أثر النظام الانجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري

محمد علي الخلايلة *

ملخـص

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على التطورات الحديثة في القانون الفرنسي فيما يتعلق بسلطة القضاء الإداري بتوجيه الأوامر إلى الجهات الإدارية لإلزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدر عنه وسلطته في استخدام التهديد المالي في مواجهتها في حالة الامتناع عن تنفيذ أحكامه. وقد بينت الدراسة أن القانون الفرنسي قد تأثر في هذا المجال بتجربة القانون الانجليزي الذي يعترف للقضاء بهذه السلطة منذ زمن بعيد، كما بينت أن لهذه التجربة دورا كبيرا في تنفيذ أحكام القضاء الإداري وزيادة الثقة في دور المحاكم الإدارية في حماية حقوق وحريات الأفراد. وقد خلصت الدراسة إلى أنه لا شيء يمنع من تطبيق هذه التجربة في القانون الأردني الذي لا يتوافر فيه إلى الآن سوى مجموعة من الوسائل التقليدية كضمانات لتنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا.

الكلمات الدالة: النظام الأنجلوسكسوني، القانون الفرنسي، القضاء الإداري.

المقدمـة

لقد منح المشرع الفرنسي في السنوات الأخيرة القضاء الإداري سلطة توجيه الأوامر القضائية إلى الجهات الإدارية لإلزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدر عنه، وسلطة استخدام أسلوب التهديد المالي في حالة امتناعها عن تنفيذ أحكامه، وكان لذلك الأثر الكبير في ضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري وزيادة الثقة فيه. وهذه الدراسة هي محاولة متواضعة لإلقاء الضوء على هذه التجربة ومدى إمكانية تطبيقها في القانون الأردني، والتي تجسد حالة من التأثر بالنظام القانوني الأنجلوسكسوني الذي يعترف للقضاء منذ زمن بعيد بسلطة توجيه الأوامر إلى الإدارة.

وفي حدود ما يعلم الباحث فإن هذا الموضوع لم يعالج من قبل الفقه الأردني، وعلى الصعيد العربي فقد تناول هذا الموضوع كل من الدكتور يسرى العصار من مصر[1] والدكتور مهند نوح من سوريا،[2] وقدما عملين متميزين سيتم الاعتماد عليهما كمراجع هامة لهذه الدراسة، لكنهما لم يربطا بين هذا التطور في القانون الفرنسي وبين فكرة توجيه الأوامر القضائية إلى الإدارة في القانون الانجليزي، وهو ما حاول الباحث القيام به هنا بحكم إلمامه المتواضع بالتجربة الانجليزية في مجال القانون الإداري،[3] كما أن هذه الدراسة تناولت مدى إمكانية تطبيق التجربة الفرنسية "الجديدة" في القانون الأردني.

ويستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام والمراجع الفقهية ذات الصلة، كما يستخدم المنهج التحليلي لتحليل هذه المعلومات والوصول إلى نتائج يمكن أن تكون ذات فائدة، أضف إلى ذلك أن هذه الدراسة ستتضمن مقارنة بين الأنظمة القانونية ذات العلاقة كلما كان ذلك ضروريا لتحقيق الغاية من هذه الدراسة.

لقد تم تقسيم موضوعات الدراسة إلى ثلاثة مباحث تناولت على التوالي: سلطة القضاء الانجلوسكسوني في توجيه الأوامر للإدارة، ثم الاتجاه التقليدي للقضاء الإداري الفرنسي بعدم توجيه أوامر للإدارة ومبرراته، وأخيرا الاتجاه الحديث للقضاء الفرنسي في مسألة توجيه الأوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها ومدى إمكانية الأخذ به في القانون الأردني.

المبحث الأول

سلطة القضاء الانجلوسكسوني في توجيه الأوامر للإدارة

يتكون هذا المبحث من مطلبين يتناول الأول منهما لمحة عامة عن القانون الإداري في بريطانيا باعتبار أن النظام

* كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الاردن. تاريخ استلام البحـث 2010/10/29، وتاريخ قبوله 2011/6/15.

© 2012 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

القانوني هناك يمثل نموذجا للنظام القانوني الانجلوسكسوني، أما المطلب الثاني فيتناول الأساس القانوني لسلطة القضاء الانجلوسكسوني في توجيه الأوامر القضائية للإدارة وأهم الأوامر التي يملك القضاء الانجليزي توجيهها للإدارة.

المطلب الأول

لمحة عامة عن القانون الإداري في بريطانيا

يعني القانون الإداري في مدلوله الواسع مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الإداري بغض النظر عن طبيعة تلك القواعد وما إذا كانت تتفق أو تختلف عن قواعد القانون الخاص، أما في مدلوله الضيق فيعني مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بالنشاط الإداري والتي تختلف وتتميز عن القواعد التي تحكم النشاط الخاص.[4] فالقانون الإداري بمدلوله الواسع يوجد في كل الدول المتمدنة التي يوجد فيها أجهزة إدارية، ولذا فهو موجود ومنذ زمن بعيد في بريطانيا وغيرها من دول النظام الانجلوسكسوني. أما إذا نظرنا إلى القانون الإداري من منظور ضيق فلا بد أن نسلم بأن هذا الفرع من فروع القانون قد تأخر كثيرا في تطوره في بريطانيا بالمقارنة مع التجربة الفرنسية القائمة على وجود قضاء إداري مستقل.[5]

وثمة عاملان أساسيان وراء تأخر تطور القانون الإداري – بمدلوله الضيق - في بريطانيا عنه في فرنسا،[6] الأول هو طبيعة القانون الإنجليزي وخصائصه التي حالت لعقود طويلة دون وجود تمايز واضح بين القانون العام والقانون الخاص، والثاني هو تلك الأفكار التي وردت في مؤلفات الفقيه الإنجليزي المشهور دايسي (Dicey) وتفسيره لمبدأ "سيادة القانون" (the Rule of Law) على نحو يجعل من وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي أمرا يتعارض مع جوهر هذا المبدأ ومضمونه.[7]

فتاريخ القانون الإنجليزي والظروف التي مرت بها بريطانيا لم يساعدا على وجود حاله من التمايز والاختلاف بين القانون العام والخاص، فالقانون الإنجليزي يمتد لأكثر من خمسة عشر قرناً من التواصل ولم ينفصل عن ماضيه، كما أنه أنه لم يتأثر بالقانون الروماني الذي يقوم على أساس تقسيم قواعد القانون إلى قانون عام وقانون خاص تأثرا كبيراً كما حصل في دول القارة الأوروبية الأخرى.[8] وبالمقارنة نجد أن الثورة الفرنسية عام 1789 كان لها دور مهم في نشأة القانون الإداري وتميزه عن القانون الخاص، فقبل ذلك التاريخ كانت المحاكم العادية تفصل في المنازعات سواء أكانت عادية أم إدارية، وبعد الثورة صدرت تشريعات منعت المحاكم العادية من النظر في المنازعات الإدارية وانتهى الأمر إلى إنشاء قضاء إداري مستقل ساهم في تميز قواعد القانون العام عن قواعد القانون الخاص.[9]

ومن جانب آخر فقد أنكر الفقيه الإنجليزي المشهور (Dicey) أن يكون للقانون الإداري وجود في النظام القانوني البريطاني على اعتبار أن وجود هذا القانون يمثل – في رأيه - خرقا لمبدأ سيادة القانون.[10] فهذا المبدأ يعني وفقاً له أن الجميع حكاما ومحكومين متساوون أمام القانون، وأنهم جميعا يخضعون لذات المحاكم وهي المحاكم العادية. ومن هنا كان دايسي يعتقد أن القانون الإداري الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تراعي خصوصية الإدارة ويؤدي بالنتيجة إلى خلق محاكم مستقلة تتولى النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها يشكل خرقا لمبدأ سيادة القانون. ووجهة النظر هذه التي تنكر فكرة القانون الإداري المستقل عن القانون العادي والمحاكم الإدارية المستقلة عن المحاكم العادية جاءت نتيجة المقارنة التي كان يجريها دايسي في عصره مع الوضع في فرنسا آنذاك ونتيجة اختلاف التفسير الانجليزي لمبدأ الفصل بين السلطات عن التفسير الفرنسي الحاد لهذا المبدأ كما كان يراه رجال الثورة الفرنسية. ففي تلك الفترة كان القانون الإداري كقانون مستقل يمر في مراحله الأولى في فرنسا وبالفعل كانت التجربة الجديدة تجربة مرفوضة من قبل العديد من الفقهاء والفلاسفة وحتى الفرنسيين منهم لان الهم الأول لرجال الثورة الفرنسية كان إبعاد المحاكم العادية عن التدخل في عمل الإدارة. ورغم أن الوضع في فرنسا تغير في مراحل لاحقة وأدخلت العديد من الإصلاحات على القضاء الإداري وأصبح قادرا على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة، إلا أن الصورة التي رسمها دايسي للقانون الإداري في فرنسا لم يكن من السهل تغييرها في مجتمع محافظ كالمجتمع الإنجليزي وبقي لتلك الصورة تأثيرها السلبي على تطور القانون الإداري حتى نهاية النصف الأول من القرن الماضي.[11]

لقد حصلت تطورات في القانون الإداري في بريطانيا باتجاه النموذج الفرنسي منذ بدايات النصف الثاني من القرن العشرين ربما لا يتسع المقام للحديث عنها تفصيلا.[12] فمنذ ذلك الوقت صدرت في بريطانيا العديد من التشريعات التي ساهمت في تطوير القانون الإداري منذ قانون مسؤولية التاج سنة 1947 وحتى صدور ما يسمى "قواعد الإجراءات المدنية" عام 2000 والتي تضمنت العديد من القواعد الخاصة بدعوى تجاوز السلطة. وعلى الصعيدين الفقهي والقضائي تعالت في السنوات الأخيرة الأصوات التي تنادي بقانون إداري مستقل ومتطور على غرار التجربة الفرنسية.

