

الجمهورية الإسلامية الموريتانية
شرف / إخاء / عدل



المحكمة العليا



اليوم العلمي المنظم بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية
28-29 يوليو 2015
تحت عنوان

**قضاء الاستعجال وقضاء التنفيذ بين الإشكالات الإجرائية القانونية
و الممارسة القضائية**

المحور الثاني : قضاء التنفيذ : أهم الإشكالات القائمة من خلال المساطر
و الممارسة العملية

مداخلة القاضي/ الحاج ولد الطلبة

**التنفيذ على الأشخاص الاعتبارية العامة
العوارض والنواقص**

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

يشكل بسط العدالة وتحقيقها واقعا ملموسا أهم مبتغى وأرفع هدف تصبو كل دولة للوصول إليه، ويعتبر تنفيذ الأحكام القضائية الدعامة الأساسية لهذا الهدف المنشود، سواء عن طريق التنفيذ الجبري أو الاختياري، ذلك أن التنفيذ هو الغاية الوسيلة التي يتوخاها كل متقاض من لجوئه إلى المحاكم لأخذ حقه بعد إصدار الحكم دون ممانعة أو بطء وفقا لما يقتضيه مبدأ حسن النية في المعاملات.

غير أن الواقع العملي يناقض ذلك في الغالب، إذ لا تسير الأمور بانسيابية ويسر خصوصا أمام الأشخاص الاعتبارية العامة التي لم تكن إلى وقت قريب يعتقد الكثيرون أن تصرفاتها ستخضع لرقابة المشروعية وأن القضاء الإداري سيحمي أشخاص القانون الخاص من تعسف أشخاص القانون العام.

وبتنامي ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة وتزايدها يوما بعد آخر حتى أصبحت عادة وعرفا لا مناص منه، صار من اللازم استجلاء السبل الكفيلة بإذعان الإدارة لقبول وتنفيذ الأحكام عليها، خاصة إذا كان وراء عدم التنفيذ سوء نية وممانعة ومواقف شخصية لمسؤولي الإدارة قد تظهر أحيانا بشكل صارخ ومعلن لا يخلو من التحدي لمبادئ العدالة والإنصاف.

وهنا يرد التساؤل عن مدى جدوائية القضاء الإداري، طالما أن الأحكام التي تستهدف الإدارة والسلطة ومراكز النفوذ والسيادة لا يتم تنفيذها وتبقى حبرا على ورق دون غيرها من الأحكام الأخرى، فيكون القوي في منأى عن التنفيذ عكس الضعيف، وهو ما أشار إليه الحديث الذي رواه ابن ماجه عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: ((لا تُدسُّ أُمَّةٌ لا يأخذ الضعيفُ فيها حقَّه غير متعتع))، أي غير مصاب بأذى يُضْعِفُه أو يزعجه؛

لذلك سنتناول هذا الموضوع بإيجاز يناسب الوقت من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: ماهية التنفيذ على الأشخاص الاعتبارية العامة

المحور الثاني: شروط التنفيذ وأثره على نفاذ الأحكام القضائية وحجيتها

المحور الثالث: تنفيذ الأحكام القضائية على الإدارة في القانون الموريتاني والفقہ المقارن

المحور الرابع: مدى إمكانية الحجز التنفيذي على الإدارة

المحور الخامس: مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية

المحور السادس: عوائق التنفيذ ونواقصه ومقترحات تفعيله على الأشخاص الاعتبارية العامة.

المحور الأول: ماهية التنفيذ على الأشخاص الاعتبارية العامة

لا مرأ في أن تنفيذ الأحكام القضائية هو الهدف المتوخى من اللجوء إلى القضاء، إذ لا ينفع التكلم بحق لا نفاذ له، كما أن عدم التنفيذ أو التأخير فيه يلحق ضرراً جسيماً بالمحكوم له، ويؤثر بالتالي على مصداقية الأحكام وعلى ثقة المواطنين في الجهاز القضائي.

ومن المعلوم أن الأحكام القضائية الصادرة ضد الأفراد تكون حائزة على قوة الشيء المقضي به وتتضمن في مواجهتهم إمكانية استخدام طرق التنفيذ الجبرية المنصوص عليها في القانون كالحجز التحفظي والحجز التنفيذي وحجز ما للمدين لدى الغير والحجز العقاري، لكن هذه الوسائل القانونية لا تجد لها تطبيقاً إلا في حالات خاصة هي حين يكون الحكم لصالح أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، بينما لا تبارح الأحكام القضائية الأخرى مكانها ولا تترجم على أرض الواقع تطبيقاً، رغم أنها ليست مجرد توصيات فقهية الغاية منها إثراء الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، بل إنها بسبب ما تتضمنه من قوة الإلزام وحجية الشيء المقضي به، يتعين العمل على تنفيذها بكل الوسائل القانونية المتاحة في مواجهة الإدارة وأشخاصها الاعتبارية التي سنتطرق فيما يلي إلى تعريفها وتمييز أصنافها.

