

## ضمانات تنفيذ الأحكام المالية ضد الدولة

النائب نقولا ميشال فتوش (\*)

الأحكام عامة فمسؤوليتها عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام أشد وأجب ولا يغير من هذا النظر أن يدعى الوزير أو الموظف «انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله بأنه يبغى من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة. ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة».

هذا لا يمكن الحديث عن إصلاح ودولة القانون ما لم تعزز وتحترم وتنفذ أحكام السلطة القضائية. لكن هل الصيغ الموجودة كافية وتؤمن العدالة ووصول المواطن على حقه أم يقتضي أن تستكمل وتضاف إليها نصوصاً جديدة معتمدة في الدول المتقدمة كفرنسا وغيرها والمجموعة الأوروبية لتحقيق هذه العدالة.

إن المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة قد نصت على ما حرفيته: «أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة

لما كان الدستور اللبناني قد نص في المادة ٢٠ منه عن السلطة القضائية واستقلالية هذه السلطة.

ولما كانت الأحكام الصادرة عن الدولة اللبنانية لا تنفذ لا بل تتعثر بسبب مزاجية السلطة السياسية التي خالفت القانون.

لا قيمة للقانون بدون تنفيذ، ولا قيمة لأحكام القضاء بدون تنفيذه.

ومن المعروف بدهية «إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضى به وواجب النفاذ.. هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات. ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني. لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون «لأنها» مسؤولة عن تنفيذ

(\*) دكتور في القانون، محام بالاستئناف.

لا يمكن أن نقول أننا دخلنا دولة القانون ما لم تحترم وتنفذ الأحكام القضائية المبرمة المتمتعة بقوة القضية المحكمة.

هل من الممكن أن نعتبر صدور حكم قضائي ضد الدولة أو إحدى هيئاتها معادلاً لمرحلة الأمر بالدفع بحيث لا يبقى بعد ذلك إلا مرحلة الدفع نفسها طالما أن الحكم قد تضمن في منطوقه أو في أسبابه تحديداً للمبلغ الذي يقع على عاتق الدولة؟ على أساس أن احترام حجية هذا الحكم وقوته التنفيذية تتطلب وتقتضي ألا يعاد مناقشته مرة أخرى بحيث لا يبقى للسلطات العامة إلا الانصياع له ودفع ما قضى به<sup>(١)</sup> أم أن ذلك يتضمن نوعاً من حلول القاضي محل الإدارة العاملة، الأمر المحظور عليه.

فقه المالية العامة المعاصر يرى أن الحكم القضائي يعادل مرحلة التحديد أو التسوية liquidation بحيث لا يبقى بعد ذلك إلا مرحلتين الأمر بالصرف والصرف نفسه<sup>(٢)</sup>.

ومع ذلك فإنه في كل مرحلة من هاتين المرحلتين الباقيتين يمكن أن تظهر عقبات أخرى أثناء تنفيذ الحكم:

فبالنسبة لمرحلة الأمر بالدفع من الممكن رغم وجود حكم قابل للتنفيذ أن يرفض الموظف المختص إصدار الأمر بالدفع. ورفع الأمر للقاضي في هذه الحالة لن يؤدي به إلى أن يصدر هو أمراً بالدفع ordonnance<sup>(٣)</sup>. وقد رفض مجلس الدولة

للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن «تتقيّد بالحالات القانونية كما وضفتها هذه الأحكام على الشخص» المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة «الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية، وإذا تأخر عن» التنفيذ من دون سبب يمكن بناءً على طلب المتضرر الحكم بإلزامه «بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية» تنفيذ الحكم.

«كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو «يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة يغرم أمام» ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة ولا يزيد عن ستة أشهر. لكن المادة ٨٦٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية تنص:

«لا يجوز إلقاء الحجز على الأموال التي منع القانون حجزها وعلى» الأموال الآتية. «أموال الدولة وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة.

فالإنسان الذي كان ضحية لعدم تنفيذ إحدى الوزارات أو دوائر الدولة لما بيده من حكم يلزمها بأداء مبلغ ما يستطيع أن يتوجه مباشرة إلى سلطة الوصاية لكي تضع حداً لسلبية الجهة الخاضعة للوصاية لأن الأمر هنا برفض أداء دين حال EXIGIBLE، وأداء الديون الحالة يعتبر نوعاً من المصروفات الإلزامية أو الإجبارية.

- (١) وقد كان قانون ١٦ تموز ١٩٨٠ في فرنسا الذي سنعود إليه بالتفصيل.  
وقد صدر متضمناً نصاً بأن الحكم القضائي على الدولة بمبلغ مالي يساوي الأمر بالدفع.  
(٢) George Vedel: Cours de législation financière, 1956/1957, P.143  
Maurice Duverger: Finances Publiques, 8e. Ed. p.340  
(٣) راجع حكم ١٧ شباط ١٨٨١ Prévost ص ١٤٨، وحكم ٥ نيسان ١٩٤٠ Curtet ص ١٢٧.

حتى إذا ألغى المجلس قراراً في هذا المجال فإنه لا يمكنه أن يصدر أمراً آخر. وقد ثار الشك حول هذه القاعدة بالاحتجاج بحكم Pensa رغم أن المجلس في هذا الحكم لم يفعل سوى أن حظر على الوزير أن يعيد إصدار القرار متضمناً الشروط والتحفظات التي سبق للمجلس إلغاؤها<sup>(١١)</sup>.

وبالنسبة لمرحلة الدفع فإن المحكوم له بعد حصوله على أمر أو إذن الدفع قد يصطدم مع ذلك بأن البند لا يسمح بسبب نقص الاعتمادات أو لتقديم الأمر بعد انتهاء العمل بالموازنة التي كانت تتضمن الاعتماد المخصص لهذه النفقة<sup>(١٢)</sup>. ولما كان البرلمان فقط هو الذي له سلطة إدراج الاعتمادات في الموازنة. كما أن تحويل الاعتمادات في الموازنة بخضع لقواعد محددة. ومن ثم فإن قرار رفض الدفع المؤسس على عدم كفاية الاعتمادات في الموازنة لا يملك القضاء إزاءه شيئاً طالما كان هذا السبب صحيحاً<sup>(١٣)</sup> وفي الحقيقة

الفرنسي دائماً الاختصاص بذلك<sup>(٤)</sup> ولكنه منذ حكمه في ٤ شباط ١٩٤٩ في قضية Villaret<sup>(٥)</sup> أصبح يقبل دعاوى القضائية المرفوعة ضد رفض إصدار الأمر بالدفع وإن كان لم يصدر حكماً بإلغاء أي قرار في هذا المجال<sup>(٦)</sup>. ولكنه قد أعطى نفسه الحق في فحص ما إذا كان هذا الرفض أو ذاك لا ينطوي في الحقيقة على رفض تحديد أو تثبيت liquider على أساس أن صدور الحكم يعد تجاوزاً لهذه المرحلة<sup>(٧)</sup> لأنه كان يحدث دائماً أن يؤسس الوزير المختص رفض الأمر بالدفع على قيام التقادم الخمسي أو المقاصة أو الخطأ في حساب الفوائد<sup>(٨)</sup> وهو ما يتعلق في الحقيقة بالتحديد liquidation وليس بالأمر بالدفع. كما أعطى المجلس لنفسه حق الفصل في الشروط والتحفظات التي يضعها الوزير الذي غالباً ما يسيء تفسير الحكم المطلوب تنفيذه بما يتضمن مساساً بحجية الشيء الذي قضى به<sup>(٩)</sup> كالتعليل بعدم اختصاص المحكمة التي أصدرت الحكم<sup>(١٠)</sup>. ولكن

(٤) لأن «السلطة التنفيذية هي وحدها المختصة بإصدار أمر الدفع. ومنح هذا الأمر أو رفضه لا يؤدي إلى مسألة الحكومة سياسياً أمام البرلمان. وهو لا يخضع لرقابة القضاء. ذلك أن استخدام الاعتمادات يمس العلاقات فيما بين السلطات العامة ولأنه لا يمكن أن تحمل هيئة قضائية محل السلطة الإدارية في تقدير استخدام هذه الاعتمادات»، راجع التقرير الفرنسي سالف الذكر ص ٢٥٣ - ٢٥٤.

(٥) المجموعة: ص ٤٢

(٦) راجع P. Bon: ص ٢٥، وحتى لو فعل فإن ذلك لن يخفف من إفسار الإدارة أو يصدر هو أمراً بالدفع بدلاً منها.

