

التهديد المالي في مواجهة جهة الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ أحكامه، وتوقيع جزاء مالي على الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

كما سوف نعرض لموقف القضاء الإداري الليبي بشأن مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة أو الحلول محلها، ثم نعقب على ذلك برأينا.

ووفقاً لما تقدم فسوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة في القانون الفرنسي والمصري.

المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري في توجيه جهة الإدارة أو الحلول محلها في القانون الليبي.

المطلب الأول: مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة في القانون الفرنسي والمصري.

سوف نتناول هذا المطلب من خلال فرعين، الأول: موقف المشرع والفقهاء الفرنسي والمصري من مبدأ الحظر، والثاني: موقف القضاء الفرنسي والمصري من مبدأ الحظر.

الفرع الأول: موقف المشرع والفقهاء الفرنسي والمصري من مبدأ الحظر.

أولاً: موقف المشرع الفرنسي والمصري من مبدأ الحظر.

بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789 صدر مرسوم بتاريخ 22 ديسمبر من العام ذاته قرر حظر قيام المحاكم بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة وحدات الإدارة العامة في ممارستها لوظائفها الإدارية، وبعد ثلاثة عشر شهراً من قيام الثورة صدر قانون بتاريخ 15-24 أغسطس سنة 1790 حظر على المحاكم إصدار أحكام تتضمن قواعد عامة ملزمة، باعتبار أن ذلك يمثل اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، وقد نصت المادة 11 من هذا القانون على أنه لا يجوز للمحاكم التدخل بأي قدر في ممارسة السلطة التشريعية، سواء كان ذلك بطريق مباشر أم غير مباشر، وأنه لا يجوز لها علاقة في إعاقه تنفيذ القواعد القانونية

الصادرة عن الهيئة التشريعية أو وقف تنفيذها، وأكد المشرع في المادة 13 من هذا القانون على مبدأ الفصل بين الجهات الإدارية والجهات القضائية، حيث نص على أن الوظائف القضائية منفصلة، وستظل دائماً منفصلة عن الوظائف الإدارية، وأنه لا يجوز للقضاة أن يعرقلوا بأية طريقة من الطرق العمليات التي يقوم بها الموظفون الإداريون، أو أن يقوموا باستدعاء هؤلاء الموظفين أمامهم لأي سبب يتصل بوظائفهم، وإلا اعتبر هذا القاضي الذي يخالف هذا الحظر مرتكباً لمخالفة جسيمة لواجبات وظيفته.⁽¹⁾

وقد تبني الدستور الذي صدر في السنة الأولى للجمهورية عام 1791 مبدأ استقلال الإدارة بشكل مطلق في مواجهة القضاء، وتطبيقاً لذلك فقد نص في المادة الثالثة منه على أنه لا يجوز للحاكم ممارسة أية سلطة فيما يتعلق بالوظائف الإدارية، كما لا يجوز لها استدعاء الموظفين الإداريين أمامها لأي سبب تكون له صلة بوظائفهم.

وبعد مرور ثلاث سنوات على إقرار دستور 1791 صدر مرسوم 16 (فريكتيدور) للعام الثالث للجمهورية، وقد أعاد فيه المشرع التأكيد على مبدأ الاستقلال المطلق للإدارة العامة في مواجهة القضاء الذي ساد عقب قيام الثورة الفرنسية، وقد نص المرسوم الجديد على أنه يحظر على الحاكم بشكل بات الفصل في أية منازعة تنشأ عن أعمال الإدارة العامة وأنشطتها.⁽²⁾

وبذلك يكون النظام الذي انبثق عن الثورة الفرنسية قد استخدم سلاح التشريع لكي يخرج جميع المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها من اختصاص الحاكم القائمة آنذاك، ولم يقف عند حد حظر توجيه أوامر من القضاء إلى الإدارة أو حظر الحلول محلها،

(1) العصار، يسرى محمد، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حله محلها، مرجع سابق ذكره ص 40.

(2) العصار، يسرى محمد مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حله محلها، مرجع سابق ذكره ص 41.

ولكن هذا النظام لم يرتب النتائج المنطقية التي كان من الواجب تقريرها بعد اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات، وحظر تدخل الحاكم التي كانت موجودة في هذا الوقت في أعمال الإدارة، فقد كانت النتيجة المنطقية هي إنشاء نوع جديد من الحاكم يكون متخصصاً في الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، باعتبار أن هذه المهمة تعتبر من صميم اختصاص السلطة القضائية، ولكن على العكس من ذلك فقد عهد النظام الذي انبثق عن الثورة الفرنسية إلى الإدارة ذاتها بسلطة الفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، وبذلك أصبحت الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد، بما يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للمفهوم الصحيح لهذا المبدأ.

وفي العام الثامن من الثورة أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة، وجعل منه هيئة استشارية للإدارة تتولى إعداد مشروعات التشريعات واللوائح، وإعداد مشروعات الأحكام التي تفصل في المنازعات الإدارية، على أن يصدر القرار النهائي في هذا الشأن من قبل رئيس الدولة.

ولكن هذا الوضع الذي يخالف مقتضيات الفصل بين السلطات بمفهومه السليم تطور بعد ذلك بفضل نجاح مجلس الدولة في ممارسته للمهام الموكلة إليه، والتوازن الدقيق بين متطلبات سير المرافق العامة من ناحية، واحترام حقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى، والسياسة العملية التي درج على اتباعها في استنباط الحلول الملائمة للمنازعات الإدارية التي كان يعد مشروعات الأحكام التي تفصل فيها، والتي استطاع فيها التوفيق بين مقتضيات المصلحة العامة ومصالح الأفراد، ما أكسبه في آن واحد ثقة الإدارة وثقة المتقاضين والمتعاملين مع الجهات الإدارية، وقد أدى ذلك إلى منح مجلس الدولة سلطة القضاء البات أو النهائي في المنازعات الإدارية بمقتضى القانون الصادر في 24 مايو 1872.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف القضائية الذي قرره المشرع الفرنسي عقب ثورة 1789 ما زالت له أهمية دستورية وقانونية في الوقت

الحالي، فقد استند المجلس الدستوري الفرنسي إلى هذا المبدأ في أكثر من قرار من قراراته التي أعلن فيها أن هذا المبدأ، وإن لم تكن له قيمة دستورية في ذاته، إلا أن القوانين التي قررتها -وأهمها القانون الصادر في 16-24 أغسطس ومرسوم 16 فريكتيدور للسنة الثالثة للجمهورية- تعتبر من القوانين الصادرة في ظل النظام الجمهوري، والتي يمكن للقضاء الدستوري أن يستنبط منها مبادئ ذات قيمة دستورية، مثل مبدأ حماية اختصاصات القضاء الإداري في مواجهة محكم القضاء العادي، خاصة في مجال الاختصاص بدعوى إلغاء القرارات الإدارية.

