



التطور الحديث لسلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة

إبراهيم عمر الحراري كشميم

المعهد العالي للعلوم والتقنية رقدالين

abrahymalhray730@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2026/01/24 - تاريخ المراجعة: 2026/02/24 - تاريخ القبول: 2026/03/05 - تاريخ للنشر: 2026/04/03

الملخص

يُعد إقرار مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارة، وكذلك منحه سلطة توقيع الغرامة التهديدية عليها، من أهم التطورات الحديثة في سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة. وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي هذه السلطات التي مكّنت القاضي الإداري من مواجهة الإدارة، بعد أن كانت سلطته مقيدة بعدم جواز توجيه الأوامر إليها، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أن هذا التطور أصبح من أهم الضمانات التي يملكها القاضي الإداري في مواجهة الإدارة، بهدف تنفيذ أحكامه وإلزامها بتنفيذها، والحد من إساءة الإدارة استعمال سلطاتها وامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. كما تتمثل هذه الضمانة في سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامات التهديدية على الإدارة لإلزامها بتنفيذ أحكامه القضائية الصادرة ضدها، وهو ما يُعد ضماناً دستورياً وقضائياً للأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية، ورقابة فاعلة على مبدأ المشروعية وسيادة القانون. ويوصي البحث بتطبيق هذين المبدأين في النظم القضائية الوطنية، تعزيزاً لاحترام المشروعية وسيادة القانون، والحد من تعسف الإدارة وإساءة استعمالها لسلطاتها. الكلمات المفتاحية: الحديث - السلطات - القاضي - الإدارة .

Abstract.

The recognition of the principle allowing the administrative judge to issue orders to administrative authorities, as well as granting the judge the power to impose coercive fines (astringe) on such authorities, constitutes one of the most significant modern developments in the powers of the administrative judiciary in confronting the administration. These powers were established by the French Council of State, enabling the administrative judge to effectively confront the administration after his authority had long been constrained by the prohibition on directing orders to administrative bodies, in application of the principle of separation of powers. This development has become one of the most important guarantees available to the administrative judge in dealing with the administration, aiming to ensure the enforcement of judicial rulings and to compel the administration to comply therewith, as well as to curb abuses of administrative authority and the administration's refusal to execute judicial decisions rendered against it. This guarantee is further embodied in the administrative judge's authority to impose coercive fines on administrative bodies in order to compel compliance with judicial judgments issued against them. Such authority constitutes a constitutional and judicial safeguard for individuals vis-à-vis the executive power, and an effective mechanism for upholding the principle of legality and the rule of law.

المقدمة

يُعدّ القضاء الإداري في النظم القانونية الحديثة درعاً للأفراد في مواجهة الإدارة؛ فهو الحارس على مبدأ المشروعية وسيادة القانون. فمنذ نشأته في أعقاب الثورة الفرنسية، بقيادة نابليون بونابرت، وما صاحبها من الإطاحة بالنظام الملكي الذي كان يتمتع بسلطات مطلقة دون رقابة أو تحديد، اتجهت فرنسا إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وإرساء دعائم المشروعية

وسيادة القانون. وفي هذا السياق أنشئ مجلس الدولة الفرنسي ليختص بالرقابة على أعمال الإدارة، سواء من خلال دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض عن تصرفاتها غير المشروعة.

وتتصرف هذه الرقابة إلى الأعمال القانونية، كقراراتها الإدارية وعقودها الإدارية، كما تمتد إلى الأعمال المادية التي تترتب عليها المسؤولية التقصيرية للإدارة، ومن ثم مسؤوليتها عن تعويض الأضرار التي تحدثها هذه الأعمال، سواء بوجود خطأ منسوب إليها أو حتى في غياب الخطأ تأسيساً على مسؤوليتها عن تحمل المخاطر. ويُعدّ هذا التطور من أحدث ما انتهت إليه النظم القانونية الحديثة في إطار إقرار رقابة القضاء الإداري على تصرفات الإدارة المادية، غير أن سلطات القاضي الإداري ظلت، لوقت طويل، مقيدة بمبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة أو توقيع جزاءات ضدها، حتى ولو خالفت القوانين واللوائح أو امتنعت عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. وقد انبثق الفقه الحديث منتقداً هذا الحظر، ومطالباً بتمكين القضاء الإداري من وسائل فعّالة لضمان تنفيذ أحكامه. واستجابةً لذلك، أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم 539 لسنة 1980، المعدل بالقانون رقم 321 لسنة 2000، والذي منح القاضي الإداري سلطة توقيع غرامات لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام المالية الصادرة ضدها. كما تلا ذلك صدور القانون رقم 125 لسنة 1995 الذي حول القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة، والحكم عليها بغرامة تهديدية ضماناً لتنفيذ كافة الأحكام الصادرة ضدها.

أولاً: أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من حادثة موضوعه؛ إذ إن سلطات القضاء الإداري، منذ نشأته عقب الثورة الفرنسية عام 1789، كانت مقيدة بمبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة. غير أن الفقه القانوني ومن بعده القضاء الإداري، مهّد الطريق أمام المشرع لإقرار مبدأ جديد يجيز للقاضي الإداري توجيه الأوامر إلى الإدارة، بل وتوقيع غرامات تهديدية عليها لإجبارها على تنفيذ أوامره وأحكامه. ويمثل هذا التحول تطوراً بالغ الأهمية في نطاق سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة، الأمر الذي يجعله موضوعاً جديراً بالدراسة والبحث والتحليل

ثانياً: إشكالية البحث

يثير هذا البحث إشكالية رئيسة فرضتها حادثة موضوعه، تتمثل في تحديد مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر وتوقيع الغرامات ضد الإدارة. فما حدود هذه السلطة؟ وما نطاق تطبيقها؟ وإلى أي مدى يمكن إعمالها في النظام القضائي الليبي؟

ثالثاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تقديم دراسة معمقة حول ما استحدثته النظم القانونية الحديثة من إقرار مبدأ جديد يخالف مبدأ استقرار أكثر من قرنين من الزمن. فقد شهد الفكر القانوني تحولاً تدريجياً بدأ بالفقه، ثم القضاء وصولاً إلى تدخل تشريعي صريح أقرّ سلطات للقاضي الإداري في توجيه الأوامر وتوقيع الغرامات التهديدية ضد الإدارة. وهو ما يتناوله البحث بالدراسة والتحليل والتفصيل، بياناً لأسسه النظرية، وتطبيقاته العملية، ومدى إمكان الاستفادة منه في الأنظمة القانونية المقارنة

رابعاً: منهج وخطة البحث

يعتمد البحث أساساً على المنهج القانوني في التأسيس والتحليل، مستنداً إلى المنهج الاستقرائي في تتبع التطور التشريعي والفقه والقضائي للموضوع. وقد جاءت خطة البحث وفق تقسيم ثنائي على النحو الآتي

المبحث الأول: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر إلى جهة الإدارة.

