

التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية وتطبيقاته في القانون القطري

أ.د. محمد فوزي نويجي
أستاذ القانون العام كلية القانون - جامعة قطر

التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية وتطبيقاته في القانون القطري

أ.د. محمد فوزي نويجي

أستاذ القانون العام كلية القانون - جامعة قطر

المُلخَص

الأصل في التنفيذ أن يكون اختياريًا بالنسبة للأفراد، فإذا أصدرت الإدارة قرارها الإداري في مواجهة الأفراد وتم إعلامهم به بوسيلة من وسائل العلم المقررة قانونًا أو قضاءً وجب عليهم تنفيذ القرار باختیارهم، وفي حالة عدم التنفيذ فعلى الإدارة اللجوء إلى القضاء لتنفيذ قراراتها ولو بالقوة الجبرية، بيد أنه خلافًا لهذا الأصل يحق للأدارة أن تقوم بالتنفيذ المباشر من دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم بالتنفيذ، ولا شك في أن لجوء الإدارة إلى هذه الوسيلة له جانب خطر؛ حيث يُعَدُّ هذا الامتياز من القاعدة العامة التي تفرض أن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر يكون عن طريق القضاء، ثم وضع القانون ضوابط لاستخدام هذه الوسيلة حتى لا تتعسف الإدارة في استخدامها، كما أحاطها القضاء بقيود وشروط تخفف من غلوها، وقد تم التعرض لحالات تطبيق هذه الوسيلة القانونية في القانون القطري.

الكلمات المفتاحية: التنفيذ المباشر، التنفيذ الجبري، القرار الإداري، وقف تنفيذ القرار الإداري.

ABSTRACT

Direct execution of administrative decisions and its applications in Qatari law

Dr. Mohamed Fawzi Nwiji - Public Law Professor Faculty of Law - Qatar University

As a general principle, the implementation of the Administration's decisions is voluntary with respect to individuals who are concerned with such decisions, meaning that these individuals should normally opt to implement such decisions without compulsion. However, in cases individuals abstain from implementing such decisions, the administration should seek the judiciary for compulsory implementation by means of coercive force.

The administrative law also bestows upon the administration the authority to ensure a direct implementation of its decisions without resorting to the judiciary. Such authority is deemed one of the most significant public authority privileges that are bestowed upon the administration, and therefore the law has prescribed a set of guarantees to ensure that the administration does not abuse its authority. The following paper shall shed the lights on these fundamental guarantees in the Qatari Law.

Key Words: direct implementation – compulsory implementation – administrative decisions – a stay of administrative decision.

المقدمة:

الأصل في التنفيذ أن يكون اختياريًا يؤديه من عليه الحق برضاه واختياره، فإذا ما أصدرت السلطات الإدارية قرارًا وأبلغت به من وجه إليه، فإنه يلتزم بأن ينفذ - اختياريًا - كل ما يطلب منه، وإذا لم يستجب الأفراد لقرارات الإدارة، فعليها اللجوء إلى القضاء لاستصدار الحكم عليهم بالتنفيذ، ولو بالقوة. بيد أنه خلافًا لهذا الأصل يحق للإدارة أن تقوم بالتنفيذ المباشر من دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار الحكم، فلا يقتصر دور الإدارة على حد إصدار اللوائح أو القرارات الفردية، بل يمتد حقها إلى تنفيذ قراراتها مباشرة على الأفراد من دون حاجة إلى اللجوء للقضاء لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

ويعُدُّ لجوء الإدارة إلى استخدام هذا الحق من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الإدارة؛ إذ على الإدارة أولاً اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم قضائي نهائي يجيز لها الحق في تنفيذ قراراتها ولو بالقوة الجبرية، وتكمن خطورة هذا الأسلوب في إساءة الإدارة استعمال سلطتها بمقتضى حقها؛ حيث تعتمد الإدارة فيه على وسائل القوة والقهر، وقد تعتدي فيه على حريات الأفراد وحقوقهم، لذلك فقد أحاط القضاء التنفيذ المباشر بقيود وشروط - على نحو ما سنرى - تخفف من غلوائه.

وقد حوّل القانون للإدارة هذا الحق نظرًا لكثرة مهامها الإدارية وتنوعها، والتي تهدف بشكل عام إلى ضمان تنفيذ القوانين واللوائح؛ لمنع اختلال النظام العام، وتحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، إضافةً إلى الحفاظ على كيان هذه المرافق واستقرارها، وإجبار الأفراد على الامتثال لحكم القانون، كما أنه يجعل الإدارة في مركز أعلى من مركز الأفراد. ومن المسلم به أن الإدارة في تصرفاتها لا يمكن أن تهدف إلا إلى تحقيق المصلحة العامة، ولو لم ينص القانون على ذلك صراحة، ولها في سبيل تحقيق ذلك أن تختار الوسيلة التي توصلها لتحقيق هذا الهدف.

على أنه يجب التنبيه إلى أن أسلوب التنفيذ المباشر ليس هو الأصل، بل هو على سبيل الاستثناء، ولا تلجأ إليه الإدارة إلا في حالات محددة وبشروط معينة حددها الفقه والقضاء على سبيل الحصر، ولا شك في أن استخدام هذا الحق يتميز بالخطورة، فقد يؤثر استخدام الإدارة له في الحريات الشخصية؛ مثل القرارات المتعلقة بالاعتقال أو القبض أو إبعاد الأجانب، وقد يمس أموال الأفراد؛ مثل القرارات الخاصة بالاستيلاء المؤقت على العقارات أو نزع ملكيتها للمنفعة العامة.... إلخ

وأخيرًا، قد يؤدي استخدام هذا الحق إلى نتائج وآثار يستحيل تداركها؛ كحالة القرار الصادر بهدم منزل أو بغلاق مصنع، فالتنفيذ يتم ولو تبين بعد ذلك أن القرار كان غير مشروع عند الطعن فيه أمام القضاء، لذلك حينما تلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب على النحو المشار إليه فإنها تفعل ذلك على مسؤوليتها، ويجب على الإدارة قبل أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه، وتتحرى الدقة في اتخاذ هذه الإجراءات، فإذا أخطأت الإدارة تعرضت لرقابة القضاء، وهي رقابة فعالة تصل إلى حد إلغاء قراراتها إذا شابها عيب من العيوب، كما يستطيع القضاء وقف تنفيذ قراراتها الإدارية، إضافةً إلى الرقابة الذاتية المتمثلة في تظلم صاحب الشأن إداريًا، الأمر الذي يؤدي إلى قيام الإدارة بسحب قرارها في حال ظهر لها عيب هذا القرار.

إشكالية البحث:

يطرح موضوع التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية إشكالية رئيسة تتمثل في التساؤل التالي:

إلى أي مدى يمكن للأدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية؟

وهذا التساؤل الرئيس تتفرع عنه مجموعة أسئلة فرعية هي:

- ما موجبات التنفيذ المباشر؟
- هل يختلف التنفيذ المباشر عن الأثر الفوري للقرار الإداري؟
- ما الحالات التي يتم فيها تطبيق التنفيذ المباشر؟
- هل للتنفيذ المباشر تطبيق في القانون القطري؟

أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من اعتراف المشرع نفسه للأدارة باستخدام هذا الحق، الأمر الذي يعني أن تقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها بنفسها مباشرة، مستخدمةً في ذلك قوة القهر المادية من دون حاجة للجوء السابق للقضاء، ولا شك في أن هذا يمثل وسيلة خطيرة في يد الإدارة لا مثيل لها في مجال القانون الخاص؛ حيث تنص القاعدة العامة على أن الأفراد لا يمكنهم اقتضاء الحق بأنفسهم، بل يتعين عليهم اللجوء إلى القضاء لتقرير حقوقهم، ثم تنفيذها بواسطة السلطة العامة بناءً على حكم القضاء، ويسعى المشرع من إعطاء هذا الحق للأدارة إلى تسهيل مهمتها وإزالة ما قد يعترضها من عقبات لتحقيق النفع العام للمجتمع، ثم تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع في أن يتعرف الأفراد على استخدامات الإدارة لهذا الامتياز بما لا يؤدي إلى التضحية بحقوقهم وحياتهم؛ حيث إن الإدارة تخضع في تصرفاتها وأعمالها للقانون، وللأفراد حق مقاضاتها في حالة خروجها عليه، وبالتالي تبرز أهمية هذا الموضوع بالنسبة لكل من الإدارة والأفراد على السواء لتعلقه بفكرة السلطة العامة وفكرة الحرية الفردية.

إضافةً لما سبق فإن هذا الموضوع - على ما نعتقد - لم تفرد له دراسة خاصة في التشريع القطري، ونأمل في أن يلفت نظر الباحثين فيما بعد لدراسته بشيء من الشمول؛ نظرًا لاتساعه وتشعب جزئياته.

منهج البحث:

سوف نعتمد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي؛ نظرًا لاقتران البحث على التشريع القطري، ثم سوف نتعرض لتحليل النصوص القانونية المتصلة بموضوع البحث بصفة أساسية على القانون القطري، ولا يمنع ذلك من اللجوء في بعض الأحيان لنصوص قانونية أخرى مثل القانون المصري، إلا أن البحث لا يقوم على المقارنة بين النظامين.

خطة البحث:

على الرغم من اتساع موضوع التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وصعوبته ودقته وتشعب جزئياته، واتصاله بغيره من الأفكار والمبادئ في القانون العام، وكي نجلي هذا الموضوع ونصل للهدف من البحث، فقد رأينا أن نحدد خطة هذا البحث ونقصره على الموضوعات في المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية التنفيذ المباشر وصوره.

المبحث الثاني: حالات استخدام الإدارة للتنفيذ المباشر.

المبحث الثالث: تطبيقات التنفيذ المباشر في القانون القطري.

المبحث الأول

ماهية التنفيذ المباشر وصوره

وقع خلط ولبس بين المقصود من التنفيذ المباشر والأثر الفوري للقرار الإداري أو نفاذ القرار الإداري وتنفيذه من دون توقف على رضا من الأفراد، ومن أجل إيضاح مفهوم التنفيذ المباشر وبيان صورته سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نوضح في أولهما ماهية التنفيذ المباشر، ونوضح في ثانيهما صور هذا التنفيذ.

المطلب الأول

مفهوم التنفيذ المباشر

نتناول في هذا المطلب مفهوم التنفيذ المباشر والكيفية التي يتم بها، وشروط هذا التنفيذ وموجباته، وبيان صورته، وذلك من خلال ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم التنفيذ المباشر وتمييزه عن الأثر الفوري للقرار الإداري

سنقوم بتوضيح مفهوم التنفيذ المباشر، ثم بيان أن هذا التنفيذ يأتي على خلاف الأصل العام وهو اللجوء للقضاء لتنفيذ القرارات الإدارية بالقوة الجبرية، ثم بيان الأصل القضائي للتنفيذ المباشر، ثم إيضاح الفرق بين التنفيذ المباشر والأثر الفوري للقرار الإداري، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم التنفيذ المباشر والكيفية التي يتم بها:

يُعرف التنفيذ المباشر بأنه سلطة الإدارة في أن تنفذ أوامرها وقراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً، إذا رفض الأفراد تنفيذها اختياراً، وذلك دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء⁽¹⁾. بمعنى أن تقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها بنفسها، وذلك بأن تستعين بقوة القهر المادية، وبذلك تستطيع الإدارة أن تقوم بتنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد المخاطبين بها إذا رفضوا التنفيذ طواعية⁽²⁾.

