

الوسائل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري: التجربة الفرنسية أنموذجاً

د. جهاد ضيف الله ذياب الجازي*

الملخص:

يسلط هذا البحث الضوء على تنفيذ الأحكام القضائية في النظام القانوني الفرنسي الذي استحدث وسائل فعالة لضمان تنفيذ الحكم القضائي كتوجيه أوامر للإدارة لغايات تنفيذ الحكم القضائي، وفرض غرامة تهديدية عليها في حال عدم التزامها بتنفيذ الحكم القضائي.

وقد عمد البحث إلى تحليل كافة الإصلاحات التشريعية في النظام القانوني الفرنسي في هذا المجال ابتداءً من الإصلاح التشريعي الأول عام 1980 الذي أعطى لمجلس الدولة الفرنسي صلاحية توجيه الأوامر القضائية للإدارة، وتبعها الإصلاح التشريعي عام 1995 الذي وسّع من نطاق هذه الإصلاحات بإعطاء المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستثنائية الحق في ممارسة هذه الوسائل. وقد حرص البحث على استعراض مدى إمكانية تطبيق هذه الوسائل في النظام القانوني الأردني، من خلال المنهج التحليلي المقارن.

وأخيراً، توصلت الدراسة إلى نتائج أهمها قصور النظام القانوني الأردني في تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وأوصت بضرورة تبني المشرع الأردني للتجربة الفرنسية في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من خلال تعديل المادة 34 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

كلمات دالة:

الأحكام القضائية الإدارية، الوسائل المستحدثة، الأوامر القضائية، الغرامة التهديدية، فرنسا، الأردن.

* أستاذ القانون الإداري المساعد، كلية القانون، جامعة عمان العربية، الأردن.

المقدمة:

يعد خضوع الدولة في تصرفاتها لحكم القانون من المظاهر الأساسية للمدنيات الحديثة، فالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية يعد نبزاً للدولة المتمدنة والقانونية، وامتناع الإدارة العامة عن تنفيذ الأحكام القضائية وفقاً للقانون هو مخالفة قانونية صارخة، فلا يليق بأي من السلطات العامة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية بغير وجه حق قانوني. ويترتب على هذه المخالفة الخطرة إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون. ويحرص القضاء الإداري منذ نشأته على حماية حقوق الأفراد، ويسعى إلى خلق نوع من التوازن بين مصلحة الإدارة وبين حقوق الأفراد المتعاملين معها، ويثير موضوع تنفيذ أحكام القضاء الإداري أهمية كبرى في هذا المجال؛ لأنه لا معنى للمطالبة بالحقوق إلا إذا أمكن استيفاؤه فعلاً، وإذا كان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في القضايا التي تكون بين الأفراد لا يثير إشكالية، فإن الأحكام القضائية التي تصدر ضد الإدارة تثير الكثير من الصعوبات عند تنفيذها، نظراً لطبيعة الجهة الإدارية المدعى عليها، وما تملكه من سلطات قد تعيق تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها في كثير من الأحيان.

فالإدارة العامة تعد الطرف الأقوى في العلاقات التي تربطها بالأفراد لما تتمتع به من امتيازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد، وهذا ما يجعل مسألة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية رهناً بمدى توفر حسن النية لديها، حيث إن المحكوم له لا يملك في كثير من الأحيان أي سلطة يرغم بها الإدارة العامة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري ما لم يتدخل القانون لفرض هذا الالتزام.

وقد تمتنع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري بشكل صريح، وقد تتراخى، أو تنفذها تنفيذاً جزئياً، مما لا يعيد الحال إلى ما كان عليه، ونتيجة لهذه التصرفات فإن العلاقة القانونية بين أطراف الدعوى الإدارية تصبح غير متكافئة، ويظهر الاختلال في التوازن بين المتقاضين والإدارة في هذا المجال، وعندما يحكم القضاء الإداري بإلغاء قرار الإدارة غير المشروع فإنه يتوجب عليها تنفيذ حكم القضاء وإعادة الحال إلى ما كان عليه، حيث إن دور القضاء الإداري الأردني يقف عند إصدار الحكم القضائي بالإلغاء دون أن يكون له سلطة في توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الحكم القضائي، بينما تجاوز القضاء الإداري الفرنسي هذه المرحلة إلى مرحلة إصدار أوامر للإدارة العامة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، كما أنه يفرض غرامة تهديدية عليها عند مخالفتها واجبها بتنفيذ الحكم القضائي.

ويعد رفض الإدارة العامة أو امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري من الإشكاليات القانونية التي يمكن أن يواجهها صاحب الشأن عند طلبه تنفيذ الحكم القضائي الإداري، حيث تبرز هذه الإشكالية أمام قصور النصوص القانونية في النظام القانوني الأردني لعدم وجود وسيلة فعالة تجبر الإدارة على التنفيذ، وإن كانت السلطات الإدارية تحترم مبدأ المشروعية وسيادة القانون إلا أن إشكالية الرفض أو الامتناع من السلطات الإدارية لا تزال قائمة وهذا ما دفعنا إلى كتابة هذا البحث.

وبالنظر إلى عدم فعالية الوسائل التقليدية في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، فقد تم استحداث وسائل جديدة في القانون الفرنسي لتحقيق هذه الغاية، فمسألة تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة العامة لاقت اهتماماً بالغاً لدى المشرع الفرنسي في العقود الأخيرة، فقام بسن قانونين لتنظيم هذه المسألة عامي 1980 و1995، مما أعطى صلاحيات واسعة للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة العامة لغايات تنفيذ أحكام القضاء الإداري وفرض غرامات تهديدية لضمان تنفيذها للأحكام القضائية.

وسنعالج في هذا البحث وسائل مستحدثة أخذ بها النظام القانوني الفرنسي، ونقارنها بما هو عليه الوضع في النظام القانوني الأردني، وذلك وفقاً للخطة التالية:

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة العامة.

المطلب الثاني: سلطة القاضي الإداري بفرض الغرامة التهديدية.

المطلب الثالث: مدى إمكانية تطبيق التجربة الفرنسية في النظام القانوني الأردني.

المطلب الأول

سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة العامة

لقد مرت هذه الوسيلة التي تُعد من الوسائل الحديثة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري بمرحلتين في النظام القانوني الفرنسي، فكان سابقاً يحظر على القضاء الإداري توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، ومع سن التشريعات المشار إليها أصبح بإمكان القاضي الإداري توجيه مثل هذه الأوامر للإدارة.

الفرع الأول

مرحلة حظر توجيه الأوامر

لم يكن بوسع القاضي الإداري وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه أن يوجه أمراً إلى الإدارة للقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل سواء أكان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أم دعوى القضاء الكامل⁽¹⁾، كما لا يجوز له أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في القيام بعمل، أو إجراء معين هو من صميم اختصاصها⁽²⁾.

فإذا وجد القاضي الإداري أن القرار الإداري مشروع، حكم برد الدعوى، أما إذا وجد به عيباً من العيوب الموجبة للإلغاء فإنه يقضي بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء، وفي مجال دعوى القضاء الكامل ينحصر دور القاضي في تحديد الحق محل النزاع، كحق التعاقد مع الإدارة والحكم له بالتعويض، دون أن يتعدى ذلك إلى أمرها بأداء حق التعاقد، كما لا يملك القاضي أن يأمر بتنفيذ الأشغال العامة⁽³⁾.

وقد كان هذا النهج واضحاً في أحكام القضاء الإداري الفرنسي، حيث نص حكم لمجلس الدولة الفرنسي على أن: «...القاضي الإداري لا يملك أن يوجه أوامر للإدارة...»⁽⁴⁾، وجاء في حكم آخر له أنه: «...لا يندرج ضمن سلطات القاضي الإداري توجيه أوامر لهيئة إدارية...»⁽⁵⁾، وقضى كذلك بأنه: «لا يملك القاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر

(1) يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 5.

(2) فريدة مزياي وأمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد 7، نوفمبر، 2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر، ص 122.

(3) آمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة محمد خيضر، بسكرة - الجزائر، 2012، ص 29-30.

(4) C.E. 27 janvier 1933, Le Loir, Rec, P, 136.

(5) C.E., 4 février 1979, Elissonde, Rec, P, 1069.

للإدارة أو لهيئة خاصة مكلفة بتنفيذ مرفق أو بتسييره، وهذا بمناسبة نزاع يتعلق بقرار اتخذته تلك الهيئة أثناء ممارستها لتلك المهمة الخاصة بالسلطة العامة⁽⁶⁾.

فكانت مهمة القاضي الإداري الفرنسي في هذه المرحلة لا تتعدى إلغاء القرار الإداري، أو توضيح حقوق والتزامات الأطراف المتنازعة في القضايا الصادرة بغير الإلغاء، كما أن قراراته لم تكن تتضمن أية صيغة تحمل معنى الأمر الصادر ضد الإدارة العامة، أو الحكم على الإدارة بالالتزام بعمل أو الامتناع عن عمل، أي أنه لم يكن يعترف لنفسه بأية صفة لإصدار أوامر للإدارة⁽⁷⁾، وموقف القاضي الإداري الفرنسي هذا، جاء نتيجة لمؤثرات تاريخية مرّ بها النظام الفرنسي تتعلق بشكل أساسي بفهمه لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁸⁾.

أما الفقه فقد اختلف في مسألة حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وانقسم ذلك إلى اتجاهين: حيث ذهب أنصار الاتجاه الأول إلى حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة العامة وحظر حلوله محلها، وبرر موقفه بالاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁹⁾، ويرى هذا الاتجاه أن سلطة القاضي الإداري تتوقف عند حكمه بإلغاء القرار الإداري غير المشروع دون الخوض في موضوع تنفيذ الحكم القضائي احتراماً لمبدأ المشروعية، ولا يمكن للقاضي الإداري الحل محل الإدارة العامة وتوجيه أوامر لها⁽¹⁰⁾.

فأنصار هذا الاتجاه يرون أن كلاً من مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة العامة، ومبدأ حظر حلوله محلها يجدان أساسهما في القاعدة التي تقول إن القاضي يقضي ولا يدير، وهو نتيجة من النتائج التي تترتب على مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، الذي يجد سنده في مبدأ دستوري هو الفصل بين السلطات، معتبرين في الوقت ذاته أن توقيع غرامة تهديدية في مواجهة الإدارة يتضمن أمراً من القاضي إليها وهو ما يخرج عن نطاق سلطته، ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي هوريو حيث استند في رأيه على مبرر قانوني، وآخر عملي، فالتبرير القانوني مفاده

(6) C.E, 11 mai 1984, Pebeyere, Re., p756.

(7) زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008، ص76.

(8) للتوسع حول الخلفية التاريخية لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة انظر: آمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص30-33؛ مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 20 العدد2، سنة 2004، ص190-192.

(9) Jaque Leger, les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif, conseil d'état, séminaire international sur le droit administratif, novembre, (2005), p1؛ Gilles darcy, et Michel paillet, contentieux administratif, Armand colin, Paris, 2000, p 219.

