

**المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية
والجزاءات المترتبة عنها**

الأستاذة حسينة شرون
أستاذة مساعدة "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

إن احترام الإدارة لحجية الأحكام والقرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، التزام قانوني مفروض عليها، ذلك أنه متى امتنعت عن التنفيذ فإنها ترتكب مخالفة قانونية صارخة تعرض أعمالها تلك لعدم المشروعية ويؤدي إلى مساءلتها وبالتالي قيام المسؤولية الإدارية عن ذلك.

فلا يسوغ إنكار الإدارة العامة وتجاهلها لقاعدة قانونية تلزمها بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، لأنها تمس بصفة مباشرة عدالة الدولة وتكر حقوقاً أقرها قضاؤها. فذلك يخول للقاضي الإداري إلغاء قرار الامتناع، كما قد يشكل امتناعها نوعاً من أعمال التعدي بما يستدعي ترتيب مسؤولية الإدارة.

ولئن كان المشرع في كثير من الأحيان لم يورد نصوصاً تتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، على أساس أن الإدارة هي المسؤولة عن تنفيذ القانون في الدولة فقد اعتبر امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية موجبا لقيام مسؤوليتها الإدارية بالتعويض، سواء كان ذلك بالرجوع إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو بالأخذ بنظرية المسؤولية التقصيرية.

وسعياً منه لمزيد من الضمانات، فقد أوجد المشرع الجزائري على غرار نظيره المصري وسيلة أخرى بترتيب المسؤولية الجنائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية.

وعلى أساس ما تقدم نتطرق في هذا المقال إلى مبحثين اثنين: نتناول في المبحث الأول منه ما يتعلق بالمسؤولية بمختلف أنماطها؛ وأسسها وشروط قيامها بسبب الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، أما المبحث الثاني فنخصصه لدراسة مختلف الجزاءات المترتبة على امتناع الموظف العام عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

المبحث الأول: المسؤولية المترتبة على الامتناع عن التنفيذ

إن المسؤولية ترتبط في حقيقتها، بمفهوم الخطأ والضرر الناجم عنه لذلك فقد ذهب أغلب الفقه إلى تعريفها بأنها الالتزام بالإصلاح والتعويض.

ولما كان من المؤكد بأن المسؤولية – كأحد موضوعات القانون المختلفة – هي إحدى الوسائل الأساسية لتحقيق العدالة. فإنها لذلك أيضاً، ترتبط بالنطاق النوني للخطأ الواقع، والضرر الواجب الجبر، وعليه تأخذ المسؤولية عدة أنماط كالمسؤولية الجنائية أو الإدارية أو التأديبية...

وإذا كان موضوع الامتناع عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، يشكل خطأ متعدد الأوصاف، فإن المسؤولية المترتبة على الامتناع عن التنفيذ تأخذ في كل مرة شكلاً مختلفاً، كما قد تجتمع في خطأ واحد عدة مسؤوليات.

وترتباً على ذلك فإن المسؤولية تقوم بامتناع الموظف العام عن التنفيذ، كما تقوم بامتناع جهة الإدارة بوصفها شخصاً معنوياً يحمل كياناً مستقلاً عن الموظفين التابعين له وما دام الأمر كذلك، فإننا نتناول في هذا المبحث المسؤولية المترتبة على الامتناع عن التنفيذ بمختلف أشكالها وصورها.

المطلب الأول: المسؤولية الإدارية بسبب الامتناع عن التنفيذ

سبق القول أن الإدارة مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية وما تحدثه هذه الأعمال من أضرار تجاه الغير(*) فيحق للشخص أن يطالب الإدارة بالتعويض عما أصابه من أضرار. هذا التعويض يتأسس في الأصل على فكرة الخطأ الإداري؛ بمعنى أن مصدر المطالبة بالتعويض كقاعدة عامة هو عمل إداري خاطئ كان السبب المباشر في إلحاق الضرر بأحد

الأشخاص. إلا أنه وإلى جانب هذا الأساس الأصلي؛ فهناك أساس تكميلي لمسؤولية الإدارة هو أن مسؤولية الإدارة بالتعويض من الممكن أن تتحقق حتى دون أن يكون العمل الإداري ينطوي على معنى الخطأ، وإنما لحالات وشروط محددة.

وتقوم مسؤولية الإدارة في هذه الحالات على أساس فكرة العدالة، فمن العدالة أن يعرض المضرور رغم نشاط الإدارة المشروع، وذلك لأنه بغير ذلك التعويض سيكون المضرور قد تحمل بدون حق ضرراً استثنائياً دون باقي الأفراد، وهو ما يمثل إخلالاً بالمساواة أمام الأعباء العامة.

وسواء أخذنا بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو بنظرية المسؤولية التقصيرية الناتجة عن الخطأ الإداري فإن النتيجة في الحالتين هي التزام الدولة بالتعويض لامتناعها عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية.

إذا كان المبدأ العام هو التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، فإن امتناعها عن تنفيذ الأحكام والقرارات قد يكون لتوافر عنصر الخطأ فيكون امتناعها مخالفة صارخة للقانون، تستوجب المساءلة والتعويض على أساس الخطأ. ومن ناحية أخرى قد يكون امتناع الإدارة مبرراً كأن يترتب على تنفيذها فوراً لتلك الأحكام والقرارات إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعدى تداركه، وفي هذه الحالة فإن الإدارة تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي سببها امتناعها المشروع عن التنفيذ، مما يستوجب تعويض المحكوم لصالحه عن ذلك. وهو ما نتناوله في هذا المطلب، من خلال بيان علاقة الامتناع عن التنفيذ بعنصر الخطأ في صورتيه ثم علاقته بأسس المسؤولية دون خطأ.

الفرع الأول: علاقة الخطأ الشخصي بعدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

لقد نصت أغلب التشريعات القانونية، أن الخطأ أو الإهمال الذي يرتكبه الموظف؛ ويسند إليه يضع على عاتقه مسؤولية التعويض عما سببه من ضرر للشخص المتضرر، وهذا نتيجة لخطئه، وهنا يعرض الموظف من ماله الخاص عن الضرر اللاحق بالمتضرر إذ ارتبط هذا الخطأ بالموظف شخصياً في قيامه به.

وفيما يتعلق بالأخطاء الشخصية في مجال عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، فقد جرت أحكام القضاء الإداري، في مختلف الأنظمة المقارنة، على أن الموظف الممتنع عن التنفيذ والذي نتج عن امتناعه إحداث أضرار جسيمة، عليه أن يتحمل أعباء هذا الامتناع من جانبه وأساس ذلك هو اعتبار امتناعه عن التنفيذ خرقاً واضحاً للقاعدة القانونية التي تتطلب احترام حجية الشيء المقضي به بما يستوجب مساءلته.

كما أقر القضاء الإداري بأن الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء وقراراته أو يصبر على عدم تنفيذها أو يرفض تقديم المساعدة لتنفيذ تلك الأحكام والقرارات، فإن عمله ينطوي على خرق لاحتزام قاعدة حجية الشيء المقضي فيه⁽¹⁾. ومساءلة الموظف عن رفضه وامتناعه عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، اعتباراً لكون سلوكه مكوناً للخطأ الشخصي وقع من الموظف أثناء تأديته لوظيفته أو بمناسبتها يترتب عليه مساءلة الجهة الإدارية التابع إليها الموظف الممتنع أيضاً⁽²⁾. وقد اقترح الفقيه هوريو Hauriou، منذ مدة طويلة، اعتبار هذا السلوك مكوناً لخطأ شخصي قابل للانفصال عن ممارسة الوظيفة، ويجب أن يعاقب بإدانة الموظف بالتعويض شخصياً عن الضرر الذي أصاب الضحية، إلا أن هذه الفكرة لم تتم ممارستها لاصطدامها بحدود ملاءة الموظف التي في حالة الخطأ الشخصي المجرد من أي علاقة بالخدمة، أدت إلى الأخذ بمسؤولية الإدارة مع إمكانيتها في الرجوع على الموظف⁽³⁾.