ويعرفه جانب من الفقه بعبارات لا تخرج عن المضمون السابق، بقوله: حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا ما رفضوا تنفيذها اختيارياً دون حاجة إلى إذن سلطة أخرى ولو كانت سلطة القضاء⁽³⁾.

كما يعرف أيضاً بأنه امتياز مقصور على القرارات الفردية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة، وهذا الامتياز يلحق هذه التدابير بعد صيرورتها نافذة، وهي لا تكون كذلك إلا بعد العلم بها أو إعلان صاحب الشأن بها، وامتياز التنفيذ المباشر هو الدليل الناطق على تماشي فكرة السلطة في وظيفة الضبط⁽⁴⁾.

(1) سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص 573.

(2) عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري جامعة قطر كلية القانون 2017، ص 416.

(3) عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع سنة 2007، ص 204، عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة الجزائر 1999 ص 159، عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، لبنان 2001 ص 13.

(4) محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، س 12، 1964، ص 44.

فالتنفيذ المباشر يقصد به حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء.

ويتضح مما سبق أن التنفيذ المباشر يُعدّ امتيازًا مقررًا للإدارة بوصفه من قبيل القرارات التنفيذية، إضافةً إلى أنه يعفي الإدارة من اللجوء إلى القضاء، فلا تحتاج إلى إقامة دعوى قضائية لاستصدار حكم قضائي لتنفيذ مضمون قراراتها، بل تنفذه من خلال موظفيها مباشرة.

ومرجع ذلك إلى أن الإدارة تتمتع بميزة رئيسية، وهي قرينة الصحة والسلامة المفترضة في قراراتها الإدارية، وهذا معناه مشروعية القرار الصادر من الإدارة قانونًا دون أن يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء؛ حيث إن القرار الإداري هو وسيلة الإدارة الفعالة في تسيير النشاط الإداري، وحتى يسير هذا النشاط دون عرقلة. ومع استهداف الإدارة من قراراتها تحقيق الصالح العام، فإن الصحة والسلامة مفترضة في قراراتها إلى حين إثبات العكس.

وهذه القرينة لم ينص عليها القانون، ولكنها قرينة قضائية استقر عليها قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي على افتراضها في القرارات الإدارية، وهذه القرينة لصيقة بالقرارات الإدارية وإن كانت معيبة بعيب من العيوب حتى يحكم بإلغائها أو بعدم مشروعيتها، ولا يستثنى من ذلك إلا القرارات المنعقدة التي يبلغ فيها العيب حدًا من الجسامة يكون واضحًا بصورة جلية.

إضافةً إلى أن هذه القرينة يعمل بها؛ سواءً أكان القرار الإداري مسببًا أو غير مسبب؛ لأن المفترض قيام القرار الإداري على سبب صحيح صدر وفق الصالح العام لحين إثبات العكس⁽⁵⁾.

وتجد هذه القرينة مبررها في أن العمل الإداري يُحاط بضمانات خاصة باختيار الموظفين المفترض فيهم الأمانة والنزاهة والحيادية، وتحري الدقة فيما يصدرونه من قرارات، ورقابتهم من رؤسائهم باستمرار، إضافةً إلى إلزامهم باتباع أشكال معينة عند إصدارهم للقرارات الإدارية..... إلخ.

وتؤدي هذه القرينة دورًا بالغ الأهمية في مجال الإثبات؛ حيث تؤدي إلى وقوف الإدارة موقف المدعى عليه، وهو بلا شك موقف أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات. لذلك وجب على الأفراد احترام قرارات الإدارة وتنفيذها وإن راودهم الشك حول صحتها، ووجب عليهم تنفيذها تنفيذًا مباشرًا إن لزم الأمر حتى يتم إثبات العكس.

وقد أكدت محكمة التمييز القطرية هذا الأصل السابق بيانه؛ حيث قضت بأن: «الأصل في القرارات الإدارية صحتها، وأنها بذاتها دليل على هذه الصحة وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة للصحة، وأن الغاية فيها المصلحة العامة، ما لم يقدم المتضرر من القرار الإداري عكس هذه القرينة، ومن ثم يكون عبء الإثبات عليه»⁽⁶⁾.

كما توضح المحكمة الإدارية العليا في مصر شرعية التنفيذ المباشر؛ حيث قضت بأن: «التنفيذ المباشر بواسطة الإدارة يستمد شرعيته من اعتبارين أساسيين هما ضرورة سير المرفق العام بانتظام، ووجوب رقابة النظام العام ورعاية مقتضياته العاجلة، إلا أن ذلك لا يتعارض مع واجب الإدارة في

(5) حول مزيد من التفاصيل على سبيل المثال: عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفكر والقانون، مصر، 2016. محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن سنة 2011، ص 67 وما بعدها.

(6) حكم محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 364 لسنة 2017 تمييز مدني إداري جلسة 19/12/2017.

الحفاظ على ممتلكات الأفراد وصونها، وهو واجب لا يعوزه السند العقلي أو القانوني؛ إذ إن سلطة جهة الإدارة في التنفيذ المباشر تركز أساساً على مقتضيات النظام العام، وهذه المقتضيات ذاتها توجب على الإدارة الحفاظ على ممتلكات الأشخاص الذين يتخذ التنفيذ المباشر وسيلة لقسرهم على تنفيذ أوامر الجهة الإدارية في الحالات التي تبرر ذلك»⁽⁷⁾.

ويمكن أن نميز بين طرق عديدة لتنفيذ القرارات الإدارية، وهي كما يلي:

1. أن تلتزم الإدارة نفسها بتنفيذ القرار، ويتحقق ذلك عندما تبادر الإدارة إلى تطبيق القرار، وخاصة إذا كان القرار متعلقاً بالإدارة، فبالتالي يصبح القرار مرهوناً بإرادة التنفيذ من قبل الإدارة، ومثال ذلك قرار الإدارة بفصل الموظف، فتتخذ ذلك يكون متعلقاً بالإدارة من خلال إيقاف صرف الراتب لهذا الموظف⁽⁸⁾. ومنها أيضاً أن تصدر جهة الإدارة قراراً بمنح مساعدة مالية لجهة معينة، فيكون تنفيذ هذا القرار متوقعاً على مبادرة الإدارة نفسها؛ باتخاذ ما يتطلب من إجراءات لصرف المساعدة، وهكذا يتم تنفيذ ذلك القرار.

2. أن يقوم الأفراد بأنفسهم وباختيارهم بتنفيذ القرارات الإدارية التي تقرر لهم حقوقاً أو مزايا معينة، ومثال ذلك القرارات التي تصدر بالسماح للفرد بممارسة مهنة أو منحه رخصة أو إجازة بفتح محل عام، أو القرار الصادر بمنح المخاطب بالقرار رخصة بناء، فتتخذ هذه القرارات يتوقف على مبادرة الأفراد والإقدام على التنفيذ بممارسة المهنة أو البدء بالبناء وغير ذلك، وليس على الإدارة سوى الامتناع عن عرقلة تنفيذ مثل هذه القرارات⁽⁹⁾.

3. أن يلتزم الأفراد بتنفيذ القرارات التي تفرض عليهم التزامات معينة؛ كالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، فالأصل في هذه الحالة أن يمثل الأفراد ويقوموا بتنفيذ هذه القرارات، بيد أن البعض قد لا يلتزم بذلك ولا يقوم بالتنفيذ، فهل تستطيع الإدارة إجبارهم على ذلك؟

القاعدة الرئيسية أن يلتزم الأفراد بالتنفيذ، والإدارة ليست ملزمة بشكل دائم بإجبارهم على التنفيذ، ولكن يمكنها اللجوء للقضاء، وقد تعتمد بعض الجزاءات ذات الصلة الإدارية، إضافة للجزاء الجنائي في حال اللجوء للقضاء والحكم به، فتهديد الفرد بهذه الجزاءات قد يجبره على التنفيذ، وقد أبرز القضاء المصري هذا المبدأ في أحكامه بصورة مستمرة؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة - شأنها في ذلك شأن الأفراد - إلى القضاء لاستيفاء حقوقها»⁽¹⁰⁾. وإذا لم يمثل الفرد على الرغم من ذلك، أو إذا لم توجد نصوص قانونية تجيز إيقاف هذه الجزاءات، أو لم تتوافر حالة من حالات الضرورة والاستعجال بحيث لا تملك الإدارة وقتاً كافياً لتوقيع الجزاءات، فإن الإدارة تملك في مثل هذه الحالة وسيلة تسمى التنفيذ المباشر.

ولا يعني حق الإدارة بالتنفيذ المباشر أن تحصل على ما ليس لها، ولا أن تقوم بالتعدي على الأشخاص أو الأموال، ولا أن تقوم بانتهاك حرمة القانون بلا رادع، فمن حق الأفراد أن يوقفوا الإدارة من خلال اللجوء إلى القضاء لرد الاعتداء الواقع عليهم من جانبها⁽¹¹⁾.

(7) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 358 لسنة 14 ق، جلسة 21/4/1973.

(8) محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن - الطبعة الثالثة 2016، ص 228-229.

(9) محمد الذنيبات، المرجع السابق ص 229.

(10) حكم المحكمة الإدارية العليا في 24 نوفمبر 1962 أشار إليه د. سليمان المطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، 1976، ص 632 وما بعدها.

(11) ماجد الطلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية بدون سنة طبع، ص 567.

وإذا كان أغلب الفقه القانوني يستخدم عادةً مصطلحي التنفيذ الجبري أو التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية كمترادفين لهما معنى واحدًا، ولا خلاف في المضمون بينهما⁽¹²⁾، فإن هنالك جانبًا من الفقه ذهب إلى خلاف ذلك؛ بالتمييز بين المصطلحين كونهما غير مترادفين، وذلك بادعاء أن التنفيذ المباشر هو حق الجهة الإدارية بتنفيذ قراراتها الإدارية بإرادتها المنفردة؛ حيث تكون هذه القرارات نافذة تجاه الأفراد مباشرة، بخلاف الحال بالنسبة للتنفيذ الجبري لتلك القرارات؛ كونه يتعلق بالقرارات الإدارية التي يتمتع الأفراد عن الامتثال لها اختيارًا؛ إذ يكون للجهة الإدارية حق تنفيذها باستخدام القوة الجبرية عند الاقتضاء⁽¹³⁾.

ثانيًا: التنفيذ المباشر وسيلة استثنائية:

يُعَدُّ امتياز التنفيذ المباشر المقرر للأدارة من أخطر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة⁽¹⁴⁾، ولذلك لا يمكن إباحته على إطلاقه، بل ينبغي أن يكون ذلك بقيود لضمان عدم المساس بحقوق الأفراد وإهدارها، فقد تتعسف الإدارة في استخدام هذا الامتياز بشكل أو بآخر⁽¹⁵⁾، فلا يعني حق الإدارة بالتنفيذ المباشر أن تحصل على ما ليس لها، أو أن تقوم بالتعدي على الأشخاص أو الأموال أو أن تقوم بانتهاك حرمة القانون بلا رادع، فمن حق الأفراد أن يوقفوا الإدارة من خلال اللجوء إلى القضاء لرد الاعتداء الواقع عليهم من جانبها⁽¹⁶⁾.

ولذلك فإن هذا الطريق يُعَدُّ استثناءً على الأصل العام وهو اللجوء للقضاء، ولا يمكن للأدارة أن تلجأ إليه إلا على سبيل الاستثناء وفي حالات محددة على سبيل الحصر⁽¹⁷⁾.