(10) ليلي زروقي، صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا، نشرة القضاة، الديوان الوطني للأشغال التربوية، العدد 54، سنة 1999، الجزائر، ص185.

ضرورة تقيد القاضي بنطاق الدعوى التي ينظرها فقط، إذ يقتصر دوره على الفصل في الدعوى الإدارية شكلاً وموضوعاً، أما مسألة تنفيذ الحكم فهي مسألة تخرج عن الدعوى، بينما التبرير العملي يستند إلى رفض الإدارة العامة، باعتبارها تمثل السلطة العامة، تلقي أي أوامر من أي جهة خارجية حتى ولو كان القضاء هو من وجه هذه الأوامر⁽¹¹⁾.

أما الاتجاه الثاني والذي كان منكرًا لمبدأ الحظر فقد ظهر مع بداية القرن العشرين، ويرى أنصاره⁽¹²⁾ ضرورة إعادة النظر في مسألة الفصل المطلق بين القضاء والإدارة العامة، والذي ظهر بالاستناد إليه مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة، ومبدأ حظر حلوله محلها، وذلك لحل مشكلة التأخر الكبير في تنفيذ أحكام القضاء الإداري أحياناً، وامتناع الإدارة عن هذا التنفيذ أحياناً أخرى. وقد تعددت الحجج التي استند إليها أنصار هذا الاتجاه والتي يمكن بالمجمل ردها إلى نقطتين أساسيتين، الأولى ضرورة الفصل بين قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة وقاعدة حظر توجيه أوامر إليها، والإبقاء على القاعدة الأولى فقط باعتبارها نتيجة طبيعية ومنطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، والثانية ضرورة انتهاج سياسة جديدة تسمح بإصدار أوامر إلى الجهات الإدارية لاتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تنفيذ أحكام القضاء الإداري وعدم الاكتفاء بالوسائل التقليدية⁽¹³⁾، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن توجيه أوامر من القاضي للإدارة لا يتنافى مع طبيعة دعوى الإلغاء، ومن أن سلطة القاضي في هذه الدعوى تتمحور حول مدى مشروعية القرار موضوع الدعوى، ذلك أن مهمة القاضي ينبغي أن تتعدى إصدار الحكم إلى متابعة تنفيذ الآثار التي تترتب على هذا الحكم.

وذهب جانب من الفقه المصري مع هذا الاتجاه، حيث دعا القاضي الإداري إلى توجيه أوامر للإدارة باتخاذ إجراءات وتدابير لتنفيذ أحكامه القضائية في حال تأخرت الإدارة العامة مدة طويلة في تنفيذ التزاماتها القانونية، فالأصل أن تلتزم الإدارة العامة بتنفيذ

(11) عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 190.

(12) Rivero Jean, Le Huron au Palais Royal, ou reflexions naives sur le recours pour excès de pouvoir, Dalloz, 1962, Chroniques, 1962(1962), P.337; René Chappus, Droit de contentieux administratif, 7e édition, 1998, Pp799 - 813.

مشار إليهما لدى، منصور العنوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 4، العدد 1، الجامعة الأردنية، ص 34.

(13) عبد الحكيم فوده، مرجع سابق، ص 190.

أحكام القضاء باعتبارها عنواناً للحقيقة، واستندوا في ذلك أحياناً إلى أن القاضي الإداري لا يحتاج في إصدار الأمر إلى نص قانوني خاص لتنفيذ حكمه، وأيد استخدام القضاء الإداري أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ حكم الإلغاء⁽¹⁴⁾.

وكان من المبررات لتسوية هذا المبدأ النصوص التشريعية في النظام القانوني الفرنسي، ومن هذه النصوص المرسوم الصادر في 1789/12/22 والذي يحظر على المحاكم القيام بأي عمل يعرقل وحدات الإدارة العامة عن ممارسة وظائفها الإدارية، وكذلك نص المادة 13 من قانون التنظيم القضائي الصادر في أغسطس 1790 والتي حظرت على المحاكم القضائية باعتبارها هيئة قضائية منفصلة عن الإدارة العاملة التدخل في أعمال الإدارة بأي شكل من الأشكال⁽¹⁵⁾.

وفي الحالات التي لم يكن فيها مبدأ الحظر يستمد إلزاميته من النصوص التشريعية كانت أحكام القضاء الإداري في فرنسا تستند إلى مبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العاملة وتجعله كأساس لمبدأ الحظر المفروض على القاضي الإداري⁽¹⁶⁾، ومنذ ثبوت الصفة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي واستقلاله بمحاكم إدارية فقد اتبعت سياسة عدم توجيه أوامر للإدارة ولفترة طويلة؛ إذ حرص وألزم نفسه بالألا يتجاوز سلطته في تقرير مشروعية القرار الإداري من عدمه، إلى توجيه أوامر للإدارة لإجبارها على التنفيذ نظراً لأن الفضل في وجوده يعود للإدارة نفسها، لذا حرص على احترام مبدأ استقلال القضاء الإداري عن الإدارة العامة⁽¹⁷⁾.

الفرع الثاني

مرحلة إباحة توجيه الأوامر القضائية

لقد أدرك المشرع الفرنسي خطورة العجز في الوظيفة القضائية، فعدم احترام الأحكام القضائية من قبل الإدارة العامة وعدم امتثالها لتنفيذ هذه الأحكام ومخالفتها أحياناً لحجية الأمر المقضي به يمثل وصمة عار في جبين المشروعية وسيادة القانون، وتنبه المشرع الفرنسي لهذا الأمر عندما أصدر القانون المعدل رقم 80-539 الصادر في 16 يوليو عام 1980، حيث أعطى هذا القانون صلاحية لمجلس الدولة الفرنسي بتوجيه أوامر للإدارة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية⁽¹⁸⁾.

(14) عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1970، ص 339.

(15) آمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص 74.

(16) Gilles darcy et Michel paillet, contentieux administratif, op.cit, p112.

(17) حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 9.

(18) Olivier Gohin, Contentieux administratif, 3eme édition, Litec, 2002, p357.

واستكمل هذه الإصلاحات بإصداره القانون رقم 95-125 لسنة 1995 الذي أدمج في قانون القضاء الإداري الفرنسي الحالي⁽¹⁹⁾، وأعطى صلاحيات أوسع للقاضي الإداري، فأعطى المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستثنائية صلاحيات إصدار الأوامر للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية، ولم يجعلها حصراً لمجلس الدولة فقط كما كان في قانون عام 1980، وتضمن هذا القانون نصوصاً هدمت مبدأ الحظر المقدس المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة⁽²⁰⁾.

ونصت المادة (911-1) من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: «إذا اقتضى تنفيذ القرار أو الحكم أن يتخذ الشخص الاعتباري العام أو أي هيئة من هيئات القانون الخاص المكلفة بإدارة أحد المرافق العامة أن يقوم باتخاذ إجراء تنفيذي محدد، فإنه يكون على الجهات القضائية التي أصدرته بناءً على طلب محدد باتخاذ هذا الإجراء، فعليها أن تأمر في ذات حكمها باتخاذها، ولها عند الاقتضاء تحديد مدة يجب خلالها اتخاذها وذلك في ذات الحكم»⁽²¹⁾.

لقد كان للمشرع الفرنسي تأثير كبير في هذا التطور الإيجابي لموضوع يعد من أهم المواضيع في حقل القضاء الإداري، فتنفيذ الحكم القضائي في الدعوى الإدارية هو ما يجعل الأثر القانوني للحكم نافذاً من الناحية العملية، ومع وجود هذا النص القانوني نستطيع القول إن القضاء الإداري الفرنسي قد انتقل من مرحلة حظر توجيه الأوامر إلى مرحلة جواز توجيهها، فأعطى هذا النص سلطة للجهات القضائية الإدارية بأن تأمر في ذات الحكم القضائي الجهات المعنية بتنفيذ الحكم القضائي، ومن محاسن هذا النص أنه لم يمنح صلاحية الأمر فقط، وإنما أعطاها أيضاً صلاحية تحديد فترة زمنية لتنفيذ هذا الأمر، وهذا من شأنه إلزام الإدارة العامة بالانصياع للحكم القضائي وتنفيذه، وعدم التراخي والتباطؤ في تنفيذه⁽²²⁾.

(19) لقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية القانون رقم 125 لسنة 1995، وأكد أن الإقرار لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بسلطة توجيه أوامر إلى الجهات الإدارية بإصدار القرارات اللازمة من أجل تنفيذ الأحكام الإدارية لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما هو أمر من الأمور التي يستلزمها مبدأ خضوع الدولة للقانون، قرار المجلس الدستوري رقم 95/360 بتاريخ 2/2/1995، مشار إليه لدى: يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 241.

(20) أماني فوزي حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، 2012، ص 188. انظر كذلك:

Jean Claude Ricci, Contentieux administrative, Hachette, 2007, p201.

(21) Article L911-1 Code de justice administrative: «Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution».

(22) إن الإقرار للقاضي الفرنسي بسلطة توجيه الأمر قد مارسها قضاة المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية =

وتتوافر في هذه المادة حالة الاختصاص المقيد للإدارة حيث يتطلب فيها الحكم ضرورة اتخاذ الإدارة العامة لإجراء معين، إذ يدرج القاضي في حكمه الأصلي بناءً على طلب صاحب الشأن أمراً للإدارة، يتضمن إلزامها القيام بهذا الإجراء التنفيذي باتخاذ القرار الواجب إصداره من أجل تنفيذ الحكم القضائي، بتحديد التدابير التنفيذية للحكم، مع تحديد أجل ومدة زمنية لذلك، على أن يكون متفرعاً بالضرورة عن مقتضى الحكم القضائي⁽²³⁾، ويمكن للقاضي في هذه الحالة أن يحدد للإدارة الإطار الزمني الذي يجب أن ينفذ الإجراء التنفيذي ضمنه، وذلك دون شك من شأنه أن يعزز من فعالية الأمر، كأن يحكم القاضي الإداري بإلغاء قرار فصل موظف عام، ثم يحكم بإعادته إلى عمله، فالإعادة في هذه الحالة متفرعة عن الحكم الأصلي بالإلغاء، أو في مجال الوظيفة العامة دائماً، فالإلغاء بجانب قضائه بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، يحيل في منطوقه صراحة المحكوم له إلى الجهة المختصة لتصحيح وضعه بشكل محدد في الحكم، ودفعها ما يستحقه من رواتب⁽²⁴⁾.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية في ستراسبورغ بتوجيه أمر إلى الإدارة لإعادة موظف حصل على حكم بإلغاء قرار فصله من وظيفته⁽²⁵⁾، كما قضت المحكمة الإدارية في مدينة ليل الفرنسية بإلغاء قرار إحدى المدارس المتضمن فصل طالب مقيد بها، حيث وجهت أمراً بإعادته والسماح له بالانتظام في الدراسة، واعتبرت المحكمة أن هذا الأمر يعد إجراءً لازماً لتنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار فصله⁽²⁶⁾، ومن أمثلة الأحكام أيضاً التي تضمنت أمراً موجهاً إلى الإدارة حكم المحكمة الإدارية في مدينة ليون قضت فيه بإلغاء قرار العمدة برفض منح شركة بيجاز Pegaz تصريح بناء، ووجهت أمراً إلى العمدة بإعادة فحص ملف طلب الشركة المذكورة، وذلك خلال مهلة ثلاثة أشهر من إعلان الحكم إليه⁽²⁷⁾.