ومن الأمثلة البارزة لتقرير المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الشخصي بالامتناع عن التنفيذ ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية Fabraques بمسؤولية العمدة بعد

إصراره على استمرار إيقاف الشرطي رغم صدور عدة أحكام تقضي بإلغاء قراره، وكذلك مسؤولية العمدة الذي رفض تعيين سيدة رغم صدور حكم قضائي بأحققتها (قضية Venturini)⁽⁴⁾.

ومن هنا نستنتج أن امتناع الموظف أو رفضه تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية يستوجب قيام مسؤوليته الشخصية، كما في حالة رفضه المساعدة من أجل التنفيذ، ولكن يشترط لقيام مسؤوليته عن الخطأ الشخصي أن يتم بسوء نية.

إضافة إلى أن تجريم سلوك الموظف عند امتناعه عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية لدى كل من المشرعين المصري والجزائري دون نظيرهما الفرنسي، يؤدي بنا إلى القول: أنه ما دام الجرم الجنائي يشكل بالضرورة على صعيد المسؤولية المدنية خطأ شخصيا، وإن كانت معايير الخطأ الشخصي مستقلة بالنسبة إلى معايير قانون العقوبات، فإن الموظف يسأل عن الجريمة الجنائية التي ارتكبها باعتبارها خطأ شخصيا متصلا بالوظيفة تم ارتكابه عمدا.

وهذا يعني أن امتناع الموظف العام عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء يشكل خطأ شخصيا يعاقب عليه الموظف الممتنع جنائيا، بالإضافة إلى التعويض الذي يلتزم به الموظف طبقا لأحكام المسؤولية التقصيرية.

الفرع الثاني: علاقة الخطأ المرفقي بعدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

إن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق رغم ارتكابه من قبل الموظف من الناحية المادية، وأنه عند امتناع الإدارة عن القيام بالأعمال والخدمات التي هي ملزمة بأدائها أصلا، فإنها تكون مسؤولة عما يقع من أضرار نتيجة لهذا الامتناع.

ويدخل في هذا المجال امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، كما حصل في قضية Rousset عندما امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم بإلغاء قرار عزل الطاعن من وظيفته بوزارة الحربية، فرفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه وتعويضه عما أصابه من أضرار نتيجة لذلك⁽⁵⁾.

ويعتبر الفقه والقضاء الفرنسيان بصورة عامة القرارات الإدارية التي تخالف حجية الشيء المقضي فيه أو التي يترتب عليها عدم تنفيذ الأحكام، مخالفات جسيمة تؤدي إلى مسؤولية الإدارة بناء على الخطأ المرفقي.

وتأخذ مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي فيه حالتين:

أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية أو أن تصدر قرارا إداريا يتعارض مع حكم قضائي إداري حائز لقوة الشيء المقضي فيه، فتسأل الإدارة بناء على الخطأ المرفقي عن عدم تنفيذها أصلا، أو عن تنفيذها تنفيذا معيبا أو لتأخرها في التنفيذ⁽⁶⁾.

أو أن تمتنع الإدارة عن المساهمة في تنفيذ أحكام صادرة لصالح الغير وهي الحالة التي تخرج عن مجال دراستنا، وإن كان من المقرر فقها وقضاء أن رفض الإدارة المعاونة في تنفيذ أحكام القضاء يعتبر مخالفة للقانون تؤدي إلى مسؤوليتها.

كما اطردت أحكام مجلس الدولة المصري على مساءلة الإدارة عن امتناعها عن تنفيذ الأحكام الحائزة حجية الشيء المقضي به باعتباره مخالفة لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تقضي به ضرورة استقرار الحقوق والعلاقات الاجتماعية.

وكما سبق الإشارة إليه فإنه ولارتباط امتناع الموظف العام بالوظيفة فإنه يشكل خطأ مرفقيا تسأل عنه الإدارة ذلك أن امتناع الإدارة عن التنفيذ دون مبرر بمثابة قرار سلبي يوجب لصاحب الشأن الحق في التعويض⁽⁷⁾.

الفرع الثالث: علاقة الامتناع عن التنفيذ بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ، وبذلك فقد وضع أساسا لهذا النوع من المسؤولية بحكمه الشهير في قضية "Couiteas"؛ ويكون بذلك قد بين أن الإدارة بامتناعها عن تنفيذ الحكم لم ترتكب خطأ ما لأنها وإن كانت قد أخلت بواجبها في تنفيذ الأحكام، فإنها إنما فعلت ذلك تنفيذا لواجب أهم هو المحافظة على النظام العام واستقراره.

إضافة إلى أن مجلس الدولة قد قرر منح التعويض ولم يكن بسبب وجود الخطأ وإنما أساس العدالة المجردة التي تأبى أن يضحى فرد لوحده لصالح المجتمع مادام في الإمكان توزيع الأعباء العامة على الجميع، ذلك أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية هو أمر استثنائي.

وبدوره المشرع الجزائري قد تبنى قيام المسؤولية دون خطأ على أساس الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، نتيجة لخشيته حصول اضطرابات تمس النظام العام، ورغم قلة أحكامه في هذا المجال، حيث أشار في القرارات الصادرة عن المحكمة العليا إلى مسؤولية الإدارة بسبب الامتناع عن التنفيذ مبينا شروط إعمال مبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة⁽⁸⁾.

أما القضاء المصري فإنه وإن لم يكن يقر بمسؤولية الدولة دون خطأ فإنه في كثير من أحكامه الإدارية أجاز امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي؛ إذا كان يترتب على تنفيذه فورا إخلال خطير بالنظام العام، يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير المرفق العام. فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه⁽⁹⁾. في إشارة منه إلى فكرة تقرير مسؤولية الإدارة عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية بسبب الامتناع عن التنفيذ

بعد أن تناولنا المسؤولية الإدارية عن امتناع الإدارة في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، ولما كان المشرع الجزائري على غرار نظيره المصري قد سلك مسلك تجريم فعل الامتناع عن التنفيذ، فإننا نركز دراستنا في هذا المطلب على قيام المسؤولية الجنائية عن الامتناع عن التنفيذ.

فإذا توفرت أركان الجريمة على النحو السابق بيانه فإنه يثور البحث في تحديد المسؤولية الجنائية عن تلك الجريمة.

ويقصد بالمسؤولية الجنائية "تحمل تبعه الجريمة، والالتزام بالخضوع للجزاء الجنائي المقرر لها قانونا". وهذا يعني أن المسؤولية الجنائية هي صلاحية الشخص لتحمل العقوبة أو التدبير الوقائي الذي يقرره القانون كأثر لارتكاب الجريمة.

وإذا كان تجريم فعل الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية من أهم الوسائل التي تجبر الموظف العام والإدارة على التنفيذ. حيث يترتب على ثبوت مسؤوليته الجنائية فقدان حريته وعزله من وظيفته.

فإن الإشكالات التي تنور بهذا الصدد، تتعلق بمن يمكن مساءلته جنائيا عن الامتناع عن التنفيذ. وهل يمكن قيام المسؤولية الجنائية للإدارة عن ذلك اعتبارا أنها تمثل شخصا معنويا المسؤولية الجنائية ثم هل توجد حالات أخرى لانتفاء المسؤولية بسبب الامتناع غير الحالات التي سبق أن ذكرناها عند حديثنا عن موانع المسؤولية الجنائية بصفة عامة؟ للإجابة على هذه

الأسئلة، نتناول في هذا الفرع، المسؤولية الجنائية للموظف العام أولاً، ثم المسؤولية الجنائية للإدارة ثانياً.

