الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم الإنسانية والإدارية

العمادة

امتناع الوزراء عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة

تقرير أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق

قسم القانون العام

إعداد

عباس تامر شومان

لجنة المناقشة

الدكتور مجتبى بشير مرتضى – الأستاذ المشرف رئيساً

الدكتور كلير خطار فخر الدين – أستاذ مساعد عضواً

الدكتور خضر محمد ترو – أستاذ مساعد عضواً

٢٠٢٢

إن الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا التقرير وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُل رَّبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا

إليهما أهدي هذا الجهد

كلمة شكر

الشكرالأول لله عز وجل على توفيقه ونعمه المغدقة علي والشكر المستحق إلى من علماني الحرف والديّ ، والشكر المتواصل إلى كل من اكتسبت منه معلومة أوصلتني لهذه المرحلة من معلمين ودكاترة واساتذة والشكر الجزيل للدكتور المشرف " مجتبى مرتضى " على صبره وطول اناته معي سعياً منه لإكمالي هذه الدراسة

امتناع الوزراء عن تنفيذ

قرارات مجلس شورى الدولة

تقرير حول أعمال التدريب في مجلس شورى الدولة

أعد لنيل شهادة الماستر المهني في القانون العام

مقدمة التقرير :

يعود تاريخ مجلس شورى الدولة إلى العهد العثماني ، وتحديداً إلى فترة حكم السلطان عبد المجيد الذي أراد إجراء الاصلاحات التشريعية، فأصدر الوثيقة الدستورية المعروفة بخط كولخانة الشريف وذلك سنة ١٨٣٩، ثم أتبعها بالوثيقة الدستورية الثانية المعروفة بالخط الهمايوني أو بمنشور التنظيمات سنة ١٨٥٦، وكان من نتيجته صدور مجموعة التشريعات، وإعادة تقسيم الهيئات القضائية ومن بينها مجلس شورى الدولة الذي أنشأ بتاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٨ هـ (١٨٦٦م). ورغم قدم عهد القضاء الإداري في لبنان، فإن النشأة الحقيقية لمجلس شورى الدولة اللبناني تعود لفترة الإنتداب الفرنسي.[١]

إن أمر النظر بالمنازعات الادارية كان حتى العام ١٩١٨ منوطاً بالقضاء العدلي فبالرغم من أن مجلس شورى الدولة العثماني كان قد أنشئ في القسطنطينية في العام ١٨٦٨ فإن لبنان سنداً للبروتوكول المؤرخ في ٥ حزيران ١٨٦١ ظل يتمتع بنظام شبه مستقل فيما يتعلق بالتنظيم القضائي فيه. [٢] وبعد إعلان الإنتداب الفرنسي على لبنان في العام ١٩٢٢ من قلب عصبة الأمم اصدر المفوض السامي الفرنسي قرارين صاغهما له رجلاً قانون فرنسيان هما ماكسيم نيقولا وانطوان مازا أنشأ بموجبهما القضاء الإداري في لبنان. فالقرار الأول رقم ٢٦٦٨ تاريخ ٦ أيلول ١٩٢٤ نص على إنشاء مجلس شورى الدولة والثاني رقم ٢٩٧٩ تاريخ ٩ شباط ١٩٢٥ حدد اجراءات واصول التقاضي أمام ذلك المجلس.

---

[١] – عصام اسماعيل – المنازعات الدستورية والإدارية وفق الإجتهاد اللبناني – منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب ٢٠١٨ – ص ٦٣-٦٤ .

[٢] – محي الدين القيسي – القانون الاداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٧ – ص ٢٣٢ .

ثم ألغي مجلس شورى الدولة وأنيط بمحكمة التمييز الدعاوى التي اعطي مجلس الشورى صلاحية النظر فيما وذلك بموجب القانون الصادر في ١٩٢٨/٣/٢٤. وفي ٢٣ نيسان ١٩٤١ اصدر المفوض السامي الفرنسي قراراً برقم ٨٩ اعاد بموجبه مجلس شورى الدولة واعطاه بالإضافة إلى وظيفته القضائية وظيفة تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية واستمر الحال كذلك الى أن ألغي مجلس شورى الدولة مجدداً بموجب قانون صادر في ١٩٥٠/٥/١٠ ووزعت اختصاصاته بحيث اصبح هناك غرفة إدارية تابعة لمحكمة التمييز للنظر في قضايا الإبطال وأنيط بالقاضي المنفرد صلاحية النظر بدعاوى القضاء الشامل، وبتاريخ ١٩٥٣/١/٩ صدر المرسوم الإشتراعي رقم ١٤ الذي اعاد الى الوجود مجلس شورى الدولة الذي ما زال قائماً حتى وقتنا هذا بعد ان اعيد تنظيمه في العام ١٩٥٩ ثم بموجب القانون الصادر في تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وأخيراً بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢. [١]

وأهم ما اوجدته التعديلات الجديدة هي إنشاء محاكم ادارية الى جانب مجلس شورى الدولة إذ نصت المادة الأولى الجديدة على ما يأتي : يتالف القضاء الإداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية على رأس المحاكم الإدارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة ومركزه بيروت. [٢]

مجلس شورى الدولة هو المحكمة العليا ، يتميز المجلس بأنه يختص بالنظر في المنازعات التي تختصم فيها الإدارات العامة مما يجعله محل تماس مباشر مع السلطة السياسية وبخاصة عندما ينظر بمراجعات ابطال المراسيم . وقرارات الإبطال الصادرة عنه تتمتع بقوة الزامية وتنفيذية تحت طائلة فرض غرامة اكراهية في حال تجاوز مهلة التنفيذ.

إن الالزام الذي لا استنسابية فيه لا خلاف قانوني عليه ولكن هل الحال كذلك واقعياً ؟ هل تطبق القرارات الصادرة عن هذه المرجعية القضائية على الإدارة دون اشكالات تذكر؟

---

[١] – محي الدين القيسي – القانون الاداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص ٢٣٣ – ٢٣٤.

[٢] – مرجع نفسه – ص ٢٣٥ .

إن دور مجلس شورى الدولة في هذا الصدد يصطدم بمعوقات تحد من تحقيق الهدف الذي أنشأ من أجله. فقد كان مدى التزام الإدارة في تطبيق قرارات مجلس شورى الدولة يشوبه الالتباس حيث غالباً ما كان يصطدم بامتناع الوزراء عن تنفيذ هذه القرارات. لذلك سيكون "امتناع الوزراء عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة " عنواناً يتمحور حوله بحثنا هذا. وتكمن أهمية اختيار هذا الموضوع في تبيان مكامن الخلل في فعالية عمل مجلس شورى الدولة كمحكمة إدارية عليا، أما بالنسبة لسبب اختياري لهذا الموضوع فهو يعود إلى أهمية الدور الذي يلعبه مجلس شورى الدولة في تصويب القرارات الإدارية والرقابة على أعمال الوزراء. وقد كان من المفترض أن نجري تدريباً عملياً لفترة زمنية محددة لستة أشهر لدى مجلس شورى الدولة كونه المكان المختص نسبةً إلى موضوعنا وذلك كي نتمكن من الاحاطة بكافة جوانب هذا البحث ولكن حالت الاجراءات المتعلقة بكورونا وامتناع الإدارات ومنها مجلس شورى الدولة عن استقبال المتدربين دون ذلك نظراً للأسباب المذكورة آنفاً. لذا سوف نستعيض عن ذلك في القسم الأول من بحثنا هذا بعرض مفصل لهيكلية مجلس سورى الدولة وصلاحياته.

والقسم الثاني سوف يشمل أمثلة وحالات امتنعت فيها الإدارة عن التنفيذ وما تبعها من اجراءات جراء ذلك وسوف يتضمن كذلك بعض الحلول التي يمكن ان تضع حداً لهذه الاشكالية، كل ذلك سيتم عرضه من خلال اتباع منهج تحليلي مقارن يخدمنا في ايصال الأهداف المرغوب عرضها وقد اعتمدنا عرض تقريرنا وفقاً للتصميم التالي:

* **القسم الأول** : مجلس شورى الدولة والزامية احكامه
  - **الفصل الأول** : تكوين مجلس شورى الدولة واختصاصاته
    - **مبحث أول** : تكوين مجلس شورى الدولة
    - **مبحث ثاني** : اختصاص مجلس شورى الدولة
  - **الفصل الثاني** : الزامية أحكام مجلس شورى الدولة
    - **مبحث أول** : موجب الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة.
    - **مبحث ثاني** : ضمان تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة
* **القسم الثاني** : الامتناع عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والحلول الملائمة للحؤول دون ذلك.
  - **الفصل الأول** : واقع تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة
    - **مبحث اول** : امتناع أشخاص القانون العام عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة
    - **مبحث ثاني** : حالات امتنع فيها الوزراء عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة وعواقب الامتناع عن التنفيذ.
  - **الفصل الثاني** : الحلول الملائمة للحؤول دون الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة .
    - **مبحث أول** : تفعيل الجزاء بحق الادارة أو الموظف الممتنع عن التنفيذ
    - **مبحث ثاني** : التعديلات القانونية المقترحة .

القسم الأول

مجلس شورى الدولة والزامية أحكامه

القسم الأول : مجلس شورى الدولة والزامية أحكامه

مجلس شورى الدولة ، هو المحكمة العليا التي تتولى القضاء الإداري ، تعود نشأته للعام ١٩٢٤، أي سابق بوجوده للدستور اللبناني ، ويتميز المجلس بأنه يختص بالنظر في المنازعات التي تختصم فيها الإدارات العامة ما يجعله محل تماس مباشر مع السلطة السياسية. [١]

يمارس مجلس شورى الدولة في لبنان وفرنسا نوعين من المهام وهي المهام الإدارية والتشريعية من جهة والمهام القضائية، بصفته محكمة عليا للقضاء الإداري من جهة أخرى. [٢]

إن القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة هي أحكام قضائية تتمتع بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة للإدارة ولا خيار ولا سلطة استنسابية لها في تنفيذها أو عدم تنفيذها حيث تنص المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة على الزام الإدارة بالتقيد وتنفيذ القضية المحكمة أي القرارات القضائية التي أصبحت مبرمة أو القرارات التحكيمية التي اكتسبت قوة التنفيذ وذلك في مهلة معقولة ويؤكد مجلس الشورى بأن الإدارة ليس لديها سلطة تقديرية في هذا الصدد وبأن التنفيذ مرتبط بشكل لصيق باستقرار الحقوق والأوضاع القانونية إلى حد أنه حين تكون الإدارة فريقاً في الدعوى، فهي تصبح مرتبطة كأي شخص من أشخاص القانون الخاص بالمحكمة العليا لاحترام القانون والقرارات القضائية. [٣]

ليس لمجلس شورى الدولة من طرق تنفيذ اكراهية ضد أشخاص القانون العام. هذا صحيح ، لكن الصحيح أيضاً هو أن القرارات القضائية التي تصدر عنه ليست بالمقابل ذات طابع فكري تعليمي

---

[١] – عصام اسماعيل: خصوصية مجلس شورى الدولة–الأخبار ٢٤ تموز ٢٠١٨ 2022/6/8
al–akhbar.com

[٢] – يوسف الخوري – القانون الاداري العام – الجزء الثاني – القضاء الاداري مسؤولية السلطة العامة ٢٠٠٧ – ص ١٨ .

[٣] – لميس نصر: تنفيذ الأحكام القضائية بحق الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة في لبنان 18/7/2022
Legal–aganda.com

ودون تأثير، فهي تتمتع بقوة القضية المقضية وينبغي التقيد بمضمونها وتنفيذها وإلا فإن الإدارة تكون قد خرقت مصدراً هاماً من مصادر الشرعية وعرضت اعمالها المشوبة بهذا العيب للإبطال.[1]

وسنتطرق في الفصل الاول من هذا القسم الى هيكلية مجلس شورى الدولة أما في الفصل الثاني فسنتناول الزامية احكام مجلس شورى الدولة.

[1] – يوسف سعد الله الخوري – القانون الاداري العام – الجزء الثاني – القضاء الاداري مسؤولية السلطة العامة ص – ٣٧١ .

الفصل الأول : تكوين مجلس شورى الدولة واختصاصاته

مجلس شورى الدولة هو المحكمة الإدارية العليا في لبنان الذي يعتمد نظام القضاء المزدوج: القضاء العدلي للبت بالمنازعات المدنية والجزائية، والقضاء الإداري للبت في المنازعات الإدارية التي يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام (الدولة – المؤسسات العامة – البلديات) عند ممارسته سلطة عامة وفي سائر الأمور الخاضعة لمبادئ القانون العام.

والمجلس هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا التي عين لها القانون محكمة خاصة أو هيئة إدارية ذات صفة قضائية (ديوان المحاسبة، مجالس التأديب، هيئة التفتيش المركزي لجان الإعتراض على الضرائب والرسوم).

وهو يمارس مهمة قاضي الأمور المستعجلة عند نشوء وضع قانوني أو حالة واقعية تستوجب اتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ الحقوق ومنع الأضرار من دون التعرض لأساس الحق. [١]

يتألف مجلس شورى الدولة من مجموعة من القضاة الإداريين المستقلين في اجراء وظائفهم وهم يشكلون العنصر البشري الذي تتكون منه جميع هيئات المجلس. وقد نصت المادة ٤ من نظام المجلس أن يتألف من رئيس ومفوض حكومة ورؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين.

وقد حدد الفصل الأول من الباب الأول شروط تعينهم ونقلهم وتدرجهم وتأديبهم ويقتصر العنصر البشري في المجلس على هؤلاء فقط بخلاف ما هو معمول به في فرنسا. حيث يؤخذ بنظام المستشارين غير العاديين الذين يكونون عادة موظفين من الإدارة العامة (محافظ – ضابط – مدير عام ...).

ينتدبون للمشاركة في اعمال مجلس الدولة القضائية والإدارية لمدة محددة. [٢]

---

[١] – تعرف إلى مجلس شورى الدولة ، ١١-١-٢٠٢٢ state council.gov.lb 2/9/2022

[٢] – عصام اسماعيل – – ملحم نجم – أصول المحاكمات الإدارية ، التنازع الإداري – الجزء الأول – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٦ – ص ٢٤ – ٢٥ .

يتكون مجلس شورى الدولة اللبناني من رئيس مفوض حكومة، رؤساء غرف، مستشارين، ومستشارين معاونين. [١]

لمجلس شورى الدولة في لبنان وظيفتين ، وظيفة استشارية ووظيفة قضائية تضم صلاحية تفسير الأعمال الإدارية. [٢]

وللاطلاع على تكوين مجلس شورى الدولة واختصاصاته سنتناول في المبحث الاول تكوين مجلس شورى الدولة وفي المبحث الثاني سنتطرق الى اختصاص مجلس شورى الدولة.

[١] – عصام اسماعيل – المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني – منشورات الحديثة للكتاب ٢٠١٨– ص ٩٣ .

[٢] – عصام اسماعيل – المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني – المرجع نفسه – ص ١٠٠ .

مبحث أول : تكوين مجلس شورى الدولة

إن مجلس شورى الدولة ينظر في المنازعات التي تختصم فيها الإدارات العامة. سوف نتطرق في الفقرة الأولى من هذا المبحث لنشوء مجلس شورى الدولة ودوره. وسوف نعالج في الفقرة الثانية هيكلية مجلس شورى الدولة للتعرف على الوحدات التي يتألف منها والغرف وأعضائه.

فقرة أولى: نشوء مجلس شورى الدولة ودوره.

ربما كانت التسمية التي أطلقت على المجلس منذ إنشائه خير دليل على دوره الإستشاري الأصيل. فكلمة "الشورى" تعني التشاور أو هي، لغة إسم من "أشارعليه". كما أن كلمة "Conseil" تعني المشورة والنصيحة. ولعلنا نفقه بداهة هذا الدور من خلال ردة فعل إحدى السيدات العاديات– على حد ما ورد على لسان الفرد كابوس Alfred capos – إذ أجابت عندما سئلت: " إن مستشار الدولة (أي مجلس شورى الدولة) هو ذاك الذي يعطي المشورة للدولة". وهذا يدل بوضوح على أن أول ما علق في أذهان عامة الناس في أعقاب إنشاء المجلس الفرنسي، ومن خلال تسميته بالذات، إنما هو أن هذا المجلس هيئة إستشارية فقط، إلا أنه بفضل ما برهن عنه المجلس منذ إنشائه من علم ونزاهة وتجرد حملت رؤساء الدولة الذين تعاقبوا على الحكم في فرنسا إلى اصدار تشريع أعطاه صفة المحكمة العليا المستقلة التي تبت نهائياً النزاعات ذات الصفة الإدارية وفقاً لما هو الحال عليه اليوم. [١]

لذا وتعبيراً عن هذه الثقة الكبيرة جاء التشريع اللبناني مقتفياً خطى التشريع الفرنسي المستمد منه ليعطي مجلس شورى الدولة صلاحيات إدارية هامة.[٢]

---

[١] – يوسف الخوري – القانون الإداري العام – الجزء الثاني – القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة ٢٠٠٧ – ص١٩–٢٠.

[٢] – مرجع نفسه– ص ٢١.

بتاريخ ١٩ حزيران ١٩٧٥ نشر بالجريدة الرسمية المرسوم المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة، ولا بد من الإشارة إلى أن مجلس شورى الدولة الغي ومن ثم أعيد إلى الوجود مرات عدة قبل العام ١٩٧٥.

بالرغم من أن أنظمة العدالة الإدارية تختلف إلى حد كبير في ما بينها بين دولة وأخرى، إلا أن نظام القضاء الإداري اللبناني مستوحى بجزء كبير منه من النظام الفرنسي. على رأس كل من النظامين مجلس شورى الدولة الذي يضطلع بدور استشاري وبدور قضائي في آن. يعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني، والذي تأسس بموجب القانون رقم ١٠٤٣٤ الصادر في ١٤ حزيران ١٩٧٥ المرجع الوحيد للقضاء الإداري في لبنان حالياً. خضع نظام مجلس شورى الدولة لتعديلات تنص ، بموجب القانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٣١ أيار ٢٠٠٠، على إنشاء محاكم إدارية من الدرجة الأولى في كل من المحافظات الست، إلا أن هذه الاصلاحات لم تدخل حيز التفيذ بعد.

مجلس شورى الدولة هو المحكمة الإدارية العليا في لبنان الذي يعتمد نظام القضاء المزدوج : القضاء العدلي للبت بالمنازعات المدنية والجزائية، والقضاء الإداري للبت في المنازعات الإدارية التي يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام (الدولة – المؤسسات العامة – البلديات) عند ممارسته سلطة عامة وفي سائر الأمور الخاضعة لمبادئ القانون العام.