أ - مفهوم الأشخاص الاعتبارية العامة

يمكن تعريف الأشخاص الاعتبارية العامة انطلاقاً من المادة 98 من الدستور الموريتاني بأنها المجموعات الإقليمية كالبلديات والوحدات التي يمنحها القانون هذه الصفة.

وكانت الأشخاص الاعتبارية التقليدية في السابق تحتكر وحدها الوظيفة الإدارية المتمثلة في تنفيذ سياسة الدولة وتحقيق المصلحة العامة، غير أن اتساع وتنوع نشاط الإدارة وتشعب حاجات السكان أدى إلى عجز تلك الأشخاص وعدم قدرتها لوحدها على تلبية حاجيات المواطنين وتسيير النشاط الإقتصادي الجديد للدولة، مما جعل المشرع ينشئ هياكل إدارية محلية منتخبة ووحدات إدارية من نوع جديد أطلق عليها تسمية المؤسسات العامة أو الشركات العامة اعترف لها بالشخصية الاعتبارية.

ب - أصناف الأشخاص الاعتبارية العامة

تنقسم الأشخاص الاعتبارية العامة إلى صنفين رئيسيين حسب نشاطها وأهدافها فهي قد تكون عامة وقد تكون خاصة.

- فالأشخاص الاعتبارية العامة هي التي أنشأتها الدولة باعتبارها جزءاً منها أو تابعة لها بغرض تنفيذ سياسة المشرع وتحقيق المصلحة العامة في أي مجال مهما كانت طبيعته، وتمارس نشاطها باستعمال امتيازات السلطة العامة فتسمى بذلك شخصاً اعتبارياً عاماً، وتكون أموالها عامة حتى وإن لم يتم النص صراحة على تمتعها بهذه الصفة.
- أما الأشخاص الاعتبارية الخاصة فهي المؤسسات التي أنشأتها الدولة بغرض تسيير مرافق عامة والحصول على ربح مادي، وقد تكون بمشاركة بعض ملاك رأس المال الخاص كما يحدث عند استغلال الدولة لأموالها الخاصة، فإنها تعتبر من قبيل الأشخاص الاعتبارية الخاصة وذات مال خاص وفي نفس الوقت تتمتع بدعم مالي من الدولة وتخضع لأجهزتها الرقابية.

وبما أن المرافق العامة تحتاج في أدائها للخدمة المنوطة بها تحقيقاً للصالح العام إلى أموالها العامة، فمن المنطوق عليه أن المرفق العام يجب أن يحاط بكل الضمانات التي تمكنه من أداء خدماته بصورة مضطربة ومنتظمة لجمهور المنتفعين به تحقيقاً للنفع العام، لذلك فإنه تطبيقاً لمبدأ عدم تعطل المرفق العام أو عرقلته

لا يجوز التنفيذ على الأموال اللازمة لسيره عن طريق مسطرة الحجز، لكن يقابل هذا الحظر مبدأ ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به احتراماً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، لذلك يثار التساؤل عن مدى إمكانية استخدام طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة لضمان نفاذ الأحكام الصادرة ضدها وخاصة منها وسيلة الحجز.

وإذا كانت القاعدة المتفق عليها فقها وقضاء هي عدم قابلية الأموال العامة للدولة للحجز، فإن هذه القاعدة ليست مطلقة، ذلك أن الاتجاه الفقهي والعمل القضائي الحديث يميز دائماً بين أموال الدولة اللازمة لسير المرفق العام التي لا تقبل الحجز والأموال الخاصة للدولة التي يجيز توقيع الحجز عليها إذا لم تتعلق بصفة مباشرة بسير المرفق العام.

وهذا المنفذ هو ما لجأت إليها المحاكم الإدارية في بعض الدول لضمان تنفيذ الأحكام بواسطة الحجز على بعض أموال المرفق العمومي، معتبرة أن عدم جواز الحجز يقتصر على ما يلزم لسير المرفق بانتظام، وأن الأموال غير اللازمة يمكن الحجز عليها من أجل إرغام الإدارة على الخضوع والركون إلى تنفيذ الأحكام الحائزة على قوة الشيء المقضي به.

المحور الثاني: شروط التنفيذ وأثره على نفاذ الأحكام القضائية وحجبتها

لم يذكر المشرع الموريتاني نصاً خاصاً يتعلق بشروط وطرق تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، وإنما نصت المادة 327 من ق. ا. م. ت. ا. على عدم تطبيق أي من طرق التنفيذ الواردة في القانون على الدولة أو على أشخاص القانون العام الاعتبارية الأخرى، لذلك يبقى جانب التنفيذ القضائي في المنازعات المدنية هو المرجع في توضيح مجال تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، ذلك أن التنفيذ يهدف طبقاً للمبدأ العام إلى تمكين المحكوم له من حقه، إلا أنه في القضايا الإدارية يختلف عن ما هو معمول به من الناحية الإجرائية في المواد المدنية لاختلاف المراكز القانونية لأطراف التنفيذ من جهة، ولما تتمتع به الإدارة من جهة ثانية من امتيازات أهمها أن لها سلطة تقديرية عند مباشرة نشاطها، فلها حق التنفيذ المباشر لقراراتها اتجاه الأفراد.