(٧) حكمه في ٨ آب ١٨٩٢ Abbé Truchet ص ٧٠٧ إذ لا يمكن تبرير رفض الإدارة الاعتراف بديونها أو تحديدها - فيدل: ص ٦٨٤، وفي نفس المعنى فتوى الجمعية العمومية رقم ٢٦٨ في ٣/٤/١٩٦٠، أبو شادي: ج ١، ق ٦٢٨، ص ٩٧٣.

(٨) ٤ أيار ١٩٢٢. Les fils d'Arthur Mathieu et cie.

(٩) راجع حكمه في ٢٧ أيار ١٩٦٣ Pensa ص ٤٥٦ و ١٨٨٣ Bloch ص ١٧.

(١٠) حكم المجلس في ١٩ كانون الأول ١٩٣٠. Epoux Muller.

(١١) دي لاروك: ص ٤٢٤.

(١٢) راجع: Paul Amslek: les refus des comptables d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir A.J.D.A 1973 I p. 172

ودي لا روك: المرجع السابق، ص ٤٢٥.

(١٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٤ شباط ١٩٦١ Médard المجموعة ص ١٤٩، وراجع odent: ص ١٠٠٩ =

الموازنة العامة لتنفيذ الاحكام القضائية النهائية فإن قرار اللجنة القضائية باعتباره في قوة الحكم القضائي يحتم على جهة الإدارة تنفيذ مقتضاه سواء وجد الاعتماد المالي المخصص لمواجهة أم لم يوجد...<sup>(١٦)</sup>. فهذا السبب لا يمكن أن يكون محلاً لاعتبار القاضي، والتأخير غير المبرر في هذا المجال يشكل خطأ يؤدي بالقاضي إلى إصدار حكم جديد<sup>(١٧)</sup>.

وإذا كان القضاء الفرنسي قد تردد طويلاً بالنسبة لاختصاصه بالطعون ضد رفض الدفع فإنه منذ حكمه في ٥ فبراير ١٩٧١<sup>(١٨)</sup> أصبح النظام كالاتي: إذا كان الأمر بالدفع ليس له سلطة على المحاسب المسؤول عن الدفع فإن المحكوم له يمكنه أن يطعن مباشرة بالإلغاء في رفض الدفع من المحاسب أمام قاضي تحاوز السلطة. وفي المقابل لو أن الأمر بالدفع له سلطة عليه فإنه يجب على المحكوم له أن يطلب

فإن هذا الاتجاه لا يمكن تبريره لأن الأمر يتعلق في غالب الاحوال باعتمادات تقديرية crédits évaluatifs وليست تحديدية crédits limitatifs<sup>(١٤)</sup> بما يكن معه دائماً زيادة المبالغ المرصودة في الموازنة لأي بند من البنود<sup>(١٥)</sup>. ولاسيما بأي أحكام قضائية ومصالحات.

على أنه إذا تعلق الأمر باعتمادات تحديدية - كما في مصر في جميع الأحوال وفي فرنسا في بعض الحالات - فإن رفض إصدار الأمر بالدفع أو الدفع يكون مقبولاً ولكن بصفة وقتية إذا أسسته الإدارة على عدم وجود اعتمادات. إذ لا ينبغي أن يكون هذا السبب عقبة أمام حصول المحكوم له على ما قضى له به. وتقول محكمة القضاء الإداري أن عدم وجود الاعتماد المالي لا يعد مبرراً لعدم تنفيذ الحكم «لأنه بغض النظر عن وجود بند خاص بكافة أبواب

= والتقرير الفرنسي سابق الإشارة إليه ص ٢٥٤، وجي أيزاك: المرجع السابق رقم ٢٠٣. ما زاد على ذلك لوزير المالية (راجع الدكتور حسين عامر شرف ود. حسن محمد كمال وعبد الله محمد عبد المنعم، المحاسبة الحكومية، ١٩٧٨، ص ٩٣).

(١٤) راجع P. Bon المرجع السابق ص ٢٨ - ٢٩. والاعتمادات التحديدية هي النفقات التي يمكن تقديرها على وجه التحديد كمرتبات الموظفين بحيث يعتبر الاعتماد الخاص بها في الميزانية حداً أعلى لما يجوز للحكومة إنفاقه في هذا الصدد ولا يصح تجاوزه إلا بطلب اعتماد جديد من البرلمان في خلال السنة المالية. أما النفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب فإن الأذن البرلماني بها يشمل الغرض الذي وضعت من أجله وما يتطلبه من نفقات مهما بلغت بحيث يجوز للحكومة تجاوز مبلغ الاعتماد المقرر إذا دعت الحاجة إلى ذلك على أن يعرض الأمر على البرلمان لإجازة هذه الزيادة وتعتبر في الغالب إجازة شكلية ويطلق على هذه الاعتمادات اسم الاعتمادات التقديرية. راجع جدارا ص ٢٩٣. وفي فرنسا تحدد الاعتمادات التقديرية بقائمة تلحق بقانون الميزانية ومثلها اعتمادات المعاشات والأحكام التي تصدر ضد الحكومة.

(١٥) راجع فيديل: القانون الإداري ص ٦٨٤ وحكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٤ فبراير ١٩٦١ syndicat chrétien de l'administration pénitentiaire وتعليق DRAGO مجلة A.J. سنة ١٩٦٢ صفحة ٣٠٤ على حكمي ١١ تشرين الأول ١٩٦١ ministre des travaux publics c/ Seveyras و ٥٥٥ و ٢٠ تشرين الأول ١٩٦١ ministre des travaux publics c / Muffat ص ٥٧٧.

(١٦) حكمها في القضية ١٠٢٢ لسنة ١٣ ق جلسة ٤ شباط ١٩٦٣ - مجموعة الخمس سنوات، ق ٨٧، ص ١٧١.

(١٧) راجع حكم ١٥ تشرين الأول ١٩٥٤ Roussel ص ٥٣٤ و ٢٣ كانون الأول ١٩٥٥ Soubirou-Pouey ص ٦٠٧.

(١٨) في قضية P.Bon و Balme et Cabanes c/Ministre de l'économie et des finances راجع P.Bon ص ٢٦، ودي لاروك: ص ٤٢٥.

المحكوم له أعزلاً من كل وسيلة قضائية فعالة، صحيح أنه يستطيع دائماً أن يطعن في القرار الصريح أو الضمني بالرفض أمام قاضي تجاوز السلطة ولكن هذا الأخير يمتنع تقليدياً عن تقدير أسباب الرفض ولا يمارس في هذا المجال إلا رقابة محدودة جداً كما سبق القول. وهو في النهاية لا يمكنه أن يقضي مباشرة بإجراء القيد في ميزانية الشخص العام مهما كان الدين المستحق معين المقدار وحال الإداء liquide et exigible.<sup>(٢١)</sup>

ولذلك فإن الأمر يحتاج دائماً إلى نصوص قانونية جديدة تصدر عن مشرع واع ومدرك لأهمية نظام الدولة القانونية وما يتطلبه ذلك من ضرورة وضع القواعد التي تكفل وتضمن احترام وتنفيذ الشيء المقضى به. وهذا هو ما فعله المشرع الفرنسي بإصدار القانون ٨٠/٥٣٩ في ١٦ تموز ١٩٨٠ الخاص بالغرامات التهديدية في المجال الإداري وتنفيذ الأحكام بواسطة الأشخاص المعنوية للقانون العام. وهذا القانون نظراً لأهميته ولاستناد اقتراح القانون على أسبابه وبنوده فإننا نعرض لأحكامه بدراسة مفصلة تضيء جوانب اقتراح القانون الذي لا يزال نافذاً ويطبق في فرنسا حتى يومنا هذا، وقد اعتبر هذا القانون أحد عناوين دولة القانون.

منه ممارستها فإن لم يفعل فإن هذا الرفض هو الذي يطعن فيه أمام قاضي الإلغاء. لكن سواء في هذه الحالة أو تلك فالقاضي لا يملك سوى إلغاء رفض الدفع وليس له سلطة الحلول محل الأمر بالدفع ولا المحاسب<sup>(١٩)</sup>.

وإذا كانت الإدارة في غالب الأحيان لا تجد غضاضة في تنفيذ الأحكام المالية بالذات ولكنها أحياناً قد تترك رأسها. فماذا يفعل المحكوم له الذي قد يجد نفسه أعزلاً من كل دعوى أو طعن وكذلك إذا أدى به الحكم في هذه الدعوى أو ذاك الطعن إلى نفس الطريق المسدود، والكل يعرف الصعوبات التي تحيط باستخدام طرق التنفيذ المعروفة في القانون الخاص ضد الإدارة. من أجل ذلك بذل الفقه والقضاء والمشرع أحياناً جهوداً كبيرة في سبيل الوصول إلى حل لهذه المشكلة يراعى فيه استقلال الإدارة وامتيازاتها من ناحية وحجية الشيء المقضى وحقوق الأفراد من ناحية أخرى.

