

المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ

الاستاذ صالح لمزوعي
مستشار بالمحكمة الإدارية بالرباط

تعتبر الأحكام القضائية باكتسابها قوة الشيء المقضي به، عنوان الحقيقة وتصبح واجبة التنفيذ، حماية لاستقرار المجتمع وتحقيقاً لثقة المتقاضين في النظام القضائي، غير أن التنفيذ الذي يعني الوصول إلى الحق قد تعترضه عدة صعوبات منها ما هو قانوني ومنها ما هو واقعي، وقد يكون عدم التنفيذ راجعاً بالأساس إلى تعنت المنفذ عليه مما قد يتطلب سلوك مساطر التنفيذ الجبري من حجز تحفظي وتنفيذي وغرامة تهديدية وإكراه بدني.

وتتعدد إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية أكثر، كلما كان المنفذ عليه شخصاً معنوياً عاماً، مما يطرح السؤال حول إمكانية سلوك مساطر التنفيذ الجبري ضد الإدارة، ومدى فعالية هذه المساطر. إذ يشكل عدم تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة أشخاص القانون العام معضلة مطروحة بحدّة، وهو إشكال يسيء إلى صورة القضاء ويمس بهيبته ويتعارض مع دولة القانون، علاوة على تأثيره على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية.

ذلك أن بقاء الأحكام القضائية دون تنفيذ يفقدها قدسيته وهيبته وتصبح بدون قيمة¹. وتتعدد أسباب هذه الوضعية، فمنها ما يرجع إلى عوامل ثقافية واجتماعية ترسخت في ذهنية بعض المسؤولين الإداريين جعلتهم يدافعون عن مواقف الإدارة ولو كانت مخالفة للقانون وصدرت بشأنها أحكام قضائية، ومنها ما يرجع إلى أسباب تتعلق بالنصوص القانونية وهي التي تهمنا في هذا الإطار.

ويبدو أن هناك تطوراً في التعامل مع إشكالية التنفيذ في مواجهة الإدارة سواء على المستوى القضائي من خلال الدور الهام الذي يضطلع به القضاء الإداري، أو على المستوى القانوني حيث تلوح في الأفق بوادر إقرار تشريعي للمسؤولية المدنية للموظف الممتنع عن التنفيذ.

وسنحاول فيما يلي تقديم عرض موجز لموقف الفقه والقضاء الاجنبي من مسؤولية الموظف الممتنع عن التنفيذ قبل التطرق بأسهاب أكثر لموقف القضاء المغربي من هذه المسؤولية.

المبحث الاول : موقف الفقه و القضاء في فرنسا ومصر

يعود الفضل للعميد هوريو في صياغة نظرية الخطأ الشخصي للموظف المسؤول عن عدم تنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به صادر ضد الإدارة ويتلخص موقفه في أنه عندما يقضى ضد الإدارة بحكم نهائي فإن الموظف المسؤول عن تنفيذ هذا الحكم يرتكب خطأ شخصياً إذا امتنع عن تنفيذه ويسأل في ماله الخاص. وقد قال بمناسبة تعليقه على حكم Fabrigues وحكم Dellemanro ما يلي: "إننا انشغلنا أكثر من اللازم بالمسؤولين عن خطأ المرفق فقط دون أن نعطي الاهتمام الكافي للمسؤولية الشخصية للموظفين وقد حان الوقت للنظر إلى هذا الجانب الذي له فائدته هو أيضاً"².

كما نادى بعض الفقه³ بتطبيق المسؤولية الشخصية للموظف، ومن ضمنهم العميد ديجي باعتبارها الوسيلة المثلى والناجعة لضمان تنفيذ الأحكام النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، واعتبر أنه "من

¹ من القول المأثور للمغفور له الملك الحسن الثاني: "إن عدم التنفيذ يجر المرء إلى تفكير آخر هو انحلال الدولة".

² يراجع تعليق هوريو على قرار مجلس الدولة بتاريخ 1909/07/23 منشور بالمجموعة 1910/7/22 سنة 1911. وتعليقه على قرار مجلس الدولة بتاريخ 1910/07/22 منشور بالمجموعة 1911/3/121.
³ Voir A.de Laubadère, J.C.Venezia, Y.Gaudemet, Traité de droit administratif, T.1; LGDJ, 17e éd.2002.
George VEDEL: Droit administratif, op cit, p 687 et 689.

المفترض أن كل حكم مطبق للقانون وأن كل قانون يجد أساسه في المرفق العام نفسه، ومن تم فإن الموظف بتجاهله حكم القاضي يتجاهل قانون المرفق نفسه ويرتكب بذلك خطأ شخصياً". بينما اعتبر الفقيه جيز أن الموظفين الذين يقع على عاتقهم تنفيذ الشيء المقضي به ويرفضون دون سبب مشروع القيام به، يرتكبون خطأ شخصياً يرتب مسؤولية المالية للموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الحكم القضائي".

وفي خضم النقاش المطروح بشأن حل إشكالية التنفيذ في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة، اعتبر بعض الفقه المغربي⁴، أنه في حالة الامتناع غير المبرر عن التنفيذ فإنه ينبغي التصريح بالغرامة التهديدية في مواجهة الممتنع بصورة شخصية وليس في مواجهة الإدارة من أجل ضمان احترام القرارات الصادرة في مواجهة الدولة ومن في حكمها.

