

المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي إداري

د. فريجة محمد هشام
أستاذ محاضر (أ)، القانون العام
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر

الملخص

إن تنفيذ الأحكام القضائية الموجهة للإدارة هو بصفة عامة أحد واجبات الموظف العام المختص، غير أن الموظف العام قد يمتنع على ذلك، مما يستوجب تحميله المسؤولية الجزائية بغض النظر عن المسؤولية المدنية والتأديبية، وهو ما تهدف إليه هذه الدراسة بالشرح المفصل. كما أن هذه الدراسة تهتم بمفهوم وطبيعة المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري، ومحاولة إيجاد الوسائل القانونية للحد من هذا الامتناع كجرime يعاقب عليها القانون، وذلك بالإجابة عن الإشكالية المتمثلة في أسس المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، متبعين في ذلك المنهج الوصفي التحليلي مع الاستعانة بالمنهج المقارن، الذي يظهر من خلال عرض نظرة المشرع الجزائري لمسؤولية الموظف الجزائية مع التشريعات المقارنة، وذلك عن طريق إبراز أهمية تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وطرق وذرائع امتناع الموظف العام عن تنفيذ هذه الأحكام، ومسؤوليته الجزائية.

كما تضمن البحث في الخاتمة مجموعة من النتائج والتوصيات؛ أهمها ضرورة التزام الموظف بتنفيذ أحكام القاضي الإداري، من أجل احترام هيبة الأحكام القضائية واستقرار المراكز القانونية، مع إمكانية مطالبة المتضرر الإدارة التي ينتسب إليها الموظف الممتنع بالتعويضات.

كلمات دالة: قرار قضائي، التزام، رجل الإدارة، إحجام، عقاب.

المقدمة

تنفيذ الأحكام القضائية هو الغاية من إصدارها، وأن القصد من استصدار الحكم هو إعادة الحق إلى نصابه، ولن يتحقق هذا على أرض الواقع إلا بتنفيذ الحكم. حيث إن تنفيذ الأحكام الإدارية كان يواجه صعوبة بالغة مرجعها أن الإدارة باعتبارها خصماً في الدعوى كانت في غالب الأحيان تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

وفي مسألة التنفيذ قال رئيس وزراء إنجلترا «وينستون تشرشل» عبارته الحكيمة: «لا بد من تنفيذ الحكم، فإنه أهون أن يكتب التاريخ أن إنجلترا قد هزمت في الحرب من أن يكتب فيه أنها امتنعت عن تنفيذ الحكم القضائي». وهذا المبدأ قد كرسته جميع دساتير العالم وتضمنته على أساس أن أجهزة الدولة المختصة ملزمة في كل وقت وفي كل الظروف بتنفيذ أحكام القضاء.

كما أن مبدأ الشرعية في الدولة لا قيمة له، ما لم تتم حماية الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري، خاصة وأن القاضي الإداري نجده يجتهد من أجل إيجاد الحلول الناجعة بما يتلاءم وصورن الحقوق والحريات، وإذا كانت أحكام القاضي الإداري لن ترى السبيل إلى التنفيذ، وتبقى مجرد حبر على ورق فإن هذا يفقد الدولة هيبتها. وتنفيذ أحكام القضاء الإداري يمثل انعكاساً لرقى المجتمع، أي أن الإدارة الديمقراطية تتقيد وتخضع لأحكام القضاء، وهذا بدوره يؤدي إلى احترام أفراد المجتمع للقانون، من خلال تقيد الإدارة بالأحكام الصادرة عن الهيئات القضائية المختصة.

وإصرار الإدارة على عدم تنفيذ حكم القضاء الإداري ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تملية الطمأنينة وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية. ولذا تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين.

إن مبدأ دولة القانون معناه خضوع الدولة للقانون ولأحكام القضاء، ولا وجود للدولة القانونية إلا بوجود رقابة قضائية حقيقية وفعالة، ففي دولة القانون لا تمارس الإدارة سلطاتها بلا حدود أو ضوابط، إنما تخضع في ممارستها لوظائفها واختصاصاتها لمبدأ سيادة القانون.

ولا يوجد مبدأ المشروعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها، فالحماية القضائية لا تكتمل إلا بتمام تنفيذ أحكام القضاء، فلا قيمة لأحكام القضاء إذا لم تنفذ.

إن استخدام رجل الإدارة لمجموعة من الحيل والمناورات كي يتهرب من تنفيذ أحكام القضاء، في ظل عدم ردع فعّال لمن يقف عقبة في وجه تنفيذ أحكام القضاء، سيجعل عدداً غير قليل من الأحكام محلاً للإهدار والإهمال، فالإدارة التي لا تخضع لرقابة تنفيذ أحكام القضاء تعني المساس بهيبتها، وبالتالي لا تخفي كراهيتها بل ومقاومتها لتنفيذ تلك الأحكام. كما يعتبر تمرد الموظف على تنفيذ الأحكام أمراً له عواقب وخيمة باعتباره يحطم فكرة العدالة ذاتها، بل ويعتبر تمرداً على هيبة قدسية الأحكام التي تصدر باسم الشعب.

إن الموظف العام هو عنصر أساسي في هيكل الإدارة فبواسطته تقوم الإدارة بأعمالها، وهو المسؤول عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

تحديد نطاق الدراسة

إن نطاق هذه الدراسة يتوقف عند المسؤولية الجنائية للموظف العمومي دون دراسة المسؤولية المدنية والتأديبية الملقاة على عاتق الموظف، خاصة أن الامتناع عن التنفيذ ينطوي على إخلال بواجبات الوظيفة، وأن عدم التنفيذ يعد خطأ جسيماً يستوجب العقوبة التأديبية. كما أنه لا يوجد تعارض بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، غير أننا حاولنا أن تكون حدود دراستنا هي الحماية الجنائية للأحكام القضائية الإدارية.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية دراسة امتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري في إيجاد الحلول الملائمة والفعالة للحد من سوء نية الموظف الممتنع صراحة عن تنفيذ تلك الأحكام، وذلك بسبب عدم وجود وغياب وسائل الإكراه في مواجهة الموظف، لهذا كان لا بد من التطرق إلى البحث عن وسائل يستطيع بها المشرع أن يحث الموظف العام على التنفيذ عن طريق توقيع الجزاء المناسب، إذا ثبت ضده الامتناع عن تنفيذ حكم القضاء الإداري، ففعالية الأحكام القضائية تكمن في أن تجد تطبيقها في الواقع العملي.

كما أن أهمية موضوع امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري تكمن في ضرورة دراسته، لاسيما أنه بات يحظى بأهمية كبيرة بسبب انتشار هذه الظاهرة، حيث إن جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية هي من الجسامة كونها تعادي أحكام القضاء وتمس هيئته واحترامه، مما يستوجب تحميل الموظف العام الممتنع عن التنفيذ المسؤولية الجزائية.

إن امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي ليس فقط معناه إخلال ومخالفة لحجية

الشيء المقضي به، وإنما هو إهدار لكل معاني المشروعية، كما أنه يلحق أضراراً جسيمة بالمتقاضي من جرّاء هذا الامتناع أو التأخر في التنفيذ.

إشكالية الدراسة

باعتبار أن موضوع تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة، موضوع جدير بالاهتمام ويهدف إلى مساءلة الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري، فقد وجب علينا مناقشة هذا الموضوع من خلال الإجابة عن الإشكالية التالية: ما هي دواعي المسؤولية الجنائية المترتبة على الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؟

وانطلاقاً من هذه الإشكالية فإنه يمكننا طرح الأسئلة التالية:

- ما هو الإطار العام الذي يحكم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؟
- هل توقيع العقوبة الجنائية على الموظف ضرورة حتمية لحماية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؟
- هل العقوبة الجزائية هي نتيجة للمسؤولية التي يتحملها الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى البحث عن الوسائل القانونية التي يمكن الاعتماد عليها لإلزام الموظف العام بتنفيذ الحكم القضائي الإداري، مع التركيز على دراسة المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي احتراماً لحجية الشيء المقضي به، دون دراسة المسؤولية المدنية أو التأديبية للموظف العام.

كما تهدف الدراسة إلى توضيح ماهية الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وكذا ماهية المسؤولية الجزائية للموظف العام، والعقوبات الجزائية التي تفرض عليه في حالة امتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري، والأساس القانوني الجزائي المفروض لمتابعة الموظف العام عن عدم التزامه بتنفيذ الحكم القضائي، مع ضرورة الوصول إلى إعطاء الحلول المناسبة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري والوصول لإعطاء مقترحات.

منهج الدراسة

للإجابة عن الإشكالية المطروحة وكذا التساؤلات، تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الأنسب لمعالجة هذه الدراسة، المتضمن مشاكل عملية، وذلك اعتماداً على القراءة

التحليلية لضمون النصوص القانونية المتعلقة بمعالجة هذا الموضوع، كما استعنا بالمنهج المقارن كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

خطة الدراسة

إن موضوع مسؤولية الموظف الجزائية الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وحتى يتمكن من الإجابة عن الإشكالية المطروحة وفق المنهج المراد اتباعه، يستوجب تقسيمه إلى ثلاثة مباحث أساسية.