ورغم كل ذلك فإنه لا يسعنا سوى أن نبدي أسفنا - مع جيدارا وبيير بون<sup>(٢٠)</sup> - من أن هذه الوسائل تكاد تكون وهمية وليست سوى مخففة ونتيجتها ليست أكيدة لأن كل شيء في النهاية يتوقف على حسن نية سلطة الوصاية فإذا وافقت فلا مشكلة ولكن إذا ركبت رأسها وهي تملك في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة فسيضحى

(١٩) يرى الدكتور مصطفى كمال وصفى أن تنفيذ هذا النوع من الأحكام لا يقتضي سوى استخراج الإن المالي الذي يسلم للمحكوم له ليصرف بمقتضاه ما حكم له به فإذا امتنعت الحكومة عن صرف المستحق كله أو بعضه فالمنازعة في ذلك ترفع إلى القضاء العادي باعتبار أن الدين الثابت في الحكم قد استقل عن أصل المنازعة التي أوجبت الإختصاص الإداري، المرجع السابق ص ٢٥٢ - ٢٥٣.

(٢٠) جيدارا: ص ٣٢٠، وبون: المرجع السابق ص ١٣.

(٢١) تعليق هوريو على حكم مجلس الدولة في ٢٦ تموز ١٩٠٨. Daroux. سيرى ١٩٠٩، ج ٣، ص ١٢٩. وقد سبق الإشارة إليه.

### ٣ - قانون ١٦ تموز ١٩٨٠ في فرنسا

إن عدم فعالية الوسائل القضائية في حمل الإدارة على تنفيذ الشيء المقضي به أدى ببعض الفقهاء إلى القول بأن «الإدارة حرة في تنفيذ أو عدم تنفيذ الشيء المقضي»<sup>(٢٢)</sup> حتى أن العميد فيدل اعتبر أن أحد مظاهر «معجزة» القانون الإداري في فرنسا أن السلطات الإدارية تخضع في غالب الحالات للأحكام الصادرة ضدها إلا أنه ظل من الممكن رؤية حالات كثيرة لا تقوم فيها الإدارة بتنفيذ الأحكام<sup>(٢٣)</sup>.

وهذا الموقف الذي لا ينبغي أن يسمح به في دولة قانونية وتسمي نفسها دولة القانون هو ما حدا بالمشرع الفرنسي إلى التدخل بناء على مبادرة من الحكومة فسن القانون ٥٣٩/٨٠ في ١٦ يوليو ١٩٨٠ «بشأن الغرامات التهديدية الصادرة في المجال الإداري وتنفيذ الأحكام بواسطة الأشخاص المعنوية في القانون العام»<sup>(٢٤)</sup> وقد سن هذا التشريع بصعوبة شديدة إلا أنه أدى بطريقة ملحوظة إلى خضوع الإدارة فعلاً للقانون<sup>(٢٥)</sup>.

ولذلك سوف يكون من المفيد والضروري أن نعرض لهذا القانون منذ بدء التفكير فيه إلى صدوره ورأي الفقهاء فيه. لنستأنس ونأخذ به أو بمثله وهكذا نجد أمامنا رؤية كاملة للفكرة، ما لها وما عليها وعلى ماذا استقر التشريع في الدول الجديرة بأن تحمل اسم دولة القانون.

### أولاً: مراحل صدور القانون رقم ٥٣٩/٨٠ سنة ١٩٨٠

مشروع هذا القانون الذي تبناه مجلس الوزراء في ١٩ نيسان ١٩٧٧ والذي استقبل باستحسان من الجميع<sup>(٢٦)</sup> كان يتضمن أصلاً مجموعتين من النصوص:

- المجموعة الأولى خاصة بحالة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية حيث يجوز لمجلس الشورى في هذه الحالة أن يحكم بغرامة تهديدية ضد أي شخص معنوي من أشخاص القانون العام لكفالة تنفيذ الحكم.
- المجموعة الثانية خاصة بالموظف الذي يؤدي تصرفه إلى إدانة مجلس الدولة للشخص المعنوي العام بدفع غرامة

(٢٢) جي ايزاك: المرجع السابق، ص ٢١١.

(٢٣) فيدل: القانون الإداري، ص ١٠٧٠.

(٢٤) «relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public».

وهو منشور في الجريدة الرسمية في ١٧ تموز ١٩٨٠، ص ١٧٩٩، ويمكن مطالعة نصه أيضاً في A.J.D.A 1980 p. 504 وهذا العنوان قد يحمل على الظن بأنه يميز بين مسألة الغرامة التهديدية ومسألة تنفيذ الأحكام وفي الواقع فإن الموضوع الأساسي للقانون - إن لم يكن الوحيد - هو تنفيذ الأحكام والذي تسهم الغرامة التهديدية بنصيب فيه، راجع فيدل: المرجع السابق، ص ١٠٢٠. وقد أدى صدور هذا القانون بالعميد فيدل إلى أن يضيف لكتابه عن القانون الإداري طبعة ١٩٨٠ ملحقاً خاصاً عنه. كما كان هذا القانون أيضاً موضوعاً لدراسة عميقة من الأستاذ Pierre Bon عميد كلية حقوق Pau ومنشورة في مجلة القانون العام ١٩٨١، رقم ٥، ص ٥ - ٥١.

(٢٥) بيير بون: المرجع السابق ص ٢٢. وهو ما يبين حتى من عنوان مقاله: un progrès de l'Etat de droit.

(٢٦) راجع مقال جورج فيدل بجريدة الموند الفرنسية في ٦ أيار ١٩٧٧ La République mande et ordonne كأنه يريد أن يذكر بعبارة الصيغة التنفيذية.

فمن الوجهة النظرية: قرر وزير العدل الفرنسي أن هذا التعديل غير دستوري لأنه يتعارض مع التقسيم الدستوري بين المجال التشريعي والمجال اللائحي. فطبقاً للمادة ٣٧ من دستور فرنسا ١٩٥٨ فإن «القواعد المتعلقة بالمحاسبة العامة أي تلك التي تبين الشروط التي يجري طبقاً لها تنفيذ مصروفات الدولة تدخل في المجال اللائحي، ومن ناحية أخرى فإن من شأن هذا التعديل أن يمنح القاضي سلطة الأمر بالدفع في حين أن هذه السلطة تدخل - طبقاً للتنظيم التقليدي للسلطات العامة - في مجال السلطات الإدارية تحت شرط واحد هو احترام القوانين واللوائح ومن ثم فإن هذا النص يخالف مبدأ الفصل بين السلطات. ومن الوجهة العملية قام وزير العدل بإبداء الملاحظات التالية:

**أولاً:** إن المحاسب لن يمكنه أن يقوم بإجراء الدفع إلا إذا عرف البند الحسابي الذي سيحمل عليه المبلغ imputation comptable في حين أن الأمر بالدفع فقط هو الذي يمكن أن يبين البند الصحيح وهذه المسألة المفروضة أنها مجهولة تماماً من القاضي فهذا البند يختلف باختلاف الوزارات بل حتى باختلاف المرافق.

**ثانياً:** ركز الوزير على احتمالات الغش والتزوير التي يمكن أن تنتج من التعديل فكيف مثلاً يمكن أن نتفادى الدفع أكثر من مرة. إذا كان مجرد تقديم الصورة التنفيذية يكفي للدفع حتى ولو كانت ممهورة بالصيغة التنفيذية؟ بل كيف يمكن للمحاسب أن يتحقق من أن الحكم تنفيذي أو أنه حائز «لقوة» الشيء المقضى؟

تهديدية بسبب التأخير في تنفيذ الحكم، حيث يحال إلى المحكمة التأديبية للشؤون المالية والميزانية la cour de discipline budgétaire et financière ويمكن حينئذ إلزامه بغرامة تبدأ من ٥٠٠ فرنك وتصل إلى ما يعادل مرتبه الأساسي عن عام .

ولم تثر نصوص هاتين المجموعتين أية صعوبات تذكر فقد وافق عليها مجلس الشيوخ لدى القراءة الأولى في ٢٦ أيار ١٩٧٧ والجمعية العامة في ٢٢ تشرين الثاني ١٩٧٧.

