مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: سلطات القضاء في مجال إكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: أحسن رابحي ابن علي، علياء محمود محمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8514
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 04:04 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 19، العدد 2
ذو القعدة 1443هـ / يونيو 2022م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

https//:doi.org/10.36394/jls.v19.i2.17

سلطات القضاء في مجال إكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها (دراسة مقارنة)

أحسن رابحي ابن علي

علياء محمود محمد

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الامارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 12-05-2020 **تاريخ القبول: 12-09-2020**

ملخص البحث:

يختلف تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، أو تلك التي تتطلب تدخلًا مباشرًا من قبل هذه الأخيرة من أجل تنفيذها، عن الأحكام العادية الصادرة في حق الأفراد، بسبب تباين المراكز القانونية لكل من الأفراد والإدارة، فالأخيرة تتمتع بسلطات وصلاحيات استثنائية، كثيرًا ما تستخدمها كمخارج للتنصل من التزامها بتنفيذ الأحكام القضائية عزوفًا أو مماطلة، وهو ما يشكل انتهاكًا خطيرًا لحجية الشيء المقضي به، وإهدارًا لحقوق الأفراد، وإلا فما الفائدة من استصدار أحكام تواجه إشكالات في التنفيذ، في ظل هذه الأحوال قد يكون السبيل لإلزام الإدارة بالتنفيذ هو العودة إلى القضاء الإداري، بما يتمتع به من خصائص ووسائل وضمانات دستورية وقانونية، إلا أن الجاذبية الكبيرة التي يتمتع بها هذا الحل سرعان ما اصطدمت بالواقع العملي، حيث لا يملك القضاء حق استخدام القوة المادية ضد الإدارة لفرض التنفيذ، كما هو الشأن بالنسبة إلى الأفراد، وفي غياب وسائل تفعيل سلطة القضاء في مجال التنفيذ، سيظل ميدان المنازعات الإدارية يعاني بعض الضعف والنسبية.

الكلمات الدالة: تنفيذ الأحكام، الفصل بين السلطات، الإدارة، الامتناع عن التنفيذ، توجيه الأوامر، الأحكام القضائية، الغرامة التهديدية.

المقدمة:

يعـد مبـدأ المشـروعية[1] الأسـاسَ المرجعـي الـذي تقـوم عليـه الدولـة القانونيـة، وهـو يقتضـي

(1) يقصد بالمشروعية في مجال القانون الإداري: توافق وتطابق عمل الإدارة مع حكم القانون، وقد أضاف بعض الفقهاء – في هذا الصدد -بأنه لا يوجد فرق بين مصطلحي الشرعية والمشروعية، فهما يدلان على معنى واحد يقضي بضرورة احترام القواعد القانونية، بحيث تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة مع أحكام القانون بمدلوله العام.

Carl Schmitt, Légalité et légitimité, Presse de l'université de Montréal, Montréal Canada, 2015, P 32 et s. Brunet (F.), La norme-reflet – Réflexions sur les rapports spéculaires entre normes juridiques : RFDA 2017, p.85.

لكن في المقابل، يذهب أغلبية الفقهاء إلى التمييز بينهما كالآتي: الشرعية :La légalité يقصد بها: السلطة أو الحكومة التي تستند في وجودها إلى القواعد المحددة في الدستور أو في النظام القانوني، فإذا وُجدت سلطة أو حكومة دون أن تعتمد على السند الدستوري أو القانوني، فإنها تسمى سلطة أو حكومة فعلية أو واقعية، و لهذا فهي لا تتمتع بصفة الشرعية، ونشير إلى أنه ليس هناك ترابط بين صفة الشرعية والواقعية أو الفعلية للحكومة، و بين مضمون نشاطها وأهدافها التي تسعى إلى تحقيقها، و إنما العبرة من استنادها في وجودها إلى سند قانوني لممارسة السلطة، فإذا وجد هذا السند القانوني كانت حكومة أو سلطة شرعية أو قانونية، أما إذا انعدم السند القانوني فإنها تكون حكومة فعلية.

Vedel (G) et Delvolvé (P), droit administratif, T1, 12ème édition, PUF, Paris, 1992, P 47.

وهو الأمر الذي أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي في عدة قرارات له، ولاسيما:

CAA Paris, requête numéro 05PA01831, 19 juillet 2005, Singh (AJDA 2005, p. 2009, concl. Bachini ; Dr. adm. 2005, 170 ; JCP A 2005, 45, note Chélini-Pont et Tawil). CE Ass., 16 décembre 1988, requête numéro 77713, Bleton (Rec. p. 451, concl. Vigouroux ; AJDA 1989, p. 102, chron. De Boisdeffre ; JCP G 1989, II, 21228, note Gabolde ; RFDA 1989, p. 522, note Baldous et Négrin). (CE, 30 janvier 2012, requête numéro 344992, Société Orange France : Dr. Adm. 2012, 44, note Pissaloux, V également CE, 26 février 2014, requête numéro 351514, Association Ban Asbestos France : Rec. tables, p. 752 ; AJDA 2014, p. 1566, note Deharbe). CE, ord. réf., requête numéro 286835, Ligue des droits de l'Homme et a. : Rec. p. 8 ; RFDA 2016, p. 355, note Baranger).(CAA Lyon, 21 mai 1991, requête numéro LY00406, Ville de Lyon : Rec. p. 524).

أما المشروعية La légitimité: فيراد بها تارة تلك السلطة أو الحكومة، التي تتفق تصرفاتها مع مقتضيات تحقيق العدالة، و تارة أخرى يقصد بها السلطة التي تستند إلى رضا الشعب، ومن ثم يمكن القول: إن سلطة الحاكم المطلق أو المستبد غير مشروعة، و إن استندت إلى نص الدستور القائم، أي حتى و لو كانت سلطة قانونية، وعلى العكس تكون سلطة الحكومة الثورية مشروعة، ولو قامت على أنقاض حكومة قانونية كانت تستند إلى أحكام الدستور. في تفصيل ذلك راجع د. أحسن رابحي وآخرون، الأساس الفلسفي المشترك لمبدأ المشروعية، وفكرة الدولة القانونية، ومبدأ سيادة القانون، مجلة العلوم القانونية، جامعة الشارقة، العدد الأول، 2019، ص 115 وما بعدها.

خضوع جميع أفراد المجتمع - حكاماً ومحكومين – لمبدأ سلطان القانون[1]، وفي إطار هذا المبدأ يعد الخضوع للأحكام القضائية واحترامها وتنفيذها تجسيداً جامعًا وحقيقيًا بالنسبة إليه، ولذلك يجب تفعيل دور القضاء على نحو يكرّس أساس وجوده، من خلال تعزيز رقابته على جهات الإدارة، بما يكفل تحقيق التوازن بين المصلحة العامة للدولة، ومجموع المصالح الفردية[2]، ولعل الأمر لا ينتهي عند هذه النقطة؛ بل لابد من متابعة مدى تنفيذ الأحكام من طرف الإدارة، وإلا فما الفائدة من استصدار أحكام تواجه إشكالات في التنفيذ!

وعلى الصعيد التطبيقي، ينطوي موضوع تنفيذ الإدارة العامة للأحكام القضائية على كثير من النقاط الغامضة، وربما كان هذا الغموض راجعًا إلى تعقّد الموضوع في حد ذاته، من جهة لارتباطه بحق المحكوم له في تحصيل حقه، من خلال استصدار حكم قضائي يقرّ بهذا الحق ويعيده إلى نصابه. ومن جهة أخرى فإن ازدياد تعقيداته بسبب قصر معالجته التشريعية والقضائية، وكذلك المحاولات النظرية الموجهة لبسط الضوء على الأبعاد الموضوعية للمعضلة بطريقة علمية دقيقة، كانت قليلة جدًا، إلا ما اقتصر على تناثر شابَه الغموض، وإشارات فقهية نادرة، لم يتم فيها التوصل إلى كثير من الحقائق والنتائج، مما يزيد الأمر تعقيدًا نظرًا إلى قلة الدراسات العلمية المتخصصة.

لأجل ذلك، تتجلى أهمية المعالجة القانونية لموضوع الضمانات القانونية، لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية ووضع ضوابط قانونية لهذا الإجراء. وهذا يتحقق من خلال لفت نظر الجهازين القضائي والقانوني إلى الصعوبات والعراقيل، التي لا زال يواجهها الأفراد المتقاضون ضد الإدارة، من أجل التحرك بشكل سريع وإيجاد الحلول القانونية والقضائية المناسبة لرفع هذا اللبس وهذا الظلم. كما نعتقد بأهمية هذه الدراسة في إسهامها في اقتراح بعض التعديلات الضرورية على المنظومة القانونية، فيما يخص إشكالات تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مع تبصير الباحثين والإدارة، والمشرع والقاضي الإداري بأخطار المشكلة، وآثارها السلبية على الصعيدين المؤسساتي والدستوري. ولذا فإن اهتمامنا بهذا الموضوع نابع من عدة أسباب متنوعة، تضافرت باتجاه مقاصد أساسية حفزتنا على البحث، وأهمها

(1) Sur ce point d'analyse voir – Chevalier (J), l'Etat de droit, LGDJ, Paris, 1988, P 315 et S. Miaille (M), l'Etat de droit, P.U, de Grenoble, 1978, P 198 et S.

(2) وهذه النتيجة تمثل الأساس المرجعي لبناء قضاء إداري مستقل، يسهر على حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة بصفتها سلطة عامة.

Sur ce point d'analyse voir - Letourneur (M.), Les principes généraux du droit et la jurisprudence du Conseil d'Etat : EDCE 1951, p.19. Teboul (G.), Nouvelles remarques sur la création du droit par le juge administratif dans l'ordre juridique interne : RDP 2002, p.1363. Gibot – Leclerc (N.P), « droit d'administration : sources, moyens, contrôles », Ed Sirey, Paris, 1995, P 116 et S.

نقص الدراسات، والتحليل العلمي والقانوني من طرف الباحثين.

في خضم هذه المعطيات، تثار نقطة تساؤل جوهرية حول مظاهر وصور امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وأثر ذلك على مصداقية المؤسسات الدستورية للدولة، والمؤسسة القضائية من جهة، بسبب عدم قدرتها على إلزام الإدارة باحترام أحكامها، والسلطة التنفيذية من جهة أخرى بسبب تعنّتها، الذي ينطوي على طبيعتها الاستبدادية، وهو ما يضع على المحك مصداقيتها ومصداقية أعمالها لدى الأفراد.

ولاستيفاء معالجة جميع عناصر الموضوع، ولأننا اعتمدنا على مجموعة من القوانين من أجل الوقوف على دلالات هذا الموضوع، كان المنهج الغالب هو المنهج التحليلي والنقدي، الذي يستلزم منا جمع البيانات والنصوص القانونية وتحليلها ونقدها، وكذا موقف الفقه والقضاء، إضافة إلى تحليل التشريع في إطار نقدي، يوصلنا لنقاط القصور لسدّها بما هو أفضل وأقوم. ومن جهة أخرى لم نغفل الاستعانة بالمنهج المقارن في كثير من الحالات، للمقارنة بين النظامين القانونيين والقضائيين الإماراتي والفرنسي؛ وذلك للاستفادة من التجربة العريقة لهذا الأخير في مجال المنازعات الإدارية.

وبناء على ما تقدم، فقد استندنا إلى خطة علمية حاولنا من خلالها الإحاطة بالموضوع قدر الإمكان، حيث تناولنا في المبحث الأول سلطات القضاء في مجال توجيه أوامر قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ، وخصصنا المبحث الثاني لسلطات القضاء في مجال حث الإدارة على التنفيذ، وأنهينا الدراسة بخاتمة تضمنت النتائج التي تم التوصل إليها، والاقتراحات التي نود الأخذ بها.

المبحث الأول: سلطات القضاء في مجال توجيه أوامر قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ

لقد أدى التفسير الضيق لمبدأ الفصل بين السلطات إلى منع القاضي من توجيه أوامر لجهة الإدارة، ولكن التطور التاريخي للقضاء الإداري، ولاسيما في ظل الأنظمة المقارنة، جعله يكتسب بعض الوسائل القضائية للضغط على هذه الأخيرة، رغم أن هذا الموقف لا زال حتى اليوم يعاني بعض التذبذب.

وسنتناول ذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: حدود سلطات القضاء في مجال توجيه أوامر قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ

المطلب الثاني: نطاق سلطات القضاء في مجال توجيه أوامر قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ

المطلب الأول: حدود سلطات القضاء في مجال توجيه أوامر قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ

يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة: أن القاضي لا يملك توجيه الإدارة أو تكليفها بالتصرف في أمرٍ ما على نحو معين، أو أن يحل محل جهة الإدارة في القيام بعمل يدخل ضمن اختصاصها بموجب القوانين. وسنتناول هذه الأفكار من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول – الأساس القانوني لمبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة.

