جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون الإداري

النِّظام القانونيُّ للغرامة التَّهديديَّة في المجال الإداري

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

محمد رزاق جبار الحمزاوي

تحت إشراف
الأستاذ الدكتور

شريف يوسف خاطر

أستاذ القانون العام
وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

٢٠٢٠م

مقدمة

حرصًا من المشرّع الفرنسيّ على ضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداريّ الصَّادرة ضد الإدارة؛ فقد أصدر المشرّع القانونَ رقم ٥٣٩ لسنة ١٩٨٠ في ١٥ يوليه ١٩٨٠، وقد أعقب هذا القانون جملة من القوانين تتعلَّق جميعها بتطبيق محاكمِ القضاء الإداريّ لنظام الغرامة التَّهديديَّة في المجال الإداريّ؛ وذلك لضمان تنفيذ الأحكام الصَّادرة عنها ضد جهةِ الإدارة(١).

ويعدُّ فرض الغرامة التَّهديديَّة على الإدارة الفرنسيَّة بموجب قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ أول خطوةٍ في الاعتراف للقاضي الإداريّ بسلطة توجيهِ أوامرَ للإدارة مع تأكيدِ دستوريَّة هذا العمل واعتباره من مقتضيات تفعيلِ ما يصدِرُه من أحكام يستوجبه مبدأ خضوعِ الدَّولة للقانون, بما لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات(٢).

وتبدو القيمة العمليَّة للغرامة التَّهديديَّة كوسيلةٍ لإجبار الإدارة على تنفيذِ الأحكام الإداريَّة, من ناحيةٍ أولى في أنَّها تقترن بسلطة القاضي الإداريّ في توجيه أوامر للإدارة؛ وذلك من أجل إجبار الإدارة على إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الأحكام الإداريَّة(٣), ومن ناحيةٍ ثانية فإنَّ مجال تطبيقها واسعٌ حيث يمكن للمحكوم له طلب فرض الغرامة التَّهديديَّة في حالةِ عدم تنفيذِ أيّ حكمٍ صادرٍ من المحاكم التَّابعة للقضاء الإداريّ(٤). فالغرامة التَّهديديَّة وتوجيه الأوامر مُقتضٍ لحقِّ المتقاضي في المحاكمة المنصفة(٥).

---

(١) د. منصور محمد أحمد, الغرامة التَّهديديَّة كجزاءٍ لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصَّادرة ضد الإدارة, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠٠٢, ص٢٧.

(٢) حسينة شرون, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائيَّة الصَّادرة ضدها, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٠, ص٤٠.

(٣) د. شريف يوسف خاطر, دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحرّيَّات الأساسيَّة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٨/٢٠٠٩, ص٨.

(٤) د. عصمت عبد الله الشيخ, الوسائل القانونيَّة لضمان تنفيذ الأحكام الإداريَّة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٩, ص٩١.

(٥) د. محمد باهي أبو يونس, اتجاهات التشريعية الحديثة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تنفيذ الاحكام الادارية، ورقة عمل قدمت الي مؤتمر كلية الحقوق – جامعة اسكندرية، بعنوان الاتجاهات التشريعية الحديثة في التنظيم القضائي المنعقد في مارس ٢٠١٠, ص١٠٥٥.

أولًا- أهمية البحث:

إن هذه الدراسة قائمةٌ على تناول النَّظريَّة العامَّة للغرامةِ التَّهديديَّة في المجال الإداريّ, فأهمية دراستها في المجال الإداريّ فالقاضيَ الإداريَّ الفرنسيَّ يطبِّقها فعلًا حال تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكمٍ صادرٍ لصالح المتعاقد مع الإدارة في منازعةٍ متعلقةٍ بعقد إداريّ. وأيضًا لكي يستلهم المشرِّع الإداريُّ المصريُّ ونظيره العراقيُّ مزايا هذا النِّظام ومحاولة تقنينه في المجال الإداريّ.

والحقيقة أنَّ الحُكْم بالغرامةِ التَّهديديَّة بمثابة آليةٍ جديدةٍ تمكِّن القاضي العاديَّ في كلٍّ من فرنسا ومصر والعراق, وكذلك القاضي الإداري الفرنسي من إجبار المحكوم ضده على تنفيذ الحُكْم الصَّادر في مواجهته. ومن ثمَّ تكمن أهمية البحث أيضًا في استيضاح مدى فاعليَّة هذه الوسيلة في اقتضاء الحقوق المحكوم بها. وذلك بإبراز كافَّة جوانبها الموضوعيَّة والإجرائيَّة على المستويين المدنيّ والإداريّ.

ثانيًا- إشكالية البحث:

تلوح مشكلة البحث الأساسية في الأفق بصدد منازعات العقود الإداريَّة في النِّظام القانونيّ العراقيّ, ذلك أنَّ قانون مجلس الدَّولة العراقيّ لم يسمح لغاية كتابة هذه السطور للقضاء الإداريّ بنظر هذه المنازعات. وأن الاختصاص بها ينعقد للقضاء العاديّ ممثلًا بمحكمة البداءة, لذلك يرى الباحث أنه يمكن للقاضي العاديّ أن يقضيَ في منازعة العقد الإداريّ بالغرامة التَّهديديَّة في مواجهة الإدارة.

ثالثًا- صعوبات البحث:

يصادف الباحثُ العديدَ من المعوِّقات البحثيَّة في سبيل تناول هذا الموضوع, أولها القصور الشَّديد في التنظيم القانونيّ العراقيّ لنظام الغرامة التَّهديديَّة. وثانيها ندرة المراجع القانونيَّة والكتابات الفقهيَّة حول وسيلة الغرامة التَّهديديَّة في النِّظام القانونيّ العراقيّ. وثالثها انعدام الأحكامِ القضائيَّة الصَّادرة عن جهات القضاء العراقيّ بصددِ الغرامةِ التَّهديديَّة. إذ لم يصادف الباحث حكمًا واحدًا على الأقلِّ يقضي بغرامةٍ تهديديةٍ على المَدين الممتنع عن تنفيذ الالتزام أو المتعنِّت فيه. ومن ثمَّ فإن الدِّراسة ليست من منظور ما هو كائنٌ فحسْب من تنظيم قانونيّ, وإنما من منظور ما ينبغي أن يكون عليه الاتِّجاه القضائيُّ في تطبيق نظام الغرامةِ التَّهديديَّة في النِّظام العراقيّ.

خامسًا: خطَّة البحث:

يتناول الباحثُ موضوعَ النظام القانوني للغرامة التهديدية في المجال الإداري وفقًا لخطَّة البحث الآتية:

المبحث الأول: شروط تطبيق الغرامة التهديدية.

المطلب الأول: الشُّروط الموضوعيَّة للحكم بالغرامة التَّهديديَّة.

المطلب الثاني: الشُّروط الإجرائية للحكم بالغرامة التَّهديديَّة.

المبحث الثاني: الحكم بالغرامة التهديدية.

المطلب الأول: الاختصاص بالحكم بالغرامةِ التَّهديديَّة.

المطلب الثاني: سلطة المحكمة في الحُكْم بالغرامةِ التَّهديديَّة.

المبحث الأول

شروط تطبيق الغرامة التَّهديديَّة

يُشترط لتطبيق الغرامة التَّهديديَّة ضد جهة الإدارة أن يصْدُر في مواجهتها حكمٌ قضائيٌّ صادرٌ عن جهة القضاء الإداريّ؛ ولأنَّ الغرامة التَّهديديَّة ترتبط وجودًا وعدمًا بنظام التَّنفيذ العينيّ, فإنه يجب أن يكون الحُكْم الصَّادر لحساب المتعاقدِ مع جهة الإدارة قابلًا للتنفيذ، وأنْ يكون الأخير كاملًا غير معيبٍ, ويشترط – كأصل عامٍ – أن يتقدَّم ذو الشَّأن بطلبٍ للحكم بالغرامة التَّهديديَّة, لتبدأ به مجموعة من الإجراءات تنتهي بصدورِ حكمٍ بتوقيع غرامةٍ تهديديَّةٍ على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحُكْم الصَّادر ضدها ابتداءً.

ويمكن – بالبناء على ما سبق – تقسيم الشُّروط المتطلبة للحكم بالغرامة التَّهديديَّة على النحو الآتي: شروط موضوعية متعلقة بالحكم الصَّادر ضد الإدارة, وبتنفيذ الحُكْم الإداريّ, وأخرى إجرائيَّة تتعلق بالطَّلب وما يرتبط به, ومن ثمَّ نتناول هذا المبحث وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: الشُّروط الموضوعيَّة للحكم بالغرامة التَّهديديَّة.

المطلب الثاني: الشُّروط الإجرائية للحكم بالغرامة التَّهديديَّة.

المطلب الأول

الشُّروط الموضوعيَّة للحكم بالغرامة التَّهديديَّة

يمكن القول: إنَّ الشُّروط الموضوعية المتطلبة لتطبيق الغرامة التَّهديديَّة ضد جهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحُكْم الصَّادر ضدها تتعلق بأمرين أساسَيْن: أولهما شروطٌ تتعلق بالحكم الصَّادر ضد الإدارة والذي يراد شموله بالغرامة التَّهديديَّة, وثانيهما شروطٌ تتعلق بتنفيذ الحُكْم الإداريّ, ومن ثمَّ نتناول هذين الشرطين وفقًا لما يأتي:

أولًا: الشُّروط المتعلِّقة بالحكم الإداريّ

يُشترط في الحُكْم الصَّادر ضد جهة الإدارة والمطلوب تنفيذه بطريق الغرامة التَّهديديَّة أن يكون حكمًا قضائيًّا حقيقيًّا, وأنْ يكون من أحكام الإلزام, لنرى إذن مضمون هذين الشرطين:

أولًا: أن يكون حكمًا قضائيًّا حقيقيًّا صادرًا عن جهة القضاء الإداريّ:

يكون الحُكْم قضائيًّا حين يصْدُر عن جهةٍ اختصَّها القانون بولايةِ إصداره, بمقتضى سلطاتها أو وظيفتها القضائيَّة تَحسم به خصومةً أو نزاعًا معروضًا عليها(١), فالحكم القضائيُّ هو ذلك العمل الذي يصْدُر عن القاضي حسمًا لنزاع مطروحٍ عليه أيًّا كانت طبيعة النِّزاع, وهو يمثِّل العمل الأخير في الخصومة, فهو النتيجة الطبيعية لكلِّ الأعمال الإجرائية التي كوَّنت الخصومة(٢).

ويعرف فقه المرافعات المدنيَّة الحُكْم بأنه: "كلُّ إعلان لفكر القاضي في استعماله لسلطته القضائيَّة, وذلك أيًّا كانت المحكمة التي أصدرت الحكم, وأيًّا كان مضمونه"(٣). وفي تعريفٍ أدقَّ يعرف الحُكْم القضائي بأنه: "القرار الصَّادر من محكمةٍ مشكَّلة تشكيلًا صحيحًا ومختصَّة في خصومة رفعت

---

(١) د. الشافعي محمود صالح أحمد, الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإداريَّة, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة أسيوط, ٢٠١٣, ص٣١٣.

(٢) حسينة شرون, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائيَّة الإداريَّة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة بسكرة, الجزائر, ٢٠٠٣, ص١٥.

(٣) د. فتحي والي, المبسوط في قانون القضاء المدني علمًا وعملًا, الجزء الثاني, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٧, ص٣٦٩.

إليها وفق قانون المرافعات سواء أكان صادرًا في موضوع الخصومة أم في شقٍّ منه أم في مسألةٍ متفرعةٍ عنه"[١].

وقد استخلص الفقه من التَّعريف السَّابق أركان الحُكْم القضائيّ وحصَرها في ثلاثة[٢]: أولها: أن يصْدُر من محكمةٍ تابعةٍ لجهةٍ قضائيةٍ. وثانيها: أن يصْدُر بموجب السُّلطة القضائيَّة للمحكمة. وثالثها: أن يصْدُر في شكلٍ مكتوبٍ يتَّصف بالرَّسمية.

وبالرجوع لقانون الغرامة التَّهديديَّة الفرنسيّ نجد أنَّ المادَّة الثانية تشترط في الحُكْم الذي امتنعت الإدارة عن تنفيذه أن يكون حكمًا قضائيًّا صادرًا عن جهة القضاء الإداريّ؛ وذلك حتى يمكن تطبيق الغرامة التَّهديديَّة بشأنه. غير أنَّ المادَّة الثانية من قانون الغرامة اكتفت بالإشارة إلى ضرورة أن يكون الحُكْم إداريًّا, دون أن تبيّن طبيعة الحُكْم الموضوعية؛ ممَّا أثار الخلاف عند تطبيق النصّ, حيث كثرت الطَّلَبات التي قدِّمت إلى مجلس الدَّولة الفرنسيّ للحكم بغرامةٍ تهديديَّةٍ عن عدم تنفيذ قراراتٍ صادرةٍ من المحاكم تنحسر عنها صفة الحُكْم القضائيّ بمعناه الدَّقيق[٣].

وبالبناء على ما سبق, لا يمكن أن تطبق المحاكم الإداريَّة الغرامة التَّهديديَّة لضمان تنفيذ الأحكام الصَّادرة عن جهة القضاء العاديّ؛ لأنها تفتقد إلى شرطِ إداريَّة الحكم, كما لا يجوز أن يجريَ تنفيذ الأوامر التي تتخذ بحكم الاختصاص الولائيّ أو الإداريّ للقاضي الإداري, أو التسوية التي تعقدها الإدارة مع ذوي الشَّأن توقيًا لإثارة النِّزاع أمام القضاء, ولا المبادئ العامَّة للقانون, جبرًا بالحكم بالغرامة التَّهديديَّة, لأنها لا ينطبق عليها شرطُ الحُكْم الإداريّ الحقيقيّ[٤].