وقد أبرز القضاء المصري هذا المبدأ في أحكامه بصورة مستمرة، ومنها على سبيل المثال الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية العليا والذي قضت فيه بأن: «التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة - شأنها في ذلك شأن الأفراد - إلى القضاء لاستيفاء حقوقها»⁽¹⁸⁾. وقضت المحكمة ذاتها بأن: «التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية - وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر - طريق استثنائي محض لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر؛ إذ إن الأصل هو ما يخضع له الأفراد، وهو أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها - إن كان ثمة وجه حق - إذا رفض الأفراد الخضوع لقراراتها»⁽¹⁹⁾.

إن التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية يُعَدُّ سلطة استثنائية للأدارة تمكنها من تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات تنفيذًا جبريًا دون اللجوء للقضاء، إذا لم يقيم المخاطبون بها بالتنفيذ طوعية واختيارًا، ولو كان تنفيذ هذه القرارات يترتب الالتزامات على عاتق الأشخاص، وقد لا تحتاج بعض القرارات تنفيذًا ماديًا، ولكن معظم القرارات تحتاج للتنفيذ المادي، بل قد تحتاج لاستعمال القوة في تنفيذها في بعض الأحيان، ومثال ذلك: تنفيذ قرارات الضبط الإداري، أو تنفيذ قرارات نزع الملكية من خلال الاستيلاء إذا اعترض أصحاب الشأن على التنفيذ، وكما سبق أن أشرنا فإن هذه السلطة تُعَدُّ سلطة استثنائية تتمتع

(12) توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري. طبعة 1955، ص 682. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي القاهرة سنة 2017، ص 573. ثروت بدوي، القانون الإداري، طبعة 1980 ص 56.

(13) ثروت بدوي، القانون الإداري، طبعة 1980 ص 56. ولسيادته، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968-1969، ص 56، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1998، ص 746. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 67.

(14) عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 416.

(15) سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص 632.

(16) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق ص 567.

(17) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 632.

(18) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 24 نوفمبر سنة 1962 أشار إليه: سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 632-633.

(19) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 444 سنة 7 قضائية بتاريخ 26/3/1966.

بها جهة الإدارة، ولكن ذلك لا يعني عدم خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، بل لذوي الشأن اللجوء إلى القضاء بعد تنفيذ القرار، فيكون للأفراد الحق في الطعن بإلغاء القرارات الإدارية أو طلب وقف تنفيذها قبل أو بعد شروع الإدارة في التنفيذ دون تنفيذ القرار⁽²⁰⁾.

ثالثاً: الأصل القضائي للتنفيذ المباشر

ظهرت نظرية التنفيذ المباشر من خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ويُعدُّ من الأحكام الشهيرة في هذا الشأن، والذي أرسى دعائم هذه النظرية ما قضت به محكمة التنازع الفرنسية في 2/12/1902، في قضية الشركة العقارية لسان جوست (Saint-Just)، وذلك بمناسبة قيام الإدارة بإغلاق وإخلاء مؤسسة تابعة لجماعة من الراهبات لإنشائها دون ترخيص استناداً إلى المادة (13/3) من قانون أول يوليو عام 1901، بموجب مرسوم صادر في 25 يوليو 1902، وعلى هذا الأساس قام الرهبان بعقد اجتماعات دون أن يخصص لهم، ونتيجة لعدم وجود جزاء معين قام مدير المقاطعة بطردهم وفض الاجتماع بالقوة؛ حيث قرر محافظ الرين إخلاء العقار فوراً ووضع الأختام على الأبواب والنوافذ، وقد تم تنفيذ ذلك بالفعل في اليوم ذاته الذي صدر فيه القرار بمساعدة الشرطة، لكن الشركة طالبت قضائياً برفع الأختام، ووصل الأمر لمحكمة التنازع، وعليه قضت المحكمة بأنه لا غبار على التنفيذ الجبري في هذه الحالة؛ لأن القانون المذكور لم يُشِرْ إلى طريق آخر لتنفيذ أحكامه⁽²¹⁾.

وقد قدم مفوض الدولة «روميو» في تقريره لمجلس الدولة دعائم هذه النظرية وأرسى قواعدها؛ حيث يُعدُّ تقريره نقطة البداية لجميع الدراسات التي تدور حول موضوع التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية، ويذكر مفوض الدولة «روميو» في هذا التقرير أن «مهام السلطة الإدارية تجمل في ضمان تنفيذ القوانين، وفي ضمان حسن سير المرافق العامة، ومن حق الإدارة ومن واجبها - في سبيل القيام بهذه المهمة المزدوجة - أن تجبر الأفراد على احترام الأوامر الصادرة عن المشرع مباشرة، وتلك التي تصدرها بموجب الأهلية التي يمنحها لها القانون في القيام بذلك...». إنها التزامات بعمل أو بامتناع عن عمل، إنها نواهي وأوامر... إلخ، والمواطنون مجبرون على الطاعة، ما دام أن جهة الإدارة تتصرف من أجل تحقيق المصلحة العليا للمجموع، وإن المفروض فيها أنها تعمل وفق القانون، فإذا رفض المواطنون وشقوا عصا الطاعة، فماذا تملك الإدارة حيال هذا المسلك؟ إن الإدارة تجد تحت تصرفها جهاز الإكراه الخاص بالسلطة العامة، ولكن هل من الملائم الاعتراف لها بسلطة تحريك هذه القوة لإكراه الأفراد على الطاعة؟

ويضيف «روميو» إلى ذلك أن هناك خطراً عظيماً يهدد الأفراد من جراء الاعتراف للأدارة بمثل هذه السلطة، لذلك كان من المبادئ الأساسية في القانون العام الفرنسي أنه لا يجب أن تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بتحريك القوة العامة من أجل الوصول بالقوة الجبرية إلى تنفيذ قرارات السلطة العامة، وإنما يكون فرضاً عليها أن تلجأ إلى السلطة القضائية التي لها وحدها - إن ثبتت حالات العصيان - أن تعاقب على المخالفات، وأن تسمح باستخدام الوسائل المادية للأكراه⁽²²⁾.

(20) رجب حسن عبدالكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها - زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري. دار النهضة العربية سنة 2012، ص 34-37.
(21) حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية Société immobilière de Saint-Just الصادر بتاريخ 2/12/1902 والمنشور في دالوز 1902 ص 41، وتحت رقم 543 في مجموعة ليبون، أنظر في ذلك:

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-2-decembre-1902-societe-immobiliere-de-saint-just>
<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/TC/analyse/1902-12-02/00543>
(22) عادل سيد فهمي، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ص 139.

رابعًا: تمييز التنفيذ المباشر عن الأثر المباشر للقرار الإداري:

قد يحدث لبس أو يتم الخلط بين الأثر المباشر للقرار الإداري؛ أي نفاذ القرار، وبين التنفيذ المباشر له، ونتيجة لهذا اللبس يعرف التنفيذ المباشر أيضًا بأنه قدرة الإدارة على إصدار قرارات تكون نافذة على الأفراد بموجب إرادتها المنفردة من دون أن تلجأ للقضاء للحصول على إذن بالتنفيذ، أما التنفيذ الجبري فهو قدرة الإدارة على استخدام القوة المادية لتنفيذ القرارات التي أصدرتها عند امتناع الأفراد عن التنفيذ، وذلك وفق شروط معينة وفي ظروف وأحوال محددة، مما يعني أن التنفيذ الجبري يُعدُّ تطبيقًا خاصًا للنظرية العامة للتنفيذ المباشر، ومن هذا التعريف يتبين لنا أن عديدًا من الفقهاء وشراح القانون الإداري والباحثين قاموا بالربط بين التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري، إلا أن ما يراه باحثون آخرون هو اعتبار أن تنفيذ الأفراد للقرار الإداري طوعية يُعدُّ تنفيذًا مباشرًا للقرار لا يتطلب القوة الجبرية أو اللجوء للقضاء، ويختلف ذلك عن مضمون التنفيذ الجبري الذي يفترض عدم التنفيذ اختياريًا من قبل الأفراد⁽²³⁾. لذلك يستوجب الأمر التفرقة بينهما على النحو التالي:

إن القرار الإداري يصدر من الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة، وبحسب الأصل لا يتوقف صدوره على قبول الأفراد لهذا القرار، فهو عمل قانوني تام الأركان قائم بذاته بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها في الشكل والنطاق المحددين من قبل القانون، وهذا القرار يتمتع منذ صدوره بالنفاذ التلقائي أو القوة التنفيذية، ويرتب آثاره القانونية بشكل فوري ومباشر.

فنفاذ القرار الإداري عملية قانونية تتمثل في الاحتجاج بالقرار في مواجهة الإدارة أو المخاطبين به، والنفاذ الإداري يتعلق بالآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري، وتُعدُّ عنصرًا داخليًا في القرار، أما تنفيذ القرار الإداري فهو عبارة عن عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار، يهدف لوضعه موضع التطبيق من ناحية عملية، فيكون التنفيذ من خلال إظهار آثار هذا القرار إلى الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع بحيث يحقق الغاية من إصداره⁽²⁴⁾. ويعرف تنفيذ القرار الإداري بأنه «الآلية التي تتحقق بها الغاية من إصداره» وبدون هذا التنفيذ لا يحقق هذا القرار الأثر المقصود من إصداره.

وقد يكون تنفيذ القرار الإداري اختياريًا من قبل المخاطبين به، ولكن قد يفرض بعضهم التنفيذ طوعية، وبالتالي فإن من حق جهة الإدارة أن تلجأ للقضاء لتنفيذ قرارها، ولها أن تستعمل ما لها من سلطة في اللجوء للتنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري، مستخدمةً في ذلك امتيازات السلطة العامة دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء، فيُعدُّ التنفيذ المباشر وسيلة لتنفيذ القرار الإداري بمعرفة الجهة الإدارية ذاتها دون أن تلجأ للقضاء، وذلك خلافاً للأصل العام الذي يحظر التنفيذ المباشر لاقتضاء الحقوق؛ حيث لا يجوز لصاحب الحق أن يقتضي حقه المتنازع عليه بنفسه، ومبرر ذلك أن القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة والسلامة، وهذه القرينة المقررة لصالح الجهة الإدارية تعفيها من عبء الإثبات، ولكنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس⁽²⁵⁾.

على أنه توجد بعض القرارات الإدارية التي لا تتطلب إجراءً تنفيذيًا ماديًا أو خارجيًا؛ مثل القرارات الإدارية التي تصدرها الجهة الإدارية وتتعلق بموظفيها، وأخصها القرارات الخاصة بتوقيع الجزاءات

(23) عبد الفتاح محمد الشرقاوي، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة منشأة المعارف بالإسكندرية 2014، ص 160 و ص 165-166.

(24) مازن ليلو، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، 2013، ص 287. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية 2016 ص 201.

(25) رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها- زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية سنة 2012، ص 34-37، د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 203-201.

التأديبية، فمن المعلوم أن كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح يُعَدُّ جريمة تأديبية يحق للجهة الإدارية محاسبته عليها، وتوقيع الجزاء المناسب عليه.

ومن أمثلة ذلك قانون الموارد البشرية الحالي رقم 15 لسنة 2016؛ إذ نجد أن للجهة الإدارية أن توقع جزاءات قد تمس المركز الأدبي للموظف العام؛ مثل عقوبة الإنذار التي توقع على الوظائف من الدرجة الثانية فما دونها، ولا توقع على شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الدرجة الأولى (26)، وعقوبة التنبيه واللوم بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الدرجة الأولى، أو ما يعادلها من الراتب (27)، وهي الجزاءات التأديبية نفسها التي يجوز للهيئة التأديبية توقيعها على الموظف وفق نص المادة (89) من القانون ذاته.