الفرع الثاني – موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة.

الفرع الأول: الأساس القانوني لمبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة

يجد مبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة[1] أساسه من السياسة القضائية، التي اعتمدها مجلس الدولة الفرنسي، حيث قيّد المجلس نفسه في مواجهة الإدارة، لأسباب تتعلق بالظروف التاريخية التي صاحبت نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا[2]، والتي كانت مصدر إلهام للقضاء المصري[3]، لكنّ هذا الموقف السلبي سرعان ما تغير في خضم غياب النصوص القانونية، التي تقرر حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة، بما يفسح المجال للقضاء الإداري، لاعتماد حلول ابتكارية جديدة، وتغيير السياسة القضائية المتعلقة بالموضوع. في المقابل فإن اعتماد هذا الاتجاه كان أكثر تعزيزًا في مصر، من خلال إحاطة المبدأ بتكييف دستوري، على حدّ تعبير المحكمة الإدارية العليا "لا يملك قاضي المشروعية أن يصدر أمراً إلى الإدارة – أساس ذلك: استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، والسلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدستور وقانون الدولة[4]".

أما على الصعيد الفقهي، فقد ساد التردد بشأن تحديد الأساس القانوني الذي يستند إليه مبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة، وهنا استند البعض إلى النصوص التشريعية التي صاحبت الثورة الفرنسية، بينما استند البعض إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وذهب

(1) بالنسبة إلى التشريع الفرنسي راجع:

Ordonnance n° 2011 - 1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution. Décret n° 2012 - 783 du 30 mai 2012 relatif à la partie réglementaire du code des procédures civiles d'exécution.

يقابله في التشريع الإماراتي القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 1992 بشأن قانون الإجراءات المدنية وتعديلاته.

(2) Waline (M), Traité de Droit Administratif, LGDJ, 17éme édition, Paris, 2002, p 369.

(3) د. عماد محمد شاطي، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الإدارة العامة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، العراق، 2014، ص52.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم397 لسنة 36 قضائية، بتاريخ 29 / 3 / 1992، شبكة قوانين الشرق.

آخرون إلى أن أساس المبدأ يرجع إلى طبيعة سلطات القاضي الإداري.

أولًا – مقتضيات النصوص التشريعية التي تنظم صلاحيات القضاء

أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ حظر توجيه القاضي الأوامر لجهة الإدارة، تطبيقًا للنصوص التشريعية الصادرة عقب الثورة الفرنسية[1]، كما هو حال المرسوم الصادر في 22 / 12 / 1789، الذي منع المحاكم من إصدار أية تدابير تعرقل عمل الإدارات العامة، أو قانون التنظيم القضائي الصادر بتاريخ 16 - 24 أغسطس 1790 الذي حظر على المحاكم التعرض بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الإدارة، كما حظر على القاضي التعدي على الوظائف الإدارية، أو محاكمة رجال الإدارة عن أية أعمال تتصل بوظائفهم[2]، وهو ما تم تكريسه أيضًا بمقتضى المادة الثانية من القانون 7 – 14 أكتوبر 1790 المتعلق بالعلاقة بين الإدارة والقضاء، كما تم تكريسه لاحقًا بواسطة الدستور الفرنسي الصادر في عام 1791.

إلا أن هذا الموقف التشريعي سرعان ما وضع القضاء في حرج كبير، بسبب عدم قدرته على إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة عنه، وهو ما عجل بضرورة التخفيف من حدة المبدأ بصورة تدريجية، وصولاً إلى الاعتراف الكامل بسلطة القضاء في توجيه الأوامر لجهة الإدارة، وقد بدأ ذلك بإعلان القانون رقم 539 لسنة 1980 الصادر في 16 / 7 / 1980، الذي منح مجلس الدولة سلطة فرض غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه، وهو الاتجاه الذي تم تعزيزه لاحقًا بمقتضى القانون رقم 125 لسنة 1995 الصادر في 8 / 2 / 1995 المتعلق بالمرافعات المدنية والجنائية والإدارية[3]، وهو ما كرّسه مجلس الدولة الفرنسي في عدة قرارات له، ولاسيما قراره في قضية (Baresark) بتاريخ 4 / 7 / 1998، الذي تضمن إلغاء قرار وزارة الخارجية الفرنسية برفض منح المدعي تأشيرة دخول إلى فرنسا، مع توجيه أمر إلى هذه الأخيرة لتنفيذ هذا الحكم[4].

(1) د. إبراهيم حسونات، الأثر المالي لعدم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص21 - 20

(2) وفقاً للمادة (11) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي: فإنه يحظر على المحاكم التدخل بأية صورة، وبأي قدر في أعمال السلطة التشريعية، سواء بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة، كما لا يجوز لها إعاقة تنفيذ النصوص القانونية التي أصدرتها السلطة التشريعية، أو وقف تنفيذها، كما أكدت المادة (13) منه مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، حيث نصت على أن (الوظائف القضائية متميزة، وتبقى دائماً منفصلة عن الوظائف الإدارية، ولا يكاد القضاة يستطيعون تلقائياً التعرض بأية طريقة كانت لعمليات الأجهزة الإدارية، أو استدعاء الإداريين أمامهم بسبب وظائفهم).

(3) د. محمد مصطفى السيد، مشكلة تنفيذ أحكام القضاء الإداري والتنظيم الفرنسي الحديث لمواجهتها، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2018 ص346 - 345..

(4) Conseil d'Etat, Assemblée, du 4 / 7 / 1998, publié au recueil Lebon. Cité par - Ricci

وهذا هو الاتجاه الذي اعتمده القضاء المصري أيضًا في غياب أي نصوص تشريعية تقرر مبدأ الحظر بصورة صريحة، كما هو الشأن بالنسبة إلى النظام الفرنسي. وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بالآتي: "إن القانون إذ خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها، دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة. وبناءً على ذلك فليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار، أو أن تأمرها بأداء أي أمر معين، أو بالامتناع عنه، ولا أن تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية؛ إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية، وتكون تلك القرارات خاضعة فقط لرقابة المحكمة قضائياً إذا وقعت مخالفة للقانون"[1].

ثانياً- مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات، منع القضاء من التدخل في أعمال الإدارة بأية صورة كانت، أو توجيهها إلى تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، فجهة الإدارة لا تود أن يكون القاضي الإداري أو العادي رئيساً إدارياً لها يفرض إرادته عليها، وهو الأساس القانوني الذي استند إليه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه[2].

كما كرسته أيضا محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: "مطالبة عضو جماعة كبار العلماء وزارةَ المالية بإدراج مرتب وظيفته باعتباره أستاذ كرسي (أ) في الميزانية، هو من أخص اختصاصات جهة الإدارة، تتخذه بما لها من سلطة تقديرية مطلقة، وبما تقتضيه موارد الدولة وتوزيعها على أبواب المصروفات المختلفة للميزانية، دون معقب عليها في ذلك أو رقابة من القضاء، فهو طلب يخرج عن ولاية القضاء"[3].

والمبدأ ذاته اعتمدته أيضا المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة بقولها: "وحيث إن هيئة المحكمة المشكلة بالمادة رقم (65) من قانون المحكمة الاتحادية العليا، انتهت في الدعوى رقم (1) لسنة 2011 هيئة قضائية عليا، إلى أن دور القاضي يقف

(J.CL), Mémento de la jurisprudence administrative, 2ème édition, éd Hachette, Paris, 1998, P 351.

(1) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 355 لسنة2 قضائية، بتاريخ17 مايو 1950، شبكة قوانين الشرق.

Sur ce point d'analyse voir - Heraud (G), l'ordre juridique et le pouvoir originaire, Thèse de Doctorat en droit, université de Toulouse, France, 1946, P 97 et s.

(2) د. كسال عبد الوهاب، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015، ص 62.

(3) محكمة القضاء الإداري الطعن رقم13005 لسنة 8 قضائية، بتاريخ 18 / 11 / 1957، شبكة قوانين الشرق.

عند حد القضاء بمشروعية، أو عدم مشروعية القرار الإداري، ولا يتعداه إلى إلزام الإدارة بأداء عمل أو الامتناع عن عمل"[1].

في البداية ذهب جانب من الفقه إلى القول: إن الموضوع يضع على المحك فكرتين متناقضتين من جهة، فكرة عدم تدخل القضاء في عمل الإدارة تطبيقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن جهة أخرى فكرة الموقف السلبي بالامتناع الذي يشكل تنازلًا قضائيًا لحماية حقوق الأفراد في مواجهة مماطلة الإدارة. لكننا نعتقد خلاف ذلك، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بضرورة احترام كل سلطة لاختصاصات السلطات الأخرى، فهذا يعني بأن تنفيذ جهة الإدارة للأحكام القضائية، لا يشكل سوى التزام قانوني باحترام اختصاصات السلطة القضائية، ولذلك فإن امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية يشكل – في حد ذاته -انتهاكًا لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن توجيه الأوامر لجهة الإدارة ما هو إلا وسيلة لإعادة جهة الإدارة إلى جادة الصواب، وإلزامها باحترام اختصاصات السلطة القضائية، من خلال تنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

ثالثاً- طبيعة سلطات القاضي الإداري

ذهب جانب من الفقه إلى القول: إن أساس حظر توجيه الأوامر للإدارة العامة يكمن في طبيعة سلطات القاضي الإداري[2]، سواء في ظل دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض،

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعنان رقم 366 و 385 لسنة 2012 إداري، بتاريخ 17 / 4 / 2013، شبكة قوانين الشرق.

(2) من الجدير بالذكر في هذا الصدد أن عدم تحصين قرارات الإدارة من الرقابة القضائية يشكل، ضمانة حقيقية لحماية حقوق وحريات الأفراد، حيث يفرض مبدأ المشروعية – كما ذكرنا - أن تكون جميع أعمال الجهات الإدارية خاضعة للقانون، ومن أجل تكريس هذا المبدأ، فقد تقرر إخضاع هذه القرارات لرقابة القضاء الإداري في إطار كل أنماط الدعاوى الإدارية من أجل تقويم النشاط الإداري، لما تتميز به هذه الرقابة من استقلالية وحياد، وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تفرض على الجميع تنفيذها واحترامها. في المقابل قد تصدر الإدارة قرارات غير خاضعة لرقابة القضاء يطلق عليها أعمال السيادة، وقد عرّفتها المحكمة الإتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة بأنها: "الأعمال التي تصدر عن سلطة الحكم في نطاق وظيفتها السياسية كسلطة لتحقيق، مصلحة الجماعة والسهر على احترام الدستور، والإشراف على علاقاتها مع سائر الدول، وتأمين سلامتها في الداخل والخارج"،)الطعن رقم 772 لسنة 25 ق، جلسة تاريخ 19 / 12 / 2004(، كما ميزت المحكمة الإتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة بين أعمال السيادة، والأعمال الإدارية بقولها: "تختلف أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية، حيث تتميز بعناصر بارزة ذات صبغة سياسية، لصدورها عن السلطة التنفيذية، بوصفها سلطة حكم تنعقد لها السلطة العليا لتحقيق المصلحة العامة للدولة، والسهر على احترام الدستور، والإشراف على علاقاتها بالدول، وتأمين سلامتها وأمنها الداخلي والخارجي..."الطعن رقم 476 لسنة 25 ق، جلسة تاريخ 5 / 6 / 2005 (.

Pour aller loin en matière des actes de souveraineté voir - Auby et Drago, traité de contentieux administratif, T1, LGDJ, Paris, 1962, P 72.

فبالنسبة إلى الدعوى الأولى تقتصر سلطته على مجرد بحث مدى مشروعية القرار الإداري محل الدعوى، فإذا تبين له انتفاء أحد أركان القرار الإداري قضى بإلغائه، دون أن يتعدى ذلك إلى توجيه الإدارة إلى كيفية تصحيح هذا القرار، كما لا يملك سلطة التدخل لتعديل القرار المعيب[1]، وهو الاتجاه الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في عدة قرارات له[2].

كما كرّسته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد قراراتها بقولها: "لا يملك قاضي المشروعية أن يصدر أمراً إلى الإدارة، وأساس ذلك أن السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة، ونتيجة ذلك يقتصر اختصاص قاضي المشروعية، على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية، أو تمتنع عن إصداره من قرارات، متى كانت ملزمة قانوناً بذلك، فيحكم بإلغاء القرار المعيب في الحالة الأولى، وبإلغاء القرار السلبي بالامتناع في الحالة الثانية.

وهنا يتعين على السلطة التنفيذية المختصة إصدار القرارات اللازمة، لتنفيذ هذه الأحكام بما يحقق الشرعية وسيادة القانون، وهذا بناء على مسؤوليتها السياسية أمام السلطة التشريعية، وتحت مسؤوليتها المدنية والجنائية، التي يملك أصحاب الشأن تحريكها في الوقت ذاته، لإجبارها على تنفيذ الأحكام، التي جعل الدستور عدم تنفيذها جريمة من الموظف العام، وللمحكوم له برفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة[3]".

