جامعة عبد المالك السعدي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية – تطوان-

بحث لنيل الإجازة الأساسية

شعبة : القانون الخاص

إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة

إعداد الطالبين:

الاسم: إدريس الوزتيت CNE : S139280550

الاسم: يوسف حجي CNE : P145032400

تحت إشراف: الدكتورة زهيرة فونتير

السنة الجامعية : 2020/2019

كلمة شكر

نتقدم بخالص وأصدق العرفان

إلى أستاذتنا الجليلة

الدكتورة "زهيرة فونتير"

على هذا البحث الذي أغنته بتوجيهاتها

ونصائحها النيرة.

كما نشكرها على تضحياتها

بوقعها النفيس

لكي يتخذ هذا العمل مساره الصحيح.

.

الإهـــــداء

إلى من هن في القمة حبا بعد الله ورسوله ،إلى من تحت قدميهن نبع الجنان مهما ابتدعنا وصفا لن تنصفكن تعابير ولا كلمات، أنتن الحب والحنان، أنتن بحر يبعث فينا الأمل لنكون كما نطمح أن نكون، أمينا الغاليات!

إلى قدوتي في السخاء والكرم والعطاء صديقي الشدة قبل الرخاء معدني الرجولة والوفاء.

إلي عائلتينا الشرفاء وصديقاتها وأصدقائنا بدون استثناء،

و إلى رفقاء دربنا الذي أضاء بسهر الليالي نغني الرصيد حيث لا استغناء ولا احتكار.

وأساتذتنا الأخيار الكرام مجاري العلم والعلوم وكل من ساهم أو حفز أو دعا لنا بدعاء.

لكل هؤلاء الأفاضل الأحباب أهدى لسموكم وبكل تواضع هذا البحث سائلا العلي القدير أن ينال إعجابكم.

آمـــين يا ربّ العالميـــن

مقدمة:

شهد التاريخ بمقولة عمر بن الخطاب حينما قال " لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له " عدل في رسالته إلى أبي موسى الأشعري يوصيه في القضاء .والتي من الموجب تطبيقها على دولة الحق والقانون.

فإن مناط كل دعوى تطرق باب القضاء تهدف إلى إصدار أحكام وتنفيذها وليس إغناء القضاء [1]بنظريات واجتهادات .

فأوراق الحكم لا فائدة لها إلا إذا أخرجت لواقع التنفيذ وبعث الروح فيها لتصبح إجراء فعليا عمليا ملموسا يستفيد منه المعنى بالأمر ، لأن القضاء على يكون على ثلاث مراحل ، الثبوت ، الحكم والتنفيذ .

فنجاعة القضاء على مختلف الأنظمة والقوانين يقاس بمدى احترام وتنفيذ أحكامه .

وقد شكل القانون 41.90بعد صدوره قفزة نوعية من أجل ترسيخ مبادئ المشروعية وسيادة القانون ، حيث أصبح الأخير يمتد تطبيقه إضافة إلى الأشخاص العاديين على أشخاص القانون العام .

لذلك فاحترام الدولة لما يصدر عن السلطة القضائية من أحكام وقرارات ما هو إلى تحصيص حاصل عن احترامها للقانون وتعبير على تطور مؤسسة القضاء . فقد عرضت على رئيس وزراء بريطانيا "ونستون تشرشل "أيام الحرب العالمية الثانية قضية بحكم قضى بمنع تحليق الطائرات العسكرية أثناء انعقاد الجلسات نظرا للإزعاج الذي تسببه . فكان جوابه أن قال " لا بد من تنفيذ الحكم فإنه أهون أن يكتب التاريخ أن انجلترا هزمت في الحرب من[2] أن يكتب أنها امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي"

وبالرجوع إلى الفصل 126 من دستور المملكة المغربية لفاتح يوليوز 2011 نجده يقضي بأن [3]الأحكام القضائية ملزمة للجميع بدون استثناء

بالرغم من جعل تنفيذ الأحكام ملزمة للجميع حسب الفصل 126 من الدستور إلا أن الإدارة غالبا لا تقوم بالتنفيذ وإن انخفضت نسب الامتناع في السنوات الأخيرة .

وعلى خلاف مشرعنا المغربي الذي تساهل كثيرا في هذا الموضوع نجد دول تعاملت معه بنوع من الحزم والقساوة من [4]خلال تجريم هذا الامتناع في مواجهة الدولة وإداراتها كما هو الأمر في مصر في المادة 123 من قانون العقوبات .

---

[1] الحبيب العطشان ،عدم تنفيذ الأحكان من طرف لإدارة مجلة القضاء والقانون

[2] مصطفى التراب إشكالية التنفيذ ضد الإدارة ص 24

[3] الفصل 126 من الدستور الذي ينص على أن الأحكام القضائية النهائية ملزمة للجميع

[4] الفصل 123من قانون العقوبات المصري الذي يجرم من لا ينفذ الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة

وفي فرنسا حيث عالجت الظاهرة عبر ثلاث محاور بدءا بإحداث لجنة التقرير و الدراسات سنة 1963 التي أسندت لها مهمة النظر في تظلمات المواطنين من الصعوبات التي يصادفونها أثناء تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الدولة في مواجهة الإدارة ، مرورا بمرحلة 1973 إضافة لمرحلة 1980.

وإشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة ليست وليدة العهد بل لها تاريخ حافل ومنذ صدور القضاء الإداري حيز التنفيذ .

وتكمن أهمية هذا الموضوع بالنظر في كيفية معالجة المشرع لهذه الإشكالية وإلى مدى دستورية التنفيذ في مواجهة الإدارة الممتنعة .وأن هذه الظاهرة تجد متنفسا وأرضية خصبة في واقعنا العملي كيف لا و دعاوى ترفع للقضاء تعود بلا نفع ولا نفاذ لكلمته في إحقاق الحق للمتقاضين خصوصا الأشخاص الطبيعيين الذين تجدهم يعانون من امتياز الإدارة ضدهم .

وما دفعنا للخوض في موضوعنا هذا بيان الخلاف الواضح بين نص المادة 9من قانون المالية ونص الدستور في فصله 126 إذ يظهر لنا جليا عدم دستورية المادة 9 وضربها ضرب الحائط[5] للفصل 126 من الدستور وهو أسمى وثيقة فوق كل النصوص ، إضافة لعدة احترام الإدارة لقوة الأمر المقضي به.

الأمر الذي يجعل نتساءل : -الأسباب الكامنة وراء عدم تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة؟

وما صور هذا الامتناع والأساليب المعتمدة لامتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء ؟ وما الأساليب والضمانات الممكنة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة ؟

وللوقوف على حقيقة هذه الظاهرة سنعزم بحول الله إلى اعتماد التقسيم التالي ، في المبحث الأول سنتحدث عن أسباب و صور وأساليب امتناع الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء، بينما نعرج في الثاني إلى الوسائل والضمانات لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة.

[5] نص المادة 9 على أنه "يتعين على الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية.

في حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين، يتعين الأمر بصرفه داخل أجل أقصاه 90 يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه.

وإذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الأمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، على أن يقوم الآمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة وذلك في أجل أقصاه أربع سنوات وفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية."

المبحث الأول: الأسباب الكامنة لامتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهة الإدارة وصور وأساليبها في ذلك

يفترض امتداد مبدأ المشروعية في جميع المجالات وعلى اختلاف الأشخاص والمؤسسات والإدارات العامة الأمر الذي يحتم احترام القانون الذي يعلوا فوق الجميع، ومن صوره احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها ، كون الغاية من اللجوء إليه وطرق أبوابه هو تحقيق المصالح والوصول به إلى مرحلة تنفيذه وترجمته على أرض الواقع .إلا أن هذا الافتراض لمبدأ الشرعية لا يكاد ينعدم حينما يصطدم بكيان الإدارة بسموها وما يجمع في نواتها الصالح العام ، حيث نرى أن الأحكام القضائية الصادرة لصالحها تكون مشمولة بالتنفيذ، عكس ذلك حينما تصدر ضدها نجد الأمر يختلف إذ لا تطبق غالبا بداعي مبررات ومشاكل تؤدي بها للتأخر أو الامتناع عن التنفيذ لأسباب ذاتية تتعلق أساسا بالدوافع الشخصية والاعتبارات السياسية إضافة إلى صور تظهر فيها ممتنعة عن التنفيذ فضلا عن أساليب تنهجها في سبيل ذلك

المطلب الأول : أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها

تتعدد أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء التي تصدر ضدها لموضوعية تتمثل في المحافظة على النظام العام ونقص في الاعتمادات المالية وصعوبات قانونية، وأخرى ذاتية تتمثل لأسباب تعود لدوافع شخصية ومنها ترجع لاعتبارات سياسية .

الفقرة الأولى : الأسباب الموضوعية

يمكن إجمال هذه الأسباب في النظام العام والصعوبات المادية والقانونية :

أولا: أسباب تتعلق بالحفاظ على الأمن والنظام العام:

مبدئيا واجب الإشارة إلى أن مفهوم النظام العام واسع ونسبي يختلف من مكان لأخر ومن زمن لأخر، ومن مجتمع لأخر، ويعرف بأنه الأسلوب المستخدم في تنظيم الحياة الاجتماعية في المجتمع الواحد عن طريق فرض سلطة القانون التي تمنح الأفراد حقوقهم وتعرفهم بالواجبات القانونية الملزمة لهم .

وعلى اعتبار أن من أهم أسباب وجود الإدارة هو المحافظة على النظام العام، بصوره الثلاث) الصحة العامة، السكينة العامة والأمن العام) فإذا كان تنفيذ الحكم القضائي من شأنه المساس بالأمن العام ووقوع خلل بالمصالح الإدارية[6] والمرفق العام فإنه لا يتم تنفيذه.

[6] حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80 ،دار النشر المغربي الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2008 ،ص: 595

بعبارة أخرى فبالرغم من كون الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به تعتبر أصلا من أصول القانون وتهدف إلى تحقيق الطمأنينة العامة والاستقرار في الحقوق والروابط الاجتماعية والأمن القضائي، إلا أنه في حالة وجود ظروف معينة تستوجب الحفاظ على سلامة الدولة ومن شأن التنفيذ أن يعرض لنظام العام للاضطراب والتوتر فإن للسلطة التنفيذية حق تأخير أو تعطيل تنفيذ الحكم، وهنا يتم تقديم الصالح العام على الصالح الخاص.

وفي هذا الإطار نجد أن القضاء الإداري المغربي بدوره يتجه نحو التأكيد على تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية في حالات استثنائية، وقد عملت المحاكم الإدارية على تحديد هذه الحالات الاستثنائية في احتمال وقوع اضطرابات جماعية تهدد المجتمع وتشكل خطرا على الأمن والنظام العام. وما دام لفظ النظام العام يتميز بالعمومية والتجريد، فإنه يجب أن يحدد بدقة حتى لا تتخذه[7] الإدارة كحجة في كل مرة ارتأت التملص من تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها.

ففي العديد من الحالات نجد الإدارة تستعمل عبارة النظام العام وتتحجج بعدم تنفيذها للأحكام القضائية بالمصلحة العامة وضمان حسي سير المرفق العام، حيث أصبح من أهم المبررات لتملص الإدارة من التنفيذ ضدها .

وتجدر الإشارة إلى أنه وعلى اعتبار الدور الكبير الذي تلعبه الإدارة في المحافظة على النظام العام غير أنه يصعب إثبات مدى انحرافها وتجاوز سلطتها في القيام بذلك . ويريد المشرع تجاوز هذا الوضع من خلال تنصيصه في مشروع قانون المسطرة المدنية الذي سيتضمن بابا مستقلا يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية ضد أشخاص القانون العام، ويتضمن هذا المشروع مقتضيات جديدة ومهمة بعضها اجتهاد من واضعي هذا المشروع والآخر مأخوذ من الاجتهاد القضائي.

وهناك صعوبات قانونية أخرى تتمثل أساسا في صعوبة تفسيره الحكم القضائي أو فهم مقصودة، إلا أن هذه الصعوبة لا تعطي للإدارة الحق في التملص من التزاماتها بتنفيذ الحكم تنفيذا كاملا وصحيحا، لأنها تملك إمكانية اللجوء إلى الجهة القضائية المصدرة للحكم لتفسيرها عن كيفية تنفيذ أحكامها، حين يكون هناك ما يدعو للشك في تفسيرها.

وفي اعتقادنا المتواضع وللحد من عدم تنفيذ الأحكام القضائية، ينبغي أن يكون منطوق الحكم واضحا، لا يتحمل عدة تفسيرات من طرف الإدارة، وأن يعمل القاضي الإداري على تحديد كيفية تنفيذه وتعليله تعليلا سليما، حتى يسهل على الإدارة متابعة إجراءات تنفيذه من جهة ولا يتم فسح المجال للإدارة للامتناع عن التنفيذ لعلة وضوح منطوق الحكم أو صعوبة تفسيره من جهة ثانية.

[7] حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة.

