# إشكالية تنفيذ الأحكام ضد الجماعات الترابية في ضوء الإصلاح الدستوري المغربي

بسم الله الرحمن الرحيم

الأستاذ الدكتور حسن زرداني

جامعة القاضي عياض

كلية الحقوق

ZARDANILAW @YAHOO.FR

الهاتف 00212600788648

التصميم:

أولا : تمهيد

ثانيا:صور امتناع الجماعات الترابية عن تنفيذ الأحكام الإدارية

ثالثا :مبررات امتناع الجماعة الترابية عن التنفيذ

رابعا :مواجهة الجماعة الترابية  الممتنعة عن التنفيذ

خامسا :الضمانات الدستورية في مجال تنفيذ الأحكام القضائية

سادسا : التجربة الفرنسية

سابعا : التجربة المصرية

ثامنا: بعض المقترحات

# تمهيد

لا وجود لدولة القانون إلا بوجود رقابة قضائية على أعمال السلطة التنفيذية، ذلك أن الحماية القضائية مرتبطة بمدى تنفيذ الأحكام.

يقول "توكفيل"(إذا كان النظام القانوني في فرنسا مطلوبا ومؤكدا، فإن التعسف يجد ملاذه في التنفيذ)

أو كما قال الراحل الحسن الثاني رحمه الله

(إن عدم تنفيذ الأحكام يجر المرء إلى التفكير في انحلال الدولة )

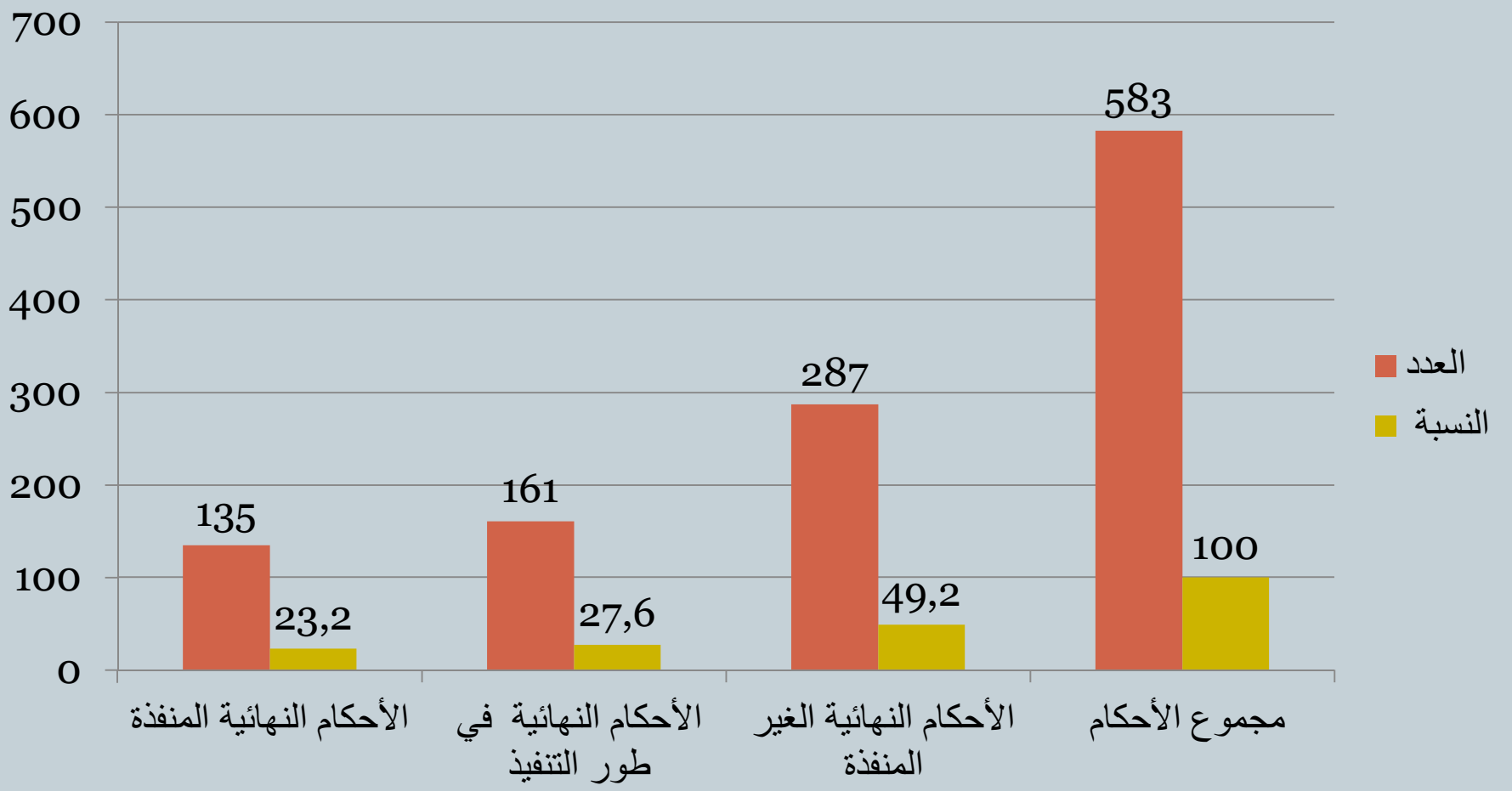
إن احترام أحكام القضاء في دولة من الدول يعبر عن مدى تقدم هذه الدولة ومدى تطورها، فقد عرضت على رئيس وزراء بريطانيا المشهور