وقد كان القضاء الفرنسي سابقاً لإقرار المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ بمناسبة بته في قضية 5Fabriques حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية العمدة الذي أصر على استمرار إيقاف شرطي عن العمل على الرغم من صدور عدة أحكام قضائية تقضي بإلغاء قراره في هذا الشأن.

كما كان القضاء المصري أكثر جرأة بشأن تحميل المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القضاء والحكم عليه بالتعويض من ماله الخاص⁶، ففي حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 29 يونيو 1950 قضت المحكمة بتحميل الوزير شخصياً مسؤولية عدم تنفيذ حكم قضائي، وتتلخص وقائع هذا القرار في أن وزير الحربية أصدر قراراً إدارياً بعزل أحد الضباط من مهامه، فرفع هذا الأخير دعوى أمام محكمة القضاء الإداري لإلغاء هذا القرار وتم إلغاؤه من طرف هذه المحكمة، غير أن الوزير لم يمثل إلى الحكم القاضي بإعادة الضابط إلى مهامه، فرفع الضابط مرة ثانية دعوى ضده أمام المحكمة مطالباً بإيها إنصافه من الوزير.

وقد اعتبر حكم محكمة القضاء الإداري أن امتناع الوزير عن تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تملية الطمأنينة العامة، وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقراراً ثابتاً، ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين، فهي عمل غير مشروع ويعاقب عليه بالمادة 123 من قانون العقوبات التي نصت على أن كل موظف استعمل سطوة وظيفته في وقف تنفيذ حكم أو أمر أو طلب من المحكمة أو أي أمر من جهة مختصة يعاقب بالعزل أو الحبس، ومن تم وجب اعتبار خطأ الوزير شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله بأنه ينبغي من ذلك تحقيق مصلحة عامة، ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يهم أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة⁷.

ومن الاعتبارات التي تؤسس للمساءلة الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ نذكر:

- إن امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي نهائي يشكل مخالفة قانونية لمبدأ قوة الشيء المقضي به وخرقاً للقواعد القانونية الجاري بها العمل.
- إن امتناع الموظف عن التنفيذ قد يكون نتيجة سوء نية الموظف وتعمده الإضرار بالغير.
- إن الامتناع عن التنفيذ والإصرار عليه يشكل خطأ جسيماً لما يتضمنه من مخالفة للقانون وما يؤدي إليه من ضرر فادح بالغير. ومجمل القول أنه لما كانت الإدارة لا تتعامل مع المواطنين إلا من خلال موظفيها الذين يتسببون - عند امتناعهم عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به - في الحكم عليها بتعويض مالي عن

⁴ يراجع الأستاذان محمد أمين بن عبد الله وميشيل روسي: مقال منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 20-21 ص 243 و

⁵ حكم مجلس الدولة بتاريخ 1909/7/23 المجموعة 1910/7/22 سنة 1911 وتعليق هوربو عليه، وأشار له حامد سليمان، م س، ص 270
⁶ اعتبر الأستاذ محمد أمين بن عبد الله أن الحل الذي ابتدعه القضاء المصري بإقراره المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ علاوة على المسؤولية الجنائية هو الأكثر فاعلية مقارنة مع الحلول المعتمدة في أنظمة قضائية أخرى كفرنسا وألمانيا وإيطاليا التي تغلبت جانب المسؤولية التأديبية على المسؤولية المالية الشخصية وتعتمد أساساً على الغرامة التهديدية. مع تميز النظام الإيطالي بالإمكانية التي يتيحها للقاضي كمساهم في الإدارة.

Voir Mohammed Amine Benabdallah, « Justice administrative et inexécution des décisions de justice » ; REMALD n° 25, 1998, p.9 et suiv.
⁷ محكمة القضاء الإداري في القضية 88 السنة 3 ق- 1950/6/29 مجموعة السنة الرابعة ص 956.

الأضرار اللاحقة بالمنفذ لهم نتيجة التأخر في التنفيذ، فإنه من المناسب تحميل الموظف المسؤول عن التنفيذ كامل المسؤولية عن عدم التنفيذ، على أساس ارتكابه خطأ شخصي يوجب مساءلته عنه في ماله الخاص.

المبحث الثاني : موقف القضاء المغربي من المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ
يمكن القول بأن القضاء المغربي بدأ يتلمس الطريق نحو إقرار المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ، سواء من خلال اعتبار الموظف الممتنع عن التنفيذ مرتكباً لخطأ شخصي يوجب مساءلته في ذمته المالية الخاصة، أو من خلال تطبيق الغرامة التهديدية الشخصية لإجبار الموظف الممتنع عن التنفيذ للامتثال إلى القرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به.

أولاً - إقرار المسؤولية الشخصية في حالة الامتناع عن تنفيذ حكم نهائي
إذا كان الأصل هو تحميل الدولة المسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها، فإن القضاء حمل الموظف في بعض الحالات المسؤولية الشخصية.

