توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة

علي لازم جاسم
كلية الأمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة

أ.د مخلص محمود حسين
كلية الأمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة

المستخلص

إن نجاح القضاء يعتمد على مدى تنفيذ الاحكام الصادرة منه واحترامها، وعليه فلابد من أيجاد ضمانة حقيقية لمن صدر الحكم لصالحه لاسيما الاحكام الصادرة في مواجهة جهة الإدارة لكون الادارة تملك من الوسائل ما يمكنها من التنصل عن تنفيذ الاحكام القضائية، مما دفع التشريعات الى إيجاد ضمانات تجبر الإدارة على التنفيذ، ومن هذه الضمانات توجيه الأوامر القضائية الى جهة الإدارة، حيث يلعب القاضي الاداري دوراً بارزاً في حماية الاحكام الصادرة بمواجهة الإدارة وتعسفها والتي تتجاوز احياناً تطبيق الاحكام القضائية بحجة المصلحة العامة، إلا إن التشريعات اختلفت فيما بينها بالأخذ بها من عدمها وهذا ما سنسلط الضوء عليه في بحثنا هذا.

الكلمات المفتاحية: الأوامر القضائية، الأوامر الاستعجالية، امتناع الإدارة، مبدأ الحظر

Abstract

The success of the judiciary depends on the extent to which the rulings issued by it are implemented and respected. Therefore, it is necessary to create a real guarantee for those in whose favor the ruling was issued, especially rulings issued against the administrative authority, because the administration has the means to evade the implementation of judicial rulings, which prompted legislation to create guarantees that compel the administration to implement them. Among these guarantees is directing judicial orders to the administrative authority, The administrative judge plays a prominent role in protecting the rulings issued against the administration and its arbitrariness, which sometimes exceeds the application of judicial rulings under the pretext of the public interest. However, legislation differs among itself in terms of whether or not to take them into account, and this is what we will shed light on in this research.

المقدمة:

ان سلطة القاضي الإداري في اصدار الأوامر الى الإدارة كانت من الأمور المستحيلة في السابق، استناداً لمبدأ كان سائداً ينص على إن القاضي (يقضي ولا يدير)، إلا إنه نتيجة للتطور الحاصل في مجال القضاء الإداري وبصفته قضاءً مرناً متطوراً، وكذلك ما ذهبت اليه الإدارة من انتهاكات وتعسف في استخدام سلطتها ورفضها الامتثال لأوامر القضاء أدى الى ظهور ضمانات لتنفيذ القرارات القضائية الصادرة من القضاء الإداري، وعلى الرغم من ظهور الغرامة التهديدية إلا إن اصدار الأوامر الى الإدارة كان لظهوره أثراً لا يقل عن الغرامة التهديدية، وما كان في السابق مستحيلاً اصبح تطبيقه ضرورة من ضرورات تنفيذ الاحكام القضائية لكون تعدد الضمانات التي تحمي القرارات القضائية يجعل من شأنها احترام سلطة القضاء وعدم انتهاك قرارته ومن ثم توفير حماية اكبر لحقوق الافراد، واختلفت التشريعات في الدول محل المقارنة والتطبيقات القضائية حول توجيه الأوامر الى جهة الإدارة وهذا ما سنتناوله في موضوع البحث.

الأهمية:

تبرز أهمية هذا البحث في ارتباطه بمبدأ من المبادئ التي كانت سائدة لمدة طويلة ألا وهو مبدأ حظر توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة، إلا إنه نتيجة التطور الحاصل في القانون الإداري ولكونه قانون مرن متطور أدى الى تغيير في المبادئ وتطورها وأصبح الاخذ بمبدأ توجيه الأوامر القضائية ضمانة من ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة من جهة القضاء.

الإشكالية:

تدور مشكلة البحث حول مدى اعتبار اصدار الأوامر الى الإدارة ضمانة حقيقية حال امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات الصادرة من القضاء الإداري لاسيما القرارات التي تصب في غير مصلحتها، وتثار في ذلك عدة تساؤلات:

١- ما المقصود بالأوامر القضائية؟ ومن هي الجهة المختصة بأصدرها؟

٢- هل ساهمت الأوامر القضائية في حل مشكلة امتناع الإدارة عن التنفيذ؟

٣- ما هو موقف التشريعات والقضاء المقارن والعراقي من توجيه الأوامر القضائية؟

المنهجية:

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي، وكذلك المنهج المقارن للمقارنة بين ما ذهبت اليها التشريعات والقضاء في الدول المقارنة والتشريع والقضاء العراقي.

الخطة:

تناولنا في بحثنا هذا موضوع توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة وذلك في مبحثين، خصصنا المبحث الأول لماهية الأوامر القضائية وذلك في مطلبين، تناولنا في المطلب الأول مفهوم الأوامر القضائية، والمطلب الثاني مضمون الأوامر القضائية والجهة المختصة بإصدارها، اما المبحث الثاني فخصصناه لموقف القضاء والتشريع العراقي والمقارن من الأوامر القضائية ومبرراتها في مطلبين، سلطنا الضوء في المطلب الأول على موقف القضاء والتشريع العراقي والمقارن من الأوامر القضائية، والمطلب الثاني مبررات الأوامر القضائية وتقييمها.

المبحث الأول

ماهية الأوامر القضائية

على الرغم من إن قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ الخاص بالغرامة التهديدية أحدث أثر كبير في مجال القضاء الإداري وتحول مهم في أطار ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الصادرة من القضاء الإداري، إلا إن هذا القانون لم يكن الوحيد في مجال الضمانات، فقد تلاه قانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ في فرنسا ايضاً ليمثل طفرة أخرى في مجال القضاء الإداري الذي منح الحق للقاضي الإداري بتوجيه أوامره الى جهة الإدارة، وعليه سنتناول في هذا المبحث الأوامر القضائية الصادرة للإدارة وذلك في مطلبين، (المطلب الأول) مفهوم الأوامر القضائية، و(المطلب الثاني) مضمون الأوامر القضائية والجهة المختصة بإصدارها.

المطلب الأول

مفهوم الأوامر القضائية

تعد توجيه الأوامر القضائية الى جهة الإدارة لتنفيذ قرارات القاضي الإداري ضمانة من الضمانات المهمة في تنفيذ الاحكام الصادرة من القضاء، فضلاً عن إن استقرار الحقوق وحمايتها ترتبط باستقرار الاحكام القضائية وتنفيذها، وعليه كان لابد من وجود ضامن لتنفيذ قرارات القضاء الإداري فكان لظهور هذه الأوامر دور كبير لتوفير هذه الحماية للقرارات القضائية [١]، وللوقوف على مفهوم الأوامر القضائية سنتناول تعريفها وخصائصها، ومراحل الاعتراف بها، وأنواعها، وشروطها تباعاً.

اولاً: تعريف الأوامر القضائية وخصائصها

عُرفت الأوامر القضائية بالعديد من التعريفات منها ما عرفها جانب من الفقه بأنها " طلب موجه الى الإدارة لتقوم بعمل محدد أو تمتنع عن القيام عن مثل هذا العمل" [٢]، وعرفها أخرون بأنها " توجيه أمر من المحكمة الى الإدارة بمباشرة تصرف معين نظمته قاعدة قانونية، إلا أن

الإدارة عطلته عمداً، دون أن يكون هناك طريق آخر يمكن حمل الإدارة عليه لتطبيق القاعدة القانونية المخالفة، ومن ثم تصدر المحكمة أمرها لجهة الإدارة بمباشرة التصرف " [٣] "، كما عرفها جانب آخر بأنها " توجيه القاضي جهة الإدارة أتخاذ موقف محدد، وذلك ضمن منطوق حكمه، أو في حكم لاحق مرتبط بالأول، ويملي عليها سلوكاً محدداً دون أن يحل محلها " [٤] "، كما عرفت الأوامر بأنها " طلب صادر عن القاضي الإداري الى احد اطراف النزاع باتخاذ سلوك معين، وذلك بإنجاز عمل او الامتناع عنه". [٥]

يفهم مما تقدم بأن الأوامر القضائية توجيه من القاضي الإداري الى جهة الإدارة يحمل في طياته عنصر الامر للقيام بعمل معين أو الامتناع عنه.

أما خصائص الأوامر القضائية تتمثل فيما يلي:

١- الأوامر القضائية ذات طبيعة ملزمة، فهي طلبات تقترن بجزاء تصدر من القاضي الإداري الى جهة الإدارة وتخلق بذلك التزاماً يقع على عاتقها، يجبرها على التنفيذ بما يطلبه تحت تهديد الجزاء حال عدم التزامها، فهي تتسم بسمة الاجبار لا الرجاء.

٢- الأوامر القضائية لا تعد متطابقة مع الحلول القانونية التي اتخذها القاضي الإداري بخصوص النزاع المطروح، فالأوامر تواكب الحل القانوني المتخذ في الحكم الأصلي وتعمل على تنفيذه، فهي وسيلة من وسائل تنفيذ الاحكام الاصلية التي امتنعت الإدارة عن تنفيذها. [٦]

٣- الأوامر القضائية يكون مضمونها الالتزام بتصرف وفق الية معين بالنسبة للجهة الموجه اليها الامر، كالالتزام بالقيام بعمل او الامتناع عن القيام به. [٧]

ثانياً: مراحل الاعتراف بالأوامر القضائية

مرت مراحل الاعتراف بإصدار الأوامر القضائية بمرحلتين تتمثل الأولى بحظر اصدار الأوامر لجهة الادارة، والثانية بإباحة إصدارها.

