

**الوسائل القضائية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية
الصادرة ضد الإدارة
”دراسة مقارنة“**

الباحث/ علي أحمد علي الطويل

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ رفعت عيد سيد

أستاذ القانون العام

رئيس قسم القانون العام- كلية الحقوق- جامعة القاهرة

الوسائل القضائية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة "دراسة مقارنة"

الباحث/ علي أحمد علي الطويل

ملخص البحث:

تشير هذه الدراسة موضوع المسؤوليات المترتبة على عدم تنفيذ الحكم الإداري، إذ من الواضح أن عدم الامتثال لأحكام القضاء قد يكون راجعاً إلى الموظف المختص الذي يتبع الإدارة فتكون المسؤولية التي يمكن إثارتها مسؤولية شخصية منتهية بجزاء، سواء كانت تلك المسؤولية مسؤولية جنائية أم مدنية أم تأديبية، وقد يكون عدم التنفيذ عائداً إلى الإدارة ذاتها فتثار مسؤوليتها عندئذ عن هذا الفعل. كما أننا سوف نتعرض بالدراسة لمناقشة الغرامة التهديدية باعتبارها وسيلة من الوسائل القضائية التي يمكن استخدامها لمواجهة الإدارة عند الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية.

واستخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وتوصل لعدد من النتائج من أهمها: إن القانون الفرنسي هو الذي استحدث وابتدع وسيلة الغرامة التهديدية من أجل تحقيق الفاعلية والسرعة في تنفيذ مثل تلك الأحكام، ولم يعرف كلٌّ من القانون الإماراتي والقانون المصري وسيلة الغرامة التهديدية كوسيلة حديثة في مجال القانون العام لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري. كما اهتم المشرع الدستوري المصري اهتماماً بالغاً بمسألة تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء وكذلك المشرع القانوني، بينما إننا نجد أن الدستور الإماراتي لم يتضمن نصوص تجرم فعل الامتناع، وترك ذلك للتشريع القانوني في المرسوم بقانون اتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠٢١ بإصدار قانون الجرائم والعقوبات.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الإدارية- المسؤولية التأديبية- المسؤولية الجنائية-

دعوى إلغاء القرار الإداري- المسؤولية المدنية.

Judicial means to ensure the implementation of administrative rulings issued against the administration "A comparative study"

Abstract of the research:

This study raises the issue of responsibilities resulting from non-implementation of the administrative ruling, as it is clear that

non-compliance with judicial rulings may be due to the competent employee who reports to the administration, so the responsibility that can be raised is a personal responsibility ending with a penalty, whether that responsibility is criminal, civil or disciplinary, and non-implementation may be due to the administration itself, so its responsibility for this act is raised. We will also discuss the threatening fine in the study as a means of judicial means that can be used to confront the administration when it refrains from implementing administrative rulings.

The research used the descriptive analytical comparative approach, and reached a number of results, the most important of which are: French law is the one that created and invented the threatening fine method in order to achieve effectiveness and speed in implementing such rulings, and neither the Emirati law nor the Egyptian law knew the threatening fine method as a modern means in the field of public law to compel the administration to implement administrative judiciary rulings. The Egyptian constitutional legislator also paid great attention to the issue of criminalizing the act of abstaining from implementing judicial rulings, as well as the legal legislator, while we find that the UAE Constitution did not include texts criminalizing the act of abstention, and left that to the legal legislation in Federal Decree-Law No. (31) of 2021 issuing the Crimes and Penalties Law.

Keywords: Administrative Liability- Disciplinary Liability- Criminal Liability- Suit to Cancel the Administrative Decision- Civil Liability.

مقدمة:

تتعدد صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، وقد يأخذ امتناع الإدارة عن التنفيذ عدة أشكال، أولها التأخير أو التراخي في تنفيذ الأحكام، وثانيها إساءة التنفيذ، وثالثها الرفض الصريح. وفي غالب الأحوال يشكو المحكوم لهم من تأخير التنفيذ أكثر مما يشكون من رفض التنفيذ، وتبدو تلك النية السيئة للإدارة حين لا تكون رغبة في تنفيذ الحكم على أن سلوك الإدارة قد لا يقتصر على صورة واحدة من هذه الصور، بل إنه في قضية واحدة يمكن للإدارة أن تمارس هذه الصور الثلاث مجتمعة لتعطيل تنفيذ

الحكم^(١). وفي المقابل تتعدد الوسائل القضائية التي تستخدم لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، وتعد إثارة المسؤولية من أهم الوسائل التقليدية غير المباشرة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، ولما كان عدم قيام الإدارة بتنفيذ ما قد يصدر ضدها من أحكام متعدد الأوصاف، فإنه من البديهي أن تتنوع صور المسؤولية بتنوع وتعدد الوصف، إذ من الواضح أن عدم الامتثال لأحكام القضاء قد يكون راجعاً إلى الموظف المختص الذي يتبع الإدارة فتكون المسؤولية التي يمكن إثارتها مسؤولية شخصية منتهية بجزاء، سواءً كانت تلك المسؤولية جنائية أم مدنية أم تأديبية^(٢)، وقد يكون عدم التنفيذ عائداً إلى الإدارة ذاتها فتثار مسؤوليتها عندئذ عن هذا الفعل.

وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن المسؤولية المترتبة على عدم تنفيذ الحكم الإداري إما أن تكون مسؤولية إدارية وإما أن تكون مسؤولية شخصية.

كما أن القضاء الفرنسي قد استحدث وابتدع وسيلة الغرامة التهديدية، كأسلوب من أساليب الضغط المالي لإلزام الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية.

وعلى ضوء ذلك سوف نتناول في المبحث الأول: إثارة المسؤولية الإدارية والمسؤولية الشخصية للموظف العام كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، وسنخصص المبحث الثاني: لدراسة الغرامة التهديدية باعتبارها من الوسائل التقليدية التي استخدمها القضاء الفرنسي لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة.

أهمية البحث:

يواجه الأفراد الحائزين على أحكام قضائية ضد الإدارة صعوبات جمة عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها لصالحهم، فالإدارة تعد الطرف الأقوى في العلاقة التي تربطها بالأفراد وذلك نظراً لما تتمتع به من امتيازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد، إلا أن ذلك يجب ألا يكون عائقاً عن تنفيذ الحكم القضائي الحائز على قوة الشيء المقضي به، وعلى ضوء ذلك فإنه لا بد أن يتصدى القضاء لإلزام الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية.

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع: د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ٣٩٤ وما بعدها.

(٢) هذا ما أكدته التوصية الصادرة من الاتحاد الأوروبي بشأن تنفيذ القرارات والأحكام الإدارية في الدول

إشكالية البحث:

يعتبر موضوع دراسة ((الوسائل القضائية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة)) من المواضيع التي لم تتل نصيبها من البحث في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث أنه لا توجد مراجع إماراتية متخصصة تمتلك العمق التاريخي لإجراء البحوث والدراسات في هذا الموضوع، وذلك بالرغم من وجود المشكلة من خلال التطبيقات القضائية، والمطالبة بإصلاح القصور في التنفيذ، الأمر الذي جعل الباحث يرجع إلى المراجع العامة والمتخصصة في القانون المقارن.

تساؤلات البحث:

يثير موضوع البحث عدة تساؤلات، وهي على النحو التالي:

١. كيف يمكن إثارة المسؤولية الإدارية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الإدارية)؟
٢. ما هي كيفية إثارة المسؤولية الشخصية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية؟
٣. ما المقصود بالغرامة التهديدية وأحكام الحكم بها؟

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الوقوف على ما يلي:

١. المقصود بإثارة المسؤولية الإدارية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الإدارية).
٢. ما المقصود بالغرامة التهديدية وأحكام الحكم بها.

منهج البحث:

استخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك بالرجوع إلى للمراجع والكتب العلمية، وكذلك الدوريات والمؤتمرات، فيما يخص موضوع البحث.

خطة البحث:

المبحث الأول: إثارة المسؤولية الإدارية والمسؤولية الشخصية

المطلب الأول: إثارة المسؤولية الإدارية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الإدارية).

المطلب الثاني: إثارة المسؤولية الشخصية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

المبحث الثاني: الغرامة التهديدية.

المطلب الأول: ماهية الغرامة التهديدية.

المطلب الثاني: أحكام الحكم بالغرامة التهديدية.

المبحث الأول

إثارة المسؤولية الإدارية والمسؤولية الشخصية

سوف نتحدث من خلال هذا المبحث عن إثارة المسؤولية الإدارية والمسؤولية الشخصية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: إثارة المسؤولية الإدارية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الإدارية).

المطلب الثاني: إثارة المسؤولية الشخصية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية.

المطلب الأول

إثارة المسؤولية الإدارية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الإدارية)

إن الإدارة لم تمنح امتيازات وسلطات إلا لتحقيق غاية واحدة ألا وهي المصلحة العامة، فإذا لم توظف تلك الامتيازات في موضعها الصحيح كان من الطبيعي خروجها عن المنحى المرسوم لها قانوناً، واتصاف ما قامت به من تصرف بعدم المشروعية والخطأ، وحالئذ يصبح انعقاد مسئوليتها لزاماً. وقبل أن يشكل مثل هذا التصرف خطأ مفضياً إلى إلحاق الضرر بصاحب الشأن، فهو انتهاك لمبدأ المشروعية الذي يتصدر كل معاني سيادة القانون، ولما كان الأمر كذلك فقد بدا لزاماً معالجة هذا الموضوع في غصنين مستقلين، نتناول في أولهما إلغاء القرار الإداري بعدم تنفيذ الحكم الإداري، فيما نعرض في الثاني إلى إثارة المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الحكم الإداري كوسيلتين لإجبار الإدارة على احترام أحكام القضاء.