ومن حالات تطبيق المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ نعرض ما ذهبت إليه المحكمة الابتدائية بطنجة⁸ والتي اعتبرت رفض المحافظ تنفيذ أمر استعجالي قضى برفع الرهن المقيد بالرسم العقاري في إطار ملف تنفيذي مصحوب بشهادة بعدم التعرض والاستئناف، خطأ شخصياً يوجب تحميل المحافظ المسؤولية الشخصية وأداء مبلغ التعويض من ذمته الخاصة. ففي هذه النازلة رفض المحافظ تنفيذ الأمر الاستعجالي بعلّة ضرورة استصدار حكم ثانٍ يقضي بالتشطيب على الإنذار العقاري المترتب على الرهن العقاري المرفوع، فلجأ طالبو التنفيذ إلى تقديم طلب لرئيس المحكمة الابتدائية بطنجة قصد إصدار أمر بالتشطيب على الإنذار العقاري المذكور، غير أنه تم رفض الطلب بعلّة أن الحكم القضائي برفع الرهن كان للتشطيب على الرهن وعلى الإنذار العقاري وعلى ما تفرغ عنه من إجراءات، فلما تقدموا بطلبهم مرة أخرى إلى المحافظ لرفع الرهن والتشطيب على الإنذار العقاري، رفض ذلك متمسكاً بكون طلب التشطيب يتوقف إما على الإدلاء بعقد يفيد تنازل المستفيد من الرهن عنه - علماً أن طالبي التنفيذ قاموا بإيداع أصل الدين والفوائد بصندوق المحكمة بعد أن تعذر عليهما إيجاد المستفيد من الرهن كما هو ثابت لدى المحكمة - وإما الإدلاء بحكم قضائي اكتسب قوة الشيء المقضي به بالتشطيب. وأمام هذا التعت في التنفيذ لجأ طالبا التنفيذ إلى إقامة دعوى بالمسؤولية الشخصية للمحافظ عن الخطأ الشخصي المتمثل في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به، فأصدرت المحكمة حكمها القاضي "بإدعاء السيد (أ.ب) المحافظ على الأملاك العقارية والرهنون بطنجة لفائدة المدعين مبلغ أربعة آلاف درهم تعويضاً عن الضرر الناتج عن عدم تشطيبه على الرهن والإنذار العقاري من الرسم العقاري 6216/ط تنفيذاً للأمر الاستعجالي الصادر في 2004/12/22 ملف عدد 11/04/6701 وعند ثبوت إفساره إحلال صندوق التأمين على أخطاء المحافظين العقاريين محله في الأداء مع تحميله الصائر".

وقد أيدت محكمة الاستئناف بطنجة هذا الحكم، وجاء في حيثيات قرارها⁹: " ... وحيث ان امتناع المحافظ على تنفيذ مقتضيات الأمر القضائي المذكور رغم كونه أصبح نهائياً وحائزاً لقوة الشيء المقضي به، كما هو ثابت من شهادة عدم التعرض والاستئناف المدلى بها ضمن وثائق الملف يبقى امتناعاً بدون مبرر ويشكل تحقيراً لمقرر قضائي صادر باسم جلالة الملك".

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن حالات كثيرة لامتناع الموظف عن التنفيذ تكون بسبب اعتقاد الموظف بعدم صحة مضمون الحكم القضائي المطلوب تنفيذه. غير أن هذا الدفع لا يباشر في إطاره القانوني بل يتم في شكل موقف أحادي دون احترام المساطر القانونية المعمول بها. إذ لا يكفي التشبث بعدم صحة الحكم المطلوب تنفيذه بل ينبغي إثارة الصعوبة القانونية في تنفيذه أمام المحكمة المفتوح لديها ملف التنفيذ، وهو ما لا يلجأ إليه الكثير من الموظفين المسؤولين عن التنفيذ مما يجعلهم ينصبون أنفسهم في مرتبة أعلى من القضاء ويسقطون بالتالي في خاتمة تحقير المقررات القضائية¹⁰.

⁸ حكم المحكمة الابتدائية بطنجة رقم 2780 بتاريخ 2006/07/02 في الملف المدني عدد 13/5/3682، غير منشور.

⁹ قرار محكمة الاستئناف بطنجة، قرار رقم 188 بتاريخ 2008/02/13 ملف رقم 4/06/1066 غير منشور.
¹⁰ جاء في حكم المحكمة الإدارية بالرباط ما يلي: " وحيث أنه بالرجوع إلى نازلة الحال فإن المحافظ العقاري وبعض النظر عن وجهة السبب الذي اعتمد عليه في الامتناع عن تنفيذ الأمر القضائي موضوع النزاع من عدمه، فقد كان يتعين عليه لإضفاء السرعة على موقفه أن يعمد إلى سلوك مسطرة إثارة الصعوبة ويقرر القضاء مدى جديتها، وأن لا يقتصر فقط على الامتناع عن تنفيذ الحكم المذكور بالرغم من أنه الجهة المعنية بتنفيذه، وهو ما جعل قراره بوقف مقام الامتناع غير المبرر عن التنفيذ وموجب لإلغائه لهذه العلة" حكم رقم 492 بتاريخ 2008/03/12 ملف رقم 07/239 ع، غير منشور.

كما يمكن تفسير قلة دعاوى المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ بكون المتضرر من هذا الامتناع غالبا ما يلجأ إلى القضاء الإداري بهدف إلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ بعلته تجاوز السلطة وهو ما يستجيب له القضاء خاصة بعد إحداث المحاكم الإدارية. بحيث لا يتم اللجوء إلى دعاوى المسؤولية عن الامتناع عن التنفيذ أو إلى سلوك مساطر التنفيذ الجبري كالغرامة التهديدية إلا بعد استفاد كافة المساطر القانونية¹¹.

