الوسائل القضائية
للحد من امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي
(دراسة مقارنة)

إعداد

د./ ياسر محمد عبدالعال

استاذ القانون الدستوري والإداري المساعد

كليات الشرق العربي للدراسات العليا

الرياض - المملكة العربية السعودية

مقدمة

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي أرسى قواعدها القضاء الفرنسي بعد قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م ، ومفاده أن تقوم كل سلطة داخل الدولة بمجموعة من الاختصاصات دون أن تتدخل في أعمالها سلطة أخرى .

ومما لاشك فيه أن ذلك المبدأ ليس مبدأ جامداً بل هو من المبادئ المرنة. فنرى تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية والعكس ، ونجد السلطة التنفيذية قد تتدخل في أعمال السلطة القضائية والعكس أيضاً.

ومن هذا المنطلق فإنه علي السلطات الثلاث احترام ما يصدر عنهم جميعاً طبقاً لاختصاص كل سلطة من قرارات وأحكام تجاه بعضهم البعض . وحيث تتلخص أعمال السلطة التنفيذية في حفظ النظام العام وتنفيذ الأحكام القضائية والسعي نحو سير المرافق العام بكافة أنواعها .

وأن أعمال السلطة القضائية هي الفصل في المنازعات المختلفة سواء أكانت السلطة التنفيذية طرفاً فيها أم لا ، ويعد من بين أعمالها أيضاً التحقق من تنفيذ الأحكام القضائية النهائية .

وحيث يعد الهدف والغاية من إقامة الدعوى في الأساس هو الحصول على الحق المدعى به وهذا لا يتم بمجرد صدور الحكم ، بل يتوقف على اثره وتنفيذه .

ويتبين من خلال ذلك أنه وإن كانت المطالبة بالحق لا تخلو من أهمية ، إلا أن الأهم أن يكون لهذا الحق حقيقة وواقع ملموس . ولذا قال عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ في كتابه إلى أبي موسى الأشعري في القضاء "... فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ

لـه " (الـدارقطني، ١٤١٧هـ) ، وبهـذا يتـضح أن التنفيـذ هـو غايـة الأحكـام القـضائية وهدفها.

وقد تتعامل الإدارة [١] مع الحكم القضائي بسلبية ، أو مماطلة أو تعطيل ، بل قد يصل الأمر في بعض الحالات إلى الامتناع كلياً عن التنفيذ على الرغم أن عملية تنفيذ الأحكام القضائية هي من صميم واجبات الإدارة

وقد جاءت أغلب النصوص القانونية بالعديد من النصوص التي تجبر الجميع حكاماً ومحكومون علي تنفيذ الأحكام القضائية [٢]استناداً لحجية الأمر المقضي به.

---

(١) ونعني بمفهوم السلطة التنفيذية الإدارة العامة أو الحكومة أو السلطة العامة وكلها مرادفات واحده ، وهذا المفهوم يختلف بالطبع عن المقصود بإدارة الأعمال وهي من العلوم التي تدرس بكليات التجارة أو إدارة الأعمال والتي تختص بالمنشآت والمشاريع الخاصة وليس المصالح الحكومة التي تعني بها الإدارة العامة .

(٢) بالاطلاع على الأمر السامي رقم (٩٦٢٤/م ب) بتاريخ ١٤٣٠/١١/٢٢هـ بشأن وجوب تنفيذ الجهات الحكومية للأحكام القضائية الصادرة ضدها، حيث جاء نصه على النحو التالي:

(وجدنا خطاب معالي رئيس هيئة الخبراء بمجلس الوزراء المرفق به المحضر رقم "٥٠٩" وتاريخ ١٤٣٠/١٠/٢٨هـ المعد في هيئة الخبراء بمشاركة مندوبين من وزارة المالية ووزارة العدل بشأن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات الحكومية المتضمن أنه - وفقا للقواعد العامة - لا يمكن استخدام الوسائل الجبرية لتنفيذ الأحكام ضد جهة الإدارة وأن من المبادئ المستقرة عدم جواز الحجز على الأموال العامة وأن هذا المبدأ يشمل جميع أنواع الحجوز التحفظية منها والتنفيذية، سواء أكانت على المنقول أو على العقار، ونظرا لأن للأموال العامة حرمتها وعدم المساس بها من أي كائن من كان، ولما كان على العموم تنفيذ الأحكام القضائية تحقيقا لمبدأ العدالة فإن المجتمعين يرون الآتي:

أولا: التأكيد على جميع الجهات بأن للأموال العامة حرمتها، وأنه لا يجوز الحجز عليها بأي صورة كانت.

ثانيا: توجيه الجهات الحكومية عند تسلمها الأحكام القضائية المذيلة بالصيغة التنفيذية الصادرة ضدها من المحاكم، باتخاذ الإجراءات الفورية لتنفيذها، والتنسيق مع وزارة المالية والجهات المعنية الأخرى عند الاقتضاء في هذا الشأن.

=

مشكلة البحث :

تتضح مشكلة البحث من خلال الصعوبات التي يوجهها أصحاب الحقوق أثناء تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالحهم خاصة إذا صدر الحكم ضد الإدارة . فإذا كانت السلطة القضائية لها الحق في صدور أحكاماً تستند في بعض الأحيان إلي التنفيذ الجبري واستخدام القوة ضد الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة ، فهي لا تملك ذلك أمام الإدارة ، مما أدي بدوره إلي تأخر وتعطيل العديد من أحكام ديوان المظالم والقضاء العام من هنا تظهر مشكلة البحث من خلال السؤال التالي ما هي الوسائل القانونية لإلزام الإدارة لتنفيذ للأحكام القضائية ؟

أهداف البحث:

- محاولة التعرف على صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية.
- مبررات الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية ومدى صحتها.

=

ولموافقتنا على ذلك .. نرغب إليكم إكمال اللازم بموجبه. وقد زوَّدنا جميع الوزارات والمصالح الحكومية بنسخة من أمرنا هذا للاعتماد).

وبشأن تنفيذ الأحكام القضائية أيضاً صدر نظام التنفيذ بالمرسوم الملكي (م/٥٣) بتاريخ ١٤٣٣/٠٨/١٣هـ ونص بالفصل الثالث المادة التاسعة والثمانون على " يعاقب الموظف العام ومن في حكمه بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات إذا منع التنفيذ أو أعاقه . ويعد ذلك جريمة من الجرائم المخلة بالأمانة " . ويقابله نص المادة المئة من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ م التي نصت علي " تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها علي النحو الذي ينظمه القانون . ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين ، جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة . وعلي النيابة العامة بناءً علي طلب المحكوم له ، تحريك الدعوي الجنائية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم أو المتسبب في تعطيله " .

- إلقاء الضوء على الوسائل القضائية المتبعة في أغلب الدول للحد من عدم تنفيذ الأحكام القضائية ، وضمانات تنفيذها.

تساؤلات البحث:

نحاول من خلال هذا البحث الرد على التساؤلات الآتية:

- ما الصور المختلفة التي تتنصل بها الإدارة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية ؟
- هل هناك مبررات تتخذها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية ؟
- ما دور المنظم السعودي والقانون المقارن من مشكلة عدم تنفيذ الأحكام القضائية ؟

حدود البحث:

- الحد الموضوعي : ويشمل عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية وماهي مبررات الإدارة التي تتمسك بها الإدارة في هذا النطاق.
- الحد المكاني : تشمل الدراسة دور القضاء نحو حث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية داخل المملكة العربية السعودية ومصر وفرنسا وبعض نماذج الدول العربية .
- الحد الزمني : منذ صدور الأمر السامي رقم (٩٦٢٤/م ب) بتاريخ ١٤٣٠/١١/٢٢هـ ، ونظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي (م / ٥٣) بتاريخ ١٤٣٣/٠٨/١٣هـ ، حتي الأمر السامي الصادر رقم (٤٩٣٥٦) بتاريخ ١٤٣٨/١٠/٢٦هـ.

