جامعة يحيى فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة بعنـــوان:

ضمانات تنفيذ المقررات القضائية الإدارية في القضاء الإداري الفلسطيني (دراسة مقارنة)

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: إدارة ومالية

إعداد الطالب:

- ابراهيم عايد ابراهيم البسايطة

إشراف الأستاذة:

د. بن عائشة نبيلة

لجنة المناقشة

الأستاذة ذبيح زهيرة..... رئيسا
الأستاذة بن عائشة نبيلة..... مشرفا ومقررا
الأستاذة أوراك حورية..... عضوا مناقشا

السنة الجامعية:2017 – 2018

مقدمة

كرست التشريعات والاجتهادات القضائية المقارنة مبدأ قانوني لنشر الطمانينة وتحقيق المصلحة الإجتماعية، وهو قوة الشيء المقضي به والذي يكون به "المقرر القضائي[1]" قابلا للتنفيذ عندما يكون نهائيا غير قابل للطعن فيه بطرق الطعن العادية وهي المعارضة والإستئناف.

ولأن نجاح القضاء يقاس بمدى تنفيذ المقررات القضائية، ونصت معظم دساتير دول العالم على إلزامية تنفيذ المقررات القضائية وتضمنت العديد من وسائل التنفيذ لتمكين الخصوم من حقوقهم في النزاعات التي تنشأ بينهم، وفي ما قد يقع عليهم من التزامات يجب تنفيذها، ويكون الطرف الذي يقع على عاتقه تنفيذ المقرر القضائي الإداري إما فرد عادي وهو ما استثنيته من موضوع الدراسة أو تكون الإدارة العامة هي من يقع على عاتقها واجب التنفيذ وهو ما تم بحثه في هذه الدراسة، فإقتضاء الحقوق المحكوم بها ضد الإدارة العامة هو التحدي الذي تواجهه هذه الدول من خلال تفعيل دور القاضي الاداري في ضمان تنفيذ هذه المقررات القضائية الادارية، وإيجاد نوع من التوازن بين مبدأ المشروعية وبين مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ، في مدى إمكانية القاضي الاداري إجبار الادارة على تنفيذ ما حكم عليها به من مقررات قضائية إدارية ، وقد أعار التشريع و القضاء الاداري المقارن هذا الموضوع أهمية كبيرة ، وكرس وسائل لضمان عدم تعسف الادارات العمومية في ظل ما تتمتع به من امتيازات، وضمان تنفيذ المقررات القضائية الإدارية التي تفرض عليها ، تكريسا لمبدأ المشروعية، وتصحيحا للمفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون والمشاركة وتحقيق التوازن بين السلطات الثلاث (القضائية، التنفيذية ، التشريعية).

وهناك العديد من العوامل التي تؤثر على مدى إمكانية تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ، من حيث المدة التي إستغرق فيها القضاء للفصل في النزاع القائم، فكلما إستغرق وقت أطول تظهر صعوبة إعادة الحال الى ما كان عليه، وأيضا مدى وضوح منطوق المقرر القضائي الأداري، فلا شك أنه صعب أن تنفذ مقرر قضائي مبهم وغامض، وفي بعض الحالات تجد الإدارة صعوبة في إتخاذ الإجراءات المطلوبة لتنفيذ المقرر القضائي الاداري نتيجة لمشكل في الخبرات أو حداثة التعرض لمثل هذه الاجراءات، ولمعالجة هذه الإشكالات تم منح القاضي الإداري العديد من السلطات لضمان تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، وإجبار الإدارة عند الممتنعة عن تنفيذها ومعاقبة الموظفين المتسببين بذلك لردعهم وهو ما ذهب اليه التشريع والقضاء الاداري في دول عديدة ومن بينها فرنسا والجزائر وفلسطين.

[1] أ.د نبيلة بن عائشة، تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، بدون رقم طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر، الجزائر،سنة2013 ،ص 20 -21"يمكن تعريف المقرر القضائي الإداري بأنه ذلك العمل القضائي الإداري الصادر عن القاضي بعد إخطاره ويهدف الى فصل النزاع المطروح أمامه ". ووردت كلمة المقرر في المادة 8 الفقرة4 من قانون الاجراءات المدنية وقانون الاجراءات المدنية والادارية "décision باللغة الفرنسية" على غير معناها باللغة العربية التي ترجمت المصطلح الى "حكم" بدل "مقرر" ويشمل مصطلح المقرر "الحكم والقرار والأمر القضائي"

وسيكون موضوع الدراسة هو ضمانات تنفيذ المقررات القضائية الادارية ضد الإدارة العامة في التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري.

أما أسباب إختيار هذا الموضوع فهو الإهتمام بمجال القانون والقضاء الإداري، والرغبة بالدراسة المتعمقة له من خلال الإشكالات والحلول التي يطرحها، ومما لا شك فيه أن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ضد الإدارة هو أحد أهم المواضيع التي يمكن التطرق إليها، ولإظهار مدى أهمية ضمان تنفيذها لأنها تمس بحقوق وحريات الموطنين، أما سبب إختيار التشريع والقضاء الإداري الجزائري هو دراستي لقوانينه نتيجة إلتحاقي وإنهاء دراستي الجامعية في دولة الجزائر، وأيضا للوقوف على التجربة الجزائرية في معالجة هذا الأشكال، ومدى إمكانية الأخذ بهذه التجربة في فلسطين.

تكمن أهمية هذا الموضوع في مدى مساسه بالاستقرار والطمائنينة في الدولة بشمولية الحماية القانونية والقضائية الفعلية وليس الصورية لحقوق المواطنين وسيادة مبدأ المشروعية في الدولة بضمان عدم تعسف الإدارة في إستعمال إمتيازتها، وتعلقه بشكل مباشر بتصحيح مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعني تحقيق توازن ومشاركة بين هذه السلطات وليس الفصل التام، وما لذلك من تأثير على سلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ المقررات القضائية الادارية، ويظهر من حرص التشريعات والقوانين في دول العالم على خلق وسائل تعالج هذا المشكل، يزيد من أهميته بالنسبة لنا للبحث فيه، وإظهار أهمية التكاتف بين جميع السلطات ومكونات المجتمع لمعالجة هذا الإشكال لدفع الدولة لتنفيذ الإلتزامات الواقعة على عاتقها.

تدور إشكالية الدراسة حول الآليات القانونية وموقف القضاء الإداري من تنفيذ المقررات القضائية الإدارية وبيان القصور الذي يعتري هذه المنظومة وذلك لعدة أسباب أهمها هو الإنقسام الفلسطيني الذي تسبب بتعطيل عمل المجلس التشريعي وبالتالي عدم ممارسة مهامه ومن أهمها وهي تشريع القوانين، وذلك أثر بعدم إنشاء المحكمة الإدارية والذي تسبب ببقاء القضاء الإداري الفلسطيني على درجة واحدة، وأيضا بسبب بقاء المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات في فلسطين والذي أدى الى وقوف القضاء الاداري موقف الحياد من تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، بالإضافة لأهم سبب يقف عائقا أمام النهوض بالدولة الفلسطينية ، وهو الإحتلال الصهيوني الغاشم للدولة الفلسطينية، وبالنسبة للجزائر سنقف على وسائل معالجتها لهذا المشكل قبل وبعد صدور قانون الاجراءات المدنية والادارية وذلك من خلال الإجابة على الإشكاليات الأتية:

1- ما مدى معالجة التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري للعوائق التي تؤثر على تنفيذ المقرر القضائي الإداري ؟

وتنبثق عن هذه الإشكالية التساؤلات الآتية:

1- ماهو موقف التشريع والقضاء الاداري الفلسطيني والجزائري من سلطات القاضي الاداري المتعلقة بضمان تنفيذ المقررات القضائية الادارية؟

2- ما مدى الحماية الجزائية للحق بتنفيذ المقررات القضائية والادارية؟

3- ما هي طبيعة المسؤولية الإدارية والتأديبية المترتبة في حالة عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ؟

4-الى أي مدى تساهم الوسائل غير القضائية في ضمان تنفيذ المقررات القضائية الادارية؟

وأهم الصعوبات التي واجهتها هو عدم التطرق لموضوع تنفيذ المقررات القضائية الادارية في القضاء والتشريع الفلسطيني، وبالتالي انعدام أي مراجع قانونية، بالإضافة لقصور القوانين والاجتهاد القضائي الفلسطيني في معالجة هذا الموضوع، وقلة المراجع التي تطرقت لبعض المواضيع فيما يخص المساعدة القضائية للتنفيذ في الجزائر وإنعدامها في فلسطين.

ورغم ما يمر به وطننا من إحتلال غاشم، وإنقسام أثر بشكل كبير على المنظومة القانونية والقضائية ، فإننا نسأل الله أن يوفقني في البحث وإيجاد حلول في هذا الموضوع.

وإستخدمت المنهج الوصفي باستخدام أدوات التحليل من خلال دراسة القوانين والمقررات القضائية الإدارية وتحليلها، وإستنتاج موقف التشريع والقضاء من وسائل تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، بالإضافة لإستخدام المنهج االمقارن من خلال مقارنة التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني بنظيره الجزائري، بالإضافة للوقوف على موقف القضاء المصري والفرنسي في بعض المواقع .

الفصل الأول

الضمانات القانونية لقابلية المقرر القضائي الاداري للتنفيذ

لا شك أن إمتناع الإدارة العامة المحكوم عليها عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، يكون نتيجة لسبب ما سواء كان سبب مشروع أو غير مشروع ، ومن تلك الأسباب التي تؤدي الى عدم تنفيذ المقرر القضائي الاداري ما يكون متعلقا بآثار القرار الاداري قبل صدور المقرر القضائي الاداري ومنها ما هو متعلق بمضمون المقرر القضائي الإداري نفسه من حيث مدى وضوح وعدم إبهام منطوقه وأيضا وضوح الالتزامات والاجراءات الناتجة عنه ، ولذلك قامت التشريعات المقارنة على إيجاد عدة وسائل لمواجهة هذه الأسباب للحيلولة من عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ، وهو ما سوف أتطرق اليه في هذا الفصل من خلال **المبحث الأول** الذي يتعلق بالضمانات التمهيدية لتنفيذ المقررات القضائية الادارية **والمبحث الثاني** الذي يتعلق بالضمانات المتعلقة بمضمون المقرر القضائي الإداري.

المبحث الأول

الضمانات التمهيدية لتنفيذ المقررات القضائية الادارية.

هناك العديد من العوامل التي تؤثر على تنفيذ المقرر القضائي الاداري من قبل الإدارة قبل صدور هذا المقرر القضائي ، من حيث المدة التي يستغرقها القضاء الإداري للفصل في الدعوى المرفوعة أمامه ، وأيضا خاصية التنفيذ المباشر الذي يتمتع بها القرار الاداري وعدم تأثير الطعن به على تنفيذه ، ولأن هذه العوامل تؤدي في بعض الحالات الى استحالة تنفيذ المقرر القضائي الاداري بعد صدوره ، أوجد التشريع والقضاء الإداري المقارن ، مبدأ الفصل في الدعوى بأجل معقول وصلاحية القاضي الإداري بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، وهو ما سوف نتطرق له في هذا المبحث بالتفصيل.

المطلب الأول: الفصل في الدعوى الادارية خلال اجل معقول.

لا تقتضى الحقوق في كثير من حالات بسبب إستغراق مدة طويلة للفصل في الدعوى، ويؤدي الى عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية الصادرة في الدعوى، ولذلك كان لا بد من منح القاضي الإداري سلطة تقديرية لتقصر أجل الفصل في الدعوى الإدارية.

الفرع الأول: مبدأ الفصل في الدعوى بأجل معقول.

إن الأمن في اية دولة لا يمكن أن يتحقق اذا كانت العدالة ضائعة أو لا تتحقق إلا بعد سنوات من الشد والجذب في المحاكم وعندما تصبح العدالة مطلبا عسير المنال يسيطر الظلم ويضطر الافراد للجوء الى القوة لاخذ حقوقهم. ومن هنا كان تحقيق العدالة للمواطنين يرتبط بأمن الناس والعدالة البطيئة هي أقرب الى الظلم لأن السرعة بالبت في المنازعات يعتبر عاملا من عوامل الامن والاستقرار والحقيقة إن أهم اسباب بطء التقاضي تعود الى نقص أو عدم وجود سياسة تشريعية تحمي أمن الخصومة ، فإذا لم تجد نصوص قانونية تحمي سيرها أمام المحاكم فإنها تكون عرضة للاعتداء ، فالخصومة أمام القضاء تسير في اجراءات معينة ومن جلسة الى جلسة حتى تصل الى نهايتها الطبيعية بالفصل في النزاع ، فإذا كانت هذه الاجراءات دون ضوابط ، فذلك نتيجة لغياب السياسة التشريعية التي من المفترض أن ترسم للعدالة طريقها وتضع الخطوط الاساسية لمواجهة العقبات التي تقف أمامها [1]، ولذلك يجب أن تكون هناك نصوص قانونية تضع حد أمام الممطالة والتراخي للفصل في الدعوى باجل معقول.

فلا جدال في أن تحقيق العدالة لا يكون إلا بتقرير الحق لصاحبه، وحتى تكون عدالة كاملة غير منقوصة لابد أن يصدر المقرر القضائي الذي بموجبه يحصل صاحب الحق على حقه بالسرعة

[1] - http://alrai.com/article/1003285 ، تاريخ الإطلاع 2017/12/24.

المطلوبة، لأنه قد يؤدي بطء العدالة إلى تفويت الفرصة على صاحب الحق من الاستفادة الكاملة من حقه المسلوب، إلى أن يصدر المقرر القضائي الذي يثبته له ومن ثم تنفيذه، في الوقت الذي يحتاج فيه الى إستعمال هذا الحق وإستغلاله.[1]

ولمواجهة هذا الاشكال إبتكر النظام القضائي الانجلوساكسوني مبدأ الفصل في الدعوى بأجل معقول لمواجهة البطء في البت بالدعاوى الذي يحصل عندما لا يتمكن القاضي من إصدار مقرر قضائي بات ونهائي في قضية معروضة عليه بأجل معقول، ثم انتقل هذا المبدأ بعد ذلك إلى سائر الأنظمة القضائية في الدول الأخرى، فالفصل 6 من المعاهدة الأوربية لحقوق الإنسان ينص على "أن الأحكام في القضايا المدنية والجنائية يجب أن تصدر في اجل معقول".والأجل المعقول يبقى فكرة نسبية إذ لا زال لم يتم تحديده في مختلف التشريعات بدقة، لكن الاجتهاد القضائي توصل إلى إبراز معايير موضوعية لتقدير هذا الأجل المعقول، والذي لا يحدد فقط بسبب تعقيدات القضية ولكن أيضا بسلوك المتقاضي أمام المحكمة، وبموقف الجهة المكلفة بالفصل في القضية، ويفيد انه لتحديد ما إذا كان الأجل معقولا أو غير معقول يجب اعتبار هذه المعايير الثلاثة في كل حالة على حدة، وأكدت عليه المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، وإن الاهتمام بتحديد الأجل المعقول من الأجل غير المعقول في إصدار المقررات القضائية، هو أن المحاكمة العادلة من شروطها الرئيسية صدور المقرر القضائي في اجل معقول، فالمحاكمة العادلة بشروطها، تعد حقا من حقوق المواطن يمكن عند عدم تحقيقه مساءلة الدولة عنه.ولتفعيل هذا المبدأ أكثر ذهبت بعض التشريعات وكذا بعض المحاكم في بعض البلدان إلى إعطاء المتقاضين إمكانية رفع دعاوى من اجل تعويضهم عن الضرر الحاصل لهم بسبب عدم الفصل في طلباتهم داخل الأجل المعقول والى إمكانية إيقاف المساطر وإطلاق سراح المتهمين إذا لم تبت المحاكم في قضاياهم داخل اجل معقول، و نص الفصل 11 من الميثاق الكندي على ما يلي: لكل متهم الحق في أن يحاكم في اجل معقول وإذا ثبت أن الأجل بين تاريخ الاتهام وتاريخ الفصل غير معقول يمكن أنذاك إيقاف المتابعات وإطلاق سراح المتهم".[2]

فيعد البطء في اجراءات التقاضي في المواد الادارية احد العوامل المؤثرة على قابلية المقرر القضائي الاداري للتنفيذ العيني الذي يتعلق بالمقررات القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الادارية، فمرور مدة زمنية طويلة بين نفاذ القرار في مواجهة الخصم المدعي وبين الفصل بالغاء هذا القرار يصعب من عملية تنفيذ هذا المقرر القضائي، ولا يخفف من هذه الوضعية ما يتميز به المقرر القضائي من أثر رجعي يمتد الى تاريخ صدور القرار.وقت كرس مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة عن انتهاك الحق

[1] http://www.alwasatnews.com/news/695594.html، تاريخ الإطلاع 2017/12/24.

[2] أ.محمد بلعياشي ،بطء البت في الدعاوى والاختناق القضائي"أسباب وحلول" ،المؤتمر السابع لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، مسقط، سنة 2017.

في مهلة معقولة للفصل، وذلك بموجب حكمه في قضية M.Magiera بتاريخ 2002/06/28 ، حيث ايد المقرر القضائي الاداري الصادر عن محكمة الاستئناف لباريس المتضمن الحكم على الدولة بتعويض M.Magiera لانتهاك هذا الحق ؛ حيث انتظر هذا الاخير اكثر من سبع سنوات حتى تفصل المحكمة في دعواه ، دون ان يكون لهذا التأخير ما يبرره.وقد اعتبر المجلس ان انتهاك هذا الحق يشكل خطأ مرفقيا في صورة سوء اداء مرفق القضاء لعمله ، ولا يشترط لترتيب مسؤولية الدولة في مثل هذه الاحوال صدور خطأ جسيم من جانب المرفق.[1]

وللقاضي الاداري دور مهم في تقصير مدة الخصومة الادارية من خلال دوره الايجابي في توجيه اجراءات هذه الخصومة ، ومن خلال تحكمه في مدتها.

الفرع الثاني: الدور الايجابي للقاضي الاداري في توجيه اجراءات الخصومة الادارية والتحكم في مدة الدعوى.

يمتلك القاضي الإداري في ظل التشريع الفلسطيني والجزائري عدة سلطات تساعد في ضمان الفصل في الدعوى خلال أجل معقول من خلال توجيه إجراءات الخصومة والتحكم بمدة تدابير التحقيق وموعد الفصل في الدعوى.

أولاً: الدور الايجابي للقاضي الاداري في توجيه اجراءات الخصومة الادارية.

تميز اجراءات التقاضي في المواد الادارية انها اجراءات تحقيقية استقرائية ومضمون هذه الخاصية هو ان القاضي الاداري يتولى توجيه اجراءات الخصومة الادارية في اغلب مراحلها، ومرد هذه الخاصية سببان اثنان: الأول هو أن الخصومة الإدارية غالبا ما تتمثل في خصومة عينية أو موضوعية مردها قاعدة المشروعية التي تحكم كل مجالات النشاط الاداري، أما الخاصية الثانية هو تفاوت مركز طرفي المنازعة الإدارية؛ حيث تتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة ، وتمكنها من أدلة الإثبات مما يتوجب تدخل القاضي الإداري لتحقيق نوع من التوازن بين المراكز، وأن يتاح للفرد أن يتلقى مساعدة القضاء في مجال إثبات حقه، وتفرض هذه الخاصية على القاضي أن يمارس دورا ايجابيا في سير الخصومة الادارية، وتوجيه اجراءاتها.ويبدأ الدور الايجابي للقاضي الاداري منذ لحظة وصول عريضة الدعوى اليه ،فهو الذي يقرر لزوم اجراء تحقيق فيها أو عدم لزومه، ويأمر بالسير في الاجراءات ،ويفحص ما يقدم اليه من وثائق ومستندات ويأمر بإدخال أي خصم في الدعوى.[2]

[1] أ.د عبد القادر عدو ، ضمانات تنفيذ الاحكام الادارية ضد الادارة العامة ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2017،ص69-71.
[1] المرجع نفسه، ص72-73.

أما فيما يخص التشريع والقضاء الاداري الفلسطيني، وبسبب عدم وجود قانون ينظم الاجراءات المتبعة امام القضاء الاداري فإنه يتم العمل بقانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية[1]المتبع في الدعوى المدنية، حيث ورد في تسبيب حكم رقم 43 لسنة 2005 فصل بتاريخ 2005/10/4 الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله المأذونة بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم باسم الشعب العربي الفلسطيني "**.....بتطبيق القانون على الوقائع ولما كان المشرع قد أفرد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية باباً خاصاً لأصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا هو الباب الرابع عشر المواد 283-291 في حين أن أحكام اعتراض الغير تضمنها الفصل الرابع من الباب الثاني عشر المتعلق بطرق الطعن في** المقررات القضائية.

ولما كانت المحكمة تطبق قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما يتعلق بالدعوى المدنية والتجارية عند النظر في الطعون الإدارية فيما لم يرد فيه نص خاص بالأصول المتبعة بمحكمة القضاء الإداري باعتبار أن القانون المذكور هو قانون القاضي فيما لم يرد فيه نص خاص..... "[(2)]، وبذلك يتمثل دور القاضي الاداري فيما يخص اجراءات الدعوى الادارية بشكل سلطات منحها اياه القانون تتمثل فيما ورد بالمادة 3/3 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية التي اعطت للقاضي سلطة قبول او عدم قبول الدعوى في المواد 96 و97 و98 مننفس القانون ، حيث نصت المادة 96 في فقرتها الثانية " **يجوز لمن له مصلحة في دعوى قائمة بين طرفين أن يطلب تدخله فيها بوصفه شخصاً ثالثاً منضماً أو مخاصماً فإذا اقتنعت المحكمة بصحة طلبه تقرر قبوله** " ، فهنا أكد المشرع على الدور الايجابي للقاضي بقبول او عدم قبول الاجراءات فحق الخصوم بالمطالبة باجراءات لا يمكن ان يكون وسيلة لتأخير الفصل في النزاع ، وايضا ما نصت عليه المادة 97 في فقرتها الرابعة والمادة 98 في فقرتها الثالثة من نفس القانون بخصوص الطلبات العارضة" **ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطاً بالطلبات الواردة في لائحة الدعوى**".فهنا اعطى المشرع سلطة تقديرية للقاضي لقبول او عدم قبول هذه الطلبات أو ألإجراءات التحفضية أو الوقتية المرتبطة بالطلبات الواردة في لائحة، ويتمتع القاضي بسلطة إخراج وإداخال الغير في الدعوى بطلب الغير أو من تلقاء نفس كما ورد في المادة 82 من نفس القانون.[(3)]

وقد أنهى مجلس القضاء ألأعلى الفلسطيني مشروع " تحديد العمر ألإفتراضي للدعاوى" والذي يأتي ضمن أحد أهم المشاريع التطويرية في إدارة سير الدعاوى وتطوير العمل القضائي نتيجة للازدياد

[1] قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 المعدل بقرار بقانون رقم (16) لسنة 2014، الوقائع الفلسطينية، العدد108، ، المؤرخة في 2014/07/15.
[2] 6- موقع إلكتروني ،http://www.qanon.ps ، تاريخ ألإطلاع 2017/12/26
[3] المواد 3و82و 96و97و98 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

الملحوظ في أعداد القضايا الواردة الى المحاكم والتي قد تصل في بعض المحاكم الى 20% زيادة سنوية، وتحديداً محاكم الصلح والبداية، وفي بعض ألأحيان لطول مدة التقاضي اللازمة للفصل في بعض القضايا في معظم المحاكم ، ولمعالجة أعداد القضايا المتراكمة والتي تأتي نتيجة لزيادة العبء القضائي على المحاكم مقارنة مع الامكانيات البشرية من قضاة وموظفين. ومن هنا تبلورت فكرة وضع عمر زمني لمختلف أنواع القضايا للفصل فيها ، وهو ما يمكن التعبير عنه " بأقصى مدة زمنية يمكن أن تأخذه الدعوى للفصل فيها" وذلك على اختلاف أنواع الدعاوى في محاكم الصلح والبداية (الحقوقية والجزائية)، وقامت اللجنة المختصة بالعمل على هذا المشروع بدراسة كافة أنواع القضايا في جميع المراحل التي مرت بها كل محكمة، وتحليل تلك البيانات للخروج بمؤشر حول العمر المثالي للفصل في جميع القضايا.[1]

أما بالنسبة للتشريع الجزائري ، فيجوز للقاضي الاداري أن يأمر بأي تدبير من تدابير التحقيق المناسبة المنصوص عليها في المواد من 858 الى 862 والمادة 915 من قانون الاجراءات المدنية ولادارية . وإتخاذ تدابير التحقيق قد يتم بمبادرة من القاضي، أو بطلب من الخصوم، أو أحدهم. وفي كل الأحوال يملك القاضي الإداري تحديد المهلة المناسبة التي يتعين خلالها القيام بهذا التدبير. وايضا من التدابير التحقيقية التي يجوز للقاضي الاداري أن يأمر بها تبعا لسلطته التقديرية الخبرة المنصوص عليها في المواد 858 من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري، وله سلطة تحديد مهلة للخبير يتعين عليه فيها ايداع تقريره الكتابي أو الادلاء بتقريره الشفوي، وإذا تطلب الأمر وجوب الانتقال لإجراء معاينة كما هو الحال في منازعات التعمير والبيئة فإن للقاضي تحديد يوم وساعة إنتقاله . وفي الحالة التي يقدر فيها القاضي أن العناصر التي أسس عليها الخبير تقديره غير وافية فله أن يأمر بإجراء تحقيق تكميلي مع تحديد مهلة مناسبة لإجراء هذه الخبرة التكميلية. وبذلك فإن سلطة القاضي في تقدير ملاءمة إجراءات التحقيق التي يطلبها الخصوم تفسر حقيقة أن إجراءات التحقيق والإثبات لا يمكن أن تكون وسيلة في يد المتقاضين لتأخير الفصل في النزاع، ولهذا بإمكان القاضي أن يرفض أي طلب باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق في الحالات التي يرى فيها أن القضية مهيأة للفصل فيها ، ولا تحتاج لمثل هذا الاجراء[2]، ومثال ذلك أنه حسب المادة 585 سلطة تقدير ألإستعانة بالخبراء ومدى لزوم ذلك، ولا تلتزم المحكمة بإحالة الدعوى الى الخبير، ولو طلب الخصوم ذلك ، إذا تبين لها عدم أهمية الإحالة في جلاء موضوع النزاع المطروح عليها.[3]

---

[1] مجلة قضائنا ، تسريع قضايا المحاكم بواسطة تحديد عمرها الافتراضي، السلطة القضائية الفلسطينية،، العدد 10 ، سنة 2014 ،ص 16.

[2] عبد القادر عدو ، المرجع السابق ،ص73،76.

[3] أحمد عامر باي ، اجراءات التقاضي أمام الهيئات القضائية الادارية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق-جامعة بسكرة، الجزائر، للموسم الجامعي 2015/2014 ، ص65.

ثانياً: الدور الايجابي للقاضي الاداري في مدة الخصومة.

بسبب الدور الايجابي للقاضي الاداري فان بمقدوره ان يوجه اجراءات الخصومة باقصى سرعة ممكنة خلال تحقيق في القضايا والنطق بالمقرر القضائي الاداري. وهو في هذا الدور غير مقيد بأي نص قانوني؛ بل بالعكس من ذلك ، يتمتع بهامش كبير من السلطة التقديرية في ادارة التحقيق وتوجيهه، وبالتالي تقصير مدة الخصومة الادارية الى اقصى حد ممكن ، والفصل في الدعوى خلال اجل معقول.[1]

ويظهر ذلك في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني في المادة 286 التي نصت: "**تعين المحكمة ميعاداً لسماع الاستدعاء بحضور فريق واحد للنظر في إصدار قرار مؤقت وإصدار مذكرة للمستدعى ضده لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه أو المانعة من إصدار القرار موضوع الطلب**".وبذلك اعطى المشرع الفلسطيني للقاضي الاداري سلطة تحديد موعد سماع الاستدعاء بعد قيده لدى قلم المحكمة ويتم تبليغ مذكرة ألإستدعاء للمسدتدعى ضده ، فله سلطة تحديد موعد جلسة النظر في الاستدعاء، وايضا ما ورد في نص المادة 166 من نفس القانون حيث أعطى المشرع للقاضي سلطة فتح باب المرافعة لأسباب جدية وضرورية للفصل في الدعوى، من تلقاء نفسه او بطلب من الخصوم، وقد أكد المشرع الفلسطيني في نفس القانون على ضرورة صدور المقررات القضائية عن محكمة العدل العليا على وجه السرعة وهذا ما نصت عليه المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية .

وتم تحديد المدة القانونية التي يقدم فيها استدعاء الى محكمة العدل العليا ب60 يوما من تاريخ نشر القرار ألإداري المطعون فيه أو تبليغه الى صاحب الشأن ، أو بعد انقضاء 30 يوما في حالة رفض الإدارة أو إمتناعها عن إتخاذ القرار كما ورد في نص المادة 284 من نفس القانون، ويجدر بالذكر انه حسب نص المادة 287 من نفس القانون فالمشرع حدد مدة تقديم لائحة جوابية في معارضة الاستدعاء ب 8 ايام من تاريخ تبليغ الاستدعاء،ولذلك فإن تهيئة القضية للفصل فيها من تاريخ إيداع العريضة أو ألإستدعاء قد يستغرق مدة زمنية طويلة نسبياً، ويبقى القاضي الاداري هو العضو المتحكم في هذه المدة؛ إذ له دور مؤثر في تمديدها أو تقصيرها بحسب ما تمليه مصلحة المتقاضين، وحسب ما يتطلبه حسن سير العدالة، ومبدأ الفصل في الدعوى خلال أجل معقول.[2]

[1] عبد القادر عدو ، المرجع السابق ،ص73-74.
[2] المواد 166و284 و287و286 و291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فقد نص القانون ألاساسي للقضاء في المادة 10 على وجوب الفصل في الدعوى بأجل معقول حيث نصت" **يجب على القاضي أن يفصل في القضايا المعروضة عليه في أحسن الآجال**"[1]

كما يظهر دور القاضي الاداري في تحديد مدة الخصومة الادارية من خلال تبليغ المذكرات ومستندات الدعوى الذي يعد مجالا واسعا لتدخل القاضي الاداري وتحكمه في مدة الخصومة ، فيلزم القاضي الاداري الخصوم بحكم ما له من سلطات بتسليم المذكرات الجوابية، التي هي عبارة عن عريضة رد وجواب ودفاع من أحد الاطراف المتنازعة، عندما يوجه إليه إدعاء من خصمه، فتعتبر المذكرات الجوابية محددة من حيث أنواعها، ومن حيث المدة التي تودع خلالها، ولكنها ليست مرتبطة بعدد محدد لأن ذلك يعود الى تقدير القاضي المقرر،[2] فتقديم وتبليغ الاجال بمدد محددة من قبل القاضي الاداري يهدف لأن تكون الآجال كافية للخصم ليطلع على المذكرة المقدمة له ومن ثم تحضير مذكرة الرد، ولتكون هذه الآجال معقولة حتى لا يعرقل التحقيق وكيفية إحترام القاعدة الوجاهية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى للإسراع في تنفيذ ألإجراءات وفض المنازعة في أسرع وقت وبأيسر الطرق منعا للتراكم والإزدحام وبالتالي تعطل دعاوى أخرى.[3]

فالملاحظ على النصوص المتعلقة بسير التحقيق في المحاكم الادارية هو عدم تقييدها القاضي الاداري بمدة معينة لتقديم المذكرات، ومن هذه النصوص المادة 844 الفقرة الثانية من قانون الاجراءات المدنية والادارية؛ إذ جاء فيها: " **يعين رئيس تشكيلة الحكم القاضي المقرر الذي يحدد بناء على ظروف القضية ، الأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الاضافية والملاحظات وأوجه الدفاع والردود..**". وبقصد إحترام الأجل الممنوح لتقديم المذكرات فقد اعتبر المشرع عدم تقديم المدعي ، رغم إعذاره ، المذكرات الاضافية التي أعلن عن تقديمها تنازلا من جانبه عن الدعوى(850 ق.ا.م.ا). كما اعتبر عدم تقديم المدعى عليه أية مذكرة قبولاُ بالوقائع الواردة في العريضة (851 ق.ا.م.ا)؛ غبر أنه إذا كان مرد هذا التأخير قوة قاهرة فإن بإمكان العضو المقرر أن يمنح الخصم مهلة إضافية طبقا للقواعد العامة التي تحكم إجراءات التقاضي. وأيضا يظهر دور القاضي الاداري في تحديد مدة الخصومة الادارية في التشريع الجزائري من خلال احالة الدعوى للفصل فيها، فإذا كانت إجراءات التحقيق بيد القاضي الاداري فإن ايقاف التحقيق يكون ايضا بيد القاضي. فإذا تبين من عريضة الدعوى أن حل القضية مؤكد،

---

[1] المادة 10 من القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004 ، يتضمن القانون الاساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 57 ، المؤرخة في 8 سبتمبر 2004.

[2] عكموش صبرينة واخرون ، دور القاضي الاداري في مرحلة التحقيق ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة بجاية ، الجزائر، للموسم الجامعي 2013/ 2014 ، ص15.

[3] المرجع نفسه ، ص16

فيجوز لرئيس المحكمة الادارية أن يقرر بأن لا وجه للتحقيق ويحيل الملف الى محافظ الدولة (847). وفي غير هذه الحالة فإن تحكم القاضي الاداري في آجل التحقيق، وبالتالي إحالة القضية للفصل فيها واضح وجلي ؛ وآية ذلك أن لرئيس تشكيلة الحكم، على مستوى المحاكم الادارية، عندما تقتضي ذلك ظروف القضية، أن يحدد فور تسجيل العريضة التاريخ الذي يختتم فيه التحقيق (844 ق.أ.م.أ) وإذا كانت القضية مهيأة للفصل فيها فلرئيس تشكيلة الحكم أن يحدد تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل للطعن (852 ق.أ.م.أ). وفضلا عن ذلك فإن لرئيس تشكيلة الحكم، أو لرئيس المحكمة الادارية أن يقرر في أي وقت، وفي حالة الضرورة جدولة آيه قضية للجلسة للفصل فيها(875 ق.أ.م.ا).[1]

وتبين لي أن تأكيد التشريع الفلسطيني والجزائري على السلطة التقديرية للقاضي الاداري في اتخاذ وقبول الاجراءات، وتحديد مدة تقديم المذكرات والمستندات وموعد الفصل في الدعوى لا شك أنه يسهم في تفعل مبدأ القصل في الدعوى بأجل معقول، ولكن نرى أنه لتكريس هذه الضمانة كان من الافضل تحديد سقف زمني لمدة الاجراءات والمدة المعقولة للفصل في الدعوى بناء على دراسات تقوم بها لجان مشكلة خصيصيا لتحديد المدة المعقولة لأنواع الدعاوى الادارية، مع إعطاء القاضي سلطة تقديرية في اختيار ألاجل المناسب للخصومة المعروضة عليه بين الحد الادنى والاقصى للآجال ، وبذلك تكرس ضمانة الفصل في الدعوى بأجل معقول، ولما لذلك من تأثير على تنفيذ المقررات القضائية الادارية خاصة تلك المتعلقة بدعاوى الالغاء، لحيلولة دون استحالة ازالة أثار القرارات الادارية بأثر رجعي في بعض الحالات.

المطلب الثاني: نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية محل الطعن.