الفرع الأول: دعوى إلغاء القرار الإداري بعدم تنفيذ الحكم الإداري.

الفرع الثاني: إثارة المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية (دعوى التعويض).

الفرع الأول

دعوى إلغاء القرار الإداري بعدم تنفيذ الحكم الإداري

لما كان الهدف من صدور أحكام القضاء الإداري هو إرساء مبدأ المشروعية، فإن انتهاك الإدارة لهذه الأحكام سواءً بعدم تنفيذها أو إعاقته تنفيذها أو تنفيذها على غير هدى مقتضاها، يكون انتهاكاً لذلك المبدأ وسبباً لإخراج الدولة من إطار دولة القانون^(٣) وإدخالها في مفهوم الدولة البوليسية، تأسيساً على أن أحكام القضاء تعد عنواناً للحقيقة القانونية التي لا يجوز المجادلة فيما فصلت فيها من حقوق لما لها من حجية الشيء المقضي فيه، تلك الحجية التي تتربع على قمة مدارج النظام العام بحيث لا يعلوها اعتبار ولا تسمو عليها مصلحة^(٤). ولذلك يتوجب على كل جهة عامة- وعلى رأسها الإدارة- أن تحترم الحجية المذكورة بكل عناية وإلا كان جزاء تجاهلها لها على مستوى المشروعية بإلغاء القرار الإداري^(٥) الذي خالف تلك الحجية وإعدامه من عالم القانون من خلال دعوى تمنح لمن صدر لصالحه الحكم لهذا الغرض^(٦) إذا ما توافرت شروط قبولها وأسباب إقامتها.

وهو ما سنسلط الضوء عليه في الفقرات التالية، مع تسليط الضوء على تقدير هذه الوسيلة وفعاليتها في ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية.

^(٣) د. كريم خميس خصبك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والحلول المقترحة، بحث مقدم إلى المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم الإدارية المنعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة للفترة من ١١ - ١٢/٩/٢٠١٢.

^(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن ١٨٦٦٩ لسنة ٥٢ ق. ع، جلسة مشار إليه لدى سمير يوسف البهي: شفوع وعوارض الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٦٣.

^(٥) v. notamment C.E. Sect. 29 déc. 1949, société anonyme des automobiles Berliet, Rec. 368; S. 1951 3.L2e esp. concl. Guionin, note Mathiot; D. 1950.384, note Weil;- Ass. 13 juill. 1962. Bréart de Boisanger. Rec. 484-v. n° 4.3;- Sect. 7 déc. 1979, Ministre de la défense c. Amar, Rec. 455

^(٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: ضوابط إصدار الأحكام الإدارية والطعن عليها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٤٧.

أولاً- شروط قبول دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء هي الطريق الأساس بمعنى أن كل القرارات تقبل الطعن فيها بالإلغاء ما لم ينص المشرع على استبعادها من نطاق الطعن الموجه إلى القرارات الإدارية. فالقاعدة أن القرارات الإدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وذلك لحماية الأفراد من تعسف الإدارة وتجاوزها.

إن الفقه قد عرف دعوى الإلغاء بأنها "دعوى يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء (عادة) طالباً إلغاء قرار إداري غير مشروع، أي مخالف للقانون (بمعناه الواسع)"^(٧). فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء مختصاً فيها قراراً إدارياً طالباً إلغاءه. وسنتطرق إلى الشروط الواجب توافرها لرفع دعوى الإلغاء بشيء من التفصيل على النحو التالي:

١- **لا يمكن قبول دعوى الإلغاء أمام محاكم القضاء الإداري إلا إذا كان موضوع تلك الدعوى الطعن في قرار إداري، وبخلاف ذلك يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى قبل الدخول في موضوع النزاع**^(٨).

المجمع عليه في تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين^(٩). وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى تعريفه بأنه تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء مركز قانوني معين أو إلغائه أو تعديله متى كان ذلك جائزاً وممكناً

(٧) د. محمود عاطف البناء، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، سنة ١٩٧٨، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٥.

(٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإداري (مبدأ الشرعية الإسلامية، دراسة مقارنة بالأنظمة الوضعية، اختصاص القضاء الإداري- قضاء الإلغاء)، المكتب العربي للطباعة، دن، ١٩٨٨، ص ٤٠٩.

(٩) انظر حول تعريف القرار الإداري: د. رأفت فودة عناصر وجود القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩، ص ٤٩؛ د. مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٩؛ د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، دون ذكر دار ومكان النشر، ١٩٨٠، ص ٣٩٧.

قانوناً، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة وهذا القرار هو مناط دعوى الإلغاء وموضوعها^(١٠).

على أن القرار الإداري الذي يصلح أن يطعن فيه بالإلغاء يجب أن يكون نهائياً غير موقوف النفاذ على مصادقة جهة أخرى، وهو ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر^(١١).

٢- **يجب أن يكون رافع الدعوى له مصلحة شخصية ومباشرة^(١٢)**، وحتى تكون المصلحة حاملة لهذه الصفة يشترط فيها، بالإضافة إلى وجوب كونها مصلحة مشروعة متطابقة مع تلك التي يريدتها القانون، أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة، بحيث يكون القرار المطعون فيه مؤثراً في المركز القانوني الطاعن^(١٣)، تأسيساً على أن دعوى المشروعية هي دعوى موضوعية تستهدف تحقيق المصلحة العامة من ناحية^(١٤) وأن مواعيد رفعها قصيرة يفوت الحق فيها بانتظار الطاعن حتى تصبح المصلحة محققة من ناحية أخرى^(١٥).

٣- **يجب رفع الدعوى في الميعاد المقرر قانوناً**، فالمرجع قد حدد مواعيد معينة لرفع دعوى الإلغاء، اعتبرها من النظام العام، بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ولا

^(١٠) حكم المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٢٣٩٦ لسنة ٥٠/ق.ع، جلسة ٢٠٠٨/٣/٤، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥ - ٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

^(١١) حكم المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٣٦٠١ لسنة ٤٩/ق، جلسة ٢٠٠٥/٤/١٧، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥ - ٢٠٠٨)، البحث برقم الطعن.

^(١٢) جورج فودال وبيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق. راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧٥/٢/٢٢، المجموعة س ٢٠، ص ٢٣٠، وأيضاً حكمها الصادر في ١٩٧٣/٤/٢١، المجموعة، س ١٨، ص ٨٠.

^(١٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعناً رقم ١٦٨٣٤، ١٨٩٧١، لسنة ٥٢/ق.ع، جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٦، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الأولى - الجزء الأول، من أول أكتوبر ٢٠٠٦ إلى إبريل ٢٠٠٧، ص ٢١٣.

^(١٤) د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، وسائل القضاء الإداري، أضاء الإلغاء - قضاء التعويض، قضاء التأديب - قضاء التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٤٨.

^(١٥) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥٠٥ وما بعدها.

قبول رفع الدعوى بعد انقضائها ويتحتم على المحكمة أن تقضي بذلك من تلقاء نفسها إذا ما رفعت إليها^(١٦). والقاعدة في فرنسا هي لزوم رفع دعوى الإلغاء خلال شهرين من تاريخ نشر القرار الإداري إذا كان قراراً تنظيمياً، ومن تاريخ إعلانه في حالة القرار الفردي^(١٧)، وهي ذات القاعدة المعمول عليها في مصر^(١٨) باستثناء المدة المطلوبة لرفع الدعوى، حيث جعلها المشرع المصري ستين يوماً بدلاً من شهرين^(١٩).

وكذلك المشرع الإماراتي جعل مدة رفع الدعوى ستون يوماً حيث نص المرسوم بقانون اتحادي رقم ٤٢ لسنة ٢٠٢٢ بشأن إصدار قانون الإجراءات المدنية في المادة رقم (٣) على أنه ((١- لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (٦٠) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو اعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً.

٢- ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم والاعتراض إلى الجهة الإدارية المختصة حسب الإجراءات المقررة في التشريعات ذات العلاقة، ويجب على الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات (٦٠) يوماً على تقديم التظلم دون صدور قرار من الجهات المختصة في التظلم بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال)).

(١٦) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(١٧) وهي المدة المنصوص عليها في المرسوم رقم ٦٥- ٢٩ في ١١ كانون الثاني ١٩٦٥ في المادة R.٠٤ من قانون المحاكم الإدارية الجديد. انظر: جورج فودال وبيار دلفولغيه: القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٠٨- ١٠٩.

(١٨) انظر: على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٦٢١ لسنة ٣٧/ق، ع، جلسة ١٩٩٨/٣/٢١، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥- ٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

(١٩) هذا ما نصت عليه المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها إن "ميعاد رفع الدعوى- فيما يتعلق بطلبات الإلغاء- ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به.

٤- لزوم انتفاء طريق الطعن الموازي، مقتضى هذا الشرط أن الطعن بسبب تجاوز السلطة يتحتم لقبوله ألا يكون المشرع قد نظم لصاحب المصلحة طريقاً قضائياً آخر للطعن يستطيع من خلاله التخلص من نتائج القرار الإداري المخالف للقانون، وتتلخص شروط العمل بهذا الشرط في أن الطريق الموازي للطعن يجب أن يكون دعوى قضائية حقيقية وليس مجرد تظلم إداري أو دفع مقدم ضد الدعوى المقامة ابتداءً، فضلاً عن أنه يلزم أن يكون من شأن ممارسته شل آثار القرار الإداري المعيب بالنسبة لرافع الدعوى وليس مجرد تعويضه عن الأضرار التي حاقت به نتيجة تنفيذ ذلك القرار^(٢٠).