وتطبيقًا لذلك قضى مجلس الدَّولة في ١٩٩٠/٢/٢٣ بعدم اختصاصه النوعى للحكم بالغرامة التَّهديديَّة لضمان تنفيذِ حكمٍ صادرٍ عن جهة القضاء العاديّ, ولو كان الحُكْم موجهًا ضد شخص عامٍّ[٥].

---

(١) د. أحمد أبو الوفا, نظرية الأحكام في قانون المرافعات, الطبعة السادسة, منشأة المعارف, الإسكندرية, ١٩٨٩, ص٣٤.

(٢) د. طلعت دويدار, النَّظريَّة العامَّة للتنفيذ القضائي في المرافعات المدنيَّة والتجارية, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٤, ص٦٩٧ – ٦٩٨.

(٣) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإداريَّة الصَّادرة ضدها, دار الفكر والقانون, القاهرة, ٢٠٠٩, ص٦٤٨ – ٦٤٩.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة، المرجع السابق, ص٥٧ – ٦٧.

(٥) لوني يوسف, تنفيذ الالتزامات العقدية عن طريق الغرامة التَّهديديَّة في ضوء التشريع والاجتهاد القضائي الجزائري, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة أكلي محند أولحاج, الجزائر, ٢٠١٥, ص٩٨.

أما بشأن قرارات الجهات الإداريَّة ذات الاختصاص القضائيّ, فإنَّ قراراتها يمكن كفالة تنفيذها عن طريق الغرامة التَّهديديَّة, وينعقد الاختصاصُ لمجلسِ الدَّولة بالفصل في طلبات الحُكْم بها, وأساس ذلك أنَّ هذه الجهات – بالرغم من غلبة الطَّابع الإداريّ في تشكيلها – تتماثل مع الجهات القضائيَّة فيما يتعلَّق بذاتية نشاطها وطبيعة الإجراءات التي تتبع أمامها, ويطلق عليها في فرنسا القضاء الإداريُّ المتخصص, وينعقد الاختصاص بالطَّعن في قراراتها بطريق النَّقض لمجلس الدَّولة الفرنسيّ(١).

جملة القول أنَّ استخدام أسلوب التهديد الماليّ يفترض بداهةً وجود حكم قضائيٍّ صادر عن جهةٍ قضائيَّة إداريةٍ, وقد قصر القانون الفرنسيُّ نطاق الغرامة التَّهديديَّة على تنفيذ الأحكام القضائيَّة الصَّادرة عن هيئات القضاء الإداريّ الفرنسيّ(٢), سواء كان قضاءً إداريًّا عامَّ الاختصاص مثل مجلس الدولة أو المحاكم الإداريَّة أو محاكم الاستئناف الإداريَّة, أم كان قضاءَ إداريًّا متخصصًا, كالمجالس التأديبية(٣).

ثانيًا: أن يكون حكمًا بإلزام:

لمَّا كانت الغرامة التَّهديديَّة وسيلةً لإجبار الإدارة على تنفيذ الحُكْم القضائيّ الإداريّ, فإن مجال إعمالها يقتصر على الأحكام التي تقبل التَّنفيذ. فالصِّلة بين الحُكْم والتَّنفيذ ليست صلةَ تتابعٍ بالضرورة, وإن كانت كذلك في معظم الأحيان, فالتنفيذ يبدأ بعد الحُكْم غالبًا, ولكن ليس كلُّ الأحكام يعقبها تنفيذٌ أو من الممكن أن يعقبها تنفيذ(٤). ولذلك فإنَّ القاعدة في قانون المرافعات هي أن الأحكام التي يمكن تنفيذها هي أحكامُ الإلزام فقط دون الأحكام التقريريَّة أو المنشئة(٥), كما يستبعد الحُكْم الإجرائيُّ من دائرة التَّنفيذ الجبريّ، فالحكم الإجرائيُّ الصَّادر بشأن إجراءات الدعوى كالحكم بعدم الاختصاص, أو بسقوط الخصومة, أو بالبطلان لا محل لتنفيذه جبرًا(٦)؛ لأنه – لطبيعته – غير قابلٍ للتنفيذ.

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٧٨.

(٢) د. حنان محمد القيسي؛ د. مازن ليلو راضي, امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري, الطبعة الأولى, دار المسلة للطباعة والنشر, بغداد, ٢٠١٨, ص٢١٠.

(٣) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٤٩.

(٤) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإداريَّة, مطابع المجلس الوطني, القاهرة, ١٩٨٤, ص٣١.

(٥) المرجع نفسه, ص٣١.

(٦) د. طلعت دويدار, النَّظريَّة العامَّة للتنفيذ القضائيّ, مرجع سابق, ص٤٨.

إن التَّنفيذ الجبريَّ يقتصر على أحكام الإلزام فقط[١]؛ ذلك أنَّ الأحكام التقريريَّة والأحكام المنشئة باعتبار محلِّها، فهي غير قابلةٍ للتنفيذ[٢].

فالأحكام التقريريَّة يقتصر دورها على القضاء بوجود الحقِّ أو عدم وجوده دون إلزام المحكوم ضده بأداء معيَّن[٣]. ومن أمثلة الحُكْم التقريريِّ الحُكْم ببراءة الذِّمة, أو الحُكْم بصحَّة عقدٍ, أو بنفاذه, أو باعتباره باطلًا. ويتميز الحُكْم التقريريُّ بأن التقرير فيه هو الهدف الوحيد, وأنَّ الحماية القضائيَّة تتمُّ بمجرد التَّقرير, أي تقرير وجود الحقِّ للمدعي أو عدمه, والحكم التقريريُّ يحوز بمجرد صدوره حجِّيَّةَ الشَّيء المقضيِّ به, إلا أنه لا يعدُّ سندًا تنفيذيًّا[٤].

أمَّا الأحكام المنشئة فهي التي تقرر حقًّا, فينشأ عن هذا التقرير تغييرُ مركزٍ قانونيٍّ سابق, فالقضاء المنشئ يقوم – كالقضاء التقريريِّ – بمهمَّة تقريرية, ولكن الفارق بينهما هو في الحقِّ محل التقرير, ففي الحُكْم المنشئ يتميز الحقُّ بأنه حقٌّ إردايٌّ وهو الحق في إحداث تغييرٍ قانونيٍّ[٥], ولهذا فإنه بتقرير الحقِّ يترتَّب على ذلك حدوثٌ في تغيير في مركز قانونيٍّ سابق, ومثال الحُكْم المنشئ الحُكْم بالتطليق أو بفسخ عقد، والحكم بشهر الإفلاس, والحكم بثبوت الجنسية, وهذه الأحكام تتميز بأن لها أثرًا فوريًّا ومباشرًا ومطلقًا يترتَّب بقوَّة القانون دون حاجةٍ إلى اتِّخاذ إجراءات التَّنفيذ[٦].

الخلاصة أنه إذا كان التَّنفيذ في حقيقة معناه تأدية المحكوم ضده ما افترضه الحُكْم عليه سواء تمثَّل في عملٍ أو الامتناع عن آخر, وأنه لمَّا كان الوحيد من الأحكام الذي يصْدُر حاملًا هذا المعنى هو حكم الإلزام, فإنه يكون دون غيره القابل للتنفيذ طوعًا أم كرهًا[٧]. ونظرًا لأنَّ الغرامة التَّهديديَّة هي وسيلةُ

---

(١) مرداسي عز الدين, الغرامة التَّهديديَّة في القانون الجزائري, دار هومة للنشر, الجزائر, ٢٠٠٨, ص٢٦.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٦٨.

(٣) د. وجدي راغب, النَّظريَّة العامَّة للعمل القضائي في قانون المرافعات, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس, ١٩٦٧, ص٥٤.

(٤) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٣٢.

(٥) د. فتحي والي, المبسوط في قانون القضاء المدني علمًا وعملًا, الجزء الأول, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٧, ص٢٩٠.

(٦) د. طلعت دويدار, الوسيط, مرجع سابق, ص٧٠١.

(٧) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٦٨.

إجبارٍ على تنفيذ ما يقبل التَّنفيذ من الأحكام بطبيعته؛ فإنها إذن تكون سبيلَ التَّنفيذ الجبريّ لما كانت له من الأحكام الإداريَّة طبيعة الإلزام[١].

وفي نطاق الأحكام الصَّادرة عن القضاء الإداريّ, يمكن القول: إن غالبية الأحكام الصَّادرة بالإلغاء تعدُّ من أحكام الإلزام[٢], فالسَّواد الأعظم منها يعدُّ أحكامًا بإلزام, تفرض على الإدارة – المحكوم ضدها – التدخُّل بإجراءاتٍ تنفيذيَّة, وإزالة آثار القرار الذي ألغي, وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدوره[٣]. وهذه الأحكام يمكن الإجبار على تنفيذها بأسلوب الغرامة التَّهديديَّة.

غير أنَّ بعضًا منها تعدُّ أحكامًا تقريريةً لا ترتب أيَّ التزام على الإدارة, ومن أمثلتها أحكام الرَّفض, فالأخيرة هي دائمًا أحكامٌ مقرَّرة لا تتضمن إلزامًا, وبالتالي لا تتطلب اتِّخاذَ أيّ إجراء من إجراءات التَّنفيذ, ومن ثمَّ لا تطبق بشأنها الغرامة التَّهديديَّة[٤]. ومثل أحكام الإلغاء التقريرية أيضًا تلك التي تنفذ تلقائيًّا دون حاجةٍ لتدخُّل الإدارة, كالحكم بإلغاء لائحةِ ضبطٍ يترتَّب عليها إعادة تطبيقِ اللائحة السَّابقة تلقائيًّا أو الحُكْم بإلغاء قرار بتوقيع عقوبة تأديبية[٥].

هذا ويلاحظ بشأن أحكام الرفض أنَّ منها ما يمكن أن يرتب آثارَ حكمِ الإلزام, ويجبر على تنفيذه بالتهديد الماليّ, مثل الحُكْم برفض استئناف الإدارة لحكم أوَّل درجة, وتأييد الحُكْم المستأنف, أي قبولٌ ورفضٌ وتأييدٌ, وحال يكون الحُكْم المستأنف بإلزام فإنَّ هذا مفاده أنَّ حكم الاستئناف بتأييده له أعاد التأكيد على ما انطوى عليه حكم أوَّلِ درجة من التزامات تقع على عاتق الإدارة, وهو ما يجيز للمستأنف ضده طلب الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة للإجبار على تنفيذِ الحُكْم المستأنف فيه[٦].

أمَّا الأحكام الصَّادرة في دعاوى الحقوق, وخاصة تلك الصَّادرة في مادَّة العقود الإداريَّة, باعتبار أنَّ الأصل في منازعات العقود الإداريَّة هو انتماؤها إلى القضاء الكاملِ؛ لأنَّ أساس الدعاوى المثارة بشأنها هو وجود حقٍّ متنازع عليه, وأنَّ من خصائص القضاء الكامل أنه يشمل كلَّ ما يتعلَّق بالعقد

---

(١) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣١٣.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٦٩.

(٣) المحكمة الإداريَّة العليا المصرية: في ٢٠٠٥/٥/٧, الطعن رقم ٦٦٧٤ لسنة ٤٧ ق. عليا, مجموعة هيئة قضايا الدَّولة لأحكام المحكمة الإداريَّة العليا, ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥, ٢٠٠٦, ص٣٥.

(٤) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٣٤.

(٥) المحكمة الإداريَّة العليا المصرية: في ٢٠٠٣/٤/٢٢, الطعن رقم ٣٥٦٩ لسنة ٤٧ ق. عليا, مجموعة هيئة قضايا الدَّولة لأحكام المحكمة الإداريَّة العليا, ٢٠٠٢ – ٢٠٠٤, الجزء الأول, ٢٠٠٥ , ص١٨٣.

(٦) د. محمد باهي أبو يونس, المرجع السابق, ص٧١.

الإداريّ, وأن اختصاصه مطلقٌ وشاملٌ لأصل المنازعات المترتّبة عن العقود الإداريَّة, وما يتفرَّع عنها, بحيث يختصُّ القضاء الكامل بكافة المنازعات القضائيَّة عن العقد الإداريّ بين طرفيه, كما يختصُّ القضاء الإداريُّ بهيئة قضاءٍ كاملٍ بنظر الطَّلَبات المستعجلة المتعلِّقة بالعقود الإداريَّة(١).

وقد قضت المحكمة الإداريَّة العليا في مصر بأنه: "ومن المسلَّم به أيضًا أنَّ قضاءَ العقودِ الإداريَّة ينتمي أساسًا إلى القضاء الكامل, إذ يكون للمحكمة التصدِّي للمنازعة الناشئة عن العقد الإداريّ وبجميع ما يتفرَّع عنها, وبهذه المثابة لا يقتصر اختصاص المحكمة مصدرة الحُكْم المطعون فيه على التصدِّي لبحث حقوق الطاعن المطالب بها, بل يمتدُّ إلى بحث مستحقاتِ الجهة الإداريَّة المطعون ضدها, للوصول إلى استجلاء وجهِ الحقِّ في دعوى الطاعن"(٢).