منهج البحث :

سنحاول طرح هذه الدراسة من خلال المنهج الاستقرائي التحليلي عن طريق استعراض بعض النصوص والأحكام القضائية ورأي الدول الأخرى ومن خلال طرح المنهج المقارن بعرض بعض الوسائل المختلفة للحد من تمسك الإدارة بعدم التنفيذ وعرض بعض النصوص والأحكام القضائية الأخرى كالقانون الفرنسي والقانون المصري وسوف نتعرض للوسائل القضائية فقط دون الوسائل الاخرى الغير قضائية .

خطة البحث:

المبحث الاول : صور امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم القضائي

المطلب الأول : الامتناع الصريح أو الضمني

المطلب الثاني : التحايل على التنفيذ

المطلب الثاني : التأخر في التنفيذ

المبحث الثاني : مبررات الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي

المطلب الأول : الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة

المطلب الثاني : الاستحالة القانونية

المطلب الثالث : الاستحالة الشخصية والظرفية للتنفيذ

المبحث الثالث : الوسائل القضائية لحمل الإدارة على تنفيذ الحكم

المطلب الأول : إخطار الإدارة بواجبها في تنفيذ الأحكام

المطلب الثاني : تدخل القاضي الإداري لتنفيذ أحكامه

المطلب الثالث : استخدام أسلوب الضغط المالي

المبحث الاول

صور امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم القضائي

عندما تصدر الأحكام القضائية تجاه السلطة التنفيذية ، تتخذ الإدارة العديد من الصور المختلفة للتنصل من تنفيذ هذه الأحكام ، وكان لزاماً عليها أن تقوم بالتنفيذ هي أولاً ، لأنها كما نعلم الجهة المنوط بها تنفيذ الأحكام القضائية داخل الدول بجانب أعمالها الأخرى ، والغريب في هذا الشأن اننا قد نجد أحياناً بشكل مباشر أو غير مباشر تجنب الإدارة لتنفيذ تلك الأحكام القضائية التي تصدر ضدها ضاربة بذلك حقوق وحريات الأفراد وعدم الالتفات إلى مبدأ المشروعية .

ومن خلال ذلك المبحث سوف نعرض للصور المختلفة التي تتبعها الإدارة نحو عدم تنفيذ هذه الأحكام القضائية من خلال التالي :

المطلب الأول : الامتناع الصريح أو الضمني

المطلب الثاني : التحايل علي التنفيذ

المطلب الثالث : التأخر في التنفيذ

المطلب الأول

الامتناع الصريح أو الضمني

تعد من بين صور وأساليب الإدارة نحو عدم تنفيذ الاحكام القضائية الامتناع الصريح ، حيث نرى الإدارة تصدر قراراً إدارياً بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر أو تقوم ببعض الأعمال التي تعد بطبيعتها امتناع مستتر وضمني لتنفيذ الحكم القضائي .

الفرع الأول

الامتناع الصريح

تتعمد الإدارة بإرادتها الصريحة بصدور قرار ينفي اية حجية لحكم قضائي سابق، ويقطع السبيل على أصحاب الحقوق من الوصول إلي حقهم ، وتعد الإدارة بذلك مصره على عدم الاعتداد بالحكم الصادر.

ولا شك أن هذا التوجه الصادر من الإدارة يجعلها تتحمل المسؤولية كاملة تجاه عدم التنفيذ ، لأن عملها بهذا الشكل لا يدع مجالاً للشك من أنها ترفض تطبيق الحكم أم لا ، بل هي بذلك تجاهر نحو عدم التنفيذ والتطبيق.

لذا نادراً ما تلجأ الإدارة إلي هذا السبيل نحو الامتناع الصريح من تطبيق الحكم القضائي ، حتى لا توصم بالخزي من جميع فئات وأطياف المجتمع (أبو يونس ، ٢٠٠٠ صفحة ١٤٩،١٥٠).

الفرع الثاني

الامتناع الضمني

من بين طرق وأساليب الإدارة نحو عدم التنفيذ للأحكام القضائية أن تتأخر في تنفيذ الحكم الصادر لمدة تستوجب معها مسائلة الإدارة ، ويعد الامتناع الضمني بهذه الصورة من أهم وأكثر صور امتناع الإدارة عن التنفيذ خوفاً من تعرضها للانتقادات التي يواجهها به الرأي العام في حالة اتخاذها بأسلوب الامتناع الصريح.

فالأصل أنه في حالة صدور حكماً قضائياً يتوجب على الإدارة تنفيذه في وقت مناسب ليست ببعيدة ، وفي حالة تراخيها عن التنفيذ دل على امتناعها الضمني ، وإن كان غير صريحاً فإنه لا يقل خطورة عنه .

والواقع العملي دل بالفعل انه من اكثر الاساليب التي تتبعها الإدارة ، فعند وجود حكماً قضائياً لصالح أحد المواطنين أو أحد موظفي الدولة يتوجه صاحب الحق إلي الجهات المعنية لتنفيذه ، كي تصدر الإدارة قراراً إدارياً يسمي القرار التنفيذي لتنفيذ الحكم القضائي ، وفي تلك الحالة تتخذ الإدارة صورتين مختلفتين بطبيعتهما امتناعاً عن تنفيذ الحكم الصادر فأما أن تستمر في تنفيذ القرار الإداري الذي ألغي ، أو تقوم بإصدار قرار إداري مضاد للذي ألغي .

أ- ففي الحالة الأولى فإن الإدارة تتجاهل القرار القضائي وعليه فإنها تستمر في تطبيق القرار الإداري الذي ألغي ومن أشهر هذه الحالات ما جاء في " قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قضية " Rousset " التي تتلخص وقائعها في أن الإدارة أصدرت قرار بعزل السيد " Rousset " من منصبه دون وجه حق فطعن في القرار المذكور ليحصل على إلغائه قضائياً من طرف مجلس الدولة غير أن الإدارة لم تعده إلى وظيفته مما دفعه إلى رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه ، والتعويض له عما أصابه من أضرار نتيجة ذلك [1] "

ووفقاً لذلك نجد القضاء المصري يؤكد دائماً على أن الإدارة تلتزم دائماً بالمبادرة في تنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها ، وإن تقاعست أو امتنعت دون وجه حق اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يستوجب التعويض .

---

(1) Conseil d'état , 08 Fev 1961 , Rouset " Recueil des décisions " P 85
مشار إلي ذلك الحكم بالموقع التالي http://www.startimes.com/?t=26164195 وتم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٠١٧/٠٤/١٦ م

ب- أما الحالة الثانية أن تقوم الإدارة بإعادة إصدار قرار مضاد ، وتتعمد الإدارة هنا بإعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه فتتحايل الإدارة على تنفيذ القرار القضائي بإصدار قرار جديد يحقق نتائج القرار الملغي بوسيلة أخرى ، كأن تصدر قراراً يلغي بطبيعته الحكم الصادر ، مثال عن ذلك أن تقوم الإدارة بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي بعد أن يكون الحكم قد صدر له بإلغاء قرار فصله بالطريق التأديبي ، أو تلغي الإدارة الحكم الصادر من المحكمة برفض منح الطاعن ترخيص إقامة عن طريق صدور قرار إداري أخر بطرده من البلاد (أبو يونس ، ٢٠٠٠ ص ١٥٧) .