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية للموظف العام.

قلنا أن المسؤولية الجنائية بوجه عام، هي مسؤولية شخصية يقصد بها عادة أهلية الجاني في أن يكون مسؤولاً جنائياً، ولذلك كان الركن المعنوي هو ركن المسؤولية الجنائية على أن لا يفهم من هذا أن المسؤولية الجنائية تعتمد على الركن المعنوي فقط (سواء كان قصداً جنائياً أم خطأ غير عمدي)، فهي تتطلب كذلك توافر باقي أركان الجريمة.

وإذا كان الركن المعنوي، يفترض اشتراط توافر الأهلية والإرادة لقيام المسؤولية الجنائية فإنه لا يقتصر عليها، إذ يجب البحث عن اتجاه هذه الإرادة إلى ما يتطابق وأحكام القانون أو اختبار مسلك ما يجرمه هذا القانون. وفيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية في نطاق جريمة الامتناع عن التنفيذ، فإنها وفقاً لما سبق بيانه، تتوافر للموظف العام متى امتنع عمداً عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، وتوافر أهلية الجاني نعني بها توافر الأهلية الجنائية للموظف العام والتي تتطلب توافرها إرادة معتبرة قانوناً تدفع بالموظف العام إلى الامتناع عن التنفيذ، هذه الإرادة تخض للشروط ذاتها التي سبق الحديث عنها في الأحكام العامة للمسؤولية الجنائية. ولما كانت المسؤولية الجنائية تتطلب منا الإجابة على من يسأل جنائياً؟ فإن إشكالية تحديد المسؤول جنائياً عن جريمة الامتناع عن التنفيذ ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديد الموظف المختص بالتنفيذ، ذلك أن مساءلة الموظف المختص قد تمتد إلى رئيسه الأعلى في الحالات التي يجوز فيها للرئيس الحلول محل المروءوس، أو في الحالات التي يكون فيها الفعل المجرم نتيجة أوامر صدرت إلى المروءوس من الرئيس.

إضافة إلى صعوبة تحديد المسؤول عن فعل الامتناع، كما في حالات القرارات التداولية التي تصدر من هيئة معينة، ففي هذه الحالات لا يمكن تحديد الخطأ الشخصي الذي بموجبه تتم المساءلة الجنائية.

والمسؤولية الجنائية لجريمة الامتناع عن التنفيذ، قد تمتنع، بالإضافة للموانع العامة للمسؤولية الجنائية التي سبق الإشارة إليها، لأسباب خاصة تتعلق بالموظف العام الممتنع، وما يتبع ذلك في مجال الوظيفة العامة كما في حالة امتناع الموظف المختص بالتنفيذ نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صدر إليه من رئيسه، بالرغم من تنبيهه من رئيسه كتابة إلى هذه المخالفة، ففي هذه الحالة تنتفي المسؤولية الجنائية للموظف المختص، وتبقى المسؤولية قائمة بالنسبة للرئيس مصدر الأمر وحده⁽¹⁰⁾.

كما أنه جدير بنا الإشارة، إلى أن المسؤولية الجنائية للموظف العام الممتنع عن التنفيذ تسقط إذا سارع بعد رفع الدعوى الجنائية إلى تنفيذ الحكم محل الاتهام؛ إذ يعتبر في هذه الحالة متأخراً في التنفيذ وليس ممتنعاً عنه⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للإدارة الممتنعة

من المسلم به أن المسؤولية شخصية، فلا ينال العقاب إلا من تقررَت مسؤوليته جنائياً عن فعل جرمه القانون، سواء باعتباره فاعلاً أصلياً أو مساهماً، أو محرضاً، وهذا يعني أنه لا يسأل عن جريمة ارتكبها غيره.

إذا فحمل المسؤولية الجنائية هو الإنسان أو بالأحرى الشخص الطبيعي، ولكن التطور القانوني انتهى إلى الاعتراف بالشخصية القانونية ليس للإنسان كشخص طبيعي، وإنما أيضاً لما أصطلح على تسميته الشخص المعنوي.

وعلى أساس هذا الاعتراف ثار جدل فقهي، وما زال، حول إمكانية مساءلة الأشخاص المعنوية جنائياً.

ومما لا شك فيه أن ممثل الشخص المعنوي يعتبر مسؤولاً مسؤولاً جنائية عن الأفعال المجرمة المرتكبة باسم الشخص المعنوي⁽¹²⁾. ولكن السؤال المطروح: هل يسأل الشخص المعنوي، باعتباره شخصاً قانونياً متميزاً عن ممثليه، وعن الأفعال المجرمة؟ وهل يمكن توقيع العقوبات الجنائية عليه؟

وقد انقسم الفقه الجنائي، إلى اتجاهين رئيسيين؛ أحدهما يعارض قيام المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، والآخر يؤدها ويسلم بوجودها، وحين يذهب الفقه إلى إنكار مسؤولية الشخص المعنوي عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوه أو تابعوه، والتي ارتكبها هؤلاء باسم الشخص المعنوي ولمصلحته، فهم يرون أن المسؤولية الجنائية إنما تقع على عاتق الشخص الطبيعي، أي الإنسان ممثل الشخص المعنوي أو أحد العاملين لديه شخصياً؛ على أساس أنها وقعت منهم شخصياً وتنسب إليهم ولا يتصور وقوعها أو نسبتها للشخص المعنوي⁽¹³⁾.

ويقوم هؤلاء معارضتهم على الأسس التالية⁽¹⁴⁾:

أ - طبيعة الشخص المعنوي الافتراضية وصفته الوهمية والمجازية؛ باعتبار أن الشخص المعنوي حيلة قانونية إرادته غير مستقلة عن إرادة الأشخاص المكونين له. وهو لا يستطيع القيام بالفعل المادي للجريمة، كما أن المسؤولية الجنائية يشترط لقيامها الإدراك والاختيار، وهو ما لا يمكن تصوره في الشخص المعنوي.

ب - وجود الشخص المعنوي وأهليته محددان بالغاية التي من أجلها وجد، كما أنه لا يحظى بإرادة خاصة مستقلة فعلياً.

ج - وفي الأخير، إن مساءلة الشخص المعنوي جنائياً تنطوي على خرق لمبدأ شخصية العقوبة، فمساءلته جنائياً قد يترتب عليها توقيع العقوبة على من لم يرتكب أو يشترك إطلاقاً في الجريمة، كما أننا إذا تصفحنا العقوبات المقررة في المجال الجزائي، نجد أن بعضها لا يمكن توقيعه على الشخص المعنوي كالإعدام والعقوبات البدنية⁽¹⁵⁾.

ويتجه الفقه الحديث إلى ضرورة تقرير المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية استناداً إلى أسس فلسفية واجتماعية وقانونية وسياسية⁽¹⁶⁾.

أما الحجج التي يقيمها أنصار المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، فهي ردود عن مجموع الحجج التي استند إليها المعارضون:

أ - ليس صحيحاً أن الشخص المعنوي مجرد وهم وافترض عملي، فالفقه الحديث يؤكد أن الشخص المعنوي له إرادة مستقلة عن إرادة أعضائه المكونين له، فضلاً عن أن القول بعدم وجود إرادة ذاتية للشخص المعنوي يقودنا إلى القول بعدم إمكانية مساءلته مدنياً أيضاً.

ب - إن القول بأن وجود الشخص المعنوي أهليته مرتبطان بالغاية التي أنشئ من أجلها غير سديد لأنه يؤدي إلى عدم مساءلة الشخص المعنوي عن التعويض بسبب الأفعال الضارة فهو لم يوجد لذلك.