إلا أن ما يهمننا هنا هو أن لجنة القوانين بالجمعية الوطنية تفادياً لل صعوبات التي تقابل المحكوم له عند استصدار الأمر بالدفع - على أساس أن الحكم لا يعادل سوى التحديد بالنسبة لأداء ديون الدولة - قد أضافت خلال الوقت تجديداً ثالثاً للمشروع بناءً على اقتراح رئيسها M. Foyer ومقررها M. Gerbet وافقت عليه الجمعية الموسعة l'assemblée plénière وهو ينص على أن الأحكام القضائية التنفيذية التي تتضمن إلزام شخص معنوي عام بإداء مبلغ من المال تساوي أمراً بدفع valaient ordonnancement المبلغ الذي تتضمنه بمجرد تقديم الصورة التنفيذية للحكم ممهورة بالصيغة التنفيذية لمحاسب الخزينة العامة. إلا أن هذه النقطة من المشروع التي لم تحظ بموافقة الحكومة أدت إلى تعطيل المشروع وتخبطه عدة شهور<sup>(٢٧)</sup> فقد قدم وزير العدل أسباباً كثيرة للاعتراض على هذه الإضافة:

(٢٧) بيير بون: ص ٢٣

التنفيذية مع الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم<sup>(٢٩)</sup>.

أما بالنسبة للاعتراضات العملية فقد ثبت أن مشكلة البند الحسابي قد أقحمت هنا أقحماً لأن مشكلة الإدارة نفسها وليست مشكلة المحكوم له أو القاضي، وكان عليها إذاً وفق القانون أن تجد لها حلاً دون أن تقف حجر عثرة في سبيله. فضلاً عن أن الادعاء بإمكان الغش والتزوير هو ادعاء سطحي وساذج لأنه أمر محتمل في جميع الحالات وما أسهل التحقق من أن الحكم لن ينفذ سوى مرة واحدة، لأنه فضلاً عما سبق بيانه من أنه لا يجوز تسليم المحكوم له سوى صورة تنفيذية واحدة فإنه يمكن بعد تنفيذ الحكم حفظ الصورة التنفيذية لدى الإدارة أو التأشير عليها بما يفيد الدفع أما بالنسبة للمحليات فيمكن الاكتفاء بسداد الجزء المتاح لديها مع إعطاء مهلة لتدبير أمورها لكي تقوم بسداد الباقي، وهو نفس ما أخذ به القانون بعد ذلك.

ولذلك اعتقد كبار الفقهاء أن مرور مثل هذا النص كان سيعتبر ثورة حقيقية في اتجاه الدولة القانونية وخضوع الإدارة للقانون فقد سبق القول أنه بالنسبة للمراحل المختلفة التي تمر بها عملية دفع الدولة لديونها فإن الحكم القضائي لم يكن يعادل إلا مرحلة تعيين المقدار أو التسوية liquidation ثم نعاني بعد ذلك من كل مشاكل مرحلة الأمر بالدفع ordonnancement وهو ما كان

**ثالثاً: كما أسهب الوزير في بيان الأخطار التي قد يحدثها هذا التعديل بالنسبة للهيئات المحلية التي لا تملك سوى اعتمادات تحديدية وفي حالة عدم كفاية هذه الاعتمادات فسوف يجد محاسبها أنفسهم في مأزق، فإذا قاموا بالدفع عرضوا أنفسهم للمثول أمام محكمة المحاسبات لقيامهم بالدفع رغم عدم وجود اعتمادات وإن لم يدفعوا فسوف يكون في ذلك مخالفة لمشروع القانون.**

والحقيقة أن بعض هذه الاعتراضات قد يبدو وجيهاً ولكن غالبيتها ما أسهل الرد عليه. فبالنسبة للاعتراضات النظرية المتعلقة بمخالفة التقسيم الدستوري بين المجال التشريعي والمجال اللائحي فإن المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي. تترك لمجال القانون «الضمانات الأساسية المقررة للمواطنين لممارسة حرياتهم العامة» والحق الأول للمواطن حين يحصل على حكم مالي ضد الدولة أو هيئة محلية هو أن يجعلها تدفع له. والاعتراف له بذلك ليس سوى ضمانت أساسية يعطيها له هذا التعديل<sup>(٢٨)</sup> فضلاً عن أن الأمر لا يتعلق هنا بقواعد المحاسبة العامة بقدر ما يتعلق بفرض الاحترام للقانون الذي لا يخرج الشيء المقضى به عن أن يكون جزءاً منه.

كما أنه بالنسبة للاعتراض المتعلق بالفصل بين السلطات فقد رد على ذلك أحد النواب بأنه على فرض أن ذلك التعديل يتضمن مخالفة له، إلا أن هذه المخالفة ليست أكبر من مخالفة عدم تطابق السلطة

(٢٨) وهذا هو ما قرره J. Foyer، راجع بيير بون: ص ٢٧ .

(٢٩) راجع بيير بون: ص ٢٨.



في ٢٣ أيار ١٩٨٠ ثم مجلس الشيوخ في ٢٩ حزيران ١٩٨٠ الى أن صدر القانون في ١٦ تموز ١٩٨٠<sup>(٣١)</sup>.

تقضي الفقرة الأولى من البند أولاً من المادة الأولى من القانون أنه:

«حين يقضى على الدولة بموجب حكم قضائي حائز لقوة الشيء» المقضى بدفع مبلغ من النقود معين المقدار في الحكم نفسه فإن هذا «المبلغ يجب أن يصدر الأمر بدفعه خلال أربعة أشهر من تاريخ إعلان «الحكم».

وهذا هو النص التوفيقي الذي اقترحه رئيس الوزراء بدلاً من النص الذي كان يعتبر الحكم نفسه أمراً بالدفع، إلا أنه قد أضحى إلزامياً أن يصدر هذا الأمر خلال موعده قصير نسبياً.

بعد ذلك ينبغي التمييز بين ما إذا كان المبلغ يرد على اعتمادات تقديرية évaluatives حيث يمكن إصدار الأمر بدفعه دون صعوبة طالما أن المادة ٩ من أمر ٢ / ١٩٥٩ في ٢ كانون الثاني ١٩٥٩ تقرر أن «المصروفات التي ترد على الاعتمادات التقديرية تحمل - عند الحاجة - على أكثر من المخصصات المقيدة لها في البنود المتعلقة بها»<sup>(٣٢)</sup>.

سيتفاداه هذا التجديد الذي أجهض بعد ذلك.

ولكن عند القراءة الثانية للمشروع حذف مجلس الشيوخ بناء على طلب الحكومة هذا التجديد الأخير الذي أيده الجمعية الوطنية إلا أنه لدى القراءة الثالثة حاول مجلس الشيوخ الاقتراب من اتجاه الجمعية الوطنية بإضافة نص مضمونه «أن الأحكام التي تقضي على السلطة العامة بدفع مبلغ من المال يجب أن يصدر الأمر بدفعها خلال موعده أربعة أشهر» إلا أن لجنة القوانين أصرت على موقفها الذي يتطلب أن يكون للحكم القضائي في حد ذاته نفس قيمة الأمر بالدفع وكان من نتيجة ذلك ان مشروع القانون بدأ يدخل ما أسماه J.Foyer «بياته الشتوي» وهو ما أثار كثيراً من القلق لدى الفقه ناهيك عن البرلمانين أنفسهم خوفاً من أن يؤدي ذلك الى إجهاض كل المشروع<sup>(٣٠)</sup>.

ولم يفرج هذا الموقف إلا بعد سنتين بناء على مبادرة من رئيس الوزراء الذي أودع تعديلاً يوفق بين وجهتي النظر بحيث أن الحكم الصادر ضد إحدى السلطات العامة ويلزمها بدفع مبلغ مالي يكاد يكون أمراً تلقائياً بالدفع. فأقرته الجمعية الوطنية

(٣٠) De Laubadere: A.J.D.A 1978 p. 378 - 1979 p. 38-1980 p. 33, E.P. Burki: «gestation d'une loi avortée» R.A. 1979 p.40

(٣١) ويرى P.Bon أن صدور مثل هذا القانون بعد حوالي ثلاث سنوات من إيداع مشروعه أي حوالي ١١٧٠ يوماً يعتبر أمراً غير عادي لأن المدة المتوسطة للقوانين خلال عام ١٩٧٧ هي ١٦٦ يوم و ١٤٣ يوم بالنسبة لعام ١٩٧٨ و ١٣٠ يوم بالنسبة لعام ١٩٧٩.