المطلب الثاني

التحايل على التنفيذ

تحاول الإدارة الهروب من التنفيذ بغير الطرق السابقة عن طريق التحايل في التنفيذ فإما أن تقوم بالتنفيذ الجزئي أو أنها تصدر قراراً أو لائحة مناهضة ومغايرة للحكم القضائي وسوف نبين ذلك من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول

التنفيذ الجزئي للأحكام القضائية

في هذا الشأن تحل الإدارة محل القاضي في تنفيذ الحكم ويكن لها سلطة تقديرية، فلا تقوم بتنفيذ الحكم كاملاً ، وإنما بالاكتفاء بجزء منه دون الأخر[١] ، ومثال

(١) وقد يكون التنفيذ المعيب نتيجة فهم خاطئ للإدارة لفحوى منطوق القرار القضائي الإداري ، ولعل الحل المتبع هنا هو إرجاع الفصل في مشكلة الغموض في المنطوق إلى القاضي الإداري لبيان كيفية تنفيذه ويكون ذلك في شكل دعوى تفسيرية ترفعها الإدارة إلى القاضي الإداري لتفسير =

علي ذلك عندما يصدر حكماً قضائياً بإلغاء القرار الإداري الصادر بفصل الموظف مع تسوية حالته الوظيفية بأثر رجعي ، تقوم الإدارة بإعادة الموظف دون التسوية.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها بقولها " وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاؤه ...وفي الخصوص الذي عناه وبالمدي وفي النطاق الذي حدده ، ومن هنا كان لزاماً أن يكون هذا التنفيذ موزوناً بميزان القانون في تلك النواحي والآثار كافة ، ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلي الخدمة ، ولكن في مرتبة أدنى ومرتبة أقل ، وإلا كان مؤدى هذا الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً ، بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً ، ولكن هذا بمثابة تنزيل له في مرتبة الوظيفة وفي درجتها ، وهو جزاء تأديبي مقنع. [1] "...

الفرع الثاني

صدور قرار أو لائحة جديدة منافية للحكم القضائي

تقوم الإدارة في هذه الحالة بصدور قراراً أو لائحة علي غرار حكماً قضائياً كي تفرغه من فحواه وتجعله بلا قيمة حقيقية ، وهذا يؤدي إلى الإهدار بحقوق المحكوم

=

الغموض ، أما قيامها بالتنفيذ دون هذا الإجراء وفقا لما أملته عليها تفسيراتها اعتبر تنفيذا معيب يؤسس الامتناع في التنفيذ .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة ١٩٦٠/٠٤/٢٦ م ، في القضايا رقم (٥،٦،٧،٨) لسنة ١ ق عليا ، مجموعة أبو شادي الجزء الاول ، قاعدة (٨٩٨،٩٤٨) . (أشارت به أ. مها عبدالرحيم الزهراني رسالة ماجستير " مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في النظام السعودي . دراسة مقارنة " دار الكتاب الجامعي ، ٢٠١٧ م ص٩٨ . وأفادت أنه مقتبس من مؤلف د. عصام عشري عبد الظاهر " أمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته " شركة ناس للطباعة / القاهرة / الطبعة الأولى / ٢٠١٥م ، ص ١٨) .

لهم ومصالحهم ، وقد أستقر القضاء في بعض الدول علي إلغاء تلك القرارات باعتبارها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.

فعند صدور قرار جديد لابد أن تكن غاية الإدارة هي تحقيق المصلحة العامة ، لكننا نجدها تصدر قراراً إدارياً هو في حقيقته يحتوي علي نفس المضمون الوارد بالقرار الأول الذي صدر من قبل وتم إلغاءه بموجب حكم المحكمة فيعتبر بذلك انحرافاً بالسلطة.

والحالة الأخرى تتحقق بصدور لائحة جديدة أو إجراء تعديل للائحة قائمة ، ففي الحقيقة أن الإدارة لم تصدرها من أجل معالجة مشكلة واجهتها فتحاول بها تجاوزها تحقيقاً للمصلحة العامة ، بل إن الغرض هو أبطال الحكم القضائي ولكن بطريقة مستترة (الزهراني، ٢٠١٧ ص ٩٩).

المطلب الثالث

التأخر في التنفيذ

ليس للإدارة مطلق الحرية أن تختار الوقت الذي يناسبها للبدء في تنفيذ الأحكام القضائية ، فتجعل التنفيذ بعد مدة بعيدة المدى وغير مقبولة (الثبيت، ١٤٣١ه ص١٧٧-.[1]

وهذا لا يعني أن كل تأخير في تنفيذ الحكم القضائي يعتبر سبباً في قيام المسؤولية الإدارية ، بل يجب أن تكون الأسباب مقبولة ، وأن أمر تحديد مسؤولية

(١) كتاب أ. مها عبدالرحيم الزهراني رسالة ماجستير " مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في النظام السعودي . دراسة مقارنة " دار الكتاب الجامعي ، ٢٠١٧ م ص٨٧ .

الإدارة يختلف حسب طبيعة المنازعة ، وقدر ما يحتاجه الحكم من إجراءات [1]، وعلى ذلك يجب توافر شرطان أولهما أن يكون التأخير لمدة غير معقولة ، وثانيهما يتمثل في عدم وجود أسباب مشروعة لتأخير الإدارة في التنفيذ .

الفرع الأول

التأخر لمدة غير معقولة

إذا كان بوسع الإدارة اختيار الوقت المناسب لتنفيذ الحكم في ضوء الظروف والتعقيدات الإدارية إلا أن مسؤوليتها تنعقد عن عدم التنفيذ إذا تجاوز تأخرها في ذلك المدة المعقولة والتي بمضيها يفقد الحكم قيمته ، والتي يترك تقديرها لرقابة المحكمة في ضوء كل حالة على حده (خصباك، ٢٠١٢) ، ويصعب تحديد معيار محدد يمكن الأخذ به للتأكد من مسؤولية الإدارة بالمماطلة والتراخي نحو تنفيذ الأحكام القضائية ، ولاشك أن تحديد هذا المعيار من الصعوبة تحديده لاختلاف كل واقعة وكل قضية عن الأخرى.

فنرى بعض القضايا قد تمس مجموعة من المراكز القانونية المختلفة ، ويترتب عليها الكثير من النتائج ولهذا تحتاج الإدارة إلي وقت كاف لتنفيذ الحكم القضائي ، أو أن يكن الحكم القضائي مرتبط بمستحقات مالية غير متوافرة لدى الإدارة ، وتحاول الإدارة تعزيز بند من بنودها المالية كي تتمكن من تنفيذه ، ففي مثل هذه الحالات إن هي تأخرت عن التنفيذ فليس هناك أية مسائلة قانونية.

(1) C. E 21 decembre 1977. Brinom-cherbuliez .REC: p.532 مشار إليه ببحث الغرامة التهديدية محمد باهي ابو يونس ، مرجع سابق ١٦٥.

بينما تظهر الإشكالية عند عدم وجود الحاجة للتأخير في التنفيذ أو المماطلة فيه، حيث نجد المركز القانوني الوارد بالحكم غير مرتبط بمجموعة من المراكز القانونية ، يجعل للإدارة الحق في أخذ مدة أطول لتنفيذه عن الحكم السابق في الحالة الأولى.