المبحث الأول: مبدأ تنفيذ الأحكام الصادرة عن القاضي الإداري

المبحث الثاني: صور وأساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وذرائعه

المبحث الثالث: المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ

بالإضافة إلى خاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات

المبحث الأول

مبدأ تنفيذ الأحكام الصادرة عن القاضي الإداري

بعد صدور الحكم القضائي عن القاضي الإداري وحيازته لقرينة الشيء المقضي به، فإن الإدارة في هذه الحالة ملزمة بتنفيذه عن طريق الموظف المسؤول، ويقع على الإدارة واجب مد يد العون لمساعدة الجهات المعنية على تنفيذ أحكام القاضي الإداري⁽¹⁾، ويظهر ذلك من خلال نص المادة (601 الفقرة ب) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري التي: «تدعو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، كل فيما يخصه، وتدعو وتأمّر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك، فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم الخواص، أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم، القرار...»⁽²⁾.

المطلب الأول

أهمية وجوب تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

تنفيذ الحكم القضائي الإداري الصادر ضد الإدارة يرتكز على مجموعة من القواعد والإجراءات، ويقصد به التزام الإدارة بتحقيق مضمون الحكم وما يفرضه عليها من التزامات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك إما اختياراً، أو حملها على التنفيذ بوسائل لا تتعارض مع طبيعة وظيفتها الإدارية. والذي يقوم بتجسيد نشاط الإدارة هو موظف عمومي، هذا الأخير الذي يجب عليه أن يلتزم بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة التابع لها، ولا يجوز له أن يمتنع عن ذلك⁽³⁾.

الفرع الأول

الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي إداري

تشكّل الأحكام والقرارات القضائية الإدارية أهم السندات التنفيذية على اعتبار أنها تمثل كلمة القانون في النزاع المعروض على هيئة القضاء، ومن ثم يعتبر تنفيذها تنفيذاً للقانون

(1) C.E, 27 Février 1979. Ministre des finances C/ Dame testrade, Rec. Lebon, Concl. they, p. 172.

(2) المادة (601 الفقرة ب)، من القانون رقم: 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، السنة الخامسة والأربعون، 23 أبريل 2008.

(3) P. Mindu, Les difficultés d'exécution des décisions des tribunaux administratifs, Revue Juridique de l'Ouest, Université de Rennes 1, France, 1993, p. 220.

ومخالفتها مخالفة للقانون بصفة عامة، خاصة وأن مبدأ تنفيذ الأحكام القضائية، مكفول دستورياً⁽⁴⁾. فضلاً عن أن هناك من يربط العلاقة بين مبدأ الشرعية وتنفيذ أحكام القضاء ويسلم بأنها علاقة دائمة، فمبدأ الشرعية يجد احترامه وتطبيقه كلما بادرت الإدارة كطرف في النزاع إلى تنفيذ أحكام القضاء، والتزمت بمضمون هذه الأحكام ونفذتها على أكمل وجه⁽⁵⁾.

ونظراً لأهمية تنفيذ الأحكام القضائية، فقد نظمت التشريعات الجنائية إجراءات متابعة الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام القضائية، وفق مجموعة من المواد والقوانين التي تعاقب الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي⁽⁶⁾.

ومنه فإن تنفيذ الحكم أو القرار القضائي الصادر ضد الإدارة الأصل فيه أن يكون اختيارياً، فتتخذ الإدارة ما يلزم من الإجراءات لترجمة الآثار القانونية المترتبة على منطوقه، أو يكون باستعمال وسائل إجبارها على التنفيذ. ولكي تلتزم الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهتها أو إجبارها على ذلك من قبل القاضي، فلا بد من توافر مجموعة من الشروط، ومن بين هذه الشروط أن يكون الحكم أو القرار القضائي الإداري محل التنفيذ من أحكام الإلزام، وأن يبلغ هذا الحكم للإدارة، ويكون مديلاً وممهوراً بالصيغة التنفيذية⁽⁷⁾.

ويعد الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة تعاقب عليها القوانين الجنائية، لما تحمله هذه الجريمة من انتهاك صارخ لحق من صدر الحكم لصالحه، ومساس بهيبة أحكام القضاء، ولكونها ترتكب من موظفين يعدون من ركائز السلطة التنفيذية، لذلك أحاط المشرع هذه الجريمة بإجراءات من شأنها حماية الموظف قدر الإمكان رغبة منه في اللجوء إلى التنفيذ خلال المدة القانونية أفضل من اللجوء إلى الدعوى الجزائية⁽⁸⁾.

ولهذا فإن الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي الإداري يعد من أخطر الأساليب التي يلجأ إليها الموظف، ويتجسد هذا الامتناع بصدور قرار صريح بامتناع الموظف المختص

(4) حيث ينص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة (163) منه على ما يلي: «على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء، يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي». انظر: القانون رقم: 01-16 المؤرخ في: 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، 07 مارس 2016.

(5) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ط1، جسور، الجزائر، 2013، ص 75.

(6) C.E, 3 Octobre 1976 Ministre de L'intérieur/Dame fiat. Rec. lebon, p. 409.

(7) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 77.

(8) مزهر جعفر عبد، جريمة الامتناع: دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 69.

برفضه تنفيذ القرار القضائي، بما لا يدع مجالاً للشك في مخالفته لحجية الشيء المقضي به، ومجاهرة الموظف بالخروج على أحكام القانون بدافع شخصي يرمي إلى الانتقام وليس بدافع المصلحة العامة⁽⁹⁾.

الفرع الثاني

إلزام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري

لقد عمل مجلس الدولة في فرنسا على تنفيذ قرارات القضاء الإداري، وتنوير الإدارة حول تنفيذ قرار يلغي عملاً إدارياً لتجاوز السلطة. وإذا رفضت الإدارة تطبيق تنفيذ قرار قضائي، فإنه يعود للمستفيد من القرار القضائي أن يطلب من الإدارة التنفيذ ليتمكن من الطعن في رفضها، وبالتالي يمكن إقحام مسؤولية الإدارة، وإقحام الموظف الممتنع عن التنفيذ بتحميله المسؤولية الجنائية.

وقد أتاح قانون 16 جويلية/ يوليو 1980 المتعلق بالتغريم المالي لمجلس الدولة في فرنسا في حال عدم تنفيذ قرار صادر من جهاز قضائي إداري تأكيد جهوده بنجاحه في إقناع الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، غير أنه رغم ذلك يعتبر أن مجهوداته غير كافية إذا أخذت في الاعتبار عدد الشكاوى الواردة على مجلس الدولة ورغم الوسائل التي تضمنها القانون رقم 539 المؤرخ في 16 جويلية/ يوليو 1980 والتي تلخص فيما يلي:

- 1- إمكانية الحكم على الإدارة التي تتماطل في التنفيذ، سواء في مادة الإلغاء أو في مادة التعويض المالي، بغرامة يومية (Astreinte journalière)، وهي عبارة عن مبلغ مالي تدفعه الإدارة المتقاعسة عن التنفيذ.
- 2- إقرار مبدأ مسؤولية الموظف الشخصية للموظف المتسبب في الغرامة اليومية على الإدارة، وهذه المسؤولية يؤاخذ على أساسها الموظف الذي يثبت خطؤه الشخصي أمام دائرة مراقبة التصرف في الميزانية (Cour de discipline budgetaire)، وتحميله المسؤولية الجنائية⁽¹⁰⁾.

(9) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - الهيئات والإجراءات أمامها، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 342.

(10) ICARD (A), Que faire quand l'administration tarde ou refuse d'exécuter une décision d'une juridiction administrative, Article juridique, Droit public, Article Publié le 26/10/2016, le cite web: <https://consultation.avocat.fr/blog/andre-icard>, consulté le: 15/03/2020, à 09h :37m.

المطلب الثاني

مآل الأعمال الإدارية الصادرة بعد حكم القاضي الإداري

إن قضاء الإلغاء وما يفضي إليه من إعدام القرار الإداري، هو رجعي في قضائه بعدم المشروعية، فوري في قضائه بالإلغاء. واعتبار القرار الملغى رجعياً يعتبر قراراً منعماً فاقداً صفته الإدارية، وبالتالي فإن أي عمل من أعمال الاستمرار في تنفيذه بعد حكم الإلغاء يندرج ضمن أعمال التعدي (voie de fait)⁽¹¹⁾.

وقد لاحظ المشرع مسألة نفاذ قرارات القضاء الإداري وقوة حجتها في التطبيق، بحيث يصبح القرار الواقع إبطاله كأنه لم يصدر، وأنه يتعين على الإدارة المعنية بالإلغاء إعادة الوضعية القانونية السائدة قبل حصول القرار، وإن لم تفعل فإنها تكون عرضة للجزاء باعتبار أن عدم التنفيذ الذي قد تركز إليه الإدارة حتى تصير نمتها عامرة من أجل خطأ فاحش، وبالتالي تكون مستهدفة للحكم عليها بالغرم.

ومعنى هذا أن المدعي الصادر لفائدته قرار الإلغاء في صورة امتناع الإدارة عن تنفيذ مقتضيات القرار، وما يترتب عليه من آثار قانونية، يسوغ له أن يقيم دعوى على الإدارة المتقاعسة من جديد لجبرها في هذه المرة على أداء غرامة تعادل الضرر اللاحق به من جراء امتناعها عن التنفيذ، علاوة على المطالبة بتنفيذ قرار الإلغاء⁽¹²⁾، وتحميل الموظف الممتنع المسؤولية الجزائية.

من خلال ما سبق يتضح لنا بأن المقصود بحجية الشيء المحكوم به، أن المحكمة أو القاضي الإداري قد أصدر حكمه القضائي، وليس للقضاء في هذه الحالة أن يرجع عما قضى به أو أن يعدل فيه، وإن كان للقضاء حق تفسير القرار القضائي وتصحيح ما قد وقع فيه من خطأ مادي هذا من ناحية الشكل. أما من ناحية الموضوع، فإن الحكم الصادر يعتبر عنواناً للحقيقة والعدالة، وبالتالي لا يجوز عرض النزاع على محكمة أخرى. والحكم الصادر في دعوى الإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار الإداري، سواء أكان هذا القرار فردياً أم تنظيمياً، بأثر رجعي وباعتباره كأن لم يكن.