وإذا كانت هذه الصعوبات المادية والقانونية تحول دون تنفيذ الأحكام الإدارية أو تكون سببا في تأخير تنفيذها فإن هناك حالات أخرى من امتناع الإدارة عن تنفيذ للأحكام الصادرة ضدها، لكن هذه المرة سببها راجع إلى تقاعس الإدارة وتعنتها اعتقادا منها أن إقدامها على تنفيذ الأحكام هو بمثابة ضعف، وضرب في العمق لامتيازاتها واستقلاليتها تجاه القضاء.

ثانيا :نقص الاعتمادات المالية

يتعلق أساسا بمبدأ سنوية الميزانية المعمول به في المغرب، ومعناه أنه ميزانية المؤسسات الإدارية يتم تخصيصها سنويا، وبالتالي فإنه عند صدور حكم يقضي على الإدارة بأداء مبلغ مالي فإن تنفيذ هذا الحكم يصطدم بغياب اعتمادات مخصصة لهذا الغرض داخل الميزانية، ويتم تبعا لذلك انتظار برمجة الاعتمادات المناسبة خلال السنة المالية الموالية، باستثناء بعض المؤسسات القليلة التي تنهج سياسة استباقية وتعمل على برمجة الاعتمادات في الباب المخصصة بميزانيتها السنوية لتنفيذ الأحكام القضائية وذلك بشكل مسبق.

عموما إن فلسفة إعداد الميزانية تفرض توقع النفقات، وبالتالي فالإدارة العمومية ينبغي أن تقوم بتنظيم الميزانية السنوية بناء على دراسة ما ستسفر عنه أحكام القضاء من مبالغ مالية، أي إعداد دراسات توقعية بشكل سنوي تأخذ بعين الاعتبار عدد الأحكام النهائية الصادرة، بالإضافة إلى توقع الأحكام التي ستصدر وحجم المبالغ المحكوم بها من أجل تدبير تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

فالمشرع الفرنسي مثلا لحل هذا الإشكال، تدخل بإصدار القانون 539.80 الذي يلزم الإدارة بتوفير الاعتماد من أجل تنفيذ الحكم القضائي في أجل محدد أقصاه 4 أشهر من الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به.

ففي كثير من الحالات التي تكون[8] فيها أحكام قضائية تتعلق بالتعويض أو فرض غرامة مالية تختبئ الإدارة وراء انعدام أو قلة الموارد المالية الكفيلة بتنفيذ الحكم القضائي. ولا بد من الإشارة إلى أن هذا المبرر المتمثل في نقص الاعتمادات المالية اعتبره جانب من القضاء بأنه شطط في استعمال السلطة ويستوجب التعويض بالإضافة إلى أن الدولة يفترض فيها ملأة الذمة.

وهذا ما يحاول المشرع تجاوزه من خلال مشروع قانون المسطرة المدنية الذي ينص فيه[9] بشكل صريح على إلزامية الإدارة بضرورة هذه الاعتمادات وتنفيذ الحكم داخل أجل 6 أشهر من تاريخ المصادقة على الميزانية في السنة الموالية

[8] حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص 20

[9] حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80 ،دار النشر المغربي الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2008 ،ص: 59

ثالثا: الصعوبات القانونية

القضاء الإداري يصدر أحكاما ضد الإدارة إما بإلغاء قراراتها غير المشروعة أو الحكم عليها بالتعويض، إلا أنه لا يتوفر على سلطة حقيقية لإجبارها على التنفيذ، لعدم توفره على الوسائل القانونية والمادية للقيام بذلك.

وتتمثل الصعوبات القانونية في غياب مسطرة خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، فبالرجوع للقانون 90.41 المحدث الإدارية نجد أنه لم ينص على أية مسطرة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد هاته المحاكم الإدارية، حيث اكتفى في المادة 49 بالتنصيص على أن التنفيذ يتم بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم، والمادة 7 نصت على أنه تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المنصوص عليها في ق.م.م. ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

الفقرة الثانية : الأسباب الذاتية لامتناع الإدارة عن التنفيذ

بالإضافة إلى الأسباب الموضوعية السابقة، قد تتمسك الإدارة بأسباب خفية لتعطيل تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها أو في مواجهتها، وهذه الأسباب الحقيقية كثيرة ومتنوعة، وتعتر أسباب خفية لأنه لا يمكن للإدارة أن تتمسك بها صراحة ومن أهم هذه الأسباب وأكثرها حدوثا في الواقع العملي هناك الدوافع الشخصية والاعتبارات السياسية.

أولا: الدوافع الشخصية

هناك مجموعة من الممارسات والأفكار والمبادئ السلبية لدى بعض رجال الإدارة تؤثر بشكل واضح في عمل هذه الأخيرة، وفي بعض الأحيان تكون من الأسباب الأساسية لعدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن المحاكم الإدارية والحائز لقوة الشيء المقضي به بعض العقليات المتواجدة في الإدارة التي تعتبر أن أحكام القضاء هي مجرد توصيات ولا تكون ملزمة لها إلا إذا كان الحكم يصب في صالح الإدارة وليس ضدها، ويفسرون تعديل تنفيذ الأحكام القضائية بكونهم هم وحدهم العارفون بتقنيات الإدارة، على اعتبار أن القضاة لا يمكنهم معرفة مشاكلها الداخلية، وهذا كله يجعل رجل الإدارة المسؤول عن التنفيذ، يعتقد بأن التراجع عن قراره والخضوع للحكم القضائي الصادر في حق الإدارات سيكشف للمواطن عن سوء وسلبية تسييره الإداري مما يؤدي إلى فقدان الثقة في الإدارة هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك بعض الأفكار التي تعشش في رؤوس بعض المسؤولين الكبار بالإدارة تتمثل في أن الموظف أو المواطن الذي يقاضي الإدارة، إنما يقاضي المسؤول عن اتخاذ القرار وليس الإدارة، ويعتبر هذا الأمر خروجا عن القانون وفيه خطر يهدد الدولة والمجتمع، لأنه يؤدي إلى فقدان الثقة في الأحكام القضائية.

قد يخفي رجل الإدارة المسؤول عن التنفيذ دوافعه الشخصية وراء المفهوم المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار هذا المبدأ يحول دون إجبار الإدارة أو أعوانها المسؤولين عن الانصياع لتنفيذ أحكام القضاء، إلا

أن استقلال القضاء عن الإدارة لا يعني أن نتجاهل كل منهما [10]قرارات الآخر، لأن ذلك سيترتب عنه فوضى واضطراب في النظام العام.

وقد يبرر بعض رجال الإدارة عدم التنفيذ إلى مضمون الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية الذي يمنع على المحاكم عرقلة أعمال السلطة العمومية، وقد يتذرع في بعض الأحيان بتبريرات ذات طابع شكلي كوجود عيب في الشكل أو عدم الاختصاص، وذلك كلما رغب في التملص من تنفيذ لأحكام الإدارية الصادرة في حق الإدارة.

ثانيا: الاعتبارات السياسية

وبالإضافة إلى هذه الدوافع الشخصية للموقف المسؤول عن التنفيذ، هناك اعتبارات سياسية تساهم بدورها في عرقلة عملية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حق الإدارة.

خصوصا إذا علمنا أن أكثر الجهات امتناعا عن تنفيذ الأحكام القضائية هي الهيئات المحلية، حيث تكون المنازعات القضائية نتيجة لوجود خلافات شخصية أو حزبية مما يجعل عملية التنفيذ معقدة، حيث يكون التنفيذ منوطا بموظفين غير محايدين وحساسيتهم تجاه القانون أضعف، مما يؤدي إلى انتهاك مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وبالتالي يعمدون إلى وضع عقبات مادية وقانونية في [11]وجه تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة إدارتهم.

فكل هذه الأسباب الذاتية تظل أسبابا خفية تختلقها الإدارة لتبرير امتناعها عن التنفيذ، مما يصعب المهمة على القاضي الإداري الذي يجب عليه الوقوف على النوايا الخفية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ.

المطلب الثاني: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ

يتخذ امتناع الإدارة عن التنفيذ أو عدم احترام مبدأ قوة الشيء المقضي به عدة صور. بدءا بالتباطؤ في التنفيذ الفقرة الأولى) مرورا بتنفيذ الحكم تنفيذا ناقصا (الفقرة الثانية) نهاية بالرفض الصريح (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: التباطؤ في التنفيذ

يعد التباطؤ في التنفيذ أحد الصور الشائعة التي تلجأ إليها الإدارة عادة، ذلك لتعطيل مفعول الحكم الصادر ضدها وتجنب تنفيذه، كما أنها من الحالات التي يصعب من خلالها إثبات سوء نية الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة في المجال الإداري أو حتى تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الحكم؛ حيث أن الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة لا تحدد بوقت معين لتنفيذها، وإنما يكون ذلك راجع إلى جهة الإدارة ذاتها، فهي تملك سلطة تقديرية في هذا الشأن، غير أن هذه السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة بل يجب أن تكون المدة التي تتم فيها التنفيذ معقولة ومناسبة،

[10] حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص: 24

[11] حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص: 27

وتقدير ذلك عائد إلى رقابة القضاء الإداري. مما يجعل مهمة القاضي الإداري في مراقبة الإدارة وإلزامها بالتنفيذ [12]في الوقت المناسب أو حتى تحديده أمر صعب، لأن الإدارة دائما ما تعتبر أن التأخير له ما يبرره، ولعل عدم تحديد المدة المعقولة التي على الإدارة القيام داخلها بتنفيذ الحكم القضائي النهائي راجع إلى سببين:

الأول في عدم جواز التنفيذ الجبري ضد الإدارة، لكونها المتحكمة والمالكة لناصية التنفيذ الجبري.

الثاني، يتعلق بضرورة مراجعة جميع المراكز القانونية التي قد تترتب عن القرار الملغى، خاصة خلال الفترة الفاصلة بين صدوره وإلغائه، خصوصا اذا تعلق الأمر بتنفيذ أحكام الإلغاء وما تتطلبه من وقت لرد الحقوق[13] والمزايا التي يكون القرار الملغى قد مس بها، وهو نفس الشيء بالنسبة لأحكام القضاء الشامل، عندما يتعلق الأمر بمنح تعويض للمتضرر. حيث قد تتمسك الإدارة بمنحها الوقت للتنفيذ، لكونها لا تتوفر على اعتمادات مالية مخصصة للتنفيذ.

ولا يكفي في هذا المجال تحرير محضر الامتناع عن التنفيذ من طرف عون التنفيذ أو مأمور التنفيذ، حتى نقول أن الإدارة ممتنعة عن التنفيذ، بل لا بد من معرفة ما إذا كانت التصريحات الواردة على لسان الإدارة المنسوبة إليها تشير إلى امتناعها الصريح وغير المبرر في التنفيذ أم تتضمن إشارة إلى اتخاذها لإجراءات من الإجراءات التي تبرر إرجاء التنفيذ، لأن الجهة المخولة [14]بتكييف تصريحات الإدارة وإعطائها المدلول القانوني السليم هو القاضي وليس مأمور التنفيذ غير أنه أصبح في الآونة الأخيرة يعتد بمحضر الامتناع فقط الذي يحرره مأمور التنفيذ فقط دون التأكد من نوايا الإدارة.

حيث جاء في قرار محكمة النقض " لكن حيث إن الطلب كما هو واضح من أوراق الملف ومستنداته أنما يهدف إلى استصدار أمر الغرامة التهديدية التي لم يشترط لها الفصل 448 من ق.م.م سوى التأكد من الامتناع عن تنفيذ حكم قابل للتنفيذ سواء كان عدم التنفيذ كليا أو جزئيا ولم يقرن المقتضى القانوني المذكور الحكم بالغرامة من التأكد من نوايا المحكوم عليه وما إذا كان يتعمد الإضرار بخصمه أو كان عدم التنفيذ ناتجا عن أمور خارجة عن إرادته ". وما تجدر الإشارة إليه، أن القانون الفرنسي قد حمل مسؤولية التأخير في التنفيذ إلى الشخص المشرف على تسيير الإدارة التي تصدره ضدها الأحكام، ولذلك أعطى صلاحية لمجلس الدولة من [15] تحديد الغرامة التي تفرض على الشخص المعنوي العام الذي لا يحترم تنفيذ أحكام القضاء.

---

[12] حسن سعد عبدالواحد، "تنفيذ الأحكام الإدارية"، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، سنة 1984 ،ص/436/434

[13] حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص 31

[14] محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء الإداري، منشور بمجلة المحاكم الإدارية ، العدد الخامس-

إصدار خاص- يناير 2007 ،ص 197 .

[15] كريم الشكاري، تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية على ضوء مقتضيات الدستور المغربي الجديد، منشور بموقع العلوم القانونية، بتاريخ 15 marocdroit.com صباحا العاشرة الساعة على 25_12_2017

ثانيا: التنفيذ الناقص أو الجزئي

بمقتضى السلطة الممنوحة للإدارة فإنها قد تقوم بتنفيذ الحكم لكن ظاهرا فقط حتى لا تقع في التماطل أو التأخير جراء الضغوطات التي تمارس عليها. لكن هذا التنفيذ لا يكون بشكل حرفي لما جاء في مضمون الحكم، بل تقوم بتنفيذه تنفيذا ناقصا ومبتورا بما يتوافق مع رغبتها. لأنها استخدمت سلطتها في تنفيذ الحكم القضائي النهائي على غير ما جاء به الحكم، فكان ذلك مظهرا من المظاهر التي تلجأ إليها الإدارة.