القاعدة العامة في القانون الاداري أن القرارات الادارية تعد نافذة بمجرد صدورها ، وبسبب بطء إجراءات التقاضي والطابع التحقيقي لإجراءات المنازعة الادارية ، فإن الفصل في الدعوى قد يستغرق وقتا طويلا، ألأمر الذي قد يسبب للمدعي بعض النتائج الضارة بسبب تنفيذ القرار المطعون فيه، وقد يصل ألأمر الى حد إستحالة تنفيذ المقرر القضائي الاداري بالإلغاء، وفق ما سبق بيانه.

ولتجنب هذه الاستحالة فقد أجازت التشريعات أن يطلب المدعي وقف تنفيذ القرار الاداري الى غاية فصل الجهة القضائية في طلب الالغاء، وإيقاف تنفيذ القرار في هذه الحالة يجعل تنفيذ المقرر القضائي الاداري ممكنا بعد ذلك، ومن هنا يندرج وقف التنفيذ من قبيل ضمانات التنفيذ العيني للمقرر القضائي الاداري الالغاء.[2]

[1] عبد القادر عدو ، المرجع السابق، ص74،77.
[2] المرجع نفسه ،ص79

الفرع الأول: مبدأ الاثر غير الموقف للطعن

يعتبر إمتياز ألأولية او ألأسبقية الذي تتمتع به الادارة مبدأ أساسياُ في القانون العام، ومقتضاه أن تكون القرارات الادارية على عكس اعمال الافراد نافذة بذاتها ويترتب على هذا المبدأ أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الاداري؛ بمعنى أن مجرد رفع دعوى الإلغاء ضد قرار اداري معين لا يمنع نفاذ القرار، وإلا ترتب عن ذلك شل النشاط الاداري القائم على القرارات الادارية ، وذلك عن طريق دعاوى كيدية لا تبتغي سوى المماطلة، على حساب المصلحة العامة التي يبتغي القرار تحقيقه. وقد برر الفقه عدم وقف القرار الاداري بمجرد الطعن بعدة مبررات وهي

أولا: مبدأ القرار التنفيذي.

أسس جانب من الفقه هذا التبرير على نظرية العميد هوريو ، الخاصة بالقرار التنفيذي بمقتضاها يقرر عميد مدرسة (تولوز) أن ألإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون إستئذان القضاء.وتتلخص فكرة العميد هوريو، بأن القرار الاداري يصدر متمتعا بقرينة الصحة المفترضة وهو ما يعني مشروعية القرار قانونا بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقرير ذلك والقرينة تجد أساسها في كون الادارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام فلا يفترض فيها مخالفة القانون في أعمالها وإنما الصحة والسلامة هما المفترضان الى ان يثبت العكس، وعلى أن تتحمل الادارة مسؤولية التنفيذ فيما لو بان عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه، ويقابل هذا ألإمتياز للادارة حق المخاطبين بالرجوع الى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الاداري عندما يشوبه أي عيب، ولكن هذا لا يمنع تنفيذ القرار قبل الفصل في الدعوى .[1]

وتعتبر هذه الوسيلة من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الادارية عندما تباشر إختصاصاتها ونشاطها ذلك أن الاقرار للادارة بسلطة التنفيذ المباشر ينطوي على خطر يهدد الحريات العامة ويصيبها في مقتل لأنه يخشى أن تسيء الادارة استعمال سلطاتها، وتلجأ الادارة الى هذه الوسيلة لإجبار ألأفراد على ألإمتثال لأحكام القانون والقضاء ولنقل لآثار قراراتها الادارية الى أرض الواقع.[2]

وهذه الوسيلة عبارة عن إمتيازات للسلطة العامة وتستخدمها لتحقيق مقتضيات المصلحة العامة، فالإدارة تتمتع بسلطات وإمكانيات قانونية لتنفيذ قراراتها في حالة إمتناع المخاطبين بها عن تنفيذها، ويعرف التنفيذ المباشر للقرار بأنه **قدرة الإدارة عندما تتخذ قرار إدارياً أن تطبقه مباشرة بنفسها**

[1] أنور عصام محمد شعبان ، وقف تنفيذ القرارات الادارية ، رسالة ماجستير قانون عام ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ،نابلس-فلسطين، سنة2013،ص19-20

[2] . د.محمد محمود الروبي محمد، الضبط الاداري ودوره في حماية البيئة :دراسة مقارنة ، طبعة 1 ،مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض، سنة2014 ، ص96.

عن طريق الإكراه مستعملة في ذلك القوة العمومية ضد الأفراد الرافضين لهذا القرار . ويعرف كذلك بأنه أحد الإمتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والذي تستطيع الإدارة بموجبه أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد دون اللجوء إلى القضاء.[1]

1-شروط التنفيذ المباشر للقرار الإداري.

يرى الدكتور/ سليمان الطماوي أن هناك شروط أساسية لابد من توافرها لمشروعية استعمال وسيلة التنفيذ المباشر وهذه الشروط هي:

1-1 أن يجد مضمون العمل المراد تنفيذه مصدره في نص قانوني محدد.

1-2 رفض الفرد المخالف تنفيذ حكم القانون أو القرار الاداري.

1-3 وجود نص قانوني يجيز ذلك مثل عدم وجود وسيلة بديلة أمام الادارة لإجبار الافراد على التنفيذ.

1-4 أن يتم التنفيذ الجبري على مسؤولية الادارة.[2].

وقد أضاف مجلس الدولة الفرسي بالإضافة للشروط السابقة، شرطا آخر وهو أن يقتصر التنفيذ المباشر على تطبيق القرار الاداري، فتتقيد ألإدارة العامة لدى استعمالها لإمتياز التنفيذ المباشر بتحقيق محله أي أثره المباشر، كما يحدده القانون أو التنظيم، إذ يجب عليها أن تلتزم بحدود ذلك ولا تتعداه.[3]

وتنبع أهمية هذه الضوابط والشروط التي تقيد التنفيذ المباشر للقرارات الادارية، بالآثار الخطيرة التي تترتب عن إستخدام مثل هذه الوسيلة بالمساس بحقوق الافراد وحرياتهم.[4]

2-حالات التنفيذ المباشر للقرار الإداري.

وقد إستقر الفقه والقضاء الإداريين على وجود حالات محددة يجوز للإدارة فيها إستخدام القوة المادية في تنفيذ قراراتها هي:

---

[1] د/ عبد العزيز الجوهري ،القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهرة "دراسة مقارنة "،الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر،لجزائر، سنة 2005 ص 15

[2] د.محمد محمود الروبي محمد ، المرجع السابق ، ص96-97.

[3] أ.د محمد الصغير بعلي ، القرارات الادارية ، بدون رقم طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، سنة 2005، ص113.

[4] أ.د نواف كنعان ، القانون الاداري "الكتاب الثاني"، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، سنة 2009،ص297.

2-1.وجود نص صريح يجيز للإدارة إستخدام وسيلة التنفيذ المباشر لقراراتها، فبإعتبار اللجوء الى التنفيذ المباشر هو سلطة إستثنائية فيجب أن ينبني على إجازة وترخيص من القانون.[1]

2-2.حالة الضرورة أو الاستعجال: والتي تعني وجود خطر يهدد الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العمومية ، والآداب العامة، وذلك بشرط أن يكون هذا الخطر الذي يبرر الاستعجال حقيقيا، وأن يكون حالاً بمعنى أن يكون قائماً فعلا في الوقت الذي تقوم فيه الادارة بتنفيذ قراراتها .[2]

فتضطر الإدارة العمومية في هذه الحالة للتدخل بالتنفيذ المباشر والسريع لقراراتها الادارية في حالة الضرورة، بشرط أن يوجد خطر داهم وتعذر دفعه بوسائل القانونية اخرى والتناسب بين فعل الضرورة والخطر القائم، ولا يقتصر تطبيقها على القانون الاداري وإنما يمتد أيضا الى فروع القانون الاخرى الدولي والدستوري والجنائي.[3].

وتبين لي أنه رغم كون التنفيذ المباشر حق استثنائي للإدارة تلجأ اليه عندما ينص القانون على مشروعية القرار الإداري الذي تصدره، فإنه ومع إتجاه غالبية الدول الى تقنين القانون الإداري، بما فيه إختصاصات الإدارات العمومية في إصدار القرارات والإجراءات واجبة الاتباع والآثار القانونية المترتبة عليه، ونتيجة لذلك أصبح الإستثناء أصلاً من الناحية العملية وممارسات الادارة لاختصاصاتها اليومية في الدول، ويمكن للأفراد عندما يشوب قرارات الادارة أي عيب أن يتوجهوا الى القضاء للطعن بإلغاء هذه القرارات، وأن يوقفوا تنفيذ هذه القرارات من خلال طلب وقف التنفيذ.

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات

إستند هذا التبرير على مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية أي بين الإدارة والقضاء وذلك على أساس أنه إذا كان رفع الدعوى القضائية سيؤدي الى وقف آثار القرار المطعون فيه فهذا يعني أن القاضي قد تدخل في عمل الادارة بطريق غير مباشر ولكن لا يمكن الاستناد على هذا التبرير ذلك لأن البحث عن مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات لم يقصد به أن تستقل كل سلطة بمجموعة من الإختصاصات إنما قصد به توزيع الوظائف بين السلطات مع تحقيق توازن بينهما والمشاركة بينهما.[4]

[1] أ.د محمد الصغير بعلي ، القرارات الادارية ، مرجع سابع ،ص113.
[2] أ.د نواف كنعان ، القانون الاداري "الكتاب الثاني"،مرجع سابق ،ص297
[3] أ.د محمد الصغير بعلي ، القرارات الادارية ، مرجع سابع ،ص115.
[4] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق، ص97.

الفرع الثاني: جواز وقف تنفيذ القرار الاداري كاستثناء على مبدأ الاثر غير الموقف للطعن.

كما تم الاشارة مسبقاً فإن الإدارة العمومية تتمتع بتنفيذ قراراتها مباشرة دون أن يوقف تنفيذها الطعن بالالغاء، ولكن إعمال هذا الإمتياز على إطلاقه من شأنه إلحاق إضراراً بالأفراد بسبب قرار مشوب بعيب عدم المشروعية الظاهرة، فقد كان لابد من وضع حد لهذا الإمتياز للمحافظة على حقوق الأفراد من خلال إيقاف سريان أثره مؤقتاً وبضوابط وشروط خاصة لحين الفصل في دعوى إلغاء القرار محل وقف التنفيذ. فإن إيقاف تنفيذ القرار الاداري من جانب القضاء الاداري سيؤدي الى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار وهي إستحالة إعادة الحال الى ما كان عليه عند صدور المقرر القضائي الاداري بالإلغاء خاصة بإزالة مظاهر التنفيذ المادية كقرار إداري بهدم منزل، وبالتالي من خلال وقف تنفيذ القرار الاداري يتم ضمان إمكانية تنفيذ المقرر القضائي الاداري.[1]

فأهم مبررات وقف تنفيذ القرار الاداري هو تعسف الادارة أحيانا عند ممارسة إمتيازاتها وإصدارها للقررات الادارية ومخالفتها للقانون والمشروعية مخالفة صريحة، مبتغية من وراء ذلك تحقيق مصالح معينة على حساب مصالح الأفراد المشروعة، كما قد تكون مخالفة القانون، نتيجة الإهمال واللامبالاة والتكاسل التي يتصف بها أعوان الادارة، فنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية له أهمية كبرى في مثل هذه الحالات في كبح جماح الادارة، وتفادي نتائج مخالفة القانون التي يتعذر تداركها، إذا قضي ببطلان القرار المطعون فيه، بالاضافة الى أنه برر نظام وقف تنفيذ القرارات الادارة بأنه وسيلة لتفادي نتائج بطء الفصل في الدعاوى الادارية وما ينجر عنه من إمكانية تمام تنفيذ القرار الإداري ، واستنفاذه لكل آثاره ، عندها يكون المقرر القضائي الإداري بالإلغاء غير مجدي في شيء – لا في إصلاح الضرر ولا في ردع المخالفين للقانون– فالمتضرر من تنفيذ القرار الاداري في هذه الحالة، لن يستفيد من المقرر القضائي الاداري بالإلغاء هذا، والذي لن يكون له سوى أثر رمزي ليس إلا. وفي هذا الإطار يقول الاستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله " ويحوّل – المقرر القضائي الاداري – الذي يصدر بالإلغاء الى شكلي وصوري مجرد من كل آثاره ، إذا ما سارعت الإدارة الى تنفيذ القرار دون انتظار فصل القضاء في المنازعة". إن هذا كله سيؤدي بالقضاء الى فقدان فعاليته في تطبيق القانون، ويعجز عن أداء مهامه، بل يصل الأمر الى حد إنكار العدالة.[2]

وقد أخذت غالبية التشريعات بهذا الإستثناء لما إقتضته مصلحة وحقوق الافراد، ورجوعا للتشريع الفلسطيني ونتيجة لوجود فراغ تشريعي بسبب عدم وجود أحكام تشريعية او تنظيمية تتكفل بتنظيم المنازعات الادارية امام القضاء الاداري ، فلم ينص التشريع الفلسطيني على وقف تنفيذ القرارات الادارية،

[1] انور عصام محمد شعبان ، مرجع سابق ،ص24.

[2] عبد القادر غيتاوي ، وقف تنفيذ القرار الاداري قضائيا ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق- جامعة تلمسان،الجزائر،للموسم الجامعي 2008/2007 ،ص21-22

ومن خلال الاطلاع على الاجتهاد القضائي الفلسطيني نجد قرار محكمة العدل العليا رقم 132 الصادر بتاريخ 2005/4/20 الذي نص على " **وبالرجوع الى القانون نجد بأن المشرع الفلسطيني لم ينص على وقف تنفيذ القرار الاداري لا في تشكيل المحاكم النظامية أو قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، ونظراً لعدم نص في القانون بتنظيم وقف تنفيذ القرارات الادارية فإنه في هذه الحالة تعود المحكمة الى القواعد العامة في القانون الاداري مسترشدة في ذلك بما إستقر عليه الفقه والقضاء الاداريين**".[1]

اما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد إعتمد إجرائين لوقف التنفيذ وهما استعجال وقف التنفيذ والذي نضمه من المادة 833 الى837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 911 من نفس القانون التي تتعلق بصلاحية مجلس الدولة برفع وقف التنفيذ المأمور به من قبل المحكمة الإدارية والمادة 912 ايضاً التي تتعلق بصلاحية مجلس الدولة في وقف تنفيذ قرار إداري بمناسبة فصله في إستئناف ضد مقرر قضائي صادر عن المحكمة الادارية قضى برفض الطعن، بالإضافة للاستجال الفوري لوقف التنفيذ في نص المادة 919.[2]

أولا: شروط قبول طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية:

نتيجة لخطورة وقف تنفيذ القرارات الإدارية على النشاط الاداري وإستمراريته، لابد من توفر عدة

شروط حتى يقبل القضاء الإداري طلب وقف تنفيذ القرارت الإدارية، وتتمثل في شروط عامة وشروط خاصة، لابد من توفرها كضمانة لعدم إستخدام هذا النظام لتعطيل حسن سير المرافق العامة.

1-الشروط العامة.

والتي تتمثل في:

1-1 ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الاداري بدعوى في الموضوع.

سارت العادة في الدعاوى الإدارية أن يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الاداري بلائحة الدعوى، فإما أن يكون مذيلا بلائحة الدعوى ضمن الطلبات التي يطلبها المستدعي واما أن يكون منفصلاً

بطلب مستقل ولكنه يشترط أن يقدم بالتزامن مع لائحة الدعوى سواء بنفس الوقت ضمن طلبات في لائحة الدعوى او بتاريخ لاحق على رفع الدعوى ، بشرط أن لا يسبق تقديم لائحة الدعوى.[3]

---

[1] انور عصام محمد شعبان ، مرجع سابق ، ص12

[2] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ،ص84-85.

[3] أنور عصام محمد شعبان، مرجع سابق ، ص26

ويستشف من قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقضية رقم 4/2003 ، قرار رقم 34 الصادر بتاريخ 2003/2/5 بنصه ".... فاننا نرى أن من حق محكمة العدل العليا أن تصدر قراراً مستعجلا بوقف التنفيذ المادي للقرار الاداري المطعون فيه ....."[1] فمن خلال نص القرار نلاحظ أن القرار أكد حق محكمة العدل العليا بوقف القرار الاداري فقط عند دعوى إلغاء رفعت ضد القرار الاداري .

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد أكد على ذلك صراحة في نص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والادارية بقوله "لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع.."

بالاضافة للمادة 926 من نفس القانون حيث نصت " يجب أن ترفق العريضة الرامية الى وقف تنفيذ القرار الاداري أو بعض آثاره ، تحت طائلة عدم القبول ، بنسخة من عريضة دعوى الموضوع"

وايضا أكد على ذلك القضاء الإداري الجزائري بحيث قضت المحكمة العليا بإلغاء أمر إستعجالي بوقف التنفيذ في غياب رفع دعوى موضوعها إلغاء القرار الإداري ومما جاء في قرارها " من المستقر عليه قضاء أن القضاء الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع. [2]

1-2 شرط الميعاد

بما أن طلب وقف التنفيذ مرتبط بالدعوى ألاصلية فإن ميعاده يبدأ بتقديم لائحة الدعوى في ميعادها القانوني وليس هناك نهاية لهذا الأجل ما لم يفصل في الدعوى بمقرر قضائي إداري نهائي حائز على قوة الشيء المقضي فيه، ذلك لأن الخطر الذي لا يمكن تداركه والمسبب لا يمكن تلافيها قد يظهر بعد انتهاء اجل دعوى الالغاء المرفوعة في الاجل ومن بينها استحالة تنفيذ المقرر القضائي الاداري في حالة الغاء القرار.

وقد نص المشرع الفلسطيني في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في المادة284 أنه" يكون ميعاد تقديم الاستدعاء الى محكمة العدل العليا ستين يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه الى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو إمتناعها عن إتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها" ، فقد أكد المشرع الفلسطيني على ميعاد رفع دعوى الإلغاء ب 60 يوما من تاريخ التبليغ أو النشر أو 30 يوما من تاريخ تقديم التظلم الى الجهة الإدارية

[1] موقع الكتروني ،.http://muqtafi.birzeit.edu www ، تاريخ الإطلاع 2018/1/28
[2] عبد القادر عدو،مرجع سابق ،ص93

مصدرة القرار الإداري ، ولذلك يبدأ أجل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من تاريخ تقديم لائحة دعوى الإلغاء في الميعاد.[1]

أما المشرع الجزائري فقد نص في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على "**يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة 4 اشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي**" وفي المادة 830 من نفس القانون نص " **يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم الى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 929 أعلاه.ويعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد ، خلال شهرين 2 بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الاجل من تاريخ تبليغ التظلم.وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين 2 لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ إنتهاء أجل الشهرين المشار اليه أعلاه. في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين 2 من تاريخ الرفض....**"فمن خلال نص المادة 829 و830 من قانون الاجراءات المدنية والادارية ، فأن اجل تقديم طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية يبدأ من تاريخ رفع دعوى الموضوع في الاجل المحدد.[2]

2- الشروط الخاصة لطلب وقف تنفيذ القرار الاداري

وتتمثل في:

2-1-توافر ركن الاستعجال:

عبر البعض عن شرط الإستعجال بصيغة " أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه مولداً لأضرار يصعب إصلاحها في حالة تنفيذه".وعبر لبعض الآخر بصيغة "أن يؤدي تنفيذ القرار الى نتائج يتعذر تداركها".في حين إستعمل البعض للتعبير عن هذا الشرط مصطلح ركن الضرر، فجميع الصيغ السابقة ذات مضمون واحد، وينصرف هذا المضمون الى كون شرط الاستعجال يعبر عنه في نظام وقف التنفيذ بوجود ضرر جسيم جراء تنفيذ القرار المطعون فيه، أو ضرر يتعذر أو يستحيل إصلاحه.[3]

وهو ما أورده المشرع الفلسطيني بنص صريح على شرط الإستعجال في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني في المادة 102 والتي تضمنت جائت في الفصل الثاني الخاص

[1] المادة 284 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية .
[2] المواد 829 و830 من قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008.
[3] عبد القادر عدو ،مرجع سابق ، ص96

بأحكام الطلبات المستعجلة، فنصت المادة 102 "**يجوز لمن يخشى حدوث ضرر محتمل من فوات الوقت أن يقدم طلبا الى قاضي الامور المستعجلة يطلب فيه إتخاذ إجراءات وقتية وفقاً لمقتضى الحال بما لا يمنع قاضي الموضوع من نظر هذا الطلب تبعاً للدعوى الأصلية**".[1]

وأكد مشروع قانون القضاء الفلسطيني المقترح على أنه لا يفصل قاضي الامور المستعجلة الا في حالة ترتب نتائج يتعذر تداركها في المادة 32 من الباب رابعا " يندب في كل محكمة إدارية عضو من درجة قاضي محكمة بداية على الأقل للفصل بصفة مستعجلة دون المساس بأصل الحق في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت".[2]

ومن خلال تسبيب قرار محكمة العدل العليا في دعوى رقم 2005/92 قرار رقم92 الصادر بتاريخ 2005/7/12 حيث ذكر بتسبيب **القرار** "...**فإننا نجد أن من حق المحكمة أن تصدر قراراً مستعجلاً بوقف التنفيذ المادي للقرار الإداري وقفاً كلياً أو جزئياً إذا وجدت أن التنفيذ المادي للقرار قد يلحق أضراراً بالجهة المستدعية لا يمكن تلافيها...**"[3]

فأكد القضاء الإداري الفلسطيني على ضرورة وجود خطر بوقوع أضرار لا يمكن تداركها في حالة التنفيذ المادي للقرار الإداري، ولم يتم تحديد نوع هذه الأضرار فهي تخضع للسلطة التقديرية للقاضي الاداري، وإستحالة تنفيذ المقرر القضائي الإداري في حالة فصل بإلغاء القرار الإداري هو خطر لا يمكن تداركه يمس بالمستدعي وبدولة القانون ومبدأ المشروعية، فيقع على عاتق القاضي الاستعجال الاداري في الحالات التي يؤدي تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه قبل الفصل الى إستحالة تنفيذ المقرر القضائي الإداري المتضمن إلغاء القرار الاداري بعد الفصل في الدعوى أن يقوم بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري حماية لحقوق المستدعي، وتكريساً لدولة القانون وتطبيقاً لمبدأ المشروعية.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد أكد من خلال الماة 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على لزوم توفر ركن الإستعجال في الإستعجال الفوري حيث نصت " **عندما لا يتوفر الإستعجال في الطلب، أو يكون غير مؤسس ، يرفض قاضي الإستعجال هذا الطلب بأمر مسبب**".وأكد على ذلك في حالة الإستعجال الفوري الخاص بوقف تنفيذ قرار إداري المنصوص عليه في المنصوص عليها في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت " **عندما يتعلق الإمر بقرار إداري ولو**

[1] المادة 102 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.
[2] أنور عصام محمد شعبان، مرجع سابق، ص36
[3] موقع الكتروني،.http://muqtafi.birzeit.edu www ، تاريخ الإطلاع 2018/1/28

برفض..... يجوز لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك..."[1]

2-2 الأسباب الجدية التي تبرر وقف تنفيذ القرار الإداري.

في تطرق الفقه للأسباب الجدية التي يوقف لأجلها تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه ذهب الى أنها هي التي يؤسس عليها المدعي دعواه وتوحي لأول وهلة بإلغاء القرار الإداري المطلوب إيقافه بحيث لا يقصد من الطلب مجرد عرقلة نشاط الإدارة، فوقف التنفيذ أمر خطير قد يصل في خطورته الى مرتبة الفصل بإلغاء القرار الاداري ولهذا كان لا بد من ثبوت جدية المستدعي، لأن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بصفة مؤقتة لا يشكل غاية في ذاته بل هو إجراء وقتي

يعطي فرصة من الوقت تتيح النظر في إلغائه على مهل دون الخوف من نتائج قد يتعذر تداركها إذا ما نفذ القرار بالفعل وتظهر جدية المستدعي من العيوب التي يبنى عليها الطعن.[2].

وقد أكدت محكمة العدل العليا على وجوب توفر سبب جدي الى عدم مشروعية القرار الإداري التي يستند عليها المستدعيين في دعواهم و ذلك في قرارها رقم 34 قضية 2003/4 الصادر ب2003/2/5 حيث نص **على ".....وفي هذه الدعوى فإن محكمتنا تجد بأن دعوى المستدعيين تستند في ظاهرها الى أسباب جدية وأن تنفيذ القرار الإداري موضوع الطعن سيلحق بالمستدعيين أضراراً لا يمكن تداركها...."**.[3]

أما المشرع الجزائري فقد نصت المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ".... **متى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار..."**[4]

فقد تراجع القضاء الإداري الجزائري من الأخذ بشرط السبب الجدي، أي السبب المؤكد الذي يستخلص منه على وجه اليقين أن إبطال القرار مؤكد، واصبح يأخذ بشرط يبدو ظاهرياً أخف هو شرط الشك الجدي، ومن شواهد ذلك قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 30 ابريل 2002 حيث جاء فيه: "**حيث أن وقف التنفيذ ينبغي أن يؤسس على أوجه جدية من شأنها أن تحدث شكوكاً فيما يخص**

[1] المواد 919 و 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] أنور عصام محمد شعبان، مرجع سابق ، ص38-39
[3] موقع الكتروني،.www http://muqtafi.birzeit.edu ، تاريخ الإطلاع 2018/1/28
[4] المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفصل النهائي في النزاع، وكذلك فيما يخص جسامة وإستحالة إصلاح الأضرار التي يمكن أن تنجر عن تنفيذ القرار".[1]

فمن خلال التطرق لوقف تنفيذ القرار الإداري كضمانة تكفل تنفيذ المقرر القضائي الإداري عند صدوره وذلك في حالة أدى الإستمرار في تنفيذ القرار الإداري الى إستحالة تنفيذ المقرر القضائي الإداري ولكن الإشكال الذي يطرح هنا هو ما ضمانة إلتزام الادارة بوقف تنفيذ القرار الإدراي و هو نفس إشكال مدى إلتزامها بتنفيذ المقرر القضائي الاداري، مما يتطلب بالضرورة وجود سلطة لدى القضاء لإجبار الإدارة العمومية على التنفيذ وهو ما سوف نتطرق إليه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

2-3 عدم المساس بأصل الحق:

مبدأ عدم المساس بأصل الحق هو من المبادىء الأساسية التي يجب أن ترتكز عليها كل أوامر قاضي الأمور المستعجلة، يجب على قاضي الأمور المستعجلة الإرتباط بهذا المبدأ وعدم الإبتعاد عنه مهما كان الإستعجال ومهما ترتب عن إمتناعه ضرر بالأطراف فهو ملزم بعدم المساس بأصل الحق أو الفصل في أصل النزاع.[2]

ويقول في هذا الصدد الأستاذ " محمد براهيمي " إن المساس بأصل الحق ليس معناه أن يسوغ قاضي الأمور المستعجلة التصريح بعدم إختصاصه هكذا، دون فحص مسبق للنزاع المطروح أمامه، وإلا سنكون أمام إمتناع عن الحكم فقاضي الامور المستعجلة مثله مثل قاضي الموضوع ملزم بالبحث في طلب أطراف الخصومة، فإذا كان فعلا غير مختص للفصل في أصل النزاع فيمكن رغم ذلك تفحص ظاهر الموضوع والمستندات ليتمكن من إتخاذ موقف من الإجراء المطلوب منه، مع ترك أصل الحق لمحكمة الموضوع المختصة.[3]

وأكدت المادة 105 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني على هذا الشرط حيث نصت "**ينظر قاضي الأمور المستعجلة في الطلب بدون التعرض لأصل الحق**"[4].

وقد أكدت على ذلك المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري حيث نصت"**يأمر قاضي الإستعجال بالتدابير المؤقتة.لا ينظر في أصل الحق ، ويفصل في أقرب الآجال**".[1]

---

[1] عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص99.

[2] محمد الهادي سفير، القضاء الاستعجالي على ضوء قانون الاجراءات المدنية والادارية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص ادارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية _ جامعة سعيدة، الجزائر ،للموسم الجامعي 2016/2015 ،ص28.

[3] المرجع نفسه، ص29

[4] المادة 105 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

ثانيا: الجهة القضائية المختصة بوقف تنفيذ المقررات القضائية الادارية

القاعدة في تحديد المختص بالأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه هي أن المختص به هو ذاته المختص بنظر الطعن الأصلي، وهو في الحالة هذه المختص بنظر دعوى الإلغاء، وهي قاعدة معمول بها سواء في فرنسا أو في مصر. ووفقا للنظام القضائي الفلسطيني وفي ظل غياب نص قانوني فقد منحت محكمة العدل العليا الفلسطينية نفسها الإختصاص بإصدار القرارات المؤقته المستعجلة – بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية– ، مع عدم إمكانية الطعن بهذا القرار لكون القضاء الاداري الفلسطيني قضاءاً على درجة واحدة ، فقد جاء لها في قرار عدل عليا في القضية رقم 2003/12 "... **فإننا نجد أن من حق محكمة العدل العليا أن تصدر قراراً مستعجلا بوقف التنفيذ المادي للقرار الإداري المطعون فيه إذا وجدت أن التنفيذ المادي للقرار الإداري قد يحدث ضرراً لا يمكن تلافيه بالنسبة للمستدعي**".[2]

أما المشرع الجزائري تظهر جهة الإختصاص من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية في حالة وقف تنفيذ القررات الإدارية وحالة الإستعجال الفوري.

فقد حدد جهة الإختصاص بالمادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت "**.....يمكن للمحكمة الادارية أن تأمر ، بناء على طلب الطرق المعني ، بوقف تنفيذ القرار الاداري**".ويجوز إستئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة كما ورد في نص المادة 837 من نفس القانون التي نصت" **يجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال أجل خمسة عشر(15) يوما من تاريخ التبليغ**".بالإضافة لإختصاص مجلس الدولة بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها و التي ينظر فيها كقاضي درجة أولى كما ورد بنص المادة 910.أما بخصوص حالة الاستعجال الفوري فقد نصت المادة 924 "**.... عندما يظهر أن الطلب لا يدخل في إختصاص الجهة القضائية الإدارية، يحكم بعدم الإختصاص النوعي**" وبمفهوم المخالفة أن الجهة القضائية الإدارية المتمثلة بالمحكمة الإدارية ومجلس الدولة هي صاحبة الاختصاص بوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الإستعجال الفوري.[3]

---

[1] المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] أنور عصام محمد شعبان، مرجع سابق، ص12.
[3] المواد 833 و 837 و 910 و924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المبحث الثاني

الضمانات المرتبطة بمضمون المقررات القضائية الادارية.

وتتعلق هذه الضمانات بمنطوق المقرر القضائي الإداري سواء من حيث وضوح منطوقه بدون أي إبهام، أو ببيان آثاره في بعض الحالات، وما لها من تأثير على تنفيذه، ولذلك أحدثت وسائل للتحكم في هذه العوامل وهي دعوى التفسير والمساعدة على التنفيذ وهو ما سوف نتطرق له في هذا المبحث.

المطلب الأول: دعوى تفسير المقرر القضائي الاداري.

إن صدور مقرر قضائي يشوبه الإبهام والغموض قد يكون من شأنه أن يضع صعوبات أمام تنفيذه. ولمعالجة هذا الوضع، فقد أجازت أغلب قوانين الدول أن يطلب من الجهة القضائية التي أصدرت المقرر القضائي تفسير ما شاب منطوقه من غموض وإبهام.[1] وذلك عن طريق دعوى التفسير.

الفرع الأول: مفهوم دعوى تفسير المقرر القضائي الإداري.

بإعتبار دعوى التفسير وسيلة يلجأ إليها الخصوم في حالة وجود غموض او إبهام بمنطوق المقرر القضائي الإداري، بحيث يمارس القاضي الإداري سلطته بالتفسير والتي تختلف عن سلطاته في الدعاوى القضائية الاخرى.

أولا: تعريف دعوى التفسير الإدارية.

تعتبر دعوى التفسير وسيلة قانونية يستخدمها أحد الخصمين، حيث أن منطوق المقرر القضائي الإداري يمسه غموض أو إبهام ويلجأ أحد الخصمين لهذه الدعوى لإزالة هذا الغموض والإبهام، وذلك بتوضيح المعنى المراد في عبارات منطوق المقرر القضائي الإداري حتى يكون من السهل فهمه وإدراك معناه، فلا يحتمل منطوقه الخطأ، حتى يتسنى للإدارة تنفيذ المقرر القضائي الإداري كاملاً، ولكن قد يحدث إستخدام هذه الوسيلة من منطلق سوء نية الإدارة دون الحاجة الى إزالة غموض منطوق المقرر القضائي الإداري ولكن لإطالة فترة التقاضي ولتعطيل تنفيذه.[2]

ويجدر بالذكر أن دعوى التفسير يمكن أن يطالب فيها تفسير مقرر قضائي اداري أو قرار إداري أو قانون.

---

[1] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص 117 -118

[2] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الادارية ، بدون رقم طبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، سنة2015 ،ص248.

ثانيا: خصائص دعوى التفسير الإدارية.

تتسم دعوى التفسير الإدارية بجملة من الصفات والخصائص، فهي دعوى قضائية بالمعنى القانوني والفني القضائي للدعوى، ومن ثم فهي ليست بتنظيم إداري، كما أنها ليست مجرد دفع قضائي، بالرغم من أن دعوى التفسير قد تتحرك وترفع بعد عملية الدفع بالغموض والإبهام لعمل قانوني إداري خلال النظر والفصل في دعوى قضائية أصلية، كما هو الحال في حالة رفع دعوى التفسير عن طريق الإحالة القضائية، ودعوى التفسير من الدعاوى الموضوعية –العينية– أصلا لأنها تنصب على العمل والتصرف القانوني– أو المقرر القضائي– الغامض والمبهم، ولا تنصب على السلطات التي أصدرته، ولأنها أيضا تحقق أهداف عامة بصورة غالبة بالرغم أن رافعها يستهدف بالدرجة الأولى حماية حقوقه ومصالحه الذاتية والشخصية، بالكشف عن المعنى الحقيقي والصحيح للعمل القانوني الإداري _ المقرر القضائي– الغامض بصورة توضح المراكز القانونية والحقوق والإلتزامات بما يحقق العدالة، وهي دعوى قضائية في نظامها القانوني الخاص، بحيث أن جل مصادر النظام القانوني لدعوى التفسير الإدارية هي مصادر قضائية من إجتهاد وإبتكار القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن ، فنشأة ووجود هذه الدعوى وتطورها تم على يد القضاء الإداري المستقل عن الإدارة والقضاء العادي، كما أن قواعد الشروط الشكلية لقبول دعوى التفسير وإجراءات وشكليات تقديمها لسلطة القضاء المختص بالنظر والفصل هي من ابتكار القضاء الإداري، وكذا قواعد وأساليب كيفية البت في دعوى التفسير وطبيعة المقرر القضائي الصادر بشأنها ، وآثاره القانونية هي من صنع القضاء الإداري.[1]

وسلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى تنحصر في تفسير العبارات الغامضة –التي يحملها المقرر القضائي أو القرار الإداري– وأشار اليها صاحب المصلحة في عريضة إفتتاح الدعوى، ذلك أن العبارة متى كانت غامضة يفترض أنها تكون محلاً لتفسيرات مختلفة لتتمسك جهة الإدارة بتفسير معين تراه من وجهة نظرها صائباً وسليماً، وخلاف ذلك يتمسك صاحب المصلحة بتفسير آخر يخدم مصالحه، وعند تعارضت المصالح فلا مفر من اللجوء للقضاء كجهة محايدة ليعطي التفسير الحقيقي الواجب الإعتماد عليه والذي لن يكون إلا من خلال دعوى التفسير.[2]

ثالثا: تمييز دعوى التفسير الإدارية عن الدعاوى الإدارية الأخرى.