ففي المرحلة الأولى كان مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة هو السائد آنذاك، ويعود نشأته الى ظروف تاريخية مع نشأة القضاء الإداري الفرنسي، فكان مجلس الدولة الفرنسي له سياسة ذات مرونة تتسم بعدم مغالاته في الرقابة على جهة الإدارة استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي جاءت به الثورة الفرنسية وفهم رجال الثورة الخاطئ لهذا المبدأ واعتبروه مبدأ فصل تام ومطلق، ولكيلا يثير حساسية جهة الإدارة ضد القضاء والتصادم معها نأى بنفسه عن توجيه الأوامر لها. [٨]

ولقد ساد مبدأ حظر توجيه الأوامر القضائية للإدارة في فرنسا ولمدة زمنية طويلة حتى أصبح قاعدة مسلم بها في القضاء الفرنسي، كما اخذت العديد من الدول بهذا المنحى، ويرجع مبدأ الحظر

الى تشريعات صدرت بعد الثورة الفرنسية، ومن هذه التشريعات المرسوم الذي صدر في ١٧٨٩/١٢/٢٢ ونص على حظر المحاكم قيامها بأعمال يكون من شأنها عرقلة جهة الإدارة [٩]، فضلاً عن ذلك صدر قانون التنظيم القضائي في ١٩٧٠/٨/٢٤ ومنع المحاكم من ان تتعرض الى جهة الإدارة بأي وسيلة كانت، كما كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض اصدار الأوامر للإدارة في تلك الفترة ويرى بأنه لا يملك الاختصاص بتوجيهها.

وتجدر الإشارة الى إن مبدا حظر توجيه الأوامر للإدارة هو الأصل العام، وترد عليه استثناءات عن تلك القاعدة العامة تتيح توجيه أوامر لجهة الإدارة في مناسبات محددة، منها قيام القاضي الإداري بإلزام جهة الإدارة على تقديم مستندات وملفات واجبة في الاثبات بموضوع الدعوى، او قيام القاضي بالطلب من جهة الإدارة بأن تقوم بتحقيق اداري، فضلاً عن ذلك قد يقوم القاضي بإصدار امراً لوقف تنفيذ قرار اداري، وهذه تعد استثناءات على مبدأ الحظر. [١٠]

وأصبح الواقع في حقيقة الامر هو مجاملة القاضي الإداري لجهة الإدارة، فعند اصدار حكمه وكأنه يناشد الإدارة ويرجو منها تنفيذ الحكم نتيجة لعدم وجود ضمانات لتنفيذ الاحكام، وعليه فقد رتب هذا الامر في ذهنية القضاة الإداريين عجزهم عن توفير الضمانات والاحترام اللازم لقراراتهم، وأدرك القضاة الإداريين بأن مبدا حظر توجيه أوامر للإدارة أصبح يقلل من هيبة قرارات القضاء وانتهاك حجية الاحكام إذا استمرت الإدارة بتعنتها. [١١]

وإزاء تعنت الإدارة المستمر وانتهاك الاحكام القضائية ونتيجة إلحاح مجلس الدولة الفرنسي بتوفير ضمانات لتنفيذ هذه الاحكام، ظهرت أولى بوادر الامر بصدور قانون رقم (٥٣٩) بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٨٠، فعند صدور حكم بالضغط المالي بغرامة تهديدية كان يأمر جهة الإدارة بتنفيذه خلال مدة أربعة اشهر، وبهذه البوادر بدأت المرحلة الثانية وهي اباحة توجيه الأوامر للإدارة [١٢]، إلا ان اصدار قانون (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ عزز مبدأ اصدار الأوامر للإدارة والذي اعطى لجميع تشكيلات القضاء الإداري الحق باصدار الأوامر الصريحة لجهة الإدارة من اجل تنفيذ القرارات القضائية بعد ان كان الامر مقصور على مجلس الدولة الفرنسي. [١٣]

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال قرار حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ (٤ يوليو ١٩٩٨) في قضية (Baurezak)، فقام مجلس الدولة بإلغاء قرار صادر من وزارة الخارجية في فرنسا برفضها منح تأشيرة دخول الى الأراضي الفرنسية للمدعي بورزاق وهو جزائري الجنسية من أجل الإقامة مع زوجته الحاصلة على أذن الإقامة في فرنسا، ووجه المجلس أمر الى وزارة الخارجية لتنفيذ هذا الامر. [١٤]

كما استكمل المشرع الفرنسي مشروعه هذا بصدور قانون رقم (٥٩٧) بتاريخ (٣٠ يونيو ٢٠٠٠) فيما يخص الأمور المستعجلة، حيث قام المشرع بمنح القاضي الاستعجالي سلطة واسعة من اجل حماية الحريات العامة الأساسية، فوضع سلطات الامر بيد القاضي الاستعجالي فلم يعد دوره يقتصر على اصدار الحكم بل أصبح يملك الحق بتوجيه الأوامر لجهة الإدارة [١٥]، حيث نصت المادة السادسة من هذا القانون على إن " حالة الاستعجال وبناء على طلب، يكون لقاضي الأمور المستعجلة الإدارية الامر خلال ثماني وأربعين ساعة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحماية الحرية الأساسية من أي اعتداء جسيم" وعليه فكان لهذا القانون أثره ايضاً بمنح القاضي الاستعجالي سلطة اصدار الأوامر للإدارة. [١٦]

ثالثاً: أنواع الأوامر القضائية

تتمثل الأوامر القضائية الصادرة من القاضي الإداري الى جهة الإدارة بثلاث أنواع، أولها الأوامر التي تقترن بمنطوق الحكم، والأوامر اللاحقة على صدور الحكم، واخيراً الأوامر الاستعجالية.

١- **الأوامر التي تقترن بمنطوق الحكم:** في هذا النوع تصدر الأوامر القضائية مقترنة مع منطوق الحكم وتتمتع الأوامر بذات حجية الحكم الصادر، ويكون هدف هذه الأوامر تدارك أي انتهاك محتمل حصوله في تنفيذ القرارات القضائية، فتعد هذه الأوامر تدابير وقائية من اجل تنفيذ القرارات [١٧]، حيث نصت المادة ٢/٨ من قانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ الفرنسي على إنه " عندما يقتضي الحكم الصادر من المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، اتخاذ الشخص المعنوي العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً أو اجراءً محدداً، فأنه يكون للمحكمة التي أصدرته، وبناءً على طلب محدد من ذوي الشأن باتخاذ هذا القرار او الاجراء، أن تأمر في ذات حكمها باتخاذه" [١٨]

أما القضاء الإداري في العراق فقد أخذ منذ نشأته على تضمين الاحكام الصادرة منه سواء من محكمة القضاء الإداري او محكمة قضاء الموظفين أوامر صريحة يوجهها الى جهة الإدارة للقيام بعمل معين يقتضيه تنفيذ الحكم، ومن التطبيقات القضائية حكم محكمة القضاء الإداري في العراق بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢٣ الذي قامت بحكمها إلزام وزير الداخلية بترقية ومنح الحقوق للمدعي، ونص منطوق الحكم بأن "على الرغم من أن الترقية هي سلطة تقديرية للإدارة غير ان هذه السلطة غير مطلقة ... وحيث إن المدعى عليه قد استند الى أسباب لم يرتب القانون اثراً عليها في استحقاق المدعي للترقية ... وعليه قرر بالاتفاق الحكم بإلزام المدعى عليه بترقية المدعي الى الرتبة (التالية لرتبته) ومنحه الحقوق المترتبة على ذلك". [١٩]

٢- الأوامر اللاحقة على صدور الحكم: وفي هذا النوع تصدر الأوامر القضائية بصورة لاحقة على صدور الحكم، حيث يصدر الحكم الأصلي وتمتنع الإدارة عن تنفيذه ليقوم القاضي الإداري بعدها بإصدار هذا النوع من الأوامر، فيأمر باتخاذ ما يلزم لتنفيذ الحكم الأصلي [٢٠]، وتطبيقاً لهذا فقد صدر قرار لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٩٤/١١/٤ في قضية (كيرباشي) حيث قام بإصدار امره الى جهة الإدارة وإلزامها بتنفيذ حكم سابق قام بإلغاء قرار انهاء خدمتها وقام بأقران الامر بغرامة تهديدية قدرها ٣٠٠ فرنك عن كل يوم تأخير لإجبارها على تنفيذ قرار حكمه. [٢١]

أما في العراق فلا وجود لنصوص تشريعية تخول القاضي الإداري اصدار أوامر لاحقة على صدور الحكم كما ان التطبيقات العملية خالية ايضاً من هكذا أوامر.

٣- الأوامر الاستعجالية: اعطى المشرع الفرنسي الحق للقاضي الاستعجالي بإصدار أوامره الى جهة الإدارة من أجل حماية الحقوق والحريات الأساسية، وذلك بأن يأمر القاضي الاستعجالي بكل أجراء يراه ضروري لحماية هذه الحقوق والحريات مستنداً في ذلك على نص المادة (٥٢١L-٢) من تقنين العدالة الإدارية [٢٢]، والتي جاءت بالنص على إنه " يجوز لقاضي الاستعجال ان يأمر بكل الإجراءات الضرورية للحفاظ على الحريات الأساسية في حالة وقوع اعتداء جسيم وواضح وغير مشروع بشكل ظاهر من جانب شخص معنوي عام او خاص مكلف بإدارة مرفق عام، وذلك أثناء ممارسته احدى سلطاته، ويأمر القاضي المستعجل بهذا الاجراء في خلال ٤٨ ساعة" [٢٣]، وبذلك فقد منح القاضي الحق بأصدار أوامر استعجالية الى جهة الإدارة.