المبحث الثاني: سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامات التهديدية على الإدارة.

المبحث الأول

سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى جهة الإدارة

ساد مبدأ حظر توجيه القاضي أوامر إلى الإدارة في التشريعات التي صدرت في فرنسا عقب الثورة الفرنسية عام 1789م، بل وقبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بقصد منع المحاكم العادية من التدخل في أعمال الإدارة، لما قد ينطوي عليه ذلك من تعطيل لنشاطها. ولا سيما أن رجال الثورة كانوا ينظرون إلى قضاة تلك المحاكم بريية وشك، الأمر الذي أدى - في الواقع - إلى إنشاء هيئات مختصة بمنازعات الإدارة، تطورت فيما بعد لتصبح مجلس الدولة الفرنسي. وقد تبنى المجلس، عقب إنشائه، هذا المبدأ من غير أن يستند إلى نص صريح يلزمه به، ودون أن يُعنى ببيان أساس قانوني محدد يقوم عليه، اتساقاً مع سياسته القضائية المعهودة في صياغة أحكامه في عبارات موجزة تتسم بقدر من المرونة، تكفل له حرية الحركة مستقبلاً لتطويرها بما يتلاءم مع تطور الحياة الإدارية وتجدها. وبفضل هذه السياسة، تمكن المجلس من تطوير مبادئه القانونية ونظرياته القضائية بما يواكب مستجدات الواقع الإداري. ومن ثم يثور التساؤل حول مضمون هذا المبدأ، والأساس الذي يقوم عليه، والكيفية التي تم بها التراجع عنه حتى أصبح من حق القاضي الإداري توجيه أوامر إلى الإدارة، بل والحلول محلها - في نطاق محدد - خاصة في تنفيذ أحكامه وقراراته الصادرة ضدها. وعلى ذلك نتناول هذا المبدأ تفصيلاً وفق التقسيم الآتي

المطلب الأول: تعريف ومبررات مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارةالمطلب الثاني: إقرار مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارةالمطلب الأولتعريف ومبررات مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارة

يُعدّ مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارة من المبادئ التي استقرت مدة طويلة في التشريعات والنظم القضائية، باعتباره أحد المرتكزات الأساسية لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات. فقد كان يُنظر إلى إصدار القضاء أوامر إلى الإدارة بوصفه اعتداءً على السلطة التنفيذية من جانب السلطة القضائية، بما يمسّ بمبدأ الفصل بين السلطات ويمثل تدخلاً في اختصاصات السلطة التنفيذية. ومن ثمّ عُدّ هذا المبدأ من المسلمات التي لا يجوز المساس بها، وقيداً مفروضاً على القاضي الإداري لا يجوز تجاوزه. غير أن التطور الحديث في النظم القانونية المعاصرة عدل عن هذا المبدأ، أو على الأقل أقرّ استثناءات عليه، فأجاز للقضاء الإداري - في نطاق معين - سلطة توجيه الأوامر. ولذلك يقتضي البحث في أصول هذا المبدأ بيان تعريفه والأساس الذي استند إليه، وذلك على النحو الآتي

الفرع الأول:- تعريف مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارة

ينصرف مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر إلى الإدارة إلى امتناع القاضي عن تكليف الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، أو الحلول محلها في عمل أو إجراء يدخل في صميم اختصاصها. إذ يقتصر دوره على ممارسة وظيفته القضائية، من خلال بسط رقابته على أعمال الإدارة، وإنزال حكم القانون على المنازعات المعروضة عليه إعمالاً لمبدأ المشروعية، دون أن يتجاوز هذه الحدود. فليس له أن يحلّ تقديره محل تقدير الإدارة، أو أن يقوم بعمل أو إجراء مما يدخل في اختصاصها، أو أن يوجهها إلى أمر معين، سواء بصورة صريحة أو ضمنية، باعتباره ليس رئيساً أعلى للإدارة؛ فهو يحكم ولا يدير، استقلالاً عنها وظيفياً وعضوياً. ويثير القاضي الإداري هذا المبدأ من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل النقاضي، ولو لم تتمسك به الإدارة. وعلى سبيل المثال، إذا انتهى القاضي الإداري إلى إلغاء القرار المطعون فيه لمخالفته القانون، فإنه لا يجوز له أن يُصدر هو القرار الصحيح بدلاً من القرار الملغى، لأن ذلك يخرج عن نطاق وظيفته القضائية ويدخل في صميم الوظيفة الإدارية (1). ومن ثمّ يُعدّ مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارة قاعدة تقليدية تمنع القاضي من إصدار تعليمات مباشرة تُلزم الإدارة باتخاذ إجراء محدد، تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات، وعدم

جواز حلول القاضي محل الإدارة. ويظل دور القاضي مقتصرًا على الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، بإلغائها إن كانت غير مشروعة أو برفض الطعن فيها إن كانت مشروعة، مع إمكانية الحكم بالتعويض عند الاقتضاء دون أن يمتد ذلك إلى إلزام الإدارة باتخاذ إجراء معين

الفرع الثاني: - مبررات مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى جهة الإدارة

يستند مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر إلى الإدارة إلى عدة مبررات، من أهمها :-

أولاً: النصوص التشريعية الصادرة غداة الثورة الفرنسية صدر مرسوم 1789/12/22م الذي حظر على المحاكم القيام بأي عمل من شأنه عرقلة وحدات الإدارة العامة في ممارستها لوظيفتها الإدارية، كما صدر قانون التنظيم القضائي في 1790/8/24م، الذي حظر على المحاكم القضائية التعرض بأي وسيلة لأعمال الإدارة، أو التعدي على الوظائف الإدارية، أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتعلق بوظائفهم، أو النظر في أعمال الإدارة أياً كانت (2). وقد شكّلت هذه النصوص الأساس التاريخي لمبدأ الفصل بين القضاء والإدارة، ومن ثم حظر توجيه الأوامر من القضاء إلى الإدارة

ثانياً: مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية يقتضي هذا المبدأ التزام القاضي الإداري بحدود وظيفته، وهي الفصل في المنازعات والحكم على مدى مشروعية الأعمال الإدارية في ضوء القواعد القانونية، دون التدخل في عمل الإدارة. وفي المقابل، تلتزم الإدارة بنطاق وظيفتها دون التعدي على اختصاصات القضاء، مع استقلال كل منهما عن الآخر وظيفياً وعضوياً (3). فالتدخل القضائي بتوجيه الإدارة يُعد - في هذا التصور - عملاً إدارياً لا قضائياً، بما يُخلّ بالتوازن الدستوري بين السلطات الثلاث