« وينستون تشرتشل » أيام الحرب العالمية الثانية قضية تتعلق بحكم قضى بمنع تحليق الطائرات العسكرية أثناء انعقاد الجلسات نظرا للإزعاج الذي كانت تسببه، فكان جواب « تشرتشل» بعبارته الحكيمة الخالدة عندما قال

«لا بد من تنفيذ الحكم، فإنه أهون أن يكتب التاريخ أن إنجلترا هزمت في الحرب من أن يكتب فيه أنها امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي »

إن الإدارة بوجه عام تمتنع أو تتراخى في تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، على الرغم من أنها كانت طرفا في النزاع وقدمت للقضاء الإداري مختلف الدفوع الممكنة، فضلا عن إمكانية تقديمها مختلف الطعون المسموح بها قانونا، وهي في حالات كثيرة قد تتذرع بأسباب واهية، تتمثل إما في مناقشة تعليل الحكم، مع أنه قابل للتنفيذ وبإمكانها المطالبة بوقف تنفيذه عند الاقتضاء، أو إثارة صعوبات واقعية أو قانونية في تنفيذه، وحتى عند قيامها بكل ذلك من دون نتيجة، قد تختلق أسبابا أخرى غير قانونية وتمتنع عن التنفيذ مباشرة أو بطريقة غير مباشرة

# مجموع الأحكام الصادرة في مواجهة الجماعات الترابية
# حسب دورية وزير الداخلية عدد 201 سنة 2001



# محاولة احتواء المشكل من خلال الدوريات والمنشورات

حاولت السلطة التنفيذية احتواء هذه الإشكالية من خلال إصدار منشورات، تحث فيها الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، لكن هذه المحاولة لم تحقق النتائج المرجوة بسبب غياب الطابع الإلزامي لهذه المنشورات. وبسبب سلوك جل الإدارات استفحلت ظاهرة تعطيل تنفيذ الأحكام خلال السنوات الماضية، وما زالت ترخي بظلالها إلى اليوم.

# صور امتناع الجماعات الترابية عن تنفيذ الأحكام الإدارية

## أولا: التراخي في التفيذ

إن الجماعات الترابية تلجأ أحيانا إلى التراخي في تنفيذ الأحكام بهدف إدخال اليأس في نفسية المنفذ له كأسلوب للضغط عليه من أجل التنازل عن التعويضات أو على الأقل جزء منها.