ثانياً- تقدير دعوى الإلغاء كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية:

إذا عرضت دعوى الإلغاء على القاضي، فإنه وبعد التأكد من كونه مختصاً بنظرها وتوافر شروط قبولها شكلاً وموضوعاً، سينتهي إلى إصدار حكم إما برفض الدعوى في حال ثبوت سلامة القرار المطعون فيه، وإما بإلغاء هذا الأخير فيما لو ثبت له أنه مشوب بأحد العيوب التي تصيبه^(٢١)، وليس له أن يتعدى ذلك، فهو لا يملك توجيه أوامر إلى الإدارة باتخاذ قرار معين ولا إحلال نفسه محلها في إصدار قرار معين، وذلك استناداً إلى مبدأ فصل السلطات الذي يقضي بوجود الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري فصلاً من الناحيتين الوظيفية والعضوية^(٢٢). وإذا كان الأمر كذلك، فهل هذه الوسيلة كافية لحمل الإدارة على الامتثال لالتزاماتها إزاء الشيء المقضي فيه؟

الفرع الثاني

إثارة المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية (دعوى التعويض)

سنبين شروط تحقق المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، ثم نلقي الضوء على تقدير أثر هذه الوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية.

أولاً- شروط تحقق المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية:

إذا كانت إمكانية إثارة مسؤولية الإدارة المدنية عن أعمالها أصلاً عاماً، فإن ذلك لا يمكن أن يكون مطلقاً من دون قيد أو شرط، إذ لا تعدو أن تكون هذه المسؤولية مسئولية

(٢٠) د. سامي جمال الدين، دعاوى الإدارة، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٢١) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، مرجع سابق، ص ١٢٤٣.

(٢٢) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، مرجع سابق، ص ١٧٩.

تفسيرية تنطبق عليها ذات الأحكام الواردة في القانون الخاص^(٢٣) فيما يتعلق بأركانها من خطأ وضرر وعلاقة سببية^(٢٤)، وبالقدر الذي لا يتعارض مع خصوصية طبيعة المسؤولية الإدارية.

وإذا كان الأصل في مسؤولية الإدارة هو الخطأ، فإن القضاء الإداري قد وسع من مفهومها متجاوزاً نطاق المسؤولية المدنية فقرر إقامتها على أسس أخرى غير الخطأ، مثل المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة تحت مسمى المسؤولية دون خطأ^(٢٥) كأساس المسؤولية المدنية للإدارة إذن هو السبب الذي يسوغ الالتزام الملقى على عاتق شخص اعتباري عام بتعويض شخص آخر عن الأضرار التي حاقت به^(٢٦) جراء عمل مارسه الأول. ولذلك لا يمكن إقامة مثل هذه المسؤولية، ومن ثم المطالبة بالتعويض إذا انتفى أساسها، وبغض النظر عما إذا تمثل ذلك في الخطأ أو في غيره من الأسس التي تقام عليها مسؤولية الإدارة.

ويقصد بالخطأ الإداري كل ما تمارسه الإدارة من عمل مادي أو قرار إداري إيجابي أو سلبي، ويكون هذا العمل أو القرار مخالفاً لنصوص القوانين أو اللوائح التي كان على الإدارة مراعاتها في نشاطها الإداري^(٢٧). ومعيار الخطأ بالنسبة للقرارات الإدارية - وهي

^(٢٣) هذا ما نصت عليه المادة ١١٣ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ التي تنص على أن "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض".

^(٢٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٢٥، وكذلك انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر: الطعن رقم ٦٦٥٣ لسنة ٤٨ق، جلسة ٢٠٠٧/٢/١٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، من أول أكتوبر ٢٠٠٦ إلى إبريل ٢٠٠٧، مرجع سابق، ص ٢٤١.

^(٢٥) ويكمن السبب الحقيقي في استبعاد قواعد القانون المدني من نطاق دعاوى المسؤولية الإدارية في تحرر القضاء الإداري من قواعد القانون المدني من جهة، وإقامة قواعده على أساس التوفيق والتوازن بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد من جهة أخرى. انظر: د. أنور أحمد رسلان، القضاء الإداري، قضاء التعويض، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٩٦.

^(٢٦) د. سعيد السيد علي: التعويض عن أعمال السلطات العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

^(٢٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٦، د. سعيد السيد علي: مرجع سابق، ص ٢٢٥؛ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر: الطعن رقم ١٧٣٠ لسنة

التي تعنيها- هو عدم مشروعيتها^(٢٨) المتمثل في مخالفة القانون بمعناه الواسع والذي يشمل أي وجه من أوجه عدم المشروعية^(٢٩)، شريطة أن يترتب على ذلك ضرر، فإن لم يترتب على القرار غير المشروع ضرر، فلا وجه للحكم بالتعويض، وإن قضي بإلغائه. والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر ذو رؤية واضحة حول كون القرارات الإدارية بعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها خطأ يستوجب مسئولية الإدارة بالتعويض عن الضرر الناشئ عنه^(٣٠).

ثانيا- أثر تحقق المسئولية المدنية عن عدم قيام الإدارة بتنفيذ الأحكام

الإدارية:

في حال انعقاد مسئولية الإدارة- خطأ أو دون خطأ على غرار ما سبق من تفصيل- فإن جزاء ذلك هو منح المضرور تعويضا ملائما لجبر الضرر المحاق به جراء تصرف الإدارة المتمثل بعدم قيامها أو تأخرها أو تقاعسها عن تنفيذ أحكام القضاء. ويخضع التعويض عموما لقاعدتين دستوريتين هما: العدالة والمساواة^(٣١).

١/٤/٢٠٠١، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥-٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

^(٢٨) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٥٥.

^(٢٩) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٤٩٢٤، ٥٠٣٨ لسنة ٤٥/ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٨/١٢/٢٠٠٢، مجموعة القوانين والمبادئ القانونية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، إجراءات التقاضي، أفراد وعقود، ٢٠٠٥، ص ١٧٠.

^(٣٠) وقد فسرت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها سبب انعقاد مسئولية الدولة عن عدم التنفيذ، كون ذلك ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي فيه، والتي هي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقرارا ثابتا، ومن ثم اعتبار المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين حكم محكمة القضاء الإداري في مصر: الدعوي رقم ٨٨ السنة ٣- ٢٩/٦/١٩٥٠، مشار لدى د. مصطفى كامل، مجلس الدولة، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٤، ص ٣٧١.

^(٣١) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٥٠٩ لسنة ٣٨/ق، ع، جلسة ٥/١٢/١٩٨٧. الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥-٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

ومقتضى القاعدة الأولى هو وجوب كون التعويض الممنوح للمضرور عادلا مساويا لما أصابه من ضرر. أما القاعدة الثانية فمؤداها وحدة النظام التشريعي الخاص بالتعويض بالنسبة للجميع، ومن دون تمييز بين أصحاب المراكز القانونية، وعدم تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في منح التعويض تمكنها من التفرقة بين هذه المراكز^(٣٢).

وإذا كانت هذه هي القاعدة في إطار القانون المدني، فإنها تعدل قليلا في القانون الإداري^(٣٣)، إذ إن التعويض عن الضرر الناشئ عن أعمال الإدارة، ومنها بطبيعة الحال الأضرار الناشئة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام^(٣٤) هو تعويض نقدي^(٣٥) غير عيني كأصل عام، وذلك تجنباً لعرقلة النشاط الإداري التي قد تنجم عن التعويض العيني، وتطبيقاً لاستقلال السلطة الإدارية الذي لا يسمح للقضاء الإداري بإصدار أوامر إليها لإجبارها على التنفيذ العيني^(٣٦)، غير أن تطبيق تلك القاعدة لا يعني استبعاد التعويض العيني من نطاق القانون الإداري بشكل مطلق^(٣٧).

ثالثاً- تقدير إثارة المسؤولية المدنية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام

الإدارية:

لا شك في أن إثارة المسؤولية المدنية نتيجة امتناع الإدارة عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام ستكون لها آثار إيجابية، إذ تترتب عليها نتيجة مفادها إدانة الإدارة بدفع مبلغ من المال فيما يتعلق بعنادها في عدم تنفيذ الحكم، ومن ثم فإنها ذات غرض مزدوج متمثل في الإصلاح والردع:

فهي من جهة تسعى إلى إصلاح الضرر الذي سببه الإجراء الخاطئ للإدارة لصالح الحكم، وهي من جهة أخرى تهدف إلى تعزيز قيمة الحكم الممتنع عن تنفيذه

(٣٢) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٣٤٢.

(٣٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

(٣٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٣٥) د. إدوار عيد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، (قضاء الإبطال دعوى القضاء الشامل)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ١٩٧٥، ص ٦٢٤.

(٣٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩٧.