ثانيا - تطبيق الغرامة التهديدية الشخصية في مواجهة الموظف الممتنع عن التنفيذ
الملاحظ أن الاجتهاد القضائي الإداري مدعما بأراء الفقه¹²، اعتمد حولا أخرى لدفع الإدارة إلى التنفيذ في حال تعنتها وامتناعها عن تنفيذ الأحكام طواعية، فعلاوة على الحكم على الإدارة بالتعويض و بغرامة تهديدية ضد الإدارة، بات ممكنا الحديث عن مسؤولية الموظف الممتنع عن التنفيذ، واصدار الغرامة التهديدية الشخصية في حقه¹³. ففي سابقة من نوعها في القضاء المغربي قضت المحكمة الإدارية بمكناس بالمسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي، وفرضت عليه شخصا أداء الغرامة التهديدية عن التأخير في التنفيذ. ولأهمية هذا التوجه فإننا نورد فيما يلي تعليق الأمر الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بمكناس بصفته قاضيا للمستعجلات¹⁴، والذي جاء فيه ما يلي: "حيث إن الطلب يهدف إلى الأمر بفرض غرامة تهديدية على المدعى عليه شخصيا لامتناعه عن تنفيذ حكم نهائي حاز لبقوة الشيء المقضي به، وبعد الإطلاع على أوراق الملف وخاصة محضر التنفيذ عدد 2/99/514 المرفق بالمقال يتضح أن المدعى عليه المذكور هو المسؤول عن التنفيذ بصفته نائب رئيس قسم الموارد البشرية بوزارة الفلاحة، وقد امتنع صراحة عن تنفيذ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى دون أي مبرر مقبول، وأن ذلك الامتناع يشكل تعطيل للحكم أو المقرر القضائي النافذ المفعول، وقد استقر الاجتهاد القضائي على اعتبار مثل هذا الامتناع خرقا لقوانين التنظيم الأساسية والإجراءات القضائية والتي باحترامها يحترم النظام العام(...). حيث إنه بناء على ما تقدم ذكره يكون المدعى عليه المذكور قد ارتكب خطأ شخصيا جسيما بامتناعه الصريح عن التنفيذ، وأن الدولة أو الإدارات العمومية لا يمكنها أن تتحمل نتائج الأخطاء الجسيمة المرتكبة من طرف موظفيها.

حيث إن الفصل 448 من ق م ق م نص صراحة على "أن المحكوم عليه الذي يمتنع من التنفيذ فإن عون التنفيذ يثبت ذلك في محضره، فيحكم عليه الرئيس بغرامة تهديدية.. الخ.
حيث إن المادة السابعة من قانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية تحيل على نصوص قانون المسطرة المدنية الواجبة التطبيق أمام هذه المحكمة وأن الفصل 448 ق م م لم يستثن الموظف الممتنع عن التنفيذ من توقيع الغرامة التهديدية ضده نظرا لرفضه صراحة تنفيذ القرار النهائي المشار إليه أعلاه"
وفي نفس الاتجاه قضى الحكم الصادر في الملف عدد 98/110 بتاريخ 1998/04/03 في قضية العطاوي ضد رئيس جماعة تونفيت، بتحديد الغرامة التهديدية في مواجهة الموظف المسؤول عن التنفيذ شخصا في شخص رئيس الجماعة.
وتتلخص وقائع هذه النازلة في أن رئيس المجلس الجماعي امتنع من تنفيذ حكم بإلغاء قرار العزل من وظيفة جماعية وإرجاع الطاعن إلى وظيفته وتسوية وضعيته الإدارية.
وقد استند هذا الحكم إلى كون قانون المسطرة المدنية المطبق أمام المحاكم الإدارية يشير بشأن التنفيذ الجبري للأحكام إلى الغرامة التهديدية كوسيلة من وسائل إجبار المحكوم عليه على التنفيذ، وأنه لما لم يستثن المشرع أي طرف محكوم عليه من هذه الوسيلة فإنه لا شيء يمنع من إقرار الغرامة التهديدية في مواجهة

¹¹ اعتبر المجلس الأعلى في أحد قراراته: "أن امتناع المحافظ العقاري من إرجاع رسم عقاري لأصحابه رغم ثبوت انتهاء التسجيلات التي كانت سبب وضع الرسم العقاري لدى المحافظ هو قرار إداري يتسم بالشطط في استعمال السلطة وقابل للطعن بالإلغاء لعدم وجود دعوى موازية أمام القضاء الشامل" قرار رقم 95/158 بتاريخ 1995/04/06 ملف إداري عدد 94/10058، منشور بموقع آر تيميس.

¹² على سبيل المثال يراجع بخصوص الفقه المغربي: -ابراهيم زعيم: "الإدارة وتنفيذ أحكام القضاء- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، العدد الأول، 1995
-مصطفى التراب: "اشكالية تنفيذ الأحكام القضائية- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد 27 أبريل - يونيو 1999
-حسن حبيب: "اشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية-العدد 59 نونبر ودجنبر 2004 يراجع بهذا الصدد:

- عبد الله حداد: "ظاهرة عدم امتثال الإدارة لأحكام القضاء، المجلة المغربية لقانون و اقتصاد التنمية"، عدد 18-1985، ص 120.
- أحمد العلمي: "قضاء الإلغاء والاتجاهات الحديثة"، مرجع سابق، ص 71.
- مولاي إدريس الكتاني الحلبي: "مسطرة التقاضي الإدارية"، ص 56.

