مدى سلطة قـاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه
" دراسة تحليلية مقارنة "

*منصور إبراهيم العتوم**

ملخص

تتناول هذه الدراسة مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام أسلوب التهديد المالي ضدها، لضمان تنفيذ الحكم الصادر عنه، من حيث بيان ماهية دعوى الإلغاء والحكم الصادر فيها، يلي ذلك عرض وتحليل ماهية مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وأساس هذا المبدأ، وموقف الفقه القانوني منه، وكذلك الإصلاحات التشريعية الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء، كل ذلك من خلال تحليل مختلف الاجتهادات القضائية والفقهية والقواعد القانونية المتعلقة بهذا الموضوع، وتصديت لتأصيله في النظام القانوني الأردني مقارنة بنظيره في فرنسا ومصر، متبعا المنهج التحليلي المقارن بهدف الوصول إلى نظام قانوني يوفر الضمانات اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء. وبناء عليه قسمت البحث إلى ثلاثة مباحث وأنهيته بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

الكلمات الدالة: قاضي الإلغاء، الإدارة.

المقدمـــة

أولاً: تحديد مشكلة البحث: قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، والمشكلة التي تثور بهذا الصدد تتمثل في أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار الإداري، بحيث لا يقوم باستخدام وسائل ضغط معينة تجبر الإدارة على تنفيذ حكمه، مع أن تنفيذ الحكم، وما يتطلبه ذلك من إصدار أوامر للإدارة، هو من صميم عمله.

ثانياً: تحديد فرضيات البحث: تدور فرضيات البحث حول مفهوم مبدأ حظر توجيه أوامر قضائية لضمان تنفيذ حكم الإلغاء. وهل لهذا المبدأ أساس قانوني؟ وما هو موقف الفقه من هذا المبدأ؟، وهل يحتاج العدول عن هذا المبدأ الى تدخل المشرع؟ وما مدى نجاح التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء؟

ثالثاً: أهمية البحث: تستمد هذه الدراسة أهميتها من ضرورة إعمال مبدأ المشروعية بشكل كامل من خلال تدخل المشرع لتزويد القاضي الاداري بسلطة إصدار أوامر للإدارة واستخدام اسلوب التهديد المالي لضمان تنفيذ حكمه، فضلاً عن ندرة الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع في الأردن.

رابعاً: منهجية البحث: لقد اتبعت في هذا البحث المنهج التحليلي المقارن، حيث قمت بتحليل مختلف الأحكام القانونية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية المتعلقة بهذا الموضوع وتصديت لتأصيله في النظام القانوني الأردني مقارنة بنظيره في فرنسا ومصر.

خامساً: خطة البحث: وبناء عليه قسمت البحث إلى ثلاثة مباحث هي:

مبحث تمهيدي: ماهية دعوى الإلغاء والحكم الصادر فيها.

المبحث الأول: حظر توجيه أوامر قضائية لضمان تنفيذ حكم الإلغاء.

المبحث الثاني: الإصلاحات التشريعية الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء.

وأنهيت البحث بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات التي توصلت اليها.

مبحث تمهيدي

ماهية دعوى الإلغاء والحكم الصادر فيها

تمهيد وتقسيم:

لدعوى الإلغاء طبيعة خاصة تميزها عن الدعوى العادية في نطاق القضاء المدني، ودعاوى القضاء الكامل في نطاق

* كلية الحقوق، جامعة عمان الأهلية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2013/7/11، وتاريخ قبوله 2014/5/25.

© 2015 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

القضاء الإداري، ولقد انعكست هذه الطبيعة على الحكم الصادر فيها وعلى سلطات القاضي الإداري في إطار تنفيذ الحكم الصادر عنه. وبناء عليه رأيت تناول هذا الموضوع في مبحث تمهيدي يتم تقسيمه إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: ماهية دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: ماهية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

المطلب الاول: ماهية دعوى الإلغاء

يقتضي البحث في ماهية دعوى الإلغاء تعريف هذه الدعوى ثم بيان خصائصها، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء:

لقد أورد الفقه القانوني عدة تعريفات لدعوى الإلغاء تدور في مجملها حول خصائص هذه الدعوى وأصحاب المصلحة في رفعها، حيث عرفها البعض بأنها " خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة ويطالب بإلغاء قرار إداري غير مشروع"[1].وعرفها البعض بأنها: "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون"[2]. ويلاحظ أن هذا الجانب من الفقه قد ابرز الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء، في حين أتجه جانب آخر إلى إبراز أنواع المصالح في هذه الدعوى، حيث عرفها البعض بأنها "الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري مخالف للقانون"[3]. كما عرفها البعض بأنها: "دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الافراد الى القضاء الإداري طالباً إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون"[4]. ولتوخّي الدقة في تحديد من لهم المصلحة في رفع هذه الدعوى فقد ارتأيت أن أعرف دعوى الإلغاء انها: الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو الموظفين أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري لعدم مشروعيته[5].

الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء[6]:

تتصف دعوى الإلغاء بعدة خصائص نعرضها فيما يلي:

أولاً: أنها دعوى قضائية:

نشأت دعوى الإلغاء في فرنسا كتظلم إداري رئاسي، ثم أصبحت دعوى قضائية بصدور قانون 24 أيار 1872م الذي منح مجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء البات[7]، بعد أن كانت سلطته قبل ذلك التاريخ معلقة على تصديق رئيس الدولة وهو ما اصطلح على تسميته بالقضاء المحجوز، وبذلك أصبحت دعوى الإلغاء طعناً قضائياً حقيقياً وليس تظلماً إدارياً يقدم للإدارة كما كان عليه الحال عند نشأة مجلس الدولة الفرنسي كجهة استشارية لا تملك اصدار الأحكام. وحول الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها: "إن القضاء الإداري لا يعتبر بالنسبة للجهة الإدارية درجة من درجات التقاضي، بل الجهتان مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي، وطلب إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه إنما يكون بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية، فالمفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحله في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائياً قبل اللجوء الى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب هو في حقيقته دعوى مبتدئة بالنسبة الى القرار الإداري[8].

ثانياً: أنها دعوى عينية "موضوعية":

توصف دعوى الإلغاء بأنها عينية أو موضوعية لأن الخصومة فيها تنصب على قرار إداري وصولاً الى الحكم بعدم مشروعيته أو الحكم بمشروعيته، وبالتالي فإن المنازعة لا تتعلق بحقوق شخصية، وهي ليست بين دائن ومدين، وإنما تتعلق بحماية مراكز قانونية عامة، ويتمتع الحكم الصادر فيها بحجية مطلقة في مواجهة الكافة[9].

ثالثاً: أنها دعوى تنتمي إلى قضاء المشروعية:

إن مهمة قاضي الإلغاء تتمحور حول فحص مدى مشروعية القرار المطعون فيه سواء أكان فرديا أو تنظيماً وفيما إذا كان مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب التي تجعله غير مشروع أم أنه سليم وغير مخالف للقانون. فإذا تبين للمحكمة في دعوى أقامها صاحب المصلحة أن القرار المطعون فيه غير مشروع حكمت بإلغائه جزئياً أو كلياً[10]. اما إذا ثبت أن القرار الطعين غير مشوب بأي عيب حكمت المحكمة برد الدعوى موضوعا، بما يعني تأكيد مشروعية هذا القرار.

وتأسيساً على ما تقدم فإن سلطة القاضي ترتبط بالطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وانتمائها لقضاء المشروعية الأمر الذي لا يتطلب أكثر من فحص مشروعية القرار والحكم إما بإلغائه أو تقرير مشروعيته. [11]

رابعاً: أنها دعوى من النظام العام:

حيث أن دعوى الإلغاء تتعلق بالدفاع عن مركز موضوعي[12]، وتستهدف حماية مبدأ المشروعية، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فإنها تعد من النظام العام. ونتيجة لكونها كذلك فإنه لا يجوز التخلّي عن رفعها مقدماً، ولا يجوز التنازل عن الحقوق المقررة بموجب حكم الإلغاء، ذلك أن مثل هذا التنازل لا يجعل القرار الملغى مشروعاً ولا يُعيده إلى نطاق الوجود القانوني[13].

