

إقتراح تعديل نص المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني من أجل تحسين تنفيذ الإدارة اللبنانية للقرارات القضائية

جورج سعد، أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية

نشر في كتاب أعمال مؤتمر الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون بعنوان "من أجل تحسين تنفيذ القرارات القضائية"

يهدف هذا الإقتراح إلى تعديل نص المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني من أجل تحسين تنفيذ الإدارة اللبنانية للقرارات القضائية.

يقدم هذا الإقتراح في إطار تنفيذ الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون المشروع الهادف إلى تعديل نص المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني من أجل تحسين تنفيذ الإدارة اللبنانية للقرارات القضائية

+ محتوى الدراسة

القسم الأول : إقتراح القانون والأسباب الموجبة

القسم الثاني: دراسة أكاديمية وعلمية في موضوع تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية تهدف إلى دعم التعديل المقترح

القسم الأول: إقتراح القانون

فقرة أولى: إقتراح القانون

جانب مجلس النواب الموقر

اقتراح قانون

بإضافة فقرتين على المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة

المادة الأولى:

نتقدم بإقتراحنا لإضافة الفقرتين التاليتين على المادة 93 من نظام مجلس الشورى:

فقرة أولى: عند صدور قرار عن مجلس شورى الدولة يستتبع بالضرورة إتخاذ قرار إداري آخر لتنفيذه، فإن

للشورى أن يوجه أوامر للإدارة ولكن حصراً لإعمال المفعول التلقائي والمنطقي للقرار القضائي.

فقرة ثانية: إن القرار القضائي الصادر عن مجلس الشورى والذي يلزم الإدارة بدفع مبلغ من المال يشكل بحد

ذاته أمراً بالدفع على الأمر بالصرف بتنفيذه بمجرد إبرازه.

يعتبر ملغى كل نص أو قانون يخالف أو يعارض مضمون هذا القانون.

المادة الثانية:

يُعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون

بيروت في 2010/7/7

فقرة ثانية: الأسباب الموجبة لتعديل المادة 93 من نظام مجلس الشورى

لما كان من الضروري إرساء علاقة ثقة بين الأفراد والإدارة، أي بين الأفراد والدولة والمؤسسات العامة والبلديات؛ ولما كان من الأهمية بمكان أن تنفذ الإدارة القرارات القضائية لما في ذلك من تعزيز الثقة بالقضاء وإحقاق حقوق الناس؛

ولما كانت الإدارة اللبنانية تتعاسس أحياناً في تنفيذ القرارات القضائية سواء في دفع التعويض المالي المقرر أو في اتخاذ قرارات ضرورية لإعمال مفعول القرارات القضائية؛

ولما كانت المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني غير كافية كي تنفذ الإدارة القرارات القضائية أحسن تنفيذ لأن القاضي الإداري اللبناني لا يتمتع بحق توجيه الأوامر للإدارة أسوة بواقع الحال في القانون الفرنسي الذي نتأخى معه ونستلهم منه الكثير ولأنها تخلو من نص يلزم الإدارة بدفع المبالغ المالية بفترة معينة وبمجرد إبراز الحكم القضائي؛

ولما كانت صدرت اتفاقيات دولية عديدة وإعلانات حقوق عن الأمم المتحدة والمجلس الأوروبي في موضوع ضرورة تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية (الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ومفهوم المهلة المعقولة لتنفيذ القرارات القضائية)؛

ولما كانت الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون قد أرفقت إقتراح التعديل هذا بدراسة أكاديمية قانونية حول تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية رسخت قناعتنا بضرورة تعديل المادة 93؛ لذلك،

نقترح إضافة فقرتين على المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني.

النص الحالي: نص المادة 93 معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

"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 بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه دفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة، تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم. وكل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر".

الفقرتان التي نقترح إضافتها:

فقرة أولى: عند صدور قرار عن مجلس شورى الدولة يستتبع بالضرورة إتخاذ قرار إداري آخر لتنفيذه فإن للشورى أن يوجه أوامر للإدارة ولكن حصراً لإعمال المفعول التلقائي والمنطقي للقرار القضائي.

فقرة ثانية: إن القرار القضائي الصادر عن مجلس الشورى والذي يلزم الإدارة بدفع مبلغ من المال يشكل بحد ذاته أمراً بالدفع على الأمر بالصرف تنفيذه بمجرد إبرازه.
يعتبر ملغى كل نص أو قانون يخالف أو يعارض مضمون هذا القانون.

الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون

بيروت 2010/7/15

القسم الثاني:

تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية: دراسة نظرية أكاديمية في موضوع تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية

الفقرة الأولى: مقدمة عامة في أهمية إقتراح تعديل النصوص القانونية من أجل تحسين تنفيذ الإدارة اللبنانية للقرارات القضائية.

عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات والفصل بين القضاء الإداري والقضاء العدلي مجلس الشورى ليس صالحاً للنظر بمراجعات متعلقة بمسؤولية الإدارة (الدولة والمؤسسات العامة والبلديات) عن أعمال القضاء العدلي. إلا أن مجلس الشورى هو صالح للنظر في جميع المراجعات المتعلقة بامتتاع الدولة عن تنفيذ القرارات القضائية، سواء العدلية أم الإدارية.

* لماذا لا تنفذ الإدارة اللبنانية القرارات القضائية؟

- العجز الإقتصادي، عدم احترام حقوق الأفراد، التقاعس.

ثمة أسباب أخرى نذكر منها:

- عدم وعي المواطنين لحقوقهم ولا سيما حقهم في مقاضاة الإدارة لحثها على تنفيذ القرارات القضائية.
- عوائق الوصول إلى العدالة (تكليف محام، هدر وقت، مركزة المقاضاة في بيروت لدى الشورى).
- تواطؤ بعض الموظفين (الفساد الذي بات يطال جميع الإدارات).

في أي حال وخارج إطار البحث عن السبب فإن أساس المشكلة يكمن في أن القاضي الإداري غير صالح للإلزام الإدارة بتنفيذ مترتبات القرار القضائي. كل ما يستطيع القاضي عمله هو إصدار القرار القضائي، أي قول القانون وعلى الإدارة أن تنفذ من تلقاء نفسها القرار القضائي. وهذا طبيعي لأن الدولة تملك القوة العامة ولا يمكن استخدام القوة العامة (الدرك) ضد الدولة أو الحجز على أملاكها.

• تنفيذ أحكام الشورى

يتميز نظام مجلس الشورى بين الأحكام الصادرة بحق الأفراد والتي تؤمن دائرة تنفيذ بيروت تنفيذها إذا كانت القوانين لا تجيز تنفيذها بالصورة الإدارية، وبين الأحكام الصادرة بحق السلطة الإدارية حيث تُقدّم طلبات التنفيذ إلى رئيس مجلس شورى الدولة مع نسخة صالحة للتنفيذ إلى المراجع المختصة (وزارة من الوزارات مثلاً).