(٣٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٨٢٠ لسنة ٣٠/ق، ع، جلسة ١٩٨٧/٥/٢٤، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥- ٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

على أية حال وليس استبداله، ولكن مع ذلك فإن هذه الوسيلة لم تسلم من النقد والمؤاخذة من قبل الفقه من نواح عدة، وأول ما أخذ عليها أنها ذات إجراءات طويلة ومعقدة، إذ يتحتم على صاحب الشأن أن يقوم بتبليغ الإدارة المحكوم ضدها بحكم التعويض لإلزامها بدفع المبلغ المحدد قضاء، وهذا ما يجعله يعود إلى ذات الخصم الذي امتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الأول^(٣٨)، هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية، فإنه بعد استيفاء المحكوم لصالحه كل الشروط والمتطلبات القانونية اللازمة للتنفيذ، تصطدم عملية تسديد التعويض بعقبات عدة، ومن أبرزها بطء تسديد المبلغ المحكوم به عندما يكون متجاوزا موازنة الهيئة الإدارية، مما يؤدي إلى تأخير التنفيذ، فضلا عن احتمال تعسف الإدارة في تنفيذ الحكم أو التأخير في تنفيذه، باعتباره لا يتضمن أي أمر بدفع المبلغ المحكوم به، وإنما يتضمن تقريرا بأحقية المحكوم له بالتعويض، مما يعني عجز القاضي عن إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم المطالب بالتعويض عنه ويقائه في دائرة ضرب ممتلكاتها.

ومن ناحية ثالثة، فإن النتيجة النهائية التي تؤول إليها هذه الوسيلة تتمثل في إجبار دافعي الضرائب على تحمل أعباء مالية كبيرة لإصلاح الأضرار الناجمة عن خطأ الإدارة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تحميل ميزانية الدولة تلك الأعباء، لاسيما إذا كُتِفَ الخطأ على أنه خطأ مرفقي. ناهيك عن كل ذلك، فإن هذه الوسيلة لا تحقق تنفيذا حلالا للحكم، وإنما تجبر الأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ، سواء تمثلت في مكسب فائت أم خسارة لاحقة، ومن ثم فإنها ليست وسيلة جابرة على التنفيذ، وإنما جابرة للضرر المترتب على تخلفه^(٣٩).

(٣٨) د. مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠.

(٣٩) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١ - ٢٠١٢، ص ٣٠ - ٣١.

المطلب الثاني

إثارة المسؤولية الشخصية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

لما كنا قد عالجتنا موضوع المسؤولية المدنية للموظف العام ضمن المسؤولية المدنية للإدارة، فإننا سنقتصر على تناول مسؤوليته التأديبية والجنائية في هذا الفرع ضمن فرعين مستقلين: نخصص الأول منهما للمسؤولية التأديبية، بينما نخصص الثاني للمسؤولية الجنائية.

الفرع الأول: إثارة المسؤولية التأديبية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية.

الفرع الثاني: إثارة المسؤولية الجنائية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الجنائية).

الفرع الأول

إثارة المسؤولية التأديبية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

إذا كانت للموظف العام حقوق يتحتم على الإدارة الوفاء بها عند تحقق شروطها، فإن عليه في مقابل ذلك التزامات أو واجبات يكون من حق الإدارة مطالبته بعدم الإخلال بها أو الإهمال في أدائها وإلا كان ذلك سبباً لإثارة مسؤوليته التأديبية عن تقصيره أو إخلاله بمثل تلك الالتزامات أو الواجبات^(٤٠). وسنقوم بالوقوف على هذه الوسيلة، ثم نوضح تقدير هذه الوسيلة في ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية.

أولاً- أحكام المسؤولية التأديبية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام

الإدارية:

لا يمكن إثارة المسؤولية التأديبية للموظف العام ما لم تستند إلى أساس قانوني يبرر ذلك. ويمكن تأسيس هذه المسؤولية في القانون الفرنسي بطريقتين: الطريقة الأولى تكون من خلال الركون إلى القواعد العامة في التأديب، تلك القواعد التي تستند إلى السلطة التأديبية المختصة، وهي سلطة التعيين - التي تستطيع تحريك الإجراءات التأديبية في مواجهة الموظف المخالف^(٤١).

(٤٠) محمود أنيس بكر عمر، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه، دار الفكر الجامعي، دون ذكر سنة

النشر، ص ٨٢٥ - ٨٢٦.

(٤١) د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص ١٥٧.

أما الطريقة الثانية فهي التي نص عليها قانون ١٦ تموز ١٩٨٠ المتعلق بالغرامة التهديدية، والذي يتيح لمجلس الدولة الحكم بتغريم الموظف ماليا في حال عدم قيامه بتنفيذ حكم صادر من القضاء الإداري^(٤٢).

وقد أتى المشرع الفرنسي بهذه الوسيلة لتدعيم ما وضعه من أحكام بشأن فرض احترام أحكام القضاء على رجال الإدارة، ذلك أنه إذا كانت الغرامة التهديدية تمثل جزاء يفرض على الشخص الاعتباري العام، وأن مثل هذا الشخص غير ذي إرادة واعية للقيام بالتنفيذ أو الامتناع عنه، وإنما يتم ذلك بإرادة ممثليه من الأشخاص الطبيعيين، فكان من اللزوم من أجل ضمان فاعلية هذا القانون أن ينال منهم، كما نال منه، وأن يعرضهم للعقاب كما كانوا سببا بامتناعهم أو بإهمالهم في إنزال جزاء الغرامة به^(٤٣).

وفي التشريع المصري فإن المسؤولية التأديبية عن عدم تنفيذ الشيء المقضي فيه تجد أساسها في المادة ١٤ من الدستور النافذ، والتي نصت على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين. وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب". وبالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، يلاحظ بأنه قد أتى بذات الألفاظ المذكورة في النص الدستوري المذكور آنفا.

إذ نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف القائمين بها لخدمة الشعب". كما نصت المادة ٢٠ من القانون ذاته على أن "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً".

يتضح لنا أنه لما كان مقتضى الوظيفة العامة يلقي على الموظف العام نوعين من الالتزام فيما يتعلق بتنفيذ أحكام القضاء، أولهما إيجابي، وهو العمل على تنفيذ الحكم،

^(٤٢) يذهب د. محمد باهي أبو يونس، إلى إيثار تسمية المسؤولية المالية في هذا القانون تمييزا لها عن غيرها من المسؤوليات كالمسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية وفق القواعد العامة من جهة ونظرا لما يترتب على تصرف الموظف الذي كان سببا في إثارتها من آثار مالية جسيمة بالنسبة للشخص الاعتباري العام من جهة أخرى. انظر: مؤلفه: الغرامة التهديدية... مرجع سابق، ص ٨٨، الهامش

رقم ٠٢

^(٤٣) المرجع نفسه، ص ٢٨٧ - ٢٨٨.

وثانيهما سلبي، ويعني الامتناع عن أي عمل من شأنه تعطيل تنفيذ الحكم^(٤٤)، فإن تصرف الموظف العام بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي أو تدخله لعرقلة هذا التنفيذ يصبح خطأ تأديبياً مرتباً بمسئوليته، باعتباره خروجاً على مقتضيات واجبات والتزامات الوظيفة العامة^(٤٥).

ومن ثم فإذا انعقدت مسؤولية الموظف العام تأديبياً عن عدم قيامه بتنفيذ الحكم الإداري الواجب التنفيذ، فإنه سيتحمل الجزاء المفروض المترتب على هذه المسؤولية. وتتحصّر العقوبات التأديبية في فرنسا وفق المادة ٣٠ من الأمر الصادر في ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ في الإنذار، واللوم، والشطب من جدول الترقيات، وتأخير الأقدمية، وخفض الدرجة، والنقل التلقائي، وخفض المرتبة أو الدرجة، والإحالة إلى المعاش، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش، والعزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش، والوقف المؤقت عن العمل^(٤٦). أما بالنسبة للعقوبة المنصوص عليها في قانون ١٦ تموز لسنة ١٩٨٠ فتكون الغرامة مبلغاً قدره ١٥٠ يورو، أو إجمالي راتب الموظف المدان تأديبياً إذا كان راتبه يتجاوز هذا المبلغ مقدراً يوم امتناعه عن تنفيذ الحكم، وذلك في كلتا الحالتين اللتين سبقت الإشارة إليهما.

ثانياً- تقدير إثارة المسؤولية التأديبية للموظف العام كوسيلة لضمان

تنفيذ الأحكام الإدارية:

من الجدير بالملاحظة في هذا المقام أن فرض العقوبة التأديبية على الموظف المخالف للشيء المقضي فيه لا يعني عدم إمكان مؤاخذته جنائياً، بل يمكن الجمع بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية؛ ذلك لأن الفعل الذي ارتكبه الموظف يكون جريمة في نظر قانون العقوبات وجريمة تأديبية في الوقت ذاته^{(٤٧)(٤٨)}.

^(٤٤) د. محمد حسن زينهم، الاختصاص القضائي للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: دار النهضة العربية، القاهرة دون ذكر سنة النشر، ص ٧٠٧.

^(٤٥) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

^(٤٦) للمزيد انظر: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٩٧-٢٩٨.

^(٤٧) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٧٢، وانظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٦٦٢٩ لسنة ٤٥ ق.ع، جلسة

فالجريمتان مستقلتان عن بعضهما من حيث صفة الفاعل والأركان، ومن حيث الإجراءات والمحاكمة والعقوبة^(٤٩).

وبسبب الاستقلال بين الجريمتين تحظى المسؤولية التأديبية بأهميتها؛ ذلك أن الموظف العام إذا تمكن من التوصل من مسئوليته الجنائية على أساس قيامه ببعض إجراءات تنفيذ الحكم، فلا يمكنه ذلك بالنسبة لمسئولته التأديبية إذا ما ثبت أن ما قام به من إجراءات إنما كان مظهراً صورياً مخفياً في حقيقة الأمر امتناعاً عن التنفيذ^(٥٠). أضف إلى ذلك فإنه بالرغم من عدم إمكان إقامة المسؤولية التأديبية بمجرد توافر ركن الجريمة المادي دون ركنها المعنوي، إذ كل مطلوب توفره^(٥١)، فإن الركن المعنوي في مثل هذه الجريمة لا يستلزم العمد، إنما يكفي لتحقيقه اتجاه إرادة الفاعل إلى عدم مراعاة الدقة والحرص فحسب، أي مجرد الخطأ ولو وقع بغير عمد^(٥٢).