ج - أما القول بأن معاقبة الشخص المعنوي خروج عن مبدأ شخصية العقوبة ففي هذا خلط بين العقوبة والنتيجة غير المباشرة لها، إضافة إلى أن استحالة تطبيق العقوبات على الشخص المعنوي كالإعدام والعقوبات المقيدة للحرية، قول يسهل الرد عليه من ناحيتين:

الأولى؛ أن هناك فرقاً بين ارتكاب الجريمة والمعاقبة عليها، فمجال البحث هنا هو صلاحية الشخص المعنوي لارتكابه الجريمة دون البحث عما إذا كان من الممكن معاقبته أم لا.

والثانية؛ أن أشد العقوبات البدنية قسوة وهي الإعدام يمكن توقيعها على الشخص المعنوي بما يتلاءم وطبيعته، ونعني بذلك الحل، فضل عن وجود الكثير من العقوبات التي

يمكن توقيعها على الشخص المعنوي كالغرامة و المصادرة و الحرمان من بعض الامتيازات⁽¹⁷⁾. وهو ما أدى للقول بتقرير المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، مع استبدال العقوبات المقيدة أو السالبة للحرية بعقوبات مالية.

غير أنه من اللازم لمساءلة الشخص المعنوي جنائياً توافر شرطين أساسيين؛ أن يكون العمل أو الامتناع عن العمل المكون للجريمة واقعا من الممثل القانوني للشخص المعنوي من جهة، وأن تكون تلك الجريمة واقعة في حدود السلطة الممنوحة للممثل القانوني طبقاً للنظام الأساسي للشخص المعنوي⁽¹⁸⁾.

وهذا يعني أنه لا يمكن مساءلة الشخص المعنوي جنائياً إلا على الأفعال الواقعة من الأشخاص الطبيعيين الذين يملكون التعبير عن إرادة هذا الشخص المعنوي الذي يكونونه، وهذا لا ينفي أبداً مسؤولية الممثل القانوني، وإنما يجب معاقبة كليهما عن ذلك الفعل.

كما لا يكفي أن يكون التصرف المكون للجريمة صادراً ممن يمثل الشخص المعنوي، بل يلزم كذلك أن يكون في حدود سلطاته الوظيفية، وهذا يعني أن الشخص المعنوي لا يسأل جنائياً إلا عن التصرفات التي تعتبر صحيحة في نظر النظام الأساسي.

وإن كان المشرع المصري لم يعترف، كقاعدة عامة، بهذا المبدأ فإنه في بعض النصوص الخاصة قد قرر عقوبات بشأن الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة (قانون 26 لسنة 1954)⁽¹⁹⁾.

فإنه مما لا شك فيه أن المشرع الجزائري، لم يسلم بقاعدة الاعتراف بالمسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية⁽²⁰⁾، مسائراً في ذلك المشرع الفرنسي الذي ربطها بصور نص صريح، فإن قانون العقوبات الجزائري لم يرد به نص يعترف صراحة بهذه المسؤولية، كما أن نص المادة 647 من قانون الإجراءات الجزائية (المادة 647 ق.إ.ج) قد استبعد كل إمكانية لتوقيع العقوبة الجنائية على الشخص المعنوي، إلا بصفة استثنائية، وهو ما يؤكد موقف المشرع الجزائري المستبعد لفكرة المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي. وإن كان قد اعترف بإمكانية اتخاذ تدابير أمن ضدها، وهو ما نصت عليه المادة 26 من قانون العقوبات وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 20 من ذات القانون.

وإذا كنا قد خلصنا بذلك، إلى أن كلا المشرعين المصري والجزائري استبعدا قيام كمسؤولية جنائية للشخص المعنوي، وإن أورد كل منهما إستثناءات خاصة، - تقرير المسؤولية الجنائية للشركات في مصر، وتوقيع تدابير أمن على الشخص المعنوي في الجزائر-، فإنه من المأمول مراجعة موقفهما بالنظر إلى زيادة الأشخاص المعنوية واتساع دائرة نشاطها وتزايد أخطائها ومخاطرها، بما أصبح معه من اللازم اخضاعها لأحكام قانون العقوبات شأنها في ذلك شأن الأشخاص الطبيعية، مع مراعاة طبيعة كل منهما. إضافة إلى تضاول دور المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين عن الجرائم التي يرتكبونها باسم الشخص المعنوي ولحسابه وعدم كفايتها لتوفير حماية جنائية حقيقية للمجتمع⁽²¹⁾.

وموقف المشرعين الجزائري والمصري، بهذا الشأن يقودنا إلى القول بعدم مساءلة الإدارة العامة في حالة ارتكابها لجريمة الامتناع عن التنفيذ، ونحن نرى أن الأخذ بالمسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية يستقيم والاعتبارات العملية والضرورات الواقعية لما تقوم به الأشخاص المعنوية في عصرنا الحديث، وتدخلها المتزايد في مختلف مجالات الحياة بصفة عامة. وإضفاء لمزيد من الحماية الجنائية لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بصفة خاصة من جهة، والحد من تحيل الإدارة والموظف العام خصوصاً في التنصل من المسؤولية الجنائية عن عدم التنفيذ - باعتبار الامتناع عن التنفيذ خطأ مرفقياً - من جهة ثانية.

المبحث الثاني: الجزاءات المختلفة لامتناع الإدارة عن التنفيذ

تتكون القاعدة القانونية، كما هو معلوم، من شقين: شق التكليف ويتعلق بموضوع القاعدة القانونية، وشق الجزاء الذي يحدد نوعه ومقداره.

ولا يتخذ الجزاء – الذي توقعه السلطة العامة – صورة واحدة، بل يختلف باختلاف وتنوع فروع القانون واختلاف طبيعة قواعده، ورغم هذا الاختلاف، فإنه في كل الحالات يمثل وجه الإلزام الذي يكفل احترام القاعدة القانونية، ويضمن سيادة القانون.

وإن كان الجزاء الجنائي يمثل الجزاء التقليدي لارتباطه بالمفهوم الاجتماعي للجزاء، فإنه يوجد إلى جانبه جزاءات أخرى غير جنائية؛ كالجزاء المدني والجزاء التأديبي، وإن كان كل منها يستقل بخصائص تميزه عن الأخرى. فالجزاء الجنائي هو النتيجة القانونية المترتبة على مخالفة نصوص التجريم وهو الأثر القانوني للمسؤولية الجنائية للجريمة، والجزاء المدني مقرر لمصلحة شخص معين يهدف إلى إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور مخالفة القاعدة القانونية فإن تعذر ذلك برزت صورة أخرى هي صورة الجزاء التعويضي، أما الجزاء التأديبي فهو مقرر لمخالفة ما أمر أو نهى عنه القانون الخاص بهيئة وظيفية ما وهو لا يوقع إلا على أعضاء تلك الهيئة.

ولما كان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الحائزة حجية الشيء المقضي به، يمثل قاعدة قانونية وأصلا من أصول القانون التي يجب الالتزام بها، فإن مخالفتها توجب توقيع الجزاء على من قام بالمخالفة.

فامتناع الإدارة عن التنفيذ، يخول صلاحية توقيع صور مختلفة ومتعدد للجزاء، تبعاً لما نهج عليه المشرع في مختلف الأنظمة القانونية، في محاولة منه ردع الإدارة وإلزامها بالتنفيذ أمام عدم إمكانية توجيه القاضي لأوامر صريحة للإدارة حتى يكرهها على ما قضى به. فمخالفة الشيء المقضي به من شأنها أن ترتب مسؤولية الإدارة والموظف المختص بالتعويض، كما يمكن أن تشكل خطأ تأديبيا أو قد تكون جريمة جنائية، وإضافة إلى أن أثر مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به يمتد إعلامياً ودولياً. وعلى ذلك نقوم في هذا المبحث بدراسة مختلف الجزاءات المترتبة على الامتناع عن التنفيذ ونخصص لذلك مطلبين نتناول في الأول منهما الجزاءات الجنائية والتأديبية، وفي المطلب الثاني الجزاءات المدنية والإدارية.