إن قضاة مجلس الشورى اللبناني يفصحون وبكل جرأة عن حقيقة دامغة وهي أن الإدارة اللبنانية تتلأ غالباً في تنفيذ موجباتها الناتجة عن القرارات القضائية، سواء عندما يفرض القرار على الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات

دفع مبلغ من المال أو عندما يتطلب القرار القضائي أن تقوم الإدارة تلقائياً بإعمال مفعول هذا القرار عبر إصدار قرار آخر: على سبيل المثال إن قرار إبطال مرسوم الوضع بالتصرف يستتبع طبيعياً ومنطقياً أن تعمد الإدارة إلى إعادة الموظف إلى مركزه أو إلى مركز مماثل.

قبل العام 1993 كان القانون اللبناني يفرض على الإدارة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية. كانت تنص هذه المادة 93 على أن أحكام مجلس شوري الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تنقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام.

لكن تقاعس الإدارة أدى إلى تعديل هذه المادة 93 باتجاه يلزم الإدارة بتنفيذ القرارات الإدارية عبر فرض غرامة إكراهية عليها عن كل يوم تأخير، كما يلحظ هذا التعديل عقوبات على الموظف الذي يؤخر تنفيذ القرارات القضائية. بعد تعديل العام 1993 نصت هذه المادة على ما يلي: "على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شوري الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه دفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شوري الدولة، تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم. وكل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي يعرّم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر".

هكذا فإن الأفراد الذين يصدر لصالحهم قرار قضائي يأمر الإدارة بدفع مبلغ من المال (على سبيل المثال الموظفون الفنيون في وزارة الأشغال العامة الذين صدرت قرارات بإعطائهم أربع درجات أسوة بموظفي الطيران المدني والذين لا يزالون ينتظرون حتى اليوم هذه الأموال) أو القيام بعمل معين (مثلاً إعادة الموظف إلى وظيفته بعد صدور قرار إبطال مرسوم الوضع بالتصرف) فإن على هؤلاء، إذا تقاعست الإدارة في التنفيذ، التقدم بمراجعات أخرى لدى الشورى لمطالبة الدولة بدفع غرامة إكراهية عن كل يوم تأخير.

مشروع الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون

رصدت الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون هذا الواقع الأليم وطرحت أسئلة عديدة حول مهمة القاضي الإداري. وأجابت بتقاؤل: نعتقد ونأمل بأن القاضي الإداري سوف ينجح بوضع أطر أو حدود للإدارة بحيث تغدو أكثر احتراماً لحقوق الأفراد. وتنفيذ القرارات القضائية يأتي في المقام الأول.

لكن الحق يقال إن القاضي الإداري غير مشغول البال دوماً بواقع اللامساواة التي تميز العلاقة بين الإدارة والفرد، فيما تقع عليه أساساً مهمة ضمان دولة القانون، أي خضوع الدولة والسلطات اللامركزية للقاعدة القانونية. وهذا طبيعي إلى حد كبير لأن الإستقلالية القضائية لا تزال بعيدة المنال ليس وحسب في لبنان بل في البلدان المتقدمة أيضاً. مع هذا ينبغي أن نسجل للقاضي اللبناني، العدلي والإداري، جهداً ملحوظاً في صون حقوق الناس وأحياناً على حساب مخالفة القوانين، ما سوف نختم به هذه الدراسة.

كيف يمكن إيجاد الحلول لمعضلة تنفيذ القرارات القضائية. البحث يطول ويطول ليصل إلى النظام السياسي والنهج الاقتصادي واستقلالية القضاء، ولكن يمكن أن نتوقف الآن عند بعض المعايير التي من شأنها تحسين تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية:

- إقتراح قوانين جديدة كالتعديل الذي نقترحه.
- زيادة عدد القضاة الإداريين وهذه الورشة بدأت على ما نعتقد في لبنان.
- تعزيز مساءلة الإدارة (مسؤولة مبنية على الخطأ وبخاصة المسؤولية بدون خطأ).
- قناعة السياسيين بضرورة تعزيز الاستقلالية القضائية.
- تحسين الوضع الاقتصادي للقضاة.

ولكن كما قلنا الواقع لا يزال أليماً ومن هنا جاءت فكرتنا في تعديل المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني. إن الإدارة تتعاسف في تنفيذ القرارات القضائية سواء في التأخر عن دفع التعويض المالي حيث يصبح لا طعم له بعد فترة طويلة أو الامتناع عن اتخاذ القرارات الإدارية لإعمال القرار القضائي؛ وأحياناً تتأخر أو تمتنع عن دفع الغرامة الإكراهية. صدرت قرارات قضائية لبنانية منذ أربع وخمس سنوات ألزمت الإدارة دفع غرامة إكراهية لأحد الموظفين الموضوعين بالتصرف لكن هذا الأخير لم يحصل على التعويض المنتظر حتى الآن.

فهل المطلوب أن يتقدم المستدعي بمراجعة أخرى يطالب فيها بدفع غرامة على الغرامة؟

في نهاية الأمر لا شيء يمكن أن يُلزم الإدارة بإعمال القرارات القضائية. ولكن الحق يقال إن الدولة اللبنانية تقر في دستورها بحقوق جوهرية للأفراد، وهي بالفعل من الدول الأكثر ليبرالية وديمقراطية بين دول العالم العربي. لذلك لا يمكنها أن تتجاوز حدوداً معينة في عدم احترام القوانين والقرارات القضائية: من هنا جاءت فكرتنا، فكرة

الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون باقتراح تعديل للمادة 93 من نظام مجلس الشورى يأتي بمزيد من الإلزام للدولة كي تنفذ القرارات القضائية.

نقول هذا لأن الدولة عندما تتعاس تحاول دوماً التذرع بحنكة وذكاء ببعض المبررات. أما مع التعديل الذي نقترحه فإنه سيغدو من الصعب بمكان، بل شبه مستحيل أن تستمر الإدارة اللبنانية في تعاسها.

ما هو التعديل المقترح؟

إقتراحنا هو تعديل المادة 93 السابقة الذكر لإضافة موجبين ملزمين للإدارة هما:

أولاً: بما يخص القرارات القضائية الإدارية التي تقرر دفع مبلغ من المال للمستدعي من قبل الإدارة نقترح إضافة فقرة في المادة 93، كما بينا ذلك سابقاً، تُلزم الإدارة دفع المبلغ للمستدعي بمجرد إبراز الحكم القضائي للمحتسب العام (أو الأمر بالصرف). في هذه الحالة الأمر بالصرف ملزم جزائياً بدفع المبلغ بصورة فورية.

