الإدارة التي تمتنع عن التنفيذ، أي على الشخص المعنوي العام وأمواله وليس على شخص الموظف وأمواله الخاصة. من هنا فإنها قد تبدو وسيلة غير فعّالة في بعض الأحيان لإكراه الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية إذا لم يصاحبها وسائل أخرى من شأنها إلزام الموظف التي يتولى الإدارة على تنفيذ هذه القرارات.

والغرامة الإكراهية عقوبة مالية تبعية يصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، وهي في المجال الإداري تفرض على أشخاص القانون العام في حال التأخر أو الإمتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري. ولكن الإدارة تبقى أحياناً متمسكة بموقفها الرافض في تنفيذ أحكام القضاء وذلك برغم ما تمّ فرضه عليها من غرامات إكراهية، كما أنها في أحيانٍ أخرى تقدم على التنفيذ مرغمّة ولكن بعد إنقضاء فترة من الزمن قد تطول وبعد تكبيد خزينة الدولة خسارة مالية متمثلة بقيمة الغرامة الإكراهية التي تمّ الحكم بها عليها.

هنا يُثار التساؤل التالي: من يكون مسؤولاً عن هذا الضرر أو الخسارة اللاحقة بالأموال العمومية؟

في فرنسا , أجازت المادة السادسة من قانون ٨٠/٥٣٩ تاريخ ١٦/٧/١٩٨٠ للدائن أن يتقدّم بشكوى على الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ حكم قضائي أمام محكمة التأديب المالي المنشأة بموجب القانون رقم ٤٨٤/١٤٨، ولكي يحال الموظف أمام المحكمة المذكورة يجب أن يكون قد إمتنع عن تنفيذ حكم قضائي وأن يتمّ الحكم على الدولة بغرامة مالية نتيجة لهذا الإمتناع، ويحكم على الموظف الممتنع عن التنفيذ، وفقاً للشروط المبينة آنفاً، بدفع مبلغ يصل في حدّه الأعلى الى قيمة الراتب السنوي المستحق للموظف بتاريخ تنفيذ الحكم القضائي.

وقد رتب القانون اللبناني من جهته المسؤولية على الموظف الذي يعرقل تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة إذ نصّت المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة بعد تعديلها بموجب القانون رقم ٩٣/٢٥٩ تاريخ ١٠/٦/١٩٩٣، على أن " أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الادارية أن تنقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام.

على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة اكرائية يقدرها مجلس شورى الدولة وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.

كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر".

ويتبين مما ورد في نص الفقرة الثالثة من هذه المادة أن نطاق تطبيقها لجهة تحديد الجهات المسؤولة يتوسع ليشمل كل موظف (بالمعنى الواسع الذي يشمل الموظف أو المستخدم الفعلي أو العرضي وبغض النظر عن الوضع الوظيفي وفيما إذا كان معيناً بصورة قانونية أو غير قانونية أو مكلفاً أو متعاقدًا أو حتى منتخباً) يقوم باستعمال سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي الصادر عن مجلس شورى الدولة. فكل موظف وفقاً لما له من إختصاص وظيفي أو سلطة ممنوحة له أو حتى نفوذ يقوم بصورة شخصية مباشرة أو غير مباشرة وبالواسطة بأفعال أو تصرفات قانونية إيجابية أو سلبية من شأنها تأخير أو وضع العراقيل المادية أو المالية أو القانونية أمام تنفيذ القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة يغرم أمام ديوان المحاسبة وفقاً للمادة المشار إليها بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر، مع الإشارة الى أن إدانة الموظف أمام ديوان المحاسبة تستوجب مباشرة الإجراءات القضائية بحقه والتحقيق معه من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة للوقوف على أسباب الإمتناع أو التأخر في التنفيذ قبل أن يصار الى الإدعاء عليه أمام ديوان المحاسبة، وهي لا تشترط صدور الحكم بالغرامة الإكراهية كما هو الحال في فرنسا.