فالواجب على الإدارة أن تنفذ الحكم تنفيذا صحيحا كاملا، مراعية في ذلك ما جاء في منطوقه، وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية. وعند لجوء الإدارة إلى هذه الصورة من صور الامتناع فإنها تتخذها بديلا للرفض الصريح أو التأخير في التنفيذ فتقوم بالتنفيذ الناقص لكي تتخلص من تبعات الحكم التي لا تتوافق مع إرادتها. والتنفيذ الناقص للأحكام القضائية من قبل الإدارة يظهر جليا من خلال إغفال الإدارة لبعض الآثار القانونية والمادية التي قد يرتبها الحكم عند تنفيذه مثلا، كالعمل على إعادة موظف اتخذ قرار العزل في حقه وتم إلغاءه بحكم قضائي إلى وظيفته أو منصب أقل، غير الذي كان يشغله في السابق، أو حرمانه من حقه في التعويض أو في الترقية. وهذا النوع من التنفيذ يعد بمثابة عقاب تمارسه الإدارة في حق المدعي الذي تجرأ وخاصمها أمام القضاء.

ثالثا: الرفض الصريح للتنفيذ

تعد هذه الصورة أقل الصور التي تلجا إليها الإدارة، لكونها غالبا ما تحاول تجنب المواجهة مع القضاء. كما أنها تتحاشى أن يقال عنها إنها إدارة غير ديمقراطية وغير متحضرة تخرق القانون بشكل علني، برفضها السافر لأحكام القضاء، حتى وإن لجأت الإدارة إلى هذه الصورة، فإنها تلجأ إليها دون إصدار قرار صريح بالرفض، لهذا نجد رفضها غالبا يتخذ شكل قرار سلبي، وفي حالة حدوثه، ليس أمام صاحب المصلحة في هذه الحالة إلا اللجوء إلى القضاء من جديد لإلغاء قرار الامتناع السلبي أو حتى طلب التعويض عن الضرر عند اللزوم.

كما أن الإدارة قد تمتنع عن تنفيذ الحكم حتى قبل صدوره كما حصل في قضية مطبعة طنجة ضد بلدية القصر الكبير، « بحيث تقدم المدعي بطلب يرمي إلى الحكم له بأداء دين ناتج عن عقد توريد أبرمه مع البلدية، ولما أمرت المحكمة بإجراء معاينة صحبة خبير، استمع المستشار المقرر إلى رئيس المجلس البلدي الذي صرح له بصفة واضحة بأن ما تم توريده إلى الجماعة كان بأمر من الرئيس السابق، وأن هذا الأخير هو الذي يجب مطالبته بالتعويض، وبأنه حتى في حالة الحكم على البلدية فإنه لن ينفذ ما قد يحكم به عليها، وذلك لأنه لم يكن هو رئيس البلدية وقت توريد السلعة المذكورة، مع أن هذا الرئيس لم ينازع في تسلم البلدية للسلعة موضوع الدين المتنازع بشأنه".

[15] marocdroit.com صباحا العاشرة الساعة على 25_12_2017

المطلب الثالث: الأساليب التي تعتمدها الإدارة للامتناع عن التنفيذ

يمكن للإدارة اللجوء إلى جميع الوسائل لتجنب تنفيذ أي حكم قضائي نهائي صادر في حقها، بحيث قد تلجأ أحيانا إلى إصدار قرار إداري فردي (الفقرة الأولى)، بل الأكثر من ذلك قد تعمد إلى إصدار قرار تنظيمي (الفقرة الثانية)

الفقرة الاولى: قرار إداري فردي

قد تتخذ الإدارة أسلوب القرار للامتناع عن التنفيذ في شكل قرار سلبي أو قرار إيجابي:

والقرار السلبي حسب حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط "هو الذي لا يتضمن القيام بأي إجراء تنفيذي فهو ينفذ بنفسه وينتج أثاره عند صدوره في الحال، وهو بذلك لا يتقيد بأجل الستين يوما للطعن بالإلغاء على اعتبار أنه قرار مستمر في أثاره، وأن الطعن فيه يظل مفتوحا طالما تستمر حالة الامتناع من جانب الإدارة المصدرة له سواء كان قرارا صريحا أو قرار ضمنيا بالرفض" القرار الضمني الصادر عن وزير العدل القاضي برفض إرجاع الطاعن لخطة العدالة يجعل هذا الرفض مستمرا في أثاره مما يظل الطعن فيه بالإلغاء مفتوحا وغير مقيد بأجل 60 يوم المحدد [16]لدعوى الإلغاء أما القرار الإداري الإيجابي فيظهر من خلال اتخاذ الإدارة لنفس مضمون القرار الملغى السابق لكن دون السقوط في العيوب التي أدت إلى إلغائه، وذلك لإضفاء نوع من المشروعية عليه، [17]وخاصة عند عدم احترام شكلية معينة في إصدار القرار ولعل امتناع الإدارة وتعنتها في الامتناع عن التنفيذ يبقي صاحب المصلحة في دوامة مفرغة وطويلة ومكلفة، وأن كان يحق له طلب التعويض عن الضرر بسبب تجاوز السلطة.

يعتبر حكم " فابريكي" من الأحكام الشهيرة التي تعبر بشكل واضح عن هذه الوضعية، إذ صدر قرار من مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار عزل السيد فابريكي من عمله كحارس في البلدية إلا أن العمدة امتنع عن التنفيذ بإصدار قرار صريح بعدم التنفيذ تحت طائلة استحالة إرجاع الموظف لحالته الأصلية، ليتولى بعد ذلك مجلس الدولة من جديد إلغاء القرار. وقد تكرر الأمر 7 مرات . وفي المغرب نعرض لقضية ابو القاسم العلوي التي استمرت من سنة 1965 إلى سنة 1981 ،الذي كان يعمل خليفة، فصدر قرار بعزله من عمله، فطعن فيه بالإلغاء، فأصدر المجلس الأعلى قرار بإلغائه، إلا أن وزير الداخلية امتنع عن تنفيذ الحكم. فطعن من جديد في قرار عدم تنفيذ الحكم، فصدر من جديد المجلس الأعلى قرار بإلغاء قرار وزير الداخلية، غير أن هذه الأخيرة امتنعت مرة أخرى عن تنفيذ الحكم الثاني، فتوجه في الأخير إلى المحكمة الإقليمية بالرباط مطالبا بالتعويض عما لحقه من أضرار، فصدر الحكم لصالحه.

[16] براهيم المنجي ص 410

[17] حسني سعد عبد الواحد ص354

الفقرة الثانية: قرار تنظيمي

يمكن أن نلمس هذا الأسلوب في رغبة الإدارة لتغيير قوانينها التنظيمية الداخلية، وذلك بما تتميز به من سلطة وامتياز في التنفيذ الجبري والمباشر لأعمالها الإدارية.

وهذا التغيير للقوانين الداخلية للإدارة ليس من أجل المصلحة العامة بل نوع من المناورة والتحايل الذي تنهجه الإدارة، حتى تتجنب تنفيذ الحكم القضائي المكتسب لقوة الشيء المقضي به. فمثلا قد تلجأ الإدارة إلى إضافة بعض الشروط الجديدة للولوج إلى إحدى الوظائف أو المباريات حتى تحرم المحكوم له من وظيفته بعلة عدم استيفاءه للشروط المنصوص عليها في نظامها الداخلي. ولعل تعنت الإدارة وامتناعها عن التنفيذ ستترتب عنه أثار سلبية ليس فقط على حساب المتضرر الذي تضيع حقوقه، بل أيضا على حساب العدالة التي تصبح أحكامها غير ذات معنى بسبب خرق مبدأ حجية الأمر المقضي به.

الفقرة الثالثة: القرار التشريعي

وهو إجراء بواسطته يستطيع المشرع أن يعيد إلى القرار المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني سواء بمنع القاضي من إلغائه أو بإلباسه ثوبا من الشرعية إن كان قد ألغي .

فالمشرع إما يتدخل ليضفي المشروعية على القرار الملغى وهذا الحل يمكن اتباعه بأحد الأسلوبين : إما سنه قانونا رجعيا يمحو به أساليب المخالفة من أساسها فيغدو القرار مطابقا للقانون الجديد الذي يعتبر كأنه كان موجودا منذ لحظة اتخاذ القرار، وإما يحل قانونا يمنحه أثرا رجعيا محل القرار غير المشروع ويتضمن نفس نصوصه.

والحالة الأخرى يتدخل فيها حيث يكتفي اعتبار القرار الملغى ساري المفعول وينتمي للنظام القانوني وينبغي أن يطبق.

المبحث الثاني: الوسائل والضمانات الممكنة لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة

إن هدف كل متقاضي من اللجوء للقضاء ليس هو الرغبة في صدور حكم قضائي لصالحه وفقط بل هو تنفيذ هذا الحكم القضائي والاستفادة الفعلية من منطوقه، إلا أنه وللأسباب التي أثرناها في المبحث السابق لطالما يواجه تنفيذ الأحكام القضائية خاصة في مواجهة الإدارة بعدة صعوبات وعراقيل، لكونها تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتهدف لحماية المصالح العامة التي تعود بالنفع على المجتمع ككل. الأمر الذي يؤدي إلى التضييق على الحقوق والحريات من جهة وكذا التنقيص من قيمة الأحكام القضائية والضرب في هيبة مرفق القضاء، وبالتالي تنصل دولة الحق والقانون من مسؤولياتها. ألا أنه ولمواجهة هذه الإشكالية تم ابتداع العديد من الحلول لهذه الظاهرة رغم نسبيتها وعدم قدرتها على تجاوز الإشكال بصفة مطلقة، إلا أنها تبقى ذات أثر ايجابي. حيث تم اللجوء من قبيل فرض

الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ وكذا [18] للعديد من الضمانات اللجوء إلى إمكانية الحجز على أموال الإدارة الممتنعة عن التنفيذ(المطلب الأول)، كما أنه ولتجاوز الفراغ التشريعي الذي كانت تعاني منه مسألة تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة عمل المشرع في إطار مسودة مشروع قانون المسطرة المدنية على تخصيص باب مستقل لتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة أشخاص القانون العام، كما عمدت الجهات المعنية على اللجوء لبعض الإجراءات البديلة والتي من شأنها التقليص من هذه الظاهرة والدفع بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة نحو الأمام(المطلب الثاني). وهو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: والوسائل القانونية والقضائية لجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها

بالرجوع للقانون المحدث للمحاكم الإدارية نجد أنه لا يتضمن أي إجراءات بخصوص تنفيذ إلا أن [19] الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، باستثناء المادة 49 التي تخص الجهة المكلفة بالتنفيذ المادة 7 من نفس القانون تحيلنا إلى قواعد المسطرة المدنية في كل ما يتعلق بالإجراءات أمام المحاكم الإدارية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك.

وبالتالي فإن القضاء غالبا ما يلجأ لقانون المسطرة المدنية خاصة الباب الثالث من القسم التاسع ، فيعمد إلى سلوك إجراءين هامين لجبر الإدارة على التنفيذ [20] منه والمتعلق بالتنفيذ الجبري للأحكام رغم الانتقادات الكثيرة التي وجهت لهاتين الوسيلتين نظرا لتنافيهما وخصوصيات المنفذ عليه والتي هي الإدارة. وهاتين الوسيلتين هما تقرير الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ(الفقرة الأولى) وكذا وسيلة الحجز على أموال الإدارة الممتنعة عن التنفيذ(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ.

يمكن تعريف الغرامة التهديدية بأنها وسيلة قانونية منحها المشرع بمقتضى المادة 448 من ق.م.مللدائن لتمكينه من الحصول على التنفيذ العيني متى كان الأمر يتعلق بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل لصيق بشخص

---

[18] الغرامة التهديدية والحجز فهناك بعض المساطر الأخرى التي يمكن للمحكوم لصالحهم سلوكها في مواجهة الإدارة الممتنعة 19 عن التنفيذ، إلا أنها تبقى حلول نسبية غير قادرة على جبر الإدارة الممتنعة عن الرضوخ للحكم المكتسب لقوة الأمر المقضي به، من هذه الحلول اللجوء لرفع دعوى الإلغاء في مواجهة قرار الإدارة بالامتناع عن التنفيذ داخل أجل 60 يوما قرارها بالامتناع، وتبث المحكمة في هذه الدعوى؛ إلا أنها كما قلنا حل نسبي فقط لأن الإدارة التي امتنعت عن الاستجابة للحكم الصادر في حقها أولا فمن البديهي أن تمتنع عن الاستجابة لقرار المحكمة بإلغاء قرارها بالامتناع. كما يمكن للمحكوم لصالحه سلوك دعوى التعويض ضد الإدارة لامتناعها عن التنفيذ أو تأخرها فيه أو لتنفيذها الناقص. وهذه الحلول هي التي كانت مخولة للمتضرر من امتناع الإدارة قبل اعتماد الغرامة التهديدية والحجز، وهي حلول كما أكد الدكتور آمال المشرفي تظهر مدى العجز الذي كان يعاني منه القضاء في إعطاء فعالية لأحكامه وقراراته المكتسبة لقوة الأمر المقضي به.

