

التنفيذ بحق أشخاص القانون العام والمشاكل التي تعترضه

د. سيبيل جلول (*)

مقدمة

الدولة، السلطة الإدارية، الموظف الرسمي، المؤسسات العامة، البلديات، هل يمكن إلزامهم بالقيام بعمل خلافاً لإرادتهم؟

في الإدارات العامة، إن التسلسل الإداري هو نتيجة حتمية لحسن سير العمل، إلا أن السؤال يطرح في ثنائية العلاقة بين الإدارة من جهة والقضاء من جهة أخرى.

فالمرؤوس يتقيّد بحكم القانون الوظيفي بأوامر رئيسه، هل يمكن طرح ذات الحل في العلاقة بين الإدارة والقضاء، أي بمعنى آخر، هل يمكن للقضاء أن يعطي أوامر للإدارة وأن يعاقبها في حال مخالفة قراراته بعقوبات رادعة؟ إن مبدأ الفصل بين السلطات يبقى دائماً بالمرصاد. إذ تعود نظرية فصل السلطات في أصولها الأولى إلى المفكر الإنكليزي جون لوك، إلا أنها ارتبطت بصورة أوسع بإسم

مونتسكيو^(١). كما إن فصل السلطات هو توزيع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على مؤسسات مستقلة بعضها عن البعض الآخر ومتوازنة.

وتحت شعار عدم إمكانية تعدي سلطة على سلطة أخرى، تبقى الحلول المقترحة غير كافية وضعيفة. بالتالي فإن سلطة القاضي الإداري تجاه الإدارة مقيدة بحدود يفرضها مبدأ الفصل بين السلطات، لاسيما مبدأ عدم المساس باستقلالية الإدارة. مما يمنعه من الحلول محل الإدارة أو حتى اتخاذ قرارات يعود أمر اتخاذها إلى الإدارة وحدها.

إلا أنه وبالرغم من هذا التناقض الحاد فيما بين السلطات الإدارية والقضائية، لا بد من إيجاد حلول مبنية على فكرة التعاون بينهما لتأمين المصلحة العامة. بالتالي إن فكرة السلطوية يجب أن تستبعد لتحل محلها فكرة

(*) استاذة في كلية الحقوق بالجامعة اللبنانية.

قسم ثانٍ في مدى إمكانية البحث عن حلول مع مراعاة بعض الخصوصيات والأوضاع التي تشكّل عائقاً أمام إيجاد أي حل حاسم.

القسم الأول

عدم وجود طرق تنفيذ قسرية للإدارة

إن الأحكام الصادرة على الأفراد قابلة للتنفيذ بطريقة أسهل وأسرع، طالما أنه يمكن الحجز على أموال المدين وممتلكاته وحتى حجز أمواله الموجودة لدى شخص ثالث، كما نظم قانون أصول المحاكمات المدنية طرق الحجز التنفيذي والعقاري بحق أشخاص القانون الخاص الخ ...

في حين أنه بالنسبة لأشخاص القانون العام كالدولة والبلديات والمصالح المستقلة، لا تطبق طرق التنفيذ هذه المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، لا بل بالعكس استبعدت الدولة وعائلتها من وسائل التنفيذ هذه، وأعطيت مرتبة أعلى تأميناً وتفعيلاً لدورها كسلطة عامة تسعى إلى حماية المصلحة العامة للمجتمع وحتى للاقتصاد ولكيان الدولة ككل.

وقد تراوحت الآراء حول مصدر استبعاد الإدارة من طرق التنفيذ العادية. فذهب بعضهم^(٢) إلى القول بأن الإدارة لا تتصرف بما لديها من أموال إلا في سبيل المصلحة العامة وبأن الحجز يلحق الضرر بهذه الأموال.

في حين اعتبر فريق آخر^(٣) أنه من المفروض بالإدارة أن تنفّذ مختارة هذه الأحكام ومن تلقاء نفسها لأنها تخضع للقواعد الدستورية التي لا تجيز استعمال القوة ضد أحد أعضائها الذي هو السلطة التنفيذية. واعتبر مجلس الشورى الفرنسي أنه لا

أخرى هي فكرة تأمين المصلحة العامة وإن تجسدت في بعض الأحيان بتأمين مصلحة خاصة، بحيث يجب أن تتقبل الإدارة إمكانية تفوّق السلطة القضائية عليها إنمّا في حالات خاصة جداً وحصرية، كل ذلك في سبيل مصلحة عليا هي المساواة والعدالة بين الأفراد. المساواة والعدالة هما في النتيجة الهدف الأسمى للبشرية، والغاية التي يطمح إليها كل إنسان سواء أكان في مركز الحكم والقضاء أو في مركز المواطن، إذ حيث لا عدالة لا مجتمع، وحيث لا مجتمع لا دولة، وحيث لا دولة لا مواطن، فالكل يشكّل حلقة واحدة متكاملة في سبيل بناء دولة متكاملة.