وهذه بعض الأمثلة عن بعض الحالات التي عُرضت أمام ديوان المحاسبة في لبنان:

١- قُدمت شكوى الى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بوجه مدير عام مؤسسة عامة بموضوع مخالفة أحكام المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة والمادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة. ذلك أنه وبعد محاولات عدة قامت بها المستدعية لإبلاغ مدير عام المؤسسة الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة الذي قضى بإلزام المصلحة بدفع مبلغ خمسة وسبعون مليون ل.ل. مع فائدة مقدارها ستة بالمئة إعتباراً من تاريخ صدور القرار وحتى تمام الدفع، لم يتم إتخاذ أي تدبير أو قرار من جانب المؤسسة العامة لتنفيذ الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة. وقد وجهت النيابة العامة لدى الديوان كتاباً الى جانب مدير عام المؤسسة اعتبرت فيه أن الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة بات حكماً مبرماً يتمتع بقوة القضية المحكمة وواجب التنفيذ على الجميع. وإن عدم تنفيذه يؤدي الى الحاق الضرر والخسارة بأموال المؤسسة العامة والى مضاعفة المبالغ المحددة في ذلك الحكم بداعي الفائدة المحكوم بها للمستدعية، ما يعني تكبيد المؤسسة خسارة مالية إضافية هي بغنى عنها، بالإضافة الى مخالفة أحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس الشورى مع ما يستتبعه ذلك من إجراءات يمكن أن يتخذها ديوان المحاسبة بحق المسؤولين في المؤسسة الذين يقومون بإعاقة أو تأخير تنفيذ القرار القضائي المذكور.

وطلبت النيابة العامة بالنتيجة إفادتها عن أسباب التأخير في تنفيذ القرار المذكور وايداعها جميع المعلومات والمستندات مع بيان التدابير المتخذة سعياً لتنفيذ مضمون القرار المذكور. وتجدر الملاحظة الى أن النيابة العامة لدى الديوان تحركت بمعزل عن صدور أي قرار من قبل مجلس الشورى بفرض الغرامة الإكراهية.

٢- وفي قضية أخرى تبين لديوان المحاسبة من خلال رقابته على عقد مصالحة أن أحد الضباط تقدم بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة سجلت بالرقم ٩١/٤١٣٣ تاريخ ١٩٩٠/١٠/٢٥ يطلب بموجبها إتخاذ القرار بترقيته من رتبة عقيد الى رتبة عميد في قوى الأمن الداخلي. وقد أصدر مجلس شورى الدولة القرار رقم ١٢٧ تاريخ ١٩٩٣/٣/٢٩ الذي قضى بإبطال كتاب المدير العام لقوى الأمن الداخلي المؤرخ في ١٩٩٠/٨/٢٨ وبإفادة العقيد المتقاعد من الترقية الى رتبة عميد.

وقد تمنعت الإدارة عن تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٢٧ بحجة أن هذا القرار لم يقض بحتمية الترقية وأن المجلس أعلن عدم إختصاصه لإصدار الأوامر والتعليمات للإدارة

وأن مجلس قيادة قوى الأمن الداخلي قد درس أوضاع المستدعي وقرّر بما له من سلطة استثنائية عدم الموافقة على الترقية.

وقد تقدم العقيد المتقاعد أيضاً بمراجعة تحمل الرقم ٩٤/٥٨٦٤ تاريخ ١٩٩٤/٤/٢٧ يطلب فيها فرض غرامة إكراهية على الدولة قدرها مائة ألف ل.ل. عن كل يوم تأخير في تنفيذ القرار رقم ١٢٧ الصادر عن مجلس شورى الدولة في ١٩٩٣/٣/٢٩. فأصدر مجلس الشورى القرار رقم ٩٥/٥١٧-٩٦ تاريخ ١٩٩٦/٥/٧ الذي قضى بقبول المراجعة في الأساس وإلزام الدولة بمبلغ قدره خمسون ألف ل.ل. عن كل يوم تأخير تنفيذاً للقرار رقم ١٢٧ المذكور أعلاه على أن تسري اعتباراً من ١٩٩٣/١١/٣٠ وحتى التنفيذ الفعلي لمضمون القرار الذي تمّ في ١٩٩٦/٤/١.