وقد سايرت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة موقف كلٍ من القضاء الفرنسي والمصري، وذلك في حكمها الصادر عام 2012 الذي جاء فيه: "لما كان الأصل، أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء، بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء، بإلزام الإدارة

(1) Pour aller plus loin : - Degoffe (M.), La juridiction administrative spécialisée, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 186, 1996. Long (M.), Le Conseil d'Etat, rouage de l'administration et juge administratif suprême : Rev. Adm. 1995, p.5. Noyer (B.), Melleray (F.), Une nouvelle étape de la réforme des juridictions administratives. - Commentaire du décret n°2010 - 164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, Droit adm. 2010, étude 10. - Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social, Les études du Conseil d'Etat, 2004.

(2) Cette jurisprudence est très visibles dans les arrêts d'Assemblée (CE, 20 avril 2005, requête numéro 255417, Régie départementale des transports de l'Ain et a. : Rec. p. 150 ; AJDA 2005, p. 1509, concl. Aguila, note Pontier ; JCP A 2005, 1264, note Moreau).

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 397 لسنة 36 قضائية، بتاريخ 29 / 3 / 1992، شبكة قوانين الشرق.

القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، كالأمر بإعادة الموظف إلى عمله، أو ترقيته، أو صرف مرتبه أو مستحقاته، أو الأمر بإزالة بناء تم تشييده، أو غير ذلك من أعمال الإدارة، إلا إذا نص القانون على خلاف هذا الأصل.

ذلك أن هذا الأصل هو الذي يتوافق مع طبيعة ودور القضاء الإداري الحديث، من حيث إنه قضاء رقابة على مشروعية عمل الإدارة، لإضفاء رقابة على التقدير والملاءمة الإدارية، التي تستقل بها الإدارة وحدها، كما أن هذا الأصل يتفق مع مبدأ الفصل بين سلطات الدولة، وكذلك مع مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري، وأنه متى صدر حكم الإلغاء، فإن القرار الملغى يعتبر كأن لم يكن وبأثر رجعي، وعلى جهة الإدارة أن تتخذ كافة الإجراءات التي تكفل إعادة بناء المراكز القانونية، بفرَض أن القرار المُلغى لم يصدر أصلاً، وفي حال امتناعها عن القيام بذلك، فإن امتناعها يصبح غير مشروع، ويعرّضها لدعوى التعويض، لأن ذلك يعد امتناعاً عن تنفيذ حكم قضائي.

ولا يفوت الهيئة أن تشير في هذا الصدد، إلى أن الوقوف بدعوى الإلغاء عند حد القضاء بمشروعية، أو عدم مشروعية القرار الإداري، لا يمنع رافع الدعوى من أن يضمّن دعواه طلباً بالتعويض عن القرار الإداري المُلغى باعتبار أن حكم الإلغاء بمثابة إعلان عن خطأ الإدارة، أو أن يرفع دعوى تعويض مبتدأة أمام القاضي المدني بعد صيرورة حكم الإلغاء باتًّا"[1].

أما في إطار دعوى التعويض، فيقتصر دور القاضي الإداري على بحث مدى توافر شروط الضرر الموجب للتعويض، ثم تقرير مسؤولية الإدارة عن الضرر من عدمه، وأخيرًا الحكم بالتعويض لمصلحة المحكوم له (المضرور)، وفي هذه الحالة أيضًا لا يملك القاضي سلطة توجيه أية أوامر للإدارة، لإجبارها على التنفيذ، باعتبار أن مسألة إصدار الحكم تدخل في اختصاص القاضي الإداري، أما مسألة التنفيذ فتدخل في إطار الاختصاص الصريح للإدارة.

الفرع الثاني: موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة

تباينت أراء الفقهاء بشأن مبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة بين مؤيد ومعارض، فبعضهم أيّده على أساس أنه يمثل انعكاسًا لمبدأ الفصل بين السلطات (أولًا)، في حين عارضه البعض الآخر على أساس أنه يعيق عمل القاضي، بما يشكل تهديدًا على حقوق الأفراد (ثانيًا)، وسنتطرق للاتجاهين على النحو الآتي:

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 74 لسنة 2011 قضائية، بتاريخ 13 /11 / 2012، شبكة قوانين الشرق.

أولاً- الاتجاه المؤيد لمبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة

ذهب جانب من الفقه إلى القول بضرورة التزام القاضي بحدود اختصاصه المرسومة بموجب القوانين، دون أن يتعدى ذلك متدخلًا في اختصاص السلطة الإدارية، بما قد يؤثر سلباً على عملها، ومقتضى ذلك، أنه لا يجوز للقاضي إصدار أي حكم أو قرار يتضمن منطوقه توجيه أمر معين للإدارة، أو يقضي بحلول القاضي محلها في إصدار قرارٍ ما، فإذا حصل هذا التداخل عُدّ انتهاكًا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولاسيما من حيث تكريس استقلال السلطة الإدارية عن السلطة القضائية[1].

ويضيف أنصار هذا الاتجاه، بأن اختلاف طبيعة عمل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية، يحول دون توجيه الأوامر لجهة الإدارة، فالأخيرة تعمل على تسيير وإدارة المرفق العام من أجل تحقيق المصلحة العامة، وفي سبيل ذلك منحها المشرّع عدة صلاحيات تمارسها وفقاً لسلطتها التقديرية، من أجل تحديد مدى ملاءمة أي عمل إداري لحاجة المرفق العام. في المقابل يقتصر دور القاضي على حماية حقوق الأفراد، من خلال مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية، لكنه لا يستطيع تقدير مدى ملاءمة هذه الأعمال أو القرارات من عدمها، وذلك بسبب جهله بالظروف التي أحاطت بالواقعة التي فصلت فيها الإدارة[2].

في هذا الصدد استخلص الفقيه الفرنسي لافرييـر (E. Lafférriére) بأن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة يندرج ضمن المبادئ العامة للقانون الفرنسي، التي حصرت نطاق صلاحيات القاضي الإداري: إما في رفض الطلب، أو الموافقة بالإلغاء دون أي تعديل للقرار المطعون فيه، أو توجيه أمر للإدارة باتخاذ تدبير معين[3].

أما مواطنه الفقيه ويل (P. Weil)، فقد رأى بأنه لا مجال لتوجيه أوامر قضائية للإدارة، فالوضع - على حد تعبيره - لا يخرج عن أحد الاحتماليـن: إما أن تنفذ الإدارة الحكم طواعية، وفي هذه الحالة لا تثور أية إشكالية في التنفيذ، وإما أن تمتنع عن التنفيذ، وفي هذه الحالة لا توجد أية وسيلة لإجبارها عليه، فإذا افترضنا – يضيف الفقيه- أن القاضي الإداري وجّه أوامر للإدارة، واستجابت له الأخيرة، فلا مشكلة في ذلك، ولكن إذا امتنعت فهنا لا يمكن للقاضي الاستعانة بالقوة العمومية، من أجل فرض إرادته على الإدارة، وهذا يقودنا إلى القول بأن الحل الأخير لا يقدم لنا أية نتيجة فعالة للمشكلة[4].

(1) د. أحمد عباس مشعل، تنفيذ الأحكام الإدارية، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 116

(2) المرجع السابق، ص 117.

(3) Lafférriére (E), contentieux administratif en France, LGDJ, Paris, 1976, P 389.

(4) Weil (P), Le droit administratif, éd PUF, Paris, 1984, P 124.

على صعيد الفقه العربي يرى العميد سليمان الطماوي أن دعوى الإلغاء، كما وُلدت في القضاء الفرنسي، وكما فهمها المشرع المصري، تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب، وهذا يعني بانحصار عمل قاضي المشروعية في حدود إلغاء القرار الإداري المعيب، دون أن يتعدى ذلك، كأن يقوم بتعديله بنفسه، أو استبداله بقرار آخر، أو إصدار أوامر معينة للإدارة لتوجيه عملها، لأن كل ذلك من قبيل خرق مبدأ الفصل بين السلطات[1].

ثانياً- الاتجاه المعارض لمبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة

بسبب تمادي الإدارة في استغلال مبدأ حظر توجيه أوامر لها من جهة القضاء، وما ترتب عليه من مماطلة من جانبها، في تنفيذ الأحكام القضائية بصفة كلية أو جزئية[2]، اتجه جانب من الفقه إلى القول بضرورة تمكين القضاء من التدخل لفرض احترام إرادة القانون، من خلال إصدار أوامر تكفل تنفيذ الأحكام القضائية، والقول بغير ذلك – على حد تعبيرهم -يعني إهدار قيمة الأحكام القضائية، باعتبار أن الهدف الرئيس من اللجوء إلى القضاء ليس استصدار حكم قضائي فحسب، ولكن تمكين تطبيقه في الواقع.

ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه (B. Girard) الذي قال إنه "لا يمكن أن تعتبر دعاوى المنازعات الإدارية كضمان حماية حقوق المتقاضي، إذا اعتمدنا على الإلغاء المجرد دون تحديد الآثار التنفيذية، أو إصدار الأوامر للإدارة من أجل التنفيذ، ولا يمكن القول: إن الأوامر التنفيذية أو بيان أثرها ليست لها قيمة عملية، بل بالعكس، فهي تلزم الإدارة واجب الطاعة لأمر القاضي الإداري، حتى تتحقق النتائج التي وردت في حكمه، وبذلك تصبح ضماناً قوياً للمحكوم لمصلحته"[3].

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 850.

(2) تتعدد صور امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، فقد يكون الامتناع بصورة التراخي أو التأخير في التنفيذ، وذلك من خلال تعمد جهة الإدارة المماطلة في تنفيذ الأحكام القضائية المنوط بها تنفيذها، دون وجود ما يبرر التأخير أو تجاوز الوقت اللازم لتنفيذ الحكم حسبما حدده القاضي، أو التنفيذ الجزئي للحكم، ويقصد به تنفيذ الحكم بصورة ناقصة على خلاف ما ورد في منطوق الحكم القضائي؛ مما يشكل إخلالًا من جانب جهة الإدارة بواجب الخضوع للأحكام القضائية، واحترام حجية الشيء المقضي به، وذلك من خلال قيام جهة الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التي تتطلبها عملية التنفيذ، إلا أنها تتعمد أن تنفذ الحكم تنفيذاً مبتوراً، أو تتخذ الإدارة من التنفيذ الجزئي بديلاً للرفض الصريح، وقد يتخذ الامتناع عن التنفيذ صورة الامتناع الكلي عن التنفيذ، سواء عن طريق الرفض الصريح من خلال إبداء الإدارة رفضها للتنفيذ صراحة، وهو نادر الوقوع، أو عن طريق الرفض الضمني، راجع في ذلك: محمود أنيس بكر، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه، توزيع دار الفكر العربي، 2013، عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، 2007.

(3) خفف المشرع الفرنسي من حدة مبدأ حظر توجيه الأوامر، من خلال إصدار تشريع بتاريخ 16 يوليو 1980 تضمن آليات لإجبار جهة الإدارة على التنفيذ، ثم تبعه القانون رقم 125 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 8

ولا يختلف موقف الفقيه شوفالي (J. Chevallier) عن الموقف السابق، حيث انتقد الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات في تبرير حظر توجيه أوامر من القاضي لجهة الإدارة، ورأى أن مبدأ حظر توجيه الأوامر يرجع إلى عام 1872، عندما استقل مجلس الدولة عن الإدارة العامة، وأصبح هيئة قضائية مستقلة، وقد امتنع القضاء عن توجيه الأوامر لجهة الإدارة لتفادي النقد، نتيجة تدخله في أعمال الإدارة، لكنّ هذا الموقف لا يمكننا الاستمرار في تطبيقه بشكل يائس[1].

المطلب الثاني: نطاق سلطات القضاء في مجال توجيه أوامر قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ

يتمتع القاضي الإداري بعدة وسائل لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، ولعل من أهمها الأوامر القضائية التي تشمل الأوامر التنفيذية السابقة على صدور الحكم القضائي (الفرع الأول)، والأوامر التنفيذية اللاحقة على صدور الحكم القضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأوامر التنفيذية السابقة على صدور الحكم القضائي

تقضي القاعدة العامة بأن البيّنة على من ادّعى، أي إن عبء الإثبات يقع على المدعي، وهي قاعدة مناسبة للدعاوى العادية، حيث تتساوى فيها المراكز القانونية للأطراف، في حين أنها لا تصلح عادة في مجال الدعاوى الإدارية، حيث تكون أوراق الدعوى ومستنداتها في متناول الإدارة، وفي هذه الحالة الأخيرة من الجائز الخروج على قاعدة عدم جواز إجبار الخصم على تقديم مستندات تدينه، ولهذا يمكن للمحكمة إلزام الإدارة بتقديم المستندات الواقعة تحت يديها.