المطلب الأول: الجزاءات الجنائية والتأديبية

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية عموماً، وما يصدر في مواجهتها خصوصاً، لا يمثل مساساً بحق المحكوم لصالحه فحسب، بل أكثر من ذلك هو يمثل إهداراً لقوة الأحكام القضائية، واعتداء على هيبة السلطة القضائية واستقلالها.

وهو الأمر الذي يتوجب معه فرض جزاءات حاسمة، توقع على الإدارة وكل موظف عام في حالة الامتناع عن التنفيذ، وهناك جزاءان هامين يهدف كل منهما إلى إعادة هيبة القضاء وزجر كل من يتجرأ على مخالفة أحكامه، ويوقعان على الموظف العام بصورة خاصة، ونعني بذلك الجزاء الجنائي والجزاء التأديبي. وهو ما نتناوله في فرعي هذا المطلب.

الفرع الأول: الجزاء الجنائي

ارتأينا البدء بدراسة الجزاء الجنائي أولاً، بالرغم من سبق ظهور باقي الجزاءات الأخرى، لاعتباره أقوى الوسائل التي تجبر الموظف العام ومعه الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، فهو يجعل الموظف العام يتردد ألف مرة قبل الإقدام على إهدار حجيبتها والامتناع عن تنفيذها. لما يترتب من ثبوت المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع بفقدانه

حريتهم، فهذه العقوبة القاسية سوف تحمل بلا شك الموظف على احترام تنفيذ الحكم القضائي وبالتالي التزام جهة الإدارة به.

وفي هذا الصدد، فإن المشرع المصري كان أكثر اهتماما وسعيا في الحفاظ على حجية الأحكام والقرارات القضائية من نظيره الجزائري، بأن جعل تجريم امتناع الموظف عن التنفيذ مبدأ دستوريا، فقد أشار إلى ذلك في المادة 72 من دستور 1972 بقوله: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة".

وإن كان المشرع الدستوري الجزائري، قد اكتفى بالنص على وجوب تنفيذ الأحكام القضائية من خلال المادة 145 من دستور 1996 بقوله: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء". وهكذا وبناءا على ما قرره الدستور تم تعديل قانون العقوبات الجزائري بإضافة نص عقابي جديد يتضمن تجريم امتناع الموظف العمومي عن التنفيذ، إذ تقرر المادة 138 مكرر منه بأن: "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5000 دج إلى 50000 دج".

كما نصت المادة 123 من قانون العقوبات المصري على أنه: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته... في وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة. كذلك يعاقب كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره من محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف".

ومن ثمة فإن هذه النصوص العقابية تفيد اعتبار امتناع الموظف العمومي عن التنفيذ من الجنح طبقا للمادة 05 من قانون العقوبات الجزائري، وطبقا للمادة 11 من قانون العقوبات المصري.

وإذ نلاحظ أن المشرع المصري، قد قرر عقوبة الحبس دون تحديد لمدتها وإطلاقه على هذا النحو يفيد بوضع المحكوم عليه في أحد السجون المركزية أو العمومية المدة التي يقضي بها الحكم والتي يجب أن لا تقل عن 24 ساعة ولا تزيد عن ثلاث سنوات، طبقا للفقرة الأولى من المادة 18 من قانون العقوبات المصري.

كما قرر في الوقت ذاته، عقوبة العزل والتي تعني طبقا للمادة 26 من قانون العقوبات: "الحرمان من الوظيفة نفسها، ومن المرتبات المقررة لها، سواء كان المحكوم عليه بالعزل عاملا في وظيفته وقت صدور الحكم عليه أو غير عامل، ولا يجوز تعيينه في وظيفة أميرية ولا نيله أي مرتب مدة يقدرها الحكم، وهذه المدة لا يجوز أن تكون أكثر من ستة سنوات ولا أقل من سنة". والعزل في المادة 123 المذكور أعلاه وجوبي ويعتبر عقوبة تكميلية وليس تبعية لأنه صادر في جنحة وليس جناية، ولذلك وضع له القانون حدا أدنى وحدا أقصى، وطالما أن النص المبين للعقوبة لم يحدد مدته فإنه يتعين على القاضي أن يحدد هذه المدة ملتزما الحدين الأدنى والأقصى⁽²²⁾.

أما المشرع الجزائري فقد حدد مدة الحبس بين ستة أشهر وثلاث سنوات وقرنها بعقوبة الغرامة بين 5000 دج و50000 دج كعقوبتين أصليتين، ثم أجاز الحكم بعقوبات تبعية أو تكميلية بنصه في المادة 139 من قانون العقوبات على أن: "يعاقب الجاني فضلا عن ذلك بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 وذلك من خمس سنوات على

الأقل إلى عشر سنوات على الأكثر، كما يجوز أن يحرم من ممارسة كافة الوظائف أو كافة الخدمات العمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر".
وتخضع العقوبة، كغيرها من العقوبات، في جريمة الامتناع عن التنفيذ للأحكام العامة لقانون العقوبات فيما يتعلق بتنفيذ العقوبة ووفقا.

وما تجرد الإشارة إليه، هو إسراف المحاكم المصرية في استخدام إمكانية إيقاف تنفيذ العقوبة في جريمة الامتناع عن التنفيذ، مما أدى إلى تحويل نص المادة 123 ق.ع من نظام للمسؤولية الجنائية لسبب عدم تنفيذ الحكم إلى مجرد أسلوب لحث الإدارة عن التنفيذ، فالذي يحدث عملا في مصر أن تقضي المحكمة بعقوبة على الموظف الممتنع عن التنفيذ فيرسخ ويقوم بالتنفيذ، ثم يطعن في الحكم بالمعارضة الاستئناف -حسب الحالات - فتقضي المحكمة بإيقاف تنفيذ العقوبة. وهو الأمر الذي أفقد النص فعاليته كرادع، مدام أن الموظفين المختصين بالتنفيذ يكونون متأكدين من موقف المحكمة بمجرد مبادرتهم بتنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه⁽²³⁾.
ونأمل أن لا يكون الوضع على هذه الحال بالنسبة للجهات القضائية في الجزائر، وأن يعمل القاضي الجزائري على توقيع العقوبة بصرامة دون إيقافها بسبب تراجع الموظف الممتنع عن موقفه بعد الحكم عليه.

الفرع الثاني: الجزاء التأديبي

لا يضع المشرع في العادة تعريفا محددا للجريمة التأديبية، كما لا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، مثلما هو الشأن في الجريمة الجنائية.
والخطأ التأديبي وإن كان يتفق مع الخطأ المدني في أنه لا يرد على سبيل الحصر، إذ يقتصر القانون على بيان واجبات الموظفين العامين والأعمال المحظورة عليهم بصفة عامة دون تحديد دقيق. ثم ينص بعد ذلك على معاقبة كل موظف يخل بتلك الواجبات تأديبيا، دون أن يكون عدم وجود النص المجرم لفعل ما في القانون الإداري سببا يجعله مباحا أو أنه يفي عنه الصفة التجريبية، لأن الجرائم التأديبية غير خاضعة لمبدأ شرعية الجريمة، ولا يضع لكل مخالفة إدارية عقوبة معينة، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب شريطة أن يكون الجزاء التأديبي الموقع من بين الجزاءات التي أجازها القانون⁽²⁴⁾.

ولا شك أن من أهم واجبات الوظيفة احترام الأحكام والقرارات القضائية، فامتناع الموظف عن التنفيذ أو قيامه بعرقلة تنفيذه أو تراخيه أو تنفيذه لها على وجه غير صحيح أو ناقص، ينطوي على إخلال بواجبات الوظيفة وإهدار حجية الشيء المقضي به، فهو جريمة تأديبية توجب توقيع الجزاء.