ولا يخفي على أحد كما أشرنا سابقاً أنه من الأفضل منح الإدارة وقتاً مناسباً ، لتقوم بتذليل الصعوبات والعقبات التي تعترض تنفيذ الحكم (العنزي ،٢٠٠٧ ص ٦٩). وهذا ما أكده ديوان المظالم في دعوي رفعها معلم يطالب فيها بالتعويض عن تأخير وزارة التربية والتعليم في تنفيذ حكم نهائي صدر لصالحه برقم ٢٦/د/ف/٣٤ لعام ١٤٣٦ه ، والمتضمن إلغاء عقوبة الإنذار وقرار النقل والتعويض عن ما أصابه من ضرر . فقضي ديوان المظالم في مسألة تأخير الوزارة عن تنفيذ الحكم المذكور بما يلي ....((كما أنه لا يجوز رفع دعوى عن الأيام التي تكون من تاريخ تبليغ الجهة بالحكم حتى تاريخ تنفيذه ؛ إذ إن الفورية في التنفيذ غير ممكنة لأن هناك إجراءات ومخاطبات إدارية لابد من استكمالها وتحتاج إلى وقت ، ولو قيل بجواز ذلك لأدى هذا الأمر إلى الدور والتسلسل فلا تنتهي القضية أبداً ، لأن صاحب الدعوى سيعود ويطالب بالتعويض عن الفترة من تبليغ الحكم إلى تنفيذه ، وهذا الأمر غير جائز ، وحيث الحال كذلك ، فإن الدائرة تنتهي إلى عدم جواز سماع هذه الدعوى لسابقة الفصل فيها. [1]))

(١) حكم ديوان المظالم السعودي رقم ١/د/ف/٣٥ لعام ١٤٢٨هـ في القضية رقم ٤/٦٩٢/ق لعام ١٤٢٧هـ ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ مشار إليه بكتاب أ. مها الزهراني ، مرجع سابق ص ٩٠ .

الفرع الثاني

عدم وجود أسباب مشروعة لتأخير الإدارة في التنفيذ

حتي يمكن اعفاء الإدارة من المسؤولية القانونية ولا يعتبر تأخيرها في التنفيذ ضمن صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ، لابد من توافر بعض الأسباب القانونية والواقعية المشروعة .

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية المصرية حيث ورد في أحد أحكامها ما يلي :

((يعتبر تأخر الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها دون أن تستند في تأخيرها إلي سبب في الواقع أو القانون بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون ، فعلى الإدارة المبادرة بتنفيذ الأحكام من تاريخ صدورها وإعلانها)) (١)

ومن خلال ما سبق نود التأكيد علي أن السلطة إذاً للجهة الإدارية هي التي تحدد المدة الزمنية الكافية لتنفيذ الحكم مع - مراعاة سرعة تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في الأمور المستعجلة - لكن سلطتها هنا مراقبة من قبل القاضي الإداري للنظر في المدة المطلوبة للتنفيذ ، على الرغم من أن هناك بعض المحاكم الإدارية لبعض الدول جعلت في ثنايا حكمها تحديد فترة زمنية معينة يتم فيها تنفيذ الحكم القضائي [2]

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٦٢٥٥ لسنة ٨ ق ، جلسة ١٩٥٧/٦/٣ م . مشار إليه بكتاب أ. مها الزهراني ، مرجع سابق ص ٩٢ .

(٢) بموجب تعديلات قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ الخاص بتقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الادارية ، وقانون الغرامة الفرنسي لاختصاص مجلس الدولة الذي أعطي للقاضي المختص سلطة تحديد مدة لتنفيذ الأوامر التي وجهها من خلال حكمه إلي الإدارة ليتم التنفيذ خلالها .

المبحث الثاني

مبررات الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي

هناك من الأسباب والمبررات التي تتخذها الجهة الإدارية حجة لها لعدم تنفيذ الأحكام القضائية ، والتي نجد منها ما هو مقبول يمكن الاستناد إليه ومنها ما لا يعد كذلك ، وعلى القاضي الإداري التأكد من صحة الأسباب المزعومة للوقوف على حق الإدارة في التمسك بها من عدمه . وسنحاول التعرف على مبررات امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة

المطلب الثاني : الاستحالة القانونية

المطلب الثالث : الاستحالة الشخصية والظرفية للتنفيذ

المطلب الأول

الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة

منذ بداية ظهور الدولة الحديثة ويعد الحفاظ على النظام العام بصورة المختلفة من أهم أعمالها ، وتقوم الإدارة بالمحافظة عليه من خلال فرض بعض التأمينات الخاصة التي تحمي الأفراد ومؤسسات الدولة وممتلكاتها ، وتقوم الإدارة في سبيل تحقيق ذلك بإصدار مجموعة من القرارات الإدارية التي من بينها اصدار قرارات إدارية

بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي لأن نتائجه ستؤدي إلي حدوث مشاكل قومية أو بلبلة في النظام العام ، وسوف نناقش هذا المطلب من خلال التعرف على الأسباب المتعلقة بالنظام العام ، والفرع الثاني نتعرف على الأسباب المتعلقة بالمصلحة العامة.

الفرع الأول

المقصود بالنظام العام

نجد أن هناك صعوبة في تعريف النظام العام تعريفاً دقيقاً لأن فكرته مرنة غير محددة بمعنى أنها فكرة نسبية تتغير وفقا للمكان والزمان وهي تختلف من مجتمع إلى آخر، بل داخل المجتمع الواحد تختلف من زمان لآخر . وحاول البعض تعريف النظام العام بأنه هو ((الأساس السياسي والاجتماعي و الاقتصادي و الخلقي الذي يسود المجتمع في وقت من الأوقات ، بحيث لا يتصور بقاء مجتمع سليماً من دون استقرار هذا الأساس وبحيث ينهار المجتمع بمخالفته)) .

وحاول البعض بتعريف النظام العام بأنه " مجموعة من الأحكام والإجراءات الموضوعة لحماية المجتمع وتحقيق النفع العام له في الدنيا والآخرة ، التي لا يجوز لأحد مخالفتها ، أو إسقاطها ، أو تعديلها ، أو الاتفاق على خلافها " (ماضي ، ١٤٣٠هـ) [١]

وإذا ترتب على تنفيذ الحكم القضائي أي مساس بالأمن والنظام العام فمن المتصور عدم تنفيذه إلى حين تهيئة الظروف لذلك (هنوش ، ٢٠١٦ ص ١١١) . وإذا كانت هذه حجة للإدارة في عدم التنفيذ فيجب ألا تتوسع فيه وتتذرع بفكرة الأمن

(١) مشار إليه كتاب " مها عبدالرحيم الزهراني ، مرجع سابق ص ١٢٥

والنظـام العـام كلمـا واجهـت حـادث عـارض أو اضـطراب خفيـف لا يـصل إلـى حـد الخطورة.[1]

الفرع الثاني

أسباب متعلقة بالمصلحة العامة

تعتبـر المـصلحة العامـة الإطـار العـام لمـشروعية أعمـال الإدارة ، وكـل فعـل لا يستجيب لهذه المصلحة العامة يعد انحرافاً في استعمال السلطة ، ولا شك أن الأحكام القضائية تسعي إلي تحقيق المصلحة العامة ومصالح الأشخاص أيضاً من أجل تحقيق الاستقرار والطمأنينة داخل المجتمع ، ولكن عند حدوث تعارض بين المصلحتين بالطبع ترجح المصلحة العامة على الخاصة ولا يمكن للإدارة أن تتمسك بهذه المصلحة بغية أن تنفي أي حق للأفراد أصحاب الحقوق ، حيث تعد إطاعة الأحكام القضائية من بين صور تحقيق المصلحة العامة.