المطلب الثاني: الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

بينت فيما سبق أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية

تنتمي إلى قضاء المشروعية؛ بمعنى أن مهمة القاضي في هذه الدعوى تنحصر بفحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار موضوع الدعوى بسبب عدم مشروعيته يأتي دور الإدارة لتنفيذ هذا الحكم، وما يترتب عليه من آثار، وإلا تعرضت الادارة للمساءلة القانونية. وبناء عليه سيتم بحث سلطة قاضي الإلغاء فيما يتعلق بالحكم الصادر عنه، ثم تنفيذ هذا الحكم، وذلك في فرعين متتالين.

الفرع الأول: سلطة قاضي الإلغاء فيما يتعلق بالحكم الصادر عنه.

تنحصر سلطة قاضي الإلغاء في الحكم برد الدعوى أو الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً: الحكم برد الدعوى:

يحكم قاضي الإلغاء برد الدعوى إما شكلاً لعدم الاختصاص أو لعدم توافر شروط قبول الدعوى، أو ترد موضوعاً لأن القرار المطعون فيه سليم بالنظر إلى أسباب الطعن. والحكم الصادر برد الدعوى يتمتع بحجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع بشرط وحدة الخصوم والموضوع والسبب.[14]

ثانياً: الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه:

إذا توافرت الشروط الشكلية لقبول الدعوى تقوم المحكمة بالتحقق من مدى مشروعية القرار المطعون فيه بحيث إذا تبين أنه مشوب بعيب أو أكثر، وترد عليه أسباب الطعن حكمت بإلغائه. والحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة يمكن الاحتجاج بها قبل الكافة، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا: "إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة بالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة"[15].

الفرع الثاني: تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

يترتب على حكم الإلغاء إعدام القرار الإداري المطعون فيه بأثر رجعي وإلغاء كل أثر يترتب عليه منذ تاريخ صدوره[16]. وهذا يضع على عاتق الإدارة التزاماً بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى، والامتناع عن اتخاذ أي إجراء من شأنه تنفيذ هذا القرار[17]. وفي هذا قضت محكمة العدل العليا بقولها: "استقر القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء"[18].

وتنفيذ الحكم ينبغي أن يكون حقيقياً وليس صورياً أو مبتوراً[19]، ذلك أن التنفيذ الصوري أو المبتور يعد صورة من صور الامتناع عن تنفيذ الحكم، والامتناع في هذه الحالة يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري.[20]

ويترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء نوعان من المسؤولية هما:

أولاً: مسؤولية مدنية تنعقد باجتماع أركانها وهي: الخطأ (الامتناع عن تنفيذ الحكم) والضرر الذي أصاب من صدر الحكم لصالحه، وعلاقة السببية. وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "يجب على الجهات الإدارية المبادرة إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به، فإن امتنعت 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"[21]

ثانياً: مسؤولية جزائية، تترتب على الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء، إذ تنص المادة (182/أ) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته على أنه "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين" وتقضي المادة (123) من قانون العقوبات المصري بمعاقبة الموظف العام الذي يستعمل وظيفته في وقف تنفيذ حكم، أو يمتنع عن تنفيذ الحكم عمداً بالحبس والعزل، إذا كان تنفيذ ذلك الحكم داخلاً في اختصاصه.

من كل ما تقدم في هذا المبحث يتبين للباحث أن دعوى الإلغاء تدور في فلك مبدأ المشروعية؛ فهي دعوى موضوعية تنصبّ الخصومة فيها على مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، بحيث يصدر القاضي حكمه بإلغاء هذا القرار إذا تبين له أنه غير مشروع. وبعد ذلك يأتي الجزء الأهم في إعمال مبدأ المشروعية ألا وهو تنفيذ حكم الإلغاء من قبل الإدارة؛ إذ لا قيمة لأحكام القضاء إذا بقيت دون تنفيذ، ولا قيمة لمبدأ المشروعية ما لم يقترن بتنفيذ أحكام القضاء. فواقع الحال يشير إلى أن المسؤولية القانونية الجزائية والمدنية، التي تترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، غير كافية لمواجهة الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار معين، لأن ما يطمح إليه من صدر حكم الإلغاء لصالحه هو ترجمة منطوق هذا الحكم على أرض الواقع بتنفيذه.

يضاف إلى ذلك أن التعويض عن الضرر الناتج عن عدم

تنفيذ الحكم، أو فرض عقوبة على الموظف الذي تسبب بذلك لا يقوم مقام إزالة آثار القرار غير المشروع الذي صدر الحكم بإلغائه، وبالذات تلك الأحكام التي لا تحدث آثارها بنفسها وإنما تتطلب تدخلاً من الإدارة[22]، حيث يُعدم آثار القرار الملغى وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا القرار، قبل إعادة الموظف المفصول إلى عمله، بعد أن صدر حكم بإلغاء قرار فصله، واتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة مستحقاته أو المزايا التي حُرم منها، وكذلك إزالة جميع العقبات التي تعترض تنفيذ حكم الإلغاء.

إزاء هذا الواقع، وإصرار الإدارة أحياناً، على عدم تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها، يثور التساؤل حول ما إذا كان دور قاضي الإلغاء ينتهي عند إصدار حكمه القاضي بإلغاء القرار المطعون فيه، بسبب عدم مشروعيته، أم أنه يملك سلطة إصدار أوامر للإدارة لضمان تنفيذ هذا الحكم؟ هذا ما ستجيب عنه هذه الدراسة.

المبحث الأول
حظر توجيه أوامر قضائية للإدارة لضمان تنفيذ حكم الإلغاء

تمهيد وتقسيم:

استقر القضاء الإداري في الأردن ومصر، منذ نشأته، على عدم توجيه أوامر إلى الإدارة لضمان تنفيذ الحكم الصادر عنه في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، بحيث أصبحت هذه القاعدة مبدأ من المبادئ التي يلتزم بتطبيقها متأثراً بالنهج الذي سار عليه القضاء الإداري الفرنسي منذ نشأته وحتى عدل عنه بموجب الإصلاحات التشريعية التي بدأت منذ عام 1980. فما هو أساس هذا المبدأ، وما هي مبرراته، وهل تقوى هذه المبررات على مواجهة القاعدة القائلة بأن الإمضاء تتمة القضاء؛ بمعنى أن تنفيذ الحكم جزء أساس من مهمة القاضي لحسم النزاع في الخصومة.

هذا ما سيتناوله الباحث في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: ماهية مبدأ حضر توجيه أوامر من قاضي الإلغاء للإدارة لضمان تنفيذ حكمه.

المطلب الثاني: موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه أوامر من قاضي الإلغاء للإدارة.

المطلب الأول: ماهية مبدأ حظر توجيه أوامر من قاضي الإلغاء للإدارة لضمان تنفيذ حكمه

سيتناول هذا المطلب في فرعين الأول لعرض مفهوم المبدأ، بينما يتناول الثاني دراسة أساس هذا المبدأ، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم المبدأ:

يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أنه لا يجوز للقاضي أن يصدر أو يوجه أوامر إلى الإدارة لضمان تنفيذ حكمه الصادر في دعوى إلغاء القرارات الإدارية والقاضي بإلغاء قرار معين بسبب عدم مشروعيته.

وفي إطار هذا المبدأ لا يملك إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري على نحو معين بهدف تنفيذ حكم الإلغاء، مثل تعيين موظف بسبب إلغاء قرار فصله أو إصدار ترخيص لمزاولة مهنة معينة بسبب إلغاء قرار رفض منح الترخيص المطلوب.

كما لا يجوز للقاضي توقيع غرامة تهديدية لكي يحمل الإدارة على تنفيذ حكمه؛ ذلك أن توقيع الغرامة التهديدية يخرج عن نطاق سلطة قاضي الإلغاء[23].

وتأسيساً على ذلك – وفقاً لهذا المبدأ– ليس لقاضي الإلغاء أن يقوم بأي عمل يدخل في اختصاص الإدارة، أو أن يجري بتقديره أي أمر من الأمور التي تتطلب تقدير الإدارة، فهو ليس سلطة وصاية على أجهزة الإدارة العامة[24]، وبالتالي لا يملك تجاوز نطاق اختصاصه، فإذا كان موضوع الحكم – مثلاً– إلغاء قرار سلبي امتنعت الإدارة بموجبه عن إصدار قرار إداري مع أنها ملزمة بإصداره، فليس للقاضي أن يصدر هذا القرار.