أما في العراق فقد نصت المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ على إمكانية فصل المحكمة في التظلم المقدم لها على وجه الاستعجال وإصدار قرارها بتأييد الامر او إلغاءه، وهذا ما يعد بطبيعة الحال حماية لحقوق المتقاضين.

رابعاً: شروط إصدار الأوامر القضائية

أن اصدار الأوامر القضائية الى جهة الإدارة يستلزم توافر شروط معينة، وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

١- تقديم طلب الى القاضي الإداري: يلزم لتوجيه أوامر الى جهة الإدارة أن يقوم صاحب الشأن بتقديم طلب الى القاضي الإداري، فيقوم المحكوم له بالطلب من القاضي الإداري ان يدرج في منطوق الحكم أمراً الى جهة الإدارة بأجراء التزام معين، كما له ان يطلب في نفس الطلب فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة، ويشترط ان يكون الطلب واضح ومحدد وصريح وبخلافه يرفض الطلب إذا كان بشكل عام من دون تحديد ما يطلبه ذوي الشأن. [٢٤]

٢- ان يكون تقديم الطلب ضمن الميعاد المحدد: يشترط في تقديم طلب اصدار الأوامر الى الإدارة ان يكون مقدماً ضمن المدة المحددة، ففي التشريع الفرنسي فإن ميعاد تقديم الطلب لأصدرا الأوامر هو نفسه في الغرامة التهديدية، فاذا كان الحكم صادر من مجلس الدولة فلا يمكن ان يقدم الطلب إلا بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ اعلان الحكم، أما إذا كان صادراً من المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية فيقدم الطلب بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان الحكم [٢٥]، أما في مصر والعراق فلم تتطرق التشريعات لهذا الموضوع وهذا ما سنتناوله لاحقاً.

٣- قابلية الأمر للتنفيذ: يشترط لاستخدام سلطة الامر القضائي الى جهة الإدارة ان يكون هناك إمكانية لتنفيذ هذا الامر بحيث لا تنشأ ظروف أو وقائع تجعل من التنفيذ مستحيلاً، وهذا الشرط يعد شرطاً بديهياً فلا يوجد التزاما بمستحيل. [٢٦]

المطلب الثاني

مضمون الأوامر القضائية والجهة المختصة بإصدارها

أن اصدار الأوامر للإدارة تحتوي على مضامين معينة، كما لابد أن تصدر هذه الاوامر من جهة مختصة دون غيرها، وعليه سنتناول أولاً مضمون الأوامر القضائية، وثانياً الجهة المختصة بأصدار الأوامر القضائية.

أولا: مضمون الأوامر القضائية

تصدر الأوامر القضائية وفي مضمونها التزامات تقع على عاتق الإدارة القيام بها، فقد يكون مضمون هذه الأوامر اتخاذ إجراء تنفيذي محدد، أو أن تأمر بأصدار قرار اداري جديد، كما بالإمكان أن تصدر الأوامر القضائية وهي مقترنة بغرامة تهديدية كوسيلة لأكراه الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الصادرة من القضاء الإداري.

١- اتخاذ إجراء تنفيذي محدد: في هذه الحالة من الأوامر لا يقتصر دور القاضي الإداري على بيان الحق أو الكشف عنه، بل يمتد الى أكثر من ذلك من خلال تضمين الاحكام التي يصدرها بإجراء محدد يجب على الإدارة القيام به، فقد يأمر القاضي الإداري بتدابير مناسبة ويحدد لجهة الإدارة مهلة لتنفيذها، ويكون الاجراء التنفيذي متفرع من الحكم القضائي، كأن يقوم القاضي بالحكم بإلغاء قرار اداري بفصل موظف ما ويأمر جهة الإدارة بأن تعيده الى عمله، فالأمر بإعادة الموظف متفرعة من مقتضى الحكم بعد أن قام بإلغاء القرار الصادر بالفصل. [٢٧]

ومن التطبيقات القضائية في فرنسا ما حكمت به المحكمة الإدارية في مدينة (ليون) الفرنسية بتاريخ ١٩٩٦/٢/٢٧ في قضية (sadi Houcini) بإلغاء القرار الذي أصدره مدير منطقة "الرون" بتاريخ ١٩٩٥/٥/١٣ حينما رفض أن يسلم المدعي الاذن بالإقامة الطويلة لمدة ١٠

سنوات، فقامت المحكمة بتوجيه أمراً له بعد إلغاءها القرار بأن يسلم للمدعي الاذن بمنحه الإقامة الطويلة لمدة ١٠ سنوات في فرنسا وأمهلته شهراً واحداً من تاريخ الإعلان لتنفيذ هذا الامر. (٢٨)

ومن التطبيقات القضائية في العراق ما حكمت به محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٠٠٤/٩/١ حيث قررت إلغاء القرار الصادر من وزارة الإسكان والاعمار الذي رفضت فيه تمليك المدعي للعقار الذي يشغله استناداً على قرار (مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢، وقامت المحكمة بإلزام المدعي عليه متمثلاً بوزير الإسكان والاعمار أضافة لوظيفته بتمليك العقار المذكور الى المدعي ووفقاً للشروط المنصوص عليها في قرار (مجلس قيادة الثورة المنحل). (٢٩)

٢- الامر بإصدار قرار أداري جديد: في هذه الحالة يتضمن قرار الحكم الصادر من القضاء الإداري أمراً يوجه الى جهة الإدارة بأن تقوم باتخاذ قراراً بعد اجراء تحقيق من جديد، فالقاضي في هذه الحالة لا يقوم بتوجيه الإدارة بالقيام بعمل او الامتناع عنه ضمن مدة معينة، إنما يقوم بالاكتفاء بإعادة القضية الى الإدارة من أجل إعادة فحصها خلال مدة زمنية معينة، ومن دون ان يشير الى الاجراء الواجب اتخاذه، على ان تقوم جهة الإدارة بأصدرها قرار جديد تتدارك به عدم المشروعية التي شابت القرار الأول الملغى. (٣٠)

وتجدر الإشارة الى إن الأوامر القضائية على اختلاف مضمونها قد تصدر مقترنة بغرامة تهديدية، ففي فرنسا فقد أشارت المادة ١/٦ من قانون الغرامة والتي تمت اضافتها بالقانون الصادر بتاريخ ٨ فبراير ١٩٩٥ الفرنسي في المادة ٧٧ على إنه " إذا اقتضي تنفيذ الحكم الصادر من مجلس الدولة في الموضوع اتخاذ اجراء محدد فإنه يجب عليه إذا طلب صاحب الشأن ذلك تحديداً أن يأمر به، كما يملك أن يقرن هذا الحكم بغرامة تهديدية تسري بداية من التاريخ الذي يحدده. أما إذا اقتضي تنفيذ الحكم الموضوعي ان يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً آخر بعد تحقيق جديد فإنه يجب عليه بناءً على طلب صاحب الشأن ان يأمر بإصدار هذا القرار خلال مدة محددة كما يمكنه ان يحكم بغرامة تهديدية محدداً ميعاد سريانها"(٣١)، وعليه فيمكن للمحاكم الإدارية ان تقرن الامر الصادر منها بغرامة تهديدية بعد ان يطلب صاحب الشأن ذلك صراحةً.

وقد قام القضاء الإداري في فرنسا بممارسة سلطاته التي خولها له قانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ ذلك بتضمينه للأحكام التي يصدرها أوامر قضائية مقترنة بغرامات تهديدية وذلك في مجالات عديدة سواءً في المنازعات الوظيفية او منح التَراخيص للإفراد أو منح الاقامات وتأشيرات الدخول ومنازعات المؤسسات التعليمية فيما بينها وبين الطلبة والمنازعات التي تحصل من خلال ممارسة جهة الإدارة لسلطاتها اللائحية وغير ذلك. (٣٢)

ومن التطبيقات القضائية في هذا الجانب ما قضت به المحكمة الإدارية في مدينة رين الفرنسية بتاريخ ١٩٩٦/٩/٢٨ في قضية الانسة نتالي واخرون، والتي عُرفت بقضية الطلاب، حينما قامت المحكمة الإدارية بإلغاء قرار رئيس جامعة (رين) بعد رفضه قبول تسجيل الطلبة في الجامعة أنفة الذكر كون قرار الرفض مخالفاً لمبدأ (حرية الطالب في القيد بأي مؤسسة تعليمية يختارها) طبقاً لقانون ١٩٨٤/١/٢٦ بخصوص التعليم العالي، فوجهت المحكمة الإدارية أمراً ضمن الحكم الى رئيس الجامعة بأن يقيد الطلاب التي حكمت المحكمة لصالحهم بسجل الجامعة للسنة الدراسية الأولى وخلال مهلة لا تتعدى الثمانية أيام من تأريخ اعلان القرار، كما قامت المحكمة باقران الامر بغرامة تهديدية مقدارها (٥٠٠) خمسمائة فرنك عن كل يوم تتأخر فيه الجامعة عن تنفيذ الامر القضائي يبدأ سريانها بعد انتهاء مهلة الثمانية أيام [٣٣] ، وبذلك فان القضاء الإداري في فرنسا أخذ بإمكانية اصدار أوامر الى جهة الإدارة مقترنة بغرامة تهديدية، بحيث اخذ بوسيلتي الاكراه تجاه الإدارة الممتنعة عن تنفيذ قرارات القضاء الإداري.