ثالثاً: طبيعة سلطات قاضي الإلغاء تقف سلطة قاضي الإلغاء - تقليدياً - عند حد الحكم بمشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته، فيقضي بإلغائه أو برفض طلب الإلغاء، دون أن يمتد ذلك إلى تعديل القرار أو إصدار قرار بديل عنه. لأن هذا من شأنه أن ينقل القاضي من وظيفة الفصل في الخصومة إلى وظيفة الإدارة ذاتها. وعلى الرغم من تعدد هذه المبررات، فإنها جميعاً تلتقي عند فكرة جوهرية واحدة، هي منع القاضي الإداري من التدخل في عمل الإدارة. ولذلك لم يجد مجلس الدولة الفرنسي حرجاً في عدم إسناد هذا المبدأ إلى أساس قانوني صريح، اتساقاً مع سياسته القضائية المرنة التي تتيح له مستقبلاً تطوير اجتهاده. وقد استقر قضاؤه على أن سلطة قاضي الإلغاء تقتصر على إلغاء القرار أو رفض طلب إلغائه، فإذا قضى بالإلغاء فلا يجوز له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية للحكم، كإصدار القرار الصحيح بدلاً من القرار المعيب، أو تعديل القرار لإزالة ما شابهه من عدم مشروعية، أو إصدار القرار الذي كان يتعين اتخاذه. فالإدارة تظل صاحبة الاختصاص الأصلي في إصدار القرارات الإدارية، ويقتصر دور القضاء الإداري على إلغاء القرار غير المشروع والحكم بالتعويض عن الضرر الناشئ عنه تأسيساً على قواعد المسؤولية التقصيرية (4). وقد أخذ القضاء الإداري العربي بهذا المبدأ، شأنه في ذلك شأن العديد من المبادئ التي استقاها من القضاء الفرنسي. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1992/3/20 في الطعن رقم 397 لسنة 36 ق، بأن قاضي المشروعية لا يملك إصدار أمر إلى الإدارة، تأسيساً على استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة. كما قررت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 1998/5/17 في الطعن الإداري رقم 42/36 ق، أنه لا يسوغ للقضاء أن يحل محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، ولا يباشر رقابته إلا بعد أن تُعمل الإدارة رأيها وتتخذ قرارها. ويلاحظ في هذا السياق أن مجلس الدولة المصري قد أسند مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر إلى الإدارة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وجعل من القواعد الدستورية أساساً له، الأمر الذي يُهمم منه أنه قيّد نفسه دستورياً أمام أي تطور محتمل في قضائه نحو العدول عن هذا المبدأ (5)، خلافاً لما انتهجه مجلس الدولة الفرنسي من مرونة سمحت له لاحقاً بإعادة النظر فيه.

المطلب الثاني

إقرار مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة

إن احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وفاعلية الأحكام القضائية، والحرص على تنفيذها وحماية حقوق الأفراد في مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها ولصالح الأفراد، كل ذلك دفع الفقه الإداري، ومن خلفه القضاء، إلى انتقاد مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة. وقد اعتبر الفقه أن المبررات التي ساقها مجلس الدولة الفرنسي أصبحت عائقاً أمام تنفيذ الأحكام القضائية، وتتعارض مع المبادئ الدستورية الراسخة، كما تمثل باباً مفتوحاً تتدخل من خلاله الإدارة، وتسعى إلى استعمال سلطتها، وتتجاوز بها إلى حد عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء بإلغاء القرارات الإدارية. ومن ثم، تلتزم الإدارة بتنفيذ هذه الأحكام احتراماً وتقديراً لأحكام القضاء، وإعلاءً لمبدأ سيادة القانون، وحمايةً للمشروعية. لذلك طرح الفقه فكرة التراجع عن هذا الحظر، وإقرار مبدأ مخالف له، وهو جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة، وقد أيده القضاء في الكثير من أحكامه، الأمر الذي انتهى في النهاية إلى إقرار التشريعات لهذا المبدأ، والنص عليه في القوانين الصادرة عن المشرع. وسوف نعرض ذلك تفصيلاً على النحو الآتي

الفرع الأول: الجهود الفقهية والقضائية في إقرار مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة

انتقد جانب من الفقه الإداري موقف مجلس الدولة الفرنسي لتبنيه مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وشكك في مدى مشروعيته، وأرجع موقف المجلس في هذا الصدد إلى عدم رغبته في الاصطدام المباشر بالإدارة، والحفاظ على صورته كهيئة قضائية موكول إليها مهمة إقامة العدل، وحماية الحقوق والحريات، حتى ولو كان أحد طرفي الخصومة هو الدولة وقد جعل هذا الوضع القاضي الإداري محاصراً بين أمرين: أولهما تحقيق العدالة وإنزال حكم القانون على ما يُعرض عليه من منازعات، وثانيهما تنفيذ أحكامه بإرادة إدارة ذات حساسية شديدة لما تتمتع به من امتيازات. ومحاولة التوفيق بين هذين الأمرين ليست بالأمر الهين، ولعل هذا ما دفع بالمجلس إلى إظهار نوع من المجاملة تجاه الإدارة؛ فهو حين يصدر حكمه يبدو وكأنه يناشد رجال الإدارة بتنفيذ حكمه، فيقول لهم: لقد بينت لكم عدم مشروعية قراركم، وانتهى دوري هنا، وعليكم - أيها السادة - أن تقوموا بالباقي. وقد أدى هذا الوضع إلى تساؤل البعض حول الطبيعة القضائية لمجلس الدولة بل وإلى تساؤل أكبر حول سبب وجود القانون الإداري نفسه، وما إذا كان أحد فروع الفنون الجميلة أم أنه أحد عناصر النظام الذي تفرضه الدولة على إدارتها. فإذا كانت بعض الأحكام تُعد دليلاً على العبقريّة الجريئة للقضاء الإداري، فإنها تعطي أيضاً مثلاً واضحاً للأخلاق الإدارية السائدة وللفاعلية الحقيقية للنظام القضائي، وللقيود المفروضة على حركة العدالة داخل قواعد النظام الإداري، الذي يُعد القاضي الإداري مبدعها ومنشئها، غير أن وسائله في تحقيق ذلك، وإرادته لبلوغ الأهداف المرجوة، ليست بمستوى طموحه (6). وقد انتقد فريق من الفقه اللجوء إلى المبررات التي قُبلت أساساً لمبدأ عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، ولا سيما في ظل تزايد ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. فقد أوضح الفقيه الكبير الأستاذ ريفيرو أن تشريعات الثورة التي استهدفت حرمان المحاكم العادية من التدخل في عمل الإدارة خشية عرقلة نشاطها، هي ذاتها التي قادت إلى إنشاء القضاء الإداري، بل وهي أساس وجوده. وبالتالي، فإن امتناع مجلس الدولة عما يعتقد أنه تدخل في عمل الإدارة مردّه قيد ذاتي فرضه على نفسه، ولا يعود إلى أي أمر خارج عن إرادته، ودون أن تكون هناك ضرورة منطقية لذلك. إذ إن الوضع الطبيعي يقتضي أن تشمل سلطة القاضي حق إصدار أوامر ضد من يثبت أن ادعاءه لا يقوم على أساس من القانون، وأن مجرد كون الإدارة طرفاً في الخصومة لا ينبغي أن يحد من هذه السلطة باعتبار أن المدعي لا يعنيه في النهاية سوى النتيجة العملية للحكم. كما أن امتداد سلطة القاضي لإصدار الأوامر لا يمثل تجاوزاً لنطاق الخصومة، في حين أن وقوفه عند حد الحكم بإلغاء القرار المعيب دون ترتيب آثاره اللازمة، يجعله كمن وقف في منتصف الطريق؛ فهو أشبه بمن أراد اقتلاع شجرة فاكتفى بقطع جذورها، تاركاً لعواصف الشتاء مهمة إسقاطها. وقد دلل على ذلك بأن القاضي يظل في نطاق وظيفته القضائية إذا ما أصدر أمراً للإدارة باتخاذ القرار الذي