[19] تنص المادة 49 من القانون 90.41 على أنه: ""يتم التنفيذ بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم. ويمكن لمحكمة النقض أن تعهد بتنفيذ قراراتها إلى محكمة إدارية.""

[20] وذلك من الفصل 428 إلى الفصل 451 .

- تنص المادة 448 من ق.م.م "" إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل، أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره، وأخبر الرئيس الذي 22 يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم فيه. يمكن للمستفيد من الحكم أن يطلب علاوة على ذلك التعويض من المحكمة التي أصدرته.""

المنفذ عليه، ممكن وجائز قانونا وتلزم إرادته في تنفيذه ولا تسعف فيه إجراءات التنفيذ الأخرى. ومن خصائص الغرامة التهديدية؛ أنها تهديدية أولا وتحكمية ولا يقضى بها إلا بناء على طلب، وهي تنقلب في نهاية الأمر إلى تعويض يحدد تبعا لطبيعة الضرر [21] وأهميته ومداه الناتج عن الامتناع عن التنفيذ مع الأخذ بعين الاعتبار تعنت المدين، إلا أنه إذا كان تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة أشخاص القانون الخاص أمرا طبيعيا ولا خلاف فيه إذ تعتبر وسيلة فعالة لإجبار الشخص على تنفيذ الحكم الصادر في حقه. إلا أن تطبيقها يطرح العديد من الإشكالات خاصة أن الإدارة تحصل على ما لها من [22] على أشخاص القانون العام حقوق وتنفذ ما عليها من التزامات دون إكراه أو إجبار، كما أن طلب الغرامة التهديدية يتنافى ، ورغم ذلك فإن القضاء يسلك في إجباره الإدارة على التنفيذ [23] وقاعدة قاضي الإلغاء يقضي ولا يدير طريق الغرامة التهديدية. وكذا المغربي تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن [24]وقد أيد القضاء الفرنسي

ومنها الحكم الصادر [25] التنفيذ لعدم وجود ما يمنع من تطبيقها، وذلك بالعديد من القرارات والأحكام في قضية عبد القادر العاشيري ضد وزير التربية الوطنية، والذي جاء في 28 عن إدارية الرباط حيثياته: ""وحيث أن الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية الذي ينص على أن الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار المحكوم عليه على التنفيذ قد ورد ضمن الباب الثالث من القانون المذكور المتعلق بالقواعد العامة بشأن التنفيذ الجبري للأحكام.

وحيث إن المحاكم الإدارية تطبق القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك طبقا للمادة 7 من القانون رقم 90.41 .

---

[21] محمد قصري، تنفيذ الأحكام الإدارية "الغرامة التهديدية" "الحجز"، مرجع سابق، ص 60/59

[22] حددت المادة 451-24 من مسودة مشروع قانون المسطرة المدنية أشخاص القانون العام المقصودين في هذا الإطار في: الدولة وإداراتها والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية وهيئاتها

[23] حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص: 612 .

[24] نص المشرع الفرنسي صراحة على جواز الحكم بغرامة تهديدية ضد الإدارة عند عدم تنفيذها للأحكام بمقتضى القانون رقم 80.539 بتاريخ 16 يوليوز 1980 ،إلا أنه قبل صدور هذا القانون كان مجلس الدولة يقضي بعدم اختصاصه في تحديدها. وإذا حكمت إحدى المحاكم الإدارية فإنه كان يلغيها بلا رحمة، وذلك بحجة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، إذ كان يلجأ إلى أسلوب الالتزام التخييري الذي يقوم على تخيير الإدارة بالتنفيذ خلال فترة محددة أو دفع تعويض عن الضرر الناتج عن عدم التنفيذ. إلى أمن صدر قانون 1980 الذي سمح للقاضي الإداري بفرض الغرامة التهديدية.

حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص: 53 .

[25] حكم إدارية مكناس، ملف رقم 1/98/3 س، بتاريخ 1998/4/3 ،في قضية محمد عطاوي ضد الجماعة القروية بتونفيت، والذي جاء في أحد حيثياته: ""حيث اتضح أن الحكم موضوع التنفيذ يتمثل في إلغاء قرار العزل مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، لذلك فإن الأمر يتعلق بتنفيذ عيني يتمثل في التزام المحكوم عليه بإرجاع المدعي إلى الحالة التي كانت قبل الحكم بإلغاء قرار العزل.

حيث إنه بمقتضى الفصل 448 ق م م في فقرته الأولى، فإنه يحق لرئيس المحكمة أن يصدر أمرا بغرامة تهديدية يؤديها المحكوم عليه عن كل فترة يمتنع فيها عن التنفيذ.

حيث أنه لا شيء يمنع من إقرار الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة أو المسؤول الإداري نتيجة امتناعهما غير المبرر عن التنفيذ.....

حيث إنه في غياب أية وسيلة لإرغام المحكوم عليه على الرضوخ لمقتضيات الحكم وتنفيذه، فإننا نرى أن طلب تحديد الغرامة التهديدية في محله مما نرى معه الاستجابة للطلب."" أحمد بوعشيق، الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، الجزء الأول، سلسلة دلائل التيسير، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد .563 ص، 2004 ،16

وحيث لا يوجد نص قانوني يستثني الإدارة من فرض غرامة تهديدية عليها في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر في مواجهتها،..."" وبالتالي حكمت المحكمة بانعقاد اختصاصها نوعيا للبث في طلب المدعين بتقرير غرامة تهديدية على المدعى عليهم قصد إجبارهم على التنفيذ.

وقد استحسن بعض الفقه هذا التوجه، حيث اعتبر الدكتور آمال المشرفي في تعليق له على هذا الحكم؛ أن الغرامة التهديدية المحكوم بها في هذه القضية لضمان حق ملكية المدعين، تعد خطوة ايجابية كبيرة للتصدي لرفض الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، حيث أن القاضي الإداري أظهر استعدادا لمواجهة هذا الرفض المخل بمبدأ سيادة القانون، فلم يعد يكتفي كما كان يفعل من قبل، باعتبار عدم تنفيذ حكم حائز لقوة الشيء المقضي به، يشكل أساسا لدعوى الإلغاء ودعوى التعويض، مما يعد اعترافا صريحا بالعجز الذي كان يعاني منه لإعطاء فعالية لأحكامه وقراراته المختومة بالصيغة التنفيذية. فالغرض من لجوء المواطن للقضاء ليس هو إغناء الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، بل إن ذلك يكون من اجل استصدار حكم لصالحه يحمي حقوقه المعتدى عليها من طرف الإدارة، وهذه الحماية تبقى نظرية ما لم ينفذ هذا الحكم. وهذا ما بدأ القاضي الإداري يعمل به من خلال تقرير الغرامة التهديدية التي تبقى مبدئيا أكثر فعالية من الاقتصار على القول بأن [26]عدم التنفيذ يفتح حق التقاضي عن طريق الإلغاء والتعويض

ومن أجل استيعاب فكرة فرض الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن التنفيذ، فإنه يتعين علينا التطرق للتمييز الحاصل بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء في فرض هذه الغرامة وموقف محكمة النقض المغربية من ذلك(أولا)، كما يتعين علينا التطرق لإمكانية فرضها في مواجهة ممثل الشخص المعنوي شخصيا لرفضه التنفيذ والموقف القضائي العام من ذلك(ثانيا)، مع الإشارة للمستجدات التشريعية التي من المرتقب أن يأتي بها تعديل قانون المسطرة المدنية.

أولا: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في فرض الغرامة التهديدية

ما [27]ينبغي الإشارة إليه أن المجلس الأعلى سابقا –محكمة النقض حاليا- قد عرف تطورا في ما يتعلق بكيفية إعمال الغرامة التهديدية في مواجهة أشخاص القانون العام الممتنعة عن التنفيذ، حيث ميز في البداية بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وقرر عدم إمكانية إجبار الإدارة عن التنفيذ عن ، بالنظر لكونها دعوى عينية يتوقف طريق الغرامة التهديدية إلا عندما يتعلق الأمر بدعوى الإلغاء تنفيذها على تدخل من الإدارة المحكوم عليها. وهذا ما ترجم من خلال العديد من الأحكام والقرارات القضائية.

[26] آمال المشرفي، الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة ، تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 134 بتاريخ 6 مارس 1997 29 ورثة العشيري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23 أبريل-يونيو 1998 ،ص: 79

[27] محمد قصري، الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مرجع سابق، ص: 194

بتاريخ 2006/02/22 ،والذي أكد في إحدى حيثياته [28] ففي قرار صادر عن محكمة النقض على أنه: " حيث يحكم بالغرامة التهديدية المنصوص عليها في الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية المحتج بها في حالة ما إذا كان الأمر يتعلق بأداء التزام بعمل أو خالف الالتزام بالامتناع عن عمل، والحال أن الحكم المدعى الامتناع عن تنفيذه من قبل المستأنف عليها قضى بمبالغ مالية والتي تطبق بشأنها قواعد التنفيذ الجبري المنصوص عليها في الباب الثالث من القسم التاسع من قانون المسطرة المدنية إن كان هناك مجال لتطبيقها في مواجهتها، الشيء الذي يتعين معه التصريح بتأييد الأمر المستأنف." ، والذي جاء [29] وهو ما تم تبنيه في قرار حديث صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في حيثياته: ""وصح ما عاب المستأنف الحكم المستأنف بهذا الخصوص ذلك أن الغرامة التهديدية تندرج ضمن إجراءات التنفيذ الجبري للأحكام ويتجلى الهدف من الحكم بها في إجبار المحكوم عليه غلى تنفيذ الحكم الصادر ضده بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل في حالة رفضه وامتناعه الصريح عن التنفيذ طبقا لمقتضيات الفصل 448 من ق.م.م التي تنص على أنه: إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره، وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية... وحيث إنه بالرجوع إلى الحكم المحتج بالامتناع عن تنفيذ مقتضياته يتبين أنه إنما قضي بمبالغ مالية وهي غير مخاطبة بالمقتضى القانوني أعلاه، بل تطبق بشأنها قواعد التنفيذ الجبري المنصوص عليها في الباب الثالث القسم التاسع من قانون المسطرة المدنية إن كان مجال لتطبيقها...

وحيث إنه اعتبارا لما ذكر يبقى الحكم المستأنف فيما آل إليه من رفض غرامة تهديدية وبصرف النظر عن باقي وسائل الاستئناف المثارة قد جانب الصواب ويتعين لذلك التصريح بإلغائه والحكم تصدي ا برفض الطلب وإبقاء الصائر على رافعه."

وبالتالي يتضح أن هذا الاتجاه يؤكد على أن الغرامة التهديدية لا يمكن تقريرها في مواجهة الإدارة إلا بخصوص دعاوى الإلغاء؛ أي الدعاوى العينية التي يلزم تنفيذها تدخلا مباشرا من المحكوم عليه؛ أي تلك المتعلقة برفض تنفيذ حكم أو قرار يقضي بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، أما دعاوى التعويض فلا تسري عليها الغرامة التهديدية لإمكانية تطبيق باقي وسائل التنفيذ الجبري الأخرى.

إلا أن جانب آخر من القضاء تجاوز حرفية المادة 448 من ق.م.م وأقر بالغرامة التهديدية في كافة القضايا حتى ولو لم تكن تقضي بعمل أو الامتناع عن عمل، وذلك دون تمييز بين دعاوى الإلغاء ودعاوى التعويض، وهذا ما ذهب إليه رئيس المحكمة الإدارية بالرباط في أمره الصادر فيه جاء الذي 23/07/2008 [30]

"حيث تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة قانونية لإجبار المحكوم عليه على التنفيذ متى كان الأمر يتعلق بالقيام بعمل أو الامتناع عنه لصيق بشخص المنفذ عليه وتلزم إرادته في تنفيذه دون أن تُسعف فيه إجراءات التنفيذ

[28] قرار محكمة النقض عدد 149 ،الصادر بتاريخ 2006/02/22 ،ملف إداري عدد 2003/2/4/1/1609 ،أورده محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مرجع سابق، ص 195 .

[29] حكم إدارية مراكش عدد 1075 ،بتاريخ 2016/6/22 في الملف الإداري رقم 2016/7202/562 ،أورده محمد قصري، مرجع سابق، ص: 195

[30] ا لقضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مرجع سابق، ص:197

الجبري، وشرط في ذلك أن يكون التنفيذ ممكنا وجائزا وامتناع المنفذ عليه غير مبرر سواء يتعلق الأمر بحكم صادر في إطار دعوى الإلغاء أو القضاء الشامل مادام أن إمكانية التنفيذ الجبري غير ممكنة في حقه""

هذا الاتجاه حيث يؤكد على أن نفس المبررات التي تدعو إلى تحديد [31] وقد أيد بعض الفقه الغرامة في إطار القضاء الشامل المعتمدة من طرف محكمة النقض هي نفسها المتاحة لإعمالها في إطار قضاء الإلغاء وأنه لا داعي للتفرقة بين الدعويين فيما يخص تحديد الغرامة التهديدية مادام أن النتيجة واحدة وهي امتناع الإدارة عن التنفيذ، وتعلق التنفيذ بإرادتها المنفردة، ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات وما يستتبعه من استقلال الإدارة وعدم توجيه أوامر لها، لم يتخذ إلا ليضمن للموظفين العموميين حرية الحركة وليس عدم الالتزام بقوة الشيء المقضي به.