الفرع الثاني

إثارة المسؤولية الجنائية للموظف العام عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية (الدعوى الجنائية)

بالرجوع إلى الأحكام المتعلقة بجريمة الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء، سواء تلك الواردة في الدستور المصري أم تلك التي وردت في المادة ١٢٣ بفقرتيها الأولى والثانية

٢٠٠١/٣/١٨، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية للسنوات (١٩٦٥ - ٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

^(٤٨) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ٢٩١.

^(٤٩) للمزيد من التفاصيل انظر: أنس محمود خلف الجبوري وأشرف محمود خلف الجبوري، العلاقة بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٨، السنة ٢، ٢٠١٠، ص ٢٨٣ وما بعدها.

^(٥٠) إبراهيم فهمي شحاتة، القانون الجوي الدولي وقانون القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٥٠.

^(٥١) للمزيد عن معرفة أركان الجريمة التأديبية، انظر: د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣١٥ وما بعدها.

^(٥٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٧٥٠ لسنة ٣٨ ق.ع، جلسة ١٩٩٧/٦/٢٤، الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا للسنوات (١٩٦٥ - ٢٠٠٨) البحث برقم الطعن.

من قانون العقوبات المصري، يتبدى لنا اقتصار المشرع على إيراد لفظ الموظف العمومي من دون أن يورد ما يوحي إلى رغبته في تجاوز ذلك. وهذا ما دفع بالفقه المصري إلى القول بأن محل المسؤولية الجنائية في جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية يكاد يكون هو الموظف العام بمدلوله المألوف في القانون الإداري دون من في حكمه^(٥٣). ويشمل ذلك المدلول الوزراء ونوابهم ووكلاءهم ومساعدتهم، ومديري الأمن ومساعدتهم، وأعضاء الهيئات القضائية، ورؤساء وحدات الإدارة المحلية، والعاملين في وظائف لها حساسيتها الخاصة بجميع الجهات الرسمية^(٥٤)، وبذلك فقد استنتجت محكمة النقض المصرية العاملين في شركات القطاع العام^(٥٥) والمؤسسات الصحفية^(٥٦) من مفهوم الموظف العام الذي نحن بصدد الحديث عنه، مؤسسة حكمها على أن المشرع كلما رأى اعتبار هؤلاء العاملين في حكم الموظفين العموميين في موضع ما، أورد فيه نصاً كالشأن في جرائم الرشوة وغيرها من الجرائم الواردة في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وحيث إن المشرع لم يورد نصاً من شأنه جعل العاملين في شركات القطاع العام وعلي رأسهم رئيس مجلس الإدارة في حكم الموظف العام في تطبيق المادة ١٢٣ من قانون العقوبات، ومن ثم فلا مجال لإنزال حكم هذه المادة على رئيس مجلس الإدارة الذي تتحسر عنه صفة الموظف العام.

من البدهة أنه إذا ما ثبتت التهمة بحق الموظف العام عن جريمة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية وانتقلت موانع مسؤوليته الجنائية وأسباب إباحة الفعل المجرم، استحق العقوبة المفروضة من جانب المشرع.

^(٥٣) فايز السيد جاد المساوي ود. أشرف فايز المساوي، الأحكام العامة لجريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام والأوامر الواردة بالمادة ١٢٣ عقوبات والادعاء المقابل فيها، الطبعة الثالثة، دار عماد للنشر والتوزيع، دون ذكر مكان النشر، ٢٠١٣، ص ٢٦. وص ٨٥.

^(٥٤) المرجع نفسه، ص ٢٧.

^(٥٥) حكم محكمة النقض المصرية، الطعن رقم ٦٤٣٢ لسنة ٥٥/ق، جلسة ٢٣/٣/١٩٨٨، ص ٢٩، ص ٤٨١، منشور على الموقع الإلكتروني الخاص بقاعدة التشريعات والاجتهادات المصرية بتاريخ ٢٥/٤/٢٠١٤. <http://www.arablegalportal.org>

^(٥٦) حكم محكمة النقض المصرية، الطعن رقم ٣١٦٤ لسنة ٥٥/ق، جلسة ٢٩/١٠/١٩٨٧، ص ٣٨، ص ٩٠٨، منشور على الموقع الإلكتروني الخاص بقاعدة التشريعات والاجتهادات المصرية بتاريخ ٢٦/٤/٢٠١٤. <http://www.arablegalportal.org>

فقد كان اهتمام المشرع الدستوري المصري بالغاً بمسألة تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء، إذ جاء في المادة ١٠٠ من الدستور النافذ أنه "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي يكفله القانون. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون". وبالرجوع إلى المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري سنجد أن المشرع العادي قد تكفل بتحقيق إرادة المشرع الدستوري، فوضع عقوبة الحبس والعزل للجريمة المنصوص عليها في هذه المادة، ومن دون أن يفرق بين النموذج الإيجابي للجريمة المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة وبين النموذج السلبي لها المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة نفسها. وتتراوح مدة عقوبة الحبس بين أربع وعشرين ساعة وثلاث سنين إلا في الحالات المنصوص عليها قانوناً^(٥٧). ولما كان المشرع لم يحدد مدة لحبس الموظف المدان عن جريمة عدم تنفيذ الأحكام، فإن على القاضي أن يبين ذلك في حكمه ملتزماً حديدها الأعلى والأقصى، على أن يؤخذ بعين الاعتبار أنه في حال حكم القاضي على المحكوم عليه بالحبس مدة سنة فأكثر، عليه أن يحكم به مع الشغل^(٥٨) استناداً إلى أحكام المادة ٢٠ من قانون العقوبات.

وإذا انتقلنا إلى العقوبة الأخرى التي فرضها المشرع المصري على مرتكب جريمة عدم تنفيذ أحكام القضاء وهي العزل، والتي يقصد بها كما ورد في المادة ٦ من قانون العقوبات المصري بأنه "الحرمان من الوظيفة نفسها ومن المرتبات المقررة لها"، فنجد أنها عقوبة تكميلية وليست عقوبة تبعية باعتبارها صادرة بحق مرتكب جنحة لا جنائية.

^(٥٧) نصت المادة ١٨ من قانون العقوبات المصري على أن "عقوبة الحبس هي وضع المحكوم عليه في أحد السجون المركزية أو العمومية المدة المحكوم بها عليه ولا يجوز أن تنقص هذه المدة عن أربع وعشرين ساعة ولا تزيد على ثلاث سنين إلا في الأحوال الخصوصية المنصوص عليها قانوناً".

^(٥٨) إذ قضت محكمة النقض في أحد أحكامها بأنه "لما كانت المادة ٢٠ من قانون العقوبات تنص على أنه يجب أن يحكم بالحبس مع الشغل كلما كانت مدة العضوية المحكوم بها سنة فأكثر فإن الحكم المطعون فيه إذ قضى بمعاقبة المطعون ضده بالحبس البسيط ثلاث سنوات يكون قد أخطأ في تطبيق القانون مما يتعين معه نقضه جزئياً وتصحيحه بجعل عقوبة الحبس مع الشغل لمدة ثلاث سنوات "حكم محكمة النقض المصرية: طعن رقم ٢٩٣٧٤ لسنة ٥٩/ق، جلسة ١١/٦/١٩٩٧، مشار إليه لدى د. أحمد إبراهيم عطية ووجدي شفيق: قانون العقوبات معلقاً عليه بأحدث أحكام محكمة النقض، الطبعة السادسة شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠١٤/٣، ص ١٥.

ولذلك فإنه بالرغم من ورود لفظ "العزل" في المادة ١٢٣ مطلقاً، فإن ذلك لا يعني جواز الحكم به على إطلاق من دون تحديد مدته، بل على القاضي أن يبين مدته في الحكم ملتزماً حده الأدنى المحدد بسنة واحدة وحده الأقصى المحدد بست سنوات استناداً إلى أحكام المادة ٢٦ من قانون العقوبات^(٥٩).

وما من شك في أن النص على تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي أو عرقلة تنفيذه في الدستور وفي صلب قانون العقوبات، هو أمر في غاية الأهمية، ولا ريب في عظم تأثيره على نفسية الموظف وهو بصدد التفكير في اقتراح فعل الامتناع عن التنفيذ؛ ذلك لأنه يعرف سلفاً ما سينتظره من مصير إذا ما أقدم على ذلك الفعل متمثلاً في تقييد حريته وتغريمه مالياً، وإبعاده عن الوظيفة، وبذلك تبدو إثارة هذا النوع من المسؤولية وسيلة رادعة غير مباشرة تقي الحكم القضائي من عدم التنفيذ مستقبلاً.

وفي دولة الإمارات لا يوجد نص دستوري يعالج مسألة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، ونص المرسوم بقانون اتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠٢١ بإصدار قانون الجرائم والعقوبات على أنه ((يعاقب بالحبس كل موظف عام استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو القرارات أو الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من جهة قضائية مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الضرائب أو الرسوم المقررة للحكومة))، ومن دساتير الوطن العربي التي تتضمن إلزاماً واضحاً وعماماً بتنفيذ أحكام القضاء الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، الذي نص في المادة ١٤٥ بأنه ((على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء)).

ويرى الباحث أنه يجب أن يتدخل المشرع الدستوري الإماراتي بنصوص دستورية صريحة لإضفاء الهيبة والاحترام على أحكام القضاء، كما فعل المشرع الدستوري المصري والدستور الجزائري.