= الاستئنافية بعد مضي 8 أيام من صدور القانون رقم 95-125 لسنة 1995 قبل ممارسة مجلس الدولة لهذه الصلاحية، على خلاف الأمر في مسألة الغرامة التهديدية التي أقر بها المشرع في 1980. إلا أن القاضي لم يمارس هذه الصلاحية إلا في سنة 1985. انظر: عباس نصر الله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنافس الإداري: دراسة مقارنة، منشورات مكتبة الاستقلال، بيروت، 2001، ص 135.

(23) Gustave Peiser, Contentieux administrative, 13e Édition, Dalloz, Paris, (2004), p213.

(24) مهند نوح، مرجع سابق، ص 218.

(25) T.A. Strasbourg 16-2-1995, M. Fischer, Rec.no 942500.

مشار إليه لدى، منصور العتوم، مرجع سابق، ص 35.

(26) T.A Lille 13 avril 1995, Alimabchour, Rec. P545.

(27) T.A Leon 29 mars 1995, Pegaz, R.F.D.A, 1996, p344.

وتطلبت هذه المادة وما بعدها ضرورة تقديم طلب صريح من صاحب الشأن للمحكمة التي تنظر الدعوى الإدارية، ومضمون الطلب يكون بإلزام الإدارة بأن تقوم بإجراء محدد في منطوق الحكم ذاته، فإذا كان الطلب بصيغة عامة دون أن يتضمن الطلب إجراءً تنفيذياً محدداً فإنه يكون جديراً بالرفض⁽²⁸⁾، إذ يذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أنه إذا جاء الطلب بصيغة عامة بالأمر دون أن يتضمن طلب الأمر بإجراء محدد فإن هذا الطلب يكون مرفوضاً، لأن القاضي لا يمكنه أن يقوم بذلك نيابة عن المتقاضي والحلول محله⁽²⁹⁾.

ويشترط لقبول إصدار أمر إلى جهة الإدارة توافر المصلحة الشخصية والمباشرة لدى مقدم الطلب، والقاضي الإداري في هذه المسألة يكون أكثر مرونة عند تحديده المصلحة المطلوبة، فلا يتطلب توافر ذات مفهوم المصلحة المتوافرة في دعوى الإلغاء، فدعوى الإلغاء دعوى عينية تخاصم القرار الإداري المطعون فيه، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بهدف إعلاء مبدأ المشروعية، لذلك كان القضاء يتوسع في مفهوم المصلحة في هذه الدعوى، بينما القضاء الإداري الفرنسي قد أخذ مفهوماً أقل اتساعاً عند طلب إصدار أمر ضد الإدارة أو الحكم عليها بغرامة تهديدية، فيشترط أن يكون مقدم الطلب طرفاً في الدعوى، أو أن يكون معنياً بشكل مباشر بمسألة تنفيذ الحكم القضائي الإداري⁽³⁰⁾.

ونصت المادة (911-2) من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: «عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار اتخاذ قرار آخر جديد بعد إجراء تحقيق مع الأشخاص المعنية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، تأمر بذلك الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في أجل محدد إن لم يسبق لها أن أمرت به بسبب عدم طلبه في الخصومة السابقة»⁽³¹⁾.

ويملك القضاء الإداري في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي، أن يأمرها باتخاذ الإجراءات الواجبة لاتباع لتنفيذ هذا الحكم، ويلاحظ أن هذه السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري تعد ضماناً لاحقة لتنفيذ الحكم، ولا يستعملها إلا بعد صدور الأحكام

(28) مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد 3 العدد 11 و12، سنة 2010، الجامعة المستنصرية، العراق، ص 21. وانظر كذلك:

Jean Claude Ricci, Contentieux administratif, op.cit, p202.

(29) T.A, limoge, 7 Décembre 1995, Cts Descat et calary de la maziere, R.F.A 1996. P 348.

(30) يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 259-260.

(31) Article L911-2 Code de justice administrative: «Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé».

التي لا تتضمن أمراً للإدارة، وبعد أن يبين من صدر الحكم لصالحه أن الإدارة لم تقم بتنفيذه، ويبدو أن المشرع الفرنسي أراد من ذلك إعطاء فرصة للإدارة لتنفيذ الحكم قبل استخدام القاضي لسلطته في إصدار الأوامر⁽³²⁾.

للقاضي الإداري بناءً على طلب صاحب الشأن دائماً إن كان تنفيذ الحكم يتطلب إجراء تحقيق جديد، لاتخاذ قرار آخر من الشخص العام، أو الهيئة الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام، أن يعيد لها الملف ويطلب منها إعادة فحصه من جديد، خلال مدة زمنية محددة، دون أن يبين لها الإجراء الواجب عليها اتخاذه، وهذا لتدارك عدم المشروعية التي شابته قرارها السابق وجعلته عرضة للطعن بالإلغاء، كما له أن يقرن ذلك بغرامة تهديدية محدداً ميعاد سريانها، إذ ليس له في هذه الحالة، على اعتبار أن لها اختصاصاً تقديرياً، أن يأمرها بالقيام بعمل معين، أو الامتناع عنه ضمن مدة محددة⁽³³⁾، وإقران الأمر الصادر عن القاضي الإداري للإدارة العامة في هذه الحالة بفترة زمنية محددة، لكي يحول دون ماطلة الإدارة العامة في إصدارها للقرار الجديد⁽³⁴⁾.

ويستطيع القاضي الإداري أن يقوم بنفسه بالتحقيق دون الطلب من الإدارة القيام بذلك، ففي قضية السيد بورزاك Bourezak طلب مجلس الدولة الفرنسي من طرفي الدعوى إفادته عما إذا كان قد طرأ أي تغيير على المركز القانوني أو الواقعي للشخص المعني في القضية والصادر بحقه قرار برفض منحه تأشيرة دخول إلى فرنسا، وبعد أن رد الطرفان على المجلس خلال المهلة المحددة، بأن المركز القانوني والواقعي لم يطرأ عليه أي تغيير، كما أوضح الطاعن بأن له الحق في الحصول على التأشيرة المطلوبة، أصدر المجلس أمراً للإدارة بمنحه تلك التأشيرة خلال شهر واحد⁽³⁵⁾.

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي وفقاً لنص المادة (911-2) من قانون القضاء الإداري الفرنسي يعطي الصلاحية للقضاء الإداري بتوجيه أوامر للإدارة لغاية إصدار قرار إداري بعد إجراء تحقيق معين، ونجد أن هذا النص يتعارض مع فكرة إصدار القرار الإداري بشكل عام، فالقرار الإداري يصدر من سلطة إدارية بناءً على إرادة منفردة لغاية إحداث أثر قانوني بما تملكه من صلاحيات وفقاً للتشريعات، وعند قيام القضاء الإداري بتوجيه أوامر للإدارة فإنه يسلب فلسفة القرار الإداري بأنه يصدر عن إرادة منفردة.

لقد نصت المادة (911) في الفقرتين 1 و2 من قانون القضاء الإداري الفرنسي على حالتين

(32) منصور العتوم، مرجع سابق، ص 36.

(33) Marie-Christine Rouault, Contentieux Administrative, 3ème édition, Gualino editeur, 2006, p 226.

(34) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 21.

(35) C.E.7 avril 1997, Epx.Bourezak, A.J.D.A, 1997, p 636.

يقوم فيهما القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، فكيف يتم التمييز بين حالة قيام القاضي الإداري بتوجيه أوامر محددة تنفيذية للإدارة، وحالة أمر الإدارة بإعادة فحص الملف واتخاذ قرار جديد بعد تحقيق جديد.

ويعد التمييز بين هاتين الحالتين أحد أكثر النقاط غموضاً، ويمكن وضع معيار من شأنه أن يحدد الفرق بين الحالتين، ويتمثل في سبب إلغاء القرار، وفي طبيعة اختصاص الإدارة بعد إلغائه، فإذا تم الإلغاء بسبب عيب من عيوب المشروعية الخارجية أو الشكلية (عدم الاختصاص وعيب الشكل)، فإن الأمر في هذه الحالة يتعلق بالفقرة الثانية من المادة L911 وهي إعادة فحص الملف ضمن مدة محددة، تمهيداً لاتخاذ قرار جديد، لأن عيب المشروعية الخارجية للقرار قابل للإصلاح دائماً من جانب الإدارة، أما إذا كان الإلغاء راجعاً إلى أحد عيوب المشروعية الداخلية، ولاسيما المحل، فإنه يجب البحث حول اختصاص الإدارة هل هو اختصاص مقيد أو تقديري في لحظة صدور الحكم بالإلغاء القضائي، فإذا كانت الإدارة في موقف الاختصاص التقديري بعد إلغاء القرار، فإن القاضي لا يمكن أن يأمر إلا باتخاذ قرار جديد ضمن مدة معينة، وبعد فحص الملف، وعلى العكس، إذا كانت الإدارة في موقف الاختصاص المقيد بعد إلغاء القرار، فإن القاضي يمكن أن يأمرها باتخاذ إجراء تنفيذي محدد، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (911) من قانون القضاء الإداري الفرنسي⁽³⁶⁾.

ويلاحظ أن سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر القضائية تتسم بالاتساع من حيث نطاق الأشخاص الذين يمكن أن تطبق في مواجهتهم، فيستطيع القاضي الإداري أن يوجه إلى كل الأشخاص المعنوية العامة، أو هيئات القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام أوامر تنفيذية، كما يلاحظ أنها تتسم بالاتساع من حيث نطاق المحاكم التي يمكن أن تمارسها، حيث تشمل جميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ومجلس الدولة، ويلاحظ من جهة أخرى، أنها تتسم بالضيق والمحدودية من حيث الموضوع، إذ إنها لا تتيح الفرصة للقاضي الإداري إلا ممارسة الأمر لضمان تنفيذ الأحكام القضائية دون غيرها من الالتزامات، كما أنها تقتصر على قضاء الإلغاء فقط دون قضاء التعويض والعقود الإدارية⁽³⁷⁾.

وخلاصة القول إن القاضي الإداري في النظام القانوني الفرنسي يملك وسائل فعالة وقوية لتنفيذ أحكام القضاء الإداري ليست موجودة لدى النظام القانوني المصري أو الأردني، فيملك عند إصداره الحكم القضائي أن يأمر الإدارة العامة بتنفيذ الأحكام القضائية وفقاً

(36) مهند نوح، مرجع سابق، ص 218.

(37) مهند نوح، مرجع سابق، ص 219.