(٣٢) راجع Bon ٢٩ ص ٢٩. وإن كان من الممكن تقرير أن الالتزامات المالية للدولة بناء على أحكام قضائية لا تحمل دائماً على اعتمادات تقديرية. إلا أن المادة ٩ المشار إليها إن تنص على أن «الاعتمادات التقديرية تستخدم في أداء ديون الدولة الناتجة عن النصوص التشريعية الخاصة... والمصاريف القضائية والتعويضات المدنية..» ومن ثم فحين تجد الدولة نفسها ملزمة بدفع مبلغ كتعويض مدني réparation civile فإننا نكون فعلاً بصدد تطبيق لنص المادة ٩ سالف الذكر وستحمل المصروفات على اعتمادات تقديرية، ولكن إذا كان التزام الدولة مثلاً يرجع

**كافية) وسواء أكان سبب عدم إصدار الأمر بالدفع يرجع إلى مجرد الإعسار أو إلى عدم وجود اعتمادات مفتوحة فإن الفقرة الثالثة تنص على أنه:**

«في حالة عدم صدور الأمر بالدفع في المواعيد المشار إليها في» الفقرتين السابقتين فإن المحاسب المسؤول يجب عليه بناء على طلب «الدائن وبمجرد تقديم الحكم القضائي أن يقوم بالدفع».

وهنا تكمن بلا شك أهم سمات هذا النظام فإذا اصطدم المحكوم له بأي مناورات لتأخير تنفيذ الحكم من الموظف الأمر بالدفع يمكنه التوجه مباشرة إلى المحاسب الذي يلزمه القانون عندئذ بالدفع حتى بدون أمر سابق به<sup>(٣٤)</sup> اللهم إلا إذا اعتبرنا أن أمر الدفع يكمن في الحكم القضائي نفسه أو في طلب المحكوم له أو الدائن وهو أمر استثنائي حتى بالنظر لقانون الموازنة طالما أنه يسمح بالدفع بدون أمر سابق ومن المحتمل ألا يكون هناك اعتمادات متاحة<sup>(٣٥)</sup>.

أما إذا كان المبلغ يتعلق باعتمادات تحديدية فقد لا يكون هناك صعوبة أيضاً طالما أن هذه الاعتمادات تكفي لتنفيذ الحكم. ولكن إذا كانت غير كافية فإن الفقرة الثانية تنص على أن «يصدر أمر الدفع في حدود الاعتمادات المتاحة»، وبالنسبة للباقي فإنه يجري تدبير الموارد اللازمة لسداده طبقاً للشروط التي بينها الأمر ٢/١٩٥٩ في ٢ كانون الثاني ١٩٥٩. وفي هذه الحالة فإن الأمر التكميلي بالدفع يجب أن يصدر في موعد أقصاه ستة أشهر من الإعلان<sup>(٣٣)</sup>.

وهذا يعني أنه في هذا الفرض الأخير فإن الأمر بالدفع ليس أمامه سوى شهرين بالإضافة لمدة الأربعة أشهر الأصلية لكي يدبر الاعتمادات التكميلية اللازمة لتنفيذ الحكم.

**وفي حالة عدم صدور الأمر بالدفع في المواعيد المنصوص عليها (أربعة أشهر أو ستة بحسب ما إذا كانت الاعتمادات التحديدية كافية أو غير**

= إلى حكم في علاقة تعاقدية أو نزاع مع أحد موظفيها فإن ذلك لا يمكن أن يدخل ضمن مفهوم «التعويضات المدنية» وبالتالي فإنها ستحمل على اعتمادات تحديدية .

(٣٣) وينص هذا الأمر في المادة ١١ منه على أن «المصروفات التي ترد على اعتمادات تحديدية لا يمكن تقديرها أو إصدار الأمر بدفعها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة. وهذه الأخيرة لا يمكن تعديلها إلا بموجب قانون مالي دونما إخلال بالمواد ١٤، ١٧، ٢١، ٢٥ والاستثناءات المعينة فيما بعد...، حيث يمكن تعديل الاعتمادات بموجب مرسوم أو قرار حسب الاحوال وهذه المواد المشار إليها تشير إلى عدة وسائل لتعديل الاعتمادات التحديدية كالتحويل والنقل (١٤م) والتحويل (١٧م) والميزانيات الملحقة Budgets annexes (م) والحسابات الخاصة compte d'affectation spéciale (م ٢٥) كما تشير المادة ١١ نفسها إلى بعض الاستثناءات بالنسبة للمصاريف غير المنظورة accidentelles أو التي يتطلبها الاستعجال urgence أو تفرضها ضرورة قومية ملحة nécessité impérieuse d'intérêt national راجع في ذلك بيير بون: ص ٢٩. وبذلك أتاح القانون الاستفادة من هذه الحلول المتعلقة بتجاوز الاعتمادات التحديدية. وهو أن ترك للحكومة ملاءمة الاختيار بينها إلا أنها ملزمة باستخدام أحدها طالما أن الأمر التكميلي بالدفع يجب أن يصدر خلال ستة أشهر من إعلان الحكم. راجع فيدل: ص ١٠٧٢.

(٣٤) راجع بون: ص ٢٩. وهو يقرر أنه بالنسبة للأحكام المالية ضد الدولة فإنه يمكن القول أنه لن يكون هناك مقاومة مجدية ضد تنفيذها .

(٣٥) إن لم تكن قد دبرت، راجع فيدل: ص ١٠٧٢.

**le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.**

En cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office».

وقد ورد في Pratique du contentieux

administratif 2008-2009 ما حرفيته

**Exécution dans un délai de deux mois** La loi n°80-539 du 16 juillet 1980 (CJA, art. L. 911-9) impose à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics un délai d'ordonnancement ou mandatement de deux mois à compter de la notification de la décision de justice (délai résultant de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO 13 avr. ; le délai initial était de quatre mois ; L. n°80-539, 16 juill. 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, JO 17 juill.). Aucune règle n'est imposée pour le paiement, mais les intérêts de retard sont dus jusqu'à l'exécution du jugement, « c'est-à-dire, en principe, et sous réserve d'un délai anormalement long entre la liquidation et le paiement effectif, jusqu'à la date à laquelle l'indemnité est liquidée » (CE, 12 mai 2003, Leniau, AJDA 2003, p. 827).

La loi n°80-539 du 16 juillet 1980 vise les condamnations pécuniaires qui résultent d'une « décision juridictionnelle passée en force de chose jugée ». Il faut entendre par là que le délai de recours contre la décision est expiré ou que la seule voie de recours encore ouverte est la cassation (v. CE, ass., 27 oct. 1995, min. du Logement c/Mattio, AJDA

والتوضيح الذي جرى للقانون بتاريخ ٢٤ شباط ٢٠٠٧ والذي نوره حرفياً:

Loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public

Version consolidée au 22 février 2007

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1:

Modifié par

**I. - Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.**

Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de quatre mois à compter de la notification.

A défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.

**II. - Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai,**

treintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et relatif à la section du rapport et des études du Conseil d'État, JO 14 mai, p. 1406, art. 1<sup>er</sup> : décret non codifié, seulement mentionné pour renvoi, CJA, art. R. 911-1).

Les parties reçoivent notification d'une expédition comportant la formule exécutoire (« La république mande et ordonne (à la personne intéressée) en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice, à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision »). Aux avocats n'est, en général, envoyée qu'une copie pour information.

يغطي هذا القانون جميع الأحكام القضائية دون تمييز بين الأحكام الصادرة من جهة القضاء العادي أو من جهة القضاء الإداري، على أنه لا ينطبق إلا إذا كان الحكم صادراً ضد الدولة أو إحدى الهيئات العامة أو المحلية أي أشخاص القانون العام دون تلك التي تصدر حتى من القضاء الإداري ضد أشخاص القانون الخاص. لأنه في هذه الحالة الأخيرة لا يوجد ما يمنع من استخدام طرق تنفيذ القانون الخاص. والمقصود بالأحكام القضائية هنا هي الأحكام القضائية المتضمنة إلزاماً بدفع مبلغ من النقود أي التي تصدر أساساً في قضاء المسؤولية التعاقدية أو غير التعاقدية، فقد تتعلق بإلزام بالتعويض عن الأضرار التي أحدثتها بخطئها أو بدفع تعويض للمتعاقدين بسبب تكليف خارج عن العقد extra-contractuelle بسبب الظروف الطارئة imprévision أو عمل الأمير (36).

1996, p. 57, concl. Arrighi de Casanova).

لا بل ذهب المشترع الفرنسي إلى القول بأن أحكام القانون رقم ١٩٨٠/٥٨ تطبق أمام قاضي العجلة:

La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 a ajouté que les mêmes règles s'appliquent aux décisions du juge des référés accordant une provision.