الفرع الثاني: أساس المبدأ

ترجع نشأة هذا المبدأ، أو الاتجاه، إلى اعتبارات عملية صاحبت الظروف التاريخية التي نشأ فيها القضاء الإداري في فرنسا، حيث تبني مجلس الدولة الفرنسي سياسة قضائية مرنة وعملية تتسم بعدم الغلو في رقابته على أعمال الإدارة، حتى لا يثير حساسيتها ضده، ويواجه إشكالات رأى أنه بغنى عنها[25]، وهو ما دفعه إلى التنازل عن بعض سلطاته، بمحض اختياره، ومنها سلطته في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه.[26]

وتطبيقاً لذلك فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الحظر، الذي فرضه القاضي الإداري على نفسه، في العديد من أحكامه.[27] حيث قضى – مثلاً– بأنه ليس مختصاً بتوجيه أوامر للإدارة بتعيين شخص معين في وظيفة عامة أو بإعادته إلى عمله[28]، كما قضى برفض توجيه أمر للإدارة بمنح أحد الموظفين درجة وظيفية معينة اعتباراً من تاريخ محدد[29]، وقضى أيضاً بأنه لا يجوز له أن يوجه أمراً إلى الإدارة بمنح المدعي ترخيصاً بالبناء، بعد الحكم بإلغاء قرارها القاضي برفض منح هذا الترخيص[30].

ولما كان تحديد المسائل التي تدخل في اختصاص المحكمة أمراً يتعلق بالنظام العام، فقد قضى مجلس الدولة

الفرنسي من تلقاء نفسه بعدم اختصاصه بالنظر في أي دعوى أو طلب تتضمن توجيه أمر إلى الإدارة للقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به إذا كان هذا العمل من ضمن اختصاصات الإدارة.[31].

وتأسيساً على ذلك فقد استقرت أحكامه على أن مسألة حظر توجيه أوامر للإدارة تعد من المبادئ التي تتعلق بالنظام العام.[32]

ولقد تأثر مجلس الدولة المصري منذ نشأته (عام 1946) بما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بحظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 15-12-1948 أنها لا تختص بإصدار أمر إلى وزارة المعارف العمومية بالاعتراف بالشهادة العلمية المقدمة من المدعي لخروج ذلك عن ولايتها القضائية التي لا تتعدى إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون دون إصدار أوامر لجهات الإدارة العاملة في شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصها[33].

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا – المصرية – في حكم لها صدر في عام 1992 بأنه لا يجوز للقاضي الإداري توجيه أوامر إلى جهة الإدارة لأن ذلك يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة[34].

ويبدو أن القضاء الإداري الأردني قد سار على نفس النهج، وإن لم يفصح عن ذلك صراحة، ومن ذلك مثلاً ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: "إذا كان القرار الذي تناوله حكم محكمة العدل العليا السابق هو قرار مجلس الوزراء، فإن على المستدعين أن يتوجهوا إلى هذا المجلس لتنفيذ الحكم..."[35]، بمعنى أن المحكمة لا تصدر أمراً إلى الإدارة (مجلس الوزراء) لتنفيذ الحكم، بل ينبغي على أصحاب الشأن مراجعتها لهذه الغاية. كما يلاحظ أن المحكمة المذكورة اكتفت في العديد من أحكامها، باعتبار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عنها بمثابة قرار إداري مخالف للقانون وجدير بالإلغاء. ومن ذلك، مثلاً، ما قضت به بقولها: "إن القانون لا يجيز لأي سلطة الامتناع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة، وقد استقر الفقه والقضاء على هذا المبدأ القانوني، ويكون إصرار أي هيئة على قرارها السابق وعدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء"[36] وقضت أيضاً بأنه "...ليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة"[37]، وذلك دون أن توجه أي أمر إلى الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء.

وفي حين لم يفصح القضاء الإداري الفرنسي وكذلك الأردني عن أي تبرير قانوني لاعتناقه هذا المبدأ، نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد أسبغت عليه قيمة قانونية ودستورية، حيث قضت بقولها: "لا يملك قاضي المشروعية أن يصدر أمراً إلى الإدارة – أساس ذلك: استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، والسلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة"[38] وبذلك يكون القضاء الإداري المصري قد فرض على نفسه قيداً يحد من حريته في ابتداع الحلول المناسبة، وفقاً لمقتضيات التطور، فيما لو أراد العدول عن تطبيق هذا المبدأ. وفي إعتقاد الباحث أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المذكور قد جاء متأثراً برأي جانب من فقه القانون العام والذي أسند الحظر المفروض على القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة إلى مبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة، مع العلم بأن هذا الرأي لم يسلم من النقد، وهذا ما سوف يتعرض له الباحث في المطلب التالي.

المطلب الثاني: موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه أوامر من قاضي الإلغاء للإدارة

اختلف فقهاء القانون العام بصدد هذا المبدأ بين مؤيد للنهج الذي سار عليه القضاء الإداري في عدم توجيه أوامر من القاضي إلى الإدارة، وآخر معارض لهذا النهج، ولكل من الاتجاهين مبرراته التي تدعم موقفه، وهو ما سيبينه الباحث في فرعين متتاليين، ثم يفرد فرعاً ثالثاً لتقييم هذين الاتجاهين وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

يرى أنصار هذا الاتجاه أن القاضي يقضي ولا يدير؛ أي أنه ينبغي أن لا يقوم بأي عمل إداري يدخل في اختصاص الإدارة، وقد ربط هذا الاتجاه بين قاعدة حظر توجيه أوامر للإدارة وقاعدة حظر الحلول محلها، كما اعتبر توقيع غرامة تهديدية بحكم من القاضي لضمان تنفيذ حكمه أمراً موجهاً منه إلى الإدارة؛ وبالتالي فهو يخرج أيضاً عن حدود سلطاته.

وتتمحور تبريرات الفقهاء الفرنسيين الذين أيدوا هذا الاتجاه حول مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية الذي يجد سنده في مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث إذا أصدر القاضي أمراً للإدارة أو فرض عليها اتباع طريقة معينة لتنفيذ حكمه فإن ذلك يعد بمثابة تعدي على استقلال الإدارة ومخالف لمبدأ الفصل بين السلطات[39]، وذلك وفقاً للتفسير الذي ساد في فرنسا عقب الثورة الفرنسية والذي يختلف عنه في انجلترا والولايات المتحدة، حيث لم يمنع تطبيقه في الأخيرتين من توجيه أوامر من القاضي للإدارة[40]. فالمحاكم في هاتين

الدولتين تتمتع بسلطة إصدار أوامر إلى الإدارة، مثل الأمر بوقف صدور قرار إداري مخالف للقانون أو الأمر بإصدار قرار جديد بدلاً من القرار غير المشروع الذي صدر عنها سابقاً.[41]

وبهذا الاتجاه سار معظم فقهاء القانون العام في مصر والأردن،[42] حيث قرروا أن القاضي لا يملك إلزام الإدارة بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء[43]، ذلك أنه لا يتدخل في أعمال السلطة الإدارية فلا يعين الموظفين أو يفصلهم وإنما تقتصر مهمته على رقابة مدى مشروعية القرار الإداري مع ترك حيز من حرية التصرف للإدارة في إطار سلطتها التقديرية[44]. وبالتالي فإن عمل قاضي الإلغاء ينحصر في إلغاء القرار المعيب في حال ثبوت عدم مشروعيته، إذ ليس له أن يعدّل القرار المعيب أو يستبدله بقرار آخر جديد، أو أن يصدر أمراً للإدارة لمخالفة ذلك لمبدأ الفصل بين السلطات[45]. وفي إطار هذا المبدأ – فيما يرون – لا يملك قاضي الإلغاء أيضاً الحكم على الإدارة بتهديدات مالية.[46]

ولكن اتجاهاً آخر ظهر في الفقه يدعو إلى أن يكون لقاضي الإلغاء سلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه وهذا ما سيبينه الباحث في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة.