أما في العراق فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٤ بتوجيه امر الى الإدارة حيث قامت بإلغاء الامر الإداري الذي اصدره محافظ بغداد والمتضمن إحالة المدعي الى التقاعد، وقامت بإلزام المدعي عليه (مدير بلديات بغداد) أضافة الى وظيفته بأصدار مباشرة له. [٣٤]

اما في مصر فلم نجد تطبيقات قضائية تتعلق بمضمون الأوامر القضائية على عكس ما هو عليه في التطبيقات القضائية في فرنسا والعراق.

ثانياً: الجهة المختصة بأصدار الأوامر القضائية

تتعدد الجهات التي يكون من حقها إصدار الأوامر القضائية الى جهة الإدارة فتارةً نجد القاضي المدني يصدر أوامره لها، وتارةً أخرى القاضي الإداري، فضلاً عن القاضي الاستعجالي وامكانيته لأصدرا هكذا أوامر.

١- القاضي المدني: كما هو معروف ان القاضي المدني هو حصن الحريات العامة وكان السباق في مواجهة الإدارة قبل ظهور القضاء الإداري، كما إن القاضي المدني له أن يوجه أوامره الى الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به، ومن خلال استقرار المحاكم العادية على قواعد تثبت بانها صاحبة الاختصاص في المنازعة التي تتعلق بالحرية الفردية والملكيات الخاصة بصفتها أقدر الجهات القضائية على حماية الأموال والحقوق الخاصة بالأفراد، وهذا الاختصاص تحدد في نظريتي الغصب والاعتداء المادي. [٣٥]

ويقصد بالغصب أن تقوم جهة الإدارة بالاستيلاء بصفة مؤقتة أو بشكل دائم على عقار يمتلكه الافراد وبغض النظر سواء كان بطريقة من الطرق المشروعة أو غير المشروعة، مما يسبب هذا الاستيلاء ضرراً بالشخص المالك وحرمانه من التمتع بحقه في الملكية، ومثالها قيام الإدارة بمنشئات على عقار مملوك للإفراد، أما الاعتداء المادي فيقصد به قيام جهة الإدارة بأعمال مادية تتسم بعدم المشروعية وتمس الافراد في ملكيتهم أو حريتهم وتلحق الضرر بهم، وعليه يلجأ الافراد الى القضاء العادي ومطالبته بوقف الاعتداء عليهم من جهة الإدارة، وقد استقرت احكام القضاء في فرنسا على ان يختص القضاء العادي بنظر دعاوى التعويض عن الاعتداء المادي وله ان يصدر أوامره للإدارة بالطرد أو إيقاف الاعتداء او غير ذلك [٣٦]، وعليه فمن الممكن للقاضي المدني أن يصدر أوامره لجهة الإدارة وفق حالات معينة حددها القانون.

٢- القاضي الإداري: يمثل قانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ الفرنسي نقلة كبيرة في القضاء الإداري من خلال تضمينه الصريح لمسألة اصدار القاضي الإداري أوامر الى جهة الإدارة حال امتناعها عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في مواجهتها، فللقاضي الإداري توجيه أوامره الى الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة التي تكلف بإدارة مرفق عام طبقاً للقانون أنف الذكر، فقد اشارت المادة ٢/٨ من القانون على استطاعة القاضي الاداري تضمين الحكم الذي يصدره أمراً الى جهة الإدارة باتخاذ إجراء تنفيذي محدد مرتبط بالحكم الأصلي، وله أن يضمن حكمه امراً لاتخاذ قراراً ما، بعد أن تقوم الإدارة بالتحقيق من جديد، وعليه فقد مُنح القاضي الإداري سلطة اصدار الأوامر الى الإدارة بعد أن كان يحظر عليه ذلك. [٣٧]

وفضلاً عن المادة ٢/٨ التي نصت على اصدار الأوامر الى الإدارة فأن المادة ١/٦ من قانون الغرامة والتي أُضيفتْ بموجب (المادة ٧٧) من قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ نصت على أمكانية اصدار الأوامر الى الإدارة ايضاً. [٣٨]

كما إن للقاضي الإداري الاستعجالي أن يصدر أوامره الى الإدارة بناءً على طلب من ذوي الشأن استناداً لقانون ٨ فبراير ١٩٩٥، إلا إنه التدخل التشريعي الذي أحدث تحولاً في مجال القضاء الاستعجالي وإصداره أوامر للإدارة كان بالقانون الصادر في (٢٠٠٠/٦/٣٠) بتوسيعه لسلطة الامر وإمكانية اصدار القاضي الإداري أوامره باتخاذ أي أجراء من جهة الإدارة لحماية الحريات الأساسية من أي اعتداء يطرأ عليها، وتجدر الإشارة الى إن القانون سالف الذكر لم يقم بتحديد هذه الحريات، كما إن مجلس الدولة الفرنسي هو الاخر لم يحصر هذه الحريات لصعوبة وضع جميع هذه الحريات في مرتبة واحدة وتحديدها على سبيل الحصر، ومن هذه الحريات حرية

التنقل، واللجوء السياسي، وحق التصويت والتمثيل في المجالس النيابية وغيرها من الحريات الكثيرة. (٣٩)

وعلى أساس ذلك فأن الجهة المختصة في اصدار الأوامر الى جهة الإدارة تتمثل في القاضي المدني في مواضع معينة، والقاضي الإداري العادي والاستعجالي.

وحول كل ما تقدم يثار تساؤل في ذلك بمدى إمكانية الطعن بالأحكام التي تتضمن أوامر من القضاء والتي تصدر في مواجهة الإدارة؟ وللإجابة على ذلك فإن قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ منح سلطة اصدار الأوامر الى الإدارة إلا إنه في الوقت نفسه أتاح لأطرافِ الخصومة أن تطعن في هذه الاحكام التي تصدر من المحاكم الإدارية بصفتها أول درجة وذلك يكون أمام القاضي الاستئنافي الإداري، ويقوم قاضي الاستئناف في البحث بمشروعية الحكم، فإذا قبل طلب الطعن وقام بإلغاء الحكم فيصبح الامر ليس له محل، وإذا نص القاضي الاستئنافي على مشروعيته فيبحث بعد ذلك عما اذا كان الامر الذي أصدره القاضي ضروري لتنفيذ الحكم ام غير ضروري، فإن كان ضرورياً فيؤيده وله ان يعدل فيه اذا احتاج الامر للتعديل، وان كان غير ضرورياً فله إلغاءه اذا كان الامر يقتضي ذلك. (٤٠)

المبحث الثاني

موقف القضاء والتشريع العراقي والمقارن من الأوامر القضائية ومبرراتها

اختلفت مواقف التشريعات محل المقارنة وتطبيقاتها القضائية بين من اقرت بإمكانية توجيه الأوامر ومن انكرت ذلك، ونظراً لما كان عليه الحال في السابق فكان مبدأ حظر توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة سائداً في تلك الحقبة الزمنية وظهرت تبريرات عديدة لذلك، منهم من ارجعها لمبدأ الفصل بين السلطات في تلك الفترة ومنهم من ارجعها الى نصوص تشريعية صريحة تقر بذلك الحظر واخرين أشاروا الى طبيعة سلطة القاضي الإداري، واستمر الوضع على ما هو عليه حتى ظهر مبدا اباحة توجيه الأوامر القضائية وظهرت مبرراته ايضاً، واستناداً لكل ما تقدم سنتناول هذا المبحث في مطلبين، (المطلب الأول) موقف القضاء والتشريع العراقي والمقارن من الأوامر القضائية، و(المطلب الثاني) مبررات الأوامر القضائية وتقييمها.

المطلب الاول

موقف القضاء والتشريع العراقي والمقارن من الأوامر القضائية

اختلفت التشريعات في موقفها من الأوامر القضائية، فمنها ما نصت عليها صراحة ومنها ما انكرتها، وسنتناول موقف الدول المقارنة ومن ثم موقف التشريع والقضاء العراقي تباعاً.

أولاً: موقف القضاء والتشريعات المقارنة من الأوامر القضائية

كان للتحول الكبير من الحظر الى الاباحة في اصدار الأوامر من القضاء الى الإدارة أثره في الدول محل المقارنة، فبعد أن كان الحظر سائداً وله مبرراته أصبح فيما بعد تغير المسار من الحظر الى الاباحة امر لابد منه نظراً للمبررات أنفة الذكر، فاختلفت التشريعات فيما بينها فمنهم من واكب التغيير ومنهم من أنكره.