وذلك من خلال تمييزها عن دعوى فحص المشروعية ودعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

1– تمييز دعوى التفسير الإدارية عن دعوى فحص المشروعية.

[1] أ.د عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القانون الاداري ، بدون رقم طبعة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة2004 ، ص112-113.

[2] أ.د عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الالغاء ،الطبعة الاولة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، سنة2011 ، ص69-70.

بالرغم من تشابه دعوى التفسير و دعوى فحص المشروعية من حيث الطبيعة، لأن كلاً من دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية تعتبر من الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية العينية، ومن دعاوى الشرعية، وليستا من دعاوى الحقوق والدعاوى الشخصية الذاتية، وكذا التشابه بينهما من حيث محدودية سلطة القاضي المختص في كل منهما، ورغم عن ذلك ، فيمكن التمييز بينهما من حيث الوظيفة والغاية، حيث تنصب دعوى التفسير على البحث والكشف عن المعنى الصحيح والحقيقي لعمل قانوني إداري أو مقرر قضائي إداري مطعون ومدفوع فيه بالغموض والإبهام، وإعلان ذلك من طرف القضاء المختص في مقرر قضائي ، بينما تعمل دعوى فحص المشروعية على البحث والفحص والكشف عن مدى شرعية أو عدم شرعية تصرف إداري أو مقرر قضائي مطعون ومدفوع فيه بعدم الشرعية.[1]

2- تمييز دعوى التفسير الإدارية عن دعوى الإلغاء.

يمكن التفرقة بين دعوى التفسير و دعوى الإلغاء في جوانب كثيرة ، أهمها

2-1- من حيث سلطة القاضي: تنحصر سلطة القاضي في دعوى التفسير في إعطاء تفسير للعبارات أو العبارة المشار إليها في ملف الدعوى، دون أن تمتد سلطته الى إعدام القرار الإداري المطعون فيه أو إقرار تعويض لصالح المدعي – أو حتى النظر في طعون ضد مقررات قضائية بالإلغاء أو التعويض-بينما سلطة قاضي الإلغاء أوسع نطاقاً وأكثر خطورة فقد ينجم عن الفصل في دعوى الإلغاء إعدام القرار الإداري المطعون فيه- أو إلغاء مقرر قضائي إداري مطعون فيه- وتوقيف آثاره ونتائجه.[2]

2-2- من حيث المجال: تعتبر دعوى التفسير أوسع مجالا من دعوى الإلغاء وهذا إعتباراً أن التفسير المراد القيام به من جانب القاضي لا يتعلق بقرار إداري فقط، بل قد يمتد لتفسير مادة في قانون أو مادة في صفقة عمومية أو عقد إداري أو حتى تفسير مقرر قضائي بالمدلول الواسع لمفهوم التفسير متى أحدثت العبارة نزاعاً جدياً.[3]

2-3 من حيث طرق التحريك : تحرك دعوى التفسير إما بالطريقة المباشرة أو بإعتماد نظام الإحالة. وإذا كان الإشتراك بين دعوى التفسير ودعوى الإلغاء تحقق في الطريقة المباشرة، فإن الطريقة غير المباشرة أو نظام الإحالة ميز دعوى التفسير عن دعوى الإلغاء هذه الاخيرة التي

[1] أ.د عمار عوابدي ، مرجع سابق ،ص114-115.
[2] أ.د عمار بوضياف ، مرجع ساق ،ص70-71
[3] المرجع نفسه، ص71

انحصرت طريقة رفعها في الإدعاء المباشر من جانب صاحب المصلحة والصفة بهدف مهاجمة قرار إداري طالباً أمام القضاء المختص إلغائه.[1]

3- تمييز دعوى التفسير الإدارية عن دعاوى القضاء الكامل.

تختلف دعوى التفسير عن دعاوى القضاء الكامل، من حيث الطبيعة ، بإعتبار دعوى التفسير دعوى عينية موضوعية ، بينما دعاوى القضاء الكامل هي دعاوى شخصية وذاتية وهي من دعاوى قضاء الشرعية، ومن دعاوى الحقوق ، وأيضا من حيث الوظيفة والغاية ، حيث أن دعوى التفسير تهدف للكشف عن الإبهام والغموض الذي يشوب التصرف الإداري أو المقرر القضائي، بينما دعاوى القضاء الكامل تهدف للكشف عن الحقوق والمراكز القانونية والتأكد من إصابتها بضرر معنوي أو مادي وتقدير التعويض العادل والفصل بذلك، ويتمتع القاضي في دعاوى الكامل بهذه الصلاحيات عكس القاضي في دعوى التفسير الذي يهدف فقط لإزالة الغموض والإبهام.[2]

إذاً فالغاية من تفسير المقرر القضائي الإداري هو توضيح مدلوله أو تحديد مضمونه؛ أي تحديد ما يتضمنه هذا المقرر القضائي من تقدير من خلال البحث عن العناصر الموضوعية التي تكون المقرر القضائي الإداري منفصلا عن إرادة القاضي الذي أصدره.ولما كانت قوة الشيءالمقضي به لا تقتصر على منطوق المقرر القضائي الإداري وإنما تمتد الى أسبابه الجوهرية، فإن تفسيره يتعلق بكل من هذا المنطوق والأسباب التي تشكل معه وحدة غير قابلة للتجزئة.[3]

فعندما يكون المقرر القضائي الإداري غامض مبهم يفترض أنه يكون محلا لتفسيرات مختلفة، فتتمسك جهة الإدارة بتفسير معين تراه من وجهة نظرها صائباً وسليماً، وخلاف ذلك يتمسك صاحب المصلحة بتفسير آخر يخدم مصالحه، لذلك فلا بد من اللجوء للقضاء والإحتكام أمامه كجهة محايدة ليعطي التفسير الحقيقي الواجب الإعتماد عليه من خلال دعوى التفسير.[4]

---

[1] أ.د عمار بوضياف ، مرجع ساق ، ص71

[2] أ.د عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص122-123.

[3] عبد القادرعدو ،مرجع سابق ،ص118.

[4] أ.د عمار بوضياف ، المرجع في المنازعات الادارية " القسم الثاني :الجوانب التطبيقية للمنازعة الادارية" ،الطبعة الاولى ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر، سنة 2013 ،169.

رابعا :شروط تفسير المقرر القضائي الاداري.

لا بد من توافر شروط ليستطيع الخصم طلب تفسير المقرر القضائي الاداري وهي:

1-غموض المقرر القضائي الاداري: أي أن صدور المقرر القضائي الإداري يكتنفه غموض ، قد يتسبب في صعوبة فهمه ومنه عدم إمكانية تنفيذه، وذلك يتطلب تفسيراً بغرض إزالة ذلك الغموض، سواء بتوضيح مدلولة أو تحديد مضمونه، ولا يكون للتفسير أي محل إذا تعلق بأسباب منفكة عن منطوق المقرر القضائي الإداري أو بمنطوق لا غموض فيه ولا إبهام أو إذا إستهدف تعديل ما قضى به المقرر القضائي الإداري بالزبادة أو النقصان ولو كان قضاؤه خاطئاً، ومن ثم فإن نطاق دعوى التفسير هو مجرد تفسير منطوق غامض دون ما يترتب على هذا التفسير أي تغير فيما قضى به المقرر القضائي الإداري المطلوب تفسيره.[1]

2-أن ترفع دعوى لتفسير مقررات قضائية قطعية: حيث أنها هي وحدها المقررات القضائية التي تكون قد فصلت في موضوع ما من تصلح للتفسير، فلا نتصور ثمة فائدة من تفسير مقرر قضائي غير ملزم لا يحوز الحجية، أما الأحكام التحضيرية والتمهيدية فإنها لا تمس موضوع الدعوى وتكون المحكمة في ظل ذلك لم تفصل في الموضوع بعد، وبالتالي لا يستلزم طلب تفسيرها، ويشترط أن يرد الغموض في كل جزء يكتسب قوة الشيء المقضي به ، فقوة الشيء المقضي به لا تثبت فقط لمنطوق المقرر القضائي الإداري؛ وإنما تشمل كل قضاء تصدره المحكمة أياً كان موضعه، سواء كان وارداً في منطوق المقرر القضائي الإداري، أو في الأسباب المكملة لهذا المنطوق، والتي تكون جزءاً لا يتجزأ منه.[2]

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري من دعوى التفسير.

تعرض قانون الإجراءات المدنية والإدارية لدعوى التفسير بينما التشريع الفلسطيني فقد إختلف من التفسير بين دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل.

أولا: إختصاص القضاء الإداري بتفسير المقررات القضائية الإدارية.

أكد المشرع الفلسطيني على اختصاص القضاء العادي بفسير المقررات القضائية الصادرة عنه في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في المادة 184 فنصت " **يجوز للخصوم أن يطلبوا بإستدعاء يقدم الى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو إبهام، ويعتبر القرار الصادر بالتفسير متمما من كل الوجوه للحكم الذي يفسره ، ويسري عليه ما يسري على**

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص251
[2] المرجع نفسه ،251-252

هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية وغير العادية" فبناء على هذه المادة أعطى المشرع الحق لأي طرف من أطراف الدعوى اللجوء الى الجهة القضائية التي اصدرت المقرر القضائي لتفسيره في حالة وجود غموض وإبهام فيه الذي يمكن أن يحّول دون تنفيذ هذا المقرر، وتقوم الجهة القضائية بإصدار قرار يفسر المقرر القضائي الإداري ويكون مكمل له وغير مستقل عنه ويخضع لما يخضع له من القواعد المتعلقة بالطعون العادية وغير العادية.[1]

ومن خلال ما سبق نرى أن المشرع الفلسطيني نص على صلاحية الجهة القضائية بتفسير المقررات القضائية الغامضة الصادرة عنها، وبسبب عدم وجود قانون ينظم أصول المحاكمات الادارية، فإنه جرى العمل بقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في كل ما لم تنظمه النصوص الخاصة بالجهة القضائية الإداري، وهو ما ورد بالمقرر القضائي الإداري الصادر عن محكمة العدل العليا سابق الذكر الذي نص في تسبيبه حكم رقم 43 لسنة 2005 فصل بتاريخ 4/10/2005 الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله المأذونة بإجراء المحاكمة وإصدار المقرر القضائي باسم الشعب العربي الفلسطيني "**.....بتطبيق القانون على الوقائع ولما كان المشرع قد أفرد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية باباً خاصاً لأصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا هو الباب الرابع عشر المواد 283-291 في حين أن أحكام إعتراض الغير تضمنها الفصل الرابع من الباب الثاني عشر المتعلق بطرق الطعن في الأحكام القضائية.ولما كانت المحكمة تطبق قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما يتعلق بالدعوى المدنية والتجارية عند النظر في الطعون الإدارية فيما لم يرد فيه نص خاص بالأصول المتبعة بمحكمة القضاء الإداري بإعتبار أن القانون المذكور هو قانون القاضي فيما لم يرد فيه نص خاص.....** ".[2]

فطبقا للقرار سابق الذكر من المفروض أن تطبق محكمة العدل العليا قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما يخص دعوى تفسير المقررات القضائية الادارية الصادرة عنها، ولكننا عثرنا على مقرر قضائي صادر عن المحكمة العليا والذي نفى إمكانية تفسير محكمة العدل العليا للأحكام الصادرة عنها، حيث ورد في **مقرر قضائي صادر عن المحكمة العليا** الصادر في 2017/6/19 أنه""..... **وإن لجوء وزارة المالية لتقديم طلب تفسير بموجب المادة 184 لتفسير الحكم المذكور بعد تنفيذه كذريعة لعدم تنفيذ الحكم فإن هذا الأمر يجعل من الطلب غير مقبول كما أن طلب التفسير غير مقبول ايضا لأن أحكام المحكمة العليا وأحكام محكمة النقض وأحكام محكمة العدل العليا لا ينطبق عليها قاعدة تفسير ما يقع في منطوق الحكم من غموض وإبهام وأن تطبيق ذلك يكون فقط على الأحكام القضائية**

[1] المادة 184 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.
[2] موقع الكتروني ،-http://www.qanon.ps ، تاريخ الإطلاع 2018/2/2

التي تقبل الطعن بطريق الطعن العادية وغير العادية وفق أحكام المادة 184 من الاصول المدنية والتجارية".[1]

الملاحظ من خلال المقرر القضائي الإداري السابق أن المحكمة العليا قد أكدت صراحة أنه لا يمكن أن تقوم بتفسير المقررات القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا صاحبة الإختصاص في دعاوى الالغاء، وبررت ذلك بأنه نتيجة لكونها محكمة قضاء إداري على درجة واحدة اي لا يمكن الطعن بالمقررات القضائية الإدارية الصادرة عنها.

وبالتالي فإنه لا يمكن طلب تفسير المقررات القضائية الإدارية المُلغِية لقررات إدارية، ولكن يمكن طلب تفسير المقررات القضائية الإدارية المتعلقة بمنازعات القضاء الكامل وذلك لأنه من الناحية العملية جرى إختصاص القضاء العادي بالبت في هذه المنازعات، ولكونه قضاء على درجتين ، فدعاوى القضاء الكامل وبما فيها دعوى التعويض الناتجة عن المسؤولية الادارية وهذا الإختصاص نتيجة الغموض في للمادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني والتي حددت اختصاصات محكمة العدل العليا كجهة قضاء اداري على درجة واحدة ، حيث نصت الفقرة 6 **على** " **اختصاص محكمة العدل العليا في سائر المنازعات الادارية** "،وفي ذلك نرى بأن أي نزاع ينطبق عليه صفة النزاع الاداري بالمعيار العضوي اي تكون طرف فيه جهة ادارية من جهات التي حددها المشرع في الفقرة 2 من نفس المادة وهي "، **أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام.**" او بالمعيار المادي بالنسبة للتصرفات الواردة في الفقرة،3،4 من نفس المادة والتي **نصت**" **تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي 3- .....الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع 4-.المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الإستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.**"[2] فكل دعاوى القضاء الكامل الناتجة عن المنازعات الإدارية وفقا للمعيارين السابقين هي من اختصاص محكمة العدل العليا.

ولكن من الناحية العملية فالقضاء العادي هو المختص في دعاوى القضاء الكامل ، وذلك لرفض محكمة العدل العليا دعاوى القضاء الكامل لعدم الاختصاص في كل مرة يلجأ اليها، وتأكيدها على إنحصار إختصاص محكمة العدل العليا من الناحية العملية بدعاوى الإلغاء فقط بإلغاء او تأييد او تعديل

[1] حكم صادر عن المحكمة العليا الصادر في 2017/6/19 البات بطلب رقم 2017/17 ، غير منشور
[2] المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 المعدل بقرار بقانون رقم (16) لسنة 2014 ، الوقائع الفلسطينية، العدد108، ، المؤرخة في 2014/07/15.

القرار الإداري فقط لا غير والتي لا يمكن تفسير احكامها الغامضة أمام أي جهة قضائية لكونها محكمة درجة واحدة.

أما المشرع الجزائري فقد أكد على حق الخصوم باللجوء الى الجهة مصدرة المقرر لتحديد مدلوله ومضمونه ، وأشار الى إمكانية تقديم طرف من أحد الخصوم أو بشكل مشترك، وهنا يكون الهدف هو تفسير أي ابهام وغموض يكتنف المقرر وليس مناقشة ما توصل إليه المقرر.

فقد تطرق لدعوى تفسير المقررات القضائية في نص المادة 285 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت " **ان تفسير الحكم بغرض توضيح مدلوله أو تحديد مضمونه من اختصاص الجهة القضائية التي أصدرته.يقدم طلب تفسير الحكم بعريضة من أحد الخصوم أو بعريضة مشتركة منهم وتفصل الجهة القضائية، بعد سماع الخصوم أو بعد صحة تكليفهم بالحضور**".وأما أساسها في مجال القضاء الإداري الجزائري هو المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت"**تختص المحاكم الادارية كذلك بالفصل في:**

دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

-الولاية والمصالح غير الممركزة على مستوى الولاية.

-البلدية والمصالح الإدارية الاخرى للبلدية.[1]

وبذلك أكد المشرع الجزائري بنص صريح على إختصاص القضاء الإداري الجزائري بدعاوى التفسير الإدارية والتي من ضمنها تفسير المقررات القضائية الإدارية التي شابها غموض أو إبهام.

ثانيا: الجهة المختصة بتفسير المقرر القضائي الاداري

بناءا على المادة 185 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني فقد نصت " يجوز للخصوم أن يطلبوا بإستدعاء يقدم الى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض او إبهام.....". فجاء النص صريحا بشأن الجهة المختصة بتفسير المقرر القضائي الإداري، وهي الجهة القضائية التي أصدرت المقرر الذي شابه الغموض أو ألإبهام.[2]

وقد أكد على ذلك المشرع الجزائري نص المادة 285 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت " **أن تفسير الحكم بغرض توضيح مدلوله أو تحديد مضمونه من إختصاص الجهة**

[1] المادة285 و 801 من الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] المادة 185 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

القضائية التي أصدرته....."**.** بإعتبار ان الجهة القضائية التي أصدرت المقرر القضائي هي أدرى بالمقصود منه والأسباب التي بني عليها والاثار المبتغاة منه.

وفي حالة ما إذا طعن أحد الخصوم عن طريق الإستئناف في المقرر القضائي الإداري المراد تفسيره، فإن الإختصاص بتفسيره ينعقد للجهة القضائية التي أصدرته ، وهو ما يستخلص من المادة 285 ف.1 (ق.أ.م.ا) حيث نصت على أن تفسير المقرر القضائي من اختصاص الجهة القضائية التي أصدرته.[1]

ثالثا: اجراءات تفسير المقرر القضائي الاداري في التشريع والقضاء الاداري الفلسطيني والجزائري.

من خلال استقراء نص المادة 185 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني نجد أن المشرع إشترط تقديم طلب تفسير المقرر القضائي من قبل الخصوم بشكل فردي أو جماعي، على شكل إستدعاء اي تقديم لائحة دعوى فتطبق شروط تقديم لائحة دعوى الإلغاء بالنسبة للمقرر القضائي الإداري وتبليغها ، وقد أكد المشرع على أن الجهة القضائية تصدر التفسير على شكل قرار قضائي وتطبق عليه القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية وغير العادية.

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فالقاعدة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المحكمة لا تقوم بتفسير المقرر القضائي الذي أصدرته من تلقاء نفسها ،وإنما يجب أن يقدم أحد الخصوم طلبا لذلك، سواء كان الخصم الذي صدر لصالحه المقرر القضائي المراد تفسيره ، أو الخصم المحكوم ضده، ويجوز أن يقدم الطلب بعريضة مشتركة من جميع الخصوم كما ورد في نص المادة 285 من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري، بالإضافة الى إتباع الإجراءات المعتادة لرفع الدعوى القضائية من إيداع العريضة وتبليغها لجميع أطراف المقرر القضائي المراد تفسيره. [2]

رابعا: الفصل في دعوى التفسير

تلتزم المحكمة المختصة بتفسير المقرر القضائي تفسيراً لغوياً على أساس أن القاضي قد أحسن اللغة، وقام بتطبيق القانون وإستخدام الألفاظ في معانيها الصحيحة، ويراعي في تفسير المقرر القضائي لغوياً تقريب عناصر المقرر القضائي بعضها من بعض على أساس أن هذه العناصر الموضوعية للمقرر القضائي تفسر بعضها البعض، وفي حالة وجود غموض بحيث لا يجدي التفسير اللغوي في توضيح معناه يجب اللجوء الى التفسير المنطقي من واقع ألأسباب المبني عليها المقرر وعناصره، وإذا كانت

[1] عبد القادر عدو ،مرجع سابق،ص120
[2] المرجع نفسه، ص120

الأسباب غير كافية لإزالة الغموض فيمكن الإلتجاء الى عناصر أخرى في القضية كطلبات الخصوم وأوراق المستندات المقدمة من طرفهم.[1]

فالعبرة كما ذهبت الى ذلك المحكمة العليا بمصر، في الطلبات بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني، ولا يجوز للمحكمة أن تمس بمضمون المقرر القضائي المفسر، سواء بزيادة أو نقصان أو تعديل، وإلا كان في ذلك إخلال بقوة الشيء المقضي به ، وإذا خالفت ذلك فيجوز الطعن في المقرر القضائي التفسيري بكافة طرق الطعن المقررة. أما إذا رفضت المحكمة طلب تفسير المقرر القضائي فإنه يجوز الطعن فيه فور صدوره، وبشكل مستقل عن المقرر القاضي المراد تفسيره؛ أما اذا قبلت الطعن وفسرت المقرر القضائي فإن المقرر القضائي التفسيري لا يعتبر مستقلاً عن المقرر القضائي الذي يفسره وإنما مكملا له، ويترتب عن ذلك أن تكون له نفس طبيعته، فإذا كان المقرر القضائي موضوعياً فإن المقرر القضائي التفسير تكون له طبيعة موضوعية، وإن كان المقرر القضائي محل التفسير وقتياً، فإن المقرر القضائي التفسيري تكون له طبيعة قضائية وقتية.[2]

المطلب الثاني: المساعدة على تنفيذ المقرر القضائي الاداري

على الرغم من أن المقرر القضائي الإداري قد يكون واضحاً وغير مشوب بأي غموض أو إبهام فإن الإدارة قد تمتنع عن التنفيذ بحجة وجود صعوبات قانونية، وحتى لا تكون هذه الصعوبات سبباً في طعون جديدة من شأنها أن تضع الخصوم في حلقة مفرغة، فقد إبتدع المشرع الفرنسي وسيلتين هامتين الغرض منهما مساعدة كل من الإدارة والمحكوم له على تنفيذ المقررات القضائية ، وهاتان الوسيلتان هما: إرشاد الإدارة لتنفيذ المقرر القضائي الإداري(الفرع الأول) ، واللجوء الى قسم التقرير والدراسات (الفرع الثاني)

الفرع الأول :إرشاد الإدارة لتنفيذ المقرر القضائي الإداري.

يلجأ القاضي الإداري الى إستخدام بعض الوسائل من أجل حث جهة الإدارة على تنفيذ المقرر القضائي الصادر عنه، فهو يحدد في بعض الحالات، في الحكم ذاته، الإجراء الذي ينبغي على الإدارة إتخاذه من أجل تنفيذ المقرر القضائي الإداري، وقد يقرر فوق ذلك إحالة المحكوم له الى الجهة الإدارية لكي تقوم بإتخاذ الإجراء الواجب عليها إتخاذه وفقاً لما قضى به المقرر القضائي الإداري.[3]

---

[1] عبد القادر عدو ،مرجع سابق ، ص120و121.
[2] المرجع نفسه، ص 120-121.
[3] د.يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، بدون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000، ص 180.

ويتم ذلك من خلال تضمين المقرر القضائي الإداري للآثار المترتبة عليه والإجراءات اللازمة لتنفيذه ،فلابد ليكمل القاضي الإداري دوره على أكمل وجه بعد فصله في الدعوى الإدارية، أن يتأكد من إزاحة عدم المشروعية تماما وتمكين ذي الحق من حقه، ولهذا فيجب أن يحرص على تنفيذ الإدارة لما يصدر عنه من مقررات قضائية إدارية، ويظهر حرص القاضي الاداري عند إصدار المقررات القضائية الادارية على عدم عرقلة تنفيذها للمصلحة العامة، أن ينبه الادارة في القرار ذاته الى ضرورة إتخاذها إجراء ما ، كما فعل مجلس الدولة الفرنسي في قراره الفاصل "association francaise contre les myopathies" في قضية بـ03-03-2009 فضمن في قراراه الإجراءات الواجبة حيث نبه الوزراء المكلفين بالنقل و أولئك المكلفين بشؤون الأشخاص المعاقين الى وجوب إعادة إتخاذ الإجراءات التي تم إلغاؤها لعيب عدم الإختصاص، بالنظر الى المصلحة العامة التي تحققها تلك الإجراءات لكونها تضمن إتاحة إستعمال وسائل النقل للأشخاص المعاقين.[1]

وأيضا تتجلى المساعدة القضائية على التنفيذ في إهتمام القاضي الإداري بتنفيذ قراراته بتضمينها لآثارها التنفيذية حيث يعمل – حسب الحالات – على تبيان الإلتزامات الناجمة عنها، لفت الإنتباه لأهم نتائجها وتوضيح طريقة التنفيذ، ويدرج هذه الآثار التنفيذية لقراره ضمن حيثياته ويمكن أن ينبه لوجودها في المنطوق وهو ما نجده في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية بـ25-06-2001 ، والذي يعتبر أول قرار يتضمن sportif Toulouse foot club socie

هذه الإشارة، حيث جاء في منطوقه أن الالغاء الذي حكم به يستلزم مجموعة من الإلتزامات مبينة في الحيثيات. كما أنه من مقتضيات المساعدة القضائية على التنفيذ هو تبيانه لطريقة تنفيذ الإجراءات التي يأمر بها، وأكده مجلس الدولة الفرنسي بقراره بتاريخ 29-06-2011 بقضية "لالوزير" ،"أنه للقاضي الإداري اذا أمر الإدارة بإتخاذ إجراء ما لتنفيذه القرار الصادر ضدها، أن يبين لها كيفيته إن كان فيه لبس" [2]

لقد سلك القضاء الفرنسي، وسايره في ذلك القضاء المصري والفلسطيني والجزائري، مسلكاً مميزاً بخصوص المقررات القضائية الإدارية الصادرة بالإلغاء والمتعلقة بشؤون الموظفين العموميين، ويتمثل هذا المسلك في تنبيه الإدارة لحكم القانون، وإرشادها الى ما يتوجب القيام به تنفيذاً لقوة الشيء المقضي به، فإن القاضي لا يخلق القاعدة التي يتوجب على الإدارة تطبيقها، وإنما يرشدها لهذه القاعدة القانونية يقوم بتوضيح للإدارة النتائج المترتبة عن المقرر القضائي الإداري؛ لأن مقتضى المقرر القضائي الإداري لا يقتصر على منطوقه، وإنما يمتد الى ما إشتمل عليه المقرر القضائي الإداري من أسباب جوهرية مرتبطة

[1] صفاء بن عاشور ، تدخل القاضي الاداري في تنفيذ قراراته ضد الشخص المعنوي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير-فرع تنفيذ الاحكام القضائية ، كلية الحقوق-جامعة الجزائر1 ، الجزائر، للموسم الجامعي 2014/2013 ،ص145.

[2] المرجع نفسه ،ص145

بمنطوق المقرر القضائي الإداري، وتشكل معه وحدة غير قابلة للتجزئة، ولأهمية هذه الأسباب فإن القضاء الإداري يعول على هذه الأسباب في توضيح ما للإدارة من حقوق وما يتوجب عليها من إلتزامات إزاء المحكوم له .[1]

ولقد بين القاضي الاداري المصري أن توضيح المقرر القضائي الإداري نفسه تفاصيل الإجراءات التي يتطلبها تنفيذه هو من صميم عمل القاضي الإداري، ولا يعد ذلك حلولاً منه محل الإدارة، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر "**إذا كان القاضي الإداري لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء ما هو من صميم إختصاصها، إلا أنه يملك أن يُعقّب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه من ذوي الشأن فيضع الأمور في نصابها الصحيح، وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانونا بالترشح للترقية، واذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته؛ بل مفاده تنبيه الإدارة الى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفاً للقانون**".بالإضافة الى قضاء المحكمة الإدارية العليا : أن حصول من كان يعمل بالمرحلة الابتدائية بمؤهل متوسط على مؤهل عالٍ أثناء الخدمة الوطنية لوظيفة أعلى، أثر ذلك أن تضاف له أقدمية إعتبارية لا علاقة لها بأحكام القرار الوزاري رقم 5 لسنة 1980 المتعلق بقواعد التعيين والترقية المنصوص عليها في قانون العاملين المدنين بالدولة".ويرى الاستاذ "رولاند دوباش" أن هذه التوجيهات تشكل دعوى مقنعة الى الإدارة بضرورة الإنصياع الى المقرر القضائي الإداري، ومن الممكن اللجوء إليها في الحالات التي لا يتوجب على الإدارة إتخاذ تدبير معين، وحين لا يطلب المدعي مثل هذه الأوامر، وهو ما يعد شرطاً لإمكانية لجوء القاضي الإداري الى هذه الآلية لضمان تنفيذ المقررات القضائية.[2]

بالنسبة للتشريع للقضاء الإداري الفلسطيني فقد نص المشرع صراحة على تضمين قرارات محكمة العدل العليا بآثارها القانونية في المادة 291 من قانون أصول الحاكمات المدنية والتجارية"**تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية.**"[3]

وقد لاحظنا أخذ محكمة العدل العليا بهذا المسلك بالإشارة الى أثار الإلغاء والإجراءات التي يجب أن تتبعها الإدارة العمومية عند إلغاء القرار الإداري في تسبيب ومنطوق المقرر القضائي الإداري ويظهر ذلك من خلال قرارها رقم 2008/85 الصادر بتاريخ 2008/9/17 حيث ورد في منطوق المقرر القضائي الإداري " **تقرر المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه من حيث تحديد مقدار راتب المستدعي**

[1] عبد القادر عدو ،مرجع سابق ،ص122
[2] المرجع نفسه ،123-124
[3] المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

التقاعدي،وان يتم إحتسابه بضم علاوة المهنة للراتب الأساسي وان يسري ذلك على كامل مدة خدمة المستدعي من تاريخ تعيينه وحتى تاريخ إحالته على التقاعد....." [1]

فيظهر من خلال هذا المقرر القضائي الإداري أن محكمة العدل بالإضافة لإلغائها للقرار الإداري الذي حرم المستدعي من حقوقه التقاعدية لمدة خدمته السابقة لصدور الأمر العسكري رقم (1264) بشأن التقاعد، وبالإضافة لإلغائها للقرار الإداري قامت محكمة العدل بإرشاد لجنة التقاعد لاحتساب حقوقه التقاعدية من تاريخ تعيينه الى تاريخ إحالته للتقاعد وأيضا أن يتم تحديد راتب المستدعي التقاعدي بضم علاوة المهنة للراتب الأساسي.

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فأخذ بأسلوبين وهما

أ-تبيان الاثار المترتبة على إلغاء القرار الاداري: وهذا خاصة بفضل التقرير الذي يعده محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري، والذي يقابله مفوض الحكومة في القضاء الإداري الفرنسي، الذي يعد بمثابة إرشادات وتوجيهات ثمينة وقيمة تساهم في فصل القضاء، وإعطاء الحلول الجديدة، وبهذا يساهم في تطوير القضاء وتنويره بإطلاعه على مختلف الجوانب المتعلقة بالمقرر القضائي الإداري الذي سوف يصد، ويعمل على وحدة إتصال أحكام القضاء وتذكير الإدارة بواجباتها وإلتزاماتها بالإمتثال لمبدأ المشروعية، وبيان كيفية الخضوع له، ويكون ذلك خاصة في دعاوى الإلغاء المتعلقة بالموظفين العموميين، أو بمناسبة دعوى لاحقة نتيجة إمتناع الإدارة عن التنفيذ. ومما ورد عن القضاء الجزائري في هذه المسألة قرار مجلس الدولة رقم 007292 الصادر في 2002/12/20 الذ جاء فيه :"... إلغاء الأمر المستأنف وفصلاً من جديد بعدم تعرض والي ولاية وهران الى تفريغ بضاعة القمح المحمولة بالباخرة والتابعة للمستأنفة وبتخزين هذه البضاعة بأماكن ملائمة تحت مراقبة المصالح التقنية التابعة لوزارتي الفلاحة والتجارة وتحت حراسة صاحب الأمكنة الى غاية الفصل في القضية المطروحة في الموضوع أو صدور قرار أو أمر قضائي مخالف لها"[2]

ب-إرشاد الإدارة الى الإجراءات التنفيذية : ويكون ذلك عن طريق مساعدة الإدارة في التنفيذ بتضمين المقرر القضائي الإداري بالإجراءات لتنفيذه، أو إحالة المحكوم له للإدارة.

وقد ثار جدل فقهي حول طبيعة هذه الوسيلة التي يستعملها القاضي الإداري، فيرى الأستاذ جودميه أن القاضي الإداري يتبع أسلوباً قريباً من الأمر حينما يحدد في المقرر القضائي، الإجراء الذي

[1] موقع الكتروني ،.http://muqtafi.birzeit.edu www ، تاريخ الزيار 2018/2/7

[2] آمال يعيش تمام ، سلطات القاضي الاداري في توجيه أوامر للادارة ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام ، كلية الحقوق-جامعة بسكرة،الجزائر ،للموسم الجامعي2012/2011 ،ص 105.

ينبغي على الإدارة إتخاذه، أما إحالة المحكوم له للإدارة لإصدار القرار الذي يجب عليها إصداره تنفيذاً للمقرر القضائي، فإنها تعتبر بمثابة الأمر الموجه الى سلطة إدارية محددة بإصدار القرار المطلوب. ويرى بعض الكتّاب في الفقه المصري أن إحالة المحكوم له للإدارة مع بيان الإجراءات الواجب إتخاذها تنفيذا للمقرر القضائي الإداري هي في حقيقتها أمر مقنع، يسوقه القضاء الإداري في صورة مغلفة، يستهدف بها تحاشي ما يتركه الأمر الصريح من أثر سيء في نفسية رجل الإدارة.[1]

أما المشرع الجزائري فقد حسم ذلك، فعند الرجوع لنص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية وإدارية والتي نصت على " **عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار ، الزام أحد الاشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية بإتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، وفي نفس الحكم، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء**".والمادة 979 من نفس القانون والتي نصت " **عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار الزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذية، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك ، بإصدار قرار اداري جديد في أجل محدد**"[2]

وبذلك يبين القاضي الإداري الآثار التنفيذية والإجراءات واجبة الإتباع لكي تتبعها الإدارة، على شكل أوامر والتي تنقسم الى،أوامر سابقة على تنفيذ المقرر القضائي الإداري الأصلي طبقا للمادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتقترن بمنطوق المقرر القضائي الإداري وتكون لها نفس حجيته، وذلك إعلاء لمبدأ المشروعية، ولتدارك سوء التنفيذ للشيء المقضي به، فيحدد للإدارة في المقرر القضائي الاداري الأصلي بناءاً على طلب صاحب الشأن ما يجب أن تتخذه من إجراءات بشكل واضح، ومحدد إن اقتضى الأمر، وقد تصدر هذه الأوامر بشكل لاحق للمقرر القضائي الإداري الأصلي في حالة إغفال المدعي المطالبة بالاوامر، فيصدر المقرر القضائي الاداري دون أوامر، وله تدارك ذلك وطلب إصدار أوامر بعد الإمتناع عن التنفيذ، فيوجه للإدارة أمر لإتخاذ قرار إداري جديد في أجل محدد طبقا لنص المادة 979 من نفس القانون سابق الذكر، بالإضافة لتأكيد المادة 981 على إختصاص القاضي الإداري بتحديد إجراءات التنفيذ من خلال أمر حيث نصت "**في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي ولم تحدد تدابير التنفيذ تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدها ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والامر بغرامة تهديدية**"[3]

---

[1] د.يسرى محمد العصار، مرجع سابق، ص182-183.
[2] المادة 978 و979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[3] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق، ص278-279

ويمكن التمييز بين حالات اختصاص القاضي الإداري في المواد السابقة بالنسبة للأمر بالإجراءات التنفيذية من خلال إختصاص الادارة بإتخاذ الإجراءات التنفيذية حيث أنها تنقسم الى:

1- حالة الإختصاص المقيد للإدارة:

وهي الحالة التي يتطلب فيها المقرر القضائي الإداري ضرورة إتخاذ الإدارة لإجراء معين، طبقا للمادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ يدرج القاضي في المقرر القضائي الإداري الأصلي أمراً للإدارة بناءاً على طلب صاحب الشأن، يتضمن إلزامها القيام بهذا الإجراء التنفيذي، بتحديد التدابير التنفيذية للمقرر القضائي الإداري، مع تحديد أجل لذلك، على أن يكون متفرعا بالضرورة عن مقتضى المقرر القضائي الاداري، كأن يحكم بإلغاء قرار فصل موظف ثم بإعادته الى منصبه، فالإعادة في هذه الحالة متفرعة عن المقرر القضائي الإداري الأصلي بالإلغاء، أو في مجال الوظيفة العامة دائماً، فإلى جانب قضائه بإلغاء القرار الاداري غير المشروع ، يحيل في منطوقه صراحة المحكوم له الى الجهة المختصة لتصحيح وضعه بشكل محدد في المقرر القضائي الإداري، ودفع ما يستحقه من رواتب، وفروقات على هذا الأساس.[1]

2- حالة الإختصاص التقديري للإدارة.