ويمكننا القول أن النظام العام مرتبط بالمصلحة العامة بروابط عديدة ، من أهمها اشتراكهما في الهدف والغاية ، وبالنظر من الناحية القانونية تعتبر المصلحة هي أساس

---

(١) من اشهر التطبيقات قرار " COUITEAS" الصادر من مجلس الدولة الفرنسية ، وتتلخص وقائع هذه القضية في صدور حكم بتاريخ ١٩٠٦/٠٢/١٣م عن محكمة سوسة بجمهورية تونس ، التي كانت وقتئذ تحت الحماية الفرنسية لفائدة السيد " كويطياس " يقضي بإفراغ ٨٠٠٠ شخص يقطنون بقطعة أرض مساحتها ٣٨,٠٠٠ هكتار ترجع لملكيته . وطلب السيد " كويطياس " استعمال القوة العمومية من أجل إفراغ أرضه ، لكن الحكومة الفرنسية رفضت ذلك مخاطر الفوضى والاضطراب التي تنجم عن ترحيل ٨٠٠٠ شخص من أرض يستقرون فوقها منذ أجيال ، ليعتبر السيد " كويطياس " رفض الحكومة عملاً مشوباً بالشطط في استعمال السلطة ، فطعن فيه أمام مجلس الدولة الذي أعتبر موقف الحكومة الفرنسية يدخل ضمن مسؤولياتها في الحفاظ على النظام والأمن العمومي (مشار إليه ببحث محمد هنوش ـ عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة – مجلة قانون وأعمال – المغرب ـ ، ٢٠١٦م ص ١١١) .

النظام العام ، لكنها مصلحة غير ثابتة بل متغيرة ومتبدلة ، وفي النظام السعودي نري معاني المصلحة المتوافقة مع النظام العام تتمثل في تقرير مبادئ العدل والشورى والمساواة (الزهراني، ٢٠١٧ ص١٢٥) .

وتعتبر المصلحة العامة فكرة نسبية تختلف باختلاف الزمان والمكان ، لذا لا يوجد تعريف جامع مانع لها فهي كما يقولون " فكرة يكمن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة ، دون الحاجة إلي صياغتها في عبارات محددة ، حيث يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة التي يبرزها القاضي الإداري في رقابته المشروعية " (خليفة ، ٢٠١٠) [١]

المطلب الثاني
الاستحالة القانونية

تظهر الصعوبات القانونية الخاصة بالحكم القضائي من خلال أوجه مختلفة منها ما يتعلق بتدخل السلطة التشريعية والأخرى بالسلطة القضائية نفسها . أما عن الأولى تظهر من خلال التصحيح التشريعي [٢] ، والثانية عن طريق وقف تنفيذ الحكم أو إلغاء الحكم القضائي الذي سبق وأن صدر سواء من دائرتها أو من محكمة أقل منها درجة عن طريق الاستئناف أو النقض وهذا ما سنتناوله من خلال الفروع التالية .

(١) مشار اليه بكتاب " مها عبدالرحيم الزهراني " ، مرجع سابق ص ١١٥

(٢) الأصل أن تصدر القوانين واللوائح من قبل المنظم (مجلس الوزراء بالمملكة) و تعد اللائحة : وهي مجموعة القواعد التنظيمية التي قد تصدر من السلطة التشريعية أو من جهة الإدارة ، وبالتالي قدر تصدر السلطة التنفيذية لائحة تحوي قواعد عامة مجردة تعتبر بدرجة التشريع كلوائح الضرورة أو لوائح التفويض .

الفرع الأول

التصحيح التشريعي

عند ممارسة المشرع اختصاصاته بإصدار الأنظمة والقوانين ، قد تصدر بعض الأنظمة التي ترتب أثار قانونية هامة تمتد نحو القرارات التي صدرت وطعن عليها بالإلغاء فتلغي كل أثر لاحق علي هذا النظام ، وبالتالي تعتبر الإدارة في حل من تطبيق أو تنفيذ الحكم القضائي (CHAPUS، ١٩٩٦) [١]، ويعد تنفيذها بعد التصحيح مستحيلاً بناء علي النص التشريعي الجديد . لكن تزال الإشكالية والسؤال عن مدى حجية الحكم القضائي السابق صدوره ؟

الحقيقة أن هذا التصحيح يجعل الإدارة في حل من التزاماتها كما أشرنا سابقاً ، ولكن لابد من توافر بعض القيود.

- اولاً : قيد دستوري.
- ثانياً : قيد الموضوعي.
- ثالثاً : قيد غاية.

أولاً : القيد الدستوري.

نصت أغلب الدساتير على بعض المبادئ الهامة التي تعد بمثابة أساسيات الدول الحديثة كـ (احترام مبدأ الفصل بين السلطات – عدم رجعية أثر العقوبات والجزاءات الأشد – تحقيق المصلحة العامة) (الزهراني ص ١٣٧) ، وبالنظر إلي هذه المبادئ نجد أن احترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي تلتزم السلطة التشريعية بتطبيقه يجعلها

(١) مشار إليه ببحث محمد باهي ابو يونس . مرجع سابق ص ١٣٩

لا تتدخل في شئون السلطة القضائية ، ولا يجوز للمشرع أو المنظم أن يراقب أحكام القضاء ، ولا يوجه أوامر إليه ، ولا يحل نفسه محله في الفصل في المنازعات التي تدخل في نطاق اختصاصه(Fombeur (p.) et autre, 1998 [١]

وهناك من المبادئ أيضاً المعروفة هو مبدأ أثر العقوبات والجزاءات علي المرحلة اللاحقة لصدور التشريع ولا ينطبق على المرحلة السابقة من صدور القانون أو النظام.

ومن بين هذه المبادئ أيضاً وجدنا تحقيق المصلحة العامة ، ومن منطلق أنتفاء الإنحراف لدى السلطة التشريعية فلا يتصور انحراف الغاية لديها عند وضع قانون أو نظام ، ولا يتصور لهذه السلطة أن تكن غير حياديه.

ثانياً : القيد الموضوعي.

يعد القيد الثاني من القيود التي يجب على المشرع الإلتزام بها عند صدور قانون أو نظام جديد متعلقة بأحكام قضائية سابقة هو موضوع التشريع ، حيث يترتب عليه الكثير من النتائج خاصة على الأحكام القضائية السابقة واللاحقة لصدوره ، وأن المشرع عندما يصدر النظام يتعين عليه ألا يتدخل في مضمون الحكم القضائي السابق صدوره ، ولا يضفي علي القرار الإداري المشروعية التي سبق وأن صدر حكم بإلغاءها ، ولا يعيده إلي الحياه بعد إعدامه قضائياً ، كل ما يستطيع فعله هو تصحيح الأثار المترتبة على القرار الملغي بأثر رجعي ، أي في الفترة الواقعة بين صدور هذا القرار والحكم بإلغائه ، ولايملك أكثر من ذلك.

---

(١) مشار إليه ببحث محمد باهي ابو يونس . مرجع سابق ص ١٤٠

ثالثاً : قيد الغاية.