Mohammed Amine Benabdallah, « Justice administrative et inexécution des décisions de justice » ; REMALD n.25, 1998, p.9 et suiv.

¹³ Voir Mohammed Amine Benabdallah, « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », REMALD n 27, 1999, p.111 et suiv.

¹⁴ الأمر الاستعجالي الصادر في الملف رقم 2/99/29 بتاريخ 1999/09/27 - غير منشور.

الإدارة أو المسؤول الإداري نتيجة امتناعهما غير المبرر عن التنفيذ، وانتهى الحكم إلى تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة المدعى عليه شخصيا وليس بوصفه شخصا من أشخاص القانون العام.

وإذا كان حكم إدارية مكناس سابقا إلى تطبيق فكرة المسؤولية المدنية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ واجتهادا ينم عن درجة الوعي بإشكالية التنفيذ ورغبة في ابتكار الحلول القانونية لها في ظل القصور التشريعي، وتطورا إيجابيا في كيفية تعامل القضاء مع المشاكل الواقعية والقانونية المطروحة. فإن هذا الاجتهاد لم يتوافق مع رأي المجلس الأعلى سابقا(محكمة النقض حاليا) بخصوص هذا الموضوع حيث قضى بإلغاء حكم إدارية مكناس الصادر في قضية العطاوي، بمقتضى قراره عدد 235 بتاريخ 1999/03/11، إذ جاء في حيثيات قرار المجلس الأعلى(محكمة النقض حاليا) أنه "إذا كانت الجماعة القروية التي ألغى قرارها بعزل الطاعن قد امتنعت عن تنفيذ الحكم المذكور رغم سلوك المعني بالأمر الإجراءات المسطرية لحملها على التنفيذ، فإنه لا يمكن إجبارها على التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية مادام القضاء الإداري قد اقتصر على إلغاء قرارها الذي اعتبره متسما بالشطط في استعمال السلطة فيبقى أمام المعني بالأمر اللجوء إلى القضاء الإداري بعد الإدلاء بمحضر الامتناع عن التنفيذ لطلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا التصرف بخصوص نشاطات أشخاص القانون العام التي من شأنها الإضرار بمصالح الخواص".

ويبدو أن محكمة النقض لم تسائر الاجتهاد الذي تبنته المحكمة الإدارية بمكناس بإقرارها للمسؤولية المدنية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ. بل إن قرارها لم يناقش إمكانية تطبيق المسؤولية الشخصية واكتفى بالقول بعدم إمكانية إجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء عن طريق الغرامة التهديدية مادام أن الحكم الإداري قد اقتصر على إلغاء قرار رئيس الجماعة والذي اعتبره شططا في استعمال السلطة وأنه يبقى أمام المعني بالأمر الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن الضرر من جراء عدم التنفيذ مما يفيد أن المجلس الأعلى سابقا (محكمة النقض حاليا) يميز في تحديد الغرامة التهديدية بين امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء الحائزة لقوة الشيء المقضي به، والأحكام الصادرة في إطار القضاء الشامل (قضاء التعويض)، بحيث يجيز تطبيق الغرامة التهديدية فقط لتنفيذ الأحكام الصادرة في إطار القضاء الشامل دون قضاء الإلغاء.

ونرى أن هذا الاتجاه من شأنه إفراغ الحكم الصادر في إطار دعوى الإلغاء من محتواه بحيث تنعدم الحاجة إلى سلوك هذه الدعوى.

وقد لقي موقف المجلس الأعلى بهذا الخصوص نقدا كبيرا من طرف الفقه الإداري¹⁵ الذي اعتبر أنه لا مبرر للتمييز- في تطبيق الغرامة التهديدية- بين دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الشامل ما دام أن وسائل التنفيذ الجبري لا تسعف في تنفيذ حكم الإلغاء. وتساءل بعضهم عن الفائدة من الحماية القضائية للمشروعية ولحقوق وحرريات المواطنين في إطار قضاء إداري عادل ومتطور وجاد في أحكامه واجتهاده إذا بقيت هذه الحماية نظرية لم تترجم على أرض الواقع بإيجاد الوسائل الناجعة لإجبار الإدارة على التنفيذ من خلال تقرير المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ.

وفي سياق الحلول التي ابتدعها القضاء الإداري، نجد أنه لجأ إلى تفسير الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية بشكل يجمع بين الحكم بالغرامة التهديدية ضد الشخص الذاتي والشخص المعنوي العام. فقد جاء في حيثيات الأمر الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط¹⁶ مايلي: "وحيث إن الغرامة التهديدية تعتبر وسيلة قانونية وزجرية لإجبار المحكوم عليه الممتنع عن تنفيذ قوة الشيء المقضي به بدون مبرر على الرضوخ لقوة الشيء المقضي به متى كان التنفيذ ممكنا وجائزا قانونا ومتى كان الأمر يتعلق بالامتناع عن عمل أو الامتناع عن القيام به لصيقا بشخص المنفذ عليه ويلزم إرادته في تنفيذه دونما إمكانية لإجباره على التنفيذ عن طريق التنفيذ الجبري.

¹⁵ نذكر على الخصوص موقف الأستاذ ميشيل روسي والأستاذ أمين بنعبدالله. مقالة منشورة بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مرجع سابق Voir Mohammed Amine Benabdallah, « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », REMALD n 27, 1999, p.111 et suiv.