وعموما فقد عمل المشرع على تجاوز هذا التمييز من خلال تعديله للمادة 448 من قانون المسطرة المدنية من خلال مسودة المشروع الجديد الذي أكد على إمكانية فرض الغرامة التهديدية على الممتنع عن التنفيذ دون التمييز بين دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، وخول سلطة فرضها الذي تم تعيينه بمقتضى المادة 451-2 والذي يختص في إصدار الأوامر المتعلقة [32] لقاضي التنفيذبالتنفيذ وكذا الإشراف ومراقبة سائر إجراءات التنفيذ طبقا للمادة 451 -3 من مسودة المشروع.

ثانيا: إمكانية فرض الغرامة التهديدية في مواجهة الممتنع عن التنفيذ شخصيا.

لم يقف القضاء الإداري عن هذا الحد، بل استطاع فرض الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤول عن عدم تنفيذ الحكم القضائي، وأول مبادرة جريئة وشجاعة في هذا الشأن هي الحكم الصادر عن إدارية مكناس بتاريخ 3 أبريل 1998 في قضية العطاوي ضد رئيس جماعة تونفيت والذي يتعلق برفض رئيس المجلس تنفيذ حكم إلغاء قرار عزل السيد "محمد عطاوي" من وظيفة جماعية، ومن التخلي عن القرار الملغى، وإرجاع الطاعن إلى وظيفته وتسوية وضعيته الإدارية، وبالتالي تم فرض الغرامة التهديدية ضد رئيس الجماعة شخصيا لكونه ساهم في عرقلة التنفيذ [33]معتمدا على فكرة المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ.

وتواترت بعدها الأوامر عن المحاكم الإدارية والتي تحكم فيها بالغرامة التهديدية الشخصية في مواجهة الآمرين بالصرف في الإدارة من وزراء ورؤساء جماعات ترابية، ومن أمثلتها الأمر عدد 2251 الصادر ضد السيد الحسين الوردي وزير الصحة بتاريخ 2015/9/1 ،وكذا الأمر عدد 2165 الصادر بتاريخ 2015/8/11 ضد السيد فتح الله ولعلو رئيس المجلس الجماعي للرباط، وكذا الأمر عدد 3262 الصادر بتاريخ 2016/8/30 ضد السيد رشيد بلمختار بن عبد الله بصفته الشخصية، وجاء في هذه الأوامر أن تحديد الغرامة التهديدية للإجبار على تنفيذ الأحكام الصادرة

[31] محمد قصري، تنفيذ الأحكام الإدارية "الغرامة التهديدية" "الحجز"، مرجع سابق، ص 70/74 .

[32] تنص المادة 448 من مسودة مشروع قانون المسطرة المدنية على ما يلي: ""يمكن لقاض التنفيذ أن يأمر بناءا على طلب أو تلقائيا بغرامة تهديدية على المنفذ عليه إن لم تكن محددة سالفا في السند التنفيذي بصرف النظر عن حق طالب التنفيذ في طلب التعويض عن الضرر الحاصل له جراء التأخر في التنفيذ."

[33] أحمد عشيق أحمد بوعشيق، الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، مرجع سابق، ص 564/563/562 .

ضد الإدارة يكون في مواجهة الممتنع عن التنفيذ والذي أسماه الفصل 448 من ق.م.م بالمنفذ عليه وليس المحكوم عليه، وهي عبارة يتجاوز معناها شخص هذا لا خير لتتسع لكل من يقوم مقامه في ، شرط أن يكون [34] التنفيذ ويندرج ضمن هذا المفهوم ممثل الشخص المعنوي العام المحكوم عليه امتناعه غير مبرر، كما أن الاختصاص في تحديد الغرامة يبقى لرئيس المحكمة الإدارية طالما أنه [35]المشرف علة التنفي وقد أبدى الأستاذ محمد قصري الوكيل القضائي للمملكة بهذا الخصوص مجموعة من الملاحظات:

1- لقد حدد القانون مجال اختصاص القضاء الإداري حيث لا ينعقد له اختصاص البت في نزاع أو مسألة في مواجهة شخص عادي، وبالتالي فإن الحكم بالغرامة التهديدية في مواجهة الشخص الممتنع عن التنفيذ لا يندرج ضمن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، ويؤكد على أن تخويل القضاء الإداري لنفسه حق البت في المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ هو خروج عن قواعد وضوابط الاختصاص النوعي كما وضعها المشرع.

2- كما أن هذا الاتجاه يحمل الفصل 448 أكثر مما يحتمل، لأن هذا الفصل يتحدث عن المنفذ عليه وليس عن الشخص المكلف بالتنفيذ، والفرق واضح بين المفهومين والذمم المالية مستقلة.

3- ويضيف على أنه حتى ولو اعتبرنا امتناع الموظف عن التنفيذ خطأ شخصي فإنه يجب أن يساءل في إطار المسؤولية التقصيرية وليس على أساس الفصل 448 من ق.م.م.

4- وبالنظر لاعتبار الغرامة التهديدية وسيلة لإجبار المحكوم عليه بالتنفيذ فإنها تطبق في مواجهة المخاطب بالحكم ولا يمكن أن تمتد إلى الغير، ومادام الشخص الذاتي الممثل للشخص المعنوي لا يعبر عن إرادته ولكن يعبر عن إرادة الشخص المعنوي الذي يمثله، فالمساءلة لا ينبغي أن توجه إلا ضد هذا الشخص المعنوي العام وليس ضد ممثله القانوني.

وما يؤكد كل هذه الملاحظات هو صدور قرارات استئنافية أيدت الأوامر المستأنفة في مبدئها إلا أنها قامت بتعديلها، كالقرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط تحت عدد 642المؤرخ في 2016/9/28 والذي أيد الأمر الابتدائي عدد 1683 في مبدئه مع تعديله وذلك بجعل الغرامة التهديدية المحكوم بها في مواجهة وزارة الصحة عوض السيد الحسين الوردي بصفته الشخصية.[36]

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع في إطار تعديله لقانون المسطرة المدنية عمل على الحسم في

---

[34] وهذا ما أكد عليه المشرع في مسودة مشروع تعديل قانون المسطرة المدنية بموجب المادة 451 -24 والتي تنص: "" إذا رفض المنفذ عليه القيام بعمل أو الامتناع عنه أو أداء مبلغ مالي أثبت المكلف بالتنفيذ ذلك في محضره وأخبر قاضي التنفيذ الذي يأمر بغرامة تهديدية في مواجهة شخص القانون العام المنفذ عليه أو المسؤول شخصيا عن التنفيذ أو عليهما معا.""

[35] محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مرجع سابق، ص: 201

[36] الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مرجع، ص: 203

هذه النقطة وذلك بالتأكيد في المادة 451 -24 على إمكانية فرض الغرامة التهديدية في حالة رفض التنفيذ في مواجهة شخص القانون العام المنفذ عليه أو المسؤول شخصيا عن التنفيذ أو عليهما معا من طرف قاضي التنفيذ بعد إثبات الامتناع بمحضر من طرف المكلف بالتنفيذ.

وعلى الرغم من جرأة القضاء الإداري في فرض الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ أو على ممثل الشخص المعنوي العام شخصيا، إلا أن ذلك لن يضع حدا لتعنت الإدارة التي ترفض أداء الغرامة التهديدية، كما أن هذه الغرامة عند تصفيتها تتحول إلى تعويض الأمر الذي يصطدم مع امتناع جديد للإدارة، ذلك أن الذي لم يرضخ للحكم الأصلي فمن الطبيعي أنه لن يرضخ للحكم بأداء الغرامة التي تتحول إلى تعويض، مما يزيد من تعقد الأمور وحرمان المواطنين المحكوم لصالحهم من حقوقهم. كما أن الغرامة التهديدية وعلى فرض أنها ستفيد في جبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة بالتعويض إلا أنها لا تعتبر حلا لتنفيذ دعاوى الإلغاء التي تقتضي صدور قرار من الإدارة بإرجاع الوضع لما كان عليه.

الفقرة الثانية: الحجز على أموال الإدارة الممتنعة عن التنفيذ.

يعتبر الحجز على الأموال صورة من صور التنفيذ الجبري للأحكام القضائية المعمول بها في قانون المسطرة المدنية والمنصوص عليها في الباب الرابع من القسم التاسع المتعلق بطرق التنفيذ، إلا أنه إذا كان الحجز على أموال الخواص أمرا طبيعيا ولا إشكال فيه فإن الحجز على أموال الأشخاص المعنوية العامة يطرح العديد من الإشكالات نظرا لأن هذا الحجز قد يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العمومي بانتظام وباضطراد. إلا أن هذا لم يمنع القضاء المغربي من إعمال مسطرة ، وذلك لافتراض حسن النية في الإدارة في الحجز على الأموال الخاصة للدولة دون الأموال العامة، إلا أن الواقع تسديد ما بذمتها لكونها توصف بالرجل الشريف تطبيقا لنظرية الشرف واليسر العملي ينفي كل هذا.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري المغربي تأثر في البداية بنظرية اليسر والشرف وجاءت أحكامه منصبة في اتجاه منع جواز سلوك مسطرة الحجز على أموال الإدارة لأنها ليست هي الضمان العام لدائنيها، إلا أن هذه الفكرة تطورت وأصبح القاضي الإداري يلجأ إلى الحجز من أجل إجبار الإدارة على التنفيذ سواء بالحجز التنفيذي أو لدى الغير، ومهما صار فالأمر يصطدم بمادة مثيرة للجدل ألا وهي المادة 9 من قانون المالية التي تمنع الحجز على أموال الدولة ولا يجوز لدائنيها المطالبة بالأداء .

في هذا الإطار إلى أنه يتعين التمييز بين الأموال العامة والخاصة للدولة، ذلك أن الأموال العامة هي كل ما تملكه الدولة وسائر الأشخاص المعنوية [37]العامة من منقولات وعقارات تخصص لتحقيق المنفعة العامة، وقد أضفى

[37] حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص 60/59 .

عليها المشرع حماية خاصة فأقر عدم قابلية الحجز عليها وعدم جواز تملكها بالتقادم ورتب عدة عقوبات في حالة المساس بذلك[38]

أولا: الحجز التنفيذي

إذا كانت مسألة عدم قابلية الأموال العمومية للحجز تجعل هذه الأموال تتمتع بحماية قانونية، فإن ذلك يفتقر للمبرر القانوني حينما يتبين امتناع الشخص المعنوي العام عن تنفيذ حكم قضائي، انعدام هذا المبرر فرض نفسه بالطبع قبل صدور المادة 09من قانون المالية لسنة 2020وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية بوجدة في الأمر حائز لقوة[39] الشيء المقضي به بدون أي مبرر الأمر الاستعجالي عدد 2001/77 ضد المكتب الوطني للكهرباء، والتي أكدت في أحد حيثياته على ما يلي: "وحيث إنه إذا كان لا يجوز الحجز على المال فليس لكون هذه الأموال غير قابلة للحجز ما دام أنه لا يوجد أي نص يمنع من ذلك، بل لكون الدولة والمؤسسات العمومية التابعة لها مليئة الذمة ولا يخشى عسرها حسب مقتضيات المادة 138 من ق.ل.ع، ولكن في حالة الامتناع غير المبرر عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الأمر المقضي به كما هو الأمر في نازلة الحال حيث يحرص المحجوز عليه على عدم التنفيذ ليس إنكارا لحق طالب التنفيذ فيما يطالب به، بل لمجرد تقادم المطالبة بإرجاع الدين موضوع السند التنفيذي وكون أموال المكتب لا تقبل الحجز، فتصبح ملاءة

الذمة غير مجدية في التنفيذ ذلك أن التنفيذ لا يشترط فيه عسر المدين بل مجرد عدم[40] الوفاء بدون مبرر، لذلك فالمبررات التقليدية المحتج بها على رد الحجز في مواجهة أشخاص القانون العام من يسر وثقة وقواعد المحاسبة تصبح غير ذي فائدة في تعطيل إجراء الحجز. إذ أن يسر المدين لا يحول دون التنفيذ عليه أما الثقة في الإدارة فتعتبر مفهوما متجاوزا إذ أن من المفروض أن التنفيذ لن يجري إلا إذا امتنعت الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها، وقواعد المحاسبة لا يمكن بحال أن تكون حائلا دون التنفيذ، ثم إن مدلول المصلحة العامة الذي يتركز عليه قاعدة عدم قابلية الأموال العامة للحجز تمت إعادة النظر فيها بمقتضى المادة السالفة الذكر التي وإن منعت الحجز على

[38] يقول أصحاب هاته النظرية أنه إذا انعدمت طرق التنفيذ الجبرية ضد الإدارة التي تمنع من الحجز على أموالها العامة فلا توصف بالرجل الشريف الذي يفي بالتزاماته المالية ولكونه دائما يعتبر مليء الذمة، ويعبر عن ذلك لافيير بقوله: "أن دائن الدولة لن يكون بحاجة أصلا لاستخدام طرق التنفيذ ضدها طالما أن الدولة بحكم تعريفها مليئة الذمة وموسرة كما أنه يجب النظر إليها دائما كرجل شريف".