يعد من خصائص القاعدة القانونية أنها قاعدة عامة ومجرده ، والتجريدية تعني انتفاء المصلحة الشخصية أو الهوى الشخصي لدي المشرع عند إصدار نظاماً أو قانوناً معيناً ،فلا يحابي مصلحة شخص علي حساب شخص أو جهة على حساب جهة ، ولا يضع النص النظامي لمصلحة واقعة بعينها ، وبالتالي يتعين على السلطة التشريعية عند صدورها قانون ما أن يكن الغرض من ذلك تحقيق المصلحة العامة وليست المصلحة الخاصة ، ولا تتدخل السلطة التشريعية نحو إصدار تشريعاً جديداً لمجرد إنتفاء المسائلة التي وقعت على السلطة التنفيذية ، بل تصدر النظام من أجل تحقيق المصلحة العامة وحفاظاً على المراكز القانونية والنظام العام ، وإن هي فعلت غير ذلك يعد إنحراف في الغاية التشريعية ، ويعد نوع من أنواع الطعن بعدم دستورية نص نظامياً [1].

---

(١) عرض المرحوم الفقيه الكبير الأستاذ الدكتور عبدالرزاق السنهوري لانحراف السلطة التشريعية في مقال له بعنوان «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية (منشورة بمجلة مجلس الدولة عام ١٩٥٢ ص١ وما بعدها) . فاعتبر سبباً لبطلان التشريع غير مخالفته للدستور هو الانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، فالتشريع الذي يصدر مستوفياً أركان الاختصاص والشكل والمحل يجب - شأنه في ذلك شأن القرار الإداري يجب أن يتوافر فيه ركن الغاية أيضاً وإلا كان مخالفاً للدستور لاتسامه بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، وهي هنا السلطة التشريعية.

وإذا كان الدكتور السنهوري قد نادى بنظريته في طريقها الوعر حتى يكون التشريع المشوب بالانحراف قد صدر من هيئة تشريعية هي البرلمان ، وهي هيئة مشكلة من عدد كبير من النواب فيفترض فيها التنكب عن الأغراض الذاتية . إلا أن هذه النظرية تنطبق من باب أولى على المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في غياب البرلمان ، ولو تطرق إليها في هذا المجال ، لقرر أن منطقة الانحراف هنا تكون أوسع نطاقاً لعدم قيام الاعتبار سالف الذكر في السلطة التنفيذية. بأن عدم شمول هذه السلطة الاستثنائية قانون الانتخاب لأن حل مجلس الأمة يعتبر بمثابة احتكام للشعب ليقول كلمته في الخلاف الدائر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا =

الفرع الثاني

وقف تنفيذ الحكم

وقف تنفيذ الحكم يظهر في حالتين : أحدهما تطبيقاً لقاعدة الأثر الموقف للطعن[١] وهذا مبدأ قانوني معروف ، والأخرى بحكم من محكمة الطعن بناء على طلب ذوي الشأن [٢]ونجد أن وقف تنفيذ الحكم يصدر من خلال قرار محكمة الطعن ، ولابد في هذه الحالة من توافر شرطين الأول إجرائي والثاني موضوعي. [3]

والمقصود بالشروط الإجرائية هو تقديم طلب وقف تنفيذ الحكم أو تعديله مع صحيفة الطعن كي ينظر قاضي محكمة الطعن في جدية الطلب وأن هناك حاجة الى ضرورة وقف تنفيذ الحكم الصادر ، ولا يجوز أن يقدم بطلب مستقل ، وهذا أمور اقتضتها الطبيعة العملية نظراً لخطورة وقف تنفيذ الحكم حتي لا يكون الغرض منها المماطلة في التنفيذ وضياع الكثير من الحقوق على الإدارة أو على الأفراد ، هذا بجانب ضرورة أن يبسط القاضي رقابته ويحيط بكل جوانب موضوع الطعن والتنفيذ . أما الشروط الموضوعية وهي توافر أسباب جدية نحو تقديم طلب وقف التنفيذ يصعب ويتعذر تداركها إذا حكم قاضي محكمة الطعن بإلغاء الحكم المطعون فيه .

=

عدلت هذا الأخيرة قانون الانتخاب أثناء فترة الحل فإنها تفعل ذلك لضمان وصول أعضاء جدد الى المجلس يؤيدون موقفها .

(١) يعد محل الحديث هنا عن الأحكام الإدارية ووقف تنفيذ الحكم لأن الأصل بأحكامها لا يوقف تنفيذها الطعن فيها إلا في حالات نادرة مثل الطعن في الأحكام التأديبية أو الطعون الانتخابية المحلية ، على العكس من الأحكام العادية التي لا يمكن تنفيذها إلا بعد استنفاذ طرق الطعن فيها أو بمرور الوقت المحدد قانوناً على الحق في الطعن في الحكم دون الطعن .

(2) Philip.(L.) : Le suris a l. execution des decisions des jurisdiction administrative . D. 1965. P.219 .

(٣) ابو يونس ، محمد باهي . الغرامة التهديدية .مرجع سابق ص ١٤٢ .

الفرع الثالث

إلغاء الحكم

هذه الحالة هي أن يصدر من مجلس الدولة قراراً قضائياً يقضي بإلغاء القرار القضائي محل التنفيذ فيصير بذلك محل التنفيذ منعدماً وفي هذه الحالة تحرر الإدارة من التزامها بالتنفيذ .

ومن تطبيقات ذلك ما صدر في القضاء المصري من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٠٢ لسنة ٩٣ جلسة ١٩٩٣/٠٧/٢٧ مما جاء فيه "... ومن حيث أنه من المعلوم أنه يترتب على صدور حكم من المحكمة الإدارية العليا بإلغاء حكم صادر من محكمة القضاء الإداري أن يزول لكل ما كان للحكم الملغى من آثار بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم المذكور (عكاشة، ١٩٩٧) (١) .

المطلب الثالث

الاستحالة الشخصية والظرفية للتنفيذ

بعد صدور الحكم واشتماله على جميع مقومات تنفيذه ، نجد أحياناً بعض العوارض التي تحول دون تنفيذه ، ترجع إما للشخص أو للظروف المحيطة بالتنفيذ وسوف نناقش الأمرين من خلال الفرعيين التاليين.

(١) طعن وارد بـ : حميدي ياسين عكاشة – الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة – مصر ، منشأة العارف الإسكندرية سنة ١٩٩٧ ص٩٧١،٩٧٠ .

الفرع الأول

الاستحالة الشخصية

يعد سبب استحالة تنفيذ الحكم هنا هي اسباب شخصية متعلقة بالشخص المحكوم لصالحه كأن يبلغ سن المعاش مثلاً في نزاع قائم لقضية فصله فصلاً تعسفياً ، ومثال أخر ما قضت به محكمة باريس الإدارية الصادر بشأن قرار الداخلية بإسناد بعض الوظائف الإدارية لأحد مفتشي البوليس . على اعتبار أن هذا الأخير قد بلغ السن القانوني للتقاعد . مما دل على أن اسناد تلك الوظائف اليه كمقتضى لتنفيذ حكم المحكمة الإدارية يعد إجراء مستحيل (أبو يونس ، ٢٠٠٠ صفحة ١٤٥) .

الفرع الثاني

الاستحالة الظرفية

مرد تلك الاستحالة هي وجود ظروف جعلت الإدارة لا تستطيع أن تقوم بشيء غير انها تنفذها على حساب الحكم الصادر أو بسبب أجنبي لا تستطيع الإدارة دفعه أو أن تحطاط منه ، وقد يتعلق الأمر بحكم وقف تنفيذ قرار بلغ تنفيذه منتهاه .