ثانياً: بما يخص إعمال القرارات القضائية التي تتطلب من الإدارة إتخاذ قرارات أخرى مثل إعادة الموظف إلى وظيفته فإننا نقترح إضافة فقرة أخرى للمادة 93 تمنح القاضي الإداري حق توجيه الأوامر للإدارة لجهة إعمال المفعول البديهي والطبيعي والمنطقي للقرار القضائي (مثل إعادة الموظف الذي أبطل الشورى مرسوم وضعه بالتصرف إلى وظيفته الأصلية أو إلى وظيفة مماثلة). حق توجيه الأوامر يتضمن أيضاً حق تحديد فترة زمنية للإدارة للقيام بالعمل المعين (مثلاً: إعادة الموظف خلال فترة أقصاها ثلاثة شهور).

أخيراً إن حق توجيه الأوامر وبما أنه يقتصر على إعمال المفعول البديهي والطبيعي والمنطقي للقرار القضائي فإنه لا يمس إطلاقاً مبدأ الفصل بين السلطات، بل هو يعزز دور القضاء واستقلالته ويُعطي "طعماً" للقرارات القضائية.

الفقرة الثانية- عرض للإشكالية ولتطور المفهوم (مقاربة قانونية مقارنة)

الفقرة الثانية: تعزيز سلطة القاضي الإداري : تطور المفهوم والتجربة الفرنسية

أ- الإرهاصات الأولى

في بداية القرن العشرين يمكن تسمية القاضي الإداري (في فرنسا ولكن في السلطنة العثمانية ولبنان أيضاً) بالقاضي الخجول. كان يعتبر القاضي الإداري أن لا جدوى من اتخاذ قرارات ملزمة للإدارة في حين أنها لن تستجيب في أي حال، لأن القضاء الإداري لا يملك أي وسيلة لإرغام الإدارة على التنفيذ. وهذا أمر طبيعي لأن القضاء الإداري لم يكن ليملك أي صلاحية في هذا المجال.

أمام تلك الإدارة (الدولة وخاصة الإدارات اللامركزية) في تنفيذ القرارات القضائية طرح الفقه الإداري في البداية أعمال المسؤولية الشخصية للموظف الذي يقع عليه واجب تنفيذ القضية المقضية والذي يرفض لأسباب غير مشروعة القيام بذلك.

واقع الحال الأليم هذا تبينه قضية فرنسية شهيرة هي قضية "فابريغ Fabrègues": صدرت عشرة قرارات بلدية توقف الناطور فابريج عن عمله وكل هذه القرارات لم يكن الهدف منها سوى التثفي والانتقام من الناطور، أي أن رئيس البلدية أصدر القرار ذاته عشر مرات بعد عشرة قرارات إبطال للشورى .

في الستينات بدأ ينمو الشعور في فرنسا بضرورة أن تحمل القرارات القضائية فعالية أكبر وجاءت قضية "بريار دو بوازنجي Bréart de Boisanger لتسرح هذه الفرصة . في هذه القضية أبط الشورى الفرنسي في العام 1961 مرسوماً صدر في العام 1960 عزلت بوجه الحكومة مدير الكوميديا الفرنسية. ولكن بما أن الحكومة كانت تنوي عدم إعادة هذا الموظف إلى مركزه فيما القانون المعمول به آنذاك كان يلزمها بذلك فإنها عمدت من أجل تقادي ذلك إلى إصدار مرسوم في 10 كانون الثاني 1962 تغيب عنه أي مدة لتولي الوظيفة. هكذا سمح التطبيق المباشر لهذا المرسوم الجديد للحكومة بإنهاء مهام هذا الموظف الكبير. إلا أن مجلس الشورى ألغى هذا المرسوم معتبراً أن هدف الإدارة كان عدم أعمال مفعول حكم اكتسب قوة القضية المقضية وقرارها مشوب تالياً بانحراف السلطة.

هنا تجدر الإشارة إلى صدور مرسوم فرنسي في 1963/7/30 أنشأ ضمن هيكلية مجلس الشورى الفرنسي جهازاً يهتم بتنفيذ القرارات القضائية (قسم التقرير والدراسات la section du rapport et des études). أما مهامه فهي إقناع الإدارة _ لا إكراهها _ بالتنفيذ، ولكن سرعان ما نما الشعور بأن هذا الجهاز بحاجة لسلاح لحث الإدارة على تنفيذ القرارات.

أتى الحل مع قانون صدر في العام 1980: "عندما تحجم الإدارة عن تنفيذ قرار صادر عن الشورى فإن لهذا الأخير الحق تلقائياً في فرض غرامة إكراهية على الأشخاص العامة لضمان تنفيذ هذا القرار" (تماماً على صورة ما جاءت به المادة 93 من نظام الشورى اللبناني في العام 1993). وقد أتى هذا القانون الفرنسي الجديد بإجراء جديد يدعى "الدفع التلقائي" mandatement d'office (أي دفع المبلغ المالي تلقائياً) عندما يكون المدين جماعة عامة collectivité territoriale.

هكذا فإن هذه المسيرة الفرنسية في موضوع تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية قد بدأت في العام 1963 واستمرت مع قانون 1980 وعرفت نتيجتها مع قانون 1995/2/8 الذي وضع حداً لتقليد غابر يعتبر أنه لا يحق للقاضي الإداري أن يوجه أوامر للإدارة. مع قانون 1995 غداً من الممكن أن يوجه القاضي الإداري أوامر للإدارة، هذا الخصم (التنين) الهائل.

تُذكر غالباً في هذا الصدد هذه العبارة الشهيرة للأستاذ برتو Berthoud:

إن إصدار قرار قضائي شيء حسن. لكن الأحسن هو أن تكون لهذه القرارات الفعالية اللازمة بما في هذا ضمان لدولة القانون التي تغدو وهمية بنظر المواطنين إذا كان القاضي الإداري غير قادر على معاقبة الأعمال غير الشرعية التي تقوم بها الإدارة والتعويض عن الأضرار الناتجة عنها (برتو جويل Berthoud Joël ، تنفيذ القرارات القضائية، مجلة A J D A ، 2001 ، صفحة 864).

أخيراً يجدر أن نذكر هنا التأثير الكبير لمؤسسات الاتحاد الأوروبي حيث تنفيذ الحكم القضائي أصبح معتبراً بمعنى المادة 6 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من الدعوى القضائية .

ب- ما هي الوسائل بيد القاضي الإداري التي تسمح له فرض تنفيذ القرارات القضائية

في القانون الفرنسي ثمة سلطتان بيد القاضي الإداري: سلطة توجيه الأوامر للإدارة وسلطة فرض غرامات إكراهية. في القانون اللبناني لا يتمتع القضاء الإداري إلا بسلطة فرض غرامات إكراهية. ولكن إلى أي مدى يمكن أن يذهب القاضي الإداري في توجيه الأوامر وفرض الغرامات الإكراهية؟ فرض الغرامات الإكراهية في فرنسا يحدده قانون 16 تموز 1980 (منشور في الجريدة الرسمية الفرنسية في 17 تموز 1980). وحق توجيه الأوامر صدر بقانون 8 شباط 1995.