يعتبر هذا المبدأ مستقرًا في فرنسا منذ صدور المرسوم رقم 63 – 766 المؤرخ في 30 / 7 / 1963 والمتعلق بتنظيم وتسيير مجلس الدولة، حيث حرص الأخير على تكريسه بشكل مستقر في عدة قضايا أهمها قضية(Duhensil Cousepel)، حيث أصدر المجلس أمراً للوزير المختص بتقديم المستندات التي بناء عليها تم إصدار قرار إحالة المدعي إلى المعاش، وبعد رفض الوزير تقديم المستندات، أصدر المجلس حكماً بإلزام الوزير المختص بتقديم المستندات المطلوبة خلال

فبراير1995 الذي منح بموجبه القضاء الإداري بمختلف درجاته سلطة توجيه أوامر صريحة للإدارة، من أجل إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية، كما قرنها بإمكانية فرض الغرامة التهديدية ضماناً لتنفيذ أحكامها.

Sur ce point d'analyse voir - Girard (B), L'administration de l'Etat, LGDJ, Paris, 1988, P 213 et s.

(1) Chevallier (J), science administratif, éd PUF, 1976, P 238.

ثمانية أيام من تاريخ إخطاره بالحكم تحت طائلة المسؤولية[1].

وهو الاتجاه الذي كرسه المشرع المصري بواسطة قانون مجلس الدولة ولاسيما المادة 27 منه التي جاء فيها: "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن، للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك".

كما كرس المشرع الإماراتي ذات المبدأ بواسطة قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية ولاسيما المادة 20 منه على حد تعبيرها: "يجوز للمحكمة أثناء سير الدعوى ولو أمام محكمة الاستئناف أن تأذن في إدخال الغير لإلزامه بتقديم محرر تحت يده، وذلك في الأحوال ومع مراعاة الأحكام والأوضاع المنصوص عليها في المواد السابقة، ولها أيضا أن تأمر - ولو من تلقاء نفسها - بإدخال أية جهة إدارية لتقديم ما لديها من المعلومات والمحررات اللازمة في السير في الدعوى".

الفرع الثاني: الأوامر التنفيذية اللاحقة على صدور الحكم القضائي

في هذا الصدد نصت المادة 8 / فقرة 4 من القانون الفرنسي رقم 95 - 125 الصادر في 8 / 2 / 1995 والمتعلق بالتنظيم القضائي والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية بأنه: "للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية في حالة عدم تنفيذ حكم قطعي صدر عنهما، وبناء على طلب صاحب الشأن، أن تأمر في ذات الحكم باتخاذ ما يلزم لتنفيذه، وإذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد إجراءات التنفيذ، فإنه يكون للمحكمة المختصة تحديدها، وتعيين المدة التي يتم التنفيذ خلالها، فضلاً عن الحكم بغرامة تهديدية لضمان هذا التنفيذ، وفي حالة عدم تنفيذ الحكم المطعون فيه بالاستئناف، فإن طلب التنفيذ يقدم إلى محكمة الاستئناف ذاتها"[2].

(1) Cité par - Ricci (J.CL), Op.cit, P 397 - 401.

(2) قد تتذرع جهة الإدارة بالنظام العام أو المصلحة العامة، أو بوجود صعوبات تواجه التنفيذ من أجل تبرير امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، وتسعى من وراء ذلك إلى إخفاء الأسباب الحقيقية التي تقف خلف امتناعها عن تنفيذ الأحكام، حتى لا تقع تحت طائلة القانون. وتتعدد الأسباب الحقيقية التي تدفع الإدارة إلى الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، فقد يرجع امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام إلى وجود أسباب تجعل التنفيذ مستحيلاً، سواء من الناحية القانونية، كحالة صدور حكم بوقف التنفيذ من المحكمة، أو من الناحية الواقعية كوجود أسباب شخصية مرتبطة بشخص المحكوم عليه وتمنع تنفيذ الحكم؛ فالحكم الصادر بإلغاء قرار إنهاء الخدمة يصعب تنفيذه إذا كان الموظف قد بلغ سن الإحالة إلى التقاعد، أو وجود ظروف استثنائية تحول دون تنفيذ الحكم، إلى جانب ذلك توجد أسباب أخرى تدفع الإدارة إلى الامتناع عن التنفيذ، ومنها الأسباب الإقليمية والسياسية

وهذا يدل على سلطة القاضي في توجيه أمر للإدارة يلزمها بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، إذا تأخرت أو تماطلت في التنفيذ، ويتضمن الأمر في هذه الحالة تحديد إجراءات التنفيذ ومدته، تحت طائلة توقيع الغرامة التهديدية التي يرجع تقديرها لقاضي الموضوع، وهو الحل الذي أيده جانب كبير من الفقه معتبرين إياه وسيلة فعالة لتكريس المشروعية من جهة، وتعزيز الثقة بين المتقاضين والقضاء، من خلال كفالة تطبيق واحترام أحكامه.

المبحث الثاني: سلطات القضاء في مجال حث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها

من صور التخفيف من مبدأ الفصل بين السلطات، تقرير بعض الوسائل التي تمكّن القاضي من حث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، ويكون ذلك إما من خلال الاستعانة بالوسائل التي تساعد الإدارة على التنفيذ (المطلب الأول)، أو من خلال اللجوء إلى أسلوب الضغط المالي على الإدارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الوسائل المساعدة على تنفيذ الأحكام القضائية

تتعدد الوسائل المساعدة للإدارة على التنفيذ، فمنها ما يمارسها القاضي في مواجهة الإدارة، من خلال تنبيهها لحكم القانون (الفرع الأول)، ومنها ما يتخذ صور فتوى قانونية تطلبها الإدارة من القضاء، من أجل مساعدتها على التنفيذ (الفرع الثاني)، ومنها ما يرتبط بطلب تفسير الحكم القضائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تنبيه الإدارة لحكم القانون

في هذه الحالة يقوم القاضي بتنبيه جهة الإدارة مذكِّرًا إياها بواجباتها القانونية تجاه الأحكام القضائية، مع بيان الآثار الخطيرة المترتبة على الامتناع أو التراخي في التنفيذ. وتتخذ هذه الحالة صورتين أساسيتين: تذكير الإدارة بواجبها في تنفيذ التزاماتها (أولًا)، وإحالة المحكوم له للإدارة لاتخاذ الإجراء اللازم قانونًا (ثانيًا).

والبيروقراطية والشخصية، وبسبب طاعة الرئيس الإداري، راجع في ذلك: محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها، دار الكتب والدراسات العربية، مصر، 2018، محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2001.

Voir aussi -Mockle (D), recherche sur les pratiques administratives para – réglementaire, Thèse de Doctorat en droit (publiée), LGDJ, Paris, 1982, P 113 – 119.

أولاً- تذكير الإدارة بواجبها في تنفيذ التزاماتها

يلجأ القاضي إلى تذكير الإدارة بواجبها الدستوري في تنفيذ الأحكام القضائية، من خلال تقديم النصائح المرتبطة بالحكم، وبيان آلية التنفيذ، وبيان الأسباب التي بني عليها الحكم، وذكر الآثار والمخاطر المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الحكم، وعادة ما يقوم القاضي بتنبيه الإدارة بالتزاماتها بتنفيذ الأحكام في الحكم الأول؛ وذلك بغية تفادي العودة إليه من جديد[1].

وتتخذ أساليب تذكير الإدارة بواجبها عدة أشكال نوردها كما يأتي:

أ. تضمين الحكم الأصلي تفاصيل الإجراءات التي يتطلبها التنفيذ

يتضمن الحكم القضائي عادة منطوق الحكم، بالإضافة إلى الإجراءات التي يتعين على الإدارة اتباعها من أجل التنفيذ، مثل بيان الالتزامات المترتبة على الحكم، أو توجيه الإدارة للقيام بعمل وغيرها[2]. وهنا نشير بأنه ليس لازمًا أن يتضمن حكم الموضوع كافة التفاصيل المتعلقة بإجراءات التنفيذ، ولكن في حال أن صدر الحكم المبدئي، وواجه إشكالًا في التنفيذ من جانب الإدارة، حينها فيمكن للمحكوم له رفع دعوى قضائية جديدة بذلك، وفي هذه الحالة إذا تبين للقاضي سوء نية الإدارة ومماطلتها في التنفيذ، كان له أن يبين ذلك في حكمه الجديد موضحًا الإجراءات التي يتعين على الإدارة اتخاذها، أو السير فيها لتنفيذ الحكم.

على خلاف موقف القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث لا يملك القاضي أية سلطة لتوجيه الإدارة، ولهذا يقتصر دوره فقط على إلغاء القرار الإداري المعيب، وهذا ما كرّسته المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "إنه ولئن كان للقضاء أن يبسط رقابته على نشاط الإدارة حتى لا تنحرف بنشاطها عن نطاق وحدود المشروعية، إلا أن هذه الرقابة لا تخول القضاء، أن يحل محل الإدارة فيما تستقل به، من نشاط إداري صرف يدخل تحت ولايتها الإدارية، وتخضع لسلطتها التقديرية، وأن الترقية في مجال الوظيفة العمومية محكومة بقوانين ولوائح تلتزم بها الإدارة، وتقدرها عند ترقية موظفيها، لما كان ذلك، وكان الثابت من مدوّنات الحكم المطعون فيه، أنه وقف بالدعوى عند حد القضاء بإلغاء قرار إنهاء خدمة الطاعن، وإحالته إلى التقاعد وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون فيه، دون التصدي لطلب الترقية التزاماً بطبيعة دعوى الإلغاء"[3].

(1) عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2009، ص27

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 7 للسنة الأولى قضائية، بتاريخ 26 / 4 / 1960، شبكة قوانين الشرق.

(3) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم245 لسنة 2009، بتاريخ 21 / 4 / 2010، شبكة قوانين الشرق.

ب. توضيح الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بإصرارها على عدم التنفيذ

إن إصرار الإدارة على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، يستتبع إصدار أحكام تتضمن توضيح الخطأ، الذي ترتكبه جهة الإدارة بامتناعها وإصرارها على المماطلة في التنفيذ، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه :" حيث إن الفقه والقضاء الإداري قد استقرّا - في مجال تنفيذ الأحكام - على أن على الجهة الإدارية، أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإنْ هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق وبغير سبب سائغ عن التنفيذ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون، يجوز لكل ذي مصلحة أن يستعدي عليه قضاء الإلغاء أو التعويض على حسب الأحوال"[1].

ج. الإشارة في الحكم إلى النتائج المترتبة على التنفيذ

أحيانا قد يلجأ القاضي إلى استخدام عبارات شديدة، موجهًا اللوم للإدارة بسبب امتناعها عن تنفيذ الحكم، أو محرجًا إياها من خلال توضيح الأساليب والوسائل التي اتبعتها للمماطلة والتراخي، ومن تطبيقات ذلك ما قضى به مجلس الدولة بقوله: "....إنه من المؤسف أن الإدارة لم تتخذ الإجراءات الضرورية للتطابق مع الشيء المقضي به...."[2].

لكن عادةً ما يتجنب القاضي هذا الموقف مكتفيًا بتذكير الإدارة بواجبها في التنفيذ، وموضحًا النتائج الإيجابية المزمع ترتيبها من التنفيذ، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها:"إذا صدر حكم لمصلحة موظف، بإلغاء قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيه في الترقية، وكانت قد صدرت قرارات تالية بالترقية، قبل أن يصدر حكم الإلغاء، وكان من ألغيت ترقيته بالحكم المذكور يستحق الترقية بدوره في أول قرار، فإن وضع الأمور في نصابها السليم يقتضي، أن يرقّى المذكور في أول قرار تال بحسب دوره في ترتيب الأقدمية، بالنسبة إلى المُرقَّين في هذا القرار التالي، وهكذا بالنسبة إلى سائر القرارات الأخرى الصادرة بعد ذلك.

(1) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 1 لسنة 2009، بتاريخ 10 / 1 / 2009، حكم غير منشور، شبكة قوانين الشرق. كما قضت في حكم آخر بأن " امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، وواجب له النفاذ طبقاً لنص المادتين 9 و 26 من القانون رقم 9 لسنة 1949 الخاص بمجلس الدولة، هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات؛ ذلك لأنه لا يليق بحكومة 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، راجع في ذلك: محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 1181 لسنة 5 قضائية، بتاريخ 19 يونيو 1952، شبكة قوانين الشرق.

(2) Batailler (F), op.cit, P 57.