في بعض الأحيان يكون التراخي له ما يبرره ناتجا عن ظروف طارئة أو من شأن ذلك المساس بأوضاع إدارية وكل ذلك مشروط بانتفاء سوء النية .( الأجل الاسترحامي)

## ثانيا : التنفيذ الناقص

لقد اعتبر القضاء المغربي أن عدم استجابة الإدارة لتنفيذ قرار قضائي نهائي حائز لقوة الشئ المقضي به بصورة كلية شططا في استعمال السلطة معرضا للإلغاء.

**حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 24 صادر بتاريخ 31 ماي 1995 في الملف الإداري عدد 1079 – 93**

## ثالثا: الرفض الصريح للتنفيذ

هذه الصورة الأكثر تتطرفا في رفض التنفيذ قليلة الحدوث لكون الجماعة غالبا ما تتجنب لاعتبارات سياسية أو غيرها أن تظهر بمظهر المتسلط الرافض للديمقراطية والمساواة واحترام القانون .

## رابعا: إثارة الصعوبات في التنفيذ

# مبررات امتناع الجماعة الترابية عن التنفيذ

## أولا الإكراهات القانونية

### 1 – على المستوى التشريعي

قانون المحاكم الإدارية ***لا يتضمن مسطرة خاصة*** بتنفيذ الأحكام الإدارية، كما أن قانون المسطرة المدنية لا يتضمن الوسائل اللازمة لجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به.

# مادة فريدة في تنفيذ الأحكام الإدارية

إن القانون المحدث للمحاكم الإدارية اكتفى بوضع مادة فريدة في ميدان التنفيذ، وهي ***المادة 49*** التي تنص على أن التنفيذ يتم بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم، ويمكن للمجلس الأعلى( محكمة النقض حاليا) أن يعهد بتنفيذ قراراته إلى المحكمة الإدارية

وأعتقد أن المشرع الجزائري يعتبر أحسن حال بالنسبة لهذه المسألة فقد خصص ***12 مادة*** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قانون 08-09 بتاريخ 25 فيفري 2008

**المواد من 978 إلى 989**

# مشكل الإنابة القضائية

الملاحظ أن المادة المادة 49 من قانون إحداث المحاكم الإدارية المغربي لم توضح بشكل مفصل كيفية تنفيذ الأحكام الإدارية، مما جعلها متسمة بالقصور، والأكثر من ذلك أنها تسببت في مجموعة من التعقيدات، وطرحت مجموعة من الإشكاليات كمسألة الإنابة،مادام أن المحاكم الإدارية لا توجد في كل المدن المغربية...

## 2-على مستوى التدخل القضائي

كيف يمكن تصور استقلال القاضي الإداري والقيود المفروضة عليه سواء من خلال التزامه بعدم عرقلة الإدارات العمومية

الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية

( يمنع على المحاكم عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة أن تنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها أن تعرقل عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات العمومية الأخرى أو أن تلغي إحدى قراراتها )

*أو من خلال احتكار الإدارة لسلطة الإكراه فالقاضي الإداري لا يستطيع اكراه الإدارة وإلزامها وتوجيه أوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها باستثناء حالة الاعتداء المادي حيث أجاز الاجتهاد القضائي المغربي توجيه أوامر للإدارة*

- أمر استعجالي للمحكمة الإدارية بوجدة بتاريخ 6 يوليوز 2000 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 59- 2004 ص 65

ومن الأحكام التي تبين عدم جواز توجيه الأوامر للإدارة

**حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 37 بتاريخ 14 يناير 1998.**

## ثانيا الإكراهات العملية

من الأسباب التي تتذرع بها الجماعة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها هو عدم توفر الميزانية الجماعية على الاعتمادات المالية الكافية للتنفيذ

# مواجهة الجماعة الترابية الممتنعة عن التنفيذ

## أولا:الطعن في قرار الامتناع بدعوى الإلغاء

لقد دشن القضاء المغربي من خلال بعض الأحكام القضائية اتجاها جديدا وموقفا جريئا بحيث تخلى عن عن الموقف القائل بعدم صلاحية القاضي توجيه أوامر الإدارة

الأمر الإستعجالي الصادر بتاريخ 23 سبتمبر 1997 عن المحكمة الإدارية بفاس الذي قضى بإزالة الأختام بواسطة عون قضائي بخصوص محل رفضت الجماعة الحضرية بفاس إرجاعه إلى صاحبه رغم صدور حكم بإلغاء قرار إغلاق المحل .