وما يهمنا في نطاق هذه الدِّراسة هو مجال تطبيق الغرامة التَّهديديَّة في منازعات العقود الإداريَّة, لذلك نفصِّل القول حولَ الأحكام الصَّادرة في دعاوى الحقوق أو التَّضمين أو ما يُطلق عليه أحكام القضاء الكامل, ومدى إمكانية الإجبارِ على تنفيذها بالغرامة التَّهديديَّة.

والقضاء الكامل يشمل منازعاتٍ متفرقة, والتي منها بطبيعة الحال منازعات العقود الإداريَّة, حيث يطالب المتعاقد الفرد جهة الإدارة المتعاقدة معه من أجل الحصول على حقوقه المالية المتولدة عن العقد، وطبقًا للقانون والمبادئ التي أرساها القضاءُ الإداريُّ في أحكامه(٣).

وقضاء العقود هو قضاءٌ شخصيٌّ لا موضوعيٌّ؛ لأنَّ الأمر لا يعدو أن يكون متعلقًا بتحديد مركز من المراكز القانونيَّة الشخصية, بتحديد وجوده ثمَّ بتحديد نطاقه, فالمتعاقد مع الإدارة – وهو أحد طرفي العقد – إذا لجأ إلى مجلس الدولة, فإنما يلجأ دفاعًا عن مركز ذاتيٍّ نشأ من العقد, فهو لا يستمدُّ حقَّه من القانون مباشرة, والمركز الذي يدافع عنه يختلف مضمونه من حالةٍ إلى أخرى؛ لأن العقود بطبيعتها تختلف من حالةٍ إلى أخرى, فهو إذا ناقش قرارات الإدارة فإنما يناقشها كمتعاقد صاحب مركز ذاتيٍّ, ولذلك فلا يسمح له – كقاعدة عامة – بالالتجاء إلى دعوى الإلغاء, فحتى لو أصدرت الإدارة قرارًا

---

(١) د. أشرف حسن عباس الأعور, وسائل تسوية منازعات العقود الإداريَّة "دراسة مقارنة", الطبعة الأولى, شركة ناس للطباعة, ٢٠١٥, ص٨٢ – ٨٣.

(٢) حكمها في ٢٠٠٥/٣/١٥, الطعن رقم ٢٥٣٨ لسنة ٤٣ ق. عليا.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب, أصول القضاء الإداري, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٧, ص٢٢١.

صريحًا انتهكت به نصوص العقد كلها, فإنَّ السبيل الوحيد الذي يفتح أمامه هو الالتجاء إلى قاضي العقد عن طريق دعوى القضاء الكامل[١].

إذن, فدعوى القضاء الكامل أو الشامل يقوم برفعها المتعاقد مع الإدارة باعتباره من أصحاب الحقِّ؛ وذلك للمطالبة بحقٍّ شخصيٍّ له في مواجهة الإدارة, ويملك القاضي الإداريُّ سلطةً واسعةً في هذه الدعوى, بحيث يستطيع الحُكْم بالتعويض لجبر الأضرار التي أصابت المدعي, وله أن يعدل القرار الإداريّ غير المشروع[٢], فمجلس الدَّولة لا يحطم – في هذه الدعوى – رأي الإدارة فحسب, ولكنه يتعدَّى ذلك إلى تصحيح المركز القانونيّ للطاعن وبيان الحلِّ الصَّحيح في المنازعة.

ويمكن القول بأنَّ الأصل في الأحكام الصَّادرة في تلك الدعاوى أنها من أحكام الإلزام, إذ إنها لا تتوقف عند تأكيد حقٍّ أو مركز قانونيٍّ, وإنما تتضمن فضلًا عن ذلك إلزامًا بشيء يجبر المحكوم ضده على أدائه[٣]. فهي دائمًا تتضمن قضاءً بإلزامِ الإدارة أو المتعاقد معها أو أحد موظفيها أو أحدٍ من الأفراد بأداء مبلغٍ معيَّن من المال, وهي فعلًا كذلك ما دامت تتضمَّن هذا العنصر الإلزاميَّ[٤]. وفي هذه الحالة يكون المحكوم له في حاجةٍ لاستخدام التهديد الماليّ لإجبار الإدارة على تنفيذ الحُكْم الصَّادر في مواجهتها.

ثانيًا: الشُّروط المتعلقة بالتنفيذ

من المسلَّم به أن الغرامة التَّهديديَّة لا يُقضى بها إلا حال عدم تنفيذ الحُكْم الإداريّ, إذ لا يمكن أن يتمَّ الالتجاء إليها إلا إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحُكْم الصَّادر ضدها, ففي هذه الحالة إذا لم تؤدِّه اختيارًا ألزمت به جبرًا[٥], ومن ثمَّ يشترط للحكم بالغرامة التَّهديديَّة ضرورة وجود التزام على الإدارة بتنفيذ الحُكْم الإداريّ الصَّادر ضدها, وأن يكون هذا التَّنفيذ ممكنًا, وأن تمتنع الإدارة عن اتِّخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الحُكْم الإداريّ.

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي, القضاء الإداري ومجلس الدولة, الجزء الأول, اختصاص مجلس الدولة, الطبعة الثالثة عشرة, مطابع السعدني, ٢٠٠٩, ص٤١٥.

(٢) د. عبد الغني بسيونى عبد الله, القضاء الإداري, الطبعة الرابعة, أبو العزم للطباعة, الإسكندرية, ٢٠٠٩, ص٣٢٢.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٧١.

(٤) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٣٦.

(٥) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣١٤.

١- ضرورة وجود التزامٍ على الإدارة بالتنفيذ:

لتطبيق الغرامة التَّهديديَّة كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإداريَّة بإلزام الصَّادرة في مواجهتها يجب أن يكون هناك التزامٌ على الإدارة بتنفيذ الأحكام.

والحقيقة أن أساس هذا الالتزام يرجع إلى جانبين: أولهما وجود نصوصٍ قانونيةٍ صريحةٍ تُلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام الإداريَّة, وثانيهما ما تتمتع به الأحكام الإداريَّة من حجّية[١].

فمن ناحيةٍ أولى وبالرجوع إلى نصوص الدَّساتير نجد – على سبيل المثال – أنَّ الدستور المصريَّ لسنة ٢٠١٤ ينصُّ في المادَّة ١٠٠ منه على أن: "تصدر الأحكام وتُنفذ باسم الشَّعب، وتكفل الدَّولة وسائل تنفيذها على النَّحو الذي ينظِّمه القانون. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصِّين، جريمةً يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حقُّ رفع الدعوى الجنائيَّة مباشرةً إلى المحكمة المختصَّة. وعلى النيابة العامَّة بناءً على طلب المحكوم له، تحريك الدعوى الجنائيَّة ضد الموظَّف الممتنعِ عن تنفيذ الحُكْم أو المتسبِّبِ في تعطيله".

وبإنعام النَّظر في قانون مجلس الدَّولة المصريّ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نجد المادَّة ٥٤ منه تنصُّ على أن: "الأحكام الصَّادرة بالإلغاء تكون صورتها التَّنفيذية مشمولةً بالصيغة الآتية: "على الوزراء ورؤساء المصالح المختصِّين تنفيذ هذا الحُكْم وإجراء مقتضاه". أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التَّنفيذية مشمولةً بالصيغة الآتية: "على الجهة التي يناط بها التَّنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها، وعلى السُّلطات المختصَّة أن تُعِين على إجرائه ولو باستعمال القوَّة متى طلب إليها ذلك".

ويذهب جانبٌ من الفقه الإداريّ المصريّ والفرنسيّ – جديرٌ بالتأييد – إلى أن أساس الالتزام بتنفيذ الأحكام بشكلٍ عامٍ وحكم الإلغاء بصفةٍ خاصَّة يستند إلى القانون، فالحكم القضائيُّ متى أصبح نهائيًّا عدّ عنوانًا للحقيقة القانونيَّة الملزمة، ويترتب على ذلك أن تصبح الهيئات العامَّة المنوط بها قانونًا تنفيذ أحكام القضاء عامَّة والإلغاء خاصَّة ملزمةً بهذا التَّنفيذ[٢].

---

(١) بسام محمد أبو أرميلة, الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء "دراسة تحليلية مقارنة", مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون, المجلد ٤٢, العدد ٣, الأردن, ٢٠١٥, ص١٠٩٨.

(٢) د. سليمان الطماوي؛ د. ماهر أبو العينين, Chapus, مشار إليه لدى: بسام محمد أبو أرميلة, المرجع السابق, ص١٠٩٩.

أما المشرِّع العراقيُّ فقد شدَّد على ضرورة الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائيَّة، ومن قبيل ذلك نذكر حكم (٣٢٩) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدَّل حكم المادَّة التي جاء فيها الآتي: "١ – يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كلُّ موظفٍ أو مكلفٍ بخدمة أمَّةٍ استغلَّ وظيفته في وقف أو تعطيلِ تنفيذِ الأوامر الصَّادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أيِّ حكمٍ أو أمرٍ صادرٍ من إحدى المحاكم أو أيَّة سلطةٍ عامَّةٍ مختصَّة ..... ٢ – يعاقب بالعقوبة ذاتها كلُّ موظفٍ أو مكلفٍ بخدمةٍ عامَّةٍ امتنع عن تنفيذ حكمٍ أو أمرٍ صادر من إحدى المحاكم أو من أيَّة سلطةٍ عامَّةٍ مختصَّةٍ بعد مضيِّ ثمانية أيام من إنذاره رسميًّا بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحُكْم أو الأمر داخلًا في اختصاصه".

وحيث إنَّ مناط الفعل الجرميِّ الامتناع أو تعطيل تنفيذ الحُكْم القضائيِّ فإنَّ محلَّه هو الحُكْم القضائيُّ, ولما كان الأخير قد ورد مطلقًا, فإنه يشمل كافَّة الأحكام القضائيَّة الصَّادرة عن المحاكم التي تعمل بموجب قانون المرافعات في الدعاوى المدنية, وكذلك تلك الصَّادرة عن محاكم القضاء الإداريِّ, فالالتزام بالتنفيذ محله ذلك الحُكْم الذي يصْدُر من محكمة القضاء الاداريِّ بموجب الإجراءات التي أشار إليها قانون المرافعات المدنيَّة رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدَّل على وفق حكم المادَّة (٧) من قانون مجلس شورى الدَّولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدَّل[١] بقانون مجلس الدَّولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧[٢], ولعلَّ ما تقدَّم إنما يشير إلى التزام الإدارة قانونًا بتنفيذ الأحكام الإداريَّة.

ومن ناحيةٍ ثانيةٍ فليس ثمة منازعٌ في وجود التزامٍ على الإدارة بتنفيذ الحُكْم الإداريِّ؛ وذلك لما يتمتَّع به الحُكْم من حجِّيَّةٍ تعكس قوَّةَ الحقيقة القانونيَّة الكامنة في منطوقه والتي تفرض سلطانها على الجميع, والتي يكتسب بها قوَّةً تنفيذيةً تفرض على الإدارة بوجهٍ خاصٍّ احترامه[٣], حتى ولو كان مطعونًا

---

(١) القاضي سالم رضوان الموسوي, الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية, مقال منشور على موقع المحكمة الاتِّحادية العليا العراقية, متاح على الرابط: https://www.iraqfsc.iq/news.1674

(٢) كان مجلس الدَّولة العراقي حتى وقت قريب، تحت مسمى (مجلس شورى الدولة) ويرتبط بوزارة العدل، لكن مجلس النواب جعل منه هيئةً مستقلةً بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧. انظر: إياس الساموك, موقف القضاء الدستوري من مجلس الدولة, المصدر السابق, الرابط : https://www.iraqfsc.iq/news.3943

(٣) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٢٧.

عليه بالاستئناف باعتبار أن الطَّعن غير موقفٍ للتنفيذ[١], إلا إذا أمرت محكمة الطعن بوقف تنفيذ الحُكْم الصَّادر عن محكمة أول درجة[٢].

وقد قضت المحكمة الإداريَّة العليا في مصر بأنه: "يجب تنفيذ الحُكْم القضائيّ فيما اشتمل عليه منطوقه وأسبابه المرتبطة به ارتباطًا وثيقًا لا يمكن فصله عنه – يستمدّ المحكوم له حقَّه مباشرة من الحُكْم الحائز لقوَّة الشيء المحكوم فيه، وليس من القرار الصَّادر تنفيذًا له، حيث لا تملك الجهة الإداريَّة سلطةً تقديريَّةً في صدوره، بل تلتزم فيه بمنطوقِ الحُكْم والأسباب المكمِّلة له، ولا تجاوزه"[٣].

كما قضت بأنه: "أسبغ المشرّع على الأحكام الصَّادرة عن محاكم القضاء الإداريّ القواعد الخاصَّة بحجّية الأمر المقضيّ, وأوجب تنفيذها رغم الطعن عليها أمام المحكمة الإداريَّة العليا, ما لم تقضِ دائرةُ فحصِ الطعون بوقف التَّنفيذ, ويتعين على جهة الإدارة تنفيذ الحُكْم والنُّزول على مقتضاه باعتبارها المنوط بها ذلك, خضوعًا وامتثالًا لما للأحكام من حجّيَّة, هي من النِّظام العامّ, بل هي أعلى مدارجه"[٤].

---

(١) د. أماني فوزي السيد حمودة, ضمانات تنفيذ الأحكام الصَّادرة في المنازعات الإدارية, مرجع سابق, ص٣٣٧.