ولما كان حكم الإلغاء يترتب عليه إلغاء كل ما يترتب على القرار من آثار في الخصوص، الذي انبنى عليه الحكم المذكور، وعلى الأساس الذي قام عليه قضاؤه، فإن أثر الحكم المذكور يقتضي تصحيح الأوضاع بالنسبة إلى القرارات التالية؛ ذلك أن كل قرار منها يتأثر حتماً بإلغاء القرار السابق له، ما دامت الترقيات فيها جميعاً مناطها الدور في ترتيب الأقدمية عند النظر في الترقية، ويترتب على تنفيذ حكم الإلغاء أن تلغى ترقية الأخير، في كل قرار ليحل محله فيه الأخير في القرار السابق، ما دام دوره في الأقدمية يسمح بترقيته في أول قرار تال، مع إسناد تاريخ ترقية كل من المذكورين إلى التاريخ المعين في القرار، الذي كان يستحق الترقية فيه، وعلى هذا الأساس يستقر الوضع على إلغاء ترقية آخر المُرقَّين في آخر قرار" .[1]

ثانياً- إحالة المحكوم له على الإدارة لاتخاذ الإجراء اللازم قانوناً

أحيانًا، وتفاديًا للحظر المفروض على القاضي بعدم توجيه الأوامر للإدارة، ولاسيما من خلال التدخل في عملها، وحملها على تنفيذ الحكم الصادر ضدها، فقد يلجأ القاضي إلى تضمين منطوق حكمه، ما يفيد إحالة المحكوم له على جهة الإدارة لاتخاذ الإجراء اللازم قانوناً، وفقاً لما نص عليه الحكم[2]، الذي يطلق عليه بأسلوب الإحالة الرسمية[3].

ومن تطبيقاته القضائية، قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 30 / 11 / 1906 في قضية (Jacquie et Rage –Roblot)،حيث أوصى مفوض الحكومة (Romieu) باتباع أسلوب الإحالة، قائلًا: "عندما يقرر المجلس بأن رفض إعطاء الترخيص تم بغير حق، فإنه يجب عليه أن يقف عند حدّ إلغاء القرار الصادر بالرفض، دون أن يقوم هو بإعطاء الترخيص، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ومع ذلك، ولكي نحدد بدقة حقوق المواطنين ومدى التزامات الإدارة، فإنه بعد إلغاء المجلس للقرار، نرى بأنه لا يوجد ما يمنع من إحالة المدعي إلى الإدارة المختصة بإصدار القرار، لكي تتصرف من جديد بناء على الطلب المقدم، وفي هذه الحالة يظل مبدأ الفصل بين السلطات مصونًا طالما أنه يرجع

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1611 لسنة 2 قضائية، بتاريخ 16 / 3 / 1957، قوانين الشرق.

(2) د. عصام الصادق الفيرس، آلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2019، ص256

(3) في هذا الصدد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن أسلوب الإحالة الرسمية، ينطوي على فكرة التدخل القضائي غير المباشر، الذي يختلف عن مبدأ التصحيح القضائي الذي يكيف بأنه تدخل مباشر لتصحيح بعض القرارات الإدارية، من أجل ضمان استقرار المراكز القانونية للأفراد.

Voir dans ce sens – CE Sect., 27 juillet 1984, requête numéro 33630, Association SOS Défense (Rec. p. 284 ; AJDA 1984, p. 560) – CE Ass., 7 juillet 1978, requête numéro 10079, Croissant (Rec. p.292) – CE Sect., 15 avril 2011, requête numéro 346213, Ribailly. Cité par – Batailler (F), op.cit, P 59 (Visa).

لرجل الإدارة وحده للفصل في الطلب"[1].

ونشير هنا إلى أن أسلوب الإحالة لا يخرج عن إحدى الصورتين الآتيتين:

أ. الإحالة البسيطة

في هذه الصورة يكتفي القاضي بمجرد تضمين حكمه ما يفيد إحالة المحكوم له إلى جهة الإدارة، دون بيان الإجراءات الواجب على الإدارة اتخاذها، من أجل تنفيذ الحكم القضائي[2]، والإحالة البسيطة قد ترد بصورة صريحة، كأن يتضمن الحكم إحالة صريحة للمحكوم له لجهة الإدارة لاتخاذ ما يلزم قانوناً، وقد تكون ضمنية، عندما يكتفي القاضي بالإشارة في حكمه إلى منح المدعي الترخيص، وفقاً للشروط التي تفرضها الإدارة[3].

ب. الإحالة المصحوبة ببيان كيفية التنفيذ

تكون الإحالة في هذه الصورة متضمنة بيانًا تفصيليًا، يوضح الإجراءات والآليات التي يجب على جهة الإدارة اتباعها عند تنفيذ الحكم، وتختلف هذه الصورة عن سابقتها، من حيث إنه في ظل الصورة السابقة تتمتع الإدارة بسلطة واسعة، لأنها تظل محتفظة بدورها في تحديد كيفية التنفيذ، أما في ظل هذه الصورة فتكون سلطة الإدارة مقيدة، لأن القاضي هو الذي يقرر آلية التنفيذ والإجراءات الواجب اتخاذها نيابة عن الإدارة.

وقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للإحالة، فذهب البعض إلى أن الإحالة لا تخرج عن نطاق الأمر، إلا أن هذه الأوامر ليست من صنع القاضي، وإنما هي مستمدة من القانون ذاته، الذي يوضّح للإدارة ما يجب عليها القيام به، من أجل تنفيذ الحكم[4]، ويرى آخرون أنه تطبيقاً لمبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة، فإنه يحظر على القاضي توجيه أوامر لجهة الإدارة، ولذلك فإن الإحالة لا تعدّ أمراً، لأنها لا تنشئ التزامًا جديدًا على الإدارة، بل هي مجرد إشارة وتوضيح لما تنص عليه القوانين[5].

(1) أحمد محمد صالح، الموسوعة الشاملة في منازعات التنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2017، ص299

(2) Debbasch (CH), contentieux administrative, Dalloz, Paris, 1975, P 376 – 377.

(3) Ibid, P 381.

(4) د. آمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012، ص109

(5) المرجع السابق، ص 110.

أما الفقه المصري، فقد ذهب إلى التفرقة بين الإحالة البسيطة، والإحالة المصحوبة، معتبرًا أن الإحالة البسيطة لا تتضمن أي مساس باستقلال الإدارة، أو تدخل في اختصاصاتها في تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، أما الإحالة المصحوبة، فتتضمن بيان كيفية التنفيذ، فهي تُعَدُّ صورة من صور توجيه الأوامر لجهة الإدارة، ولكن بصورة مقنعة[1]. أما بالنسبة إلينا، فإن الإحالة بصورتيها لا تتضمن أي إلزام لجهة الإدارة، فهي مجرد وسيلة لمساعدة الإدارة على تنفيذ التزاماتها تجاه الأحكام القضائية، ولهذا فهي لا تتضمن عنصر الضغط أو الإكراه، استنادًا لمبدأ حظر توجيه الأوامر القضائية لجهة الإدارة.

الفرع الثاني: الرجوع إلى القضاء لطلب فتوى قانونية من طرف الإدارة

إلى جانب صلاحياته القضائية يتمتع مجلس الدولة في كلٍ من فرنسا ومصر بصلاحيات استشارية، تجعله مصدر إفتاء لجهة الإدارة، من أجل مساعدتها على التطبيق السليم للقانون، ويدخل في مجال هذه المساعدات الفتاوى القانونية، التي تتضمن توضيح سبل تنفيذ الأحكام القضائية على النحو الصحيح، مع الإشارة هنا إلى أن طلب الفتوى هو إجراء اختياري للإدارة، ومن ثم يخضع لسلطتها التقديرية[2]. وفي المقابل فإن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة يكون غير ملزم للإدارة، ولهذا يرجع إليها تحديد مدى الأخذ بهذه الفتوى من عدمه[3].

وتطبيقًا لذلك، فقد تم إنشاء لجنة خاصة داخل مجلس الدولة الفرنسي، يطلق عليها لجنة التقرير والدراسات، وفقا للمرسوم رقم 766 / 63 المؤرخ في 30 / 7 / 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس الدولة ولاسيما المادة 58 منه، تختص هذه اللجنة بإعداد التقارير التي يرفعها مجلس كل عام للحكومة، من أجل شرح حصيلة نشاطاته خلال السنة المنصرمة، مع بيان المعوقات المحتملة التي اعترضته بشأن تنفيذ الأحكام القضائية. وفي المقابل فقد نصت المادة 58 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على حق الإدارة

(1) د. أحمد محمد صالح، مرجع سابق، ص302

(2) قد تسوق الإدارة عدة مبررات لتبرير امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، ومنها تذرعها بأن امتناعها عن التنفيذ يرجع إلى اعتبارات المصلحة العامة، ومصلحة المرفق العام الذي يكمن في حسن سيره بانتظام واطراد، كما قد تلجأ جهة الإدارة إلى تبرير امتناعها عن التنفيذ، إلى دواعي الحفاظ على الأمن والنظام العام، إلى جانب ادعائها بوجود صعوبات ومعوقات تقف حائلاً أمام قيام الإدارة بتنفيذ الأحكام، سواء كانت هذه الصعوبات مادية، كعدم إمكانية تنفيذ الحكم القضائي لعدم توافر الاعتمادات المالية، أو لوجود صعوبات قانونية، نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة بين مصر والأردن، مجلة الحقوق، المجلد 25، العدد الرابع، الكويت، 2001، ص 117.

(3) Boissard (S), Pouvoir au sein de l’administration française, in C.F.P, N° 223, Paris, 2003, P 264 et s.

في اللجوء إلى قسم الفتوى بمجلس الدولة، لطلب أية مساعدة تتعلق بتفسير القانون، أو توضيح آليات تنفيذ الأحكام القضائية.

وأخيرًا، يمكننا القول: إنه رغم أهمية طلب الفتوى القانونية من قبل جهة الإدارة، ودورها في تمكين الأخيرة من تنفيذ الأحكام القضائية، إلا أن قيمتها القانونية سرعان ما بدأت تتلاشى تدريجيًا بسبب سوء نية الإدارة، المنبثق من علمها بالطبيعة الاستشارية وغير الملزمة لهذه الفتوى، وهو الأمر الذي يقودها في كثير من الأحيان إلى عدم الالتزام بها، أو حتى الاستغناء عن طلبها بالأساس.

الفرع الثالث: دعوى تفسير الأحكام القضائية

أحيانا قد ترتبط صعوبة التنفيذ في الغموض الذي يتسم به منطوق الحكم القضائي، ولهذا تلجأ الإدارة إلى رفع دعوى مستقلة يطلق عليها دعوى التفسير أمام القاضي الإداري طالبة منه توضيح الحكم وبيان إجراءات تنفيذه(1)، وفي هذه الحالة، لا يعد حكم التفسير كحكم جديد، وإنما مجرد حكم تكميلي للحكم الأول، ما دام أنه ليس بإمكانه إدراج أي تعديل عليه، وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا بقولها:

"لما كان النص في المادة 138 من قانون الإجراءات المدنية على أنه:"يجوز للخصوم أن يطلبوا من المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقة من غموض أو إبهام..." يدل على أن التفسير لا يطال إلا ما قد يرد في عبارات منطوق الحكم من غموض أو إبهام، بحيث لا يمكن للمطلع عليه أن يفهم ما قضى به المنطوق، أو احتمال حمله على أكثر من معنى، دون الأجزاء الأخرى من الحكم، مثل البيانات الواردة في الديباجة، أو في الأسباب الواقعية أو القانونية التي أقام عليها الحكم قضاءه(2)".

وكذلك قولها: "طلب تفسير الحكم لا يكون إلا بالنسبة إلى قضائه الوارد في منطوقه دون الأسباب، ما لم تكن هذه الأسباب مرتبطة بالمنطوق ارتباطًا جوهريًا، ومكونة لجزء منه مكمل له، حيث إن تفسير الحكم لا يكون إلا إذا شاب المنطوق غموض، أو إبهام يقتضي الإيضاح والتفسير لاستجلاء قصد المحكمة فيما غمض أو أبهم، بما يدل بأن الحكم الصادر بالتفسير متمم للحكم الذي يفسره لا حكماً جديداً، لذا تملك المحكمة عند تفسير حكمها تعديلَ قضائها، أو الرجوع عنه، أو الإضافة إليه حتى لو كان قضاؤها خاطئاً ."(3)

(1) Chevallier (J), les interprètes du droit, PUF, Paris, 1993, P 138 – 158.

(2) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم2 لسنة 2011 قضائية، بتاريخ 12 / 10 / 2011، شبكة قوانين الشرق.

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3764 لسنة 45 قضائية، بتاريخ 4 /2 / 2001، شبكة قوانين الشرق.