بالتالي فإنّ عملية تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم العدلية أو حتى الإدارية أمام مجلس شورى الدولة تصطدم بعدة إشكالات وصعوبات لاسيما من الناحية العملية، مما يستدعي عرض الحلول الموجودة والعراقيل التي تواجهها مع البحث في إمكانية إيجاد حلول أخرى، آخذين بعين الاعتبار المبررات التي تعيق الإدارة عن تنفيذ القرارات حتى المبرمة منها، وتجعل القضاء الإداري في موقع متأرجح بين فرض هيئته وسلطته من ناحية، وتأمين الحقوق لأصحابها من ناحية أخرى، وحماية مبدأ فصل السلطات من ناحية ثالثة، وتطبيق القانون وتأمين المصلحة العامة وتفعيل مبدأ المشروعية من ناحية أخيرة.

هذا ما سنسعى لدراسته في موضوعنا هذا، معتمدين إلى تقسيم البحث الحاضر إلى قسمين، حيث سنعالج في القسم الأول موضوع عدم وجود طرق رادعة للإدارة تدفعها إلى التقيد بأحكام وقرارات مجلس الشورى، باحثين في

(١) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، ص ١٧٤.

(٢) جان باز - الوسيط في القانون الإداري اللبناني - ١٩٧٤ - ص ١٧٧.

أن يفرض عليها القيام بعمل معين أو تنفيذ أشغال معينة^(٦). وهذا ما أكدته المادة ٨٠ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩.

غير أنه يجوز للقضاء أن يعطي الإدارة بعض الإرشادات حتى تتمكن من تنفيذ القرار المقضي به بحقها.

بالتالي فإنه لا يحق لمجلس الشورى أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات، بحيث لا يجوز للقاضي الإداري مثلاً في قضايا الإبطال لتجاوز حد السلطة أن يحل نفسه محل السلطة التنفيذية ولا أن يوجب عليها إجراء عمل معين، بل جل ما يمكن إجراؤه هو مراقبة شرعية العمل الإداري^(٧).

وهذا ما يطرح فكرة موجب احترام استقلالية الإدارة^(٨)، على اعتبار أن تقييد سلطة القاضي الإداري تجاه الإداري مرتبط بمبدأ فصل السلطات. بحيث لا يمكن للقاضي الإداري أن يحل نفسه محل الإدارة خاصة لاتخاذ قرارات تعود صلاحية اتخاذها لها، والذي في حال حصوله يمس باستقلالية الإدارة^(٩).

إلا أن عدم جواز تدخل القاضي في شؤون الإدارة لا يعني أنه يبقى مجرداً من أية سلطة تجاهها، بل يعطيها بعض التوجيهات حول كيفية تنفيذ الحكم الصادر عنه^(١٠).

يحق للإدارة التهرب من التنفيذ بحجة عدم وجود اعتماد، إذ بوسع سلطة الوصاية إلزام الهيئات التابعة لها بدفع ما عليها وذلك عبر قيد قيمة الدين في موازنتها^(٤).

وتعليقاً على هذا الموقف، اعتبر البعض^(٥) أنه يبقى على الدولة المفروض فيها أن تكون شخصاً نزيهاً أن تنفذ هذا الحكم القضائي من تلقاء نفسها، باحثين عن الحل في «شن حملة صحفية» أو «دفع أحد النواب لتقديم استجواب في البرلمان».

في النتيجة، لا يوجد طريقة لإلزام الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية أو حتى العدلية الصادرة بحقها، وذلك مرده إلى اعتبارين، الاعتبار الأول هو عدم أحقية القاضي بإصدار أوامر إلى الإدارة، والاعتبار الثاني هو عدم فعالية فرض الغرامة الإكراهية، طالما أنها لم ترغب بالتنفيذ وطالما أن الأملاك العامة هي في مطلق الأحوال بمنأى عن الحجز.