[39] "تنص المادة 9 على أنه "يتعين على الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية.

في حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين، يتعين الأمر بصرفه داخل أجل أقصاه 90 يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه.

وإذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الأمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، على أن يقوم الآمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة وذالك في أجل أقصاه أربع سنوات وفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية."

[40] حسن صحيب، القضاء الإداري الغربي، مرجع سابق، ص: 611 .

أموال الدولة كأصل عام فإنها سمحت الحجز على أموال المؤسسات العمومية بدعوى أن هذه الأخيرة غير مشمولة بتطبيق مضمون المادة 9 .

وفي سابقة تعد الأولى منذ دخول قانون المالية الجديد المثير للجدل بالمغرب حيز التنفيذ، أصدر رئيس المحكمة الإدارية بمكناس المستشار عبد الله بونيت، بتاريخ 22 يناير/كانون الثاني 2020، أمرا استعجاليا قضى بإمكانية الحجز على أموال المؤسسات العمومية، رغم أن قانون المالية الجديد يمنع الحجز على أموال الدولة.

"تعود فصول القضية الى كون إحدى الشركات حصلت على حكم قضائي، قضى لها بمبلغ مالي قدره 806.065 درهما، في مواجهة الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة درعة تافيلالت.[41] وعند مباشرة الجهة المدعية لإجراءات التنفيذ طبقا للقانون، امتنعت الأكاديمية المذكورة عن التنفيذ، مما جعل المدعية تلجأ لإيقاع حجز لدى الغير على مبلغ التعويض، بين يدي الخازن الإقليمي التابعة له أكاديمية التربية والتكوين، حيث رفعت تبعا لذلك طلبا لرئيس المحكمة الإدارية بمكناس للمصادقة على عملية الحجز لدى الغير.

وأجابت أكاديمية التربية والتكوين، بعدم إمكانية إيقاع الحجز، عملا بمقتضيات المادة 9 من قانون المالية الجديد لسنة 2020، والتي تنص على أنه لا يمكن أن تخضع أموال وممتلكات الدولة و الجماعات الترابية ومجموعتها للحجز، ملتمسة رفض الطلب"

أجابت المحكمة على الدفع بعدم جواز التنفيذ بكون "المشرع ولئن منع إيقاع الحجز بصريح المادة 9 من قانون المالية الجديد، فإنه حصر هذا المنع بالنسبة لأموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها فقط"، دون باقي المؤسسات العمومية الأخرى والتي تدخل ضمنها الجهة المدعى عليها.

وأضاف القرار أنه "طالما أن الدين موضوع طلب المصادقة على الحجز لدى الغير ثابت ومستحق الأداء، وتم بناء على سند تنفيذي فإن شروط المصادقة على الحجز قائمة، والطلب مبرر".

وعليه صرح رئيس المحكمة الإدارية بالمصادقة على الحجز لدى الغير المضروب بين يدي الخازن الإقليمي، وأمر هذا الأخير تسليم مبلغ الدين وقيمته 806.065 درهما، لرئيس كتابة ضبط هذه المحكمة، لتسليمه للجهة المدعية، وفق الإجراءات المقررة قانونا، مع تحميل المدعى عليها الصائر.

وتبرز أهمية هذا على أنه القرار من بين التطبيقات القضائية الأولى للمادة 9 من قانون المالية الجديد الذي أثار جدلا واسعا عند مناقشته أمام البرلمان.

فبعدما توالت الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية بالمغرب والقاضية بالحجز على أموال وممتلكات الدولة لمواجهة ظاهرة تماطل الإدارات العمومية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، صوت

[41] أحمد بوعشيق، الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية ، مرجع سابق، ص 6

البرلمان المغربي على تعديل جديد لمشروع قانون المالية لعام 2020، يقضي بمنع الحجز على أموال وممتلكات الدولة والجماعات المحلية لتنفيذ أحكام القضاء.

وبموجب التعديل الجديد فإن الدائنين الحائزين أحكاما قضائية نهائية لا يمكنهم المطالبة بحقوقهم إلا أمام الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية، كما أن الأداء يكون في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية، وإلا يُرجأ الأمر إلى ميزانية السنوات اللاحقة، مع الإشارة إلى أنه لا يمكن أن تخضع الأموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية للحجز لهذه الغاية.

وتكمن أهمية القرار الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بمكناس في كونه فسر المادة 9 من قانون المالية تفسيرا ضيقا، فأمام اقتصار المادة المذكورة على حظر الحجز على أموال الدولة والجماعات الترابية، انتصر القرار لصالح استمرار قاعدة الحجز على أموال المؤسسات العمومية.[42]

ثانيا: الحجز لدى الغير

يندرج الحجز لدى الغير[43] ضمن وسائل التنفيذ الجبري للأحكام وهو منظم في الفصول من 488إلى 496 من ق.م.م ويجري الحجز لدى الغير إما بناء على سند تنفيذي أو بأمر يصدره رئيس المحكمة طبقا للفصل 491 من ق.م.م.

وتتصف مسطرة الحجز لدى الغير بكونها تطال أموال المحكوم عليه الموجودة بين يدي الغير باعتبار هذا الأخير مدينا للمحكوم عليه بتلك الأموال ما دام أن القانون المدني يجعل أموال المدين جميعها ضمانا لديونه ويجيز بالتالي إمكانية تتبعها ولو كانت بيد الغير وإجباره عل قد مر الحجز لدى الغير كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ بعدة مراحل واتخذ القضاء بشأنه مجموعة من المواقف؛ ففي البداية كان هناك اجتهاد قار ينص على عدم جواز الحجز على الأموال العمومية ثم استقر بعد ذلك على إمكانية اقتصار الحجز على الحسابات الخصوصية، وفي مرحلة ثالثة أضحى توجه القضاء الإداري يجيز الحجز على الميزانية العامة للدولة .

وإلى هذا الحين أصبح الحجز عليها أمرا مستبعدا وممنوعا لكون أموال الدولة هي ملك الجميع تمول به مرافق الدولة المتعددة ونظرا لإمتيازها عن الأفراد العاديون .

وعلى اعتبار أن الامتناع عن التنفيذ يجعل ملاءة ذمة الإدارة كمبرر لعدم الحجز عليها مبررا متجاوزا، وفي مرحلة أخيرة صدرت أحكام بتصحيح الحجز على حساب الخزينة العامة للملكة لدى بنك المغرب واعتبار الخازن العام منفذا عليه مع إمكانية الحكم عليه بغرامة تهديدية شخصية.

[42] محمد قصري، تنفيذ الأحكام الإدارية "الغرامة التهديدية" "الحجز" مرجع سابق، ص: 86

[43] المادة 491 من قانون المسطرة المدنية: "يتم حجز ما للمدين لدى الغير بناء على سند تنفيذي أو بأمر يصدره رئيس المحكمة الابتدائية بناء على طلب بشرط الرجوع إليه عند وجود صعوبة"

ومن أبرز القرارات في هذا الإطار قضية فاطمة العنصري ضد المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي باللوكوس، ففي هذه القضية صدر ابتدائيا عن إدارية الرباط حكم يقضي بأداء المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي باللوكوس لفائدة المدعية تعويضا مدنيا قدره 8.000.000 درهم مع النفاذ المعجل في حدود الربع، لكن المكتب المحكوم عليه امتنع عن التنفيذ، وأمام هذا الرفض لجأت المدعية إلى مسطرة الحجز لدى الغير، وتم بناء على الحكم الابتدائي المشار إليه والذي يشكل سندا تنفيذيا حجز المبلغ المحدد في الربع والمشمول بالنفاذ المعجل على حساب المكتب المذكور بين يدي الخزينة العامة للملكة. وتقدمت المدعية إلى السيد رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بصفته هذه بطلب تلتمس فيه التصديق على هذا الحجز، فاستجاب رئيس المحكمة لهذا الطلب، وأصدر أمرا يجيز فيه حجز أموال المؤسسات العمومية في حالة رفضها بدون مبرر تنفيذ حكم قضائي صادر في[44] مواجهتها بمبرر حيث برر القاضي الدفع المقدم من طرف المكتب بكونه مؤسسة عمومية وأن أمواله أموال عامة لا يجوز الحجز عليها بأنه بالرغم من أن أموال المكتب تقدم كإعانات من طرف الدولة إلا أنه بمجرد تحويلها لحساب المكتب بصفته مؤسسة عمومية فإنها تدخل في الذمة المالية لهذا الشخص المعنوي الذي له كيان ذاتي خاص ويستقل تماما عن ميزانية الدولة، وهذا يجعل مصدر أمواله لا اعتبار له في إمكانية حجزها. وأضاف أن السبب الرئيسي في عدم جواز الحجز على الأموال العمومية هو كونها مليئة الذمة أي أنها قادرة على الوفاء بكل ديونها مما يجعل الدائن في مأمن من عسرها ولا يخشى على حقوقه من الضياع، ولا حاجة له في اللجوء للحجز على أموالها، إلا أن هذا المبدأ لا يؤخذ على إطلاقيته حيث يستبعد تماما في حالة امتناع الإدارة عن الإذعان لحكم صادر في مواجهتها، إذ لا يجوز الاحتماء وراء هذا المبدأ لشكل حكم حائز لقوة الأمر المقضي به ولإضاعة حق. فإن كان لا يوجد أي نص قانوني يعفي أي محكوم عليه من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في

مواجهته سواء كان مؤسسة عمومية أو غيرها مادام الحكم مذيل بالصيغة التنفيذي فإن الإعفاء والحال أصبح مبررا بنص القانون وإن ضربت المادة هذه بنص الدستور في فصله 126 الذي يلزم الأحكام الجميع إضافة إلى عدم تساوي المتقاضين أمام القضاء ، ونحن ضد هذا المقتضى على اعتبار أنه من غير المعقول أن تصدر أحكام نهائية لا تجد أرضية خصبة مناسبة للتنفيذ طالبين إعادة النظر ومحاولة الانسجام ونص الدستور .

وتجدر الإشارة إلى أنه من بين[45] المساطر التي أصبح اللجوء إليها متداولا هو لجوء المحكوم له مباشرة إلى الحجز على حساب الخزينة العامة للمملكة المفتوح لدى بنك المغرب بعلة عدم تنفيذ الخزينة العامة للأحكام القضائية بتصحيح الحجز. وغالبا ما يكون هذا الحجز مترتبا على حكم سابق بالمصادقة على حجز لدى الغير بين يدي الخزينة، بمعنى أن الحكم الأصلي سند الحجز كان هو الحكم الذي صدر في مواجهة ‘دارة واعتبرت ممتنعة عن تنفيذه، فبوشرت في حقها مسطرة الحجز لدى الغير بين يدي الخزينة، ولما لم ينفذ الحكم الأول القاضي بالمصادقة

[44] الفصل 126 من الدستور

[45] آمال المشرفي، الحجز لدى الغير لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد المؤسسات العمومية، تعليق على الأمر الاستعجالي الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط عدد 182 بتاريخ 1997/9/24 ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24 يوليوز-غشت 1998 ،دار النشر المغربية-الدار البيضاء، ص: 94/92 .

على الحجز أضحت الخزينة هي المخاطبة بالحجز الثاني الذي يتم إيقاعه لدى بنك المغرب. ومن القرارات الصادرة بهذا والذي أقر بالحجز الشأن القرار الاستئنافي الصادر عن إدارية الرباط بتاريخ 21 نونبر 2016 على حساب الخزينة العامة للمملكة المفتوح لدى بنك المغرب بسبب رفضها تنفيذ حجز على حساب رئاسة الحكومة لامتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها.

عموما فإن وسيلة الحجز على أموال المؤسسات العمومية تبقى وسيلة فعالة لمواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ بمبرر وذلك حماية لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أن ما يلاحظ هو أن هذه الوسيلة قد تكون فعالة لتنفيذ الأحكام الصادرة بالتعويض، أما الأحكام والقرارات الصادرة عن قضاء الإلغاء فتبقى في الغالب عصية عن هذه الإجراءات لكونها تتطلب تدخلا من طرف الإدارة من أجل تصحيح الوضعية الناتجة عن القرار التي تم إلغاؤه. الأمر الذي يلزم معه التفكير في حلول بديلة لتجاوز هذه الإشكالية.[46]

المطلب الثاني: الإجراءات البديلة والحلول التشريعية لتجاوز إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة

إن إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة تعد من الإشكاليات الراهنة التي تستوجب التدخل من أجل إيجاد حلول له، بعد فشل الوسائل المستعملة[47] كضمانات للتنفيذ، خصوصا بعد صدور دستور2011 الذي نص في الفصل 126 منه" الأحكام الصادرة عن القضاء ملزمة للجميع..."، كما من الدستور نص على تساوي جميع الأشخاص أمام القانون بما فيهم السلطات أن الفصل السادس ومن أجل تجاوز إشكالية التنفيذ فقد عملت المحكمة الإدارية على إبرام عدة اتفاقيات ودية مع عدة مؤسسات عمومية لحل هذا المشكل سيرا على هدي الخطاب الملكي لعاهل البلاد الذي ألقاه بمناسبة التي افتتاح السنة التشريعة في 16 أكتوبر 2016[48]، (فقرة أولى)، ولا يمكن كذلك إغفال المبادرة قامت بها السلطة التنفيذية في هذا الصدد وذلك بإحداث لجنة وزارية مهمتها البحث عن الحلول لهذه الإشكالية في انتظار صدور القانون المعدل لقانون المسطرة المدنية الذي يتضمن مجموعة من المقتضيات التي من شأنها أن تحل إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الصادرة عند دخوله حيز التطبيق (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى : الإجراءات البديلة لحل إشكالية تنفيذ القرارات الصادرة ضد الإدارة

إذا كان المبدأ العام يقضي بوجوب تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة ضد خاسر الدعوى، فإن الاستثناء في ذلك مرده لوجود صعوبات مادية وواقعية أو قانونية، خصوصا إذا كان التنفيذ في مواجهة أشخاص

[46] محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مرجع سابق، ص 212

[47] لفصل السادس دستور المملكة المغربية لسنة2011 "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين أو إعتباريين، بما فيهم السلطة العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالإمتثال له..."