منذ بداية القرن العشرين ظهر اتجاه آخر في الفقه الفرنسي دعا إلى العدول عن سياسة عدم توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وعدم الربط بين هذه القاعدة وقاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة؛ على اعتبار أن القاعدة الأخيرة نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات في حين أن القاعدة الأولى (حظر توجيه الأوامر) لا تستند على أي أساس من القواعد الدستورية أو القانونية.[47]

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن توجيه أوامر من القاضي للإدارة لا يتنافى مع طبيعة دعوى الإلغاء، ومن أن سلطة القاضي في هذه الدعوى تتمحور حول مدى مشروعية القرار موضوع الدعوى، ذلك أن مهمة القاضي ينبغي أن تتعدى الفصل في الدعوى وإصدار الحكم إلى متابعة تنفيذ الآثار التي تترتب على هذا الحكم.[48]

وتأسيساً على ذلك، يرى أنصار هذا الاتجاه أن سلطة القاضي الإداري تشتمل على توجيه الأوامر للإدارة واستخدام أسلوب التهديد المالي ضدها، بهدف حملها على تنفيذ الحكم الصادر عنه، ذلك أن سلطة القاضي – فيما يرون – في توجيه الأوامر هي من صميم عمله، وسلطته في توقيع غرامة تهديدية على أطراف الدعوى تعتبر مبدأ قانونياً عاماً يسري على جميع المنازعات سواء أكانت عادية أو إدارية.[49]

ويبدو أن هذا الاتجاه وجد له صدى لدى جانب من الفقه القانوني المصري، حيث دعا بعض الفقهاء القاضي الإداري إلى توجيه أوامر للإدارة باتخاذ إجراءات وتدابير لتنفيذ أحكامه في حال تأخرت الإدارة مدة طويلة في تنفيذ التزاماتها، وعدم الانتظار حتى يرفع المتضرر من عدم التنفيذ دعوى ثانية وأحياناً ثالثة؛ إذ لا مبرر لهذا الانتظار، واستندوا في ذلك إلى أن القاضي الإداري لا يحتاج في إصدار الأمر إلى الإدارة لتنفيذ حكمه إلى نص قانوني خاص[50]. وبنفس الإطار يؤيد هذا الجانب من الفقه استخدام القضاء الإداري أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ حكم الإلغاء، باعتبار أن هذه الوسيلة تتناسب مع طبيعة التزامات الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء التي لا تعدو كونها التزاماً بعمل أو امتناعاً عن عمل يقتضي تنفيذه تدخلاً من المدين.[51]

ويرى البعض من أنصار هذا الاتجاه أن استخدام القاضي أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة، وكذلك في مواجهة الموظف المسؤول عن تنفيذ الحكم، بحيث يتحمل الغرامة التهديدية من مرتبه، سوف يسهم في حث الإدارة على تنفيذ الحكم.[52]

وخلاصة القول أن هذا الجانب من الفقه يعتبر أن سلطة الأمر التي يجب أن يتمتع بها القاضي تجاه الإدارة لتنفيذ أحكامه هي جزء أساسي من الحكم القضائي ذاته، ولا تتحقق الحماية القانونية كما ينبغي دون أن يكون للقاضي مثل هذه السلطة التي يستطيع من خلالها أن يحدد للإدارة ما ينبغي عليها أن تتخذ من إجراءات لوضع حكمه موضع التنفيذ.

الفرع الثالث: تقييم الاتجاهين

يرى الباحث أن الأخذ بأي من الاتجاهين على إطلاقه لا يخلو من النقد، ذلك أن الاتجاه الأول القائل يحظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة ينطوي على مغالاة من حيث نظرته إلى طبيعة العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة أثناء مرحلة تنفيذ حكم الإلغاء. فصحيح أن هناك فصلاً بين وظيفة القضاء ووظيفة الإدارة من حيث المبدأ، وذلك استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، ونتيجة لذلك فإن على القاضي أن لا يتجاوز حدود اختصاصه بحيث يصبح رئيساً للإدارة عندما يصدر إليها أمراً بتنفيذ حكمه، غير أن الفصل بين الوظيفتين لا يعني بأي حال من الأحوال أن لا علاقة لإحداهما بالأخرى في مرحلة تنفيذ حكم الإلغاء، بل على العكس من ذلك فالقاضي الإداري يراقب عمل الإدارة، ومن صميم اختصاصه إعمال مبدأ المشروعية، ولا يمكن أن يتحقق تطبيق هذا المبدأ إذا لم يكن للقاضي الذي عُهد إليه بتطبيقه سلطة لضمان تنفيذ

حكمه إعمالاً للمبدأ المذكور، ويتحقق ذلك – حسب اعتقاد الباحث – باستخدام وسائل ضغط معينة يتم النص عليها وتنظيم استعمالها تشريعياً.

أما الاتجاه الثاني القائل بأن سلطة إصدار أوامر من القاضي للإدارة من صميم عمله، وأن فكرة حظر توجيه أوامر للإدارة لا تستند إلى أساس قانوني، فيؤخذ عليه – حسب ما يراه الباحث– قوله بأن القاضي الإداري لا يحتاج، في إصدار الأمر إلى الإدارة لتنفيذ حكمه، إلى نص خاص؛ فهذا القول يتجاهل الواقع وما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري وغالبية فقه القانون العام بهذا الصدد – كما بين الباحث فيما سبق–، ذلك أن امتناع القاضي الإداري عن توجيه أمر إلى الإدارة في إطار تنفيذ حكمه وإن كان يستند في الأساس إلى اعتبارات عملية وليست قانونية، إلا أن هذا الاتجاه أصبح يشكل مبدأً قانونياً بنظر من يطبقه ولا يمكن العدول عنه إلا بنص تشريعي وفقاً للقواعد العامة في القانون.

وتأسيساً على ما تقدم لا بد من تدخل المشرع لمنح سلطة لقاضي الإلغاء لضمان تنفيذ حكمه، وهو ما سأتناوله في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني
الإصلاحات التشريعية المقترحة في مجال تنفيذ حكم الإلغاء في الأردن بالمقارنة مع التشريع الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

توصل الباحث آنفا فيما سبق إلى ضرورة تدخل المشرع بنصوص صريحة تمنح القضاء الإداري السلطة اللازمة لضمان تنفيذ أحكامه، وبالتالي حماية الهيئات والأفراد، الذين تصدر الأحكام لصالحهم، من تعسف الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وهذا ما اتجه إليه المشرع الفرنسي، حيث منح القضاء الإداري سلطة استخدام التهديد المالي في مواجهة الإدارة، وسلطة إصدار أوامر إليها لتنفيذ أحكامه. لذا سيعرض الباحث التجربة الفرنسية في هذا المجال بالقدر الذي يخدم أغراض هذا البحث، ثم سيتم تقييم هذه التجربة بهدف الوصول إلى بعض الحلول المناسبة لضمان تنفيذ حكم الإلغاء، وبناء عليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء.

المطلب الثاني: تقييم التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء.

المطلب الأول: التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء

إزاء انتقاد الفقه الفرنسي[53] للنهج الذي سار عليه القضاء الإداري، المتمثل بعدم توجيه أوامر للإدارة بهدف إجبارها على تنفيذ حكم معين، فقد اتجه المشرع الفرنسي إلى منح القضاء الإداري سلطة استخدام أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة، وسلطة إصدار أوامر إليها لإلزامها باتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنفيذ أحكامه، حيث بدأت حركة الإصلاح التشريعي في هذا المجال بصدور القانون رقم 539 لسنة 1980م الصادر بتاريخ 1980/7/16م والذي أجاز لمجلس الدولة فرض غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه، ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 125 لسنة 1995 (الصادر بتاريخ 1995/2/8) والذي منح مجلس الدولة وجميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية سلطة إصدار أوامر للإدارة بهدف تنفيذ الأحكام الإدارية، كما منحها إمكانية فرض غرامة تهديدية ضماناً لتنفيذ تلك الأحكام؛ وبعبارة أخرى أصبح بإمكان قاضي الإلغاء بموجب التطور التشريعي المذكور إصدار أوامر للإدارة لتنفيذ حكمه دون أن تكون مرتبطة بفرض غرامة تهديدية، وأخرى مرتبطة بفرض الغرامة المذكورة، وهو ما سيتناوله الباحث في الفرعين التاليين، وفي فرع ثالث سيبين الباحث آثار الحكم بتوجيه الأمر للإدارة أو بفرض الغرامة عليها.