وهي الحالة التي يوجه فيها القاضي للإدارة أمراً بإتخاذ قرار جديد، ولكن بعد تحقيق جديد، وذلك طبقا لنص المادة 979 من القانون سابق الذكر، فالقاضي بناءاً على طلب صاحب الشأن دائماً إن كان المقرر القضائي الاداري يتطلب إجراء تحقيق جديد، لإتخاذ قرار آخر من الشخص العام ، أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، أن يعيد لها الملف ويطلب منها إعادة فحصه مجدداً، في إطار زمني محدد، دون أن يبين لها الإجراء الواجب إتخاذه، وهذا لتدارك اللامشروعية التي شابت قرارها السابق وجعلته محلا للإلغاء .[2]

وبذلك فإن العوامل التي تتحكم بسلطة القاضي الإداري في تحديد الإجراءات التنفيذية في منطوق المقرر القضائي الإداري هي مدى اختصاص الادارة، فإن كان لها إختصاص تقديري، فهنا يكون للقاضي إختصاص محدود، أي لا يمكن للقاضي سوى أن يأمرها بإعادة فحص الملف مجدداً، لإتخاذ قرار جديد خلال مدة محددة، وكل ما على الإدارة مراعاته هو الإلتزام بإصدار القرار خلال هذه المدة، مع مراعاة تغير الظروف القانونية والواقعية التي بناء عليها ستصدر القرار الجديد. أما اذا كان لها اختصاص مقيد أي؛ أن إلتزام الإدارة مصدره نص قانوني، ففي هذه الحالة للقاضي أن يأمرها بإتخاذ إجراء تنفيذي

[1] آمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص280-281
[2] المرجع نفسه، ص281

محدد، خلال مدة محددة، وليس أمام الإدارة إلا إتخاذ الإجراء الذي حدده لها القاضي الإدارى، بمعنى أن سلطة الادارة مقيدة.[1]

ومن وجهة نظرنا أن إظهار التدابير التنفيذية التي يجب أن تتبعها الإدارة، تلعب دورا مهماً في مساعدة الإدارة على التنفيذ في حالة جهلها بالإجراء الصحيح والمناسب للتنفيذ، ويكون ذو أثر في تفادي عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية في حالة تم تضمين هذه التدابير في منطوق المقرر القضائي الإداري الأصلي، والذي نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 978 ، وما يجدر بالذكر أن سلطة القاضي الإداري بإصدار الأوامر بالتنفيذ واجبة الأتباع للادارة حسب نص هذه المادة، المراد منه مساعدة الادارة على التنفيذ بتضمين المقرر القضائي الاداري بالإجراءات التنفيذية وإجبار الإدارة على التنفيذ بصدوره بشكل أمر.

الفرع الثاني: قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي.

يلعب قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي دور مهم في إرشاد الإدارة والمواطن والمساعدة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

أولا: الأحكام التنظيمية لقسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي.

1-مهام قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي.

تضمن المرسوم رقم 766-63 الصادر في 30 جويلية 1963 تطبيقا للأمر رقم 15/18.8 في 1945/07/03 الخاص بتنظيم وعمل مجلس الدولة عدة إصلاحات في النظام القضائي الاداري في فرنسا ومن بينها النص على إنشاء لجنة التقرير والدراسات بمجلس الدولة، حيث أصبحت هذه اللجنة منذ عام 1985 قسماً من الأقسام الإدارية بمجلس الدولة، الذي يختص طبقا للمادة R123-5 بتسوية الصعوبات التي تعترض تنفيذ المقررات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة والهيئات القضائية الإدارية الاخرى، ويتدخل القسم في ضمان تنفيذ المقررات القضائية في حالتين: طلبات التنفيذ من المحكوم له ، وطلبات الرأي المقدمة من طرف الإدارة.[2]

اذ على رئيس كل محكمة إدارية أو محكمة إستئناف إداري رفع سنويا تقرير بصعوبات التنفيذ لقسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة، والذي بدوره يرفع تقرير سنوي لمجلس الدولة الإداري والقضائي والصعوبات التي واجهته في تنفيذ المقررات القضائية الصادرة من جهات القضاء الإداري إن وجدت. وقد

[1] آمال يعيش تمام، مرجع سابق ، ص283
[2] عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص124-125

عدل بمرسوم صادر في1990/05/15، ومنحت له آلية التدخل المسبق في حث الإدارة على التنفيذ، ويتشكل هذا القسم من ، مستشار دولة (رئيسا) و 9 مستشارين دولة ويزيدون بعد ذلك الى 12 عضو ومستشار ، ومقرر عام.[1]

1-1 طلبات التنفيذ من المحكوم له:

وهي تمثل الوسيلة الأكثر أهمية بالنسبة للأفراد وغيرهم من أشخاص القانون الخاص؛ اذ يستطيعون اللجوء الى القسم مباشرة عندما يحصلون على أحكام قضائية ضد الإدارة، سواء في دعاوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل؛ وذلك في حالة وجود عقبات تقف في وجه تنفيذ المقررات القضائية، فبمجرد إخطار المحكوم له لهذه اللجنة بهذه الصعوبات فإنه لا يصبح وحيدا أمام الإدارة، فاللجنة وبالتالي مجلس الدولة يمكنه أن يضع كل سلطته الأدبية وخبرته في سبيل إتمام التنفيذ، ولكن يشترط لتدخل القسم من أجل ضمان تنفيذ المقررات القضائية الصادرة في دعاوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل توافر شرطين اثنين: الأول أن يكون المقرر القضائي الإداري صادراً لصالح مقدم الطلب سواء كلياً أو جزئياً، والثاني هو فوات مدة 3 أشهر بمقتضى المرسوم رقم 286 لسنة 1976 الصادر في 24 مارس 1976.[2] إلا أنه يعفى من إنتظار هذه المدة إذا كان المقرر القضائي الإداري متعلق برفض الإدارة صراحة للتنفيذ بعد تقديم الطلب إليها، أو تضمن هذا المقرر القضائي الإداري أمراً لها بإتخاذ إجراء محدد في مدة محددة فيقدم الطلب للقسم بإنقضاء المدة المحددة في المقرر القضائي الإداري، بالإضافة للمقررات القضائية الإدارية الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، يقوم صاحب الشأن بتقديم طلبه الى اللجنة مباشرة دون إنتظار مرور هذه المدة نظراً لحالة الإستعجال، وفي أي حالة إستعجال أخرى أيضاً، ودون إشتراط التوكيل بمحامي لتقديمه لها.[3]

1-2 طلبات الرأي المقدمة من الإدارة :

يمكن للوزراء اللجوء الى قسم التقدير والدراسات بمجلس الدولة لطلب توضيح كيفية تنفيذ المقررات القضائية الصادرة في الدعاوى التي تكون الإدارة التابعة له طرفا فيها، و قد تزايدت هذه الطلبات بصورة متلاحقة وهو ما يظهر إهتمام السلطة المركزية وحرصها على تنفيذ المقررات القضائية على الوجه الصحيح، ودور قسم التقرير وإن كان يتشكل من عناصر كلها قضائية إلا أن دوره ليس قضائياً، فالغرض من القسم ليس معاقبة الإدارة على موقفها الرافض للتنفيذ؛ بل حثها ومساعدتها على التنفيذ، ومن ثم فإن وظيفته إستشارية تتلخص في بذل كل الجهود مع الإدارة المعنية من أجل تنفيذ المقرر القضائي الإداري

[1] آمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص 116-117
[2] عبد القادر عدو ،مرجع سابق ،ص125
[3] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق 117

الصادر ضدها، فبعد التحقق من توافر شروط الطلب يتم تحويله الى مكتب الوزير المختص، وبمجرد أن تصل الإجابة يقوم القسم بفحص ما إذا كانت الترتيبات أو النتائج التي أعطيت للمقرر القضائي الإداري هي فعلا ما يتطلبه هذا المقرر معتمداً في ذلك على المبادىء العامة في تنفيذ ما يصدر عن القضاء الإداري، ومستعملاً من أجل تحقيق هذه الغاية شتى وسائل الإتصال. [1] ولها في سبل ذلك أن تستشير الجهة المصدرة للمقرر القضائي الإداري، وإن تأخرت الإدارة عن الرد تقوم اللجنة بالإنتقال إليها وإلى مواقع تنفيذ المقرر القضائي الإداري مباشرة، هذا ولا يقتصر الحق في طلب توضيح المقرر القضائي الإداري أو كيفية تنفيذه على الوزير المعني فقط، بل لنائب رئيس مجلس الدولة ورئيس القسم القضائي أن يطلب من رئيس لجنة التقرير والدراسات تنبيه ولفت الادارة المحكوم عليها للنتائج الواجب استخلاصها من المقرر القضائي الإداري، والإجراء الواجب عليها إتخاذه لتنفيذ المقرر القضائي، وذلك خاصة حينما تظهر الإدارة سوء نيتها في التنفيذ، أو في حالة ما إذا كان التنفيذ يطرح مشاكل فعلية لكن الوزير المعني لم يطلب من المجلس حلها.[2]

وإذا عرضت أثناء عمل القسم مشكلات ذات أثر عام يتطلب حلها تعديل النصوص القانونية، فإنها تقوم بالاتصال بالوزير المختص لعمل اللازم، وفي حالة التنفيذ ضد الهيئات المحلية فإن للقسم أن يلجأ لجهة الوصاية يطلب منها إستخدام سلطتها لإجراء التنفيذ، أو تقديم المساعدة الضرورية حين يتجاوز المبلغ المحكوم به موارد الجماعة.[3].

2-آليات عمل قسم التقرير والدراسات.

يتدخل قسم التقرير والدراسات إما بناءاً على شكوى من المتضرر، أو بناء على طلب الإستيضاح من الإدارة المعنية، ويلجأ قسم التقرير والدراسات في عمله إما :

1-2- للأسلوب الكتابي بإرسال خطابات للإدارة المعنية لجمع المعلومات المطلوبة، وهذا بعد أن يتحقق المقرر العام من توافر شروط الطلب الذي يتقدم به طالب التنفيذ في شكل شكوى تقدم أمامه، خاصة بعد مرور مدة 03 أشهر من الإعلام بالمقرر القضائي الإداري وبقائه بدون تنفيذ، بإستثناء حالة الإستعجال أو الحالات التي يحدد فيها القاضي أجلا آخر، ثم يقوم بالترتيبات اللازمة التي يتطلبها تنفيذ المقرر القضائي الإداري.[4]

[1] عبد القادر عدو،مرجع سابق ،ص 126
[2] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق ،ص 118
[3] عبد القادر عدو ، مرجع سابق،ص 127
[4] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق ،ص 118-119

2-2- اللجوء للأسلوب الشفهي عن طريق الهاتف حالة تأخر رد الإدارة، كما قدر يعمد الى تنظيم إجتماعات مع ممثلي المرافق المركزية أو الاقليمية، لإيجاد الحل الملائم للتنفيذ أثناء الإجتماع، وهو الأسلوب الذي يفضله القسم، إذ يعمد القسم الى تنظيم إجتماعات " إقليمية " بمشاركة محافظي جميع محافظات الإقليم وفيها تثار القضايا المتعلقة بالإدارات والجماعات التابعة للإقليم، فيتم تبادل الإعلام والحوار والمشاركة المتبادلة بشأن هذه القضايا، فيقوم القسم بإطلاع المحافظين على حالات عدم تنفيذ الإدارات التابعة لهم للمقررات القضائية الإدارية الصادرة ضدها، لإستخدام سلطتهم لإتخاذ الإجراءات اللازمة من ناحية، ومن ناحية أخرى يقوم المحافظون بإطلاع القسم بالنتيجة التي يسلمها القسم للجهات الإدارية لقضايا عدم التنفيذ.[1]

ثانيا:الاليات القانونية المشابهة لدور قسم التقرير والدراسات في التشريع والقضاء الاداري الفلسطيني و الجزائري.

لم يأخذ المشرع الفلسطيني بأي آلية إستشارية تساعد الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الادارية، ولكنه تم إنشاء الهيئة الوطنية الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان والتي تلعب دور وسيط بين المحكوم له والادارة الممتنعة عن التنفيذ، وهي التي سوف نتطرق لها في المبحث الثاني من الفصل الثاني ضمن أساليب الرقابة الادارية على تنفيذ المقررات القضائية الادارية.

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فتوجد وسيلة مشابهة لدور قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي والمتمثلة في محافظ الدولة الذي يقابله في التشريع الفرنسي ما يطلق عليه مفوض الحكومة سابقاً، والمقرر العام حالياً، وفق آخر تعديل له والصادر في 07 جانفي 2009 ، مع ما أثير حوله من جدل- الى جانب دور لجنة التقرير والدراسات- لكن مع الفارق في دور كل منهما؛ إذ يقوم المقرر العام في فرنسا بدور مهم للغاية، من خلال ما يقوم به من تحقيقات بكل إستقلالية، وابتكاره للحلول الفعالة، والإجتهاد في ذلك بما يلائم طبيعة النزاع الإداري، وذلك خاصة على مستوى مجلس الدولة، إذ له دور متميز للغاية، وهذا بالنظر للدور الإستشاري لمجلس الدولة سواء في فرنسا أو الجزائر، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011 ، حيث تثبت العضوية لمحافظ الدولة على مستوى الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة مما يدعم مركزه ويفعل دوره بشكل أكثر إيجابية بما يقدمه من إلتماس بعد إحالة الملف اليه.ويدخل محافظ الدولة ضمن تشكيلة مجلس الدولة، ويتمتع بالحياد، ولا يخضع إلا للقانون الأساسي للقضاء.[2]

[1] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق ، ص 119-120
[2] المرجع نفسه، ص 122-123

أما عن المهام المناطة بمحافظ الدولة فهي أكثر أهمية أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية منها أمام محكمة التنازع، إذ يتولى محافظ الدولة لدى الجهات القضائية الإدارية مهام النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين، ويتولى أيضا دراسة الملف الذي يحيله له القاضي المقرر عن القضية، ليتولى دراسته وتقديم إلتماساته والحلول المقترحة بشأنه في تقرير مكتوب، يعده خلال مدة أقصاها شهر واحد من إستلامه للملف، طبقا للمواد 1/897 و2/898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يعرض تقريره المكتوب على تشكيلة الحكم وله تقديم ملاحظاته الشفوية خلال الجلسة حول كل قضية قبل غلق باب المرافعة، كما له السعي لتصحيح المقررات القضائية المتضمنة لأخطاء المادية أو إغفالات، كما يساعد في تسيير مكتب المساعدة القضائية الذي يترأسه، كما يساهم في إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة، ويبدي الرأي في توزيع المهام على قضاته، و إعداد برنامجه السنوي، ويحظر الجمعيات العامة له أو حينما ينعقد بشكل لجنة دائمة لإبداء رأيه في مشاريع القوانين. وبذلك ومن منطلق أهمية التقارير التي يعدها والتي تنور المحكمة الى الحلول السليمة، بإمكان القضاء الاداري الجزائري تفعيل دور المحافظ الذي له – نظريا – دور مهم جداً وفعال بإقتراح الحلول وفق أحدث التطورات التي توصل لها القضاء الإداري المقارن عامة، والفرنسي خاصة.[1]

[1] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق ، ص 123-124

خلاصة الفصل الأول

تعرضت في هذا الفصل لضمانات قابلية المقرر القضائي الإداري للتنفيذ، منها ما هو تمهيد لتنفيذه من خلال لفصل في الدعوى الإدارية خلال أجل معقول ووقف تنفيذ القرارات الإدارية محل الطعن، ولذلك منح المشرع الجزائري والفلسطيني للقاضي الإداري سلطة واسعة يتحكم بها بمدة الخصومة من خلال توجيه الإجراءات بأقصىسرعة وتحديد موعد الفصل في الدعوى، بالإضافة الى سلطته في وقف تنفيذ القرارات الإدارية محل الطعن، ومنها ما يتعلق بمضمون المقرر القضائي الإداري في حالة وجود غموض وإبهام فيه وأيضاً في حالة جهل الإدارة بالإجراءات والآثار واجبة الإتباع لتنفيذه، ولذلك كرس المشرع الجزائري ضمانة تفسير هذه المقررات القضائية الإدارية المبهمة وضمانة تضمبن المقررات القضائية الإدارية للآثار والإجراءات التنفيذية التي يجب أن تتبعها الإدارة المخاطبة، أما المشرع الفلسطيني فقد أكد على إختصاص القضاء الإداري بتضمبن المقررات القضائية الإدارية للآثار التنفيذية، ولكنه لم يمنحه إختصاص تفسير هذه المقررات القضائية، وسار القضاء الإداري الفلسطيني على عدم إختصاصه بتفسيرها لكونه قضاء على درجة واحدة.

الفصل الثاني
الضمانات القضائية والرقابية لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

بعد عدم تنفيذ الإدارة المقررات القضائية الإدارية أخذ التشريع والقضاء الإداري المقارن بعدة وسائل لمواجهة هذا التعنت والتراخي من قبل الإدارة لعمالجة كل مقرر قضائي اداري لم ينفذ على حدى وبوسائل أخرى الهدف منها معاقبة الموظف المتتنع والمتراخي عن التنفيذ بهدف خلق ردع خاص وعام للحد من هذه الظاهرة بالاضافة الى تعويض أصحاب الحقوق غير المنفذة ، ولدفع الدول الى تبني سياسات وبرامج تحد من هذه الظاهرة ودفع السلطات العامة للإلتزام بواجباتها والتزاماتها ، كان لابد من وجود رقابة على مدى تنفيذ هذه المقررات القضائية الإدارية ، من خلال تكامل عدة وسائل رقابية ، وسوف أتعرض في هذا الفصل لهذه الضمانات من خلال **المبحث الأول** الذي يتحدث عن سلطات القاضي الإداري لاجبار الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الادارية **والمبحث الثاني** الذي يتعلق بالضمانات الردعية والرقابية لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية من قبل الإدارة.

المبحث الأول

سلطات القاضي الإداري ووسائل إكراه الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

ليس في القانون الإداري كله مسألة تفوق في أهميتها مسألة كيفية إرغام الإدارة على التطابق مع أحكام القانون والقضاء الإداري؛ هذا الأخير الذي وضع عملياً قواعد القانون الإداري التي ينبغي أن تخضع لها الإدارة وهو الذي يبين لها كيفية تنفيذها، ومن المبادىء التي أرساها القانون الإداري ،مبدأ ذو أهمية بالغة وخاصة، وهو مبدأ المشروعية، الذي يرتبط وجوده بدولة القانون التي تسعى الى أن تكون أعمال الإدارة العامة فيها وقراراتها مطابقة لأحكام القانون، وبالقدر الذي تستدعيه وتستلزمه هذه النصوص من جهة، ومطابقة ذلك للمصلحة العامة وما تقتضيه من جهة اخرى؛ هذا المبدأ الذي يكفل حماية الأفراد في مواجهة السلطة العامة بعدم إستثنائه لاي طرف كان من الخضوع له؛ ذلك لأن احترام الأفراد لمؤسسات الدولة وتنفيذ قراراتها ليس لقوتها، بل لقوة القانون الذي وجدت بإسمه، وإستمدت سلطاتها من سلطته، بما يحققه من توازن بين السلطة العامة من جهة وحقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى.[1]

ولذلك بالإضافة الى أنه من واجب الدولة او السلطة التنفيذية أن تحمي حقوق الأفراد وتجعلهم خاضعين لأحكام القانون، يجب على السلطة التنفيذية أن تخضع هي نفسها لأحكام القوانين واللوائح في كل عمل أو تصرف أو قرار يصدر منها.[2]

وبإعتبار ان المقررات القضائية الإدارية هي من نتائج تطبيق القانون من قبل القضاء الإداري للفصل في نزاع قائم، فتلتزم السلطات الإدارية بتنفيذ المقررات القضائية المخاطبة بها، تكريساً لمبدأ المشروعية، ولمواجهة هذه مشكل عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، فقد تكرست في بعض التشريعات وسائل لإكراه الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من مقررات قضائية، و تظهر هذه الوسائل في سلطة القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة وإمكانية توقيع غرامة تهديدية على الإدارة الممتنعة، واللتين تشكلان أكثر الوسائل فعالية في إكراه الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري بتوجيه أوامر بتنفيذ المقرر القضائي الإدارية.

لقد ترددت التشريعات والقضاء الإداري بالإعتراف بصلاحية القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، فما كان منهم إلا حظر هذه الصلاحية، وهو ما يعرف بمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، ثم بدأت تحيد عن هذا المبدأ لتعترف بجواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وترجع نشأة

[1] أحمد عباس مشعل ، تنفيذ الاحكام الادارية "دراسة مقارنة "، بدون رقم طبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،2018 ، ص135-136.

[2] أ.د. عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين "دراسة مقارنة"، بدون رقم طبعة، بدون دار نشر، القدس، سنة 2008، ص10.

هذا المبدأ الى الظروف التاريخية التي نشأ فيها القضاء الإداري في فرنسا؛ حيث تبنى 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، وهو ما دفعه الى التنازل عن بعض سلطاته، بمحض إختياره، ومنها سلطته في توجيه أوامر الى الإدارة لضمان تنفيذ المقررات القضائية الإدارية؛ لذلك فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الحظر الذي فرضه القاضي الإداري على نفسه، في العديد من أحكامه؛ حيث قضى –مثلا– بأنه ليس مختصا بتوجيه أوامر الى الإدارة بتعيين شخص معين في وظيفة عامة أو بإعادته الى عمله، كما قضى برفض توجيه أمر الى الإدارة بمنح أحد الموظفين درجة وظيفية معينة إعتبارا من تاريخ محدد.[1]

الفرع الأول: مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة والحلول محلها.

أولا:–تعريف مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للادارة والحلول محلها.

يعني مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للادارة أن القاضي الاداري لا يملك تكليف الإدارة بالقيام بعمل معين أو الإمتناع عنه أو أن يحل محلها في عمل أو إجراء ماهو من صميم إختصاصها بناء على طلب الأفراد، وبالتالي تظل للإدارة حريتها الكاملة في إتخاذ ما تراه من قرارات أو إجراءات، فدور القاضي يقف عند مجرد تقرير عدم مشروعية القرار المطعون فيه لمخالفته للقانون بإصدار مقرر قضائي، ولا يختص القاضي الإداري بتنفيذه أو توجيه أمر للإدارة بتنفيذه، ويرجع ذلك لأن التنفيذ لا يكون من سلطة القاضي الإداري وانما يكون من إختصاص الإدارة.[2]

كما يقصد به أنه لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه، توجيه أمر الى جهة الإدارة للقيام بعمل أو بالإمتناع عن عمل معين، سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء، أو دعوى القضاء الكامل.[3]

ويتعلق الحظر على القاضي الإداري بقيدان الأول وهو عدم توجيه الأوامر للإدارة، والتي تتمثل بإلزام الإدارة بعمل معين أو الإمتناع عن القيام بعمل، فهي ليست مجرد تحديد الإلتزامات التي يرتبها المقرر القضائي الإداري على عاتق الإدارة، كما وتختلف في مدلولها عن مجرد تقرير أحقية المحكوم له في مركز قانوني معين؛ فكل هذا لا يعتبر أوامر قضائية موجهة الى الإدارة ؛ لأنه لا يتضمن أمرا

[1] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص137.
[2] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ، ص185-186.
[3] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ،ص141.

صريحاً وصارماً يلزم الإدارة بالقيام بعمل معين أو الإمتناع عنه، بل هو مجرد إنزال وتطبيق لحكم القانون على النزاع المعروض أمام القاضي الإداري وتقرير أحقية المحكوم له بالحقوق أو بالمركز القانوني.[1]

أما القيد الثاني ويتعلق وهو ألا يحل القاضي الإداري محل الإدارة، والذي يعني أن يقوم القاضي بإصدار القرار الإداري محل جهة الإدارة بحيث لا يحتاج الأمر بعد ذلك لتدخل من جانب الإدارة، ومن ثم يقوم القاضي الإداري بدور الإدارة، وقد تباينت آراء الفقهاء فيما يتعلق بكل من قاعدة حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري الى الإدارة وقاعدة حظر حلوله محلها، فقد إتجهت أغلبية الكتاب في فرنسا ومصر الى الربط بين هاتين القاعدتين وتأسيسهما على مبدأ أعم هو مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف القضائية الذي يجد سنده في مبدأ الفصل بين السلطات.[2]

ثانيا–مبررات حظر توجيه القاضي الإداري أوامر الى الإدارة والحلول محلها.

أستند القضاء والفقه الإداري في التأكيد على مبدأ حظر توجيه أوامر بالتنفيذ للإدارة الى مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية ومقتضيات دولة القانون.

1– إستناد الحظر الى مبدأ الفصل بين السلطات.

يذهب إجتهاد القضاء الإداري الى أنه لا يحق للقاضي الإداري توجيه أوامر الى الإدارة أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات أن تستقل وتنفرد كل سلطة بمجموعة من الإختصاصات بصورة إحتكارية وإستئثارية، ويمنع على السلطات الأخرى ممارسة تلك الإختصاصات أو حتى التدخل لمراقبتها أو التعقيب عليها، وبالتالي تمارس السلطة التنفيذية – الإدارة العامة– أعمالها بالشكل الذي تريده دون أن يكون في مقدور السلطة القضائية النظر في مدى صحة هذه الأعمال أو الفصل في النزاعات التي تنشأ عنها، وعند توجيه القاضي الإداري أوامر بالتنفيذ الى الإدارة يكون كأنما تدخل لتعديل العمل الذي إتخذته الإدارة وإبعاده عن المقصود الذي إبغته، بينما تعتبر سلطة التعديل من السلطات التي يملكها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه في إطار ما يعرف بإختصاصات السلطة الرئاسية التي تباشر في كنف الإدارة أي داخل جهاز السلطة التنفيذية، فالقاضي لا يعتبر سلطة رئاسية على الإدارة نظراً لإنتمائه للسلطة القضائية التي تنفصل عن الإدارة عضوياً ووظيفياً، فلا يجوز له إذن توجيه أوامر بالتنفيذ للإدارة، ومن هذا فإن الأوامر التي يرسلها القاضي الإداري الى رجل الإدارة للقيام بعمل أو الإمتناع عنه من شأنها أن تحول القاضي الإداري الى رجل إدارة مما يشكل خرقاً واضحاً لهذا المبدأ.[3]

[1] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص138.
[2] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ، ص190
[3] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص 96-97.

وقد أخذ رأي من الفقه بالفصل بين مبدأ حظر توجيه أوامر الى الإدارة وبين مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة، فإتجه الى جواز توجيه أوامر الى الإدارة والإبقاء على مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة بإعتبارها نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، بينما لا تستند قاعدة حظر توجيه الأوامر لإدارة الى أي أساس من قواعد الدستور أو القانون، وإنما هي نتاج تاريخي لمجلس الدولة الذي إختاربمحض إرادته وإختياره أن يقيد من نطاق سلطاته في الرقابة على الأعمال الصادرة عن جهة الإدارة .[1]

وقد وجهت الإنتقادات الى هذا المبرر فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام وهو التفسير الخاطىء لهذا المبدأ، وذلك لأن التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أتى به مونتسكيو كان يقصد به عدم تركيز السلطة في يد سلطة واحدة وتوزيعها بين سلطات متعددة بتعدد الوظائف الرئيسة وتراقب كل منها الأخرى وتمنعها من إساءة استعمال القدر المتاح لها من السلطة .[2]

فيرى أنصار حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أن مبدأ الفصل بين السلطات يحول دون تدخل القضاء لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية الصادرة منه، بإصدار أوامر بالتنفيذ للادارة، فتمسك بالحظر إستناداً الى حجة مبدأ الفصل بين السلطات تمسك غير منطقي[3]، لأن التفسير الصحيح لهذا المبدأ الذي يستهدف توزيع الوظائف بين السلطات مع تحقيق التوازن بينها، ولتحقيق التوازن لابد من تحقيق المشاركة، أي امكانية توجيه أوامر بالتنفيذ من القاضي الإداري الى الإدارة دون أن يكون فيه أي مساس بمبدأ الفصل بين السلطات .[4]

2-عدم وجود نص تشريعي يخول للقاضي الاداري توجيه أوامر للادارة.

يذهب فريق من الفقه الى أن عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة يرجع الى غياب نص صريح يخول له ذلك، ويرون بأن عدم تدخل القاضي في التنفيذ من تلقاء نفسه سببه عدم وجود وسائل تمكنه من ذلك، وإنتقد هذا إستناداً الى أن القضاء الاداري قضاء اجتهادي ابداعي، مفكر ومنتج لا ينتظر أن ينص المشرع صراحة على إجراء ما حتى يعمل به بل له أن يبتدع الحلول في كل ما لم ينص التشريع عليه، وأمام إمتناع الإدارة عن التنفيذ تعنتاً، فإنه يجب عليه أن يسعى لإيجاد حل ملائم يمكن المحكوم له من تحصيل الحق

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ، ص190-191.
[2] أ.د. عدنان عمرو ، مرجع سابق ، ص167
[3] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ، ص204.
[4] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص 97.

المقضي له به، ولذلك يجب أن يستخدم أية وسيلة قانونية لدفع الإدارة الى التنفيذ كتوجيه الأوامر بالتنفيذ.[1]

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري من حظر توجيه القضاء الإداري أوامر للإدارة والحلول محلها.

أولا: التشريع والقضاء الاداري الفلسطيني

مر التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني بمرحلتين هما، مرحلة جواز توجيه القاضي الاداري أوامر للادارة، والمتمثلة بفترة الاحتلال البريطاني لفلسطين بين عامي 1920-1948 ، حيث سادت وحدة القضاء وتمتع قاضي الالغاء بصلاحيات القاضي الانجليزي باصدار اومر للادارة، ومرحلة حظر توجيه القاضي الاداري أوامر للادارة والمتمثلة بفترة الحكم الأردني للضفة الغربية 1948-1967 حيث عمل بالتشريع الأردني الذي يحظر توجيه القاضي أوامر للإدارة وإمتد العمل به أثناء ألاحتلال الصهيوني للضفة الغربية 1967-1994 ، والفترة الحالية المتمثلة بتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وقيام الدولة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام1994 والتي يحظر فيها توجيه أوامر لإدارة من قبل القاضي الإداري.

وبذلك لم ينص التشريع الفلسطيني على إمكانية توجيه أوامر بالتنفيذ للإدارة من قبل القاضي الإداري حيث نصت المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية التجارية على " **تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية.**"[2]فاعطى المشرع الفلسطيني للقاضي الإداري في محكمة العدل العليا صلاحية تأييد القرار الإداري المطعون فيه او إلغائه بالاضافة لتعديلة تكريساً لمبدأ المشروعية ، فلم يعطي القاضي الاداري سلطة توجيه أوامر للإدارة، ولكنه أعطاه الحق بتعديل القرار الإداري المطعون فيه وهذا يعتبر حلول محل الإدارة بممارسة صلاحياتها، وذلك من خلال إصدار وتعديل القرارات الإدارية من قبل القاضي الإداري، يظهر لنا أن المشرع لم يعمل مبدأ الحظر في شق حلول القاضي الإداري محل الإدارة، ولم يقف على مسألة توجيه القاضي أوامر بالتنفيذ للإدارة لا بالجواز ولا بالحظر.

أما بالنسبة **للقضاء الإداري الفلسطيني** المتمثل بمحكمة العدل العليا، فأكدت محكمة العدل العليا على عدم إختصاصها بإصدار أوامر لإلزام الإدارة العمومية بتنفيذ المقررات القضائية الإدارية استناداً على عدم وجود نص قانوني صريح يعطيها هذا الإختصاص، وإن المنازعة في ذلك تدخل في إختصاص القضاء العادي، لإختصاصها بتقرير المسؤولية القانونية الناجمة عن عدم التنفيذ، وذلك في

[1] صفاء بن عاشور ، مرجع سابق ،ص124.
[2] المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

قراراها رقم 56/2004 الصادر بتاريخ 2004/10/4 والذي نص في تسبيبه على أنه " **إن تنفيذ القرارات من عدمه لا يدخل في إختصاص محكمة العدل العليا بإعتبارها مصدرة القرار المطلوب تنفيذه في هذه الدعوى. وقد يقال أن الإدارة ملزمة بتنفيذ القرار الصادر عن محكمة العدل العليا وهو أمر صحيح لا جدال فيه.غير أنه لا صلاحية لهذه المحكمة إصدار الأمر بإلزام الإدارة تنفيذ القرار المنوه عنه، لأن المنازعة في ذلك تقع ضمن إختصاص وصلاحية المحاكم النظامية**"، وفي قرار **محكمة العدل العليا** المنعقدة في رام الله في **الدعوى الإدارية رقم 48 لسنة 2013** الصادر بتاريخ **2013/10/3** الذي أورد في تسبيبه بأنه "**إن صلاحيات القاضي الإداري في منازعات الإلغاء تقتصر على إلغاء القرار المطعون به كلياً او جزئياً وعليه لا يملك القاضي استناداً لمبدأ الفصل بين الإدارة العامة والقضاء الإداري إصدر أوامر للإدارة للقيام بعمل او الإمتناع عن عمل وهذا يعني أنه لا يحق للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة لإصدار القرار السليم كما لا يملك تعديل قرارها فكل ما يملكه في هذا الشأن هو إلغاء القرار المطعون فيه فقط ..... فإن المحكمة تود أن توضح أنه بجانب إعتبار إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء عمل غير مشروع فإن منازعات تنفيذ أحكام الإلغاء تندرج وفق قضاء محكمة العدل العليا ضمن إختصاص القضاء النظامي لأن محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها وإن المنازعة حول التنفيذ من عدمه يدخل ضمن إختصاص المحاكم النظامية (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 98/426 صفحة 1789 سنة 1999 و 98/441 صفحة 2918 سنة 1999) الأمر الذي يستوجب رد الدعوى لعدم الإختصاص.**"[1]

فما يلاحظ على تسبيب محكمة العدل العليا بأنها أقرت بعدم إختصاصها في توجيه أوامر بالتنفيذ لإلزام الإدارة بالتنفيذ المقرر القضائي الإداري، وإستندت في ذلك الى مبدأ الفصل بين الإدارة العامة والقضاء الإداري والذي يجد أساسه في التفسير الخاطىء لمبدأ الفصل بين السلطات، وأكدت أن المنازعات الدائرة حول تنفيذ المقررات القضائية الإدارية تكون من القضاء العادي، لإجبار الإدارة على التنفيذ عن طريق إقرار المسؤولية الجنائية والمدنية ضد الموظف العمومي الذي تسبب بالإمتناع عن التنفيذ، وإستندت في ذلك الى قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 98/426.