¹⁶ الأمر رقم 172 ملف رقم 07/118 س بتاريخ 2007/05/02 منشور بمجلة المحاكم الإدارية العدد الثالث ص 26.

وحيث لئن كان المشرع بقانون إحداث المحاكم الإدارية لم ينظم الغرامة التهديدية فإنه بالإحالة من خلال الفصل 7 من نفس القانون على قواعد المسطرة المدنية يكون قد أجاز هاته الإمكانيات سواء في مواجهة أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص على اعتبار عمومية الفصل 448 من ق م م التي تجيز تحديد الغرامة التهديدية في مواجهتهما معا في حالة الامتناع غير المبرر عن التنفيذ والرضوخ لقوة الشيء المقضي به.

وحيث لذلك فإن إصرار كل من الإدارة والمسؤول عن التنفيذ عن عدم التنفيذ استنادا للأسباب الواردة بكل من محضر الامتناع عن التنفيذ وجواب الإدارة ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهو يعتبر خطأ من جهة في حق الإدارة لتهاونها في فرض الرقابة والإشراف على الموظف المعني بالتنفيذ فضلا عن تدعيمها لموقفه ذلك، وخطأ شخصيا في حق المسؤول عن التنفيذ لامتناعه غير المبرر عن التنفيذ".

وقد ألغت محكمة الاستئناف الإدارية 17 هذا الأمر جزئيا فيما قضى به من تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة وزارة الداخلية مع تأييده في الباقي، وقد جاء في حيثيات قرارها ما يلي: وحيث إنه استنادا إلى قاعدة نسبية الأحكام التي تقتضي بأن الحكم ينفذ في مواجهة من صدر الحكم في مواجهته وليس ضد من لم يكن طرفا في الحكم موضوع التنفيذ، فإنه بالتالي يكون المخاطب بمقتضيات المادة 448 من ق م م هو السيد قائد قيادة تاغرامت باعتباره المصدر للقرار المطعون فيه وبالتالي فإن مواجهة وزارة الداخلية بالغرامة التهديدية ليس في محله ما دام القرار الإداري موضوع الحكم بالإلغاء لم يصدر عنها.

وحيث إنه لا شيء يمنع من إقرار الغرامة التهديدية في مواجهة الطرف المستأنف وهو قيادة تاغرامت في شخص القائد نتيجة امتناعه غير المبرر عن التنفيذ حسب ما يوضحه محضر الامتناع المشار إليه أعلاه..."

ولا بد من الإشارة بهذا الصدد تعليقا على الحكم الابتدائي و القرار الاستئنافي، أن الأمر الاستعجالي الصادر عن السيد رئيس المحكمة الإدارية بالرباط اعتبر أن "الجمع في دعوى واحدة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي يجعل الجهة القضائية المختصة هي المحكمة الإدارية بفرعها الموضوعي و الاستعجالي، باعتبار تبعية الموظف المنسوب إليه الخطأ للإدارة التي لها حق الرقابة والإشراف على تأدية وظيفته وحق الرجوع عليه بالتعويضات عن الأضرار التي تسببها أخطاؤه للإدارة استنادا لمقتضيات الفصل 80 من ق ل ع مما تكون معه قواعد المسؤولية الإدارية هي الواجبة التطبيق". وهو ما يعني أنه رغم الإقرار بالمسؤولية الشخصية فإنه في هذه الحالة صدر الحكم ضد قيادة تاغرامت في شخص القائد، لكن بصفته الإدارية وليس الشخصية بدليل أن الأمر الاستعجالي لم يشر في منطوقه إلى اسم القائد الذي سيجري التنفيذ في مواجهته. رغم ما تضمنته حيثيات الحكم من تأكيد على الخطأ الشخصي للموظف الممتنع عن التنفيذ، و قرار محكمة الاستئناف الإدارية أكد هذا التوجه عندما قضى بالغرامة التهديدية في شخص القائد بصفته ممثلا للشخص المعنوي ورئيسا مشرفا على تسيير القيادة.

ومن تطبيقات الغرامة التهديدية الشخصية في القضاء الإداري، نشير إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عندما قضت بالغرامة التهديدية الشخصية ضد قائد قيادة المجاطية أولاد الطالب، شخصيا لامتناعه عن تنفيذ حكم قضائي قضى برفع الاعتداء المادي الواقع على عقار من طرف القائد، بعد قسمه باليمين على عدم الامتنال لمقتضيات هذا الحكم القضائي. وقد جاء في حيثيات الأمر الاستعجالي ما يلي: "وحيث خلال تنفيذ مقتضيات الأمر المذكور، فإن القائد المعني بالأمر امتنع عن تنفيذ هذا الأمر دون الاستناد إلى أي مبرر واقعي أو قانوني، بل إنه ذهب إلى حد القسم باليمين على عدم الامتنال لمقتضيات هذا الحكم القضائي وهو موقف بغض النظر عما يمكن أن يترتب عليه من متابعات جنائية يشكل استخفافا بالأحكام القضائية وإخلالا بالاحترام الواجب للسلطة القضائية وقراراتها فضلا على أنه يشكل عقبة أمام استكمال دولة القانون التي كانت الغاية الأساسية من إحداث المحاكم الإدارية بالملكة المغربية الأمر الذي يفرض تدخلنا بصفتنا قاضيا للمستعجلات بجميع الإجراءات القانونية لضمان احترام الأهداف الملكية السامية وإلراجاع الهيبة للسلطة القضائية وإقرار قدسية أحكامها.

