الفصل الثالث عشر
الرضوخ لتنفيذ القرار الإداري

يجوز للإدارة وضمن حالات ثلاث استعمال وسيلة التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية ، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين[1].

من اجل إيجاد نوع من التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد إذا ما امتنع الأفراد عن الرضوخ لتنفيذ القرار الإداري لمقتضيات المصلحة العامة تلك الحالات هي : حالة وجود نص قانوني يبيح للإدارة التدخل لتنفيذ القرار ، وحالة وجود نص قانوني خالٍ من الجزاء ، وحالة الضرورة والاستعجال[2]. وسوف نتناول كل حالة من هذه الحالات بالبحث والتفصيل .

أولا : حالة وجود نص صريح :

قد تخول الإدارة ومن قبل المشرع سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً مستخدمة في ذلك قوتها المادية دون اللجوء إلى القضاء مقدماً ، وذلك لخطورة بعض الموضوعات وضرورة اتخاذ الإدارة إجراءات حاسمة تجاهها[3] ، وهذا لا يعني أن تعفى أعمال الإدارة من الخضوع لرقابة القضاء، بل من نتيجته أن يغير الوقت الذي يتدخل فيه القضاء فبدلاً من أن يتدخل قبل التنفيذ يتدخل بعد التنفيذ[4]، فلا يحق لها اللجوء إلى التنفيذ المباشر بنفسها ، وإنما عليها التأكد من وجود نص قانوني يبيح لها ذلك ، وإلا يكون تنفيذها غير قانوني ، وتكون مسئولة عنه والأمثلة على حالة وجود نص صريح يمنح الإدارة حق التنفيذ المباشر كثيرة ولكن ما يهمنا في موضوعنا هنا هي النصوص القانونية التي تمنح الإدارة حق التنفيذ

المباشر لإزالة التجاوز الواقع على أموال الدولة . حيث يلاحظ ما نصت عليه المادة 970 من القانون المدني المصري ، حيث لا يجوز التعدي على أموال الدولة الخاصة بعد إسباغ الحماية عليها كالأموال العامة وفي حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص حق إزالته إداريا[5] .

هذا يعني إعطاء الحق للإدارة بإزالة ذلك التعدي بتنفيذ قرارها بالإزالة تنفيذاً مباشراً من قبلها . إما بالنسبة لمشرعنا العراقي وفي معالجته لموضوع التجاوزات ومن خلال ما شرع وبالأخص قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل[6].

والتي تمت دراستها . فيما تقدم ، فقد أعطى الإدارة الحق بتنفيذ قرارها بإزالة التجاوزات إذا ما امتنع الأفراد عن إزالته جبرياً ومباشرة وعلى نفقة المتجاوز وبعض تلك القرارات أعطت الحق للأفراد بالطعن بذلك القرار أمام محكمة الاستئناف بصفتها التميزية منها القرار 398 لسنة 1987 . ولكن بعض النصوص القانونية اعتبرت قرار رئيس الوحدة الإدارية قطعياً لا يقبل الطعن ، بمعنى أن يكون القرار في قمة العدالة بحيث لا يعطي مجالاً للطعن فيه وان يكون مستنداً إلى وقائع صحيحة وموضوعية .

ثانياً : حالة وجود نص بلا جزاء .

تهدف النصوص التشريعية عادة إلى تحقيق أغراض معينة واستكمال تحقيق هذه الأغراض لا يكون إلا عن طريق تنفيذها ، ولكن أحيانا قد توجد نصوص قانونية خالية من الجزاء عند امتناع الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة مما يضعها في مركز يسمح لها بان تباشر بنفسها إجراءات التنفيذ ودون تدخل القضاء [7] .

حيث لا يعقل أن تحرم الإدارة من حق تنفيذ النصـــوص القانونيـــة أو الأنظمة مع العلم أن هذا الأمر من صميم واجبها .

وقد أجاز الفقه والقضاء الفرنسيان للإدارة أن تنفـــذ مباشـــرة إذا مـــا رفض الإفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفهـــا ، وقد قضت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الشهير الصادر سنة 1902 حيث أصدرت الحكومة الفرنسية وتطبيقاً للمادة 13 من قانون أول يوليو سنة 1901 مرسوماً بإغلاق مؤسسة تابعة لجماعة الراهبات لا نشاءها تجـــاوزاً بدون موافقات أصولية حيث قامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم إداريا .