وتجدر الإشارة الى أن هذا المقرر القضائي بنصه على أنه لا صلاحية للقاضي الإداري بأن يحل محل الإدارة لإصدار القرار السليم أو أن يقوم بتعديل قرارها قد خالف النص القانون للمادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية ةالتجارية والتي أكدت على إختصاص القاضي الإداري بتعديل القرار الإداري.

[1] موقع الكتروني ،.http://muqtafi.birzeit.edu www ، تاريخ الإطلاع 2018/2/14

وقد إستندت محكمة العدل العليا الى نص هذه المادة لتعديل قرار إداري في الدعوى الإدارية رقم 1/2013 لدى **محكمة العدل العليا المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 2013/12/30** حيث تم الطعن بقرار مراقب المرور الذي قام بإصدار تصاريح لشركة نقل مدتها سنة وواحد وعشرون يوما ، الأمر الذي يخالف قانون المرور في مادته 281 والتي إشترطت ان لا تزيد مدة الرخصة عن سنة واحده، فصدر قرارها بتعديل القرار الاداري المطعون فيه لتصبح مدة الرخصة للحافلتين موضوع القرار المطعون فيه هي سنة واحده فقط.[1]

فمن خلال ما جرى عليه القضاء الإداري الفلسطيني يتبين أنه جرى على عدم إمتلاك القاضي الإداري لسلطة توجيه أوامر للإدارة، وإقتصار دوره على إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية الإيجابية والسلبية التي تؤدي الى عدم تنفيذ المقرر القضائي الإداري، بالإضافة الى طريق أخر يكون باللجوء الى القضاء العادي لتقرير المسؤولية القانونية ضد الموظف العمومي الذي تسبب بالإمتناع.

ومن وجهة نظري يجب على قضاة محكمة العدل العليا الفلسطينية التخلي عن أسلوب القاضي العادي، والعمل على ممارسة دورهم الاجتهادي، خاصة مع وجود الفراغ التشريعي في المنظوم القانونية الفلسطينية لعدم وجود قوانين تنظم الإجراءات القضائية الادارية بشكل كامل، فيكون المجال خصب لإعمال الإجتهاد لحماية حقوق وحريات الأفراد، ومن بينها حق كفله القانون الأساسي الفلسطيني وهو حقهم في تنفيذ المقررات القضائية الصادرة لصالحهم التي تمتنع الإدارة عن تنفيذها، فالطبيعة الخاصة للمنازعة الإدارية وعدم توازن طرفيها تجعل من عدم إبتداع وسائل تنفيذ ضد الإدارة إجحاف كبير في حق المواطن الفلسطيني، فليس هناك ما يمنع من إعمال سلطة توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، بإعتبار أن القانون لم يمنع ذلك، ولا يمكن الاحتجاج بمبدأ الحظر إستنادا لفصل الوظيفة الادارية عن وظيفة القضاء، وذلك لأن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في المادة 291 أعطى القاضي الإداري سلطة تعديل القرار الاداري والذي يعتبر تدخلاً من القضاء في اختصاصات الإدارة ، وهكذا يكون فصل التشريع الفلسطيني قد فتح المجال للعمل بسلطة توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، ويمكن أن يُفَعل هذه السلطة من خلال الدور الإجتهادي للقضاء الإداري الفلسطيني.

حيث أن أهم خصائص القانون الإداري أنه قانون قضائي إبتدع القضاء الإداري معظم قواعده ونظرياته، ذلك أنه قضاء إنشائي بالدرجة الاولى وليس مجرد قضاء تطبيقي، فالقاضي الإداري يستند لدى تدخله في تنفيذ المقررات القضائية الصادرة عنه على قواعد هي من إبداعة، إستقرت في أحكامه وأصبحت مرجعاً لأعماله، وبإعتبار أن القانون الإداري غير مقنن بسبب سرعة تطوره، فالضرورة والحاجة تجعل القاضي الإداري كثيراً ما يصدر أحكاماً تتضمن تنظيماً لمسائل لم تتناولها النصوص، أو تناولتها

[1] موقع الكتروني ،.http://muqtafi.birzeit.edu www ، تاريخ الإطلاع 2018/2/14

بإقتضاب و إيجاز لا يوفر تنظيماً شاملاً لكل جوانبها، ومن هنا تتجلى القواعد التي يبتدعها القاضي الإداري لحماية حقوق وحريات الأفراد، والتدخل لضمان تنفيذ الإدارة للمقررات القضائية الصادرة ضدها، ولا يخفى مافي هذا الدور الاجتهادي للقاضي الإداري من تحقيق للغاية من وجودة، وفي ذلك أيضا إثراء للقانون الإداري بالقواعد التي تضمن فعاليته.[1]

ثانيا: موقف التشريع والقضاء الإداري الجزائري من مبدأ الحظر وتوجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.

لقد مر موقف التشريع والقضاء الجزائري الإداري من مبدأ الحظر وتوجيه القاضي الإداري أو بالتنفيذ للإدارة بمرحلتين الاولى كانت في ظل قانون الإجراءات المدنية والمرحلة الثانية كانت بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

1- مرحلة حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.

وهي المرحلة التي كان معمول بها بقانون الإجراءات المدنية، فلم يضمن قانون الإجراءات المدنية صلاحية القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، وقد كرس القضاء الإداري الجزائري مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة سواء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً أو أمام مجلس الدولة حالياً، فنجد ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 1991/12/15 قضية بين "ب ع " ضد وزير التعليم العالي والبحث العلمي القاضي بإبطال قرار رفض إعادة إدماج المدعي مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، دون الأمر بإلزام الإدارة بإعادة إدماجه في منصب عمله إذ نجدها تصرح على أنه : " **حيث أن الإدارة في هذه الحالة إختصاص مقيد.بمعنى أنه عندما يكون الموظف قد إستوفى الشروط المنصوص عليها في القانون..... تكون الإدارة ملزمة بإعادة إدماجه دون أن تخول لها أية سلطة تقديرية بالنسبة لإمكانية إعادة إدماجه....**". إذن يتبين في هذا القرار القضائي أنه يقضي بعدم مشروعية القرار الإداري إلا أنه لم يصدر أمراً بإعادة إدماج المعني في منصب عمله وهذا إعتراف ضمني بعدم جواز إصدار الأوامر بالتنفيذ الى الإدارة، كما أفصحت قرارات مجلس الدولة صراحة عن عدم إمكانية توجيه القضاء الإداري أوامر بالتنفيذ الى الإدارة، فقد صدر قرار مجلس الدولة من الغرفة الثالثة بتاريخ 2002/1/14 بين " ل ب " و " رئيس المجلس الشعبي البلدي " لبلدية حيدرة ومن معه وجاء فيه : "**.... حيث أن طلب المستأنف يرمي الى الزام المستأنف عليه بتسوية وضعية الشريط الارضي الزائد الذي لا يوجد في عقد البيع الخاص بالمستأنف .... وحيث أن القضاء الاداري من إختصاصه مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة وليس من إختصاصه أن يأمر الإدارة بعمل شيء لذلك فان الطلب الأساسي للمستأنف غير مؤسس**"[2]

[1] صفاء بن عاشور، مرجع سابق ، ص177-178 .
[2] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص98-99.

وفي قرار أخر بتاريخ 2002/05/25 رفض مجلس الدولة طلب المدعية بإلزام المدعى عليها (بلدية بريكة) بالتنازل عن محل تجاري كانت تشغله وإستند في ذلك الى عدم وجود نص صريح يخول للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة، ومما جاء في القرار:" **حيث أنه يستخلص من ذلك أن قرار الرفض الموجه للمستأنفة كان مسبباً من طرف الجهات المعنية هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه من المستقر عليه قضاء على مستوى مجلس الدولة أنه لا يمكن للقاضي الإداري إصدار أوامر الى الإدارة لتنفيذ أية عملية تدخل في صلاحيتها الخاصة، نظراً لعدم وجود نص قانون يسمح له بذلك**".[1]ورغم هذا الحظر إلا أنه ترد إستثناءات تجيز للقاضي الإداري توجيه أوامر الى الإدارة ووذلك ما نجده من حالات الإعتداء المادي والإستيلاء غير الشرعي، فقد صدر قرار عن مجلس الدولة في 1999/02/01 في قضية بين الشركة الجزائرية للسيارات ضد بلدية وهران وجاء فيه :"**.... إلغاء الأمر المستأنف وبعد التصدي والفصل من جديد أمر البلدية بوضع حد لحالة الإعتداء المادي....**" وصدر قرار للغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية بين " فريق قناوي محمد ومن معه " ضد " مدير الشؤون الدينية والحبوس "، فعلى إثر إستئناف الفريق للقرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء مستغانم الذي صرح بعدم قبول دعواهم شكلاً وعدم تأسيسها موضوعاً، فألغت المحكمة العليا هذا القرار المستأنف إستناداً الى نظرية الإستيلاء وأمرت الإدارة المعنية برد البنايات المتنازع عليها"، وفي هذه الحالات يتدخل القاضي الإداري ويضع حد لهذه الحالات التي تمس حق مكرس دستوراً لم يجد حلاً مناسباً في دعوى تجاوز السلطة، دعوى لا تسمح للقاضي الإداري إستعمال سلطات ملائمة . [2]

ولقد جاء في قرار صادر عن الجلس الأعلى سابقاً بتاريخ 1978/02/04 أنه " **في ميدان التعدي المادي، يسمح للقاضي توجيه أوامر للإدارة بهدف وضع حد للتعدي المادي....**" وعليه فإن قرارات الإدارة في حالات الإعتداء المادي والإستيلاء غير الشرعي والغلق الإداري هي من الخطورة بحيث يمكن أن تشكل مساساً بالغاً بالحقوق والمراكز القانونية، ولذلك فإن للقاضي الإداري أن يتدخل فيها بتوجيه الأوامر لحماية هذه الأخيرة من الخطر المحدق بها . [3]

2- مرحلة جواز توجيه أوامر للإدارة في التشريع والقضاء الاإاري الجزائري.

2-1 الإطار القانوني :

لقد تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية من بين مبادئه الجديدة مبدأ صلاحية القضاء الإداري في إستخدام سلطة الأمر في مواجهة الإدارة، فقد إعترفت المادة 978 من هذا القانون القضائي الإداري بسلطة توجيه أوامر سابقة على التنفيذ؛ أي في المقرر القضائي الإداري الأصل، الى كل شخص

[1] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص157.
[2] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص100.
[3] صفاء بن عاشور ، مرجع سابق ، ص138-139.

معنوي عام أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية، بإتخاذ التدبير المطلوب إذا تطلب المقرر القضائي الإداري إلزام هذه الهيئات بتدابير تنفيذية معينة، ومثال ذلك أن إلغاء قرار فصل موظف يتطلب من جهة الإدارة إعادة هذا الموظف الى منصبه، وإعادة بناء مركزه الوظيفي كما لو أن القرار بفصله لم يصدر، وإعترفت المادة 979 للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر لاحقة عن المقرر القضائي الإداري الأصلي لإصدار قرار إداري جديد، وهذا إذا تطلب تنفيذ المقرر القضائي الإداري إلزام الهيئات الخاضعة لولاية القضاء الإداري بإتخاذ هذا التدبير، ومثال ذلك إلغاء قرار رفض منح ترخيص، بالإضافة للمادة 981 التي منحت القاضي الإداري في حالة عدم تنفيذ المقرر القضائي الإداري ولم يحدد تدابير التنفيذ أن يأمر بإتخاذ هذه التدابير، ويجوز له أن يمنح للطرف المحكوم ضده أجلاً للتنفيذ.[1]

2-2 أنواع الأوامر التنفيذية

تنقسم الأوامر التنفيذية التي يمكن أن يوجهها القاضي الإداري للإدارة وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الى، أوامر في المرحلة السابقة على التنفيذ، أي إيراد الأمر في المقرر القضائي الإداري الأصلي كما ورد في نص المادة 978، وأوامر في المرحلة اللاحقة لصدور المقرر القضائي الإداري، لإصدار قرار إداري جديد 979 ، أو إذا ثبت للقاضي الإداري عدم إلتزام جهة إدارية أو شخص مكلف بتسيير مرفق عام بتنفيذ مقرر القضائي إداري سبق النطق به 981 من نفس القانون.[2]

2-3 شروط ومراحل توجيه الاوامر القضائية الى الادارة.

لابد لكي يوجه القاضي الإداري أمر للإدارة أن تتوفر عدة شروط، منها ما هو متعلق بالمقرر القضائي الإداري الممتنع عن تنفيذه، ومنها ماهو متعلق بالأمر التنفيذي نفسه.

أ:شروط تتعلق بالمقرر القضائي الإداري:وهي قابلية المقرر القضائي اللإداري للتنفيذ حيث لا مجال لإستخدام سلطة الأمر إذا كان غير قابل للتنفيذ ومن صور عدم القابلية للتنفيذ، مثال أن يلغى المقرر القضائي الإداري المطعون فيه بالإستئناف أمام مجلس الدولة، وأضا يجب أن يتطلب تنفيذ المقرر القضائي الإداري إتخاذ تدبيراً معيناً، حيث لا محل لإستخدام سلطة الأمر إذا كان تنفيذ المقرر القضائي الإداري لا يتطلب من الإدارة إتخاذ تدبير معين، ويمكن أن يتمثل هذا التدبير في إتخاذ الإدارة إجراء معيناً، كإعادة الموظف الى منصب عمله، أو رفع الحجز، أو وقف عملية البناء؛ وقد يتمثل في إصدار قرار إداري جديد.[3]

---

[1] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص163-164

[2] المرجع نفسه ، ص166.

[3] المرجع نفسه، ص167-168.

ب-**شروط تتعلق بالأمر التنفيذي:** حيث أنه لا يمكن أن يحكم القاضي الإداري بالأمر من تلقاء نفسه بل لابد أن يحكم به بناءاً على طلبات مقدمة من الخصوم، وبهذا المعنى أنه إذا لم يطلب الخصوم من القاضي الإداري توجيه الامر في مواجهة الإدارة فانه لا يستطيع ممارسة سلطته في توجيه الأوامر الىالإدارة، فالمدعي يجب أن يتوسل من الجهة القضائية الإدارية أن تدرج في منطوق المقرر القضائي الإداري فقرة تتضمن إلزام الإدارة بالإجراء المحدد، ويجب أن يكون الطلب في هذه الحالة واضحاً ومحدداً لأنه إذا جاء الطلب بصيغة عامة دون أن يتضمن طلب الأمر بإجراء محدد فإنه يكون جديراً بالرفض.[1]

بالإضافة الى لزوم الأمر لتنفيذ المقرر القضائي الإداري، وقد عبر المشرع عن ذلك صراحة في المادتين 978 ، 979 (ق.إ.م.إ) حيث جاء فيهما بذات الصيغة :" **عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص** ...". وعلى ذلك فإنه يتوجب على القضاء أن يستخدم سلطة الأمر متى قدّر أنها ضرورية لتنفيذ ما يصدر عنه من مقررات قضائية إدارية.[2]

2-4 الجهة القضائية المختصة بالأمر بالتنفيذ.

نصت المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "... **تأمر الجهة القضائية الادارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي** ..." والمادة 979 من نفس القانون والتي نصت "**.... تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك بإصدار قرار إداري جديد**..."، وعليه فإن المحكمة الإدارية المختصة في هذه الحالة إذا صدر عنها مقرر قضائي إداري ولم يلاق تنفيذاً ولم يتم الطعن فيه وحاز على قوة الشيء المقضي به، ولكن إذا تم الطعن بالمقرر القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة وكان هذا المقرر القضائي لم ينفذ بعد من جانب الإدارة وكان قاضي الإستئناف بمجلس الدولة لم يبت في المقرر القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية فإن الجهة القضائية صاحبة الإختصاص في النظر بطلبات الأمر في هذه الحالة هي المحكمة الإدارية، إلا أنه إذا نظر مجلس الدولة في الطعن هذا المقرر القضائي وقام بإبطاله فلا يعود في هذه الحالة هناك محل لطلب الأمر بتنفيذ هذا المقرر القضائي المبطل، نظراً لإنعدام وجوده القانوني، ويمكن الطلب في هذه الحالة من قاضي الإستئناف في مجلس الدولة أن يأمر بتنفيذ المقرر القضائي الذي ألغى المقرر القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية، كما أن مجلس الدولة هو المختص بالأمر بتنفيذ المقررات القضائية الصادرة عنه كقاضي أول درجة.[3]

---

[1] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص 102.
[2] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص167-168.
[3] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص 102-103

وبجوز تقديم الطلب الى الجهة القضائية مصدرة الأوامر الإستعجالية في أي وقت، ومرد ذلك أن الأوامر الإستعجالية تتضمن الأمر بتدابير مؤقتة لمواجهة خطر محدق بالحق المراد حمايته؛ ولهذا يتوجب تنفيذها دون تأخير.[1]

المطلب الثاني: سلطة القاضي الاداري بألامر بالغرامة التهديدية لمواجهة تعنت الإدارة الممتنعة عن تنفيذ المقرر القضائي الإداري.

أمام القصور الذي أصاب الوسائل التقليدية لحث الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الصادرة ضدها وصولاً الى عدم فاعلية تلك الوسائل لضمان تنفيذ هذه المقررات القضائية، توصل المشرع الفرنسي الى العمل بوسيلة لعلها تأتي بثمارها الفعالة في ساحات المحاكم، وهذه الوسيلة هي نظام الغرامة التهديدية، والتي يفرضها القاضي الإداري على الإدارة لكي تحترم المقررات القضائية الإدارية والتي تشمل الأوامر التنفيذية الصادرة من القاضي الإداري والموجهة لها.[2]

والعلاقة بين الغرامة التهديدية والأوامر التنفيذية تظهر بالتكامل بين هاتين الوسيلتين في إجبار الإدارة على التنفيذ؛ ذلك أن توقيع الغرامة بدون توجيه أوامر الى جهة الإدارة يجعل دور هذه الغرامة في تحقيق هدفها محدود الفعالية، وكما أن الغرامة التهديدية تستهدف إكراه الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، فإن الأوامر توضح بطريقة منتجة كيفية هذا التنفيذ على نحو لا يترك مجالاً أمام الإدارة للتحايل والمناورة في تنفيذ هذا المقرر القضائي الإداري.[3]

الفرع الاول: مفهوم الغرامة التهديدية.

لدراسة الغرامة التهديدية لا بد من التطرق الى تعاريف التشريعات والقضاء الإداري والفقه لها، بالإضافة الى دراسة طبيعتها وخصائصها وما يميزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة.

أولا: تعريف الغرامة التهديدية.

1- التعريف القانوني: عند العودة لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية ومشروع القانون المدني الفلسطيني نرى ان المشرع الفلسطني لم ينص على نظام الغرامة التهديدية في القضاء الإداري ولا القضاء العادي الذي إكتفى بتطبيق نظام الفوائد التأخيرية .

أما المشرع الجزائري فهو لم يقدم تعريفا قانونياً للغرامة التهديدية وانما إكتفى بتبيان الأحكام التشريعية المنظمة لها كنظام قانوني، إذ أوضح شروط تقريرها والجهة المختصة بذلك الى جانب الآثار المترتبة عن

[1] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص169.
[2] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، ص 330-331.
[3] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص 175.

عنها من خلال المواد 980 والى 988 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.[1] وعُرِفَت في القانون المدني وكذا قانون الإجراءات المدنية الجزائري بأنها عقوبة مالية يحدد مبلغها قاضي الإستعجال أو القاضي المختص بموضوع الدعوى للضغط على الطرف المحكوم عليه ودفعه الى تنفيذ المقرر القضائي في أقرب الآجال، ويقدر مبلغها بالنظر الى عدد أيام التأخر في التنفيذ ويرجع في هذا المجال الى المادة 174 من القانون المدني وكذا المادة 471 من قانون الإجراءات المدنية.[2]

2- التعريف القضائي : لم يتعرض القضاء الإداري الفلسطيني الى نظام الغرامة التهديدية في المقررات القضائية الإدارية الصادرة عنه، وبالرجوع الى القضاء الإداري الجزائري نجد أنه عرف نظام الغرامة التهديدية كما يلي:" **الغرامة التهديدية إلزام ينطق به القاضي كعقوبة وإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات وبالتالي يجب سنها بقانون**".وعليه فإن القضاء الإداري الجزائري أعتبر أن الغرامة التهديدية بمثابة عقوبة وتخضع لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وبالتالي فيمنع على القاضي الإداري النطق بعقوبة غير منصوص عليها في القانون.

3- التعريف الفقهي: يعرف الفقه الفرنسي الغرامة التهديدية بأنها" مقدار مالي من مبلغ يحدد، سواء عن كل يوم أو كل شهر من التأخير، ضد الشخص العام المدين، الذي يعمل أو يمتنع عن تنفيذ قرار مقرر من اي جهة قضائية كانت.[3]وعرفها الاستاذ جلال علي العدوي بأنها عقوبة مالية تبعية يحكم بها القاضي على المدين يدفعها كل يوم أو أسبوع أو شهر أو اي وحدة زمنية أخرى يمتنع فيها عن التنفيذ العيني الذي حكم به مقترنا بتلك الغرامة.[4]

ثانيا: خصائص الغرامة التهديدية:

1- الغرامة التهديدية ذات طابع تحكيمي: بما أن الغرامة التهديدية وسيلة إكراه تنصب على أموال المدين – الإدارة في موضوع الدراسة – ، وتستهدف التغلب على تعنته وإمتناعه عن تنفيذ إلتزامه تنفيذاً عينياً، ويترتب عن عن ذلك أن الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة زمنية تقديراً تحكمياً يراعى فيه المركز المالي للمدين ودرجة تعنته وإمتناعه عن تنفيذ إلتزامه، فإذا قدر القاضي بداية مبلغاً، ثم تبين أنه غير كاف لإخضاع المدين – الإدارة الممتنعة – للمقرر القضائي الإداري، فيحق له أن يقرر زيادة المبلغ الى القدر الذي يراه كافياً لتحقيق ذلك الغرض.[5]، فسلطة القاضي في هذا الجانب واسعة جداً، فقد يحدد

[1] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص 104

[2] أ.فايزة براهيمي ، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الادارية ، بدون رقم طبعة ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2013 ، ص91.

[3] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص156.

[4] خليل عمر خليل الحاج يوسف ، تنفيذ الاحكام الادارية "دراسة مقارنة" ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس-فلسطين ، 2014 ، ص51.

[5] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ،ص 162-163.

القاضي مبلغاً للغرامة التهديدية لا يتناسب والضرر، بل وقد لا يشترط وجود الضرر أصلاً ،[1]، فلا يتقيد سوى بمدى مماطلة المدين – الإدارة الممتنعة– في تنفيذ إلتزامه وله السلطة في تحديد وجودها أو لا.[2]

2- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت:يعد الأمر بالغرامة التهديدية مؤقتاً لا نهائياً؛ وذلك لأنه لا يفصل في موضوع النزاع، وإنما يستهدف التغلب على تعنت المدين وإجباره على الوفاء بإلتزاماته عينا، ومن ثم لا يكون واجب التنفيذ حتى لو كان صادراً عن محكمة أخر درجة[3].

فتنتهي علة قيامه متى إتخذ المدين موقفاً نهائياً، إما بوفائه بالإلتزام وإما بإصراره على التخلف، ومتى إستبان هذا الموقف فإن القاضي سيقوم بتصفية الغرامة التهديدية، فهي ليست إلا وصفاً مؤقتاً مصيره الزوال لذلك لا يستطيع الدائن أن يقوم بالتنفيذ ليحصل على مبلغ الغرامة التهديدية المحكوم بها.[4]

3-الغرامة التهديدية ذات طابع تهديدي:خاصية التهديد أو خاصية التحذير وهي روح الغرامة؛ ذلك أن سبب وجودها هو الإجبار على التنفيذ لا العقاب؛ وهذا حتى يبادر المحكوم عليه الى التنفيذ.[5]

4-الغرامة التهديدية ذات طبيعة تبعية:بمعنى أنه لا يمكن تصور وجودها إلا بوجود مقرر قضائي إداري حائز على قوة الشيء المقضي به، بمعنى أنها تدور وجوداً وعدماً مع المقرر القضائي الحائز على قوة الشيء المقضي به، فتصح بصحته وتبطل بإبطاله.[6]

5- الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة زمن:تحدد الغرامة التهديدية عن كل فترة أو وحدة زمنية يتأخر المدين عن تنفيذ إلتزامه ولذلك فلا يمكن تحديد مقدارها الإجمالي أو النهائي يوم صدور الأمر بها، لأن ذلك متوقف على موقف المدين، فمقدارها النهائي يرتفع مع كل يوم يمضي دون قيامه بالتنفيذ.إذن فالغرامة التهديدية لا تقدر كمبلغ دفعة واحدة وذلك حتى يتحقق معنى التهديد، بحيث يحس المحكوم عليه أنه كلما طال وقت تأخره عن التنفيذ كلما زاد مبلغ الغرامة التهديدية المحكوم بها[7].

ثالثا : تمييز الغرامة التهديدية عن المفاهيم القريبة منها.

1-التمييز بين الغرامة التهديدية والجزاء:يقترن الجزاء بالقاعدة القانونية الملزمة، توقعه السلطة العامة المختصة جبراً على من يخالف القاعدة القانونية، وعليه فالجزاء هو القصاص من المخالف لحكم القانون كي يكون عبرة لمن تسول له نفسه سلوك مسلكه ومن خصائص الجزاء أنه حال أي يوقع إثر ثبوت

[1] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص 106.
[2] آمال يعيش تمام ، مرجع سابق ، ص311-312.
[3] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص 164.
[4] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص106.
[5] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ،ص163
[6] المرجع نفسه ،ص163.
[7] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص106-107.

مخالفة القاعدة القانونية حال حياه المخالف فهو ليس جزاء مؤجلا وتوقعه السلطة العامة، وأنه قانوني بمعنى أنه لا جزاء بدون نص، ولا تعتبر الغرامة التهديدية جزاءا مدنياً لأن المشرع لم يرتب الغرامة التهديدية كجزاء الإمتناع عن تنفيذ الإلتزام، وإنما منح الدائن حق مقاضاة المدين الممتنع من أجل تهديده مالياً بغرض حمله على تنفيذ الإلتزام.[1] بالإضافة الى أنه يمكن أن يوقعها القاضي الإداري حتى في حالة عدم وجود ضرر وهذا ينفي عنها طبيعة الجزاء المدني والذي يشترط وجود ضرر.

2- التمييز بين الغرامة التهديدية والعقوبة: تترتب العقوبة على مخالفة قواعد القانون الجنائي، وتبدو الغرامة التهديدية لأول وهلة، عقوبة خاصة تفرض على المدين بسبب رفضه الخضوع للمقرر القضائي الإداري. وعلى الرغم من هذا الشبه بين الغرامة التهديدية والعقوبة الخاصة، فإن الغرامة التهديدية لا تعد عقوبة خاصة، وذلك لأن العقوبة تكون نهائية ويجب تنفيذها طبقا لمنطوق المقرر القضائي. أما الغرامة التهديدية فلا تنفذ إلا بعد أن يتم تصفيتها، ويجوز للقاضي تخفيضها أو إلغائها أو زيادتها .[2]

وإن كان للقاضي سلطة تقديرية واسعة في تحديد العقوبة بين حديها الأعلى والأدنى فإنه لا يجوز له إطلاقاً توقيع عقوبة لم يكرسها القانون وإلا جاء مخالفاً لمبدأ الشرعية، فلو كانت الغرامة التهديدية عقوبة فلا بد بكل بساطة أن تكون مكرسة في نص جنائي يقرها ويجرم الأفعال التي ترتبط بها، وهو ما لا يتوجد في المنظومة التشريعية الجزائرية.[3]

3- التمييز بين الغرامة التهديدية والتعويض:

يقع الخلط بين الغرامة التهديدية والتعويض بسبب أن الغرامة التهديدية بعد تصفيتها يتحول جزء منها الى تعويض قانوني يعوض الضرر الفعلي الذي لحق بالدائن بسبب التنفيذ المتأخر، أو عدم تنفيذ الإلتزام، كما تصنف كل من دعوى التعويض ودعوى الغرامة التهديدية ضمن دعاوى القضاء الكامل.[4]

بينما تختلف الغرامة التهديدية عن التعويض، في أن التعويض يعتبر إيقافاً للضرر وإصلاحاً له بينما الغرامة التهديدية فلا تهدف الى ذلك وهذا ما أكدته المادة 982 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري التي نصت "**تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن التعويض**" ، بالإضافة الى ان القاضي عند تقديره التعويض مقيد بالقواعد القانونية التي تلزمه أن يراعي عند تقديره ما فات المحكوم له من كسب وما لحقه من خسارة، إلا أن العكس من ذلك فإنه عند تقديره للغرامة التهديدية غير مقيد بهذه العناصر، إذ لا يأخذ في الحسبان عند تقديرها عنصر الضرر، وإنما تقديره لها يكون تقديراً خاصاً، يتعلق بمدى إمكانية حمل المبلغ المحكوم به للمدين نحو التنفيذ العيني، ووضع الحد لتعنته، فالغرامة التهديدية

[1] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص107.
[2] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ،ص160.
[3] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص108 .
[4] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ،ص161.

ذات طابع تحكيمي وسلطات القاضي عند الأمر بها واسعة وعليه فإن الغرامة التهديدية تختلف تماماً عن التعويض.[1]

4-التمييز بين الغرامة التهديدية والفوائد التأخيرية:

تعرف الفوائد التأخيرية على أنها مبلغ من المال يؤديه المدين إذا كان محل الإلتزام مبلغا من النقود حال تأخيره عن الوفاء بإلتزامه بنسبة مئوية تكفل المشرع بتحديدها، فإذا كان محل الإلتزام مبلغاً من المال وتأخر المدين بالوفاء به يتعين أن يؤدي للدائن مبلغ إضافي يحدده القانون على أساس نسبة معينة من مقدار الإلتزام الأصلي وهذا ما يسمى بالفوائد التأخيرية.[2] فيظهر الفرق بينها وبين الغرامة التهديدية في أن الفوائد التأخيرية تشترط أن يكون محل الإلتزام مبلغاً من النقود معلوم وقت الطلب فلا يمكن تصور تطبيقها في مجال المقررات القضائية الإدارية بالالغاء التي لا يكون محل الإلتزام فيها مبلغ من النقود، بينما الغرامة التهديدية لا تشترط أن يكون محل الإلتزام القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، بالإضافة الى أن نسبة الفوائد التأخيرية تكون محددة مسبقاً في القانون، بينما القاضي الإداري يتمتع بسلطة واسطة في تخفيض او زيادة مقدار الغرامة التهديدية عكس الفوائد التأخيرية التي يحدد نسبها القانون.

أما بالنسبة لإمكانية تطبيق نظام الفوائد التأخيرية على المقررات القضائية الادارية ذات الأثر المالي، فانه في التشريع والقضاء الفلسطيني يتم العمل بالأمر العسكري رقم 980 لعام 1982 الذي نظم الفوائد التأخيرية بتحديديها وتحديد نسبها، فحددت المادة 5 من الامر العسكري والتي نصت " **تكون نسبة الفائدة بموجب المادتين 2 و 3 بمقدار 120% سنويا ، اذا لم تقرر المحكمة مقدار أقل.....**" [3]، ولكن لا يوجد أي تطبيق لهذا النظام في القضاء الإداري الفلسطيني لا في دعاوى التعويض عند تعسف الإدارة عن سداد إلتزاماتها والتي تكون من إختصاص القضاء العادي في النظام القضائي الفلسطيني ولا حتى في نظام القضاء الإداري عند المطالبة بالاستحقاقات التقاعدية وغيرها، رغم أنه طبيق من قبل هذا النظام في القضاء الإداري الفرنسي والمصري ضد الإدارات العمومية، فلا يوجد ما يمنع من تطبيقه.

وهذا النظام غير متصور تطبيقه في القضاء الاداري الجزائري بالنسبة للمقررات القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة والتي تكون ذات أثر مالي وذلك بسبب وجود نظام الاقتطاع من الخزينة العمومية الذي نظمه المشرع الجزائري في القانون رقم 91-02 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على أحكام القضاء، حيث يتم تسدسد التعويضات عن طريق الخزينة العمومية في حالة تعنت الإدارة عن التنفيذ مما يغني أيضاً عن تطبيق نظام الفوائد التأخيرية.

---

[1] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص110

[2] خليل عمر خليل الحاج يوسف ، مرجع سابق ، ص 62.

[3] المادة 2 و 3 من الامر العسكري رقم 980 لعام 1982 الذي نظم الفوائد التأخيرية بتحديديها وتحديد نسبها.

ثالثا: الطبيعة القانونية للغرامة التهديدية:

لقد كانت الغرامة التهديدية ولا تزال موضوعاً للعديد من الدراسات والنقاشات، وقد أضيفت عليها الكثير من التكييفات المختلفة لطبيعتها، فالقضاء الفرنسي قبل إقرار الغرامة التهديدية في التشريعات كنظام مستقل، كان قد قام بتكييفها وأضفى عليها طابع التعويض، حتى تم إقرار الغرامة في التشريع الفرنسي وميز بينها وبين التعويض، أما المشرع الجزائري فنجد أنه إعتبرها وسيلة لإجبار المدين على التنفيذ العيني ووسيلة لضمان تنفيذ المقررات القضائية ومنها المقررات القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة، ومن هنا نقف على الطبيعة القانونية للغرامة التهديدية .

1- الغرامة التهديدية هي حق في دعوى مسماة:

إن حق التقاضي هو حق مكرس ومضمون دستورياً، بينما الدعوى هي الوسيلة التي يتقاضى بها الشخص حقوقه وكل حق تقابله دعوى، وبإعتبار طلب الغرامة التهديدية هو حق لكل محكوم له إتجاه المحكوم عليه عندما يمتنع هذا الأخير عن تنفيذ إلتزامه أو يخالفه، بشرط أن يثبت هذا الإلتزام بموجب سند تنفيذي وأن يثبت إمتناع المدين عن التنفيذ بموجب محضر رسمي، وأكد المشرع الجزائري على هذا الحق في المادتين 981 ،987 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لهذا تعتبر هي حق في دعوى مسماة .[1]

2- الغرامة التهديدية وسيلة غير مباشرة للإجبار على التنفيذ.

إن الأمر بالغرامة التهديدية لا يعد بذاته إجراء من إجراءات التنفيذ، فهو وسيلة إجبار غير مباشر، وذلك بأنها تهدف الى ضمان تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، والذي لا يعني أنها أحد إجراءاته، أي أن الغرامة لا تحقق بالضرورة التنفيذ بل تحث عليه تهديداً، فهي مجرد وسيلة ضغط على المدين عموماً لإجباره على تنفيذ إلتزامه، فإذا كانت المقررات القضائية الصادرة ضد الإدارة ترتب في ذمتها مجموعة من الإلتزامات تكون مدينة بها للمحكوم له، فالغرامة التهديدية المحكوم بها ضد هذه الإدارة غايتها دفعها الى تنفيذ الإلتزامات الناشئة عن ذلك المقرر القضائي الإداري فقط دون إلتزامات الإدارة الأخرى التي ليست ناتجة عن المقرر القضائي الإداري.[2]

[1] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ، ص 111.
[2] صفاء بن عاشور ، مرجع سابق ، ص 218.