١- موقف القضاء والتشريع الفرنسي: كان لقاعدة (القاضي الاداري يقضي ولا يدير) إثر كبير في السابق، فهذه القاعدة التي ارستها مبادئ الفصل بين السلطات الذي انتجته نصوص القانون في اعقاب الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ حيث كانت البرلمانات القضائية تعرقل نشاط الإدارة وتتدخل بها، الامر الذي دفع قادة الثورة الى تبني مفهوم جامد للفصل بين السلطات وانعكس أثره على القضاء الإداري فيما بعد، وبقي الحال على ما هو عليه من حيث حظر توجيه الأوامر الى الإدارة ولغاية اصدار قانون رقم (٥٣٩) بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٨٠ الذي خول القضاء الاداري اصدار الغرامة التهديدية والامر بتنفيذها خلال مدة معينة، إلا ان في حقيقة الامر لم يتضمن هذا القانون إمكانية اصدار أوامر منفردة وبشكل صريح الى جهة الإدارة. (٤١)

وفي سنة ١٩٩٥ جاء التحول الحقيقي في اباحة اصدار الأوامر القضائية الى الإدارة عندما شُرع قانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ والذي اباح الى جانب مجلس الدولة، للمحاكم الإدارية والاستئناف الإداري الحق في توجيه الأوامر الى الإدارة وبذلك فإن المشرع الفرنسي اخذ وبشكل صريح بإمكانية اصدار أوامر من القاضي الإداري الى جهة الإدارة، حيث جاء في نص المادة (L٩١١-١) من القانون بأنه " عندما يتطلب الحكم الصادر من المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية اتخاذ الشخص المعنوي او الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً او اجراءً محدداً، فإنه يكون للمحكمة التي أصدرته وبناءً على طلب محدد من صاحب الشأن باتخاذ هذا القرار او الإجراءات ان تامر في ذات حكمها باتخاذه". (٤٢)

ومن جانبنا نؤيد ما ذهب اليه التشريع الفرنسي في تقنينه لمبدأ توجيه الأوامر للإدارة لكون هذا المبدأ يمثل طفرة في مجال القضاء الإداري لكفالة حقوق المتقاضين من تعسف الإدارة وامتناعها عن تنفيذ القرارات القضائية التي تصدر في مواجهتها، مرتكزة في ذلك على امتيازات الإدارة العامة تجاه الافراد، وبهذا التقنين يصبح هنالك ضمانة أكبر لصون حقوق الافراد من جهة، ووضع حداً لتعنت الإدارة من جهة أخرى.

ومن التطبيقات القضائية في مجال اصدار الأوامر الى الإدارة في فرنسا ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي بحكمه الصادر بتاريخ (٢٠٠١/٢/٢٨) في قضية الطبيبين (فليبارد) و (لوزاج)

وقضى مجلس الدولة بإيقاف تنفيذ قرار صادر من جانب نقابة جراحي الاسنان بتاريخ (٢٠٠٠/١٢/٨) برفضها منح الطبيبين تصريح بقيامهم بممارسة مهنتهم بطب الاسنان في مبنى يتواجد به طبيب جراح في طب الاسنان يدعى (لومبروزو)، حيث كانت النقابة مستنده في قرارها بالرفض على المرسوم الصادر في (٢٢ يوليو ١٩٦٧) فيما يخص اخلاقيات مهنة الجراحة، حيث يحظر هذا المرسوم انشاء عيادة لجراح في مبنى يتواجد به جراح اسنان اخر إلا بموافقته، فرفع الطبيبان دعوى في القضاء الإداري يطالبون بها على سبيل الاستعجال إلغاء قرار النقابة واستخدام سلطات الامر والتهديد المالي ضد النقابة العامة لجراحة الاسنان، فقام مجلس الدولة بقبول الطلب وقضى على وجه الاستعجال بوقف تنفيذ القرار لوجود اختلاف فيما بين التخصصين للطبيبين وللجراح الاخر السيد (لومبروزو)، كما وجه مجلس الدولة امراً الى النقابة بمنح الطبيبين (فليبارد) و(لوزاج) تصريحاً وخلال ثمانية أيام بأنشاء العيادة في المبنى نفسه. (٤٣)

٢- **موقف القضاء والتشريع المصري:** ان القانون الاداري المصري لا يحتوي على نصوص تمنع القاضي الإداري من توجيه أوامره الى الإدارة، كما إنه لا يوجد في الوقت ذاته نصوص تبيح ذلك، ولكن مجلس الدولة المصري ومنذ نشأته سنة ١٩٤٦ تأثر بموقف مجلس الدولة الفرنسي الذي كان يحظر توجيه الأوامر الى الإدارة في تلك الحقبة الزمنية، وعليه فلم يكن ما أخذه مجلس الدولة المصري من منحى يستند الى نصوص قانونية بل الى سياسة قضائية قام بانتهاجها من مجلس الدولة الفرنسي. (٤٤)

فذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر الى جعل توجيه الأوامر للإدارة خروج عن مبدأ المشروعية وعن احكام الدستور، حيث قضت في حكم لها بأنه " إذا كان وجه عبارة الطلبات وظاهر ألفاظها إصدار أمر الى جهة الإدارة ... ذلك مما يأبى واختصاص قاضي المشروعية، طبقاً لما ينص عليه الدستور وقانون مجلس الدولة، أذ لا يملك ان يصدر أمر لجهة الإدارة لاستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، كما إن هذه السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ... ومن ثم يقتصر اختصاصه على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره ... وعلى السلطة التنفيذية المختصة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الاحكام نزولاً على الشرعية ... وذلك على مسؤوليتها امام السلطة التشريعية وتحت مسؤوليتها المدنية والجنائية، التي يملك أصحاب الشأن تحريكها في ذات الوقت لإجبارها على تنفيذ الاحكام، التي جعل الدستور عدم تنفيذها جريمة من جرائم الموظف العام يعاقب عليها قانوناً". (٤٥)

استناداً لما تقدم فإن التشريع المصري سكت عن موضوع اصدار الأوامر القضائية فلم يمنح القاضي الإداري الحق بتوجيه أوامره الى جهة الإدارة، كما إنه في الوقت نفسه لم يحظر ذلك

بنصوص صريحة، إلا إن توجه القضاء الإداري في أحكامه قد انتهج منهج الحظر ولم يقر بإمكانية توجيه الأوامر القضائية من القاضي الإداري الى جهة الإدارة.

ثانياً: موقف القضاء والتشريع العراقي

ان التشريع العراقي يخلو من نصوص تخول القضاء الإداري اصدار أوامر الى جهة الإدارة، فلم تحتوي التشريعات العراقية على إمكانية توجيه الأوامر إلا في حالة واحدة أشار اليها قانون الاثبات العراقي (رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل) وهي الامر بتقديم دليل الاثبات، حيث نصت المادة (٩) على إن" للقاضي أن يأمر أيا من الخصوم بتقديم دليل الاثبات الذي يكون بحوزته، فإن امتنع عن تقديمه جاز اعتبار امتناعه حجة عليه". (٤٦)

اما القضاء الإداري فقد اخذ منحى مغاير ومنذ نشأته متمثلاً بمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، فإنه قد تجاوز حدود السلطات المخولة له بإلغاء القرار المعيب الى ابعد من ذلك وتعداها الى اصدار أوامره الى الإدارة من خلال تعديل القرارات الإدارية المطعون بها، فقد اعتاد القضاء الإداري في العراق على توجيه الأوامر الى الإدارة على الرغم من عدم وجود نصوص تشريعية تسمح بذلك. (٤٧)

ولقد ساهمت العديد من العوامل في تبني القضاء الإداري في العراق هذا المبدأ، منها عدم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل جامد في العراق وإنما فصل قائم على التعاون والتوازن، كما أن العامل الاخر يتمثل بتأثر القاضي الإداري بما كان يذهب اليه القاضي العادي من تولي مراقبة القرارات الإدارية وذلك قبل نشوء القضاء الإداري، حيث كان القضاء العادي يضمن حكمه بالإجراءات التي على الإدارة اتخذها دون اكتفاءه بالحكم بعدم مشروعية قرار الإدارة، فضلاً عن ذلك فإن المشرع العراقي ساعد على إمكانية توجيه الأوامر الى الإدارة من خلال تخويل القاضي الإداري سلطة تعديل القرار المطعون فيه. (٤٨)

ومن التطبيقات القضائية في العراق ما قضت به محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ ١٩٩١/١١/٢٣ حيث نصت على ان " يكون القرار المطعون فيه والمتضمن الامتناع عن إعادة قطعة الأرض والمنحة المالية الى المدعي مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة بمقتضى المادة ٧/ثانياً/ه من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، عليه قرر بالطلب إلغاء قرار المدعي عليه أضافة لوظيفته وإلزامه بتخصيص قطعة الأرض السابقة الى شخص آخر وتسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري وكذلك إعادة المنحة المالية له ..." (٤٩)

ومن تطبيقات مجلس الانضباط العام قرار المجلس الذي صدر بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٢ اذ قام المجلس بإلغاء الامر الإداري المطعون فيه، والذي يتضمن امتناع مدير عام شركة الاتصالات

والبريد بصفته مدعى عليه إضافة لوظيفته حيث امتنع عن صرف رواتب طالب بها المدعي، وألزم المجلس المدير العام إضافة لوظيفته بصرف الرواتب للموظف ابتداءً من تاريخ ٢٠٠٣/٥/١٦ ولغاية تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ وهو تاريخ صدور امر التقاعد الخاص بالمدعي. (٥٠)

كما قضت محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٨ على إنه " لما ورد من أسباب وحيث ثبت للمحكمة اصابته من جراء العمل الإرهابي وتعرض داره وسيارته للإرهاب والظروف الصعبة التي سادت فترة غيبته، وثبوت شموله بالتهجير القسري مع صدور الضوابط من الجهات التنفيذية العليا ووضع الضوابط الكفيلة بمعالجة الاثار التي ترتبت نتيجة التهجير، لتلك الأسباب ومراعاة للأسباب الأخرى الإنسانية والاجتماعية، قرر بالاتفاق إلغاء القرار الصادر من المدعى عليه إضافة لوظيفته وإلزامه بإعادة المدعي الى وظيفته". (٥١)

وعلى أساس كل ما تقدم وبالرغم من عدم وجود تشريعات تمنح القاضي الإداري في العراق الحق بتوجيه الأوامر الى جهة الإدارة، فنؤيد ما اخذ به القضاء الإداري في العراق من إمكانية توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة، نظراً للتغيرات الحديثة وما صاحبها من تطور التشريعات في الأنظمة المقارنة ولمواكبة هذا التطور، فضلاً عما يمثله اصدار الأوامر من ضمانة حقيقية لمجابهة الإدارة حال انحرافها عن تطبيق قرارات القضاء الإداري.