المطلب الثاني: أسلوب الضغط المالي على الإدارة

يعتبر الضغط المالي، أو التهديد المالي وسيلة مهمة بيد القضاء، لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك من خلال إلزامها بأداء مبلغ مالي عند امتناعها، أو تأخيرها في تنفيذ الحكم، قد يتخذ شكل الغرامة التهديدية (الفرع الأول)، أو الفوائد التأخيرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضغط المالي على الإدارة بواسطة الغرامة التهديدية

نشأت فكرة الغرامة التهديدية في ظل القانون المدني، بوصفها وسيلة لإجبار المدين على تنفيذ التزاماته، من خلال تضمين الحكم إلزام المدين بتنفيذ التزاماته خلال مدة معينة، فإن تأخر في التنفيذ، تُفرض عليه غرامة تهديدية عن كل يوم أو أسبوع أو شهر حسب ما يحدده القاضي[1].

أما بالنسبة إلى فرض الغرامة التهديدية من قبل القضاء الإداري على جهة الإدارة، فنجد غياب النصوص التشريعية التي تنظمها في مصر، أما في فرنسا فقد منح المشرع الفرنسي القضاء الإداري سلطة توقيع الغرامة التهديدية على جهة الإدارة بموجب القانون رقم 539 لسنة 1980، وتم تعديله بموجب القانون رقم 125 لسنة 1995، حيث تضمن التعديل منح القضاء سلطة توجيه الأمر، وفرض الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة.

أولا- مفهوم وخصائص الغرامة التهديدية

تعتبر الغرامة التهديدية طريقة ضغط تمارَس في مواجهة المحكوم عليه، من أجل إجباره على تنفيذ الالتزام المقرر عليه بموجب الحكم القضائي، عن طريق التلويح بتهديد مالي في حالة الامتناع عن التنفيذ؛ فالغرامة التهديدية هي "عقوبة مالية تبعية تُحدّد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، أو حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق"[2].

وبناءً على ذلك، فإن فرض الغرامة التهديدية يخضع للسلطة التقديرية للقاضي، ويتم اللجوء إليها بغرض الضغط على جهة الإدارة وإجبارها على تنفيذ الحكم القضائي، وتكون على هيئة جزاء ينصب على مال المدين، ويتم تحديده من قبل القاضي عن كل مدة زمنية، يتم فيها التأخير حتى تمام التنفيذ، وتعد الغرامة التهديدية بمثابة الضمانة التي يمكن من

(1) Chapus (R), contentieux administratif, T2, LGDJ, Paris, 1981, P 271 – 272.

(2) د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية : كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2002، ص 15.

خلالها، حماية حقوق الأفراد في الحصول على حقوقهم المقررة، بموجب الحكم القضائي عند إخلال جهة الإدارة بالتزامها بتنفيذ الحكم.

ويتضح لنا من تعريف الغرامة التهديدية بعض خصائصها التي تتلخص في الآتي:

1. الغرامة التهديدية ذات طابع تحكمي

تتمثل الغاية الأساسية من فرض الغرامة التهديدية في إجبار المدين على تنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً، لذا فإن تحديد قيمة الغرامة التهديدية يخضع للسلطة التقديرية للقاضي، الذي يختص وحده بتقدير قيمة الغرامة على نحو يحقق الغرض منها، ويحقق الضغط على جهة الإدارة، مما يدفعها إلى التنفيذ دون أن يرتبط تحديدها بمطالب الشخص المعني، أو بحجم الضرر الواقع جراء الامتناع عن التنفيذ.

ويظهر الطابع التحكمي للغرامة التهديدية في خضوعها لتقدير القاضي، حيث يتمتع بسلطة توقيعها، وتحديد مقدارها، أو تخفيض أو رفع قيمتها، كما يملك تحديد بدء سريان فرضها، ويبرز الطابع التحكمي في المبالغة في قيمة الغرامة، على نحو يسبب ضغطًا على المدين، مما يدفعه إلى المبادرة بتنفيذ الحكم.

2. الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت

يعد الحكم الصادر في الغرامة التهديدية حكماً مؤقتاً، يرتبط بالموقف النهائي لجهة الإدارة، إما بوفائها بالتزامها بتنفيذ الحكم القضائي، أو بالإصرار على الامتناع، وبناءً على موقف جهة الإدارة يقوم القاضي بتصفية الغرامة التهديدية، ولذا فالغرامة التهديدية حكم وقتي مصيره إلى التصفية.

3. الحكم بالغرامة التهديدية ذو طابع تبعي

ويقصد بذلك أن الحكم بالغرامة التهديدية ليس حكماً أصلياً، وإنما هو حكم يتبع الحكم الأصلي، الذي يتضمن التزامًا على جهة الإدارة، ولضمان تنفيذ جهة الإدارة للحكم، يستتبع بالحكم الذي يتضمن فرض الغرامة التهديدية، ويترتب على ذلك أنه إذا تقرر بطلان الحكم الأصلي، فإن ذلك يستتبع بطلان الحكم المتضمن فرض الغرامة التهديدية[1].

(1) د. فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، سوريا، 2012، ص20

ثانياً- شروط فرض الغرامة التهديدية في مجال التنفيذ

لا يمكن فرض الغرامة التهديدية إلا بتوافر الشروط الآتية:

1. وجود التزام على الإدارة

تعد الغرامة التهديدية وسيلة ضغط يمارسها القضاء تجاه جهة الإدارة، لإلزامها على تنفيذ التزاماتها، فلا محل لفرض الغرامة التهديدية، ما لم يكن هناك التزام يتوجب على جهة الإدارة الوفاء به.

كما يشترط وجود امتناع من قبل جهة الإدارة عن تنفيذ التزاماتها، ولذا فلا يمكن اللجوء إلى فرض الغرامة التهديدية، إذا أبدت جهة الإدارة تجاوباً مع طلب تنفيذ الحكم القضائي، أو إذا كانت قد بدأت فعلاً بالتنفيذ.

2. أن يكون التنفيذ العيني للالتزام ممكنًا

استناداً إلى قاعدة أنه لا تكليف بمستحيل، فإنه من غير المتصوَّر فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة، لإجبارها على تنفيذ حكم يتضمن التزامًا بمستحيل، سواء كانت الاستحالة قانونية، أو مادية؛ فالغرامة التهديدية تهدف إلى تنفيذ الحكم القضائي، ولهذا تفقد قيمتها، وتعد غير مجدية إذا كان التنفيذ مستحيلاً.

ثالثاً- موقف الفقه والقضاء من الغرامة التهديدية في مجال التنفيذ

لم نجد خلال بحثنا نصاً في التشريع الإماراتي أو المصري يجيز للقاضي الإداري، فرض الغرامة التهديدية على جهة الإدارة، لمواجهة امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، وإنما وُجِدت نصوص تشريعية عامة يقتصر تطبيقها على القضاء العادي.

أما المشرع الفرنسي، فقد أصدر بجرأة القانون رقم 80 / 539 الصادر في 16 يوليو 1980 وتم تعديله بالقانون رقم 95 / 125 الصادر في 4 مايو 2000 الذي بموجبه مُنح القاضي الإداري سلطة فرض الغرامة التهديدية، ضد الإدارة لمواجهة امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

وعلى الرغم من أن جانبًا كبيرًا من الفقه يرى أن حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة، أو فرض الغرامة التهديدية، يعد نتيجة احترام القضاء لاستقلال الإدارة، وأحد متطلبات مبدأ الفصل بين السلطات، ولهذا يُعدّ مرفوضاً توجيه أي أمر أياً كان نوعه من قبل القاضي

لجهـة الإدارة[1].

بينمـا ذهـب البعـض الآخـر مـن الفقـه إلـى أن مبـدأ حظـر توجيـه الأوامـر يعرقـل تنفيـذ الأحـكام القضائيـة، وخاصـة إذا كانـت جهـة الإدارة سـيئة النيـة، فعندهـا يجـب اللجـوء إلـى وسـائل تتضمـن ضغطًـا وإجبـارًا لضمـان تنفيـذ الأحـكام القضائيـة، أمـا إذا كانـت جهـة الإدارة حسـنة النيـة، فـلا حاجـة لوسـائل الضغـط والإجبـار، طالمـا أن جهـة الإدارة سـتبادر بتنفيـذ الحكـم القضائـي مـن تلقـاء نفسـها، أو مـن خـلال اللجـوء إلـى الوسـائل المسـاعدة علـى التنفيـذ[2].

إلا أنـه بعـد صـدور القانـون رقـم 80 / 539 الصـادر فـي 16 يوليـو 1980 أصبـح فـرض الغرامـة التهديديـة أمـراً منظمـاً تشـريعياً، حيـث إنـه قبـل ذلـك كان يعـد أمـراً غيـر قانونـي ومنافيـاً للقواعـد الدسـتورية الثابتـة. وتطبيقـاً لذلـك قضـت المحكمـة الإداريـة فـي باريـس فـي حكمهـا الصـادر فـي 3 / 11 / 1997، بإلغـاء قـرار مديـر بوليـس باريـس باقتيـاد السـيدة Guertouh Khadidja، ووجهـت إليـه أمـراً بوجـوب منحهـا مسـتند الإقامـة خـلال ثلاثيـن يومـاً مـن تاريـخ إعلانـه بالحكـم، وقرنـت الأمـر بغرامـة تهديديـة قدرهـا ألـف فرنـك عـن كل يـوم تأخيـر فـي تنفيـذ الحكـم، يبـدأ سـريانها بمجـرد انتهـاء هـذه المـدة (30 يومـاً)[3]، كمـا تـم تطبيـق نفـس الاتجـاه القضائـي فـي قضايـا أخـرى مماثلـة، ولاسـيما القضيـة الشـهيرة المتعلقـة بالسـيد "سـوبيرو بـواي" Soubirou-Pouey[4].

(1) د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص636

(2) د. أحمد محمد صالح، مرجع سابق، ص 323

(3) Conseil d'Etat, 7 /10 SSR, du 3 novembre 1997, 175768, mentionné aux tables du recueil Lebon.

(4) C.E, Le 29 / 7 / 1953, Sieur Soubirou Pouey, Lebon P 717.

تتلخص وقائع القضية في أن السيد Soubirou-Pouey كان يشغل وظيفة مدير الرقابة المالية في حكومة إفريقيا الاستوائية الفرنسية، وكان معاراً إلى هذه الوظيفة منذ عام 1935 من عمله الأصلي في المفتشية العامة للمالية، وفي ظل حكومة فيشي صدر قرار عزله من تلك الوظيفة، إلا أنه غداة التحرير سحب قرار عزله تطبيقاً لأمر 29 / 11 / 1944، وإذ لم يستطع المذكور العودة لعمله بالطريق الطبيعي، أقام دعواه أمام مجلس الدولة طعناً في القرار السلبي بالامتناع عن إعادته لوظيفته، فقضي له في 1 / 12 / 1949 بإلغاء القرار الضمني، الذي بموجبه رفض وزير المالية اتخاذ إجراءات إعادته اعتباراً من 1 / 8 / 1947، وبإحالته إلى هذا الوزير لاتخاذ إجراءات إعادته إلى عمله. إلا أن الوزير رفض اتخاذ أي إجراء لتنفيذ هذا الحكم. فتقدم السيد Soubirou-Pouey في 16 / 7 / 1951 بطلب تعويض يعادل مجموع مرتبه المستحق خلال تلك الفترة، فتم رفض طلبه، فأقام دعواه مرة أخرى أمام مجلس الدولة، الذي أصدر حكمه في 29 / 7 / 1953 قاضياً بأن المدعي إذا لم يقم بأداء وظيفته فعلاً، فليس له أن يطالب بمرتب عن عمل لم يقم به، إلا أنه يظل له الحق مع ذلك في المطالبة بتعويض عن مجموع الأضرار التي حدثت له، ثم قدر المجلس هذه الأضرار بمبلغ خمسة ملايين فرنك فرنسي عن الفترة من 1 / 8 / 1947 (التاريخ الذي كان ينبغي أن يعود فيه إلى عمله) حتى 16 / 7 / 1951 (تاريخ تقدمه بطلب التعويض للوزير المختص) وقد بّين هذا الحكم أنه قد وضع في اعتباره، أنه قد ظهر ما ينم عن

رابعاً- تصفية الغرامة التهديدية

تعد مرحلة تصفية الغرامة التهديدية هي التي يظهر فيها الأثر القانوني للحكم بالغرامة، وتتم من خلال لجوء المحكوم له إلى القاضي، الذي أصدر الحكم طالباً منه تصفية الغرامة التهديدية. ودعوى التصفية تهدف إلى تسوية مبالغ الغرامة التهديدية، وعندها تتحول الغرامة التهديدية من مجرد وسيلة تهديدية، إلى إجراء ردعي على عدم تنفيذ الحكم.

ونجد أن المشرع لم يحدد كيفية التصرف بقيمة الغرامة التهديدية؛ بل ترك أمرها لتقدير القاضي، ونرى أنه أحسن في ذلك، باعتبار أنه غالباً ما يتم فرض قيمة عالية للغرامة التهديدية، وأن إعطاء هذا المبلغ كاملاً للمحكوم له يعد من قبيل الإثراء بلا سبب، وهو أمر غير مقبول قانوناً، كما لم يقرر أحقية الميزانية العامة بمبلغ الغرامة التهديدية، لأنها تشكل تناقضًا مع فكرة الغرامة، حيث إنه من غير المعقول أن تقوم جهة الإدارة بدفع قيمة الغرامة من الميزانية العامة، ثم يتم إرجاع المبلغ بحكم قضائي إلى الميزانية العامة.