فأخلت المؤسسة ووضعت الأختام على نوافذ المكان الذي تشغله ، فلما رفع الأمر إلى محكمة التنازع الفرنسية قررت إن التنفيذ الإداري لا شائبة فيه لان المادة 13 من القانون أعلاه لم يشر إلى طريق أخر لتنفيذ أحكامـــه في هذا الصدد[8].

أما بالنسبة لمصر فان المادة 395 من قانون العقوبات المصري قـــد تكفلت بوضع عقوبات لكل لائحة تغفل الإدارة عن تضمينها جـــزاء ، لهـــذا تجد الإدارة نفسها ملزمة بتوقيع العقوبات التي تنص عليها اللوائح . أما إذا كانت خالية من النص على أية عقوبة فيتوجب عليها تطبيق العقوبة المقررة في المادة أعلاه من قانون العقوبات المذكور والتي تقابلها المادة 240 مـــن قانون العقوبات العراقي والتي خوّلت الهيئات الإدارية سلطة إصدار الأوامر في حدود سلطاتها القانونية وبالاستناد إلـــى المـــادة الأولـــى مـــن قـــانون العقوبات[9].

ولكن يبرز إلى الوجود سؤال فيما إذا كانت مخالفة الأفراد لقانون وليس لأنظمة دون أن يتضمن ذلك القانون أية عقوبة لمخالفة أحكامه ؟. هنا يجب التفريق ما إذا كانت الإدارة قد أصدرت الأنظمة (اللائحة التنفيذية) لتطبيق أحكام ذلك القانون ، فتكون الإدارة ملزمة حينذاك بتطبيق العقوبة المنصوص عليها في الأنظمة أو تطبيق العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات . ولكن يحق لها التنفيذ المباشر لقراراتها وان كان هناك اختلاف فقهي حول ذلك ، إن لم تكن الإدارة قد أصدرت لائحة تنفيذية لتطبيق القانون أو تطبيقه لا يحتاج إلى أنظمة وتعليمات لتنفيذه[10].

ويلاحظ من كل ذلك أن سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر أكثر تقييداً في العراق ومصر مقارنة بالقانون الإداري الفرنسي ، ومن جانبنا نؤيد المشرع العراقي في هذا الاتجاه ، وحسناً فعل بذلك لان توسيع سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر يعد عملاً خطيراً فيه مساس بالأموال والحريات الفردية العامة ولكن في بعض المواقع والظروف فان استخدام الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر أمر لا بد منه .

ثالثاً : حالة الضرورة والاستعجال .

تلجا الإدارة إلى التنفيذ المباشر إذا ما وجدت حالة الضرورة والتي يقصد بها وجود خطر داهم مما يستوجب دفعه من خلال اتخاذ الإدارة من جانبها للإجراء الإداري المباشر[11] .

حيث يتعذر على الإدارة دفعه إلا بوسيلة غير عادية تحقيقاً لمصلحة عامة عاجلة أو دفعاً لخطر جسيم واضح أو محتمل الوقوع في الحالات التي

لم يصدر بشأنها ترخيص من المشرع ، وذلك حفاظاً على هيبة القانون من أن يهان أو يخترق جهراً[12] .

فهي تلجأ إلى التنفيذ المباشر في جميع الظروف الاستثنائية والمستعجلة كحالة الأوبئة والفيضانات والحروق واضطراب الأمن الداخلي للبلد وما شابهها[13] .

فهل يمكن اعتبار التجاوزات الحاصلة على أموال الدولة العقارية وبالشكل الذي تجاوز حده في الوقت الحاضر ظروفاً استثنائية تجيز للإدارة استخدام سلطتها في التنفيذ المباشر وباستخدام القوة الجبرية ؟ حيث أصبحت تلك التجاوزات لا حدود لها وبصورة مستمرة من كثير من المواطنين الذين غاب عنهم الحس الوطني والشعور بالمسؤولية الاجتماعية فلا بد من الأسرع في الحد من هذه التجاوزات أولا ومتابعة المخالفين ثانياً.