Pour que la loi s'applique il est également nécessaire que la décision fixe elle-même le montant de la somme due, mais, en ce qui concerne les intérêts, il suffit que la décision de justice en fixe le point de départ et le taux (D. n°81-501, 12 mai 1981, pris pour l'application de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et relatif à la section du rapport et des études du Conseil d'État, JO 14 mai, p. 1406, art. 1<sup>er</sup>; v. aussi n°s 280.205.).

**Dérogation à la séparation des ordonnateurs et des comptables L'absence de voie d'exécution, même administrative, contre l'État a pour conséquence la nécessité de mettre en place des solutions à caractère automatique. La solution retenue par la loi du 16 juillet 1980, toujours en vigueur sur ces points (v. CJA, art. L. 911-9; L. n°80-539, 16 juill. 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, JO 17 juill.)** consiste à dispenser d'ordonnancement une fois expiré le délai de deux mois à compter de la notification : le comptable a l'obligation de payer à la demande du créancier sur simple présentation de la décision de justice passée en force jugée, sous forme d'une expédition munie de la formule exécutoire (D. n°81-501, 12 mai 1981, pris pour l'application de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux as-

(36) G.Vedel: Droit administratif, addendum p.1070.

هو مبدأ دستوري. وكذلك في مصر والدول الأوروبية:

I-La formulation constitutionnelle du principe de l'égalité

-Principe de base = « prohibition de l'arbitraire »

= Idée de Justice

= Valeur supérieure de l'ordre juridique et étatique

- Allemagne = L. Const. 27 oct. 1994

- Belgique = Const. 7 fev. 1831 - art 10

- Espagne = Const. 1978 - art 1.1

- Italie = Const 1947 - art. 3-1

- France = Const. 1958 - titre VII

- Liban = Const - art 7 - art 20

نصت المادة السابعة من الدستور

اللبناني على ما حرفيته:

«كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم .

نصت المادة ٢٠ من الدستور اللبناني:

«السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها» ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاء والمتقاضين» الضمانات اللازمة.

«أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون والقضاة» مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل «المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني.

## II- Les principes généraux du droit

- « La présence du principe d'égalité en nombre des « principes généraux du droit » lui confère la valeur juridique reconnue à ceux-ci».

كما ينبغي أن يكون الحكم قد حاز قوة الشيء المقضى أي أصبح غير قابل للطعن فيه بأي طريق سواء باستنفاد طرق الطعن أو لفوات مواعيده. إن هذا الشرط وإن كان يتعارض مع المبدأ الأساسي الذي بمقتضاه فإن الطعن على الحكم ليس له أثر واقف إلا أن ما يشفع له أن الضمانات التي أتى بها هذا القانون ينبغي ألا تمنح إلا عندما ينتفي تماماً احتمال إلغاء الحكم أو تعديله.

كما يشترط أيضاً أن يكون الحكم محدداً بنفسه المبلغ الواجب على الإدارة دفعه بحيث أنه لو كان هناك حكم يقف عند حد تقرير مبدأ التعويض ثم الإحالة إلى إجراء لاحق أو إلى الإدارة نفسها لتحديد المبلغ فإن هذا القانون لا ينطبق<sup>(٣٧)</sup> وإن كنا نعتقد أن هذا الشرط لا يحول دون انطباق القانون في الحالة التي يحيل فيها الحكم تحديد المبلغ إلى أوراق أخرى متعلقة بذات الدعوى طالما كان ممكناً تعيين مقداره دون حاجة لخبرة خاصة أو أية تدخلات أخرى.

حين تتوافر هذه الشروط فإنه ينبغي أن يصدر الأمر بدفع المبلغ المحكوم به خلال أربعة أشهر بدءاً من إعلان الحكم. وأخيراً،

خضوع الدولة للقضاء أو إمكان مقاضاتها أمامه ورضوخها لأحكامه هو أحد عناصر الدولة القانونية، بغيره يغدو مبدأ خضوع الدولة للقانون وهمياً أو نظرياً<sup>(٣٨)</sup>. ولذلك نصت الدساتير في لبنان في المادتين ٧ و ٢٠ من الدستور اللبناني على مبدأ المساواة واعتبرت مبدأ المساواة

G. Vedel: ibid. (٣٧)

(٣٨) الدكتور ثروت بدوي: مقاله «الدولة القانونية»، ص ٥٤.

qu'on sort de l'esprit de «l'institution, on commet, non pas seulement un détournement, un abus, mais «bien un dépassement du droit.

فالدول الحديثة التي "تمتع بقدر من المدنية والتحرر لا تطلق سلطان الإدارة دون حدود، وإنما تضع القواعد المنظمة لسلطات الإدارة وتبين الأحكام المحددة لاختصاصاتها كما تقرر الضمانات التي تكفل احترام الإدارة لقواعد اختصاصها وحدود سلطاتها. وهذا هو ما يعرف بمبدأ المشروعية أو خضوع الإدارة للقانون. ذلك المبدأ الذي من شأنه أن تكون تصرفات الإدارة في نطاق القانون ومتماشية مع أحكامه<sup>(٣٩)</sup>.

والواقع أنه لا قيمة للقانون بدون تنفيذ، ولا قيمة لأحكام القضاء بدون تنفيذها ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها<sup>(٤٠)</sup> فماذا يجدي أن يمد القضاء الإداري في اختصاصاته أو أن يتوسع في شروط قبول الدعاوى أو يضاعف من حالات القبول أو أن يحسن العمل القضائي أو الرقابة القضائية إذا كانت أحكامه مصيرها الموت بعد ذلك<sup>(٤١)</sup> وقد عبر Tocqueville عن هذه الفكرة قديماً حين قال "انه اذا كان النظام القانوني في فرنسا مطلوباً ومؤكداً فان التعسف يجد ملاذ في التنفيذ" فالإخلال بمبدأ ضرورة احترام الأحكام يصير بمبدأ المشروعية الى العدم - كما يقول العميد Duguit - فيجب

مبدأ الزامية القانون

**Conseil d'Etat Français - « sur le principe d'égalité » - Extrait du rapport public, 1996 - 4**

- «La construction du principe d'égalité » - un principe fondateur de la « démocratie, p. 17 et svt sur le principe d'égalité.

Discrimination entre les citoyens en ce qu'elle porte « atteinte au principe de l'égalité devant la loi »

Cons. Const. Fr. 27 dec 1973

- « L'application du principe d'égalité est de faire reculer ce sentiment d'arbitraire ressenti par les citoyens dans certaines de leurs relations quotidiennes avec l'administration »

Conseil d'état sur le principe d'égalité page 53

- L'égalité des justiciables devant l'application des arrêts du C.E.

-L'égalité devant l'autorité de la chose jugée.

-L'égalité des situations appelle et entraîne l'égalité des droits dont le droit d'exécution. P. 53.

-Principe constitutionnel = Principe d'égalité.

-L'abstention, le refus ou le retard constituent un acte arbitraire prohibitif - qui rompt l'égalité des justiciables devant la justice

-Le principe d'égalité est un des principes généraux du droit

-Adopté dans plusieurs pays.

-Adopté par la communauté européenne.

ABUS de droit

**-Josserant « L'Esprit des droit » p. 310**

«Un acte est conforme au droit ou bien il lui est contraire. C'est l'un ou l'autre, «mais ce ne peut être l'un et l'autre à la fois. Lors-

(٣٩) الدكتور ثروت بدوي: القانون الإداري، ص ٥٣ - ٥٤.

(٤٠) الدكتور محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، ص ١٢٧٩، الهامش.

(٤١) P.L. Josse: "Extension et limites des compétences du Conseil d'Etat », Livre Jubilaire du Conseil d'Etat, (٤١) p.175.

تنفيذ الحكم الصادر ضدها طواعية، فكيف يمكن إجبارها على ذلك؟ لقد ظلت مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الإداري تمثل نقطة الضعف في القانون الإداري طالما ان الأمر يتوقف في النهاية على حسن نية أو رغبة الإدارة<sup>(٤٤)</sup>، حتى أن العميد Vedel اعتبر أن أحد مظاهر معجزة القانون الإداري في فرنسا هو أن السلطات الإدارية كانت ترضخ - في غالب الأحوال - للأحكام الصادرة ضدها إلا أنه مع ذلك لم يستطع أن ينكر رؤية حالات كثيرة لا تنفذ فيها الأحكام<sup>(٤٥)</sup> فإذا كانت حجية الشيء المقضى به تشبه "المعجزة" - في نظر البعض - حين تعمل ضد الدولة نفسها. فان ذلك يعني أن هناك عجزاً في القانون الإداري لا يمكن علاجه<sup>(٤٦)</sup>.