الفرع الثاني: الضغط المالي على الإدارة عن طريق الفوائد التأخيرية

تشكل الفوائد التأخيرية إحدى وسائل الضغط المالي، التي تمارس في مواجهة جهة الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام؛ وذلك بهدف إجبارها على الرضوخ للحكم القضائي وتنفيذه.

وسنتناول من خلال هذا الفرع الفوائد التأخيرية وذلك على النحو الآتي:

أولا: مفهوم الفوائد التأخيرية.

أن الإدارة قد تستمر في رفضها اتخاذ إجراءات إعادته، ومن ثم فقط احتفظ له الحكم صراحة بالحق في التقدم بطلب جديد، لتعويضه عما حدث له من أضرار بعد 16 / 7 / 1951 ورغم ذلك لم تبد الإدارة سوى الصمت. في 22 / 9 / 1953 تقدم السيد Soubirou-Pouey مرة أخرى بطلب تعويض جديد لوزير المالية، الذي لزم الصمت تجاه طلبه، فأقام دعوى جديدة أمام مجلس الدولة الذي أصدر حكمه الثالث في 23 / 12 / 1953 بأن " الوزير بامتناعه التلقائي، عن اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم الصادر من المجلس في 16 / 12 / 1949، وبتجاهله كذلك لحجية الشيء المقضي به قد ارتكب خطأ يستوجب مسؤولية الدولة" ثم قضى بتعويض قدره أربعة ملايين فرنك فرنسي، جبراً لما أصاب المحكوم له من ضرر عن المدة من 16 / 7 / 1951 حتى 22 / 9 / 1953، واحتفظ له الحكم مرة أخرى بالحق في التقدم بطلب جديد لتعويضه عما يحدث له من أضرار بعد 22 / 9 / 1953. ولم تقم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء إلا في 14 / 11 / 1956 بإعادة المحكوم له إلى عمله الأصلي في التفتيش العام، ولكنها اعتبرته في حالة استغناء مؤقت من 31 / 7 / 1947، ومن ناحية أخرى صدر له قرار وزاري بالسماح له بتسوية حقوقه في المعاش مع الفوائد اعتباراً من 1 / 12 / 1956، وأخيراً بموجب اتفاق ودي اتفق على تعويضه عن الفترة اللاحقة على 23 / 12 / 1953 حتى 30 / 11 / 1956 بمبلغ مليون وسبعمائة وخمسين ألف فرنك فرنسي فوق التسعة ملايين التي سبق القضاء له بها.

.Cité par - Ricci (J.CL), Op.cit, P 387 - 389

ثانياً: شروط سريان الفوائد التأخيرية.

أولاً- مفهوم الفوائد التأخيرية

الفوائد التأخيرية: هي مبلغ من المال يؤديه المدين للدائن عند تأخره في الوفاء بالتزامه بأداء مبلغ من النقود، ويتم تحديده على أساس نسبة مئوية من الالتزام الأصلي، وتختلف الفوائد التأخيرية عن التعويض، وذلك في أن الفوائد التأخيرية تستحق للدائن بمجرد تأخر المدين في الوفاء بالتزام محلُّه مبلغ من النقود، سواء ترتب على هذا التأخير ضرر، أو لم يترتب عليه أي ضرر، بالإضافة إلى أن الفوائد تحدد على أساس نسبة مئوية من قيمة الالتزام الأصلي، في حين أن التعويض لا يمكن الحكم به، إلا إذا أثبت المضرور وقوع الضرر، وتوافر العلاقة السببية، كما أن التعويض تحدد قيمته على أساس الضرر، فالهدف من التعويض هو: جبر الضرر الواقع على المضرور، ولهذا تحدد قيمته بناء على حجم الضرر.

ولقد نظم المشرع الإماراتي أحكام الفوائد التأخيرية ضمن نصوص قانون المعاملات التجارية، حيث نصت المادة (77) على أنه: "إذا تضمن العقد اتفاقاً عَدَّلَ سعر الفائدة، وتأخر المدين في الوفاء، احتُسبت الفائدة التأخيرية على أساس السعر المتفق عليه حتى تمام السداد"[1].

ثانياً- شروط سريان الفوائد التأخيرية

يشترط لاستحقاق الفوائد التأخيرية توافر الآتي:

1. أن يكون محل الالتزام مبلغاً من النقود

يشترط لاستحقاق الفوائد التأخيرية أن يكون محل الالتزام مبلغاً من النقود، يضاف إلى أصل الدين، بهدف إجبار المدين على الأداء. وفي المجال الإداري تطبق أحكام فرض الغرامة التأخيرية بغض النظر عن مصدر الالتزام، سواء كان عقديًا أو لائحيًا بشرط أن يكون محل الالتزام مبلغاً من المال.

(1) وفي مصر نصت المادة (226) من القانون المدني على أنه: " إذا كان محل الالتزام مبلغا من النقود، وكان معلوم المقدار وقت الطلب، وتأخر المدين في الوفاء به، كان ملزمًا بأن يدفع للدائن على سبيل التعويض عن التأخر فوائد قدرها أربعة في المائة في المسائل المدنية، وخمسة في المائة في المسائل التجارية. وتسري هذه الفوائد من تاريخ المطالبة القضائية بها، وان لم يحدد الاتفاق أو العرف التجاري تاريخًا آخر لسريانها. وهذا كله ما لم ينص القانون على غيره"، كما نصت المادة (228) من ذات القانون على أنه: " لا يشترط لاستحقاق فوائد التأخير قانونية كانت أو اتفاقية أن يثبت الدائن ضررًا ما لحقه من هذا التأخير".

ونجد أن تطبيق الفوائد التأخيرية على جهة الإدارة يهدف إلى الضغط على جهة الإدارة، وإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، ويكون محلها إلزام الإدارة بأداء مبلغ من المال للمحكوم عليه، وتشكل الفوائد التأخيرية ضغطاً كبيراً على جهة الإدارة، يدفعها إلى التنفيذ خوفاً من زيادة قيمة الفوائد بمرور الوقت.

2. أن يكون المبلغ معلوم المقدار

يشترط لاستحقاق الفوائد التأخيرية أن يكون محل الالتزام مقدارًا معلومًا ومحددًا من النقود، ويعد هذا الشرط منطقياً ومتناسباً مع طبيعة الفوائد التأخيرية، حيث إن قيمة الفوائد تحدد على أساس نسبة مئوية من قيمة الالتزام الأصلي، أي إن تحديد قيمة الفوائد التأخيرية يعتمد في المقام الأول على قيمة الالتزام الأصلي، ولذا فإذا كانت قيمة الالتزام غير معلومة، فإنه يصعب تحديد قيمة الفوائد التأخيرية.

وبناءً على ذلك، فإن صدور حكم قضائي يقرر مسؤولية جهة الإدارة عن التعويض، دون تحديد مقداره لا يشكِّل أي التزام مالي على جهة الإدارة، باعتبار أن هذه الأحكام تعدُّ أحكاماً تقديرية، لا تتضمن أية قوة تنفيذية.

3. التأخير في الوفاء

مناط استحقاق الفوائد التأخيرية تأخر المدين عن الوفاء بالتزامه بأداء مبلغ من المال، دون اشتراط إلحاق ضرر بالدائن، فالخطأ مفترض من جانب المدين بمجرد حدوث التأخير.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية ذلك بقولها: "الفوائد في صورة الدعوى الماثلة، ليست على وجه الإجمال إلا صورة من صور التعويض عن الضرر، الذي يحيق بالدائن من جراء مطل المدين، رغم يساره في الوفاء بالدين، والحيلولة بينه وبين الانتفاع به، وهو ضرر مفترض لا يقبل إثبات العكس، وتعيَّن تعويضه عنه بنسبة معينة مقابل خطأ التأخير في حدّ ذاته ولا غبار عليها شرعاً وقانوناً[1]".

4. المطالبة القضائية

يشترط لاستحقاق الفوائد التأخيرية لجوء الدائن للقضاء، للمطالبة بأصل الدين والفوائد التأخيرية المترتبة عليه، حيث يتم احتساب الفوائد التأخيرية من تاريخ المطالبة القضائية حتى الوفاء بالالتزام[2].

(1) المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم14 لسنة 14 قضائية، بتاريخ 16 / 3 / 1993، شبكة قوانين الشرق.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص55

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "من المقرر أنه إذا كان محل الالتزام مبلغاً من النقود معلوم المقدار وقت الطلب، وتأخر المدين في الوفاء به، فإنه يكون ملزماً بفائدة تأخيرية تسري من تاريخ المطالبة القضائية به، ما لم يحدد الاتفاق أو العرف تاريخاً آخر لسريانها. وهذا كله ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أيًا كانت طبيعة العلاقة القانونية بين الطرفين، وذلك كتعويض عن هذا التأخير في ذاته. والمقصود بكون المبلغ محل الالتزام معلومَ المقدار وقتَ الطلب كشرط للحكم بالتعويض عن التأخير من تاريخ المطالبة القضائية هو: ألا يكون المبلغ المطالب به خاضعاً في تحديده لمطلق تقدير القضاء. أما حيث يكون مستنداً إلى أسس ثابتة، بحيث لا يكون للقضاء سلطة رحبة في التقدير، فإنه يكون معلوم المقدار وقت الطلب ولو نازع المدين في مقداره[1]"

كما قضت محكمة النقض المصرية بأنه: " نصت المادة 226 من القانون المدني – وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض-أن الفوائد القانونية تسري من تاريخ المطالبة القضائية، كلما كان محل الالتزام دفع مبلغ من النقود ومعلوم المقدار وقت الطلب، بمعنى أن يكون تحديد مقداره قائماً على أسس ثابتة، لا يكون معها للقضاء سلطة في التقدير[2]".

أما في فرنسا، فيتم احتساب قيمة الفوائد التأخيرية من يوم توجيه الدائن إنذاراً لمدينه بأداء المبلغ المالي المقرر عليه، وليس من تاريخ المطالبة القضائية.

وبقي أن نشير هنا إلى أن الفوائد التأخيرية تعد وسيلة فعالة وناجحة في الضغط على المدين، من أجل الإسراع في تنفيذ التزاماته المالية؛ وذلك لتجنب تزايد وتراكم الالتزامات المالية المتضمنة الالتزام الأصلي والفوائد التأخيرية والتعويضات إن وجد لها مقتضى، أما بالنسبة إلى جهة الإدارة، فإننا نرى أن هذه الوسيلة لا تحقق الغاية المرجوة منها، وذلك بسبب علم الإدارة المسبق، أنه لا يمكن للقضاء اللجوء إلى وسائل التنفيذ الجبري في مواجهتها أو الحجز على أموالها، ولهذا فجهة الإدارة لا تكترث لتراكم هذه المبالغ مهما بلغت قيمتها.

ومن جانب آخر، فإن فرض الفوائد التأخيرية يتضمن تقرير حق الإدارة في التأخير في تنفيذ الحكم، على أن تعوِّض المحكوم له بعد ذلك، ففي حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Coucheteux et Demons) ألزم المجلس الإدارة بدفع مبلغ قدره 410000 فرنك قيمة التعويضات والفوائد التي ترتبت على جهة الإدارة، نتيجة رفض دفع

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم145 لسنة 23 قضائية، بتاريخ 18 / 6 / 2003، شبكة قوانين الشرق.

(2) محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 66 لسنة 48 قضائية، بتاريخ 22 /12 / 1980، شبكة قوانين الشرق.

مبلغ التعويض الأصلي مدة وصلت إلى 17 سنة[1]"

لذا فإننا نرى، أن من اللازم تنظيم آلية ووسائل التنفيذ التي يمكن من خلالها إلزام الإدارة بالتنفيذ، وكيفية تحصيل مبالغ الغرامات والفوائد التأخيرية المقررة عليها، حتى تؤتي وسائل التهديد المالي ثمارها، في أن تكون وسائل ناجحة في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، ولضمان حق المحكوم له.

الخاتمة:

تشكل ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية خطورة كبيرة، حيث إنَّها تمس هيبة القضاء، وتهدر حجيّة الأحكام، وتفرّط في حقوق الأفراد المحكوم لهم؛ مما يؤدي إلى انهيار أحد الأركان التي تقوم عليها دولة القانون.

وحيث إن السلطة القضائية تُعَد الحكَم في الفصل في المنازعات وتقرير الحقوق، إلا أنه عند امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، فإن ذلك يضحي بلا جدوى، ويزعزع ثقة الأفراد في القضاء، لعجزها عن تمكينهم من تحصيل حقوقهم أمام إصرار الإدارة على الامتناع عن التنفيذ.