ويُعد مبدأ منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة وليد الظروف التاريخية التي رافقت نشوء القضاء الإداري الفرنسي، وما حدث من متغيرات في فرنسا إثر ثورة عام 1789، حيث تمسك هذا القضاء -وتبعه القضاء الإداري المصري- بمبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة وفقاً لمسوغات ثبت عدم دقتها، وقد أفرز الوضع المذكور آثاراً سلبية عدة أهمها، إضعاف سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة، وافتقاد أحكامه للقوة الملزمة التي تضمن فاعلية أحكامه، وقد حاول القضاء الفرنسي والمصري الخروج من مبدأ المنع المذكور من خلال تقرير بعض الاستثناءات عليه بقصد التخفيف من حدته وصرامته.

وقد مثلت هذه الاستثناءات أولى مراحل الخروج على مبدأ منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة، إلا أنه ومع الإقرار بأهمية هذه الاستثناءات إلا أن القاضي الإداري بقي مكبلاً بالمضمون التقليدي لمبدأ المنع، ولا يملك الخروج عليه وتجاوزه، ولذا كان لا بد من تدخل المشرع لإصلاح الوضع الناشئ عن التمسك بالمبدأ المذكور ليقرر صراحة للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، وهذا ما فعله المشرع الفرنسي في مراحل عدة تتمثل بإصداره للقوانين أو المراسيم الآتية:

- القانون رقم 80-539⁽¹⁾ الصادر بتاريخ 1980/7/16 الذي تقرر بموجبه للقاضي الإداري بالاستقلال استناداً إلى نصوص الدستور، وعدم السماح للحكومة بالانتقاص من دوره، وأجاز هذا القانون لمجلس الدولة صلاحية فرض غرامة تهديدية لإرغام الإدارة على تنفيذ أحكامه سواء في قرار الحكم ذاته، أو بعد مضي مدة معينة من صدوره، وذلك عند امتناع الإدارة عن تنفيذه.
 - القانون رقم 95-125 الصادر في 1995/2/8 "بشأن تنظيم الاختصاص في الإجراءات المدنية والجزائية والإدارية"⁽²⁾، والذي تنظم، من بين ما تنظمه، أحكاماً عدلت اختصاص المحاكم الإدارية، وأجاز لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة عنها، وجواز الجمع بين هذه الأوامر وأسلوب التهديد.
 - الأمر رقم 2000-387 الصادر في 2000/5/4، والذي منح بموجبه للقضاء المستعجل دوراً واسعاً مما كان يقرره القانون "95-125"⁽³⁾.
- وفضلاً عن ذلك، فقد أسهمت التعديلات المستمرة على قانون العدالة الإدارية "Code de Justice administrative في تأكيد الاتجاه المتقدم ذكره، وأصبح للقاضي الإداري دور واسع في نظر العديد من المنازعات وصدر توجيه أوامر للإدارة، ومن هذه التعديلات:

(1) Loi no 80- 539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintesprononcées en matièreadministrative et à l'exécution des juments par les personnesmorales de droit public. Modifié par loi no 222-321 du 12 Avril 2000.

(2) Loi no 95-125 du Février 1995 relative al'organisation des jurisdiction (2) et à la procedure civile, pénale et administrative.

(3) "Ordonnance no 2000-387 du 4mai 2000 relative á la partie Législative (3) du code de justice administrative.

1. تعديل المادة 2/551 (1/551) من التقنين المذكور المتعلقة بقواعد الإعلان والمنافسة في نطاق إبرام العقود.

2. ما قرره القانون 912 لسنة 2015 الصادر في 2015/6/24 - الذي عدل المادتين 1/773، 2/773 من تقنين العدالة الإدارية وتضمن تشكيل لجان لها الحق في الحصول على المعلومات المتصلة بالدفاع الوطني والوصول إلى البيانات والوثائق المتعلقة بها.

3. ما قرره القانون 2019-222 الصادر في 2019/3/23 من تعديلات على المواد 9/773، 155/773 من تقنين العدالة الإدارية بشأن الإجراءات التي تنظرها المحاكم الإدارية في دعاوى إلغاء المراقبة بشأن الأشخاص المشتبه بصلتهم بأعمال إرهابية استناداً إلى المادة 2/228، 5/228 من تقنين الأمن الداخلي code de la sécuriteintérieure.

4. ما قرره القانون رقم 2019-222 بتاريخ 2019/3/23 الذي عدل المادة 775 "1" من تقنين العدالة الإدارية بشأن إجراءات التقاضي المتعلقة بالممارسات الخلة بالمنافسة.

5. ما قرره الأمر رقم 2020-1733 الصادر في 2020/12/16 - الذي عدل العديد من المواد ومنها المادة 1/776، 6/776 من تقنين العدالة الإدارية، بشأن القرارات الإدارية المتخذة بحق بعض الأشخاص بمغادرة الأراضي الفرنسية، أو حظر العودة إليها، أو حظر التنقل في الأراضي الفرنسية، وذلك في ظل الإجراءات المتخذة في ظل جائحة Covid19.

وقد أسهمت هذه القوانين والمراسيم وغيرها، في تجاوز المبدأ التقليدي لمنع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة، وأصبح هذا المبدأ أثراً من الماضي، وأسهم في تكريس مضمون حديث للمبدأ المذكور يتمتع فيه القاضي الإداري بسلطات أوسع بكثير مما كان عليه

الحال وقت نشأة القضاء الإداري الفرنسي، وفي مراحل لاحقة من تطور هذا القضاء؛ ليكون بحق ملاذاً لحماية المشروعية، وحصناً لحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور والقانون لكل فرد.

أما بالنسبة للمشرع المصري فلم يصدر أي قانون ينظم موضوع سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أو استخدام أسلوب التهديد المالي ضدها، وإن كان يملك من الناحية القانونية هذه السلطة، وذلك رغم غياب تشريع خاص يمنحه هذه الصلاحية صراحة، وهذا ما سيتم بيانه لاحقاً.