المطلب الثاني

مبررات الأوامر القضائية وتقييمها

كان الوضع السائد هو مبدأ حظر توجيه الأوامر الى الإدارة، فيعد الحظر هو الأصل العام الذي ساد لفترة طويلة وكان الفقه يبررون مبدأ الحظر بالعديد من المبررات، فضلاً عن ذلك فإن الأوامر القضائية وجهت لها انتقادات ودافع عنها المؤيدين، وبين مؤيد ومعارض برزت مزايا وعيوب يحتج بها كلاً منهم، وعلى أساس ذلك سنتطرق الى مبررات الأوامر القضائية اولاً، وتقييم هذه الوسيلة ثانياً.

اولاً: مبررات الأوامر القضائية

هناك مبررات لحظر توجيه الأوامر للإدارة ومبررات تبيح توجيه الأوامر القضائية وسنتناولها تباعاً:

١- مبررات حظر توجيه الأوامر الى الإدارة: تتمثل مبررات حظر توجيه الأوامر بما يلي:

أ. مبدأ الفصل بين الإدارة العامِلة وجهة القضاء: تُعرف الإدارة العاملة بأنها " مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعيّنها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانات المالية

اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية، وأقصر وقت، واقل كلفة". (٥٢)

إن طبيعة الرقابة التي يقوم بها القضاء الإداري تفرض وجوب تطبيق هذا المبدأ، فهو يوفر ميزتين، الأولى تتمثل باستقلال جهة الإدارة بعملها والثانية استقلال القضاء الإداري، وهذا الاستقلال عضوياً ووظيفياً حيث ان الاستقلال العضوي يقوم على أساس ان الأشخاص الذين يتولون القضاء غير الأشخاص الذين يصدرون قرارات إدارية للقيام بمهام معينة، أما فيما يخص الاستقلال الوظيفي فمفاده عدم قيام الإدارة في الفصل بالمنازعات الإدارية وعدم قيام القضاء بالتدخل في الشؤون الإدارية من تعيين وترقية وفصل وعزل وإصدار لوائح فمهمته القضاء وليس الإدارة. (٥٣)

فضلا عما تقدم فمنذ ثبوت صفة القضاء لمجلس الدولة في فرنسا واستقلال محاكمه الإدارية اتبع آنذاك سياسة قائمة على عدم إمكانية توجيه الأوامر للإدارة واستمر ذلك لفترة طويلة، فألزم مجلس الدولة حدوده بأن سلطته لا تتعدى تقرير مشروعية القرارات الإدارية من عدمها من دون تجاوز ذلك الى توجيه أوامره الى جهة الإدارة وحرصه على تطبيق مبدأ الاستقلال، وكذلك هو الحال في مصر فأخذ بمبدأ الفصل كتبرير لعدم إمكانية توجيه الأوامر الى جهة الإدارة. (٥٤)

اما في العراق فإن التشريع العراقي يخلو من نصوص تخول القضاء الإداري اصدار أوامر الى جهة الإدارة خلافاً للقضاء الإداري العراقي الذي اخذ منحى مغاير، وهذا ما تم ايضاحه في موقف القضاء والتشريع العراقي.

ب. النصوص التشريعية الصريحة: إن صدور تشريعات معينة تفرض على جميع الجهات الالتزام بها من أجل احترام سلطة القانون، فكانت هنالك نصوص صريحة تقر بمنع القاضي من اصدار أوامره الى جهة الإدارة في التشريعات محل المقارنة، فكانت التشريعات الفرنسية ومنذ قيام الثورة سنة ١٧٨٩ ولغاية صدور قانون (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ تقر بتشريعاتها بعدم إمكانية توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة، فكان المرسوم الصادر بتاريخ ١٧٨٩/١٢/٢٢ اقر بمنع المحاكم قيامها بأي عمل يكون من شأنه عرقلة عمل الإدارة. (٥٥)

ج. طبيعة سلطات القاضي الإداري: يتمثل هذا المبرر على أساس ان قاضي الإلغاء وهو يقوم بإلغاء القرارات غير المشروعة فهو يهدف في البحث بمدى مشروعية القرار من عدمه، وعليه فإن سلطاته لا تتعدى إلغاء القرار الإداري غير المشروع، وليس له ان يرتب أي أثر على الإلغاء كتوجيه أوامر الى الإدارة لأصدرا قرار ما أو غير ذلك، كما إن هذا المبدأ هو نتيجة فرضتها دعوى الإلغاء بطبيعتها لكونها في واقع الامر ما هي الا دعوى للبحث في مشروعية القرار من عدمه

لحماية المصلحة العامة من خلال محافظتها على مبدأ المشروعية، فمهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد الإقرار بمشروعية القرار من عدمه ومن ثم فلا يحق له اجراء أي تعديل او اصدار أوامر او اصدار قرار جديد فذلك لا يدخل باختصاصه. (٥٦)

٢- مبررات توجيه الأوامر الى الإدارة: أن تدخل المشرع ولاسيما الفرنسي في إقرار مبدأ توجيه الأوامر الى الإدارة لم يكن محل صدفة، إنما كانت هنالك مبررات أدت الى ان يسلك المشرع هذا المسلك لمنح القاضي الإداري سلطة اصدار الأوامر من اجل العمل على تنفيذ قراراته بأتم وجه ومجابهة الإدارة حال امتناعها عن تنفذ القرارات القضائية، وتتمثل هذه المبررات بما يلي:

أ. طبيعة العمل للقاضي الإداري: يملك القاضي الإداري دوراً ايجابياً في تسيير إجراءات الدعوى منذ قيامها الى اصدار الحكم فيها، على العكس من القاضي العادي الذي يكون مقيداً بإجراءات بحيث يكون القاضي العادي مقيد بدفوع وطلبات الخصوم ولا يمكنه الخروج عنها، ويملك الخصوم السير بالإجراءات الخاصة بالدعوى أو وقفها، كذلك لهم ابطال الدعوى وقطعهم للخصوم وأجراء الصلح والتنازل، في حين يملك القاضي الإداري الدور الإيجابي ابتداءً من اللحظة التي تصل الدعوى اليه، فيقدر مدى إلزام اجراء التحقيق من عدمه، وله ان يأمر بالسير بإجراءات الدعوى أو ايقافها، كما له فحص المستندات المقدمة اليه أو يأمر بإدخال خصوم بالدعوى، وعلى أساس ما تقدم فإن الدور الإيجابي للقاضي الإداري وما يملكه من هيمنه على إجراءات الدعوى تحتم منحهُ سلطة كافية لتوجيه أوامر الى الإدارة لس باعتبارها خصماً في المنازعة وإنما لكي يعيد التوازن والمساواة للمنازعة الإدارية ومنع الإدارة من استخدام سلطاتها ووضعها المتميز لتعطيل تنفيذ احكام القضاء الإداري. (٥٧)

ب. الانتقادات الموجهة لمبررات مبدأ حظر توجيه الأوامر: أن مبررات حظر توجيه الأوامر الى الإدارة واجهتها انتقادات عديدة أُخذ بها لتبرير مبدأ اباحة توجيه الأوامر ومن هذه المبررات ما يلي (٥٨):

- **الانتقاد الموجه لمبرر الفصل بين السلطات:** أن تفسير الفصل بين السلطات على نحو جامد يرتب خطراً كبيراً، وليس له أي أساس منطقي وقانوني إنما كان ذلك يعود لاعتبارات تاريخية كان هدفها تحقيق توازن بين الإدارة وقاضي الإدارة، بل أصبحت في الوقت الراهن تتعارض مع سيادة القانون، كما ان ذريعة مبدأ الفصل تنطوي على مغالطات فالقاضي الإداري في حقيقة الامر يمارس سلطة الامر تجاه الإدارة، فضلاً عن تدخله بصورة غير مباشرة في اعمال الإدارة، فالرقابة على التناسب فيما بين المخالفة الواقعة والجزاء وكذلك الرقابة التي تحصل على الخطأ الظاهر في

التقدير وإن كانت لا تنطوي على الأوامر إلا إنها تمثل في حد ذاتها أوامر ينبغي على الإدارة مراعاتها حتى لا تكون تصرفاتها عرضةً للإلغاء.

- **الانتقاد الموجه لمبرر النصوص التشريعية:** يرى الجانب المنتقد لهذا المبرر بأن مجموعة النصوص التشريعية التي أُعتمدت كأساس لفرض حظر توجيه الأوامر هي في حقيقة الامر لا تتعلق بالقاضي الإداري، إنما هي موجهه للقاضي العادي من اجل ان تبعد نفوذ سلطة القضاء عن الإدارة والمنازعات الحاصلة فيها، وأن مجلس الدولة الفرنسي عندما اخذ بالحظر وما رافقه من امتناع المحاكم الإدارية عن توجيه اوامرها للإدارة فيرجع الامر الى الحساسية التي كانت سائدة بين القضاء والإدارة نتيجة الظروف التاريخية وممارسات البرلمانات في السابق التي كانت تعرقل عمل الإدارة.