الفرع الأول: الأوامر غير المرتبطة بغرامة تهديدية.

وهذا النوع من الأوامر قد يصدر عن القاضي في ذات الحكم الصادر عنه، أو بعد صدور الحكم في حالة رفض الإدارة تنفيذه، وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً: الأوامر المقترنة بمنطوق الحكم:

تنص الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون الفرنسي رقم 125 لسنة 1995 على أنه "عندما يتطلب الحكم الصادر من المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية اتخاذ الشخص المعنوي العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً أو إجراءً محدداً، فإنه يكون للمحكمة التي أصدرته، وبناء على طلب محدد من صاحب الشأن باتخاذ هذا القرار أو الإجراء، أن تأمر في ذات حكمها باتخاذه، أما إذا كان تنفيذ الحكم يتطلب أن يتخذ الشخص المعنوي العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً آخر بعد تحقيق جديد يجريه لهذا الغرض، فإن المحكمة التي أصدرت الحكم، إذا طلب منها ذلك صراحة، أن تأمر في ذات حكمها باتخاذ هذا الإجراء خلال مدة محددة".

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية في (Strasbourg)– مثلاً – بتوجيه أمر إلى الإدارة لإعادة موظف حصل على حكم

بإلغاء قرار فصله من وظيفته،[54] وفي ذات السياق قضت محكمة الاستئناف الإدارية في (Paris) بأن تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار وزير الداخلية برفض إلغاء قرار الطرد خارج الحدود، طالما لم يحدث تغيير في الظروف اللاحقة على قراره برفض الإلغاء، خلال شهر من إعلانه بهذا الحكم[55].

كما قضت المحكمة الإدارية في مدينة (Lille) بإلغاء قرار إحدى المدارس المتضمن فصل طالب مقيد بها، حيث وجهت إليها أمراً بإعادته والسماح له بالانتظام في الدراسة، واعتبرت المحكمة أن هذا الأمر يعد إجراءاً لازماً لتنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار فصله.[56]

ومن أمثلة الأحكام التي تضمنت أمراً موجهاً إلى الإدارة بإعادة فحص طلب صاحب الشأن لتحديد فيما إذا كان يستحق الحصول على الترخيص المطلوب، حكم المحكمة الإدارية في مدينة (Leon) والذي قضت فيه بإلغاء قرار العمدة برفض منح شركة (Pegaz) تصريح بناء، ووجهت أمراً إلى العمدة بإعادة فحص ملف طلب الشركة المذكورة، وذلك خلال مهلة ثلاثة أشهر من إعلان الحكم إليه[57].

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للقاضي الإداري أن يقوم بنفسه بالتحقيق دون أن يطلب من الإدارة القيام بذلك، ففي قضية السيد Bourezak طلب مجلس الدولة الفرنسي من طرفي الدعوى إفادته عما إذا كان قد طرأ أي تغيير على المركز القانوني أو الواقعي للشخص المعني في القضية والصادر بحقه قرار برفض منحه تأشيرة دخول إلى فرنسا، وبعد أن ردّ الطرفان على المجلس خلال المهلة المحددة، بأن المركز القانوني والواقعي لم يطرأ عليه أي تغيير، كما أوضح الطاعن بأن له الحق في الحصول على التأشيرة المطلوبة، أصدر المجلس أمراً للإدارة بمنحه تلك التأشيرة خلال شهر واحد.[58]

ثانياً: الأوامر الصادرة عقب صدور الحكم.

يملك القاضي الإداري، في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكمه، وبناء على طلب صاحب الشأن، أن يأمر الإدارة باتخاذ الإجراءات الواجبة الاتباع لتنفيذ هذا الحكم أو توقيع الغرامة التهديدية[59].

ويلاحظ أن هذه السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري تعد ضمانة لاحقة لتنفيذ الحكم، ولا يستعملها إلا بعد صدور الأحكام التي لا تتضمن أمراً للإدارة، وبعد أن يبين من صدر الحكم لصالحه أن الإدارة لم تقم بتنفيذه. ويبدو أن المشرع الفرنسي أراد من ذلك إعطاء فرصة للإدارة لتنفيذ الحكم قبل استخدام القاضي لسلطته في إصدار الأوامر[60].

وبنفس السياق اشترط المشرع، فيما يتعلق بالطلبات التي تقدم بعد صدور الحكم، أن لا يقدم الطلب إلا بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية، أو مدة ستة أشهر من تاريخ إعلان الحكم الصادر عن مجلس الدولة، وتستثني من ذلك حالة ما إذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم صراحة، إذ يجوز لصاحب الشأن في هذه الحالة تقديم الطب دون التقيد بالمواعيد المذكورة[61].

الفرع الثاني: الأوامر المرتبطة بغرامة تهديدية.

منذ صدور قانون 1995/2/8، وبموجب المادة (2/8) منه أصبح من حق صاحب الشأن أن يتقدم بطلب، في لائحة دعواه المقدمة إلى المحكمة الإدارية المختصة، توجيه أوامر للإدارة مقترنة بغرامة تهديدية. وبناء عليه فإن الحكم المقترن بالغرامة يكون بناء على طلب ولا تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها، ويستثنى من ذلك اختصاص مجلس الدولة في الحكم بالغرامة مباشرة، ولو لم يطلب صاحب الشأن ذلك صراحة، بهدف ضمان تنفيذ الأوامر اللاحقة للحكم.[62]

وحيث أن القاضي الإداري يملك سلطة تقديرية في ربط الغرامة التهديدية بالأوامر الصادرة عنه، نجد أنه قدّر في بعض أحكامه بأنه لا يوجد محل للاستجابة لطلبات الطاعن المتمثلة بتوجيه أمر مقترن بالغرامة، وبناء عليه قضى بأن تنفيذ حكم إلغاء قرار العمدة برفض تسليم المحكوم له الوثائق المشروعة قانوناً يتطلب توجيه أمر إليه بتسليم الوثائق ورفض طلب الطاعن بأن يقترن هذا الأمر بغرامة تهديدية.[63]

وفي حالات أخرى نجده لا يتردد في إصدار الأمر مقترناً بالغرامة، ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة في أحد أحكامه بفرض غرامة على البلدية بواقع (300) فرنك يومياً مقترنة بالأمر الموجه إليها لإعادة أحد موظفيها إلى وظيفته، وذلك تنفيذاً للحكم الصادر بإلغاء قرار إنهاء خدمة ذلك الموظف.[64]

الفرع الثالث: آثار الحكم بتوجيه أمر للإدارة أو فرض غرامة تهديدية عليها.

باستقراء التنظيم التشريعي لسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، فإنه يتبين أن المشرع لم يرتب جزاءاً على مخالفة هذا الأمر، ولكن عدم الاستجابة لهذا الأمر يؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير التعويض الذي يستحقه المحكوم له لجبر الضرر الذي وقع عليه نتيجة عدم تنفيذ الحكم. [65]

أما بالنسبة للحكم بالغرامة التهديدية، فإن المحكمة التي تقضي بها هي التي تقوم بوقف احتسابها اعتباراً من تاريخ قيام الإدارة بتنفيذ الحكم، أو التاريخ الذي يصدر عنها وعد جدي بتنفيذه. ويجب الوفاء بقيمة الغرامة خلال أربعة أشهر من تاريخ تبليغ الإدارة بذلك، مع إمكانية تمديد هذه المدة شهرين إضافيين في حالة وجود صعوبات مالية لدى الإدارة. وللمحكمة

أن تمنح المحكوم له حصيلة الغرامة التهديدية، أو نسبة منها، وفي الحالة الأخيرة يوضع الجزء المتبقي من هذه الغرامة في صندوق خاص ينفق منه على أنشطة تحقق النفع العام.[66]

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن المشرع الفرنسي قرر مساءلة الموظف الذي يتسبب في الحكم بالغرامة التهديدية، بسبب عدم تنفيذه الحكم الصادر عن القاضي الإداري. على اعتبار أن عدم تنفيذ الحكم أو رفضه أداء قيمة الغرامة المحكوم بها على الإدارة يدخل في مفهوم المخالفة التأديبية.[67]