والملاحظة التي يمكن إبدائها في هذا الصدد هي أن المشرع المصري والفرنسي قد أقرا مبدأ قانونياً عاماً يصلح للتطبيق على كل صور المنازعات، بغض النظر عن أطرافها، ودليل ذلك أن القاضي المصري والفرنسي قد طبقا هذا النظام أو الوسيلة قبل حتى أن يقننه المشرع؛ إذ لا يوجد أي تعارض بين استخدام أسلوب الأمر بتهديد مالي ضد الإدارة وطبيعة المنازعات الإدارية؛ لأن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية من خلال تنفيذ أحكام القضاء هو مثل أي التزام آخر، وإن كان جانب من الفقه المصري قد أثار تعارض استخدام سلطة الأمر بتوقيع الغرامة التهديدية على الإدارة، مع مبدأ عدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الدولة؛ لذا ستتحول الغرامة التهديدية عند عدم التنفيذ من طرف الإدارة إلى حكم بالتعويض.⁽¹⁾

(1) أبو يونس، محمد باهي (2008)، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 15.

ثانياً: موقف الفقه الفرنسي والمصري من مبدأ الحظر.

أما الفقه فإنه لم يتخذ موقفاً موحداً بشأن الموضوع، وقد انقسم الفقهاء بصدد هذه المسألة إلى فريقين.⁽¹⁾

اتجه الفريق الأول إلى الربط بين قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة، وقاعدة حظر إصدار أوامر من القاضي إلى الإدارة أو استخدام التهديد المالي في مواجهتها، وأسس هذا الفريق القاعدتين على أسانيد قانونية وعلمية، أما الفريق الثاني فقد دعا إلى الفصل بين هاتين القاعدتين، مع الإبقاء على القاعدة الأولى وحدها، وهي المتعلقة بعدم جواز حلول القاضي محل الإدارة، باعتبارها من النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات، وناشد القضاء الإداري العدول عن القاعدة الثانية، التي تتعلق بحظر إصدار أوامر إلى الإدارة أو استخدام التهديد المالي ضدها، وهي قاعدة من صنع القضاء الإداري وليس لها أي سند قانوني أو منطقي.⁽²⁾

وقد أكد جانب من الفقه المصري -ونؤيده في هذا- حق القضاء الإداري المصري في إصدار أوامر إلى جهات الإدارة باتخاذ القرارات اللازمة من أجل تنفيذ الأحكام الصادرة عنه، واستخدام أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام وذلك دون حاجة لوجود تشريع خاص يقرر هذه الحلول بنص صريح، ومع

(1) العصار، يسرى محمد، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها، مرجع سابق ذكره ص 31.

(2) سقاش، الساسي (2005)، ضمانات تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد

2، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر بسكرة، ص 229.

تأييدنا لهذا الاتجاه فإننا نأمل أن يصدر المشرع المصري تشريعاً ينظم به هذا الموضوع أسوة بما فعله المشرع الفرنسي.⁽¹⁾

الفرع الثاني: موقف القضاء الفرنسي والمصري من مبدأ الحظر.

أولاً: موقف القضاء الفرنسي من مبدأ الحظر.

مما انتهى إليه القضاء الإداري الفرنسي هو عدم اختصاصه بإصدار أوامر صريحة للإدارة والتي تتضمن إلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه؛ لذا يختلف مدلول الأمر على مجرد تحديد مضمون الإلزام الذي يترتب عليه الإلغاء على الإدارة، كما يختلف عن الإقرار بأحقية المحكوم له في مركز قانوني معين؛ إذ لا يتضمن كل ذلك أمراً صريحاً ومباشراً للإدارة؛ إذ هو مجرد إيضاح للحكم الذي يقرره القانون للنزاع المعروض وما يترتب له من حقوق.⁽²⁾

لذا لم يكن القضاء الإداري الفرنسي يمانع من الاستناد إلى النصوص التشريعية الصادرة عقب الثورة الفرنسية، والتي تحظر على المحاكم - البرلمانات - التدخل في أعمال الإدارة، لسبب بسيط هو الفصل بين سلطة القاضي الإداري وسلطة الإدارة؛ لأنه ظل لوقت طويل محصوراً في فكرة تولي الإدارة تدبير وإدارة أمورها بنفسها وانفصاله عنها⁽³⁾، وهذا ما قضى به عندما:

(1) بدر، أحمد سلامة (2003)، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 315؛ فكري، فتحي (2004)، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، دار الكتب المصرية، ص 307؛ جيرة، عبد المنعم عبد العظيم، مرجع سابق ذكره، ص 329.

(2) René Chapus (2001): droit du contentieux administratif. 9^e édition, Montchrestien, paris, p. 869.

(3) Gilles darcy, Michel paillet (2000): Contentieux administratif. Dalloz, paris, p.221.

1. رفض توجيه أوامر للإدارة للقيام بأشغال عامة، أو بإلغاء ما قامت به من أعمال، أو توجيه أمر لها بتعيين شخص معين في وظيفة عامة، أو بإعادته لعمله، أو منحه درجة وظيفية معينة اعتباراً من تاريخ محدد.
2. عدم اختصاصه بمنح ترخيص لأحدى الوحدات الإدارية المحلية لترميم سور يحيط بملكية خاصة ويجاور طريق عام بدون الحصول على موافقة المالك، رغم احتمال سقوط السور وتعطيل المرور في طريق عام "الحلول".
3. رفضه إحلال المدعى محل الشخص الذي أُرست عليه الجهة الإدارية عقداً من عقود الالتزام.
4. رفض إصدار لائحة إدارية أناط المشرع للإدارة سلطة إصدارها بعدم حلول القاضي محل الإدارة.
5. رفض طلب إعادة النظر في أسعار بعض السلع والخدمات التي تتولى الإدارة تقديمها للجمهور.
6. رفض تحديد يوم آخر بدل الذي حدده العمدة لاستقبال الجمهور للاطلاع على الوثائق الرسمية المحلية في اللوائح الإدارية المحلية، لمصادفة اليوم المحدد من قبله يوم عطلة، كما رفض أن يوجه له أمراً بذلك.
7. رفض توجيه أمر لإحدى الجهات الإدارية لتنظيم مناقصة لتنفيذ بعض الأعمال التي قررت تنفيذها بواسطة التعاقد المباشر.
8. كما أعلن عدم اختصاصه بإصدار أمر لإحدى الوحدات الإدارية المحلية بهدم عقار كانت قد شيدته بما يخالف النصوص واللوائح المحلية الخاصة بالصحة العامة.
9. عدم اختصاصه بتوجيه أمر للإدارة بمنح المدعى ترخيصاً بالبناء بعد الحكم بإلغاء قرار رفضها منحه إياه.

10. كما أقر عدم اختصاصه بإصدار أمر للسلطة القائمة على الضبط الإداري لكفالة تحقيق السكينة العامة في منطقة معينة.

11. عدم اختصاصه بتوجيه أمر للإدارة لتطبيق قانون العفو على موظف معين بالذات، وهذا بعد إلغاء قرار رفض تطبيقه عليه.