والمجلس هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية ، والمرجع الإستئنافي أو التمييزي في القضايا التي عين لها القانون محكمة خاصة أو هيئة إدارية ذات صفة قضائية (ديوان المحاسبة ، مجالس التأديب، هيئة التفتيش المركزي، لجان الإعتراض على الضرائب والرسوم) . وهو يمارس مهمة قاضي الأمور المستعجلة عند نشوء وضع قانوني أو حالة واقعية تستوجب اتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ الحقوق ومنع الأضرار من دون التعرض لأساس الحق.

ومجلس شورى الدولة هو أيضاً مستشار الدولة في الأمور التشريعية والتنظيمية والإدارية. فهو من جهة يساهم في اعداد مشاريع القوانين والمعاهدات والمراسيم الإشتراعية والنصوص التنظيمية. ومن جهة أخرى يبدي الرأي في كل مسألة قانونية هامة يحيلها إليه مجلس الوزراء.

ولدى ممارسة هذا الاختصاص يجري المجلس مراقبة مسبقة على مشروعية أعمال الإدارة ويحول دون الاخلال بالمبادئ ذات القيمة الدستورية وبالمبادئ العامة للقانون .

تقتصر أحكام هذا المجلس على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل موضوع المراجعة التي يبت بها، ولا يحق له أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة لاتخاذ ما تقتضيه هذه الأحكام من قرارات إدارية. إلا أن أحكامه ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تقوم بتنفيذها ضمن مهلة معقولة تحت طائلة المسؤولية وفرض الغرامة الإكراهية. [١]

يؤدي مجلس شورى الدولة دوراً هاماً في القضاء اللبناني ويمثل سلطة قضائية فعالة يمكن للمواطنين اللجوء اليها للتمسك بحقوق الإنسان الخاصة بهم. فعلى سبيل المثال، تم اللجوء إلى مجلس شورى الدولة في احدى الدعاوى لمنح الحق في معرفة الحقيقة لعائلات المفقودين خلال الحرب الأهلية، وقد استجاب المجلس بشكل ايجابي في سياق هذه القضية. [٢] إلا أن الدور الابرز له فهو يتمثل بالنظر في المنازعات التي تختصم فيها الإدارات العامة بالإضافة إلى دوره بالإفتاء فهو يعطي الفتاوى القانونية في المسائل والموضوعات التي تطلبها منه إدارات الدولة وكذلك في إعداد التشريعات.

فقرة ثانية : هيكلية مجلس شورى الدولة

يتألف مجلس شورى الدولة من سبع وحدات هي :

- مجلس القضايا
- ست غرف واحدة منها إدارية والخمس الباقية قضائية.

١- مجلس القضايا يتألف من :

رئيس مجلس شورى الدولة، رئيساً، وعند تعذر حضوره من رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفق القانون.

أ- رؤساء الغرف

---

[١] - تعرف إلى مجلس شورى الدولة ، ٢٠٢٢-١-١١ –statecouncil.gov.lb 7/8/2022

[٢] - مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية في لبنان – تشرين الأول / اكتوبر ٢٠١٨ – ص ٢ .

ب–ثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة في بداية كل سنة قضائية (أعضاء)

تصدر القرارات عن هيئة مؤلفة من الرئيس ومن أربعة أعضاء على الأقل، وإذا تعادلت الأصوات. كان صوت الرئيس مرجحاً.

٢– الغرفة الإدارية المولجة بإعطاء الاستشارات والاراء في مشاريع النصوص المعروضة على مجلس شورى الدولة. ويجوز له أن ينيب عنه في ذلك أحد رؤساء الغرف ويشترك في عضويتها مستشاران على الأقل.

٣– أما الغرف القضائية فتتألف كل منها من رئيس ومستشارين اثنين على الأقل وفي حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة.

مكتب المجلس :

يوازي مكتب مجلس شورى الدولة في صلاحيته مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للقضاء العدلي. يتألف المكتب من رئيس المجلس رئيساً ومفوض الحكومة لدى المجلس نائباً للرئيس ومن رئيس هيئة التفتيش القضائي ورؤساء الغرف لدى المجلس أعضاء ويكون بالتالي العدد ٩. [١]

تؤلف الغرف القضائية وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح مكتب مجلس الشورى وهي حالياً خمس غرف قضائية ، تتوزع الأعمال بينها كالآتي:

- الغرفة الأولى : قضاء الإبطال، القضايا المتعلقة بالموظفين العسكريين.
- الغرفة الثانية : الأشغال العامة، عقود، مشتريات التزامات، إشغال أملاك عامة، امتيازات استملاك واستئناف احكام المحكمة الإدارية الخاصة.
- الغرفة الثالثة: دعاوى القضاء الشامل، قضاء الإبطال المقرونة بطلبات تعويض، رفض البناء.
- الغرفة الرابعة: الوظيفة العامة باستثناء العسكريين.

[١] – يوسف الخوري– القانون الإداري العام– الجزء الثاني – القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة– ص٤٦–٦٥

- الغرفة الخامسة: القضايا الإنتخابية كلها، القضايا التي ينظر فيها المجلس بصفته مرجع استئناف أو نقض بالمحلات المصنفة، قضايا الضرائب والرسوم، القضايا التي لا تدخل في اختصاص أي غرفة أخرى. [1]

المجلس التأديبي :

يؤلف المجلس التأديبي من خمسة أعضاء :

- رئيس مجلس الشورى (رئيساً)
- مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة (نائباً للرئيس)
- الرئيسان الأعلى درجة من رؤساء الغرف (أعضاء)
- رئيس المحكمة الإدارية الأعلى درجة (عضو)

مجلس القضايا :

يشكل مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة أعلى هيئة قضائية فيه ويضطلع مجلس القضايا بدور أو بإختصاص قضائي بحت ولا يتطرق إلى اي شأن إداري. وهو يتألف من رئيس المجلس رئيساً أو عند تعذر حضوره من رئيس الغرفة الذي له الأولوية كرئيس ومن رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين يعينهم رئيس المجلس عند بداية كل سنة قضائية كأعضاء.

ويلعب مجلس القضايا دوراً رئيسياً في توحيد الإجتهاد داخل غرف مجلس الشورى حيث أن المبادئ التي تنطوي عليها قراراته يجب أن تستأنس بها غرف المجلس وتعمل بموجبها.

وينظر مجلس القضايا في نوعين من الدعاوى :

---

[1] – عصام اسماعيل – المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني – منشورات الحديثة للكتاب ٢٠١٨– ص ١٠٠–١٠١ .

الأولى تحال إليه حكماً وبفعل القانون وهي الدعاوى التي يكون فيها أحد الخصوم قاضياً أو الدعاوى المقدمة نفعاً للقانون أو طلبات نقل الدعوى للإرتياب المشروع.

الثانية فهي تلك التي تحال إليه نظراً للأهمية التي يرتديها فتنقل من أمام الغرف العادية ليبت بها مجلس القضايا ويتوحد الإجتهاد في الغرف بشأنها.

الغرف:

يتألف أو يضم مجلس الشورى ٦ غرف واحدة منها إدارية و٥ غرف قضائية.

تضطلع الغرفة الإدارية بالدور الإستشاري لمجلس الشورى أي التي تصدر عنها الآراء الإستشارية بخصوص النصوص القانونية وفق إختصاص المجلس وهي تكون برئاسة رئيس المجلس أو من ينوب عنه من رؤساء الغرف ويكلف في تشكيلتها عدد من المستشارين أو المستشارين المعاونين وعادة يشارك جميع قضاة المجلس في أعمال الغرفة الإدارية نظراً للفائدة العملية من ذلك.

أما بالنسبة للغرف القضائية فتتألف كل واحدة من رئيس ومستشارين على الأقل ويلحق بها عادةً عدد من المستشارين المعاونين فيصبحون جزءاً منها ويشاركون في أعمالها بصورة إعتيادية.

مفوضية الحكومة :

إستناداً إلى المادة ٤٥ من نظام المجلس يؤازر الغرف مفوض للحكومة يكون لديه ٤ معاونين على الأكثر يعينون من بين المستشارين أو المستشارين المعاونين بمرسوم بناءاً على إنهاء مكتب المجلس وإقتراح وزير العدل.

لا يمثل في مجلس شورى الدولة مفوض الحكومة أو الدولة على الإطلاق ولا يدافع عنها بل من يفعل ذلك هي هيئة القضايا في وزارة العدل.

فمفوض الحكومة يمثل القانون حيث يتقدم بمطالعات معلّلة في جميع الدعاوى المطروحة أمام المجلس ويبدي فيها رأياً موضوعياً قانونياً فتناول المسائل المتنازع عليها مضيئاً على الملف أو على بعض

جوانبه مقترحاً حلاً مسهلاً بذلك على الهيئة التي ستبت بالنزاع مهمة إصدار القرار. أما بالنسبة للدعاوى التي ينظر فيها مجلس القضاء فالمبدأ ان مفوض الحكومة هو الذي يتقدم شخصياً بمطالعاته بخصوصها وإذا تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الأول.

الهيئة العامة:

وهي تتألف من جميع أعضاء المجلس بمن فيهم أولئك المنتدبين من المجلس إلى الإدارة والمكلفين بمهمات. هؤلاء جميعاً يجتمعون مرة كل سنة في شهر تشرين الأول بناء على دعوة الرئيس.

وتطرح أمامها مسائل عديدة ولا يمكنها المذاكرة إلا عند حضور نصف أعضائها على الأقل على ان تتخذ القرارات بأغلبيتة أصوات الحاضرين.

هذه الإجتماعات تكون سرية ولا يجوز أن تعلن محاضرها بل يجب أن تبلغ مقرراتها إلى وزير العدل بواسطة رئيس المجلس. [1].

المبحث الثاني : اختصاص مجلس شورى الدولة .

[1] – عصام مبارك – ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – التنازع الإداري – الجزء الأول – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٣١–٣٢–٣٣–٣٤.

تتعدد اختصاصات مجلس شورى الدولة القضائية فهو محكمة عادية للقضايا الإدارية ومرجع استئنافي وتمييزي للأحكام الصادرة عن هيئات قضائية أخضع المشترع قراراتها للاستئناف أو التمييز أمام مجلس شورى الدولة وقد عمد الفقه إلى تقسيم المراجعات أمام مجلس شورى الدولة إلى ثلاثة أنواع: مراجعات القضاء الشامل، مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة ، مراجعة التفسير. وقد نصت المادة ٦٠ من قانون مجلس شورى الدولة على أن " مجلس شورى الدولة هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية". وهو القاضي العام في المنازعات الإدارية، ما عدا تلك التي يخرجها المشرع من ولايته ويعهد بها إلى محكمة أو لجنة أخرى بنص قانوني صريح. [١]

لذا سنقوم بمعالجة الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة في الفقرة الأولى من هذا المبحث وأما في الفقرة الثانية فسوف نتعرف على دور مجلس شورى الدولة في إعطاء المشورة للإدارة وبإعداد التشريعات .

فقرة أولى : الاختصاص القضائي

أولاً : اختصاص مجلس شورى الدولة لجهة تقديم القضية.

تقدم القضايا إلى مجلس شورى الدولة إما مباشرةً وإما استئنافاً، وإما تميزاً.

أ- القضايا التي تقدم إلى مجلس شورى الدولة مباشرةً .

١- طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة، أو الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.

٢- القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات ادارية أجرتها الإدارة العامة، أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتامين المصالح العامة.

---

[١] - عصام اسماعيل – المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني – منشورات الحديثة للكتاب ٢٠١٨- ص ١٦١ .

٣- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية ، سواء أكانت تتعلق بالأفراد أو بالأنظمة العامة، والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

٤- في قضايا الضرائب المباشرة.

٥- في قضايا الضرائب غير المباشرة خلافاً لأي نص آخر.

٦- في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

٧- في النزاعات المتعلقة بقانونية الإنتخابات للمجالس الإدارية، كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها.

٨- في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

٩- في القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً في الحكم عليها.

١٠- في طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية.

ب- القضايا التي تقدم إلى مجلس شورى الدولة استئنافاً والقضايا التي تكون قد فصلت بها هيئات إدارية ذات صفة قضائية. ونصت القوانين الخاصة بها على أن الأحكام تقبل الاستئناف لدى مجلس شورى الدولة.

ج- القضايا التي تقدم إلى مجلس شورى الدولة تمييزاً.

جميع الدعاوى التي تفصل بها بالدرجة الأخيرة الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية ، سواء نص القانون على ذلك أم لم ينص

ومن القرارات التي ينظر بها مجلس شورى الدولة تمييزاً :

- قرارات ديوان المحاسبة في الرقابة القضائية المؤخرة
- قرارات لجان الاعتراض على الضرائب وقرارات رئيس مصلحة الواردات
- قرارات لجان الاستملاك الخاصة المرسوم ١٩٦٣.
- قرارات التأديب الصادرة عن مجالس التأديب.
- قرارات اللجنة الخاصة بخلافات الدولة مع المعاهد الخاصة.

- قرارات اللجنة العليا المنصوص عليها في قانون الانتخاب الصادر في ١٩٦٠/٤/٢٧.
- قرارات اللجنة العليا للاعتراضات على تمييز قيمة بدل المال المصادر لصالح الجيش.
- قرارات لجنة استملاك مطار بيروت. [١]

ثانياً : اختصاص مجلس شورى الدولة لجهة نوع الدعوى

أ- فئة قضاء الإبطال أو القضاء الموضوعي :

ينظر مجلس شورى الدولة في طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء كانت تتعلق بالأفراد أم الأنظمة الصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

ب- فئة القضاء الشخصي أو الشامل :

هنا يطالب صاحب العلاقة بحق شخصي رفضت الإدارة الإعتراف به أو كانت هي المتعدية عليه ويطلب إلى القضاء الحكم على الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي ألحقته به جراء تصرفها غير المشروع أو نشاطها الضار.

- طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة.
- الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.

ج- القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو إلتزامات أو إمتيازات إدارية.

قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليه.

القضايا المتعلقة باشغال الأملاك العامة.

النزاعات المتعلقة بقانونية الإنتخاب للمجالس الادارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها.

النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

---

[١] – شفيق حاتم – القانون الإداري – الأهلية للنشر والتوزيع – ١٩٧٩ – ص ١٩٨-١٩٩-٢٠٠.

د- فئة قضاء التفسير

بموجب قانون نظامه ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات التفسير أو تقدير حتى الأعمال الإدارية. [١]

فقرة ثانية: الاختصاص الاستشاري والتشريعي

إن منح القاضي الإداري الدور الإستشاري يعود إلى المعرفة القانونية والإدارية الخاصة التي يمتلكها قضاة مجلس شورى الدولة، بحيث أتاح المشترع للإدارة الإستفادة من هذه الخبرة، وذلك من خلال الاستفادة من الخبرات الشخصية للقضاة، أو من خلال طلب الآراء الاستشارية قبل اتخاذ القرارات.[٢]

تنص المادة ٥٦ من نظام المجلس على أن : " يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيء ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الخبرة.

كما تنص المادة ٥٧ على أنه: " يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارية فيها ويمكن أن يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر المجلس استشارته فيه".

من هذين النصين، يتضح لنا أن لمجلس شورى الدولة اختصاص يتعلق بالإفتاء (أي اعطاء الآراء والفتاوى) وصياغة التشريعات . كما يتضح لنا من جهة أخرى، أن هناك استشارات الزامية أو وجوبية أي يتعين على الوزراء طلب رأي المجلس في أمور محددة (مثلاً مشاريع المراسيم الإشتراعية والمراسيم

---

[١] – يوسف الخوري – القانون الإداري العام – الجزء الثاني – القضاء افداري مسؤولية السلطة العامة ٢٠٠٧ – ص ٦٩ .

[٢] – عصام اسماعيل – المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني – منشورات الحديثة للكتاب ٢٠١٨– ص ١٥٥ .

التنظيمية) كما ان هناك استشارات اختيارية أي لا يلزم الوزراء على طلب المشورة من المجلس بل أن تقرير ذلك يعود إليهم وحدهم.

هذا ويتوجب القول انه بالنسبة لحالات الاستشارة الوجوبية التي أوجب فيها المشترع أخذ رأي مجلس الشورى فإنه يتعين على الإدارة أن تأخذ هذا الرأي مقدماً وإلا اعتبر العمل الإداري الذي اغفل هذه المعاملة الجوهرية باطلاً. وعليه فإذا قامت الإدارة بإصدار مراسيم تنظيمية مثلاً دون اللجوء إلى مجلس الشورى واستشارته قبل اصدارها فإن مثل هذه المراسيم تعد باطلة ويمكن الطعن فيها بالإبطال.[١] وسوف نتحدث عن كل من الاختصاص الاستشاري والتشريعي لمجلس شورى الدولة كما يلي:

أولاً : اختصاص مجلس شورى الدولة بالافتاء والتشريع.

يتضمن هذا الاختصاص مهمتين أساسيتين للمجلس :

المهمة الاولى وتتركز في الشؤون الادارية ، وتحدد دور المجلس كمستشار للادارة العامة، بما يصدره من فتاوى، بينما تكون مهمة المجلس الثانية في الشؤون التشريعية التي تعكس دور المجلس كمستشار تشريعي للحكومة، بواسطة قيامه بإعداد التشريعات المختلفة.

لجهة اختصاص مجلس شورى الدولة بالافتاء فهو يعطي الفتاوى القانونية في المسائل والموضوعات التي تطلبها من إدارات الدولة في أي أمر تريد وعندما تريد، إذ تستطيع هذه الإدارات أن تعهد اليه بدراسة موضوع معين، أو تطلب منه التفسير القانوني السليم لأي نص يشوبه ابهام أو غموض. بيد أن الإدارة غير ملزمة بالفتاوى القانونية التي يصدرها المجلس ، إذ يبقى لها مطلق الحرية في الأخذ بالرأي القانوني الذي تتضمنه الفتوى أو عدم الأخذ به. [٢]

---

[١] – محي الدين القيسي – القانون الإداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٧ ص ٢٤٧–٢٤٨ .

[٢] – – فوزت فرحات – القانون الإداري العام – الجزء الثاني – القسم الأول – مراقبة العمل الإداري ٢٠١٢ ، ص ٦٢٦ – ٦٢٥ .

ثانياً : اختصاص مجلس شورى الدولة بإعداد التشريعات

حددت المادتان ٥٦ و ٧٥ من المرسوم الاشتراعي المنظم لمجلس شورى الدولة الحالات التي يساهم فيها في إعداد التشريعات وقسمتها إلى استشارات اختيارية من جهة، واستشارات وجوبية من جهة أخرى.

أ- مشاريع القوانين

١- مشاريع المعاهدات الدولية

٢- مشاريع التعميمات

٣- الموضوعات الهامة التي يقرر مجلس الوزراء استشارة مجلس شورى الدولة فيها.

ب- الاستشارات الوجوبية تتضمن

١- مشاريع المراسيم الاشتراعية.