المطلب الثاني: تقييم التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء

توصل الباحث فيما سبق إلى ضرورة تدخل المشرع لمنح سلطة للقاضي الإداري لضمان تنفيذ حكمه، ذلك أن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة، ويعد بمثابة قاعدة قانونية واجبة الإتباع من قبل الهيئات العامة المنوط بها تنفيذه، [68] وبناء عليه فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يعد مخالفة قانونية تستوجب مساءلة من امتنع عن تنفيذه، وكذلك اتخاذ الوسائل الممكنة لجبر الضرر الذي لحق بالمحكوم له، وخلافاً لذلك سوف تسود الفوضى وتنعدم الثقة في سيادة القانون. وهذا ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: "إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ طبقاً لقانون مجلس الدولة هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مساءلة الحكومة عن التعويضات، لأنه لا يليق بحكومة بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه حق قانوني، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون"[69]

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول بأن تنفيذ حكم الإلغاء، شأنه شأن تنفيذ أنواع الأحكام الأخرى، يجد سنده في المبادئ القانونية العامة وعلى رأسها مبدأ سيادة القانون، ولكن هذا الاستنتاج يبقى في إطاره النظري الذي لا يقوى على مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا إذا تدخل المشرع بنصوص صريحة تقضي باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم، وهذا ما قام به المشرع الفرنسي والذي بينه الباحث فيما سبق. ولتقيم التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء يرى الباحث من المناسب إظهار مزايا هذه التجربة، ثم النقد الذي يمكن أن يوجهه إليها، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: مزايا التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء.

بنظرة فاحصة إلى التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية[70]، والتي عرضها الباحث في المطلب السابق، حيث يجد الباحث أن المشرع الفرنسي قد أحسن صنعاً بإعطاء القاضي الإداري سلطة إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه في حالة امتناعها عن ذلك دون وجه حق، وذلك من خلال توجيه الأوامر للإدارة واستخدام أسلوب التهديد المالي لضمان تنفيذ الحكم وعدم إبقاء المحكوم لهم تحت رحمة الإدارة إن شاءت نفذت الحكم وإن شاءت امتنعت عن تنفيذه.

وبالمقارنة بين النظام الفرنسي، بعد أن تدخل المشرع لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، والنظامين الأردني والمصري يجد الباحث أن التجربة الفرنسية تعد تطوراً محموداً يحتوي على ضمانات فعالة فهناك الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري للإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكمه، وهناك الغرامات المالية التي قد تحكم بها المحكمة للمحكوم له، بالإضافة إلى مساءلة الموظف الذي تسبب بفرض الغرامة تأديبياً، بينما يجد الباحث أن المسؤولية القانونية (الجزائية والمدنية) التي تترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري في الأردن ومصر غير كافية، ولا تعدو كونها إجراءات أو جزاءات غير مباشرة تحتاج إلى إقامة الدعوى الجزائية ضد الموظف الذي امتنع عن تنفيذ الحكم، أو دعوى للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالمحكوم له جراء امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، والمسألة هنا تحتاج إلى إثبات الضرر ومقداره.

أما الغرامة التهديدية، وفقاً للنظام الفرنسي، فتخضع لتقدير القاضي الذي يراعي في تحديد مقدارها أن يكون كافياً للضغط على الإدارة بحيث تقوم بتنفيذ الحكم الذي امتنعت عن تنفيذه، لذا توصف هذه الغرامة بأنها تحكمية لا ينظر في تحديدها إلى الضرر بقدر ما ينظر إليها كوسيلة لحث الإدارة على تنفيذ الحكم.

الفرع الثاني: نقد التجربة الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء

بينت هذه الدراسة فيما سبق الاتجاهات الحديثة التي تبناها المشرع الفرنسي لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، ودورها في إعلاء مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون. ومع تقديري لهذا النهج المتطور على صعيد تنفيذ حكم الإلغاء وغيره من الأحكام الإدارية، إلا أنني أرى أن المشرع الفرنسي تجاهل الطبيعة الخاصة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية والحكم الصادر فيها، ذلك أنه اشترط، لكي يقوم القاضي الإداري بإصدار الأمر إلى الإدارة أو الحكم عليها بغرامة تهديدية، لا بد من تقديم طلب استصدار الأمر أو الحكم بالغرامة من صاحب المصلحة،[71] وبعبارة أخرى أن يكون مقدم الطلب طرفاً في الدعوى[72].

وإذا كان هذا الحكم يصلح في نطاق دعاوى القضاء الكامل فإنني أرى أنه لا يصلح في نطاق دعوى الإلغاء، ذلك أن الدعوى الأخيرة لا تقوم على خصومة بين طرفين، وإنما هي دعوى عينية تخاصم القرار الإداري المطعون فيه، وتبحث في مدى مشروعيته[73]. وبناء عليه يعتقد الباحث بعدم صحة ربط توجيه الأمر أو فرض الغرامة بطلب من صاحب المصلحة يقدمه في لائحة دعواه، وأن يقتصر هذا الربط على حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر ضدها، والذي لم يكن يتضمن أمراً من القاضي باتخاذ إجراء يتطلبه الحكم أو غرامة تهديدية لضمان تنفيذه، وفقاً للتفصيل المبين فيما سبق، إذ أنه في حالة الامتناع عن تنفيذ الحكم لابد أن يقدم المحكوم له طلباً للقاضي الإداري يطلب فيه إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم مستخدماً سلطته في إصدار الأوامر وفرض الغرامة التهديدية.

وبعبارة أوضح أرى أن يكون بإمكان القاضي الإداري ممارسة سلطاته في توجيه الأوامر وفرض الغرامة التهديدية المقترنة بمنطوق حكم الإلغاء الصادر عنه دون الحاجة إلى طلب يقدمه الطاعن في لائحة دعواه لكي يمارس القاضي سلطاته المذكورة، وذلك انسجاماً مع طبيعة دعوى الإلغاء، ودور قاضي الإلغاء في إعمال مبدأ المشروعية الذي لن يتحقق إلا بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار غير مشروع، وقيام الإدارة المحكوم عليها باتخاذ ما يلزم من إجراءات لهذه الغاية.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه من خلال بيان ماهية دعوى الإلغاء والحكم الصادر فيها، وكذلك من خلال عرض وتحليل مختلف النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية المتعلقة بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وأساس هذا المبدأ، وتطرقت الدراسة إلى الإصلاحات التشريعية الفرنسية في مجال تنفيذ حكم الإلغاء، وتصدت لتأصيل موضوع الدراسة في النظام القانوني الأردني ومقارنته بنظيره في مصر وفرنسا؛ حيث توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات لعل أهمها ما يلي:

النتائج

1. إن دعوى الإلغاء تدور في فلك مبدأ المشروعية، ويعدّ تنفيذ حكم الإلغاء الصادر فيها الجزء الأهم في إعمال هذا المبدأ.
2. إن المسؤولية القانونية (الجزائية والمدنية) التي تترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء غير كافية لضمان تنفيذه.
3. تعود نشأة مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة إلى اعتبارات عملية صاحبت الظروف التاريخية التي نشأ فيها القضاء الإداري الفرنسي.
4. خلافاً لموقف القضاء الإداري المصري لم يفصح القضاء الإداري في فرنسا والأردن عن أي تبرير قانوني لاعتناقه مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة.
5. تتمحور تبريرات الفقهاء المؤيدين لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة حول مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية الذي يجد سنده في مبدأ الفصل بين السلطات.
6. يرى الجانب الفقهي المعارض لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أن من صميم عمل القاضي توجيه الأوامر واستخدام أسلوب التهديد المالي ضد الإدارة لحملها على تنفيذ حكمه.
7. ينطوي الاتجاه القائل بحظر توجيه أوامر من القاضي للإدارة على مغالاة من حيث نظرته إلى طبيعة العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة.
8. إزاء انتقاد الفقه الفرنسي لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، اتجه المشرع الفرنسي إلى منح القضاء الإداري هذه السلطة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة.
9. إن الأوامر التي يملك القاضي الإداري الفرنسي توجيهها للإدارة بموجب الإصلاحات التشريعية، قد تكون مرتبطة بغرامة تهديدية أو غير مرتبطة، وقد تكون مقترنة بمنطوق الحكم، أو أنها تصدر عقب صدور حكم الإلغاء كضمانة لاحقة لتنفيذه.
10. إن تدخل المشرع الفرنسي بمنح القاضي الإداري سلطات توجيه الأوامر وفرض الغرامة التهديدية، لحث الإدارة على تنفيذ أحكامه، يعد تطوراً مهماً ومحموداً من شأنه توفير الضمانات اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية بشكل عام وأحكام إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بشكل خاص.