وإذا كان قانون الإجراءات المدنية الإماراتي، باعتباره المنظِّم لإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، لم يتضمن نصوصاً تحدِّد إجراءات التنفيذ في مواجهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، وأن وسائل التنفيذ الجبري المطبقة في مواجهة الأفراد الممتنعين عن التنفيذ، لا يمكن تطبيقها على الإدارة الممتنعة، باعتبارها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلال السلطة الإدارية عن السلطة القضائية.

وقد اجتهد الفقهاء، ونصت بعض التشريعات على الوسائل، التي يمكن من خلالها ضمان تنفيذ الأحكام القضائية وفقاً لما ورد في منطوق الحكم، ومنها الانسلاخ التدريجي من مبدأ حظر توجيه الأوامر لجهة الإدارة، واستحداث وسائل لمساعدة الإدارة على التنفيذ، بالإضافة إلى اللجوء إلى التهديد المالي.

ومع ذلك، فإن هذه الوسائل لا تعدو أن تكون محاولة غير مجدية عند توافر سوء النية لدى جهة الإدارة، وإصرارها على المماطلة والرفض في مواجهة الأحكام القضائية، حيث إن القضاء ليس بإمكانه اللجوء إلى استخدام القوة العامة، من أجل إخضاعها إلى الحكم القضائي.

(1) Cité par - Ricci (J.CL), Op.cit, P 472.

أثبت الواقع العملي أن غياب التفعيل الحقيقي للوسائل، التي تلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، سواء الأحكام التي تتطلب من الإدارة التدخل، من خلال القوة لإلزام المحكوم عليه بتنفيذ الحكم القضائي، أو بالنسبة إلى الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، أدى إلى خضوع مسألة تنفيذ الأحكام القضائية لأهواء جهة الإدارة.

ومن جانب آخر، نجد أن المشرع الإماراتي حدد وسائل التنفيذ الجبري تجاه الأفراد، إلا أنه أغفل تحديد ذلك بالنسبة إلى الدعاوى التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وذلك خلافاً إلى ما ذهب إليه المشرع الفرنسي من تحديد للجزاءات، التي تواجه الإدارة عند امتناعها عن التنفيذ.

ومن خلال هذه الدراسة، نرى ضرورة إصدار تشريع خاص بالدعاوى الإدارية، يُحَدَّد فيه إجراءات التقاضي في الدعاوى التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وتحديد وسائل إجبار الإدارة على التنفيذ، وتضمينه نصوصًا تحدد بشكل دقيق صلاحيات القاضي، تجاه جهة الإدارة بشكل يحقق التوازن بين مبدأ الفصل بين السلطات، وبين متطلبات تنفيذ الأحكام القضائية.

كما نرى ضرورة إدخال تعديل تشريعي على قانون العقوبات الاتحادي، بحيث يتم تشديد عقوبة الموظف الممتنع عن العمل، من أجل تحقيق الردع الخاص للموظف الممتنع عن التنفيذ، والردع العام لدى سائر الموظفين؛ وذلك للحدِّ من ظاهرة الامتناع عن التنفيذ.

وعلى غرار التجربة الفرنسية، فإن من المستحسن إنشاء مجلس استشاري على مستوى المحكمة العليا، يوكل إليه مهمة مساعدة جهة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية، وإزالة العقبات التي تواجه تنفيذ الأحكام.

قائمة المصادر والمراجع:

المؤلفات

1. مشعل، أحمد عباس. (2018). تنفيذ الأحكام الإدارية. ط 1. القاهرة: المصرية للنشر والتوزيع.
2. السيد، محمد مصطفى. (2018). مشكلة تنفيذ أحكام القضاء الإداري والتنظيم الفرنسي الحديث لمواجهتها. القاهرة: دار الجامعة الجديدة.
3. الفيرس، عصام الصادق. (2019). آلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري. القاهرة: دار الجامعة الجديدة.
4. معاطي، جمال.(2018). دور القاضي الإداري في مجال المنازعات الإدارية. القاهرة: دار الكتب والدراسات العربية،.
5. الطماوي، سليمان.(1988). القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي.
6. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2008). تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية. ط 1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
7. الشرقاوي، عبد الفتاح محمد. (2014). التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية. الإسكندرية: منشأة المعارف.
8. أحمد، منصور محمد. (2002). الغرامة التهديدية: كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة. القاهرة: دار الجامعة الجديدة للنشر.

الرسائل الجامعية

9. تمام، آمال يعيش. (2012). سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر.
10. حسونات، إبراهيم. (2014 - 2013). الأثر المالي لعدم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية. ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر.
11. شاطي، عماد محمد. (2014). مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الإدارة العامة. رسالة ماجستير، جامعة النهرين، العراق.
12. عبد الوهاب، كسال. (2015). سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة دكتوراة، جامعة قسنطينة، الجزائر.

البحوث العلمية

13. صالح، أحمد محمد. (2017). الموسوعة الشاملة في منازعات التنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة. مج 2. ط 1. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية.
14. صالح، فواز. (2012). النظام القانوني للغرامة التهديدية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. مج 28 (2). سوريا.

Transliteration Arabic References: الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية:

ʾ- almuʾallifāti

1. mashʿalun ʾaḥamida ʿabbāsun (2018). tanfīdha alʾaḥkāmi alʾidāriyyati ṭ 1. alqāhiratu almiṣriyyatu lil-nashri wa-al-tawzīʿi
2. al-sayyida muḥammada muṣṭafā (2018). mushakkalata tanfīdhi ʾaḥkāmi alqaḍāʾi alʾidāriyyi wa-al-tanẓīmi alfaransiyyi alḥadythi limūājahatihā alqāhiratu dāru

aljāmiʿati aljadīdati

3. al-fyrs ʿiṣāma al-ṣādiqi (2019). ʾāliyyata tanfīdhi ʾaḥkāmi alqaḍāʾi alʾidāriyyi alqāhiratu dāru aljāmiʿati aljadīdati
4. maʿāṭy jamālun (2018). dawra al-qāḍy alʾidāriyya fī majāli almunāzaʿāti alʾidāriyyati alqāhiratu dāru alkutubi wa-al-dirāsāti alʿarabiyyati
5. al-ṭmāʾī salīmāni (1988). alqaḍāʾa alʾidāriyya alqāhiratu dāru alfikri alʿarabiyyi
6. khalīfatan ʿabda alʿazīzi ʿabda almunaʿʿami (2008). tanfīdha alʾaḥkāmi alʾidāriyyati wảishkālātihi alwaqtiyyati ṭ 1. al-ʾiskndryah dāru alfikri aljāmiʿiyyi
7. al-sharqawiyya ʿabda alfattāḥi muḥammadun (2014). al-tanfīdha almubāshira lil-qarārāti alʾidāriyyati al-ʾiskndryah munshảatu almaʿārifi
8. ʾaḥamdun manṣūra muḥammada (2002). algharāmata al-tahdīdiyyata kajazāʾin liʿadami tanfīdhi ʾaḥkāmi alqaḍāʾi alʾidāriyyi al-ṣādirati ḍidda alʾidārati alqāhiratu dāru aljāmiʿati aljadīdati lil-nashri

b- al-rasāʾila aljāmiʿiyyata

9. tamāmun ʾāmāla yaʿīshu (2012). sulṭātin al-qāḍy alʾidāriyya fī tawjīhi ʾawāmiri lil-ʾidārati risālata duktūrātin kulliyyata alḥuqwqi wa-al-ʿulūmi al-sīāsiyyati jāmiʿatan bisukkaratin aljazāʾira
10. ḥassūnātin ʾibrāhym (2014- 2013). alʾthara almāliyya liʿadami tanfīdhi alqarārāti alqaḍāʾiyyati alʾidāriyyati mājistīrun kulliyyata alḥuqwqi wa-al-ʿulūmi al-sīāsiyyati jāmiʿatan bisukkaratin aljazāʾira
11. shāṭiyyun ʿimāda muḥammada (2014). mudā sulṭati al-qāḍy alʾidāriyya fī tawjīhi alʾidārati alʿāmmati risālatu mājistīrin jāmiʿata al-nahrayni alʿirāqa
12. ʿabda alwahhābi ksāl (2015). sulṭata al-qāḍy alʾidāriyya fī tawjīhi alʾawāmiri lil-ʾidārati ʾuṭrwḥata duktūrātin jāmiʿata qusanṭīnatin aljazāʾira

j- albuḥwtha alʿilmiyyata

13. ṣāliḥun ʾaḥamida muḥammadun (2017). almawsūʿata al-shāmilata fī munāzaʿāti al-tanfīdhi ʾamāma muḥākimu majlisi al-dawlati muj 2. ṭ 1. miṣrun almarkazu alqawmiyyu lil-ʾiṣdārāti alqānūniyyati
14. ṣāliḥun fawāzi (2012). al-niẓāma alqānūniyya lil-gharāmati al-tahdīdiyyati majallata jāmiʿati dimashqi lil-ʿulūmi aliqtiṣādiyyati wa-al-qānūniyyati muj 28(2). sūriyyan

Bibliographie en Français

Ouvrages

Auby et Drago، traité de contentieux administratif، T1، LGDJ، Paris، 1962.

Chapus (R)، contentieux administratif، T2، LGDJ، Paris، 1981.

Chevallier (J)، les interprètes du droit، PUF، Paris، 1993.

Chevalier (J)، l'Etat de droit، LGDJ، Paris، 1988.

Chevallier (J), science administratif, éd PUF, 1976.

Debbasch (CH)، contentieux administrative، Dalloz، Paris، 1975.

Degoffe (M.)، La juridiction administrative spécialisée، LGDJ، coll. " Bibliothèque de droit public "، t. 186، 1996.

Gibot – Leclerc (N.P)، " droit d'administration : sources، moyens، contrôles "، Ed Sirey، Paris، 1995.

Girard (B), L'administration de l'Etat, LGDJ, Paris, 1988.

Laferrière (E), contentieux administratif en France, LGDJ, Paris, 1976.

Miaille (M)، l'Etat de droit، P.U، de Grenoble، 1978.

Ricci (J.CL)، Mémento de la jurisprudence administrative، 2ème édition، éd Hachette، Paris، 1998.

Schmitt (C), Légalité et légitimité, Presse de l'université de Montréal, Montréal

Canada, 2015.

Vedel (G) et Delvolvé (P)، droit administratif، T1، 12ème édition، PUF، Paris، 1992.

Waline (M)، Traité de Droit Administratif, LGDJ, 17éme édition, Paris, 2002.

Weil (P), Le droit administratif, éd PUF, Paris, 1984.

Thèses et Mémoires

Heraud (G)، l'ordre juridique et le pouvoir originaire، Thèse de Doctorat en droit، université de Toulouse، France، 1946.

Mockle (D)، recherche sur les pratiques administratives para – réglementaire، Thèse de Doctorat en droit، (publiée)، LGDJ، Paris، 1982.

Articles

Boissard (S)، Pouvoir au sein de l'administration française، in C.F.P، N° 223، Paris، 2003.

Brunet (F.)، La norme-reflet – Réflexions sur les rapports spéculaires entre normes juridiques : RFDA 2017.

Letourneur (M.)، Les principes généraux du droit et la jurisprudence du Conseil d'Etat : EDCE 1951.

Long (M.)، Le Conseil d'Etat، rouage de l'administration et juge administratif suprême : Rev. Adm. 1995.

Teboul (G.)، Nouvelles remarques sur la création du droit par le juge administratif dans l'ordre juridique interne : RDP 2002.

Documents

Noyer (B.)، Melleray (F.)، Une nouvelle étape de la réforme des juridictions administratives. - Commentaire du décret n°2010 - 164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives، Droit adm. 2010، étude 10. - Section du rapport et des études du Conseil d'Etat، L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social، Les études du Conseil d'Etat، 2004.

The authorities of the Judiciary in forcing the administration to implement the rulings issued against it: A Comparative study

Ahcene Rabhi Ibn Ali

Alya Mahmoud Mohamed

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E.

Abstract:

The implementation of a judicial verdict issued against the administration of a government entity or a verdict that involves direct intervention by the administration to be implemented differs from the regular verdicts issued against individuals, due to the difference in the legal status of individuals and the administration. The administration has exceptional powers and authorities that are sometimes used to delay or completely avoid the implementation of judicial verdict. This may be considered as a serious violation of verdict validation and seen as an infringement of individuals' rights. Under these circumstances, obliging the administration to take action may be carried out by having recourse to the administrative judiciary with its constitutional and legal means. However, this solution may be at variance with the practical reality in which the judiciary does not have the right to use its power to compel the administration to implement verdicts as is the case for individuals. In the absence of means granted to the judicial authority to implement verdicts, the field of administrative disputes will continue to suffer from some weakness and relativity.

Keywords: Execution of judgments, Separation of authorities, government entities, refrains from implementation, judicial decisions, and threatening fine.