ب1- حق فرض الغرامات الإكراهية

بعد ستة أشهر على عدم تنفيذ القرار القضائي يمكن للمستدعي المعني ان يرفع دعوى قضائية مطالباً بدفع غرامة إكراهية. يدرس قسم التقرير والدراسات موضوع الدعوى ويحاول الحصول على تنفيذ القرار القضائي. وإذا لم ينجح يقترح على الهيئة القضائية إقرار الغرامة. بعد أن تقرر الهيئة القضائية الغرامة تستمر في متابعة الملف وصولاً إلى تصفية الغرامة المؤقتة او النهائية.

المشكلة الإجرائية الأولى تكمن في أن على المستدعي أن يتقدم بمراجعة مستقلة يطلب فيها إلزام الإدارة بدفع غرامات إكراهية. والدليل على أن في هذا مشكلة يتمثل في أن أول قرار فرنسي ألزم الإدارة دفع غرامات إكراهية صدر بعد صدور القانون بخمس سنوات .

تجدر الإشارة إلى أن قانون 1995 (حول الحق في توجيه الأوامر) عزز فرض الغرامات الإكراهية، إذ منح هذه الصلاحية أيضاً لمحاكم البداية الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية، فيما كانت محصورة بمجلس الشورى. يطلب المستدعي فرض الغرامة الإكراهية (المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني) ولكن القرار يعود لتقدير القاضي. الحق يقال إن القاضي الإداري اللبناني لا يلجأ إلا في حالات قليلة إلى فرض الغرامة الإكراهية حتى عند عدم تنفيذ الإدارة للقرار القضائي، وهذا الوضع يسود إلى حد ما في فرنسا أيضاً.

تُفرض الغرامة لضمان تنفيذ قرار قضائي سابق. الغرامة الإكراهية (اللاحقة) هي رد على تلكو الإدارة أو على فشل مطالبتها بتنفيذ القرار القضائي. ولكن في القانون الفرنسي يستطيع القاضي توجيه أوامر للإدارة *prononcer une injonction* مضميناً إياها غرامة إكراهية، أي بصورة مسبقة : إنها الغرامة الوقائية (*préventive*). من الواضح أن هذا النوع من الغرامة يُفرض في الحالات المستعجلة من مثل إصدار بطاقات الإقامة للأجانب أو تسجيل الطلاب في المدارس أو الجامعات حيث لا يمكن انتظار وقت طويل.

ولكن، رغم أن قانون 1980 يمنح القاضي إمكانية إقرار غرامات إكراهية تلقائياً، أي قبل أن يطلب ذلك المستدعي (عند إصدار القرار الأول) فإنه لم يفعل ذلك إلا بعد عشرين سنة على صدور القانون في قرار باندسابت *bandesapt*, 28/5/2001. في هذه القضية كان اتخذ وزير المحاربين القدماء تعميماً لكن الشورى أبطله بناء على طلب المستدعي السيد باندسابت. بعد مرور سنتين لم تبادر الحكومة إلى اتخاذ مرسوم كما كان طلب ذلك الشورى في جواب على استشارة. دون أن يطلب المستدعي فرض غرامة إكراهية قرّر الشورى بعد مرور سنتين على القرار الأول إلزام الدولة بدفع غرامة إكراهية.

طبيعة وتصفية الغرامة الإكراهية

الغرامة الإكراهية هي عقوبة مالية تُفرض بصورة عامة عن كل يوم تأخير في تنفيذ القرار القضائي. ولكن لا يجب الخلط بينها وبين الفائدة المتوجبة عن التأخير بالتنفيذ ولا بينها وبين العطل والضرر et dommages intérêts. كما ليست الغرامة الإكراهية طريقاً من طرق التنفيذ بل فقط وسيلة ردعية تحت على التنفيذ. ثمة مبدأ عام يسود في موضوع الغرامة الإكراهية وهي صفتها المؤقتة. القانون اللبناني لا ينص على هذه الصفة لكنه يُعملها. ينص قانون 1980 الفرنسي على أنه "يجب اعتبار الغرامة الإكراهية مؤقتة إلا إذا قرر الشورى صفتها النهائية".

يمكن للقاضي أن يعدل في الغرامة إذا وجد تحسناً في تعامل الإدارة أو حتى يمكن أن يقرر إلغائها. أما المبلغ الذي يقرره القضاء فهو يُحدّد تبعاً لكل قضية. على ما يبدو من خلال الاجتهاد لا يستسيغ القضاء فرض الغرامة منذ تبليغ الحكم (بالغرامة الإكراهية). جرت العادة أن يحدد القاضي فترة زمنية معقولة (ثلاثة شهور أو أكثر) يبدأ عند انقضائها دفع الغرامة وهو بهذا يأخذ بعين الاعتبار صعوبات تنفيذ القرار القضائي ويمنح للإدارة فرصة لتنفيذ القرار القضائي، وهذا طبيعي مع خصم يعتبر خصماً شريفاً.

يمكن للقاضي الإداري أن يقرر التوقف عن ملاحقة الإدارة بمجرد مباشرتها بالتنفيذ وبروز نيتها السليمة. في أي حال ثمة قول قانوني ماثور يقول بأنه لا يمكن الثراء على حساب الإدارة، ما يعني أن القاضي يبذل جهده حتى لا يكون هناك استغلال لأموال الدولة بصورة غير مشروعة، ما ينعكس في تخفيض قيمة الغرامة أحياناً .

بعد صدور قانون 1995 الذي منح القاضي الإداري الفرنسي حق توجيه الأوامر للإدارة تساءل قانونيون كثر عما إذا كان القاضي الإداري يتهيأ لأن يحكم البلاد.. في الواقع هذه الرؤية لا تخلو من المبالغة إذ إن في فرنسا، وحتى بعد صدور هذا القانون لا يزال المواطن يعاني من التأخر في تنفيذ القرارات القضائية.

ب2- حق توجيه الأوامر

سلطات القاضي

توجيه الأوامر هي طريقة إجرائية تسمح بتجنب الصعوبات المقبلة الناتجة عن تنفيذ حكم لصالح المستدعي. وبحسب هذه الطريقة الإجرائية يستطيع القاضي في الحكم ذاته:

- إيجاد حل للنزاع مع الإدارة (القضية المقضية)
- إذا كان الحكم لصالح المستدعي يستطيع القاضي أن يعين للإدارة ماذا يجب أن تفعله لتنفيذ الحكم بصورة صحيحة. القاضي يأمر الإدارة بالقيام بهذا أو ذاك الأمر من أجل أعمال القضية المقضية كما ينبغي.

في المفهوم الضيق لحق توجيه الأوامر: إنه الأمر الهادف إلى ضمان تنفيذ واجب القيام بعمل ما تحت طائلة العقوبة، وفي مفهوم أكثر اتساعاً: حق توجيه الأوامر هو أمر الإدارة بتنفيذ واجب القيام بعمل ما أو عدم القيام بعمل ما.