ومن هذه القرارات ما لا يمس المركز الوظيفي للموظف فقط، وإنما يمس المركز المالي له ومتعلقاته، ومثل هذه القرارات نصت عليها المادة (89) من قانون الموارد البشرية القطري، وهي:

1. عقوبة الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يومًا في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يومًا.

2. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر.

3. الوقف عن العمل مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.

4. الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة.

5. خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة واحتفاظ الموظف براتبه الذي كان يتقاضاه عند صدور الجزاء.

6. تخفيض الراتب بما لا يجاوز نهاية مربوط الدرجة الأدنى مباشرة.

7. خفض الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة.

ومن أمثلة هذه القرارات ما يتعلق بانتهاء خدمة الموظف العام في حالات حددها قانون الموارد البشرية، وهي: بلوغ السن المقررة لترك الخدمة، عدم اللياقة الصحية، فقد الجنسية، الفصل بقرار تأديبي، الفصل لاعتبارات الصالح العام، التنفيذ المباشر وإنهاء الخدمة لضعف الكفاية، حالة الاستقالة الحكومية (28).

وقد تصدر مثل هذه القرارات في مواجهة الموظف العام حتى بعد انتهاء خدمته، ويظهر ذلك جليًا في النظام التأديبي؛ حيث أجاز قانون الموارد البشرية مساءلة الموظف العام تأديبيًا بعد تركه الخدمة في حالتين: حالة إفشاء الأسرار الوظيفية (29)، وحالة ضياع حق من حقوق الخزانة العامة (30).

(26) المادة 89 من قانون الموارد البشرية الحالي.
(27) المادة 85 من قانون الموارد البشرية الحالي.
(28) المادة 111 من قانون الموارد البشرية الحالي.
(29) المادة 80 من قانون الموارد البشرية الحالي.
(30) المادة 103 من قانون الموارد البشرية الحالي.

الفرع الثاني

شروط التنفيذ المباشر وموجباته

نبين في هذا الفرع الشروط الواجب توافرها حتى يحق للأدارة اللجوء للتنفيذ المباشر، مع بيان الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر وموجباته، وذلك على النحو التالي:

أولاً: شروط التنفيذ المباشر:

إذا كانت الإدارة تتمتع بحق ممارسة التنفيذ المباشر، فيكون ذلك الحق ضمن شروط وقيود معينة يجب على الإدارة مراعاتها واتباعها قبل استخدامها لهذا الامتياز، وتتمثل هذ الشروط فيما يأتي: (31)

1. أن يتعلق التنفيذ المباشر بحالة من الحالات التي يجوز فيها ذلك التنفيذ، وسوف نعرض لهذه الحالات بالتفصيل في المبحث التالي.

2. أن يكون القرار الإداري الذي يجب تنفيذه مشروعاً ومستنداً إلى نص قانوني واضح لتطبيقه؛ لأن التنفيذ المباشر سلاح خطر لا يسوغ استعماله إلا ضرورة احترام القانون أو على الأقل قرار إداري متخذ تطبيقاً للقانون.

وتجدر الإشارة إلى أن التنفيذ المباشر بوصفه طريقاً استثنائياً يستلزم أن يكون تفسير نص الإذن به ضيقاً ولا يتوسع فيه بأي حال من الأحوال، وسوف نذكر أمثلة متعددة لنصوص في القانون القطري تعطي الإدارة الحق في التنفيذ المباشر عند حديثنا عن حالات التنفيذ المباشر.

3. يجب أن يكون هناك محل للتنفيذ الجبري؛ أي عند الامتناع من جانب الأفراد عن تنفيذ القانون أو القرار الإداري بعد أن يطلب إليهم ذلك بإنذارهم، إلا إذا تعذر الإنذار لسبب أو لآخر، فرجل الشرطة - على سبيل المثال - لا يحق له أن يمنع تظاهرة أو اجتماعاً بالقوة، إلا إذا رفض الأفراد التفرق طوعاً، ولهذا السبب يجب على الإدارة منح مهلة كافية للتنفيذ الطوعي من قبل الأفراد قبل أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري، وإلا أصبح التنفيذ الجبري غير مشروع، لكن إذا رفض الأفراد أو قاوموا التنفيذ يجوز للأدارة أن تستعمل السلاح الذي زودها به القانون ألا وهو التنفيذ المباشر. وإذا ما واجهت الإدارة مقاومة الأفراد فإنها تستطيع أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر، وترتيباً على ذلك إذا لم توجد مقاومة واحترم الأفراد القانون وقاموا بتنفيذ أحكامه فلا يحق للأدارة اللجوء للتنفيذ المباشر، وإلا كان تصرفها اعتداءً وغصباً.

تجدر الإشارة إلى أنه ليس كل امتناع من الأفراد يعطي للأدارة الحق في التنفيذ المباشر، فإذا كان الامتناع عن التنفيذ يشكل جريمة جنائية فلا يحق للأدارة اللجوء للتنفيذ المباشر، بل عليها سلوك الطريق الجنائي لكسر معاندة الفرد ومقاومته للتنفيذ على حد قول محكمة القضاء الإداري في مصر (32).

كذلك لا يحق للأدارة اللجوء للتنفيذ المباشر إذا كان الامتناع عن التنفيذ لا يشكل جريمة من الأساس، وكان لدى الإدارة ما يمكنها من استخدام الوسائل القانونية بما تحقق به غاياتها (33).

(31) حول شروط التنفيذ المباشر أنظر على سبيل المثال: سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، الطبعة الثانية سنة 1954 ص 240 وما بعدها، توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، ص 54 وما بعدها، فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري سنة 1955 ص 8 وما بعدها، ماجد الطو، القانون الإداري، مرجع سابق ص 568.

(32) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ 12/5/1961.

(33) Jean Rivero, Droit administratif, 17e édition, Dalloz, p.69.

4. انتفاء أي وسيلة قانونية أخرى لدى الإدارة لتنفيذ القرار: يُعَدُّ هذا الشرط أساسيًا لمشروعية التنفيذ المباشر لضرورة تأمين احترام القانون واستحالة تأمينها بطريقة حقوقية أخرى، ففي كل مرة تتوافر فيها للإدارة وسيلة قانونية تمكنها من القضاء على مقاومة الأفراد أو ردعها فإن استعمال القوة يكون غير لازم وغير قانوني.

5. ألا تتجاوز الإدارة ما يلزم اتخاذها لتنفيذ القرار جبرًا؛ بالاعتداء على حقوق من ينفذ القرار في مواجهته.

ويتضح من هذه الشروط أن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر من دون توافر شروطه كلها تترتب عليه نتائج مهمة؛ حيث يُعَدُّ العمل الصادر منها عملاً غير مشروع يجيز للأفراد الطعن فيه أمام القضاء الإداري، الذي يستطيع أن يحكم بإيقاف تنفيذ القرار إذا ما طلب منه ذلك قبل الفصل في موضوع طلب الإلغاء.

وإذا نفذت الإدارة قرارًا لا يستند إلى أي نص قانوني لكنه ضمن شروط مشروعة، أو إذا نفذت قرارًا مشروعًا أو غير مشروع، ولكن تنفيذها إياه كان غير مشروع، فإنَّ هذا التنفيذ من قبلها يشكل عملاً من أعمال الاعتداء المادي، وتخضع الدعاوى الناشئة منه لاختصاص المحاكم العادية؛ لإدانة الإدارة وإعادة الحقوق للفرد المتضرر.

ثانيًا: الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر:

التنفيذ المباشر بالمفهوم السابق قد يبدو للوهلة الأولى لدى البعض أن فيه تجاهلاً لضمانة مهمة من ضمانات حسن سير الإدارة والرقابة على أعمالها؛ لأن القرار الصادر منها يُعَدُّ بمنزلة الحكم القضائي؛ إذ يرتب الآثار القانونية ذاتها للأحكام وتنفيذها بالقوة الجبرية؛ حيث تقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا لزم الأمر.

وهذا الأمر يثير التساؤل حول حقوق الأفراد، فهل من الممكن إهدار هذه الحقوق في هذه الحالة؟ وما مدى تحقيق العدالة والتوازن بين الأفراد والإدارة؟ ثم ثار الجدل حول امتياز التنفيذ، وهل يحق للأدارة في حالة رفض الأفراد لقراراتها - سواءً بالامتناع أو المقاومة- أن تنفذ هذه القرارات بالقوة الجبرية؟

ثمة رأيان فقهيان متضادان حول هذا الأمر نوضحهما على النحو التالي:

الرأي الأول: يؤكد أن الإدارة تستطيع أن تنفذ قراراتها من تلقاء نفسها من دون حاجة إلى تدخل القاضي للحصول على حكم قابل للتنفيذ، حتى لو كان ذلك التنفيذ يتعلق بالغير ويمس حقوقه، ما لم تكن ممنوعة من استخدامه بنص صريح، وعلى الأفراد إطاعة الأمر، ولهم الحق في رفع الدعاوى أمام القضاء ضد التنفيذ المباشر الذي لا يوقفه كقاعدة عامة إلا في حالات استثنائية، ومن نتائج ذلك التنفيذ أن تكون الإدارة دائماً في وضع المدافع والفرد في وضع المدعي⁽³⁴⁾.

وقد أعطوا أمثلة على ذلك مثل إصدار أوامر الشرطة الشفوية الخاصة بالمرور، وتفريق المتظاهرين في الطرقات، وفض المظاهرات، وتحصيل الضرائب من دون حكم قضائي، وتنفيذ القوانين جبرًا بالطريق الإداري في حالة خلوها من النص على جزاء لمخالفتها... إلخ⁽³⁵⁾.

(34) Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public 10e éd., Dalloz, 1921, p. 10. P. 339. Maurice Hauriou: Précis de droit administratif, Dalloz, 1938, p. 233. P. 323, Georges Vedel: Cours de Droit Administratif, 1952, p. 896 et s.

(35) Maurice Hauriou: Précis de Droit administratif et de droit public, op.cit. p. 253 et s.

يتبين من ذلك أن أصحاب هذا الرأي اهتموا بضرورة تمكين الإدارة من أداء مهمتها من خلال الاعتراف لها بالتنفيذ المباشر، وهذا الامتياز يعتمد على فكرة السلطة التي تتمتع بها الإدارة بوصفها جزءاً من السلطة التنفيذية.

ويرى أنصار هذا الرأي أن المبدأ العام هو لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر، وأن الاستثناء هو لجوؤها للقضاء للحصول على إذن بالتنفيذ، ولتفادي خطورة هذا التنفيذ يحق للأفراد اللجوء للقضاء بعد التنفيذ للحكم لهم بالتعويض إن كان له مقتضى، أو طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ضماناً للصالح العام وحماية المجتمع⁽³⁶⁾.

الرأي الثاني: ينكر على الإدارة التمتع بأي سلطة، مقررًا أن السلطة للمشرع فقط وهو صاحب الحق في ممارستها، فإن تدخل القضاء مسبقاً في التنفيذ المباشر هو أكبر ضمان للأفراد، وهو طريق السلام والأمن؛ لأن الحصول على حق بالقوة والإكراه من طرف واحد قوي يجرح الشعور القانوني، والإدارة لا تتصرف إلا لتنفيذ القوانين وفي حدود ما يرسم لها، فالسلطة الإدارية لا تستطيع الخروج على حدود القانون بأن تحمله غير معناه أو تقرر له جزاءً لم ينص عليه المشرع، ويسوغ هذا الرأي الخوف من استبداد الإدارة إذا ما تركت لها حرية التصرف.⁽³⁷⁾

إن هذا الامتياز الممنوح للإدارة لا يمارس من دون قيد أو شرط، بل منح القانون هذه الوسيلة للإدارة بصورة استثنائية وفي حالات حصرية، بعد أن أحاطها بعدد من الشروط والقيود التي تضمن حريات الأفراد وحقوقهم وتجعلها في مأمن من الخطورة.