لمنطوقها وذلك في ذات الحكم القضائي، وربما يعطي الإدارة فرصة لتنفيذ الحكم القضائي دون إقران الحكم القضائي أمراً، باعتبار أن القضاء الإداري هو الفيصل في المنازعات الإدارية، إلا أنه عند امتناعها عن التنفيذ يملك توجيه أوامر للإدارة بعد أن يتم تقديم طلب من صاحب الشأن يفيد أن الإدارة امتنعت عن التنفيذ، وعندها يصدر أمراً للإدارة بوجوب تنفيذ الحكم القضائي وهذا الأمر يعتبر لاحقاً للحكم القضائي.

المطلب الثاني

سلطة القاضي الإداري بفرض الغرامة التهديدية

لقد تعدى المشرع الفرنسي في الإصلاحات التشريعية التي أشرنا إليها مسألة توجيه أوامر للإدارة من الجهات القضائية ذات العلاقة، وأعطى القاضي الإداري صلاحية فرض غرامة تهديدية على الإدارة عند عدم امتثالها للحكم القضائي الإداري، وسوف نوضح مفهوم الغرامة التهديدية بشيء من الإيجاز، ومن ثم نتحدث عن نطاق فرض الغرامة التهديدية على الإدارة.

الفرع الأول

مفهوم الغرامة التهديدية

الأصل أن أحكام القضاء تنفذ طواعية باعتبارها عنواناً للحقيقة، غير أن المحكوم ضده قد لا يبادر إلى التنفيذ الاختياري بما ينبغي إجباره على التنفيذ بالوسائل الجبرية التي كفلها المشرع، وتعتبر الغرامة التهديدية من أهم وسائل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية، ولعل أهم ما جاء به الإصلاح التشريعي لقانون القضاء الإداري الفرنسي أنه منح المتقاضى حقاً بالمطالبة بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، والحقيقة أن ما يفسر تقنين الغرامة التهديدية هو الانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ الأحكام⁽³⁸⁾.

ويقصد بالغرامة التهديدية «مبلغ من المال يحكم به القاضي على المدين بدفعه عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي فترة زمنية أخرى يمتنع فيها المدين عن التنفيذ العيني الذي حكم به مقرناً بتلك الغرامة»⁽³⁹⁾. وفي نطاق القانون الإداري فالغرامة التهديدية هي عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير، بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، أو التأخير في تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام، أو شخص من أشخاص القانون الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، وعلى ذلك فإن الغرامة التهديدية هي وسيلة معترف بها للقاضي الإداري لكي تسمح له بإجبار الإدارة على تنفيذ حكم قضائي⁽⁴⁰⁾.

(38) رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014، ص132.

(39) جلال العدوي، أصول أحكام الالتزام والإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 81.

(40) الشافعي محمود صالح، آليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، ط 1، مطبعة أبو المجد، القاهرة، 2013، ص 298-299.

من خلال التعريفات سالفة الذكر يمكن أن نجمل الخصائص التي تمتاز بها الغرامة التهديدية بما يلي⁽⁴¹⁾:

- 1- إنها ذات طابع تهديدي تحكمي، فهي تحذر المحكوم عليه بالجزاءات المالية التي ستفرض عليه حال امتناعه عن التنفيذ، ويقدرها القاضي تقديراً تحكيمياً، فيقدرها بالقدر الذي يرى أنه منتج في تحقيق غايتها وهي إخضاع المدين وجبره على التنفيذ.
- 2- إنها تقدر عن كل وحدة زمنية، فلا يمكن تحديد مقدارها الإجمالي لأن ذلك يتوقف على تأخر المدين بالوفاء بالتزامه.
- 3- تتميز بأنها مؤقتة، فهي تنتهي إما بوفاء المدين بالتزامه أو إصراره على عدم التنفيذ مما يدفع القاضي الإداري إلى تصفية الغرامة.
- 4- إنه لا يقضي بها تلقائياً وإنما بناءً على طلب من صاحب الشأن.

والغرامة التهديدية بهذا المعنى هي إجراء يهدف لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، حيث يستطيع القاضي بمقتضى هذا الإجراء توجيه أمر للإدارة بتنفيذ حكمه القضائي خلال فترة زمنية معينة، فإذا تأخرت في التنفيذ كانت ملزمة بدفع مبلغ معين عن كل فترة زمنية من التأخير، وإن كان هذا الأسلوب عرفه القضاء العادي وطبقه عندما يتعلق الأمر بأحكامه، إلا أن القاضي الإداري كان دائماً يفضل أن يترك للإدارة حرية التصرف، ولا يستخدم هذا الأسلوب مراعاة لمبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العامة، لكن مقتضيات تحقيق مبدأ المشروعية الإدارية وسيادة القانون دفعت القضاء الإداري إلى تبني هذا الأسلوب بشأن أحكام القضاء الإداري الصادرة في مواجهة الإدارة⁽⁴²⁾.

وتتميز هذه الغرامة بأنها تحذيرية، لأنها تنبه المحكوم عليه إلى الجزاءات المالية التي سوف يتعرض لها عند استمراره بعدم تنفيذ الحكم الصادر ضده، وتحذر المحكوم عليه من الالتزامات المالية التي سوف تفرض عليه حال امتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشيء المقضي به الذي أصبح عنواناً للعدالة⁽⁴³⁾.

ويشترط في الغرامة التهديدية وجود حكم صادر من إحدى محاكم القضاء الإداري،

(41) محمد منصور أحمد، الغرامة التهديدية كجزء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 19.

(42) عبدالوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2015، ص 164.

(43) محمد قصري، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة القضاء الإداري، العدد 1، 2012، بيروت، ص 44.

وأن يتطلب تنفيذ الحكم القضائي قيام الإدارة بإجراء محدد، وأن يكون التنفيذ ممكناً وذلك انطلاقاً من أنه لا مجال لإعمال نظام الغرامة التهديدية إذا استحال تنفيذ الحكم، وعدم قيام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي أو البدء بتنفيذه⁽⁴⁴⁾.

الفرع الثاني

نطاق فرض الغرامة التهديدية على الإدارة العامة

لقد منح التعديل التشريعي في عام 1995 والذي تم دمج في قانون القضاء الإداري الفرنسي صاحب الشأن أن يتقدم بطلب في لائحة دعواه المقدمة إلى المحكمة الإدارية المختصة، توجيه أوامر للإدارة مقترنة بغرامة تهديدية، وبناء عليه فإن الحكم المقترن بالغرامة التهديدية يكون بناء على طلب من صاحب الشأن ولا تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها، باستثناء مجلس الدولة الذي يحق له الحكم بالغرامة التهديدية مباشرة، وهذا ما كان معمولاً به في القضاء الإداري الفرنسي قبل صدور القانون رقم 125 لسنة 1995.

ونصت المادة (911-3) من قانون القضاء الإداري على أنه: «تملك جهات القضاء الإداري سلطة توجيه أوامر تنفيذية مرتبطة بغرامة تهديدية بناءً على طلب يتقدم به المعني بالأمر في ذات صحيفة دعواه مع الطلب، على نحو ما أوضحتها المادة 911 في فقرتها (1 و2) وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا الكتاب وتحديد تاريخ نفاذه»⁽⁴⁵⁾.

فهذا النص أعطى للجهات القضائية الإدارية صلاحية ربط توجيه الأوامر بالغرامة التهديدية، بعد أن يقوم صاحب العلاقة بتقديم طلب إلى الجهات القضائية في ذات صحيفة الدعوى الإدارية، على أن تتوافر في هذا الطلب الشروط التي ذكرناها سابقاً حول الغرامة التهديدية، ولم يشترط المشرع شكلاً معيناً في هذا الطلب، باستثناء أن يكون مكتوباً، وذلك حتى يتم التمكن من التعرف على موضوع وسبب وأطراف خصومة الغرامة التهديدية⁽⁴⁶⁾. وقضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بفرض غرامة تهديدية على البلدية بواقع (300) فرنك يومياً مقترنة بالأمر الموجه إليها بإعادة أحد موظفيها إلى وظيفته، وذلك تنفيذاً للحكم الصادر بإلغاء قرار إنهاء خدمة ذلك الموظف⁽⁴⁷⁾.

(44) الشافعي محمود صالح، مرجع سابق، ص 312-314؛ محمد الخلايلة، أثر النظام الأنجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 39، عدد 1، 2012، الجامعة الأردنية، ص 211-212.

(45) Article L911-3 Code de justice administrative: "Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet".

(46) الشافعي محمود صالح، مرجع سابق، ص 317.
(47) C.E: 25 mars 1996 dne de saint francios, R.F.D.A.1996, p 775.

وبينت المادة (4-911) من قانون القضاء الإداري الفرنسي إجراءات تقديم الطلب من أصحاب الشأن، فعند رفض الإدارة تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن المحاكم الإدارية أو المحاكم الإدارية الاستثنائية، فإن طلب فرض الغرامة لعدم التنفيذ يقدم إلى محكمة الأستئناف التي بدورها تحدد الإجراءات عند عدم تحديدها في ذات الحكم، كما تحدد الفترة الزمنية التي يتم خلالها التنفيذ وفرض الغرامة التهديدية، وبكل الأحوال فإنه يجوز للمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية الاستثنائية إحالة الطلب إلى مجلس الدولة⁽⁴⁸⁾.

وتفصل المحاكم الإدارية في فرنسا على اختلاف أنواعها ودرجاتها فيما يُقدم إليها من طلبات تتعلق بإصدار أوامر إلى الإدارة، أو استعمال أسلوب التهديد المالي في مواجهتها وذلك في صلب الحكم الصادر عنها، وإذا لم يتضمن الحكم أمراً إلى الإدارة أو غرامة تهديدية وأصبح نهائياً فيمكن اللجوء إلى المحكمة التي أصدرته لكي تحكم بذلك لإجبار الإدارة على تنفيذ ذلك الحكم وفقاً للشروط التي سبقت الإشارة إليها، وإذا امتنعت الإدارة عن التنفيذ ولم يكن الحكم قد تضمن أمراً إلى جهة الإدارة أو غرامة تهديدية فإن للمحكوم له أن يقدم طلباً بهذا الخصوص إلى المحكمة التي أصدرت الحكم، أو إلى محكمة الأستئناف الإدارية إذا كان الحكم قد طعن فيه بالأستئناف، أو أن يقدمه إلى مجلس الدولة إذا كان الحكم صادراً عنه⁽⁴⁹⁾. ويحق لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بالغرامة التهديدية على الشخص المعنوي العام أو الشخص المعنوي الخاص المكلف بإدارة مرفق عام من تلقاء نفسه دون طلب من صاحب الشأن، عند رفض الإدارة تنفيذ الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية وذلك لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري⁽⁵⁰⁾.

وتكون الغرامة التهديدية الصادرة عن القضاء الإداري ضد الإدارة إما مؤقتة أو نهائية،

(48) Article L911-4 Code de justice administrative: "En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel. Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte. Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'Etat".

(49) محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص212. انظر كذلك:

Mattias Guyomar, Contentieux administratif, 2e édition, Dalloz, 2012, p 400.