وإذا كنا قد قلنا أن الجريمة التأديبية تختلف عن الجريمة الجنائية في نواح عديدة⁽²⁵⁾، فإن الأمر لا يخلو من وجود صلة بين الجريمتين، فكلتاها تقوم على أعمال محظورة يجب تفاديها تحقيقا للنظام العام واستقرار المجتمع، وتستلزم توقيع العقاب الملزم على من يقترفها.

إضافة إلى أن نفس الخطأ المنسوب إلى الموظف العام، قد يسبب في الوقت ذاته جريمتين إحداها تأديبية والأخرى جنائية. ففي غالب الأحيان تكون الأفعال التي يرتكبها الموظف بصفته جرائم جنائية، جرائم تأديبية لأنه يتنافى مع واجبات الوظيفة العامة أن يرتكب الموظف جريمة جنائية. وتوافرت المسؤولية الجنائية لا يحول دون توافر المسؤولية التأديبية لعدم وجود تعارض بينهما، كما أنه يجوز الجمع بينهما وتوقيع الجزاء المترتب عنهما. فالعقوبات التأديبية تختلف عن العقوبات الجزائية، فهي ذات طبيعة أدبية أو مالية لا ترقى إلى المساس بحرية الموظف فهي تمس بالمركز الوظيفي ومتعلقاته.

ولما كان سلوك الموظف بالامتناع عن التنفيذ يشكل في الآن ذاته جريمة تأديبية وجزائية وفقا للنظام الجزائري الذي اتبعه كل من المشرعين المصري والجزائري، فإن إفلات

الموظف العام الممتنع من المسؤولية الجنائية، بسبب إحدى الحالات التي سبق الإشارة إليها، كأن يقوم بالتنفيذ الخاطئ، لا يشكل إعفاء من المسؤولية التأديبية. أما المشرع الفرنسي، وإن كان قد خالفهما بعدم تجريم الامتناع عن التنفيذ، فقد أوجد بمقتضى قانون 1980 السالف الذكر، وسيلة أخرى، مفادها إحالة الموظف الممتنع إلى محكمة التأديب المالية وذلك في حالة امتناع الموظف المختص عن إصدار الأمر بالدفع في المدة المحددة، وكذلك إذا أدى امتناعه إلى الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة التابع لها. غير أن القانون استثنى رجال الإدارة المنتخبين بسبب تأديبتهم مهام نيابية، وكذا أعضاء الحكومة الذين يتمتعون بحصانة لا يمكن تأديبهم بمقتضاها. ولا شك أن هذا الاستثناء قد قلل من جدية هذا الإجراء وفعاليتيه. كما تضمن هذا القانون العقاب بغرامة تتراوح بين 100 فرنك فرنسي وحدها الأقصى يعادل الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف المعاقب وقت ارتكاب المخالفة⁽²⁶⁾.

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية والمدنية

إذا كنا في المطلب الأول قد تناولنا الجزاءات الجنائية والتأديبية المترتبة عن امتناع الموظف العام عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، فإننا في هذا المطلب نبين مختلف الجزاءات المترتبة عن امتناع الإدارة نفسها عن التنفيذ. فإذا كانت الجزاءات التأديبية والجنائية توقع على شخص الموظف العام، التابع لجهة الإدارة، لدى امتناعه عن التنفيذ فإن الجزاءات التي نعرضها في هذا المطلب تطال جهة الإدارة ذاتها، إما بإلغاء القرار الإداري الصادر عنها لمخالفته حجية الشيء المقضي به، أو بترتيب المسؤولية المدنية عليها لتقوم بأداء التعويض المناسب لها عن تجاوزها لسلطانها وانحرافها عنها.

وعلى هذا الأساس نتناول في هذا المطلب فرعين نخصص الأول منهما لجزاء إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به كجزاء إداري، ونخصص الثاني لجزاء تقرير المسؤولية المدنية للإدارة بالتعويض كجزاء مدني.

الفرع الأول: الجزاء الإداري

استقرت أحكام القضاء الإداري عموماً، على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عنها هو بمثابة العمل غير المشروع، وسواء عبرت الإدارة عن موقفها بالامتناع عن التنفيذ صراحة في شكل قرار إيجابي بالامتناع، أو ضمناً في صورة قرار سلبي بالامتناع فإن امتناعها يشكل تجاوزاً للسلطة يعطي الحق للمحكوم لصالحه في رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الإدارة بالامتناع. كما يجوز له أن يرفع طلباً استعجالياً، بالإضافة إلى دعوى الإلغاء، بوقف تنفيذ القرار الإداري بالامتناع إلى غاية الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، وفقاً للقواعد العامة وتبعاً لتوافر شروطه.

والدعوى بطلب الإلغاء في هذا الشأن لا تختلف عن دعوى إلغاء أي قرار إداري آخر⁽²⁷⁾. فحين تصدر الإدارة قراراً غير مشروع، أو تمتنع عن إصدار قرار لصالح ذي حق، كما هو الشأن في تنفيذ أحكام وقرارات القضاء ويلجأ المتضرر إلى القضاء لمطالبته بالتدخل فإن القاضي لا يمكنه إصدار أمر للإدارة بالتنفيذ، كما أنه لا يستطيع أن يقوم بدلاً منها بهذا التنفيذ، عملاً بالحظر المفروض عليه بأن لا يحل محل الإدارة وبالامتناع عن توجيه أوامر إليها⁽²⁸⁾. وإذا قلنا بأن موقف القاضي الإداري له ما يبرره حين يصدر حكمه الأول بالإلغاء، فهو لا يتوقع إحجام الإدارة عن تنفيذ ما قضى به، أو تماطلها وتراخيها في حالات كثيرة لإعاقة تنفيذه. فإنه ما من مبرر له بعد وضوح سوء نية الإدارة برفضها التنفيذ (صراحة أو ضمناً)، وهو الأمر الذي استحدثه المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 125/95 المؤرخ في 1995/02/08 المتضمن قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية^(**) بأن اعتبر

تدخل القاضي بتوجيه أوامر للإدارة واحدا من مقتضيات التنفيذ الفعال للأحكام، وقد وجد في الغرامة التهديدية خير سبيل لتحقيق هذه الغاية⁽²⁹⁾. فرغم أن القضاء الإداري الفرنسي ظل وفيما لمبدأ حظر الأوامر والحلول محل الإدارة حتى في تنفيذ أحكامه إلا أنه منح نفسه سلطات أوسع في مجال تنفيذ حكم بإلغاء قرار امتناع عن التنفيذ، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Rodière" بأن الإعادة للوظيفة تخضع لرقابة المجلس بهيئة قضاء إداري⁽³⁰⁾.

أما في الحالة التي تكون فيها مخالفة الإدارة للشيء المقضي به بتجاهل الحكم القضائي، ومواصلة تطبيق القرار الملغى فإن قرارها يكون منعما بحيث أنه يعتبر باطلا عديم الأثر، فإن القضاء العادي يسترد سلطاته ويعطي نفسه الحق في إصدار أوامر للإدارة كما في حالة إخلاء العقار دون وجه حق أو برد أموال معينة، والحكم عليها بالغرامة التهديدية لإجبارها على التنفيذ.

أما المشرعين المصري والجزائري فلا يزالان، رغم أخذهما بمبدأ الفصل بين السلطات، يحصران سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة في إلغاء القرار الإداري وتفسيره، وبيان مدى مشروعيته ووقف تنفيذه، والتعويض عن القرار المعيب، دون أن تتعداها إلى التدخل في أعمالها بتوجيه الأوامر إليها بإلزامها بالقيام بعمل أم الامتناع عنه، وذلك باستثناء حالات التعدي⁽³¹⁾.