أولاً: عدم إمكانية إصدار أوامر إلى الإدارة:

بالرغم من إمكانية الإستحصال على قرار يقضي بإبطال أعمال الإدارة، إلا أنه لا يمكن أن يصدر أوامر للسلطة التنفيذية، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

كما ليس للقضاء أن يحل نفسه محل الإدارة أو أن يجري بنفسه عملاً من أعمالها، أو

(٣) جان باز - المرجع أعلاه - ص ١٧٧ / شوري فرنسا ١١ ت ١١ ١٩٦١.

(٤) شوري فرنسا، ١١ ت ١١ ١٩٦١، سفيراس، مجموعة ٥٥٥.

(٥) جان باز - المرجع المذكور أعلاه - ص ١٧٧.

(٦) شوري فرنسا ٧ ك ١٦ ١٩٦٢، مجلة القانون الإداري المحلية ١٩٦٢، ١٢٨، تعليق هومون.

(٧) شوري لبنان قرار رقم ٩٨/٤١٦ - ٩٩، تاريخ ٢٤/٣/١٩٩٩، محمد حيدر / الدولة - مجلس الإنماء والإعمار، م. ق. إداري، ٢٠٠٣، ص ٤١١.

(٨) فوزات فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الثاني، ٢٠٠٤، ص ٢٥٤.

(٩) Chevalier(J), «L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur», AJ 1972, p. 67

(١٠) فوزات فرحات، المرجع المذكور أعلاه ص ٢٥٥ / القرار رقم ٢٠٠٢/٤٨٤ - ٢٠٠٣.

على السلطة الإدارية لإجبارها إلى حد ما على تنفيذ قرارات المحاكم الإدارية والعدلية. (مادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة).

فالسؤال المطروح هو في معرفة ما إذا كانت هذه الوسيلة فاعلة في تحقيق الهدف المرجو؟ وبالتالي في تأمين العدالة والمساواة للمواطنين أثناء ممارسة السلطة لمهامها ووظائفها. فاعتبر البعض أن الغرامة الإكراهية هي جزاء الامتناع عن التنفيذ، وإن إدخالها في القانون الإداري أتاح للقاضي الإداري الحصول على سلطة إعطاء أوامر للإدارة لتنفيذ أحكامه^(١٢).

في حين اعتبر البعض الآخر أن الغرامة الإكراهية هي الوسيلة الوحيدة التي تمكن القاضي من التغلب على تمنع الإدارة عن تنفيذ قراراته، وذلك بغض النظر عما إذا كانت هذه القرارات قد حازت على قوة القضية المقضية أم لا^(١٣).

وتتخذ الغرامة الإكراهية شكل تسديد مبلغ من المال عن كل يوم تأخير تبدأ من تاريخ صدور الحكم، وتخضع هذه الغرامة للتعديل وفقاً لتبديل موقف الإدارة^(١٤).

لا بل أكثر من ذلك، نجد أن المشرع وفي أكثر من موقع كان يعارض فكرة عدم تقييد الإدارة بقرارات مجلس الشوري، معتبراً أن أحكام هذا الأخير ملزمة للإدارة، وأن على السلطات الإدارية أن تتقيد بالحلول القانونية التي تقرها هذه الأحكام.

واعتبر فوديل وديفلوفيه^(١٥) أنه يمكن في

في فرنسا، منذ العام ١٩٩٥، بدأ القاضي الإداري الفرنسي يضمن قراراته أمراً إلى الإدارة بالعمل على تنفيذ قراراته القضائية، وذلك ضمن شروط فرضها القانون الفرنسي على القضاء لاسيما أهمها الصرامة والوضوح في فرض الأمر، مع التأكيد على الظروف القانونية والواقعية التي رافقت صدور العمل الإداري^(١١).

في النتيجة، إن القاضي الإداري أو حتى العدلي، إذا كان بإمكانه توجيه الأمر إلى أشخاص القانون الخاص، إلا أنه لا يمكنه ذلك تجاه الأشخاص العاميين. وهذه النتيجة متأية عن تجنب القاضي فقدان مكانته إذا كانت أوامره بلا نتيجة.

إن فقدان هذه الميزة في القانون اللبناني وبالتحديد في المادة ٩٣ المعدلة، يحتم ضرورة البحث عن الحل في اتجاهات أخرى، كحل فرض غرامة إكراهية على الإدارة لإجبارها على التنفيذ.