يتطلبه تنفيذ الحكم الصادر عنه، دون أن يكون قد مارس عملاً إدارياً. وضرب مثلاً لذلك بنزاع يُعرض على أحد القضاة بين اثنين من الصيادين، يدعي كل منهما أنه صاحب الحق في الحيوان الذي تم صيده؛ إذ إن القاضي حين يحدد أيًا من الصيادين هو صاحب الحق في الحيوان المتنازع عليه، فإنه يقوم بعمل يدخل في صميم اختصاصه، وهو عمل قضائي يتمثل في تطبيق القواعد المنظمة للصيد على النزاع المطروح عليه (7). وذلك لا يجعل منه صيداً؛ لأن القاضي، وهو يقوم بعمله القضائي، لا يكتسب صفة أطراف النزاع. وينطبق هذا المنطق ذاته عند قيام القاضي بتوجيه أوامر إلى الإدارة لاتخاذ الإجراء الإداري الذي يتطلبه تنفيذ الحكم الصادر عنه ضدها؛ فهو في هذه الحالة لا يتحول إلى جهة إدارية، ولا يُعد العمل الذي قام به عملاً إدارياً، وإنما يظل هذا العمل محتفظاً بطبيعته القضائية. وقد حذر الفقيه الكبير من خطورة الوضع المترتب على هذا المبدأ، والذي يدفع الأفراد الصادرة لصالحهم أحكام ضد الإدارة إلى رفع دعاوى جديدة للمطالبة بإلغاء امتناع الإدارة عن تنفيذ تلك الأحكام، وتعويزهم عما لحق بهم من أضرار جراء ذلك، نتيجة إهدارها لقوة الشيء المقضي به. إذ من شأن هذه السلسلة من الدعاوى أن تقود إلى حلقة مفرغة، فالمشروعية لا تتحقق بصورة كاملة حينما يجيز النظام القانوني للإدارة أن تشتري حريتها في مخالفة أحكام القضاء والامتناع عن تنفيذها، بمقابل تعويض مادي تؤديه إلى صاحب الشأن. فضلاً عن أن هذا التعويض سيتحملة المواطنون في النهاية، باعتباره سيتم تمويله من حصيلة الضرائب المفروضة عليهم. وقد انتهى الفقيه الكبير إلى مناقشة القضاء الإداري التخلي عن خجله وحيائه وتساوله حيال الإدارة، ودعاه إلى التسلح بالجرأة في مواجهتها، وإصدار الأوامر إليها باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ أحكامه، حتى تكتمل لهذه الأحكام فاعليتها، وتتحقق بذلك سيادة القانون في صورتها التامة (8). ومن اللافت للنظر أن محاكم القضاء العادي، الذي كان هذا المبدأ موجّهاً إليها في الأساس، لم تتردد في توجيه أوامر إلى الإدارة ابتداءً من مرحلة نظر الدعوى وحتى صدور الحكم فيها، ويشمل ذلك أوامر التحقيق وأوامر الحكم. فقد أقرت هذه المحاكم لنفسها الحق في توقيع غرامة تهيديّة على الإدارة في حالات الاعتداء المادي وأعمال الغصب التي تختص بنظرها. فعلى سبيل المثال، أصدرت محكمة باريس بتاريخ 18/3/1993م أمراً إلى الإدارة بوقف إجراءات ممارسة تقوم بها لتعارضها مع القواعد القانونية التي تكفل حرية المنافسة. كما أيدت محكمة النقض الفرنسية اتجاه المحاكم العادية إلى عدم الالتزام بمبدأ حظر توجيه القاضي أوامر للإدارة، استناداً إلى أن ذلك لا ينطوي على إخلال بمبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، وهو ما تأيد لاحقاً بقرار المجلس الدستوري الفرنسي، الذي سُنّ في 1993م. وقد حاول مجلس الدولة الفرنسي، في السنوات الأخيرة، التخفيف من حدة النتائج المترتبة على هذا المبدأ من خلال استعمال أسلوب التهديد المالي لإلزام أطراف الخصومة بتنفيذ أوامره؛ إذ ليس هناك أمر يسيء إلى القاضي أكثر من عدم احترام قراراته وأحكامه، ولا سيما إذا كان هذا القاضي هو الذي يتعهد عملياً بخلق قواعد القانون الإداري التي تسيّر الإدارة على هديها. فإذا جُرد هذا القضاء من الوسيلة التي تمكّنه من إرغام الإدارة على تنفيذ أحكامه، فإن ما يصدره من أحكام سيغدو - على حد وصف الفقيه الكبير فالين - مجرد شرح نظري للقواعد القانونية، لا يزيد في قيمته أو فاعليته على المناقشات الأكاديمية أو الكتابات الفقهية، وذلك مع مراعاة ما استقر عليه الفقه والقضاء من أن وظيفة القاضي، أيًا كان نوعه، لا تقتصر على بيان حكم القانون فحسب، وإنما تمتد إلى ضمان احترامه وتنفيذه على النزاع المطروح عليه.