٢- مشاريع النصوص التنظيمية. [١]

[١] - فوزت فرحات- القانون الإداري العام - الجزء الثاني- القسم الأول- مراقبة العمل الإداري ٢٠١٢، ص ٦٢٧ - ٦٢٨ - ٦٢٩ .

الفصل الثاني : الزامية احكام مجلس شورى الدولة

بما أن الدولة هي التي تخلق القواعد القانونية، وهي وحدها تتمتع بصلاحية اللجوء إلى القوة العامة لتنفيذها، لا بد أن تدهشنا فكرة خضوع الدولة للقواعد نفسها التي تصدرها. لكن تطور العلاقة بين الحكام والمحكومين بالاتجاه الديمقراطي شاء فرض القانون على الجميع في الدول التي ترغب في اتخاذ موقع بين الدول الحديثة، وهذا النمط المعبر عنه بعبارة " الجميع تحت القانون ". والذي نقرأه في بيانات قسم رؤساء الجمهورية أحياناً، بم اتفق على تسميته " دولة القانون". [١]

يعتبر تنفيذ الأحام القضائية أساساً لإحقاق الحق بشكل فعال ولبناء دولة القانون . التنفيذ بحسب تعريفه ، ليس فقط " تنفيذ المديون للالتزام المستحق" بل عملياً الوفاء بالتزام أو بواجب قانوني ، وهو العملية التي تتيح وضع القانون موضع التطبيق، ومطابقة الحال مع ما يجب أن تكون عليه. في القانون اللبناني الحالي، حين يكون المديون هو الدولة اللبنانية أو أشخاص معنويون ذوو صفة عامة، يرى المتقاضي نفسه أصلاً في موقع أقل حظاً، طالما أن القرار القضائي الذي يصدر لصالحه يبقى في غالبية الحالات غير فعال وحبراً على ورق. [٢]

تربح الدعوى مرتين مرة عند صدور الحكم ومرة عند تنفيذه، بحيث يعد تنفيذ الحكم هو الثمرة التي يرغب المتقاضين بالوصول إليها نتيجة التقدم بالمراجعة القضائية.[٣] وقد نص المشرع اللبناني صراحة واستقر الإجتهاد، على أن القرارات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة نهائية وملزمة للإدارة وتتمتع بحجية القضية المقضي بها مطلقة كانت أم نسبية . وينبغي على السلطة الإدارية المختصة

---

[١] – جورج سعد – القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية – الجزء الأول – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١١ – ص ١٨.

[٢] – لميس نصر: تنفيذ الأحكام القضائية بحق الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة في لبنان ، 18/7/2022 – Legal-aganda.com

[٣] – عصام نعمة اسماعيل– المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني– منشورات المؤسسة الحديقة للكتاب، ص ٣٢٥ .

أن تبادر إلى تنفيذ الحكم ضمن مهلة معقولة وبحسن نية. [1] وسيتمحور المبحث الاول حول موجب الادارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والمبادئ التي تحكم كيفية التنفيذ أما المبحث الثاني سيتناول ضمان تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة:

[1] – عصام مبارك – ملحم نجم – أصول المحاكمات الإدارية التنازع الإداري– الجزء الأول – منشورات الحلبي الحقوقية – ص ٦٥٤.

مبحث أول : موجب الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والمبادئ التي تحكم كيفية التنفيذ

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة والأكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها وإحترامها. [1]

إن الادارة قانونا هي ملزمة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة كما هي ملزمة بالمبادئ التي تحكم كيفية التنفيذ . وللوقوف على أهمية هذا الالزام سنعرض في الفقرة الاولى موجب الادارة بالتنفيذ وفي الفقرة الثانية طرق تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والمبادئ التي تحكم كيفية تنفيذ الإدارة لأحكام الابطال.

فقرة أولى : موجب الادارة بالتنفيذ

إن الدولة المعاصرة بصفتها دولة "قانونية" تاخذ بمبدأ المشروعية الذي يحتم خضوع جميع السلطات العامة مثلها في ذلك مثل الأفراد للقانون فالمجلس النيابي صاحب السلطة التشريعية في الدولة عليه التزام باحترام القانون الدستوري الذي يحدد مهمته ويرسم له حدوده ويعين له نطاقه ويحدد له الوسائل التي تعينه على آدائها، كما يلتزم البرلمان باحترام القانون الذي يصدره ، طالما أنه قائم لم يعدل، أو يلغى بإجراء مضاد.

والسلطة القضائية بدروها ملتزمة باحترام القانون، ويعني ذلك أن المحاكم، وهي تمارس وظيفتها في فض المنازعات التي تفرض عليها، يجب أن تحترم القانون الذي تطبقه ولا تخالفه.

---

[1] – مازن راضي – القانون الإداري – مطبعة جامعة دهوك – ٢٠١٠ – ص ٢١٣ .

كما أن الإدارة العامة ملزمة بإحترام القانون وعدم الخروج على أحكامه ، فمبدأ خضوع الإدارة للقانون هو، إذاً ، جانب من جوانب مبدأ الشرعية بمعناه الواسع الذي يحتم خضوع جميع السلطات العامة للقانون. [1]

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء تنفيذاً كاملاً غير منقوص، وبدون أن تعمد إلى التراضي أو الإبطاء، أو التحايل على التزامها بالتنفيذ. ويتمثل واجب الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء في التزامين أساسيين:

الأول: التزام ايجابي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الملغى.

الثاني: التزام سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي اجراء يمكن اعتباره تنفيذاً للقرار المحكوم بالغائه، وذلك بالإمتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره.

إن مسألة تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة يمكن اعتبارها بمثابة المعيار الأساسي للتمييز بما يسمى دولة القانون عن الدولة البيروقراطية التي تنموا فيها هيمنة القوة على القانون ، وباعتبار أن الإدارة هي المسؤولة عن تنفيذ القانون في الدولة، فإن إمتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية يرتب مسؤولياتها الإدارية بالتعويض.

يرتبط موجب تنفيذ الحكم القضائي بالقوة التنفيذية العائدة له. وهذه القوة يتمتع بها الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة بمجرد صدوره وحتى قبل أن يصبح قطعياً أو مبرماً، ذلك أن الطعن بحكم المجلس لا يوقف حكماً تنفيذه مهما كان نوع هذا الطعن.

وبذلك يشذ الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة عن القاعدة المنصوص عليها في المادة ٥٦٤ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتي مفادها أن الحكم يكتسب القوة التنفيذية من تاريخ صدوره إذا كان قطعياً أو من التاريخ الذي يصبح فيه قطعياً . وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنه بحسب المادة ٥٥٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية يكون الحكم قطعياً عندما لا يكون أو لم يعد قابلاً

[1] – حسين عثمان – قانون القضاء الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٦ – ص ١١-١٢ .

للطعن بطرق الطعن العادية، ويكون مبرماً إذا لم يعد قابلاً للطعن بأي طريق من طرق العطن العادية وغير العادية.

كما أن حكم مجلس شورى الدولة يتمتع بالقوة التنفيذية حتى ولو لم يكن حائزاً على حجة الشيء المحكوم به. فهذه هي حال القرارات المؤقتة التي يصدرها المجلس كقرار التنفيذ الذي لا يتمتع بحجية الشيء المحكوم به إذ يحق للمجلس الرجوع عنه، لكن رغم ذلك يجب على الإدارة تنفيذه بتوقفها عن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه. [١]

تتمتع قرارات مجلس شورى الدولة بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة للإدارة وقررات الابطال غير قابلة لاعادة النظر بها من قبل أي سلطة قضائية كانت أم إدارية ما خلا طرق الطعن المقررة في القانون. [٢] وبالتالي فهي ملزمة للإدارة ولا خيار ولا سلطة استنسابية لها في تنفيذها أو عدم تنفيذها. وكذلك على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية تحت طائلة غرامة اكراهية يقدرها المجلس، ومن شروط فرض الغرامة الاكراهية امتناع الادارة عن تنفيذ حكم قضائي مبرم بحقها ولها طابع العقوبة والاكراه وليس التعويض عن الضرر ويعود للقاضي تحديد قيمتها وتقديرها وتسري من تاريخ الحكم بها. [٣]

إن المشترع اللبناني عدل في نظام مجلس شورى الدولة اللبناني وعلى وجه التحديد في المادة ٩٣ منه وذلك بتاريخ ١٩٩٣/١٠/٦، والتي أصبحت تتضمن أن أحكام مجلس شورى الدولة هي ملزمة للإدارة وأنه على الشخص المعنوي من القانون العام وجوب تنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية.

---

١ – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩– ص ٩–١٠.

٢ – مجلس شورى الدولة – ٤٤٩ تاريخ ٢٠٠٦/٥/٩ – الدلولة اللبناني / عون – رعد/ مجلة العدل .

٣ – مجلس شورى الدولة – ٤٤٩ تاريخ ٩–٥–٢٠٠٦ . الدولة – عداد ، مجلة القضاء الإداري .

وبما انه على جميع السلطات العامة والموظفين كافة عملاً بمبدأ تدرج القواعد القانونية ومبدأ فصل السلطات موجب احترام الأحكام القضائية متى أصبحت نهائية بعدم اتخاذ الإجراءات التنفيذية المخالفة لها فالقاضي حين ينطق بالقانون يعني ان ما تضمنه الحكم القضائي من حجة الشيء المقضي به هو عنوان الحقيقة الملزمة ويحوز القوة الالزامية وعليها موجب تنفيذ الأحكام القضائية فور اقترانها بالقوة التنفيذية ببلوغها قوة القضية المقضي بها واتمام مقدمات التنفيذ.

ويكون رفض الدولة تقديم المؤازرة الأمنية لتنفيذ حكم قضائي من اوجه الامتناع عن التنفيذ أيضاً.[١]

تنص المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة على إلزام الإدارة بالتقيد وتنفيذ القضية المحكمة أي القرارات القضائية التي أصبحت مبرمة أو القرارات التحكيمية التي اكتسبت قوة التنفيذ وذلك في مهلة معقولة. ويؤكد مجلس شورى الدولة بأن الإدارة ليس لديها سلطة تقديرية باستقرار الحقوق والأوضاع القانونية، إلا حد أنه، حين تكون الإدارة فريقاً في الدعوى، فهي تصبح مرتبطة كأي شخص من أشخاص القانون الخاص بالمصلحة العليا الاحترام القانون والقرارات القضائية ولكن على عكس أحكام القانون العادي المطبقة على مسألة التنفيذ الجبري والتي تفرض التنفيذ خلال خمسة أيام من تبليغ الأمر القضائي بالتنفيذ. فإن عبارة " مهلة معقولة" المبهمة تترك صلاحية تقدير واسعة لقاضي التنفيذ الإداري وتنطوي على عدم معرفة المتقاضي بشكل واضح الوقت المناسب لتقديم طلب " التنفيذ الجبري" أمام السلطات المختصة. [٢]

رغم تمتع الإدارة بإمتيازات تجعلها في مركز تسمو به على الأفراد، فإنها تخضع كهؤلاء لمبدأ التقيد بالقضية المحكمة.

ولا يمكن الحؤول دون ذلك بحجة الصعوبة التي تواجهها الإدارة في سبيل التقيد بهذا المبدأ، كالصعوبة في تحمل بلدية صغيرة عبء التعويض الضخم المحكوم به عليها، ولا بحجة اعتبارات

---

[١] – عصام مبارك – ملحم نجم – أصول المحاكامت الإدارية الجزء الأول – التنازع الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٦ – ص ٦٥٧–٦٥٨.

[٢] – لميس نصر – تنفيذ الأحكام القضائية بحق الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة في لبنان 9/8/2022 legal-aganda.com – 1-7-2021

الملاءمة كالإعتبارات الفعلية للموظف، ولا أيضاً بسبب حجج قانونية كالحجج التي تستند إلى ان الموظف الواجب إعادته إلى الخدمة يمارس نشاطاً خاصاً لا يتوافق مع الخدمة العامة، أو أن الموظف يرفض قبول المركز الذي سيعين فيه، أو ان الحكم الذي يجب تنفيذه قد صدر في ظل الجهل ببعض الوقائع.

ذلك أن للأحكام القضائية قوة تنالها بحكم الضمانات التي يحفظها الدستور والقانون للمتقاضين . ففيها هيبة السلطة القضائية وفيها يبرز سلطانها. [١]

فقرة ثانية : طرق تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والمبادئ التي تحكم كيفية تنفيذ الإدارة لأحكام الابطال.

يفرق نظام مجلس شورى الدولة في هذا الصدد بين الاحكام الصادرة على الافراد والأحكام الصادرة بحق السلطة الإدارية.

فالأحكام الصادرة على الأفراد تنفذ بواسطة دائرة اجراء بيروت إذا كانت القوانين تجيز تنفيذها بالصورة الإدارية وتتيح في المعاملة التنفيذية ذات الأصول المرعية في قانون أصول المحاكمات المدنية.

أما الأحكام الصادرة بحق السلطة الإدارية فتقدم طلبات التنفيذ المتعلقة بها إلى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يحيلها بلا ابطاء مع النسخة الصالحة للتنفيذ إلى المراجع المختصة لاجراء المقتضى وهذا يعني أن على صاحب العلاقة انتظار التنفيذ التلقائي من قبل السلطة الإدارية التي استحصل على حكم ضدها. وعلى الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بالزامه بدفع غرامة اكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم. [٢]

---

[١] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية– ٢٠٠٩ – ص ١٠–١١ .

[٢] – محي الدين القيسي – القانون الإداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٧ ص ٣٢٣ – ٣٢٤ .

أما المبادئ التي تحكم كيفية تنفيذ الإدارة لأحكام الإبطال فهناك عدد من المبادئ وفقا لما استقر عليه القضاء الإداري:

أولاً : إن التزام الإدارة المختصة بتنفيذ الحكم بإبطال القرار يقتضي منها أولاً أن تصدر قراراً إدارياً بإبطال هذا القرار بأثر رجعي وكأنه لم يصدر. وأحياناً تلتزم بإتخاذ قرارات واجراءات أخرى لازالة كافة الآثار المترتبة على القرار الذي أبطله القضاء لمخالفته القانون. كما تلتزم بالامتناع عن اتخاذ أي اجراء تنفيذي ايجابي من شأنه أن يرتب أي أثر على القرار المحكوم بإبطاله.

ثانياً : قد يقتضي تنفيذ حكم الإبطال إضافة إلى ابطال القرار قيام الإدارة بإبطال قرارات إدارية أخرى أصدرتها استناداً إلى هذا القرار قبل صدور الحكم. [١]

ثالثاً : لا تستطيع الإدارة الإمتناع عن تنفيذ حكم الإبطال بحجة تنازل صاحب المصلحة الطاعن في القرار أو التصالح معه، وذلك لأن هذا التنازل أو التصالح باطل لا يعتد به لأنه يبقي على قرار أثبت القضاء بحكم قطعي مخالفته للمشروعية والقانون وأبطله نتيجة ذلك.

كذلك يقتضي على الإدارة أن تقوم بتنفيذ حكم الإبطال تنفيذاً كاملاً غير منقوص وبدون أن تعمد إلى التراخي أو الإبطاء ، أو التحايل على التزامها بالتنفيذ. [٢]وكذلك يقتضي إعادة الحال الى ما كانت عليه قبل اصدار القرار الملغى وكأنه لم يصدر على الإطلاق وذلك بالتزام الإدارة بإزالة القرار الملغى وما ترتب عليه من آثار. [٣]

وإزالة الآثار القانونية للقرار الملغى وكذلك المادية [٤] وهدم الأعمال القانونية المستندة الى القرار الملغى والامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة اصدراه. [٥]

---

[١] – عصام مبارك ، ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – الجزء الأول – التنازل الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٦٥٩ – ٦٦٠ .

[٢] – عصام مبارك ، ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – الجزء الأول – التنازل الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٦٦٠ .

[٣] – المرجع نفسه ، ص ٦٦١ .

[٤] – المرجع نفسه ، ص ٦٦٢ .

[٥] – المرجع نفسه ، ص ٦٦٥ .

١- إزالة الآثار القانونية للقرار الملغى: فقد يكون الحكم بالإلغاء كافياً في حد ذاته ويحقق الهدف منه دون حاجة لتدخل الإدارة واتخاذ إجراءات معينة في بعض الأحيان. كما يحدث عند إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية التي ينحصر أثرها في تنظيم ممارسة نشاط معين أو تجريمه مثل لوائح الضبط واللوائح الاقتصادية.

غير أن الأمر يتطلب تدخل الإدارة في معظم الأحيان لكي تزيل الآثار القانونية للقرار الملغى تنفيذاً لحكم الإلغاء عن طريق اصدار قرار إداري بسحب القرار الملغى.

وبالنسبة للقرارات الإدارية السلبية يكون الغاؤها بإصدار قرار بالموافقة على الطلب الذي قد تقدم به صاحب الشأن وتم رفضه، أي بقيام الإدارة بإصدار القرار الذي رفضت اصداره من قبل.

٢- إزالة الآثار المادية للقرار الملغى :

قد يبقى القرار الإداري بدون تنفيذ حتى تاريخ صدور الحكم بالإلغاء ، إما لتريث الإدارة انتظاراً للفصل في الدعوى ، وإما لصدور حكم بوقف تنفيذه.

أما إذا تم تنفيذ القرار فإنه يجب على الإدارة أن تقوم بإزالة الآثار المادية له عن طريق قيامها بجميع الإجراءات اللازمة لإزالة مظاهر التنفيذ المادي القائمة للقرار الملغى، مثل إخلاء العين التي تم الإستيلاء عليها أو الإخراج عن المواطن المعتقل، أو إعادة الموظف المفصول إلى عمله وتمكينه من مباشرة أعمال وظيفته.

وتمثل عملية إزالة الآثار المادية للقرار الملغى الخطوة الإيجابية الحقيقية في سبيل تنفيذ حكم الإلغاء.

٣- التزام الإدارة بهدم الأعمال القانونية المستندة إلى القرار الملغى :

قد تصدر قرارات إدارية استناداً إلى القرار المحكوم بإلغائه أو بسببه، وقد يكون القرار الملغى جزءاً من عملية قانونية مركبة، فكيف يتم تنفيذ حكم الإلغاء في هذه الأحوال؟ تتوقف الإجابة على هذا السؤال على ماهية القرار الأصلي الذي حكم بإلغائه، فقد يكون هذا القرار تنظيمياً، أو قراراً فردياً ، وقد يكون القرار داخلاً في عملية قانونية مركبة. [١]

---

[١] - عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني – الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٩٩- ص٦٢٧- ٦٢٨- ٦٢٩.