ونحن من جانبنا ننضم للفقهين الفرنسي والعربي الذين يريان أنه لا يحق للأدارة اللجوء للتنفيذ المباشر إلا إذا توافرت حالة من حالاته على نحو ما سنرى، كوجود نص تشريعي أو حالة ضرورية، ثم لا بد من وضع القيود على الإدارة لاستخدام هذا الحق الخطير.

ثالثاً: موجبات التنفيذ المباشر:

تلجأ الإدارة إلى أسلوب التنفيذ المباشر إذ ما رفض الأفراد تنفيذ قانون لم ينص فيه على جزاء لمن يخالفه، وذلك على أساس أن الإدارة هي المكلفة أصلاً بالسهر على تنفيذ القانون، فإذا لم ينص هذا الأخير على جزاء لمن يخالف أحكامه، ولم يكن للإدارة في شأنه حق التنفيذ المباشر، فإنه يترتب على ذلك بلا شك تعطيل تنفيذ هذا القانون وإهدار قيمته كلياً، ولا يمكنها اللجوء إلى استخدام القوة المادية في التنفيذ إلا إذا كان الإجراء التنفيذي الذي تقوم به الإدارة مستنداً في أساسه إلى نص قانوني.

كما يجب أن يكون الغرض الوحيد من الإجراء الذي تتخذه الإدارة لتحقيق مضمون النص القانوني، فلا يجوز أن تستخدم الإدارة إجراء التنفيذ الجبري لتحقيق أغراض خاصة تخالف الأغراض العامة التي قصد إليها القانون المراد تنفيذه.

(36) لمزيد من التفاصيل :

Joseph Barthélemy, Article "De l'obligation de Foire en Droit Public, Revue de Droit Public, 1912, p. 529, et 537. Marcel Waline: Traité élémentaire de Droit Administratif, 5e éd. Paris, Sirey, 1950, p. 398.

(37) Henry Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 12e éd. Paris, 1930, P. 271. Lafferiere Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Tome 2, 2 éd. 1896, p. 44.

وفي الفقه العربي انظر على سبيل المثال: وحيد أرفت. مذكرات القانون الإداري، مرجع سابق ص 161، سليمان الطماوي. نشاط الإدارة. مرجع سابق ص 240 وما بعدها، توفيق شحاته. مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق. ص 54 وما بعدها، فؤاد العطار. مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص 8 وما بعدها.

والمهم في ذلك أن توجد معارضة من الأفراد في تنفيذ القانون، فيجب أن تكون هناك مقاومة حتى يكون للإدارة حق التنفيذ المباشر، ولا يهم أن تكون المقاومة مشروعة ومبررة أم لا، وإنما يكفي فقط أن توجد مقاومة من جانب الأفراد.

وَألا ينص القانون المراد تنفيذه على جزاء لمخالفة أحكامه، وعلى هذا إذا نص القانون على الجزاء كان من الواجب تطبيق النص الخاص بذلك، ويسقط حق الإدارة في اتخاذ إجراءات التنفيذ المادية من تلقاء نفسه⁽³⁸⁾.

الفرع الثالث

صور التنفيذ المباشر

يأخذ التنفيذ المباشر للقرار الإداري إحدى صورتين؛ أن يتم بشكل مباشر دون إخطار ذوي الشأن بالقرار، أو أن يتم بعد إخطار ذوي الشأن بالقرار، ونوضح في ما يلي هاتين الصورتين.

1. الصورة الأولى: صورة التنفيذ المباشر دون إخطار لذوي الشأن

يتم التنفيذ الجبري بشكل فوري ودون إخطار في الحالات التي يعترف بها المشرع للإدارة بالالتجاء إلى هذا التنفيذ بشكل فوري دون أن تنتظر رفضاً أو قبولاً من صاحب الشأن، فيتم تنفيذ القرار بصورة تلقائية دون اعتداد بإرادة الفرد، وإن كان لصاحب الشأن أي اعتراض على هذا الإجراء ومشروعيته فعليه اللجوء للقضاء ومخاصمة هذا القرار وتقديم الأدلة على عدم المشروعية بوصفه مدعياً يقع عليه عبء إثبات الادعاء⁽³⁹⁾.

ومن أبرز الأمثلة على القرارات الإدارية التي تنفذ بشكل مباشر «القرارات الصادرة بإزالة التعدي على الأموال العامة»؛ حيث تنص المادة (26) من قانون الحكم المحلي المصري⁽⁴⁰⁾ رقم 43 لسنة 1979، والمعدلة بالقانون رقم 145 لسنة 1988⁽⁴¹⁾ على أنه: «يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة... وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري».

وتطبيقاً لذلك، أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر «حق الجهة الإدارية في إزالة التعدي على الجنبات التي تعتبر من أملاك الدولة العامة بالطريق الإداري تنفيذاً لصحيح أحكام القانون والقضاء. وعليها أن تنهض في كل وقت وفي أي وقت للانتصار لأحكام الشريعة والقانون، وألا يعيقها في سبيل ذلك تحاليل بعض الأفراد للحيلولة دون إعلاء كلمة القانون والقضاء»⁽⁴²⁾.

كما ورد في أحد الأحكام للمحكمة ذاتها: «... وطلب الطاعن في ختام تقرير الطعن..... وحساب مقابل المدة من 1/11/2006 ولمدة ستة أشهر التي تم غلق الشاطئ وإزالة كافة المنشآت الخشبية والخرسانية والمعدات والشماسي والكراسي ووقف نشاطه خلالها بموجب القرار الصادر من جهة

(38) انظر المراجع المشار إليها في الهامش السابق والمشار إليها عند حديثنا عن الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر.

(39) عبدالفتاح الشرقاوي، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص 202.

(40) صدر هذا القانون بتاريخ 10/7/1979.

(41) القانون رقم 145 لسنة 1988 بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، صدر في 9/6/1988.

(42) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1117 لسنة 48 ق الصادر بتاريخ 20 ديسمبر 2006.

الإدارة في 1/6/2006.....»⁽⁴³⁾. ويتضح من هذه الفقرة جواز تنفيذ القرار الصادر من جهة الإدارة بغلق الشاطئ وإزالة المنشآت بشكل مباشر من قبلها.

وجاء في حكم آخر: «... أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.... وتم العثور على أدوية منتهية الصلاحية، وأن هناك عملية تصنيع لبعض الأعشاب بحجرة على السطح، وكذلك عبوات صابون سائل تباع على أنها علاج لبعض الأمراض، وبناءً على ذلك صدر القرار المطعون فيه بغلق المستشفى وسحب ترخيصها...»⁽⁴⁴⁾.

وفي قطر، تنص المادة الأولى من القانون رقم 10 لسنة 1987م بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة⁽⁴⁵⁾، على أن: «أملاك الدولة العامة هي العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار أميري أو قرار من مجلس الوزراء. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها بأي نوع من أنواع التصرفات القانونية أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم أو كسب أي حق عيني عليها، كما لا يجوز حيازتها أو استغلالها بأي وجه إلا في الأحوال وبالشروط المقررة قانوناً. ويقع باطلاً كل ما يتم بالمخالفة لذلك. وفي حالة حصول تعد على هذه الأموال يكون للجهة التي يقع في اختصاصها إدارتها أو الإشراف عليها إزالة التعدي إدارياً».

كما نصت المادة (13) من القانون ذاته على أنه: «لا يجوز، بأي صفة كانت، لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يملك أو يحوز أو يضع اليد على الأموال المملوكة ملكية خاصة للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، إلا بتصريف يتم في الجهة المختصة وفقاً لأحكام المواد التالية. واستثناء من هذه الأحكام، يجوز الترخيص بالانتفاع بالأموال المشار إليها، وذلك بموجب مرسوم يتضمن اسم المرخص له ونوع الانتفاع وشروطه والتزامات المنتفع.

ولا يجوز اكتساب ملكية أموال الدولة الخاصة، أو أي حق عيني آخر عليها بالتقادم. ويقع باطلاً كل تصرف أو تقرير لأي حق عيني أو تأجير أو وضع يد يتم بالمخالفة للأحكام المتقدمة. ولا يجوز التعدي على الأموال المذكورة. وفي حالة حصول تعد عليها يكون للجهة التي تقع في اختصاصها إدارتها أو الإشراف عليها إزالة التعدي إدارياً».

وكان القانون رقم (14) لسنة 1964 بنظام التسجيل العقاري قد استوجب في ما نص عليه في المادة الرابعة منه إجراء التسجيل العقاري لإنشاء أو نقل حق ملكية أو أي حق عيني آخر، كما أوجب في المادة (19) منه على جميع أصحاب الحقوق العينية وقت صدوره المبادرة إلى قيدها خلال مدة أقصاها أول سبتمبر سنة 1965 ويجوز تمديد ذلك الميعاد، ثم صدر القانون رقم (10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، والذي نص في المادة (20) منه على أنه: «تمدد المهلة المنصوص عليها في المادة (19) من القانون رقم (14) لسنة 1964 بنظام التسجيل العقاري إلى سنتين من تاريخ العمل بهذا القانون، وتعتبر العقارات التي لم يتقدم أحد بطلب تسجيلها خلال هذه المهلة شاغرة وغير مملوكة لأحد، وتؤول ملكيتها إلى الدولة وتسجل بسجل أملاك الدولة الخاصة، ويجوز لأصحاب هذه العقارات طلب نقل ملكيتها إليهم إذا أثبتوا حقهم فيها، وأبدوا أعذاراً مبررة لعدم تقديم طلب تسجيلها

(43) المحكمة الإدارية العليا المصرية. الطعن رقم 10104 لسنة 59 ق، جلسة 23/1/2018.

(44) المحكمة الإدارية العليا المصرية. الطعن رقم 5796 لسنة 48 ق، جلسة 13/1/2007، لم تحكم المحكمة بوقف التنفيذ، والهدف من الإشارة للحكم هو بيان حق الإدارة في التنفيذ المباشر من خلال (غلق المنشأة) إذا تحققت الشروط وثبتت المخالفة.

(45) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية العدد رقم 5 لسنة 1987. وقد عدل بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994 والمرسوم بقانون رقم 18 لسنة 1996، والقانون رقم 2 لسنة 2013.

خلال المهلة المشار إليها، ويقدم الطلب إلى لجنة التسجيل العقاري،» مما يوضح أنه ما لم يسجل من الأراضي بعد انتهاء المهلة المحددة في القانون يُعدُّ من أملاك الدولة الخاصة، إلا أن يتقدم مدعي الحق عليها بعذر مقبول للجنة التسجيل العقاري، وأن يثبت لديها حيازته لتلك الأرض بوصفها مظهرًا من مظاهر الملك، فتقرر نقل ملكيتها إليه، وإلا كان له الاعتراض أمام المحكمة المختصة.