فسوء النية أو بكل بساطة السلبية التي تكون الإدارة قد أبدتها أثناء نظر الدعوى القضائية يمكن أن تظهر بعد ذلك عند صدور الحكم حين ترفض الإدارة تنفيذه

الإعتراف بأن الأحكام القضائية هي أحكام واجبة الإحترام من الحاكم والمحكوم على السواء، وعلى جميع الهيئات العامة أياً كانت من البرلمان الى أصغر مجلس محلي، ومن رئيس الدولة الى أصغر الموظفين شأناً أن يسلموا بوجوب احترامها<sup>(٤٢)</sup>.

والإدارة حين تكون طرفاً في نزاع قضائي وتخسره يجب أن تكون في مركز لا يختلف في شيء عن المركز الذي يجد نفسه فيه أي فرد عادي في هذه الحالة، فهي يجب أن تنفذ الحكم الصادر ضدها من القضاء العادي أو القضاء الإداري. فهذا التنفيذ هو التزام يقع على عاتقها بمقتضى القوة التنفيذية للحكم، وقد يحدث هذا التماثل بين مركز الإدارة ومركز الأفراد حين تقوم الإدارة بالتنفيذ اختياراً وتنتج القوة التنفيذية للحكم حينئذ آثارها العادية ولا تثور أية مشكلة، لأنه حتى في التنفيذ بين الأفراد لا تثور مشكلة التنفيذ الجبري الا في حالة عدم التنفيذ الإختياري<sup>(٤٣)</sup>.

المشكلة تظهر حين تمتنع الإدارة عن

(٤٢) مقال الدكتور السنهوري: مخالفة التشريع للدستور، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة. فتعطيل تنفيذ الأحكام القضائية هو سبب يكفي للإطاحة بأي حكومة في العالم: مقال الدكتور محمد حلمي مراد، بجريد الشعب في ٢١ ايلول ١٩٨٢.

(٤٣) كلود ديوران: المرجع السابق، ص ٤١١.

(٤٤) وقد صور الأستاذ H. Baudin هذه الحقيقة تصويراً جميلاً. فبعد أن انتقد هذا الوضع مبيناً الخطوات الطويلة التي على المواطن اجتيازها حتى يحصل على حكم من العدالة، تساءل عما إذا كان هذا المواطن قد كسب الدعوى بعد كل ذلك، ولكنه يجيب بالنفي "لأن هذا المواطن بعد أن أخذ من الآلهة "تيميس" كل ما يمكن أن تعطيه اياه تلك الفتاة الجميلة بنت الاوليمب ... عليه أن يعود مرة أخرى إلى جوبيتر ليطلب منه استخدام أسلحته، ناشراً بين يديه الصورة التنفيذية، تلك الراية الغامضة المبهمة التي يرمز لونها الأبيض والأسود إلى الحداد على فناء مطالب ذلك الذي يلوح بها لأن جوبيتر - أعني السلطة التنفيذية - في وضع يسمح له - لأسباب متعلقة بالملاءمة - بأن يرفض استخدام أسلحته لتنفيذ أوامر «تيميس»... راجع مقاله:

La relativité de la force exécutoire des décisions de justice" revue de Jurisprudence, 1937 p. 69.

(٤٥) جورج فيدل: القانون الإداري، ص ١٠٧٠، وراجع أيضاً G. Issac: الرسالة ص ٢١١.

(٤٦) مارك جيدارا: المرجع السابق، ص ٢٨١ ويعبر كيليرشون عن ذلك بأن:

«les particuliers ne disposent pas de la force publique contre la force publique».

أسفها لأن قانوناً حول هذا الموضوع لم يصدر قبل صدور حكم مجلس الدولة، فإنها مع ذلك تخضع للحكم وتسلم الأموال للشركة القديمة صاحبة الامتياز. وقد أعطت الصحافة لهذا الموضوع اهتماماً كبيراً بحيث أنها بدت منبهرة بمثل هذا الاحترام للشيء المقضى به، رغم أن الإدارة حين احترمت الحكم فإن تصرفها كان عادياً ورغم ذلك فقد بدا للرأي العام أمراً غير عادي<sup>(٥٠)</sup>.

وفي مصر لم تظهر فيها هذه المشكلة إلا بعد إنشاء مجلس الدولة بسبب ما نص عليه قانون إنشائه من اختصاصه بإلغاء تصرفات الإدارة المنطوية على مخالفة القانون أو على إساءة استعمال السلطة. فالإدارة التي اعتادت أن ترى قراراتها بمنأى عن المساس بها أو إعادة النظر فيها استشعرت الغضاضة من فرض هذه الرقابة حين فوجئت بقراراتها النهائية تلغى بأحكام قضائية، فلم تستطع إخفاء كراهيتها ومقاومتها لنتائج هذه الرقابة<sup>(٥١)</sup> حتى أن رئيس مجلس الدولة وجد لزاماً عليه الإشارة إلى هذه الظاهرة في تقريره عن أعمال المجلس في عامه الثالث حيث نادى بضرورة "تحقيق إصلاح خطير في نظام القضاء الإداري. فقد علت أصوات تنادي بوجوب كفالة التنفيذ للأحكام التي يصدرها هذا القضاء فإن

سواء صراحة أو ضمناً، حيث يوجد هنا آخر خطوط دفاعها أو قلعتها التي - يبدو أنها - لا تقهر. والحكم لم يصدر لمجرد بيان أحقية المدعي في دعواه أو لاستكمال الواجهة القانونية التي قد ترضي أحياناً رجل القانون ولكنها لا يمكن أن تقنع المحكوم له الذي لا يهتم سوى فاعلية الحكم الذي بيده<sup>(٤٧)</sup> وإذا كانت المطالبة بالحق لا تخلو من أهمية فإن الأهم من ذلك هو أن يكون لهذا الحق إمكانية تحويله إلى حقيقة أو واقع<sup>(٤٨)</sup>.

**والإدارة رغم أنه من المفروض أنها تقدم عونها عن طيب خاطر لتنفيذ الأحكام القضائية، إلا أن هذه النية الحسنة قد انقضت - أو كادت - وكان ينبغي ملاحظة ذلك أمام الأمثلة المتكررة للعصيان السافر. ولأنه في غياب نظام جزائي محدد فإن رجال الإدارة قد نسوا نقطة الشرف هذه التي ظلت محترمة لمدة طويلة والتي تمثلت في الخضوع التلقائي للقاضي وبدأوا في استخدام الحيلة للإفلات من الرقابة القضائية وأحياناً مواجهتها مباشرة وعلنا<sup>(٤٩)</sup> وقد أخذت هذه الظاهرة في الاتساع حتى أنه غداة التحرير في فرنسا حدث أن ألغى مجلس الدولة قراراً بالاستيلاء على ترام لصالح بلدية تولوز التي أعلنت في الصحف أنه رغم**

(٤٧) دي لاروك: المرجع السابق، ص ٣٧٥.

(٤٨) J. Rivero: «à propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui, démocratie et administration» in mélange savatier, page 832.

(٤٩) مارك جيدارا: المرجع السابق، ص ٢٨٤ - ٢٨٥.

(٥٠) دي لاروك: المرجع السابق، ص ٣٨٦.

(٥١) تعليق François Fairé على حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٩ حزيران ١٩٥٠ بمجلة مجلس الدولة السنة الثانية، ١٩٥١، ص ٤٦٩.



يجد منها إلا تحدياً ومنافسة حقيقية<sup>(٥٤)</sup>. وذلك رغم أن تنفيذ الأحكام يتطلب رقابة وإشراف قويين<sup>(٥٥)</sup>، والسلبية والحياء والمجاملة تزيد من غياب إرادة القاضي. ومن الخطورة الرضا بعدالة متوسطة الدرجة أو بنظام قانوني متوسط. فاللامبالاة بما تلاقيه الأحكام القضائية من مصير قد أضحى شعوراً عاماً أو إحساساً عاماً في حين أنه هو المؤشر الحقيقي لقيمة إجراءتنا القضائية. بل أن «عدم وجود قضاء إداري أفضل من إقامة هذا القضاء إذا جرت الإدارة على الاستهانة بأحكامه والتوصل منها، الأمر الذي يؤدي الى أن يصبح هذا القضاء مجرد واجهة وهمية للديمقراطية وسيادة القانون لا تحمل وراءها أي ضمان حقيقي للمواطنين»<sup>(٥٦)</sup>.