(11) J. M. Auby et R. Drago, Traite de contentieux Administratif, Tome1, Paris, 1962, p. 553.

(12) المنصف عمارة، رقابة المحكمة الإدارية لنشاط الإدارة، محاضرة ألقيت في الملتقى الذي عقدته الجمعية التونسية للعلوم الإدارية يومي 18 و19 ديسمبر 1981 بمركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية، تونس، المجلة التونسية، 1981، ص 337 وما بعدها.

الفرع الأول

التنفيذ تمليه ضرورة اجتماعية

ما نود الإشارة إليه، هو أن مبدأ تنفيذ القرار الصادر عن القاضي الإداري إذا حكم بإبطال أعمال الإدارة أو إدانتها بالتعويض، وأنه لا يجوز للقاضي الإداري إعطاء أوامر للإدارة، باستثناء إجراءات التحقيق، كما يمتنع عليه تضمين حكمه إلزام الإدارة بتنفيذ ما صدر عنه، باعتبار أنه لا يمكنه توجيه أوامر مباشرة إلى الإدارة. ولتسهيل مهمة تنفيذ قرارات القاضي الإداري، نظم المشرع في فرنسا عن طريق قانون صدر في عام 1998 الحصول مباشرة على هذا التنفيذ، من دون اللجوء مرة أخرى إلى القضاء، عندما يتعلق الأمر بإدانة إدارة بالتعويض عن الضرر الذي سببه خطأها، أو بدفع تعويض مالي محدد في القرار ذاته.

وينبغي أن يكون القرار قد اكتسب حجية الشيء المقضي به، كما ينبغي أن يتضمن القرار الصيغة التنفيذية. وفي وسع الإدارة الأخذ بتأمين الاعتمادات المالية لتنفيذ قرار القضاء في مهلة أقصاها ستة أشهر، اعتباراً من التبليغ، ويخطر الدائن ضمن المهلة نفسها بأمر الصرف أو الحوالة، وبوسع من صدر القرار لصالحه مراجعة الخزينة العمومية خلال مدة أربعة أشهر بطلب الدفع بناء على تقديم صورة عن قرار القضاء الحائز لقوة الشيء المقضي به، ومحتويًا على الصيغة التنفيذية، وعلى المحاسب دفع الحوالة خلال مدة شهر⁽¹³⁾.

وقد عمل مجلس الدولة في فرنسا على تنفيذ قرارات القضاء الإداري، وتنوير الإدارة حول تنفيذ قرار يلغي عملاً إدارياً لتجاوز السلطة⁽¹⁴⁾.

وإذا رفضت الإدارة تنفيذ قرار قضائي، فإنه يعود للمستفيد من القرار القضائي أن يطلب من الإدارة التنفيذ، ليتمكن من الطعن في رفضها، وبالتالي يمكن إقحام مسؤولية الإدارة.

وقد أتاح قانون 16 جويلية/ يوليو 1980 المتعلق بالتغريم المالي لمجلس الدولة في فرنسا في حال عدم تنفيذ قرار صادر من جهاز قضائي إداري، تأكيد جهوده بنجاحه في إقناع الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، غير أنه رغم ذلك يعتبر أن مجهوداته غير كافية،

(13) Décret n°81-501 du 12 mai 1981 pris pour l'application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, et relatif à (la section du rapport et des études) du Conseil d'Etat.

(14) A. Houhoulidaki, L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif, en droit français et en droit grec, DEA de droit public comparé des pays européens, Université Paris I, Sorbonne, 2002, p. 75.

إذا أخذت في الاعتبار عدد الشكاوى الواردة على مجلس الدولة⁽¹⁵⁾ ورغم الوسائل التي تضمنها القانون رقم 539 المؤرخ في 16 جويلية/ يوليو 1980 والتي تتلخص فيما يلي :

1- إمكانية الحكم على الإدارة التي تتماطل في التنفيذ، سواء في مادة الإلغاء أو في مادة التعويض المالي بغرامة يومية (Astreinte journalière)، وهي عبارة عن مبلغ مالي تدفعه الإدارة المتقاعسة عن التنفيذ.

2- إقرار مبدأ مسؤولية الموظف الشخصية للموظف المتسبب في الغرامة اليومية على الإدارة، وهذه المسؤولية يؤخذ على أساسها الموظف الذي يثبت خطؤه الشخصي أمام دائرة مراقبة التصرف في الميزانية (Cour de discipline budgetaire).

3- في ميدان الأحكام القضائية بأداء مبالغ مالية وإقرار أجل قدره أربعة أشهر يمكن للمحاسب العمومي (comptable public) عندما لا يصدر له الإذن بالدفع من الشخص المكلف الأمر (ordonnateur) طيلة أجل الأربعة أشهر منذ تبليغه بالحكم المطلوب تنفيذه والمشمول بالصيغة التنفيذية أن يتولى عملية الدفع فوراً من دون توقف على إذن له في ذلك.

الفرع الثاني

التنفيذ تمليه ضرورة سير المرافق العامة

على هذا المنوال نسج المشرع الجزائري في المادة (145) من دستور 1996 قاعدة عامة هدفها حماية مبدأ السير المنتظم للمرافق العامة، وهو تنفيذ أحكام القضاء الإداري بصفة مطلقة، وأن عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري من طرف الإدارة يعد بمثابة خطأ جسيم وخاصة إذا ما علمنا بأن الإدارة تهدف إلى المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة، ولا شك بأن خير وسيلة لحفظ النظام العام والمحافظة على المصلحة العامة تتمثل في التزام الإدارة بتنفيذ أحكام القاضي الإداري.

ولهذا سارع المشرع الجزائري إلى إصدار القانون رقم 91-02 المؤرخ في 8 يناير 1991 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء⁽¹⁶⁾.

(15) جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001، ص 291.

(16) تنص المادة (6) من القانون 91-02 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على أحكام القضاء على أنه: «يحدث في محررات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم: 038-302، ويحمل عنوان «تنفيذ أحكام القضاء المقضي بها لصالح الأفراد والمتضمنة إيداعات مالية للدولة وبعض الهيئات».

فالسطة عنصر كامن في الإدارة وتحقيق المصلحة العامة للمجتمع غايتها. ويربط بين فكرة السلطة العامة وفكرة المصلحة العامة امتياز تنفيذ الأحكام باعتبار أن الفرد العادي يلجأ إليها لتنفيذ حكم القضاء، إذا صدر لصالحه، وهو يستعين بها من أجل تمكينه من ذلك⁽¹⁷⁾، فما بال الإدارة والقرار القضائي صادر بعدم مشروعية تصرفها⁽¹⁸⁾، كما أن تحميل المسؤولية الجنائية للموظف تملية ضرورة سير المرافق العامة واحترام أحكام القضاء.

انظر: القانون رقم: 91-02 المؤرخ في: 08 يناير 1991، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، السنة الثامنة والعشرون، 09 يناير 1991.

- (17) تنص المادة (7) من القانون 91-02 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على أحكام القضاء على أنه: «يقدم المعنيون بالأمر عريضة مكتوبة لأمين الخزينة بالولاية التي يقع فيها موطنهم، ولكي تقبل هذه العريضة لا بد أن تكون مرفقة بما يلي: - نسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الهيئة المحكوم عليها. - كل الوثائق أو المستندات التي تثبت بأن إجراءات التنفيذ عن طريق القضاء بقيت طيلة شهرين من دون نتيجة ابتداءً من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ.
- (18) طبقاً للمادة (8) من القانون 91-02 أنه: «يسد أمين الخزينة للطالب أو الطالبين مبلغ الحكم القضائي النهائي، وذلك على أساس هذا الملف وفي أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر».

المبحث الثاني

صور وأساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

سنتناول في هذا المبحث كلاً من صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، وأساليب الإدارة في امتناعها عن التنفيذ وذرائعها.

المطلب الأول

صور امتناع الإدارة عن التنفيذ

عندما تكون الإدارة غير راغبة في التنفيذ، تلبس امتناعها صوراً عديدة، تتمثل أحياناً في التباطؤ أو التراخي في التنفيذ، وقد ترفض التنفيذ بلجوتها إلى إيجاد ذرائع ومبررات.

فالإدارة قد تلجأ إلى عدة صور لتعطيل تنفيذ الحكم، وهذا يعد انحرافاً من جهة الإدارة، كما يعد خروجاً عن مبدأ المشروعية⁽¹⁹⁾. ويمكن القول بأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها لصالح الأفراد تعود لسوء النية والرغبة في عدم تنفيذ الحكم على النحو الذي قصده القاضي الإداري لتحقيق غاية المدعي من دعواه⁽²⁰⁾، ومن دون شك فإن المشرف على أعمال الإدارة هو موظف عمومي.

الفرع الأول

التراخي في التنفيذ

يتم تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء خلال مدة زمنية معقولة، وتتمكن الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ، بحيث تتخذ الإجراءات خلال مدة، ومعنى ذلك أن الإدارة تنفذ حكم الإلغاء خلال آجال معقولة⁽²¹⁾. وإذا كان بوسعها اختيار الوقت المناسب لتنفيذ الحكم في ضوء الظروف والتعقيدات الإدارية، إلا أن مسؤوليتها تقوم على عدم التنفيذ إذا تجاوز تأخرها المدة المعقولة والتي بمضيها يفقد الحكم قيمته، وهو أمر مرفوض من الناحية القانونية، ويتعارض مع ما للحكم من حجية تستوجب التنفيذ، ذلك أن التراخي في التنفيذ يمس بعمل الإدارة.