لذا نرى تأليف لجان إدارية ذات اختصاص إداري للنظر في رفع التجاوز وبالسرعة الممكنة أو تأليف لجان قضائية من بين أعضاء إداريين مختصين من أمانة بغداد والمحافظات ، ودائرة التسجيل العقاري حيث يتم منع إقامة أي بناء أو ترميم إلا بعد الحصول على الإجازة المطلوبة ، حيث تمثل تلك التجاوزات اعتداء على التصاميم الأساسية للمدن وبالأخص العاصمة ونحن من جانبنا مع المشرع العراقي لوضع حلول سريعة وجذرية للحد من هذه التجاوزات وهي إعطاء الإدارة المجال لاستخدام سلطتها في التنفيذ بالقوة الجبرية بعد استتباب الأمن تحقيقاً للمصالح العامة ولحسن سير المرافق العامة ، حيث يلاحظ البدء بإجراءات رسمية بحصر وإحصاء لممتلكات الدولة حسب عائديتها لكل وزارة مشغولة تجاوزاً من قبل الإفراد

أو الأحزاب والمنظمات والنقابات وغيرها[14]، إذا ما تحققت للضرورة شروطها حق للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر ، حيث اتفق الفقه والقضاء الفرنسي والمصري على ذلك[15]. **وهذه الشروط هي :**

أ- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام ، بحيث يكون تطبيق القانون العادي غير مجدٍ لتلافي هذا الخطر ، كاضطراب الأمن أو حدوث الكوارث أو الحروب.

ب- أن يكون هدف الإدارة من استخدامها للتنفيذ المباشر هو المصلحة العامة وإلا كان عملها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة .

ت- أن يتعذر على الإدارة رفع الخطر بالطرق القانونية العادية إلا إذا كان التجاء الإدارة إلى تلك الوسائل والطرق عديم الفائدة والجدوى مقارنة بالخطر الذي يهدد النظام العام .

ث- وإذا كان هدف الإدارة المصلحة العامة ولكن عليها عدم التفريط بمصالح الأفراد إلا بالقدر اللازم الذي تقتضيه الضرورة فعليها بالحرص والحذر إكمالا للمبدأ المعروف (أن الضرورة تقدر بقدرها)[16].

هوامش

1- ينظـــر De LANBADERE (Andrr) Manuel de droit administrative، dixieme edition، paris، 1976 ، p76 .

- د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص569 وما بعدها .
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ القـــانون الإداري اللبنـــاني ، مرجع سابق ، ص501 وما بعدها
- د. محمد علي ال ياسين ، مرجع سابق ، 137

2- د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط1 ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، 1980 ، ص432 ، وما بعدها .

3- ينظر

- د. توفيق شحاتة ، مرجع سابق ، ص685 ، وينظر كذلك
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق ، ص502 .

4- د. توفيق شحاتة ، مرجع سابق ، ص683 .

5- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري البنـــاني ، مرجع سابق ، ص502 وأصول القـــانون الإداري ، مرجـــع ســـابق ، ص200

6- راجع على الأخص القرارات 548 لسنة 1979 في المادة الرابعة عشر منه ، والقرار 1328 لسنة 1981 في الفقرة الثانية منه والقـــرار 398 لسنة 1987 في البند أولاً والقرار154 لسنة 2001 في المادة (6) منه ، منشور في التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات .

7- ينظر

- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص628 وينظر كذلك محمود خلف حسين ، مرجع سابق، ص184.

8-ينظر

- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص638 وينظر كذلك.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا،أصول القانون الإداري ، مرجع سابق، ص201 مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني ، مرجع سابق ، ص502.

9- تنظر المادة الأولى من قانون العقوبات العراقي المرقم 111 لسنة 1969 حيث نصت (لا عقاب على فعل أو امتناع إلا بناء على قانون ينص على تجريمه وقت اقترافه ، ولا يجوز توقيع عقوبات أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون) .

10- ينظر

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق ، ص505
- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص639 ،
- محمود خلف حسين ، مرجع سابق ،ص186 .

11- ينظر

- د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص219 وينظر كذلك

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري ، مرجع سابق، ص204

12- ينظر

- د. توفيق شحاتة ، مرجع سابق ، ص689
- د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص640 .
- د. حامد مصطفى ، مرجع سابق ، ص286 .

13- د. طاهر التكمجي ، مرجع سابق ، ص111

14- حسب ما جاء بكتاب وزارة التربية / المديرية العامة للأبنية المدرسية المرقم 14188 في 28 / 6 / 2004 المبلغ إليها بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم م. خ /22 / 323 في 22 / 6 / 2004 .

15- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، أصول القانون الإداري ، ص205 .

16- ينظر

- د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص696 والنظرية العامة للقرار الإداري ، مرجع سابق ، ص643
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق ، ص206 ومبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني ، مرجع سابق ، ص509
- د. توفيق شحاتة ، مرجع سابق ، ص690 .