ومن البديهي أنه كلما كان الحكم أو القرار القضائي الإداري صادراً لصالح الإدارة فإنه يتوج بحماية تنفيذية أوسع من تلك التي يتمتع بها إذا حصل العكس وصدر لصالح الأفراد على الإدارة حيث تنقلص الحماية.

وإذا كان الأصل في تنفيذ القرار القضائي الإداري ضد الإدارة أن يكون اختيارياً طبقاً لمفهوم المادة الآنفة الذكر، فإن مبادئ العدل والإنصاف والمساواة بين الأطراف المتنازعة تقتض في الإدارة أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لترجمة الآثار القانونية المترتبة عن منطوق القرار القضائي إلى واقع ملموس، باعتبارها المعنية الأولى بالتطبيق السليم للقانون والسااهرة على سيادة النظام العام وبسط قواعد السلم والسكينة، والقائمة على تنفيذ الأحكام القضائية بشكل عام حتى لو تطلب ذلك استعمال وسائل تحملها على التنفيذ دون أن تتعارض وطبيعتها مع الحماية القانونية التي تمتاز بها.

وقد أجمع الفقه والقضاء الإداري على أن قابلية تنفيذ الحكم الصادر ضد الإدارة تتطلب عدة شروط يتوافرها تكون الإدارة ملزمة بتنفيذ القرار القضائي الإداري، وهي تتحدد أساساً فيما يلي:

- 1- أن يكون القرار القضائي باتاً ونهائياً وقد استنفد طرق الطعن العادية.
- 2- أن يكون قراراً قضائياً من قرارات الإلزام فالقرارات التقريرية والإنشائية متى تضمنت في شق منها إلزاماً أمكن تنفيذها في ذلك الشق المتضمن الإلزام وحده.
- 3- أن يتم تبليغ القرار القضائي الإداري للشخص الاعتباري المحكوم عليه: خلافاً للأحكام المدنية التي

تبلغ بناء على طلب أحد الأطراف فإن القرارات القضائية الإدارية تبلغ بقوة القانون إلى جميع أطراف الخصومة، وهذا ما اتبعه المشرع الفرنسي في تبليغ الأحكام الإدارية فأكدته المادة 177 من قانون المحاكم الإدارية الفرنسية التي تستوجب تبليغ الأحكام والقرارات الإدارية إلى أطراف الخصومة برسائل مضمونة إلى عناوينهم الفعلية مع تسليم الإشعار بالوصول، وأكد ذلك المشرع الجزائري في المادة 171 من ق.إ.م.أ.

4 - أن يكون القرار القضائي الإداري محلي بالصيغة التنفيذية: إذ المبدأ العام أن الأحكام القضائية لا تكون قابلة للتنفيذ ما لم تحلى وتطبع بالصيغة التنفيذية التي تجعل القرار القضائي ساري المفعول وصالحا للتنفيذ.

ويتضح من قراءة قانون الإجراءات المدنية والتجارية والإدارية الموريتاني أن المشرع وضع صيغة تنفيذية خاصة بالقرار القضائي الإداري تختلف عن باقي الأحكام، وهو ما يعتمده كل من التشريعين المصري والفرنسي، ويرى بعض الفقهاء أن هذا الاتجاه راجع إلى تكريس عدم جواز التنفيذ الجبري ضد القرارات القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة. لذلك فإن المشرع الموريتاني نصه في المادة 160 من ق.إ.م.ت. متفق مع المشرع الفرنسي في المادة 70 من قانون مجلس الدولة حيث وردت نفس الصيغة التنفيذية التي تنطبق على الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة سواء تعلقت بالإلغاء أو بالتعويض مستثنين استعمال القوة العمومية ضد الإدارة أو ضد أجهزتها لعدم إمكان إجبارها بالقوة، فلم تتضمن هذه المادة سوى دعوة وأمر الوزير أو الوالي أو الحاكم كل فيما يعنيه بالقيام بالتنفيذ في مواجهة طالب التنفيذ. 5- - عدم وجود حكم صادر بوقف التنفيذ للقرار القضائي الإداري الذي استوفى الشروط السابقة الذكر.

المحور الثالث: تنفيذ الأحكام القضائية على الإدارة في القانون الموريتاني

والفقه المقارن

إذا كان مبدأ عدم الحجز على أموال الإدارة يجد مبرره في الصالح العام واستمرار خدمات المرافق العامة، فإن ذلك تقابله قاعدة احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، لأن مبدأ احترام قوة الشيء المقضي به من النظام العام هو أيضا.

ولا ريب في أن أموال المرفق العام هي الوسيلة المادية التي من خلالها تسعى الجهات الإدارية إلى ممارسة نشاطها خدمة للصالح العام واستمرارا لخدمات المرفق دون انقطاع، ومن المسلم به فقها وقضاء أن المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام من عقار ومنقول يكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، ويعني التخصيص بالفعل وضع الأموال في شكل مرافق وخدمات تحت تصرف الجمهور يستعملها مباشرة، أما التخصيص بالقانون فهو أن ينص القانون على اعتبار مال معين من الأموال العامة.