^(٥٩) حكم محكمة النقض المصرية: طعن رقم ٢٦٠٨٧ لسنة ٦٧/ق، جلسة ٢٠٠١/٧/١، مشار إليه لدي د. أحمد إبراهيم عطية ووجدي شفيق، مرجع سابق، ص ١٩.

المبحث الثاني

الغرامة التهديدية

نظراً لأهمية هذه الوسيلة في هذا الصدد، فلا بد من أن نتطرق إلى تفصيل تلك الوسيلة أملاً في إمكانية الاستفادة منها في النظام القانوني المصري والنظام القانوني الإماراتي. ومن ثم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول ماهية الغرامة التهديدية، وفي المطلب الثاني أحكام الحكم بالغرامة التهديدية.

المطلب الأول: ماهية الغرامة التهديدية.

المطلب الثاني: أحكام الحكم بالغرامة التهديدية.

المطلب الأول

ماهية الغرامة التهديدية

يقصد بالغرامة التهديدية في مجال تنفيذ الالتزام عموماً بأنها عبارة عن وسيلة غير مباشرة لحمل المدين على تنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً، في حال لا يكون ذلك التنفيذ ممكناً أو ملائماً إلا بتدخل المدين شخصياً، وذلك من خلال إصدار القاضي قراراً ضد المدين بوجود قيامه بالتنفيذ العيني في فترة زمنية معينة، وبفرض غرامة عليه على سبيل التهديد عن كل وحدة زمنية (يوم أو أسبوع أو شهر...) يتأخر فيها عن التنفيذ، وحتى يُقدم على تنفيذ التزامه أو يتضح رفضه نهائياً^(٦٠). وفي مجال تنفيذ أحكام القضاء يقصد بالغرامة التهديدية أنها حكم قضائي بإلزام المحكوم عليه المعاند بأداء مبلغ مالي، يتناسب مع درجة امتناعه عن تنفيذ الالتزام الأصلي، وذلك بقصد إجباره بصورة غير مباشرة على تنفيذ أحكام القضاء^(٦١).

وعرفها البعض بأنها النظام القانوني الذي يسمح للقاضي بأن يحكم على المدين المتأخر عن الوفاء لمدة معينة بغرامة مالية يلتزم بدفعها عن تلك المدة من التأخير^(٦٢).

(٦٠) د. حسن علي الذنون ود. محمد سعيد الرحو، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، الجزء الثاني، أحكام

الالتزام، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٤، ص ٨٧.

(٦١) د. علي عبد الحميد تركي، نظام الغرامة التهديدية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة

في القانون الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٣.

(٦٢) د. فتحي والي، التنفيذ الجبري، دار النهضة، القاهرة، مصر، ١٩٩٥، ص ٦.

وعرفها الفقيه الأستاذ عبدالرزاق السنهوري، بقوله ((هو مبلغ مالي يلزم به القضاء المدين من أجل تنفيذ التزامه عينياً في خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع مبلغ عن التأخير عن كل يوم أو كل أسبوع أو في أي وحدة أخرى من الزمن أو عن كل مرة يأتي عملاً يخل بالتزاماته، وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني أو إلى أن يمتنع نهائياً بالإخلال عن الالتزام^(٦٣))).

ويتضح من خلال التعريفات السابقة أن الغرامة التهديدية هي وسيلة قانونية للضغط على المحكوم عليه بالتنفيذ العيني حتى يبادر إلى تنفيذ الحكم الصادر ضده، وإلا أوقع عليه القاضي الغرامة التهديدية، وهي بذلك تمثل ضغطاً مالياً عليه يدفعه لاحترام الأحكام القضائية جبراً، خاصة في الحالات التي لا يمكن تنفيذ الحكم الصادر بالتنفيذ العيني إلا عن طريق المحكوم بنفسه، وفي هذه الحالة أتاح المشرع للمحكوم له (الدائن) أن يتقدم بطلب للقضاء لإلزام المدين بتنفيذ الحكم وتكون هذه الغرامة واجبة عن كل يوم يؤخر فيه المدين الوفاء عن الميعاد المحدد له^(٦٤).

ويعد التهديد من أولى خصائص الغرامة التهديدية باعتبارها تهدف إلى كسر عناد المدين ومماطلته في تنفيذ التزامه الأصلي. ويكمن مظهر التهديد في قيام القاضي بفرض مبلغ مبالغ في تقديره بشكل دوري مستمر، حتى يشعر المدين بضغط وقلق وخوف كبير من تزايد مبلغ الغرامة مع انقضاء الوحدة الزمنية المحدد على أساسها ذلك المبلغ^(٦٥).

وينبثق عن كون الغرامة وسيلة إجبار للمدين على القيام بأداء تنفيذ التزامه الأصلي، أنها ذات طابع تحكيمي، حيث يأخذ في تقديرها القاضي بعين الاهتمام مدى قدرة المدين على التماذي في تنفيذ الالتزام عينا ومدى كفاية مبلغ الغرامة في إجباره على ذلك، ومن دون أن يشترط وجود تناسب بين ذلك المبلغ والضرر الناجم عن عدم التنفيذ، الأمر

^(٦٣) د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الثاني،

دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، سنة ١٩٧٠، ص ٨٠٧.

^(٦٤) د. أحمد أبو الوفا، إجراءات التنفيذ في المواد المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الإسكندرية،

١٩٧٨، ص ١٥.

^(٦٥) منال قاسم خصاونة، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر،

٢٠١٠، ص ٤٢.

الذي يمكن القاضي من زيادة مبلغ الغرامة وتخفيضه بل وحتى إلغائه كلما رأى في ذلك ضرورة لبلوغ الهدف المتمثل في حمل المدين على التنفيذ^(٦٦). وبذلك تختلف الغرامة التهديدية عن التعويض والفوائد التي تستهدف جبر الضرر الفعلي الناتج عن التأخير في التنفيذ أو عدمه^(٦٧). على أن حرية القاضي في الأمر بالغرامة تبدأ منذ الحكم بها وحتى لحظة تصفيته، حيث تكون الغرامة خلال هذه الفترة ذات طابع تحكيمي، أما إذا تمت تصفية الغرامة فإنها تتحول إلى تعويض لإصلاح الضرر الحقيقي الذي حاق بالمحكوم له من جراء عدم التنفيذ أو التأخير فيه^(٦٨).

ومن خصائص الغرامة التهديدية أيضاً أنها إجراء وقتي يتقرر مصيرها على ضوء موقف الإدارة المحكوم ضدها من التنفيذ، فإما أن تقوم بالتنفيذ التام السليم، وإما أن تصر على تعنتها وعنادها من التنفيذ وفي هذه الحالة الأخيرة ينظر القاضي في عملية عدم التنفيذ أو التنفيذ الناقص ويحسم الأمر بالتصفيه النهائية للغرامة التهديدية، إذ لا يجوز استمرار هذه الأخيرة دونما وضع حد لها. وعلى هذا الأساس فإن الغرامة التهديدية لا تعد عقوبة جنائية^(٦٩)؛ ذلك أنها لا تهدف في الواقع إلى معاقبة سلوك الإدارة الماضي، إنما تستهدف حثها وإكراهها على التنفيذ لا غير^(٧٠).

وبما أن الحكم بالغرامة التهديدية هو حكم وقتي فإنه لا يحوز حجية الأمر المقضي فيه، ولا يعد حكماً نهائياً واجب النفاذ بصرف النظر عما إذا كان صادراً في غرامة مؤقتة أم نهائية تأسيساً على أن هذه الأخيرة هي الأخرى قابلة للتعديل ولو جزئياً^(٧١). ومن الطبيعي أنه طالما كانت الغرامة التهديدية وسيلة لبلوغ غاية أخرى وهي تنفيذ الحكم

(٦٦) براهمي فايذة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة بومرداس، ٢٠١١-٢٠١٢، ص ٧٩-٨٠.

(٦٧) د حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

(٦٨) د. علي عبد الحميد تركي، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٦٩) د. محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، ٢٠٠٥، ص ٣٩٢.

(٧٠) د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٧١) د. محمد شتا أبو سعد، التنفيذ العيني للالتزام والغرامة التهديدية والإكراه البدني، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٦١.

الأصلي، فمن المنطق أن تكون إجراءً تبعياً للالتزام الأصلي - وهو هنا تنفيذ الحكم الإداري - وبالتالي يدور معه وجوداً وعدمياً، ويترتب على ذلك أن أي استثناء ضد الحكم الأصلي يعد استثناءً للحكم بالغرامة أيضاً، في حين أن الاستثناء بالحكم بالغرامة لا يعني بالضرورة الطعن على الحكم الأصلي^(٧٢).

المطلب الثاني

أحكام الحكم بالغرامة التهديدية

تتفاوت سلطة القاضي الإداري عند الحكم بالغرامة التهديدية بين ما إذا أصدر الحكم بقبول فرض الغرامة وبين صدور الحكم برفض فرضها. ولا شك أنه في حال قبول الحكم بفرض بالغرامة فإن هذا الحكم سيرتب أثراً يتمثل في وجوب تصفية الغرامة المحكوم بها، فضلاً عن مسؤولية الموظف في حال عدم الامتثال لذلك الحكم، وسنسلط الضوء على هذا الموضوع على النحو الآتي:

الفرع الأول: شروط الحكم بالغرامة التهديدية

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الحكم بالغرامة التهديدية

الفرع الأول

شروط الحكم بالغرامة التهديدية

يمكن أن نقسم الشروط الواجب توافرها للحكم بالغرامة التهديدية إلى نوعين من الشروط: شروط تتعلق بالحكم المطلوب تنفيذه، وأخرى ترتبط بطلب الغرامة ذاتها، وسنلقي الضوء على هذين النوعين من الشروط، على النحو التالي:

أولاً- شروط الحكم المطلوب تنفيذه:

إن الشروط الواجب توافرها في الحكم المطلوب تنفيذه يمكن إجمالها في ثلاثة شروط، وهي: وجوب وجود حكم قضائي صادر عن إحدى محاكم القضاء الإداري، وأن يكون من أحكام الإلزام، وضرورة كون الحكم ممكن التنفيذ، ولزوم وقوع امتناع من الإدارة لتنفيذ الحكم.