ثانياً - فرض غرامة إكراهية

إن المنع عن استعمال طرق التنفيذ ضد الإدارة يطبق حتى في حال صدور الحكم عن قاضي عدلي، إلا أن القاضي العدلي يرى صلاحيته معقودة إذا كانت السلطة خاضعة لنظام القانون الخاص، حتى لإصدار أوامر وبالتحديد لفرض غرامة إكراهية بحقها. في حين أنه لم يكن يحق للقاضي الإداري الحكم على الإدارة بهذه الغرامة في مرحلة سابقة، وهذا الأمر تعدل في العام ١٩٩٣، بحيث أصبح بإمكان القاضي الإداري فرض غرامة إكراهية

(١١) Des roches, C.E. 6 sept /1995, RFDA 1996, p. 339/ G.P., T.A. Lyon, 6 Avril 1995, G.P. 1996, p. 13.

(١٢) Tercinet, «Vers la fin de l'inexécution des décisions juridictionnelles par l'administration» AJ 1981, p.7.

(١٣) فوزات فرحات، مرجع مذکور، ص ٢٦٠.

(١٤) C.E. 6 mai 1988, Mme Lerou, AJ 1988, 554, concl. Moreau

(١٥) جورج فوديل، بيار ديפלوفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - ٢٠٠١ - ص ٢٧٩.

إن مصطلح «المهلة المعقولة» هو مصطلح واسع ومطاط، إذ لا يمكن تقدير ما هي المهلة المعقولة، لاسيما وان الدعاوى والقرارات المقامة أمام مجلس شورى الدولة تأخذ مجراها وتستغرق وقتاً طويلاً، مما سيؤدي حتماً إلى ضياع حقوق المتداعين، لاسيما وأن المهلة المعقولة تحتوي قراراً استثنائياً يختلف من شخص إلى آخر، ومن حالة إلى أخرى.

ليس هذا فحسب، لا بل إن بقاء الغرامة سارية حتى تنفيذ الحكم، يشكل بدوره عائقاً جديداً طالما أن الحكم بحد ذاته غير قابل للتنفيذ من الناحية العملية وطالما أن الإدارة ممتنعة عن هذا التنفيذ.

هذا الأمر يجعل من الضروري إعادة النظر في المادة ٩٣ شورى عبر تضمينها أحكاماً واضحة وصريحة وأكثر فعالية إن على صعيد التجريم أو حتى على صعيد العقوبة.

بالنتيجة، إن الإدانة بواسطة الغرامة المالية، ليست سوى التدبير الأقصى الذي يتخذ فقط عندما تصر الإدارة على رفضها تنفيذ القرار الصادر ضدها.

والغرامة المالية قد تكون مؤقتة أو نهائية. وهذا التجريم، إذا لم يحدد بصورة نهائية، يمكن تعديله بقرار لاحق، أما إذا كان معدل الغرامة محدداً بشكل نهائي، فهذا الأخير لا يمكن تعديله إلا إذا ثبت أن عدم تنفيذ هذا القرار ناتج عن حدث فجائي أو قوة قاهرة.

في فرنسا، لم يحكم مجلس الدولة بالغرامة إلا في قضايا معدودة^(١٦)، ولا تفسر هذه الندرة إلا بتردد المجلس تجاه هذا النوع من الغرامات، لا بل أكثر من ذلك، تترجم قدرته على إقناع الإدارة في التقيّد بقراراته، وهذا ما يدفعنا للبحث عن مدى قدرة القضاء في إقناع الإدارة

بعض الحالات التغلب على تردد الإدارة عن طريق أساليب تجعل سلطات غير قضائية تتدخل وتدفعها إلى تنفيذ القرار، هذه الأساليب تتمثل عبر إدانة الإدارة بدفع مبلغ معين من النقود.

في فرنسا، نظمت هذه العملية بواسطة القانون الصادر في ١٦ تموز ١٩٨٠، كما تبعه أيضاً المرسوم تاريخ ١٢ أيار ١٩٨١، المعدل بموجب مرسوم ١١ نيسان ١٩٨٨.

وتطبق هذه المراسيم فيما يتعلق بالقرارات القضائية بدون تفريق بين القرارات الصادرة عن القضاء العدلي أو حتى عن القضاء الإداري.

بالتالي يتعلّق فرض الغرامة الإكراهية بعدم تنفيذ قرارات صادرة عن جهاز قضائي. كما أن جميع المنازعات القضائية الإدارية تفسح مجالاً للغرامة المالية، مثلاً: فرض غرامة لتنفيذ قرارات صادرة بناء على مراجعة لتجاوز حد السلطة.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أن القانون الفرنسي لم يشترط لفرض الغرامة أن يكون القرار قد اكتسب قوة الشيء المحكوم فيه، وذلك بخلاف نص المادة ٩٣ - شورى الذي اشترط أن تكون الأحكام مبرمة.