بقي أن نشير في هذا الإيجاز - الذي وجدناه ضروريا لإعطاء القارئ الكريم فكره عامة عن القانون الإداري في بريطانيا - إلى الجهة القضائية المعنية بشكل مباشر بنظر المنازعات الإدارية هناك هي محكمة العدل العليا (the High Court of Justice). فهذه المحكمة تتكون من ثلاث دوائر: Chancery Division وتختص بالنظر في كافة الدعاوى المتعلقة بإدارة التركات والوصايا المتعلقة بالصغار ومسائل الشركات والرهون والعقود...، Family Division وتختص بالنظر في كافة الدعاوى المتعلقة بالأحوال الشخصية... وQueen's Bench Division وهذه تختص بالنظر في كافة الدعاوى المرفوعة في مواجهة الإدارة.[13]

المطلب الثاني

الأساس القانوني لسلطة القضاء الانجليزي في توجيه الأوامر للإدارة وتصنيفاتها

لقد أشرنا للتو إلى أن رجال الثورة الفرنسية قد فسروا مبدأ الفصل بين السلطات بطريقة "حادة" حالت لسنوات طويلة دون تدخل المحاكم في عمل الإدارة، وهو ما سنتحدث عنه تفصيلا في المبحث الثاني من هذه الدراسة. أما في بريطانيا فقد أعطى التفسير الإنجليزي "المرن" لهذا المبدأ القضاء هناك ومنذ زمن بعيد سلطة توجيه الأوامر للإدارة لضمان التزامها بالقانون.

وتجد سلطة القضاء الانجليزي في توجيه الأوامر القضائية للإدارة أساسها القانوني في قواعد ومبادئ القانون العام (Common Law) والتي تعطي المحاكم هناك سلطات واسعة في مواجهة الإدارة وليس في النصوص التشريعية المباشرة التي يمكن أن نجدها في القانون الفرنسي وفي غيره من الأنظمة القانونية اللاتينية. فالمحاكم الانجليزية يمكن أن تتدخل دائما وتصدر للإدارة الأوامر من أجل ضمان التزامها بالقانون وعدم انتهاك حقوق وحريات الأفراد وذلك استنادا إلى دورها الدستوري التقليدي المترسخ في روح "القانون العام" في حماية هذه الحقوق والحريات حتى لو لم يكن هنالك نصوص تشريعية صريحة في هذا السياق. ويعبر أحد الفقهاء الإنجليز عن هذا الأمر بقوله:

"… the English courts may interfere in such cases relying on their constitutional role to protect citizens' rights against illegal administrative actions".[14]

وتصنف الأوامر القضائية التي تملك المحاكم الانجليزية توجيهها إلى الإدارة إلى مجموعتين، تسمى الأولى تدابير أو أوامر القانون العام وتشمل أمر الإحضار، أمر رفع اليد، أمر المنع وأمر الامتثال، أما المجموعة الثانية فتشتمل تدبيرين يستعملان أصلا في نطاق دعاوى القانون الخاص وهما الحكم التقريري والأمر الزجري.[15]

وفي سياق المجموعة الأولى فقد بدأ استعمال لأمر الإحضار (Habeas Corpus) في عهد الملك ادوارد الأول وكان مجرد أمر يوجه من المحكمة لجلب الأشخاص الذين يكون حضورهم ضروريا أمامها من اجل محاكمتهم، ثم أصبح فيما بعد في متناول الأفراد العاديين على شكل أمر قضائي يوجه من المحكمة إلى أي مسئول لإحضار المستدعي أمام المحكمة والنظر في قضيته وإنقاذه من اعتقال لا يقره القانون.[16] ومن أبرز الحالات التي يصدر بشأنها أمر الإحضار قضايا توقيف الأشخاص بصورة غير مشروعة، وحالات احتجاز الأشخاص الذين يدخلون البلاد بصورة غير مشروعة، ولغايات إطلاق سراح الأشخاص المحتجزين في مستشفيات الأمراض العقلية.[17] ومن التطبيقات القضائية لأمر الإحضار أن السلطات العسكرية اعتقلت في عام 1947 موظفا يعمل في احد البنوك في بريطانيا وأخذته من منزله في منتصف الليل وعندما وصل الأمر إلى السيد رئيس محكمة مجلس الملك (دائرة الطعون في المحكمة العليا) طلب من وزير الحربية إبداء السبب أو المبرر لهذا الإجراء ولما عجز عن ذلك اصدر القاضي أمرا بإحضار موظف البنك للمثول أمام المحكمة وبعد الاستماع إليه غادر قاعة المحكمة حرا.[18]

أما أمر رفع اليد (Certiorari) والذي أصبح يعرف اليوم في بريطانيا ومنذ صدور قواعد الإجراءات المدنية عام 2000 بأمر الإلغاء (Quashing Order) فهو يقابل "إلغاء" القرار المطعون فيه في القانون الإداري الفرنسي. ويصدر عن دائرة الطعون في المحكمة العليا وهي بصدد بسط رقابتها على أي قرار من قرارات الجهات الإدارية بما في ذلك المحاكم الخاصة بالإدارة، بحيث تفحص المحكمة القرار محل الطعن فإن وجدته معيبا أصدرت أمرا بإلغائه، وذلك بناء على طلب صاحب الشأن.[19] والمجالات التي يستعمل فيها أمر رفع اليد تشبه إلى حد بعيد تلك المجالات التي يتم فيها إلغاء القرار الإداري في القانون الفرنسي ومن أهمها تجاوز الجهة الإدارية لحدود الاختصاص، كإلغاء المحكمة لقرار إحدى السلطات الإدارية التي سمحت بموجبه فتح إحدى دور السينما في يوم الأحد في حين أن ذلك ممنوع بنص القانون. ومن هذه المجالات أيضا مخالفة الإدارة لمبادئ العدالة الطبيعية وعدم التحيز، كوجود مصلحة خاصة لمن اتخذ القرار أو شارك في اتخاذه، وعليه فقد صدر أمر رفع اليد بناء على طلب احد دافعي الضرائب المحلية لإلغاء قرار تم بموجبه إعطاء رخصة بمخطط تنظيمي وقد كان من بين أعضاء المجلس المحلي الذين صوتوا لصالح إعطاء الرخصة

عضو له مصلحة مالية في تطوير العقار الذي أعطيت الرخصة بشأنه.[20]

التدبير الثالث في هذا السياق هو أمر المنع (Prohibition) والذي يعرف الآن باسم (Prohibiting Order)، وكان يستعمل في البداية لمنع المحاكم الدنيا من تجاوز حدود اختصاصها ثم أصبح فيما بعد أمرا قضائيا للرقابة على قرارات الإدارة العامة والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي. والفرق بين هذا الأمر وأمر رفع اليد الذي تحدثنا عنه للتو أن المنع يتم اللجوء إليه في مرحلة مبكرة من مراحل اتخاذ القرار الإداري، وهو أمر غير جائز وفقا للتفسير الفرنسي "التقليدي" لمبدأ الفصل بين السلطات. والمجال الأبرز لهذا الأمر القضائي هو مسألة تجاوز السلطة، فإذا دلت المؤشرات على أن الجهة الإدارية المدعى عليها تتجه نحو تجاوز حدود سلطاتها بتناولها مسائل سوف يكون من نتيجتها اتخاذ قرار نهائي معيب ومصيره الإلغاء عن طريق أمر رفع اليد فإن أمر المنع يتعين إصداره في مثل هذه الحالة لمنع هذه الجهة من تجاوز حدود اختصاصها. ورغم أن الأثر المترتب على أمر المنع هو تقريبا نفس الأثر المترتب على أمر رفع اليد لكن ما يبرر وجود الأمرين أن أمر المنع يحول دون اتخاذ القرار الإداري أصلا بما يختصر من إجراءات التقاضي ويمثل حالة من كسب الوقت بالنسبة للمدعي الذي لا يحتاج الانتظار حتى يصدر القرار ثم يطالب القضاء بإلغائه.[21] ومن التطبيقات القضائية لهذا الأمر قضية جمعية سائقي السيارات الصغيرة ضد بلدية ليفربول، حيث أصدرت المحكمة أمر منع يحول بين السلطة المحلية وبين تنفيذ توصيتها بشأن زيادة عدد الرخص السيارات الصغيرة دون الاستماع إلى الجمعية المشار إليها بصفتها ممثله لأصحاب هذه السيارات الموجودة في ميدان العمل. وفي مناسبة أخرى قررت المحكمة وبناء على طلب مواطن انجليزي يملك رخصة تلفاز إصدار أمر لمنع الإدارة من إعطاء المزيد من التراخيص لعرض أفلام فاحشة ومخلة بالآداب العامة.[22]

الأمر الرابع من أوامر القانون العام هو أمر الامتثال (Mandamus) أو ما يسمى اليوم Mandatory Order – وهذا الأمر له أهمية خاصة بالنسبة لنا هنا فهو الأمر القضائي الذي يمكن بموجبه للقضاء الإنجليزي أن يأمر الإدارة بالقيام بعمل معين، ومن بين ذلك الالتزام بتنفيذ أحكام المحاكم، وهو ما أخذ به المشرع الفرنسي في السنوات الأخيرة ومنذ صدور قانون 1995 الخاص بالأوامر القضائية كما سنرى لاحقا. لقد كان هذا الأمر يستعمل من قبل العاهل البريطاني ليأمر مرؤوسيه بالقيام بتنفيذ واجباتهم، ثم أصبح فيما بعد أمرا قضائيا تستعمله المحكمة لتأمر الجهات الإدارية القيام بالواجبات العامة. وقد بدأ تطبيق هذا الأمر منذ قضيةBagg سنة 1615 عندما صدر أمر من المحكمة أعيد بموجبه المدعي إلى عمله كعضو في مجلس بلدية بلايموث بعد أن قرر المجلس دون وجه حق تجريده من هذه العضوية.[23]

وأمر الامتثال هو أمر قضائي يصدر بناء على طلب صاحب الشأن من أجل القيام بعمل معين، ومعناه الحرفي "نأمر"، ويصدر باسم التاج عن دائرة الطعون في المحكمة العليا، وتملك المحكمة سلطة تقديرية في أن تصدر أو لا تصدر مثل هذا الأمر. وأكثر حالات استعماله تكون في مواجهة السلطات العامة لإجبارها على القيام بواجبها القانوني الذي امتنعت عن القيام به. وكثيرا ما يتم طلب استصدار أمر رفع اليد وأمر الامتثال في آن معاً، حيث يصدر أمر رفع اليد من أجل إلغاء التصرف الإداري غير المشروع وبنفس الوقت تصدر المحكمة أمر الامتثال من أجل تكليف الإدارة بالانصياع لحكم المحكمة واتخاذ قرار آخر مشروع. ومن تطبيقات هذا الأمر أنه يصدر لإجبار السلطات المحلية على القيام بواجباتها القانونية عندما ترفض على نحو غير مشروع إعطاء إذن أو ترخيص، ويصدر في مواجهة سلطات الشرطة لإجبارها على اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية القانون والنظام في مواجهة لعب القمار والمراهنات غير المشروعة، ويصدر في مواجهة المحاكم الخاصة بالإدارة لإجبارها على إبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ قراراتها عندما يكون ذلك مطلوبا بنص القانون.[24]