التوصيات

وفي ضوء ما سبق يوصي الباحث بما يلي:

1. أن يتجه المشرع الأردني والمصري نحو الأخذ بالنهج الذي استخدمه المشرع الفرنسي في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية، وخاصة حكم إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة،

لما يمثله هذا النهج من إعلاء لمبدأ المشروعية، ووضع الأمور في نصابها الصحيح، باعتبار أن سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه هي من صميم عمله.

2. أن يمارس قاضي الإلغاء سلطته في توجيه الأوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه دون أن يتوقف ذلك على طلب من الطاعن، واقتصار مثل هذا الشرط على حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم سبق وأن صدر دون أن يتضمن الأمر باتخاذ إجراء معين أو فرض غرامة تهديدية.

الهوامش

(1) العطار، القضاء الإداري، ص361.

(2) الحلو، القضاء الإداري، ص221.

(3) سلامة، وأحمد، ثروت عبد العال، القضاء الإداري، ص284.

(4) كنعان، القضاء الإداري، ص173.

(5) العتوم، أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة/ كلية القانون، السنة "26"، العدد 49، ص173.

(6) أنظر في عرض هذه الخصائص:العتوم، (المرجع السابق)، ص173 وما بعدها.

(7) London (Pierre): Histoire abrégée du recourse pour exces des origins 1954 L.G.D.J., Paris 1962, p.10.

(8) حكم المحكمة الإدارية العليا (المصرية) رقم 1789 لسنة 2 قضائية، جلسة 1957/6/8، مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة العليا في عشر سنوات، الجزء الثاني، ص 1782.

(9) الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، ص452–453.

(10) عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، ص19.

(11) بهذا المعني جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول (دعاوى الإلغاء)، ص32.

(12) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، مجلد 26، عدد (1)، ص 41.

(13) أنظر بهذا المعنى العتوم، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، ص75و76.

(14) شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ص 750، والعتوم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص209، وحافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط3، ص586.

(15) قرار محكمة العدل العليا (الأردنية) رقم 77/22 بتاريخ 1977/1/1م مجلة نقابة المحامين لعام 1978، العدد (9)، ص 1104.

(16) العتوم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 211 وما بعدها.

(17) حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 588.

(18) قرارها رقم 85/86 بتاريخ 1985/1/1، مجلة نقابة المحامين لعام 1986، العدد (4)، ص 759.

(19) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 963 لسنة 25 قضائية، مجموعة المبادئ التي قررتها، السنة 26، مبدأ رقم 125، ص 245.

(20) قرار محكمة العدل العليا رقم 1987/111، مجلة نقابة المحامين لعام 1989، العدد (4)، ص160.

(21) حكمها في القضية رقم 1474، السنة 12 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها، ص 973.

(22) C.E 21-2-1958 Société nouvelle des établissements, Goumnt Rec. P.124.

(23) انظر بهذا المعنى كلاً من العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، ص6. وعمر، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، ص7.

(24) الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها (الأساليب– الأسباب – كيفية المواجهة)، دراسة مقارنة، ط1، ص 449.

(25) انظر العتوم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 213.

(26) هناك تنازلات أخرى قدمها مجلس الدولة الفرنسي في مجال رقابته على أعمال الإدارة، لعل أهمها نظرية أعمال السيادة التي ابتكرها المجلس المذكور، والتي أدت إلى خروج طائفة من أعمال السلطة التنفيذية عن رقابة القضاء.

(27) Chevallier (J): L'interdiction pour juge administratif de faire acte d'administrateur. A.J.D.A FéV. 1972, p.75.

(28) C.E. 24-4-1936. Rec. P.375-

(29) C.E. 17-4-1963. Rec. P224.
(مشار إليه لدى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص44.)

(30) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 8–5–1988 في قضية شركة ABC الهندسية، منشور في مجلة A.J.D.A لعام 1988، ص473.

(31) C.E. 17-4-1963, FADENE. Rec. P.224.

(32) C.E. 25-10-1978, Madre, Rec.P.391.

(33) مجموعة أحكامها، السنة الثالثة، ص 188 (مشار إليه لدى العصار، مرجع سابق، ص55–65).

(34) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4/397، جلسة 29–3–1992، مجموعة أحكامها، السنة 36 قضائية، ص 1201.

(35) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 80/75، مجلة نقابة المحامين لعام 1981، ص 1667.

(36) قرار محكمة العدل العليا رقم 80/92، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها من 1972–1986، إعداد المحامي محمد خلاد، الجزء الأول، ص402.

(37) قرار محكمة العدل العليا رقم 77/22 بتاريخ 1977/1/1، مجلة نقابة المحامين لعام 1978، العدد (9)، ص 1104.

(38) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4/397، السنة 36 قضائية، جلسة 29–3–1992، سبقت الإشارة إليه.

(39) من أوائل من قال بذلك الفقيه الفرنسي لافيير (La Ferriere) ويراجع بهذا الخصوص مؤلفه:

La Ferriére (E): Trait de la jurdiction administrative et des recours. contentieux,.Berget- levrault 1896, réedite Par Drago (R.), L.G.D.J.1989, P.423

(40) أنظر مثلاً:

Waline (M): Traité de droit administratif, 7e éd.,Siry, 1957, PP.25-26.

De Laubader (A.), Venezia et.Gaudemet: Traité de droit administratif. Tome I, 14e éd, 1996, L.G.D.J.P.449.

Vedel et Delvolve: Droit administratif, 12e éd, 1992, PUF, TomeI, P.99.

(41) انظر: الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، ص227 وما بعدها.

(42) انظر مثلاً: الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص1010، وحافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ص70، وفهمي، القضاء الإداري ومجلس الدوله، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، ص385. ومهنا، دروس في القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص23 وما بعدها. وفي الفقه القانوني الأردني يراجع مثلاً: كنعان، نواف، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص41. والعبادي، سلطات قاضي الإلغاء في الأردن، بحث في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، مجلد (12)، العدد(1)، نيسان، ص84. والشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص 181–182.

(43) مهنا، المرجع السابق، ص23.

(44) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص54–385.

(45) الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص1010.

(46) حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، مرجع سابق، ص 70.

(47) انظر في عرض هذا الاتجاه العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة...، مرجع سابق، ص 85 وما بعدها، حيث بين أن بداية الكتابة في هذا الاتجاه ترجع إلى الفقيه (Barthélemy) في مقالة منشورة له في مجلة القانون العام الفرنسية عام 1912، ص 505 وما بعده، وتبعه في ذلك (Duguit) عام 1913.

(48) يراجع في ذلك مثلاً:

Rivero (J): Le Huron au Palais Royal, au reflexions naives sur le recours pour excés de pouvior, Dalloz,1962, Chroniques,P.337.

Chappus (R.): Droit de contentieux administratif, 7e édition, 1998, P799 et P.813.

(49) Gaudemet (Y.): Le Juge administratif, Futer administratif, à .49administrateur? In Le Juge L'aube du 21 éme siécle. Press universitaire de Grenoble, 1995, P.182.

(50) جيره، آثار حكم الإلغاء، ص 339.

(51) جيرة، المرجع السابق، ص 578. وعبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص491، 646.

(52) العصار، مرجع سابق، ص110–111.

(53) انظر: الفرع الثاني من المطلب الثاني في المبحث الأول من هذه الدراسة.

(54) T.A. Strasbourg 16-2-1995, M. Fischer, Rec.no. 942500.

مشار إليه لدى الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص 495.

(55) CAA Paris, 23-1-1997 Ministre L'interieur C.M.Hamlaoui, A.J.D.A. 1997, P.278.

(56) T.A Lille 13-4-1995, Alimabchour, Rec. P545.

(57) T.A Leon 29-3-1995, Pegaz, R.F.D.A, 1996, P. 344.