12. عدم اختصاصه بتوجيه أمر لإحدى المؤسسات التعليمية التابعة للحكومة لقبول شخص معين فيها.

13. عدم اختصاصه بتوجيه أمر إلى اللجنة المشرفة على الإذاعة والتلفزيون لإجبارها على تمكين أحد المرشحين في الانتخابات من شرح برنامجه الانتخابي من خلالهما، والأمثلة على ذلك عديدة.⁽¹⁾

غير أن ما يؤخذ -حسب وجهة نظرنا- على قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه كان يوجه أوامر للإدارة في مرحلة القضاء المحجوز أو المعلق على موافقة رئيس الدولة، وكان من عام 1799 إلى 1872 معتمداً في إصداره لهذه الأوامر على تبعيته لرئيس الدولة؛ إذ في الوقت الذي لم تكن له فيه أي سلطة باتة في القضاء كان يفرض هذه الأوامر، لكن بعد إعطائه سلطة القضاء البات والنهائي فرض على نفسه عدم توجيه الأوامر للإدارة مقيداً نفسه بهذا الحظر.

إذن، فإذا كانت له سلطة الأمر في المرحلة التي كان لا يتمتع فيها بسلطة القضاء البات، فمن باب أولى أن يتمتع بها وهو يملك سلطة الفصل النهائي في المنازعات الإدارية.

هذا ونجد بأن مجلس الدولة الفرنسي قد ربط في تطبيقاته القضائية بين مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر حلوله محلها بالاعتماد على أساس واحد، رغم اختلاف كل منهما عن الآخر؛ ذلك أن مبدأ الحظر يستند على السياسة القضائية ذات الطابع العملي

⁽¹⁾ René Chapus, op.cit., p. 870.

للقاضي الإداري، بينما تستند قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إذا استقر القضاء على اعتبار مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة والحلول محلها من المبادئ العامة التي تتعلق بالنظام العام، على اعتبار أن تحديد اختصاص القضاء الإداري للنزاع الذي يختص بالفصل فيه من المسائل المتعلقة بالنظام العام.⁽¹⁾

حيث لا يمكن له أن يفصل في دعوى من اختصاص القاضي العادي، أو أن يكون مختصاً بناءً على قواعد الاختصاص، لكن يمكن له أن يفصل في دعوى موضوعها توجيه أمر للإدارة أو الحلول محلها؛ إذ حتى وإن كان النزاع إدارياً إلا أنه لا يمكن له أن يفرض عليها، ويخرج بهذا عن نطاق اختصاصه، وعليه في هذه الحالة أن يحكم بعدم اختصاصه بهذا النزاع تلقائياً.

هذا وقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي بهذا المبدأ وطبقه بمفهومه الواسع؛ أي لا يقتصر على الأشخاص المعنوية العامة فقط، بل حتى الأشخاص الخاصة التي تدير مرفقاً عاماً.⁽²⁾

وما يلاحظ في هذا القضاء أن الحظر يشمل عدم توجه أوامر للإدارة فقط دون الطرف الآخر، وهو الفرد العادي أو الشخص القانوني الخاص الذي يمكن له أن يجبره على التنفيذ بتوقيع غرامة تهديدية عليه.

ورغم هذا فقد أقر لنفسه فعلاً بسلطة إلغاء قرار الإدارة السليبي الذي يتضمن الامتناع عن إصدار قرار معين يلزمها القانون بإصداره.⁽³⁾

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص، 850 وانظر: العصار، يسرى محمد، مرجع سابق، ص. 41.

(2) العصار، يسرى محمد، مرجع سابق، ص 49.

(3) جيره، عبد المنعم عبد العظيم، مرجع سابق، ص 301.

غير أنه ومن وجهة نظرنا نعتقد أن مثل هذه القرارات لا فائدة منها؛ إذ وجودها مثل عدمها؛ ولأنها لا تحقق غرض الأفراد من رفعها، وهو الحصول على حقوقهم، فما جدوى حكم لا يُنفذ، أو حكم ليس على وجه الإلزام.

ويمكن القول إن المبدأ التقليدي الذي يمنع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة لم يعد يصمد أمام جميع المتغيرات والاعتبارات التي تدعو لنبذه أو التخلي عنه، والإقرار للقاضي الإداري بسلطة واسعة في مواجهة الإدارة، وهذا ما جسده التوجهات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه الحديثة، نذكر منها الحكم الصادر في 2021/9/8 في طلب مستعجل تقدم به مواطنون من الجنسية الأفغانية يرومون الحصول على تأشيرة دخول للأراضي الفرنسية لعوائلهم بقصد لم الشمل، وذلك بعد تعذر إصدارها بسبب التلكؤ الحاصل في الحصول عليها؛ وذلك لإغلاق خدمة التأشيرات في السفارة الفرنسية في كابول ونقلها إلى إسلام آباد في باكستان، ثم إغلاق هذه الأخيرة بفعل بعض التهديدات الأمنية، فضلاً عن الظروف التي رافقت ظهور وباء Covid 19، وإصدار الأمر إلى السلطة المختصة بمنحها من خلال تمكين مقدمي الطلب من الحصول عليها -أي تأشيرة الدخول- من السفارة الفرنسية في الهند أو إيران.⁽¹⁾

وكذلك حكمه الصادر في 2021/9/17 بإلغاء اللوائح التي وضعتها وزارة المالية في عام 2020 بشأن احتساب ضريبة القيمة المضافة لصانعي القهوة.⁽²⁾

وكذلك حكمه الصادر في 2021/9/8 بوقف تنفيذ قرار لجنة تحكيم المجتمع الفرنسي بعدم قبول طلب تقدم به أحد الأشخاص للتدريب بقصد الحصول على وظيفة، وذلك لأن

(1) Conseil d'etat, No. 455751, 8 Septmbre 2021.

(2) Conseil d'etat, No. 251520, 17 Septmbre 2021.

قرار الرفض قد تم دون التدقيق في مهارات المرشح، ما يكشف بوضوح عن وضع تعسفي في القرار المتخذ⁽¹⁾.