١- أما عن الحالة الأولي فنراها في تهديد النظام العام ، فلا يمكن تنفيذ حكم قضائي يتسبب تنفيذه تهديدات أمنية أو أحداث فتنة ، مما يوجب معه استحالة التنفيذ ، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم قبول طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بإلغاء قرار طرد أحد الرعايا الجزائريين المقيمين على الأراضي الفرنسية بسبب استحالة تنفيذ هذا الحكم نظراً لما يمثله وجوده بفرنسا من تهديد للنظام العام. [1]

(1) C.E.15 Javier 1996.Guedili et autres. Rec :1112

٢- وتظهر الحالة الثانية من خلال فقدان بعض الوثائق التي صدر بسببها حكم من محكمة إدارية ببطلان قرار الإدارة بالامتناع عن تسليم مستندات مطلوبة ، والسبب الذي جعل الإدارة تمتنع عن تنفيذ ذلك الحكم هو فقدان وتلف تلك الوثائق .

٣- والصورة الأخيرة تخص حكم لقرار إداري بوقف تنفيذه وقد بلغ هذا القرار منتهاه ونفذ بالفعل . كأن يطلب ذوي الشأن من مجلس الدولة توقيع غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على تنفيذ حكم بوقف تنفيذ قرارها بمنح رخصة بناء لعقار معين ، رغم أن البناء بالفعل قد تم . (١)

(1) C.E. 29 december 1993 . Mme : Goyon .j.C.A. 1997.P.31

المبحث الثالث

الوسائل القضائية لحمل الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي

إن من أهم الضمانات التي تكفل احترام الأحكام الإدارية وتنفيذها الوسائل التي تحث الإدارة على تنفيذ تلك الأحكام واحترامها ، فمن هذه الوسائل ما هو قضائي ومنها ما هو شبه قضائي وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى الوسائل القضائية فقط من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول : إخطار الإدارة بواجبها في تنفيذ الأحكام

المطلب الثاني : تدخل القاضي الإداري لتنفيذ أحكامه

المطلب الثالث : استخدام أسلوب الضغط المالي

المطلب الأول

إخطار الإدارة بواجبها في تنفيذ الأحكام

لقد ظل القضاء الإداري يرفض مبدأ إخطار جهة الإدارة وتذكيرها بواجبها في تنفيذ الأحكام ، بل وتعدى ذلك إلى رفض مجرد التلميح لها بالإجراءات الإيجابية الواجب اتخاذها لتنفيذ أحكامه ، وذلك بناء على أنه لا يجوز للقضاء أن يحل محل جهة الإدارة فيما هو من اختصاصها (عبدالواحد، ١٩٨٤ صفحة ٤٥٨).

ولكن مع مرور الوقت بدأ التحول تدريجياً عن رفض التدخل وذلك لكثرة الصعوبات النظامية التي تصاحب تنفيذ الأحكام الإدارية وخاصة أحكام الإلغاء ، وما تحويه من مسائل قانونية معقدة وما تتطلبه من إجراءات إدارية متسلسلة، لذا كان من الضروري تضمين أسباب الحكم كيفية تنفيذه ، خاصة وأن الأحكام الإدارية جميعاً تتضمن إخطاراً لجهة الإدارة بواجبها في التنفيذ كما يقرره بعض الشرّاح (عبدالواحد، ١٩٨٤ صفحة ٤٦٠).

وقد أخذ ديوان المظالم بهذا الاتجاه ، فيلاحظ في بعض أحكامه تذكير للإدارة بواجبها في التنفيذ وكيفية ذلك.

وهذا الإخطار لجهة الإدارة يمكن أن يأخذ عدة صور منها:

أتضمين الحكم الأصلي كيفية تنفيذه ، وخاصة في أسباب الحكم، ويثبت لها حينئذ القوة التنفيذية شأنها شأن المنطوق طالما أنه لا يمكن تنفيذ المنطوق دون الرجوع إليها.[1]

بتضمين كيفية التنفيذ في حكم لاحق ، وهذا عائد لرفض جهة الإدارة التنفيذ، أو بسبب التنفيذ الناقص، أو بسبب طلب تفسير الحكم والذي يرفع من جهة الإدارة أو المحكوم له.

وفي مجال تذكير جهة الإدارة بواجبها في التنفيذ من خلال الصورتين السابقتين يستطيع القاضي الإداري أن يبين في حكمه الالتزامات التي يرتبها الحكم ، أو يطلب القيام بالعمل الذي رفض دون وجه حق ، أو أن يوضح الخطأ الذي يرتكبه الموظف في حالة امتناعه عن التنفيذ (فالح، ٢٠١٢).

(١) وهذا ما تتضمنه بعض أحكام ديوان المظالم ، ومنها الحكم رقم ٥ د/أ/١٨ لعام ١٤٠٧هـ والذي جاء فيه: "... ويتعين بالتالي القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وما ترتب على ذلك من آثار ممثلاً في إعادة المدعي إلى نفس عمله بنفس وظيفته ودرجته..".

المطلب الثاني

تدخل القاضي الإداري لتنفيذ أحكامه

لقد استقر القضاء الإداري على مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة وحظر حلولـه محلها ، وان القاضي يقضي ولا يدير ، ولذا لا يجوز لـه التدخل في اختصاص الإدارة لإرغامها على تنفيذ أحكامه ، وكل ذلك من أجل تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات (فهمي، ١٩٩٩ صفحة ٣٨٠) .

وقد أخذ بهذا الاتجاه عدد من الشراح ، وهو ما استقر عليه القضاء اعتماداً على المبادئ السابقة ، ولأن القاضي تنتهي مهمته بالحكم في القضية ، ومن ثم لا يعدو تدخله لتنفيذ أحكامه عن كونه تدخلاً في ما لا يملكه ولذا لا يجوز لـه ذلك (العصار، ٢٠١١ صفحة ٧١).

ولكن مع ذلك ، فإنه ينبغي حث جهة الإدارة على الوفاء بالتزامها بتنفيذ الأحكام عن طريق الوسائل الأخرى والتي يغني استخدامها عن استخدام هذه الوسيلة .

المطلب الثالث

استخدام أسلوب الضغط المالي

إن القاضي الإداري إذا كان لا يملك حق توجيه أوامر لجهة الإدارة لتنفيذ أحكامه ، فإنه على الرغم من ذلك لم يعدم الوسائل التي تمكنه من ممارسة الضغط على جهة الإدارة من أجل تحقيق ذلك ، فاستخدام أسلوب الضغط المالي على جهة الإدارة لحملها على التنفيذ ، وأن جهة الإدارة ملتزمة بتنفيذ الحكم ، فإذا لم توف بهذا

الالتزام ، فإن للقاضي الإداري حسب القانون الفرنسي إلزامها بدفع مبلغ معين عن كل فترة تأخير إلى أن تقوم بالتنفيذ (جيره، ١٩٧١ صفحة ٥٧٢) .

ولكن لا بد عند الحكم من مراعاة أمرين:

الأول : وجود التزام على جهة الإدارة بالتنفيذ، وهذا الالتزام أساسه ما يتمتع به الحكم الإداري من حجية على الجميع، والتي يكتسب بها الحكم قوة تنفيذية تفرض على جهة الإدارة بوجه خاص احترامه.

الثاني : وجوب أن يكون التنفيذ ممكناً؛ لأن اللجوء إليها حينئذٍ ـ سيكون غير مجد، لاستحالة التنفيذ (أبو يونس ، ٢٠٠٠ صفحة ١٢٨) .

وأسلوب الضغط المالي أو ما يسمى : بالغرامة التهديدية أخذ به القضاء الإداري في فرنسا ، ولكن لم يؤخذ به في ديوان المظالم.