وبالانتقال إلى أوامر أو تدابير القانون الخاص فقد ذكرنا أنها تشمل كل من الحكم التقريري (Declaration) والأمر الزجري (Injunction) وهما يركزان بشكل أساسي على حقوق وحريات الأفراد. ففي الحكم التقريري تبين المحكمة الرأي القانوني في المسألة المطروحة عليها دون أن يرتبط ذلك بمؤيد جزائي موجه ضد المدعى عليه، فالحكم التقريري لا يلغي القرار كما يفعل أمر رفع اليد (أمر الإلغاء) ولا يعتبر وسيلة منع كأمر المنع ولا يأمر بعمل شيء كأمر الامتثال. ومع ذلك يمثل الحكم التقريري حكما قضائيا يتمتع بحجية الشيء المقضي به ويشكل سابقة قضائية ملزمة بحيث لا يكون للقرارات المخالفة له أي اثر قانوني. فالحكم التقريري الذي يتضمن بأن القرار الذي تم اتخاذه أو الذي سوف يتم اتخاذه غير مسموح به قانونا نظرا لعدم الاختصاص مثلا يمكن المدعي بالاستناد إليه من إقامة دعوى عادية للمطالبة بحماية حقه المعتدى عليه, كما يستطيع تجاهل قرار الإدارة الذي أعلن الحكم التقريري بطلانه دون أن يتعرض للمساءلة

القانونية، وإذا كان القرار الإداري محل الطعن أنهى خدماته يستطيع الإصرار على انه مازال يحتفظ بمركزه الوظيفي استنادا إلى هذا الحكم التقريري... وهكذا.[25]

ويذكرنا الحكم التقريري بهذا المعنى بالحكم التقريري كإحدى صور الرقابة على دستورية القوانين في القانون الأمريكي. فإلى جانب الدفع بعدم الدستورية والأمر القضائي بالمنع تملك المحاكم الأمريكية في رقابتها على دستورية القوانين النظر في الطلبات التي تقدم إليها لإعلان مدى دستورية أو عدم دستورية قانون ما، ويتوجب على الجهة المخولة بتطبيق ذلك القانون في مثل هذه الحالة التريث إلى حين أن تفصل المحكمة في الطلب المقدم إليها بحيث لا يجوز لها تطبيق القانون محل الاعتراض إذا تم الإعلان عن عدم دستوريته.[26]

أما الأمر الزجري فقد كان يستعمل في نطاق القانون الخاص من أجل منع القيام بأي عمل غير قانوني سواء أكان ذلك العمل يقع ضمن نطاق المسؤولية التقصيرية أم يشكل خرقاً لالتزامات تعاقدية، وجزاء مخالفته هي توقيع عقوبة السجن بحق المخالف وربما الحجز على ممتلكاته. وفي مراحل لاحقه أصبح من الممكن استخدام هذا الأمر في نطاق القانون الإداري، بحيث يمكن أن تصدره المحكمة في مواجهة كافة السلطات العامة الإدارية - ما عدا التاج ومستخدميه - وذلك لمنعها من اتخاذ قرارات أو القيام بأي أعمال غير مشروعة.[27]

وخلاصة القول أن القانون الانجليزي يسمح ومنذ زمن بعيد للقضاء بتوجيه أوامر للإدارة باعتبار أن ذلك جزء لا يتجزأ من عمل المحاكم ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة، ولم يعد هذا النهج يوما من الأيام أمرا مناقضا أو متعارضا مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي فهمه الانجليز على أنه الفصل المرن الذي يقوم على وجود وظائف ثلاث للدولة تقوم عليها وتتولاها سلطات ثلاث تتعاون فيما بينها وتمارس نوعا من الرقابة المتبادلة والتي تسهم بالنتيجة في حماية مبدأ سيادة القانون والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد.

المبحث الثاني

الاتجاه التقليدي للقضاء الإداري الفرنسي في عدم توجيه أوامر للإدارة ومبرراته

لقد كان الاتجاه السائد في فرنسا ولسنوات طويلة أن القضاء لا يمكنه توجيه الأوامر إلى الإدارة وذلك استنادا إلى الفهم السائد هناك لمبدأ الفصل بين السلطات. وفي مراحل لاحقه أدرك الفرنسيون أن هذا الاتجاه من شأنه أن يفرغ أحكام القضاء الإداري في كثير من الأحيان من مضمونها وبخاصة في تلك الحالات التي تمتنع فيها الإدارة أو تتحايل على تنفيذ هذه الأحكام. وسنتناول في هذا المبحث ماهية الأمر القضائي وخصائصه، موقف المشرع والقضاء من هذا المبدأ، وموقف الفقه منه.

المطلب الأول

ماهية الأمر القضائي وخصائصه

يعني الأمر القضائي في الإطار الذي تبحث فيه هذه الدراسة ذلك الطلب الذي يصدر عن القاضي الإداري إلى أحد أطراف النزاع – وتحديدا هنا الجهة الإدارية المدعى عليها - لاتخاذ سلوك معين يتمثل بالقيام بعمل أو الامتناع عنه أو الامتناع عن إنجازه إذا كان في طور التحضير. ومعنى ذلك أن الأمر القضائي يقتصر على الحالة التي يطلب فيها القاضي الإداري من الإدارة أن تتخذ وضعا محددا ولا يتسع إلى أكثر من ذلك إلى الحد الذي يمكن معه للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة ويتخذ القرار بدلا منها.[28] ومن هذا التحديد لمفهوم الأمر القضائي تبرز أهم خصائصه والتي تتلخص في النقاط الثلاث التالية:[29]

أولا: الأمر الذي يصدر عن القاضي الإداري لا يمكن اعتباره قرارا إداريا لأنه يصدر عن جهة قضائية ولأنه يرتبط بموضوع النزاع الذي صدر بشـأنه الحكم الذي امتنعت أو تلكأت الإدارة في تنفيذه.

ثانيا: الأمر الذي يصدر عن القاضي الإداري هو طلب مقترن بالجزاء، فهو ليس مجرد رجاء من القاضي الإداري إلى أطراف النزاع أو استشارة مقدمة لهم، لكنه التزام يضعه القاضي على عاتقهم ويقرنه بالجزاءات اللازمة. لكن هذا لا يعني أن القاضي يأخذ على عاتقه مسألة تنفيذ الحكم لان ذلك ليس مقبولا لا في نطاق القضاء المدني ولا في نطاق القضاء الإداري، فالقاضي عندما يمارس هذه السلطة، إنما يخلق التزاماً يتمثل في ضرورة تنفيذ ما يطلبه من الإدارة تحت طائلة الجزاء المترتب على مخالفة هذا الالتزام.

ثالثا: يختلف الأمر الذي يصدر عن القاضي الإداري عن التعويض الذي يمكن يحكم به في مواجهة الإدارة، فالحكم على الإدارة بدفع مبلغ من المال نتيجة ما سببته من ضرر للمدعي لا يشكل أمرا مرسلا إلى الإدارة، وإنما يبقى مجرد وسيلة قانونية لاقتضاء المدعي لحقوقه المحكوم بها في مواجهة الإدارة.

المطلب الثاني

موقف المشرع والقضاء الفرنسي من مبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة وحظر الحلول محلها

حينما قامت الثورة الفرنسية في عام 1789 كان زعماء

الثورة يخشون من أن تعيق المحاكم تطبيق الإصلاحات السياسية والاجتماعية التي جاءوا بها مما دفعهم إلى تبني مفهوم جامد لمبدأ الفصل بين السلطات يحول دون تدخل المحاكم في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها. وقد تجسد ذلك في قانون 16-24 أب أغسطس 1790 والذي حظر على القضاة أن "يكدروا حسن سير العمل في الإدارة"، كما تجسد في دستور عام 1791 والذي نص على الفصل المطلق بين القضاء والإدارة.[30] وكان البديل عن تدخل المحاكم أن أصبحت الإدارة ذاتها تفصل في المنازعات التي تكون هي طرفا فيها، وبالنظر إلى الانتقادات التي وجهت لهذا النهج أنشا نابليون في العام الثامن من الثورة مجلس الدولة والذي أستطاع أن يوفق بين مقتضيات المصلحة العامة ومصالح الأفراد واكتسب بذلك ثقة الإدارة وثقة المتقاضين حتى تم منحه سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية بمقتضى قانون 24 مايو 1872.[31]

واستمر القضاء الإداري الفرنسي يطبق سياسة قضائية تتسم بالمرونة وتراعي الاعتبارات العملية، ومن مظاهر هذه السياسة عدم مغالاته في ممارسة صلاحياته بالرقابة على أعمال الإدارة على نحو يمكن أن يثير حساسيتها ضده، كما تنازل بمحض إرادته عن بعض سلطاته ومن بينها سلطته في توجيه أوامر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل إذا كان هذا لازما لتنفيذ حكمه، بالرغم من أن ذلك يعد جزءا من العمل القضائي كما رأينا في النظام القانوني الانجليزي. كما ربط المجلس بين قاعدة حظر توجيه أوامر إلى الإدارة وقاعدة حظر الحلول محلها على الرغم من اختلاف أساس كل منهما، فالقاعدة الأولى تستند إلى السياسة القضائية ذات الطابع العملي للقضاء الإداري، في حين تجد القاعدة الثانية سندا لها في مبدأ الفصل بين السلطات. وقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي هذا الأمر من النظام العام باعتباره يتعلق بموضوع الاختصاص،[32] ولذا فقد رفض مجلس الدولة في إحدى المناسبات قبول طلب المدعي إصدار أمر إلى الإدارة لقبوله في مؤسسة تعليمية، كما رفض إصدار أمر إلى الإدارة لإعادة المدعي إلى وظيفته، ورفض توجيه أمر إلى العمدة لتأمين السكينة العامة في المنطقة المسئول عنها.[33]

المطلب الثالث

موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة وحظر الحلول محلها

لقد تباينت آراء الفقه الفرنسي حول مدى إمكانية توجيه القضاء الإداري أوامر للإدارة، فهنالك من ذهب إلى تأييد النهج الذي سار عليه القضاء الإداري في الربط بين قاعدة حظر حلول القاضي محل الإدارة وقاعدة حظر توجيه أوامر إليه وأسند القاعدتين معاً إلى مبدأ الفصل بين السلطات كما تم تفسيره من رجال الثورة الفرنسية، وهنالك من رأى ضرورة الفصل بين القاعدتين منتقدا سياسة القضاء الإداري في الامتناع عن توجيه أوامر إلى الجهات الإدارية على اعتبار أن هذا أمر ضروري لتنفيذ الحكم الصادر عن القاضي الإداري.[34] فأنصار الاتجاه الأول يرون أن كلاً من مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة ومبدأ حظر حلوله محلها يجدان أساسهما في القاعدة التي تقول أن القاضي يقضي ولا يدير وهو نتيجة من النتائج التي تترتب على مبدأ الفصل بين السلطات، معتبرين في الوقت ذاته أن توقيع غرامة تهديديه في مواجهة الإدارة يتضمن أمرا من القاضي إليها وهو ما يخرج عن نطاق سلطته.[35]