وفيما يتعلق بمفهوم المال العام في القانون المقارن وخصائصه تنص المادة 87 من القانون المدني الفرنسي في تعريفها لمفهوم أموال الدولة العامة على أنه: "تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص".

وهو نفس التعريف تقريبا الذي تبناه القانون المدني المصري في مادته 78 بقوله: "إن الأموال العامة للدولة هي العقارات والمنقولات التي تملكها الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة بالفعل أو بمقتضى القانون". وقد قنن القانون المصري مبدأ عدم تعطيل المرفق العام، وذلك بحظره للتنفيذ على الأموال اللازمة لسيره عن طريق مسطرة الحجز، وهو ما اتجه إليه في القانون رقم 583 لسنة 1955 فنص على

أنه: " لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأثاث والأدوات المخصصة لإدارة المرافق العامة".

والمال العام بهذا المفهوم يكون في منأى عن التعرض لمسطرة الحجز أو الضمان كوسيلة لرهن الدين وحماية حقوق الدائنين، ذلك أن المادة 8 من مرسوم القانون الفرنسي الصادر بتاريخ: 22/11/1790 تنص على أن أموال الدولة لا تشكل ضمانا للدائنين، وتنص المادة 9 من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ: 22 غشت 1791 على أنه: " تحظر كل أنواع الحجز عامة كانت أو خاصة على الأموال العامة للدولة".

وبما أنه من المتفق عليه فقها وقضاء أن الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة غير قابلة للحجز مع جوازه بالنسبة للمال الخاص للدولة إذا كان غير لازم لسير المرفق العام كما ذكرنا آنفا، فقد ظهرت فكرة البحث عن معايير فقهية معتمدة للتمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة حتى تترتب النتائج القانونية على ذلك.

وتجد فكرة التمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة صداها في الشرائع القديمة، خصوصا القانون الروماني الذي ميز بين الأشياء العامة التي يستخدمها كافة الناس والأشياء المملوكة للحراسة العامة، وقد رتب هذا التمييز نتائج قانونية تتمثل في منع التصرف في الأشياء العامة أو تملكها بالتقادم.

وقد انتقل هذا التقسيم إلى القانون الفرنسي القديم فكانت الأملاك العامة تشمل الطرق والمواصلات البرية وغيرها من الأشياء التي يستخدمها الناس بصفة عامة، والأموال الخاصة تشمل الدومين الملكي للأرض وغيرها، ونفس المنحى تضمنه قانون نابليون الذي ميز بدوره بين مشتملات الدومين العام كالأموال العامة وبين مشتملات الدومين القومي للأموال الخاصة.

ومن أهم المعايير المعتمدة فقها وقضاء للتمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة:

أولاً: معيار تخصيص المال للنفع العام واستعمال الجمهور، فيعتبر مالا عاما كل مرفق عمومي يخصص بالفعل لاستفادة جمهور الناس منه، أو كل مرفق عمومي نص القانون على إضفاء تلك الصفة عليه.

ثانياً: معيار تخصيص المال للجمهور وخدمة المرفق العام، فيعتبر مالا عاما كل ما تملكه الدولة من عقار ومنقول مخصص لاستعمال الجمهور ومرصود لخدمة المرفق العام بالفعل أو بالقانون.

ويستخلص من هذين المعيارين عدم جواز الحجز على أموال المرفق العمومي باعتبارها مالا عاما للدولة، وهو ما تترتب عنه عدة نتائج قانونية تتمثل في:

- عدم جواز التصرف فيه بما يتعارض والنفع العام،
- وعدم كسب ملكيته بالتقادم،
- وعدم جواز الحجز عليه،
- وحظر طرق التنفيذ الجبرية بشأنه، خلافا للمال الخاص للدولة الذي يتم التعامل بشأنه وفق ما يجري بين أشخاص القانون الخاص.

وقد أصل بعض فقهاء القانون لنظريات تدافع عن مبدأ حظر طرق التنفيذ الجبرية ضد الإدارة، ومن أهمها:

أ - **نظرية الشرف واليسر:** وتتلخص في عدم إمكانية القيام بالإجراءات الجبرية خصوصا الحجز ضد الأموال العامة للإدارة لأنها بمثابة الرجل الشريف الذي يفي بالتزاماته المالية ولكونه يعتبر مليء الذمة، ويعبر عن هذه النظرية الفقيه الفرنسي **لا فريير** بقوله: " إن دائن الدولة لن يكون بحاجة أصلا لاستخدام طرق التنفيذ ضدها طالما أن الدولة بحكم تعريفها مليئة الذمة وموسرة ويجب النظر إليها دائما كرجل شريف.

ب - **نظرية الفصل بين الإدارة والقضاء:** ومفادها أن الإدارة هي وحدها المنوط بها إبرام واستخدام وتنفيذ ومتابعة الصفقات العامة عن طريق قواعد المحاسبة العمومية للسهر على تلبية حاجيات المرافق العامة، وهو ما يحظر على أية جهة قضائية أن تصدر أمرا بالدفع للإدارة، وتجد هذه النظرية مرجعها القانوني في مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع بموجبه إصدار أوامر من سلطة لأخرى.