وقد قضت محكمة التمييز القطرية في هذا الصدد بأنه: «أوجب الشارع - وعلى ما جرى به قضاء محكمة التمييز- على أصحاب العقارات غير المسجلة المبادرة إلى تسجيلها خلال أجل حدده بالقانونين رقمي (14) لسنة 1964 بشأن نظام التسجيل العقاري و(10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، وإلا اعتبرت مملوكة للدولة ملكية خاصة وتسجل في سجلات أملاكها، وذلك متى استقرت صحتها وتطهرت من عيوبها إما بفوات ميعاد الاعتراض عليها دون طعن فيها من صاحب المصلحة أو بالفصل في موضوع الاعتراض برفضه، ولا يكتسب تسجيلها نفاذًا لأحكام القانون رقم (10) لسنة 1987 القوة المطلقة، بل جاز لأصحاب هذه العقارات الاعتراض على هذا التسجيل ونقل الملكية إليهم إذا أثبتوا أمام لجنة تسجيل العقارات حقهم فيها وأبدوا أضرارًا مبررة لعدم تقديم طلب تسجيلها في الميعاد، ومؤدى ذلك أن نقل ملكية العقار المسجل بسجلات أملاك الدولة الخاصة إلى مدعي الحق عليه يستلزم تحقق شرطين: أولهما أن يتقدم بعذر مقبول للجنة التسجيل العقاري يبرر عدم تقديمه طلب التسجيل في الميعاد، وثانيهما أن يثبت لدى اللجنة حيازته للعقار باعتبارها مظهرًا من مظاهر الملك من قبل العمل بأحكام القانون رقم (14) لسنة 1964»⁽⁴⁶⁾.

2. الصورة الثانية: صورة التنفيذ المباشر بعد إخطار ذوي الشأن

التنفيذ المباشر للقرار الإداري في هذه الصورة يتم بعد إخطار ذوي الشأن، ويقصد به أن تلجأ الإدارة للقوة الجبرية في حال رفض المخاطب بالقرار الامتثال لأحكامه، فالتنفيذ المباشر في هذه الحالة يتراخى إلى أن يعلن المخاطب به عن رغبته إما بالتنفيذ اختياريًا فينتفي مبرر التنفيذ الجبري، أو الامتناع والعصيان فتجد بذلك الإدارة سندًا من القانون لتجبره على التنفيذ، ففي هذه الصورة تعلق الإدارة المخاطب بالقرار - فردًا كان أو مجموعة- بالقرار الإداري وتمنحه فرصة التنفيذ اختياريًا وطوعية، وفي حال امتناعه تقوم الإدارة باستخدام ما لها من سلطة مادية وحق في التنفيذ المباشر. ويخضع هذا النوع من التنفيذ لشروط عديدة هي: إنذار صاحب الشأن بتنفيذ القرار، ومنحه مدة معقولة للتنفيذ، وأن يوضح المخاطب بالقرار من خلال اتخاذ موقف إيجابي أو سلبي يبين عدم رغبته في التنفيذ دون عذر مقبول، وذلك خلال المدة المقررة، وأن تراعي الإدارة كما في التنفيذ الفوري الالتزام بالغاية من القرار دون تجاوز، إضافةً إلى الالتزام بكل من الزمان والمكان المحددين لإعمال القرار.

وفي حال تجاهل الإدارة لأي من هذه الشروط، يعتبر ذلك سببًا يؤدي إلى بطلان التنفيذ الجبري للقرار، ومرتبًا لوجود اعتداء مادي⁽⁴⁷⁾.

(46) محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 368 لسنة 2014 إداري، جلسة 24 من فبراير سنة 2015، موقع المجلس الأعلى للقضاء. وانظر حكمها الطعن رقم 54 لسنة 2006 تمييز مدني، جلسة 21 نوفمبر سنة 2006، وحكمها في الطعن رقم 87 لسنة 2014 تمييز مدني إداري، جلسة 2 من ديسمبر سنة 2014، (47) عبد الفتاح الشراوي، التنفيذ المباشر. مرجع سابق، ص 208-209.

المبحث الثاني

حالات استخدام الإدارة للتنفيذ المباشر

إن الإدارة لا تتمتع بسلطة مطلقة عند استخدامها امتياز التنفيذ المباشر، وإنما توجد شروط يتعين توافرها حتى يكون استخدامها للتنفيذ المباشر مشروعاً، وفي حالة استخدام الإدارة لهذا الامتياز دون توافر هذه الشروط وفي غير حالة الضرورة، فإن عليها أن تتحمل مسؤولية هذا الاستخدام غير المشروع للتنفيذ المباشر الذي يصم تصرفها غير القانوني بالاعتداء المادي متى كان جسيماً وكان محله ملكية خاصة أو حرية سياسية، ويؤدي إلى حد تخويل الأفراد الحق في مقاومة تنفيذه حتى لو كان القرار الإداري مشروعاً.

وهناك ثلاث حالات تلجأ فيها الإدارة إلى التنفيذ المباشر، وهي: إذا وجد نص في القانون يجيز ذلك، وإذا لم يكن أمام الإدارة أي وسيلة للأجبار على التنفيذ، وإذا وجدت حالة الضرورة، وفي ما يلي توضيح ذلك.

المطلب الأول

وجود نص قانوني يجيز التنفيذ المباشر

يكاد يجمع الفقهاء الفرنسي والعربي على أن التنفيذ المباشر لقرارات الإدارة لا بد من أن يستند إلى نص قانوني محدد يبيح للأدارة استخدام هذا الحق⁽⁴⁸⁾. وقد حصر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر الشروط التي يجوز فيها للأدارة استخدام أسلوب التنفيذ المباشر، كاستثناء من الأصل العام الذي ذكرناه في شرط هو وجود نص قانوني صريح يخول الإدارة الحق في التنفيذ الجبري المباشر، ففي هذه الحالة تكون سلطة الإدارة في استعمال التنفيذ المباشر قائمة على وجود نص في القانون أو اللائحة على الرأي الغالب في الفقه، وعليه تملك سلطة تنفيذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء مسبقاً، ثم إذا اشترط القانون أو اللائحة على الإدارة اللجوء للقضاء مسبقاً للحصول على حكم بالتنفيذ، فلا تملك الإدارة أن تتخطى هذا النهج وتلجأ مباشرة لتنفيذ قراراتها دون الحصول على هذا الحكم.

وترتيباً على ذلك، إذا لم يوجد نص يجيز للأدارة التنفيذ المباشر فإن تصرفها لا يُعَدُّ تصرفاً قانونياً، ولذلك قضت محكمة التنازع الفرنسية بأن الإدارة عندما تأمر بهدم جدار وينفذ ذلك الأمر منتهاكاً حق الملكية دون نص قانوني يبيح للأدارة ذلك فإن هذا التصرف يُعَدُّ غصباً⁽⁴⁹⁾.

وقد أقر القضاء الفرنسي حق الإدارة في التنفيذ المباشر حالة استناده إلى نص طالما وجدت المبررات لذلك؛ حيث قامت الإدارة في إحدى القضايا المعروضة على محكمة التنازع الفرنسية بمصادرة جريدة اعتقدت أن المقالات المنشورة بها من شأنها أن تزيد من الاضطرابات، فقامت جهة الإدارة بمصادرة الجريدة من الطرق العامة، وعندما عرض الأمر على القضاء بعد الطعن في مشروعية القرار، قرر أن التصرف غير قانوني بالنسبة لقانون الصحافة الذي لم ينص على مصادرة الصحف إدارياً، بيد أن الإدارة تريد تفادي تفاقم الخطر والاضطرابات التي من الممكن أن تنجم عن ذلك، فالمصادرة لم تكن غاية في حد ذاتها، إنما كانت وسيلة لغرض آخر وهو المحافظة على النظام العام⁽⁵⁰⁾.

ويطلق بعض الفقه على هذه الحالة «الإجازة الصريحة»⁽⁵¹⁾، ويعني ذلك وجود نص صريح في القانون يمنح الإدارة الحق في استعمال هذا الحق، فقد يمنح المشرع الإدارة سلطة تنفيذ القرارات

(48) Claude Ricci (J): Droit administratif général, Hachette Education, 2005, p.210. Debbasch (C): Institution et Droit administratifs, p.144. Laurent Frier: Précis de Droit administratif, Montchrestien, 2004, p. 261, Maurin (A): Droit administratif, sirey, 2007, p.58. C.E. 15/2/1961 Werquin, RDP1961. 321. Concl. Braibant. D., 1961, J611, note P.Weil.

(49) Tribunal du contentieux, 24 déc 1904, mounflour, p.888.

(50) Tribunal des conflits, 8 avril 1935, Action Française,

https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-8-avril-1935-action-francaise.

(51) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق ص 569.

الصادرة منها تنفيذًا جبريًا دون الحاجة للجوء إلى القضاء واستصدار حكم بالتنفيذ، ولا تثير هذه الحالة أي صعوبات، ويمكن إيجاد أمثلة عديدة لها في التشريعات (52).

وقد منح المشرع المصري الإدارة هذا الحق في تشريعات عديدة، كقانون نزع الملكية للمنفعة العامة، وقانون المحال الصناعية والتجارية، وقانون الري والصرف، وحالة الطوارئ، ولوائح الضبط الإداري (53)، ومثال ذلك في مصر: للدائرة أن تلجأ إلى حجز الإداري على أموال الأفراد المنقولة والعقارية وبيعها واستيفاء مستحقاتها من الثمن بعد إنذار الأفراد إذا تأخروا في سداد الضرائب والرسوم المترتبة عليهم (54).

والجدير بالذكر أن المشرع القطري قد أوجب تنفيذ عدد من القرارات الإدارية النهائية بشكل مباشر، ويفهم ذلك من خلال تحصين هذه القرارات من الرقابة القضائية بنص القانون؛ حيث نصت المادة الثالثة من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 7 لسنة 2007 على أنه: «مع مراعاة حكم المادة (13) من قانون السلطة القضائية المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:

1. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أيًا كانت درجاتهم الوظيفية.

2. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.

3. الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات.

4. طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (2)، (3) من هذه المادة، سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

5. منازعات العقود الإدارية».

وباستقراء هذا النص نجد أن البند رقم (2) حدد «الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم»، ولا شك في أن تحصين هذا العدد الكبير من القرارات من الطعن عليها أمام القضاء يتنافى مع مبدأ المشروعية، ويهدد حقوق الأفراد في استخدام حقهم الدستوري في اللجوء إلى القضاء ومخاصمة ما يضر بمصالحهم من قرارات إدارية.

وسوف نعرض لتطبيقات متعددة لهذا الشرط عند حديثنا عن تطبيقات التنفيذ المباشر في القانون القطري، وذلك في المبحث الثالث.

(52) سليمان الظماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص 633، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري. مرجع سابق ص 569.

(53) عبدالفتاح الشرقاوي، التنفيذ المباشر. مرجع سابق، ص 337.

(54) سليمان الظماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص 633.

المطلب الثاني

عدم وجود وسيلة أمام الإدارة سوى التنفيذ المباشر

هذه الحالة نادرة الحدوث، وذلك لأنه إذا ما خالف الأفراد قانوناً لم ينص على عقوبة لمن يخالف أحكامه فإننا نكون أمام احتماليين:

الأول: أن معظم القوانين تصدر لائحة تنفيذية لتطبيق أحكام القانون، وفي هذه الحالة لا يجوز للإدارة التنفيذ المباشر؛ لأنه يجب عليها تطبيق العقوبة التي تنص عليها اللائحة التنفيذية.

الثاني: إذا لم تصدر الإدارة لائحة تنفيذية على أساس أن تطبيق القانون لا يتطلب إصدارها، فهذا يجوز للإدارة التنفيذ المباشر لأحكام القانون لضمان احترام أحكام القانون، وحتى لا يؤدي إلى تعطيل القوانين وإهدار قيمتها (55).