قانون 1995 الفرنسي يسمح فقط بتوجيه الأوامر للإدارة لحثها على اتخاذ قرار آخر لإعمال مفعول القرار القضائي الأول وأحياناً بعد إجراء تحقيق معين. مع هذا القانون أصبح القاضي الإداري قادراً على توجيه الأوامر للإدارة لإعمال مفعول إبطال القرارات الإدارية وأحياناً مع فرض الغرامة الإكراهية تبعاً لما يلحظه قانون 1980 .

• قرار ديينغ

يجدر التوقف هنا في موضوع تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية والأوامر injonctions الموجهة للإدارة من القضاء الإداري أمام قرار "ديينغ" Dieng لمجلس الشورى الفرنسي (تاريخ 22 شباط 2002) والملاحظات التي وضعت بشأنه في "القرارات الكبرى للإجتهد الإداري".

تقدم السيد ديينغ من التابعة السنغالية في 25 تشرين الثاني 1998 لدى السلطات الفرنسية بطلب للحصول على إقامة استناداً إلى القانون الفرنسي الذي يسمح له بذلك كونه بقي على الأراضي الفرنسية أكثر من عشر سنوات. لكن السلطات الفرنسية رفضت طلبه في قرار تاريخ 8 كانون الثاني 1999. ثم أصدر رئيس الشرطة في المنطقة قراراً بإبعاد السيد ديينغ عن الأراضي الفرنسية. خالف مجلس الشورى قرار رئيس الشرطة وأبطل قرار الإبعاد لأن السيد ديينغ كان مقيماً بصورة منتظمة على الأراضي الفرنسية.

أما بالنسبة لمسألة الأوامر التي يمكن أن يوجهها القضاء للإدارة فقد قرر الشورى ما يلي:

بما أن هذا القرار القضائي (الكلام للشورى هنا) يقرر إبطال قرار الإبعاد لتجاوز حد السلطة وليس إبطالا لقرار رفض منحه بطاقة إقامة لذلك فإن السيد ديينغ لا يستطيع الاستناد إلى قوة القضية المقضية للدفع بأن هذا القرار يستلزم بالضرورة منح بطاقة الإقامة.

ولكن عملاً بالقوانين أيضاً إثر إبطال قرار الإبعاد يجب على رئيس الشرطة ليس فقط منح الإقامة المؤقتة للمعني بل أن يقرر بشأن حقه في الحصول على إقامة غير "مؤقتة" وتالياً فإنه يجب على القاضي الإداري الذي يقرر إبطال قرار الإبعاد أن يستخدم صلاحياته لتحديد مهلة ينبغي أن يحصل المستدعي خلالها على جواب حول وضعه. لذا يقرر الشورى أن من واجب رئيس الشرطة أن يتخذ قراراً بشأن وضع السيد ديينغ خلال فترة شهر من تاريخ تبليغ هذا القرار. لو قارنا هذا الوضع بوضع الموظفين الموضوعين بالتصرف والذين أصدر الشورى اللبناني قرارات بإبطال مراسيم وضعهم بالتصرف، نستطيع القول إن القاضي اللبناني، لو كان يتمتع بصلاحيه توجيه الأوامر، لكان قرر توجيه أوامر للإدارة بإعادة هؤلاء الموظفين إلى وظائفهم أو إلى وظائف مماثلة وبمهلة معينة. إن قرار "ديينغ" يظهر مدى أهمية سلطة القاضي في توجيه الأوامر، هذه السلطة التي تسمح بوضع حد للشكوك المرتبطة بمفاعيل قرارات الإبطال.

رغم كل هذا التقدم الذي تحقق في فرنسا فإن المدقق في تطور الإجتهد يرصد أن اللجوء إلى توجيه أوامر للإدارة يبقى حالة استثنائية وذلك لسببين: أولاً سلوك الإدارة التي تحاول أحياناً التريث والانتظار بل والإفلات من التنفيذ وثانياً الغموض الذي يمكن أن يشوب ما ينص عليه بالضبط القرار القضائي وما هي مفاعيله المباشرة والتلقائية والمنطقية.

ليس لتوجيه الأمر من القاضي الإداري إلا مفعول إعلاني لأنه لا يضيف شيئاً على الموجبات الناشئة عن الحكم. هكذا فإن الأمر ليس تهديداً للإدارة كي تنفذ لأن الإدارة يجب أن تنفذ حتى خارج إطار الأوامر وهذا ما يفسر أن القاضي يوجه أحياناً الأمر دون أن يطلب ذلك المستدعي. كما يمكن للقاضي أن يحدد مهلة للتنفيذ وللغرامات المحتملة وشرح لكيفية التنفيذ. حتى أن التدابير المسبقة التي يقررها القاضي في القرار تتمتع بذات قوة القضية المقضية التي تكتسبها العناصر الأخرى من القرار.

• حالتان لتوجيه الأوامر للإدارة:

من المهم التوقف عند التجربة الفرنسية للإستلهام منها لأن اقتراحنا تعديل المادة 93 من نظام الشورى اللبناني يحاول اعتماد ما سبق وجاء به قانون 1995 الفرنسي (حق توجيه الأوامر droit d'injonction).

- توجيه الأوامر المسبق:

في هذه الحالة يستبق القاضي الأمور ويوعز على الإدارة ما يجب أن تفعله لتنفيذ القرار القضائي من أجل تقادي تنفيذ سيء أو عدم تنفيذ للقضية المقضية. في غالبية الحالات يوعز القاضي للإدارة في القرار نفسه ما يجب أن تفعله تبعاً لمعطيات القضية:

إما يطلب القاضي من الإدارة أن تتخذ إجراء تنفيذياً معيناً يفرضه بالضرورة القرار القضائي (على سبيل المثال حالة إبطال مرسوم الوضع بالتصرف، حيث يوجه القاضي الأمر بإعادة الموظف إلى الحالة التي كان عليها عند إبعاده- حالة محمد عبيد).

إما يكتفي القاضي بالطلب من الإدارة أن تعيد دراسة ملف المستدعي خلال فترة معينة (مثلاً بعد إبطال قرار رفض إعطاء إذن). بالطبع في حالة عدم إعمال الإدارة لمفعول الإبطال سوف يكون هذا مناسبة لتقديم مراجعة أخرى، لذلك من مصلحة الإدارة أن تأخذ بعين الإعتبار أسباب إبطال القرار.

هذا الحل الثاني، أي طلب إعادة دراسة الملف، يحدث في حالتين: حالة العيوب الشكلية والحالة الثانية مرتبطة بمسألة طبيعة وصلاحيات الإدارة بعد إبطال القرار: هل الإدارة في وضع صلاحية مقيدة أو في وضع صلاحية استثنائية؟ في هذه الحالة الأخيرة لا يمكن للقاضي الإداري إلا أن يطلب من الإدارة إتخاذ قرار آخر بعد فترة معينة. وإذا كانت في وضع صلاحية مقيدة يمكن القاضي أن يوعز إليها إتخاذ قرار محدد: إذا رفضت الإدارة اللبنانية منح إقامة لأجنبي لسبب غير شرعي في حين يملأ الأجنبي كل الشروط اللازمة يمكن في هذه الحالة أن يأمر القاضي الإدارة بإعطاء الإقامة للمستدعي محدداً فترة وجيزة معينة.