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري من الغرامة التهديدية.

لم يأخذ **المشرع الفلسطيني** بنظام الغرامة التهديدية كوسيلة غير مباشرة للإجبار على تنفيذ الإلتزامات في مجال القضاء الإداري، أما القضاء العادي فلم يأخذ بالغرامة التهديدية، وإكتفى بطرق التنفيذ العادية ومن بينها نظام الفوائد التأخيرية والذي يثور إشكال في مدى قابلية تطبيق هذا النظام في مجال المقررات القضائية الصادرة ضد الادارة.

أما **بالنسبة للتشريع والقضاء الإداري الجزائري**، فقد مر بمرحلتين، مرحلة ما قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومرحلة ما بعد صدوره.

1-المرحلة الاولى :ساد هذه المرحلة نوع من الغموض والتردد والتناقض (تشريعاً وقضاءاً) الذي كان يعتري موضوع توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة العامة نظراً لعدم تنفيذها للمقررات القضائية الإدارية.[1]

أ- على المستوى التشريعي: كرس المشرع الجزائري الغرامة التهديدية في قانون الإجراءات المدنية السابق، وقد ورد النص عليها في المادتين 340، 371 من هذا القانون، وبإعتبار الغرامة التهديدية وسيلة من وسائل الضغط على إرادة المدين قصد إكراهه على تنفيذ إلتزامه، فقد أدرج المشرع الجزائري نص المادة 340 في الباب الثالث في التنفيذ الجبري لأحكام المحاكم والمجالس القضائية والعقود الرسمية؛ أما المادة 471 فقد جاءت ضمن الكتاب التاسع المتضمن الأحكام العامة المطبقة على الدعاوى المرفوعة أمام القضاء.[2]

وطبقا للمادة 340 من قانون الإجراءات المدنية السابقة والتي نصت على " **اذا رفض المدين تنفيذ إلتزام بعمل أو خالف إلتزاماً بالإمتناع عن عمل يثبت القائم بالتنفيذ ذلك في محضر ويحيل صاحب المصلحة الى المحكمة للمطالبة بالتعويضات أو التهديدات المالية ما لم يكن قد قضى بالتهديدات المالية من قبل**"، فإن هذه المادة قيدت الأمر بالغرامة التهديدية، بأن يكون الإلتزام ناشئاً بموجب سند تنفيذي سواء مقرر قضائي أو عقد رسمي، وأن يثبت صاحب الشأن بواسطة القائم بالتنفيذ رفض المدين إلتزام بأداء أو الإمتناع عن عمل، أما المادة 471 فقد أجازت للجهات القضائية الأمر بتهديدات المالية في حدود إختصاصها على أن تقوم بعد ذلك بتصفيتها، بالإضافة الى التأكيد على إختصاص قاضي الأمور المستعجلة بإصدار تهديدات مالية بناء على طلب الخصوم في حالة وجود سندات تنفيذية تقتضي التهديد المالي لتنفيذها، وصلاحية قاضي الموضوع بتصفية الغرامة التهديدية

[1] أ.د محمد الصغير بعلي ، الوجيز في الاجراءات القضائية الادارية ،بدون رقم طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2010، ص256

[2] عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 204.

المحكوم بها من طرق قاضي الأمور المستعجلة، وذلك لأن التصفية تمس بأصل الحق وهو ما يخرج من صلاحية القاضي الإستعجالي، وأن لا يتعدى مقدار الغرامة التهديدية مقدار التعويض عن الضرر الفعلي الذي نشأ بسبب رفض المدين تنفيذ الإلتزام.[1]

ب- على المستوى القضائي :وجدت قرارات مجلس الدولة (أو الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا) تجيز للقاضي الإداري توقيع الغرامة التهديدية وقرارات أخرى تمنع القاضي الإداري من توقيع الغرامة التهديدية، ويرجع سبب الإختلاف حول إلزامية المادتين 340 و 471 من قانون الإجراءات المدنية بالنسبة للقاضي الإداري ومن موقف مجلس الدولة حول إشتراطه نص قانوني صريح يسمح للقاضي الإداري النطق بالغرامة التهديدية، فقد صدر قرار عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1995/05/14 أجاز تطبيق الغرامة التهديدية فجاء فيه: "..... **حيث أن المستأنف طلب من المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس تنفيذ القرار في 6 يونيو 1993 عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وأن هذه الأخيرة رفضت الإستجابة لطلبه، وحيث أن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعنت إتجاه السيد بودخيل.حيث أن السيد بودخيل كان ينوي بناء مساكن فردية فوق القطعة المتنازع عليها. وأن الرفض كان من شأنه عرقلة إنجاز المباني المقرر بناءها وتأخير تنفيذ الأشغال المقررة، وكذا تلف النصف المتبقي من العتاد ..... وأن القضاة أول درجة، كانوا محقين بناءاً على هذه العناصر، عندما قرروا بأن الضرر اللاحق بالسيد بودخيل يجب تعويضه بناءاً على الغرامة التهديدية، لكن حيث أن المبلغ الممنوح أي 2000 دج عن كل يوم زهيد، ويجب رفعه الى 8000 دج**" .[2]

وقد ذهب القضاء الإداري الجزائري الى عدم إمكانية تطبيق نظام الغرامة التهديدية حيال الإدارات العامة في قرارات اخرى ومثال ذلك حينما قضى مجلس الدولة بقراره رقم 14989 الصادر بتاريخ 2003/04/08 ب " -**حيث أنه وفي الاخير، وبما أن الغرامة التهديدية إلتزام ينطق به القاضي كعقوبة، فإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وبالتالي يجب سنها بقانون.حيث أنه لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية، النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد أي قانون يرخص صراحة بها وأن القرار المستأنف بإرفاقه قرار الطرد بغرامة تهديدية قد تجاهل هذا المبدأ، مما يستوجب بالنتيجة قبول طلب وقف التنفيذ**"

فهذا القرار يثير عدة ملاحظات من حيث أن الغرامة ليست "جزاء ولا عقوبة " بالمعنى الجنائي حتى تحتاج الى نص قانوني يكرسها احتراماً لمبدأ الشرعية، كما أن إستبعاد تطبيق المادة 340 والمادة 471 من قانون الإجراءات المدنية السابق في المسائل الإدارية غير مبرر، ذلك أنها تطبق على المقررات

[1] عبد القادر عدو، مرجع سابق ، ص 204-205.
[2] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص114.

القضائية الإدارية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية كما تطبيق على تلك الصادرة عن القضاء العادي.[1]

2- المرحلة الثانية: تبدأ بعد تطبيق قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 ، حيث أعاد الإعتبار لمصداقية القضاء الإداري بتمكين القاضي الإداري من سلطة توقيع الغرامة التهديدية وهي نقلة نوعية في ضمان حسن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية الصادرة ضد أشخاص القانون العام وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد أصبح الإعتراف بالغرامة التهديدية أمراً لا يثير أي إشكال أو إعتراض من أي جهة كانت، كما حدث في ظل قانون الإجراءات المدنية حيث من خلال هذه القفزة النوعية لضمان تنفيذ المقررات القضائية الإدارية والتي خصها القانون 09/08 قانون الإجراءات المدنية والإدارية من المادة 980 الى غاية 987 من هذا القانون.[2]

فقد نظم قانون الإجراءات المدنية والإدارية إجراءات توقيع الغرامة التهديدية، وايضا اختصاص الجهة القضائية الإدارية التي كانت قد قضت بها (المحكمة الإدارية ، مجلس الدولة) إذ تتمتع بسلطة تحديد قيمة الغرامة وتاريخ سراينها، تخفيض الغرامة التهديدية، أو إلغائها كلياً عند الإقتضاء، وتصفيتها في حالة عدم التنفيذ من طرف الإدارة العامة، بعد مرور أجل 3 أشهر بداية من تاريخ التبليغ الرسمي.[3]

ويشترط لتوقيع الغرامة التهديدية ثبوت إمتناع الإدارة عن التنفيذ فلا توقيع إلا بعد إمتناع الإدارة المثبت بمحضر عدم التنفيذ، وأن يتطلب التنفيذ تدخل الإدارة لإعمال الاثار التنفيذية للحكم أو القرار أو الأمر القضائي الاداري الذي يكون مضمونه القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل، وأن يكون التنفيذ ممكناً فإذا كان مستحيلاً فلا معنى للغرامة التهديدية، بالإضافة لعدم سبق الأمر بغرامة تهديدية من قبل لتنفيذ نفس المقرر القضائي الإداري[4]، وأن تحترم الآجال في طلب توقيع الغرامة التهديدية، أي بعد إنقضاء ثلاث أشهر على رفض الإدارة المبلغة رسمياً بالمقرر القضائي الإداري، أو بعد إنقضاء الآجل الذي حدده القاضي الإداري في حالة قام بذلك .[5]

[1] أ.د محمد الصغير بعلي ، الوجيز في الاجراءات القضائية الادارية ،مرجع سابق ، ص257.
[2] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،
[3] أ.د محمد الصغير بعلي ، الوجيز في الاجراءات القضائية الادارية ،مرجع سابق ، ص257.
[4] صفاء بن عاشور ، مرجع سابق، 220-223
[5] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص130-131.

المبحث الثاني

الضمانات الردعية والرقابية لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية من قبل الإدارة.

سنتحدث في هذا المبحث، عن هذه الضمانات من خلال المسؤولية القانونية بشقها الجزائي والتأديبي والتعويضي وأيضا من حلال أساليب الرقابة الإدارية والتشريعية ودور المجتمع بكل مكوناته في تفعيل هذه الرقابة.

المطلب الأول: المسؤولية القانونية عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

والتي تتمثل في المسؤولية الجزائية والإدارية والتأديبية عن عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية وسنتناولها من خلال أساسها القانوني والأفعال التي ترتب هذه المسؤولية في القانون الفلسطيني والجزائري.

الفرع الاول: المسؤولية الجزائية والإدارية عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

أولا: المسؤولية الجزائية عن أمتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية. :

لقد كان للعميد هوريو فضل إبراز الفكرة القائلة بأن أقوى الوسائل التي تضمن تنفيذ الأحكام القضائية هي تلك التي تركز أثرها على الموظف أكثر من الإدارة، وذلك أنه إذا كان تحريك المسؤولية الشخصية للموظف يعد وسيلة مجدية فإن تحريك مسؤوليته الجزائية هي بلا شك أكثر جدوى.[1] فالمسؤولية الجنائية أساسها الإخلال بواجب قانوني نص عليه قانون العقوبات والقوانين المكملة له، حيث تثبت المسؤولية الجنائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ المقرر القضائي الإداري أو تنفيذه تنفيذاً ناقصاً متعمداً بعقوبة جنائية لعلها قد تكون عقوبة ذات الأثر الأكثر فاعلية حتى الآن من بين الوسائل الجزائية لما لها من تأثير على الموظف الممتنع عن تنفيذ المقرر القضائي الإداري.[2]

---

[1] د. ميسون جريس الأعرج ، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة" ، الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ، 2013 ، ص302.

[2] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 282.

وقد اكد المشرع الفلسطيني من خلال المادة 106 من القانون الأساسي الفلسطيني على عقاب الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية والتي نصت على " **الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له**". [1]، وأيضا نص قانون العقوبات على جريمة إعاقة تنفيذ أحكام القوانين أو القرارات القضائية او جباية الرسوم والضرائب في المادة 182 من قانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 المطبق في الضفة الغربية والتي نصت على " **1- 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.2- إذا لم يكن الذي إستعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة**".[2]

وتجدر الإشارة هنا أن المشرع ذكر سلوكين هما التأخير والإعاقة، وهنا سلوك اعاقة التنفيذ قد يؤدي الى الحيلولة دون التنفيذ أو التنفيذ المتأخر أو الجزئي، فقد يكون سلوك الإعاقة، إمتناعاً، عرقلة، أو إعتراضاً.

وقد نص قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 المطبق في قطاع غزة في المادة 139 على جريمة عرقلة تنفيذ القرارات حيث نصت " **كل من عرقل أو قاوم عن قصد شخصا معهوداً إليه قانوناً تنفيذ قرار أو مذكرة صادرة من محكمة، يعتبر أنه أرتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة واحدة**".[3]

أما بالنسبة للدستورالجزائري فقد أكد على عقاب كل من يعرقل تنفيذ المقررات القضائية نصت المادة 163 على "**على كلّ أجهزة الدّولة المختصّة أن تقوم، في كلّ وقت وفي كلّ مكان، وفي جميع الظّروف، بتنفيذ أحكام القضاء. يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي**"[4] وقد نصت المادة 138 مكرر من قانون العقوبات الجزائري على " **كل موظف عمومي إستعمل سلطة وظيفته**

---

[1] المادة 106 القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005، ، الوقائع الفلسطينية، العدد57، المؤرخ في 2005/08/18.

[2] المادة 182 من قانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 المعدل بقانون رقم 10 لسنة 2014، العدد110 ، المؤرخ في 2014/12/30.

[3] المادة 139 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 المعدل بقانون رقم 3 لسنة 2009، الوقائع الفلسطينية، العدد75.

[4] المادة 163 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية الصادر بالمرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ،الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

لوقف تنفيذ حكم قضائي أو إمتنع أو إعترض أو عرقل عمداً تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر (6) الى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 5000 دج الى 50000".[1]

1-أركان الجريمة

يشترط لقيام جريمة عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية توافر الركن المفترض والركن المعنوي والمادي بالإضافة للركن الشرعي ، حتى يدان ويعاقب مرتكب هذه الجريمة.

1-1-الركن المفترض

حسب نص المادة 182 من قانون العقوبات رقم(16) 1960 المطبق في الضفة الغربية والتي أوردت " **كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر..... تنفيذ قرار قضائي .....**" فافترضت هذه المادة الموظف مرتكباً لهذه الجريمة أما المادة 139 من قانون العقوبات رقم (74) لعام 1936 فقد جاءت عامة بشأن هذه الجريمة لتشمل الموظفين وغير الموظفين، وكذلك الأمر بالنسبة للمادة 123 مكرر من قانون العقوبات الجزائري فقد جاءت عامة، ولكن ما تحتمه طبيعة هذه الجريمة التي تشترط أن يكون موظف لدى الإدارة العمومية الصادر في ضدها المقرر القضائي الإداري الممتنع عن تنفيذ، فوجود الموظف ركن مفترض في هذه الجريمة وقد قام التشريع الفلسطيني والجزائري بتعريف الموظف على النحو الآتي:

لقد عرفه قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (5)1998 في الفقرة الثامنة من المادة الأولى التي نصت"**.....الموظف: ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها....**"[2]

أما امر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية الجزائري فقد عرفه في المادة 4 والتي نصت"**يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.**"[3]

---

[1] المادة 138 مكرر من قانون رقم 16-02 مؤرخ في 14 رمضان عام 1437 الموافق 19 يونيو سنة 2016 ، يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد37، المؤرخة في 22 يونيو 2016.

[2] المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (5) 1998 المعدل بقانون رقم (5) لسنة 2005 ، الوقائع الفلسطينية، العدد54 ، المؤرخ في2005/4/23.

[3] المادة 4 من الأمر رقم 06-03 مؤرّخ في 19 جمادى الثانية عام 1427الموافق 15 يوليو سنة 2006،يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد36، المؤرخة في 16يوليو2006.

فحتى تقوم هذه الجريمة لا بد من تسبب موظف لدى الإدارة بعدم تنفيذ مقرر قضائي إداري بشكل أو بآخر.

1-2 الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في هذه الجريمة في السلوك الذي يعبر به الموظف المختص بالتنفيذ عن رفضه للقيام بالأعمال الإيجابية الملموسة اللازمة لوضع المقرر القضائي الإداري المقدم إليه موضع التنفيذ سواء تمثل ذلك في الوقوف موقفاً سلبياً تجاه التنفيذ أو في إصدار أي أمر شفهي أو كتابي يتنافى مع ما ينبغي إتخاذه بغرض تنفيذ المقرر القضائي الإداري [1]، كإستعمال السلطة الوظيفية لوقف تنفيذ المقرر القضائي الإداري، الإعتراض على تنفيذه، الإمتناع عن تنفيذه، أو العرقلة العمدية لتنفيذه.[2]

ويتحقق ذلك إذا كان تنفيذ المقرر القضائي الإداري يدخل في إختصاص هذا الموظف، أو عن طريق نفوذه على موظف أخر مختص بالتنفيذ أو سلطته على مرؤوسيه فيصدر إليهم أمراً كتابياً أو شفوياً بوقف تنفيذ المقرر القضائي الإداري، فلا يشترط – لقيام الركن المعنوي للجريمة– أن يكون الموظف مختصاً بتنفيذ المقرر القضائي الإداري، بل يكفي أن يتدخل إستناداً الى سلطة وظيفته لدى الموظف المختص بالتنفيذ بقصد وقف التنفيذ أو تأخيره. ويتخذ هذا التدخل أشكالا ايجابية عدة كالتهديد أو الأمر أو التأثير أو الرجاء، ولا يعد سكوت الرئيس عما يقوم به مرؤوسوه من وقف تنفيذ هذه المقررات القضائية عملاً يستوجب العقاب، فالنصوص القانونية لا تعاقب على عدم إستعمال الموظف سلطته للحيلولة دون وقف تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.[3]

ولكن لا يجوز للموظف أن يتحجج في إمتناعه عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية بواجب طاعة المرؤوس للرئيس إلا في حالات محددة، وعليه فموافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون بل ان أمره للمرؤوس المخالف للقانون لا يعفي المرؤوس من المسؤولية إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر إليه كتابة فإعترض عليه كتابة لرئيسه فأصر الرئيس على تنفيذ أمره، ففي هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر وحده.[4]

ويجب أن يؤدي هذا السلوك الإجرامي الى النتيجة الإجرامية هو الإمتناع عن التنفيذ أو إساءة التنفيذ، عن طرق التأخير في التنفيذ أو تنفيذه جزئياً، وأن تكون هذه نتيجة للسلوك الإجرامي الذي إرتكبه الموظف أي توافر علاقة سببية بين السلوك والنتيجة، ويجب إثبات هذه الواقعة عن طري محضر عدم التنفيذ .

---

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة، مرجع سابق ،ص 293.
[2] أ.د نبيلة بن عائشة ، مرجع سابق ،ص 78-79.
[3] د. ميسون جريس الأعرج ، مرجع سابق ، ص 305-306.
[4] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 327.

1-3 الركن المعنوي:

تعد هذه الجريمة من الجرائم العمدية التي يشترط لقيامها توافر القصد الجنائي، الذي يتوافر بتحقق عنصري العلم والإرادة. فيتحقق عنصر العلم متى كان الموظف عالماً بأن السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه يؤدي الى إعاقة، أو تأخير، أو وقف، أو عدم تنفيذ المقرر القضائي الإداري واجب التنفيذ، وأنه يدخل في إختصاصه اذا كانت الجريمة تتطلب هذا الشرط، ولا يشترط هذا العنصر علم الموظف أن القانون يعاقب على هذه الجرائم؛ ومرد ذلك أن العلم بالقاعدة الجنائية مفترض وغير قابل لإثبات العكس، أما عنصر الإدارة متى إنصرفت إرادة الفاعل الى إتيان السلوك الإجرامي وتحقيق النتيجة الإجرامية المتولدة عنه، -عرقلة ووقف وتأخير تنفيذ المقرر القضائي الاداري-، غير أنه لا يشترط في سلوكي الإمتناع والإعتراض عن التنفيذ أن تتجه إرادة الجاني الى تحقيق النتيجة الإجرامية؛ فإرادة السلوك الإجرامي، تكفي لتوافر القصد الجنائي لدى الموظف؛ وسبب ذلك أن إرادة السلوك يترتب عليها حتماً إرادة تحقيق النتيجة الإجرامية.[1]

وبذلك فهي تشترط القصد الجنائي الخاص فيما يخص سلوك التأخير ووقف وعرقلة تنفيذ المقرر القضائي الإداري لإشتراطها إتجاه إرادته الى تحقيق النتيجة الإجرامية؛ وذلك لأنه هناك حالات لا يقصد بها الموظف تحقيق النتيجة الإجرامية كحالة غموض المقرر القضائي الإداري، أما في سلوك الإمتناع والإعتراض فلا تشترط إتجاه الإرادة لتحقيق النتيجة؛ وذلك لأنه غالباً ما يعبران هذان السلوكان عن نية سيئة لدى الموظف.

2-عقوبة جريمة عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

2-1: عقوبة جريمة عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية في التشريع الفلسطيني.

أكدت الفقرة الثانية من المادة 182 من قانون العقوبات رقم (16) لعامة 1960 المطبق في الضفة الغربية على تسليط عقوبة الحبس على الموظف الذي يتسبب في عدم تنفيذ أو تأخير وعرقلة تنفيذ المقرر القضائي الإداري حيث نصت " **1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر.....تنفيذ قرار قضائي .... يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين**"[2]

أما قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 المطبق في قطاع غزة فقد نصت المادة 139 على " **كل من عرقل أو قاوم عن قصد شخصاً معهوداً إليه قانوناً تنفيذ قرار أو مذكرة صادرة من محكمة،**

[1] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ،ص 251.
[2] المادة 182 من قانون العقوبات رقم (16) لعامة 1960

يعتبر أنه إرتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة واحدة"[1]. فقد نص القانون على عقوبة الحبس لمدة سنة تطبق على الموظف أو الشخص العادي، لأن نص المادة جاء عاماً.

أما المشرع الجزائري فقد أقر عقوبة الحبس من ستة أشهر الى ثلاث سنوات وغرامة من 5000 دج الى 5000 تطبق على الموظف المتسبب بعدم التنفيذ عمداً حيث نصت المادة 138 مكرر من قانون العقوبات الجزائري على " **كل موظف عمومي إستعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو إمتنع أو إعترض أو عرقل عمداً تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر (6) الى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 5000 دج الى 50000**". [2]بالإضافة الى عقوبة أخرى نص عليها المشرع في المادة 139 حيث نصت " **ويعاقب الجاني فضلا عن ذلك بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في الممادة 14 وذلك من خمس سنوات على الأقل الى عشر سنوات على الأكثر. كما يجوز أن، يحرم من ممارسة كافة الوظائف أو كافة الخدمات العمومية لمدة عشر سنوات على الاكثر**".

ثانيا المسؤولية الإدارية عن عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

إن اصرار الهيئة المدعة عليها على عدم تنفيذ المقرر القضائي الإداري ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهذا الإمتناع الخاطىء عن تنفيذ المقرر القضائي الإداري يستوجب مسؤولية الهيئة المدعى عليها عن التعويض عما يترتب عليه من ضرر، وأُخذ على هذه الدعوى أنها لا تهدف الى تنفيذ المقرر القضائي الإداري، وإنما الى جبر الضرر الناجم عن عدم تنفيذه [3]، أما إذا كان مبرر إمتناع الإدارة عن الإلتزام بالتنفيذ هو إستحالة التنفيذ أو عدم ملاءمته فإن المسؤولية تقوم على أساس مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة. ويفرض هذا المبدأ ضرورة تعويض المحكوم لصالحه عن الأضرار التي تلحقه جراء عدم التنفيذ المشروع تأسيساً على المسؤولية غير الخطئية، ومرد ذلك أن الإمتناع يقع لفائدة الجماعة العامة، في حين تتحمل الضحية ضرر الإمتناع، وفي ذلك إخلال واضح بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.[4]

وتبعا لذلك يوجد نوعان من المسؤولية الإدارية هما : المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ والمسؤولية على أساس المخاطر(بدون خطأ)

1- المسؤولية الادارية على أساس الخطأ:

[1] المادة 139 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936
[2] المادة 139 من قانون رقم 16-02 المتضمن قانون العقوبات.
[3] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 297.
[4] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ،ص 272-273.

إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في مواجهتها يستوجب تعويض المحكوم لصالحه عن الأضرار التي لحقت به جراء عدم التنفيذ أو التنفيذ الناقص للمقرر القضائي الإداري إستناداً الى المسؤولية على أساس الخطأ، وتقوم المسؤولية على أساس الخطأ لدى الموظف الممتنع عن تنفيذ المقرر القضائي الإداري الحائز على قوة الشيء المقضي به[1] ، لمجرد وجود خطأ وضرر قد يكون مادياً أو معنوياً ويجب أن يكون محقق أي واقع فعلاً وأن يكون خاصاً أي يصيب المحكوم له ولا يكون عاماً يصيب عدد غير محدد من الافراد وتوفر علاقة سببية بين الخطأ والضرر، فبمجرد توفر الأركان الثلاثة تقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ولإرتكاز هذا النوع من المسؤولية على الخطأ فسوف نتفصل فيه في مجال عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

عرف الفقيه الفرنسي مازو الخطأ بأنه " عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر أحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطت المسؤول"، والخطأ قد يكون إيجابياً، وهو الإخلال بالإلتزامات والواجبات القانونية عن طريق الإرتكاب والقيام بأفعال يمنعها القانون وينتج عن إتيانها وإرتكابها المسؤولية الجنائية والمدنية والإدارية، وقد يكون الخطأ سلبياً، وهو لا يتحقق إلا عندما يؤدي الإمتناع أو الترك الى عدم إحتياط من طرف المكلف بحكم القانون بدفع الضرر الذي حدث.[2]

وإذا كان من البساطة تعريف الخطأ، فإنه من العسير تشخيص وجوده، فمثلاً لتحديد ما إذا كان الممثل أو العون لشخص عام لم يتصرف كما كان عليه أن يفعل، يكون من الضروري غالباً أن نضع في عين الإعتبار سياق فعله أو إمتناعه، بمعنى ما هي ظروف الوقت والمكان المعرضة للتغير التي تواجد فيها، وبالطبع لا يمكن للتقدير أن يستبعد الذاتية، وهذا ما لا يجب أن ننساه.[3]

إن الخطأ موضع المؤاخذة هو الخطأ القانوني المتمثل الإخلال بإلتزام قانوني، وأهم ما تتميز به أحكام القانون الإداري فيما يتعلق بالخطأ الذي تتحقق به المسؤولية الإدارية، أنها تميز بين نوعين من الخطأ هما، الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ويترتب على هذه التفرقة بين نوعي الخطأ إختلاف أحكام المسؤولية الإدارية في الحالتين[4] ، فالخطأ الشخصي هو الذي ينسب الى الموظف نفسه، وبالتالي تقع المسؤولية على الموظف شخصياً والخطأ المعني هنا هو الخطأ الذي تربطه علاقة بالوظيفة التي يشغلها الموظف، سواء بمكان العمل أو بغير مكان العمل فالشرط هنا أن تكون هناك علاقة بالوظيفة، وليس الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة، في حين أن الخطأ المرفقي هو الذي ينسب فيه

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 301.
[2] المرجع نفسه، ص 301-302.
[3] أ. لحسين بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، بدون رقم طلعة ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، سنة 2013 ، ص26.
[4] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص185.

الإهمال أو التقصير الى المرفق العام وفيه تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها[1]. ونادى الفقه بعدة معايير لتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، أولها معيار النزوات الشخصية الذي يأخذ بنية الموظف فيرى أن الخطأ يعد شخصياً إذا كان الفعل الضار مطبوعاً بطابع شخصي يدل على ضعف الموظف وعدم تبصره، ثم جاء الفقه بمعيار إنفصال الخطأ عن الوظيفة، سواء كان الانفصال مادياً بأن لا يكون له علاقة مادية بواجبات الوظيفة كأن يتعدى إختصاصه لأعمال لا تدخل في إختصاصه، أو إنفصال معنوياً عن واجبات الوظيفة، والذي يكون فيه الخطأ داخلاً بواجبات الوظيفة ولكن لأغراض غير تلك التي تحتمها الواجبات الوظيفية ففي هذه الحالات يعد خطأ شخصياً والعكس خطأ مرفقياً، وإستحدث الفقيه "ديجي" معيار الغاية فينظر الى القصد من تصرف الموظف فإذا كان يستهدف تحقيق أغراض شخصية لا علاقة لها بالوظيفة يعد شخصياً، أما اذا كان يقصد من التصرف تحقيق أغراض الوظيفة فيعد خطأ مرفقياً، أما معيار جسامة الخطأ، الذي جاء به الفقيه "جيز" والذي يقول بكون الخطأ شخصياً إذا كان الخطأ جسيماً بحيث لا يمكن عده من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في سبيل أداء أعمال وظيفته اليومية، فيتحمل الموظف مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تنجم عنها. ويعد الخطأ جسيماً في نظر "جيز" اذا أساء الموظف تقدير الوقائع أو تفسير القانون أو وقع فعله تحت طائلة قانون العقوبات.[2]

وهناك حالات تعمل فيها قاعدة الجمع بين مسؤولية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي نتيجة إسهامهما معاً في إحداث الضرر، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي عدة قواعد، بالنسبة لهذا المبدأ ترتكز حول أن الإدارة تكون مسؤولة عن خطأ الموظف الشخصي الذي يقع أثناء خدمته ويصبح المضرور بالخيار أن يلجأ الى القضاء الإداري أو العادي للتعويض، ولكن لا يحصل إلا على تعويض واحد، فتعدد المسؤوليات لا يعني تعدد التعويضات، وإن الإدارة لا تتحمل المسؤولية وحدها إلا اذا كان الضرر ينشأ نتيجة خطأ مرفقي، أما إذا تعددت الأخطاء وأصبحت مشتركة بين أخطاء شخصية ومرفقية، فإن الإدارة دائما تدفع كامل التعويض للمضرور، وللإدارة الحق في أن تعود على الموظف المتسبب بالضرر المشترك لتطالبه بدفع حصته المسؤول عنها من التعويض، ويحدد القضاء قيمة الضرر المترتب على الخطأ المصلحي الذي تتحمله الإدارة ، وقيمة الضرر المترتب على الخطأ الشخصي الذي يتحمله الموظف.[3] والعبرة من تحمل الموظف على حسابه جزء من التعويض، هو حمله على التحلي باليقظة

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 304.
[2] د.قيدار عبد القادر صالح ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد(10) ، العدد (38) ،سنة 2008 ، ص315-318).
[3] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص197.

عند أداء مهامه ولكي لا يعتقد أنه معفى من كل مسؤولية بحكم إرتكابه خطئه في المصلحة أو أثناء قيامه بالخدمة[1].

أما من حيث علاقة الخطأ بعدم تنفيذ المقرر القضائي الإداري، فبالنسبة للخطأ الشخصي، فالموظف الممتنع عن المقرر القضائي الإداري، والذي نتج عن إمتناعه أضراراً جسيمة، عليه أن يتحمل نتائج هذا الإمتناع، وأساس ذلك هو إعتبار إمتناعه عن التنفيذ خرقاً للقاعدة القانونية التي تتطلب إحترام قوة الشيء المقضي به بما يستوجب مسائلته، وحيث يرى جانب من الفقه وخاصة العميد "هوريو" الربط بين حالة الإمتناع عن تنفيذ مقرر قضائي وبين الخطأ الشخصي وسيلة لإلزام موظفي الإدارة على إحترام قوة الشيء المقضي به. وعليه فإنه من المفترض أن كل مقرر قضائي يكون مطابقاً للقانون، وكل قانون يجد أساسه في المرفق العام نفسه، ومن ثم فإن الموظف بتجاهله مقرر قضائي يتجاهل قانون المرفق العام نفسه ويرتكب بذلك خطأ شخصياً، أما بالنسبة للخطأ المرفقي، فتقوم المسؤولية الإدارية على الإدارة الممتنعة عما يقع من أضرار نتيجة هذا الإمتناع، وإن امتناع الإدارة ليس مجرد إفتراض، بل هو مظهر حي وواقعي للصراع بين سلطة إدارية تريد بسط سيطرتها الى أبعد الحدود، وبين سلطة قضائية تقوم بالدفاع عن الحقوق والحريات، فإن القرارات الإدارية التي تخالف قوة الشيء المقضي به، أو التي يترتب عليها عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، تعتبر مخالفات جسيمة تؤدي الى مسؤولية الإدارة بناء على الخطأ المرفقي.[2]

ويأخذ الخطأ في مجال مخالفة الأدارة لقوة الشيء المقضي عدة صور فقد يتمثل بالتراخي في التنفيذ، ويؤخذ بعين الإعتبار أنه بسبب الأثر الرجعي للمقرر القضائي الإداري بالإلغاء، فإن تنفيذه يقتضي في كثير من الأحيان إعادة جملة من الأوضاع والمراكز القانونية الى ما كانت عليه قبل صدور القرار المحكوم بإلغائه، ولهذا فإنه من المناسب منح الإدارة مهلة للقيام بهذه العملية سواء من القانون أو القاضي أو مدة لا تتجاوز المألوف، وتجاوز هذه المدة دون مبرر سائغ يشكل خطأ يرتب مسؤولية الإدارة، وقد يكون الخطأ هوالتنفيذ الناقص أو الجزئي للمقرر القضائي الإداري يأخذ حكم الإمتناع عن التنفيذ في ترتيب مسؤولية الإدارة، وذلك لان قوة الشيء المقضي به تفرض على الإدارة واجب تنفيذ المقرر القضائي الإداري القاضي بالإلغاء تنفيذا كاملاً، أو قد يكون الخطأ متمثلاً في رفض التنفيذ والذي

[1] هاشي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، طبعة 2012 ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، سنة 2010 ،ص 350-351.

[2] د.فيصل شطناوي ،الاحكام القضائية الادارية الصادرة ضد الادارة واشكاليات التنفيذ ،دراسات علوم الشريعة والقانون ، المجلد 43 ، ملحق 1، سنة 2016 ، ،ص 512 -513 .

يتمثل في إمتناع الإدارة عن إتخاذ الإجراءات القانونية التي يتطلبها تنفيذ هذا المقرر القضائي، كإمتناع الإدارة عن إعادة الموظف المفصول.[1]

2- المسؤولية الإدارية غير الخطئية:

وفي هذه الحالة تستبعد فكرة الخطأ نهائياً.حيث تسأل الإداراة عن الأضرار التي تصيب الأفراد والناجمة عن نشاطها الإداري الخطر دون حاجة لأن يثبت المضرور خطأ الإدارة في ممارسة نشاطها وإنما يكفي تحقيق الضرر وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة، وتؤسس المسؤولية على أساس المخاطر على فكرة الغرم بالغنم، أو مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. إذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد بأضرار، لأن الإدارة ما قامت به إلا لصالحهم، فيجب ألا يتحمل غرمه أفراد قلائل، وإنما يجب أن تتوزع أعباؤه على الجميع. ولما كانت الدولة هي الممثلة للجماعة فعليها تعويض هذا الضرر، ويشترط بهذا الضرر- اضافة الى الشروط العامة – أن يكون مادياً وان يبلغ درجة غير عادية من الجسامة.[2]

وتطبق هذه المسؤولية في مجال عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية في حالتين هما ،حالة إستحالة التنفيذ العيني أو المادي للمقرر القضائي الإداري القاضي بالإلغاء وحالة دواعي النظام العام ففي هذه الحالات فإن التعويض بمقابل يحل محل التنفيذ العيني.[3]

ففي حالة إستحالة التنفيذ العيني، يجب أن تكون هناك إستحالة إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي كأن يكون وصل لسن التقاعد الموظف المفصول المحكوم له بالعودة الي منصبه الوظيفي ، بإعتبار الطعن في القرار غير موقف له حتى يتم الفصل في الدعوى وتحوز قوة الشيء المقضي به.