(19) د. عبد الحميد جبريل حسين آدم، التنفيذ الإداري المباشر، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 132.

(20) فايد عاطف صالح يحيى، مسؤولية الدولة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007، ص 63.

(21) د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص 347.

ولقد ذهب أحكام القضاء الإداري إلى أنه من واجب الإدارة أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن تقاعست أو امتنعت عن التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف لبناء دولة القانون⁽²²⁾، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر على أنه: «إذا تأخرت الجهة الإدارية في تنفيذ الحكم مدة طويلة دون مبرر من الواقع أو القانون تكون قد تماادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي»⁽²³⁾.

وفي الحقيقة فإن التراخي المتعمد في تنفيذ الحكم القضائي، والذي يؤدي إلى تلاشي الفائدة من الحكم يُعد اعتداءً صارخاً على القانون وعلى استقلالية القضاء واحترامه، ويعتبر اعتداءً على هيبة الدولة، لأنه يزعزع ثقة الناس في الحصول على حقوقهم بواسطة القانون⁽²⁴⁾، لأن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار الإدارة لم يعد من السلطات التقديرية للإدارة، فهي ملزمة بالتنفيذ خلال آجال محددة، وبالتالي فإن سلطتها أصبحت محددة بالوقت الذي يجب أن تباشر فيه التنفيذ، فالإدارة أصبحت مقيدة⁽²⁵⁾.

الفرع الثاني

التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ

قد تلجأ الإدارة رغبة منها في إعاقة تنفيذ الحكم الصادر ضدها إلى عرقلة تنفيذه، أو تسعى إلى الاعتراض عليه أو إيقاف تنفيذه، بحيث لا تحقق معه غاية إصدار الحكم وقصد القاضي الإداري من إصداره، فهنا يكون تعسف الإدارة واضحاً في أجل صورةٍ وسوء نية الموظف الممتنع عن التنفيذ واضحة، لما في ذلك من إهدار لقيمة الحكم واستخفاف بما يحوزه من حجية توفر له الاحترام⁽²⁶⁾.

(22) د. سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية: دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص 271.

(23) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 24 فبراير 1971، الطعن رقم 1076 لسنة 18 قضائية، مجموعة السنة الرابعة والعشرين، ص 71؛ مشار إليه في مؤلف د. عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 553.

(24) د. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 101.

(25) د. محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001، ص 150.

(26) د. كريم خميس خصباك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، الإمارات العربية المتحدة، 2012/9/12-11.

والإدارة مقيدة بالصالح العام، وبالتالي فهي ملزمة بتنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها، وهذا هو مراعاة مبدأ المشروعية وإلا كان عملها مخالفاً للقانون. وقد تقوم الإدارة بالتنفيذ الجزئي، حيث لا يرتب جميع آثاره القانونية، ورغم أن الإدارة تقوم بالتنفيذ الجزئي، فإنها في هذه الحالة تعتبر ممتنعة عن التنفيذ، والنتيجة عدم احترام أحكام القضاء⁽²⁷⁾.

وهنا يمكن لمن صدر الحكم لصالحه، أن يلجأ إلى القاضي الجزائي من أجل متابعة الموظف الممتنع أو المعارض على تنفيذ الحكم القضائي، باعتبار أن التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، لا يعدو أن يكون تصرفات غير مشروعة في حقيقتها، فتجب متابعة الموظف المعرقل للتنفيذ.

الفرع الثالث

التحايل في تنفيذ الحكم

قد تصدر الإدارة قراراً تقصد به الالتفاف حول حكم صادر ضدها قاصدة عدم تنفيذه، مما يمثل تهرباً غير مباشر من التنفيذ، الأمر الذي يوسم هذا القرار بالانحراف بالسلطة⁽²⁸⁾، خاصة أن الدولة هدفها لا يقتصر على إصدار القوانين، وإنما يتعدى ذلك إلى السهر على تطبيقها عن طريق إجبار المدين بتنفيذ التزاماته، وفقاً للنظام وبالوسائل التي حددها القانون، كما أن التنفيذ واقعة قانونية تقوم على عنصري المديونية والمسؤولية⁽²⁹⁾.

وقد تمتنع الإدارة عن طريق موظفها عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها غير عابئة بما يرتبه موقفها من آثار، وهنا تبدو خطورة موقف الإدارة عن طريق ممثلها جلية، حيث أهدرت أحكام القضاء رغم ما تنطوي عليه من حجية، باعتبار أن امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ هو مخالفة قانونية صارخة، لما يرتبه هذا الامتناع من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون، وبالتالي فإن امتناع الموظف عن تنفيذ حكم صادر ضد الإدارة يشكل جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات⁽³⁰⁾.

(27) د. أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 151.

(28) د. سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات المدنية الجزائري، ج2، طرق التنفيذ، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص 5.

(29) د. وجدي راغب، النظرية العامة للتنفيذ القضائي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 6.

(30) تنص المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري على أنه: «كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمداً تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 20.001 ديناراً جزائرياً إلى 100.000 دينار جزائري». انظر: الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات الجزائري، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-16 المؤرخ في 19 يونيو 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، السنة الثالثة والخمسون، 22 يونيو 2016.

كما يمثل خطأ شخصياً يتحمل الموظف التعويض عنه من ماله الخاص، ولا يعتبر امتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء أنه يهدف من وراء ذلك إلى تحقيق مصلحة عامة بارتكابه أعمالاً غير مشروعة⁽³¹⁾.

المطلب الثاني

أساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها

تتخذ الإدارة بواسطة موظفيها، وهي بصدد الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، عدّة أساليب مثل إصدار قرار جديد أو السعي لإصدار قانون تعيد به للقرار الملغى قوته، وتمكنه من الاستمرار في إحداث أثره الذي أوقفه الحكم الصادر بإلغائه، إن مناط الفعل الجرمي هو الامتناع أو تعطيل الحكم القضائي الإداري، والمقصود بالحكم هو الحكم القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة في خصومة، وهو الذي يتعلق منطوقه علناً بعد تحرير مسودته وكتابة أسبابه الموجبة في الجلسة المحددة طبقاً للقانون.

وقد تتعمد الإدارة إصدار قرار جديد ينطوي على مضمون قرارها ذاته المقضي بإلغائه، وهنا تكون قد وقعت في مخالفة صريحة لحكم الإلغاء والذي يمنع الإدارة من معاودة إصدار قرار يحدث أثر القرار الملغى ذاته، وخاصة أن القرار الجديد يتضمن وقف تنفيذ حكم قضائي⁽³²⁾.

وقد تلجأ الإدارة وهي بصدد تغطية سلوكها المعيب إلى الادعاء بأن قرارها الجديد ينطوي على أسباب جديدة تحايلاً منها على تنفيذ الحكم، ويعد قرارها في هذا الشأن مشوباً بالانحراف بالسلطة، حيث لم يكن باعثها في إصداره هو تحقيق الصالح العام، وإنما الكيد والانتقام عن طريق الموظف العمومي.

الفرع الأول

الامتناع عن التنفيذ من طرف الموظف الإداري

قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي بصدور قرار صريح من الموظف⁽³³⁾، مما لا يدع مجالاً للشك بمخالفة الإدارة عن طريق سلوك الموظف لمبدأ المشروعية، وقد تلجأ

(31) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 35.

(32) نبيلة بن عائشة، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 66.

(33) عرّف الفقه الموظف العام بأنه: «الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم من خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام». انظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1984، ص 427؛ د. أحمد حافظ، مرجع سابق، ص 119.

الإدارة إلى التهرب من التنفيذ كأن تدّعي وجود قوة قاهرة أو ظروف طارئة تحول دون مقدرتها على التنفيذ، كما قد تلجأ الإدارة إلى السكوت فتتأخر في التنفيذ، فهنا نجد مجلس الدولة الفرنسي قد ألزم الإدارة بعدم التأخر في التنفيذ، وإلا أجبرت عن طريق الغرامة التهديدية، ففي قضية روسات «Rousset» حكم مجلس الدولة عندما تأخرت الإدارة في إرجاع الموظف إلى وظيفته، فقد رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه، والتعويض عما أصابه من ضرر⁽³⁴⁾.

وقد تتحايل الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الإداري، من خلال إصدار قرار جديد بمضمون القرار الإداري الملغى، والادعاء بأن القرار الجديد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز لها ذلك، رغم صحة هذا الادعاء⁽³⁵⁾. إن إصرار الموظف على عدم تنفيذ حكم القضاء الإداري ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به.

ويمثل امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي مخالفة خطيرة وجسيمة لما ينطوي عليه من خروج سافر على القوانين، ومن ثم يجب اعتبار خطأ الموظف الممتنع، خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته الجنائية والمدنية، كما لا يؤثر ذلك في انتفاء الدوافع الشخصية لديه أو قوله بأنه يبغى من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة، ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة⁽³⁶⁾.

كما توجد قاعدة قوامها أن امتناع الإدارة دون وجه حق عن التنفيذ، يُعدّ بمثابة جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات الجزائري⁽³⁷⁾.