وإن عدم تنفيذ القرار رقم ١٢٧ والتأخير في تنفيذ القرار رقم ٩٥/٥١٧-٩٦ من قبل الإدارة المعنية (المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي) أدى الى ترتب مبالغ مالية لصالح العقيد المتقاعد، لذلك جرى تنظيم عقد مصالحة بين الدولة اللبنانية ممثلة بشخص وزير الداخلية والعميد المتقاعد بقيمة /١٨,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. وذلك بعد استطلاع رأي هيئة القضايا وهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل. وقد قامت النيابة العامة لدى الديوان بتوجيه كتاب الى المدير العام لقوى الأمن الداخلي اعتبرت فيه إن عدم تنفيذ الإدارة لأحكام مجلس شورى الدولة يؤدي حتماً الى دفع مبالغ كبيرة بمثابة غرامات إكراهية عملاً بنص المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة، مما يرهق خزينة الدولة ويلحق الضرر بها (١٨,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. في الحالة الحاضرة). وطلبت بموجب كتابها إفادتها عن أسباب التأخير في تنفيذ القرارات المذكورة وأسماء الموظفين المسؤولين عن ذلك. وقد ادعت النيابة العامة أمام ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٩.

٣- وفي قضية ثالثة، صدر عن ديوان المحاسبة القرار رقم ٦٤/ر.ق. نهائي تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٠ بناء على كتاب النيابة العامة لديه الذي طلبت بموجبه إعادة النظر بالقرار رقم ٥٧ الصادر عن ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٥ وتطبيق المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة بحق رئيس البلدية وتغريمه بما يوازي التعويضات التي يتقاضاها عن ستة أشهر كاملة لعدم تنفيذه قراراً مبرماً صادراً عن مجلس شورى الدولة.

وقد جرى إستيضاح أمين السجل العقاري عن سبب عدم تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة لجهة إعتبار المستدعي مرخصاً له حكماً، فأبرز القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة رقم

٥٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٧ الذي غرم البلدية بمبلغ ثلاثة ملايين ليرة لبنانية شهرياً بسبب عدم تنفيذها قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٢/١٧٤ وأنه يتوجب على البلدية إعطاء المستدعي رخصة اشغال لأن اعتباره مرخصاً له حكماً لا يعني الاستغناء عن رخصة الاشغال بل جعل البلدية في موقع لا يسمح لها بمناقشة الشروط الفنية أو مطابقة البناء لرخص البناء على أن تبقى ملزمة بإعطاء الرخصة على مسؤولية المستدعي. وقد قضى مجلس شورى الدولة بقبول طلب إعادة النظر المقدم من قبل النيابة العامة والرجوع عن القرار رقم ٢٠٠٤/٥٧ وإعتبار رئيس البلدية معيقاً ومؤخراً لتنفيذ قرار مبرم صادر عن مجلس شورى الدولة وتغريمه بما يعادل راتبه أو تعويضاته التي يتقاضاها من البلدية عن أربعة أشهر سناً للمادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة.

وتبقى الإشارة الى أنه إستناداً الى المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة فان كل موظف يمتنع عن تنفيذ حكم قضائي فهو يخضع لرقابة ديوان المحاسبة، باستثناء الوزراء الذين يخضعون للملاحقة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء استناداً للمادة ٧٧ من الدستور, وإن المخالفات التي يرتكبها الوزراء, ومنها عدم تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة , يحيط ديوان المحاسبة مجلس النواب علماً بها سناً للمادة ٦٤ من قانون تنظيمه، وذلك كي يبني على الشيء مقتضاه وقد يصل الأمر الى توجيه سؤال الى الوزير المعني وتحويله الى إستجواب أوحتى حجب الثقة عنه اذا ما إقتضى الأمر ذلك.

الفقرة الثالثة : مسؤولية الدولة وسائر الأشخاص العموميين عن عدم تنفيذ أحكام القضاء.

إن الإمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي يفسح المجال أمام صاحب العلاقة المتضرر للمطالبة بالتعويض، وهنا يثار التساؤل عن الجهة المسؤولة عن تعويض هذا الضرر: الإدارة التي إمتنعت عن التنفيذ أم الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ؟ وأيضا عن مدى إمكانية ملاحقة الموظف أمام القضاء المدني لمطالبته بالتعويض من أمواله الخاصة؟ .