الفرع الثاني: إقرار المشرّع لمبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة

إزاء موقف الفقه والقضاء الذي أحاط بمجلس الدولة الفرنسي، وفي ظل ما نصّ عليه قانون الاتحاد الأوروبي من إلزام محاكم الدول الأعضاء بإصدار أوامر للإدارة كلما كان ذلك ضرورياً لحماية حقوق الأفراد التي يكفلها لهم النظام القانوني للاتحاد، استجاب المشرّع الفرنسي لنداءات الفقه. فأصدر في 16/7/1980 القانون رقم (1980/539)، المعدل بالقانون رقم (2000/321) الصادر في 12/4/2000، بشأن تنفيذ الأحكام بواسطة أشخاص القانون العام والغرامات التهيديّة في المجال الإداري. وقد نص هذا القانون على وسائل ضاغطة لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام المالية الصادرة ضدها، حيث

يتعين عليها أداء المبلغ المحكوم به خلال أربعة أشهر، فإذا امتنعت عن ذلك أو تأخرت عن هذه المدة، تولت سلطة الوصاية الإدارية تحرير إذن الصرف، أو فُرضت عليها غرامة تهديدية لإجبارها على التنفيذ. ثم تلا ذلك صدور القانون رقم (1995/125) بتاريخ 1995/2/8، الذي حوّل محاكم مجلس الدولة بمختلف درجاتها سلطة توجيه أوامر للإدارة، والحكم عليها بغرامة تهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة منها ضد الإدارة. كما صدر عدد من القوانين الأخرى التي تصدت نصوصها لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، ومن بينها قانونا 1993/1/29م و1995/7/24م (9) والذان يجيزان - وفقاً لأحكامهما - إحالة الموظف المختص بتنفيذ الأحكام القضائية إلى المحاكمة التأديبية أمام المحكمة التأديبية للميزانية والشؤون المالية، إذا ثبتت مسؤوليته عن عدم التنفيذ، حيث يكون معرضاً للحكم عليه بجزاءات مالية جسيمة. وقد تأكد إقرار مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة على نحو نهائي بما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم (95/360) الصادر بتاريخ 1995/2/2، الذي انتهى فيه إلى دستورية القانون رقم (1995/125)، القاضي بتحويل محاكم مجلس الدولة سلطة إصدار أوامر للإدارة وفرض غرامات تهديدية عليها لضمان تنفيذ أحكامها، تأسيساً على أن ذلك لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين الهيئات، وإنما يُعد من مستلزمات مبدأ خضوع الإدارة للقانون. ولم يقف المشرّع الفرنسي عند هذا الحد في تفعيل سلطة القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، بل أصدر قانوناً بتاريخ 2000/6/30، حرص بمقتضاه على توسيع وتفعيل سلطة القضاء الإداري المستعجل في توجيه أوامر إلى الإدارة لحماية الحريات الأساسية، وتمكينه من فرض الإجراءات الوقتية المستعجلة التي يتعين على الإدارة اتخاذها دون تأخير. وعلى ضوء هذه التشريعات، بات متاحاً لمحاكم مجلس الدولة الفرنسي، بمختلف درجاتها، تقدير ما إذا كان الحكم الصادر عنها يقتضي تنفيذ اتخاذ قرار أو إجراء معين من شخص اعتباري عام أو خاص مكلف بتسيير مرفق عام، وأن توجه - بناءً على طلب صاحب الشأن - أمراً إلى ذلك الشخص، في ذات الحكم، بوجوب اتخاذ القرار أو الإجراء المطلوب لتنفيذ مقتضى الحكم تنفيذاً كاملاً. وإذا تقاعس أو امتنع الشخص الموجه إليه الأمر عن اتخاذ القرار أو الإجراء اللازم لتنفيذ الحكم، جاز الجمع في حكم واحد بين الأمر باتخاذ إجراء أو قرار معين وبين فرض غرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر عن إحدى محاكم مجلس الدولة، وذلك متى توافرت الشروط الآتية * (10) أن يكون هناك حكم قضائي صادر عن إحدى محاكم مجلس الدولة، متضمناً لإلزاماً للإدارة باتخاذ إجراء أو قرار معين * . أن يكون هذا الحكم قابلاً للتنفيذ من الناحيتين القانونية والمادية * . أن يثبت امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم أو عدم مباشرتها الإجراءات اللازمة لتنفيذه * . أن يكون توجيه الأمر أو فرض الغرامة التهديدية لازماً وضرورياً لتنفيذ الحكم. (11) .

المبحث الثاني

سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة

تتمتع الأحكام القضائية بصفة الحجية التي تجعلها أحكاماً واجبة النفاذ في مواجهة من صدر ضده الحكم. ومن البديهي أن السلطة التنفيذية هي المنوط بها تنفيذ القانون عامة، والأحكام القضائية خاصة، ومن ثم فهي تملك إجبار الأشخاص على احترام وتنفيذ الحكم القضائي بوصفها سلطة عامة. وحقيقة الأمر أن هذا الواجب والالتزام الذي تمارسه الإدارة تجاه الأشخاص متصور في كافة الأحكام الجنائية والمدنية الصادرة من القضاء ضدهم، طالما أصبح هذا الحكم نهائياً وواجب النفاذ. ومع ذلك، ليس من المتصور أن تستعمل الإدارة هذه القوة الجبرية ضد نفسها بشأن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها؛ بل يمكن للإدارة أن تستفيد من امتيازاتها لتعطيل تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، ومن ثم يصبح الحكم القضائي بلا قيمة إذا لم يمكن تنفيذه. فإذا كان إكراه الأشخاص على تنفيذ الحكم القضائي منصوصاً عليه قانوناً، وتقوم الجهات المختصة بإجبارهم على تنفيذه، فإن إكراه الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر ضدها غير متصور، بل كان معدوماً في ظل تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة. ومن هنا بدأ الفقه، والقضاء الإداري خاصة، يدعو إلى فكرة توقيع الغرامة التهديدية، المطبقة في التشريعات الوضعية المدنية لإجبار المدين على تنفيذ التزامه، وإنفاذ هذه الفكرة ضد الإدارة لإلزامها

بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. وعملاً بهذه الفكرة، أخذ المشرع الفرنسي بمبدأ تقرير الغرامة التهديدية على الإدارة في حال عدم التزامها بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها. ومن هذا المنطلق، أصبح توقيع الغرامة التهديدية من قبل القاضي الإداري ضد الإدارة لامتناعها عن تنفيذ أحكامه من المبادئ القانونية الجديرة بالدراسة والتعمق. ولذلك، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :-

المطلب الأول: ماهية الغرامة التهديدية .