## ثانيا:المطالبة بالتعويض بسبب الامتناع عن التنفيذ

## ثالثا: الغرامة التهديدية

اعتمادا على مقتضيات المادة 7 من القانون رقم 90.41 الذي يحيل إلى قانون المسطرة المدنية، كانت محكمة الرباط الإدارية سباقة إلى إصدار أحكام تقضي بانعقاد اختصاصها النوعي للبت في طلب يرمي إلى فرض غرامة تهديدية على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ استنادا إلى التعليل التالي:"...حيث إن الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية ينص على 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.

وحيث لا يوجد أي نص قانوني يستثني الإدارة من فرض غرامة تهديدية عليها في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر في مواجهتها، يتعلق بالالتزام بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل...“

**الحكم الصادر بتاريخ 6-3-1997 تحت عدد 134 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 20-21، ص 176**

لقد توسع القضاء المغربي في تطبيق الغرامة التهديدية ففرضتها المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 03 أبريل 1998 ضد رئيس جماعة تونفيت الذي رفض تنفيذ حكم قضائي نهائي

إلا أن المجلس الأعلى سابقا رفض هذ ا التوجه مستندا على أن القضاء الإداري يكتفي بإلغاء القرار المشوب بالشطط في استعمال السلطة فقط ويبقى على المعني بالأمر المطالبة بالتعويض

ومع ذلك بقيت المحاكم الإدارية وفية لتوجهها

- قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بفرض غرامة تهديدية على رئيس المجلس الجماعي لجماعة برشيد بسبب عدم تنفيذ حكم
- **حكم المحكمة الإدارية عدد 297 – 2004 صادر بتاريخ 18 أبريل 2002 منشور بمجلة المنازعات القانونية العدد الأول سنة2004 ص 81**

## رابعا:الحجز على أموال الجماعات الترابية

لم يستبع القضاء الإداري تطبيق مسطرة الحجز لدى الغير ضد الجماعات التي تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وهكذا نجد المحكمة الإدارية بأكادير في حكمها عدد 92 – 06 بتاريخ 19 يوليوز 2006 قضت بإيقاع الحجز على أموال المجلس البلدي لطنطان بين يدي المحاسب العمومي

**وقد ميز القضاء المغربي في الحجز بين المنقولات الخاصة والمنقولات العامة المملوكة للإدارة المعنية بالأمر**

حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط عدد 81 بتاريخ 13 مارس 2002 في قضية الجماعة القروية سيدي عبد الرزاق

( إن امتناع الإدارة غير المبرر لتنفيذ الحكم وعدم ابراز كون السيارة المحجوزة تعرقل سير المرفق يجعل رفع الحجز غير مؤسس ويهدف إلى الإضرار بحقوق الغير ويعرقل التنفيذ )

# آثار امتناع الجماعات الترابية عن تنفيذ الأحكام القضائية

أولا :الانعكاسات السلبية على  مفهوم الحكامة القضائية

- جودة الأحكام

-تحقير الأحكام القضائية

-تحجيم سلطة القضاء ( انكارمبدأ سيادة حكم القانون ،المساس بمبدأ استقلال القضاء)

ثانيا: الآثار السوسيولوجيةوالاقتصادية لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية

# الضمانات الدستورية في مجال تنفيذ الأحكام القضائية

## المقتضيات العامة

لقد دخل التنظيم القضائي مع الدستور الحالي لسنة 2011

- بمبادئ واختيارات وتوجهات جديدة
- جاءت لتؤسس لتحول هيكلي كبير

# حمولة دستورية أكثر من سابقتها

لقد تناول الدستور الحالي في بابه السابع ، السلطة القضائية في الفصول 107 إلى غاية 128 بما مجموعه 22 فصلا من

أصل 55المتعلقة بشكل مباشر بالسلط الثلاثة مجتمعة

وستة فصول للمحكمة الدستورية

بينما كان في دستور 1996 الملغى لا يتعدى ثمانية فصول ( الفصول 82 إلى87 و32و33 )بالإضافة إلى أربعة فصول متعلقة بالقضاء الدستوري .

# الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة

الفصل **107** من الدستور:

***السلطة القضائية*** مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية.

الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية

الفصل **82** من دستور **1996** كان ينص على "***القضاء*** مستقل عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية".

# تحصين وتمنيع استقلال القضاء

**الفصل 109 :** يمنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أوتعليمات

ولا يخضع لأي ضغط .

يجب على القاضي كلما اعتبر أن استقلاله مهدد أن يحل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

يعد كل إخلال من القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيا جسيما بصرف النظر عن المتابعات القضائية المحتملة.

يعاقب القانون كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة.

- **الفصل 117**

يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحرياتهم **وأمنهم القضائي**، وتطبيق القانون.

**الفصل 118**

....كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة.

## المقتضيات الخاصة

**الفصل 124**

تصدر الأحكام**وتنفذ باسم الملك وطبقا للقانون**.

**الفصل 126**

**الأحكام النهائية الصادرة عن *القضاء* ملزمة للجميع.**

يجب على السلطات العمومية تقديم المساعدة اللازمة أثناء المحاكمة، إذا صدر الأمر إليها بذلك، ويجب عليها المساعدة على تنفيذ الأحكام.

# التجربة الفرنسية

لقد مر موضوع تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة في فرنسا بعدة مراحل ابتدأت بإحداث لجنة التقرير والدراسات بمقتضى مرسوم 30 يوليوز 1963 الذي عدل بعدة مراسيم بعد ذلك. وتسهر هذه اللجنة على تنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة، وذلك بتقديم الإرشادات إلى الإدارة بقصد مساعدتها على تنفيذ الأحكام، ويتم ذلك إما بطلب من الإدارة نفسها أو بطلب من الشخص الذي صدر الحكم لفائدته.

وتجدر الملاحظة أن هذه اللجنة رغم الدور الذي قامت به في حل عدة مشاكل تتعلق بالتنفيذ ،فإنها لا تتوفر على وسائل الضغط القانونية اتجاه الإدارة، بحيث تكتفي بتوجيه المراسلات إلى الإدارة أو تقوم باتصالات شخصية مع رؤساء الإدارات

وفي إطار حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة فقد اتخذ المشرع الفرنسي خطوة هامة تتمثل في توجيه أوامر للإدارة قصد تنفيذ بعض الأحكام التي امتنعت عن تنفيذها أو عرقلت هذا التنفيذ، وقد تم ذلك من خلال نظام الوسيط

يعتبر قانون 16 يوليوز 1980 مرحلة متطورة في تنفيذ أحكام القضاء من طرف الإدارة، بحيث نص في مادته الثانية على أنه في حالة عدم تنفيذ حكم قضائي ضد الإدارة، فإنه يمكن لمجلس الدولة تلقائيا أو بناء على طلب لجنة التقرير والدراسات، أن يحكم بغرامة على الشخص المعنوي العام، المعني بالأمر، بقصد ضمان تنفيذ الحكم وذلك بعد مرور سنة على صدور الحكم

في سنة 2011، تم إحداث نظام المدافع عن الحقوق كمؤسسة دستورية معينة من طرف رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات

إن المدافع عن الحقوق هو المكلف بالدفاع عن حقوق الموطنين في وجه الإدارات

# التجربة المصرية

نظرا لما تحمله مخالفة الامتناع عن تنفيذ الأحكام في طياتها من خروج سافر عن القوانين، فقد اعتبرها المشرع المصري جريمة معاقبا عليها، فقد نصت المادة 123 من قانون العقوبات المصري على ما يلي : « يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة عن الحكومة أو الأحكام أو اللوائح، أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر عن المحكمة أو من أية جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر في اختصاص الموظف.