ونحن نرى أن أعمال مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة أو الحلول محلها في مجال تنفيذ أحكام القضاء وقراراته، أمر يظل عقبة غير معقولة في منطق القانون والقضاء، تحول دون أن يكون للقاضي الإداري دوره الفعال في ضمان احترام أحكامه. إضافة إلى كونه سببا في ضياع الثقة من سلطة القضاء وقدرته على توفير الحماية للمتقاضين الذين يرمون من وراء لجوئهم إليها ليس مجرد استصدار حكم يقضي بإلغاء القرار غير المشروع (قرار عدم التنفيذ)، بل ترتيب النتائج المنطقية لإلغائه (تنفيذ الحكم بالإلغاء الأول).

الفرع الثاني: الجزاء المدني

يعتبر الفقه والقضاء عموما القرارات الإدارية التي تخالف حجية الشيء المقضي به أو التي يترتب عليها عدم تنفيذ أحكام وقرارات القضاء مخالفة جسيمة تؤدي إلى مسؤولية إدارة بناء على الخطأ المرفقي، باعتبار الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء أمر يلزم احترامه ضمنا لاستقرار الحياة في المجتمع. وهذا ينشئ حقا للمحكوم له في الحصول على تعويض تلزم بدفع قيمته الإدارة الممتنعة.

كما يشكل الامتناع عن التنفيذ خطأ شخصيا يقع على عاتق المسؤول المباشر للتنفيذ، لكون هذا الامتناع ينطوي على خطأ جسيم سافر واعتداء صارخ على قوة الأحكام والقرارات القضائية، إذا ما كشف هذا الرفض عن سوء نية الموظف في الإضرار بالأفراد الصادر لصالحهم الحكم أو القرار القضائي، مما يترتب عليه المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع.

وهو ما درج على إتباعه القضاء الإداري، فقضت أحكام القضاء الإداري الفرنسي "أن رفض الموظف المعاونة أو المساعدة لتنفيذ أحكام القضاء خطأ شخصي"⁽³²⁾.

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري: "أن امتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء أو تنفيذها تنفيذا خاطئا بسبب إهماله يشكل خطأ شخصيا وقع منه يستوجب مسؤوليته الشخصية شريطة أن تكون لديه الرغبة أو النية في الإضرار بالغير الصادر لصالحه الحكم أو كان جسيما، أو على درجة معينة من الجسامه على أساس أن احترام الشيء المقضي يمثل قاعدة جوهرية وأصلا من الأصول القانونية الواجبة الاحترام إقرارا للنظام العام وتثبيتا للحقوق وإشاعة الطمأنينة واستقرار المعاملات"⁽³³⁾.

أما إذا وقع الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بسبب مبررات النظام العام، فإنه يعتبر امتناعاً يرتب المسؤولية غير الخطئية لكونه امتناعاً مشروعاً، ولكن بالرغم من ذلك ونظراً لضرورة مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة فإن المحكوم لصالحه يتلقى تعويضاً من الإدارة جراء الأضرار التي تلحقه بسبب عدم التنفيذ تأسيساً على المسؤولية دون خطأ.

وسواء حصل الامتناع عن التنفيذ نتيجة خطأ مرفقي أو خطأ شخصي أو بسبب تغليب الصالح العام على الصالح الخاص، فإن الجزاء المدني المترتب عن ذلك الامتناع يكون بتعويض المحكوم لصالحه، فالتعويض حق يؤسس على أساس قانوني يمكن أن يكون في الخطأ أو بدونه⁽³⁴⁾.

إذن متى تحققت المسؤولية الإدارية - على اختلاف أسسها - عن عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية فجزاؤها التعويض. وإن لم يخضع التعويض لنظام خاص وشامل يتحدد على أساسه، فهو يرجع إلى المعطيات الخاصة بكل حالة، والأمر يرجع كذلك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري طالما أنه يعتمد في ذلك على أساس معقول⁽³⁵⁾.

وإذا كان القضاء الإداري قد قرر في أغلب الحالات أن التعويض النقدي هو الأصل، فإنه أجاز بعض الأنواع الأخرى من التعويض كالتعويض العيني متى كان ذلك ممكناً. وتجدر الإشارة إلى أن تقرير المسؤولية الإدارية وتوقيع الجزاء المدني سواء على الموظف الممتنع أو على الإدارة التابع لها بمنح المحكوم له تعويضاً مدنياً عن الأضرار التي لحقت به من جراء الموقف السلبي لا يكفل حقيقة جبر جميع الأضرار التي لحقت به سواء لكون التعويض قد يكون رمزياً أو لكونه السبيل الأخير أمامه.

الخاتمة:

كخاتمة لهذا المقال، فإننا نلاحظ أن ثمة عدة أنواع من المسؤوليات التي تناولت موضوع الامتناع عن التنفيذ، سواء بالنسبة للموظف العام أو الإدارة ذاتها.

- فالمسؤولية الجنائية التي تؤدي إلى فرض عقوبة جزائية، على من يمتنع عمداً عن تنفيذ أحكام قرارات القضاء إن كان ذلك الممتنع هو الموظف المختص أصلاً بالتنفيذ أو كان قد استعمل سلطة وظيفته لمنع وعرقلة التنفيذ.

- والمسؤولية التأديبية التي تؤدي إلى فرض عقوبة تأديبية على الموظف الممتنع نتيجة خطأ مرفقي أو شخصي ارتكبه بامتناعه عن تنفيذ الحكم أو القرار الحائز حجية الشيء المقضي به.

- وأخيراً المسؤولية المدنية التي هي الواجب الملقى على عاتق الإدارة بوجه خاص، للتعويض عن الضرر الذي تسبب فيه الامتناع عن التنفيذ من قبل الموظف العام نتيجة خطأ مرفقي، أو الامتناع المنسوب لجهة الإدارة نتيجة وجود مبرر قانوني، إعمالاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

غير أنه وبالرغم من مساعي الفقه والقضاء الإداريين في إيجاد الحلول الكفيلة بالحد من إشكالية الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، فإن تلك المساعي كانت تجد دائماً عقبات كثيرة وتحايلاً من جانب الإدارة؛ ففي مجال المسؤولية الجنائية مثلاً يتحايّل الموظف الممتنع، بعدم توافر القصد الجنائي إما بالشروع في التنفيذ أو بالتذرع بصدور أمر إليه من رئيسه الأعلى... وهكذا. وفي مجال المسؤولية التأديبية نجد أن النظام التأديبي قد أظهر فعالية محدودة بسبب محدودية الأشخاص الخاضعين له، خاصة إذا علمنا أن مشكل عدم التنفيذ يرجع في غالب الأحيان إلى رفض الوزراء وعدم تدخلهم لدى الهيئات المعنية التابعة لهم.

أما عن التعويض المقضي به كأثر للمسؤولية المدنية، جبرا للضرر لحاصل عن عدم التنفيذ، فإن عدم إخضاعه لمعايير محددة يقدر بناءا عليها، جعله في كثير من الأحيان تعويضا رمزيا خاصة أن المحكوم لصالحه في مجال أحكام الإلغاء يهدف أساسا بلجونه إلى القضاء إلى تصحيح مركزه القانوني لا التعويض عنه، بما يجعله غير راض مهما بلغ مقدار التعويض. لكن هذا لا يعني عدم جدوى هذه الجزاءات، على اختلافها، مطلقا فكتيرا ما كانت عاملا مساعدا على تنفيذ أحكام القضاء وقراراته الصادرة ضد الإدارة، خاصة إذا قلنا بوجودها مجمعة لمواجهة إصرار الإدارة على عدم التنفيذ.

وإذا أضفنا إليها الجزاء السياسي حقوق الإنسان إذ كثيرا ما كان نشر مقالات عن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، ذا تأثير في توجيه انتقادات لإدارة، حري بها تنفيذ الأحكام القضائية باعتبارها تمثل السلطة التنفيذية في دولة القانون، بما يؤدي إلى التقليل من رفضها تنفيذ أحكام القضاء.