ج. حظر استخدام الطرق التنفيذية العادية ضد الإدارة: تتمتع الإدارة بحصانة بحيث لا يمكن ان تخضع لطرق التنفيذ العادية مثلها مثل باقي الافراد والتي تنص عليها قوانين المرافعات، ومن ثم لا يمكن ان يطبق التنفيذ الجبري بحق الإدارة من اجل اجبارها على القيام بعمل او الامتناع عنه، كما لا يمكن الحجز على أموال الدولة، وقد نصت التشريعات محل المقارنة على ذلك ففي فرنسا حظر قانون ١٦- ٢٤ أغسطس ١٩٧٠ من استخدام طرق التنفيذ العادية في مواجهة الإدارة. [٥٩]

وكذلك في التشريع المصري فقد نصت المادة (٨٧) من القانون المدني المصري على أنه " ١- تعتبر أموال عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون أو مرسوم او قرار من الوزير المختص. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم". [٦٠]

وفي التشريع العراقي نص القانون المدني في المادة (٧١) على أنه "١- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم". [٦١]

وعليه فلا يجوز ان تستخدم طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة، كما لا يجوز الحجز على أموالها او تملكها بالتقادم، فلم يبقى أمام الأشخاص في تعاملهم مع الإدارة سوى إرادة هذه الإدارة ان شاءت نفذت وأن لم تشاء امتنعت حسب رغبتها، فبرزت الضرورة لتبني مبدأ اصدار الأوامر للإدارة كوسيلة تضع بيد القاضي لمجابهة سلطات الإدارة واجبارها على التنفيذ.

د. عدم جدوى الوسائل المساعدة: هنالك وسائل مساعدة كانت تستخدم كوسيلة لتفعيل مبدأ المشروعية من اجل تنفيذ الاحكام القضائية، وهي وسائل تستخدم لتحقيق العدالة، ويتماشى

استحداث هذه الوسائل مع توسع تدخل الدولة في نشاط الافراد تحت غاية الحفاظ على المصلحة والنظام العام التي هي غاية العمل الإداري، فقد كان الامر ضرورياً لكبح جماح جهة الإدارة اذا انحرفت عن ممارسة امتيازاتها ضد الأشخاص [٦٢]، ومن الوسائل المساعدة هي قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي ونظام الوسيط والرقابة البرلمانية، وهذه الوسائل أثبتت قصورها مما أدى الى ظهور الحاجة الى إيجاد وسيلة اجبار لمواجهة الإدارة مما كان ذلك مبرراً لظهور الأوامر القضائية.

ثانياً: تقييم وسيلة الأوامر القضائية

أن توجيه الأوامر القضائية الى جهة الإدارة وسيلة كغيرها من الوسائل لها معارضين يوجهون انتقاداتهم، ومؤيدين لهم حججهم ومبرراتهم، وعليه سنتناول تباعاً انتقادات المعارضين وحجج المؤيدين وكما يلي:

١- **الاتجاه المعارض:** يقوم هذا الاتجاه بالمناداة في حظر توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة، ويرجع ذلك الى العديد من الأسباب منها:

أ. يتمثل السبب الأول بمبدأ الفصل بين السلطات حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن الحظر يعد من مقتضيات مبدأ الفصل، حيث يكون اختصاص القضاء اثناء نظره للمنازعات الإدارية في أطار الحدود التي وضعها القانون من دون أي تدخل في شؤون السلطات الإدارية، كما يرى هذا الاتجاه ان تدخل القاضي بشؤون الإدارة يمثل سلب لاختصاصات الإدارة في ممارسة وظائفها. [٦٣]

ب. أما السبب الاخر الذي يرتكز عليه الاتجاه المعارض هو الخشية على هيبة القاضي الإداري، حيث يرى هذا الاتجاه بأن القاضي الإداري لا يملك وسائل تساعده في جبر الإدارة على تنفيذ الاحكام والاوامر التي يصدرها، وعليه لو أمر القاضي جهة الإدارة ولم تقم بإطاعته فهذا يكون من شأنه مساس بهيبة القاضي واحترامه. [٦٤]

٢- **الاتجاه المؤيد:** لقد عارض هذا الاتجاه ما ذهب اليه الاتجاه الأول وبرر ذلك بالعديد من المبررات وقام بالرد على انتقادات الاتجاه المعارض وكما يلي [٦٥]:

أ. يرى الاتجاه المؤيد لمبدأ توجيه الأوامر القضائية بأن التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات يعد حجة واهية، فكيف يمنع مبدأ الفصل القاضي الإداري من التدخل لتنفيذ الاحكام الصادرة عنه بإصداره لأوامر تبين للإدارة كيفية تنفيذ الاحكام أو توجيهها للتنفيذ، فليس من المنطق أن يقضي مبدأ الفصل بذلك وإنما هو الفهم الخاطئ لحقيقة هذا المبدأ، وكما أشرنا اليه في السابق فأن مبدأ الفصل له

اعتباراته التاريخية التي جعلت منه فصلاً تاماً جامداً فلا يمكن الاخذ به في الوقت الحاضر كسبب لحظر توجيه الأوامر الى الإدارة.

ب. أما الانتقاد الاخر المتمثل بضياع هيبة القضاء إذا ما أصدر القاضي امراً من دون ان تأخذ به الإدارة ، فأنه في الواقع سلطة توجيه الأوامر من القاضي هي شق من سلطته بالحكم وأن الاحكام في حقيقتها ما هي إلا أوامر من القاضي تجاه الإدارة حتى وأن كانت بصورة غير مباشرة، فجميعها تنطوي على امر القيام بعمل او الامتناع عنه، فعلى سبيل المثال لو اصدر القاضي حكماً بدعوى التعويض فهو بمنزلة أمراً من القاضي يفرض على الإدارة من خلاله أداء مبلغ تعويض للمحكوم له، ومن جانب اخر فأن القاضي باستطاعته ان يقرن الأمر بغرامة تهديدية للضغط على جهة الإدارة بشكل اكبر.

ومن جانبنا نؤيد ما جاء في حجج المؤيدين، فمبدأ الفصل بين السلطات لا يقوم على الفصل التام الجامد، إنما فصل قائم على التعاون والتوازن بين السلطات، وأن مبدأ الفصل بين السلطات لو كان قائماً على الفصل التام لما اباح للقاضي العادي توجيه أوامره الى الإدارة في مواضع معينة، بل إن القاضي الإداري نفسه في دعاوى القضاء الكامل يمتلك صلاحيات واسعة تجاه الإدارة تصل الى تحديد ما يجب على الإدارة القيام به لتنفيذ الحكم.

الخاتمة

ان لتوجيه الأوامر القضائية الى جهة الإدارة الممتنعة له أثر كبير في تنفيذ القرارات القضائية وهي ضمانة من الضمانات ذات الأهمية لحفظ هيبة القضاء وتنفيذ احكامه ومن خلال كل ما تقدم توصلنا في بحثنا هذا الى جملة من النتائج والتوصيات.

النتائج:

١- كان مبدأ حظر توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة هو السائد في بداية الامر، وكان نشوء مبدا الحظر نابع من ظروف تاريخية يرجع مصدرها الى مجلس الدولة الفرنسي وسياسته المتبعة بعدم المغالاة في الرقابة على جهة الإدارة استناداً الى مبدا الفصل بين السلطات الذي جاءت به الثورة الفرنسية.

٢- جاء قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الفرنسي بالنص على إمكانية توجيه الأوامر القضائية من قبل القاضي الإداري الى جهة الإدارة، الامر الذي يمثل ضمانة وطفرة في مجال القضاء الإداري حيث كان الحظر هو السائد لقرنين من الزمن.

٣- سكوت المشرع المصري وعدم تطرقه الى موضوع توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة فلم يأخذ بالحظر ولا الاباحة بل تغافل عن ذلك، اما القضاء الإداري المصري اخذ منهج الحظر في الاحكام الصادرة منه.

٤- خلو التشريع العراقي من نصوص تخول القاضي الإداري توجيه أوامر الى الإدارة، إلا أن القضاء الإداري في العراق أخذ منهجاً ومنحى مغاير فتجاوز حدود السلطات المخولة له بألغاء القرار المعيب الى ابعد من ذلك وتعداها الى توجيه أوامر الى الإدارة من خلال تعديل القرارات الإدارية المطعون بها، وعليه فانتهج القضاء الإداري في العراق منهج توجيه الأوامر القضائية على الرغم من عدم وجود نصوص تشريعية تخول ذلك.

التوصيات:

١- ندعِ المشرع العراقي الى تقنين توجيه الأوامر القضائية الى جهة الإدارة في التشريعات الإدارية، فعلى الرغم من مسلك القضاء الإداري بالأخذ بها في العراق – وإن كانت بصورة غير صريحة في بعض المواضع – ألا إنها غير مقننة، وأن تقنين الأوامر القضائية يجعل منها ضمانة مهمة من ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية في العراق.

٢- ندعِ المشرع العراقي الى النص على امكانية الطعن في توجيه الأوامر القضائية الى الإدارة لكون هذه الأوامر هي في حد ذاتها قرارات صادرة من جهة القضاء، مما يتيح للمتقاضين ضمان حقوقهم سواء كانت الإدارة او الافراد.