٤- الإمتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو اعادة اصدراه يجب على الإدارة أن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذاً للقرار الإداري المحكوم بإلغائه. ويتمثل ذلك الإلتزام السلبي من جانب الإدارة في عدم قيامها بتنفيذ القرار الملغى من ناحية وبإمتناعها عن إصداره من جديد من ناحية ثانية. [١]

وإن تكن الإدارة لا تخضع لطرق التنفيذ ولا لأوامر القاضي الإداري إلا أنها ملزمة رغم ذلك باحترام القضية المحكمة وبتنفيذ الأحكام الصادرة وبالتالي بدفع المبالغ المقضى بها عليها وباعتبار قرارها الذي ابطله مجلس الشورى وكأنه لم يكن، وباعادة تكوين أوضاع قانونية، كأوضاع الموظف كما لو ان التدبير الذي ابطل لم يتخذ أصلاً بحقه. [٢]

مبحث ثاني : ضمان تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

ولان أحكام مجلس شورى هي احكام الزامية وحسب ما فصلنا سابقا في الالزامية واليات التطبيق فكان لا بد من فرض جزاء على الادارة في حال الامتناع عن التنفيذ وهذا مدار بحثنا في الفقرة الاولى أما في الفقرة الثانية سنتطرق الى الضمان المفروض في نظام مجلس شورى الدولة.

فقرة أولى : الجزاء المفروض على الإدارة في حال الامتناع عن التنفيذ

إن اتخاذ الإدارة لموقف سلبي بشأن الحكم الصادر ضدها يقودنا إلى مدى احترام حجية أحكام القضاء كسلطة مستقلة مضطلعة بوظيفة حسم النزاعات، لأن الالتزام بالشيء المقضي به هو مبدأ

---

١ - مرجع نفسه - ص ٦٣١ .

٢ - جان باز - الوسيط في القانون الإداري اللبناني - ١٩٧٤ - ص ١٧٩ .

قانوني يستهدف بالأساس سيادة القانون، كما أنه من ضمن حلقة المبادئ العامة كل ما هو قانوني يعلو في القيمة عن كل ما هو سياسي، وإن عدم احترام الإدارة لحجية الاحكام القضائية الإدارية يعد اخلالاً من طرفها ومخالفة لالتزام قانوني مفروض عليها يترتب عليها مخالفة قانونية تعرض عملها لعدم المشروعية ، وعلى هذا الأساس أوجد المشرع نظام المسؤولية الجزائية بتجريمه لفعل الإمتناع عن تنفيذ أحكام القضاء وكذلك رتب مسؤولية مدنية على الإدارية الممتنعة عن التنفيذ تتمثل بالتعويض للمحكوم له المتضرر من امتناع الادارة.

وجاء في المادة ٧٠ من الأمر التشريعي رقم ٤٥/١٧٠٨ تاريخ ٣١ تموز ١٩٤٥ :

الجمهورية توصي وتأمر، سواء الوزراء أو المحافظين المعنيين بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية، وأيضاً جميع المباشرين العدليين، بأن يسهروا على ملاحقة تنفيذ القرارات القضائية.

وفي حكم للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية Honsby/srece لعام ١٩٩٧، أشارت إلى مبدأ موجب الإدارة بتنفيذ الأحكام. فالإدارة شأنها شأن الأفراد يقع على عاتقها موجب تنفيذ القرارات القضائية. وتظهر حسن نية الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية باعتبارها خصماً شريفاً تعمل على تحسين علاقتها بمواطنيها، حفاظاً على دولة القانون، وتأميناً لإستقرار الأوضاع القانونية، وإحتراماً لهيبة وإستقلال السلطة القضائية. [١]

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ مضمون حكم الإبطال بحسن نية. فإذا جاء التنفيذ ناقصاً أو لا يتفق مع مضمون الحكم، يمكن لصاحب الشأن رفع دعوى جديدة، إما لإبطال تصرف الإدارة بسبب تجاوز حد السلطة لمخالفة قوة القضية المحكمة، وإما للتعويض عن الضرر اللاحق به من جراء تنفيذ الحكم على الوجه المذكور. وإذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم فإنها تتعرض أيضاً إلى المطالبة بالتعويض عن ذلك بعد إبطال قرار الرفض هذا.

[١] – عباس نصر الله – الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري – منشورات مكتبة الإستقلال ص ١٠٢.

وقد يمنح القاضي للإدارة مهلة للتنفيذ، فإذا إنقضت المهلة أعلن مسؤوليتها وألزمها بالتعويض . وفي حال إمعان الإدارة في رفض التنفيذ يجوز أن يتكرر الحكم عليها بتعويض يتناسب مع الظروف الخاصة بكل مطالبة.

وإذا اصطدم مجلس الشورى بنوع من سوء النية عند الإدارة، فإنه يعمد إلى اتباع وسائل ضغط عليها. ولكن لا يحق له أن يتخذ تدابير زجرية أو إكراهية بحق الإدارة لإلزامها بالتنفيذ قسراً باعتبار أن الأموال والأملاك العامة غير قابلة للحجز. [١]

لذلك كان لا بد من أن يتضمن التنظيم القانوني العام جزاءات حاسمة تفرض على الإدارة وعلى كل مسؤول إداري يمتنع عن تنفيذ الأحكام . وهناك جزاءان يفرضان في حالة الإمتناع غير المشروع عن تنفيذ أحكام الإبطال وهما الجزاء المدني والجزاء الجنائي. والجزاء المدني يكون بمسؤولية الإدارة والموظف المسؤول متضامنين في دفع التعويض للمحكوم لصالحه.

وأما الجزاء الجنائي يكون بتحميل الموظف المسؤولية الجزائية في حال الامتناع عن التنفيذ فقد ارتأى بعض الفقهاء تحميل الموظف الذي يرفض تنفيذ حكم الإبطال أو يؤخر تنفيذه ، مسؤولية شخصية عن هذا التصرف. [٢]

ومن الجزاء المفروض على الإدارة في حال مخالفة الإلتزام بالتنفيذ إلغاء جديد ضد قرار الإدارة بالإمتناع عن التنفيذ وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الثالثة من المادة ١٠٨ من المرسوم الإشتراعي الخاص بمجلس شورى الدولة "على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه :

إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة ، أو خلافاً للقضية المحكمة.

---

[١] – عصام مبارك ، ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – الجزء الأول – التنازل الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٦٨٨ – ٦٨٩ .

[٢] – مرجع سابق – ص ٦٩٠ – ٦٩١

وأكد مجلس شورى الدولة هذه القاعدة في أحكامه حيث قضى بأن "قرار رفض تنفيذ الحكم يكون مستوجباً الإبطال لمخالفته قوة القضية المحكمة ".

كما قضى بأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري، أو تاخرها في تنفيذ هذه الأحكام دون مبرر قانوني يعطي الحق لأصحاب الشأن في طلب التعويض ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ حكم الإلغاء يعتبر عملاً غير مشروع يكون خطأ مرفقياً حسيماً يحرك مسؤولية الإدارة. وذلك في أي صورة من صور مخالفة الالتزام بالتنفيذ سواء بالامتناع الكلي أو الجزئي، أو بإعادة اصدار القرار الملغى أو بتأجيل الإدارة تنفيذ الحكم لفترة طويلة.

وسلك القضاء الإداري المصري نفس المسلك، حيث قرر مسؤولية الإدارة إذا ما خالفت التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء. من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بشأن امتناع الإدارة عن التنفيذ بقولها " إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي جائز لقوة الشيء المقتضى 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 للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون. [١]

كما يمكن المطالبة بالفائدة على المبالغ المحكوم بها فقد يطالب المستدعي في مراجعته بالتعويض المالي مع الفوائد القانونية . في هذه الحالة إن الفائدة المحكوم بها بموجب الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة تسري من تاريخ الحكم الذي تمنعت الدولة عن تنفيذه حتى تاريخ الدفع الفعلي. وتجدر الإشارة أن عدم إيفاء قيمة الفائدة المحكوم بها حتى تاريخ الدفع الفعلي يشكل بدوره مخالفة لقوة القضية المُحكمة.

إن الفائدة على المبالغ المحكوم بها تبقى مستقلة عن التعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعي جراء التأخير في دفع هذه المبالغ.

---

[١] – عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري اللبناني – مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠١ – ص ٦٥٤-٦٥٤ .

فقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة ما يلي:

" بما ان المستدعية تقدمت من وزارة الصحة بطلب تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة . والإدارة لم تدفع لها قيمة التعويض إلا بعد مضي مدة سنة وأسبوع من تاريخ تقديم طلب تنفيذه".

" وبما أن الإدارة مسؤولة عن التأخير وبالتالي ملزمة بالتعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعية من جرائه".

" وبما انه يقتضي إلزام الدولة بأن تدفع الفائدة عن المبلغ المحكوم به ".

" لذا يقرر المجلس إلزام المستدعي ضدها بدفع مبلغ قدره عشرة آلاف ليرة لبنانية عن تأخير تنفيذ القرار رقم ٨٦/١٢٦ الصادر عن مجلس شورى الدولة وإلزامها بدفع فائدة مقدارها ٦٪ عن المبلغ المحكوم به في القرار ٨٦/١٢٦ الصادر عن المجلس".

لكن المجلس في قرار سابق أعتبر أن المطالبة بالعطل والضرر لسبب تأخير المدين عن تنفيذموجب بأداء مبلغ من النقود يعني المطالبة بالفائدة لأن العوض عن التأخير يتمثل بالفائدة عملاً بأحكام المادة ٢٦٥ من قانون الموجبات والعقود. [١]

فقرة ثانية : الضمان المفروض في نظام مجلس شورى الدولة

في فرنسا صدر قانون بتاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ نصت المادة الثانية منه على أنه في حالة عدم تنفيذ قرار قضائي صادر عن محكمة إدارية يجوز لمجلس الدولة تلقائياً أن يقضي بغرامة إكراهية في وجه أشخاص القانون العام، أما في لبنان فقد جاء ضمان تنفيذ الأحكام القضائية في أحد مواد نظام مجلس شورى الدولة، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة ٩٣ من نظام مجلس الشورى على ما يلي:

[١] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٩ – ص ٤٣ – ٤٤.

" أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام".

كذلك نص نظام مجلس الشورى على ضمانتين قويتين لإلزام الحكومة والسلطات الإدارية بتنفيذ أحكامه سواء في مجال الإبطال أو القضاء الشامل.

الضمانة الأولى : وهي الأقوى والأكثر فعالية، ونصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٩٣ المذكورة بقولها : " 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 باإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.

إن قوة هذه الضمانة ناتجة من تهديدها للسلطة الإدارية الممتنعة أو المتأخرة دون سبب عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، بفرض غرامة إكراهية تكون قيمتها مرتفعة غالباً، وتجب عن كل يوم تظل فيه الإدارة ممتنعة عن التنفيذ.

الضمانة الثانية : وهي أقل ولكنها فعالة أيضاً وتزداد فاعليتها وقوتها بإضافتها إلى الضمانة الاولى الأقوى.

وقد نصت عليها الفقرة الثالثة من المادة ٩٣ إذ جاء فيها " 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 أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر ".

هذه الضمانة الثانية تبدو فعالة أيضاً لأن الموظف سيتعرض لجزاء مالي، تنبع فعاليته وقوته من كونه جزاء له طابع عملي.

في حال عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة تعزم على أساس المسؤولية الإدارية الناجمة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية يكون وفقاً لطريقتين :

إما طلب التعويض المالي عند عدم التنفيذ، وإما طلب غرامة إكراهية عن عدم تنفيذ الحكم الضار.[1]

وفي مصر فقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لحق المحكوم له في طلب التعويض عن عدم تنفيذ وزارة التربية والتعليم لحكم الإلغاء وإعادته إلى الخدمة، وقررت اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر طلب التعويض.

وفي حكم آخر قررت ذات المحكمة أنه " يجب على الجهات الإدارية المبادرة إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضى به، فإن اقتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب أو تعمدت تعطيل هذا التنفيذ اعتبر ذلك بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لأصحاب الشأن الحق في التعويض عما يلحقهم من أضرار مادية أو أدبية.

وقضى مجلس الدولة المصري كذلك بمسؤولية الموظف الشخصية عند امتناعه عن تنفيذ الحكم بالإلغاء، حيث أرست محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ في حكمها الشهير ضد وزير الحربية لامتناعه عن تنفيذ حكم الإلغاء بإعادة أحد كبار الضباط إلى عمله بالجيش، على أساس أن ذلك الإمتناع يعتبر خطأ شخصياً يستوجب مسؤولية الوزير عن التعويض للمدعي بالإشتراك مع الحكومة.[2]

ومن الوسائل المفروضة أيضاً في حال التمنع عن التنفيذ اللجوء إلى الأمر بالدفع القسري حيث تتيح هذه الوسيلة الزجرية تامين الدفع الفعلي للمبالغ المالية المحكوم بها على الإدارة في حال لم تبادر طوعاً إلى دفعها. وينحصر مجال تطبيقها في الحالة التي يحكم فيها على الإدارة بأن تدفع مبلغاً من المال.

ويستوجب اللجوء إلى هذا الإجراء الإستثنائي توافر الشرطين التاليين :

- أن يكون القرار القضائي المطلوب تنفيذه قد اكتسب الصفة القطعية .

---

[1] – مرجع سابق – ص – ٦٩٢-٦٩٣-٦٩٤ .

[2] – عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني – المجلد الثاني– الدار الجامعية ١٩٩٨– ص٦٣٧.

- كما ينبغي أن يحدد القرار القضائي المطلوب تنفيذه مقدار المبالغ المالية المحكوم بها على الإدارة من دون الحاجة إلى الاستعانة بالإدارة أو القيام بأي تحقيق إضافي في هذا الخصوص.

والإدارة المحكوم عليها بدفع المبالغ المالية قد تكون تابعة للدولة أو إحدى الهيئات والمجالس المحلية المستقلة أو المؤسسات العامة على أنواعها.

وتتبع الإجراءات التالية فيما خص الدولة : في حال لم تبادر الدولة إلى الدفع بعد إنقضاء شهرين من تاريخ تبلغها صورة صالحة للتنفيذ عن القرار القضائي، يمكن للشخص المعني المستفيد أن يراجع المحتسب المركزي المختص طالباً إعطاء الأمر بالدفع وفقاً لمنطوق القرار القضائي الحائز على الصيغة التنفيذية، وذلك بعد تقديمه المستندات اللازمة التي تثبت هويته الشخصية والمصرفية.

وتتبع الإجراءات ذاتها بالنسبة للمؤسسات العامة والمجالس والهيئات المحلية المستقلة مع الفارق أنه في حال لم يصر إلى الدفع بعد إنقضاء شهرين من تاريخ تبليغ صورة صالحة للتنفيذ عن القرار القضائي، يمكن في هذه الحالة أن تتم مراجعة المحافظ المختص فيما خص الهيئات والمجالس المحلية أو سلطات الوصاية المختصة فيما خص المؤسسات العامة للحصول على الأمر بدفع المبالغ المستحقة لأصحاب العلاقة بعد تقديم المستندات المثبتة لهويتهم الشخصية والمصرفية.[1]

[1] – بحث عنوانه تنفيذ قرارات القضاء الإداري: الغرامة الإكراهية ووسائل الاكراه– ص ٥٢– جوزيف رزق الله usek.edu.lb

القسم الثاني

الامتناع عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

والحلول الملائمة للحؤول دون ذلك

القسم الثاني : الامتناع عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والحلول الملائمة للحؤول دون ذلك .

تبرز أهمية تنفيذ الأحكام القضائية ، بسبب صلته مع مبدأ المشروعية، لأن الإخلال بمبدأ ضرورة احترام الأحكام القضائية يؤدي بمبدأ المشروعية إلى العدم ، وقد ظلت مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الاداري، تمثل نقطة الضعف في قانون التنازع الإداري، طالما أن الأمر في النهاية يتوقف على حسن نية الإدارة، والتزامها بمبدأ المشروعية. وهذا ما قد يعرض حق المحكوم له في حال اتسمت إرادة الارادة بالسلبية وسوء النية ، فتماطل أو تمتنع عن تنفيذ الحكم. وهذه المشكلة ليست جديدة. لأنه مهما بلغ رقي أو كمال الرقابة القضائية على الإدارة ، فإن فعاليتها تصطدم بصعوبة وضع الأحكام القضائية موضع التنفيذ. [١]

لا بد أن نشير إلى التباين الموجود بين مبدأ الزامية الأحكام القضائية الصادرة بحق السلطة العامة. الذي يكون في كثير من الأحيان من باب النظريات الاجتهادية المبالغ فيها، وبين الضمانات الحقيقية والواقعية التي يوفرها التطبيق العملي للمتقاضين فبينما النظريات لا تتحدث إلا عن صورة زاهية براقة لدولة مثالية لا سيادة في مجتمعها إلا للقانون، يأتي التطبيق العملي ليضعنا في أجواء أقل تفاؤلاً. لا بل أحياناً كثيرة بعيدة كل البعد عن مفهوم دولة القانون مما يلحق الضرر تلو الآخر

---

[١] – ايثار موسى ، كيفية الزام الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة ١٣ سبتمبر ٢٠١٨ www.mohamah.net 20-7-2022

بالمحكوم لهم. إن الحقيقة في هذا المجال هي أن الحلول الكاملة الإيجابية أو حتى المرضية فقط، ليست موجودة بعد بشكل وافٍ وسليم. [١]

إن الإدارة العامة، في الدولة الحديثة هي دولة القانون لا دولة السلطان.

أي ليست فوق القانون بل هي على غرار الأفراد خاضعة له في ما تقوم به من نشاط وذلك عملاً بمبدأ الشرعية الإدارية.

ولا قيمة لمبدأ الشرعية ما لم يقترن بمبدأ آخر هو ضرورة احترام أحكام القضاء وتنفيذها. فما الفائدة من ممارسة القضاء لرقابته على أعمال الإدارة إذا كان مصير الأحكام التي يصدرها هو البقاء حرفاً ميتاً.

إن الفائدة الحقيقية من إقامة الدعوى تتوقف على ما يتبع الحكم من نتيجة عملية فالمطالبة بالحق وإن كانت لا تخلو من الأهمية، إلا أن الأهم منها هو تحويل هذا الحق إلى واقع. وقد قيل أن الحكم القضائي يُكسب مرتين، مرة أمام المحكمة وأخرى عند تنفيذه.

لقد ثبت أنه مهما كان حجم التطور الذي طرأ على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فإن مالية هذه الرقابة تصطدم بصعوبات تنفيذ القضية المحكمة. والواقع يكشف عن حالات عدم تنفيذ ما يسيء بشكل كبير إلى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

إن القضاء يستمد سلطته الفعلية من الجدية في تنفيذ أحكامه، وإن مهمة مجلس شورى الدولة هي الأصعب في هذا المجال لأن أحكامه تصدر خاصة في مواجهة الإدارة صاحبة الإمتيازات والتي قد تستنكف عن تنفيذه.ا[٢]

---

[١] – عصام مبارك ، ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – الجزء الأول – التنازل الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٦٩٢ .

[٢] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩ – ص ٧–٨.