فالقاضي الإداري رغم أن عليه أن يضع في اعتباره دائماً استقلال الإدارة وما ينبغي أن يترك لها من حرية التقدير والملائمة أثناء قيامها بنشاطها الذي تستهدف به تحقيق الصالح العام، إلا أنه ليس له - مع ذلك - أن يتركها تستمر في غيابها إلى حد الامتناع عن تنفيذ أحكامه، وهو يلجأ في سبيل كفالة تنفيذ هذه الأحكام إلى طائفتين من الوسائل: الطائفة الأولى، هي الوسائل التي يستعين بها لحمل الإدارة على تنفيذ الحكم يحده الأمل في رضوخها للحكم وتنفيذها إياه. فإن فقد هذا الأمل ودخل

بعضاً من هذه الأحكام لا تنفذ أو تنفذ في كثير من التراخي»<sup>(٥٢)</sup>.

وإذا كان تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية يمثل - في نظر البعض<sup>(٥٣)</sup> - «مظهراً حياً للصراع بين سلطة إدارية تجنح بطبيعتها نحو مد اختصاصها ما أمكنها ذلك وقاضي همه تطبيق نصوص قانونية مجردة وتوكيد احترامها بما يصدره من أحكام. وهو صراع تقليدي لا يقتصر على عصر أو مكان بعينه، بل هو وليد ظروف خاصة سياسية واقتصادية واجتماعية تعمل على ظهوره كما تتحكم بعد ذلك في مدى قوته وعنفوانه، فيظهر هذا الصراع عندما تؤدي هذه الظروف إلى خلق تعارض فكري بين كل من الإدارة من ناحية والقاضي من ناحية أخرى من حيث وظيفة كل منهما والحدود التي يجب أن يلتزمها إذ يؤدي أعباء هذه الوظيفة، فتلجأ الإدارة عندئذ إلى أساليبها الخاصة - التي يعجز عنها القاضي - تستخدمها لتغليب منطقتها وفلسفتها على ما أبداه أو يبدية القاضي من منطق وفلسفة».

فالحقيقة أن القاضي الإداري قد أبدى تجاه الإدارة كثيراً من المجاملة بل ومن الحياء ولا يعدم وسيلة يتعلل بها لئيفادي الحل محل الإدارة أو إصدار الأوامر إليها إلا واغتنمها فهو يعمل جاهداً على ألا يسبب لها أي إزعاج، ورغم ذلك فإنه لا

(٥٢) مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، ص ٤٤٢.

(٥٣) الدكتور عبد الفتاح حسن: " تعطيل تنفيذ الحكم القضائي " تعليق بمجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة، العدد الأول، حزيران ١٩٦٤، ص ٣٤٦.

(٥٤) مارك جيدارا: ص ٢٨٦.

(٥٥) M.Waline: Droit administrative, 8e éd, p.240, no. 369

(٥٦) الدكتور عبد المنعم جيره: الرسالة، ص ٥٣٩.

الصرامة Brutale أو عدم المهارة أو الرعونة maladresse فما عليها سوى أن تلتزم الصمت وتغير المحكوم له أذنًا من طين la sourde oreille، فحين يلغى أحد قراراتها مثلاً لا تتخذ الإجراءات التي يفرضها الحكم<sup>(٦٠)</sup> على أن الاستمرار في تنفيذ قرار إداري قضى بإلغائه يعتبر اعتداءً مادياً voie de fait<sup>(٦١)</sup>.

### وأخيراً،

وبما أن الحكم المبرم يؤكد أن القضاء سلطة مستقلة، ويمنع على السلطة التشريعية التعرض للقضية المحكمة - Michel Lesage - وكذلك السلطة التنفيذية.

إن احترام القضية المحكمة يمنع تدخل الحكومة خاصة إذا كان لديها أغلبية مطيعة في البرلمان ثابتة ومستقرة.

قد يرد أن هناك غرامة إكراهية عند عدم تنفيذ الحكم المتمتع بقوة القضية المحكمة، الجواب بسيط فمصير حكم الغرامة كمصير الحكم الرئيسي أي عدم التنفيذ. وهذا هو المخدر للمواطن والابتعاد عن تنفيذ الأحكام.

إن احترام الأحكام يضع حداً للدوافع السياسية بعد أن ضعف الإحساس بالشرف الذي كان يتمثل في الاحترام التلقائي لأحكام القضاء، لاسيما وأن النية السيئة

المحكوم له في مرحلة اليأس لجأ القاضي إلى الطائفة الثانية من الوسائل الجزائية لعدم التنفيذ كإلغاء القرار المخالف للشيء المقضى به أو ترتيب مسؤولية الإدارة وموظفيها.

هذا وقد قالت محكمة القضاء الإداري في مصر: «إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضى به وواجب النفاذ .. هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات. ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني. لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون<sup>(٥٧)</sup>» «لأنها مسؤولة عن تنفيذ الأحكام عامة فمسؤوليتها عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام أشد وأجب<sup>(٥٨)</sup>» «ولا يغير من هذا النظر أن يدعى الوزير أو الموظف» انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله بأنه ينبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة. ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة<sup>(٥٩)</sup>.

وهذا هو ما يدعو الإدارة دائماً إلى أن تفضل عدم التصرف بهذه الدرجة من

(٥٧) حكمها في القضية ١١٨١ لسنة ٥ ق جلسة ١٩/٦/١٩٥٢، س ٦، ق ٥٤٨، ص ١٢٣٨.

(٥٨) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في القضية ٤٣٤ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥١/٥/٢٢، س ٤، ق ٢٧٦، ص ٩٥٧ وحكم المحكمة الإدارية العليا في القضية ١١٧٦ لسنة ٩ ق جلسة ١٨/١١/١٩٦٧، س ١٣، ق ١٦، ص ١٠١.

(٥٩) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية ٨٨ لسنة ٣ ق جلسة ٢٩/٦/١٩٥٠، س ٤، ق ٢٠٣، ص ٩٥٦.

(٦٠) راجع دي لاروك: ص ٢٨٧، وحكم ١٤ أيار ١٩٢٧ Nautois ص ٥٠١.

(٦١) كما إذا ألغى قرار استيلاء على أرض ثم استمرت الحكومة في وضع يدها عليها بالمخالفة للقانون. وراجع حكم محكمة التنازع الفرنسية في ٢٨ شباط ١٩٥٢ Dame Veuve Japy c/ Kalin ص ٦١٩. وراجع ديباش: القضاء الإداري ص ٧٦٢، وراجع أيضاً الدكتور مصطفى كيرة: نظرية الاعتداء المادي ص ١٥٧ وما بعدها.

إن المادة ٧ من الدستور قالت بأن جميع المواطنين سواسية أمام القانون فلا يعقل أن تنفذ الإدارة على المواطنين الأحكام الصادرة لمصلحتها، وتمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها، فماذا يجدي القضاء إذا كانت أحكامه مصيرها الموت.

يقول الفقهاء في القانون الإداري والدستوري أن الدولة التي لا تحترم ولا تنفذ الأحكام القضائية يجب أن تشطب من خريطة العالم المتحضر. لا يمكن القول بأننا دولة القانون إذا لم نحترم وننفذ الأحكام القضائية.

هذه الدراسة المعمقة والمسهبّة والتي ترد على كافة التساؤلات وتبرر خطوة عملية جدية نضعها أمام المجلس النيابي الكريم، وأمام رجال القانون من محامين وقضاة وأساتذة جامعات، لنخرج جميعاً بنص قانوني يؤكد أن لبنان دولة قانون وأنه يستحق مكانة على خريطة العالم المتحضر.

التي تزايدت على كل المستويات الإدارية وتكرر أمام المواطنين هذا المشهد المحبط لرجال السياسة والموظفين السياسيين بإصرارهم على عدم تنفيذ أحكام القضاء واستغلال صبر مواطنيهم بسلبيتهم التي لا سبيل إلى قهرها.

إن الإدارة تجنح شيئاً فشيئاً إلى أن تكون لعبة في يد رجال السياسة أو تصبح محلاً للتنازع أو التنافس أكثر منها مناسبة لخدمة البلاد فإن هذه الحالة لا يمكن إلا أن تتسع وتزيد. فضلاً عن الطائفية التي تسيطر على عقلية الإدارة.

إن هذا القانون يمنع البيروقراطية التي تعيق الرقابة القضائية.

إن هذا القانون يعطل الدوافع الشخصية، خاصة إذا كان التنفيذ منوطاً بموظف هو في حقيقته خصم للمحكوم له فتأخذه العزة بالاثم فيكابر ويضع العقبات المادية والقانونية في سبيل التنفيذ.

أكثر من ذلك لا قيمة للقانون بدون تنفيذ، ولا قيمة لأحكام القضاء بدون تنفيذها.