ويشترط لممارسة سلطة توجيه أوامر للإدارة وفرض الغرامة التهديدية أن يكون الحكم المطلوب تنفيذه بمقتضى هاتين السلطتين حكماً قضائياً حقيقياً صادراً من إحدى جهات القضاء الإداري، أما الأحكام الصادرة من محاكم القضاء العادي فلا يمكن القضاء

(٧٢) د. علي عبد الحميد تركي، مرجع سابق، ص ٥٠ - ٥١.

الإداري أن يحكم بغرامة تهديدية من أجل وضعها موضع التنفيذ ولو كان المحكوم ضده شخصاً من أشخاص القانون العام^(٧٣).

وقد أكدته مجلس الدولة الفرنسي في حكم له قضى فيه بأن عدم تنفيذ أي حكم صادر من أية جهة قضاء إداري، هو الذي يمكن أن يكون وحده محلاً لإدانة الدولة بالغرامة التهديدية^(٧٤). على أن ذلك يمتد ليشمل القرارات الصادرة مما يسمى في فرنسا بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي^(٧٥) وأحكام المحكمين في المنازعات الإدارية أيضاً^(٧٦).

وإذا كانت الغرامة التهديدية وسيلة إجبار للإدارة على تنفيذ ما يقبل من الأحكام لطبيعتها، فإنها لن تستخدم إلا عندما يكون الحكم حكماً إلزامياً بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل^(٧٧). وعلى هذا الأساس لا يمكن استخدام الغرامة التهديدية حينما يكون الحكم صادراً برفض دعوى الإلغاء؛ ذلك لأن مثل هذا الحكم ينتمي إلى طائفة الأحكام المقررة التي لا يستلزم تنفيذها اتخاذ أي إجراء من إجراءات التنفيذ الجبري^(٧٨).

ثانياً- الشروط المتعلقة بطلب فرض الغرامة التهديدية:

لا يمكن أن يكون الحكم القضائي محلاً للتنفيذ تحت التهديد المالي لمجرد انطوائه على الأوصاف التي ذكرناها، بل لابد من أن يكون هناك طلب بفرض الغرامة التهديدية مقدم ممن له مصلحة في تقديمه إلى الجهة القضائية المختصة وفي ميعاد محدد، وذلك

(٧٣) د. محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص ٢١١.

(74) C.E. le février 1984, Société de promotion et de réalisation hospitalières, Rec. P. 32

مشار إليه لدى د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ٣٢ - ٣٣.

(75) CE 28 avril 2004, Foyer logeinent Maurice allais, p. 177, AJ 2004, p. 1541, note J.-P. Markus, Rev. droit sanit. et social 2004, p. 672, concl. C. Devys, précité par Chapus (R): Op. Cit, P. 1169;

ومن ذلك أيضاً مثلاً قضاء مجلس الدولة الفرنسي الحكم بغرامة تهديدية ضد اللجنة المركزية للمساعدات الاجتماعية:

C.E. 28 juillet 1999, No 197064, Inédit au recueil Lebon: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin>.

(٧٦) للمزيد انظر د. محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ٧٨ - ٨٣.

(٧٧) د. الشافعي محمود صالح أحمد: مرجع سابق، ص ٣١٣.

(٧٨) د. حسني سعد عبد الواحد: مرجع سابق، ص ٣٤.

على غرار ما رأينا بصدد توجيه الأوامر التنفيذية، لا يمكن للقاضي أن يحكم بالغرامة التهديدية إلا بناء على طلب صريح من صاحب الشأن في ذلك^(٧٩).

وبذلك لا يخرج القاضي على منطق القاعدة الإجرائية القاضية بعدم جواز تجاوز طلب الخصوم. وعلى فرض قيام القاضي الإداري بالحكم بالغرامة التهديدية تلقائياً من غير طلب مقدم إليه من ذي الشأن، فإنه لا يكون خارقاً لتلك القاعدة؛ ذلك لأن تنفيذ الأحكام لها طبيعة المسائل المتعلقة بالنظام العام لارتباطه بالحجية التي لها مكانة المبادئ الدستورية، وأن الغرامة التهديدية وسيلة مباشرة لتنفيذ الأحكام، ومن ثم فليس هناك ما يمنع القاضي الإداري من الحكم بها مباشرة، ولو لم يطلبه الخصوم، بل ولو لم يوجد نص يجيز ذلك^(٨٠).

فالقاضي هنا لا يضيف شيئاً جديداً على طلب الخصم، إنما يحكم بالغرامة طبقاً لسلطة الأمر التي يتمتع بها، ومن ثم فإن الغرامة التهديدية ليست سوى وسيلة تبعية الغرض منها ضمان تنفيذ الحكم الصادر في موضوع النزاع^(٨١).

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على الحكم بالغرامة التهديدية

يترتب على الغرامة التهديدية أثاران هما: تصفية الغرامة التهديدية، وإثارة مسؤولية الموظف المالية الذي تسبب في إدانة الشخص العام بدفع مبلغ الغرامة، أو الذي امتنع عن دفع ذلك المبلغ في حال استحقاقه.

على أنه يلاحظ بخصوص الأوامر المقترنة بغرامة تهديدية بأنه طالما أن الغرامة التهديدية لم تفرض إلا كوسيلة ضغط لفرض احترام الإدارة للحكم الأصلي وما يقترن به من أمر، فإن إجراء تصفية الغرامة ومسئولية الموظف يمكن أن يعد أثراً غير مباشر على عدم امتثال الإدارة لتنفيذ الأمر أيضاً، إذ لولا امتناع الإدارة عن اتخاذ ما أمر به القاضي لما وصل الأمر إلى إدانة الإدارة بمبلغ الغرامة ولما ترتبت مسؤولية الموظف المالية تبعاً على ذلك.

فإذا سارع المحكوم ضده إلى تنفيذ الحكم الصادر ضده، سواءً كان ذلك عن قناعته بعدالة الحكم أو خوفاً من تراكم مبلغ الغرامة، أو تراخياً في التنفيذ، أو امتنع عنه نهائياً

(79) C.E. 1 avril 2015. N° 374536, Mentionné dans les tables du recueil Lebon: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin>.

(٨٠) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٨١) د. علي بركات، مرجع سابق، ص ١٣٧.

غير عابئ بالغرامة مطلقاً^(٨٢)، ففي كلتا الحالتين لم تعد هناك جدوى من إبقاء الغرامة التهديدية مما يقتضي مراجعتها^(٨٣) وإصدار حكم إما بتصفيتها وإما برفض إجراء التصفية، وذلك حسبما تقدره جهة القضاء المختصة. أما بقاء سريان الغرامة مطلقاً إلى حيث لا نهاية فذلك أمر لا يتصور وغير مقبول.

ومن الجدير بالذكر أن قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ لم يقتصر على مسألة تنظيم تنفيذ أحكام الغرامة التهديدية، إنما نظم مسألة تنفيذ جميع الأحكام القضائية التي يكون موضوعها إدانة مالية دونما تفرقة بين ما إذا كان الحكم صادراً عن محكمة قضاء عادي أو إداري، وبغض النظر عما إذا كان الحكم صادراً ضد الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام. أما أشخاص القانون الخاص فإنهم مستثنون من أحكام هذا القانون ولو كان الحكم الصادر ضدهم قد أصدرته محكمة من محاكم القضاء الإداري، ويكمن سبب استثنائهم في إمكانية استخدام طرق التنفيذ العادية ضدهم^(٨٤).

وبمقتضى أحكام المادة الأولى من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ كان يجب تسديد مبلغ الغرامة التهديدية المصفاة خلال أربعة أشهر من تاريخ إعلان الحكم، بيد أن هذه المدة تم تخفيضها إلى شهرين من تاريخ إعلان الحكم، وذلك بموجب المادة ١٧ من قانون ١٢ أبريل ٢٠٠٠ المتعلق بحقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة، وهو ذات الحكم الذي أتت به المادة ٩-٩١١ L من قانون المرافعات الإدارية، فإذا لم يتم تسديد المبلغ خلال المدة المذكورة فإن في المسألة تفصيلاً حسبما إذا كان الحكم صادراً في مواجهة الدولة أو ضد هيئة من الهيئات العامة والمحلية، فبالنسبة للحالة الأولى وفي حالة عدم كفاية الاعتمادات المالية يتم دفع المبلغ في حدود ما يوجد منها، على أن يتم تكملة ما بقي من المبلغ حسب الشروط المنصوص عليها في الأمر المرقم ٥٩-٢ الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩ المتعلق بالقانون الأساسي في شأن القوانين المالية، وذلك خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ إعلان الحكم، وإذا لم يتمكن المحكوم لصالحه من الحصول على

(٨٢) د. علي بركات، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٨٣) د. أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٣٩.

(٨٤) جورج فودال وبيار دلفوليه، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٧٩ - ٢٨٠.