(50) Article L911-5 du Code de justice administrative: "En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision. Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables dans les cas prévus aux articles L. 911-3 et L. 911-4 et lorsque le Conseil d'Etat statuant au contentieux a déjà fait application des dispositions des articles L. 911-1 et L. 911-2. Les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat par le présent article peuvent être exercés par le président de la section du contentieux.

والقاعدة أن تكون مؤقتة ما لم يقرر مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية الاستئنافية أنها نهائية، وهي مستقلة عن التعويض، وإيقاعها لا يمنع المحكوم لصالحه من طلب التعويض الذي يجبر الضرر الناجم عن عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالحه⁽⁵¹⁾.

ويملك القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة للحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة، إذ يجوز له أن يقضي بها لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها، أو لا يقضي بها وفقاً لما يراه مناسباً، والغرامة التهديدية التي يحكم بها القاضي الإداري تكون غالباً بشكل مؤقت بحيث يمكنه تعديل مقدارها أو حتى إلغائها حسب مسلك الإدارة من مسألة تنفيذ الحكم، وقد تكون في بعض الأحيان غرامة نهائية وهذه لا يمكن تعديلها أو إلغائها إلا إذا تحقق من أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم يرجع إلى قوة القاهرة أو حادث فجائي⁽⁵²⁾، وهذا ما ورد في المادة (7-911) من قانون القضاء الإداري الفرنسي، التي نصت على أنه: «في حال عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو التأخر في التنفيذ فإن القضاء يملك فرض الغرامة التهديدية التي قررها وحكم فيها، إلا إذا كان عدم التنفيذ يعود لظرف قاهر أو قوة القاهرة، ولا تستطيع المحكمة تعديل قيمة الغرامة خلال عملية التصفية، ويحق للمحكمة أن تلغي أو تعدل الغرامة التهديدية المؤقتة في حال عدم تنفيذ القرار الذي قرره القضاء»⁽⁵³⁾.

وتختلف سلطة القاضي الإداري بشأن تصفية الغرامة التهديدية حسبما تكون الغرامة نهائية أم مؤقتة، ففي حالة الغرامة النهائية لا يحق للقاضي إلغاؤها بشكل مطلق، ولكن يحق له تعديل معدلها، في حين تتسع سلطات قاضي التصفية إذا كانت الغرامة مؤقتة، إذ يحق له في هذه الحالة تعديل الغرامة المؤقتة أو إلغاؤها، حتى ولو كان عدم التنفيذ ثابتاً، وتعفى الأشخاص المعنوية من دفع الغرامة التهديدية إذا ثبت أن عدم التنفيذ راجع إلى حادث فجائي أو قوة القاهرة أو سبب أجنبي عن جهة الإدارة⁽⁵⁴⁾.

(51) Article L911-6 du Code de justice administrative: "L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et interest".

(52) محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص 213.

(53) Article L911-7 Code de justice administrative: «En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée. Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée»

(54) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 263.

René Chapus, Droit du contentieux administratif, 11 Édition, Montchrestien, 2004, p1101.

ويجب على الإدارة تنفيذ الحكم الصادر بتصفية الغرامة ودفع المبلغ المحدد في الحكم خلال شهرين، يبدأ احتسابهما من تاريخ إعلان الحكم، وبخلاف ذلك يتم الدفع وفقاً للإجراءات التي حددها القانون والتي تختلف باختلاف شخص المحكوم عليه، فإذا كان الحكم صادراً في مواجهة الدولة فيكون للمحكوم له التقدم للموظف المكلف بالدفع بطلب مرفق به صورة من الحكم، أما إذا كان الحكم صادراً في مواجهة أشخاص اعتبارية أخرى فلا بد أن يصدر المحافظ المختص أمر الدفع أولاً⁽⁵⁵⁾. وعند تصفية الغرامة التهديدية يتم إرسال نسخة من قرار فرض الغرامة التهديدية وقرار التصفية إلى النائب العام لدى محكمة التأديب المالي⁽⁵⁶⁾.

وفرض الغرامة التهديدية يكون على شكل صورتين:

- **الأولى** عند معاصرة اقتران الأمر الصادر من القاضي الإداري بالغرامة التهديدية، **والثانية** تكون بصورة لاحقة للحكم القضائي وذلك عند امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي. فالحالة الأولى عندما يقوم القاضي الإداري بفرض الغرامة التهديدية باعتبارها وسيلة احتياطية وسابقة لتنفيذ الأمر القضائي الصادر من القضاء ضد الإدارة العامة، ويستعملها القاضي الإداري لكي يوضح للإدارة ما يمكن أن يحصل لها مستقبلاً من فرض جزاءات مالية عليها إذا لم تنفذ الأمر القضائي الصادر عنه ضد الإدارة، والحكم بالغرامة التهديدية في هذه الحالة يكون مدمجاً مع الحكم الأصلي⁽⁵⁷⁾، وهذا الأسلوب من شأنه تنفيذ الأحكام القضائية بسرعة، ويخفف العبء عن كاهل القضاء الإداري بعدم اللجوء إليه مجدداً لطلب فرض غرامة تهديدية عند عدم تنفيذ الإدارة الحكم القضائي⁽⁵⁸⁾.

- **أما الحالة الثانية** فهي طلب توقيع الغرامة التهديدية بشكل لاحق لصدور الحكم القضائي، ويتقيد طلب تقرير الغرامة التهديدية بميعاد محدد يعد من النظام العام، والميعاد بالنسبة لتقديم طلبات الغرامة لمجلس الدولة هو ستة أشهر، أي أن طلب الغرامة لا يجوز تقديمه إلا بعد ستة أشهر من تاريخ تبليغ الحكم المطلوب تنفيذه، أما بالنسبة للطلبات التي تقدم إلى المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية

(55) هانم أحمد سالم، نحو قانون إجراءات إدارية مصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2015، ص 692.

(56) Article R931-8 du Code de justice administrative: "Au moment de la liquidation de l'astreinte, copie de la décision prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire".

(57) Rouault, Marie-Christine, contentieux administrative, op.cit, p 226.

(58) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 24.

فهو ثلاثة أشهر⁽⁵⁹⁾، ويتمتع القاضي الإداري عند فرضه الغرامة التهديدية بسلطة تقديرية واسعة في مجال تحديد المبلغ المالي للغرامة، فهذا المبلغ يتغير من دعوى إلى أخرى، وتبعاً لظروف كل دعوى⁽⁶⁰⁾، ويراعي القضاء الإداري الفرنسي في هذه المسألة عدة اعتبارات تتمثل بخطورة ما قد يترتب على عدم التنفيذ من نتائج بالنسبة لأصحاب الشأن، ومدى إمكانية الشخص الاعتباري المنتع عن التنفيذ، أو المتأخر في التنفيذ بالدفع لهذا المبلغ، ومدى كفايته للتغلب على ممانعة الإدارة للتنفيذ⁽⁶¹⁾.

ويثور تساؤل في هذا المجال مفاده هل يستطيع المحكوم له الحصول على جزء من الغرامة التهديدية باعتبارها جزاءً مفروضاً على الإدارة لعدم تنفيذها الحكم القضائي الصادر ضدها ولمصلحة المتضرر؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المادة (911-8) من قانون القضاء الإداري الفرنسي، حيث نصت على أنه: «يجوز للمحكمة أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية للمستدعي»⁽⁶²⁾، وهذه الصلاحية التي منحها القانون للمحكمة هي صلاحية جوازية، أي أنه يجوز لها عدم دفع جزء من الغرامة إلى المحكوم له، وبمفهوم المخالفة لهذا النص فإنه يجوز لها أيضاً أن تحكم له بجزء من الغرامة التهديدية، لذا فإنه يتم دفع جزء من هذه الغرامة التهديدية إلى المحكوم له والجزء الآخر للمنفعة العامة، والقاضي الإداري هو الذي يحدد نسبة المبلغ المالي لكل من هذه الجهات.

ولم يضع المشرع الفرنسي معياراً وقواعد محددة توضح آلية توزيع الغرامة التهديدية بين المحكوم له وخزينة الدولة، وإنما تركها لسلطة القاضي التقديرية يستأثر بها لوحده دون رقابة عليه، وحسب منطوق هذا النص فإن المحكوم له قد يستأثر بكامل الغرامة التهديدية ومن الممكن أن تذهب بأكملها إلى خزينة الدولة دون أن ينال المحكوم له أي نصيب منها⁽⁶³⁾، وهذا يستدل عليه من أحكام مجلس الدولة الفرنسي، فأحياناً يقوم بإعطاء كامل الغرامة

(59) مهند نوح، مرجع سابق، ص 231. انظر كذلك: Marie-Christine Rouault, op.cit, p 227.

(60), René Chapus, op.cit, p1103

(61) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 226؛ لقد تباين معدل الغرامة التهديدية في أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ففي بعض الأحكام تم تحديد قيمة الغرامة التهديدية بمبلغ 200 فرنك فرنسي عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وفي أحكام أخرى حددت المبلغ بـ 1000 فرنك فرنسي عن كل يوم تأخير، ومبلغ 50 فرنكاً فرنسياً في أحكام أخرى عن كل يوم تأخير، وهذا التحديد غير مرتبط بمضمون الالتزام الذي يقع على عاتق الإدارة في الحكم القضائي، مازن ليلو راضي، مرجع سابق، الهامش رقم 60، ص 31.

(62) Article L911-8 Code de justice administrative: "La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant".

(63) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 26.

التهديدية إلى المحكوم له كما هو الحال في قضية السيدة باستين Bastien التي حصلت على كامل الغرامة التهديدية، وأحياناً أخرى توزع الغرامة التهديدية على المحكوم له وخزينة الدولة، وفي أحوال أخرى تكون من نصيب خزينة الدولة فقط⁽⁶⁴⁾.

فالمشرع الفرنسي في هذا النص أعطى القاضي الإداري مطلق الحرية والصلاحيّة في تقدير آلية توزيع الغرامة التهديدية، وهذا قد يكون سبباً في انحراف القاضي الإداري عن مسار حماية مبدأ المشروعية الإدارية وحماية حقوق وحريات الأفراد، فعدم وجود معيار محدد لهذا التوزيع قد يجعل القاضي الإداري يحابي المحكوم له أحياناً على حساب خزينة الدولة أو العكس تماماً، ونعتقد أن المشرع الفرنسي لو حدد معياراً لصرف هذه الغرامة التهديدية كالمناصفة بين المحكوم له وخزينة الدولة لكان أفضل بتقديري، فضلاً على أن القاضي الإداري عند فرضه الغرامة التهديدية على الإدارة العامة وتوزيعها كاملةً للقضاء فإن هذا يؤدي إلى زوال الغاية من الغرامة التهديدية وهي فرض الجزاء على الإدارة العامة لرفضها تنفيذ أحكام القضاء الإداري، فخزينة الدولة هي الوعاء الذي يستوعب كافة الأموال لجميع الجهات والسلطات في الدولة، وعليه فإن الغرامة تدفع من هذه الجهات الإدارية وتؤول إلى خزينة الدولة التي تندمج مع بعضها بعضاً.