أما الاتجاه الثاني والذي ظهر مع بداية القرن العشرين فيرى أنصاره ضرورة إعادة النظر في مسألة الفصل المطلق بين القضاء والإدارة والذي ظهر بالاستناد إليه مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة ومبدأ حظر حلوله محلها وذلك لحل مشكلة تأخر وأحيانا امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري.[36] وقد تعددت الحجج التي استند إليها أنصار هذا الاتجاه والتي يمكن بالمجمل ردها إلى نقطتين أساسيتين، الأولى ضرورة الفصل بين قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة وقاعدة حظر توجيه أوامر إليها والإبقاء على القاعدة الأولى فقط باعتبارها نتيجة طبيعية ومنطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، والثانية ضرورة انتهاج سياسة جديدة تسمح بإصدار أوامر إلى الجهات الإدارية لاتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تنفيذ أحكام القضاء الإداري وعدم الاكتفاء بالوسائل التقليدية.[37]

ومن الفقهاء الأوائل الذين تبنوا هذا النهج بارتلمي ودوجي وجيز. وفي مرحلة لاحقة انتقد الفقيه الكبير ريفيرو بشدة موقف القضاء الإداري التقليدي، وتصور في مقال له نشر عام 1962 حواراً يدور بينه وبين رجل بسيط قدم إلى فرنسا لدراسة نظام مجلس الدولة ثم فوجئ بأن نظام القضاء الإداري الذي كان يعتقد انه نظام مثالي بما يوفره من حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم هو في حقيقة الأمر مجرد من الوسائل الضرورية اللازمة لأداء رسالته على النحو الأكمل لأن دور القاضي فيه يقتصر على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة أو الحكم على الإدارة بالتعويض دون أن يكون له سلطة حقيقية في متابعة ما يصدر عنه من أحكام أو إصدار الأوامر إلى الجهات الإدارية لاتخاذ ما يلزم من

القرارات لتنفيذ هذه الأحكام.[38]

لقد كان لأفكار ريفيرو تأثير واضح على الاتجاه الحديث للفقه الفرنسي والذي يكاد يجمع على ضرورة إصدار أوامر قضائية للإدارة لحملها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري. ومن أبرز الحجج التي يستند إليها هذا الفقه لتبرير رفضه للموقف التقليدي أن الظروف التاريخية التي صاحبت نشأة القضاء الإداري الفرنسي بعد قيام الثورة الفرنسية قد زالت ولم يعد ما يبرر تفسير مبدأ الفصل بين السلطات بذات الطريقة التي فسر بها في تلك المرحلة، كما أن النصوص التشريعية التي صدرت بعد قيام الثورة والتي منعت المحاكم من التدخل في عمل الإدارة كانت تخاطب المحاكم العادية وليس المحاكم الإدارية. أضف إلى ذلك أن هنالك العديد من الأنظمة القانونية في العالم التي تسمح للقضاء توجيه أوامر للإدارة وعلى نحو يضمن تنفيذها للأحكام القضائية، كما أخذت بهذا النهج حتى بعض الأنظمة القانونية التي أخذت بالتجربة الفرنسية في مجال القضاء الإداري، وأن محكمة العدل الأوروبية أقرت به في العديد من أحكامها.[39]

المبحث الثالث

الاتجاه الحديث في مسألة توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها

لقد رأينا أن الاتجاه التقليدي للقضاء الإداري في فرنسا كان يقوم على عدم إصدار أوامر للإدارة، وأن هذا الاتجاه قد تعرض لانتقادات من الفقه هناك منذ بداية القرن العشرين والذين دعوا إلى انتهاج سياسة جديدة تسمح بإصدار مثل هذه الأوامر كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري. وقد استجاب المشرع الفرنسي لهذه الأصوات بالقانون رقم 539 لعام 1980 الذي أجاز لمجلس الدولة فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه وأحكام المحاكم الإدارية،[40] والقانون رقم 125 لسنة 1995 الذي خول جميع المحاكم الإدارية سلطة إصدار أوامر إلى الإدارة لتنفيذ الأحكام الإدارية.

وسنناقش في هذا المبحث الذي يتكون من أربعة مطالب الموضوعات التالية: الشروط الواجب توافرها لإصدار أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها والجهة القضائية المختصة بذلك (المطلب الأول)، حدود سلطة القاضي في الحكم الذي يتضمن أمرا للإدارة أو غرامة تهديديه والآثار المترتبة على هذا الحكم (المطلب الثاني)، أهم تطبيقات هذا النهج الجديد (المطلب الثالث) ومدى إمكانية تطبيق هذه التجربة "الجديدة" في القانون الأردني (المطلب الرابع).

المطلب الأول

الشروط الواجب توافرها لإصدار أوامر للإدارة ولاستخدام التهديد المالي ضدها والجهة القضائية المختصة بذلك

الفرع الأول

شروط إصدار أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها

وتتلخص أهم هذه الشروط في وجود حكم صادر عن إحدى محاكم القضاء الإداري، أن يتطلب تنفيذ الحكم القضائي من الإدارة القيام بإجراء محدد، قابلية الحكم القضائي للتنفيذ، أن يكون الأمر أو الغرامة التهديدية لازما لتنفيذ الحكم، وعدم قيام الإدارة بتنفيذ الحكم أو البدء بتنفيذه.[41]

الشرط الأول: وجود حكم صادر عن إحدى محاكم القضاء الإداري

يشترط لممارسة هذه السلطة في مواجهة الإدارة أن يكون الأمر الموجه إلى الإدارة أو التهديد المالي في مواجهتها متعلقا بحكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري وبهدف إجبار الجهة الإدارية على تنفيذ هذا الحكم. وعليه فقد استقرت أحكام القضاء الإداري في فرنسا على عدم اختصاصه بقبول الطلبات التي تهدف إلى إصدار أوامر إلى الإدارة أو الحكم عليها بغرامة تهديديه بهدف إجبارها على تنفيذ أحكام محاكم القضاء العادي.[42] ولعل هذا الشرط يقوم على أساس أن المشرع الفرنسي قد منح المحاكم العادية وفي مراحل سبقت هذا التطور الذي نناقشه هنا سلطة إصدار أوامر إلى أطراف الدعاوى التي ترفع أمامها واستخدام أسلوب التهديد المالي لإجبارها على تنفيذ هذه الأمر وذلك بمقتضى القانون الصادر في 5 يوليو 1972 والمعدل بقانون 9 يوليو 1991.

الشرط الثاني: أن يتطلب تنفيذ الحكم القضائي من الإدارة القيام بإجراء محدد

فالقضاء الإداري الفرنسي يرفض توجيه أمر إلى الإدارة أو الحكم عليها بغرامة تهديديه إذا كان الحكم الصادر عنه لا يتطلب قيام الإدارة بعمل معين يستلزمه تنفيذ حكم المحكمة، لذا رفض مجلس الدولة في قضية minvielle الطلب المقدم إليه للحكم بغرامة تهديديه في مواجهة الإدارة من اجل إجبارها على تنفيذ حكم بإلغاء انتخابات محلية على اعتبار أن الحكم الصادر بإلغاء نتيجة الانتخابات قد ألغى الانتخابات المطعون بصحتها ولا يحتاج تنفيذ هذا الحكم صدور قرار معين من جانب الإدارة.[43]

الشرط الثالث: قابلية الحكم القضائي للتنفيذ

فقد قضى مجلس الدولة بعدم قبول طلب بالحكم بغرامة تهديديه على الإدارة لإجبارها على تنفيذ حكم لإحدى المحاكم

الإدارية لأن الإدارة كانت قد طعنت بهذا الحكم أمام محكمة الاستئناف الإدارية والتي ألغت الحكم المستأنف.[44] كما رفض الحكم بغرامة تهديديه لإجبار الإدارة على إعادة موظف إلى وظفته تنفيذا للحكم الصادر بإلغاء قرار الإدارة إنهاء خدماته لأنه قد بلغ السن القانونية للإحالة إلى التقاعد.[45]

الشرط الرابع: أن يكون الأمر أو الغرامة التهديدية لازما لتنفيذ الحكم

فالقاضي الإداري لا يوجه أمرا إلى الإدارة ولا يستخدم التهديد المالي في مواجهتها إلا إذا كان ذلك أمرا لازما وضروريا لتنفيذ حكم المحكمة الإدارية. وإذا قدر القاضي الإداري أن توجيه الأمر إلى جهة الإدارة مسألة ضرورية من أجل تنفيذ الحكم، فإنه لا يملك وفقا للرأي الغالب في الفقه الفرنسي إلا أن يقوم بإصدار هذا الأمر، إما بالنسبة للغرامة التهديدية فان القاضي يملك سلطة تقديرية واسعة للحكم بها أو رفض الحكم بها وفقا لظروف وملابسات القضية التي بين يديه.[46]

الشرط الخامس: عدم قيام الإدارة بتنفيذ الحكم أو البدء بتنفيذه

فإذا قامت الجهة الإدارية ذات العلاقة بتنفيذ الحكم أو بدأت بتنفيذه فلا يوجد عندها أي مبرر لأن يستعمل القاضي الإداري ما لديه من وسائل ضغط لإجبارها على عملية التنفيذ. ولذا رفض مجلس الدولة في قضية Samper بتاريخ 27 يوليو 1990 الحكم بغرامة تهديديه في مواجهة أحد المجالس المحلية من أجل إجباره على تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قراره غير المشروع المتضمن بيع أرض مملوكة للوحدة المحلية عندما تبين للمجلس أن المجلس المحلى المطعون بقراره بدأ بالفعل باتخاذ الإجراءات اللازمة لإلغاء عقد بيع الأرض والتوصل إلى تسوية مع المشتري.[47] كما رفض المجلس في مناسبة أخرى الطلب بالحكم على وزارة الداخلية بغرامة تهديديه لإجبارها على تنفيذ الحكم الصادر عنه بإلغاء قرار إبعاد أحد الأجانب بعد أن صرحت بأنها ستعيد دراسة الملف وستمنح الشخص المعني إذنا بالإقامة.[48]

الفرع الثاني

المحكمة المختصة بإصدار أوامر إلى الإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها

في الفترة من عام 1980 إلى عام 1995 كان مجلس الدولة وحدة يملك سلطة استخدام التهديد المالي في مواجهة الجهات الإدارية لإجبارها على تنفيذ أحكامه وأحكام جهات القضاء الإداري الأخرى، ولم يكن المجلس يملك سلطة إصدار أوامر إلى الجهات الإدارية لإلزامها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ أحكام القضاء الإداري. وفي عام 1995 منح المشرع جميع جهات القضاء الإداري سلطة الحكم بالغرامة التهديدية على الجهات الإدارية لإجبارها على تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، كما منحها سلطة إصدار أوامر إلى الإدارة من أجل إلزامها على اتخاذ ما يلزم من الإجراءات لتنفيذ أحكام القضاء الإداري.[49]

وتفصل المحاكم الإدارية في فرنسا على اختلاف أنواعها ودرجاتها فيما يقدم إليها من طلبات تتعلق بإصدار أوامر إلى الإدارة أو استعمال أسلوب التهديد المالي في مواجهتها وذلك في صلب الحكم الصادر عنها، وإذا لم يتضمن الحكم أمراً إلى الإدارة أو غرامة تهديديه وصار نهائياً فيمكن اللجوء إلى المحكمة التي أصدرته لكي تحكم بذلك لإجبار الإدارة على تنفيذ ذلك الحكم وفقا للشروط التي سبق الإشارة إليها. وإذا امتنعت الإدارة عن التنفيذ ولم يكن الحكم قد تضمن أمرا إلى جهة الإدارة أو غرامة تهديدية فان للمحكوم له أن يقدم طلبا بهذا الخصوص إلى المحكمة التي أصدرت الحكم أو إلى محكمة الاستئناف الإدارية إذا كان الحكم قد طعن فيه بالاستئناف أو أن يقدمه إلى مجلس الدولة إذا كان الحكم صادرا عنه.

ولغايات إعطاء الإدارة المهلة الكافية لكي تقوم بتنفيذ الحكم القضائي فإن القانون يشترط في الطلب الذي يقدم للمحكمة بعد صدور الحكم من أجل توجيه أمر إلى الإدارة أو فرض غرامة تهديديه في مواجهتها أن يقدم بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان الحكم الصادر عن إحدى المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية، أو مدة ستة أشهر من تاريخ إعلان الحكم الصادر عن مجلس الدولة. وإذا حدد القاضي في حكمه أجلا لجهة الإدارة لكي تنفذ الحكم خلاله فلا يجوز للمحكوم له تقديم طلب بتوجيه أمر إليها أو بالحكم عليها بغرامة تهديديه إلا بعد انقضاء هذه المدة، أما إذا رفضت الإدارة وبشكل صريح تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها فإنه يستطيع أن يقدم هذا الطلب دون التقييد بميعاد معين.[50]

ويجب أن تتوافر لدى المحكوم له الذي يتقدم بطلب إصدار أمر إلى الإدارة أو الحكم عليها بغرامة تهديدية لإجبارها على تنفيذ حكم إداري مصلحة شخصية ومباشرة. وشرط المصلحة هنا أقل مرونة بالمقارنة مع ذلك الذي يتعلق بدعوى الإلغاء، فدعوى الإلغاء دعوى عينية غايتها إعلاء مبدأ الشرعية ومن هنا يوسع القضاء عادة من مفهوم

المصلحة، أما هنا فإن القضاء الإداري الفرنسي يتبنى مفهوما أقل مرونة فيشترط أن يكون مقدم الطلب طرفا في الدعوى الأصلية التي صدر فيها الحكم المطلوب تنفيذه وأن يكون معنيا بشكل مباشر بمسألة تنفيذ هذا الحكم، بمعنى أن يعود تنفيذ الحكم عليه بمنفعة معينة.[51]

المطلب الثاني

حدود وآثار الحكم الذي يتضمن أمرا للإدارة أو غرامة تهديديه ضدها

ونتحدث هنا في مسألتين وهما حدود سلطة القاضي في الحكم الذي يتضمن أمرا إلى الإدارة أو غرامة تهديديه، وآثار الحكم الذي يتضمن أمرا إلى الإدارة أو غرامة تهديديه.

الفرع الأول

حدود سلطة القاضي في الحكم الذي يتضمن أمرا إلى الإدارة أو غرامة تهديدية

لقد ذكرنا فيما سبق أن القاضي الإداري لا يملك إذا رأى أن توجيه الأمر إلى الإدارة مسألة ضرورية من أجل تنفيذ الحكم القضائي إلا أن يقوم بذلك، في حين أنه يملك سلطة تقديرية واسعة للحكم بالغرامة التهديدية، إذ يجوز له أن يقضي بها لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها أو لا يقضي بها وفقا لما يراه ملائما. والغرامة التهديدية التي يحكم بها القاضي الإداري تكون غالبا بشكل مؤقت بحيث يمكنه تعديل مقدارها أو حتى إلغائها حسب مسلك الإدارة من مسألة تنفيذ الحكم، وقد تكون في بعض الأحيان غرامة نهائية وهذه لا يملك تعديلها أو إلغائها إلا إذا تحقق من أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم يرجع إلى قوة قاهرة أو حادث فجائي.[52]

والسلطة التقديرية التي يملكها القاضي الإداري في سياق الحديث عن موضوع الغرامة التهديدية لا تتعلق فقط بفرضها في مواجهة الإدارة أو عدم فرضها، ولا تتعلق فقط بإمكانية تعديلها أو إلغائها وبخاصة عندما تكون مؤقتة، ولكنها تمتد إلى مسألة تحديد مقدارها حيث يحدد القاضي مقدارها عادة على أساس كل يوم من أيام التأخير في تنفيذ الحكم. كما تمتد هذه السلطة التقديرية إلى مسألة ميعاد احتساب الغرامة التهديدية، حيث يحدد القاضي في حكمه عادة للإدارة مهلة معقولة لكي تنفذ الحكم خلالها ويقرر في ذات الوقت بدء سريان الغرامة بعد انتهاء المهلة. وفي الحالة التي لا يحدد القاضي مهلة للإدارة لتنفيذ الحكم خلالها فإن المنطق يقضي بأن يبدأ احتساب الغرامة التهديدية بمجرد إعلان الحكم إلى جهة الإدارة ويستمر سريانها حتى تقوم الإدارة بتنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً. وفي الحالة التي تنفذ فيها الإدارة الحكم خلال المدة التي حددتها المحكمة فإنه لا يوجد ما يبرر الحديث في موضوع الغرامة التهديدية حتى لو تضمنها الحكم.[53]

الفرع الثاني

آثار الحكم الذي يتضمن أمرا إلى الإدارة أو غرامة تهديديه

قد تخالف الإدارة الأمر الصادر إليها من القاضي الإداري والمتضمن لزوم إصدارها لقرار أو قيامها بإجراء من أجل تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها، ولم يعالج المشرع الفرنسي هذه المسألة ولكن ذلك يعد عنصراً من العناصر التي تؤخذ بعين الاعتبار عند الحكم عليها بالتعويض إذا رفع المحكوم له دعوى تعويض في مواجهة الإدارة لجبر الضرر الذي لحق به جراء عدم تنفيذ الإدارة للحكم، كما يمكن للمحكوم له أن يطلب إلغاء القرار الإداري السلبي المتمثل بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي.[54] وإذا كان الحكم يتضمن توقيع غرامة تهديديه في مواجهة الإدارة، فإن هذا الحكم لا ينفذ إلا بعد تصفية الغرامة، وكما ذكرنا فإنه لا مجال لتصفية الغرامة إذا قامت الإدارة بتنفيذ الحكم خلال المهلة التي المحددة لتنفيذ الحكم، حيث رأينا أن الغرامة لا يبدأ سريانها إلا بعد انتهاء المهلة المحددة دون أن تنفذ الإدارة الحكم القضائي. والمحكمة التي قضت بالغرامة هي التي تختص بتصفيتها حتى ولو تم الطعن بالحكم الصادر منها أمام محكمة الاستئناف الإدارية. وقد ذكرنا أن المحكمة تستطيع تعديل قيمة الغرامة "المؤقتة" أو حتى إلغائها وفقا لمسلك الجهة الإدارية المحكوم عليها، إلا أنها لا تستطيع تعديل الغرامة "النهائية" إلا إذا كان عدم تنفيذ الإدارة للحكم يعود لسبب أجنبي.

وتمنح حصيلة الغرامة التهديدية التي تدفعها الإدارة بالكامل أو جزء منها للمحكوم له، في حين يذهب الجزء المتبقي إلى صندوق خاص يتم الإنفاق منه على أنشطة تتعلق بالمنفعة العامة.[55] ومعنى ذلك أن الغرامة التهديدية لها طبيعة مختلطة فهي وسيلة لتهديد الإدارة وإجبارها على تنفيذ الحكم الإداري، وهي وسيلة لتعويض المحكوم له عن الضرر الذي أصابه نتيجة تأخر الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الصادر لمصلحته. وقد ألزم المشرع الفرنسي الإدارة المحكوم عليها بالغرامة الوفاء بقيمتها خلال أربعة أشهر من إعلانها للحكم النهائي الصادر بتصفية الغرامة، وفي حالة عدم كفاية الموارد المالية لديها يمكن أن تمدد هذه المهلة شهرين أضافيين. وإذا تعلق الحكم بهيئة لامركزية أو احد الأشخاص الاعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام وامتنعت عن الوفاء بقيمة الغرامة خلال المهلة المحددة فإن الجهة التي تمارس عليها وصاية إدارية تحل محلها في اداء مبلغ الغرامة.[56]

وإلى جانب ذلك فإن الموظف الذي يتسبب في الحكم بغرامة تهديدية في مواجهة الإدارة نتيجة لعدم قيامه بتنفيذ الحكم القضائي يتحمل المسؤولية التأديبية والحكم عليه – من قبل محكمة "نظام الميزانية والشؤون المالية" وهي محكمة تأديبية تابعة للقسم القضائي بمجلس الدولة - بغرامة مقدارها خمسة آلاف فرنك أو ما يعادل راتبه السنوي إن كان راتبه يزيد على هذا المبلغ. ويستوي هنا أن يكون امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم عمديا أو بإهمال، ويستوي أن يكون الحكم قد صدر من المجلس الدولة أو من محاكم الاستئناف الإدارية أو من المحاكم الإدارية. وتفرض ذات العقوبة على الموظف المسؤول عن الإدارة الحسابية لدى الجهة الإدارية المحكوم عليها بالغرامة إذا ثبت أنه رفض أداء قيمة الغرامة خلال المهلة المحددة.[57]

المطلب الثالث

أهم تطبيقات الأوامر الموجهة للإدارة والتهديد المالي في مواجهتها

لقد استخدم القضاء الإداري الفرنسي صلاحيته المتعلقة بتوجيه الأوامر القضائية للإدارة والحكم عليها بغرامة تهديديه في أغلب مجالات القانون الإداري، وبخاصة في موضوعي الأجانب وتراخيص البناء.