بينما قضى المجلس المذكور في 13/9/2021 في طلب تقدم به بعض الأشخاص الساكنين في مقاطعة جبال الألب البحرية Les Alpes Maritimes لإلغاء أمر أصدره محافظ "نيس" بشأن ضرورة تقديم البطاقة الصحية -أي بطاقة التلقيح ضد Covid 19- عند دخول ستة من مراكز التسوق في هذه المنطقة، حيث أيد المجلس قرار قاضي الإجراءات المستعجلة للمحكمة الإدارية برد الطلب المذكور، الذي أشار فيه أن تقديم هذه البطاقة يُعد ضرورياً ومتفقاً مع متطلبات الصحة العامة، لا سيما وأن هناك عدداً من المتاجر توفر خدمات للأشخاص الذين ليس لديهم البطاقة المذكورة من خلال إيصال البضائع أو السلع إليهم، فضلاً عن ارتفاع نسبة الإصابات بـ Covid 19 في تلك المنطقة بشكل ملحوظ، ولذا قضى مجلس الدولة بتأييد طلب القاضي برد الطلب؛ لأنه لا يوجد انتهاك خطير غير مشروع للحريات الأساسية⁽²⁾.

ثانياً: موقف القضاء المصري من مبدأ الحظر.

موقف القضاء المصري جاء مطابقاً لموقف القضاء الفرنسي بمنع المحاكم الإدارية من توجيه أوامر للإدارة⁽³⁾؛ إذ حرصت محكمة القضاء الإداري في بداية عهدها على تأكيد

(1) Conseil d'etat, 8 Septmbre 2021.

وتنظر هذه القرارات في: الموقع الإلكتروني للمجلس Conseil-etat,Fr

(2) Conseil d'etat, No. 456391, 12 Septmbre 2021.

Conseil etat.Fr- تنظر جميع القرارات في: الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة
(3) بسيوني، حسن السيد (1981)، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القانونية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، ص 322 وما يليها، وانظر: جيرة، عبد المنعم عبد العظيم، مرجع سابق ص. ص. 298- 299 وانظر: عبد اللطيف، محمد محمد (2002)، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 382.

هذا المبدأ، حيث بينت أن المحكمة لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار، أو أن تأمر بأداء أمر، أو الامتناع عنه.

وفي المقابل نجد أن القضاء المدني في كل من مصر وفرنسا يقر لنفسه هذه الصلاحية، حتى قبل صدور تشريع خاص باستخدام أسلوب التهديد المالي عند نظر النزاعات العادية التي تكون الإدارة طرفاً فيها وتختص بها المحاكم العادية لإجبارها على تنفيذ التزاماتها، وكان ذلك لأول مرة في حكم عن محكمة النقض الفرنسية عام 1834، وظل يستخدم أسلوب أو وسيلة التهديد المالي حتى غياب السند المباشر في التشريع الذي نضمه بقانون في 21 يوليو 1949، وأعاد تنظيمه بالقانون الصادر في 5 يوليو 1972 المتعلق بتنظيم نظام التهديد المالي والمعدل بالقانون الصادر في 9 يوليو 1991.

وفي القضاء المصري طبقت المحاكم المختلطة والأهلية أسلوب التهديد المالي لحل المدينين على تنفيذ التزاماتهم، قبل أن يتدخل المشرع ويضع نظاماً للغرامة التهديدية في القانون المدني الصادر في 1948 في مادته 213 و 214. ⁽¹⁾

والملاحظة التي يمكن إبدائها في هذا الصدد هي أن المشرع المصري والفرنسي قد أقر مبدأ قانونياً عاماً يصلح للتطبيق على كل صور المنازعات، بغض النظر عن أطرافها، ودليل ذلك أن القاضي المصري والفرنسي قد طبقا هذا النظام أو الوسيلة قبل حتى أن يقننه المشرع؛ إذ لا يوجد أي تعارض بين استخدام أسلوب الأمر بتهديد مالي ضد الإدارة وطبيعة المنازعات الإدارية؛ لأن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية من خلال تنفيذ أحكام القضاء هو مثل أي التزام آخر، وإن كان جانب من الفقه المصري قد أثار تعارض استخدام سلطة الأمر بتوقيع الغرامة التهديدية على الإدارة، مع مبدأ عدم جواز التنفيذ

(1) العصار، يسرى محمد، مرجع سابق، ص 112.

الجبري على أموال الدولة؛ لذا ستتحول الغرامة التهديدية عند عدم التنفيذ من طرف الإدارة إلى حكم بالتعويض.⁽¹⁾

وعليه لا يعد استخدام القاضي لسلطة الأمر أو التهديد المالي ضد الإدارة تدخلاً في شؤونها أو ممارسة منه لعمل إداري، بل يعد ذلك من صميم عمله القضائي، وجزءاً لا يتجزأ عنه ومتمماً له، ولا يحل محل الإدارة التي يبقى تدخلها ضرورياً فيما بعد لتنفيذ الحكم الذي يصل إليه القاضي الإداري⁽²⁾، فإذا بين لها الإجراء الواجب اتخاذه فإنه لا يعد بهذا متجاوزاً لإطار الوظيفة القضائية، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي امتنع عن توجيه أوامر للإدارة أو استخدام أسلوب التهديد المالي ضدها فإن ذلك كان نتيجة الظروف التاريخية التي صاحبت إنشاءه من مرحلة القضاء المحجوز إلى القضاء البات، ولا يلزم من هذا تقييد القاضي الإداري المصري بهذا الحظر؛ إذ لم يعرف في نشأته هذه الظروف التي يمكن اعتمادها كمبرر لذلك.

وكذلك سار القضاء الإداري المصري على الاتجاه ذاته الذي سارت عليه أحكام القضاء الإداري الفرنسي الحديثة في نبذ المفهوم التقليدي الذي يمنع على القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة، حيث اتجهت أحكام القضاء المصري الحديثة إلى جواز توجيه أوامر للإدارة بشكل صريح، ومن هذه الأحكام ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4887، جلسة 2017/3/18، سنة 55 قضائية، والذي ألغت فيه الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى 8696 سنة 61 قضائية، وأصدر أمراً بإلزام الإدارة بتسجيل العلامة التجارية، وذلك بقبول طلب تسجيلها واستكمال إجراءاته.

(1) أبو يونس، محمد باهي (2008)، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 15.

(2) نفس المرجع، ص 23.

وكذلك الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري في القاهرة بالدعوى رقم 28560 سنة 67 قضائية، جلسة 2013/7/6، والذي قضت فيه بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم 134 لسنة 2013 ورقم 148 لسنة 2013، وما يترتب عليه من آثار، ومنها وقف انتخابات مجلس النواب بمراحلها المختلفة المحددة بدايتها في 2023/4/22.⁽¹⁾

وكذلك ما قضت المحكمة المذكورة في الدعوى 1091 سنة 32 قضائية، جلسة 2020/2/22، والذي قضت فيه بإلغاء القرار المطعون فيه وإصدار أوامر صريحة بالزام الإدارة برفع اسم المحكوم عليه من عداد المسجلين جنائياً، ومحو المعلومات المسجلة باسمه من قاعدة بيانات التسجيل الجنائي وأجهزة الحاسب الآلي بوزارة الداخلية بخصوص القضايا المسجلة عليه، وقد أشارت المحكمة إلى ضرورة الموازنة بين حق الإدارة في المحافظة على الأمن العام، وذلك باستخدام "كارت المعلومات" في رصد تحركات المجرمين لمنع الجريمة قبل وقوعها وبين احترام حريات المواطنين واحترام الأحكام القضائية الصادرة لصالحهم أو القواعد التي تمنحهم حقاً⁽²⁾.

المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري في توجيه جهة الإدارة أو الحلول

محلها في القانون الليبي.

سوف نتناول هذا المطلب من خلال فرعين، الأول: موقف القضاء الليبي من مبدأ الحظر، ثم نعقب على ذلك برأينا في الفرع الثاني.

(1) مشار إليه لدى المستشار المقنن، عبد المجيد أحمد (2017)، النقص التشريعي وسلطات القاضي الإداري في مواجهته، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات مؤتمر الاتحاد العربي للقضاء الإداري الثاني، القاهرة، 8-9 أكتوبر 2017 ص 197 وما بعدها.

(2) المقنن، عبد المجيد أحمد، مرجع سابق، 197 وما بعدها.

الفرع الأول: موقف القضاء الليبي من مبدأ الحظر.

يعد القضاء الليبي من الأنظمة القضائية التي تأخذ بحظر توجيه القاضي الإداري الأمر إلى الإدارة، أو الحلول محلها كأصل عام.

ومن أحكام دوائر القضاء الإداري الليبي، بشأن تطبيق مبدأ حظر توجيه أوامر من القضاء الإداري إلى الإدارة أو الحلول محلها، حكم المحكمة العليا الليبية الصادر بتاريخ 1981/6/24 بقولها: "إن دعوى الإلغاء -وهي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري- تُحوّل للقاضي فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين مخالفته للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به....⁽¹⁾

وفي حكم آخر للمحكمة العليا صدر بتاريخ 1998/5/17 قضت بأنه: "من المقرر -وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة- أنه لا يسوغ للقضاء أن يحل محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، ولا يسلط رقابته، إلا بعد إعمال الإدارة رأيها واتخاذ قرارها....⁽²⁾

ومن الأحكام الحديثة للمحكمة العليا الليبية، حكمها الصادر بتاريخ 2002/1/20، حيث قضت بأن.....، ومن حيث إن الترقية تتطلب اتخاذ قرار إداري بشأنها إذا

⁽¹⁾ طعن إداري رقم 26/24 قضائية، بجلسة 1981/6/24، مجلة المحكمة العليا السنة الثانية عشرة، العدد الثاني، ص 9.

⁽²⁾ الطعن الإداري رقم 42 لسنة 36 ق، بجلسة 1998/5/17، مشار إليه لدى : د. الجهمي، خليفة سالم (2012)، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، مقالة منشورة بتاريخ 23/8/2012 على شبكة المعلومات الدولية على الموقع <http://www.khalifasalm-words.com>، ص 3.

توافرت شروطها وضوابطها، ولا يجوز للقضاء الإداري إصدار أوامر إلى الإدارة بترقية أحد الموظفين، ولا أن يحل محلها في إصداره.....⁽¹⁾

كما تؤكد في حكم آخر صدر بتاريخ 2005/1/16، بأنه: "... لا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن في قرارات الترقية التي تتم مخالفةً للقانون."⁽²⁾

فقد قضت المحكمة العليا بالطعن رقم 45/2 ق جلسة 2001/12/20 م بنقض الحكم المطعون فيه الذي قضى باستحقاق الطاعن للترقية الثالثة عشرة، وتصدت للفصل في الدعوى، وقضت بعدم اختصاص المحكمة بترقية الطاعن، وتتلخص وقائع الدعوى في أن المطعون ضده أقام الدعوى الإدارية أمام دائرة القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف طالباً تقرير استحقاقه الدرجة الثالثة عشرة وما يترتب عليها من آثار؛ لأن قرار الترقية الصادر بترقية زملائه لم يشمل، فقضت له المحكمة بطلانته، وقد أسست المحكمة العليا إلغاءها للحكم المطعون فيه على قولها: (الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1976م، ليست حقاً ذاتياً للموظف يستند إلى قاعدة قانونية لا يتطلب لإجرائها صدور قرار إداري، وإنما هي رخصة لجهة الإدارة تباشرها إذا تحققت شروطها وضوابطها التي نص عليها القانون، ومن ثم فإن القضاء الإداري لا يحل محل الإدارة العامة في إصدار قرار الترقية، ولما كان حكم المطعون فيه قد ذهب إلى خلاف ذلك يكون النعي عليه بخالفة القانون صحيحاً).⁽³⁾

(1) طعن إداري رقم 8 لسنة 45 ق، بجلطة 2002/1/20 مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء 2 (2000/2003)، ص 447 وراجع الطعن الإداري رقم 2 لسنة 45 بجلطة 2001/12/30 المجموعة نفسها. ص 857.

(2) طعن إداري رقم 73 لسنة 48 بجلطة 2005/1/16، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005، ص 66.

(3) جبودة، محمد خليفة، سلطات القاضي الإداري في سد النقص التشريعي، وتوجيه الإدارة، ورقة بحثية، ص 3.

ومع أخذ النظام القضائي الليبي بالحظر الذي يمنع القاضي الإداري من توجيه الإدارة أو الحلول محلها، فإن القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري نص على استثنائه من هذا الحظر، فقد نص في مادته السابعة على أنه: (لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها)، فوقف القرار الإداري كما يظهر من النص يطلبه الطاعن ضمن صحيفة الدعوى، ولا يقبل منه استقلاً، كما لا يستطيع القاضي أن يأمر به من تلقاء نفسه، ولا يأمر به إلا إذا ترحل لديه أن الاستمرار في تنفيذ القرار يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها، على أن الوقت المؤقت يتزامن مع الوقت الذي يستغرقه في موضوع الدعوى.⁽¹⁾

الفرع الثاني: تطور موقف القضاء الليبي.

لم يرق المشرع الليبي - كما هو الحال لدى المشرع المصري - بإصدار قانون يخول بمقتضاه المحكمة العليا، أو دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، بأن يوجها أوامر للإدارة أو الحلول محلها، أو توقيع غرامات تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، كما فعل المشرع الفرنسي، بل إن المحكمة العليا ما زالت متمسكة بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها⁽²⁾، وفي حكم حديث لها صدر بتاريخ 2009/4/12، أكدت المحكمة العليا الليبية بأن: "... ولاية القضاء الإداري في مجال دعوى الإلغاء تقف عند مجرد إلغاء القرار الإداري المعيب، إذا ما ثبت عدم مشروعيته، وليس له أن يعدل القرار المعيب أو أن

(1) نجم، أحمد حافظ (1981)، القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 37.