ج - **نظرية إنابة التنفيذ بالإدارة:** فهي السلطة التنفيذية، واختصاصها الأساسي هو تقديم المساعدة لتنفيذ الأحكام باستعمال القوة العمومية، ولذلك لا يمكن إجبارها على تنفيذ الأحكام الإدارية بواسطة قواعد التنفيذ الجبري ولا مباشرة مسطرة الحجز ضدها تحت أي ظرف كان.

د - **نظرية اختلاف الصيغة التنفيذية:** فقد برر بعض الفقهاء مبدأ حظر التنفيذ الجبري ومباشرة مسطرة الحجز ضد الإدارة بأن الصيغة التنفيذية للحكم الإداري لا تتضمن سوى التأكيد بوجود السند التنفيذي وصحته، وأنها لا تحمل الأمر بالتنفيذ بواسطة وسائل التنفيذ الجبري المتبعة بشأن الأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون الخاص.

ومن هنا فإن ما يمكن الإجماع عليه فقها وقضاء هو عدم جواز الحجز على المال العام بوصفه مبدأ وقاعدة من النظام العام، ذلك أن الحجز ينتهي ببيع المال العام بيعا قضائيا، والواقع أن البيع الاختياري ممنوع فيه، لذلك تعتبر هذه القاعدة من جوهر قواعد النظام العام.

المحور الرابع: مدى إمكانية الحجز التنفيذي على الإدارة

من المسلم به كما رأينا سابقا أن الحجز على الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لا يجوز تحت أي ظرف، سواء كان الحجز تحفظيا أم تنفيذيا لتعارض هذا الإجراء مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمصلحة العامة، ولكون الحجز بهذه الطريقة يعطل سير المرافق العامة ويحول دون ممارستها لوظيفة النفع العام الملقاة على عاتقها، ولأن هذا الحجز سيؤدي في النهاية إلى بيع قضائي، وهو ما يحظر بإجماع الفقه والقضاء لاعتباره من النظام العام.

لكن في المقابل يرى بعض الفقه والقضاء أن عدم جواز الحجز يقتصر على ما يلزم لسير المرفق العام لا غير، فإذا كانت بعض الأموال غير مخصصة لإدارة المرفق ولا يتعارض الحجز عليها مع سيره تعتبر أموالا خاصة لهذا المرفق ويمكن الحجز عليها، وهذا هو المبدأ الذي أصبح يتجه إليه شيئا فشيئا العمل القضائي الإداري في أغلب المحاكم الإدارية، وهو ما قضت به إحدى المحاكم الإدارية بالمغرب فأمرت بإجراء حجز تحفظي على عقار مملوك ملكية خاصة للبلدية ضمانا لأداء ديون في ذمتها ناتجة عن مسطرة نزع الملكية.

لذلك فإن العمل القضائي الإداري الذي يقر بمبدأ منع الحجز على الأموال العامة للأشخاص الاعتبارية العامة يميل في نفس الوقت - صونا للحقوق وتكريسا لحجية الأحكام القضائية - إلى إمكانية إيقاع الحجزات التحفظية على العقارات المملوكة ملكية خاصة لأشخاص القانون العام باعتبارها تنتزل منزلة الأملاك الخاصة لأشخاص القانون الخاص، فأجاز حجزها سواء تحفظيا أو تنفيذيا، وبيعها قضاء لاستيفاء الدين المترتب بذمة الشخص المعنوي العام، وهو ما يستنتج منه أن العقارات المملوكة ملكية خاصة للشخص المعنوي العام لا يجوز إيقاع الحجز التحفظي عليها عكس الأموال والمنقولات التي لا يترتب عن

حجزها تعطيل سير المرفق العام باضطراب وانتظام والتي يطلق عليها الأموال الخاصة للشخص المعنوي العام، فهذه يمكن حجزها تنفيذياً لاقتضاء الدين المترتب بذمته.

فيمكن مثلاً حجز منقولات البلدية من سيارات وأجهزة تلفزيونية ومكيفات هواء باعتبار أنها لا يترتب عن بيعها واستيفاء الدين المستحق على البلدية من خلالها أي ضرر بسير المرفق البلدي لكونها غير لازمة لسيره ولا تساهم في تعطيل خدماته.

ومن هنا فإن علة إيقاع الحجز التنفيذي على منقولات المرفق العمومي تتمثل في تقدير ما إذا كانت تلك المنقولات لازمة لسير هذا المرفق أم لا، وما إذا كان حجزها يعطل سيره وانتفاع جمهور الناس بخدماته أم لا، فلا يجوز مثلاً أن يتم الحجز التنفيذي على ناقلة النفايات البلدية لما في ذلك من تعطيل لخدمات المرفق، كما لا يمكن الحجز على سيارة الإسعاف لنفس العلة.