وقد يكون الحكم المنوي تنفيذه صادرا بحق الإدارة التي تمتنع عن ذلك أوحثى أشخاص القانون الخاص فيما بينهم فتتلكأ الإدارة في تنفيذه وهي تملك القوة العامة حصرا مما يفسح المجال أمام المتضرر للمطالبة بالعتل والضرر في الحالتين .

وبالنسبة للحالة الأولى التي يكون فيها الحكم الذي لم يتم تنفيذه صادرا بحق الإدارة فإن موضوع إلزامها بالتنفيذ يصطدم بعقبات عديدة منها مبدأ إستقلال الإدارة عن القضاء وعدم إمكانية توجيه الأوامر إليها أو اللجوء الى التنفيذ الجبري أو الحجز في مواجتها.

ولا يبقى في هذا الخصوص عندما يستحيل التنفيذ العيني من وسيلة سوى الحصول على التنفيذ البدلي بإقرار مسؤوليتها وتحميلها عبء التعويض على المحكوم له المتضرر من موقفها السلبي . وقد استحوذت هذه المسألة على اهتمام الفقهاء بحيث اعتبر مفوض الحكومة Romieu في تعليقه على قرار Batta أن خرق القضية المقضية يشابه خرق القانون لأنها تعتبر الى جانب القانون والأعراف مصدرا من مصادر الشرعية.

« D'autre part et surtout cet arrêt assimile la violation de la chose jugée à la violation de la loi. La chose jugée devient ainsi à côté de la loi, des règlement, de la coutume ... une source de la légalité »⁴⁵

وهكذا يتبين أن الإجتهد استقر على أن مخالفة قوة القضية المقضية هي بمثابة مخالفة القانون وتعتبر من عيوب عدم المشروعية المؤدية الى الإبطال والتعويض على المتضرر .

كما أنه أخذ بمسؤولية الدولة وسائر الأشخاص المعنويين عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية , كون رفض التنفيذ من شأنه أن يؤلف خطأ مرفقيا من قبل السلطة العامة تسأل عنه.

⁴⁵ CE, Batta , 7/7/1904.6.Ap.59 concl. Romieu.

وبالنسبة للحالة الثانية المتعلقة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بين أشخاص القانون الخاص , فإنه من المعلوم بأن للفرد الحق في أن تسانده الإدارة بقوتها المسلحة لإكراه الخصم على تنفيذ الحكم القضائي الصادر لمصلحته. ويمكن للإدارة من دون أن يشكل ذلك خطأ من قبلها أن ترفض التنفيذ إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى اضطراب أمني أو تهديد السلم الأهلي .

ويحق للمحكوم له في هذه الحالة المطالبة بالعتل والضرر الناجم عن عدم التنفيذ , كونه يتحمل في سبيل الصالح العام , أعباء تفوق ما يفرض عادة على المواطن في الحياة الاجتماعية, والأساس الذي تبنى عليه مطالبته في هذا النظام من المسؤولية بدون خطأ هو مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة, كما في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم يقضي بطرد قبائل من البدو تشغل أراضي المستدعي⁴⁶, وإمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم بطرد أشخاص يشغلون أملاك المستدعي وبهدم الأبنية المشادة من قبلهم على تلك الأملاك⁴⁷ .

الفقرة الرابعة: المسؤولية الشخصية للموظف أمام المحاكم المدنية .

لقد أجمع غالبية الفقهاء في فرنسا على جواز مساءلة الموظف بصفته الشخصية أمام القضاء المدني وأشار الفقيه Hauriou بمناسبة تعليقه على قرار Delle Mannot بأننا انشغلنا أكثر من اللازم في بحث المسؤولية عن الخطأ المرفقي، دون أن نعطي الإهتمام الكافي للمسؤولية الشخصية للموظفين.

من جهته نادى العميد Duguít بالمسؤولية الشخصية للموظفين بإعتبارها الوسيلة الأخيرة لضمان تنفيذ الشيء المقضي به... فالموظف الذي يتجاهل حكم القاضي يتجاهل قانون المرفق العام نفسه ويرتكب بذلك خطأ شخصياً.