إلا أن التقدير الاستثنائي المتروك لمجلس الدولة في الحكم بالغرامة يقوده إلى تخصيصها، إلى حد ما، للقرارات التي اكتسبت قوة الشيء المحكوم فيه.

في لبنان، وبعد مطالعة المادة ٩٣ شورى، نجد أن المشرع وضع عدة عوائق أمام مجلس الشورى لفرض الغرامة الإكراهية، العائق الأول يتمثل بتعابير ومصطلحات نص المادة ٩٣ المعدلة، إذ اعتبر أنه على الشخص المعنوي، ان ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة، التي تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.

(١٦) د لفولفيه وفوديل، مرجع مذكور، ص ٢٩٠ - ٢٩١.

وضوح مسألة فرض الغرامة الإكراهية، يحتم ضرورة البحث عن إمكانية إيجاد حلول تلزم الإدارة بتنفيذ قرارات القضاء الإداري أو حتى العدلي، مع الإشارة إلى الإعتبارات التي تؤثر بشكل أو بآخر في إمكانية إيجاد مثل هذه الحلول.

أولاً: تقيد الإدارة بالقضية المحكمة:

مما لا شك فيه أن الإدارة وأن كانت لا تخضع لطرق التنفيذ، ولا للأوامر القاضي الإداري، إلا أنها ملزمة إلى حد ما على احترام القضية المحكمة، إذ تعتبر الإدارة في حال عدم التقيد بالقضية المحكمة، متجاوزة لحد السلطة، كما أن خرق القضية المحكمة يعرض الإدارة للتعويض عن المسؤولية بسبب الخطأ المرتكب من قبلها وإن بواسطة أحد موظفيها، كما يعرض الموظف للمسؤولية الشخصية عند رفضه التنفيذ. فضلاً عن ذلك، إن عملية تنفيذ أحكام وقرارات القضاء الإداري، تنضوي تحت موجب احترام قوة القضية المقضية.

وهنا لا بد من التمييز بين القرارات القضائية بالإبطال لتجاوز حد السلطة، والتي تتمتع بالحجية المطلقة، والقرارات القضائية الأخرى الصادرة عن المحاكم الإدارية، والتي تتمتع بالحجية النسبية.

من ناحية أخرى، يميز بين القرارات التي لم تعد قابلة لأية مراجعة أو طعن، وهذه الأخيرة هي التي تتمتع بالحجية المطلقة. فالمادة ٩٣ شوري اشترطت أن يكون القرار الذي يحكم على مخالفته بالغرامة قد جاز قوة الشيء المحكوم به عندما فرضت أن يكون «مبرماً» إلا أنه من الملاحظ، أن عدم تنفيذ الإدارة لقرارات القضاء الإداري أو حتى العدلي، لا يتأثر في كل

على التقيد بالقرارات الصادرة عنه، تحت شعار تطبيق مبدأ المشروعية الذي يرمى عمل الإدارات العامة والقضاء الإداري بوجه عام.

إن مسألة الإقناع نجدها متبعة في فرنسا، وذلك كما سبق لنا وأوضحناه في الفقرة السابقة، لعدة اعتبارات لعل أهمها، عدم خلق أي شرح بين الإدارة والقضاء في هذه العلاقة المتبادلة.

فاعتمد القاضي الإداري في فرنسا وسيلة مبنية على علاقة ودية أكثر من إيجاد حلول قسرية كفرض غرامة إكراهية أو حتى إصدار أوامر ملزمة لها.

فكان الحل المقترح هو بإقناع^(١٧) الإدارة من قبل القاضي من أجل تنفيذ قراراته القضائية.

وقد حدد المرسوم تاريخ ٣٠ تموز ١٩٦٣ آلية عملية لتأمين حصول المدعين على حقوقهم، بحيث سمح لهم أن يحيطوا قسم التقرير والدراسات علماً بالصعوبات التي يواجهونها لجهة التنفيذ، فيكلف رئيس هذا القسم قاضياً إدارياً مهمة الاتصال بالإدارة، وإقناعها بالتنفيذ.

قد تكون هذه الوسيلة فاعلة نسبة لما تنطوي عليه من تعزيز الاحترام المتبادلين للسلطتين، إلا أن أي فعل خاطئ أو مخالفة غير معاقب عليها من قبل القضاء بصورة جذرية وقاسية، لا يمكن أن تعطي حلاً ملائماً يضمن لأصحاب الحقوق تحصيل حقوقهم.