هذا بما يخص حق توجيه الأوامر المسبق. أما بما يخص حق توجيه الأوامر اللاحق فإن سلطة القاضي الإداري هي أكثر توسعاً.

- حق توجيه الأوامر اللاحق

يمكن للمستدعي في القانون الفرنسي أن يتقدم بمراجعة لاحقة لصدور القرار يطلب فيها تنفيذ القرار وتوجيه أوامر معينة للإدارة.

تجدر الملاحظة أن القاضي الإداري الفرنسي لم يبالغ في الاستفادة من هذه الصلاحية. بصورة عامة لا يمارس القاضي حقه في توجيه الأوامر (وأيضاً في فرض الغرامة الإكراهية) إلا بناء على طلب من المستدعي. إن طلبات توجيه الأوامر تُردُّ عندما لا تكون مرتبطة تلقائياً بالقرار، أي عندما لا يستتبع القرار بالضرورة الإجراء المعين. كما أن القاضي الفرنسي عندما يوجه أوامر عند إصدار الحكم فإن ذلك يتم بصورة عامة رداً على طلب المستدعي الذي ينبغي أن يوضح هذا الأمر في استدعائه ولوائحه.

ينطلق القاضي دوماً من تاريخ صدور القرار، حيث يتم احتمالاً توجيه الأوامر، لذا فهو يحاول معرفة إذا ما حصل تغيير في الوضع القانوني والواقعي، ما يمكن أن يعفي الإدارة من التزاماتها. لنفترض أن القاضي اللبناني اتخذ قراراً بتوجيه أمر للإدارة لمنح أحد الفلسطينيين حقوقاً معينة. من المهم أن يطلع من جديد على الملف والتطورات الحاصلة، لربما صدر قانون جديد في موضوع الحقوق الإجتماعية للفلسطينيين تغير رأساً على عقب مضمون القرار السابق. (أنظر لاحقاً حول نتائج الإبطال).

رغم النصوص الفرنسية لا تزال فرنسا في وضع لا تحسد عليه في ما يخص تنفيذ القرارات القضائية بدايةً لا يجب أن ننسى أن نشر القرار القضائي هو بحد ذاته وسيلة لحث الإدارة على التنفيذ (في الجريدة الرسمية، في المجالات القانونية، في الصحف..)¹. صدرت في فرنسا بعض التعاميم الوزارية في هذا الاتجاه. يذكر هنا تعميم صادر في 15/10/1988 عن رئيس الحكومة الفرنسية يطلب فيه من أعضاء الحكومة العمل على ضمان احترام قرارات القضاء الإداري.

عند عدم تنفيذ قرار قضائي، كما سبق وأشرنا، يتقدم المعني بطلب مساعدة على التنفيذ *Une demande d'aide à l'exécution* لدى الغرفة المختصة. كما يمكنه التقدم بطلب الغرامة الإكراهية لدى المحكمة التي أصدرت القرار ودون حاجة لتعيين محام. ولكن لا تزال هناك صعوبات جمة أمام تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية في فرنسا. هذه الصعوبات ذات نوعين:

- لنعبر هنا عن أسفنا لندرة التعليقات على قرارات الشورى اللبناني وكذلك ندرة المجالات القانونية التي يمكن أن تنشر فيها التعليقات¹ والأبحاث، حتى أن مجلة "العدل" الصادرة عن نقابة محامي بيروت تستقطب وحدها التعليقات على ندرتها. علمنا أن مجلة القضاء الإداري التي يصدرها الشورى اللبناني بدأت تتبع إتجاهاً آخر وتفتح أبوابها للتعليقات على القرارات القضائية الإدارية.

● الصعوبات الموضوعية والسلوكيات المتجاوزة للحدود

أولاً إن مهلة الستة شهور تعتبر قصيرة خاصة عندما يجب على السلطات العامة أن تتبع إجراءات معقدة دون نسيان مشاكل المحاسبة والمال العام التي غالباً ما تقع فيها الإدارة فعلياً وليس من قبيل الذريعة. المهم أن المعاناة كبيرة لهذه الجهة. هنا نود إضافة ما يلي: في إقتراحنا طرحنا إلزام الإدارة اللبنانية دفع المبلغ المالي مباشرة ودون أي مهلة. ولقد فعلنا ذلك عمداً. رأينا أنه عند صدور قرار قضائي بدفع مبلغ مالي، الخصم الشريف (الدولة) يجب أن ينفذ مباشرة. أما إذا كانت ثمة صعوبات في فرنسا فهل هذا يعني أن نستوردها بالضرورة في لبنان أيضاً. لم لا تستورد فرنسا من لبنان بعض الإليات القانونية الجديدة "المدهشة"؟

● النوع الثاني من الصعوبات يكمن في تجاوز الإدارة لحدود المعقول: يشير مجلس الشورى الفرنسي إلى أن الإدارات غالباً ما تنتظر وقتاً طويلاً قبل التنفيذ، ما يعني أن مفهوم "المهلة المعقولة" *délai raisonnable* يتم تفسيره بصورة توسعية.

على هذا الصعيد يجدر ذكر القضية المتعلقة بالمجلس الإقليمي لمنطقة الغوادلوب. ففي العام 1991 صدر قرار قضائي ألغى صرف المدير الإداري للمجلس الإقليمي لمنطقة الغوادلوب. بعد خمس سنوات صدر قرار فرض للمرة الثانية غرامات إكراهية على المجلس. ولكن رغم هذا لم تتم إعادة الموظف إلى وظيفته. وفي تقرير الشورى الفرنسي للعام 2000 يمكننا قراءة ما يلي حول هذا القرار: "رغم قرار دفع الغرامة الإكراهية فإن القرار القضائي الصادر في العام 1991 لم ينفذ بعد". هكذا فإن مسألة عدم احترام القرارات القضائية التي يصدرها القاضي الإداري الفرنسي لا تزال مطروحة.