(٢) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٥٨. حيث تقضي المادَّة ٥٠ من قانون مجلس الدَّولة المصري بأنه: "لا يترتَّب على الطعن أمام المحكمة الإداريَّة العليا وقف تنفيذ الحُكْم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك. كما لا يترتَّب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصَّادرة من المحاكم الإداريَّة وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك". وهذا النصُّ مأخوذ عن المشرّع الفرنسي حين قضى في المادَّة ٩ من المرسوم رقم ٩٣٤ لسنة ١٩٥٣ بشأن إنشاء المحاكم الإداريَّة بأنه "لا يترتَّب على الطعن وقف التَّنفيذ إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك". وهو عين ما جاء بتقنين المحاكم الإداريَّة الصَّادر في ١٣ يوليو ١٩٧٣, ومرسوم ٢٢ يوليو ١٨٠٦ ومرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣, ومرسوم ٧ سبتمبر ١٩٨٩. ويلاحظ أن المشرّع العراقيَّ لم يأت بنصٍّ مماثل في قانون مجلس الدَّولة بتعديلاته المتعاقبة.

(٣) المحكمة الإداريَّة العليا, الطعن رقم ٣٧٨ لسنة ٥٣ ق. عليا, جلسة ٢١/ ١٢/ ٢٠١٤, مجموعة السنة ٥٩, ج ٢, المبدأ ١٥/ ب, ص١٣٢.

(٤) المحكمة الإداريَّة العليا, الطعن رقم ٧٣ لسنة ٥٩ ق. عليا, جلسة ٢٢/ ٥/ ٢٠١٣, مجموعة السنة ٥٨, المبدأ ٥٩/ ب, ص٧٦٩.

ولقد دفعت الحجِّيَّةُ باعتبارها الأساس الثاني لالتزام الإدارة بالتنفيذ المشرِّعَ الفرنسيَّ إلى إصدار قانون الغرامة التَّهديديَّة بقصدِ إجبار الإدارة على احترامِ الأحكام الإداريَّة, ثمَّ أتبعه بقانون الأوامر التَّنفيذية بهدفِ حثِّها على سرعةِ تأديةِ مقتضياتها(١).

وإذا كان المشرِّع الفرنسيُّ لم يتعرَّض لحجية الحُكْم الإداريّ صراحةً(٢), فإنَّ مجلس الدَّولة الفرنسيَّ قد اعتبر الحجيَّةَ مبدأً من المبادئ العامَّة للقانون يصمُ خروج الإدارة عليها بعدم تنفيذ الأحكام بعيبِ عدمِ المشروعية(٣), يستوجب من ناحية إلغاء تصرفها المخالف, ويُرتب من ناحيةٍ أخرى مسئوليتها(٤), كما ارتقى المجلس الدستوريُّ الفرنسيُّ بالحجية لمكانة المبادئ ذات القيمة الدستوريَّة, فعصمها بذلك من أن تنالها حتى يد المشرِّع إهدارًا أو انتقاصًا(٥), بمعنى أن الحجيَّةَ كمبدأ دستوريّ لا يستطيع المشرِّع الانتقاص من قيمتها أو الاستلاب من قوَّتها, وإن كان له – على العكس – أن يزيد من قوَّتِها وقيمتها القانونيَّة أو مرتبتها الإلزامية.

ولعلَّ ما تقدم هو ما حدَا بمحكمة القضاء الإداريّ المصريَّة إلى القضاء بأنَّ احترام حجِّيَّة الشيءِ المقضيّ به أصلٌ من الأصول القانونية, وأن مخالفته ترتب مسئولية الإدارة(٦). كما أكَّدت المحكمة الإداريَّة العليا على: "وجوب قيام الجهة الإداريَّة بتنفيذ الأحكام في وقتٍ مناسبٍ من تاريخ صدورها وإعلانها, وأنَّ تقاعس الجهة الإداريَّة أو امتناعها دون وجه حقٍّ وبغير سببٍ سائغ عن التَّنفيذ يعدُّ بمثابة قرار إداريٍّ سلبيٍّ مخالف للقانون, يجوز لكلِّ ذي مصلحة أن يستعديَ عليه قضاء الإلغاء أو التَّعويض على حسب الأحوال"(٧).

---

(١) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإداريَّة, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, ٢٠١٢, ص٢٥٦.

(٢) حسينة شرون, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائيَّة الصَّادرة ضدها, مرجع سابق, ص٣٧.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٢٨.

(٤) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٥٩.

(٥) د. محمد باهي أبو يونس, المرجع السابق, ص١٢٨.

(٦) راجع: حكمها في ١٩٥٦/١٢/٢٠, القضية رقم ١٥٢٨ لسنة ٦ ق.

(٧) المحكمة الإداريَّة العليا, الطعن رقم ٢١٠٢٣ لسنة ٥٢ ق. عليا, جلسة ١٨/ ٤/ ٢٠١٢, مجموعة السنة ٥٧, ج ٢, المبدأ ٩٨/ ب, ص٨٠٥. وانظر أيضًا: أحكام الدائرة السادسة في الطعون أرقام: ١٣١١١ و ١٤٦٧٨ لسنة ٥٠ ق. عليا, جلسة ١٨/ ١/ ٢٠١٧, غير منشور.

هذا, ويتحدد نطاق التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الإداريَّة بمدى ما تتمتع به هذه الأحكام من حجّيَّةٍ مطلقةٍ أو نسبيَّة[١]. **فمن ناحيةٍ أولى**, وبالنسبة للأحكام التي تتمتع بحجيَّةٍ نسبيةٍ, كتلك الصَّادرة في دعاوى القضاء الكامل, فلأن حجّيَّة الأحكام تكون نسبيَّةً, حيث تقتصر الحجيةُ في دعوى القضاء الكامل على طرفي الخصومة, دون أن تتعدَّى أطراف النِّزاع[٢], ومن ثمَّ يقتصر الالتزام على الجهة الإداريَّة التي صدر في مواجهتها الحكم, ويترتَّب على ذلك أنَّ الغرامة التَّهديديَّة لا يمكن أن تتخذ لإجبار جهةٍ إداريَّةٍ أخرى لم تكن طرفًا ولا متدخلةً في الدعوى التي صدر فيها هذا الحكم[٣]. **ومن ناحيةٍ أخرى**, وبالنسبة للأحكام التي تتمتع بحجيةٍ مطلقةٍ, أي تلك التي تسري في مواجهة الكافة[٤], كتلك الأحكام التي تَصدُر في دعاوى الإلغاء, فإنَّ حكمَ الإلغاءِ يلزم الجهة التي كانت طرفًا في الدعوى التي صدر بشأنها, ليس هذا فحسب, بل يلزم غيرها من الجهات الإداريَّة الأخرى باعتبارها تدخلًا في مفهوم الكافة لا مفهوم الطرف[٥], وبذلك يمكن أن تتخذ الغرامة التَّهديديَّة لإجبار الجهة الإداريَّة التي صدر في مواجهتها الحُكْم على تنفيذه, كما قد تتخذ أيضًا سبيلًا لحمل غيرها عليه ولو لم تكن طرفًا في الدعوى[٦].

وتطبيقًا لذلك لم يرفض مجلس الدَّولة الفرنسيُّ إمكانيةَ الحُكْمِ بالغرامة ضد جهةٍ إداريةٍ – إقليم Frang – لحمله على اتِّخاذ إجراءاتِ التَّنفيذ اللازمة لحكم الإلغاء الصَّادر بإلغاء قرارِ جهة إداريةٍ أخرى – محافظ Haute – Savoie – باتِّخاذ إجراءات إقامة مشروع مدِّ شبكة صرفٍ صحيٍّ لصالح هذا الأخير على أرضِ الطاعن[٧].

كذلك, فإنَّ نطاق الالتزام بالتنفيذ يتحدَّد بالنزاع الذي فصل فيه الحكم, حيث يشترط للحكم بالغرامة وحدَةُ الموضوع الذي صدر بشأنه الحُكْم المراد تنفيذه, فإذا ما قدِّم طلبٌ للحكم بالغرامة عن نزاعٍ غير الذي يفصل فيه, يكون الطلب مرفوضًا باعتباره منفصلًا عن النزاع محلِّ الحكم, حيث يخرج طلب الغرامة عن نطاق الحُكْم المطلوب تنفيذه ويدخل في إطار ما لم يحكم بشأنه قاضي النِّزاع الأصليُّ مما يتأكد معه

---

(١) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإداريَّة، مرجع سابق, ص٢٥٧.

(٢) حسينة شرون, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائيَّة الصَّادرة ضدها, مرجع سابق, ص٣٦.

(٣) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٥٩.

(٤) د. أماني فوزي السيد حمودة, ضمانات تنفيذ الأحكام الصَّادرة في المنازعات الإدارية, مرجع سابق, ص٣٣٧.

(٥) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٣٠.

(٦) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإداريَّة، مرجع سابق, ص٢٥٧.

(٧) د. محمد باهي أبو يونس, المرجع السابق, ص١٣١.

انتفاء وجود الالتزام بالتنفيذ كمبررٍ للحكم بالغرامة[١]. وتطبيقًا لذلك رفض مجلس الدَّولة الفرنسيُّ طلب الحُكْم بغرامةٍ تهديديةٍ؛ لأنَّ الطالب كان قد صدر له حكمٌ بالتعويض, ولكنه طالَبَ الإدارة بدفع التَّعويض المحكوم به مع الفوائد التأخيريَّة, وقد اعتبر المجلس أن إجبارَ الإدارة على دفع فوائدَ قانونيَّةٍ بالحكم عليها بغرامةٍ تهديديَّةٍ غيرُ جائز, تأسيسًا على أنَّ الحُكْم الأصليَّ قد صدر في منازعةِ تعويضٍ, ولم يقض بأية فوائدَ قانونيَّة, ولذا تكون منازعات الفوائد منازعاتٍ جديدةً لا شأن للحكم المطلوب تنفيذه بها[٢].

وفضلًا عن وحدة الموضوع كشرطٍ للحكم بالغرامة, لا تلتزم الإدارة إلا بمنطوقِ الحكم, عملًا بالقاعدة الإجرائية التي مؤدَّاها أنَّ الحجية تقتصر على منطوق الحكم, ولا تتعدَّاه إلى الأسباب التي حمل عليها, غير أنه إذا كانت الأسباب جوهريةً, بمعنى ارتباطها بالمنطوق ارتباطًا وثيقًا وجوهريًّا, فإن الحجية تمتدُّ إليها، وبالتالي يمتدُّ إليها الالتزام بالتنفيذ[٣]. وتطبيقًا لذلك قضى مجلس الدَّولة الفرنسي بتأييد حكم محكمة Montpellier الإدارية الصَّادر بإلغاء قرار محافظ مقاطعة l'Aude الصَّادر في ٧ يوليه ١٩٩٢ بإبعاد أحد الرعايا الأوروبيين المقيمين على الأراضي الفرنسية, تأسيسًا على أنَّ هذا الإبعاد يمثِّل اعتداءً على الحقِّ في احترام الحياة العائلية على نحوٍ يخالف المادَّة ٨ من الاتِّفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان, وقد ذهب مجلس الدَّولة إلى أنَّ هذا السَّبب لأهميته تكون له حجِّيَّة الشَّيء المقضيِّ به على نحوٍ يستوجب تنفيذ الإدارة له, قيامها بتسليم الطاعن ترخيصًا بالإقامة تحت الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة[٤].

وقد قضت المحكمة الإداريَّة العليا في مصر بأنه: "يجب تنفيذ الحُكْم القضائيِّ فيما اشتمل عليه منطوقه وأسبابه المرتبطة به ارتباطًا وثيقًا لا يمكن فصله عنه"[٥].

٢- ضرورة أن يكون التَّنفيذ ممكنًا:

---

(١) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٥٧.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٣٣.

(٣) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٦٠.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٣٦ – ١٣٧.

(٥) المحكمة الإداريَّة العليا, الطعن رقم ٣٧٨ لسنة ٥٣ ق. عليا, جلسة ٢١/ ١٢/ ٢٠١٤, مجموعة السنة ٥٩, ج ٢, المبدأ ١٥/ ب, ص١٣٢.

يمكن القول: إنه لا مجالَ لإعمال نظام الغرامة التَّهديديَّة إلا إذا كان التَّنفيذ ممكنًا, بمعنى أنه إذا استحال تنفيذ الحكم, فلا مجالَ لتطبيق الغرامة التَّهديديَّة, ذلك أنه لا تكليفَ بمستحيل, ولا إجبار إلا على تأدية المقدور(١). ومن ثمَّ يجب أنْ يكونَ في استطاعة الإدارة تأدية تنفيذ الحكم, إذ لا يكفي في سنن الغرامة التَّهديديَّة أن يكون الالتزام قائمًا حتى يتحقق أثرها(٢), فقيام الالتزام غير كافٍ, بل يجب أن يكون في مقدور الإدارة القيام بتنفيذ هذا الالتزام(٣).

والحقيقة أنَّ الاستحالةَ المانعةَ من التَّنفيذ في هذا النطاقِ تختلف عن تلك المانعةِ من التَّنفيذ في المجال الخاصّ, بحيث يمكن القولُ إنها لا تعني أن التَّنفيذ مستحيلٌ لذاته فحسب, وإنما يمتدُّ أيضًا إلى ما هو مستحيلٌ لغيره, فالالتزام بذاته قد يكون مقدورًا, ولكن لعارضٍ اعتراه, عاصره أم لحق به, صار مستحيلًا(٤).