وللوقوف على وقائع التطبيق سيكون مدار بحثنا في الفصل الاول واقع تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة وفي الفصل الثاني الحلول الملائمة للحؤول دون الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الإدارة.

الفصل الأول : واقع تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

إن امتناع الأفراد عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة الصادرة ضدهم لا يثير أي إشكال، إذ أن القانون قد أجاز التنفيذ الجبري بوجه هؤلاء وفقاً للقواعد المنصوص عليها في أصول المحاكمات المدنية. ويمكن للإدارة عند الاقتضاء استخدام القوة المسلحة في سبيل تنفيذ هذه الأحكام.

اما التنفيذ الجبري بوجه الإدارة فلا يصح إذ أنها تعتبر " مديناً شريفاً "، يقوم بتنفيذ التزاماته بصورة طبيعية بدون تهرب أو سوء نية، كما أن المادة ٨٦٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية قد حظرت إلقاء الحجز على أموال الدولة وسائر الأشخاص ذوي الصفة العامة.

وبما أن الإدارة تضطلع بتأمين تنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء ، فلا يعقل أن تستعمل القوة المسلحة تحت تصرفها ضد نفسها لتؤمن تنفيذ الأحكام الصادرة عليها.

ففي ظل غياب طرق التنفيذ العادية بوجه الإدارة يكون على المحكوم له أن ينتظر التنفيذ التلقائي من قبلها. [١]

على الادارة أن تنفذ القرارات القضائية بحسن نية ولكنها قد تمتنع عن هذا التنفيذ بصورة تعسفية وعن سوء نية، وإن عمدت إلى تغليف هذا الامتناع بأسباب وذرائع تسعى إلى صياغتها بشكل ظاهره قانوني ولكنه في الحقيقة خالٍ من أية حجة مقنعة أو متوافقة مع مبدأ الشرعية.

---

[١] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ص ٣٧ – ٣٨ .

في لبنان كثيراً ما تمتنع الإدارة في الواقع عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة لأسباب عدة، منها ذو طابع سياسي، والآخر ذو طابع مالي مرتبط في الغالب بعجز الخزينة بالنسبة إلى القرارات التي تقضي بتعويضات ذات مقادير كبيرة. [١]

وسنتناول هذا الامتناع في المبحث الاول تحت عنوان امتناع أشخاص القانون العام عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة وفي المبحث الثاني سنعرض حالات امتنع فيها وزراء وأشخاص من القانون العام عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة والاجراءات المتخذة جراء ذلك.

[١] – عصام مبارك ، ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – الجزء الأول – التنازل الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٦٩١ – ٦٩٢ .

مبحث أول : امتناع أشخاص القانون العام عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

بالرغم من كل ما سبق ذكره عن الزامية تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري الا اننا واقعا نلمس حقيقة مغايرة حيث هناك حالات امتناع عديدة رفض فيها اشخاص القانون العام تنفيذ احكام مجلس شورى الدولة وهذا ما سنظهره في الفقرة الاولى حول ماهية الامتناع وفي الفقرة الثانية مظاهر الإمتناع عن التنفيذ.

فقرة أولى : ماهية الامتناع عن التنفيذ

إن مفهوم الإمتناع يتجلى بعدم أخذ الإدارة بعين الإعتبار نتائج الحكم القضائي عند قيامها بالتصرف ، لكنّ الإدارة لا تقول بأنها ترفض التنفيذ بشكل صريح وعلني ولا تقول إنها لن ننفذ أبداً، وصمتها لا يعادل قرار رفض التنفيذ إلا إذا نتج عن طلب تنفيذ. وتطبق القاعدة التي بمقتضاها أن سكوت الإدارة مدة ٤ اشهر عن طلب المستدعي يؤلف رفض تنفيذ.

وعدم التنفيذ ينشأ بصورة عامة، عن تكاسل الإدارة أو تباطؤها في تنفيذ الأحكام القضائية لأسباب ترتأيها، سواء كان ذلك بسوء نية أو بهدف الإضرار بالمستفيد، أو لكي تعطي إنطباع أنه ليس للأحكام القضائية الصفة الآمرة وتتذرع الإدارة في سبيل إمتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، تارة بالمصلحة العامة ومصالح المرفق العام، وتارة تتذرع بالمحافظة على الأمن والنظام العام ، وتارة تتذرع بصعوبات مادية وقانونية. والقاضي الإداري بما يتميز به من مهارة وإعتدال يقوم بتقدير موقف

الإدارة بدقة شديدة ويرفض في غالب الأحيان الأعذارالتي تحتج بها للإدارة، فلا يجوز الإدارة التخلص من إلتزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بإدعاء مزعوم للمصلحة العامة، فالكل يجب ان يخضع للمصلحة العليا التي تعني إحترام القانون وإطاعة أحكام القضاء، ولا توجد أي مصلحة أخرى يمكن تغليبها على هذه المصلحة. [١]

ظلت مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الإداري ، تمثل نقطة الضعف في قانون التنازع الإداري ، طالما أن الأمر في النهاية يتوقف على حسن نية الإدارة وإلتزامها بمبدأ المشروعية ، حتى أن العميد Vedel إعتبر أن أحد مظاهر قوة القانون الإداري في فرنسا هو موضوع تنفيذ السلطات الإدارية للأحكام الصادرة ضدها، وهذا ما دعى الأستاذ Waliam إلى التساؤل حول سبب وجود القضاء الإداري نفسه وهل هو أحد فروع الفنون الجميلة؟ أم أنه أحد عناصر النظام الذي تفرضه الدولة على إدارتها! وأنتهى إلى أنه ليس في القانون الإداري مسألة أهم من مسألة إرغام الإدارة على احترام أحكام القضاء الإداري. [٢]

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يحول دون تدخل القضاء الإداري في أعمال الإدارة أو الحلول محلها في شأن يعد من صميم اختصاصها، فإن اتخاذ الإدارة لموقف سلبي بشأن الحكم الصادر ضدها يثير التساؤل حول مدى احترام حجية أحكام القضاء كسلطة مستقلة مضطلعة بوظيفة حسم المنازعات الإدارية، وما يقتضيه ذلك من الإدارة المحكوم ضدها من عدم تجاهل هذا الحكم. وعليه فإن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من أي جهة أو سلطة إدارية في الدولة، يمثل إخلالاً جسيماً بمبدأ الفصل بين السلطات، وتقوم مسؤولية الإدارة والموظف المسؤول في حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وكذلك في حالتي التراخي أو التباطؤ في التنفيذ. [٣]

---

[١] –عباس نصر الله– الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإدار – منشورات مكتبة الإستقلال– ص١٠٥–١٠٦.

[٢] – مرجع سابق– ص ٣ .

[٣] – فيصل شطناوي – دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد ٤٣ – ٢٠١٦ – الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة واشكاليات التنفيذ https//jounals.ju.edu.so– 14/8/2022

من غير المستبعد أن يرفض الطرف الذي يخسر الدعوى تنفيذ الحكم القضائي الذي اكتسب قوة القضية المقضية، وقد يسهل التغلب على هذا الامتناع خصوصاً في حال صدوره عن شخص خاص، إذ يمكن للسلطة العامة أن تجبره على التنفيذ . وفي حال الاستحالة يمكن للمتضرر من عدم التنفيذ الاكتفاء بالإدعاء بمسؤولية الدولة الحتمية عن هذا الوضع الشاذ، لكن الأمر يصبح أكثر إحراجاً في حال عدم التنفيذ من قبل الإدارة نفسها، نظراً لعدم القدرة على استخدام القوة العامة ضد هذه الإدارة. وفي الواقع فإن بعض إدارات الدولة في غالب الأحيان تمتنع عن سابق تصور وتصميم عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بحقها. وفي ظل غياب الوسيلة القانونية التي تسمح بإجبار الإدارة على التنفيذ، عمد القاضي الإداري للاختيار بين حلين : إما العمل على إبطال رفض تنفيذ الحكم، وإما على منح تعويض للمتضرر من عدم التنفيذ استناداً إلى مسؤولية الدولة على اساس الخطأ؟ وإذا كان الحل الأول هو مجرد خدعة فإن الحل الثاني هو أشبه ما يكوون بالاستسلام .

لكن رغم معالم الضعف التي تعتري اعتماد هذين الحلين، فإن وضعهما موضع التنفيذ كان يحمل المتضرر من عدم التنفيذ على التصدي لهذه "المهزلة" بمراجعة قضائية جديدة لتجاوز حد السلطة في الحالة الأولى، وبمراجعة القضاء الشامل في الحالة الثانية.[١]

يتجلى امتناع الإدارة عن التنفيذ في عدم أخذها بعين الاعتبار نتائج الحكم القضائي والتباطئ في تنفيذه أو التحايل على ما ورد فيه للتملص من إنفاذه وترتيب النتائج المقررة. وتتذرع الإدارة أحياناً بالمصلحة العامة والإنتظام العام لتبرير إمتناعها عن التنفيذ أو قد تتذرع بصعوبات مالية أو مادية أو قانونية تعيقها عن تنفيذ الأحكام في مهلة معقولة من تاريخ صدورها. [٢]

كثيرة هي الحالات التي امتنع فيها الوزراء واشخاص القانون العام عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة وهي ليست بظاهرة جديدة فقد شهدنا منذ تأسيس مجلس شورى الدولة وبدأ

---

[١] – فوزت فرحات – القانون الإداري العام – الجزء الثاني – القسم الأول – مراقبة العمل الإداري – بيروت ٢٠١٢ ص ٧٨١–٧٨٢.

[٢] – بحث جوزيف رزق الله – ص ٤١ – عنوان البحث : تنفيذ قرارات القضاء الإداري الغرامة الاكراهية ووسائل الاكراه الأخرى .

عمله كقضاء إداري امتناع وتقاعس عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن الأخير. وإن كانت الغاية من وجود القضاء هو إعطاء صاحب الحق حقه لتسود العدالة في المجتمع وكان الهدف من وجود مجلس شورى الدولة هو إعادة الحق الذي غصبته الإدارة إلى صاحبه، وإبطال أعمالها غير المشروعة التي تجاوزت حد السلطة . فإن عدم تنفيذ أحكام هذا القضاء يجعل وجوده دون جدوى، فما هي الفائدة التي سوف يجنيها المواطن الذي حصل على حكم تمنعت الإدارة عن تنفيذه وماذا يبقى من دولة القانون والمؤسسات إذا كانت الإدارة تضرب الأحكام التطبيقية لهذا القانون عرض الحائط ؟ إن هذه التساؤلات نطرحها بسبب تراكم الأحكام القضائية التي لم تنفذ.

وبالإضافة إلى الامتناع عن التنفيذ للأحكام القضائية من قبل الوزراء وأشخاص القانون العام مسألة عدم وجود ألية لتنفيذ الأحكام القضائية ضد الدولة أو أشخاص القانون العام إذ ان القانون لا يخول المحكوم له صاحب الصفة والمصلحة، الذي صدر لمصلحته حكم مبرم ضد الإدارة ، القيام بإجراءات التنفيذ الجبري عن طريق دائرة التنفيذ أو طلب حجز الأموال العامة أو طلب بيعها بالمزاد العلني لأن تلك الأموال العامة لا تقبل الحجز . ويعود للمحكوم له ، صاحب الصفة والمصلحة أن يستحصل على صورة طبق الأصل صالحة للتنفيذ عن الحكم القضائي ويتقدم بطلب يرجو فيه من الإدارة المختصة تنفيذ ذلك الحكم. فإذا صدر حكم يلزم الدولة بأن تدفع للمحكوم له تعويضاً مالياً معيناً،[١] يجب على هذا الأخير أن يتقدم بطلب تنفيذ الحكم القضائي إلى الوزارة المختصة أو البلدية المعنية أو المؤسسة العامة المعنية. وفي هذه الحالة تصبح الدولة هي الخصم والقائم بالتنفيذ في آنٍ معاً. [٢]

رداً على سؤال لعضو لجنة الإدارة والعدل النائب عماد الحوت أسف الأخير لأن لا أرقام دقيقة عن عدد الدعاوى التي لم تنفذ أحكامها لأنها تتوزع على كل الإدارات والوزارات وما من جهة عملت على

---

[١] – ايثار موسى ، كيفية الزام الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة ١٣ سبتمبر ٢٠١٨ www.mhamah.net 2021/11/17

[٢] – ايفا ابي حيدر: مالية الدولة تنهار إذا نفذت أحكام مجلس شورى الدولة: 2021/1/15 Lebaneseforces.com

احصاء هذه الدعاوى ولكن كرقم تقديري يسود الاعتقاد بأن ٣٠٪ من الدعاوى لم تنفذ بما يوازي أكثر من ٥٠٠٠ دعوى. [١]

فقرة ثانية : مظاهر الإمتناع عن التنفيذ

يتجلى إمتناع الإدارة عن التنفيذ في عدم أخذها بعين الإعتبار نتائج الحكم القضائي والتباطؤ في تنفيذه أو التحاليل على ما ورد فيه للتملص من إنفاذه وترتيب النتائج المقررة. وتتذرع الإدارة أحياناً بالمصلحة العامة والإنتظام العام لتبرير إمتناعها عن التنفيذ أو قد تتذرع بصعوبات مالية أو مادية أو قانونية تعيقها عن تنفيذ الأحكام في مهلة معقولة من تاريخ صدورها. ويرفض القاضي الإداري الخذ بأعذار الإدارة في حال تبين له أن الغاية منها التملص من تنفيذ أحكام القضاء والتذرع بأمور لا تستقيم قانوناً ولا تنطبق على الواقع مستنداً إلى المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على " أن أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وضعتها هذه الأحكام".

وقد صدر بهذا الصدد تعميم عن رئيس مجلس الوزراء الفرنسي، وهو يرأس مجلس الدولة قانوناً فيما يتولى رئاسته فعلياً نائب الرئيس الذي يكون أحد قضاته، أشار بموجبه إلى ضرورة إحترام أحكام القضاء من قبل الإدارة والعمل على تنفيذها إحتراماً لدولة القانون. ويتخذ إمتناع الإدارة عن التنفيذ أشكالاً مختلفة. [٢]

---

[١] – سناء – عبد العزيز شامي : آلية تنفيذ الأحكام القضائية ضد الدولة وأشخاص القانون العام – مجلة الدفاع الوطني العدد ٣٢٦ – ٣٢٧ – آب – ٢٠١٧ :Lebanese a/my. Gov.lb : 2021/12/7

[٢] – بحث عنوانه تنفيذ قرارات القضاء الإداري: الغرامة الاكراهية ووسائل الاكراه – ص ٤١ جوزيف رزق الله usek.edu.lb

تتنوع مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ حكم الإلغاء من إمتناع عن التنفيذ كلياً أو جزئياً، او إعادة إصدارها للقرار الملغى، أو قيامها بتعطيل لآثار حكم الإلغاء بإجراء تشريعي أو لائحي أو عدم اتخاذها التدابير اللازمة إلى إجراء مقاصة وسوف نتحدث عن مظاهر الإمتناع بشكل مفصل.

أولاً : عدم اتخاذ التدابير اللازمة :

من الأمثلة على ذلك، عدم إعداة الموظف إلى الخدمة بعد إبطال قرار صرفه أو عدم دفع التعويض المحكوم به.

وكذلك إن اعتبار الإدارة أن تنفيذ مضمون قرار مجلس شورى الدولة متعذر هو بمثابة رفض التنفيذ. وإن شروع الإدارة بالإجراءات الإدارية الممهدة لاتخاذ التدابير اللازمة لا يعتبره مجلس شورى الدولة تنفيذاً للقرار الصادر عنه. [1]

ثانياً : معاودة إصدار القرار المُبطل :

في هذه الحالة تتخذ الإدارة تدابير مخالفة تماماً للقضية المحكمة ، مثلاً إصرار رئيس البلدية على اتخاذ قرار معين في بداية كل شهر رغم الإبطال الصادر عن مجلس شورى الدولة الذي أظهر عدم شرعية هذا القرار.

من صور مخالفة الإدارة لإلتزامها بتنفيذ حكم الإلغاء قيامها بإعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه، في غير الحالات التي تكون ملزمة فيها بإعادة إصدار القرار.

ومن قبيل إعادة إصدار القرار الملغى ، حالة قيام الإدارة بإصدار القرار في الحالات التي يجوز لها ذلك ولكن بأثر رجعي، أو ادعائها أن القرار قد صدر بناء على اسباب جديدة على خلاف الحقيقة.

---

[1] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ص ٣٣-٣٤-٣٥ .

وقد تتحايل الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء بإصدار قرار جديد يحقق هدف القرار الملغى، ولكن بوسيلة مختلفة ، كما لو قامت بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي بعد أن يكون الحكم قد صدر له بإلغاء فصله بالطريق التأديبي. [1]

ثالثاً : احباط أثر الحكم بصورة غير مباشرة إذا أقدمت الإدارة بعد صدور الحكم القضائي الذي كانت طرفاً فيه على اتخاذ إجراء مستقل يخولها إياه القانون ويكون من شأنه إحباط أثر الحكم بطريقة غير مباشرة ، فإن ذلك يعتبر إجراء غير مشروع.

وعلى هذا الأساس إذا صدر حكم بابطال قرار المحافظ المتضمن منح استثمار زراعي لتجاوزه حد السلطة ثم بادر المحافظ إلى اصدار قرار بمصادرة الاستثمار لصالح صاحب الإمتياز القديم لأجل إبقائه في حوزته فيعتبر مثل هذا القرار متجاوزاً حد السلطة لمخالفة قوة القضية المحكمة .

رابعاً : التنفيذ الجزئي :

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ مضمون حكم الابطال بحسن نية . فإذا جاء التنفيذ ناقصاً أو لا يتفق مع مضمون الحكم فإن ذلك لا يتعبر تنفيذاً للحكم .

إن قرار مجلس شورى الدولة يشكل بذاته وحدة قانونية متماسكة منسجمة لا تتجزأ ولا تنقطع ، وبالتالي يستحيل على الإدارة أن تختار المقاطع المناسبة لها أو التي تريدها وأن تتجاهل في آن واحد المقاطع الأخرى فتمتنع عن تنفيذها وتتخذ اجراءات منافية لها ومغايرة لمضمون الحكم ومتناقضة معه .

خامساً : إجراء المقاصة

في تنفيذها لحكم صادر عن القضاء الإداري قضى بإلزامها بدفع مبلغ من المال ، لا يحق للإدارة أن تحسم أي مبلغ تعتبره مترتباً لها بذمة المحكوم له وإلا تكون قد خالفت بذلك القضية المحكمة وامتنعت عن التنفيذ حسب الأصول [2].

---

[1] – عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني – الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٩٩– ص٦٣٤ .

[2] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – مرجع سابق – ص ٣٥–٣٦–٣٧ .