واعتبر العلامة Jez أن الموظفين الذين يقع على عاتقهم تنفيذ الشيء المقضي به ويرفضون دون سبب مشروع القيام به يرتكبون خطأ شخصياً يرتب مسؤوليتهم.

⁴⁶ CE, 30/11/1923, Couitéas, Rec., p.789 G.A. N0 45.

⁴⁷ شوري لبنان , مجلس القضايا , 1964/3/17 , هنري فرعون ورفاقه , المجموعة الإدارية 1964, ص. 110 .

غير أن ذلك لم يلق تجاوبا كليا لدى القضاء الفرنسي، بحيث أن الخطأ الشخصي يأخذ مفهوماً ضيقاً للغاية كما أنه من ناحية الواقع يندر في فرنسا أن يكون رفض تنفيذ الشيء المقضي به من عمل أو إرادة موظف مدفوعاً بعوامل أنانية أو محض شخصية.

وقد رفض الإجتهد بداية الإقرار بالمسؤولية الشخصية لعمال الإدارة (Agents Publics) عندما يمتنعون عن تنفيذ الأحكام القضائية، وقد أشار العميد Vedel الى أن المبدأ الأساسي في قانوننا العام أن الخطأ الناجم عن سوء إدارة الموظف يمكن أن يؤدي الى مسؤوليته الشخصية إذا كان الخطأ جسيماً، إلا أن عدم تنفيذ القرار القضائي لم يكن يأخذ صفة الخطأ الجسيم. ولكن العلاج الأخير " Ultimo ratio " في الحالات الأكثر جساماً وفي سبيل المحافظة على قوة القانون، يكمن في تهديد الموظف العام المستهتر أو المعاند بجزاء مقابل جريمته عن طريق اللجوء الى المحكمة العادية اي القضاء المدني بحيث يمثل أمامها مجرداً من حصانته أو إمتيازاته الوظيفية.

ولكن بالرغم من ندرة الحالات التي يتم فيها مساءلة الموظف أمام القضاء المدني فإن هذه الإمكانية تبقى قائمة نظرياً. ويعود الإختصاص في هذا المجال الى القضاء العدلي استناداً الى القواعد العامة في المسؤولية المدنية التي بموجبها يكون القضاء العدلي صاحب الإختصاص الأصلي للنظر بطلبات التعويض عن الأخطاء الشخصية التي ينجم عنها ضرر للغير.

واستقر الإجتهد على تحميل الإدارة كشخص معنوي عام المسؤولية أيضاً وبالتضامن مع الموظف باعتبارها أكثر ملاءمة منه ، ويمكن أن يصار الى تحميلها كامل التعويض المستحق للمتضرر وفي هذه الحالة يمكنها أن ترجع الى الموظف لمطالبته بالدفع في حدود ما نسب اليه من خطأ.

الفقرة الخامسة: المسؤولية الجزائية.

ويطرح في هذا الخصوص التساؤل التالي : هل يمكن إدانة الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي ومعاقبته بعقوبة جزائية ؟ وهل يعتبر مجرد الإمتناع عن تنفيذ حكم قضائي جريمة يعاقب عليها القانون؟

لا يوجد في القانون الفرنسي نص يتطرق الى هذه المسألة بشكل مباشر ، وإن كانت توجد بعض النصوص التي يمكن الركون اليها بصورة غير مباشرة، ومنها المادة ١٣٠ عقوبات فرنسي التي تعاقب بالحبس من شهر الى سنتين السلطة التي تتجاوز حدودها وتصدر أوامر أو

موانع من أي نوع كانت للمحاكم، وأيضا المادة ١٣١ تعاقب بالغرامة كل موظف إداري يتعدى على إختصاصات السلطة القضائية.

وبسبب عدم صراحة هذه النصوص وغموضها إمتنع القاضي الجزائي الفرنسي عن تطبيقها، استناداً الى مبدأ ان الشك يفسر لصالح المتهم.

أما في لبنان، فقد نصّت المادة ٣٧١ من قانون العقوبات: "كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه، مباشرة أو غير مباشرة، ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة، وجباية الرسوم أو الضرائب، أو تنفيذ قرار قضائي، أو مذكرة قضائية، أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر الى سنتين".