ولذلك تتنوَّع الاستحالة المانعة من التَّنفيذ تبعًا لمصدر الإجراء أو الواقعة المؤدية إلى استحالته إلى نوعين(٥):

أولهما: الاستحالة القانونيَّة، وفيها ترجع استحالة تنفيذ الحُكْم إلى إجراءٍ يستند إلى نصّ, وذلك بأنْ يصحح المشرِّع بمقتضى نصّ آثارًا ترتَّبت على حكمِ الإلغاءِ فيصير بتصحيحه تنفيذه على الماضي مستحيلًا, وتتحرر الإدارة بهذا التصحيح من التزامها بتنفيذ الحُكْم أو بوقفِ تنفيذِ الحُكْم، ويتحقق ذلك بصفةٍ عامةٍ في حالتين: إمَّا تطبيقًا لقاعدة الأثر الموقف للطعن, وإمَّا بحكمٍ من محكمة الطعن بناءً على طلبِ ذي الشأن, وفي كلتا الحالتين تتحلَّل الإدارة من التزامها بالتَّنفيذ, أو يتأسس على حكم قضائيٍّ يغدو لا محلَّ للتنفيذ معه, كالحكم بالإلغاء من محكمة الطعن(٦).

---

(١) د. كسال عبد الوهاب, سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة قسنطينة, الجزائر, ٢٠١٥, ص١٤٠.

(٢) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣١٤.

(٣) براهيمي فايزة, الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائيَّة الإداريَّة, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة بومرداس, الجزائر, ٢٠١٢/٢٠١١, ص١١٣.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٣٩.

(٥) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٥٧.

(٦) محمد تحسين حسين الجبوري, إشكالات تنفيذ الأحكام القضائيَّة الإداريَّة الصَّادرة بالإلغاء في مواجهة الإدارة وضماناتها "دراسة مقارنة", رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة آل البيت, الأردن, ٢٠١٦, ص٢٩ – ٣٢. ذلك أنه: "ومن حيث إنه من المعلوم أنه يترتَّب على صدور حكم من المحكمة الإداريَّة العليا بإلغاء حكم صادر من

وثانيهما: الاستحالة المادِّية أو الواقعيَّة, وهي عارضٌ يقطع الاتِّصال بين الحُكْم وبين تنفيذه, وهذه الاستحالة إنما ترجع إلى المحكوم لصالحه (استحالة شخصية) بمعنى أنَّ استحالة تنفيذ الحُكْم ترجع إلى شخصِ المحكوم له[١], وتطبيقًا لذلك قضَى مجلس الدَّولة برفضِ طلب الحُكْم بغرامةٍ تهديديَّةٍ لإجبار الإدارة على تنفيذِ حكمٍ بإعادة موظفٍ إلى وظيفته لبلوغه سنَّ المعاش[٢], غير أنَّ ذلك لا يمنع صاحبَ الشَّأن من المطالبة بالتعويضِ عمَّا أصابه من ضررٍ جرَّاء القرار المعيب بفصله[٣]. أو تعود تلك الاستحالة إلى ظروفٍ عاصرت صدوره حالت دون تنفيذه؛ أي ظروف غير عادية أجدر بالرعاية، ولا يكون أمام الإدارة مناصٌ من إيثارها على تنفيذ الحُكْم (استحالة ظرفية), كما في استحالة التَّنفيذ لتهديده للنظام العامّ, وعندئذ يتعيَّن رفض طلب الحُكْم بغرامةٍ تهديديةٍ لإجبار الإدارة عليه, ولذلك رفض مجلس الدَّولة الفرنسيُّ طلبَ الحُكْم بغرامةٍ تهديديةٍ لإجبار الإدارة على تنفيذ حكمٍ بإلغاء قرارِ طرد أحد الرعايا الجزائريين المقيمين على الأراضي الفرنسيَّة بسبب استحالة تنفيذ هذا الحُكْم؛ لما يمثِّله وجوده بفرنسا من تهديدٍ للنظام العامّ[٤]. وكما في الاستحالة الراجعة إلى عدم توفر الاعتمادات الماليَّة، ونجد هذا شائعًا في أحكام التَّعويض؛ لأن عدم توفر المال يعدُّ العقبة التي تَحُول دون التَّنفيذ[٥]. إلا أنَّ الفقه يرى أن هذه العقبة مؤقَّتة؛ لأن الإدارة ملزمةٌ بالحصول على الاعتماد الماليّ اللازم للتنفيذ في السَّنة الماليةِ ذاتها أو في السَّنة التالية لها[٦].

محكمة القضاء الإداري أن يزول لكلِّ ما كان للحكم الملغي من آثار بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحُكْم المذكور". انظر: حكم المحكمة الإداريَّة العليا في ١٩٩٣/٧/٢٧, الطعن رقم ٢٢٠٢ لسنة ق. عليا. مشار إليه لدى: د. حمدي ياسين عكاشة, الأحكام الإداريَّة في قضاء مجلس الدولة, منشأة المعارف, ١٩٩٧, ص٩٧٠.

(١) رمضاني فريد, تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة وإشكالاته في مواجهة الإدارة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة الحاج لخضر, باتنة, الجزائر, ٢٠١٤, ص١١٠.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٥٥.

(٣) د. بروا فاروق سعيد, امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء "دراسة مقارنة", رسالة دكتوراه, كلية القانون, جامعة اليرموك, الأردن, ٢٠١٢, ص١٠٧.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٤٦ – ١٤٧.

(٥) القاضي: قوبعي بلحول, إشكالات التَّنفيذ في المواد الإدارية, مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء, مجلس قضاء بسكرة, الجزائر, ٢٠٠٣ – ٢٠٠٦, ص٢٠.

(٦) د.عبد الفتاح مراد, جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام, دار الكتاب والوثائق، بدون سنة النشر, ص١٣١؛ زين العابدين بلماحي, الوسائل القضائيَّة لضمان تنفيذ القرارات القضائيَّة الإدارية, مرجع سابق, ص٥٢.

وقد قضت المحكمةُ الإداريَّةُ العليا في مصرَ بأنَّ: "الأصل في الأحكام أن تصدرَ لتكون قابلةً للتنفيذ ... إذا تيقَّن لدى القاضي لأسبابٍ واقعيةٍ وموضوعيةٍ أنه يستحيل تنفيذ الحُكْم الذي يصْدُر في شأن المنازعة المطروحة, فإن حُسن تطبيق العدالةِ يتطلَّب من المحكمة بما لها من ثاقبِ نظرٍ وهيمنةٍ على الدعوى وظروفها الواقعية ألَّا تقضيَ بإلغاءِ القرارِ محلِّ المنازعة, لا سيما إذا كان التَّنفيذ البديل متاحًا وهو التَّعويض إن قامت موجباته وأركانه"[١].

٣- امتناع الإدارة عن تنفيذِ الحُكْم الإداريّ:

من الطبيعيّ أنه لا سبيلَ لطلبِ الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة إلا حال أن تمتنع الإدارة عن تنفيذِ الحُكْم الإداريّ الصَّادر في مواجهتها, فالامتناعُ عن التَّنفيذ يعكِسُ مدى تصميمِ الإدارة على عدمِ تنفيذِ الحكمِ, والامتناع المقصود يأخذ إحدى صورتين:[٢]

أولاهما: الامتناع الصَّريحُ، والذي يتجسد في صورةِ قرارٍ صريحٍ صادرٍ عن الإدارة يحمل رفضَ تنفيذِ الحكم, بما لا يدع مجالًا للشكِّ في مخالفتها لحجيةِ الشَّيء المقضيّ فيه[٣], ومجاهرتها بالخروج على القانون[٤], غير أنه يشترط لتطبيق الغرامة التَّهديديَّة في هذه الحالة ما يأتي: ألا توجد قوةٌ قاهرةٌ أو حدثٌ فجائيٌّ يفضي إلى الامتناع عن التَّنفيذ[٥], ألاَّ يكون قد حدث تغييرٌ في المركز القانونيّ أو الواقعيّ للمحكوم لصالحه, وألاَّ تكون الإدارة قد بدأت التَّنفيذ قبل الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة. وتطبيقًا لذلك اعتبر مجلس الدَّولة الفرنسيُّ مجرَّد اتِّخاذ جامعةِ رن إجراءات توفير المعاملِ والإمكانيات الإداريَّة والماليَّة

---

(١) الطعن رقم ١١٨٦٨ لسنة ٤٩ق.عليا, جلسة١٦/ ٢/ ٢٠٠٨, مجموعة السنة ٥٣, د ١, المبدأ ٨٩/ ب, ص٦٣٦.

(٢) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣١٤.

(٣) القاضي: قوبعي بلحول, إشكالات التَّنفيذ في المواد الإدارية, مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء, مجلس قضاء بسكرة, الجزائر, ٢٠٠٣ – ٢٠٠٦, ص١٣.

(٤) إبراهيم حسونات, الأثر المالي لعدم تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة محمد خيضر – بسكرة, الجزائر, ٢٠١٣/٢٠١٤, ص٨.

(٥) حسينة شرون, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائيَّة الإدارية, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة بسكرة, الجزائر, ٢٠٠٣, ص٥٦.

للطاعن بمثابةِ تنفيذٍ لحكم محكمةِ "رن" الإداريَّة بإلغاء رفض رئيس الجامعة لذلك, وعدولًا عن امتناعه عن تنفيذ الحُكْم يستوجب رفضَ الحُكْمِ بالغرامة التَّهديديَّة ضدّ الجامعة[١].

وثانيتهما: الامتناع الضمنيُّ عن تنفيذ الحكم, ويتجسَّد في صورتين: الأولى تتحقَّق بتجاهلِ الحكمِ, حيث تلوذ الإدارةُ بالصَّمت, وتركن إلى السُّكوتِ في مواجهةِ الحكم, وهذه الصُّورة من أشهر أسلحة الإدارة في مقاومة التَّنفيذ, وتتعدد الأمثلة الدالَّة على ذلك, ويجمع بينها أمران: الأول: أن رفض التَّنفيذ وإن لم يكن بصريحِ الإجراء فبدلالة الحال, والثاني: أنَّ الرفض ممتدٌّ لا يقطعه إلا تدخُّل مجلس الدَّولة بالتهديد الماليّ, مما يفيد أنه لولا تهديد الإدارة بالغرامة لاستمرَّت الإدارة في الممانعة إلى أجلٍ غير معلومٍ, وتأكيد ذلك ما قضى به مجلس الدَّولة الفرنسيُّ حين امتنع إقليم Guadeloupe صمتًا عن تنفيذ حكمِ محكمةِ Basse – Terre بإلغاء قرار مديرِ الإقليم بفصل رئيس الشئون الاقتصادية والماليةِ والميزانية للإقليم, حيث اعتبر مجلس الدَّولة الفرنسيُّ أنَّ عدم اتِّخاذ الإجراءات التي يقتضيها الحُكْم بإعادة المحكوم له إلى ذات الوظيفة أو أخرى معادلة لها مع تسوية حالته, بمثابة امتناعٍ عن تنفيذ الحُكْم يستوجب الحُكْم بغرامةٍ تهديديةٍ ١٥٠٠ فرنك يوميًّا إذا لم تتخذ هذه الإجراءات خلال ثلاثة أشهر من إعلان هذا الحُكْم على أن يبدأ سريانها من اليوم الأول للشَّهر الرابع وتستمرُّ حتى تمام التَّنفيذ[٢]. والصورة الثانية تتحقق بطريقِ القرار المضادِّ للحكم, حيث يتعارض منطوقُ الحُكْم المراد تنفيذه مع مضمون القرارِ الذي تتَّخذه الإدارة لتنفيذ الحكم, كأن يصْدُر الحُكْم بإلغاء فصلِ موظَّفٍ, فإن تنفيذ هذا الحُكْم يقتضي إعادته إلى وظيفته, إلا أنَّ الإدارة تصدر قرارًا بإلغاء هذه الوظيفة تخلصًا منه[٣]. وتطبيقًا لذلك ألغى مجلسُ الدَّولةِ قرارَ وزيرِ التعليم المتضمِّن قائمةً بأولئك الأكفاء الذين وقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف الاستشارية بالإدارات

---

(١) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٦٥. ويرى البعض أن حالات الرفض الصريح ما تزال نادرة, بالنسبة لغيرها من صور الامتناع. انظر: د. علي رداد سعد الحرايزة, مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ أحكام الإلغاء, مرجع سابق, ص٣٤. لأن الإدارة تحاول في الغالب اللجوء إلى طرق التحايل والتهرُّب بطريقة أذكى وغير مباشرة، ويعود السبب في ذلك إلى عدم وجود نصوصٍ قانونيةٍ صريحةٍ تجبرها على تنفيذ هذه الأحكام؛ انظر: فتيحة هنيش, ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية, مرجع سابق, ص٢٩. إلا أنها في حالة امتناعها صراحةً فإنها تعدُّ أمرًا خطيرًا, لأنَّ رفْض الإدارة تنفيذ الحُكْم صراحة يمثِّل ضربةً قوية لمبدأ المشروعية, ويؤدي إلى إهدار كلِّ قيمة حقيقية للأحكام القضائية. انظر: د. سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري, قضاء التعويض, الكتاب الثاني, الطبعة الثالثة, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٨٦, ص١٥٣.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٥٥.

(٣) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٦٩.