أما حالة دواعي النظام العام، فهنا يجوز للإدارة الإمتناع عن تنفيذ أي مقرر قضائي، وعلى وجه الخصوص الإمتناع عن تسخير القوة العمومية لضمان تنفيذه، إذا قدرت أن التنفيذ سيترتب عنه إخلال بالنظام العام.[4]

وقد أكدت المادة 106 من القانون الأساسي الفلسطيني على حق التعويض عن الضرر الناتج عن عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية حيث نصت نصت على " **الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس..... وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له**"

---

[1] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ،ص 274-275.
[2] أ.د. ميسون جريس الأعرج ، مرجع سابق ، ص 283-284-285.
[3] عبد القادر عدو ، مرجع سابق ،ص 277.
[4] المرجع نفسه، ص279

[1]وتدخل المسؤولية الإدارية ضمن دعاوى القضاء الكامل والتي يختص بها القضاء العادي بالنسبة لتنظيم القضائي الفلسطيني كما فصلنا في الفصل الأول.

وقد قضت محكمة استئناف رام الله في الاستئناف المقرر من النيابة العامة ضد المواطن م. بالإصرار على قرار محكمة بداية رام الله بتعويض المواطن أبو الربّ عن امتناع الحكومة عن تنفيذ الحكم القضائي القاضي بإعادته إلى عمله مع اعادة احتساب قيمة التعويض.[2]

ومن خلال ما سبق يتضح لنا أن الجهة الإدارية التي تلجأ اليها في دعوى التعويض في حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية هي القضاء العادي ، وذلك لإنحصار إختصاص محكمة العدل العليا من الناحية العملية بدعاوى الإلغاء فقط بإلغاء او تأييد او تعديل القرار الإداري فقط لا غير حسب نص **المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.**[3]

اما بالنسبة للقضاء المختص بالجزائر فيعمل بالقاعدة العامة وهو أن الجهة التي أصدرت المقرر القضائي الإداري هي المختصة التي تلجأ اليها الإدارة للتنفيذ القضائي للمقررات القضائية الإدارية، بإعتبار ان الفقرة 2 من المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية، أكدت على إختصاص المحكمة الادارية بالفصل في دعاوى القضاء الكامل كدرجة أولى ومجلس الدولة كدرجة ثانية كما ورد في نص المادة 902 من نفس القانون، وبإعتبار أن دعاوى القضاء الكامل هي دعوى شخصية لرافع الدعوى، تنصب على حق ذاتي أو شخصي، فلا تقبل إلا إذا كان هناك إعتداء على حق ذاتي للطاعن أثر فيه ويريد التعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء التصرف غير المشروع، ولأن التنفيذ القضائي يتعلق بحق شخصي ناتج عن المقرر القضائي الإداري فهو يدخل في صميم إختصاص القضاء الإداري الجزائري ممثلا بالمحكمة الإدارية ومجلس الدولة.[4]

الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية عن عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

يحتاج العمل الإداري ليسود الأستقرار فيه الى قواعد ضابطة تتجسد من خلال نظام تأديبي متكامل من شأنه أن يحفظ مكانة الوظيفة، ويضمن إستمرارها، فقد يرتكب الموظف أثناء مساره الوظيفي خطأ تأديبياً يستوجب تسليط عقوبة تأديبية ضده حسب ما يقره القانون وبعد توفير ضمانات المساءلة التأديبية. ووجود نظام تأديبي وسلطة مختصة بتوقيع العقوبات التأديبية يدل على ضبطية قواعد العمل الإداري التي من شأنها أن تحفظ كرامة الوظيفة وتضمن قدراً من التنظيم الإداري الذي يسوده السلوك

[1] المادة 106 القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.
[2] موقع الكتروني، http://www.istiqlal.ps، تاريخ الاطلاع 2018/5/6
[3] المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.
[4] المادة 801 و902 من قانون قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

السوي والملتزم من جانب الموظف. ولولا القواعد الضابطة والنظام التأديبي لتعرضت الوظيفة العامة لإهتزازات كبيرة الآثر على نطاق الخدمة العمومية وإمتد أثرها للأفراد المتعاملين مع المرفق العام.[1]

وهذا النظام التأديبي هو الذي ينظم المسؤولية التأديبية، والمقصود بها صلاحية فاعل المخالفة التأديبية لأن يتحمل تبعة سلوك صدر منه وما يترتب عليها من جزاء تأديبي، ويتحقق أساسها في حالة إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال الممنوعة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، فإن هذه المخالفة ترتب ذنباً إداريا يسوغ تأديبه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر.[2]

وتبدو أهمية الجزاء التأديبي كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في أنه لو أُعتبر الإمتناع عن التنفيذ خطأ مرفقياً، بحيث لا يسأل عنه الموظف مالياً، إلا أن ذلك لا يمنع من مؤاخذته تأديبياً عن هذا الخطأ، ولا يجوز للموظف – تهرباً من المسؤولية– التذرع بأن إمتناعه عن تنفيذ المقرر القضائي كان تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس يجب عليه طاعته، إلا بحدود ما يقتضيه واجب الطاعة. فإمتناع الموظف عن تنفيذ المقرر القضائي أو تدخله لعرقلة هذا التنفيذ، هو بمنزلة خطأ تأديبي يرتب مسؤوليته، وذلك لأن إحترام أحكام القضاء والعمل على تنفيذها على نحو يحقق غاياتها دون تعطيل، هو من أهم واجبات الوظيفة، والخروج عنها يشكل مخالفة تأديبية. .[3]

ولكن هناك بعض العراقيل التي تحد من قيام المسؤولية التأديبية وذلك في إتفاق الموظف الممتنع عن التنفيذ مع الرؤساء وهم السلطة المختصة بفرض الجزاءات التأديبية ، ففي هذه الحالة يتعذر قيام المسؤولية التأديبية، بالإضافة أنه في حالة توافق أو تواطؤ مجموعة من الموظفين، فهنا بإعتبار المسؤولية التأديبية هي مسؤولية شخصية، فهنا تقع صعوبة إثبات الفعل الإيجابي أو السلبي الذي ساهم بعدم التنفيذ، فلا مسؤولية دون إثبات الفعل المرتكب وإلا إنعدم ركن السبب بالقرار التأديبي.[4]

ولكن في حالات أُخرى تكون العقوبة التأديبية تبعية وذلك بإعتبار الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها القانون، فمن الناحية العملية غالباً الأفعال التي يرتكبها الموظف وتشكل جرائم جنائية، تكيّف على أنها جرائم تأديبية، لأنه يتنافى مع واجبات الوظيفة العامة أن يرتكب الموظف

---

[1] أ.د عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري "دراسة في ظل الامر 06-03 والقوانين الاساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة" ، الطبعة الاولى ،جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، سنة 2015 ، ص151.

[2] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 311.

[3] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص217.

[4] أ.د. ميسون جريس الأعرج ، مرجع سابق ، ص311-312.

جريمة جنائية [1].ولكن تبقى هناك صعوبة إثبات المختص ومرتكب الفعل في المسؤولية الجنائية كما هو الأمر بالمسؤولية التأديبية.

وبسبب أهمية تقرير المسؤولية التأديبية فقد سن المشرع الفرنسي قانون 16 يوليو 1980 قاصدا منه إقامة نوع من المسؤولية الشخصية للموظفين أمام محكمة التأديب المالية لمجازاة الموظفين الذين قد يعيقون تنفيذ المقرر القضائي.إضافة الى ما قرره هذا القانون من ضمانات لتنفيذ الأحكام المالية وإمكانية استخدام الغرامة التهديدية ضد الإدارة، حيث أنشأ مخالفات تؤدي الى إحالة الموظف أمام محكمة التأديب المالية، وهي في حالة عدم قيام الموظف المختص بإصدار الأمر بدفع مبلغ قضي به على الإدارة، أو في حالة أدت تصرفات الموظف الى تعرض السلطة العامة للغرامة تهديدية بسبب عدم تنفيذها للشيء المقضي به.,[2]

أما بالنسبة لموقف التشريع الفلسطيني والجزائري من المسؤولية التأديبية عن عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، **فقد نصت** المادة 106 من القانون الأساسي الفلسطيني عزل للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية والتي نصت على " **الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة،** ....."[3] ولكن ما نلاحظه أن العزل ليس عقوبة تأديبية في التشريع الوظيفي الفلسطيني المتمثل بقانون الخدمة المدنية فلم يرد العزل كعقوبة تأديبية في نص المادة 68 من هذا القانون التي تضمنت العقوبات التأديبية.[4]

والمادة 67 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (5) لسنة 1998 التي أوردت الاخطاء المهنية، لم تنص على خطأ الإمتناع أو إعاقة تنفيذ المقررات القضائية الادارية ولكن عند الوقوف على

---

[1] أحمد عباس مشعل ، مرجع سابق ، ص217.
[2] أ.د. ميسون جريس الأعرج ، مرجع سابق ، ص312.
[3] المادة 106 القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.
[4] المادة 68 من من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني .
نصت " ذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية-:
- ✓ التنبيه أو لفت النظر.
- ✓ الإنذار.
- ✓ الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
- ✓ الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
- ✓ الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
- ✓ الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
- ✓ تخفيض الدرجة.
- ✓ الإنذار بالفصل.
- ✓ الإحالة إلى المعاش.
- ✓ الفصل من الخدمة."

الفقرة 6 من هذه المادة والتي نصت "**يحظر على الموظف ما يلي:-.....6- الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة**"[1]. ويلاحظ من خلال هذه الفقرة أعطى المشرع سلطة تقديرية للسلطة التي تملك صلاحية التأديب في تكييف الوقائع إن كانت تمثل خطأ ام لا، فحتى لو كانت هذه الوقائع لا تدخل ضمن الأفعال التي حظرها القانون على الموظف من خلال هذه المادة، فالسلطة صاحبة صلاحية التأديب تملك أن تكييف هذه الوقائع على أنها خطأ، ويعود ذلك لصعوبة تقنين كافة الاخطاء المهنية التي يمكن أن ترتكب على مستوى إدارات الدولة، فإستناداً لهذه الفقرة التي جعلت الخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة خطأ يستلزم التأديب، وإمتلاك الإدارة السلطة التقديرية لتحديد إن كانت الفعل المرتكب خروجاً عن واجب الوظيفة، ولا شك أن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية يعد واجباً نص عليه في القانون الاساسي الفلسطيني، والاخلال بهذا الواجب يشكل خطأ تأديبي توقع عليه احدى العقوبات التي حددتها المادة 68 من نفس القانون.

أما المشرع الجزائري فمن خلال المواد التي تضمنت الاخطاء المهنية من 178 الى 181 من قانون الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية الجزائري، فإننا نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يدرج الإمتناع أو التأخير أو الإعتراض أو عرقلة تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ضمن هذه المواد. ولكن المشرع الجزائري لم يحدد الأخطاء على سبيل الحصر في هذه المواد بل على سبيل المثال للأخطاء الأكثر شيوعا في مجال الوظيفة العامة، وذلك لورود مصطلح "**على الخصوص**" في ذكر الاخطاء، وهذا المصطلح يدل على المثال لا الحصر، وذلك لصعوبة تقنين وحصر كل الأخطاء المهنية التي قد تحدث على مستوى الوظيفة العمومية، ومن خلال العودة لنص المادة 160 والتي أعطت تعريفا للخطأ المهني حيث أقرت أنه كل تخلٍ عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة يرتكبها أثناء أداء الوظيفة أو بمناسبته تعرضه للمسؤولية التأديبية دون الإخلال في حالات معينة بالمتابعة الجزائية [2].وبالتالي فإن عدم تنفيذ الموظف للمقرر القضائي الإداري يعتبر إخلال بالواجب المهني، بإعتبار أن الدستور قد فرض على الدولة وأجهزتها تنفيذ المقررات القضائية في كل مكان وزمان حسب نص المادة 163 من دستور الجزائري 1996 المعدل بال 2016، ويعتبر أيضاً مساساً بالإنضباط لما قد يعرض الإدارة للرقابة القضائية من خلال إلغاء القرار الإيجابي أو السلبي الذي يناقض ما قرره القضاء الإداري وأيضاً تعرضها للغرامة التهديدية والمسؤولية الإدارية، فلا شك أن الإمتناع عن تنفيذ المقررات القضائية

[1] المادة 67 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني .
[2] المادة 160 و 178 و179 و180 و181 من الأمر رقم 06-03 .المتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الادارية يعتبر خطأ مهنيا يوجب المسائلة التأديبية، والتي أيضاً يجب أن تقرر في حالة الإدانة الجزائية للموظف.[1]

فالخطأ التأديبي لا يرد على سبيل الحصر، إذ يقتصر القانون على بيان واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم بصفة عامة دون تحديد دقيق. ثم ينص بعد ذلك على معاقبة كل موظف يخل بتلك الواجبات تأديبياً، دون أن يكون عدم وجود النص المجرم لفعل ما في القانون الإداري سبباً يجعله مباحاً أو أنه ينفي عنه الصفة التجريمية، لأن الجرائم التأديبية غير خاضعة لمبدأ شرعية الجريمة، ولا يضع لكل مخالفة إدارية عقوبة معينة، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب شريطة أن يكون الجزاء من بين الجزاءات التأديبية التي أقرها القانون.[2]

المطلب الثاني: الضمانات الرقابية لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

تعني رقابة السلطة التشريعية، تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته وهذا المدلول قائم في النظم السياسية الديمقراطية وإن كانت تختلف من نظام لآخر، وتقوم السلطة التشريعية بدور عام بإعتبارها هيئة ممثلة للشعب تعمل على صنع السياسات العامة وخطط التنمية، ودورٌ آخر تشريعي ورقابي، حيث تقوم بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ومتابعة وتقييم أعمال الحكومة حيث تمثل هذه الوسيلة حماية أكيدة لمصلحة الشعب ومنع الإنحراف والتجاوز في تطبيق السياسة العامة للحكومة والإلتزام بالسياسة التنموية وإحترام القانون وتنفيذ نصوصه.[3]

وهي تكريس للمفهوم الإيجابي لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يكرس فكرة التعاون والتكامل بين السلطات، ورد السلطة المستبدة من قبل سلطة آخرى موازية لها، فهنا السلطة التشريعية تقوم برد الحكومة بإعتبار عدم تنفيذ المقررات القضائية جريمة أقر الدستور العقاب عليها، فلا شك أن تنفيذ المقررات القضائية تكون من ضمن الإلتزامات التي يجب أن تحترمها السلطة التنفيذية.

أولا–آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في التشريع الفلسطيني والجزائري.

[1] المادة 163 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية .
[2] أ. حسينة شرون ، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها ، مجلة الفكر ، العدد الرابع ، كلية الحقوق-بسكرة ، ص191.
[3] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 324.

أكد المشرع الفلسطيني على رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في نص المادة 47 من القانون الأساسي الفلسطيني حيث نصت في فقرتها الثانية " **بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي....**"[1]

أما المشرع الجزائري نص في المادة 113 من الدستور الجزائري على الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة وسياستها العامة والتي نصت على " **يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشّروط المحدّدة في الموادّ 94 و98 و151 و152 من الدّستور.يمارس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ الرّقابة المنصوص عليها في الموادّ من 153إلى 155 من الدّستور**".[2]

وأكد المشرع الفلسطيني والجزائري على المهمة الرقابية للسلطة التشريعية، وذلك من خلال إمتلاكها العدد من الاليات الرقابية للتوصل الى الحقائق ومنع إستبداد السلطة التنفيذية وتتتمثل في:

1-: لجان تقصي الحقائق:يعد تكوين هذه اللجان صورة هامة من صور الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الإدارة، فهي تستطيع من خلال تلك اللجان معرفة الحقائق داخل الجهات الإدارية والوقوف على جميع التجاوزات التي من الممكن أن تكون جهة الإدارة قد مارستها خلافا لمبدأ المشروعية.[3]

فعندما ترغب السلطة التشريعية في الوقوف على معرفة الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية لأي موضوع يدخل في إختصاص الحكومة فيتجه المجلس نحو تشكيل لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجانه النوعية بتقصي الحقائق عن هذا الموضوع، والوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما شابه ريب لسبب أو لأخر ولا قيد على مجال التحقيق، فقد يستهدف به المجلس التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام، وبذلك فإن تكليف لجان التحقيق وتقصي للحقائق حول موضوع ما يكون وسيلة رقابية قوية وفاعلة تستخدمها السلطة التشريعية لرقابة على الحكومة، حيث أنها تتيح لأعضاء السلطة التشريعية البحث والإطلاع على المشكلات بطريقة عملية وواعية ومعرفة أوجه القصور والفساد الإداري والمالي وتنتهي اللجنة من عملها بكتابة تقرير تعرض فيه ما توصلت إليه، ويخضع التقرير للمناقشة من قبل أعضاء السلطة التشريعية.[4]

---

[1] المادة 47 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.
[2] المادة 113 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية .
[3] د. عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الاداري في فلسطين -الكتاب الاول-"، بدون رقم طبعة ،مكتبة دار الفكر، القدس ، بدون سنة نشر ، ص160.
[4] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 353-354.

نص المشرع الفلسطيني في القانون الاساسي على هذه الالية في المادة 58 والتي نصت "**للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في أحدى الإدارات العامة** " [1].

بإعتبار هذه الآلية وسيلة لتأكد من إنتهاكات السلطة التنفيذية في كافة المجالات، أعطى المشرع الفلسطيني للمجلس التشريعي أن يكلف إحدى اللجان التابعة له، أو تشكيل لجنة خاصة في حالة كانت عملية التقصي تحتاج لخبراء.

وهو ما أكدت عليه المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي نصت على أن "**للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة**"[2]

أما حول المصير المجهول للنتائج التي تتوصل إليها هذه اللجان، الذي لم يوضح القانون الأساسي الفلسطيني الإجراءات المتبعة بعد التوصل الى النتائج، فيرى الدكتور عبد الناصر أبو سمهدانة أنه مصيرها هو " إحالة توصيات تلك اللجان الى الجهات المختصة بالتحقيق الجنائي إذا كانت النتائج تبين وجود جريمة جنائية أو إحالتها الى الرئيس الإداري إذا كانت النتائج توحي بوجود مخالفة إدارية"[3].

ومن جانبنا نتفق مع الدكتور عبد الناصر أبو سمهدانة ، ولكن ننوه أن لجان تقصي الحقائق يمكن أن تكون آلية يستعان بنتائجها لتوجيه الأسئلة والإستجوابات للوزراء أو وزير معين، والذي قد يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء.

2-: الطلبات وتوجيه الاسئلة و الاستجوابات.

2-1 الطلبات: حيث نصت المادة 56 من القانون الأساسي في فقرتها الأولى " **لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في :1-التقدم الى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية.**"[4] فتتعلق هذه الطلبات بالإطلاع على الوثائق والوقائع وكل ما يساعد المجلس التشريعي بتقصي الحقائق وإثبات الإنتهاكات وذلك بهدف إستعمالها في إطار توجيه الأسئلة والأستجوابات.

2-2- توجيه الاسئلة: يعد السؤال من أكثر الوسائل شيوعا لممارسة الدور الرقابي للسلطة التشريعية، حيث أنه حق مقرر لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية توجيه سؤال لكل وزير أو رئيس الوزراء(الوزير الاول في الجزائر)، والغرض من من السؤال تمكين أحد أعضاء السلطة التشريعية من

[1] المادة 58 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.
[2] أ.د عدنان عمرو ، مرجع سابق ، ص180.
[3] د. عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الاداري في فلسطين "الكتاب الاول" ، مرجع سابق ،ص 160
[4] المادة 56 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005

الإستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة الى موضوع معين، ويشترط أن يكون موضوع السؤال يدخل في إختصاص من يوجه إليه. [1]

وقد أورد المشرع الفلسطيني هذه الآليه في الفقرة الثالثة للمادة 56 في القانون الأساسي الفلسطيني حيث نصت "**لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في .....3- توجيه الاسئلة والاستجوابات الى الحكومة أو أحد الوزراء، ومن في حكمهم .....**"[2]

أما في القانون الداخلي للمجلس التشريعي فقد نظم آلية السؤال الفصل الثاني المعنون (الأسئلة والإستجوابات).[3]

وهو ما أكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 152 من الدستور 2016 حيث نصت"**يمكن أعضاء البرلمان أن يوجّهوا أيّ سؤال شفويّ أو كتابيّ إلى أيّ عضو في الحكومة.ويكون الجواب عن السّؤال الكتابيّ كتابيّاً خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألاّ يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما. يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.إذا رأت أيّ من الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة، شفويّاً كان أو كتابيّاً، يبرّر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشّروط الّتي ينصّ عليها النّظام الدّاخليّ للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة. تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشّروط الّتي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان**"[4].

3-2-الإستجوابات: يعد الإستجواب من أخطر أدوات السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة ويتضمن إتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياسته ويراد به محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء عن تصرف معين، مما يتصل بالسياسة العامة[5]

وقد نص المادة 56 من القانون الأساسي الفلسطيني على الإستجواب في الفقرة الثالثة من المادة 56 والتي نصت على"**لكل عضو من اعضاء المجلس الحق في .....3-توجيه الأسئلة والإستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الإستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الإستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الإستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية**"

---

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 352-353.
[2] المادة 56 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005
[3] الموالد من 75 الى 80 من الفصل الثاني من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000
[4] المادة 152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية .
[5] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ،ص 355.

وايضا اورد القانون الداخلي للمجلس التشريعي احكام الاستجواب في المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي .[1]

أما المشرع الجزائري أورد آلية الاستجواب في المادة 151 من الدستور الجزائري المعدل في 2016 حيث نصت" **يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا السّاعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاءالحكومة.**"

3-: سحب وحجب الثقة:وهو إجراء تقوم به السلطة التشريعية بعد إستعمالها آليات الرقابة من السؤال والاستجواب وتقصي الحقائق، كوسيلة لرد إستبداد الحكومة او أحد الوزراء وهو إنهاء ولاية الوزير أو الوزراء بشغل المنصب، وقد أورده القانون الأساسي الفلسطيني في المادة 57 فنصت " **1- يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس.2- يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه.**"[2]

من الملاحظ أن المشرع إعتبر سحب الثقة إجراء جوازي وقد حدد شروطها والمتمثلة بأن يسبق سحب الثقة، آلية رقابة حيث نص على الإستجواب كإجراء وجوبي، والذي يمكن أن يستعان فيه بالسؤال ولجان تقصي الحقائق في اجراء الاستجواب، ويقدم طلب سحب الثقة الى رئيس مكتب المجلس بإعباره ممثل للمجلس حسب نص المادة 12 أو يقدم الطلب من قبل عشرة من الأعضاء والتصويت يكون بعد ثلاثة أيام حسب نص المادة 15 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

أما المشرع الجزائري أوردها في المادة 98 من دستور 2016 والتي نصت"يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشّعبيّ الوطنيّ بياناً عن السّياسة العامّة.تعقُب بيان السّياسة العامّة مناقشة عمل الحكومة.يمكن أن تُختتَم هذه المناقشة بلائحة.كما يمكن أن يترتّب على هذه المناقشة إيداع مُلتمَس رقابة يقوم به المجلس الشّعبيّ الوطنيّ طبقا لأحكام الموادّ 153 و154 و155 أدناه.للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ تصويتا بالثّقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثّقة يقدّم الوزير الأول إستقالة الحكومة.في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهوريّة أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادّة 147 أدناه.يمكن الحكومة أن تقدّم إلى مجلس الأمّة بيانا عن السّياسة العامّة"(3).

[1] المادة 56 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005
[2] المادة 57 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة .2005
[3] المادة 98 و 151 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية.

بطبيعة الحال إذا كانت نتيجة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لصالح الحكومة فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة فيها، فتستمر في عملها مع أريحية أكثر، وربما قد تقوم بالمبادرة بسياسات أكثر حساسية مادامت قد حصلت على تأييد الأغلبية النيابية.[1]

4-:ملتمس الرقابة

إذا كانت السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية تملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، فقد كفل الدستور الجزائري للمجلس الشعبي الوطني، حق إقتراح ملتمس الرقابة لإسقاط الحكومة، ويعرف ملتمس الرقابة بأنه أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان وتؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة فيها، كما يمكن تعريفه بأنه سلطة رقابية على الحكومة تؤهل المجلس الوطني إسقاطها إن حادت عن التوجهات المحدد في البرنامج الموافق عليه[2]

نص عليه المشرع الجزائري في المادة 153 الى 155 من الدستور والتي أكدت على أنه المجلس الشّعبيّ الوطنيّ لدى مناقشته بيان السّياسة العامّة، أن يصوّت على ملتمس رقابة ينصبّ على مسؤوليّة الحكومة.ولا يُقبل هذا الملتمس إلاّ إذا وقّعه سُبُع (7/1) عدد النّوّاب على الأقلّ، تتمّ الموافقة على ملتمس الرّقابة بتصويت أغلبيّة ثلثي (3/2) النّوّاب ولا يتمّ التّصويت إلاّ بعد ثلاثة (3) أيّام من تاريخ إيداع ملتمس الرّقابة، وعند المصادقة على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الاول إستقالة الحكومة الى رئيس الجمهورية.[3]

فبإعطاء السلطة التشريعية هذا الحق بإستخدام هذه الآليات، إنما يعكس رغبة في ممارسة شكل مهم من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والوزراء، وتهدف الى إستيضاح أمر أو إجراء أو معرفة حقائق محددة في موضوع محدد، أو لفت إنتباه الوزير أو الحكومة الى أمر من الأمور التي تستدعي المعالجة السريعة، وفي حالة قدم الوزير إجابة مقنعة الى النائب الذي وجه السؤال فإن من حقه مناقشة الوزير وطلب مزيد من التوضيح،[4] وقد تتجلى نتائج هذه الآليات الرقابية الى سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية و الشعبية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

[1] نريمان مكناش ، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية –الجزائر-المغرب-تونس ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق-سعيد حمدين، الجزائر ،للموسم الجامعي 2015/2014 ، ص166.

[2] المرجع نفسه ، ص 163.

[3] المواد 155, 154, 153 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية

[4] د. عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الاداري في فلسطين "الكتاب الاول" ، مرجع سابق ،ص157.

تلعب الرقابة الإدارية والشعبية دور مهم في التأثير على ممارسات السلطة التنفيذية وتؤثر بشكل غير مباشر على رقابة السلطة التشريعية.

أولا :الرقابة الإدارية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

مما لا شك فيه أن إحترام تنفيذ المقررات القضائية الإدارية هو إلتزام يقع على عاتق الإدارة والأفراد سواسية، وأكدت الدساتير والتشريعات ومن بينها القانون الأساسي الفلسطيني والدستور الجزائري على ذلك، فيدخل تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ضمن مبدأ المشروعية الذي يُحتم أن تخضع السلطات الإدارية في تصرفاتها الى حكم القانون، الذي أكد على وجوب إحترام المقررات القضائية.

فالإدارة مطالبة بإحترام مبدأ المشروعية، وهذا يفرض عليها أن تقوم بالرقابة الذاتية على أعمالها قبل أن يتدخل القضاء وجهات الرقابة السياسية للرقابة عليها، وهذه الرقابة قد تمارس بناء على تظلم من المتضررين من تصرفاتها أو قد تقوم بها من تلقاء نفسها وذلك بإلغاء وسحب تصرفاتها غير المشروعة.[1] وقد تكون الرقابة خارجية وليست ذاتية من خلال بعض الأجهزة المركزية في الدولة.

1-: الرقابة الذاتية للادارة:قد تكون الرقابة الذاتية نابعة من الإدارة ذاتها بمعنى قيامها بتصحيح خطأ إداري ما أو سحب أو إلغاء قرار إداري صادر بصورة غير صحيحة أو مخالفة للقانون، وقد تكون بناء على تظلم تَقدم به المضرور من جراء عمل من أعمال الإدارة، فأما بالنسبة للرقابة التلقائية للإدارة، والذي قد يتمثل في مراجعة للتصرف الذي صدر منها مع إعادة النظر فيه من تلقاء نفسها بإلغائه أو استبداله، كما قد تتمثل الرقابة الذاتية في مراجعة الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه وذلك بإلغائها أو تعديلها بناء على سلطته الإدارية المقررة له، وتتحرك هذه الرقابة أيضاً نتيجة تقديم تظلم من ذوي الشأن في قرارات إدارية صادرة بحقهم، وذلك لإعادة النظر في تلك القرارات[2]. وتختلف الجهة التي يقدم لها التظلم حسب تشريعات الدول المختلفة فقد يكون تظلم ولائي يقدم للجهة التي أصدرت القرار الإداري، أو تظلم رئاسي للسلطة الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار الإداري.

والإدارة ملزمة بإلغاء أو سحب قراراتها الغير مشروعة سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية، ومن هنا يقع على عاتقها إلغاء أي قرار إداري سواء كان ايجابي أم سلبي في حالة ناقض مقرر قضائي، تكريسا لمبدأ المشوعية.

2-الرقابة الإدارية الخارجية :وتتمثل بقيام بعض الأجهزة في الدولة بالرقابة على السلطات العامة، وذلك وفقاً للقانون، وتعتبر هذه الرقابة نوع من أنواع الرقابة الإدارية للوصول لأعلى درجة من الشفافية والنزاهة

[1] أ.د. عدنان عمرو ، مرجع سابق ، ص 182.
[2] د. عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الاداري في فلسطين -الكتاب الاول-" ، مرجع سابق ، ص 169-171.

في منظومة العمل الإداري[1]. بالنسبة لتطبيقات الرقابة الخارجية في الجزائر، فقد أكتفت بإعطاء القضاء الاداري اليات وسلطات لتنفيذ المقررات القضائية الادارية بالاضافة للرقابة الادارية الذاتية ولم تذهب لانشاء هيئات تراقب مدى تنفيذ المقررات القضائية الادارية، أما بالنسبة للرقابة الإدارية الخارجية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية في فلسطين، فتتمثل بالهيئة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان.

2-1 نشأة الهيئة الوطينية الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان وإختصاصاتها: كضمانة لتكريس حقوق الانسان في الدولة الفلسطينية في مواجهة سلطات الدولة ضمن القانون وتنبيهها الى ضرورة الإلتزام بتطبيق القانون وتكريساً لمبادئ حقوق الإنسان والحفاظ على حرياته قام رئيس السلطة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الفلسطينية عام 1993 بإنشاء الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الانسان بموجب مرسوم صدر في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية لدولة فلسطين "السلطة الفلسطينية سابقاً") تحت عنوان قرار رقم (59) لسنة 1995 والذي تضمن أربع مواد نصت على تشكيل الهية الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان وأكدت على استقلاليتها فأعطاها حق صياغة وإعتماد النظام الداخلي الخاص بها والذي يشمل القواعد الأساسية التي تحكم عملها، واختصاص هذه الهيئة بمتابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية، وأكد القانون الأساسي الفلسطيني الصادر عام 2002 المعدل عام في المادة 31 على إنشاء هذه الهيئة واختصاصها فنصت على "**تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية، والمجلس التشريعي الفلسطيني**". [2]وقد أعد المجلس التشريعي الفلسطيني مشروع كبديل القرار الرئاسي ولكنه لم يقر حتى الآن.

ويظهر دور هذه الهيئة في ضمان تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، من خلال تلقيها شكاوى المواطنين الذين تتماطل الإدارة العمومية في تنفيذ المقررات القضائية الصادرة لصالحهم، بإعتبار الشكاوى حق أصيل للإنسان كفلته المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، وتعد الشكاوى من الوسائل الرقابية الفعالة على أعمال الإدارة، ذلك أن فحص الشكاوى والدراسة والتأكد من جديتها وصحتها يفسح المجال أمام جميع المواطنين للإسهام في الرقابة على أعمال الإدارة العامة وموظفيها والتشريعات التي تطبقها.وقد أكدت الهيئة على مجال عملها وعلى إختصاصها بمتابعة الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته في جميع المجالات التي يكفلها القانون الأساسي والتشريعات الوطنية أو المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، سواء وقع الإنتهاك من الجهات العامة أم شبه العامة، وسواء أكانت تلك الجهات مدنية أم أمنية. ومن بين حالات التعدي على الحقوق التي تتابعها الهيئة هي حالات عدم الإمتثال لقرارات السلطة القضائية،

[1] د. عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الاداري في فلسطين -الكتاب الاول-" ، مرجع سابق ، ص175.
[2] أ.د عدنان عمرو ، مرجع سابق ،ص190.