الفرع الأول

التطبيقات المتعلقة بشؤون الأجانب

يقر مجلس الدولة الفرنسي للإدارة بسلطة تقديرية واسعة في التعامل مع الشروط المطلوبة لمنح الأجانب إذن الدخول إلى الأراضي الفرنسية طالما هي تؤسس قراراتها في هذا السياق على اعتبارات المصلحة العامة.[58] لكن هذه السلطة وفقا لمجلس الدولة ليست سلطة مطلقة فقد يلغي القاضي الإداري قرار رفض منح سمة الدخول إن وجد فيه تعسفا في استعمال السلطة، ويقرن قراره هذا بأمر موجه إلى الإدارة بوجوب تسليم هذه السمة للمستدعي. والقاضي الإداري يلغي القرار عادة إذا وجد أنه يتجاوز على حق المستدعي باحترام حياته العائلية وعلى نحو يخالف الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف القانونية والواقعية المستجدة في الفترة الواقعة بين صدور القرار المطعون به ولحظة البت في طلب الأمر، فإذا تغيرت هذه الظروف امتنع عن إصدار الأمر.[59]

وفي ضوء ذلك قام مجلس الدولة بتاريخ 29-7-1998 بإلغاء قرار رفض تسليم سمة دخول لأحد رعايا دولة ساحل العاج والذي كان يرغب اللحاق بزوجته الفرنسية معتبرا أن القرار المطعون به يتضمن تجاوزا جسيما على حق المدعي في احترام حياته العائلية. وقد أقرن المجلس قراره هذا بأمر للسلطات الإدارية ذات العلاقة بتسليم المدعي سمة الدخول إلى فرنسا مشيرا في ذات الحكم إلى أن ظروف الواقع والقانون لم يتغيرا منذ إصدار قرار الرفض المذكور.[60]

وفي ذات السياق – القضاء المتعلق بالأجانب - فإن القانون الفرنسي يشترط الحصول على وثيقة إقامة للأجانب الذين يريدون الإقامة لأكثر من ثلاثة شهور، وقد ترفض الإدارة منح مثل هذه الوثيقة أو تجديدها وهو الأمر الذي كثيرا ما يكون محل الطعن أمام القضاء الإداري. وفي مناسبات عديدة قضى فيها مجلس الدولة بإلغاء قرار الإدارة برفض منح وثيقة الإقامة أو رفض تجديدها (باعتبار أن هذا التصرف فيه تجاوز جسيم على حق المستدعي في احترام حياته العائلية) كان يقرن حكمة بأمر موجه للإدارة بأن تقوم بتسليم المستدعى وثيقة الإقامة أو بتجديدها حسب الحالة.[61]

وكان للقضاء الإداري الفرنسي موقف مشابه في بعض القضايا المتعلقة بطرد الأجانب. ففي قضية Tounkaara ألغى المجلس قرار الإدارة بطرد احد الأجانب خارج فرنسا عندما وجد فيه تجاوزاً جسيماً على حقه في احترام حياته العائلية، وأقرن حكمه بأمر للإدارة بوجوب التزامها بقوة الشيء المقضي به، مما يعني أمرها بالسماح له بالبقاء في البلاد.[62].

الفرع الثاني

التطبيقات المتعلقة بتراخيص البناء

يشترط القانون الفرنسي كباقي القوانين في دول العالم الحصول على ترخيص بالبناء قبل تشييد البناء، وإذا رفضت الإدارة طلب الترخيص هذا أمكن لصاحب المصلحة الطعن بإلغاء قرارها أمام جهات القضاء الإداري. وبالرغم من ممارسة حقه في اللجوء إلى القضاء يبقى صاحب الشأن في كثير من الأحيان في مركز ضعيف في مواجهة الإدارة لأن إلغاء رفض الترخيص إن حصل لا يقوم مقام منح الترخيص ومن ثم فهو قد لا يحل المشكلة بالنسبة للمستدعي، أضف إلى ذلك أن الإدارة عادة تفحص طلب الترخيص وفقاً للقواعد الموجودة وقت تقديمه، ومن ثم فإنها إذا أرادت الانتقام من المستدعي تلجأ فقط إلى تغيير خطط إشغال الأراضي مما يجعل الطلب الجديد – على فرض أنه تم إلغاء قرار الرفض – لا يتلاءم مع القواعد الجديدة ومن ثم يتم رفضه.

ولذلك فقد عالج قانون 1995 هذه الحالة من خلال الأمر الذي يمكن للقاضي الإداري أن يقرنه بالحكم ويطلب فيه من الإدارة بمنح المستدعي الترخيص المطلوب. ففي إحدى المناسبات رفض عمدة Ville Franche – Sur- Saone منح رخصة بناء تقدمت به إحدى الشركات استنادا إلى أن

المشروع المراد بناؤه يخالف مقتضيات الانسجام المعماري في المنطقة التي يراد البناء فيها، وقد طعنت الشركة بإلغاء هذا القرار كما طالبت بتوجيه أمر للإدارة بضرورة منح الترخيص خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تبلغ الحكم وتحت غرامة تهديديه قيمتها 1000 فرنك فرنسي عن كل يوم تأخير. وعندما تحققت محكمة ليون الإدارية من عدم مشروعية قرار الإدارة لوجود خطأ ظاهر في التقدير قررت إلغاء القرار وقرنت ذلك بأمر للإدارة بوجوب إعادة فحص ملف طلب الترخيص مرة أخرى وخلال مدة الأشهر الثلاثة التي طلبتها الشركة، ولكنها لم تجد مبررا لإقران هذا الأمر بغرامة تهديديه.[63]

المطلب الرابع

مدى إمكانية تطبيق فكرة الأوامر القضائية والتهديد المالي للإدارة في القانون الأردني

في حديثنا عن مدى إمكانية تطبيق فكرة الأوامر القضائية والتهديد المالي للإدارة في القانون الأردني نشير أولا وبإيجاز إلى الوسائل التقليدية لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري في الأردن، ثم نناقش أهمية ومبررات الأخذ بالتجربة الفرنسية في هذا المجال.

الفرع الأول

وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الأردني

لم يتضمن قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 أية إشارة إلى إمكانية أن يوجه القاضي الإداري أوامر إلى الجهات الإدارية لاتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة أو توقيع غرامة تهديديه على الإدارة من أجل إجبارها على تنفيذ هذه الأحكام كما فعل المشرع الفرنسي. كما أن محكمة العدل العليا أشارت وفي أكثر من مناسبة إلى أنها غير مختصة بتوجيه أوامر إلى الإدارة وأن صلاحيتها تنتهي عند البحث في مشروعية أو عدم مشروعية امتناع الإدارة عن التنفيذ، فقد قضت"... لا ترتب في قرارها ما يجب على الإدارة عمله في حالة إلغاء القرار الإداري المعيب... إلا أن الحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب يعدمه ويشل آثاره... وفي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذه فإن من حق محكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على مشروعية أو عدم مشروعية هذا القرار".[64]

ومعنى ذلك أن القانون الأردني ما زال يعتمد على الوسائل التقليدية لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري والتي يتضح يوما بعد يوم عدم فاعليتها وعدم جدواها في مواجهة الإدارة. ففي الوقت الذي نجد فيه أن قانون التنفيذ الأردني يتضمن وسائل متعددة لتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوى العادية،[65] نصطدم بحقيقة أن هذه الوسائل لا يمكن استخدامها في مواجهة الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم الإداري، استنادا إلى أن الذمة المالية للأشخاص المعنوية العامة ليست ضمانا عاما لدائنيها، وأن الأموال العامة غير قابلة للحجز عليها، وأنه لا يوجد سند قانوني يتمكن معه القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة لتتخذ أوضاعا تتوافق مع الحكم الصادر كما هو الحال في الدعوى الحقوقية، ولا يمكنه أن يفرض عليها غرامات تهديديه كجزاء على عدم الانصياع لمثل هذه الأوامر.

ومن الوسائل التقليدية لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري في الأردن لجوء صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري من جديد لإلغاء قرار الإدارة "الضمني" بالامتناع عن تنفيذ حكم المحكمة على اعتبار أنه يخالف حجية الشيء المقضي به. ويشير الفقه الأردني في هذا السياق إلى أن محكمة العدل العليا قد ترددت في التعامل مع مسألة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، فاعتبرته في كثير من المناسبات قرارا ضمنيا بالرفض قابلا للطعن بدعوى الإلغاء، ولكنها اعتبرته في بعض المناسبات نزاعا مدنيا.[66]

ومن هذه الوسائل التقليدية قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض باعتبار أن امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو تعطيل تنفيذها يشكل خطأ مرفقيا يعطي صاحب المصلحة الحق للمطالبة بالتعويض عما يلحق به من أضرار مادية ومعنوية نتيجة لهذا الامتناع.