وتعد هذه الوسيلة من الوسائل المستحدثة في نطاق تنفيذ الأحكام القضائية، والتي تحت الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي في الوقت المناسب، وتكون معاصرة لتنفيذ الحكم القضائي خلافاً للوسائل التقليدية لتنفيذ الحكم القضائي المتبعة في النظام القانوني المصري أو الأردني والتي أثبتت عدم فعاليتها مع التطبيق العملي، علاوة على أنها تكون وسائل لاحقة لتنفيذ الحكم القضائي، فعند امتناع الإدارة عن التنفيذ يتم اللجوء إلى أي من هذه الوسائل، إلا أن بعضها يتم أمام المحاكم النظامية⁽⁶⁵⁾ سواء أكانت دعوى مدنية أم جنائية، وليس من صلاحيتها فرض الغرامة التهديدية على الإدارة، فقد تحكّم بالتعويض عن الضرر الذي لحق بصاحب الشأن وقد تحكّم بالحبس للممتنع عن التنفيذ، وكلاهما لن يحققا الغاية من الحكم القضائي الإداري وهي إعدام آثار القرار الإداري غير المشروع،

(64) المرجع السابق، ص 26.

(65) نصت المادة 99 من الدستور الأردني على أن: «المحاكم ثلاثة أنواع: - 1 - المحاكم النظامية 2 - المحاكم الدينية 3 - المحاكم الخاصة». ونصت المادة 100 أيضاً على إنشاء قضاء إداري على درجتين، ونصت المادة 102 على أنه: «تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها دعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول»، ويقصد بالمحاكم النظامية في النظام القانوني الأردني محاكم الصلح ومحاكم البداية ومحاكم الاستئناف ومحكمة التمييز.

وإعادة الحال إلى ما كان عليه.

وخلاصة القول إن الغرامة التهديدية تعد من الوسائل التي أثبتت فعاليتها في تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ففرض الغرامة التهديدية على الإدارة نتيجة امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري يجرمها من الاستفادة من هذه الأموال، وترنو الإدارة دائماً إلى تخصيص كافة أموالها لتحقيق رفعة ومصصلحة الإدارة، لذا تلجأ إلى تنفيذ أحكام القضاء الإداري خوفاً من فرض غرامة عليها، باعتبار الغرامة عقوبة قد تكون احتياطية يلجأ إليها القضاء عند الامتناع عن التنفيذ، بمعنى أنها تكون لاحقة للحكم القضائي، فضلاً على أن القاضي يمكنه فرضها في ذات الوقت مع الحكم القضائي ذاته، على ألا تنفذ إلا إذا امتنعت الإدارة عن التنفيذ وفقاً للأحكام والشروط التي أوضحناها سابقاً، وهنا تكون الغرامة وسيلة تهدف في النهاية إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه، وبالتالي إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية.

ونجد أن هذه التطورات التشريعية في القانون الفرنسي والتي تضمنت وسائل حديثة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري تعد نقلة نوعية لتأكيد حجية الأمر المقضي به، باعتبار أن الحكم القضائي عنوان للحقيقة وعلى الإدارة العامة تنفيذ حكم القضاء الإداري، وتعتبر هذه الوسائل المتمثلة بالأمر القضائي وفرض الغرامة التهديدية من الوسائل الفعالة والناجعة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري إذا ما قورنت بالوسائل التقليدية لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية المتوفرة لدى النظام القضائي الإداري المصري أو الأردني، مدنية أم جنائية.

ومع ذلك، فإنه يمكن أن يؤخذ على هذه الوسائل الحديثة مأخذان:

- **الأول منهما:** إن المشرع الفرنسي ترك مسألة توزيع الغرامة التهديدية سواء على المحكوم له أو خزينة الدولة أو كليهما إلى سلطة القاضي الإداري التقديرية، دون وضع قواعد ومعايير وآليات محددة لتوزيعها، فالقاضي الإداري له مطلق الحرية في توزيعها، فقد يحكم بها للمحكوم له وحده، وربما يحكم بها لخزينة الدولة دون المحكوم له، ويستطيع أيضاً الحكم بها لكليهما، وعند حكم القاضي بكامل الغرامة التهديدية لخزينة الدولة فإن الفلسفة من الغرامة التهديدية ستفقد طابعها كجزاء يفرض على الإدارة، لأن هذه المبالغ المالية التي سيتم دفعها من الجهات الإدارية ستؤول إلى خزينة الدولة، وخزينة الدولة هي التي تحوي كافة الأموال العامة لجميع المرافق العامة في الدولة.

- **والثاني:** إن المشرع الفرنسي قرن مسألة فرض الغرامة التهديدية من القاضي الإداري على الإدارة العامة بضرورة وجود طلب من أصحاب الشأن أمام المحاكم الاستئنافية الإدارية والمحاكم الإدارية باستثناء مجلس الدولة الذي يستطيع فرض الغرامة التهديدية من تلقاء نفسه دون طلب من أصحاب الشأن، وهذا ما كان معمولاً به في القضاء الإداري الفرنسي قبل صدور القانون رقم 125 لسنة 1995.

المطلب الثالث

مدى إمكانية تطبيق التجربة الفرنسية في النظام القانوني الأردني

يتوجب على الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والمتضمنة إلغاء قراراتها غير المشروعة بإعدامها آثار القرار وإعادة الحال إلى ما كان عليه، ولكن الإدارة العامة قد ترفض أو تمتنع عن تنفيذ هذا الحكم، ونتيجة لهذا الامتناع أو الرفض فقد أوجد النظام القانوني الأردني وسائل تقليدية لإجبار الإدارة وحثها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وهو ما سنشير إليه في الفرع الأول من هذا المطلب، قبل الحديث عن إمكانية الاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا المجال في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الوسائل التقليدية لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

تتمثل هذه الوسائل بصورة أساسية في الطعن بقرار الإدارة بعدم التنفيذ، والدعوى الجزائية في مواجهة رجل الإدارة الذي يمتنع عن التنفيذ، ودعوى المطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن عدم التنفيذ، وهذه الوسائل هي التي ما زالت مطبقة في الأردن والتي سنتحدث عنها في هذا الفرع.

أولاً- الطعن بقرار الإدارة بالامتناع عن التنفيذ:

يعد القرار الإداري الذي تصدره الإدارة العامة متضمناً مخالفة للالتزامات والآثار التي يتطلبها الحكم القضائي الإداري بمثابة قرار مخالف للأمر المقضي به، مما يعطي للمحكوم له الحق في الطعن بهذا القرار أمام القضاء الإداري بدعوى جديدة، سواء أكان هذا القرار بصورة قرار إيجابي، كالقرارات التي تصدر برفض التنفيذ بشكل صريح أو تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً، أم كان القرار سلبياً يستنتج من امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري⁽⁶⁶⁾. وقضت محكمة العدل العليا سابقاً في حكم لها في هذا المجال بأن: «القانون لا يجيز لأية سلطة الامتناع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة، وقد استقر الفقه والقضاء على هذا المبدأ القانوني، ويكون إصرار أية هيئة على قرارها السابق وعدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء»⁽⁶⁷⁾، وهذه التطبيقات نجد سندها في نص المادة (7/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27

(66) ميسون الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري: دراسة مقارنة، ط 1، دار وائل للنشر، عمان- الأردن، 2013، ص 259-260.

(67) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم 80/92، مجلة نقابة المحامين، 1981، ص 1531.

لسنة 2014 التي نصت على أنه: «يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها».

ويعد امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في مجال القانون العام بحكم القرار الإداري السلبي، ويحق للمحكوم له رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الإدارة السلبي في هذا الشأن، ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وقد كان واجباً على الجهة الإدارية تنفيذ الأحكام القضائية⁽⁶⁸⁾، ويعرف القرار الإداري السلبي بأنه رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح⁽⁶⁹⁾.

ويشترط لتحريك دعوى إلغاء القرار الإداري السلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء أن يكون للمحكوم له شروط الدعوى المقامة نفسها لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه من حيث توافر شرط المصلحة لمن يطعن في القرار الإداري السلبي، ومن حيث ميعاد الطعن، فتسري عليه القاعدة التي تعد القرارات السلبية من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها في أي وقت، أما أسباب إلغاء القرار الإداري السلبي فتتمثل في مخالفة الإدارة للشيء المقضي به والتي يعتبرها القضاء الإداري نوعاً من مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، ذلك أن مخالفة مقتضى الحكم بالإلغاء يعد مخالفة للقانون تسمح بإلغاء القرار الذي يصدر مشوباً بهذه المخالفة⁽⁷⁰⁾.

وهذه الوسيلة من الوسائل التقليدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وهي باعتقادنا ليست مجدية من الناحية العملية، فالقاضي الإداري هو من يصدر الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري غير المشروع ابتداءً، فإذا لم يكن لديه الوسيلة القانونية لإجبار وحث الإدارة العامة على تنفيذ الحكم القضائي الحائز قوة الأمر المقضي المتعلق بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، فإن الإدارة العامة قد لا تستجيب بالتالي للمرة الثانية بتنفيذ الحكم القضائي المتعلق بالقرار الإداري السلبي المتمثل بامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الأول، وعليه تكون هذه الوسيلة قاصرة على إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، لكون القضاء الإداري في الأردن ومصر لا يملك سلطة لتوجيه أوامر للإدارة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري.

(68) أماني فوزي حمودة، مرجع سابق، ص 204.

(69) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 773 لسنة 14 ق، جلسة 1965/4/18.

(70) نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية: دراسة مقارنة في مصر والأردن، مجلة الحقوق، 2001، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ص 287-288.

ثانياً- الدعوى الجزائية:

لقد جرم المشرع الأردني واقعة إقدام الموظفين على استخدام صلاحيات وظائفهم لإعاقة أو تأخير تنفيذ أحكام القوانين والأنظمة والأحكام القضائية، فنصت الفقرة الأولى من المادة 182 من قانون العقوبات الأردني رقم 12 لسنة 1960 على أن: «كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.

ووفقاً لهذه النصوص فإنه يلزم لقيام الجريمة بحق رجل الإدارة المكلف بتنفيذ الحكم القضائي توافر ثلاثة أركان، وهي الركن الشرعي والركن المادي والركن المعنوي، بالإضافة إلى ركن مفترض وهو أن ينسب السلوك الجرمي إلى موظف عام.

1- الركن الشرعي:

يعبر عن هذا الركن مبدأ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» ونص قانون العقوبات الأردني على هذا المبدأ في المادة الثالثة التي جاء فيها أنه: «لا جريمة إلا بنص ولا يقضى بعقوبة أو تدبير لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجريمة...»، فوفقاً لهذا الركن لا بد من وجود نص قانوني يحدد الفعل الجرمي والعقوبة المقررة له، وهذا ما يطلق عليه شرعية الجرائم والعقوبات، وقد حدد المشرع الأردني الركن الشرعي لهذه الجريمة بإعاقة أو تأخير تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة أو الأحكام القضائية.