• نتائج الإبطال

- الحالات عديدة وتنوع

في الواقع القضية تتعلق بكل حالة وهي شديدة التنوع. لنعرض لبعض منها. عندما يبطل القضاء الإداري قراراً إدارياً وينبغي على الإدارة إتخاذ قرار جديد فإنها تقبل ذلك تبعاً للظروف القانونية والواقعية الجديدة. إذا أبطل القضاء الإداري قرار إلغاء مباراة دخول في الوظيفة العامة (نعرف أن هذا الأمر حصل في لبنان عدة مرات وأحياناً لأسباب تعود إلى التوازن الطائفي)² فإن الإدارة ليست ملزمة إعادة المباراة ذاتها إذ إنه من الممكن أن تكون صدرت نصوص جديدة وضعت شروطاً جديدة. إذا أبطل القضاء قرار إلغاء إجراء مباراة كان يُشترط للتقدم إليها بكالوريا اللبنانية فإنه لا يمكن إجراء المباراة بعد سنتين على سبيل المثال في حين صدرت قوانين أصبحت تفرض حيازة إجازة جامعية. التعويض في هذه الحالة هو الطريق الوحيد وفي أي حال القاضي الإداري بما له من سلطة تقدير يقدر تفاصيل ووضعية كل قضية ويتخذ قراره.

■ أحياناً تتمتع الإدارة بحرية ما لإتخاذ قرار آخر وأحياناً أخرى تكون ملزمةً إتخاذ قرار آخر.

أحياناً لا ضرورة لاستصدار قرار آخر يحل محل القرار المبطل، أي أن القضية المقضية لا تفرض ذلك: من مثل حالة إبطال قرار إلغاء جمعية أو قيام تظاهرة. إذا أبطل الشورى اللبناني قراراً اتخذه مجلس بلدي بإعفاء بعض الشركات دون الأخرى من الرسوم لا يمكن أن يفرض الشورى على الإدارة إتخاذ قرار آخر بإعفاء كل الشركات من الرسوم، لأن سلطة الإعفاء تعود إلى المجلس البلدي. ما يجب أن يفعله المجلس البلدي هو إبطال القرار السابق وحسب.

بعض قرارات الشورى تحيي تلقائياً قرارات أخرى. مثلاً قرار إبطال مرسوم عزل موظف يعيد الحياة تلقائياً لقرار قبول إحالته إلى التقاعد. مثال آخر متعلق بالأحكام التنظيمية: إذا أبطل الشورى مرسوماً نقل صلاحيات محكمة إلى محكمة أخرى فإن هذا الإبطال يؤدي تلقائياً إلى إعادة الصلاحية إلى المحكمة الأولى التي تصبح صالحة للنظر حتى في الدعاوى المقدمة منذ تاريخ صدور هذا المرسوم دون الحاجة للطلب من المستدعين التقدم بدعاوى جديدة.

- على سبيل المثال قرار إبطال تعيين ضباط في الأمن العام حيث تحرك البرلمان اللبناني وقفز فوق السلطة القضائية ضارباً²

بعرض الحائط الاستقلالية القضائية.

إن إبطال القرار الوزاري الذي حدد شروط سير امتحانات لأن هذه الامتحانات كانت تفرض على اللاجئين تقديم شهادة من السلطات الجامعية تبين تفاصيل الدروس التي خضعوا لها .. لا تستتبع اي إجراء تنفيذي بإتجاه معين: فالإدارة بإمكانها إما إعفاء اللاجئين من تقديم هذه الشهادات إما تحديد شروط تكون أكثر تناسباً مع وضعية اللاجئين. بناء على طلب المستدعي وأحياناً دون الحاجة لطلب من المستدعي يُرفق إبطال القرار بتوجيه أمر للإدارة بإتخاذ آخر بعد إجراء تحقيق وأحياناً دون الحاجة لأي تحقيق. الفقه الفرنسي يستخدم عبارة "إعادة بناء الماضي la reconstitution du passé". ثمة قرار فرنسي أسس لهذه القاعدة هو قرار روديير (Rodière 1925). موضوع القرار إبطال جدول ترقية لموظفين، ما يفرض على الإدارة تلقائياً إتخاذ قرار آخر يرسم جدولاً جديداً غير مشوب بعدم الشرعية وله مفعول رجعي .

المثال النموذجي لهذه القاعدة يتمثل في مفاعيل قرارات عزل الموظفين أو صرفهم أو بما يخص لبنان وضعهم بالتصرف. لهذا الإبطال مفعول رجعي وهو يؤدي تلقائياً إلى إعادة الموظف إلى الوظيفة العامة منذ تاريخ إخراجها منها، أي يجب إعادة الوضع إلى ما كان عليه وكما لو أن الموظف بقي فعليا في وظيفته. (أنظر مطالعة الدكتور سهيل بوجي، 20 كانون الثاني 2006، المقدمة إلى رئاسة مجلس الوزراء في موضوع الموظفين الموضوعين بالتصرف).

في القانون الفرنسي (قانون 1995) يحق للمستدعي الذي يشكك في إمكانية تكمؤ الإدارة في تنفيذ القرارات القضائية أن يطلب في استدعائه أن يوجه القضاء أمراً محدداً للإدارة في مهلة محددة مرفقاً بغرامة إكراهية. أكثر من ذلك يمكن للشورى في حالة إعادة الموظف إلى وظيفته أن يعيد إليه كل التعويضات المالية التي كان استفاد منها لو لم يصدر هذا القرار المبطل وأيضاً الترقيات التي يستحقها (تحديداً التعويضات التي استفاد منها زملاؤه الذين هم في الوضعية ذاتها). هذه القاعدة هي التي يجب تطبيقها في حالة الموظفين اللبنانيين الموضوعين بالتصرف والذين أبطل الشورى قرارات وضعهم بالتصرف.

■ إمكانية تلطيف الأمور لدى القاضي الإداري

يمكن القاضي أن يختار بين وسيلتين: إما يترك مجالاً للإدارة كي تنفذ القضية المقضية بشيء من الحرية وإما يأخذ بعين الاعتبار معايير المصلحة العامة لكي يلفظ على حساب المستدعي مفاعيل الإبطال. في الحالة الأولى يتمتع بهامش كبير من الحرية في تحديد المفاعيل العملية للقضية المقضية. يستطيع القاضي مثلاً أن يفرض أمراً مشروطاً أي مرتبطاً بشرط معين: يعتبر مجلس الشورى الفرنسي في أحد قراراته "سوسييتي هيرتزر فرانس" أن إبطال أعمال قابلة للفصل عن العقد تستتبع أن تطلب الإدارة فسخ العقد في مهلة شهرين إلا إذا توصلت إلى الفصل حبيباً. هكذا فإنه يجب أن تحاول الإدارة إتباع الطريق الأسهل وإذا فشلت عليها مراجعة قاضي العقد لفسخ العقد.

من ناحية ثانية وبما يخص إعتبارات المصلحة العامة القرارات الفرنسية تظهر مدى صعوبة هذه المسألة، أي صعوبة تحديد مفاعيل القضية المقضية ومفاعيل المصلحة العامة على تنفيذ القضية المقضية.. السلطة الممنوحة للقاضي تدفعه إلى القيام بدراسة لسيئات وحسنات عدم تنفيذ القضية المقضية. فهو، على سبيل المثال، لا يعطي الأمر بالتنفيذ إذا وجد أن هدم منشأ عام سوف يسيء كثيراً للمصلحة العامة.