القسم الثاني

مدى إمكانية إيجاد حلول لإلزام الإدارة:

إن عدم وجود أي ذكر في النص القانوني لقدرة القضاء على إصدار أوامر للإدارة، وعدم

(١٧) فوزت فرحات، مرجع مذکور، ص ٢٥٨.

العام على الصالح الفردي الخاص^(١٨). كما أنه في فرنسا، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قضية «Couteas»، أن امتناع الإدارة عن الحكم بمضمونه سيهدد بإشغال فتنة عامة، فأقرها في تصرفها نظراً لوجود ضرورة، الهدف منها حفظ الأمن ومنع إثارة الفتن.

من ناحية أخرى، يوجد اعتبارات ثانية تؤخذ بعين الاعتبار كالموازنة بين المراكز القانونية التي تتأثر بالقرار القضائي، لاسيما فيما بين الموظفين المنتمين لإدارة واحدة، بحيث أن القرار المتخذ لمصلحة موظف ما، يؤثر على مركز موظفين آخرين إما بالنفع أو حتى بالضرر، كأن يتقدم المحكوم له على من هو سابق له في الأقدمية أو من هو أحق منه من حيث المؤهل أو الخبرة أو الكفاية، أو أن تدرجه في كادر غير الكادر الذي يجب أن يندرج فيه^(١٩).

بالتالي فإن الإدارة، تتمتع بدورها بسلطة تقديرية في الاختيار والتصرف في حدود القانون، وذلك مراعاة لمبدأ المشروعية. هذه السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في تنفيذ الأحكام محدودة بحدود متعددة.

فهي تتقيد من ناحية أولى بمراعاة مبدأ المشروعية في تصرفاتها، ومن ناحية ثانية لا يتوجب عليها تنفيذ الحكم تنفيذاً صورياً^(٢٠) أو تنفيذاً ابتداءً، بل يجب تنفيذه تنفيذاً صحيحاً كاملاً.

إلا أنه إذا كان القرار يقرر تعويضات مالية، هنا أيضاً تبرز بعض الصعوبات، وهي صعوبات متعلقة بالدفع، خاصة إذا كانت الإعتمادات التي يجب أن تنسب إليها النفقة غير كافية أو لم تكن

الأحوال بحياسة القرار لقوة الشيء المقضي به. إلا أنه يتأثر بعوامل أخرى متعددة، منها ما هو إستنسابي وتقديري للإدارة (ب)، والتي تتأثر بدورها بعدة عوامل، ومنها ما هو مبني على خطأ شخصي من قبل الموظف المختص، الذي يمتنع بمفرده عن التنفيذ (ج)، والذي يلحق أشد الأضرار بأصحاب العلاقة، ويحتم ضرورة تحميله المسؤولية اللازمة عن هذا الإخلال.

ثانياً: تأثير الإدارة بعدة عوامل:

أ - السلطة التقديرية العائدة للإدارة:

مما لا شك فيه أن إصدار القرارات القضائية قد يصطدم في بعض الأحيان ببعض الصعوبات، لاسيما عند مرحلة التنفيذ. بمعنى آخر، يجب أن يكون للقرار فعلياً وجهة عملية، أي أن يكون قابلاً للتطبيق.

فالقرار يجب أن يؤمن حلاً مرضياً وعادلاً للمتداعين، لا أن يشكل عائقاً ويكون من المستحيل تطبيقه، وبصورة معاكسة، قد تجد الإدارة في القرار حلاً يرضي المتداعين إنما يؤثر على المصلحة العامة للدولة أو على ميزانيتها، مما يدفعها للتصرف بصورة أحادية، ولو بطريقة مخالفة لقرارات القضاء، كل ذلك بهدف تأمين مصلحة الإدارة، قبل أي اعتبار آخر.

أما الملاءمة التي تجريها الإدارة عند التنفيذ، تجد ما يبررها من العوامل أو الظروف.

ففي إحدى القضايا المعروضة أمام المحكمة الإدارية العليا في مصر، تصرفت الإدارة آخذة بعين الاعتبار الضرورات الأمنية مرجحة الصالح

(١٨) المحكمة الإدارية العليا، ١ يناير ١٩٥٩، السنة الرابعة رقم ٤٤ ص ٥٣٧.

(١٩) خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ٣٢٨.

(٢٠) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ١٩٥٨، ص ٥٤٧.

عن الضرر الذي لحق بأصحاب العلاقة جزاء تمنعه عن تنفيذ قرار قضائي.