النتائج

١ـ أمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية بالطرق المختلفة أما بالامتناع الصريح أو الضمني أو التحايل في التنفيذ أو تنفيذ الاحكام بشيء من القصور .

٢ـ تضاءلت الكثير من مشكلات تنفيذ الأحكام القضائية بعد أن تم تعيين قضاة مختصين بتنفيذ الأحكام القضائية في المحاكم العامة داخل الكثير من الدول ، وخولوا صلاحيات واسعة لإجبار المحكوم عليهم على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدهم أو حتى بالتنفيذ الجبري على أموالهم ، ولكن الاشكالية هنا حول سلطة قضاة التنفيذ التي لا تمتد إلى تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات الحكومية على افتراض من المنظم أنه لا يتصور امتناع الجهات الحكومية عن

تنفيذ تلك الأحكام ، والواقع أصبح خلاف ذلك ، خاصة في ظل غياب مواد قانونية تضع آلية محددة لتنفيذ الأحكام الإدارية.

٣- الردع الذي يطبق على الموظفين من أجل اجبارهم لتنفيذ الأحكام القضائية غير كافي ، جعل هناك نوع من التهاون في تنفيذ أحكام القضاء .

التوصيات:

١- أن يتم تعيين قضاة تنفيذ يختصون بمتابعة تنفيذ الأحكام الإدارية تحت مظلة ديوان المظالم ، أو أن يخول قضاة التنفيذ في القضاء العام هذا الاختصاص حيث خول لديوان المظالم الكثير من الأعباء والقضايا التي لا تدخل في الأصل من بين اختصاصاته بل هي من اختصاصات القضاء العادي كالدعوي الجزائية والدعاوي التجارية.[1]

٢- لابد من سن آلية نظامية توضح الإجراءات التي يتخذها المحكوم له عند امتناع الجهة الحكومية عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وتكون رادعة[٢] .

---

(١) بصدور نظام ديوان المظالم الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) بتاريخ ١٩/رمضان ١٤٢٨ هـ والذي يحدد الإطار الجديد للديوان وفي سبيل ذلك نص المرسوم الملكي على سلخ القضائيين التجاري والجزائي وهيئات تدقيقهما بالقضاة والأعوان من الديوان إلى القضاء العام ، ولكن إلي حينه هناك تأجيلات حول هذا السلخ تتعلق بالنواحي المادية والفنية .

(٢) صدر الأمر السامي رقم ٤٩٢٥٦ بتاريخ ١٤٣٨/١٠/٢٦ هـ ونص على :

أولاً :- تشكيل لجنة من وزارة المالية (وكالة الوزارة لشؤون الإيرادات) ، ووزارة العدل (وكالة الوزارة لشؤون الحجز والتنفيذ) ، والجهة الحكومية التي منحها النظام تطبيق جزاءات مالية ، تكون مهمتها وضع تنظيم آلي ونموذج للمحرر الموثق الخاص بتلك الجزاءات المالية .

ثانياً :- التأكيد على إمارات المناطق بأن أمير المنطقة هو المختص بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية والجزائية ، إستناداً إلي الفقرة (ب)من المادة (السابعة) من نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ ، باعتبار أن هذه الأحكام والقرارات غير مشمولة بنظام التنفيذ وفقاً لما نصت عليه المادة (الثانية) منه .

=

المراجع

الكتب العربية :

١- فالح ،بندر عبدالرحمن. ٢٠١٢. تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري. الرياض ،بدون دار نشر .

٢- عكاشة ،حميدي ياسين. ١٩٩٧. الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة. الإسكندرية : منشأة المعارف،

٣- جيره ، عبدالمنعم عبدالعظيم. ١٩٧١. آثار حكم الألغاء. القاهرة : دار الفكر العربي، ١٩٧١. المجلد الأولى.

٤- الدارقطني ، علي عمر ، سنن الدارقطني. ١٤١٧هـ. كتاب في الأقضية والأحكام. [المحرر] علي عمر الدارقطني. بيروت : دار الكتب العلمية، ١٤١٧هـ. المجلد الأولي.

=

وحول تعقيب إمارة منطقة الرياض في هذا الشأن حيث أنها وضعت أمام المحكوم له ثلاثة مسارات للضغط على الجهة الحكومية وحثها على التنفيذ، ومن أهمها تفعيل دور هيئة الرقابة والتحقيق في هذا الجانب ، لممارسة اختصاصاتها في رفع الدعاوى على المسؤولين عن تأخر تنفيذ تلك الأحكام القضائية، مشدداً على أهمية تفعيل العقوبات الجزائية الناشئة عن الحق العام في القضايا الإدارية، التي يثبت تحمل الموظفين في تلك الجهة جزءاً من المسؤولية عنها ، وهو الذي يؤدي إلى تكبيد خزينة الدولة ملايين الريالات بسبب تقصير أولئك الموظفين أو تعديهم الصلاحيات الممنوحة لهم، إذ إن الموظف إذا علم أنه سيلقى الجزاء الرادع فإنه سيفكر ملياً قبل ارتكاب أي تصرف مخالف للأنظمة، وهو الأمر الذي سيسهم في الحد من تلك الأخطاء .

٥- فهمي ، مصطفي ابو زيد . ١٩٩٩. القضاء الإداري ومجلس الدولة. الأسكندرية : دار المطبوعات الجامعية .

٦- العصار ، يسري محمد . ٢٠١١. مبدأ حظر أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة (دراسة مقارنة). مصر : دار النهضة العربية .

الكتب الأجنبية :

1- R.) CHAPUS .1996 .(Droit du contentieux administratif . paris : montchrestien

2- Fombeur (P.) et autre .1998 .2-Chronique generql de jurisprudence administrative francaise .france : A .J ،.

3- Philip.(L.) : Le suris a l. execution des decisions des jurisdiction administrative . D. 1965. P.219

الرسائل العلمية :

١- حسني سعد عبدالواحد. ١٩٨٤. تنفيذ الأحكام الادارية. الاسكندرية : بدون، ١٩٨٤. رسالة دكتوراه .

٢- الزهراني ، مها عبدالرحيم ٢٠١٧م . رسالة ماجستير " مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في النظام السعودي . دراسة مقارنة " دار الكتاب الجامعي .

الدوريات والأحكام :

١- محمد باهي أبو يونس . ٢٠٠٠. الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية في القضاء الفرنسي. مصر : مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، ع ١ .

٢- محمد هنوش - عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة – مجلة قانون وأعمال – المغرب - ، ٢٠١٦م .

٣- الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة – مصر ، منشأة العارف الإسكندرية سنة ١٩٩٧ .

٤- أحكام ديوان المظالم – ١٤٠٧هـ على الموقع الالكتروني

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/Pages/default.aspx.

5- C. E 21 decembre 1977. Brinom-cherbuliez .REC

6- C.E.15 Javier 1996.Guedili et autres. Rec :1112

7- C.E. 29 december 1993 . Mme : Goyon .j.C.A. 1997

أوراق المؤتمرات والندوات :

١- خميس كريم خصباك. ٢٠١٢. مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة. الإمارات : المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقدة في دولة الإمارات العربية،

٢- الأستاذ محمد الهيني ، مستشار بالمحكمة الإدارية بالرباط ، إشكالية توجيه الأوامر للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، ورقة عمل مقدمة بأحدي الندوات ،بدون سنة نشر الاطلاع على الموقع الالكتروني

http://www.maghress.com/assabah/35708

المواقع الالكترونية :

1- http://www.startimes.com/?t=26164195

2- http://www.alriyadh.com/570871