سادساً : الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء

قد تمتنع الإدارة عمداً عن تنفيذ حكم الإلغاء بكامله، وهذا لا يحدث كثيراً في العمل لأن الإدارة قد تلجأ إلى التنفيذ الناقص للحكم، أو تتحايل في سبيل إعادة إصدار القرار الملغى.

ومن أمثلة الإمتناع الكلي عن تنفيذ حكم الإلغاء، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم مجلس شورى الدولة الفرنسي في قضية Rousset بإلغاء قرار عزل الطاعن من وظيفته بوزارة الحربية، مما دفعه إلى رفع دعوى جديدة لإلغاء الصادر لمصلحته والتعويض له عما أصابه من اضرار نتيجة لذلك.[١]

[١] – عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني – الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٩٩– ص٦٣٢ .

مبحث ثاني : حالات امتنع فيها وزراء وأشخاص من القانون العام عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة وعواقب الامتناع عن التنفيذ .

وخلافا للالزامية المفروضة في تنفيذ احكام مجلس شورى الدولة نشهد العديد من حالات الامتناع حيث رفض أشخاص من القانون العام تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة وسنفصلها في هذا المبحث تحت عنوان حالات الامتناع في الفقرة الاولى وسنعالج عواقب الامتناع عن التنفيذ في الفقرة الثانية.

فقرة أولى : حالات الامتناع

بتاريخ ١٩٩٩/١/٢٥ صدر المرسوم رقم ١١٩ القاضي باعفاء السيد محمد عبيد من وظيفته كمدير عام لوزارة الإعلام ووضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء وإنهاء خدمته كمفوض حكومة لدى تلفزيون لبنان ، فتوجه المدير العام محمد عبيد إلى مجلس شورى الدولة طالباً ابطال هذا المرسوم فصدر عن المجلس الحكم رقم ٤٧٩ تاريخ ٢٠٠٢/٥/٧ قضى بإجابة المستدعي إلى طلبه وابطل المرسوم رقم ٩٩/١١٩ . فتقدمت الدولة بطلب إعادة المحاكمة فصدر عن مجلس الشورى القرار رقم ٢٥٨ تاريخ ٢٠٠٤/١/١٢ الذي رد طلب إعادة المحاكمة لعدم توفر أسبابه . وبصدور هذا الحكم الأخير يكون قد أصبح نهائياً غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة. ولكن وعلى الرغم من ان الحكم الصادر لمصلحة السيد محمد عبيد أصبح نهائياً وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة فإن

الحكومات المتعاقبة امتنعت عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة السيد محمد عبيد وبالتالي أبقت عليه موضوعاً بالتصرف إلى يومنا هذا. [1]

وفي جلسة لمجلس النواب والتي كانت منعقدة بتاريخ ٢٠٠٣/٧/١٥ والمتخصصة لمناقشة الاستجواب المتقدم من النائب نقولا فتوش حول عدم تنفيذ الحكومة للأحكام القضائية سأل النائب فتوش في استجوابه عن سبب امتناع الحكومة عن تنفيذ الأحكام القضائية بالنسبة للموظفين الذين اقيلوا أو جرى اعفاؤهم من الوظيفة بدون وجه حق.

ويقتضي اعادتهم إلى الوظيفة نفسها بعد أن جرى ابطال قرار مجلس الوزراء وفي نهاية الاستجواب خلص المجلس بتوصية تضمنت الطلب من الحكومة وجوب التقيد بالأحكام القضائية وتنفيذها فوراً وأن تعود الحكومة عن كل مرسوم أو قرار يتعارض أو يناقض مضمون هذه الأحكام وإذا لم تستجيب الحكومة فإنه سيصار إلى طرح الثقة بالأخيرة وكانت النائب بولا يعقوبيان قد وجهت استجواباً إلى الحكومة تسأل فيه عن سبب امتناع أشخاص القانون العام عن تنفيذ الأحكام القضائية وأشارت في الاستجواب إلى حالات جرى فيها الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ضمن المهل المعقولة وكان منها على سبيل المثال :

١- القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة برقم ٩٤٩/٢٠١٧ في المراجعة المقدمة من شاكر طالب ضد هيئة ادارة السير والتي قضى فيها بإبطال قرار صادر بحق الأخير يتضمن سحب رخصة تعقيب المعاملات لمدة محددة ومنعه من مزاولة المهنة ومن دخول المصلحة خلال هذه المدة.

٢- القرار الإعدادي الصادر عن مجلس شورى الدولة برقم ٩٧/٢٠١٧ القاضي بوقف تنفيذ القرار الصادر عن عميد معهد الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية

---

[1]- ايثار موسى ، كيفية الزام الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة ١٣ سبتمبر ٢٠١٨ 2018 www.mhamah.net-2021/12/25

في الجامعة اللبنانية والتي فرض بموجبها بعض الشروط على الطلاب للانتساب إلى مرحلة الدكتوراه.

وسألت يعقوبيان إذا ما تمت إحالة أي من المسؤولين عن تأخير تنفيذ القرارات القضائية الصادرة بحق الإدارة الى النيابة العامة أو ديوان المحاسبة وفق ما تنص عليه المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة والمادة ٣٧١ عقوبات وما هي الإجراءات التي تنوي الحكومة اتخاذها في هذا الصدد؟ [١]

كذلك برزت في الفترة الأخيرة قضية المزايدة التي اجرتها وزارة الأشغال العامة والنقل في مطار رفيق الحريري الدولي في بيروت لتلزيم موقف المطار. فبعد انتهاء عقد شركة المرافق اللبنانية المملوكة من آل الخرافي أجرت إدارة المناقصات مزايدتين متلاحقتين: الأولى ربحت فيها شركة VIP,Parking,control لتعود وتخسر في الثانية أمام شركة تابعة لمجموعة الخرافي. إذ ذاك اعترضت VIP على الأولى فتقدمت هذه الأخيرة بطعن أمام مجلس شورى الدولة الذي أصدر قراراً لمصلحتها . امتنع وزير الأشغال غازي زعيتر عن تنفيذ القرار وذهب حد الطعن في مشروعية مضمونه [٢] إزاء ذلك خرج رئيس مجلس شورى الدولة شكري صادر إلى الإعلام ليستهجن تمرد الوزير على الأحكام القضائية وامتناعه عن تنفيذها.

أما الحالة الأبرز من حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة فتتجلى في قضية كسارات آل فتوش حيث انه كان لهذه القضية الحيز الأكبر من السجالات حيث أثيرت للرأي العام وتتلخص في ان كل من المدعو بيار فتوش والمدعو موسى فتوش يملكان رخصة قانونية تمكنهما من الاستثمار لكسارات يملكانها وبتاريخ ١٩٩٩/٧/٢٨ أصدر مجلس الوزراء قرار

---

[١] – يعقوبيان وجهت استجواباً إلى الحكومة عن امتناع أشخاص القانون العام عن تنفيذ الأحكام القضائية ١٥ تموز ٢٠١٩ www.elnashra.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/١٧ .

[٢] – جويل بطرس وزير يتصرد على قرار قضائي : هذا المطار لي ، مجلة المفكرة القانونية العدد ٤٢ آب ٢٠١٦ legal-agenda.com 1-9-2016

برقم ٣١ قضى بإلغاء التراخيص القانونية وإعطاء مهلة إدارية لسنتين فقط . فتقدم فتوش بمراجعة لدى مجلس شورى الدولة لابطال المرسوم المذكور.

وبتاريخ ٢٠٠١/٣/٢٩ أصدر مجلس شورى الدولة القرار رقم ٢٠٠١/٣٩٥ قضى بابطال قرار مجلس الوزراء وأكد أحقية فتوش متابعة الاستثمار لمدة ٢٥ سنة. وفي سنة ٢٠٠٢ عندما قام محافظ جبل لبنان عدنان دمياطي بمحاولة تنفيذ القرار القضائي الصادر عن مجلس شورى الدولة بهذا الخصوص وضع المحافظ في الاستيداع نتيجة ضغط سياسي معين لوقف تنفيذ القرار القضائي.

وبتاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٦ أصدر مجلس الوزراء قراراً برقم ٢٠٠٣/٣١ قضى بتفكيك الكسارات . وقد أتى هذا القرار متجاوزاً لحد السلطة وضارباً بعرض الحائط الحكم القضائي الصادر بهذا الخصوص

وبتاريخ ٢٠٠٣/٧/١٦ أرسلت رئاسة الحكومة كتاباً إلى وزارة الداخلية والبلديات لتنفيذ الحكم القضائي الصادر عن مجلس شورى الدولة بخصوص كسارات فتوش إلا أن الداخلية لم تبادر رغم مرور سنة على ذلك وكان تحرك الحكومة الأول قد جاء بعد التوصية النيابية إلى الحكومة عدد ١١٥ بوجوب التقيد فوراً فتقدم النائب نقولا فتوش بسؤال ثانٍ إلى الحكومة حول عدم تنفيذ القرار القضائي الصادر لصالح شقيقه بيار فتوش واستنكر المماطلة والامتناع عن التنفيذ ومن جانب عدة وزارات الداخلية والبيئية والمالية. ولاحقاً أصدر مجلس شورى الدولة حكماً قضائياً لصالح فتوش يقضي بالتعويض عليه بمبلغ ٢٢٤ مليون دولار بدل تعطيل ٣ سنوات عمل إلا أن مجلس الوزراء برئاسة الرئيس فؤاد السنيورة رفض تنفيذ الحكم فلجأ آل فتوش إلى مكتب محاماة أميركي والذي طالب الدولة بدفع مبلغ ٢١٩ مليون دولار أميركي لعائلة آل فتوش مع فائدة سنوية مقدارها ٩٪ وغرامة اكراهية سنويا مقدارها ١٪ أي ما يوازي حوالي ٥٢٥ مليون دولار. [١]

وفي حالة أخرى من حالات الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء من قبل الإدارة امتنع الامن العام عن ابراز المستندات التي تمكن القاضي الإدري من ممارسة رقابته. وفي تفاصيل القضية أن باحثة وحقوقية تونسية وصلت إلى مطار بيروت في ٢٠١٨ وبعد ساعات طلب منها مغادرة لبنان من قبل

[١] – نقولا فتوش – كلمة نقولا فتوش في مؤتمر حول ملف الكسارات – زحلة – ٢٨/١٠/٢٠٠٦

الأمن العام دون ذكر أسباب ذلك. وتبين بعد مراسلة وزارة الداخلية أن المدير العام للأمن العام عباس إبراهيم أصدر قراراً بمنع مجموعة من الباحثين من دخول لبنان على خلفية مشاركتهم بمؤتمر تناول الأوضاع الصحية والنفسية للمثلين. وإذ طعن ثلاثة من هؤلاء الباحثين بالقرارات المذكورة، استجاب مجلس شورى الدولة وأصدر ثلاثة قرارات جاء في احداها الآتي: " إن امتناع الأمن العام عن ابراز المستندات التي تمكن القاضي الإداري من ممارسة رقابته يمس بحسن سير العدالة وبحقوق الدفاع ولا يجوز التذرع بأسرار تهم الدفاع الوطني دون تبريرها. [١]

وفي احدث حالة من حالات الامتناع عن تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة نشر موقع ليبانون ديبايت مقالة جاء فيها تمنع مدير عام النفط أورور فغالي عن تنفيذ قرار قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة يقضي بوقف تنفيذ المذكرة رقم ٣/م.و تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٣ المتعلقة بتكليفها بمهام مدير عام النفط ومدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه وتستمر بالتوقيع بصفتها مدير عام الموارد المائية والكهربائية ومدير عام الاستثمار بالرغم من صدور قرار قضائي بوقف تنفيذ المذكرة المذكورة. [٢]

فقرة ثانية : عواقب الامتناع عن التنفيذ

يمثل تنفيذ الحكم الإداري النهائي الناتج عن الطعن القضائي والصادر بهذا الشأن في مواجهة قرارات الإدارة غير المشروعة والقاضي بإلغائها أو تعديلها مشكلة هامة وعويصة الحل في الواقع العملي. نظراً لعدم قدرة القاضي على التدخل في عمل الإدارة وإكراهها على القيام بتنفيذ عمل أو إمتناع عن، وانعدام طرق التنفيذ المباشرة في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة، وعدم المساواة في العلاقة القانونية القائمة ما بين الإدارة والموظف العام، وتعمد الإدارة في كثير من الأحيان الإمتناع

---

[١] – غيدة فريحة– آية عبد الله – شورى الدولة يبطل قرار منع باحثين من دخول لبنان 1–12-2021 12/10/2022 - Legal-agenda.com

[٢] – د.ن. – فغالي تمنع عن تنفيذ قرار قضائي ... وهذا ما تفعله 26/9/2022 www.Lebanondebate.com 23/9/2022

عن تنفيذ الحكم، أو المماطلة والتسويف في تنفيذه كي تعجز الموظف العام المحكم له، وتجعله يذعن لما تعرضه عليه من حلول وأفكار تخالف الفكرة والحل الذي قد انتهى اليه القاضي في حكمه. [١]

" لا يجوز بعد اليوم أن تخدع الناس بفعالية مراجعة مجلس شورى الدولة ، لأن أحكامه غير محترمة على الاطلاق من قبل الدولة وقراراته ترمى في سلة المهملات من قبل بعض الوزراء" يقول الوزير السابق مخايل الضاهر الذي يذهب حد المطالبة بإلغاء مجلس شورى الدولة ما لم يعمل على تعديل بعض أحكامه. [٢]

هذا الكلام الذي جاء على لسان مسؤول سابق في الدولة كان بموقع وزير ليعبر عن واقع الحال بالنسبة لتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة من قبل وزراء إذ كان يشير لشيء فهو يشير إلى انعدام الثقة في الملاذ الأخير لكل مواطن هدر حقه من قبل إدارة أو مؤسسة عامة في الدولة . وابتعادنا عن الاقتراب من قيام دولة القانون المرجوة والتي تقوم أساساً على الاحتكام للقانون وتنفيذ أحكام القضاء.

ومن جهة أخرى فإن الامتناع عن التنفيذ للأحكام القضائية يرتب على خزينة الدولة أعباء مالية كبيرة جراء تقدم أصحاب المصلحة المتضررين من الامتناع عن التنفيذ بدعاوى تعويض عن الضرر اللاحق بهم جراء ذلك الامتناع.

وتعتبر قضية "إمبيريال جت" أحد أبرز الأمثلة على ترتيب الأعباء المالية على خزينة الدولة جراء الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وتتلخص أحداثها بالتالي: أصدرت المديرية العامة للطيران المدني في النصف الثاني من سنة ٢٠٠٩ قرارين يمنع شركة "إمبيريال جت" من تشغيل الطائرة المملوكة منها في بعض البلدان الأوروبية مع إعطائها مهلة ستة أشهر لاستبدالها حفاظاً على سلامة الطيران. وقد نجحت الشركة تبعاً لمراجعة مجلس شورى الدولة في استصدار قرار بإبطال هذين

---

[١] – فاروق خلف – الآثار القانونية والجزاءات المترتبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن التقاضي في قراراتها التأديبية – مجلة البحوث والدراسات ص ١٨٣ – ٢١٢ .

[٢] – نبيل مقدم – مجلس شورى الدولة : متى تطبق السلطة التنفيذية قراراته ؟ ٢١ أيار ٢٠١٠ –al 25/7/2022 akhbar.com

القرارين بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨ . كما عادت المديرية واصدرت في ٢٠١٠ قراراً ثالثاً قضى بإلغاء شهادتي مستثمر جوي وخدمات المساندة الأرضية للشركة المذكورة تبعاً لعدم استجابتها للشروط المفروضة عليها، وهو قرار أبطله لاحقاً أيضاً مجلس شورى الدولة.

وبتاريخ القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة وجهت الشركة كتاباً إلى المديرية العامة للطيران المدني في أواخر ٢٠١٤ طلبت بموجبه أن تدفع تعويضاً عما أسمته الخسارة المادية والمعنوية اللاحقة بها جراء تسببها بحرمانها من ممارسة أعمالها من دون تحديد قيمة التعويضات.

وقد صدر مجموعة من الكتب عن رئيس هيئة القضايا مروان كركبي يعلم فيها وزارة الأشغال بلجوء شركة "إمبيريال جت" إلى التحكيم مع التشديد على أهمية التوصل إلى مصالحة تفادياً للأسوأ وقد أوصى كركبي في كتبه الصادرة تباعاً بإعادة تفعيل شهادات المستثمر الجوي وتقديم خدمات المساندة الأرضية وقبول طلبها وذلك تفادياً للجوء الشركة للتحكيم ومطالبة الدولة بمبالغ قد تناهز المليارات دولار أميركي. [١]

[١] – نزار صاغية ، فادي ابراهيم "إمبيريال جت" تهويل كاد يكبد لبنان ٢٠٠ مليون دولار : مناسبة لإعادة الحديث عن الثواب والعقاب. legal-agenda.com – 6-8-2022

الفصل الثاني : الحلول الملائمة للحؤول دون الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الإدارة .

نصت الفقرة الأولى من المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي " أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام".

كذلك نص نظام مجلس الشورى على ضمانتين قويتين لإلزام الحكومة والسلطات الإدارية بتنفيذ أحكامه سواء في مجال الإبطال أو القضاء الشامل.

ولكن وعلى الرغم من وجود الضمانة القانونية لتنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة كما ذكرناها سابقاً بقية النتائج سلبية لجهة الالتزام بتنفيذ الأحكام الصادرة عن الأخير.

وهكذا يجب تطبيق وتنفيذ ما قضى به القرار المبرم الصادر عن مجلس شورى الدولة مهما كانت الأخطاء التي تعتريه، حتى ولو تعلقت هذه الأخطاء بالصلاحية المطلقة أو بالإنتظام العام أو كان مجلس شورى الدولة قد خرق الأصول الشكلية أو أحكام القانون الإلزامية، ولا يسع الدولة بعد صدور الحكم المبرم عن المجلس مناقشة مضمونه بل عليها الانصياع إلى ما ألزمها القضاء به بدون تردد ، لأنه بعد صدور القرار لا يبقى من مجال للنزاع في حق المستدعي الذي كرسه هذا القرار.

ويتحتم على كل قاضٍ مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المحكمة التي هي السند الأساسي للنظام القانوني والا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس شورى الدولة وكرامته ، وهو المحكمة الإدارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الأعمال الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون. [١]

لذا فإن الحلول يجب أن تنطلق من امرين هما كالتالي؛ تفعيل الجزاء المدني والجنائي بوجه أي موظف أو مسؤول أو إدارة تخل بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بحقها عن مجلس شورى الدولة.

---

[١] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – مرجع سابق – ص ٥٧.

وكذلك إجراء تعديلات قانونية من شأنها تمكين القاضي أكثر لجهة الزام الإدارة وأشخاص القانون العام عبر وسائل تحقق الغاية المرجوة.