وقد أجاز الفقه والقضاء في فرنسا حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر لكفالة احترام النصوص القانونية، في حالة عدم النص في القوانين واللوائح على جزاء لمخالفة أحكامه، لئلا يؤدي ذلك إلى تعطيل تنفيذ القانون، وترسيخ مبدأ سيادة القانون حين يتمتع الأفراد عن تطبيق قراراتها. وفي هذه الحالة ترى الإدارة أنه لا بد من التنفيذ المباشر لإعمال قرارها، والإدارة لا تلجأ إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة إلا لإعمال حكم القانون وليس لتحقيق أغراض خاصة.

ويربر الفقه هذه الحالة بأنها حالة من حالات الضرورة التي لا تسمح لها بتنفيذ قراراتها الضبطية تنفيذاً مباشراً، فهي تُعدّ تطبيقاً لنظرية الضرورة نظراً لعدم وجود وسيلة منظمة لتنفيذ القانون، وهذه الحالة لا تسري إلا في فرنسا بخلاف مصر؛ حيث أغفل قانون تكوين الجمعيات 1901 الحديث عن الجزاء على مخالفة أحكامه، لذلك حكم القضاء الفرنسي بحق الإدارة في التنفيذ المباشر إذا لم يبين القانون طريقة تنفيذه (56).

ومن الأحكام الشهيرة في هذا الشأن ما قضت به محكمة التنازع الفرنسية في 2/12/1902 في قضية الشركة العقارية لسان جوست، (Saint-Just) على نحو ما عرضنا له سابقاً (57)؛ حيث كان مقصود مجلس الدولة من الجزاء في ذلك الوقت هو الجزاء الجنائي، واستمر قضاء مجلس الدولة على هذا الحال مدة زمنية ليست بالطويلة، مقررًا في أحكامه عام 1904 أنه يحق للإدارة اللجوء للتنفيذ المباشر دون تدخل من القضاء في حالة خلو القانون من الجزاء الجنائي (58).

بيد أن هذه المدة لم تستمر طويلاً حتى عدل المجلس عام 1909 عن المقصود من الجزاء الجنائي، ووسع في معناه ليشمل بجوار ذلك الجزاء المدني، وبدأ المجلس يستخدم في عباراته مصطلح الجزاء القضائي عوضاً عن مصطلح الجزاء الجنائي، ويقصد به الجزاءين الجنائي والمدني (59)، وعبر عن ذلك بما يلي:

(55) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005 ص 598، ماجد الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 623.
(56) لمزيد من التفاصيل: محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون 2016 ص 131 وما بعدها، ماجد الحلو، القانون الإداري، بدون تاريخ مرجع سابق ص 570، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص 646.
(57) حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية Société immobilière de Saint-Just الصادر بتاريخ 2/12/1902 والمُنشور في دالوز 1902 ص 41، وتحت رقم 543 في مجموعة ليون، انظر في ذلك: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-2-decembre-1902-societe-immobiliere-de-saint-just>
<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/TC/analyse/1902-12-02/00543>

(58) انظر على سبيل المثال: CE, 19 février, Bernier, 1904, Rce.p.130.

(59) ظهر هذا التحول في حكم المجلس عام 1909 انظر: CE, 12 mars 1909, Commune de Triconville, 1909.p.279.

“Considérant... qu’ à défaut de tout action judiciaire pourront etre exerces par le représentant de l’autorité. Il a pu sons excès. Ses pouvoir” (60).

ثم تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي ليشمل في مرحلة تالية الجزء الإداري إضافةً إلى الجزئين الجنائي والمدني، وذلك عام 1925 (61)، وبناءً على ذلك إذا تخلف أحد هذه الجزاءات الثلاثة حُقَّ لجهة الإدارة اللجوء لاستخدام التنفيذ المباشر دون اللجوء للقضاء.

أما في مصر فقد تكفل قانون العقوبات ببيان حكم هذه الحالة في مادته (380)، التي حلت محل المادة (395)، والتي تنص على أن: «من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يُجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح، بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهاً، فإذا كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتمًا إنزالها، فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يُجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد عن خمسة وعشرين جنيهاً»، ففي ضوء هذا النص لا تملك جهة الإدارة في مصر حق التنفيذ المباشر في هذه الحالة.

وفي قطر، لم يرد نص تجريمي في قانون العقوبات القطري على من يمتنع عن تطبيق القرار الإداري دون مسوغ كما فعل نظيره المصري، وكل ما ورد هو نص المادة الثانية من القانون رقم (11) لسنة 2004؛ حيث نصّت على أنه: «تسري أحكام الكتاب الأول من هذا القانون على الجرائم المنصوص عليها في أي قانون آخر، ما لم يرد فيه نص على خلاف ذلك».

المطلب الثالث

وجود حالة ضرورة

إذا كانت القوانين واللوائح قد شرعت لمواجهة الظروف الطبيعية، إلا أنه قد تطرأ على المجتمع ظروف شاذة أو أحوال غير مألوفة تشكل خطرًا على أمن المجتمع وسلامته واستقراره، تكون السلطات العامة خلالها غير قادرة على مواجهتها؛ سواءً لعدم قدرتها المادية، أو للبطء في الإجراءات، أو لاحترام الحقوق والحريات الأساسية، أو بسبب توزيع الاختصاصات. وبعبارة أخرى يستحيل احترام الدستور مع فترات الأزمات؛ سواءً تعلق الأمر بحروب أو اعتداءات خارجية أو قلاقل واضطرابات داخلية، أو كانت هناك كوارث طبيعية تحتاج البلاد مثل الزلازل، والبراكين، والفيضانات، والكوارث، والعصيان المسلح... وغيرها، بل إن فترات الأزمات قد تهدد الدستور ذاته.

ولا شك بأنه في مثل هذه الظروف الاستثنائية لا تستطيع السلطة العامة مواجهتها أو الوقاية منها بالإجراءات والتدابير التي حدتها القوانين التي شرعت للأوقات والظروف العادية، وقد ابتدع الفكر القانوني نظرية عامة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية؛ لتكون أساسًا قانونيًا لتصرفات الإدارة، تبيح لها التحلل من الخضوع لمبدأ المشروعية والتقيّد بأساليبه وإجراءاته الطويلة؛ لمواجهة حالة الضرورة هذه التي تعرض أمن البلاد للخطر.

إن تطبيق هذه النظرية يؤدي إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية؛ لأن المشروعية لا يمكن أن تؤدي في ظلها الدور نفسه الذي تؤديه في الظروف العادية، لذلك يجب أن يكون لها مدلول واسع

(60) <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637238/>

(61) CE, du 26 décembre 1925, Anduran., no 88369, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637238/>

أكثر مرونة؛ بحيث تصبح التصرفات غير المشروعة للإدارة في الأوقات العادية تصرفات مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، إذا كانت ضرورية لحماية النظام العام، ولضمان حسن المرافق العامة أو الدفاع عن الأمن القومي.

والجدير بالذكر أن هذه السلطة الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في الظروف الاستثنائية لم يقصد بها إلا حماية البلاد والأفراد، وقد يكون من شأن ذلك تعطيل الحريات العامة والضمانات الدستورية التي تحمي تلك الحريات، وأن تحد من هذه الحريات بقدر أكبر من المعتاد، ولكن يتم ذلك في حدود القانون، وبالقدر اللازم لمواجهة الحالة.

ويجب ألا يغيب عن بالنا أن نظام الظروف الاستثنائية - وإن كان نظاماً استثنائياً - ليس نظاماً مطلقاً، بل هو نظام خاضع للقانون، يضع الدستور أساسه، وتبين التشريعات أصوله وأحكامه، وترسم حدوده وضوابطه، وتتناول الملامح الأساسية لهذا الشرط على النحو التالي:

أولاً: ماهية الظروف الاستثنائية:

إن تعبير الظروف الاستثنائية يترادف في معناه مع تعبير الضرورة (62). فكل منهما يقصد في فحواه ما هو استثنائي يجتاح الأمة، ويتطلب كل محاولة - على وجه السرعة - لمواجهة، ثم جاءت النصوص الدستورية في هذا الشأن بصياغة عامة تجيز اتخاذ التدابير الملاءمة كافة.

وإذا كان القانون ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لضبط حركة المجتمع، وضمان أمنه وسلامته، والحفاظ على كيانه واستقراره، وانطلاقاً من ذلك نجد أن بعض أعمال السلطة التنفيذية، والتي تعد غير مشروعة في الظروف الطبيعية، تلبس ثوب الشرعية، وهنا يمتنع على القاضي الإداري الحكم بإلغائها، وذلك عندما تظهر ضرورتها للحفاظ على النظام العام، وحسن سير المرافق العامة. ولم يتردد الفقه الدستوري الفرنسي - منذ الحرب العالمية الأولى - في قبول نظرية الضرورة؛ سواءً بوصفها نظرية واقعية، أو بحسبانها نظرية قانونية على غرار الفقه الألماني (63).

ولذلك نجد أن تعريفات الفقه - على الرأي الراجح في نظرنا - لنظرية الظروف الاستثنائية تذهب إلى أنها فكرة تتضمن أن بعض الإجراءات الإدارية التي تُعد غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن أن تُعد مشروعة في بعض الظروف؛ حيث تكون ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار المرافق العامة، ويتسع نطاق المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية، ليوحد ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية التي تتمتع السلطة الإدارية على أساسه باختصاصات واسعة لم يكن يعطيها لها القانون من قبل (64). أو هي وضع غير عادي وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة للمحافظة على المصلحة العامة مع عدم إمكان إعمال القواعد العادية (65).

(62) حول نظرية الظروف الاستثنائية انظر على سبيل المثال: أحمد مدحت علي. نظرية الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه حقوق القاهرة 1977. محمد شريف إسماعيل. سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه حقوق عين شمس 1979. مجدي المتولي السيد يوسف. أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الشرعية. رسالة دكتوراه حقوق عين شمس 1990.

(63) محمد فوزي نويجي. القضاء الإداري. طبعة دار الفكر والقانون 2016 ص 113 وما بعدها. انظر أيضاً: يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة. دار النهضة العربية سنة 1975. ص 34 وما بعدها.

(64) André de Laubadère, Traité de droit administratif, T. 1, 9e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, p. 94.

(65) Georges. Vedel, Droit administratif, P.U.F., 1971. p. 200.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا بأنها: «تلك الحالة الواقعية التي تواجهها جهة الإدارة وتفتأها، فتجد نفسها أمام خطر داهم حال أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار، فهي حالة واقعية لها مظاهرها الخارجية التي يمكن تبنيها، وتقوم استقلاً عن إرادة جهة الإدارة فلا تكون ناشئة عن فعلها أو تصرفها، فلا تتحقق الضرورة إلا بعد بوقوعها استقلاً عن إرادة الإدارة بل ورغماً عنها»⁽⁶⁶⁾.

ثانياً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية:

نظراً لخطورة السلطات غير العادية التي تتمتع بها الإدارة خلال توافر الظروف الاستثنائية واتساعها، مع التخلي عن القواعد القانونية المستقرة في ظل الظروف العادية، فقد حرص الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر على ضرورة توافر شروط معينة ينبغي توافرها لقيام حالة الظروف الاستثنائية؛ إذ إن كل حالة استثنائية لا تتوافر فيها هذه الشروط لا تستوجب من الإدارة استخدام هذه النظرية، وتنحصر هذه الشروط في ما يلي:

1. وجود خطر جسيم وحالي يهدد المصلحة العامة:

يتفق الفقه⁽⁶⁷⁾ على قيام الضرورة على وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة أو سلامتها؛ بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة لمواجهته، ويكون هذا الخطر خارجياً أو داخلياً.