٣- ندعِ المشرع العراقي الى اقران الأوامر القضائية بغرامة تهديدية مما يضيف لها قوة في التنفيذ حيث تشكل ضغط كبير على جهة الإدارة يجبرها على تنفيذ القرارات القضائية.

قائمة الهوامش

١ - أسامة روبي عبد العزيز الروبي، الاحكام والاوامر وطرق الطعن فيها، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥ - ص ٦.
٢- حنان محمد القيسي ومازن ليلو راضي، امتناع الإدارة عن تنفيذ احكام القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٨، ص١٩٠.
٣- أسامة سليمان العزابي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص ١٧٦.
٤ - علي عبد الفتاح محمد خليل، سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها لضمان تنفيذ حكمه، مجلة مصر المعاصرة، ٢٠١٥، مجلد ١٠٦، العدد ٥١٩، ص ١٧٨.
٥ - مهند مختار نوح، القاضي الإداري والامر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، ٢٠٠٤، المجلد ٢٠، العدد ٢، ص ١٨٧.
٦ - ديانا كمال علي أحمد، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية في مواجهة الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ١٤٢.
٧ - مهند مختار نوح، القاضي الإداري والامر القضائي، مصدر سابق، ص ١٩٠.
٨ - أحمد عباس مشعل، تنفيذ الاحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٣٧.
٩ - Loi du ٢٢ décembre ١٧٨٩ relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.
منشور على الموقع الالكتروني التالي:
https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-٢٢-decembre-١٧٨٩-.pdf
١٠ - عماد محمد شاطي هندي، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الإدارة العامة، رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠١٤، ص ٦٢.
١١ - سليم بن سهلى، الاحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء وكيفية مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذها، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١١، ص١٨٣.
١٢ - محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، دار الفكر والقانون، ٢٠٠٩، ص ٤٩١- ص٤٩٢.
١٣- تنظر المادة (L٩١١-١) من قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الفرنسي.
١٤ -Conseil d'Etat, ٢ / ٦ SSR, du ٤ juillet ١٩٩٧, ١٥٦٢٩٨, publié au recueil Lebon.
منشور على الموقع الرسمي:
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT٠٠٠٠٠٧٩٤٦٣٨٩
تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٢.
١٥- حكيم عبد الرحيم محمد ناصوف، الوسائل الحديثة لتنفيذ احكام القضاء الإداري وموقف المشرع الليبي منها، المجلة الدولية للقانون والدراسات السياسية، ليبيا، ٢٠٢٠، المجلد ٢، العدد ١، ص ٢٤.
١٦- تنظر المادة (٦) من القانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠ الفرنسي.
١٧ - محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٤٩٣.
١٨ - تنظر المادة (٢/٨) من قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الفرنسي.
١٩- حكم محكمة القضاء ١٣٧/ قضاء اداري/ ٢٠١٢ في ٢٠١٢/٥/٢٣، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، ٢٠١٢، ص ٣٣٦.
٢٠ - عماد محمد شاطي هندي، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ١٠٥.
٢١ -Conseil d'Etat, ٤ / ١ SSR, du ٤ novembre ١٩٩٤, ١٣٣٧٤٥, mentionné aux tables du recueil Lebon.
منشور على الموقع الرسمي:
https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT٠٠٠٠٠٧٨٥٠٧٩٠ تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٢٨.
٢٢- علي عبد الفتاح محمد خليل، سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها لضمان تنفيذ حكمه، مصدر سابق، ص ٢٤٧.
٢٣ - تنظر المادة (L٥٢١-٢)من قانون العدالة الإدارية الفرنسي لسنة ٢٠١٨ المعدل.
٢٤- مهند مختار نوح، القاضي الإداري والامر القضائي، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

٢٥- محمد مصطفى السيد عبد العليم، مشكلة تنفيذ احكام القضاء الإداري والتنظيم الفرنسي الحديث لمواجهتها، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٥٦_ ص ٢٥٨.
٢٦- عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الاحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة، الجزائر، ٢٠١٠، ص١٤٦.
٢٧ - محمد مصطفى السيد عبد العليم، مشكلة تنفيذ احكام القضاء الإداري والتنظيم الفرنسي الحديث لمواجهتها، مصدر سابق، ص ٣٥٢.
٢٨- Tribunal administratif de Lyon, du ٧ février ١٩٩٦, ٩٥٠٣٩٤٣, mentionné aux tables du recueil Lebon.

منشور على الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT٠٠٠٠٠٨٢٨٤٠٩٩/
٢٩- قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ٦١/ ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٩/١، غير منشور.
٣٠- مهند مختار نوح، القاضي الإداري والامر القضائي، مصدر سابق، ص ٢١٧.
٣١- تنظر المادة (١/٦) من قانون رقم (٥٣٩) بتاريخ ١٦ يوليو سنة ١٩٨٠.
٣٢- أبو بكر احمد عثمان النعيمي، سلطة القضاء الإداري في توجيه الأوامر للإدارة وفرض الغرامات التهديدية بموجب القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني: https://almerja.com/reading.php?idm=٢٢٨٢٧٥ تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٢.
٣٣ -Tribunal administratif de Rennes, du ٢٨ September ١٩٩٥, ٩٥١٦٦٢, publié au recueil Lebon.

منشور على الموقع الرسمي:
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT٠٠٠٠٠٨٢٨٥٨٥٨
تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٣.
٣٤ - حكم محكمة القضاء الإداري المرقم ٢٠٠٤/٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٤، غير منشور.
٣٥- سالم حمود أحمد العضايلة، حتُ الإدارةِ على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد ٢٢، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٧٨٩.
٣٦- محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٥١٧ وما بعدها.
٣٧- عماد محمد شاطي هندي، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٨٦.
٣٨ - وتنص هذه المادة على إنه " إذا اقتضي تنفيذ الحكم الصادر من مجلس الدولة في الموضوع اتخاذ اجراء محدد فإنه يجب عليه إذا طلب صاحب الشأن ذلك تحديداً أن يأمر به، كما يملك أن يقرن هذا الحكم بغرامة تهديدية تسري بداية من التاريخ الذي يحدده. أما إذا اقتضي تنفيذ الحكم الموضوعي ان يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً آخر بعد تحقيق جديد فإنه يجب عليه بناءً على طلب صاحب الشأن ان يأمر بإصدار هذا القرار خلال مدة محددة كما يمكنه ان يحكم بغرامة تهديدية محدداً ميعاد سريانها".
٣٩- حسينة شرون وعبد الحليم بن مشري، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والاباحة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، ٢٠٠٦، ص ٢٤١.
٤٠- حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٠٤.
٤١- سعد عبد العزيز إبراهيم، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر الى الإدارة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٥، ص ٢٢.
٤٢- تنظر المادة (L٩١١-١) من قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الفرنسي.
٤٣ -Conseil d'Etat, Section, du ٢٨ février ٢٠٠١, ٢٣٠١١٢ ٢٣٠٥٢٠, publié au recueil Lebon.

منشور على الموقع الرسمي:
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT٠٠٠٠٠٨٠٤٥٣٨٥
تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٤.
٤٤ - أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٩١.
٤٥ - قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٣٩٧ لسنة ٣٦ بتاريخ ١٩٩٢/٠٣/٢٩، منشور على الرابط الالكتروني التالي: https://٢u.pw/DHoNACTM تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٢٩.
٤٦- تنظر المادة (٩) من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٤٧- عماد محمد شاطي هندي، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٤٩.

٤٨ - سعد عبد العزيز إبراهيم، القاضي الإداري في توجيه الأوامر الى الإدارة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٣١.
٤٩- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٩١/١١/٢٣، العدد السابع، قضاء اداري، ١٩٩١.
٥٠ - قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٢٠٠٤/٨ الصادر في ٢٠٠٤/١/٢٢، غير منشور.
٥١- قرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٦٢/ قضاء اداري/٢٠١٢، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثة بغداد، ص ٣٣٨.
٥٢ - طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٤٣.
٥٣ - سعد عبد العزيز إبراهيم، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر الى الإدارة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٨.
٥٤ - حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مصدر سابق، ص ٩- ص ٢٥.
٥٥- حسينة شرون وعبد الحليم بن مشري، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والاباحة، مصدر سابق، ص ٢٣١.
٥٦- سعد عبد العزيز إبراهيم، مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر الى الإدارة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٢١.
٥٧- كوثر صادق موسى، مبدأ منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة في مفهومه الحديث مسوغات المبدأ، المجلة القانونية، المجلد ١٢، العدد ٥، ٢٠٢٢، ص ١٤٠٨ وما بعدها.
٥٨- حسينة شرون وعبد الحليم بن مشري، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والاباحة، مصدر سابق، ص ٢٣٣- ص٢٣٤.
٥٩ - علي عبد الفتاح محمد خليل، سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها لضمان تنفيذ حكمه، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
٦٠- تنظر المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل.
٦١- تنظر المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
٦٢ - مازن ليلو راضي، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على اعمال الإدارة، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني التالي https://٢u.pw/wn٩RpKqe تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٧.
٦٣- أحمد عباس مشعل، تنفيذ الاحكام الإدارية، مصدر سابق، ص ١٤٣.
٦٤- احمد كريم حسين المحمداوي، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢٣، ص١٤٣.
٦٥- احمد كريم حسين المحمداوي، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مصدر سابق، ص ١٤٣- ص ١٤٨.