■ مسألة إعادة الموظف

ينبغي التمييز بين إعادة الموظف القانونية (في حالة إلغاء قرار صرف من الوظيفة: إحتساب التعويضات، إعادة إلى الرتبة، إلغاء كل القرارات المتخذة والتي تدرج ضمن إطار إعطاء مفعول للصراف من الخدمة) وإعادته الفعلية. في هذه الحالة الأخيرة يستحيل أحياناً إعادة الوضع إلى ما كان عليه: الوظيفة لم تعد شاغرة، شروط جديدة لتولي الوظيفة، إلخ.. ولكن في أي حال لا يجب أن يكون هذا الأمر ذريعة للإدارة كي تقلت من موجباتها في تنفيذ القرار الإداري.

إلا أن إعادة الموظف إلى المركز ذاته تفرض نفسها في بعض الحالات:

- عندما لا يكون هناك أي مركز شاغر مماثل (قرار روبو Robbeau الفرنسي).
 - عندما ينتمي الموظف إلى ملاك "جامد" مثل ملاك القضاء حيث يستحيل نقله إلى وظيفة أخرى.
 - عندما تكون الوظيفة واحدة كما حالة مدير المسرح الوطني.
- ولكن إذا كانت الوظيفة قد أصبحت بحكم غير القائمة لأنها لم تعد تشتمل على أي عمل فعلي، ففي هذه الحالة يصار إلى التعويض المالي على الموظف "الموضوع على الرف" كما يقال `mis au placard`.

■ آثار الإبطال على القرارات الأخرى

عند إبطال القضاء الإداري قرارات إدارية تصبح أحياناً بعض القرارات الأخرى القضائية (العدلية أو الإدارية) أو الصادرة عن السلطات الإدارية غير شرعية بدورها من مثل القرارات التأديبية المرتبطة بقرارات إدارية تم إبطالها، شرط أن لا تكون هذه القرارات قد منحت حقوقاً مكتسبة (إجتهدام كاشي الفرنسي 1922). ولكن لإلغاء هذا القرار الإداري الآخر ينبغي أن يتقدم المستدعي بمراجعة طعن ضده أو أن تعتمد الإدارة تلقائياً إلى إلغائه.

الفقرة الثالثة- القرارات القضائية حول الغرامة الإكراهية والتنفيذ

أوردنا هنا مقاطع مختارة من بعض القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة اللبناني والمتعلقة بموضوعنا وهو تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية كي نتبين عن قرب العبارات المحددة التي يستخدمها الشورى اللبناني عند إعماله للمادة 91 والمادة 93. ولكن بالإضافة إلى هذا الموضوع فقد أوردنا أيضاً بعض القرارات المتعلقة بمسؤولية الإدارة في التعويض عن الأضرار بصورة عامة.

أ. قرار شفيق الرياشي - 1/24/1995

بما ان المستدعي ش. ر. بمراجعته المقدمة بتاريخ 1986/12/23 بوجه الدولة - وزارة الداخلية ووزارة المالية يطلب ابطال قرار الرفض الضمني الناجم عن سكوت المستدعي ضدها على مذكرة ربط النزاع المقدمة إلى وزارة الداخلية بتاريخ 29 آب 1986 تحت رقم 2341 ووزارة المالية بتاريخ 1986/8/26 تحت رقم 171/أ.د. والزام الدولة بتسليمه المقهى وبدفع التعويض المستحق له عن التأخير في التسليم والبالغ... بالإضافة إلى التعويضات المحكوم بها سابقاً. وفي حال رأت الدولة فسخ الاستثمار، الحكم عليها بتعويض لا يقل عن.. كما يطلب الزام المستدعي ضدها بالفوائد القانونية والرسوم والمصاريف والعطل والضرر واتعاب المحاماة.

في الأساس:

1. في تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة:

بما ان المستدعي يطلب إلزام الدولة بتسليمه المقهى موضوع النزاع ودفع التعويض المستحق له عن التأخير في التسليم، بالإضافة إلى التعويضات المحكوم بها سابقاً، وفي حال رأت الدولة فسخ الاستثمار الحكم عليها بتعويض بمبلغ /63.858.890/ ل.ل. اخذاً بالاعتبار انخفاض قيمة النقد.

وبما ان مطالب المستدعي المشار إليها تستند إلى قرار هذا المجلس رقم 125 تاريخ 1983/3/9.

وبما انه يتبين من الاطلاع على القرار رقم 125 تاريخ 1983/3/9 المذكور انه قضى بما يلي:

إبطال القرار الضمني بالرفض الصادر عن وزير المالية وإلزام الدولة بأن تدفع للمستدعي تعويضاً شهرياً قدره.. عن الريح الذي فاتته منذ تاريخ ربط النزاع حتى تسليمه المقهى موضوع المراجعة أو انهاءها العقد القائم بين الطرفين مع النتائج القانونية والمالية في حال توفرها، ورد طلب التعويض عن فقدان محتويات المقهى بسبب الاحداث...

وبما ان المراجعة الحاضرة، تستند إلى تقاعس الدولة عن تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة رقم 125 تاريخ 1983/3/9 القاضي بإبطال قرار رفض تسليم المستدعي المقهى موضوع النزاع وبدفع التعويض المقرر أو انهاء العقد القائم بين الطرفين...

وبما انه عملاً بأحكام المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة المعدلة بموجب القانون رقم 259 تاريخ 1993/10/6 فان "احكام مجلس شورى الدولة ملزمة للادارة وعلى السلطات الادارية ان تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام. على الشخص المعنوي من القانون العام ان ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية. واذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بالزامه بدفع غرامة اكرهية 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 امام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة اشهر ولا يزيد عن راتب ستة اشهر".

وبما ان قوانين اصول المحاكمات الجديدة تسري فوراً على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الاجراءات قبل تاريخ العمل بها (المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم 83/90).

وبما ان المستدعي تقدم بطلب الزام المستدعي ضدها بغرامة اكرهية حتى تنفيذ قرار هذا المجلس رقم 83/125، وابدت المستدعي ضدها دفاعها بشأن هذا الطلب غير المحصور تقديمه بمهلة.

وبما انه فضلاً عن ذلك، فان الاجتهاد الاداري مستمر على اعتماد مسؤولية الادارة تجاه المواطنين عندما تتعاس عن تنفيذ الاحكام الصادرة لمصلحتهم والتي اودعت دوائر التنفيذ حسب الاصول، وبالتالي فانه من حق المتقاضى ان يطالبها بتعويض اذا ما تجاوز التأخير مدة معقولة واذا ما نتج له ضرر من جراء عدم التنفيذ.

وبما ان الدولة تكون والحالة ما تقدم مسؤولة عن تقاعسها عن تنفيذ القرار رقم 125 تاريخ 1983/3/9، ويترتب عليها التعويض على المستدعي لقاء الاضرار التي لحقت به من جراء عدم التنفيذ.

...