فالعلة والسبب في ذلك إذن هي ما إذا كان المحجوز المعني بالإجراء التنفيذي لازم لسير المرفق أم لا، وهل يترتب عليه تعطيل خدماته أم لا، إذ القاعدة العامة هنا تتعلق بالتمييز بين المال العام للشخص المعنوي العام غير القابل للحجز والمال الخاص القابل للحجز والذي لا يترتب عن بيعه تعطيل وظيفة النفع العام الملقاة على عاتق المرفق، ومن أمثلتها التمييز بين السيارات النفعية المرصودة لخدمة المرفق العام، فهي أموال عامة تساهم في تحقيق النفع للجمهور، وبين السيارات المخصصة للتنقلات الشخصية التي لا يترتب عن حجزها وبيعها تعطيل سريان المرفق العمومي بانتظام.

إلا أن هذا الاتجاه بحجز الأموال الخاصة للشخص المعنوي العام لا زال في مرحلة الإنشاء والتبلور، لأن ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في المحاكم الإدارية حتى الآن هو عدم جواز الحجز التحفظي على العقارات المملوكة ملكية خاصة للشخص المعنوي العام لكونه تقتض في ملاءة الذمة، ولا يخشى عليه العسر، ويقضي ديونه وفق قواعد المحاسبة العامة.

المحور الخامس: مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية

لا خلاف في أن مماطلة الإدارة وامتناعها عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية عموماً، وما يصدر في مواجهتها خصوصاً، لا يمثل مساساً بحق المحكوم لصالحه فحسب، وإنما يمثل أكثر من ذلك إهداراً لقوة الأحكام القضائية، واعتداء على هيبة السلطة القضائية واستقلالها، مما يوجب فرض إجراءات صارمة توقع على الإدارة وكل موظف عام يمتنع عن التنفيذ بأية حجة كانت. ولقد استقر قضاء المحاكم الإدارية العليا على اعتبار امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها إنكاراً للعدالة وعملاً غير مشروع يرتب عدة مسؤوليات منها:

- **المسؤولية المالية:** فإذا نتج عن هذا الامتناع ضرر لحق بصاحب الشأن فتسأل الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن امتناعها إذا توفرت شروط مسؤوليتها المالية، وتتحقق مسؤولية الإدارة المالية في حالة تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو مبتوراً، كان تقوم الإدارة بإعادة الموظف بعد إلغاء قرار فصله إلى وظيفة أخرى أدنى في مرتبتها عن الوظيفة التي كان يشغل قبل صدور قرار فصله، وان تقرر الإدارة إعادته إلى وظيفته نفسها دون أن تمنحه ما كان يستحقه من ترقية وعلاوات عن فترة إبعاده عن الوظيفة، إذا كان يستحق تلك العلاوات والترقيات قانوناً.
- **المسؤولية الشخصية:** وهي التي يتحمل الموظف العام عبئها المالي من ماله الخاص إذا كان الخطأ المسبب للضرر خطأً شخصياً، فقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على اعتبار امتناع الموظف العام عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري أخطاءً شخصية يسأل عن تعويض الضرر الناجم

عنها من ماله الخاص، إذا كان الامتناع تترتب عنه في بعض الأحيان مسؤولية، لأن كل حكم قطعي يعتبر واجب التنفيذ ولا تملك أي سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه سواء كان مطابقا للقانون أو لم يكن مطابقا له.

● الغرامة التهديدية: وهي إحدى ضمانات ووسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، وقد نص عليها القانون الفرنسي الصادر بتاريخ: 1980/07/16 المتضمن الغرامات التهديدية المحكوم بها في المادة الإدارية وتنفيذ الأحكام على أشخاص القانون العام، وهي تمكن القاضي الإداري من الحكم على الإدارة لعدم تنفيذ حجية الشيء المقضي به، إذ سمح هذا القانون لمجلس الدولة بإكراه الإدارة على تنفيذ حكم صادر عن إحدى محاكم القضاء الإداري، ومن بين ما نص عليه أن الغرامة التهديدية إجراء قضائي إلى جانب الإجراءات غير القضائية المنصوص عليها لإجبار الإدارة على تنفيذ قرارات القاضي الإداري.

وورد في هذا القانون أيضا أنه في حالة عدم تنفيذ قرار صادر عن أي جهة قضائية إدارية مهما كانت، يمكن لمجلس الدولة ولو تلقائيا الحكم بغرامة تهديدية ضد السلطة الإدارية المعنية سواء من أشخاص القانون العام أو هيئات القانون الخاص مسيري مرفق عام، لضمان تنفيذ القرار، وبذلك منح المشرع للقضاء سلطة فرض الغرامة التهديدية على السلطات العامة لدفعها لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في غير صالحها.

● اعتبار الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة جنائية: وهو المعروف بإساءة استعمال السلطة كان يستعمل الموظف صلاحيات وظيفته لإعاقه أو تأخير تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية رسوم أو ضرائب مقررة، وهي جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات عادة. وتتمثل حكمة تجريم هذه الأفعال التي يأتيها الموظفون العموميون في رغبة المشرع بدفع هذه الفئة من الأفراد إلى احترام القوانين والأنظمة وتنفيذ الأحكام القضائية صونا لمبدأ المشروعية باعتباره عماد دولة القانون، ولحقوق الأفراد وحررياتهم.