هذا وقد ذهب القضاء الإداري في مصر إلى أبعد من ذلك حينما اعتبر خطأ الوزير الممتنع عن تنفيذ الحكم خطأ شخصيا يستوجب مساءلته شخصيا وفي ذمته المالية الخاصة عن تعويض الأضرار المترتبة عليه

# مشكل التنفيذ معمم على جميع الدول العربية

إن حيوية هذا الموضوع استرعت اهتمام الخبراء والسلطات القضائية بمختلف الأقطار العربية.

وسبق أن تناولت ندوة علمية مؤخراعقدت في بيروت يومي 20 و21 يونيو 2011.

مسألة تنفيذ الأحكام القضائية. بحث خلالها المشاركون في أهمية تضمين التشريعات والأنظمة العربية قواعد تنفيذ الأحكام القضائية، ومعرفة إشكالية التنفيذ في الأحكام الصادرة من القضاء المدني أو الجزائي أو الإداري، والطرق المتبعة في معالجتها.

# توصيات مؤتمر بيروت

وضع تنظيم قانوني متكامل لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وإسناد تنفيذها إلى جهاز خاص مستقل تحت إشراف قضاء التنفيذ. ودعوا أيضا إلى إصلاح نظام عمل المحضرين المنفذين للأحكام، وتفعيل اتفاقيات التعاون القضائي العربي وتشكيل لجنة لإعداد مشروع قانون عربي استرشادي موحد لتنفيذ الأحكام القضائية

# بعض المقترحات

- الإسراع بإصدار قانون الإجراءات الإدارية مستقلا عن قانون المسطرة المدنية بمناسبة إحداث مجلس للدولة في المستقبل القريب، وتخصيص باب مستقل بتنفيذ الأحكام الإدارية؛

وفي انتظار ذلك، المبادرة بإصدار نص تشريعي يتم بمقتضاه إحداث مؤسسة قاضي التنفيذ بكل محكمة إدارية، تكون مهمته الأساسية السهر على تنفيذ الأحكام الإدارية، مع تمكينه من كافة الوسائل القانونية والمادية والبشرية للقيام بمهامه على أحسن وجه؛

- النص على إمكانية نشر القرار الإداري أو الحكم القاضي بإدانة الممتنع عن تنفيذ حكم إداري في جريدة وطنية أو أكثر؛

- إعداد صيغة تنفيذية خاصة بالأحكام الإدارية، يتم النص فيها على تجريم الامتناع عن التنفيذ؛
- النص على إمكانية متابعة الممتنع عن التنفيذ تأديبيا، وعند الاقتضاء متابعته جنائيا في حالة العود، مع تحديد المسؤول عن التنفيذ بكل وضوح بالنسبة لمختلف أشخاص القانون العام
- ـ الحكم على المسؤول الإداري الذي يمتنع عن التنفيذ بغرامات تهديدية شخصية
- إحداث مؤسسة قاضي التنفيذ بالنظر إلى النتيجة الإيجابية التي حققتها في البلدان التي اعتمدتها

# مشروع قانون في الانتظار

هناك مشروع قانون معروض حاليا على البرلمان بخصوص تنفيذ الأحكام الإدارية قد يحل الإشكال إذا تمت المصادقة عليه وتفعيله، حيث تناول في مادته الأولى وجوب تنفيذ الأحكام دون تأخير أو تماطل مع إمكانية إعطاء مهلة للتنفيذ أقصاها 90 يوما.

فيما عرفت المادة الثانية من مشروع القانون المقصود بأشخاص القانون العام وحددتها في الدولة، والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، فيما كما منح المشروع إمكانية المطالبة بالتعويض عند ثبوت الامتناع