17 قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 32 ملف عدد 2/07/105 بتاريخ 2008/01/07 غير منشور.

وحيث إنه بمقتضى الفصل 448 من ق م ق م فإنه إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل أثبت عون التنفيذ ذلك في محضر وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها، الأمر الذي يكون معه الطلب مبنيا على أساس قانوني وواقعي سليم ويتعين الاستجابة إليه وتحديد الغرامة في مواجهة الممتنع عن التنفيذ بصفة شخصية نقدرها في مائتي درهم 18 عن كل يوم تأخير في التنفيذ" 19.

والملاحظ ان هذا الأمر الاستعجالي اعتبر أن امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي دون مبرر مشروع موجبا لتحمله المسؤولية الشخصية، دون الالتفات إلى مسألة تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري.

وهي المسألة التي أجب عنها بوضوح حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بمناسبة البت في مسؤولية رئيس جماعة حضرية عن امتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي، حيث جاء في حيثيات الأمر الاستعجالي الصادر عن السيد رئيس المحكمة ما يلي: " إن البت في طلب تحديد الغرامة التهديدية يبقى من اختصاص رئيس المحكمة المفتوح لديها ملف التنفيذ سواء كان المنفذ عليه شخصا طبيعيا أم مرفقا عموميا، وسواء كانت الغرامة التهديدية المطلوبة في مواجهة المنفذ عليه بصفته الشخصية أم بصفته كمرفق عمومي.

وحيث إنه في نازلة الحال فإن المنفذ عليه هو رئيس المجلس القروي (...). كمرفق عمومي إلا ان الرئيس المذكور قد امتنع عن التنفيذ دون أن يبرر ذلك بأي شيء له ارتباط بتسيير المرفق الذي يرأسه، وبالتالي يبقى طلب تحديد الغرامة التهديدية في مواجهته الشخصية-على اعتبار أن المدعي قد ذكر في مقاله اسمه الشخصي والعائلي- مبررا ومن اختصاص قاضي المستعجلات الإداري إذ لا يستساغ لا من حيث المنطق ولا من حيث القانون تقديم طلب تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة الموظف الممتنع عن التنفيذ أمام رئيس المحكمة الابتدائية والحال أن الحكم موضوع التنفيذ لم يصدر عنها، ولا يشرف رئيسها على تنفيذه" 20.

وهو الاتجاه الذي تأكد في نوازل أخرى عرضت على المحكمة الإدارية بالرباط منها الحكم بالغرامة التهديدية الشخصية على الخازن الخاص لوزارة الداخلية لامتناعه عن تنفيذ حكم قضائي نهائي" 21.

وفي هذا السياق، وتأكيدا لإمكانية تطبيق الغرامة التهديدية الشخصية في حق الموظف الممتنع عن التنفيذ، قضى رئيس المحكمة الابتدائية بالرباط بالغرامة التهديدية الشخصية في حق محافظ امتنع عن تنفيذ حكم قضائي اكتسب قوة الشيء المقضي به، وقد جاء في حيثيات هذا الأمر الاستعجالي 22 الصادر بتاريخ 2009/03/02 ما يلي: " وحيث إنه من جهة أخرى، فإن وجود الصعوبة القانونية المشار إليها في جواب المحافظ على الأملك العقارية، يجب اقرارها بمقتضى أمر أو حكم قضائي، ولا يكفي مجرد الدفع بها لتبرير قرار رفض تنفيذ حكم قضائي اكتسب قوة الشيء المقضي به، كما أن المحافظ على الأملك العقارية بصفته الجهة المعنية بالتنفيذ ليست من صلاحياته واختصاصاته البحث في مدى مطابقة حكم قضائي للقانون ليرتب بنفسه الأثر القانوني على ذلك، بل يبقى على الطرف الذي قد يتأثر مركزه القانوني نتيجة التنفيذ سلوك المساطر المنصوص عليه قانونا لإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه أو الحصول على تعويض.

وحيث إنه أمام هذه المعطيات، واعتبارا للضرر الحاصل للمدعية من جراء حرمانها من التصرف في عقارها نتيجة التقييد الاحتياطي الذي سجل برسمها العقاري منذ مدة تناهز 60 سنة - وهي مدة تقترب من

18 تجدر الإشارة إلى أن تحديد الغرامة التهديدية في مبلغ ضعيف لا يحقق الغاية من الإجراءات وهي حث المنفذ عليه على الإسراع في التنفيذ علما أن مجموع مبلغ الغرامة يؤول في النهاية -أي بعد تصفيته- إلى تعويض. وإن نحت محكمة النقض في أحد قراراتها إلى خلاف هذا التوجه، غير أننا نؤكد أن مسألة التنفيذ في مواجهة أشخاص القانون العام ينبغي حلها باعتماد مقاربة شمولية تراعي أسس التدبير المالي للميزانية العامة من خلال تحويل الإدارة هامشا زمنيا قصد تمكينها من إدراج النفقات المتعلقة بتنفيذ الأحكام ضمن الميزانية الخاصة بكل قطاع حكومي أو إدارة عامة، وعند عدم القيام بذلك مساهمة الشخص المسؤول عن عدم القيام بهذه الإجراءات وتحريض محضر امتناع عن التنفيذ في حقه والحكم عليه بالمسؤولية الشخصية ما لم يثبت أنه قام بالإجراءات الإدارية الواجبة الإتيان لإخلاء مسؤوليته حيث تقوم مسؤولية الشخص المعنوي في هذه الحالة، على أن يتم تحرير محاضر الامتناع في مواجهة الأمر بالصرف المسرول عن التنفيذ بدل ما يلاحظ عمليا من أحالة اعوان التنفيذ على المصالح القانونية أو قسم المنازعات دون أن تكون له الصفة في التنفيذ.