وإلى جانب هذا وذاك فإن الموظف الذي لا ينفذ حكم المحكمة يتحمل مسؤولية جزائية نصت عليها المادة (182) من قانون العقوبات الأردني بقولها "كل موظف يستعمل سلطته أو وظيفته ليعيق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو القرارات القضائية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".[67] وبرغم أهمية العقوبة الجزائية كضمانه لتنفيذ أحكام القضاء الإداري إلا أننا نعتقد أنها غير رادعة على نحو كاف لرجال الإدارة وعلى نحو يضمن التزامهم التام بتنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا. فالنص يقتصر على جريمة استعمال الموظف لسلطته ليعيق أو يؤخر تنفيذ الأحكام القضائية وأغفل جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ مثل هذه الأحكام وهي الجريمة الأخطر والأكثر احتمالية في الواقع العملي.[68] ثم أنه من النادر – في حدود ما يعلم الباحث – تطبيق نص المادة 182 المشار إليها في الواقع العملي لصعوبة إثبات توافر القصد الجرمي لدى الموظف المشتكى عليه، وحتى في الحالات التي قضت فيها محاكم الصلح بهذه العقوبة فإن حكمها غالبا ما يتم فسخه في مرحلة الاستئناف.[69]

الفرع الثاني

مدى إمكانية الاستفادة من تجربة القانون الفرنسي

إن الوسائل التقليدية لتنفيذ أحكام محكمة العدل العليا في الأردن هي باعتقادنا غير فعالة، فحتى الضمانة "الجزائية" لتنفيذ هذه الأحكام والتي أشارت إليها المادة 182 من قانون العقوبات وبرغم أهميتها في تقليل حالات الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية إلا أنها تبقى وسيلة قاصرة عن تحقيق الغاية المنشودة. فالشخص المحكوم له لا يهمه في كثير من الأحيان معاقبة الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم المحكمة بقدر ما يهمه إصلاح مركزة القانوني والذي لا يكون إلا بتدخل من الإدارة واتخاذ ما يلزم من القرارات لهذه الغاية. ثم أن آثار الكثير من القرارات الإدارية مرتبط بزمن معين بحيث إذا لم ينفذ القرار خلال فترة معينة زالت أهمية التنفيذ، فالحكم بإلغاء قرار الإدارة بمنع شخص من المشاركة في مسابقة يتوجب على الإدارة تنفيذه قبل موعد المسابقة وإلا فلن يكون هنالك أية أهمية للمحكوم له في معاقبة الموظف المتسبب في عدم التنفيذ. ثم أن التجريم الذي أشارت إليه المادة 182 من قانون العقوبات الأردني وكما أشرنا قبل قليل لا يكون إلا في حالة الامتناع العمدي، ويندر من الناحية الواقعية إثبات القصد الجرمي لدى الموظف الممتنع عن التنفيذ.[70]

إن عدم قدرة القاضي الإداري على توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها يجعل حكم الإلغاء عملية هدم لا تعقبها عملية بناء، فالقاضي الإداري يقتصر دورة على إلغاء القرار دون أن يقرر النتائج الحتمية لهذا الإلغاء، وهو بذلك يترك الأمر من جديد للإدارة ذاتها للقيام بالأعمال واتخاذ القرارات اللازمة لإعمال آثار الحكم وتحقيق مضمونه. ولا شك أن هذا النهج من شأنه أن يضعف من قيمة وأهمية رقابة الإلغاء لأنها في نهاية المطاف إنما تحيل "المعتدي عليه" وهو المستدعي إلى "المعتدي" وهو الإدارة لتحديد مضمون ذلك الإلغاء الذي حصل عليه المستدعي.[71]

ولذلك فإننا ندعو المشرع الأردني إلى تبني التجربة الفرنسية في هذا المجال ومنح محكمة العدل العليا صلاحية استخدام سلطة الأمر في مواجهة الإدارة بهدف إلزامها بتنفيذ الحكم الصادر عنها لأهمية ذلك كوسيلة لضمان تنفيذ أحكامها وعلى نحو يمكن أن يشكل ضمانه هامة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة. كما نقترح استخدام القضاء الإداري الأردني لأسلوب التهديد المالي لإجبار الإدارة على تنفيذ التزاماتها الناشئة عن أحكام الإلغاء، وإذا كانت العقبة عدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الدولة فإنه يمكن التغلب عليها بإتباع نهج المشرع الفرنسي في القانون الصادر عام 1980 والذي أجاز توقيع الغرامة على الموظف الذي يتسبب بخطئه في تحمل الجهة الإدارية للغرامة التهديدية. ومن جانب آخر فإن القانون المدني الأردني يأخذ بأسلوب التهديد المالي لحمل المدينين على تنفيذ التزاماتهم كما جاء في المادة 360 من القانون،[72] وهو الأمر الذي نعتقد أنه يمثل مبدأ قانونيا عاما يصلح للتطبيق على جميع المنازعات سواء أكانت بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة. فالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري مثل أي التزام آخر يمكن للقاضي أن يجبر الإدارة على تنفيذه باستخدام أسلوب الغرامة التهديدية.

ويجب أن نتذكر أنه وعندما كان مجلس الدولة الفرنسي وفي مراحل تاريخية معينة يمتنع عن توجيه أوامر إلى الإدارة أو استخدام التهديد المالي في مواجهتها كان ذلك لظروف تاريخية خاصة بفرنسا، ومن ثم فإننا لا نجد ما يبرر البقاء على هذه السياسة التي هجرها أصحابها عندما تغيرت ظروفهم. لقد رأينا أن النظام القانوني في بريطانيا يعترف للقضاء هناك بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة، وهو ما يؤكد أن للفرنسيين تجربتهم الخاصة في تفسيرهم لمبدأ الفصل بين السلطات وليس بالضرورة أن ينسحب ذلك على باقي الشعوب، ثم أن هنالك دولا أخذت بالتجربة الفرنسية في مجال القضاء الإداري – مثل ايطاليا - ولم تطبق سياسة مجلس الدولة الفرنسي لسنوات طويلة في الامتناع عن توجيه أوامر إلى الإدارة أو استخدام التهديد المالي في مواجهتها لأنهم أدركوا خصوصية هذا النهج بالنسبة للقضاء الإداري في فرنسا.

الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة السلطة التي منحها المشرع الفرنسي في السنوات الأخيرة للقضاء الإداري لتوجيه الأوامر إلى الجهات الإدارية لإلزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدر عنه واستخدام أسلوب التهديد المالي في مواجهتها في حالة الامتناع عن تنفيذ أحكامه. وقد بينت الدراسة أن هذا التطور في القانون الفرنسي يجد جذوره في النظام القانوني الانجلوسكسوني وتحديدا القانون الانجليزي الذي يعترف للقضاء منذ زمن بعيد بسلطة توجيه الأوامر إلى الإدارة، كما بينت أن هذا التطور يعد بحق ضمانه هامة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري في فرنسا والذي ظل لسنوات طويلة يعتمد على مجموعة من الوسائل التقليدية لهذه الغاية ثبت عدم جدواها في كثير من الحالات.

وقد خلصت الدراسة إلى أهمية التطور الذي حصل في القانون الفرنسي في هذا المجال كضمان لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، ولذلك أوصت بضرورة تبني المشرع الأردني لهذه التجربة في قانون محكمة العدل العليا، واقترحت إمكانية الأخذ بها حتى مع عدم وجود نص صريح باعتبار أن توجيه الأوامر للإدارة هو جزء لا يتجزأ من سلطة القاضي الإداري في فحص مشروعية قرارات الإدارة والتأكد من إلغاء القرارات المعيبة منها.

الهوامش

(1) يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة.

(2) مهند نوح" القاضي الإداري والأمر القضائي" بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية – المجلد 20 – العدد الثاني- 2004- الصفحات 183- 244.

(3) كاتب هذا البحث حاصل على درجة الدكتوراه في القانون العام من جامعة Essex في بريطانيا عام 2001.

(4) انظر: محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص4 وما بعدها، ليله، مبادئ القانون الإداري، ص10 وما بعدها.

(5) ليله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص14.

(6) انظر:

De Smith, Lord Woolf & Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, (Sweet & Maxwell, 5th ed. 1995) p:5

Wade, H. W. R., and Forsythe, C. F., *Administrative law* (Clarendon Press, 8th. ed. 2000) chapter 1, Sueur, A. & Sunkin, M. *Public Law*, Longman, 1997, p: 101-104.

(7) انظر بدران، القانون الإنجليزي: دراسة في تطوره التاريخي ومصادرة القانونية وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص، ص 179 وما بعدها.

وللمزيد حول تاريخ القانون الانجليزي والتطورات التي مر بها انظر:

Baker, *An Introduction to English Legal History*, London, Butterworths, 3rd ed., 1990.

(8) بدران، مرجع سابق، ص182.

(9) حول نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا انظر بالعربية:، بدوي، مبادئ القانون الإداري، ص60 وما بعدها، الحلو، الإداري، القانون الإداري، ص 39-42، بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ص46 وما بعدها..... وانظر بالإنجليزية:

Brown, N and Bell, J, *French Administrative Law*, London, (Clarendon Press, 5th ed., 1998) p-p. 9-40.

(10) Dicey, A. V., *Introduction to the study of the law of the constitution,* 10th ed., 1959, chapter 12. this reference is referred to in Bradley, A. W., and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Twelfth edition, 1998, p. 700.

(11) See Mitchell, J. "The causes and effects of the absence of a system of public law in the United Kingdom" PL, 1965, p.95.

(12) الخلايلة، تطور القانون الإداري في بريطانيا باتجاه النموذج الفرنسي، مجلة الحقوق- جامعة البحرين، المجلد الثاني، العدد الأول.

(13) الخلايلة، تطور القانون الإداري في بريطانيا باتجاه النموذج الفرنسي، مرجع سابق، ص270-273.

(14) انظر: Laws J ' Is the High Court the Guardian of Fundamental Rights?' (1993) P.L 59.

(15) للمزيد من التفاصيل حول موضوع التدابير القضائية في القانون الانجليزي انظر بالانجليزية:

Cane, P. (1997), "The Constitutional Basis of Judicial Remedies in Public Law", in Leyland, P. and Woods, T. (eds) *Administrative Law Facing the Future: Old Constrains and new Horizons* (London: Blackstone Press).

Bingham, Sir T. (1991) "should Public Law Remedies be Discretionary?" Public Law, 64.

وأنظر بالعربية: الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، ص 90 وما بعدها.

(16) Stein, P., *Legal Institutions: The Development of Dispute Settlement,* (Butterworths, 1984), p. 117.

(17) Sharpe, *Habeas Corpus,* 2ed. edn.(1989), p. 66.

(18) انظر: Wade, H. W. R., and Forsythe, C. F., *Administrative law,* op. cit., no. 6, p. 619.

(19) Barnett, H., *Constitutional and Administrative law,* (Cavendish Publishing Limited, 3rd ed. 2000), p. 784.

(20) Wade, H. W. R., and Forsythe, C. F., *Administrative law,* op. cit., no. 6, p-p: 625-642.

(21) Barnett, H., *Constitutional and Administrative law,* op. cit., no. 21, p. 785.

(22) See Wade, H. W. R., and Forsythe, C. F.,

Administrative law, op. cit., no. 6, p. 627.

(23) Barnett, H., *Constitutional and Administrative law*, op. cit., no. 21, p. 785.

(24) Barnett, H., *Constitutional and Administrative law*, op. cit., no. 21, p. 785.

(25) Wade, H. W. R., and Forsythe, C. F., *Administrative law*, op. cit., no. 6, p. 592.

(26) أنظر الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 577.

(27) Ibid., p 581.

(28) كامل منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص 710.

(29) مهند نوح" القاضي الإداري والأمر القضائي"، مرجع سابق، ص 189 – 190.

(30) أبو زيد، وضع القانون الإداري في الإسلام والدولة الحديثة، دراسة مقارنة، ص67.

(31) الغويري، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، دون ناشر، ص 43.

(32) عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، ص 370.

(33) حول هذه الأمثلة وغيرها أنظر مهند نوح" القاضي الإداري والأمر القضائي"، مرجع سابق، ص 190-191.