وتتمثل المصالح التي قرر القانون حمايتها وصونها في المصلحة العامة التي لن تتحقق إذا حدثت أي إعاقه أو تأخير في تنفيذ القوانين والأنظمة الجبائية وتنفيذ الأحكام القضائية، خصوصا إذا انطوى عدم التنفيذ على إهدار لحقوق الأفراد أو مساس بها.

المحور السادس: - عوائق التنفيذ ونواقصه ومقترحات تفعيله على الأشخاص الاعتبارية العامة

يقتضي سهر الإدارة على تحقيق المصلحة العامة تزويدها بالسلطات والامتيازات الضرورية لتمكينها من القيام بدورها في إشباع الحاجات العامة، متى كان استخدامها لهذه السلطات والامتيازات لازم لمباشرة نشاطها واستمراريتها، غير أن هذه الميزة التي منحت للإدارة أدت بها إلى الإسراف أحيانا في استعمال سلطتها إلى درجة عدم الامتثال للأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها.

فالأحكام القضائية الإدارية تعاني في تنفيذها من عدة نواقص تؤدي لعقبات تعترضها بعد صدورها، خاصة أن معظمها تصدر ضد الإدارة باعتبار الفرد المدعي غالبا هو المهاجم في الدعوى الإدارية، وأن الإدارة تتمتع بامتيازات متعددة كامتلاكها دائما زمام المبادرة إضافة إلى تنفيذ أوامرها دون حاجة إلى التجاها للقضاء، وذلك فيه ظلم جلي للمدعين الذين تصدر لصالحهم أحكام على الإدارة، كما أنه يهدد حجية الأحكام ونفاذها.

لذلك فإن النواقص والعوائق التي تعترض سبيل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية منها ما هو قانوني، ومنها ما هو واقعي.

أ - النواقص والعوائق القانونية من أهمها:

- 1 - غياب قواعد قانونية خاصة بتنفيذ القرارات القضائية الإدارية، فقانون الإجراءات المدنية والتجارية والإدارية الموريتاني لم يتضمن أي ذكر صريح لإلزامية تنفيذ الأحكام والقرارات

القضائية الإدارية، ولم يعط أبسط توضيح لكيفية تنفيذها وتحققها حتى ينال المتقاضى حقه المحكوم له به دون عناء، مما يجعل هذا القانون متسماً بالقصور في هاته المسألة، وهو ما يلزم تداركه في المراجعات والإصلاحات التي تشهدها القوانين من حين لآخر.

2 - الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه الأوامر في سبيل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، وتمكينه في بعض الحالات من توجيه أوامر للإدارة من أجل القيام بعمل أو الامتناع عنه في نطاق تنفيذ الأحكام ودون المساس بقاعدة الفصل بين السلطات المكرسة دستورياً. ومن الأمثلة على ذلك إلزام المجموعة الحضرية بالتخلي عن حانوت بالسوق المركزي لشخص صدر له حكم بإلغاء قرار سحب ذلك الحانوت منه دون وجه قانوني.

ويرى أغلب فقهاء القانون أن هذا الحق بتوجيه القاضي أوامره للإدارة ليلزمها بالقيام بعمل غير ممكن إلا بوجود نص قانوني يسمح له بذلك، وأن سلطته في أغلب التشريعات تقتصر على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويضات لا غير.

ب - الصعوبات والعوائق الواقعية: وتنطلق من كون المشرع أناط مهمة تنفيذ الأحكام القضائية بالإدارة ذاتها، فتقتصر مهمة القضاء على إصدار الحكم دون أن تمتد إلى تنفيذه، وبالتالي فإن أمر تنفيذ هذه الأحكام يبقى بيد الإدارة إن شاءت سارعت إلى أجرائه وإن شاءت امتنعت عنه، وهنا تبرز الصعوبات الواقعية التي تكون الإدارة مصدرها وهي:

أن الموقف السلبي من قبل الإدارة غالباً ما يكون سبباً رئيسياً في عدم التنفيذ، إذ أنها تقوم بالمانورة من أجل تفادي آثار الحكم أو القرار الحائز على قوة الشيء المقضي به ضدها، فتختلق صعوبات واقعية أو مادية للتخلص من تنفيذه، ومن المجمع عليه أن مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به تعد مخالفة للقانون، كما أن التنفيذ السيئ أو الناقص يعتبر مظهراً من مظاهر هذا التقاعس والمماطلة، ومن أمثلة ذلك: إلغاء القضاء الإداري لقرار عزل موظف وإعادته إلى وظيفته، فتعيده الإدارة بعد مرور ثلاث سنوات على صدور الحكم ممتنعة من أداء مرتبه على أساس أن بنود الميزانية الحالية للهيئة لم تنص على الراتب الممنوح له، وبذلك يبقى الحكم سورياً لم ينتج أثره القانوني المبتغى منه.