كما أن العالم اليوم أصبح قرية صغيرة، معيار التعامل فيها مبني بين الدول على أساس مدى احترام الدولة للقانون وأحكام القضاء باعتبارهما دليلا على المدنية والتحضر. وشيوع إشكالية عدم التنفيذ دوليا من شأنه إضعاف هيبة الدولة أمام الدول الأجنبية بما قد يشكل موقفا سلبيا تجاهها. إضافة إلى أن التعامل مع بعض المنظمات الدولية مرهون بمدى احترام القانون والقضاء، فهناك هيئات دولية عديدة تعمل على إعداد تقاريرها ونشرها بهدف ضمان سيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان، كمنظمة العفو الدولية.

الهوامش:

(*) إننا هنا بصدد المسؤولية التقصيرية للإدارة بمعنى أننا لا نتحدث عن المسؤولية بالتعويض التي تنشأ على أساس العقد الإداري وإنما نعني بها المسؤولية التي تنتج عن قيام الإدارة بمخالفة القوانين واللوائح في أعمالها التي تباشرها خارج نطاق العقود. مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"**، الجزء الأول، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص 231 وما بعدها.

(1) حسينة شرون، **إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية**، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، غير منشورة، 2003، ص 61.

(2) جورج فوديل وبيار دلقولقية، **القانون الإداري**، الجزء 02، ترجمة: منصور قاضي، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، سنة 2001، ص 286.

(3) سامي حامد سليمان، **نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية "دراسة مقارنة"**، الطبعة الثالثة، مصر: دار الفكر العربي، 1978، ص 270.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، **القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني**، مصر: الدار الجامعية، 1999، ص 677.

(5) أنظر على سبيل المثال: قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Franqures في 1909/07/23 و1910/07/22، وقراره في قضية السيدة Venturini في 1931/07/25، وقراره في قضية Wassilief في 1925/06/24، والقرار في قضية Peybonnieux في 1939/05/22. قرارات مشار إليها في: عبد الفتاح مراد، **جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع**، مصر: دار الكتاب والوثائق، دون سنة نشر، هامش ص 197.

(6) فقد قضت محكمة القضاء الإداري في كثير من أحكامها بالتعويض على أساس الخطأ المرفقي، فتذكر مثلا: "أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات لأنه لا يليق في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية...". أنظر: عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص 201 وما بعدها.

(7) قضية "زرميط" في 1965/04/21؛ قضية "تبروقي" في 1965/05/21؛ قضية "بوشاط" في 1979/01/20؛ قضية "منسوة" في 27 جانفي 1982؛ أنظر تفصيلا: مسعود شيهوب،

- المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة" دراسة مقارنة"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص 66 وما بعدها.
- (8) مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مصر: مكتبة الجلاء الجديدة، 2002، ص 153.
- (9) حسينة شرون، مرجع سابق، ص 121.
- (10) عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص 133.
- (11) محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، الطبعة الرابعة، مصر: دار النهضة العربية، 1977، ص 532.
- (12) المرجع نفسه، ص 533.
- (13) انظر تفصيلا، إبراهيم علي صالح، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، مصر: دار المعارف، 1980، ص 102 وما بعدها؛ عبد الله مبروك النجار، افتراض الشخصية وآثاره في الفقه الإسلامي مقارنا بالقانون، مصر: دار النهضة العربية، 1996، ص 296 وما بعدها.
- (14) إدوارد غالي الذهبي، دراسات في قانون العقوبات المقارن، مصر: مكتبة غريب، سنة 1992، ص 09 وما بعدها.
- (15) إبراهيم علي صالح، المرجع السابق، ص 135 وما بعدها؛ عبد الله مبروك النجار، المرجع السابق، ص 311 وما بعدها.
- (16) إدوارد غالي الذهبي، المرجع السابق، ص 20، 22؛ إبراهيم علي صالح، المرجع السابق، ص 115 وما بعدها؛ عبد الله مبروك النجار، المرجع السابق، ص 303.
- (17) إدوارد غالي الذهبي، المرجع السابق، ص 33-36.
- (18) إبراهيم علي صالح، المرجع السابق، ص 246.
- (19) أنظر في موقف المشرع الجزائري: رضا فرج، قانون العقوبات الجزائري "القسم العام"، الكتاب الأول، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1976، ص 395 وما بعدها.
- (20) علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات "قسم عام"، لبنان: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2000، ص 615.
- (21) عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص 186.
- (22) مأمون سلامة، قانون العقوبات "قسم عام"، القاهرة: دار الفكر العربي، 1990، ص 677.
- (23) عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص 188.
- (24) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصر: دار المطبوعات الجامعية، سنة 1996، ص 342؛ عادل سيد فهميم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، مصر: الدار القومية للطباعة والنشر، دون سنة نشر، ص 33.
- (25) انظر: ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 348، 349.
- (26) الدين الجيلالي محمد بوزيد، "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، دراسة مقارنة"، العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، المجلد 41، العدد: 04، جانفي 2002، ص 728.
- (27) انظر في هذا الصدد ما كتب في موضوع الشروط العامة لدعوى الإلغاء وأوجهه بصورة عامة: سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الكتاب الأول، مصر: دار الفكر العربي، 1976، ص 331؛ إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 1999، ص 167 وما بعدها، مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 380 وما بعدها؛ عبد العزيز الجوهر، القضاء الإداري "دراسة مقارنة الإلغاء والتعويض"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1983، ص 45 وما بعدها.
- (28) أنظر في الموضوع: بوشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الجزائر: دار الأمل للطباعة والنشر، سنة 2002، ص 78 وما بعدها؛ محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2001، ص 14 وما بعدها.

- يتضمن القانون المذكور أعلاه بأنه حينما يتطلب الحكم أو القرار القضائي، اتخاذ تدبير من شخص من أشخاص القانون العام، وقدم بذلك طلبا إلى القاضي الإداري، فله أن يأمر بهذا التدبير ويرفقه إذا اقتضى الأمر بأجل للتنفيذ (02/08). ومن أجل الإحترام الأكيد لهذا الأمر مكنه من جعله مشمولا بالغرامة التهديدية (المادة 03/08).
- (29) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص: 26، 27.
- (30) عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص: 192، 193.
- (31) يوسف بن ناصر، "عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري"، الجزائر: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، سنة 1991، ص: 915، 916.
- كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري في أوليات أحكامها: "إن هذه المحكمة ليست من هيئات الإدارة، فلا تملك إصدار أوامر إدارية، ومن باب أولى أن تقوم مقام الإدارة في اتخاذ إجراء معين" وقول كذلك: "... لا تملك المحكمة أن تنصب من نفسها مكان الإدارة ...". أنظر محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 16.
- (32) أنظر أحكام مجلس الدولة في قضية Husson في 1948/04/21، وكذا قضية Douce Jeveeraing في 1949/12/09، وقضية Servant في 1949/10/19. المشار إليها في مرجع: عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص 207.
- (33) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم: 88 لسنة 03 ق في 1950/06/09، مذكورة في حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مصر: منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1997، ص 408.
- (34) حسين فريجة، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها القضائية "دراسة مقارنة" في القانون المصري والجزائري، الجزائر: المطبعة الجزائرية للمجلات، سنة 1994، ص 243.
- (35) أنظر بشأن التعويض وتقديره: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 736؛ رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 138؛ سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام"، الكتاب الثاني، مصر: دار الفكر العربي، 1977، ص 495 وما بعدها؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 495؛ معوض عبد التواب، صيغ الدعاوى والأوراق القضائية، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، مصر: منشأة المعارف، دون سنة نشر، ص 306؛ جورج فوديل، وبيار ديلفولفيه، الجزء 01، المرجع السابق، ص 522؛ عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 63 وما بعدها.