الفرع الثاني

مدى تدخل القاضي الجزائي لدفع الإدارة إلى التنفيذ

كان السائد في فهم مبدأ الفصل بين السلطات الخاطيء أن دور القاضي الإداري يقف عند إصدار حكم الإلغاء، إذا رأى أن الإدارة تجاوزت مبدأ المشروعية، دون أن يكون له حق التدخل لإجبار الإدارة على تنفيذ ما قضى به، وهذا استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، غير أنه وأمام عدم ثبوت ما يمنع القاضي الإداري من إصدار أوامر أو نواهي للإدارة ما لبث أن تبعد هذا المبدأ، وأقرت التشريعات آليات لتنفيذ أحكام القضاء باعتبار أن التنفيذ يمثل اكتساب الحكم لقيمته العملية.

(34) C.E, 13 Mars 1979, Rousset, Gazette de palais, Paris, 1980, p. 131.

(35) د. نواف سالم كنعان، المبادئ العامة التي تحكم تنفيذ أحكام قضاء الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 4، 2001، ص 272.

(36) حكم المحكمة الإدارية المصرية، رقم 88، لسنة 3 قضائية، جلسة: 1950/06/29، المكتب الفني 4.

(37) انظر: نص المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري.

إن تنفيذ أحكام القرار الإداري يمثل انعكاساً لرقى المجتمع من خلال تقيد الإدارة بالأحكام الصادرة عن الهيئات القضائية المختصة، وإصرار الإدارة على عدم تنفيذ الحكم القضائي ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهو مخالفة لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة، وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية، ولذا تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين، ولذلك أصبح القاضي الحديث عن طريق التشريعات يجبر الموظف المختص على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، دون أن يعد ذلك تدخلاً في شؤونها الداخلية.

وتقوم جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيلها عندما يمتنع موظف، يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق الحكومة المركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية، ويمتنع الموظف عن تنفيذ الحكم⁽³⁸⁾.

وقد استلزم المشرع لقيام الجريمة توافر إجراء شكلي وهو تبليغ الموظف المختص بالتنفيذ على يد محضر قضائي، وينبغي أن يذكر في محضر التبليغ اسم الموظف المختص بالتنفيذ⁽³⁹⁾.

تعتبر جريمة امتناع الموظف المختص بالتنفيذ، جريمة شخصية تتعلق بالموظف باعتباره مرتكباً لخطأ يسأل عنه شخصياً، إلا أنه يتعين أن يوجه الإنذار بالاسم إلى الشخص الموظف، ويشترط أن يحرر المحضر القضائي محضر امتناع بالصورة التي حددها القانون⁽⁴⁰⁾. كما يجب أن يسبق محضر الامتناع تبليغ الحكم القضائي، ويكلف الموظف بالتنفيذ خلال أجل 15 يوماً⁽⁴¹⁾.

ومن الواضح أن الغرض من تكليف الموظف وتبليغه بالحكم القضائي هو تنبيه الموظف المختص إلى تنفيذ الحكم القضائي، وإعطاؤه الفرصة لتلافي المسؤولية الجنائية، ما ينجم عنها في حالة ثبوتها، حرمانه الحرية وعزله من الوظيفة. ويشترط أن يكون الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه الوظيفي.

(38) د. شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 9.

(39) د. أماني فوزي السيد حمودة، مرجع سابق، ص 290.

(40) تنص المادة (625) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على أنه: «دون الإخلال بأحكام التنفيذ الجبري، إذا رفض المنفذ عليه تنفيذ التزام بعمل، أو خالف التزاماً بالامتناع عن عمل، يحرر المحضر القضائي محضر امتناع عن التنفيذ».

(41) تنص المادة (612) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على أنه: «يجب أن يسبق التنفيذ الجبري، التبليغ الرسمي للسند التنفيذي وتكليف المنفذ عليه بالوفاء، بما تضمنه السند التنفيذي في أجل خمسة عشر (15) يوماً».

وحتى يقع على عاتق الموظف المختص فعل الامتناع أو تعطيل تنفيذ الحكم الصادر من جهة القضاء، يجب أن يصل الموظف بسلطته إلى وقف تنفيذ الحكم فعلاً، فإذا ما استغل الموظف العمومي سلطته بقصد وقف تنفيذ الحكم القضائي الذي له صفة السند التنفيذي أن يكون هذا الحكم واجب التنفيذ، وتبدأ إجراءات التنفيذ في مواجهة المحكوم ضده، وتتم إجراءات التنفيذ التي يقرها القانون⁽⁴²⁾.

كما أن هذه المسؤولية تتطلب حرية الاختيار، وهكذا تقوم المسؤولية الجنائية للموظف العام الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي لارتباطها ارتباطاً مباشراً بفكرة الحرية في صنع السلوك الصادر عن الموظف⁽⁴³⁾.

المطلب الثالث

ذرائع الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها

تتخذ الإدارة عدة ذرائع عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، منها دواعي المصلحة العامة أو دوافع النظام العام.

الفرع الأول

دواعي المصلحة العامة

المصلحة العامة عبارة واسعة المدلول غير منضبطة التحديد، ومع ذلك فإن الإدارة كثيراً ما تتذرع بها متخذة من احترامها ستاراً تخفي في طياته رغبتها الحقيقية في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها، متجاهلة أن في احترام القضاء الإداري تحقيقاً حقيقياً لتلك المصلحة، حيث تتضمن تلك الأحكام تصوراً لسلوك الإدارة الخاطيء الذي يشكل إضراراً سافراً بالمصلحة العامة المتمثلة في ثقة الأفراد في جهاز القضاء كأحد المرافق العامة في الدولة، حيث تنعدم تلك الثقة عندما تكون أحكام القضاء خالية من صيغة الإلزام في تنفيذها⁽⁴⁴⁾.

ولذلك فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ، هو مخالفة قانونية صارخة، تستوجب مسؤولية الموظف الممتنع عن التنفيذ.

(42) د. مصطفى العوجي، المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية، ط1، مؤسسة نوفل، بيروت، 1982، ص7.

(43) د. محمد كمال الدين، المسؤولية الجنائية - أساسها وتطورها، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص3.

(44) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص36.

وقد أكد القضاء الإداري بأنه: «لا يليق لحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني؛ لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون»⁽⁴⁵⁾.

وقد اعتبر القضاء الإداري أن احترام تنفيذ الأحكام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحضارة الأمم، كما اعتبر أن تنفيذ أحكام القضاء يعد ملاذاً للضعفاء، والذي يؤدي فقدهم للثقة في حصن القضاء إلى اهتزاز صورة العدالة.

وقد جرّم المشرع الجزائري الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم صادر ضد الإدارة، وبذلك يكون قد وضع الموظف أمام المسؤولية الجنائية، على غرار المشرع المصري الذي عرّف الموظف العام في قانون العقوبات في نص المادة (63) على النحو التالي: «كل شخص يباشر طبقاً للقانون جزءاً من اختصاصات الدولة أو قدراً من السلطة العامة، سواءً أكان مأجوراً أم غير مأجور، وسواءً أكان موظفاً بصيغة دائمة أم مؤقتة»⁽⁴⁶⁾، باعتبار أنه لا يحق له أن يعطل حكم القضاء الإداري مهما كانت الدوافع، وأن فكرة المصلحة العامة التي قد يتخذها الموظف⁽⁴⁷⁾ وسيلة من أجل عدم التنفيذ من المفترض أنها قد أثّرت.

وأن القاضي الإداري حين أصدر حكمه قدّر أنه لا يمس المصلحة العامة، أما أن يثار ذلك بعد صدور الحكم، فالأمر لا يعدو أن يكون وسيلة للتهرب من التنفيذ والمماطلة، كما أن ادعاء الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم بأنه يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فهذا لا يصح عن طريق ارتكاب أعمال مخالفة للقانون وغير مشروعة⁽⁴⁸⁾؛ لما في ذلك من إخلال بهيبة أحكام القضاء، وما تمثله من مبادئ أساسية.

الفرع الثاني

دواعي الحفاظ على النظام العام

إن الحفاظ على النظام العام بمدلولاته من أمن وصحة وسكينة عامة بمثابة غاية سامية، تتخذ الإدارة من تحقيقها ذريعة للامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها⁽⁴⁹⁾. ومع

(45) محكمة القضاء الإداري في مصر، دعوى رقم 1181، السنة 5 قضائية، جلسة 1952/11/19.

(46) د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دون ناشر، دون تاريخ نشر، ص 132.

(47) A. De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1953, p. 698.

(48) د. أحمد حافظ، القانون الإداري، ط 1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1981، ص 115.

(49) G. Fanny, L'exécution Des Décisions De Justice Face à L'ordre Public, revue-civitas-europa, Tome 2, N 39, Irene, Université de Lorraine, Paris, 2017, p. 41.

تقديرنا لا اعتبارات المحافظة على النظام العام لما يشكله من أهمية للمجتمع، إلا أن ذلك لا يعطي الحق للإدارة بواسطة ممثليها في رفض التنفيذ صراحة أو ضمناً، ولا تتخذ من هذا الأسلوب طريقة تستخدمها ضد كل حكم لا يعجبها، وقد تتذرع الإدارة في رفضها تنفيذ حكم قضائي إداري بصعوبات مادية أو قانونية⁽⁵⁰⁾.

وتبنى القاضي الإداري منذ البداية مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري⁽⁵¹⁾، ويظهر ذلك أيضاً في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في الجزائر بتاريخ 20 جانفي/يناير 1979، والقاضي بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الجسيم⁽⁵²⁾، وهذا ما ذهب إليه الغرفة الإدارية أيضاً عندما أقر مجلس قضاء الجزائر مسؤولية وزارة العدل وولاية الجزائر على أساس الخطأ الجسيم، معتبراً أنه لا وجود لأي سبب من أسباب النظام العام يدعو إلى عدم تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء، كما أن النظام العام وفق الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر هو مجموع القواعد الضرورية لحفظ السلم الاجتماعي، الذي ينبغي الحفاظ عليه ليتمكن كل ساكن في مجموع التراب الوطني من ممارسة سلطاته المشروعة في حدود حقوقه الشرعية في مكان إقامته.