المطلب الثاني: تميز الغرامة التهديدية عن غيرها وشروط تطبيقها على الإدارة

المطلب الأول

ماهية الغرامة التهديدية

يرجع السند القانوني لتوقيع القضاء الغرامة التهديدية في حالة عدم تنفيذ الالتزام أو التعنت في التنفيذ والمماطلة فيه إلى القانون المدني، حيث أقرت المواد 216 و217 و218 من القانون المدني الليبي سلطة القاضي العادي في توقيع الغرامة التهديدية للتغلب على مماطلة المدين حتى يقوم بتنفيذ التزامه. وقد أكدت المحكمة العليا الليبية هذا المعنى، حيث قررت في أحكامها أن الغرامة التهديدية المنصوص عليها في المواد 216 و217 من القانون المدني تعد حكماً وقتياً، قصد منه كسر عناد المدين. فإذا لم يتمكن من التغلب على عناده، كان للدائن الرجوع إلى محكمة الموضوع ليطالب بتحويل الغرامة إلى تعويض نهائي، يراعى فيه مدى تعنت المدين ومعاناته، وما لحق بالدائن من ضرر، مع التويه بأنه لا يجوز الحكم بالغرامة التهديدية والتعويض معاً (12). وتتجلى أهمية الغرامة التهديدية لموضوع هذه الدراسة في تطبيقها على الإدارة من قبل القضاء الإداري حال عدم التزامها بتنفيذ أحكامه، الأمر الذي يقتضي تعريفها وتحديد خصائصها في هذا المطلب، كما يلي-

الفرع الأول: تعريف الغرامة التهديدية

تعد الغرامة التهديدية وسيلة من وسائل التنفيذ العيني الجبري غير المباشر، ونظام الغرامة التهديدية هو نتاج الاجتهاد القضائي في فرنسا. إذ إن القانون المدني الفرنسي الصادر عام 1804 لم ينظم الغرامة التهديدية، ثم تدخل المشرع الفرنسي لاحقاً وأقرها كنظام قانوني متكامل (13).

ولقد اجتهد الفقه القانوني في وضع تعريف للغرامة التهديدية، حيث عرفها جانب من الفقه بأنها: "وسيلة غير مباشرة لحمل المدين الممتنع عن تنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً عندما لا يكون ذلك التنفيذ ممكناً أو ملائماً إلا إذا نفذه المدين شخصياً، وذلك بأن يصدر القاضي قراراً ضد المدين يوجب قيامه بالتنفيذ العيني في مدة محددة، ويفرض غرامة معينة عليه على سبيل التهديد عن كل وحدة زمنية (يوم أو أسبوع أو شهر... إلخ) يتأخر فيها عن التنفيذ، ومتى أصر على عدم تنفيذ التزامه أو تبين رفضه نهائياً (13)". ويستنتج من هذا التعريف الشامل والواضح أن الغرامة التهديدية تعتبر مبلغاً من النقود يقدره القاضي بناءً على طلب الدائن، بحيث يحكم به على المدين الذي يثبت تعنته في تنفيذ التزامه العيني عن كل فترة يتأخر فيها عن التنفيذ الطوعي. ويعد نظام الغرامة التهديدية من إبداعات القضاء الفرنسي، طبقاً لحكم محكمة النقض الفرنسية الصادر في 1834/1/29، إذ لم يشملها التقنين المدني الفرنسي الصادر عام 1804. وبناءً على حكم محكمة النقض المذكور، استقر القضاء الفرنسي على توقيع الغرامة التهديدية ضد المدين المتعنت عن التنفيذ. ثم تم تعديل نص المادة 15 من التقنين المدني الفرنسي بموجب القانون رقم 626 لسنة 1972، حيث أجاز الحكم بالغرامة التهديدية لإلزام الشاهد الممتنع عن الإداء بالشهادة. كما أقر القانون رقم 650 لسنة 1991، الصادر بتاريخ 1991/5/9، نظاماً قانونياً كاملاً للغرامة التهديدية في المواد من 33 إلى 37. وجدير بالذكر أن المشرع المصري نظم الغرامة التهديدية في المادتين 213 و214 من القانون المدني، وكذلك المشرع الليبي في المادتين 216 و217 من القانون المدني الليبي (14)

الفرع الثاني: خصائص الغرامة التهديدية

بعد أن استعرضنا في الفرع الأول التعريف ونشأة الغرامة التهديدية، نستنتج من هذا التعريف الخصائص المميزة لها، والتي تتلخص في الآتي :

1. تهديدية: لا يتحدد معدل الغرامة النهائي إلا حين يقوم المدين بالتنفيذ، أو حين يرخص القاضي للدائن بالتنفيذ بمصاريف على حساب المدين .
2. تحكيمية: لا ينظر في تحديدها إلى الضرر بقدر ما ينظر إلى قدرة المدين المالية، لأنها تهدف إلى حث المدين على التنفيذ، على عكس التعويضات والفوائد
3. وقتية: معدلها قابل للتغيير بالتخفيض أو الإلغاء حسب تجاوب المدين .
4. غير نهائية: الحكم بالغرامة التهديدية لا يكون نهائياً وواجب التنفيذ حتى لو صدر من محكمة أخرى أو كان الحكم الأصلي مشمولاً بالنفاد المعجل
5. لا تحوز حجية الأمر المقضي به: لأنها حكم وقتي تهديدي، لا يحل محل التعويض النهائي .ولقد تبنى المشرع الفرنسي تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة في حال تعنتها وامتناعها عن تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري ضدها، حيث نصت المادة 34 من قانون أصول التنفيذ العام الصادر عام 1991 على حق القاضي الإداري في فرض غرامات تهديدية عند عدم امتثال الإدارة للأحكام. وتعد هذه الغرامة وسيلة تهديدية وقتية تهدف للضغط المالي على الإدارة لتنفيذ التزاماتها، وليست مجرد عقوبة، حيث يمكن للقاضي تعديلها أو إلغاؤها بناءً على تجاوب الإدارة .وبذلك، يكون المشرع الفرنسي قد انتقل من حصانة الإدارة إلى تكريس المسؤولية من خلال توقيع الغرامات التهديدية ضد تعنت الإدارة. وقد أخذ المشرع المصري بالغرامة التهديدية كذلك في القضاء العادي للتغلب على عناد المدين. أما بالنسبة للتشريعات الإدارية المصرية والليبية، فلا يوجد نص يأخذ بنظام الغرامة التهديدية الذي استخدمه المشرع الفرنسي كوسيلة ضغط فعالة لمقاومة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، ولا توجد في القضاء الليبي أي سابقة تقيد بأن القاضي الإداري طبق نظام الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على التنفيذ .ومن هذا المنطلق، يرى الباحث أنه من الأولى بالمشرع الليبي أن يمنح القاضي إمكانية تنفيذ الغرامة التهديدية أيضاً على الجهات الإدارية الممتنعة عن التنفيذ، لا سيما في ظل ضعف كل الوسائل التي تعد ضماناً لتنفيذ الأحكام، سيما خلال المرحلة الانتقالية، وانقسام الحكومات في ليبيا، وما قد يترتب على ذلك من انقسام في السلطة القضائية، وفي خضم حاجة الدولة إلى كل ما يدفع المتخاصمين، سواء كانوا أفراداً أم إدارات، لاحترام القضاء وتقديس أحكامه، وإعطاء الشيء المقضي به هيئته.