[48] مقتطف من الخطاب الملكي" كما أن المواطن يشتكي بكثرة ، من طول وتعقيد المساطر القضائية، ومن عدم تنفيذ الأحكام ،وخاصة في مواجهة الإدارة،فمن غير المفهوم أن تسلب الإدارة للمواطن حقوقه، وهي التي يجب أن تصورا وتدافع عنها . وكيف لمسؤول لأن يعرقل حصوله عليها وقد صدر بشأنا حكم قضائي ولائي؟ كما أنه من غير المعقول، أن لا تقوم الإدارة حتى بتسديد ما بذمتها من ديون للمقاولات الصغرى والمتوسطة ، بدل دعمها وتشجيعها، إعتبارا لدورها الهام في التنمية والتشغيل"

القانون العام الذي يستتبع في كثير من الأحيان باللجوء إلى إجراءات التنفيذ الجبري التي لها بالغ الأثر على المصلحة العامة وعلى حسن سير المرفق العام خصوصا عندما يتم الحجز على اعتمادات الإدارة لدى الخزينة العامة وقد قامت المحكمة الإدارية بالرباط بتوقيع اتفاقيات مع عدد من الإدارات والمؤسسات العمومية تحت إشراف وزارة العدل سيرا على هدي خطاب صاحب الجلالة الذي ألقاه بمناسبة افتتاح السنة التشريعية في السادس عشر من أكتوبر سنة2016 ،كإجراء ودي لتفادي عدم تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام.

وقد لقيت هذه المبادرة استجابة من لدن مجموعة من الإدارات والمؤسسات العمومية التي تعتبر جهة منفذا عليها، حيث وقعت على التزامات كتابية تقضي بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة [49] ضدها، والتي لا تزال قيد مسطرة التنفيذ في ظل جدولة زمنية محددة بمقتضى الاتفاقيات. و الغاية من هذه الاتفاقيات هو تحقيق موازنة بين حقوق طالب التنفيذ وبين ضمان حسن سير المرفق العام الذي تشرف عليه الإدارة.

ولحد الآن تم توقيع عدة اتفاقيات بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية مع الجهات التالية:

- وزارة التربية الوطنية.
- وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك.
- وزارة الطاقة والمعادن "الوزارة المنتدبة لدى وزارة الطاقة المكلفة بالماء".
- المديرية العامة للضرائب.
- الصندوق الوطني للتقاعد و التأمين
- النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.
- المكتب الوطني للسكك الحديدية.
- وكالة التجهيزات والمساكن العسكرية.
- وكالة تهيئ ضفتي أبي رقراق.
- جماعة الرباط.
- جماعة سلا.
- جماعة وزان.

[49] مصطفى سيمو، مستجدات تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة المحاكم الادارية، العدد الخامس، يناير 2017 ،ص، 219

- جماعة تطوان.
- جماعة طنجة.

ولفهم مضمون هذه الاتفاقيات التي لها نفس البنود وإن اختلفت الجهة الأخرى الموقعة على هذه الاتفاقية مع المحكمة الإدارية، وسوف نتعرض لهذه الاتفاقيات بالدراسة والتحليل عن طريق تجزئتها للعناصر التالية:

أولا: الأساس القانوني لهذه الاتفاقيات

إن لجوء القضاء إلى عقد اتفاقيات مع المنفذ عليه من أجل ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضده يعد خروجا عن مبدأ القاعدة الدستورية التي تقضي بتنفيذ الأحكام المكتسبة لقوة الشيء المقضي به.

إلا أنه بالرجوع إلى مقتضيات الفصل 243 من ظهير الالتزامات والعقود، والذي يعتبر السند القانوني لعقد هذه الاتفاقيات، والذي نص على أنه " إذا لم يكن هناك إلا مدين واحد، لم يجبر الدائن على أن يستوفي الالتزام على أجزاء، ولو كان هذا الالتزام قابلا للتجزئة، وذلك ما لم يتفق على خلافه ما لم يتعلق الأمر بالكمبيالات.

مع ذلك يسوغ للقضاة، مراعاة منهم لمركز المدين، ومع استعمال هذه السلطة في نطاق ضيق، وأن يمنحوه آجالا معتدلة للوفاء، وأن يوقفوا إجراءات المطالبة، مع إبقاء الأشياء على حالها "ومن الفصل أعلاه يمكن القول أن هذه الاتفاقيات الموقعة بين القضاء والإدارات والمؤسسات العمومية بخصوص تنفيذ الأحكام تهدف إلى منح آجال للمدين الذي في مقامنا هذا هو الإدارة المنفذ عليها مراعاة لمركزها، ولكونها تسير مرفقا عاما يهدف لتحقيق المصلحة العامة، مما يسوغ معه سلوك هذا الإجراء الودي.

ثانيا: القضايا المتفق على تنفيذها

تنص المادة الأولى من الاتفاقيات على أن القضايا المعنية بها هي جميع دعاوى الموضوع المرتبطة بالأداء والتعويض والإلغاء، دون القضايا الاستعجالية و قضايا إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية والديون العمومية فهي غير مشمولة بهذه الاتفاقيات.

ثالثا: مدة تنفيذ الأحكام

بالرجوع للمادة الثانية من الاتفاقيات فإننا نجدها تلزم الجهة المنفذ عليها بتنفيذ الأحكام المذيلة بالصيغة التنفيذية التي تم إرسال إعذار بشأن تنفيذها قبل تاريخ توقيع اتفاقية بخصوص تنفيذ الأحكام، داخل أجل ستة أشهر بالنسبة للإدارات العمومية و ثلاثة أشهر بالنسبة للمؤسسات العمومية وشركات الدولة أي المقاولات العمومية.

وتبتدئ هذه المدة من تاريخ التوقيع على الاتفاقية، كما يمكن تمديد هذا الأجل عند الاقتضاء بطلب من الجهة المنفذ عليها وبعد موافقة رئيس المحكمة بعد تأكده من جدية التنفيذ.

أما بالنسبة لملفات التنفيذ الجديدة، فإن الجهة المنفذ عليها ملزمة بتنفيذها داخل نفس الآجال المتفق عليها في المادة الثانية، والتي تبتدئ من تاريخ توصل الجهة المنفذ عليها بمراسلة من الجهة المشرف على التنفيذ بواسطة مراسلة إدارية عادية مرفقة بنسخة تنفيذية للحكم موضوع طلب التنفيذ طبقا لأحكام المادة الثالثة من الاتفاقيات، كما يمكن تمديد هذه الآجل بطلب من الجهة المنفذ عليها بعد موافقة رئيس المحكمة بعد تأكده من جدية التنفيذ.

رابعا : إيقاف التنفيذ

لقد نصت المادة الرابعة من الاتفاقيات على توقيف جميع مساطر التنفيذ غير الرضائية خلال المدة المتفق عليها خصوصا فيما يتعلق بالحجوزات والغرامات التهديدية وباقي المساطر الأخرى، سواء أكانت هذه الأخيرة رائجة بين يدي مأموري إجراءات التنفيذ أو بين يدي المفوضين القضائيين، وهذه هي الغاية الجوهرية من هذه الاتفاقيات.

وتجدر الإشارة الى أن طلبات إيقاف التنفيذ أمام محكمة النقض أو الطلبات الرامية إلى إثارة صعوبة في التنفيذ أو تلك الرامية إلى إيقاف التنفيذ المعجل، لا يمكنها إيقاف الآجال المنصوص عليها في الاتفاقيات إلا بمقتضى قرار قضائي صادر بإيقاف التنفيذ، لكن في حال انصرام الأجل المذكور دون البت في هذه الطلبات من طرف الجهة القضائية المختصة فإن التنفيذ يبقى متوقفا إلى حين البت فيها طبقا للمادة الخامسة من هذه الاتفاقيات.

خامسا : تتبع تنفيذ الاتفاقية

طبقا للمادة السادسة من الاتفاقيات فإن الجهة المنفذ عليها ملزمة بإخبار الجهة المشرفة على لتنفيذ فور تنفيذ كل حكم صادر ضدها، بغض النظر عن طريقة التنفيذ التي قد تتم إما بالصلح أو بطريقة أخرى، وهذا ضمانا لتمكين المحكمة من تتبع حسن تنفيذ بنود الاتفاقية.

سادسا : جزاء إخلال الإدارة الموقعة على الاتفاقية بالتزاماتها

لقد تضمنت المادة السابعة من الاتفاقيات جزاء إخلال الإدارة بالتزاماتها المحددة في بنود الاتفاقية، حيث نصت على الرجوع إلى إجراءات التنفيذ الجبري في حال عدم تنفيذ الجهة المتفق عليها للأحكام الصادرة ضدها داخل المدة المتفق عليها بموجب الاتفاقية وداخل المدد الإضافية عند الاقتضاء.

كما أن الاتفاقية تعد لاغية في حال صدور تراخي في التنفيذ لخمس مرات متكررة بعد منح أجل ثاني مدته خمسة عشر يوما للجهة المنفذ عليها في كل حالة من الحالات بمقتضى رسالة تذكيرية ثانية.

سابعا: تنفيذ الاتفاقية

إن تاريخ دخول الاتفاقية حيز التنفيذ يكون ابتداء من اليوم الموالي لتوقيعها طبقا لمقتضيات المادة الثامنة من الاتفاقية.

الفقرة الثانية : المبادرة الحكومية لمعالجة إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة والحلول التشريعية المرتقبة

أمام تنامي المنازعات التي تتسبب فيها الإدارة و وجود عدد من الإكراهات التي تحول دون تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها الشيء الذي قد يسبب ضررا بحقوق المواطن المتقاضي أو المقاولات أو بالإدارة نفسها، ولذلك فإن إيجاد حل لهذه الإشكالية اصبح ضرورة حتمية لما يكتسيه من أهمية بالغة وطابع استعجالي.

وفي هذا الصدد بادرت السلطة التنفيذية في سبيل إيجاد حل لهذه الإشكالية إلى إحداث لجنة وزارية (أولا)، في انتظار صدور مشروع قانون المسطرة المدنية الذي مقتضيات تعد بمثابة حلول تشريعية جذرية لهذه الإشكالية (ثانيا).

أولا: المبادرة الحكومية لتجاوز إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة

لقد عملت السلطة التنفيذية على إحداث لجنة وزارية لمعالجة تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بأشخاص القانون العام، وذلك بمقتضى منشور أصدرته في السابع من دجنبر من سنة 2017 تحت عدد 2017 /15 والذي حثت من خلاله مختلف القطاعات الوزارية على تعميمه على كافة المصالح الإدارية التابعة لها وكذا المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها، والسهر على تطبيق مضامينه والالتزام بمقتضياته من أجل تكريس القانون واحتراما لحرمة القضاء. وتأتي هذه المبادرة في سياق محاولة إيجاد حلول ناجعة لهذه الإشكالية ومحاولة تدليل الصعوبات والإكراهات التي تحول دون تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد أشخاص القانون العام أو تلك التي تؤدي إلى التأخر في تنفيذها، والتي من جملتها عدم إمكانية الحجز على أموال الدولة بالإضافة إلى ارتفاع وتيرة المنازعات التي تتسبب فيها الإدارة.

كما أن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة يثير عدة إشكالات جمة أهمها غياب إطار قانوني متكامل يأخذ بعين الاعتبار خصوصية التنفيذ في مواجهة الإدارة، بالإضافة إلى ضعف الاعتمادات اللازمة للتنفيذ ووجود مساطر إدارية معقدة لذلك، مما يدفع للقول بأن هذه الإشكالية ما هي إلا نتيجة للنقائص التي تعتري تدبير المنازعات الإدارية.

ولمحاولة إيجاد حلول ناجعة وجذرية لهذه الإشكالية فإنه يتعين البحث على السبل الكفيلة بالحيلولة دون تنامي المنازعات التي تتسبب فيها الإدارة، وكذلك البحث على الوسائل الكفيلة للدفاع عن حسن سير المرفق الذي تشرف عليه الإدارة .