(2) راجع أحكام المحكمة العليا الليبية التي أشرنا إليها، ومنها: الحكم الصادر بتاريخ 1998/5/17، والحكم الصادر بتاريخ 2001/12/30، والحكم الصادر بتاريخ 2005/1/16.

يستبدل قراراً جديداً، أو أن يصدر أوامر للإدارة في شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصها".⁽¹⁾

وبالرغم من أن المحكمة العليا الليبية، طالما كانت تؤكد في مناسبات عديدة على أن سلطة المحكمة في دعوى الإلغاء تقف عند حد إلغاء القرار، إذا ما تبين لها عدم مشروعيتها، وتحكم برفض الدعوى، إذا تبين صحة القرار ومشروعيتها، ودون أن يتعدى الأمر إلى غير ذلك، إلا أن المحكمة خالفت هذه القاعدة فيما يتعلق بالمنازعات الضريبية؛ حيث يتعدى الأمر إلى الفصل في الموضوع وليس الإلغاء فحسب؛ حيث قضت في حكمها الصادر بتاريخ 2004/1/11، من أن: "قضاء هذه المحكمة جرى على أن سلطة القضاء في الطعون الضريبية لا تقف عند هذا حد الإلغاء، وإنما تتعداه إلى الفصل في موضوع المنازعة...".⁽²⁾

وإن كان هذا الحكم ليس فيه ما يفيد صراحة تراجع المحكمة عن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، إلا أنه ضمناً إذا ما أرادت المحكمة بما لها من سلطة الفصل في النزاع أن تأمر الإدارة بما تراه متسقاً مع القضية وروح القانون.

وتتبنى الباحثة أن تقوم محكمتنا العليا بالتراجع عن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، لا سيما أن المحكمة لم يقيدوها بالمشروع بذلك، كما أن الأمر لا يتعارض مع أي مبدأ أو قاعدة عليا، أما حلول القاضي محل جهة الإدارة فهو بلا شك يتعارض مع وظيفة القاضي، كما أنه يُعد اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات.

(1) طعن إداري رقم 118 لسنة 55.ق، بجلسة 2009/4/12، م.م. ع. السنة 44 العدد (2)، ص 88.

(2) طعن إداري رقم 59، 60 لسنة 47 ق، بجلسة 2004/1/11، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004، ص 29.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أخذ النظام القضائي الليبي بالحظر الذي يمنع القاضي الإداري من توجيه الإداري أو الحلول محلها، إلا إن القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري نص على استثنائه من هذا الحظر، فقد نص في مادته السابعة على أنه: (لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها)، فوقف القرار الإداري كما يظهر من النص يطلبه الطاعن ضمن صحيفة الدعوى، ولا يقبل منه استقلاً، كما لا يستطيع القاضي أن يأمر به من تلقاء نفسه، ولا يأمر به إلا إذا ترحل لديه أن الاستمرار في تنفيذ القرار يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها، على أن الوقت المؤقت يتزامن مع الوقت الذي يستغرقه في موضوع الدعوى.⁽¹⁾

كما تتفق الباحثة من المشرع الليبي أن يقوم بتعديل القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، على نحو يعطي للقضاء مكنة توجيه أوامر للجهات الإدارية عندما يكون هناك مسوغ لذلك، كأن تتأخر في تنفيذ الأحكام، أو إلزامها بدفع الغرامات أو التضمينات، أو إجبارها على تصحيح الأوضاع الإدارية ولو لم تكن هناك دعوى منظورة أمامها بهذا الشأن، مع الملاحظة بأن المشرع الليبي سواء في قانون رقم 88 بشأن القضاء الإداري في مادته (21)، أو القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا في المادة (31)، وفي قانون المرافعات المدنية والتجارية قد ألزم الجهات الإدارية بضرورة تنفيذ الأحكام القضائية، لاسيما الصادرة من المحكمة العليا، ووضع عقوبات لمن يمتنع عن تنفيذ تلك الأحكام.

(1) نجم، أحمد حافظ (1981)، القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 37.

الخلاصة:

إن مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها أو استخدام أسلوب التهديد المالي في مواجهتها، والذي يعتبر بالضرورة يتضمن توجيه أمر للإدارة يستند إلى مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارة العاملة، والذي يستند على مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لهذا المفهوم في القانون الفرنسي، والذي يختلف عما ساد في القضاء الأنجلوسكسوني.

فالحاكم القضائية في إنجلترا تُخضع الجهات الإدارية لقواعد أشد وطأة من تلك التي يخضع لها الأفراد العاديون كالالتزام بقواعد العدل الطبيعي، ومن ذلك أيضاً رقابة المحكمة على ممارسة السلطة التقديرية للإدارة، ولقد اعترف القضاء الإنجليزي لنفسه بسلطة توجيه أوامر للإدارة.

وبالنسبة للقضاء الفرنسي والمصري الذي يمنع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة في ظل المفهوم التقليدي، لم يعد يصمد أمام الاعتبارات والمتغيرات التي دعت إلى العدول عن مبدأ الحظر، وهذا ما جسده التوجهات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، وكذلك نظيره المصري.

ويُعد القضاء الليبي من الأنظمة القضائية التي تأخذ بمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري الأمر إلى الإدارة أو الحلول محلها كأصل عام، ويبدو أن قضاء المحكمة العليا الليبية في آخر أحكامها قد حدثت أو خففت من التأكيد على توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وهو اتجاه محمود.

أولاً: النتائج.

1. هناك فرق ما بين تدخل القاضي الإداري لإلزام جهة الإدارة بالتعويض أو برد الحال إلى ما كان عليه، أو بترتيب نتائج الحكم، وما بين أن يحل القاضي

نفسه محل جهة الإدارة بإصدار قرارات تعيين أو ترقية مثلاً، فهذا من صميم اختصاصات الجهات الإدارية، كما هو الفرق بين أن يُحل القاضي نفسه محل جهة الإدارة، وبين أن يصدر أوامر إليها بقيامها بعمل أو امتناعها عنه، والحالة الأخيرة هي ما نؤيدها .

2. إن مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري لجهة الإدارة أو الحلول محلها، هو مبدأ ظهر في فرنسا نتيجة لظروف خاصة مرّ بها مجلس الدولة الفرنسي، وأكد عليه في العديد من المناسبات، وأخذ به القضاء الإداري في ليبيا ومصر.