المطلب الثاني

تميز الغرامة التهديدية عن غيرها وشروط تطبيقها على الإدارة

قدمنا أن الغرامة التهديدية تمثل أداة وسيلة تهديدية يفرضها القاضي على المدين أو الجهة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ وتطبق على العناد بطريقة تحكيمية وقتية ترتبط باستمرار أو جدية التنفيذ من عدمه، ولا تعتبر عقوبة توقع ضد الإدارة بل مجرد الضغط المالي على الإدارة لتنفيذ التزامها، حيث يمكن للقاضي بمجرد تجاوب الإدارة وتنفيذها للحكم الصادر ضدها(15). وهذه الخصائص تميز الغرامة التهديدية عن غيرها من الإجبارات المالية الأخرى مثل التعويض والعقوبات المالية الخاصة. ولقد أرسى المشرع والقضاء الفرنسي شروطاً عامة لتوقيع القاضي الغرامة التهديدية وشروطاً خاصة بتوقيعها على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية، حيث تكتسب مسألة تنفيذ الأحكام القضائية أهمية كبرى إذ لا قيمة للمطالبة بحق إذا تعذر تحصيله فعلياً، وتعد تقاعس ومشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها من

المادة الإدارية بخلاف التنفيذ بين الأفراد الذي لا يشكل أي إشكالية، ولذلك سنتناول في هذا المطلب تميز الغرامة التهديدية عن غيرها من الأجبارات المالية وبيان أهم شروط تطبيقها بإيجاز على النحو الآتي:

الفرع الأول: التمييز بين الغرامة التهديدية وغيرها من الإجابات المالية :-

من أكثر الإجابات المالية انتشاراً التي يطبقها القضاء على الأشخاص الخاصة والعامة هو التعويض بالإضافة إلى الغرامات التي تمثل عقوبة توقع على المخالفات المرتكبة من الأشخاص في العقود سواء في القوانين الخاصة، ونوضح الفرق بين الغرامة التهديدية وغيرها على النحو التالي -: أولاً: التمييز بين الغرامة التهديدية وبين التعويض لا تُعد الغرامة التهديدية تعويضاً عن الضرر الذي يلحق بالدائن نتيجة تأخير المدين في تنفيذ التزامه، وإنما هي وسيلة إكراه تُمارس على المدين من أجل حمله على تنفيذ التزامه. وتترتب على التمييز بين الغرامة التهديدية والتعويض النتائج الآتية :-

• الهدف: يهدف التعويض إلى جبر الضرر وإصلاحه، في حين أن الغرامة التهديدية لا تهدف إلى ذلك، وإنما تهدف إلى إكراه المدين وحمله على تنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً .

• التناسب مع الضرر: يشمل التعويض ما فات الدائن من كسب وما لحقه من خسارة، وبالتالي فإن التعويض يجب أن يكون متناسباً مع الضرر من حيث المبدأ. أما في الغرامة التهديدية فلا يشترط أن يكون هناك تناسب بين مبلغ الغرامة وبين الضرر الواقع، لأنها ليست تعويضاً، وزد على ذلك أن الحكم بالغرامة التهديدية لا يتوقف على وقوع ضرر. وبالمقابل، فإن مبلغ الغرامة يتناسب مع درجة تعنت المدين وإصراره على عدم تنفيذ التزامه .

• التسبب: بما أن مبلغ التعويض يتناسب مع مقدار الضرر الواقع، لذلك يجب على المحكمة أن تُسبب حكمها تحت طائلة فسخه أو نقضه، أما حكم المحكمة الصادر بالغرامة التهديدية فلا يتعين عليها تسببه (16) .

ثانياً: التمييز بين الغرامة التهديدية والعقوبة الخاصة تبدو الغرامة التهديدية للوهلة الأولى عقوبة خاصة تُفرض على المدين بسبب رفضه الانصياع إلى حكم القاضي. وعلى الرغم من هذا الشبه إلا أن الغرامة التهديدية لا تُعد عقوبة خاصة؛ وذلك لأن العقوبة نهائية، ويجب تنفيذها طبقاً لمنطوق الحكم الذي قررها، أما الغرامة التهديدية فهي جزء مؤقت لا يُنفذ إلا بعد أن تتحول إلى تعويض نهائي. ويجوز للمدين أن يطلب إعادة النظر فيها من أجل تخفيضها أو إلغائها. ويترتب على ذلك أن الحكم الصادر بالغرامة التهديدية غير صالح للتنفيذ، إنما يجب على الدائن أن يلجأ إلى المحكمة مرة أخرى، بعد أن تبين موقف المدين من الامتثال للتنفيذ العيني أو الإصرار على عدم التنفيذ فيحصل على حكم جديد بتصفية الغرامة في ضوء ذلك الموقف، وتحولها إلى تعويض نهائي. وتجدر الإشارة إلى أن القانون الفرنسي يميز بين نوعين من الغرامة التهديدية، وهما الغرامة التهديدية النهائية والغرامة التهديدية المؤقتة. والأصل أن تكون الغرامة التهديدية مؤقتة، وفق ما نصت عليه المادة (34) من القانون الصادر بتاريخ 1991/7/9 والمتعلق بأصول التنفيذ، ما لم يحدد القاضي طابعها النهائي. ولا يمكن للقاضي أن يحكم بغرامة تهديدية نهائية إلا بعد الحكم بغرامة تهديدية مؤقتة، ولفترة محددة يعيها القاضي في حكمه. وفي حال عدم مراعاة أحد هذين الشرطين تصفى الغرامة التهديدية بوصفها غرامة مؤقتة. وتصفى الغرامة التهديدية -حتى لو كانت نهائية- من قبل قاضي التنفيذ، إلا إذا كانت الدعوى لا تزال أمام القاضي الذي حكم بالغرامة، أو كان هذا القاضي قد احتفظ صراحة لنفسه بالحق في تصفية الغرامة في حكمه. ولا يمكن تعديل مبلغ الغرامة التهديدية النهائية أثناء التصفية، مما يمكن أن يضفي عليها طابع العقوبة الخاصة. وما نراه أن الغرامة التهديدية ليست تعويضاً ولا عقوبة خاصة، إنما هي وسيلة قانونية تتيح للدائن الضغط على المدين ليقوم بتنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً (17) .

الفرع الثاني: شروط الحكم بالغرامة التهديدية.