2- الركن المادي:

يقوم الركن المادي في أي جريمة على ثلاثة عناصر رئيسية، وهي السلوك الجرمي والنتيجة الجرمية وعلاقة السببية⁽⁷¹⁾. ويتم السلوك الجرمي عن طريق الموظف الذي يستخدم سلطة وظيفته لإعاقة أو تأخير تنفيذ الأحكام القضائية، حيث إن التأخير لا يكون من موظف مختص بالتنفيذ، وإنما يتم من موظف مارس سلطته لإعاقة أو تأخير تنفيذ هذا الحكم القضائي، وقد يتم ذلك التأثير بكافة الصور المتاحة من خلال الأمر أو التهديد أو الكتابة أو بشكل شفوي، وتتمثل النتيجة الجرمية لجريمة إساءة استعمال السلطة بالإعاقة أو التأخير في تنفيذ القوانين أو الأنظمة أو الأحكام القضائية. ويتطلب في جريمة إساءة استعمال السلطة أن يكون النشاط الجرمي الذي قام به الموظف العام هو السبب في إعاقة أو تأخير أو الامتناع أو وقف تنفيذ الأحكام القضائية.

(71) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2011، ص 999.

3- الركن المعنوي:

التراخي والتأخر عن تنفيذ الحكم القضائي هما جريمة عمدية، أي بمعنى توجيه الإرادة لإحداث أمر يعاقب عليه القانون، ويتطلب الركن المعنوي توافر عنصري العلم والإرادة، فيجب أن يكون الموظف الذي أعاق أو أخر تنفيذ الحكم القضائي عالماً بأن النشاط الذي قام به سيؤدي إلى إعاقة أو تأخير تنفيذ القوانين والأنظمة والأحكام القضائية، وهذا العلم يجب أن يتوافر لدى الجاني وقت ارتكاب السلوك الجرمي وليس بعده، ولا يكفي علم الجاني بل يستوجب انصراف إرادته إلى إتيان السلوك الجرمي والعمل على تحقيق النتيجة الجرمية الناجمة عنه⁽⁷²⁾. ومن الناحية العملية يصعب إثبات القصد الجرمي للموظف العام المشتكى عليه، ففي بعض الحالات التي قضت بها محاكم الصلح فرض عقوبة على الموظف لارتكابه جريمة إساءة استعمال السلطة كانت محكمة الاستئناف تفسخ الحكم⁽⁷³⁾.

ويشترط لقيام هذه الجريمة توفر القصد الجنائي الخاص، والذي يتمثل في انصراف نية الموظف العام إلى تحقيق نتيجة خاصة هي الحيلولة دون تنفيذ الحكم القضائي دون سبب مشروع⁽⁷⁴⁾، وينتفي الركن المعنوي أو القصد الخاص الموجب للمسؤولية إذا ثبت أن الموظف العام لم يقصد تحقيق هذه النتيجة، وفي هذه الحالة يقع على عاتق الموظف عبء إثبات وجود صعوبات مادية أو قانونية يتعذر بوجودها تنفيذ الحكم القضائي⁽⁷⁵⁾.

ومن التطبيقات القضائية لهذه الحالة حكم محكمة صلح جزاء عمان بإدانة مدير عام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بجرم الامتناع عن تنفيذ قرارات المحاكم والحكم عليه بالحبس شهراً واحداً والرسوم⁽⁷⁶⁾، ومضمون هذا الحكم هو امتناع المدير العام المذكور عن تنفيذ حكمين لمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة قضياً بإلغاء قرار إداري غير مشروع وإعادة الحال إلى ما كان عليه لموظفتين كان قد صدر قرار تعيينهما من قبله، وعند مباشرة عملهما امتنع عن تحديد مكان عملهما وإعطائهما مسمى وظيفياً وتسكينهما وظيفياً، مما دعاها إلى رفع دعوى أمام محكمة العدل العليا التي قضت بإلغاء هذا القرار الإداري الضمني بالرفض⁽⁷⁷⁾، وقامت محكمة بداية جزاء عمان بصفتها

(72) علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 1002.

(73) محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص 215.

(74) ميسون الأعرج، مرجع سابق، ص 308.

(75) عبدالمنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، 1970، ص 582.

(76) حكم محكمة جزاء عمان رقم 2013/11610 تاريخ 2014/6/12.

(77) حكم محكمة العدل العليا الأردنية السابقة رقم 2010/515 تاريخ 2011/5/17، وحكمها الآخر رقم 2010/540 تاريخ 2011/6/15.

الاستثنائية بتأييد القرار المستأنف من قبل المدير العام لمؤسسة الضمان الاجتماعي، والتأكيد على قرار محكمة صلح جزاء عمان بجرم الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي⁽⁷⁸⁾، إلا أنه في نهاية المطاف تم استبدال عقوبة الحبس بالغرامة، وهو الأمر الذي لم يعد الحال إلى ما كان عليه وإرجاع الموظفتين إلى وظيفتهما وهو المراد من الدعوى الإدارية.

وعليه فإن الدعوى الجزائية تبقى قاصرة أيضاً عن إعادة الحال إلى ما كان عليه، فعند الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي يملك المتضرر الطعن أمام المحاكم النظامية بجرم إساءة استعمال السلطة، وعلى فرض الحكم بالإدانة فإن العقوبة المقررة له هي الحبس في النظام القانوني الأردني، وعقوبة الحبس عقوبة بسيطة يمكن أن تصل في حدها الأدنى إلى أسبوع واحد فقط، فضلاً عن جواز استبدالها بالغرامة، ومن ثم فهي عقوبة غير رادعة يتعين تشديدها.

ثالثاً- دعوى التعويض أمام المحاكم الإدارية:

يعد امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ الحكم القضائي الواجب التنفيذ من قبلها خروجاً عن الالتزامات المترتبة عليها، فإذا سبب هذا التصرف ضرراً للغير فإن الإدارة تكون ملتزمة بأداء التعويض الذي يقضى به، وقد طبق القضاء المقارن هذه القاعدة، فاعتبر امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي به يشكل مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة عن التعويض سواء أكانت المخالفة تتمثل في الامتناع الكلي عن التنفيذ أم التنفيذ الجزئي للحكم أم تأخير التنفيذ لمدة غير مبررة⁽⁷⁹⁾.

فقضت محكمة التمييز بأن: «رفض الإدارة إعادة الموظف الذي قررت عزله من وظيفته خلافاً للقانون على الرغم من الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء قرار العزل وثبوت أن العزل كان مخالفاً للقانون يجعلها مسؤولة عن كل عطل وضرر ينشأ نتيجة لرفض إعادته»⁽⁸⁰⁾.

والمسؤولية الإدارية قد تقوم على أساس الخطأ حيث يتطلب لقيامها توافر ثلاثة أركان وهي الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما، وقد تقوم أيضاً بلا خطأ (المسؤولية على أساس المخاطر) ويتطلب لقيامها توافر ركنين هما الضرر وعلاقة السببية، والركن الثالث هو ركن مفترض يتمثل بالسلوك المشروع الصادر عن الإدارة العامة⁽⁸¹⁾.

(78) حكم محكمة بداية جزاء عمان بصفتها الاستثنائية رقم 2014/3921 تاريخ 2014/11/26.

(79) حسني عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1984، ص 563.

(80) محكمة التمييز الأردنية، قرار رقم 65/2، مجلة نقابة المحامين، 1965، ص 223.

(81) صفاء السويلمين، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان، دراسة مقارنة، ط1، دار وائل للنشر، عمان-الأردن، 2013، ص 186.

وفيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ فتتعدد بتعويض الأضرار الناجمة عن مخالفة القرار الإداري لقاعدة حجية الأمر المقضي به، باعتبار هذه المخالفة تمثل خطأ من جانب الإدارة، فإذا كانت مخالفة القانون ترجع إلى أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به فإن القضاء يقضي باستمرار مسؤولية الإدارة نظراً لجسامة المخالفة، على اعتبار أن احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على احترام القانون نفسه، لأن جوهر حجية الشيء المقضي أنها تفرض نفسها كعنوان للحقيقة القانونية⁽⁸²⁾.

أما مسؤولية الإدارة العامة بلا خطأ فقد بقيت هذه المسؤولية حتى منتصف القرن التاسع عشر تخضع لأحكام وقواعد المسؤولية التقصيرية في القانون المدني، فكانت تقوم بصفة أساسية على أساس توافر خطأ في سلوك الإدارة، ويلحق هذا السلوك ضرراً بالغير مما يستوجب تعويض المضرور عنه، إلا أنه وبفضل الجهد الكبير لمجلس الدولة الفرنسي بدأت أولى خطوات استقلال المسؤولية الإدارية عن نظيرتها المدنية، وبدأت ملامح نظرية جديدة في هذا السياق تلوح في الأفق تقوم على فكرة أن الإدارة يمكن أن تتحمل المسؤولية بتعويض المضرور، وحتى وإن كان النشاط الإداري الذي سبب الضرر نشاطاً مشروعاً⁽⁸³⁾.

وما يهمننا في هذا المجال هو مسؤولية الإدارة العامة بلا خطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، فقد يكون تنفيذ الحكم القضائي أحياناً مستحيلًا ماديًا، بسبب فوات الوقت مثل هدم عقار بناء على قرار إزالة ثم يقضى بإلغاء القرار، أو قرار رفض قيام اجتماع سلمي ثم يقضى بإلغاء هذا القرار.

وقد يرجع عدم التنفيذ إلى اعتبارات تتعلق بالصالح العام والأمن القومي تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذ الأحكام، وأساس المسؤولية في هذا النطاق هو تحقق الخطر والذي يقوم على فكرة مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة، فيجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد ضرر، وتوزع أعباءه على الجميع، ولم يطبق القضاء الأردني فكرة المسؤولية الإدارية بلا خطأ إلا في أضيق الحدود وعندما يجد القاضي نصوصاً تشريعية يستند إليها، وليس الاستناد إلى المبادئ والقواعد العامة كما هو الحال في فرنسا⁽⁸⁴⁾.

(82) C.E. 8 aout 1919, Toesca, Rec, p740.

(83) محمد الخلايلة وصفاء السوليميين، أحكام المسؤولية الإدارية بلا خطأ وتطبيقاتها في القانون الأردني: دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد 18 عدد 3، 2012، الأردن، ص 9.

(84) المرجع السابق، ص 22-23.

ويمكن الإشارة في هذا المقام إلى القضية المتعلقة بالسيد كويتياس Couitéas ومضمونها انه تم الاعتراف له بملكية أراض بمساحة معينة في تونس المستعمرة من طرف فرنسا، وحصل على حكم قضائي بطرد شاغليها وهم السكان الأصليون لها، وعند لجوئه للحكومة الفرنسية رفضت تزويده بالقوة العسكرية لتنفيذ الحكم خشية حصول اضطرابات خطيرة من الممكن إثارتها من قبل السكان الأصليين لهذه الأرض لكونهم يعتبرون أنفسهم المالكين الشرعيين لها، وعند ذلك طرح الأمر على مجلس الدولة الفرنسي الذي رأى أن الحكومة من حقها رفض تقديم القوة المسلحة لتنفيذ الحكم القضائي لأن من واجبها تقدير ظروف تنفيذ الحكم القضائي ورفض ذلك إن كان هناك خطر يهدد الأمن والنظام العام، ومن جانب آخر يحق للسيد كويتياس المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به (85).