إن النظام العام مفهوم متغير من زمن إلى آخر، ومن وسط اجتماعي إلى آخر، وهكذا يظهر بأن المدعي لم يمس النظام العام في شيء، بل بالعكس فإنه طبق عليه تطبيقاً غير مناسب.

(50) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 38.

(51) تعود وقائع القضية أنه بتاريخ 21 مايو 1979 صدر حكم عن محكمة الجزائر يقضي بالزام السيدين «قرومي» و«مراح» بدفعهما للمدعين «بوشاط» و«سعيد» مبلغ 8400 دينار جزائري مقابل 28 شهراً من إيجار محل تجاري، وقد تم تأييد هذا الحكم في مجلس قضاء الجزائر بتاريخ 29 مايو 1979، وبعدها تقدم المدعيان إلى مصلحة التنفيذ لمحكمة «باب الواد» ولكن والي الجزائر تقدم في 5 مايو 1975 برسالة يعترض فيها على التنفيذ وتظلم المدعيان إلى وزير الداخلية ولكن من دون جدوى مما اضطرهما إلى إقامة دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ضد قرار امتناع الوالي عن التنفيذ، وتم رفض طلب المدعين بتاريخ 5 مايو 1976 وهو القرار الذي تم استئنائه أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 31 مايو 1976.

وقد تم إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الجسيم، باعتبار أن الامتناع عن التنفيذ هنا لا يتعلق بأي سبب ناتج عن ضرورات النظام العام، ولأن سلوكها على هذا النحو يعتبر غير شرعي، وذكرت في قرارها بمبدأ المسؤولية غير الخطئية بسبب الامتناع عن التنفيذ بحجة ضرورات النظام العام. منشور في مجموعة الأحكام لـ: بوشحده وخلقوفي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979، ص 199؛ ومشار إليه أيضاً لدى: د. مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقها في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 66.

(52) L'ordre public ne doit en aucune manière se transformer en un abus de droit violent les règles élémentaires de protection du droit du citoyen.

وقد جاء في إحدى حيثيات القرار أنه لا يمكن: «أن يُحوَّل النظام العام إلى تعسف في استعمال الحق بخرق القواعد الأولية الخاصة بحماية حقوق المواطن»⁽⁵³⁾ واعتبر النظام العام على أنه ذلك المفهوم الذي لا يمكن أن يخل بالنظام الاجتماعي ويضعه في خطر فحسب، وإنما أيضاً تأكيده وحمايته»⁽⁵⁴⁾.

(53) تنص المادة (9) من القانون 91-02 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على أحكام القضاء على أنه: «يسوغ لأمين الخزينة للولاية في إطار هذه العملية أن يقدم كل طلب مفيد لأجل التحقيق للنائب العام أو مساعديه لدى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم. لا تعتبر الطلبات مبرراً لتجاوز الفترة المحددة في المادة الثامنة من هذا القانون».

(54) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية عدد 2، 1984، ص411؛ انظر أيضاً: د. مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقها في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 72.

المبحث الثالث

المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ

سنتناول في هذا المبحث شرح المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ في المطلب الأول، وكذا العقوبة الجزائية المطبقة عليه في حال امتناعه عن التنفيذ في المطلب الثاني.

المطلب الأول

جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري

جريمة الامتناع عن التنفيذ من خلال قانون العقوبات يجب أن تتضمن الركن المادي والركن المعنوي، وهما ركنان تقوم عليهما هذه الجريمة. وتقوم جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بتحديد الموظف الممتنع عن التنفيذ أمام القضاء.

الفرع الأول

تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري

إن امتناع الموظف المختص عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، هو مسألة تثير إشكالية؛ لأن مسألة الموظف المختص قد تمتد إلى رئيسه الأعلى في الحالات التي يجوز فيها للرئيس الحل محل المرؤوس، أو في الحالات التي يكون فيها الفعل الإجرامي نتيجة أوامر صدرت إلى المرؤوس⁽⁵⁵⁾.

والمقصود بالمسؤولية الجنائية للموظف تحمل تبعة الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية، والإلتزام بالخضوع للجزاء، وهي تحمل الموظف العقوبة أو التدبير الوقائي الذي يقره القانون⁽⁵⁶⁾.

فالمشرع الجزائري سار على طريقة المشرع المصري عند امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي، حيث إن المشرع تدخل عن طريق الحماية الجنائية للأحكام القضائية الإدارية، وقد تم ذلك عن طريق تحميل المسؤولية الجنائية للموظف المخل بالتزاماته بتنفيذ حكم قضائي⁽⁵⁷⁾.

(55) سامي حامد سليمان، مرجع سابق، ص 270.

(56) حمودة داودية، تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في القانون الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2015، ص 388.

(57) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 1034.

الفرع الثاني

أركان جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري

تتطلب جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري، أن يكون المتهم موظفاً عمومياً، وأن يكون الموظف المتهم مختصاً، وأن يمتنع أو يوقف أو يعترض أو يعرقل عمداً التنفيذ.

أولاً- يجب أن يكون المتهم موظفاً عمومياً

لكي تطبق جنحة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، لا بد أن يكون مرتكب الجريمة موظفاً عمومياً. وبالرجوع إلى الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية/ يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية وتحديد المادة (4)، فقد عرّفت الموظف العمومي بأنه: «يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري...». فهذا التعريف ينطبق على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، كما عرّفت المادة الأولى من الأمر رقم 66-133 الموظف على أنه: «يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة وللصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كيفية تحدد بمرسوم»⁽⁵⁸⁾.

ومن هنا يتضح أن الموظف جاء مدلوله واسعاً، ويمكن استخلاص العناصر التي يقوم عليها تعريف الموظف وهي:

1. القيام بعمل دائم: بمعنى الاستمرارية، بحيث لا تتفك عنه إلا بالاستقالة أو العزل أو التقاعد أو الوفاة، حيث إن الموظف يبدأ حياته المهنية في الوظيفة العامة، فيكون له مسار وظيفي متسلسل ومستمر.

(58) عرّف المشرع الجزائري الموظف طبقاً للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 في المادة (2) منه أنه: «1- كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته؛ 2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً، وظيفة أو وكالة بأجر أو من دون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها، أو أية مؤسسة تقدم خدمة عمومية؛ 3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما». انظر: القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، السنة الثالثة والأربعون، 08 مارس 2006.

2. **التعيين:** ويجب أن يتم التحاق الشخص بالخدمة بطريقة قانونية وفق الشروط والتدابير المقررة لشغلها. ويبدأ شغل الوظيفة بصدور قرار التعيين من جانب الهيئة المستخدمة وترسيمه وتثبيتته في إحدى الدرجات الوظيفية الموجودة في الهيئة التي عين فيها.

3. **العمل في مرفق عام:** يشترط في الشخص لكي يكون موظفاً أن يشتغل في مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام التابع لها.

ثانياً- أن يكون التنفيذ من اختصاص الموظف

لكي يتابع الموظف جزائياً، لا بد أن يكون مختصاً، وبالتالي لا يمكن أن نحمل الجريمة على موظف غير مختص بالتنفيذ، حتى ولو كانت له سلطة على الموظف، ولا يشترط أن يكون الموظف مختصاً بكل إجراءات التنفيذ، بل يكفي أن يدخل في اختصاصه أجزاء في إجراءات التنفيذ، وهذا الأمر يتحقق عندما يكون التنفيذ مرتبطاً بتدخل عدة موظفين لإتمامه، فيسأل كل موظف في حدود اختصاصه⁽⁵⁹⁾.

ثالثاً- أن يمتنع الموظف أو يوقف أو يعترض أو يعرقل عمداً التنفيذ

نصت المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري على الركن المادي لجريمة امتناع الموظف عن تنفيذ القرارات القضائية، وهذا الركن يتبين من العناصر المجرمة التي ذكرتها المادة وهي:

- استعمال سلطة الوظيفة لوقف تنفيذ الحكم أو القرار القضائي الإداري، فهنا الموظف يستغل السلطة المخولة له بحكم وظيفته في وقف تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة.
- الامتناع؛ وهو تصرف مفاده أن يمتنع الموظف عن تنفيذ محتوى الحكم أو القرار الذي يتضمن التزاماً يقع على الإدارة.
- الاعتراض؛ وهو موقف يتخذه الموظف في الإدارة المنفذ ضدها عن تنفيذ الحكم أو القرار القضائي الإداري.
- عرقلة التنفيذ؛ وهو قيام الموظف بتصرفات وإجراءات من شأنها إعاقة عملية التنفيذ التي يكون قد باشرها المحكوم له ضد الإدارة.

(59) شفيقة بن صاولة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2007-2008، ص 294.

المطلب الثاني

العقوبة الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري

سنتناول في هذا المطلب متابعة الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة في الفرع الأول، ثم ضرورة تحميله المسؤولية الجزائية عن الخطأ الذي ارتكبه بموجب إرادته.

الفرع الأول

المتابعة الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري

عندما يثبت ارتكاب الموظف للجريمة المنصوص عليها في المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري وتقابلها المادة (123) قانون العقوبات المصري، يحكم عليه بالحبس والعزل، بمعنى أن المسؤولية الجنائية تكون قد قامت ضد الموظف، ويقصد بالمسؤولية الجنائية: «تحمل تبعة الجريمة والالتزام بالخضوع للجزاء الجنائي المقرر قانوناً»، وهو الذي يقره القانون كجزاء لارتكاب الجريمة⁽⁶⁰⁾.

وتجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، من أهم الوسائل التي تجبر الموظف والإدارة على التنفيذ، حيث يترتب على ثبوت مسؤوليته تعرضه لعقوبة الحبس والغرامة، وفقدانه لمنصب عمله أي عزله من وظيفته.

وتقوم مسؤولية الموظف المسؤول عن تسيير المرفق الإداري، كالوزير بالنسبة لوزارته، والوالي بالنسبة لولايته، ورئيس البلدية بالنسبة لبلديته، ومدير المؤسسة الإدارية ذات الصبغة الإدارية كمدير الجامعة بالنسبة لجامعته.

ويتم تحريك الدعوى العمومية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري بعد تحرير محضر امتناع من المحضر القضائي المكلف بالتنفيذ، ويتم ذلك إما بتحريك الدعوى عن طريق شكوى أمام وكيل النيابة، أو عن طريق الادعاء المدني أمام قاضي التحقيق طبقاً لنص المادة (72) من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري⁽⁶¹⁾، باعتبار أن الأحكام تصدر

(60) د. حسينة شرون، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاء المترتبة عنها، مجلة الفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، 2009، ص 182.

(61) تنص المادة (72) من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري على أنه: «يجوز لكل شخص متضرر من جنائية أو جناحة أن يدعي مدنياً بأن يتقدم بشكواه أمام قاضي التحقيق المختص». انظر: الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19-10 بتاريخ 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 78، السنة السادسة والخمسون، 18 ديسمبر 2019.

باسم الشعب وتنفذ باسم الشعب، وتطبيقاً لذلك فقد عاقبت عن هذا الفعل المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري.

الفرع الثاني

خطأ الموظف الشخصي عن عدم تنفيذ الحكم القضائي الإداري

عالجت التشريعات هذه الجريمة، فقد نصت المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري على أن: كل من امتنع عن تنفيذ حكم قضائي بصورة عمدية يعاقب. ولإثبات هذا العمد فقد استلزم لوقوع الجريمة أن يوجه صاحب الطلب عن طريق المحضر القضائي لتنفيذ الحكم خلال خمسة عشر يوماً⁽⁶²⁾. وإذا امتنع الموظف عن التنفيذ خلال هذه المدة، يقدم المحضر القضائي القائم بالتنفيذ محضر امتناع لصاحب الحكم القضائي الإداري، وهنا تقوم جريمة الامتناع عن التنفيذ، حيث يُعدُّ محضر الامتناع شرطاً أساسياً لإقامة الدعوى الجزائية ضد الموظف؛ ذلك أن محضر الامتناع يعد قرينة يستدل بها على امتناع تنفيذ الحكم القضائي الإداري⁽⁶³⁾.

وتتطلب المادة (138) مكرر من قانون العقوبات الجزائري مجموعة من الأفعال والتصرفات الصادرة عن الموظف العمومي، تتمثل في قيام الموظف بالامتناع أو العرقلة أو الاعتراض عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن القاضي الإداري، وقد يتم رفض التنفيذ بطريقة غير مباشرة عندما تجعل الإدارة من نفسها كأنها مستعدة للتنفيذ، لكن التدابير الإدارية تتطلب الوقت وعليه الانتظار⁽⁶⁴⁾.

كما ذهب المشرع المصري إلى تأكيد المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن التنفيذ طبقاً للمادة (123) من قانون العقوبات المصري، واعتبر خطأ الموظف خطأ شخصياً يُسأل عنه جزائياً، ولذلك اعتبر المخالفة القانونية خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين، فهي عمل غير مشروع ومعاقب عليه طبقاً للمادة (123) من قانون العقوبات المصري، ومن ثم يجب اعتبار خطأ الموظف خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته، ولا يؤثر في ذلك الدوافع الشخصية، قوله إنه ينبغي من وراء ذلك تحقيق

(62) انظر: نص المادة (612) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

(63) تنص المادة (625) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «إذا رفض المنفذ عليه تنفيذ التزام بعمل، أو خالف التزاماً بالامتناع عن عمل، يحرر المحضر القضائي محضر امتناع عن التنفيذ».

(64) غنائي رمضان، موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، الجزائر، 2003، ص 157.

مصلحة، لأن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق أعمال غير مشروعة⁽⁶⁵⁾. إن التشريعات المقارنة اتجهت إلى إيجاد حلول فعّالة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام. ولا يمكن الاستناد إلى عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مهما كانت المبررات مستمدة من فكرة المصلحة العامة، أو تحت ذريعة المحافظة على الأمن العام، لأنه لا توجد أي مصلحة يجب المحافظة عليها أكثر من مصلحة تنفيذ الحكم القضائي.

(65) إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986، ص 238.

الخاتمة

امتناع الموظف عن التنفيذ، أو وقف التنفيذ، أو الاعتراض أو عرقلة تنفيذ الحكم الصادر عن القاضي الإداري، أو التحايل على التنفيذ، يعد سلوكاً خطيراً؛ نظراً لما يمثله هذا التصرف من خروج على حجية الشيء المقضي به، الأمر الذي يفقد حكم القضاء الإداري الثقة المفترض توافرها في هذه الأحكام، باعتبار أن القضاء هو الملاذ الأخير لطالب الإنصاف من سلوك الإدارة الذي قد يتصف في بعض الأحيان بالعت. .

لذلك كان لا بد من مناقشة القاضي وهو يقرر العقوبة أن يحكم بتنفيذها، باعتبار أن رجل الإدارة بامتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري حوّل سلوكه إلى تعسف في استعمال السلطة، بل وعبر بصورة واضحة عن الكيد والانتقام من المتعاملين مع الإدارة.

وبذلك خرج عن إطار الإدارة بعدم تنفيذه حكم القضاء متى كان صادراً ضدها. ولهذا فإن القاضي الجزائي ملزم بوضع حد لتعنت رجل الإدارة الذي يجاهر في عناد وتحايل بالامتناع عن التنفيذ، وبالتالي فإن الحكم بالعقوبة الجزائية ضرورة حتمية، باعتبار أن قوة الدولة تكمن في قوة قضائها، وقوة القضاء تكمن في تنفيذ الأحكام، وأن امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية معناه المس باحترام وهيبة الأحكام القضائية الصادرة باسم الشعب.

ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات تتمثل فيما يلي:

أولاً- النتائج

1. اعتبار امتناع الموظف عن التنفيذ خطأ شخصياً

الممتنع عن التنفيذ أو المماطل فيه أو المعرقل له موظف ينفصل عمله عن الوظيفة، حيث لا علاقة لخطئه بها، ذلك لأنه ليس من مقتضيات أداء مهامه مخالفة القانون في صورة عدم احترام الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، وبما تنطوي عليه من تطبيق لأحكام القانون، فلا ارتباط بين عمل الموظف المخالف للقانون والوظيفة، كما أنه بتصرفه هذا لا يقصد تحقيق المصلحة العامة، لأن المصلحة العامة لا يحققها بتجاهله تنفيذ أحكام القضاء.

كما أن امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية لا يعد خطأ مرفقياً تتحمل الإدارة بموجبه نفقات باعتبارها لم ترتكب خطأ لعدم دخوله ضمن أهدافها، مما يحمل الخزنة العامة نفقات كانت في غنى عنها لو احترمت رجال الإدارة القانون بتنفيذهم أحكام القضاء.

2. التخفيف من مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني أبداً كما فهمه رجال الثورة الفرنسية خطأً، أن لا تتدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التنفيذية، حيث إن القاضي يحكم ولا ينفذ لأجل ذلك ولأسباب تاريخية عاش في ظلها مجلس الدولة الفرنسي والذي نشأ في كنف الإدارة، فقد تخرج في البداية من أن يأمرها بتنفيذ أحكامه، الأمر الذي جعل القاضي الإداري في حقيقة الأمر عاجزاً عن تنفيذ الأحكام الصادرة منه، إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكمه.

لذلك ذهب رجال الفقه إلى ضرورة تدخل القاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه، حيث إن هذه الأحكام لا تساوي بالنسبة للمحكوم له سوى النتيجة العملية، فإذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها أو أساءت التنفيذ، وهو أمر وارد باعتبارها مرتكبة المخالفة سبب الدعوى منذ البداية، ثم رفض القاضي التدخل للسهر على تنفيذ حكمه أو لم يعطه القانون الوسائل القانونية لحماية تنفيذ الحكم القضائي، فإن ذلك يصيب المحكوم له بالإحباط، ويعد نوعاً من إنكار العدالة.

وحتى لا يقف مبدأ الفصل بين السلطات أو يفهم بطريقة مخالفة، بحيث يقف حائلاً بين القضاء والتدخل لتنفيذ أحكامه، فإن القضاء قد عمل على التخفيف من التشدد في تطبيقه لهذا المبدأ والذي يخرج من غايته والمتمثلة في فض الخصومات واستقرار الأمن داخل المجتمع، بل بالعكس فإن امتناع الإدارة بواسطة موظفيها عن تنفيذ الأحكام القضائية يعد تدخلاً في عمل القضاء بعدم تمكينه من أداء عمله على نحو يحقق غاية وجوده أصلاً.

3. مناشدة القاضي الجزائي بالحكم المنفذ والغرامة التنفيذية وعزل الموظف من وظيفته

إن الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري يعد مستهتراً بقيم المجتمع وبهيبة الأحكام الصادرة باسم الشعب، ولعل أنجع وسيلة تجبر الموظف على تنفيذ الأحكام الإدارية هي تحميله المسؤولية الجنائية، حيث إن ذلك سيمس حريته.