وايضا أكدت على ذلك في الحالات التي لا تتدخل فيها الهيئة حيث أكدت بأنها لا تختص في حالة "**ما إذا كان موضوع الشكوى منظورًا أمام أية هيئة قضائية أو أنها عرضت على القضاء وصدر حكم فيها، ما لم تكن الشكوى متعلقة بعدم تنفيذ الحكم من قبل السلطة التنفيذية، وإذا سبق أن عرضت الشكوى على الهيئة ورفضت متابعتها**" فإستثنائها للحالات التي لا تمتثل فيها السلطة التنفيذية للمقررات القضائية، فهو تأكيد على أهمية هذا الموضوع خصوصاً لعدم وجود طرق فعالة لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية الصادرة ضد الدولة .[1]

2-2 تقييد الشكوى وحقوق و صلاحيات الهيئة الوطنية الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان لدى متابعتها للشكاوى: يمكن لأي شخص أو من ينوب عنه قانونيًا تم الاعتداء على أي من الحقوق والحريات الأساسية الممنوحة له بموجب الأحكام الدستورية النافذةمن قبل السلطات الرسمية، أن يتقدم بشكواه للهيئة.والتي تقدم من خلال المواطن مباشرة أو من خلال من ينوب عنه من أحد أقاربه أو من خلال مؤسسة تمثله، من خلال تعبئة النموذج المعد للشكاوى خطياً مدعّمة بالأدلة عن حالة الانتهاك، وتقيد لدى الهيئة بسجل خاص يسمى سجل الشكاوى، وتعطى رقماً متسلسلاً، ويعطى المواطن وصلاً يفيد بإستلام شكواه، وموعد للمراجعة، وتكون الشكوى فردية أو جماعية ، وتقدم بالطرق إما بصورة مباشرة من المواطن بالقدوم الى أحد مكاتب الهيئة ويقدم الشكوى كتابيا ، أو بصورة غير مباشرة عن طريق التواصل عبر الهاتف أو البريد الإلكتروني ففي هذه الحالة يتم استدعاءه ليعطي إفادته الكتابية، إما تقدم الشكوى خارج المكتب من خلال الباحث الميداني فيقابل المواطنين المشتكون.ويتم إبلاغ مقدم الشكوى بقرار الهيئة ضمن مدة زمنية محددة إما بالقبول أو الرفض أو المقبول المشروط حتى استكمال بيانات أو استنفاذ اجراءات معينة ، ولدى هذه الهيئة العديد من الحقوق وصلاحيات وتتمثل في حقّ الطلب والإطلاع على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صور من الجهات الرسمية على كافة الوثائق المتعلقة بموضوع الشكوى، وإستدعاء وسماع الشهود، بما في ذلك الموظفين الرسميين، وإستدعاء من تراه من الأشخاص للإدلاء بشهاداتهم في المحكمة حول أي مسألة ذات أهمية للتحقيقات التي تقوم بها، بالإضافة لصلاحية التفتيش أو الدخول إلى أي مؤسسة أو شركة عمومية أو مكان يوجد به موظفون عموميون، والتفتيش على مراكز الإصلاح والتأهيل وعلى مراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية الفلسطينية وعلى دور الإيواء ودور الرعاية الإجتماعية ومراكز الأحداث والجانحين، وإعفاء الموظفين المتعاونين مع الهيئة من أي عقوبة تأديبية، أما تقارير الهيئة فلا تعتبر رسمية يمكن الإستناد عليها قضائياً، فتؤخذ على سبيل الاستئناس فقط.[2]

[1] موقع الكتروني ، http://www.ichr.ps/ ، تاريخ الإطلاع 2018/3/4
[2] موقع الكتروني ، http://www.ichr.ps/ ، تاريخ الإطلاع 2018/3/4

2-3 الإجراءات التي تتبعها الهيئة الوطينية الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان في متابعة الشكاوى: لا تتقيد الهيئة في متابعة الشكاوى بقواعد إجرائية جامدة، وإنما تتبع آلية مرنة وواضحة وموضوعية، تحاول من خلالها تحقيق أفضل النتائج في معالجة الإنتهاكات وصيانة حقوق المواطن، وتمتاز هذه الآلية بالتوازن في تحديد الانتهاك وطريقة معالجتها، فيمكن متابعة كل منها حسب نوع الشكوى والجهة المشتكى عليها من أجل تحقيق حقوق الانسان.ولكن غالبا ما تقوم الهئية بالمتابعة تلقيها للشكوى المتعلقة بإنتهاكات لحقوق الانسان أو الإعتداء على الحريات العامة التي تقع في مناطق دولة فلسطين من قبل أجهزة ومؤسسات وهيئات السلطة التنفيذية، عن طريق المتابعة باجراء تحريات، وجمع المعلومات والبيانات اللازمة، ومتابعتها مع الجهات المعنية، والعمل على تسويتها وإزالة آثارها بالسرعة الممكنة ،تبدأ بالمتابعة الميدانية مع **الجهة الرسمسة المُنتَهِكَة** لمحاولة إيجاد الحل، ثم بعد ذلك المخاطبة الخطية الأصلية، ثم بعد ذلك المخاطبة التذكيرية، وفي حال عدم تعاطي تلك الجهة، يتم اللجوء إلى **مخاطبة الجهة الأعلى** المسؤولة عن الجهة المشتكى عليها، كمرحلة أخيرة من مراحل المتابعة في هذا الصدد، و متى لاحظت أن الشكوى تحتوي على مخالفة تشريعية، أو كانت السياسة المتبعة من الجهة الرسمية ترقى إلى مستوى مخالفة المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فتلجأ الى إعداد تقارير ومذكرات وورشات عمل ونشرها على الملأ ، وعند وقوع إنتهاك أو انتهاكات خطيرة من وجهة نظرها، فتبادر إلى إعداد تقرير لتقصي الحقائق، **و**تصدر الهيئة تقريراً سنوياً عن حالة حقوق الإنسان الفلسطيني خلال كل عام، يعطي التقرير السنوي صوره متوازنة وشامله عن حالة حقوق الإنسان، عن التقدم والتراجع، وكذلك عن نتائج تقييم عمل المؤسسات ذات العلاقة. كما يوثق التقرير بدقه وشمولية التطورات السلبية والايجابية للسلطات الثلاث، مما يجعله مرجعاً مهماً بالنسبة للباحثين والمعنيين.[1]

وكمثال على التقارير السنوية وعلى تناولها موضوع تنفيذ المقرر ات القضائية تناولنا التقرير السنوي حول الشكاوى وزيارات السجون في الضفة الغربية وقطاع غزة لعام 2014 والذي تناول مسألة تنفيذ المقررات القضائية الإدارية : والذي أكد على إستمرار تلقي الهيئة للشكاوي بانتهاك حق التقاضي كانتهاك أساسي، وإنتهاك الحق في تنفيذ المقررات الصادرة عن المحاكم، كإنتهاك فرعي، فتلقت الهيئة في عام 2014 (87) شكوى إحتوت على هذا الانتهاك، بمقابل (123) شكوى عام 2013 ، و (102) عام 2012 ، وأوردت ملاحظات حول تراخي النيابة العامة في عدم تحريك الدعوى الجزائية ضد الجهات الحكومية التي سجل ضدها عدم تنفيذ المقررات القضائية، بإعتبار عدم تنفيذها بمثابة جريمة يعاقب عليها القانون، بالاضافة الى رصدها لأكثر المبررات التي تتخذها الأجهزة الحكومية لتماطل في تنفيذ المقررات القضائية الإدارية خاصة أوامر الإفراج التي يختص بها القضاء الإداري حسب نص المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية، وأوردت حالات عدم تنفيذ لمقررات قضائية إدارية متعلقة

[1] موقع الكتروني ، http://www.ichr.ps/ ، تاريخ الإطلاع 2018/3/4

بالحقوق الوظيفية الإدارية، وتدخلات الهيئة للحصول على تنفيذها، ولم ترصد أي حالة تمت فيها مقاضاة موظف عام حول عدم تنفيذ المقررات الصادرة عن المحاكم رغم وجود عدد من المقررات التي لم تنفذ، وأيضا عدم تقديم أي دعوى من الأشخاص المتضررين من عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية في عام 2014، ومن خلال المتابعات التي قامت بها الهيئة عام 2014 مع الجهات الرسمية لتلك الشكاوى، تطالبهم بتنفيذ المقررات القضائية الإدارية، ورغم ذلك، إنتهى عام 2014 وهناك 14 من المقررات القضائية الإدارية ما زالت لم تنفذ، كما قامت الهيئة خلال عام 2014 بنشر بيانات للمقررات القضائية الإدارية التي لم تنفذ في التقارير الشهرية التي تصدر عنها حول رصد انتهاكات حقوق المواطن الفلسطيني، وقد كانت تلك التقارير تنشر على الملأ وتحظى بتغطية إعلامية كبيرة.[1]

ثانيا: الرقابة الشعبية في مواجهة عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

1-:تعريف الرقابة الشعبية.

وتتمثل هذه الرقابة في الرأي العام ومكونات المجتمع التي تؤثر وتتأثر فيه، ويعرف الرأي العام بأنه الإتجاهات ووجهات النظر المعبر عنها بواسطة الجمهور العام حول القضايا العامة، فيجب أن يتوفر أهم عنصر في الرأي العام وهو أن يتم التعبير عن وجهات النظر فبدون التعبير عنها لا يمكن قياسها وتحليلها وتفقد تأثيره، وتتعدد الأسباب التي تحول دون التعبير عن الرأي وأهمها مدى السماح لحرية التعبير في الدولة، فتختلف الدول من حيث مساحة حرية التعبير، وأيضا عزوف الجمهور عن الإهتمام بالشأن العام وإنشغاله عنه.[2]

ويعتبر الرأي العام الوسيلة الحقيقية للتعبير عن إرادة الشعب بمختلف طبقاته، فهو يعبر عن وجهات نظر الشعب وبيان مواقفهم تجاه سياسة الدولة في الداخل والخارج، فالرأي العام عبارة عن وجهات نظر الناس ومواقفهم إزاء القضايا المحلية والخارجية ولا يثبت الرأي العام على حال واحدة، وإنما يتغير لإستجابته للمثيرات والدوافع المستقلة التي تتصل بالحياة السياسية وغيرها من المجالات، كما يمكن أن يكون للرأي العام تأثير ملحوظ على مسار النشاط السياسي والإجتماعي والإقتصادي والقانوني خصوصاً في المجتمعات الديموقراطية، فيحول دون ممارسة السلطة الحاكمة لسلطاتها على نحو يشكل إنتهاكاً أو خرقاً لنصوص القانون والمقررات القضائية الإدارية المقررة بموجبه، ورغم أن الرأي لعام هو عبارة عن تعبير معنوي فإن ذلك لا يقلل من قوته، فمما لا شك فيه أن لرقابة الرأي العام بصحفه وأحزابه ومنظمات

[1] الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان-ديوان المظالم ،التقرير السنوي حول الشكاوى وزيارات السجون في الضفة الغربية وقطاع غزة ،2014 ، ص 42-43.

[2] ماجد عثمان، قياس الرأي العام من النظرية الى التطبيق، الطبعة الاولى، دار الشروق، القاهرة، سنة2011، ص 5-6.

المجتمع المدني دور بالغ الأهمية في مجال ضمان تنفيذ القوانين،فالشعب يستطيع أن يؤثر بالإيجاب على السلطات العامة في المجتمع وعلى ضرورة إحترام قواعد وأحكام القانون والإمتناع عن مخالفتها.[1]

2 :المؤثرات بالرأي العام

وتتمثل المؤثرات بالرأي العام والتي تنقل آرائه في بعض الحالات بما يلي:

2-1:الصحافة : تتبوأ الصحافة مكانة عظيمة كإحدى وسائل التعبير عن الرأي في المجتمع المعاصر والمنزلة التي تحتلها في النظام الديموقراطي فهي أهم وأبرز أداة من أدوات المعرفة، إستحدثها الإنسان ليجمع من خلالها في لحظة بين ماضيه وحاضره ومستقبله، فهو يصون بها حقوقه حين تنتهك، وتساعد على توطيد الأمن ويبرز الدور الكبير الذي تلعبه الصحافة في التغييرات والأحداث الإجتماعية والإقتصادية والسياسية في العصر الحاضر من خلال تأثيرها القوي على الرأي العام .[2]

فتقوم تكوين رأي عام في مختلف الموضوعات والظروف والأوضاع والمشاكل التي تطرح نفسها على الأذهان والتي تتعلق بمختلف النواحي السياسية أو الإجتماعية أو الثقافية أو الإقتصادية .[3]

وتقوم الصحافة بالتأثير على السلطة التشريعية من خلال محورين إثنين:

أوّلهما: أفقي وذلك من إعتبار أنّ الصحافة أصبحت سلطة رقابية على سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية أي سلطة رابعة تتداخل معطياتها ومفاهيمها وتأثيراتها مع السلطات الأخرى.

ثانيهما: عمودي وذلك من خلال ما تلعبه الصحافة من دور في الضغط والتأثير على إتجاهات الرأي العام وتوجيهه والأهم من ذلك أن الصحافة يلعب دوراً وسيطاً في هذا التأثير بإتجاهين ما بين السلطة التشريعية من جهة وبين بقية السلطات من جهة أخرى.فيظهر دور الصحافة من خلال طرح القضايا العامة ومناقشتها وتسليط الضوء عليها وتشكيل قوة ضاغطة على البرلمان وبقية المؤسسات المشاركة في صناعة القرار بإتخاذ القرارات ووضع القوانين والتشريعات التي تلبي حاجة المجتمع .[4]

وتختلف ضمانة حرية الصحافة والإعلام بإختلاف الأنظمة وبالنسبة للمشرع الفلسطيني فقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني على حرية الإعلام المرئي والمسموع، وعلى الحق في تأسيس المؤسسات الإعلامية سواء كانت مرئية أو مسموعة أو مقروءة، فقد نص هذا القانون في المادة(27) منه على أن":

---

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ، ص 357-358-359.

[2] المرجع نفسه، ص 359-360.

[3] د.محمد صلاح أبورجب ،تأثير الإعلام علي الرأي العام وانعكاس ذلك علي السياسة الأمنية،بوابة الوفد الالكترونية ، www.alwafd.or، تاريخ الإطلاع 2018/2/24.

[4] الاعلام البرلماني والسياسي "دور الإعلام في التأثير على السلطة التشريعية" ، الموسوعة الاسلامية ،www.balagh1.com، تاريخ الإطلاع 2018/2/24

1 – تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون.

2– حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة.

3– تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب مقرر قضائي، ولا يجوز فرض أي نوع من الرقابة عليها أو تقيدها إلا بموجب نص القانون.أما بالنسبة لحرية الإعلام والتعبير في قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني صدر هذا القانون منذ البدايات الأولى لقدوم منظمة التحرير الفلسطينية ممثلة بالسلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض دولة فلسطين، وتحديداً في عام (1995) وأطلق عليه قانون رقم(9) لسنة(1995) بشأن المطبوعات والنشر، وهذا يعكس إهتمام السلطة الوطنية الفلسطينية بالإعلام وحرية التعبير منذ اللحظة الأولى. وقد كفل هذا القانون أيضاً حرية الرأي والتعبي، فقد جاء في المادة (2) منه أن" **الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، كتابة، وتصويراً ورسماً في وسائل التعبير والإعلام**".[1]

أما المشرع الجزائري فقد أكدت المادة 50 من الدستور الجزائري على "**حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تُقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.....لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية**".[2]

ويبرز دور وسائل الإعلام الرقابي من خلال إثارتها النقاش حول السياسة العامة والقرارات الحكومية والرقابة على تصرفات الحكام الإداريين والمشاركة في الحملات الإنتخابية وفي نشرها أو إذاعتها لشكاوى المواطنين وآرائهم حول تلك النشاطات، وفي حثها لجهات الرقابة الرسمية في الدولة للتدخل والمحاسبة.[3]

فتلعب الصحافة دور هام في تحريك الرأي العام وتوظيفه في مواجهة إمتناع أي سلطة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، فمن الشفافية أن تبرز الصحافة كل تجاوز يمس المواطنين ونشره في الصحف اليومية أو إعداد صحف أسبوعية خاصة يعرض من خلالها أي فرد لم ينفذ مقرر قضائي

[1] أ.عمار تركمان ، مؤتمر حرية الإعلام والتعبير بين التشريع والدين وحقوق الإنسان ، جامعة الدول العربي-بيروزت ،2013.

[2] المادة 50 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية .

[3] أ.د عدنان عمرو ، مرجع سابق ، ص 172.

لصالحه وجعل هذه الصحيفة خاصة بهذا الأمر، فتصبح وسيلة ضاغطة على السلطة التنفيذية ومؤسساتها، ودفعها على أن لا تمتنع عنم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.[1]

2-2 منظمات المجتمع المدني: تتمثل منظمات المجتمع المدني في أي كيان مجتمعي منظم يقوم على العضوية المنظمة تبعا للغرض أو الجهة أو العمل التطوعي مثل النقابات المهنية والحركات الإجتماعية والجمعيات الحقوقية، وتقوم هذه المنظمات على تفعيل مشاركة عدد أكبر من أفراد الشعب في تقرير مصائرهم والمشاركة في رسم سياسة دولتهم والتفاعل مع هذه السياسة، ولكن عندما نتحدث عن منظمات المجتمع المدني في مواجهة أي مؤسسة حكومية نتفق على أن منظمات المجتمع المدني لا تتمتع بالسلطات والوسائل التي تتمتع بها أي مؤسسة حكومية، ولكن قد تملك هذه المنظمات وسائل تكون فاعلة في المجتمع ولها ما لها من تأثير قوي على الرأي العام الذي يؤثر بطريقة مباشرة وغير مباشرة على السلطة الحاكمة.[2]

فيمكن لهذه النقابات والمنظمات أن تقوم بإعداد تقارير من خلال حالات عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، ويقوم ممثلين هذه النقابات والجمعيات الحقوقية بمخاطبة المسؤولين للوقوف على حالات عدم التنفيذ، بخاصة وأن حالات عدم التنفيذ في حالات كثير تشكل آحراج للمحاميين أمام موكليهم.

2-3 الأحزاب السياسية: تمارس الاحزاب السياسية رقابة على الحكام من خلال ما تقوم به الاحزاب السياسية من عرض للآراء والخطط والمبادىء السياسية والإجتماعية والإقتصادية في برامجها ونشاطاتها، وما تقوم به من متابعة لسياسات الجهاز الحكومي والإداري وكشف الخلل أمام الرأي العام، وتتعرض لذلك عندما تتنافس فيالانتخابات على رئاسة الدولة وعضوية السلطة البرلمان والمجالس المحلية والإتحادات والجمعيات وغيرها.[3]

[1] أ.د.امانى فوزى السيد حمودة ، مرجع سابق ، ص368.
[2] المرجع نفسه،، ص360-361.
[3] أ.د عدنان عمرو ، مرجع سابق ، ص173-174.

خلاصة الفصل الثاني

تعرضت في هذا الفصل للعديد من الضمانات المهمة، منها ما يتعلق بالضمانات القضائية لموجهة الإدارة الممتنعة وذلك من خلال سلطات القاضي الإداري التي يقوم من خلالها بإجبار الإدارة الممتنعة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية على التنفيذ، من خلال سلطة توجيه أوامر بالتنفيذ للإدارة وسلطة الأمر بالغرامة التهديدية، وقد مر التشريع والقضاء الإداري الجزائري بعدة مراحل فيما يخص هذه السلطات، حيث سار على عدم إختصاص القاضي الإداري بهذه السلطات وهو ما يعرف بمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة إلا في حالات استثنائية تتعلق بالغلق الإداري والإعتداء المادي والإستيلاء غير الشرعي، ثم بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية تخلى التشريع الجزائري عن مبدأ الحظر وإعترف بإختصاص القاضي الإداري بتوجيه أوامر بالتنفيذ للإدارة والأمر بالغرامة تهديدية ، وهو ما لم يأخذ به المشرع والقضاء الإداري الفلسطيني هذه السلطات خارجة من إختصاصه، وأيضا يتم مواجهة الإدارة الممتنعة قضائياً من خلال المسؤولية القانونية والتي تتفرع الى المسؤولية الجزائية والإدارية والتأديبية، وهو ما أخذ به المشرع الفلسطيني والجزائري ، ومنها ما يتعلق بالضمانات الرقابية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ، وذلك من خلال الرقابة الإدارية ورقابة السلطة التشريعية وذلك من خلال العديد من الوسائل والأدوات التي منحها لها الدستور الجزائري والقانون الأساسي الفلسطيني والرقابة الشعبية والتي تلعب دوراً في التأثير على سلطات الدولة.

خاتمة

خاتمة

تعرضنا من خلال ما تقدم الى تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، ومدى ضمانة تنفيذها في التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري، لأهميته الكامنة بمساسه بحقوق وحريات الأفراد، وذلك لتعلقه بإقتضاء الحقوق التي أنشأتها أو كشفتها المقررات القضائية، وقد نصت على هذا الحق المواثيق الدولية ودساتير الدول، ولذلك سارعت معظم الدول ومن بينها التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري بشكل متباين ومتفاوت الى تكريس ضمانات تكفل تنفيذ الادارات العمومية للمقررات القضائية الإدارية، والحيلولة دون عدم تنفيذها عند تعنت الإدارات العمومية وإمتناعهاعن التنفيذ ، من خلال التحكم بالعوامل التي تؤثر على تنفيذها من غموض أو طولة المدة للفصل في الدعوى، بالإضافة الى منح القاضي الإداري سلطات ووسائل يستخدمها لإجبار الادارة العمومية على التنفيذ في حالة امتناعها، و مدى آخذ المشرع والقضاء الفلسطيني بهذه الوسائل والسلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري وتبريرات القضاء الفلسطيني بعدم الأخذ ببعضها، و مراحل الأخذ بهذه الوسائل والسلطات من قبل التشريع والقضاء الإداري الجزائري، بالاضافة الى المسؤولية القانونية المترتبة على عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية من قبل الإدارة العامة، والدور الردعي المهم المساهم في التنفيذ الذي تلعبه الوسائل الرقابة الدارية والتشريعية والشعبية على تنفيذ هذه المقررات القضائية وقد توصل الباحث الى

أ-النتائج الآتية:

1- عدم تنفيذ السلطات العامة للمقررات القضائية الإدارية، هو إشكال قديم، بقدم القضاء وقد سعت التشريعات المقارنة على إيجاد حلول لهذا الإشكال، وأكدت على وجوب تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ومن بينها القانون الأساسي الفلسطيني والدستور الجزائري، وما تبعه من قوانين لمعالجة هذا الإشكال.

2- هناك العديد من العوامل التي تؤثر على قابلية المقررات القضائية الإدارية للتنفيذ، قد تؤدي الى عدم تنفيذها، منها عدم الفصل في النزاع بمدة معقولة وقصيرة، والتي تؤدي فيها الفترة الطويلة لنفاذ القرار الإداري محل الطعن الى إستحالة تنفيذ المقرر القضائي الاداري الملغي للقرار الإداري، وأيضا غموض المقررات القضائية الادارية، وعدم إستدلال الإدارة الى الإجراءات واجبة الإتباع في بعض الحالات، مما أدى بالتشريع الفلسطيني والجزائري الى إعطاء القاضي الإداري العديد من السلطات للتحكم بهذه العوامل كمنحه سلطة تقديرية في مدة الفصل بالنزاع ووقف تنفيذ القرارات الإدارية في بعض الحالات بعد طلب صاحب الشأن بالإضافة الى تضمين المقررات القضائية الإدارية بالآثار التي تنشأ عنها والإجراءات واجبة الإتباع لتجسيدها، وأيضا صلاحية تفسير المقررات القضائية الغامضة مع الوقوف على عدم إمتلاك القاضي الإداري الفلسطيني صلاحية تفسير المقررات القضائية الإدارية الملغية للقرارات الإدارية.

3- هناك وسائل قضائية لإجبار الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، يتمتع بها القاضي الإداري وهي سلطة توجيه أوامر بالتنفيذ للإدارة والأمر بغرامة تهديدية، وقد مر التشريع الجزائري بمراحل للأخذ بهذه الوسائل فقد ساد مبدأ الحظر وتباين موقف القضاء منه في فترة قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي أكد على هذه السلطات للقاضي الاداري، أما القضاء الإداري الفلسطيني فما زال متمسك بمبدأ الحظر بحجة عدم وجود نص قانوني يمنحه هذه السلطة وتناقض هذه السلطات مع مبدأ الفصل بين السلطات، رغم أن المفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يرتكز على تعاون السلطات وردع كل سلطة للاخرى في حالة التعسف لا يمنع من منح هذه السلطات للقاضي الإداري، وأيضا لاحظنا أن المشرع الفلسطني لم يكرس مبدأ الحظر عندما منح القضاء الاداري سلطة الحلول محل الإدارة عندما أعطاه صلاحية تعديل القرار الإداري .

4- غالباً حالات تعسف الإدارة بالامتناع عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية يكون المتسبب بها هم الموظفين في هذه الادارات العمومية، ولذلك ذهب التشريع الفلسطيني والجزائري الى تجريم الإمتناع أو إعاقة ،عرقلة ، تأخير والإعتراض على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، لما يحتويه من ردع للموظفين الآخرين من الإمتناع عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، بالإضافة لتعرض الموظف الممتنع الى عقوبة تأديبية، وتعويض المحكوم لهم عن حالات عدم التنفيذ.

5- هناك العديد من الوسائل التي تساهم في الرقابة وتكريس تنفيذ المقررات القضائية الإدارية ودفع السلطات العامة الى الحرص على هذا التنفيذ، وهذه الوسائل ذات أثر ايجابي على السلطة التشريعية لتبني قوانين تتضمن توسيع صلاحيات القاضي الإداري في طريق تنفيذ ما يصدر عنه من مقررات قضائية، ومثال ذلك الرأي العام، ورقابة السلطة التشريعية على سياسة وممارسات الحكومة، بالاضافة الى الرقابة الإدارية بمؤسساتها المستقلة والتي تساهم بشكل فعال كالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان.

ب- وننوه الى جملة من التوصيات وهي:

1- اوصي بضرورة إنشاء المحكمة الإدارية في فلسطين عملاً بالقانون الأساسي الفلسطيني، لما في ذلك من ضمانة لحق الأفراد في التقاضي على درجتين وممارسة حقهم في الطعن، ذلك الحق الذي حرموا منه في مجال القضاء الإداري، فتصدر الأحكام عن محكمة العدل العليا غير قابلة للطعن.

2- أوصي المشرع الفلسطيني بتوسيع سلطات القاضي الإداري الى تفسير المقررات القضائية الإدارية بالالغاء الصادرة من محكمة العدل العليا، لما لذلك من تأثير على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.

2- أوصي القضاء الإداري الفلسطيني بالتراجع عن مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، لما في ذلك وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، خصوصاً وأن ذلك لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الإيجاب.

3- 4-لا شك أن الإحتلال الغاشم المغتصب للأرض الفلسطينية هو سبب رئيسي في عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية لصعوبة التبليغ بالمقررات القضائية في الاماكن التي يسيطر عليها الإحتلال بالقوة، ولكن الإنقسام الفلسطيني هو أهم سبب، وذلك لتعطيله العملية التشريعية بسبب عدم قيام المجلس التشريعي بمهامه، فلا بد من إنهاء الإنقسام والعودة لمربع الدولة الفلسطينية والنهوض بمؤسساتها والعمل بالمشروع الوطني.

5- أوصي المشرع الجزائري بتوسيع صلاحية القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة من خلال ممارستها دون الحاجة الى طلب صاحب الشأن، وذلك عندما يرى ضرورة لتضمين الآثار والإجراءات والأمر في المقرر القضائي الإداري.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية

1- قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936، الوقائع الفلسطينية، العدد75.

2 -قانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 المعدل بقانون رقم 10 لسنة 2014، العدد110 ، المؤرخ في 2014/12/30.

3- قانون رقم 16-02 مؤرخ في 14 رمضان عام 1437 الموافق 19 يونيو سنة 2016 ، يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد37، المؤرخة في 22 يونيو 2016.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية الصادر بالمرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ،الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

5- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (5) 1998 المعدل بقانون رقم (5) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد54 ، المؤرخ في2005/4/23.

6- القانون الاساسي الفلسطيني لسنة2001 المعدل لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد57، المؤرخ في 2005/08/18.

7- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجاريةرقم (2) لسنة 2001 المعدل بقرار بقانون رقم (16) لسنة 2014 الوقائع الفلسطينية، العدد108، المؤرخة في 2014/07/15.

8- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 المعدل بقرار بقانون رقم (16) لسنة 2014،، الوقائع الفلسطينية، العدد108، المؤرخة في 2014/07/15.

9-القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004 ، يتضمن القانون الاساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 57 ، المؤرخة في 8 سبتمبر 2004.

10 -الأمر رقم 06-03 مؤرّخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006،يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد36، المؤرخة في 16يوليو2006.

11—– قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008.

ثانياً: الكتب:

1-د.يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، بدون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000

2- أ.د عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الاداري، بدون رقم طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004.

3- د/ عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهرة "دراسة مقارنة "،الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،سنة 2005.

4- أ.د محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، بدون رقم طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2005.

5-أحمد عباس مشعل، تنفيذ الاحكام الادارية "دراسة مقارنة "، بدون رقم طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، سنة 2008.

6- أ.د. عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين "دراسة مقارنة"، بدون رقم طبعة، بدون دار نشر، القدس، سنة 2008.

7- ا.د محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية ،بدون رقم طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2009

8- أ.د نواف كنعان، القانون الاداري "الكتاب الثاني"، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2009.

9- أ.د محمد الصغير بعلي، الوجيز في الاجراءات القضائية الادارية، بدون رقم طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،سنة 2010.

10- هاشي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، طبعة 2012، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،سنة 2010.

11- أ.د عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الالغاء،الطبعة الاولة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة2011.

12- ماجد عثمان، قياس الرأي العام من النظرية الى التطبيق، الطبعة الاولى، دار الشروق، القاهرة، سنة2011

13- أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، بدون رقم طبعة ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.

14- د. ميسون جريس الأعرج ، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة" ، الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2013

15-أ.د عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية " القسم الثاني :الجوانب التطبيقية للمنازعة الادارية" ،الطبعة الاولى، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،سنة 2013.

16- أ.فايزة براهيمي، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الادارية، بدون رقم طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،سنة 2013.

17- د.كوسة فضيل، القرار الاداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، بدون رقم طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013.

18- أ. لحسين بن شيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، بدون رقم طلعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013.

19-أ.د نبيلة بن عائشة، تنفيذ المقررات القضائية الادارية، بدون رقم طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.

20- د.محمد محمود الروبي محمد، الضبط الاداري ودوره في حماية البيئة :دراسة مقارنة، طبعة 1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، سنة2014.

21- أ.د.امانى فوزى السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات اتلادارية، بدون رقم طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة 2015 .

22- د.عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون ، مبادىء وأحكام القانون الأداري ، بدون رقم طبعة ، دار السنهوري ، بغداد ، سنة 2015.

23- أ.د عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري "دراسة في ظل الامر 06-03 والقوانين الاساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة"، الطبعة الاولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2015.

24- أ.د عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الاحكام الادارية ضد الادارة العامة، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2017.

25- د. عبد الناصر أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الاداري في فلسطين -الكتاب الاول-" مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة"، بدون رقم طبعة ،مكتبة دار الفكر ،القدس، بدون سنة نشر.

ثالثاً: رسائل ومذكرات جامعية

أ- رسائل تخرج جامعية.

1-آمال يعيش تمام، سلطات القاضي الاداري في توجيه أوامر للادارة ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام ، كلية الحقوق-جامعة بسكرة، الجزائر، للموسم الجامعي 2012/2011.

2-أنور عصام محمد شعبان، وقف تنفيذ القرارات الادارية، رسالة ماجستير قانون عام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنيةنابلس، فلسطين، سنة2013.

3-خليل عمر خليل الحاج يوسف تنفيذ الاحكام الادارية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنيةنابلس، فلسطين، 2014

ب- مذكرات تخرج جامعية

1-عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الاداري قضائيا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق-جامعة تلمسان، الجزائر، للموسم الجامعي 2008/2007.

2-صبرينة عكموش واخرون، دور القاضي الاداري في مرحلة التحقيق، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة بجاية، الجزائر، للموسم الجامعي2014/2013

3-صفاء بن عاشور، تدخل القاضي الاداري في تنفيذ قراراته ضد الشخص المعنوي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير-فرع تنفيذ الاحكام القضائية، كلية الحقوق-جامعة الجزائر1، الجزائر، للموسم الجامعي2014/2013

4–أحمد عامر باي، اجراءات التقاضي أمام الهيئات القضائية الادارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق–جامعة بسكرة، الجزائر، للموسم الجامعي 2015/2014.

5–نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية –الجزائر–المغرب–تونس، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق –جامعة الجزائر، الجزائر، للموسم الجامعي 2015/2014.

6–محمد الهادي سفير، القضاء الاستعجالي على ضوء قانون الاجراءات المدنية والادارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية _ جامعة سعيدة، الجزائر، للموسم الجامعي 2016/2015 .

رابعاً: المجلات العلمية.

1– أ. حسينة شرون، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها، مجلة المفكر، العدد الرابع، كلية الحقوق–بسكرة ،سنة2008.

2–د.فيصل شطناوي ،الاحكام القضائية الادارية الصادرة ضد الادارة واشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، ملحق 1،سنة2016.

3– د.قيدار عبد القادر صالح ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد(10) ، العدد (38)، سنة 2014.

4-مجلة قضائنا ، تسريع قضايا المحاكم بواسطة تحديد عمرها الافتراضي ، العدد 10 ، السلطة القضائية الفلسطينية ، سنة2014.

خامساً: مؤتمرات وتقارير.

أ– مؤتمرات

1–أ.عمار تركمان، مؤتمر حرية الإعلام والتعبير بين التشريع والدين وحقوق الإنسان، جامعة الدول العربي–بيروت،2013.

2–أ.محمد بلعياشي،بطء البت في الدعاوى والاختناق القضائي «أسباب وحلول «،المؤتمر السابع لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، مسقط، سنة 2017.

ب–تقارير

3–الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان–ديوان المظالم ،التقرير السنوي حول الشكاوى وزيارات السجون في الضفة الغربية وقطاع غزة ،2014.

سادساً: مواقع الكترونية

1-د.محمد صلاح أبورجب ،تأثير الإعلام علي الرأي العام وانعكاس ذلك علي السياسة الأمنية،بوابة الوفد الالكترونية ،www.alwafd.org . تاريخ الإطلاع 2018/2/24

2- الاعلام البرلماني والسياسي "دور الإعلام في التأثير على السلطة التشريعية" ، الموسوعة الاسلامية ،www.balagh1.com. تاريخ الزيارة الإطلاع 2018/2/24

3-(المحامي فاروق الكيلايني، أسباب تأخير فصل القضايا في المحاكم، صحيفة الرأي ،http://alrai.com/article/1003285 ، تاريخ ألإطلاع 2017/12/24.

4 - www.alwasatnews.com/news/695594.html ، تاريخ ألإطلاع 2017/12/24.

5- موقع الكتروني ، http://www.ichr.ps/ ، تاريخ الإطلاع 2018/4/3

6- موقع الكتروني ،www http://muqtafi.birzeit.edu.

7-موقع الكتروني، http://www.qanon.ps ، تاريخ ألإطلاع 2017/12/26

8- موقع الكتروني، http://www.istiqlal.ps، تاريخ الاطلاع 2018/5/6

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
مقدمة	01
الفصل الأول:الضمانات القانونية لقابلية المقرر القضائي للتنفيذ	**05**
المبحث الأول: الضمانات التمهيدية لتنفيذ المقررات القضائية الادارية	07
المطلب الأول: الفصل في الدعوى الادارية خلال اجل معقول.	07
الفرع الأول: مبدأ الفصل في الدعوى بأجل معقول	07
الفرع الثاني: الدور الايجابي للقاضي الاداري في توجيه إجراءات الخصومة والتحكم في مدة الدعوى.	09
المطلب الثاني: نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية محل الطعن.	14
الفرع الأول: مبدأ الاثر غير الموقف للطعن	15
الفرع الثاني: جواز وقف تنفيذ القرار الاداري كاستثناء على مبدأ الاثر غير الموقف للطعن.	18
المبحث الثاني: الضمانات المرتبطة بمضمون المقررات القضائية الادارية.	26
المطلب الأول: دعوى تفسير المقرر القضائي الاداري.	26
الفرع الأول: مفهوم دعوى تفسير المقرر القضائي الإداري.	26
الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري من دعوى التفسير الإدارية.	30
المطلب الثاني: المساعدة على تنفيذ المقرر القضائي الاداري	35
الفرع الأول :إرشاد الإدارة لتفيذ المقرر القضائي الإداري.	35
الفرع الثاني: قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي.	41
خلاصة الفصل الأول	46
الفصل الثاني: الضمانات القضائية الرقابية لتنفيذ المقررات الإدارية	**48**
المبحث الأول: سلطات القاضي الإداري ووسائل إكراه الإدارة على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	49
المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري بتوجيه أوامر بتنفيذ المقرر القضائي الإدارية.	49
الفرع الأول: مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة والحلول محلها.	50
الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري من حظر توجيه القضاء الإداري أوامر للإدارة والحلول محلها.	53
المطلب الثاني: سلطة القاضي الاداري بألامر بالغرامة التهديدية لمواجهة تعنت الإدارة الممتنعة عن تنفيذ المقرر القضائي الإداري.	60
الفرع الاول: مفهوم الغرامة التهديدية.	60

فهرس المحتويات

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء الإداري الفلسطيني والجزائري من الغرامة التهديدية.	66
المبحث الثاني: الضمانات الردعية والرقابية لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية من قبل الإدارة.	69
المطلب الأول: المسؤولية القانونية عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	69
الفرع الاول: المسؤولية الجزائية والإدارية عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	69
الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية عن عدم تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	79
المطلب الثاني: الضمانات الرقابية لتنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	83
الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	83
الفرع الثاني الرقابة الإدارية و الشعبية على تنفيذ المقررات القضائية الإدارية.	88
خلاصة الفصل الثاني	97
خاتمة	99
قائمة المراجع:	103
الفهرس	110