المدرسيَّة والجامعية, نظرًا لأنَّ القرار استبعدَ الطاعن بطريقةٍ تحكميَّة رغم كفاءته, وقد كان تنفيذ هذا الحُكْم يقتضي إصدارَ قرارٍ جديدٍ بإعداد قائمةٍ أخرى يدرج فيها اسم المحكوم لصالحه, غير أنَّ عدم رغبة الإدارة في الاستعانة به, أفضَتْ إلى تجاهلها هذا الحكم, وأعدَّت بالفعل قائمةً جديدةً للعمل بها من أغسطس ١٩٩٥, ولكنها لم تتضمَّن اسم المحكوم له أيضًا, فاعتبر المجلس هذا امتناعًا ضمنيًّا عن تنفيذ الحُكْم أفضَى إلى أن يقضيَ مجلسُ الدولة –وبناءً على طلب المحكوم له– بغرامة تهديديةٍ ٥٠٠ دينار يوميًّا ضد الدَّولة حتى يتمَّ تنفيذ هذا الحكم(١).

ويلاحظ أنَّ الإدارةَ قد لا تمتنع عن تنفيذِ الحُكْم الصَّادر ضدها, وإنما تقوم بتنفيذِه تنفيذًا معيبًا, والتنفيذ المعيبُ للحكم قد يكون تنفيذًا جزئيًّا ناقصًا أو مشروطًا, وقد يكون تنفيذًا مغايرًا لمقتضى الحُكْم أو بدليًّا, وقد يكون متأخرًا لمدَّةٍ غير معقولة, وفي هذه الحالات يجوز أيضًا طلب الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة؛ لأنَّ الإدارة قد أخلَّت بالتزاماتها بالتنفيذ, أو أنها تقاعست عن أداءِ التزامها بالتنفيذ الحسن, أي التَّنفيذ الكامل المنجز, وفقًا لما جاء بمنطوق الحُكْمِ محل التَّنفيذ(٢).

ويلاحظ أخيرًا, أنَّ القضاء المصريَّ قد أكَّد على أنَّ الإدارة تلتزم دائمًا بالمبادرة في تنفيذ الأحكام في وقتٍ مناسبٍ من تاريخ صدورها وإعلانها، وإنْ تقاعست أو امتنعت دون وجهِ حقٍّ اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرارٍ إداريٍّ سلبيٍّ مخالفٍ للقانون يستوجب التَّعويض(٣). كما قرَّر المشرِّع المصريُّ جزاءاتٍ جنائيَّةً وأخرى تأديبيَّة على كلِّ من يمتنع عن تنفيذ حكمٍ قضائيٍّ, طبقًا للمادة ١٢٣ عقوبات, والتي تقرر جزاءاتٍ جنائيةً إلى جوار عقوبةِ العزلِ من الوظيفة. كما جرَّم المشرِّع العراقيُّ عمل الإدارة الذي يسيء إلى عمليةِ تنفيذِ حكمٍ قضائيٍّ؛ لما في ذلك من مساسٍ بحجية الشَّيء المقضيّ به, كما أسلفنا القول, مع ملاحظة أنَّ الجزاء المترتِّب على امتناع الإدارة العراقيَّة عن تنفيذ الأحكام القضائيَّة يتوقف عند حدِّ إثارة المسئولية

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٥٧.

(٢) راجع بشأن تفصيلات ذلك: د. محمد باهي أبو يونس, وقف تنفيذ الحُكْم الإداريّ من محكمة الطَّعن في المرافعات الإداريَّة, المرجع السابق, ص١٤١ وما بعدها؛ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة, تنفيذ الأحكام الإداريَّة وإشكالاته الوقتيَّة, دار الفكر الجامعي, ٢٠٠٨, ص٢٩ وما بعدها؛ د. محمد باهي أبو يونس, مراجعة د. عزيزة حامد الشريف, الغرامة التَّهديديَّة كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإداريَّة, مجلة الحقوق, الكويت, المجلد ٢٩, العدد ١, ٢٠٠٥, ص٣٥٠؛ د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, الطبعة الثالثة, ٢٠١٢/٢٠١١, المرجع السابق, ص١٥٨ وما بعدها؛ د. حسين فريجة, المرجع السابق, ص٣٣٧.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله, القضاء الإداري, قضاء الإلغاء, منشأة المعارف, الإسكندرية, ١٩٩٧, ص٣٣٠.

الجزائيةِ دون المسئوليةِ التأديبية, وهذا نقصٌ تشريعيٌّ ينبغي تلافيه؛ لأجل ضمان حُسن تنفيذ الأحكام القضائية[١].

المطلب الثاني

الشُّروط الإجرائيَّة للحكم بالغرامة التَّهديديَّة

لا يمكن أنْ يكون الحُكْم القضائيُّ محلًّا للتنفيذ تحت التَّهديد الماليّ لمجرَّد توافر الشُّروط السَّابقة, فبتوافر هذه الشُّروط ينشأ لذي الشَّأن حقٌّ في اتِّخاذ إجراءات الحُكْم بالغرامةِ للقضاء على عنَتِ الإدارة وممانعتها في تنفيذ الحُكْم الصَّادرِ لصالحه[٢], ومن ثمَّ يجب تقديمُ طلبٍ بفرض الغرامة التَّهديديَّة ممن له مصلحة في تقديمه إلى الجهة القضائيَّة المختصَّة, وفي مواعيدَ محددة[٣].

فمن ناحيةٍ أولى لا يمكن للقاضي أن يحكم بالغرامة التَّهديديَّة إلا بناءً على طلبٍ صريحٍ من صاحب الشَّأن بذلك, وذلك استنادًا إلى الأصل الإجرائيّ والذي مؤدَّاه عدم جواز الحُكْم بما لم يطلبه الخصوم, ولم يشترط المشرِّع الفرنسيُّ شكلًا معينًا في الطَّلب, سوى أن يكون مكتوبًا. مع ملاحظة أنَّ القاضيَ يمكنه أن يحكمَ بالغرامة مِن تلقاء نفسِه إذا رأى موجبًا لذلك, حسب الحال[٤], ومن ثمَّ فإنَّ له سلطةً تقديريةً واسعةً في هذا المجال[٥]. غير أن المادَّة ٥/٩١١ مرافعات إداريَّة, قد خصت مجلس الدَّولة وحدَه دون غيره من جهاتِ القضاءِ الإداريّ الأخرى بالحكم بالغرامة التَّهديديَّة دون طلبٍ, ومن ثمَّ لا يجوز

---

(١) أزهار هاشم أحمد, مسئولية الإدارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري, مجلة الحقوق, كلية القانون, الجامعة المستنصرية, المجلد ٤, العدد ١٦ , ١٧, العراق, ٢٠١٢, ص٤١٧.

(٢) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٧٥.

(٣) د. سردار عماد الدين البريفكاني, سردار عماد الدين محمد سعيد البريفكاني, وسائل ضمان تنفيذ الأحكام الإداريَّة الصَّادرة عن الإدارة في النِّظام القانوني العراقي "دراسة مقارنة", رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, ٢٠١٦, ص٢٨٢.

(٤) د. حنان محمد القيسي؛ د. مازن ليلو راضي, امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري, الطبعة الأولى, دار المسلة للطباعة والنشر, بغداد, ٢٠١٨, ص٢١١.

(٥) كمال الدين رايس, آليات إلزام الإدارة على تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة في قانون الإجراءات المدنيَّة والإدارية, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة العربي بن مهيدي, الجزائر, ٢٠١٣/٢٠١٤, ص١١٧.

للمحاكم الإداريَّة أو الاستئنافيَّة الحُكْم بها دون طلب[١]. حقيقةً إن الطلب يتمُّ تقديمه بإحدى طريقتين[٢], الأولى مباشرة حيث يقدِّم صاحبُ الشَّأنِ طلبه إلى المحكمة مصدرة الحُكْم مباشرة, والثانية غير مباشرة, حيث يتلمس صاحبُ الشَّأن المساعدة من قسم التَّقرير والدراسات لتنفيذ الحُكْم الصَّادر لصالحه والذي بإمكانه إنهاء النِّزاع وديًّا مع الإدارة المحكوم ضدها دونما حاجة للحكمِ بالغرامة التَّهديديَّة[٣], أمَّا إذا فشلت هذه المحاولة, ووجد عنتًا من جانبِ جهةِ الإدارة, فيقوم قِسم التقرير والدراسات بإحالةِ الملفِّ إلى القسم القضائيِّ بمجلس الدولة[٤], للحكم بالغرامة التَّهديديَّة دون طلبٍ من ذوي الشأن.

والقاعدة الإجرائيَّة تقضي بضرورة التوقيع على الطلب من قبل محامٍ مقبول أمام مجلس الدولة, أو المحاكم الإداريَّة أو الاستئنافية؛ وذلك لضمان جدِّية الطَّلب, وضمان الصِّياغة القانونيَّة السَّليمة له, وسلامة الأسانيد التي يستند إليها, لذلك اشترط القانونُ توقيعَ من لديه خبرة بالقانون[٥], غير أنه, وخروجًا على هذا الأصل, أعفى المشرِّع طلبَ الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة من شرطِ توقيع محامٍ لقبوله, ويترتَّب على ذلك إمكان تمثيلِ ذوي الشَّأن أنفسهم أمام قاضي الغرامة حالَ الفصل في الطَّلب أو توكيلِ أحدِ الأشخاص حتى ولو لم يكن من المحامين طالما توافرت فيه أهلية التقاضي[٦].

ومن ناحيةٍ ثانيةٍ فيجب تقديم طلبِ الغرامة في الميعاد المحدَّد قانونًا, والقاعدة العامَّة في بدء الميعاد أنَّ الأخير يختلف تبعًا لما إذا كانت الإدارة قد أصدرت قرارًا صريحًا برفض التَّنفيذ من عدمه, ففي الحالةِ الأولى يقدّم الطّلب خلال شهرين من اليوم التالي للإعلان بقرار الرَّفض, أو العلم به علمًا يقينيًّا, أما في الحالةِ الثانيةِ – أي حالة سكوتِ الإدارة وعدم ردِّها الصَّريح بتنفيذ الحُكْم أو رفضِ تنفيذه – فإن ميعادَ تقديمِ الطَّلب يكون بعد انتهاء ستَّة أشهر من تاريخ إعلان الحُكْم للإدارة[٧], وذلك بشرطِ ألا يكون الحُكْم قد حدَّد مدَّة يجب تنفيذه خلالها, إذ في هذه الحالة يجب تقديمُ طلب الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّةِ بعد

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٢٠٠.

(٢) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٥٨.

(٣) د. سردار عماد الدين البريفكانى, وسائل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٨٢.

(٤) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣٣٢.

(٥) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٧٧.

(٦) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣١٨.

(٧) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٧٨.

انتهاء هذه المدَّة[١]. وتطبيقًا لذلك رفض مجلسُ الدَّولة الفرنسيُّ طلب الحُكْم بالغرامةِ التَّهديديَّةِ الذي تقدَّمت به صاحبة الشَّأن لمجلس الدَّولة في ٢٧ ديسمبر ١٩٨٢, وكان الحُكْمُ المرادُ تنفيذه قد صدر من محكمةِ مارسيليا الإداريَّة في ١٤ أكتوبر ١٩٨٢, وذلك لتقديمِه قبل مضيّ ستة أشهرٍ من إعلان الحُكْم للجهة الإداريَّة المحكوم ضدها[٢].

ولمَّا كانت الغرامةُ التَّهديديَّة وسيلةً تقترن بسلطةِ القاضي الإداريّ في توجيه أوامرَ تنفيذيَّة للإدارة[٣], ولمَّا كانت الأخيرةُ يمكن أن تكون سابقةً على صدور الحُكْم الأصليّ, أو لاحقةً له[٤], فإن من نتيجة ذلك أن يتباين ميعادُ تقديمِ طلبِ الغرامةِ التَّهديديَّة[٥]: ففي حالة الأوامر السَّابقة على صدورِ الحُكْم الأصليّ فإنَّ طلب الحُكْمِ بالغرامة يقدّم ابتداءً وبالتزامن مع الطَّلَبات المقدَّمة في موضوعِ الدعوى, وبالتالي يكون الحُكْم بالغرامة مدمجًا في الحُكْم الأصلي, ويفترض بدْء سريان ميعادِ تقديمِ الطَّلب من تاريخ تبليغِ الحُكْم الأصليّ, أما بالنسبة لحالةِ الأوامرِ اللاحقة على صدور الحُكْم الأصليّ, فإنَّ ميعادَ تقديمِ طلبِ الأمر بالغرامة بالنِّسبة للأحكام الصَّادرة عن المحاكم الإداريَّة العاديَّة والاستئنافيَّة يبدأ بعد انقضاء مدَّة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان الحكم, أمَّا بالنسبة للأحكام الصَّادرة عن مجلسِ الدولة, فيبدأ ميعادُ تقديمِ الطلبِ بعد انقضاء ستَّة أشهر من تاريخِ إعلان الحكم[٦], كما أسلفنا القول.

غير أنَّ ذي الشَّأن لا يتقيَّد بميعاد تقديمِ طلبِ الحُكْم بغرامةٍ تهديديَّةٍ, وفقًا للأصل العامّ سالف البيان في حالاتٍ ثلاث[٧]: **أولها:** طلبات الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّةِ لتنفيذ الأحكام المستعجلة, حيث يقدّم طلب الغرامة عنها حالًا. **وثانيها:** طلبات الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة لتنفيذ حكمٍ أعلنت الإدارة صراحةً رفضَها تنفيذه, حيث يقدّم طلب الحُكْم بالغرامة بمجرّد عِلم ذي الشَّأن بقرارِ الرفض الصَّريح, على أنَّ ذلك

---

(١) د. الشافعي محمود صالح أحمد, آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة, مرجع سابق, ص٣٢٠.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٧٨.