يشترط المشرع للحكم بالغرامة التهديدية عدة شروط عامة وأخرى خاصة في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي موضعاً كالآتي -: أولاً: توافر حالة من حالات عدم التنفيذ. لا يمكن الالتجاء إلى نظام الغرامة التهديدية -وفقاً للقانون الخاص- إلا في حالة عدم تنفيذ التزام يكون في المقدور تنفيذه، فإذا انقضى الالتزام، أو كان قائماً ولكن يستحيل تنفيذه،

فإنه لا يمكن الحكم بالغرامة التهديدية. ثانياً: وجوب أن يكون التنفيذ ممكناً: انطلاقاً من أنه لا مجال لإعمال نظام الغرامة التهديدية إذا استحال تنفيذ الحكم، إذ إنه لا يكفي في سن الغرامة التهديدية أن يكون الالتزام قائماً حتى يتحقق أثرها، وإنما يلزم أن يكون في الاستطاعة تأدية تنفيذ الحكم. ثالثاً: أن يكون الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري إرادياً: أن الامتناع الإداري عن التنفيذ يعكس تصميم الإدارة على عدم تنفيذ الحكم، ويأخذ هذا الامتناع المقصود عن التنفيذ صورتين:

- أولهما: الامتناع الصريح؛ ويشترط للحكم بالغرامة التهديدية في هذه الحالة ألا توجد قوة قاهرة أو حادث فجائي يفضي إلى الامتناع عن التنفيذ، وألا يكون قد حدث تغير في المركز القانوني أو الواقعي للمحكوم لصالحه، وألا تكون الإدارة قد بدأت التنفيذ قبل الحكم بالغرامة.

- ثانيهما: الامتناع الضمني؛ ويتجسد بامتناع الإدارة الضمني عن تنفيذ الحكم في حالة تجاهل الحكم، أو القرار المضاد للحكم (18). هذا وأوضحت المحكمة العليا كذلك شروط فرض الغرامة التهديدية في أحد أحكامها بقولها: "إن مقتضى نص المادتين 216-217 من القانون المدني أنه لا يحكم بالغرامة التهديدية إلا حيث يثبت تعنت المدين في تنفيذ حكم قضائي كان بإمكانه تنفيذه، فإذا لم يثبت هذا التعنت فإن الجزاء التهديدي يكون واقعاً على غير محل". وفي حكم حديث لها أكدت المحكمة العليا أن محل الغرامة التهديدية هو عدم إمكانية جبر المدين على التنفيذ (19). ومن التطبيقات الحديثة في القضاء المدني الليبي في هذا الشأن ما جاء في حكم محكمة البيضاء الابتدائية، حيث حكمت المحكمة على جهة الإدارة حضورياً نتيجة عدم تنفيذها للحكمين الإداريين الصادرين عن محكمة استئناف البيضاء، بالغرامة التهديدية التي قدرها (...دينار)، عن كل يوم تأخير من تاريخ إعلان الحكم (20).

الخاتمة

بعد أن تناولنا هذا البحث وفقاً لخطة ثنائية تضمنت مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة، وكذلك سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامات التهديدية على الإدارة، وتناولت التطور الحديث الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي وإقراره من قبل المشرع الفرنسي وتطبيقه في أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، تنتهي بعدة نتائج وتوصيات نوجزها بإيجاز على النحو الآتي:-

أولاً: النتائج:-

من أهم النتائج التي توصل إليها الباحث في هذا البحث هي:-

1. أن المبررات التي كان يستند إليها مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة تعد مبررات سياسية وغير قانونية، وتستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات، مما جعل الإدارة تخرج عن إطار المشروعية وسيادة القانون وتفقد القضاء الإداري هيئته واحترام أحكامه في مواجهة الإدارة.

2. أن سلطة القضاء في توقيع الغرامات التهديدية ثابتة بموجب الدساتير والقوانين لضمان تنفيذ الأحكام، فليس بغريب أن تمارس هذه السلطة وتطبق على عدم تنفيذ الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية، وهذا الأمر لا يعد خروجاً على المبادئ القانونية الراسخة في الدساتير والقوانين والتشريعات والقانون الطبيعي.

ثانياً: التوصيات.

لعل أهم توصية يخرج بها الباحث هي مناشدة المشرع الليبي والقضاء عامة والقضاء الإداري خاصة إلى إقرار مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة والمطالبة بسلطة توقيع الغرامات التهديدية ضد الإدارة لإلزامها بتنفيذ أحكامه حفاظاً على حقوق وحرية الأفراد في مواجهة الإدارة واحتراماً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون والحد من تعسف الإدارة وإساءة سلطاتها.

الهوامش

- 1- جمعة عبد الرزاق أبو عجيله - مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - مصر، 2016، ص 124
- 2- يسري محمد العصار - مدى إلزامية أوامر القاضي للإدارة، دار النهضة العربية - القاهرة - مصر، 2016، ص 82 .
- 3- يسري محمد العصار - المرجع السابق، ص 85
- 4- مجدي محمد شعيب - السلطات الحديثة للقضاء الإداري في مواجهة الإدارة طبقاً لما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، العدد الخامس - كلية الحقوق جامعة الفيوم - مصر، 2024 .
- 5- حكم المحكمة العليا الليبية - الطعن رقم 42/36 ق، جلسة 1998/5/17، ليبيا .
- 6- حسام الدين رئيس شحاته طنطاوي - مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة - مصر، 2022، ص 73 .
- 7- حسام الدين رتيب شحاته طنطاوي - المرجع السابق، ص 75
- 8- سهام براهيمى، فايزه براهيمى - الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بمواجهة الإدارة في تنفيذ الأحكام، دار النهضة العربية - القاهرة - مصر، 2018، ص 211 .
- 9- حسام الدين رتيب شحاته طنطاوي - المرجع السابق، ص 102
- 10- مجدي محمد غنيم - المرجع السابق، ص 12 .
- 11- صلاح يوسف عبد العليم - أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - مصر، 2008، ص 367
- 12- صالح فواز عبد الرحمن - النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية - سوريا، العدد 28، مارس 2012، ص 12
- 13- العربي بلحاج - أحكام الالتزام في ضوء الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - الأردن، 2012، ص 90
- 14- أمد الله الجعبري محمد - الغرامة التهديدية ودورها في ضمان تنفيذ الأحكام المدنية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث القانونية - جامعة الجزائر - الجزائر، 2023، ص 108
- 15- صالح فواز عبد الرحمن - المرجع السابق، ص 18 .
- 16- أمد الله الجعبري محمد - المرجع السابق، ص 110 .
- 17- أمد الله الجعبري محمد - المرجع السابق، ص 111
- 18- سهام براهيمى، فايزه براهيمى - المرجع السابق، ص 116
- 19- حكم المحكمة العليا - الطعن رقم 26/68، جلسة 2004/12/4
- 20- حكم محكمة البيضاء الابتدائية - الدائرة المدنية، ليبيا، الصادر بتاريخ 2023/5/16.