(58) C.E., 4-7-1997 Bouezak, Rec. P.278

(59) يراجع نص الفقرة (4) من المادة (8) من القانون رقم 125 لسنة 1995م.

(60) Moderne (F.): Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif, R.F.D.A 1996, P.54..60

(61) يراجع بشأن هذه الأحكام القانون رقم 539 لسنة 1980 والقانون رقم 125 لسنة 1995 المشار إليهما سابقاً، وكذلك المادة 1/59 من مرسوم 63/7/30 بشأن مجلس الدولة المعدل بالمرسوم رقم 831 لسنة 1995.

(62) المادة الثانية من قانون 16–7–1980م.

(63) C.E: 29-7-1995 Donarchi A.J.D.A. 1996,P.165

(64) C.E: 25-3-1996 dne de saint francios, R.F.D.A.1996, P.775.

(65) انظر مؤلفنا في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 221 وما بعدها.

(66) انظر المادة (2/1) من القانون رقم 539 لسنة 1980م.

(67) انظر المادتان (1) و(7) من القانون رقم 539 لسنة 1980 وتعديلاته.

(68) انظر بهذا المعنى الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، ط3، ص74.

(69) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1181 بتاريخ 1952/6/19م، مجموعة أحكامها، السنة الخامسة، ص1238.

(70) تجدر الإشارة إلى أن سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر وفرض الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ حكمه لا تقتصر على قاضي الإلغاء، بل يملك القاضي الإداري سلطات واسعة في هذا المجال بالنسبة لدعاوى القضاء الكامل. لمزيد من التفاصيل يراجع الليثي،محمد سعيد،امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص491 وما بعدها.

(71) انظر بهذا المعنى مؤلفنا: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص218. والعصار، مرجع سابق، ص257 وما بعدها.

(72) يستثنى من ذلك مجلس الدولة، حيث يختص في الحكم بالغرامة مباشرة ولو لم يطلب صاحب الشأن، انظر الهامش رقم 62 في هذا البحث.

(73) يراجع في خصائص دعوى الإلغاء(على سبيل المثال) الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الأول– قضاء الإلغاء، ط6، ص324 وما بعدها، والقبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، عمان، ط1، ص205 وما بعدها. والظاهر، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – قضاء التعويض)، عمان، ط1، ص163–164.

المصادر والمراجع

الكتب

جمال الدين، سامي، 1991م، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول (دعاوى الإلغاء)، الإسكندرية، منشأة المعارف، د.ط.

حافظ، محمود محمد، 1966، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ط3.

حافظ، محمود محمد، 1993م، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، القاهرة، دارالنهضة العربية، د.ط.

الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، د.ط.

سلامة، وهيب عياد، وأحمد، ثروت عبد العال، 2008م، القضاء الإداري، د.ن، د.ط.

شطناوي، علي خطار، 1995م، القضاء الإداري الأردني، د.ن، د.ط.

الشوبكي، عمر محمد، 2011م، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د.ط.

الطماوي، سليمان محمد، 1986، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، القاهرة، دارالفكر العربي، د.ط.

الظاهر، خالد خليل، 1999م، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – قضاء التعويض)، عمان، د.ن، ط1.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1997م، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الإسكندرية، منشأة المعارف، د.ط.

العتوم، منصور، 2013م، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عمان، دار وائل للنشر.

العصار، يسرى محمد، 2011م، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، د.ط.

العطار، فؤاد، 1969، القضاء الإداري، د.ن، د.ط.

عمر، حمدي علي، 2003م، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، د.ط.

الغويري، أحمد عودة، 1989م، قضاء الإلغاء في الأردن، د.ن، ط1.

فهمي، مصطفى أبو زيد، 1999م، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

القبيلات، حمدي، 2011م، الوجيز في القضاء الإداري، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ، ط1.

كنعان، نواف، 2002م، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د.ط.

الليثي، محمد سعيد، 2009م، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها (الأساليب– الأسباب– كيفية المواجهة)، دراسة مقارنة، د.ن، د.ط.

مهنا، محمد فؤاد، 1957م، دروس في القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، الإسكندرية، مطبعة اتحاد الجامعات، د.ط.

الرسائل والأبحاث

جيرة، عبد المنعم عبد العظيم، 1970م، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة.

الشوبكي، عمر محمد، 1988م، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة.

العبادي، محمد وليد، 2006م، سلطات قاضي الإلغاء في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، مجلد (12)، العدد (1).

عبد الواحد، حسني سعيد، 1984م، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة

دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة.
العتوم، منصور إبراهيم، 2012، أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، السنة (26)، العدد (49).
كنعان، نواف، 1999م، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، مجلد (26)، العدد (1).

المجموعات والدوريات

مجلة نقابة المحامين الأردنيين/ عمان.
مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا (المصرية) في عشر سنوات، الجزء الثاني.
مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (المصرية).
مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري (المصرية).
مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا (الأردنية) من 1972– 1986، إعداد المحامي محمد خلاد، الجزء الأول، وكالة التوزيع الأردنية، عمان، 1987م.

المراجع باللغة الفرنسية:

Chapus (R.): Droit de contentieux administratif, 7e éd. 1998.
Chevallier (J.): L'interdiction pour juge administratif de faire acte d'administrateur, A.J.D.A. 1972.
De Laubader (A.), Venezia et Gaudemet:Traité de droit administratif. Tom I, 14e éd. 1996, L.G.D.J/
Gademet (Y.): Le Juge administratif, Futur administrateur? In le Juge administratif, a L'aube du 21 éme siécle. Press universitaire de Grenoble, 1995.
La Ferriére (E.): Traite de la jurisdiction administrative et des recours contentieux, Berget levrault 1896, rédite par Drago (R.), L.G.D.J. 1989.
London (Pierre): Histoir alrégée du recourse Pour exces des origins 1954., L.G.D.J Paris 1962.
Moderne (F.): Sur le nouveau pouvior d'injonction du juge administratif., R.F.D.A., 1996.
Rivero (J.): Le Huron au palais Royal, ou reflexions naives sur le recours pour excés de pouvior, Dalloz, 1962
Vedel et Delvolve: Droit administratif, 12e éd., PUF, Tome I, 1992.
Waline (M.): Traité de droit administratif, 7e éd., Siry, 1957.

بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي، والمحاكم الإدارية الفرنسية، ومحكمة الاستئناف الإدارية في باريس (مشار إليها في هوامش البحث) وهي:

C.E., 17- 4- 1963, Faderne. Rec.P.224.
C.E., 21-2-1958, Société novelle des établissements, Goumnt, Rec. P.124.
C.E., 25-10-1978, Madre, Rec. P.391
C.E., 25-3-1996, dne de saint francios, R.F.D.A. 1996, P.775.
C.E., 29-7-1995, Donarchi, A.J.D.A. 1996, P. 165
C.E., 4-7-1997, Bouezak, Rec. P.278
CAA Paris, 23-1-1997, Ministre L'intérieur, A.J.D.A. 1997, P.278.
T.A. Leon, 29-3- 1995, Pegaz. R.F.D.A, 1996,P.344.
T.A. Lille, 13-4-1995, Alimabchoure, Rec. P. 545.
T.A. Strasbourg, 16-2-1995, M.Fischer, Rec. no 942566.

The Judge of Revocation Authority in Directing Orders for the Administration to Ensure the Implementation of His Judgment "Analytical Comparative Study"

*Mansour I. Otoum**

ABSTRACT

This study examines the extent of the authority of the judge of revocation routing orders to the administration and use of financial intimidation against it to ensure the execution of the judgment issued by him, in terms of the illustrating the definition of revocation case and its sentence, and review and analyze the nature of the prohibition of directing orders to the administration by the administrative judge, and the basis of this principle, and the juristic stand of it, as well as the French legislative Modifications in terms of implementation of the rule of revocation, all through the analysis of different jurisprudence, jurisprudential and legal rules on this subject, I Address the provenance of this topic in the French legal framework compared to counter part in Egypt and Jordan, following the comparative analytical method in order to reach a legal system that provides necessary guarantees to carry out the revocation. Accordingly, the research was divided into three chapters and I got to a conclusion containing the findings and recommendations which we reached.

Keywords: Judge, Revocation, Judgment.

* Faculty of Law, Amman Private University, Jordan. Received on 11/7/2013 and Accepted for Publication on 25/5/2014.