(٣) د. شريف يوسف خاطر, دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحرّيات الأساسية, مرجع سابق, ص٣٨؛ د. عصمت عبد الله الشيخ, الوسائل القانونيَّة لضمان تنفيذ الأحكام الإداري, مرجع سابق, ص٨٥ وما بعدها.

(٤) د. كسال عبد الوهاب, سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة, مرجع سابق, ص١٥٣ – ١٥٤؛ د. حسينة شرون, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائيَّة الإدارية, رسالة سابقة, ص١٢٢.

(٥) د. سردار عماد الدين البريفكاني, وسائل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٨٣.

(٦) محمد تحسين الجبوري, إشكالات تنفيذ الأحكام القضائيَّة الإدارية, مرجع سابق, ص١٥٢؛ د. بروا فاروق سعيد, امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء, مرجع سابق, ص٢٠٤؛ د. عصمت عبد الله الشيخ, المرجع السابق, ص٩٢.

(٧) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٨٠ وما بعدها.

يجب أن يتمَّ خلال شهرين من تاريخ إعلان قرارِ الرفض أو العِلم اليقينيّ به, أي خلال ميعاد الطَّعن بإلغاء قرار الرفض. **وثالثها:** طلبات الحُكْم بالغرامة لتنفيذ أحكامٍ حددت المحكمة التي أصدرتها مدَّةً لتنفيذها, حيث يتقدَّم ذو الشَّأن بطلبِ الحُكْم بالغرامةِ بعد نفاذِ هذه المدَّة.

ومن ناحيةٍ ثالثةٍ يجب تقديمُ الطلبِ إلى الجهة القضائيَّة المختصَّة, **ومن ناحيةٍ أخيرة** يجب أنْ يتمَّ تقديم الطلبِ من صاحبِ المصلحة أو الحقّ فيه[1], أي ممن كان طرفًا في الدعوى الأصلية, أو كان معنيًّا بالقرار المطعون فيه بشكلٍ مباشر, كما يلزم لقبول الطلب أنْ يكون موجهًا إلى أحد الأشخاص الاعتباريَّة العامَّة, أو الخاصَّة المكلفة بإدارة مرفقٍ عامّ.

المبحث الثاني

الحكم بالغرامة التَّهديديَّة

يجب أنْ يتمَّ تقديمُ طلبِ الحُكْم بالغرامة التَّهديديَّة إلى الجهةِ القضائيَّةِ المختصَّة, بحيث تبدأ مرحلةٌ إجرائيةٌ جديدة, تمرُّ بخطوةِ تحديدِ القاضي المختصّ بالفصل في الطَّلب, وخطوة تتعلَّق بصدور الحُكْم فيه إمَّا بقبوله والحكم بالغرامة, أو برفْضه, بما يستتبعه ذلك من رفْض الحُكْم بها.

ومن ثمَّ يرى الباحث تقسيمَ هذا المطلبِ على النحو الآتي:

المطلب الأول: الاختصاص بالحكم بالغرامةِ التَّهديديَّة.

المطلب الثاني: سلطة المحكمة في الحُكْم بالغرامةِ التَّهديديَّة.

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس, المرجع السابق, ص١٨٣ وما بعدها.

المطلب الأول

الاختصاص بالحكم بالغرامة التَّهديديَّة

كان القانون ٥٣٩ / ٨٠ لا يعطي سلطة توقيعَ الغرامةِ التَّهديديَّة إلا لمجلسِ الدَّولة الفرنسيّ فقط رغم أنَّ المحاكم الإداريَّة كانت قد أصبحت هي قاضي الشَّريعة العامَّة بالنِّسبة للقضاء الإداريّ[١], إلا أنَّ المشرِّع الفرنسيَّ قد عدَل عن هذا الموقف, وتدخَّل بموجب القانون ١٢٥ / ٩٥ ومنَح مجلسَ الدَّولة والمحاكمَ الإداريَّة والاستئنافيةَ سلطةَ توجيهِ أوامرَ لجهةِ الإدارةِ مقترنةً بالغرامة التَّهديديَّة, ثمَّ تدخَّل المشرِّع وأصدرَ قانون ٣٠ يونيو ٢٠٠٠ ومنح القاضي المستعجل الإداريَّ سلطاتٍ واسعةً فيما يتعلَّق بسلطةِ توجيهِ أوامر لجهة الإدارةِ مقترنة بالغرامة التَّهديديَّة[٢].

وأخيرًا صدَر قانونُ المرافعاتِ الإداريَّةِ في أوَّل يناير من عام ٢٠٠١ ليجمع شتات هذه القوانين في قالبٍ تشريعيٍّ واحد.

لنرى إذن مدى اختصاص كلٍّ من: مجلس الدَّولة والمحاكم الإداريَّة العاديَّة والمحاكم الإداريَّة الاستئنافية وأخيرًا قاضي الأمور المستعجلة, بالأمر بالغرامة التَّهديديَّة طبقًا لقانون المرافعات الإداريَّة الفرنسيّ الجديد:

أولًا- مجلس الدولة:

يختصُّ مجلس الدَّولة بطلباتِ الحُكْم بالغرامةِ التَّهديديَّة في حالاتٍ ثلاث[٣]: الطَّلَبات المتعلِّقة بالأحكام الصَّادرة عنه, وتلك التي تُحيلها المحاكمُ الإداريَّةُ العاديَّةُ والاستئنافيةُ بشأن الأحكام الصَّادرة عنها[٤], وأخيرًا الأحكام أو القرارات الصَّادرة عن القضاء الإداريّ المتخصِّص[٥], حيث إنَّ المشرِّع لم يعترف للأخير بسلطةِ الفصل في مسألةِ تنفيذِ أحكامه, ومن ثمَّ يبقى الاختصاص لمجلس الدولة.

ثانيًا- المحاكم الإداريَّةُ العاديَّةُ والاستئنافيةُ:

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإداريَّة, مرجع سابق, ص٥٠١.

(٢) د. شريف يوسف خاطر, دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحرِّيات الأساسية, مرجع سابق, ص٣٨ – ٤١.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٢٠٨.

(٤) المادَّة ٤/٩١١ مرافعات إدارية.

(٥) المادَّة ٣/٩٣١ مرافعات إدارية.

تختصُّ المحاكمُ الإداريَّةُ بالفصل في طلباتِ الغرامةِ التَّهديديَّةِ متى كان حكمُها نهائيًّا باستنفاد ميعادِ الطَّعن فيه دون تقديمه, فإذا طعن فيه بالاستئناف, فإن محكمةَ الاستئنافِ هي التي تختصُّ بالفصلِ في طلبِ تنفيذه, أمَّا أحكام محكمة الاستئنافِ الإداريَّةِ فتعتبر بطبيعتها أحكامًا نهائيَّة, ولذا يكون الاختصاصُ بالفصل في طلبِ تنفيذِها بالغرامة التَّهديديَّة لذات المحكمة التي أصدرتها[١]. ولذلك يمكن القول بأنَّ المشرِّع الفرنسيَّ قد حقَّق مقتضياتِ التلازم بين قاضي الحُكْم وقاضي الغرامة[٢].

ثالثًا- قاضي الأمور المستعجلة:

يمكن القول بأنَّ السلطات الممنوحة لقاضي الأمور المستعجلة طبقًا لقانون ٣٠ يونيو ٢٠٠٠ تعدُّ سلطاتٍ واسعةً وغير محددة[٣], ومن ثمَّ يتمتَّع قاضي الأمور – الحماية – المستعجلة بسلطةٍ تقديريةٍ في شأنِ الحُكْمِ بالغرامةِ التَّهديديَّةِ ردفًا لما قُضي به من أوامر وقتيَّة, وهي سلطةٌ مردُّها تقديره لقدرِ الضَّررِ المترتِّب على عدم تنفيذِ أوامرِه أو التماري في تنفيذها, حيث تتجسَّد سلطته في هذا الشَّأن في مظاهر ثلاثة: أوَّلها إمكانية الحُكْم بها دون طلبٍ, والثاني برفضها رغم الطلب, والأخير الحُكْم بأقلَّ مما طلب المدَّعي[٤].

المطلب الثاني

سلطةُ المحكمةِ في الحُكْم بالغرامةِ التَّهديديَّة

إذا مضى الطَّلب إجرائيًّا دون عارضِ التَّرك الذي يوقف أثره, فإنه يكون صالحًا لأنْ يُصْدَر فيه القاضي حكمَه, إمَّا بقبوله, وإمَّا برفضه, وفي الحالتين يتمتَّع القاضي بسلطةٍ تقديريةٍ واسعةٍ, إذ لم يلزمه

---

(١) المادَّة ٤/٩١١ مرافعات إدارية.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٢٠٩.

(٣) د. شريف يوسف خاطر, دور القضاء الإداريّ المستعجل في حماية الحرّيات الأساسية, مرجع سابق, صـ ٢١٠ وما بعدها.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس, الحماية القضائيَّة المستعجلة للحرية الأساسية "دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإداريَّة في حماية الحريات الأساسية وفقًا لقانون المرافعات الإداريَّة الفرنسي الجديد", دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥, ص١٦٦ وما بعدها.

المشرِّع باتجاهٍ معيَّن حتى ولو توافرت مقتضياته[١], حيث لم يستعمل المشرِّع صيغةَ الوجوبِ بشأن سلطةِ القاضي تجاهَ الحُكْمِ بالغرامة, وإنَّما حمل الأمر على الجواز[٢].

أولًا- سلطة القاضي حال قبول الطلب:

فضلًا عن طبيعة الحُكْم بالغرامة نفسه الذي يخضعُ لتحكُّمِ القاضي بحيث يكون له وحده تقديرُ ملاءمةِ القضاءِ بها, فإنَّ القانون قد ترَك له حرّيةً كاملةً فيما يتعلَّق بأساليب وقواعد هذه الغرامةِ من حيث نوعها وبدْء سريانها ومدَّتها ومعدلها وطبيعتها[٣]. **فمن جهةٍ أولى** لا يلتزم القاضي الإداريُّ عند الحُكْم بقبولِ فرضِ الغرامة التَّهديديَّة أن يقتصر على الحُكْم بالغرامةِ المؤقتة[٤], بل إنَّ في استطاعته أن يختارَ بينَ هذه الأخيرةِ وبين الغرامةِ النهائيةِ أو القطعيَّة[٥], على أنَّ الأصل في الغرامة التَّهديديَّة – كما ذكرنا آنفًا – أنها غرامةٌ مؤقتةٌ ما لم يصِفْها القاضي بأنها نهائيَّة[٦], مع ملاحظةِ أنه لا يشترطُ – كما أسلفنا القول – أنْ يَسبقَ الحُكْمُ الإداريُّ بالغرامة النهائيةِ حكمًا يقضي بأخرى مؤقتة. **ومن جهةٍ ثانيةٍ** ومن حيث تقرير لحظةِ بدءِ سريانِ الغرامة وتحديد مدَّة سريانها, فللقاضي أن يحدِّدها بمدَّةٍ معيَّنةٍ يتوقف عندها سريانها لتبدأ بعد ذلك إجراءات التَّصفية, أو يترك تلك المدَّة بلا تحديدٍ حتى يتأكد من سوء نيةِ الإدارة في الامتناعِ عن التَّنفيذ, كما له أن يعلنَ صراحةً في الحُكْم الصَّادر بالغرامةِ أنها تظلُّ ساريةً حتى تمام التَّنفيذ[٧], وأخيرًا له أن يُعدل المدَّة التي سبق وأن حدَّدها لسريان الغرامة بالزيادة أو النُّقصان تبعًا لما استجدَّ من أحوالٍ بخصوص التَّنفيذ وموقف الإدارة منه[٨]. **ومن جهةٍ ثالثةٍ**, يستطيع قاضي الغرامةِ تحديد معدَّلها أو مقدارها كما يشاء, ليس فقط دون نظرٍ لمدى الضَّرر الناتج عن عدم التَّنفيذ, ولكن أيضًا دون التقيُّد بطلباتِ المحكوم لهم[٩], وإنْ كان هذا المعدَّل ينبغي أن يكون – كقاعدةٍ عامة – أعلى بكثير من

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص٢١٨.

(٢) د. عبد المجيد محجوب عبد الواحد عوض جوهر, سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة, مرجع سابق, ص٢٨٠.

(٣) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإداريَّة, مرجع سابق, ص٥٠٢.

(٤) د. سردار عماد الدين البريفكاني, وسائل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٨٩.

(٥) انظر: المواد ٣– ٥ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠, والمادة ٦/٩١١ مرافعات إدارية.

(٦) المادَّة ٧/٩١١ مرافعات إدارية.

(٧) د. عصمت عبد الله الشيخ, الوسائل القانونيَّة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٩٤.

(٨) د. منصور محمد أحمد, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٤٣.

(٩) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٥٠٣.

التعويضات والفوائد بحيث يبدو احترامُ الشيء المقضيّ في نظر الإدارةِ أفضل بكثيرٍ من عدم احترامه[١]. كما يجوز للقاضي أن يزيدَ في معدَّل الغرامة المؤقَّتة أو تخفيضه بما يتناسب ودرجة تعنُّت الإدارة عند التَّنفيذ[٢], فمعدَّل الغرامة متغيِّر من قضيةٍ إلى أخرى, وتبعًا لظروف كلِّ دعوى, ويراعي القضاءُ الإداريُّ الفرنسيُّ في ذلك عدَّة اعتبارات[٣]: خطورة ما يترتَّب على عدمِ التَّنفيذِ من نتائج بالنسبةِ لذوي الشَّأن, ومدى يسارِ الشَّخص الاعتباريّ الممتنع عن التَّنفيذ, ومدى كفايته للتغلبِ على ممانعةِ الإدارةِ عن التَّنفيذ, وحمْلها عليه كرهًا. **ومن جهةٍ أخيرةٍ** فإن تحديدَ طبيعةِ الغرامةِ أمرٌ متروكٌ لحرِّية القاضي فيمكنه أن يحددها بمبلغٍ جزافيٍّ, أو بمبلغٍ عن كلِّ يوم أو أسبوع أو شهرٍ تأخير, كما يمكنه أن يحذوَ حذْو القاضي العاديّ ويستخدم معدلًا متزايدًا, وله القضاء بغرامةٍ مؤقَّتةٍ أو نهائيَّة[٤].