مبحث أول : تفعيل الجزاء بحق الإدارة أو الموظف الممتنع عن التنفيذ

ان مخالفة القانون او الامتناع عن تنفيذه لا بد ان يرتب جزاء سواء كان الممتنع افراد او اشخاص قانون عام لذلك لا بد من العمل على تفعيل دور ديوان المحاسبة لجهة الزام الموظف تنفيذ قرارات مجلس الشورى وهذا ما سنتناوله في الفقرة الاولى كما لا بد من تفعيل الجزاء المدني والجنائي والذي هو موضوع الفقرة الثانية .

فقرة أولى : تفعيل دور ديوان المحاسبة لجهة الزام الموظف تنفيذ قرارات مجلس الشورى

تفرض الغرامة الإكارهية على الإدارة التي تمتنع عن التنفيذ، أي على الشخص المعنوي العام وأمواله وليس على شخص الموظف وأمواله الخاصة. من هنا فإنها قد تبدو وسيلة غير فعالة في بعض الحيان لإكراه الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية إذا لم يصاحبها وسائل أخرى من شأنها إلزام الموظف الذي يتولى الإدارة على تنفيذ هذه القرارات.

والغرامة الإكراهية عقوبة مالية تبعية يصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، وهي في المجال الإداري تفرض على اشخاص القانون العام في حال التأخر أو الإمتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري. ولكن الإدارة تبقى أحياناً متمسكة بموقعها الرافض في تنفيذ أحكام القضاء وذلك برغم ما تم فرضه عليها من غرامات إكراهية، كما انها في أحيان أخرى تُقدم على التنفيذ مرغمة ولكن بعد إنقضاء فترة من الزمن قد تطول وبعد تكبيد خزينة الدولة خسارة مالية متمثلة بقيمة الغرامة الإكراهية التي تم الحكم بها عليه.

هنا يُثار التساؤل التالي: من يكون مسؤولاً عن الضرر أو الخسارة اللاحقة بالأموال العمومية؟

رتب القانون اللبناني المسؤولية على الموظف الذي يعرقل تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة إذ نصت المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة على ذلك وقد جاء في الفقرة الثالثة من هذه المادة ما يفيد بأن كل موظف يستعمل سلطه أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ستة أشهر . وبالتالي فإن المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة جعلت لديوان المحاسبة دوراً في معاقبة كل موظف يخل بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة مع الإشارة إلى أن إدانة

الموظف أمام ديوان المحاسبة تستوجب مباشرة الاجراءات القضائية بحقه والتحقيق معه من قبل النيابة العامة لدى ديولن المحاسبة للوقوف على أسباب الإمتناع أو التأخر في التنفيذ قبل أن يصار إلى الإدعاء عليه أمام ديوان المحاسبة. [1]

إن الإحالة أمام ديوان المحاسبة لموظف امتنع عن تنفيذ قرار قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة لم تتم إلا في بعض الحالات وذلك نظراً للحماية الطائفية والسياسية لموظفين امتنعوا عن تنفيذ قرارات قضائية صادرة عن مجلس شورى الدولة وبخاصة لمن هم في مواقع وظيفية تحظى بالحماية الطائفية لمن يشغلها. لذا فإن تفعيل دور ديوان المحاسبة لهذه الجهة يكون عبر رفع الغطاء الطائفي والسياسي عن أي موظف يخل بتنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة من خلال تمكين ديوان المحاسبة من الادعاء الفوري والمحاسبة لأي موظف مهما علا شأنه يخل بتنفيذ القرارات والأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة.

ليس ذلك فحسب بل إن ديوان المحاسبة يحتاج لتفعيل عقوبته لجهة محاسبة الموظف المخل بتنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة وذلك عن طريق جعل عقوبته أكثر ارهاقاً للموظف المخل بتنفيذ القرارات القضائية وذلك بتعديل مقدار الغرامة بشكل يناسب حجم الضرر الذي تسبب به الموظف الذي امتنع عن التنفيذ وبشكل نسبي حسب كل حالة حتى ولو طالت الغرامة الموظف في ماله وممتلكاته الشخصية استيفاءً لغرامة اكراهية فرضت على خزينة الدولة نتيجة اخلال موظف بتنفيذ قرار قضائي.

بالإضافة إلى تفعيل دور ديوان المحاسبة عن طريق زيادة مقدار الغرامة يمكننا أيضاً إدخال عقوبة جديدة أشد تكون رادعة بشدة لكل موظف في إدارة عامة مسؤول عن إعاقة تنفيذ حكم قضائي مبرم إذ يمكن أن تفرض عقوبة السجن عن طريق تحويل ملف الموظف الذي لم يستجب وينفذ الحكم القضائي رغم الإنذار والعقوبة المالية إلى محكمة الجزاء أو محكمة الجنايات وفق ما تقتضيه الحاجة كي تفرض بحقه عقوبة السجن بإضافة إلى عزله من وظيفته إذ أنه أحياناً كثيرة تكون هناك مكاسب

[1] – بحث عنوانه تنفيذ قرارات القضاء الإداري : الغرامة الاكراهية ووسائل الإكراه– ص ٥٤–جوزيف رزق الله usek.edu.lb

غير مشروعة للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي تفوق قيمة الغرامات المالية التي من الممكن أن تفرض عليه فنحتاج عندها إلى عقوبة أشد ردعاً وهي السجن والعزل من الوظيفة.

فقرة ثانية : تفعيل الجزاء المدني والجنائي

يترتب على عدم التقيد بالقضية المحكمة نتائج هامة هي التالية :

١- لقد جعلت المادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ من خرق القضية المحكمة سبباً من أسباب تجاوز حد السلطة، فخرقها يجيز طلب ابطال قرار الإدارة بالرفض لتجاوز حد السلطة.

٢- إن خرق القضية المحكمة يعرض مسؤولية الدولة للتعويض باعتبار ان رفضها ما هو محكوم به عليها يشكل خطأ يعاقب عليه مجلس الدولة بشدة.

٣- يجعل خرق القضية المحكمة في نظر الفقه ، الموظف مسؤولاً شخصياً عن رفضه التنفيذ ، إذا ارتكب بعناده وبسوء نيته خطأً شخصياً ولكن الاجتهاد لا يزال متردداً حيال هذه النقطة.[١]

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها من القضاء الإداري يعتبر عملاً غير مشروع بمعنى أصح يعتبر قراراً سلبياً خاطئاً وينشئ للمستدعي حقاً في الحصول على تعويض ، تلتزم بدفع قيمته الإدارة المسؤولة عن تنفيذ الحكم والتي يعود لها الحق بالعودة على الموظف بنسبة مسؤوليته. فهذا الامتناع يمثل خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة المختصة كما يمكن أن يمثل في نفس الوقت خطأ شخصياً على عاتق المسؤول المباشر عن التنفيذ ، نظراً لما ينطوي عليه هذا الامتناع من خطأ جسيم سافر واعتداء على قوة الأحكام القضائية . ومن ثم تكون الإدارة والموظف المسؤول متضامنين في دفع هذا التعويض للمحكوم لصالحه.

إن فرض الجزاء الجنائي على الموظف المسؤول الممتنع عن تنفيذ الحكم. يشكل جزاءاً فاعلاً من شأنه أن يجعل كل مسؤول إداري يتردد كثيراً قبل الإقدام على إهدار الأحكام والامتناع من تنفيذها

---

١ - جان باز – الوسيط في القانون الإداري اللبناني – ١٩٧٤ – ص ١٨٠ .

. وهذا الجزاء الرادع والتهديد به يمثل ضمانة عملية كبرى لمصلحة تنفيذ الأحكام القضائية التي تلتزم الادارة بتنفيذها أو بالمساعدة على التنفيذ. [1]

إن الجزاء المدني والجنائي المفروض قانوناً ما هو إلا حبر على ورق غالباً ما لا يطبق فلم نرى في أي حالة امتنعت فيها الإدارة بأنه جرى الزامها بدفع تعويض جراء عدم التنفيذ إلا نادراً ولا يجري تحميل أي موظف مسؤول من عدم تنفيذ حكم قضائي صادر بحق الإدارة أي مبالغ مالية جراء امتناعه عن التنفيذ وذلك نظراً لعوامل عديدة منها غياب المحاسبة والمحسوبيات والتوزيع الطائفي للموظفين الذي يجعلهم في منأى عن أي محاسبة في حال اخلالهم بتنفيذ الاحكام القضائية أو عرقلة تنفيذها.

لذا فإننا بحاجة إلى تفعيل الجزاء المدني والجنائي بحيث يطبق على كل مخل بتنفيذ الأحكام القضائية سواء كان وزيراً أو موظفاً أو مديراً أو إدارة أو مؤسسة أو بلدية وذلك بغية استرجاع حماية الأحكام القضائية ويقتضي عدم التهاون مع أي حالة من حالات عدم تنفيذ الحكام القضائية من قبل الادارة ومنع أي حسابات أو تدخلات سياسية أو طائفية أو غيرها من المؤثرات التي تعرقل فرض العقوبات اللازمة على الإدارة أو الموظف المخل بالتنفيذ وذلك بغية الوصول إلى التنفيذ التام لجميع ما يصدر من أحكام عن مجلس شورى الدولة دون تقاعس أو تأخير وكل ذلك من ركائز قيام دولة القانون لأن احترام القرارات والأحكام القضائية والالتزام بها ركيزة أساسية لقيام هذه الأخيرة. فحيث يكون القضاء بخير تكون الدولة برمتها بخير.

إنه على مجلس شورى الدولة أن يطالب مجلس النواب بمثل هكذا تعديلات تصب في مصلحة الحفاظ على المجلس وهيبته من خلال أي فرصة تسنح له لتمرير مثل هكذا تعديلات وألا ينتظر من السلطة السياسية أن تمنحه ذلك، لأنه من غير المتوقع أن تقوم الحزاب السياسية بـ القابضة على مجلس النواب بإجراء تشريعات وتعديلات قانونية تزيد من نفوذ القضاء إذ أن ذلك يصب في غير مصلحتها التي تتمثل بإبقاء التحكم بالإدارات العامة ومؤسسات الدولة عن طريق وزراء ومدراء عامين

[1] – عصام مبارك ، ملحم نجم– أصول المحاكمات الإدارية – الجزء الأول – التنازل الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦ – ص ٦٩٠ – ٦٩١ .

وموظفين محسوبين على الأحزاب دون أن يكون القضاء قادراً على تنفيذ أحكامه بالإبطال على قراراتهم المخالفة للشرعية.

مبحث ثاني : التعديلات القانونية المقترحة

ومن أجل تفعيل الجزاء المدني والجنائي كان لا بد من تعديلات قانونية تسد الثغرات وتعمل على انشاء وحدة مختصة بمتابعة الاحكام غير المنفذة كما انها تمنح القاضي الوسائل اللازمة للتغلب على مقاومة الإدارة.

فقرة أولى : لجهة انشاء وحدة مختصة بمتابعة الأحكام غير المنفذة ولجهة الإكراه على الدفع في التشريع

تبحث لجنة الإدارة والعدل في صيغة قانونية تلزم الدولة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الشورى، خصوصاً بعدما تبين أن هناك العديد من قرارات الشورى لا تنفذ.

وأوضح بيان صادر عن اللجنة أنه وبعد المناقشة والتداول بين أعضاء اللجنة وحيث تبين أن العديد من قرارات مجلس شورى الدولة لا تنفذ من قبل الادارة العامة رغم ان المادة ٩٣ تنص على الزامية تنفيذ هذه القرارات ، ادخلت اللجنة تعديلات على بعض النصوص، كما طلبت من ممثل مجلس شورى الدولة ايداع اللجنة الملاحظات المطلوبة حول هذا الأمر كما ذهب رأي إلى ايجاد قسم في مجلس شورى الدولة يتخصص بمتابعة القرارات غير المنفذة ومساعدة الإدارة في توضيح آليات تنفيذها عند الضرورة.

وفي هذا السياق أوضح عضو لجنة الإدارة والعدل وأحد المشاركين في مناقشة اقتراح القانون النائب عماد الحوت ان كل المناقشات والاقتراحات التي طرحت داخل اجتماع اللجنة تدور حل سبل جعل المادة ٩٣ أكثر فاعلية وملزمة أكثر وشرح أن هذا الاقتراح يناقش الأدوات التي تجعل تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة ملزمة أكثر ، انطلاقاً من ذلك نناقش وضع غرامة اكراهية اضافية، وتحميل مسؤولية للمعرقل في تنفيذ قرارات الشورى حتى لو كان المعرقل في موقع وزير أو مسؤول.

كما طرحت فكرة انشاء وحدة في اطار مجلس شورى الدولة لمتابعة الملفاة العالقة والغير منفذة. وكذلك تدورالمناقشة حول سبل جعل تنفيذ قرارت الشورى تلقائياً بمعنى من استحصل على قرار يذهب مباشرة لتحصيل ماله من الدوائر المختصة. [١]

[١] – ايفا ابي حيدر : مالية الدولة تنهار إذا نفذت أحكام مجلس شورى الدولة– الجمهورية ١٥ تشرين الأول ٢٠١٧ 2022/2/20 Lebanese-forces.com

حيث تابعت لجنة الإدارة والعدل النيابية برئاسة النائب روبير غانم وحضور رئيس مجلس شورى الدولة هنري خوري درس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة.

واستمعت إلى رأي وزارة المال ومجلس شورى الدولة ، كما اطلعت على الملاحظات التي رفعها إلى اللجنة حول الاحكام المتعلقة بالإقتراح. حيث تم اقتراح استحداث وحدة ادارية تعنى بمراقبة تنفيذ الأحكام وتقديم المشورة حول كيفية هذا التنفيذ، واطلعت على القوانين بهذا الخصوص.

وناقش أعضاء اللجنة دور هذه الوحدة ومدى صلاحياتها وأهمية متابعتها للأحكام الصادرة وغير المنفذة، وتركز السجال حول توزع صلاحية مراجعة الإدارة بين صاحب العلاقة والوحدة المذكورة. بالإضافة إلى الموجب الملقى على عاتق هذه الوحدة لجهة تنظيم تقرير عن الأحكام التي لا تنفذ كي ترفع إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء.

إن إنشاء الوحدة المذكورة هو من أبرز الحلول التي من الممكن أن تضع حداً للأعداد الكبيرة من الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الشورى وغير المنفذة إذ أن مثل هكذا وحدة سوف تتابع مسار تنفيذ الحكم القضائي حتى النهاية وتقوم بالتواصل مع الإدارة الممتنعة عن التنفيذ أو الموظف الممتنع عن التنفيذ ودفعهم باتجاه التنفيذ تحت طائلة غرامات مالية أو تحويل الموظف المتتنع عن التنفيذ إلى التحقيق . وكذلك تقوم هذه الوحدة بتقديم المشورة وأي معلومات تحتاجها الإدارة حول كيفية التنفيذ، وتقوم بإحصاء الأحكام غير المنفذة ووضع تقرير بها من أجل احالتها إلى مجلس النواب لمساءلة الحكومة أو الوزير المختص عن عدم تنفيذ أحكام قضائية صادرة بحق إدارات تابعة له.

كما يمكن أن يكون للوحدة المذكورة سابقاً دور في كيفية تنفيذ الإدارة للحكم فقد يعمد مجلس شورى الدولة أحياناً إلى توجيه الإدارة حول الطريق الذي عليها اتباعه بالنسبة إلى آثار أحكام إبطال، فيضمن قراره تذكير الإدارة بالتدابير الواجب اتخاذها للتنفيذ.

كما أن المرسوم الصادر في فرنسا بتاريخ ٣٠ تموز ١٩٦٣ في المادة ٥٨ منه نص على أنه في حالة إبطال قرار إداري من قبل القضاء الإداري يمكن للوزراء المعنيين الطلب من مجلس شورى الدولة تنزير الإدارة حول كيفية تنفيذ الحكم الصادر عنه.

وقد يأتي الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة غاضاً مما يؤدي إلى صعوبة في عملية التنفيذ.

لذا يمكن لأي من الخصوم في الدعوى الطلب من المجلس تفسير هذا الحكم، خاصة عندما ينشأ نزاع حول كيفية التنفيذ بين المحكوم له والإدارة المعنية.

فقد جاء في المادة ٥٦٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية ما معناه أنه يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع فيه من غموض أو إبهام. [١]

لذا فإنه من الممكن لإنشاء الوحدة المختصة بمتابعة الحكام غير المنفذة أن يساعد كثيراً في التخفيف من الحكام غير المنفذة، حيث تكون الإدارة في بعض الحيان لديها النية في التنفيذ ولكن تحتاج إلى تنوير وارشادات حول كيفية التنفيذ للحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة بحقها وبالتالي فإن قلة الخبرة لديها وغموض الحكم يجعلها تماطل في التنفيذ.

وأما بالنسبة لضرورة وجود آلية للاكراه على الدفع في التشريع اللبناني. فإنه بموجب التشريع السائد في فرنسا، يجب أن يُحرر به إذن بالصرف في مهلة أربعة أشهر من تاريخ تبليغ الحكم. فإذا لم يحصل ذلك، يمكن للدائن أن يبرز الحكم القضائي للمحاسب المختص لكي يحصل على الدفع.

هذا فيما يتعلق بالأحكام الصادرة ضد الدولة. أما بالنسبة إلى الأحكام الصادرة في مواجهة الهيئات المحلية والمؤسسات العامة، فإنه إذا لم يُحرر إذن بالصرف في المهلة لمذكورة أعلاه تقوم سلطة الوصاية التي يراجعها الدائن بتحرير إذن بالصرف في مهلة شهر واحد.

---

[١] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٩ – ص ٣١-٣٢ .

أما النصوص القانونية في لبنان فتخلو من هذا التطور الموجود في التشريع الفرنسي، وقد جاء على سبيل المثال في المادة ٣٣ من قانون البلديات ما معناه أنه يتولى دفع الحوالة أمين الصندوق مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.

فهذا النص يفيد عدم إمكانية دفع الحوالة إلا بأمر المرجع الصالح. [١]

لذا فإننا في لبنان بحاجة إلى تعديل في التشريع يوجد الإكراه لعى الدفع على غرار التشريع الفرنسي.

فقرة ثانية : لجهة منح القاضي الوسائل اللازمة للتغلب على مقاومة الإدارة

يواجه الزامية تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة عقبات عدة من بينها امتيازات خاصة يستفيد منها الأشخاص المعنويين من القانون العام. ألا وهي الحصانة القضائية من التنفيذ وعدم قابلية الحجز على الأملاك العامة وعدم قابلية التصرف بها ، وكذلك عقبات أخرى ترتبط بصلاحيات القاضي الإداري فهو لا يملك الصلاحيات الكافية لإلزام الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية ومن جهة أخرى فإن الوسائل المتاحة لإجبار الإدارة على التنفيذ عديمة الجدوى مقارنة مع الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة.