الفرع الثاني

مدى إمكانية الاستفادة من التجربة الفرنسية في الأردن

لقد تحدثنا عن الوسائل التقليدية لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري حيث يمكن القول إن هذه الوسائل ليست كافية لإعادة الحال إلى ما كان عليه إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية أو نفذ بعض منها بطريقة معيبة، فاعتبار امتناع الإدارة عن التنفيذ قراراً سلبياً يمكن الطعن به أمام القضاء الإداري لا يحقق باعتقادنا الغاية التي يسعى إليها المتضرر من قرار الإدارة؛ لأن الإدارة غالباً لن تنفذ الحكم القضائي الثاني لأنها لم تنفذ أصلاً الحكم الإداري الأول.

كما أن فرض عقوبة جنائية على الموظف الذي امتنع أو تأخر أو أوقف تنفيذ الأحكام القضائية لن يحقق الغاية التي ابتغاها القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية الإدارية. وبالنسبة للدعوى المدنية فقد رأينا أنه يجوز للمحكوم له بإلغاء القرار الإداري غير المشروع المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به بسبب عدم تنفيذ الإدارة الحكم القضائي الإداري، إلا أن هذه الوسيلة ليست فعالة أيضاً، لأن القضاء المدني عند حكمه بالتعويض للمتضرر من القرار الإداري غير المشروع، فإنه لن يتمكن من إعدام آثار القرار الإداري غير المشروع لعدم قيام الإدارة العامة بإعادة الحال إلى ما كان عليه، فضلاً عن قصور القضاء المدني بالسير في إعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية.

ونجد أن دور القضاء الإداري الأردني يتوقف عند حد القول بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري، دون أن يكون لديه أي سلطة بتوجيه أوامر للإدارة من أجل تنفيذ الحكم القضائي الإداري خلافاً لما هو موجود في النظام القانوني الفرنسي، وفي ذلك قضت

(85) C.E. 30 novembre 1923 .

محكمة العدل العليا بأنه: «..... من حق محكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على مشروعية أو عدم مشروعية هذا القرار»⁽⁸⁶⁾، وفي حكم آخر قضت بأنه: «..... لا تملك محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المحكمة، وأن المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية»⁽⁸⁷⁾.

إن عدم قدرة القاضي الإداري على توجيه أوامر للإدارة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها يجعل حكم الإلغاء عملية هدم لا تعقبها عملية بناء، فالقاضي الإداري يقتصر دوره على إلغاء القرار الإداري دون أن يقرر النتائج الحتمية لهذا الإلغاء، وهو بذلك يترك الأمر من جديد للإدارة ذاتها للقيام بالأعمال واتخاذ القرارات اللازمة لإعمال آثار الحكم وتحقيق مضمونه، ومما لا شك فيه أن هذا النهج من شأنه أن يضعف من أهمية رقابة الإلغاء؛ لأنها في نهاية المطاف إنما تحيل «المعتدى عليه» وهو المستدعي إلى «المعتدى» وهو الإدارة لتحديد مضمون ذلك الإلغاء الذي حصل عليه «المستدعي»⁽⁸⁸⁾.

وفي ظل هذه الأحكام نجد القضاء الإداري قاصراً عن إعادة الحال إلى ما كان عليه، وعليه ندعو المشرع الأردني إلى اتباع التجربة الفرنسية لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من خلال إعطاء صلاحية توجيه أوامر للإدارة لغاية تنفيذ الأحكام القضائية للقضاء الإداري الأردني ممثلاً بالمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، وكذلك صلاحية فرض الغرامة التهديدية عليها في حال امتناعها عن التنفيذ، وهذا كله يتطلب بعض الاقتراحات لتعديلات تشريعية والتي ضمناها في الخاتمة.

(86) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2008/140 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/23، منشورات مركز عدالة.

(87) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1998/441 (هيئة خماسية) تاريخ 1999/3/21 المنشور على الصفحة

2918 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1999/1/1

(88) محمد الخاليلة، مرجع سابق، ص 216.

الخاتمة:

ناقشت هذه الدراسة موضوع الوسائل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الفرنسي، ومدى إمكانية تطبيقها في النظام القانوني الأردني، وقد خلصت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو التالي:

النتائج:

- 1- إن الأخذ بالوسائل التقليدية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية لا يسعف في كثير من الأحيان في إعادة التوازن بين المتقاضين والإدارة، فالطعن بقرار الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري ليس له جدوى عندما تمتنع الإدارة مرة أخرى عن التنفيذ، كما أن الدعوى الجزائية التي ترفع في مواجهة رجل الإدارة الذي يمتنع عن التنفيذ ليست دائماً رادعة وبخاصة في القانون الأردني، إذ يمكن له في حالة الإدانة استبدال الحبس بالغرامة، وحتى الدعوى المدنية فهي تقف عند حد الحكم بالتعويض عن الضرر الناجم عن عدم تنفيذ الحكم الإداري عند ثبوت المسؤولية عن عدم التنفيذ.
- 2- يملك القاضي الإداري في فرنسا وفقاً للإصلاحات التشريعية في عامي 1980 و1995 صلاحية توجيه الأوامر القضائية للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، وفرض الغرامة التهديدية لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، وتعد هذه الإصلاحات التشريعية تطوراً إيجابياً ومحموداً من شأنه توفير الضمانات اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية وإعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية.
- 3- يوجد قصور في التشريعات الجزائية الأردنية من خلال عدم تضمينها كافة صور عرقلة تنفيذ الحكم القضائي، فالمادة 182 من قانون العقوبات الأردني لم تتضمن صورة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية بما فيها الإدارية.

التوصيات:

- 1- نقترح على المشرع الأردني تبني التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ أحكام القضاء الإداري من خلال تعديله لنص المادة 34 من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي بما يسمح للقاضي الإداري توجيه الأوامر القضائية للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية وفرض الغرامة التهديدية عليها حال امتناعها عن التنفيذ، وعدم الركون إلى الوسائل التقليدية كضمانات لتنفيذ هذه الأحكام.
- 2- نقترح وفي ذات السياق استحداث منصب «قاضي تنفيذ» لدى القضاء الإداري

- تكون مهمته متابعة تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وكذلك تضمين نص المادة 34 من قانون القضاء الإداري صيغة تنفيذية للحكم القضائي الإداري.
- 3- نوصي المشرع الأردني ولضمان تنفيذ الأحكام الإدارية بتعديل نص المادة 182 من قانون العقوبات الأردني بتضمينه حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بشكل عام والأحكام الإدارية بشكل خاص، وتعديل العقوبة المفروضة على الموظف الممتنع عن التنفيذ بإضافة عقوبة تأديبية لعقوبة الحبس.
- 4- نقترح على المشرع الفرنسي وضع معيار محدد عند توزيع الغرامة التهديدية وعدم تركها للقاضي الإداري يحكم بها كيفما يشاء، ويوزعها على أطراف الدعوى الإدارية حسبما يشاء، وإنما يتطلب وضع آلية عادلة عند التوزيع.

المراجع:

أولاً- باللغة العربية:

1- الكتب:

- جلال العدوي، أصول أحكام الالتزام والإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- عباس نصر الله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري: دراسة مقارنة، منشورات مكتبة الاستقلال، بيروت، 2001.
- عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية: أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري- ج2، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزي، عمان-الأردن، 2011.
- يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- محمد منصور أحمد، الغرامة التهديدية كجزء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- ميسون الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، 2013.
- الشافعي محمود صالح، آليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، ط1، مطبعة أبو المجد، القاهرة، 2013.
- صفاء السوليميين، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان: دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان- الأردن، 2013.

2- الرسائل الجامعية:

- آمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر، 2012.
- أماني فوزي حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، 2012.
- زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان - الجزائر، 2008.
- حسني سعيد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1984.
- عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، 1970.
- عبدالوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2015.
- رمضان فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، باتنة - الجزائر، 2014.

3- الأبحاث:

- ليلي زروقي، صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا، نشرة القضاة، العدد 54، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1999.
- مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد 3، العدد 11 و12، 2010، الجامعة المستنصرية، العراق.
- محمد الخلايلة، أثر النظام الأنجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 39، العدد 1، السنة 2012، الجامعة الأردنية.
- محمد الخلايلة، وصفاء السويلمين، أحكام المسؤولية الإدارية بلا خطأ وتطبيقاتها في القانون الأردني: دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد 18، العدد 3، 2012، الأردن.

- محمد قصري، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة القضاء الإداري، العدد 1، 2012، بيروت.
- منصور العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، السنة 2015، الجامعة الأردنية.
- مهدي نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 20، العدد 2، 2004.
- نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا: دراسة مقارنة في مصر والأردن، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2001.
- فريدة مزياني وآمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد 7، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر، 2011، الجزائر.

ثانياً - باللغة الفرنسية:

- Jaque Leger, les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif, conseil d'état, séminaire international sur le droit administratif, novembre, 2005.
- Gilles darcy et Michel paillet, contentieux administratif, Armand colin, Paris, 2000.
- Rivero Jean, Le Huron au Palais Royal, au reflexions naives sur le recours pour excès de pouvoir, Dalloz, Chroniques, 1962.
- Olivier Gohin, Contentieux administrative, 3ième édition, Paris, 2002.
- Jean claude Ricci, Contentieux administrative, Hachette, Paris, 2007.
- Gustave Peiser, Contentieux administrative, 13e Édition, Dalloz, Paris, 2004.

- Marie-Christine Rouault, contentieux administrative, 3ième edition, Gualino editeur, 2006.
- Mattias Guyomar, Contentieux administrative, 2ième edition, Dalloz, Paris, 2012.
- Chapus, René, Droit du contentieux administratif, 7ième Édition, Paris, 1998.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
289	الملخص
290	المقدمة
292	المطلب الأول - سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة العامة
292	الفرع الأول - مرحلة حظر توجيه الأوامر
295	الفرع الثاني - مرحلة إباحة توجيه الأوامر القضائية
302	المطلب الثاني - سلطة القاضي الإداري بفرض الغرامة التهديدية
302	الفرع الأول - مفهوم الغرامة التهديدية
304	الفرع الثاني - نطاق فرض الغرامة التهديدية على الإدارة العامة
312	المطلب الثالث - مدى إمكانية تطبيق التجربة الفرنسية في النظام القانوني الأردني
312	الفرع الأول - الوسائل التقليدية لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية
312	أولاً - الطعن بقرار الإدارة بالامتناع عن التنفيذ
314	ثانياً - الدعوى الجزائية
316	ثالثاً - دعوى التعويض أمام المحاكم الإدارية
318	الفرع الثاني - مدى إمكانية الاستفادة من التجربة الفرنسية في الأردن
320	الخاتمة
322	المراجع