ثانيًا- سلطة القاضي حال رفضِ الطلب:

قد يرفض القاضي طلبَ الغرامةِ التَّهديديَّة, ويتمتَّع كلُّ قاضٍ إداريّ بسلطةٍ تقديريةٍ واسعةٍ في هذا الشأن, حيث لم يقيِّده المشرِّع باتجاهٍ معينٍ حتى ولو توافرت مقتضياته, وإنما له رفْض الحُكْم بالغرامة حتى ولو توافرت حالةُ عدمِ تنفيذِ الحُكْم بصورةٍ ظاهرةٍ[٥]. مع ملاحظة اختلاف الحُكْم برفضِ الطلبِ عن الحُكْمِ بألَّا محلَّ له, فالأخير يتحقَّق بثبوت تنفيذ الإدارة للحكمِ أو شروعها فيه, أو أعلنت عن رغبتَها الصادقة في البدءِ فيه, ويمكن التَّمييز بين حالةِ رفضِ طلبِ الغرامة والحكم بألاَّ محلَّ للطَّلب, بأنَّ مجلس الدَّولة الفرنسيَّ قد وضع معيارًا مؤدَّاه أنه إذا كان التَّنفيذ سابقًا على تقديم الطلب إلى المحكمة المختصَّة فإنه يقضي برفضِ الطلب, أمَّا إذا كان التَّنفيذ لاحقًا لرفع الطلب, فإنه يقضي بألَّا محلَّ للطلب؛ إذ بالتنفيذ يفقد الطلب مبرره وأساسه[٦].

---

(١) د. منصور محمد أحمد, الغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٤٤ – ١٤٥.

(٢) د. منال قاسم خصاونة, النِّظام القانوني للغرامة التَّهديديَّة, مرجع سابق, ص١٠٤.

(٣) د. مازن ليلو راضي, وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري, مرجع سابق, ص٢٥.

(٤) د. حسني سعد عبد الواحد, تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٥٠٣.

(٥) د. محمد رضوان صالح رضوان, مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٢٦١.

(٦) د. محمد سعد الليثي, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص٦٨٠.

الخاتمة

أولًا- النتائج:

١- لا يوجد نصٌّ تشريعيٌّ أو اتجاهٌ قضائيٌّ في كلٍّ من مصر والعراق يسمح للقاضي الإداريّ باستخدام الغرامة التَّهديديَّة كوسيلةٍ فنِّيَّةٍ لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإداريَّة الصَّادرة في مواجهتها. واكتفى المشرِّع بتنظيم عدَّة وسائلَ تقليديةٍ لحمْلها على أداء هذا الالتزام رغم قصورها الشَّديد في تحقيق الهدف المنشود منها, وهو ما يمثِّل في نظر الباحث أحد أوجهِ القصور التشريعيّ.

٢- للغرامة التَّهديديَّة بشكلٍ عامٍّ – أي سواء حَكَم بها القاضي العاديُّ أو الإداريُّ – جملةٌ من الخصائص يمليها الغرض منها, وهي على التوالي: أنها ذات طابعٍ تهديديٍّ, أنها ذات طابع مؤقَّت, وأنها ذات طابع تحكُّميٍّ.

٣- للغرامة التَّهديديَّة بشكلٍ خاصٍّ, أي حين يحكم بها القاضي الإداريُّ دون القاضي العاديّ, جملةٌ من الخصائص ترجع لطبيعة الغرامة في المجال الإداريّ وتميزها عن نظيرتها المدنيَّة, وهي على التوالي: أنها قاصرةٌ على الأحكام الإداريَّة، أن الحُكْم التلقائيَّ بها دون طلب ينطق به مجلس الدَّولة الفرنسيُّ دون غيره، أن الحُكْم بها مباشرة يكون حضوريًّا، أنها إذا كانت نهائيةً فلا يشترط بالضرورة أن يسبقها حكمٌ بأخرى مؤقتة، وأخيرًا أنها لا يُقضى بها إلا بعد أن تسجِّل الإدارة رفضَها التَّنفيذ أو تراخيها فيه.

ثانيًا- التوصيات:

١- يجب على المشرِّع العراقيِّ التدخُّل بتعديل قانون مجلس الدَّولة العراقيِّ، ومن ثمَّ تخويل القضاء الإداريِّ سلطةَ الفصل في كافَّة المنازعات الإداريَّة والتي مِن بينها منازعات العقود الإداريَّة.

٢- لأنَّ القاضي الإداريَّ العراقيَّ يملك آليةَ توجيه أوامرَ ملزمةٍ إلى الإدارة بموجب قانون مجلس الدولة, فإنه – وفي رأي الباحث – ليس هناك ما يمنع هذا القضاء من القضاء بالغرامة التَّهديديَّة إعمالًا للقواعد العامَّة فيما سكت عنه التنظيم الإداريُّ, إذ لا فائدة ترجى من توجيه الأوامر إذا لم يفرض احترامها عن طريق التهديد الماليِّ.

٣- نرى إعمالًا للتوصية السَّابقة أن يتدخَّل المشرِّع العراقيُّ – إضافةً إلى منح القضاء الإداريِّ سلطةَ الفصلِ في كافَّة المنازعات الإداريَّة – لتحديد موقفه القاطع نحو مدى الحاجة لتقنين نظام الغرامة التَّهديديَّة في المجال الإداريِّ من عدمه.

قائمة المراجع والمصادر

أولًا: الكتب القانونية:

٤- **أحمد أبو الوفا,** نظرية الأحكام في قانون المرافعات, الطبعة السادسة, منشأة المعارف, الإسكندرية, ١٩٨٩.

٥- **أماني فوزي السيد حمودة,** ضمانات تنفيذ الأحكام الصَّادرة في المنازعات الإداريَّة, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٥.

٦- **حسني سعد عبد الواحد,** تنفيذ الأحكام الإداريَّة, مطابع المجلس الوطني, القاهرة, ١٩٨٤.

٧- **حسينة شرون,** امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائيَّة الصَّادرة ضدها, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٠.

٨- **حنان محمد القيسي؛ د. مازن ليلو راضي,** امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري, الطبعة الأولى, دار المسلة للطباعة والنشر, بغداد, ٢٠١٨.

٩- **سليمان محمد الطماوي**, القضاء الإداري, قضاء التعويض, الكتاب الثاني, الطبعة الثالثة, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٨٦.

١٠-**شريف يوسف خاطر,** دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحرِّيَّات الأساسيَّة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

١١- **طلعت دويدار,** النَّظريَّة العامَّة للتنفيذ القضائي في المرافعات المدنيَّة والتجارية, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٤.

١٢- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**, تنفيذ الأحكام الإداريَّة وإشكالاته الوقتيَّة, دار الفكر الجامعي, ٢٠٠٨.

١٣- **عبد الغني بسيونى عبد الله**, القضاء الإداري, الطبعة الرابعة, أبو العزم للطباعة, الإسكندرية, ٢٠٠٩.

عبد الغني بسيوني عبد الله, القضاء الإداري, قضاء الإلغاء, منشأة المعارف, الإسكندرية, ١٩٩٧.

١٤-**عصمت عبد الله الشيخ**, الوسائل القانونيَّة لضمان تنفيذ الأحكام الإداريَّة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٩.

١٥- **فتحي والي,** المبسوط في قانون القضاء المدني علمًا وعملًا, الجزء الأول, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٧.

١٦- **محمد باهي أبو يونس,** الحماية القضائيَّة المستعجلة للحرية الأساسية "دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإداريَّة في حماية الحريات الأساسية وفقًا لقانون المرافعات الإداريَّة الفرنسي الجديد", دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥.

١٧- **محمد باهي أبو يونس,** الغرامة التَّهديديَّة كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإداريَّة, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, الطبعة الثالثة, ٢٠١١/٢٠١٢.

١٨- **محمد رفعت عبد الوهاب**, أصول القضاء الإداري, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٧.

١٩-**محمد سعد الليثي**, امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإداريَّة الصَّادرة ضدها, دار الفكر والقانون, القاهرة, ٢٠٠٩.

٢٠-**مصطفى أبو زيد فهمي**, القضاء الإداري ومجلس الدولة, الجزء الأول, اختصاص مجلس الدولة, الطبعة الثالثة عشرة, مطابع السعدني, ٢٠٠٩.

٢١- **منال قاسم خصاونة,** النِّظام القانوني للغرامة التَّهديديَّة "دراسة مقارنة", دار الكتب, القاهرة, ٢٠١٠.

٢٢-**منصور محمد أحمد,** الغرامة التَّهديديَّة كجزاءٍ لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصَّادرة ضد الإدارة, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠٠٢.

٢٣- **يسري محمد العصار,** مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

ثانيًا: الرسائل العلمية:

١- **إبراهيم حسونات,** الأثر المالي لعدم تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة محمد خيضر – بسكرة, الجزائر, ٢٠١٣/٢٠١٤.

٢- **براهيمي فايزة,** الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائيَّة الإدارية, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة بومرداس, الجزائر, ٢٠١١/٢٠١٢.

٣- **حسينة شرون,** امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائيَّة الإداريَّة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة بسكرة, الجزائر, ٢٠٠٣.

٤- **رمضاني فريد,** تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة وإشكالاته في مواجهة الإدارة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة الحاج لخضر, باتنة, الجزائر, ٢٠١٤

٥- **زين العابدين بلماحي,** الوسائل القضائيَّة لضمان تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة أبو بكر بلقايد, تلمسان, الجزائر, ٢٠٠٧/٢٠٠٨.

٦- **سردار عماد الدين محمد البريفكاني,** وسائل ضمان تنفيذ الأحكام الإداريَّة الصَّادرة عن الإدارة في النِّظام القانوني العراقي "دراسة مقارنة", رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, ٢٠١٦.

٧- **الشافعي محمود صالح أحمد,** آليات تنفيذ الأحكام الصَّادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإداريَّة, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة أسيوط, ٢٠١٣.

٨- **عبد المجيد محجوب عبد الواحد عوض جوهر**, سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, ٢٠١٦.

٩- **علي رداد سعد الحرايزة**, مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام, رسالة دكتوراه, كلية الدراسات العليا, جامعة العلوم الإسلامية العالمية, الأردن, ٢٠١٥.

١٠- **فتيحة هنيش,** ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة محمد خيضر –بسكرة, الجزائر, ٢٠١٢/٢٠١٣.

١١- **كسال عبد الوهاب**, سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة قسنطينة, الجزائر, ٢٠١٥.

١٢- **كمال الدين رايس,** آليات إلزام الإدارة على تنفيذ القرارات القضائيَّة الإداريَّة في قانون الإجراءات المدنيَّة والإدارية, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة العربي بن مهيدي, الجزائر, ٢٠١٣/٢٠١٤.

١٣- **لوني يوسف,** تنفيذ الالتزامات العقدية عن طريق الغرامة التَّهديديَّة في ضوء التشريع والاجتهاد القضائي الجزائري, مذكرة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة أكلي محند أولحاج, الجزائر, ٢٠١٥.

١٤- **محمد تحسين حسين الجبوري,** إشكالات تنفيذ الأحكام القضائيَّة الإداريَّة الصَّادرة بالإلغاء في مواجهة الإدارة وضماناتها "دراسة مقارنة", رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة آل البيت, الأردن, ٢٠١٦.

١٥- **محمد رضوان صالح رضوان,** مسئولية الدَّولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإداريَّة, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, ٢٠١٢.

١٦- **وجدي راغب,** النَّظريَّة العامَّة للعمل القضائي في قانون المرافعات, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس, ١٩٦٧.

ثالثًا: المجلات والمؤتمرات والأبحاث العلمية:

١- **محمد باهي أبو يونس,** الاتِّجاه التشريعي الحديث في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإداريَّة في القانون الفرنسي, مجلة الحقوق للبحوث القانونيَّة والإقتصادية, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, عدد خاص, ٢٠١٠م.

٢- **بسام محمد أبو أرميلة,** الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء "دراسة تحليلية مقارنة", مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون, المجلد ٤٢, العدد ٣, الأردن, ٢٠١٥, ص١٠٩٨.

٣- **عزيزة حامد الشريف**, الغرامة التَّهديديَّة كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإداريَّة, مجلة الحقوق, الكويت, المجلد ٢٩, العدد ١, ٢٠٠٥.

٤- **أزهار هاشم أحمد,** مسئولية الإدارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري, مجلة الحقوق, كلية القانون, الجامعة المستنصرية, المجلد ٤, العدد ١٦ , ١٧, العراق, ٢٠١٢.

٥- **مازن ليلو راضي,** وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري, مجلة الحقوق, كلية القانون, الجامعة المستنصرية, المجلد ٣, العدد ١١ – ١٢, العراق, ٢٠١٠.