3. لقد اعترف القضاء الإنجليزي لنفسه بسلطة توجيه أوامر للإدارة، مستنداً في ذلك إلى الالتزام بقواعد العدل الطبيعي، ورقابة المحكمة على ممارسة السلطة التقديرية للإدارة، كما قام مجلس الدولة الفرنسي بالتراجع عن هذا المبدأ، وخفف من غلوائه، وسمح للقاضي الإداري بأن يوجه أوامر للجهات الإدارية، وقد تابع هذا التوجه بحذر شديد، مجلس الدولة المصري، والمحكمة الإدارية العليا في مصر، غير أن محكمتنا العليا ودوائر القضاء الإداري، ما زالت متمسكة به، وإن كانت هناك بوادر توشي بالتخفيف منه، لا سيما في المنازعات الضريبية.

4. إن الحال الذي عليه القضاء الإداري الليبي هو عدم توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة، أو الحلول محلها، إلا فيما يخص سلطاته في الدعويين، الإلغاء والتعويض، المقررة وفقاً لقانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، أو ما تقرر بواسطة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في أحكامها، وهذا الأمر لن يسهم في التنمية الإدارية وإصلاح الجهاز الإداري.

ثانياً: التوصيات.

1. نأمل أن تقوم محكمتنا العليا بالتراجع عن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، لا سيما أن المحكمة لم يقيدھا المشرع بذلك، إضافة إلى أنه سبق وأن تراجعت عن العديد من المبادئ التي كانت قد أقرتها من قبل، كما أن الأمر لا يتعارض مع أي مبدأ أو قاعدة عليا، بل على العكس يُعد متممًا.
2. إن حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة، هو بلا شك يتعارض مع وظيفة القاضي، كما أنه يُعد اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات.
3. نأمل من المشرع الليبي أن يقوم بتعديل القانون رقم (38) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري على نحو يعطي للقضاء مكنة توجيه أوامر للجهات الإدارية حالما يكون هناك مسوغ، أو ضرورة لذلك، كأن تُأخر في تنفيذ الأحكام، أو إجبارها على تصحيح الأوضاع الإدارية ولو لم يكن هناك دعوى منظورة أمامه بهذا الشأن، إضافة إلى انتهاج المشرع مبدأ ازدواج القضاء والقانون.
4. أن يضمن القاضي الإداري الحكم الصادر بالغرامة التهديدية تلقائياً، دون اشتراط طلبها من المدعي، متى رأى ضرورة لذلك في صلب الحكم؛ لأنها تمثل ضماناً لاحترام مبدأ المشروعية والامثال لتنفيذ أحكام القضاء، كما أنها وسيلة ضغط في مواجهة الإدارة، فضلاً عن تفعيل العقوبات الجزائية في حالة امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية، بغض النظر عن طبيعة منصبه السياسي أو الإداري.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب

1. أبو يونس، محمد باهي (2008)، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
2. بدر، أحمد سلامة (2003)، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة.
3. بدران، محمد محمد (1989)، القانون الإنجليزي، دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص، القاهرة، دار النهضة العربية.
4. بسيوني، حسن السيد (1981)، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القانونية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة.
5. بوعون، نضال (2020-2021)، محاضرات في مقياس مقارنة الأنظمة القانونية.
6. حمدي على عمر، (2007)، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
7. انخلالية، محمد علي (2020)، القضاء الإداري دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
8. شاوش، حميد (2017-2018)، الأنظمة القانونية المقارنة، محاضرات أقيمت على السنة الثالثة، قانون عام، الجزائر.

9. الطماوي، سليمان محمد (1996)، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة.
 10. عبد اللطيف، محمد محمد (2002)، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
 11. العصار، يسرى محمد (2000)، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطورات الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
 12. فكري، فتحي (2004)، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، دار الكتب المصرية.
 13. منها، محمد فؤاد (1973)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية.
 14. نجم، أحمد حافظ (1981)، القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ثانياً: الأطروحات والرسائل الجامعية.
1. جيرة، عبد المنعم عبد العظيم (بدون تاريخ نشر)، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة.
 2. الشوبكي، عمر (1988)، رقابة القضاء على قرارات الإدارة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
 3. منير، محمد كمال (1988): قضاء الأمور المستعجلة الإدارية. رسالة دكتوراه حقوق، عين شمس.

4. يعيش تمام، آمال (2011-2012)، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

ثالثاً: المقالات والدوريات.

1. أحمد عبادة (2020-2021)، ملخص في مقارنة الأنظمة القانونية.
2. الجهمي، خليفة سالم (2012)، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، مقالة منشورة بتاريخ 23/8/2012 على شبكة المعلومات الدولية على الموقع <https://khalifasalm-worderss.om>
3. خاطر، شريف يوسف (2017)، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، ورقة بحثية مقدمة للملتقى العلمي الثاني للاتحاد للقضاء الإداري المنعقد بالقاهرة في 8:9 أكتوبر 2017.
4. سقاش، الساسي (2005)، ضمانات تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر بسكرة.
5. عبد السيد، محمد عثمان (2020)، "مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة"، مجلة أبحاث قانونية، العدد العاشر.
6. مزياني، فريدة؛ سلطاني، آمنة (2011)، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

7. المقنن، عبد المجيد أحمد (2017)، النقص التشريعي وسلطات القاضي الإداري في مواجهته، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات مؤتمر الاتحاد العربي للقضاء الإداري الثاني القاهرة، 8-9 أكتوبر 2017.

المراجع باللغة الأجنبية:

1. De Smith, Lord Woolf & Jowell, Judicial Review of Administrative Action, Sweet & Maxwell
2. Gilles darcy, Michel paillet (2000): Contentieux administratif. Dalloz, paris.
3. HARLOW,C. (1980): Public and Private Law Definition Without Distinction, "the Modern Law Review, VOL. 43.
4. Law Commission of England and Wales: Report on Remedies in Administrative law. Law com. No. 73, cmnd. 6407, 1976.
5. MAITLAND, F.W. (1965): The constitutional History of England, Cambridge University Press 1965.
6. Martel (Valérie), (2009) " le pouvoir d'injonction du juge administratif" faculté de droit virtuelle université, lyon r,fiche à jour au v octobre,
7. René Chapus (2001): droit du contentieux administratif.9° édition, Montchrestien, paris.
8. SALMOND (1973): On the Law of Torts. sixteenth Edition, By R.E.V.HEUSTON, Sweet and Maxwell.
9. WEIR, Tony (1977): The common Law system " in René DAVID (ed.) (10) The Legal systems of the world: Their comparison and unification. International Encyclopedia of Comparative Law, Vol.11, 1977.