مبلغ الغرامة خلال المهلة المذكورة، فإن بإمكانه مراجعة الموظف المختص بطلب الدفع بناء على تقديم نسخة من قرار الحكم تحتوي على الصيغة التنفيذية^(٨٥).
أما إذا كان الحكم صادراً ضد الهيئات العامة والمحلية، فإن انقضاء مهلة الشهرين دون حصول المحكوم له على مبلغ الغرامة سيؤدي إلى لزوم قيام ممثل الدولة (المحافظ بالنسبة إلى الهيئات المحلية) أو سلطة الوصاية (الوزير بصورة عامة بالنسبة إلى المؤسسات العامة) بإصدار الأمر بالدفع^(٨٦)، وعلى هذا الأساس تكون سلطة جهة الوصاية في مثل هذه الحالة مقيدة على عكس الأحوال العادية حيث تتمتع بسلطة تقديرية في أن تتصرف أو لا تتصرف، ومن ثم فإنها إذا رفضت العوامل الملائمة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم الصادر ضد الهيئة المحلية، فإنها ترتب بذلك مسؤولية الدولة^(٨٧).

وإذا لم تكن الاعتمادات المالية لدى الهيئة العامة أو الهيئة المحلية كافية لتنفيذ الحكم، يوجه ممثل الدولة إلى الشخص الاعتباري المعني إنذاراً بتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ الحكم، فإذا لم يتمكن من فعل ذلك، أصدر ممثل الدولة أمراً بدفع المبلغ. فإن لم يتم توفير تلك الاعتمادات خلال مهلة شهر واحد أو شهرين حسب المبلغ المطلوب دفعه، قامت سلطة الوصاية بقيد هذه النفقة في موازنة الهيئة العامة أو المحلية المتخلفة عن دفع تأمين الموارد الضرورية. وإذا لم تقم الهيئة العامة المدانة بإصدار حوالة الدفع خلال ثمانية أيام من تاريخ قيد النفقة، قامت سلطة الوصاية بإصدار تلك الحوالة في غضون شهر.

غير أنه من الملاحظ أنه في حال رفض الموظف المختص تنفيذ الحكم القضائي الذي قدمه المحكوم لصالحه بعد انقضاء المهلة التي كان من الواجب عليه إصدار أمر الصرف أو حوالة الدفع، وفي حال رفض سلطة الوصاية أو إهمالها في إنذار الهيئة العامة أو المحلية، فإن هذين التصرفين يشكلان محلاً لدعوى تجاوز السلطة ويعتبران خطأين جسيمين من شأنهما ترتيب مسؤولية الدولة بصفتها سلطة رقابية^(٨٨).

(٨٥) د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٨٦) جورج فودال وبيار دلفوليه، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٢٨١.

(٨٧) د. حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

(٨٨) جورج فودال وبيار دلفوليه، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

الخاتمة

أولاً- النتائج:

- ١- إن القانون الفرنسي هو الذي استحدث وابتدع وسيلة الغرامة التهديدية من أجل تحقيق الفاعلية والسرعة في تنفيذ مثل تلك الأحكام، ولم يعرف كلٌّ من القانون الإماراتي والقانون المصري وسيلة الغرامة التهديدية كوسيلة حديثة في مجال القانون العام لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري.
- ٢- اهتم المشرع الدستوري المصري اهتماماً بالغاً بمسألة تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء وكذلك المشرع القانوني، بينما إننا نجد أن الدستور الإماراتي لم يتضمن نصوص تجرم فعل الامتناع، وترك ذلك للتشريع القانوني في المرسوم بقانون اتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠٢١ بإصدار قانون الجرائم والعقوبات، حيث نص على أنه ((يعاقب بالحبس كل موظف عام استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو القرارات أو الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من جهة قضائية مختصة..)).

ثانياً- التوصيات:

- ١- تعتبر الغرامة التهديدية من بين أهم الوسائل والسبل التي يمكن اتباعها لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها. وفي هذا الإطار، فإننا ندعو المشرع الإماراتي للتدخل بنصوص تشريعية لتنظيم آلية الغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة دون مبرر عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها.
- ٢- نوصي بأن يتدخل المشرع الدستوري الإماراتي بنص صريح لتجريم فعل الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء، وذلك لإضفاء الهيبة والاحترام على أحكام القضاء لتنفيذ الأحكام القضائية وعدم تعطيلها، كما فعل المشرع الدستوري المصري في دستورا ١٩٧١ و ٢٠١٤م.
- ٣- نوصي المشرع الدستوري في الإمارات بأن يضيف نص دستوري صريح يلزم أجهزة الدولة المختصة بتنفيذ الأحكام القضائية، وذلك كما ذهب الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، بالنص في المادة ١٤٥ على أنه ((على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء)).
- ٤- نوصي المشرع الإماراتي بأن يقوم بإقرار نصوص صريحة تجيز للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة سواءً في منطوق الحكم أو بعد ثبوت امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم، وأن يحدد الحكم طبيعة العمل أو الإجراء الواجب اتخاذه من قبل الإدارة، مع ضرورة وضع القيود المنظمة لهذه السلطة احتراماً لما يقره الدستور والقانون.

قائمة المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية:

- (١) إبراهيم فهمي شحاته، القانون الجوي الدولي وقانون القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
- (٢) د. أحمد إبراهيم عطية ووجدي شفيق: قانون العقوبات معلقاً عليه بأحدث أحكام محكمة النقض، الطبعة السادسة شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢/٣/٢٠١٤.
- (٣) د. أحمد أبو الوفا، إجراءات التنفيذ في المواد المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٨.
- (٤) د. إدوار عيد: القضاء الإداري، الجزء الثاني، (قضاء الإبطال دعوى القضاء الشامل)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ١٩٧٥.
- (٥) د. إسماعيل إبراهيم البدوي. حجية الأحكام القضائية الإدارية، الناشر دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠١٣.
- (٦) د. الشافعي محمود صالح أحمد، آليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٢.
- (٧) د. أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- (٨) د. أنور أحمد رسلان، القضاء الإداري، قضاء التعويض، مسئولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٣.
- (٩) جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.
- (١٠) د. حسن علي الذنون ود. محمد سعيد الرحو، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، الجزء الثاني، أحكام الالتزام، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٤.
- (١١) د. رأفت فودة عناصر وجود القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩.
- (١٢) د. سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (١٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- (١٤) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- (١٥) د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، دون ذكر دار ومكان النشر، ١٩٨٠.
- (١٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: ضوابط إصدار الأحكام الإدارية والطعن عليها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣.

- (١٧) د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، سنة ١٩٧٠
- (١٨) د. عصمت عبد الله الشيخ الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- (١٩) د. على عبد الحميد تركي، نظام الغرامة التهديدية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة في القانون الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- (٢٠) د. فتحي والي، التنفيذ الجبري، دار النهضة، القاهرة، مصر، ١٩٩٥.
- (٢١) د. ماجد راغب الحلو: دعاوى الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- (٢٢) د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، وسائل القضاء الإداري، أضاء الإلغاء قضاء التعويض، قضاء التأديب قضاء التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- (٢٣) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة عامة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥.
- (٢٤) د. محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر، عناية، ٢٠٠٥.
- (٢٥) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١ ٢٠١٢.
- (٢٦) د. محمد حسن زينهم، الاختصاص القضائي للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: دار النهضة العربية، القاهرة دون ذكر سنة النشر.
- (٢٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإداري (مبدأ الشرعية الإسلامية، دراسة مقارنة بالأنظمة الوضعية، اختصاص القضاء الإداري قضاء الإلغاء)، المكتب العربي للطباعة، دن، ١٩٨٨.
- (٢٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- (٢٩) د. محمد شتا أبو سعد، التنفيذ العيني للالتزام والغرامة التهديدية والإكراه البدني، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- (٣٠) د. محمود عاطف البناء، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، سنة ١٩٧٨، دار الفكر العربي، القاهرة.
- (٣١) د. مصطفى كامل، مجلس الدولة، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٤.
- (٣٢) د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

٣٣) سمير يوسف البهي، دفعوع وعوارض الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٣٤) فايز السيد جاد للمساوى ود. أشرف فايز للمساوى، الأحكام العامة لجريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام والأوامر الواردة بالمادة ١٢٣ عقوبات والادعاء المقابل فيها، الطبعة الثالثة، دار عماد للنشر والتوزيع، دون ذكر مكان النشر.

٣٥) محمود أنيس بكر عمر، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه، دار الفكر الجامعي، دون ذكر سنة النشر.

٣٦) منال قاسم خصاونة، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠.

المعاجم اللغوية:

لسان العرب، لابن منظور، دار المعارف

الرسائل العلمية:

١- براهيمى فايزة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، ٢٠١١-٢٠١٢.

٢- د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة.

المجلات والدوريات:

١- أنس محمود خلف الجبوري وأشرف محمود خلف الجبوري، العلاقة بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٨، السنة ٢، ٢٠١٠.

المؤتمرات والندوات:

١- د. كريم خميس خصباك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والحلول المقترحة، بحث مقدم إلى المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم الإدارية المنعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة للفترة من ١١/١٢/٢٠١٢.

٢- د. محمد علي الخلايلة، أثر النظام الإنجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور في دراسات مجلة الشريعة والقانون، المجلد ٣٩، العدد ١، ٢٠١٢.

المراجع الأجنبية:

- Yvon Desckevises: JurisClasseur Procédure civile, Fasc. 2120, ASTRETINES, Prononcé, n. 57.

المواقع الإلكترونية:

- <http://www.arablegalportal.org>
- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin>.
- <https://wcd.coe.int/viewDoc>