ومن أجل تحقيق كل ما سبق ذكره من الغايات والأهداف المنشودة أنيطت بهذه اللجنة الوزارية التي يترأسها رئيس الحكومة أو السلطة الحكومية المنتدبة من قبله لهذه الغاية مجموعة من المهام لمعالجة هذه الإشكالية وهي كالآتي:

- البحث عن سبل الوقاية لتفادي القرارات والممارسات الإدارية التي من شأنها التسبب في المنازعات.

- تأهيل المصالح القانونية وتلك المكلفة بالمنازعات، وتكوين الموارد البشرية المعنية.

- مراجعة الإطار القانوني المنظم للوكالة القضائية بما يمكنها من الاضطلاع بأدوارها كاملة على مستوى الوقاية والدفاع والمصالحة وضمان التنسيق الوثيق مع القطاعات المعنية وتجاوبها.

- إعادة النظر في في مجموعة من المقتضيات القانونية التي تهم منازعات أشخاص

القانون العام، لا سيما على مستوى المسطرة القضائية، أخذنا بعين الاعتبار خصوصيات الشخص المعنوي العام كمتقاضي، خاصة على مستوى الآجال.

- تأهيل مؤسسة الخبرة القضائية.

- إعداد إطار قانوني خاص بالتنفيذ في مواجهة أشخاص القانون العام، يوازن بين

إلزامية تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به وبين ضرورة ضمان استمرارية المرفق العام.

- إيجاد الحلول العملية اللازمة لتسريع تنفيذ الأحكام العالقة. وتتألف هذه اللجنة من السادة:

- وزير الدولة المكلف بحقوق الإنسان .

- وزير العدل.

- الأمين للحكومة.

- وزير الاقتصاد والمالية.

- وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي.

- وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء.

- وزير الصحة.

- الوزير المنتدب رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية .

- الوكيل القضائي للمملكة.

ولتحقيق الأهداف المتوخاة من إحداث هذه اللجنة فإن رئيس اللجنة له الحق في دعوة أي عضو في الحكومة أو أي شخص يرى فائدة في حضوره للمشاركة في أشغالها.

كما تحدث لجنة تقنية لدى هذه اللجنة الوزارية تتكون من ممثلي السلطات المذكورة ، ومهمتها هي تحضير وإعداد النصوص القانونية و المقترحات العملية المرتبطة بالنقط والمحاور التي أنيط أمر معالجتها للجنة الوزارية وعرضها على أنظار هذه الأخيرة، أما بالنسبة لكتابة أعمال اللجنتين فأمرها معهود إلى الوكالة القضائية للملكة.

وتجدر الإشارة إلى أن التساؤل المطروح في هذه الصدد حول مدى نجاعة وفعالية هذا الإجراء، خصوصا أمام عدم وجود أي نص يلزم الإدارة بالتنفيذ، وهذا يدفعنا للتساؤل حول ما تضمنته مسودة مشروع قانون المسطرة المدنية من مستجدات حول هذا الموضوع.

ثانيا : إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة على ضوء مشروع المسطرة المدنية

غني عن البيان أن المنازعات الإدارية تنفرد بمجموعة من الخصوصيات، مما يجعل تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة تعترضها عدة صعوبات تحول دون تنفيذها، وهذا مرده بالخصوص لوجود فراغ تشريعي في هذا الصدد، رغم إحالة مقتضيات القانون 41/90 على قواعد المسطرة المدنية التي تقضي باللجوء إلى إجراءات التنفيذ الجبري كلما امتنع المنفذ عليه عن تنفيذ الحكم الصادر ضده، إلا أنها لم تنظم حالات امتناع أشخاص القانون العام عن التنفيذ .

ولا أحد ينكر أن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها تكون معقدة بحيث يجب التوفيق بين مصالح الطرف المتنازع مع الإدارة وصون حقوقه المكفولة بموجب الدستور، وبين المصلحة العامة التي تقتضي الحفاظ على حسن سير المرفق واستمراريته.

وأمام تنامي الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة ، وفشل وسائل التنفيذ الجبري في مواجهتها، وجب على المشرع التدخل لحل إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة التي تعد خرقا سافرا للقواعد الدستورية.

وإذا ما تفحصنا مسودة مشروع قانون المسطرة المدنية فإننا نجد المشرع قد خصص لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام الباب الثالث مكرر من القسم التاسع وأفرد لها سبع مواد، والتي جاءت بالعديد من الأمور الإيجابية إلا أن هذا لا يخلوا من بعض الثغرات التي قد تعرقل التنفيذ على الإدارة. والجديد في هذا الشأن هو ما جاءت به الفقرة الرابعة من المادة 451-20 والتي أكدت على

إنه إذا تعلق التنفيذ بأداء مبلغ مالي ولم تتوفر اعتمادات في ميزانية السنة الجارية لتنفيذه، تم هذا التنفيذ داخل أجل أقصاه تسعون يوما من تاريخ المصادقة على ميزانية السنة الموالية، أما إذا تعلق التنفيذ بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، أمكن لقاضي التنفيذ أن يمنح مهلة بناء على طلب أقصاه تسعون يوما من يوم الإعذار بالتنفيذ

هذا إضافة لإقرار مسؤولية الرؤساء الإداريين للمرافق العمومية كل في حدود اختصاصه، عن من مسودة المشروع، كما أنه تم[50]تحديد حالات تنفيذ الأحكام والقرارات طبقا للفصل451 -22والتي تعتبر كذلك الامتناع عن التنفيذ عند انصرام المدد المنصوص عليها في الفصل 451-20من المستجدات التي راعت مركز الجهة[51] المنفذ عليها والتي هي في هذا المقام الإدارة وذلك من أجل ضمان استمرارية المرفق العام الذي تشرف عليه، كما أن المادة 451 - 24 أقرت إمكانية توقيع الغرامة التهديدية في مواجهة شخص القانون العام المنفذ عليه أو المسؤول شخصيا عن التنفيذ أو هما معا عند الامتناع عن التنفيذ وذلك برفض القيام بعمل أو الامتناع عن أداء مبلغ التعويض بعد إثبات المكلف بالتنفيذ ذلك وهذا المستجد يعتبر حلا لهذه الإشكالية في حالة امتناع المسؤول عن التنفيذ.

ورغم اعتقاد البعض أن مسودة المشروع جاءت بحل يعد جذريا نظرا لكون الامتناع عن التنفيذ قد يكون شخصيا من طرف الممثل القانوني رغم عدم وجود أي صعوبة من صعوبات التنفيذ، إلا أن المشكل قد يطرح في حالة كون الامتناع عن التنفيذ ما هو إلا نتيجة لوجود صعوبة تحول دون ذلك، أو أن امتناعه بالخصوص يهدف لضمان حسن سير المرفق العام واستمراريته أو لعدم كفاية الاعتمادات المرصودة لتنفيذ الأحكام مما يجعل الإشكالية تقوم من جديد . إلا أنه مع كل هذه المقتضيات فهي تبقى مجرد مسودة ولم تتحول إلى مشروع من قبل الحكومة، والمشروع لم يتحول إلى قانون من قبل البرلمان وهي قبل هذا وذاك لازالت خاضعة لكل [52]المراجعات الإيجابية والسلبية.

وفي انتظار صدور قانون المسطرة المدنية الذي يرجى أن يكون ما تضمنه من مستجدات تستطيع حل هذه الإشكالية التي عقدت بشأنها مجموعة من الندوات وتناولتها مجموعة من المنابر الإعلامية نظرا لأهميتها، وما يمكن استشرافه من خلال استقراء تطلعات الآراء هو أن الكل بات معولا على المستجدات التي تتضمنها مسودة مشروع قانون المسطرة المدنية التي ستملأ هذا الفراغ التشريع، إلا أن التساؤل المطروح كيف سيتعامل القضاء مع هذه المستجدات.

---

[50] يكون الرؤساء الإداريون للمرافق العمومية المعنية، كل في حدود اختصاصه، مؤولين عن التنفيذ حسب القوانين الجاري به العمل."

[51] خول هذا الفصل للقاضي إمكانية إعطاء مهل قانونية للجهة المنفذ عليها، لكن بعد انصرام هذه المدة يعتبر المنفذ علية في حالة امتناع، وهذه الحالات هي:

الحالة الأولى: إذا تعلق الأمر بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، أمكن لقاضي التنفيذ أن يمنح مهلة بناء على طلب أقصاها تسعون يوما من يوم الإعذار بالتنفيذ

الحالة الثانية: اذا تعلق بأداء مبلغ مالي ولم توفر اعتمادات في ميزانية السنة الجارية لتنفيذه، تم هذا التنفيذ داخل اجل اقصاه تسعون يوما من تاريخ المصادقة على الميزان

[52] تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام بين النصوص الحالية ومسودة مشروع قانون بتتميم وتغيير قانون المسطرة المدنية، مجلة المناظرة، العدد 18 يونيو 2016 ،ص25

خاتمة:

يمكن أن تشكل المادة 09 من فإن المالية لسنة 2020 تراجعا عن الضمانات المتضمنة في روح دستور 2011 والدتي يفترض أن يتمتع بها المواطن والمقاولة أمام قوة وسائل الدولة. لا سيما أن هذه المادة جاءت بصيغتها التعميمية والإطلاقية وعدم تمييزها بين أموال الدولة الممكن الحجز عليها وتلك التي يستحيل الحجز عليها، هي صيغة مخالفة للقانون، ولمجموع المبادئ الحقوقية التي تتوخى خفض الامتيازات غير المبررة للسلطة العامة للدولة وهيئاتها، في مقابل ضرورة الارتقاء بحقوق المواطنات والمواطنين و إعمال الضمانات التي أرساها الدستور، فإمكانيات ووسائل تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة محدودة وغير واضحة وذائبة في المسطرة المدنية المتوجهة اساسا للأفراد الخواص.

والاجتهاد القضائي متقدم مقارنة مع النص القانوني في هذا الصدد. ونحن ملحون لضرورة انكباب المشرع على التنصيص الصريح على انسحاب وتعميم مقتضيات المسطرة المدنية المتعلقة بوسائل ومساطر تنفيذ الأحكام القضائية على الإدارة أو فصل المقتضيات الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية وتمييز الوسائل المعتمدة ضد الأشخاص الذاتيين والخواص عن تلك المعتمدة ضد الأشخاص المعنوية العمومية لتفادي تعسر التنفيذ على الإدارة ، يمكن تعديل قانون المسطرة المدنية بالتنصيص على إمكانية منحها مهلة محددة الأجل للتنفيذ من يوم الاعتذار بالتنفيذ وكذلك تنصيص القانون الجنائي على تجريم عدم تنفيذ الأحكام أو التسبب في التأخير في تنفيذها.

الفهرس:

مقدمة:.....3

المبحث الأول: الأسباب الكامنة لامتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهة الإدارة وصور وأساليبها في ذلك.....5

المطلب الأول : أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها.....5

الفقرة الأولى : الأسباب الموضوعية 5

أولا: أسباب تتعلق بالحفاظ على الأمن والنظام العام:.....5

ثانيا :نقص الاعتمادات المالية.....7

ثالثا: الصعوبات القانونية 8

الفقرة الثانية : الأسباب الذاتية لامتناع الإدارة عن التنفيذ.....8

أولا: الدوافع الشخصية 8

ثانيا: الاعتبارات السياسية 9

المطلب الثاني: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ 9

الفقرة الأولى: التباطؤ في التنفيذ 9

ثانيا: التنفيذ الناقص أو الجزئي.....11

ثالثا: الرفض الصريح للتنفيذ.....11

المطلب الثالث: الأساليب التي تعتمدها الإدارة للامتناع عن التنفيذ 12

الفقرة الاولى: قرار إداري فردي 12

الفقرة الثانية: قرار تنظيمي.....13

الفقرة الثالثة: القرار التشريعي.....13

المبحث الثاني: الوسائل والضمانات الممكنة لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة 13

المطلب الأول: والوسائل القانونية والقضائية لجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها.....14

الفقرة الأولى: فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ. 14

أولا: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في فرض الغرامة التهديدية.....16

ثانيا: إمكانية فرض الغرامة التهديدية في مواجهة الممتنع عن التنفيذ شخصيا. 18

الفقرة الثانية: الحجز على أموال الإدارة الممتنعة عن التنفيذ. 20

أولا: الحجز التنفيذي.....21

ثانيا: الحجز لدى الغير 23

المطلب الثاني: الإجراءات البديلة والحلول التشريعية لتجاوز إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة.....25

الفقرة الأولى : الإجراءات البديلة لحل إشكالية تنفيذ القرارات الصادرة ضد الإدارة 25

أولا: الأساس القانوني لهذه الاتفاقيات.....27

ثانيا: القضايا المتفق على تنفيذها.....27
ثالثا: مدة تنفيذ الأحكام 27
رابعا : إيقاف التنفيذ 28
خامسا : تتبع تنفيذ الاتفاقية 28
سادسا : جزاء إخلال الإدارة الموقعة على الاتفاقية بالتزاماتها 28
سابعا: تنفيذ الاتفاقية.....28
الفقرة الثانية : المبادرة الحكومية لمعالجة إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة والحلول التشريعية المرتقبة 29
أولا: المبادرة الحكومية لتجاوز إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة 29
ثانيا : إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة على ضوء مشروع المسطرة المدنية 31
خاتمة:.....33
الفهرس:.....34