وبالفعل أخذ المشرع اللبناني بهذا الموقف عندما اعتبر في الفقرة الأخيرة من المادة ٩٣ أن كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي، يغرّم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر.

إن هذا الموقف وهذه العقوبة هي فاعلة إلى حد ما، إلا أننا نلاحظ أن المشرع وأثناء صياغة هذه المادة كان متردداً بعض الشيء، خوفاً منه المس بمبدأ فصل السلطات، متوقفاً عند هذا الحد من العقوبة المالية دون البحث في مدى إمكانية فرض عقوبة أكثر قسوة وأكثر فعالية كالحبس مثلاً.

يضاف إلى ذلك، أنه لا يمكن أن ننفي ما لهذا الحكم من مساوئ لاسيما تلك المتعلقة بملاءة الموظف، والأهم ما يتعلق بتقييد ممارسته لنشاطاته وأعمال وظيفته بصورة طبيعية، طالما أنه سيجد مسؤوليته منعقدة، خاصة إذا كان يحاول الملاءمة بين المصلحة العامة والقرار القضائي.

في المقابل، قد يكون هذا الحل طريقة ناجحة، لجعل الموظف المختص يلتزم بتنفيذ قرارات المحاكم، خاصة إذا وجد نفسه معاقباً بالغرامة أو حتى بالحبس إذا أخطأ في تنفيذ هذه القرارات أو تمنع عن تنفيذها أو حتى تأخر في هذا التنفيذ.

كما قرر مجلس الشورى اللبناني، أن عدم تنفيذ الدولة للقرارات الصادرة عنه تخلف ضرراً تكون الدولة مسؤولة عنه لتجاوز حد السلطة^(٢٢).

المبالغ ملحوظة في الموازنة. بالتالي فإن الاعتبارات الاقتصادية تؤخذ بعين الاعتبار أثناء تنفيذ الإدارة لقرارات المحاكم التي يقرر بموجبها دفع مبلغ مالي.

من هنا نستنتج أن الإدارة ليست على خطأ في كافة الأحوال، لا بل تكون المصلحة العامة كما رأينا هي هدفها الأول والأسمى، وتتفوق على مصلحة الأفراد، خاصة إذا كان القرار القضائي سيؤدي إلى باب موصد، أو إذا كان سيؤدي إلى نتيجة سلبية ومضرة أكثر من النتيجة الإيجابية التي كان سيأتي بها.

ب - المسؤولية الشخصية للموظف أو للشخص العام

فضلاً عن كل ما ذكر أعلاه، يمكن المعاقبة على عدم تنفيذ القرار القضائي عن طريق مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، وذلك على اعتبار أن الشخص العام مسؤول لأنه رفض الرضوخ للقرار القضائي، كما يمكن البحث عن المسؤولية الشخصية للموظف الرسمي، والذي كان له دور في تحقيق هذا الرفض أو الامتناع.

بالتالي فإن المستفيد بالسكوت عن قرار قضائي يجب أن يطلب إلى الإدارة اتخاذ التدابير الضرورية لتطبيقه، ويشكل رفضها الصريح أو الضمني سبباً لمراجعة قضاء الإبطال لتجاوز حد السلطة هذا من جهة، إلا أنه يمكن من جهة أخرى إقحام المسؤولية الشخصية للموظف الذي رفض تنفيذ القرار القضائي.

وقد اقترح العميد Hauriou^(٢١)، اعتبار هذا الرفض سلوكاً خاطئاً، يرتب المسؤولية الشخصية للموظف، والمنفصل عن ممارسة الوظيفة، بحيث يقتضي معاقبة الموظف شخصياً

(٢١) فوديل وديلفوليه، مرجع مذكور، ص ٢٨٦.

(٢٢) شوري لبناني، رقم ٤٢٠، ١٩/٠٤/١٩٦٦، المجموعة ١٩٦٦، ١١٣.

نفسها في مثل هذه الظروف في حالة اضطراب تعفيها من موجباتها لأن التنفيذ يؤدي إلى حالة فوضى واضطرابات. ومنهم من رأى في هذه الحالة أن على الإدارة موجبين: موجب دستوري متعلق بالنظام العام، وموجب تشريعي متعلق بتنفيذ الأحكام، وأن الموجب الدستوري يتفوق على الموجب التشريعي ويفضل عليه.

ليس هذا فحسب، إن مسألة تنفيذ قرارات المحاكم من قبل الإدارة تطرح بدورها على بساط البحث مسألة مصداقية السلطة القضائية وهيبتها.