(34) ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، بيروت، ص 1279.

(35) عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص 370 وما بعدها.

(36) انظر (Walline, Marcel: "Le Control Juridictionnel De La dministration" Le Caire 1949, p. 199) وانظر (Auby. J.F., et Bronner.F L, Europe des marches publics, A.J.D,A., 1990, p. 268.) مشار إليهما لدى صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص 367-371..

(37) انظر (Favoreu Louis "De deni de Justic en droit public francais" Paris 1964, p. 439) ذات المرجع، ص 366.

(38) انظر الدين الجيلالي محمد بوزيد، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن الإدارة، مجلة الإدارة العامة، الرياض، ص 720 وما بعدها.

(39) جيرة، آثار أحكام الإلغاء، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة، ص 338 وما بعدها.

(40) منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، ص 14 وما بعدها.

(41) حول هذه الشروط انظر: حسن سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة، ص 490-506، مهند نوح" القاضي الإداري والأمر القضائي"، مرجع سابق، ص 215 – 223، العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، مرجع سابق، ص 236- 252، صلاح عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص 408-410.

(42) حكم مجلس الدولة بتاريخ 23 فبراير 1990، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1992، ص 923.

(43) حكم مجلس الدولة بتاريخ 26 يوليو 1995، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1995، ص 220.

(44) حكم مجلس الدولة بتاريخ 27 نوفمبر 1985، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1985، ص 738.

(45) حكم مجلس الدولة بتاريخ 26 مارس 1987، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1987، ص 1388.

(46) منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص 75.

(47) حكم مجلس الدولة بتاريخ 27 يوليو 1990، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1990، ص 867.

(48) حكم مجلس الدولة بتاريخ 4 نوفمبر 1994، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1994، ص 231.

(49) منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص 69.

(50) ذات المرجع، ص 499.

(51) حسن سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 502.

(52) منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص 103.

(53) ذات المرجع، ص 104.

(54) العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، مرجع سابق، ص 268.

(55) لقد كان مجلس الدولة هو الذي يملك القيام بهذا الإجراء إلا أن المحاكم الإدارية ومحكمة الاستئناف الإدارية أصبحت فيما بعد تملك هذه السلطة بموجب المادة 8\4 من التقنين المنظم لهذه المحاكم، والمعدل بالقانون رقم 125 لسنة 1995.

(56) منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص 181.

(57) ذات المرجع، ص 196.

(58) ينظم هذه المسألة في فرنسا القانون رقم 90-34 الصادر بتاريخ 10-1-1990.

(59) تحظر المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان كل تدخل أو تجاوز من السلطات العامة للحياة

الخاصة والعائلية للأفراد.

(60) مشار إليه لدى مهند نوح" القاضي الإداري والأمر القضائي"، مرجع سابق، ص 234.

(61) انظر هذه الأمثلة لدى مهند نوح" القاضي الإداري والأمر القضائي"، مرجع سابق، ص 234 – 237.

(62) ذات المرجع، ص 237.

(63) حكم مجلس الدولة بتاريخ 29-3-1995 مشار إليه لدى يسرى محمد العصار، مبدأ حضر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة وحضر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، مرجع سابق، ص 285.

(64) انظر عدل عليا 140\2008 تاريخ 23\6\2008، وانظر عدل عليا 107\2008 تاريخ 28\5\2008.

(65) القانون رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته المنشور في الجريدة الرسمية العدد 4821 بتاريخ 16-4-2007.

(66) شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ص 995.

(67) للتوسع حول وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري انظر: علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 995-1004، نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص 390- 392، فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنسر والتوزيع، عمان، 2005، ص 412-416، أحمد كمال الدين موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 27، 1980، ص 250 وما بعدها، عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصادر الإجراءات الإدارية القاهرة، دون ناشر، 1994، ص 232 وما بعدها.

(68) أحمد الغويري "إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية"، دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث 1989 ص249.

(69) انظر على سبيل المثال حكم محكمة صلح جزاء المزار الجنوبي في القضية رقم 99\2006 والذي أدانت فيه رئيس جامعة مؤتة بتهمة استعمال سلطته لتعطيل تنفيذ حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 262\2005 المتضمن صرف مكافأة نهاية خدمة لرئيس الجامعة السابق بمقدار معين، ثم جاء حكم محكمة بداية الكرك بصفتها الاستئنافية والذي فسخ حكم محكمة الصلح لعدم توفر القصد الجرمي لدى رئيس الجامعة واعتبار الأمر نزاعا حقوقيا.

(70) ليس معنى ذلك بطبيعة الحال أنه لا قيمة للعقوبة الجزائية الواردة في المادة 182 من قانون العقوبات وفي كل الحالات، إذ نجد أن الإدارة وفي بعض الحالات وبمجرد لجوء المدعي الذي امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر لمصلحته إلى محكمة الجزاء تبادر إلى الامتثال لتنفيذ ذلك الحكم، كما حصل على سبيل المثال في قضية ترقية أحد أعضاء هيئة التدريس في الجامعة الأردنية والذي لجأ إلى المحكمة الجزائية لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ 16-6-1999 والمنشور في مجلة نقابة المحامين عام 2000 ص 91 والذي يقضي ببطلان قرار عدم ترقيته مما أضطر مجلس العمداء إلى تنفيذ ذلك الحكم.

(71) جيرة، آثار أحكام الإلغاء، مرجع سابق، ص 335.

(72) انظر المغربي، طرق إجبار المدين على التنفيذ العيني – دراسة مقارنة، ص 80-82.

المصادر والمراجـع

الكتب والرسائل

أبو العثم، فهد، 2005، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

أبو زيد، محمد عبد الحميد، 1995، وضع القانون الإداري في الإسلام والدولة الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.

ثروت بدوي، 1968، مبادئ القانون الإداري، القاهرة.

جيرة، عبد المنعم عبد العظيم، 1970، آثار أحكام الإلغاء، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة القاهرة.

حسن سعد عبد الواحد، 1984، تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة، دون ناشر.

الحلو، محمد ماجد، 1999، الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القانون الإداري.

الدين الجيلالي محمد بوزيد، 2002، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن الإدارة، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد الرابع.

شطناوي، علي خطار، 2008، موسوعة القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

الشوبكي، عمر محمد، 1988، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

صلاح يوسف عبد العليم، 2007، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية.

الطماوي، سليمان،1991، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.

عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، 1994، مصادر الإجراءات الإدارية القاهرة، دون ناشر.

عبد الغني بسيوني عبد الله، 1986، القانون الإداري، الدار الجامعية.

العصار، يسرى محمد، 2000، مبدأ حظر توجيه أوامر من

القاضي الإداري إلى الإدارة حظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة العربية.
الغويري، احمد عودة، 1997، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، دون ناشر.
ليله، محمد كامل، 1968، مبادئ القانون الإداري، الإسكندرية.
ليله، محمد كامل، 1970، الرقابة على أعمال الإدارة، بيروت.
محمد كامل منير، 1988، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
محمد محمد بدران، 1989، القانون الإنجليزي: دراسة في تطوره التاريخي ومصادرة القانونية وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص، دار النهضة العربية، القاهرة.
المغربي، جعفر محمود، 2000ـ طرق إجبار المدين على التنفيذ العيني – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس.
منصور محمد أحمد، 2002، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر.
مهنا، محمد فؤاد، 1973، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة- الإسكندرية.
نعمان الخطيب، 2004، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
نواف كنعان، 2008، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الأبحاث

أحمد كمال الدين موسى: فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 27، 1980.
الخلايلة، محمد علي، تطور القانون الإداري في بريطانيا باتجاه النموذج الفرنسي، بحث منشور في مجلة الحقوق – جامعة البحرين - المجلد الثاني – العدد الأول – 2005.
الغويري أحمد عودة: "إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية"، دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث 1989.
مهند نوح: القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية – المجلد 20 – العدد الثاني- 2004.

المراجع الانجليزية

Baker, *An Introduction to English Legal History*, London, Butterworths, 3rd ed., 1990.
Barnett, H., *Constitutional and Administrative law,* (Cavendish Publishing Limited, 3rd ed. 2000).
Bingham, Sir T. (1991) "should Public Law Remedies be Discretionary?" Public Law, 64.
Bradley, A. W., and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Twelfth edition, 1998Brown, N and Bell, J, *French Administrative Law*, London, (Clarendon Press, 5th ed., 1998).
Cane, P. (1997), "The Constitutional Basis of Judicial Remedies in Public Law", in Leyland, P. and Woods, T. (eds) *Administrative Law Facing the Future: Old Constrains and new Horizons* (London: Blackstone Press).
De Smith, Lord Woolf & Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, (Sweet & Maxwell, 5th ed. 1995).
Dicey, A. V., *Introduction to the study of the law of the constitution,* 10th ed., 1959.
Laws J ‘ Is the High Court the Guardian of Fundamental Rights?’ (1993) P.L 59.
Mitchell, J. “The causes and effects of the absence of a system of public law in the United Kingdom” PL, 1965.
Stein, P., *Legal Institutions: The Development of Dispute Settlement,* (Butterworths, 1984), p. 117. Sharpe, *Habeas Corpus,* 2ed. edn.(1989).
Sueur, A. & Sunkin, M. *Public Law*, Longman, 1997.
Wade, H. W. R., and Forsythe, C. F., *Administrative law* (Clarendon Press, 8th. ed. 2000).

المراجع الفرنسية

Auby. J.F., et Bronner.F L, Europe des marches publics, A.J.D,A., 1990.
Favoreu Louis “De deni de Justic en droit public francais” Paris 1964.
Walline, Marcel: “Le Control Juridictionnel De La dministration” Le Caire 1949.

The Effect of English System on the French Law in Terms of Implementation of the Judgments of the Admininistrative Courts

M. Al-Khalayleh *

ABSTRACT

This study examines the recent developments in French law regarding the power of administrative courts to command administrative authorities to implement their judgments, and their power to use the "financial threat" if they do not respond. The study shows that French law has been influenced in this area by the experience of English law, which long time ago gave the court the power to do so. It also shows that this approach may play a significant role in the implementation of the judgments of the administrative courts and it, accordingly, may increase confidence in the administrative courts as a guard of the rights and freedoms of individuals. Therefore, the study recommends the French law approach to be adopted in Jordanian law instead or beside those traditional and ineffective means to implement the decisions of the High Court of Justice.

Keywords: English System, French Law, Administrative Courts.

* Faculty of Law, Mutah University, Jordan. Received on 29/10/2010 and Accepted for Publication on 15/6/2011.