ومنها صدور قرار قضائي بإلغاء سحب رخصة بناء مخبزة أو صيدلية فتماطل السلطة الإدارية المحلية في التنفيذ وتتذرع بأن الأرض المرخص ببناء المخبزة أو الصيدلية فيها ليست هي الأرض موضوع الرخصة المسحوبة.

ومنها أن ترفض الإدارة بشكل صريح تنفيذ القرار القضائي، وذلك حين تتغابي وتتباطأ في الجواب الصريح أو تعجز عن تقديم الذرائع والحجج المقنعة، غير هذا النوع من الرفض والامتناع نادر الوقوع لأن الإدارة تحاول في الغالب اللجوء إلى طرق تحايل وتهرب ذكية وغير مباشرة. وهكذا فإن امتناع الإدارة عن التنفيذ يتخذ أشكالاً مختلفة، منها:

التراخي، والتنفيذ المعيب، والتنفيذ الناقص، والامتناع الصريح عن التنفيذ، ومنها أحياناً الانحراف بالسلطة، ويتمثل هذا العيب في ممارسة السلطة لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي من أجلها قررها القانون. ويتضح الانحراف بالسلطة جلياً في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية حين تستتر وراء فكرة الصالح العام لإصدار قرار يتبين أن الهدف الأساسي منه هو تعطيل أثر حكم قضائي، ويمكن تفسير هذا الامتناع بكون المسؤولين في الإدارة يعتقدون أن لجوء الطاعن إلى المحاكم الإدارية يعتبر تحدياً لقراراتهم وطعناً في شخصياتهم، وبذلك يمتنعون عن تنفيذ القرارات الصادرة بشأن تصرفاتهم لإثبات مدى السلطة التي يتمتعون بها.

وبالتعرض لمقترحات تفعيل تنفيذ الأحكام الإدارية، نلاحظ أن السبب الرئيسي في هذه النواقص والعقبات عائد إلى غياب نصوص قانونية صريحة توجب نفاذ الأحكام الإدارية وتكرس حجيتها وترغم الإدارة على تنفيذها دون اللجوء إلى مسطرة التنفيذ التي تحظر المادة 327 من ق. ا. م. ت. ا. مباشرتها على الدولة وأشخاص القانون العام الاعتبارية الأخرى، لذا:

فمن الضروري التأكيد على مراجعة القوانين وتقنينها بما يتلاءم وصيانة الحقوق والممتلكات من جهة، وقدسسية العمل القضائي وحجية أحكامه من جهة ثانية.

ومن الأجدى كذلك أن تنشأ هيئة دستورية أو تنفيذية تعنى بمتابعة سريان وتنفيذ الأحكام القضائية تطبيقاً لديباجة ومبادئ الدستور التي تنص على مجموعة من الحقوق تضمنها الدولة لكافة مواطنيها على حد سواء، كما هو الشأن في فرنسا وبعض الدول الأخرى. وكذلك التحسيس بدور مؤسسات الدولة الوسيطة في التدخل لتنفيذ الأحكام الإدارية والتسريع أحياناً بتنفيذها، ومن الأمثلة على ذلك دور مؤسسة وسيط الجمهورية التي حققت سبقاً في هذا المضمار وعملت على تنفيذ 68 حكماً قضائياً على الدولة في الفترة من 2010 إلى 2014 وفقاً للتقرير النهائي لنشاطات مختلف هيئات حقوق الإنسان التابعة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان والذي تم عرضه بتاريخ 8 و 9 يوليو 2015 بانواكشوط.

المراجع

- القانون الإداري – د/ جورج فوديل عميد كلية القانون بباريس – ترجمة د/ منصور القاضي- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- طبعة سنة 2001.
- القانون الإداري - د/ ابيير دلفولفيه أستاذ القانون بجامعة باريس 2 – ترجمة د/ منصور القاضي. الوسيط للدكتور السنهوري
- موسوعة القضاء الإداري – د/ علي خطار شطناوي أستاذ القانون العام بالجامعة الأردنية – دار الثقافة للنشر سنة 2004- ص من 995 إلى 1004
- سعد عبد الواحد حسني: « تنفيذ الأحكام الإدارية »، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، 1984، ص.7.
- (3) ahmed mahiou, cours de contentieux administratif maroc ,pages233
- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص5 .
- فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- 2007
- مرغني خيرى محمد : « القضاء الإداري ومجلس الدولة »، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء، جزء 1، 1991-1992، ص.3-5.
- بوطاهر نورة : « إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية »، مأخوذة من الموقع الإلكتروني <http://messaoui.jeeran.com/archive/2006/5/53050.html>، الخميس 27 ربيع الثاني 1427، ص.7-8.
- بنجلون عصام : « التنفيذ الجبري ضد الإدارة »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، نونبر- دجنبر، 2004، ص.80.
- ابن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع - الجزائر، 2010 ، ص275
- حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، (2003 ص102
- الدستور الموريتاني الصادر بتاريخ 20 يونيو 1991
- قانون الإجراءات المدنية والتجارية والإدارية الموريتاني – ط- 2013