عندما يُرفض طلب أحد الوالدين التحاق طفله بمدرسة رسمية ، فإنه لا ينتظر ببساطة أن يبطل القاضي ذلك الرفض ، بل أيضاً أن يطلب من الإدارة استقبال طفله في الصف، وإذا تم فصل الموظف العمومي بشكل غير قانوني، ألا يجب على القاضي أن يأمر المؤسسة العامة بإعادته؟ ومتى أبرم عقد عمومي بطريقة غير مشروعة، فمن يقبل أن يعلن القاضي بطلانه من دون مطالبة الطرفين بإنهاء علاقاتهما التعاقدية ؟. هذا المقطع ورد في مقال نشرته المفكرة القانونية للقاضي الإداري في فرنسا أو ليفيه غيارد تحت عنوان : " حين يُكره القاضي الإداري أشخاص القانون العام على احترام قراراته" لشرح النتائج العبثية التي قد تتأتى عن النظرة التقليدية والعتيقة لمبدأ

[١] – جهاد صفا – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٩ – ص ٥٥.

فصل السلطات لا سيما فصل السلطة القضائية عن السلطات الإدارية . وبحسب هذه النظرة، تقتصر قرارات القاضي الإداري على إعلان " الأوضاع القانونية" الخاصة بموضوع الدعوى التي يبت فيها، من دون أن يكون له حق القيام مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستخلص النتائج من هذه الأوضاع، أو القيام مقامها من خلال توجيه أمر لها.

وهي النظرة التي تتجسد في المادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة الحالي. ومن أخطر النتائج المترتبة على هذه النظرة، تجريد القاضي الإداري من إمكانية إلزام السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم التنفيذية للقوانين، بما يسمح لهذه السلطة بعرقلة تطبيق قانون صوتت عليه السلطة التشريعية إلى أجل غير مسمى. من هذا المنطلق رأت المفكرة القانونية أن إعادة النظر في هذه المقاربة يشكل أحد أهم الأسباب الموجبة لإصلاح القضاء الإداري، على غرار ما ذهبت إليه فرنسا في ١٩٩٥، حيث بات بإمكان القاضي الإداري توجيه الأوامر للإدارة على أن تقتصر سلطته على إلزام الإدارة باتخاذ تدبير معين من الإتجاه الذي ينطوي عليه قراره. [١]

لذا لا بد إزاء الوضع الراهن، من اجراء سلسلة اصلاحات ، من بينها إعادة نظر شاملة لمبادئ التنفيذ الجبري وسلطات القاضي، وإعادة النظر بمختلف الأحكام القانونية على غرار المادة ٨٦٠ من أصول المحاكمات المدنية، وكذلك نظام مجلس شورى الدولة اللبناني.

يجب أن يكون القاضي الإداري في الواقع قادراً في إطار المراجعة الواحدة، على اصدار قراره وضمان التنفيذ الفعال لحكمه في وقت واحد: يجب أن يكون قادراً على تحديد تدابير التنفيذ، بما في ذلك إعطاء الأوامر للإدارة، وتحديد موعد نهائي صارم للتنفيذ، وفرض غرامة اكراهية ليس فقط عند الطلب بل عفواً أيضاً . ويمكن أيضاً تصور أطر لفرض إجراء إكراهي للدفع، ضد جميع

[١] – نزار صاغيه ، شهرزاد يارا الحجار – ورشة استقلالية القضاء الإداري 3/7/2022 . 15/8/2022 – legal-aganda.com .

الإدارات، وخاصة البلديات، نظراً إلى أنه من الناحية العملية، يعتبر التخلف عن تنفيذ الأحكام المالية الأكثر حصولاً والأكثر إثارة للقلق. [١]

فيكون من الحلول التي من الممكن أن تقلص من عدد الأحكام غير المنفذة منح القاضي مزيداً من الوسائل للتغلب على مقاومة الإدارة، وهي تتعلق على وجه الخصوص بطرق الإقناع أولاً وثانياً سلطة توجيه أمر، وثالثاً فرض غرامة إكراهية.

أولاً : الإقناع

وهذه الطريقة متبعة في فرنسا، والتي بموجبها يقوم القاضي الإداري نفسه بإقناع الإدارة من أجل تنفيذ قراراته القضائية (مرسوم تاريخ ٣٠ تموز ١٩٦٣ لا سيما المادتان ٥٨-٥٩) . كما أن المرسوم الآنف الذكر، وبعد انتهاء مدة ثلاثة أشهر من تاريخ تبلغهم بالقرار الصادر لصالحهم عن جهة قضائية إدارية – أو حتى دون شرط مهلة إزاء التدابير الطارئة – يسمح للمدعين أنفسهم بأن يحيطوا قسم التقرير والدراسات section du rapport et des etudes علماً بالصعوبات التي يواجهونها لجهة التنفيذ ، عندها يكلف رئيس هذا القسم قاضياً إدارياً بمهمة الاتصال بالإدارة الممتنعة عن التنفيذ بغية إقناعها بالخضوع لأحكام القرار القضائي . وفي حال فشل هذه المساعي يتم ذكر هذه الوقائع في التقرير السنوي لمجلس الدولة . وبالفعل فقد شهد هذا النظام نجاحاً لا بأس به مما أعطى دوراً كبيراً لقسم التقرير والدراسات التابع لمجلس الدولة الفرنسي في حل الكثير من المسائل العالقة. [٢]

ثانياً : سلطة توجيه أمر

فرض مبدأ فصل القضاء الإداري عن الإدارة العامة على القاضي عدم الحلول محل الإدارة ، وعدم توجيه أية أوامر إليها . وبالتالي فقد انحصر دور هذا القاضي في إعلان الأوضاع القانونية ، وفي

---

[١] – لميس نصر : تنفيذ الأحكام القضائية بحق الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة في لبنان Legal.aganda.com: 1/7/2020

[٢] – – فوزت فرحات – القانون الإداري العام – الجزء الأول – القسم الأول – مراقبة العمل الإداري – بيروت ٢٠١٢ ص ٧٨٢-٧٨٣.

إبطال القرار الإداري غير المشروع . إلا أن هذا الأمر لم يدم طويلاً إذ أنه، وابتدءاً من عام ١٩٩٥ بادر القاضي الإداري الفرنسي إلى تضمين قراراته أمراً إلى الإدارة بالعمل على تنفيذ قراراته القضائية بيد أن المشرع الفرنسي أوجب توفر عدة شروط ينبغي مراعاتها من أجل فرض أوامر على الإدارة. وهكذا أصبح بالإمكان توجيه أوامر إلى الأشخاص العامين ، أو إلى الأشخاص من القطاع الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام عندما يطلب المتقاضون أو يكون هناك ضرورة لذلك لضمان تنفيذ أحكام القضية المقضية.

ثالثاً: فرض غرامة إكراهية

تُظهر الإدارة في بعض الأحيان وبشكل سافر سوء نيتها في تنفيذ القرارات القضائية مما يطيح بأي أمل في التنفيذ، وهنا تبدو الغرامة الإكراهية وكأنها آخر الدواء أو السلاح الذي لا بد منه لإرغام الإدارة على التنفيذ.

وهذا يعني أن الغرامة الإكراهية هي من الوسائل التي تستهدف ممارسة الضغط على المدين بتهديده بزيادة دينه المالي طالما أنه لم ينفذ الحكم القضائي.

فالغرامة الإكراهية هي جزاء الإمتناع عن التنفيذ، ومسألة إدخالها في القانون الإداري أتاح للقاضي الإداري الحصول على سلطة الأمر الموجه إلى الإدارة بهدف تنفيذ أحكامه، إضافة إلى أنه من الناحية النظرية، فإن سلطة الأمر ممنوحة للقاضي لا تمس بالمطلق إستقلال الإدارة العامة، كما انها لا تتعارض مع مبدأ عدم قيام القاضي بعمل إداري للقيام بتنفيذ القرار القضائي بمهلة محددة، مما يفقدها حرية العمل نظراً لأن سلطتها أصبحت مقيدة.

وعليه فالغرامة الإكراهية هي الوسيلة الوحيدة التي تمكن القاضي من التغلب على رفض الإدارة تنفيذ قرارات صادرة عن جهات قضائية إدارية ، سواء كانت هذه القرارات قد حازت على قوة القضية المقضية أم لا. ومن المعروف أن الشخص العام أو الخاص أو المكلف بإدارة فريق عام يعطى مهلة معقولة للتنفيذ قبل تقرير فرض الإكراهية، فإذا تم التنفيذ من قبل الإدارة ضمن المهلة المحددة لها في

القرار القضائي، فإنه لا يعود هناك من موجب لإلزامها بدفع الغرامة، وإلا وجب عليها دفع هذه الغرامة للمستدعي.

وتتخذ الغرامة افكراهية شكل تسديد مبلغ من المال عن كل يوم تأخير تبدأ من تاريخ صدور الحكم، ويمكن للقاضي أن يلغي هذا المبلغ أو يخفض من قيمته تبعاً لتبدل موقف الإدارة.

وهكذا يبدو واضحاً أن الأخذ بالغرامة الإكراهية يهدف إلى إرغام الإدارة المختصة على التقيد بأحكام القضاء الإداري عنوة عندما لا يتم ذلك طوعاً. [١]

وهكذا يبدو جلياً مدى فعالية الغرامة الإكراهية في دفع الإدارة نحو تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

وبالإضافة للعواقب المالية المتأتية من عدم تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة فإن هناك عواقب أخرى أشد خطورة في بعض الأحيان وهي تتمثل بالفوضى وانعدام الثقة بمؤسسات الدولة وإداراتها فقد نفذ أهالي بلدة الفاكهة الجديدة اعتصاماً وذلك احتجاجاً على تمنع وزير الداخلية نهاد المشنوق عن تنفيذ قرار قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة رقم ٩١٥/٢٠١٥ – ٢٠١٦ والذي قضى بإبطال عملية الإنتخابات البلدية التي حصلت بتاريخ ٢٠١٧/٥/٨ والنتائج التي أسفرت عنها لعلة التزوير. فقد قرر أهالي بلدة الفاكهة الجديدة الانتقال إلى التصعيد في الشارع من خلال تظاهرة واعتصام دعوا إليه ، سعياً للضغط على المشنوق للقيام بمهامه وتنفيذ القرارات القضائية. [٢]

إن دخول الاعتصامات والتظاهرات كوسيلة للضغط على الوزراء من أجل تنفيذ أحكام قضائية مبرمة صادرة عن مجلس شورى الدولة يدل على انعدام الوسائل القانونية والعملية المتاحة من أجل دفع الوزراء واشخاص القانون العام باتجاه تنفيذ أحكام قضائية صادرة عن مجلس شورى الدولة، وكذلك ينذر بالفوضى والإضطرابات.

---

[١] – مرجع سابق – ص ٧٨٣ – ٧٨٤ .

[٢] – أهالي الفاكهة الجديدة يعتصمون الاثنين احتجاجاً على تمنع المشنوق عن تنفيذ قرارات قضائية "على خلفية طائفية " . ٨ تموز ٢٠١٧ www.elnashra.con 19/92022

وبالتالي فإننا في لبنان نحتاج أن نستعمل هاتين الوسيلتين على غرار مجلس شورى الدولة الفرنسي وذلك ضماناً لتنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة. [1]

الخاتمة :

في الختام لا بد من القول أن لا قيام لدولة القانون والعدالة بدون قضاء تحترم أحكامه وقراراته، ولما كان مجلس شورى الدولة هو الساهر على تطبيق القانون من قبل أشخاص القانون العام. كان لا بد من احترام قرارته وأحكامه وتنفيذها دون تلكؤ أو اهمال ومن خلال بحثنا يتبين لنا ان موجب تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة نص عليه القانون وفرض عقوبات على من يخل وأنه يجب على الإدارة

[1] – فوزت فرحات– القانون الإداري العام – الجزء الأول – القسم الأول – مراقبة العمل الإداري – مرجع نفسه: ٧٨٥ – ٧٨٦ .

أن تقوم بتنفيذ مضمون أحكام مجلس شورى الدولة بحسن نية، وإن عدم احترام الإدارة لحجية الأحكام القضائية إدارية يعد اخلالاً من طرفها ومخالفة لالتزام قانوني مفروض عليها يترتب عليها مخالفة قانونية تعرض عملها لعدم المشروعية وبالتالي يمكن لصاحب الشأن رفع دعوى إما لإبطال تصرف الإدارة بسبب تجاوز حد السلطة لمخالفة قوة القضية المحكمة، وإما التعويض عن الضرر اللاحق به من جراء عدم تنفيذ الحكم على الوجه المذكور.

ولكن وعلى الرغم من الزامية تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة والضمانات المفروضة قانوناً لصالح المتضررين من عدم التنفيذ. الا أنه يتبين لنا أن هناك حالات عديدة امتنع فيها وزراء ومسؤولين وموظفين عن تنفيذ أحكام صادرة عن مجلس شورى الدولة وحصل اهمال وتأخير في أحياناً أخرى في تنفيذ تلك الأحكام والقرارات وكان من عواقب ذلك الإمتناع ترتيب أعباء مالية كبيرة على خزينة الدولة بسبب تقدم أصحاب المصلحة المتضررين من الإمتناع عن التنفيذ بدعاوى تعويض عن الضرر اللاحق بهم جراء ذلك الإمتناع ومن جهة أخرى خلق حالة من انعدام الثقة في فعالية دور مجلس شورى الدولة كمحكمة إدارية قادرة على ابطال قرارات إدارية غير مشروعة حيث أن هناك أعداد كبيرة من الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة غير منفذة. مما يضع هيبة القضاء والدولة ككل على المحك حيث يعتبر تنفيذ الاحكام القضائية أساساً لإحقاق الحق بشكل فعال ولبناء دولة القانون .

وبالنتيجة يتبين لنا أن المعضلة الأساسية في الإمتناع عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة من قبل الإدارة تكمن في عدم وجود وسيلة لإكراه الإدارة وبالتالي الدولة على التنفيذ وبشكل مبدئي أن الإدارة تعمل على تنفيذ الأحكام بإرادتها، كما أن الإدارة وجدت نفسها في صدام مع مبدأ قانوني بحت، بالمقابل نرى أن مجلس شورى الدولة قرر مواصلة الصراع من أجل إخضاع الإدارة. وأما بالنسبة للجزاء المفروض على الموظف أو المسؤول عن الإمتناع عن التنفيذ في الإدارة يتبين لنا أن لدينا قوانين رادعة لكل من يمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري من الموظفين إلا أن هذه القوانين تحتاج إلى تفعيل لكي تصبح أكثر صرامة وتطال المخل في التنفيذ من الموظفين في ماله وأملاكه وتضعه شخصياً تحت الملاحقة الجزائية . وأما على صعيد التنفيذ على الدولة فلا بد من تعديل قانوني يجعل

من امكانية التنفيذ الجبري عليها أمراً ممكناً كي لا يضيع حق المحكوم له جراء الاصطدام بهذا العائق وتملص الدولة من مسؤولياتها، أو على الأقل اجراء تعديل قانوني على غرار التعديل الحاصل في فرنسا فنتيجة التطور القانوني الذي تبلور في فرنسا مؤخراً نجد أنه لم يعد هناك مبرر لطلب إبطال امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي، أو مطالبتها بالتعويض جراء هذا الإمتناع ذلك أن التعديل القانوني المذكور منح القاضي الفرنسي سلطة فرض الغرامة الإكراهية تلقائياً بدون طلب المتضرر، فهو يستطيع أن يصدر حكمه الأساسي متضمناً أمر إلى الإدارة بوجوب التنفيذ مصحوباً بغرامة إكراهية أو يفرض على الإدارة غرامة إكراهية بعد صدور الحكم إذا ما تبين له إمتناع الإدارة عن التنفيذ أو يوجه إليها أمراً بوجوب تنفيذ الحكم القضائي.

وفي النهاية نستذكر ما قاله الرئيس الفرنسي شارل ديغول حين دخل باريس بعد تحرير بلاده من الغزو الألماني، وسأل عن أحوال البلاد ومؤسساتها فأخبروه أنها في حال سيئة... سأل سؤاله الشهير: هل القضاء بخير؟ فقالو له نعم. فقال قوله الشهر: إذا كان القضاء بخير ففرنسا بخير ونحن كذلك في لبنان نحتاج لأن يكون القضاء لدينا بأفضل حاله وتحترم قراراته وأحكامه لأنه الركيزة الأساسية لقيام دولة يسودها القانون. لذا يجب العمل على ايجاد تعديلات واتخاذ اجراءات يكون من شأنها الزام الإدارة بشكل نهائي وبات في تنفيذ كا ما يصدر عن القضاء الإداري دون تملص أو تأخير وعلى مجلس شورى الدولة أن لا يوفر جهداً في المطالبة بذلك للوصول للهدف المنشود.

لائحة المراجع :

المراجع الفقهية :

- باز جان – الوسيط في القانون الإداري اللبناني ١٩٧٤ .
- صفا جهاد – أبحاث في القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية .
- حاتم شفيق – القانون الإداري – الأهلية للنشر والتوزيع – ١٩٧٩.

- الخوري، يوسف : القانون الإداري العام ، الجزء الثاني ، القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة – ٢٠٠٧ .
- اسماعيل، عصام : المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني – منشورات الحديثة للكتاب ٢٠١٨.
- راضي، مازن – القانون الإداري – مطبعة جامعة دهوك – ٢٠١٠ .
- سعد جورج – القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية – الجزء الأول – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١١ .
- عبد الله ، عبد الغني – القضاء الإداري ومجلس شورى الدول اللبناني – الدار الجامعية للطباعة والنشر – ١٩٩٩.
- عثمان حسين – قانون القضاء الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٦.
- مبارك ،عصام : نجم، ملحم – أصول المحاكمات الإدارية ، الجزء الأول – التنازع الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠١٦.
- القيسي محي الدين – القانون الإداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٧.
- – فوزت فرحات – القانون الإداري العام – الجزء الثاني – القسم الأول – مراقبة العمل الإداري – بيروت ٢٠١٢ .
- نصر الله ، عباس – الغرامة افكراهية والأوامر في التنازع الإداري – منشورات مكتبة الإستقلال .

الأحكام :

- مجلس شورى الدولة – ٣٤٠ تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٣ – الدولة اللبنانية / عون – رعد/ مجلة العدل .
- مجلس شورى الدولة – ٤٤٩ تاريخ ٩–٥–٢٠٠٦ . الدولة – عواد ، مجلة القضاء الإداري.

مؤتمر :

نقولا فتوش – كلمة نقولا فتوش في مؤتمر حول ملف الكسارات – زحلة – ٢٨/١٠/٢٠٠٦

مجلة :

- خلف فاروق – الآثار القانونية والجزاءات المترتبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن القضائي في قراراتها التأديبية – مجلة البحوث والدراسات .

المواقع الالكترونية :

- al-akhbar.com
- Lebanese-forces.com
- www.Lebanese army. Gov.lb
- www.mohamah.net
- www.elnashra.com
- legal-agenda.com
- https//journals.ju.edu.jo
- state council.gov.lb