ولم يجر على حد علمنا تطبيق هذا النص بل بقي حبراً على ورق، مع أنه لو تم ذلك وبالحد الأدنى لانتفت الحاجة كلياً أو جزئياً الى اللجوء الى فرض الغرامة الإكراهية كوسيلة جبرية لتأمين تنفيذ القرارات القضائية .

خاتمة

بعد هذا الإستعراض السريع للوسائل المتاحة أمام أصحاب الحقوق للمطالبة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري لمصلحتهم والتي تتفاوت في طبيعتها ومدى فعاليتها , فإنه يبدو مفيدا التذكير بأن ثمة وسائل أخرى من شأنها المساهمة في تنفيذ القرارات القضائية عن طريق الضغط على المسؤولين الحكوميين ومساءلتهم عند اللزوم كإمكانية اللجوء وإن نظريا الى المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء بتهمة إخلال الوزير الممتنع عن التنفيذ بواجباته الوظيفية التي تفرض عليه احترام القوانين والأنظمة النافذة والإمتثال لأحكام القضاء المبرمة التي أصبحت عنوانا للحقيقة, وأيضا إمكانية اللجوء الى مجلس النواب لإستيضاح الوزير بصفته رأس الهرم الإداري في وزارته وتحويل السؤال الى استجواب عند اللزوم والذي يمكن ان يؤدي الى طرح الثقة به وبالحكومة إذا ما ارتأى مجلس النواب بصفته ممثلا للشعب أن عدم احترام المؤسسات وعلى رأسها السلطة القضائية قد بلغ حدا لم يعد من الممكن السكوت عنه وأصبح الموضوع "تمردا على الشرعية" يطال بمفاعيله دولة القانون والمؤسسات ومبدأ توازن السلطات وتعاونها ووجود السلطة القضائية بحد ذاتها كضامنة لحقوق الأفراد وحررياتهم والتي كفل الدستور استقلالها في تأدية مهامها وإصدار أحكامها بإسم الشعب اللبناني مصدر السلطات وصاحب السيادة الذي يعلو ولا يعلى عليه .

لائحة المصادر والمراجع

المراجع العربية

- عباس نصر الله ، الغرامة الإكراهية في التنازع الإداري ، الطبعة الأولى ٢٠٠١ ، منشورات مكتبة الإستقلال ، بيروت .
- حسين عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية، طبعة 1984.
- يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، طبعة ١٩٩٤ .
- جان باز ، الوسيط في القانون الإداري العام ، طبعة 1974.
- إدوار عيد ، القضاء الإداري ، الجزء الأول – أصول المحاكمات الإدارية ، مطبعة باخوس وشرتوني ، بيروت 1974 .
- سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، 1977 .
- جوزف رزق الله ، النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري ، صادر ناشرون ، الطبعة الأولى 2010 .
- جوزف رزق الله ، التمييز أمام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى 2018 .
- مجلة القضاء الإداري في لبنان .
- المجموعة الإدارية لجوزيف زين الشدياق .

Références françaises

- René Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 9ème édition 1995.
- René Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 5ème édition 1996.
- Josiane Tercinet, vers la fin de l'inexécution des décisions juridictionnelles par l'administration ? L'actualité juridique.1981. p3.
- Christophe Guettier, Injonction et astreinte J.C.A, Fasc. 1114, no 132.
- Pierre Bon, la loi de 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative, R.D.P. 1981 p. 5
- P. Delvolvé, l'exécution des décisions de justice contre l'administration, E.D.C.E. 1984-1985, No 35-36, p.111.
- G. Vedel, la République mande et ordonne, Le monde du 6 mai 1977.
- Jean Paul Costa, l'exécution des décisions juridictionnelles, R.A. 1999 Numéro spécial, p. 69.
- Roland Debbasch, Le juge administratif et l'injonction : la fin d'un tabou. J.C.P. No 3924.
- Esmein, l'origine et la logique de la jurisprudence en matière d'astreinte, Revue trimestrielle du droit civil 1903 p.5.