ومع ذلك فإن رجل الإدارة لا يكتثر بذلك الجزاء لعلمه أنه بوسعه الاستمرار في التمادي في الامتناع عن التنفيذ طيلة فترة المحاكمة دون عقاب، هذا إلى جانب تأكده أنه وحتى لو صدر ضده حكم فإنه غالباً ما سيكون مع وقف تنفيذ العقوبة، لذلك كان لا بد من مناشدة القاضي وهو يقرر العقوبة أن يحكم بتنفيذها، باعتبار

أن الحكم بوقف التنفيذ يؤدي برجل الإدارة إلى التماذي في الماطلة في التنفيذ، ويؤدي إلى الإضرار بالحكومة جرّاء الأضرار المادية التي تلحقها من أجل جبر الضرر عن طريق التعويض بسبب سلوك غير مبرر من رجل إدارة لا يعي هدف الإدارة وغايتها، بل حول سلوكه تحت غطاء الإدارة إلى تعسف في استعمال السلطة، والكيّد والانتقام من المتعاملين مع الإدارة.

وبذلك خرج عن إطار الإدارة بعدم تنفيذه حكم القضاء متى كان صادراً ضدها، وعلى هذا فإن القاضي ملزم بوضع تعنت رجل الإدارة الذي يجاهر في عناد وتحايل بالامتناع عن التنفيذ في اعتباره وهو يصدر حكمه ضد الموظف الممتنع أو المعرقل أو المعارض أو الذي يوقف تنفيذ حكم قضائي، وبالتالي فإن الحكم بالعقوبة الجزائية ضرورة، كما أن الأمر بمنعه عن ممارسة كافة الوظائف العمومية لمدة لا تقل عن خمس سنوات بات ضرورة حتمية طبقاً لنص المادة (139) من قانون العقوبات الجزائري، وذلك من أجل بناء دولة القانون.

4. اعتبار الباعث الشخصي للموظف هو أحد دوافع الإدارة للامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي

إن الموظف الممتنع عادة ما يكون خصماً للمحكوم لصالحه أو غير متعاطف معه، فيختلق العقبات المادية بغرض عدم تنفيذ الحكم، اعتقاداً منه بأن عدم التنفيذ يكون لازماً من أجل عدم المساس بهيئته أو النيل من مكانته، متناسياً أنه بتصرفه هذا يكون قد ضرب بناء دولة القانون في الصميم، وأن قيمة القرارات الإدارية مهما كانت، فإنها تتضاءل أمام الأحكام القضائية.

ثانياً- التوصيات

1. ضرورة تدخل المشرع للتوضيح بصورة تسهل إثبات الانحراف بالسلطة ضد الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء، وسرعة متابعتة جزائياً من طرف النيابة العامة دون تأخير، وتوقيع الجزاء المناسب الذي يستحقه هذا الموظف من أجل التسهيل على من بيده حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به أن ينفذه، كما يدفع بالإدارة إلى أن تتجنب هذا السلوك المعيب.

2. يجب على الإدارة أن تعير اهتماماً بالغاً لتفعيل الرقابة الإدارية، وتغرس في ذهن الموظف أن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية هو من المصلحة العامة التي وجدت الإدارة أصلاً لتحقيقها، كما أنه يجب أن يتحلى بصفات النزاهة والحيطة والموضوعية والابتعاد عن تحقيق مآربه الشخصية.

3. يجب أن يعلم الموظف العمومي أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية يمثل سقطة كبيرة في سجله الوظيفي تؤثر عليه إدارياً، وتجعله عرضة للعديد من المتابعات الجزائية والتأديبية قد تصل إلى حبسه والعزل من وظيفته، كما أنه بسلوكه يحمل خزانة الدولة غرامة تهديدية هي في غنى عنها لو تمسك بعدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة.

4. يمكن للمضرور من السلوكات المعيبة للموظف العمومي، الذي امتنع عن تنفيذ حكم القضاء، أن يلجأ إلى القضاء للمطالبة بالتعويضات المناسبة، كما أن الدولة هي المسؤولة عن تنفيذ أحكام القضاء وهي المسؤولة عن الأضرار التي تصيب الضحية، وبالتالي فإن التعويض يكون بسبب امتناع الموظف عن التنفيذ، ولها حق الرجوع عليه باسترجاع ما دفعته عن الأخطاء التي ارتكبتها.

المراجع

أولاً- باللغة العربية

1. الكتب القانونية المتخصصة

- د. أحمد حافظ، القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.
- د. أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- بوشحة وخلوفي، مجموعة الأحكام، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979.
- جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001.
- د. وجدي راغب، النظرية العامة للتنفيذ القضائي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
- حمودة داودية، تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في القانون الجزائري، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2015.
- مزهر جعفر عبد، جريمة الامتناع: دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 1999.
- د. محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001.
- د. محمد كمال الدين، المسؤولية الجنائية - أساسها وتطورها، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1960.
- د. مسعود شيهوب
- المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013.

- المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقها في القانون الإداري: دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2000.
- المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- د. مصطفى العوجي، المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية، ط1، مؤسسة نوفل، بيروت، 1982.
- نبيلة بن عائشة، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- د. سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية: دراسة مقارنة، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
- د. سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات المدنية الجزائرية، ج2، طرق التنفيذ، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2006.
- د. سليمان محمد الطماوي،
- القضاء الإداري، الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.
- الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1984.
- د. عبد الحميد جبريل حسين آدم، التنفيذ الإداري المباشر، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- د. عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.
- د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ط1، جسور، الجزائر، 2013.
- د. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
- د. شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

2. المجالات والدوريات العلمية

- المنصف عمارة، رقابة المحكمة الإدارية لنشاط الإدارة، محاضرة أقيمت في الملتقى الذي عقدته الجمعية التونسية للعلوم الإدارية يومي 18 و19 ديسمبر 1981، المجلة التونسية، مركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية، تونس، 1981.
- د. حسينة شرون، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاء المترتبة عنها، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، سنة 2009.
- د. نواف سالم كنعان، المبادئ العامة التي تحكم تنفيذ أحكام قضاء الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 4، 2001.
- غناي رمضان، موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، الجزائر، 2003.

3. المؤتمرات والملتقيات العلمية

- د. كريم خميس خصبك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، دولة الإمارات العربية المتحدة - الفترة من 11-12/9/2012.

4. الأطروحات والرسائل العلمية

- إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986.
- فايد عاطف صالح يحيي، مسؤولية الدولة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007.
- شفيقة بن صاولة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، 2007-2008.

ثانياً - باللغة الأجنبية

- A. De Laubadère (A), Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1953.
- André Icard, Que faire quand l'administration tarde ou refuse d'exécuter une décision d'une juridiction administrative, Article juridique, Droit public, Article Publié le 26/10/2016, le cite web: <https://consultation.avocat.fr>.
- Antonia Houhoulidaki, L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif, en droit français et en droit grec, DEA de droit public comparé des pays européens, Université Paris I, Sorbonne, 2002 .
- Grabias Fanny, L'exécution Des Décisions de Justice Face A L'ordre Public, revue-civitas-europa, Tome 2, N 39, Irene, Université de Lorraine, Paris, 2017.
- J. M Auby et R. Drago, Traite de contentieux Administratif, T.1, Paris, 1962.
- P. Mindu, Les difficultés d'exécution des décisions des tribunaux administratifs, Revue Juridique de l'Ouest, Université de Rennes 1, 1993.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
641	الملخص
642	المقدمة
646	المبحث الأول- مبدأ تنفيذ الأحكام الصادرة عن القاضي الإداري
646	المطلب الأول- أهمية وجوب تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية
646	الفرع الأول- الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي إداري
648	الفرع الثاني- إلزام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري
649	المطلب الثاني- مآل الأعمال الإدارية الصادرة بعد حكم القاضي الإداري
650	الفرع الأول- التنفيذ تمليه ضرورة اجتماعية
651	الفرع الثاني- التنفيذ تمليه ضرورة سير المرافق العامة
653	المبحث الثاني- صور وأساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية
653	المطلب الأول- صور امتناع الإدارة عن التنفيذ
653	الفرع الأول- التراخي في التنفيذ
654	الفرع الثاني- التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ
655	الفرع الثالث- التحايل في تنفيذ الحكم
656	المطلب الثاني- أساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها
656	الفرع الأول- الامتناع عن التنفيذ من طرف الموظف الإداري
657	الفرع الثاني- مدى تدخل القاضي الجزائي لدفع الإدارة إلى التنفيذ
659	المطلب الثالث- نرائع الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها
659	الفرع الأول- دواعي المصلحة العامة

الصفحة	الموضوع
660	الفرع الثاني - دواعي الحفاظ على النظام العام
663	المبحث الثالث - المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ
663	المطلب الأول - جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري
663	الفرع الأول - تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري
664	الفرع الثاني - أركان جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري
664	أولاً - يجب أن يكون المتهم موظفاً عمومياً
665	ثانياً - أن يكون التنفيذ من اختصاص الموظف
665	ثالثاً - أن يمتنع الموظف أو يوقف أو يعترض أو يعرقل عمداً التنفيذ
666	المطلب الثاني - العقوبة الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري
666	الفرع الأول - المتابعة الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري
667	الفرع الثاني - خطأ الموظف الشخصي عن عدم تنفيذ الحكم القضائي الإداري
669	الخاتمة
673	المراجع