مما لا شك فيه، إن الدعاوى التي تعمر في أقلام مجلس الشورى، قد لا تجد صدقاً مدياً عند البت بها.

إلا أنه وبالرغم من ذلك لا يمكن أن ننكر ما لهذه الإطالة من حسنات ينبغي أن تأخذها الإدارة بعين الاعتبار عند التنفيذ.

فالقضاء الإداري، وقبل إصدار أي قرار يمحس في الموضوع ويدقق به مدة طويلة، ويدرسه درساً مفصلاً حتى يتمكن من إيجاد حل يلقي حسن التطبيق عند التنفيذ.

في النهاية، إن لمبدأ فصل السلطات أهميته إذ لا حرية بدون فصل السلطات وبدون تقسيم السلطة، حيث تكمن في فصل السلطات، الضمانة الكبرى للحريات العامة والحقوق الفردية. إنه الضمانة لتأمين التوازن بين سلطات الدولة من تشريع إلى إدارة إلى قضاء. وركز مونتسكيو في كتابه روح الشرائع على فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وأكد

بالتالي فإنّ المراجعة القضائية في هذا الموضوع لا تكون عبر إعادة الحكم بما كان قد قضى به القرار، إنما بإقامة المسؤولية على الدولة نتيجة عدم تنفيذ حكم قضائي^(٢٣). وفي هذه الحالة تلزم الدولة بالتعويض العادل عن الضرر المادي والمعنوي وذلك وفقاً للأصول المتبعة أمام دائرة التنفيذ^(٢٤).

كما اعتبر الفقه بدوره أن الإدارة إذا لم يكن لها ثمة مبرر يمنعها من استخدام القوة العامة، فإنها ترتكب خطأ جسيماً، وتتحقق مسؤوليتها على أساس خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة^(٢٥).

ليس هذا فحسب، لا بل تكون الإدارة مسؤولة أيضاً عن عدم التنفيذ، إذا لم تتخذ التدابير الكافية توصلاً إلى هذه الغاية، وملزمة بالقيمة التي كان بالإمكان أن ينتفع منها المنفذ.

وقد استقر اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي^(٢٦) على اعتبار أن الدولة مسؤولة، على منح المتضرر من تقاعسها من تنفيذ حكم صادر لمصلحته، التعويض العادل.

وأيد الاجتهاد اللبناني^(٢٧) بدوره هذا الاتجاه.

«كل إنسان لديه سلطة يميل إلى الإفراط في ممارستها إلى أن يجد حدوداً لذلك» على حد قول مونتسكيو^(٢٨).

في الخلاصة، نرى أن الإدارة تتحلل في بعض الحالات من موجب الخضوع لقرارات السلطة القضائية، وقد علل الفقهاء هذا الأمر تعليلاً مختلفاً، فمنهم من اعتبر أن الإدارة تجد

(٢٣) شوري لبناني رقم ٣٣٠، ٢٤/٢/١٩٦٥، المجموعة ١٩٦٥، ٦٣ موريس نخلة

(٢٤) موريس نخلة، مسؤولية السلطة العامة، دار منشورات الحقوقية، صادر، ١٩٨٣، ص ١٩٨.

(٢٥) رمزي جريج، العدل، ١٩٧٢، ص ٢٥.

(٢٦) شوري فرنسي، ٣٠/٢/١٩٢٢، كوتياس.

(٢٧) حاكم منفرد إداري في بيروت، رقم ٢، ٧/٠١/١٩٥٢، فرح/الدولة، حاتم، ج ١ ص ٣١.

(٢٨) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع مذكور، ص ١٧٥.

بالتالي فإن مبدأ فصل السلطات لا يعيق العلاقة الثنائية بين السلطة التنفيذية والقضائية، بل يجب أن يؤمن نوعاً من التنسيق والتعاون المتبادل بهدف تأمين الغاية المتوخاة أي حصول كل صاحب حق على حقه، وتأمين المساواة بين المواطنين تحت شعار القانون والدولة.

على ضرورة إقامة توازن بينهما بحيث لا تشل سلطة عمل السلطة الأخرى، فضلاً عن ذلك ركز أيضاً على ضرورة تعاون السلطات من خلال إعطائها تأثيراً متبادلاً بحيث تؤثر كل سلطة على سلطة أخرى، معتبراً أن ذلك يفرض على السلطات التفاهم للتوصل إلى قواسم مشتركة تجنب علاقتها وأعمالها الشلل والجمود^(٢٩).

(٢٩) زهير شكر، مرجع منكور، ص ١٧٦.