19 حكم استعجالي بتاريخ 2008/03/26 ملف عدد 2008/1/84 س حكم رقم 105 منشور بمجلة المحاكم المغربية العدد 115 يوليوز غشت 2008 ص 167.

20 أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالدار البيضاء ملف عدد 1/ 11/ 421 أمر عدد 859 بتاريخ 2011/12/29 غير منشور.

21 الأمر الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2008/12/11 في الملف رقم 08/807 س أمر رقم 787، غير منشور.

22 الأمر الصادر عن رئيس المحكمة الابتدائية بالرباط في الملف رقم 6/08/1190 أمر رقم 175 بتاريخ 2009/03/02 - غير منشور - وقد استأنف المدعي عليه هذا الأمر أمام محكمة الاستئناف بالرباط والتي قضت بتاريخ 2009/06/22 القرار رقم 204 ملف عدد 4/2009/139 - غير منشور - بعدم قبول الاستئناف مؤيدا بذلك التوجه الذي أقره الأمر الصادر عن رئيس المحكمة.

متوسط عمر الانسان - وهو ما جعل قاضي المستعجلات يأمر بالتشطيب عليه، رفعا للضرر اللاحق بالمدعية، وأن تجاهل المحافظ العقاري المدعى عليه لهذا المعطى رغم وجود حكم قضائي اكتسب قوة الشيء المقضي به يجعل امتناعه عن تنفيذ هذا الحكم ذي طابع شخصي إذ لا علاقة له بتسيير المرفق العمومي الذي يرأسه وهو ما يبرر تقديم طلب أداء الغرامة التهديدية في مواجهته شخصيا".

وتبدو أهمية هذا الحكم في كونه أقر اجتهادا في مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة، حيث اعتبر أن تحديد الغرامة التهديدية يبقى من اختصاص المحكمة المفتوح لديها ملف التنفيذ، سواء كان المنفذ عليه شخصا طبيعيا أو معنويا. وهي مسألة تعالج مشكل تنازع الاختصاص بين المحكمة العادية والمحكمة الإدارية، بحيث لم يعد المعيار المحدد للاختصاص في هذه الحالة هو طبيعة النزاع أو القانون الواجب التطبيق، بل المحكمة المفتوح لديها ملف التنفيذ، وهو اجتهاد أولى بالتطبيق باعتبار المحكمة المفتوح لديها ملف التنفيذ الأقدر على تتبع إجراءاته.

ونرى ان هذا الحكم يعيد الاعتبار لقدسيتها الأحكام القضائية باعتبارها عنوان الحقيقة، وعالج مسألة التثبت بعدم التنفيذ بعلّة مخالفة الحكم القضائي للقانون، والتي تجعل من الإدارة أو بالأحرى من بعض القانمين عليها، في مرتبة أعلى من القضاء تؤهلهم لتقييم مدى صحة الأحكام، في مخالفة صريحة للقانون ولقوة الشيء المقضي به.

ومن جهة أخرى لم يساير هذا الحكم التوجه العام للقضاء المغربي الذي يميل إلى تكيف الخطأ المرتبط بتسيير المرفق بكونه خطأ مرفقي بصرف النظر عن مدى جسامته أو خروجه الصارخ عن حدود الوظيفة، من خلال اعتباره امتناع الموظف عن تنفيذ حكم حائز لقوة الشيء المقضي به، عملا لا علاقة له بتسيير المرفق العمومي.

وصفوة القول بهذا الصدد، أنه بالرغم من أهمية الأحكام والقرارات القضائية الإدارية التي قضت بالمسؤولية المدنية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ من خلال الحكم بالغرامة التهديدية ضد الموظف المسؤول عن التنفيذ قصد إجباره على التنفيذ، فإن استقرار الاجتهاد القضائي يقتضي إقراره بنص تشريعي يحسم في اختصاص المحكمة الإدارية النوعي للبت في دعاوي المسؤولية الشخصية وتطبيق الغرامة التهديدية الشخصية ضد الموظف الممتنع عن التنفيذ، تفاديا لحالات الدفع بعدم الاختصاص على أساس أن الخطأ الشخصي يبقى من اختصاص القضاء العادي، ومراعاة لحالة اجتماع الخطأين معا، أي الخطأ الشخصي المتمثل في امتناع الموظف المسؤول عن التنفيذ وتهاونه والخطأ المصلحي الناتج عن تهاون الإدارة في فرض الرقابة والإشراف على موظفيها.

وعليه لابد من التحلي بالشجاعة اللازمة والإرادة السياسية الواضحة قصد الإسراع بالتدخل التشريعي لوضع قواعد خاصة للتنفيذ في مواجهة أشخاص القانون العام، وكذا إقرار المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ، مع حسم إشكالية الاختصاص القضائي والتي تؤثر سلبا على تطبيق مبدأ المسؤولية المدنية الشخصية للموظف.