ويستوي في ذلك أن يكون هذا الخطر مصدره الطبيعة؛ مثل الكوارث الطبيعية من سيول، وفيضانات، وبراكين، وزلازل، أو انتشار أوبئة، أو يكون مصدره اقتصادياً؛ مثل حدوث إضرابات داخلية تُخل بالأمّن إخلالاً جسيماً، أو يكون مصدره أجنبياً؛ مثل الحروب، وقد يكون متعلقاً بالأمّن العام؛ مثل العصيان المسلح وما شابه.

ويجب أن يكون الخطر الجسيم الحالي غير مألوف من حيث النوع، وكبيراً من حيث المدى⁽⁶⁸⁾، واشتراط كون الخطر حالياً فإن ذلك يعني استبعاد الخطر المستقبل، والخطر الحالي هو الذي يكون قد بدأ فعلاً أو هو وشيك الوقوع دون أن يكون قد انتهى بعد، أما إذا وقع الخطر وانتهى الفعل فلا يُعدّ خطراً، بل مجرد واقع له آثاره، وليس من الضروري أن يكون هذا الخطر عامّاً يشمل إقليم الدولة كله، بل يكفي أن يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه أن يهدد الأمّن والنظام العام بأخطار جدية.

2. استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية:

بمعنى أن يتعذر على السلطة العامة من خلال وسائلها العادية مواجهة الظروف غير العادية أو عدم كفايتها؛ بحيث تضطر إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية، فإذا ما عجزت الوسائل القانونية الموجودة تحت تصرف الإدارة في الظروف العادية، وأصبحت قاصرة عن مواجهة الخطر المحدق، أمكن للأدارة أن تتخطى وسائل المشروعية العادية وتتخذ التصرف المناسب السريع الذي يمكنها من السيطرة عليه؛ حتى لا يختل الأمّن أو النظام العام⁽⁶⁹⁾.

(66) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 501 لسنة 31 جلسة 15/12/1985.
(67) يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية 1995، ص 8؛ سليمان الطماوي، النظام السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ط 1988، ص 476-480؛ عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، ط 1994، ص 88؛ حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية 2009، ص 800؛ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ط 2005، ص 250.
(68) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة 1992، ص 59، طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون طبعة 1973، ص 116 وما بعدها، عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1989، ص 166 وما بعدها.
(69) محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، طبعة 1970، ص 85.

وللتأكد من تحقق هذا الشرط يبحث القضاء عما إذا كان في قدرة الإدارة ومكنتها مواجهة تلك الظروف بالوسائل العادية، أم أن استخدامها كان يعرض النظام العام ومرافقها للخطر، فإذا ثبت ذلك لا يمكن إجبار الإدارة على تطبيق النصوص العادية؛ لأنه على حد قول المحكمة الإدارية العليا المصرية أن: «ذلك يؤدي حتمًا إلى نتائج غير مستساغة تتعارض... ونية واضعي تلك النصوص العادية» (70).

3. يجب أن يكون الهدف من وراء تصرف الإدارة هو تحقيق الصالح العام:

يشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية أن يكون رائد الإدارة وهدفها من اتخاذ التصرف الاستثنائي هو تحقيق المصلحة العامة، وتأمين سير المرافق العامة؛ بحيث إذا حادت الإدارة عن هذا الهدف وابتغت تحقيق أهداف أخرى؛ مثل تحقيق مصالح شخصية أو رغبات خاصة دون اكتراث بالصالح العام، فإن تصرفها عندئذ يكون مشوبًا بعيب الانحراف، ويكون من سلطة القضاء أن يحكم بإلغائه، أو التعويض عن الضرر الذي ترتب عليه أو بهما معًا؛ لأن المناط في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقق من مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما على أساس توافر الضوابط الواجبة لقيام حالة الظروف الاستثنائية (71).

4. يجب أن تقدر الضرورة بقدرها:

يجب أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه حالة الضرورة، فلا تستخدم الإدارة التدابير الاستثنائية إلا بقدر ما يتطلبه الظرف الاستثنائي، وفي إطار ما يقتضيه من أحوال لعلاج ما يطرأ من أحوال دون زيادة، بمعنى أن تتناسب الإجراءات التي تتخذها الإدارة في شدتها مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساسًا بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم، طالما تم تقدير الضرورة بقدرها، وتتصرف الإدارة في حدود سلطتها تصرفًا مشروعًا، ما لم يتم مجاوزة الحدود الضرورية، وهذا ما يؤكده القضاء (72).

5. عدم تجاوز التدابير الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية:

يجب أن تلتزم الإدارة عند اتخاذها التدابير الاستثنائية المدة الزمنية التي يوجد فيها الظروف الاستثنائية، ولا تمتد إلى خارج حدود الظرف الاستثنائي الزمنية؛ بحيث تنتهي هذه التدابير أو تلك الإجراءات وتزول بزوال الظرف الاستثنائي، ويتم العودة مرة أخرى إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، مع التزام الإدارة بإعادة الأمور إلى حالتها الطبيعية، وإلا عُدَّ إصرارها على استخدام الإجراءات الاستثنائية تصرفًا غير مشروع (73).

(70) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 14/4/1962 المجموعة. السنة السابعة، ص 601.

(71) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 14/4/192 سابق الإشارة.

(72) على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية العليا. القضية رقم 1517 لسنة 2 ق جلسة 13/4/1957 المجموعة. السنة الثانية ص 886. والذي تؤكد فيه أنه: «ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيتها، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصًا فيما يتعلق بالحرث العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة، هو أن يكون التصرف لازمًا لمواجهة حالات معينة من رفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، ولل قضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن. أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً».

(73) أحمد حافظ نجم. القانون الإداري. الطبعة الأولى. دار الفكر العربي، 1981، ص 275.

ثالثاً: الآثار المترتبة على قيام الظروف الاستثنائية

يترتب على وجود الظروف الاستثنائية مجموعة من النتائج أقرها الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر، وتتمثل هذه النتائج في مشروعية بعض الأعمال المخالفة للقوانين في الظروف العادية، ومشروعية بعض القرارات المعيبة بعيب من العيوب، وقيام مسؤولية الدولة على أساس المخاطر، إضافةً إلى الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي⁽⁷⁴⁾، وسوف نقصر حديثنا هنا على الأثر الأول والثاني فقط على النحو الآتي:

1. مشروعية بعض الأعمال المخالفة للقوانين في الظروف العادية:

إذا كان الأصل - كما ذكرنا - أن التدابير والإجراءات التي يتعين على الإدارة اتخاذها عند مزاوله نشاطاتها طبقاً للقوانين واللوائح قد وضعت بحسب الأصل لمواجهة الظروف العادية، فإن مثل هذه التدابير وتلك الإجراءات لا تصلح لمواجهة الظروف الاستثنائية. وقد أجاز القضاء الإداري تجاوز الحدود المقررة للاختصاص في الظروف العادية؛ حيث أجاز للإدارة أن تمارس أعمالاً تشريعية تدخل بحسب الأصل في ولاية البرلمان؛ كأن تعدل القوانين القائمة أو تلغيها أو تعطل نفاذها⁽⁷⁵⁾.

ويحق للإدارة أن تعتدي على الاختصاص الطبيعي المقرر للسلطات القضائية أثناء قيام ظرف الاستثنائي؛ كأن تأمر بالحبس أو السجن تنفيذاً لأمر اعتقال إداري من غير سبق صدور حكم قضائي⁽⁷⁶⁾، أو تقوم الإدارة بالاستيلاء المؤقت على العقارات بالمخالفة للتشريعات السائدة⁽⁷⁷⁾، أو تقوم بتعطيل تنفيذ حكم قضائي نهائي واجب النفاذ بقرار إداري، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في ذلك بأنه: «ولئن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي، وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه؛ كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص، ولكن بمراعاة أن الضرورة تقدر بقدرها، وأن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك وجه»⁽⁷⁸⁾.

2. مشروعية بعض القرارات المعيبة بعيب من العيوب:

يجوز القضاء للإدارة في أثناء قيام الظروف الاستثنائية مشروعية بعض القرارات الإدارية، حتى لو كانت معيبة ببعض العيوب التي تلحق بالقرار الإداري. ففي شأن ما يتعلق بالقواعد الشكلية والإجرائية للقرار الإداري يقضي القضاء بمشروعيتها أثناء وجود الظروف الاستثنائية، ويُعَدُّ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 16 مايو 1941 أبرز الأمثلة في هذا الشأن؛ حيث قضى المجلس بمشروعية القرار الصادر بإيقاف أحد العمد عن عمله دون مراعاة القواعد الشكلية والإجرائية المقررة لإصدار هذا القرار أو تقدير للظروف الاستثنائية التي أحاطت به حين أصدره⁽⁷⁹⁾.

ففي ما يتعلق بالاختصاص: قرر القضاء الإداري مشروعية بعض الأعمال الصادرة من الإدارة مخالفة فيها قواعد الاختصاص، ليس فقط في حالة اعتداء إحدى الجهات الإدارية على اختصاص جهة إدارية

(74) لمزيد من التفاصيل حول هذه الآثار: محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص 183 وما بعدها.

(75) سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، طبعة 1981، ص 102.

(76) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 122.

(77) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 24/5/1968 المجموعة ص 329. وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 13/5/1961 المجموعة السنة السادسة، ص 210.

(78) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 10/1/1959 في القضية رقم 724 لسنة 3 ق المجموعة، السنة الرابعة ص 533. وحكمها في 23/12/1961 في القضية رقم 224 لسنة 5 ق.

(79) C.E. 16 /5/1941, courant. R. D. P. 425 (79).

أخرى (صورة ما يعرف بالاختصاص البسيط)، بل ولو وقعت مخالفة نتيجة اغتصاب السلطة الإدارية لعمل يدخل أصلاً في مجال اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، وهذه الصورة تعرف بصورة عيب الاختصاص الجسيم. ومن قبيل ذلك الاعتراف بما قامت به الإدارة عقب غزو الحلفاء لسواحل فرنسا عام 1944م من اتخاذ قرارات تتضمن أموراً تشريعية تدخل بحسب الأصل في اختصاص المشرع، فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم تقديراً منه لظروف الغزو الذي واكبت إصداره (80).

وفي ما يتعلق بالمحل: فقد رفض القضاء الإداري إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب عدم مشروعية المحل عند توافر الظروف الاستثنائية، ومثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من مشروعية بعض أعمال الضبط الإداري المقيدة للحريات الفردية، والتي صدرت على خلاف ما تقضي به لوائح الشرطة العادية ولا يسمح بها في ظل الظروف العادية؛ كإجراءات القبض والطرده والحجز (81). كما أجازت المحكمة الإدارية العليا في مصر للسلطة الإدارية المسؤولية عن الأمن، حق اتخاذ تدابير لصيانة الأمن والنظام العام في حالة الضرورة، رغم مساسها الشديد بحقوق الأفراد وحرياتهم حتى لو لم تستند هذه التدابير إلى أي نص تشريعي (82).

أما في ما يتعلق بركن الغاية والسبب: فإنه يجب على الإدارة في كل حالة حتى في ظل الظروف الاستثنائية أن تكون الغاية من قراراتها تحقيق الصالح العام، كما يجب أن تقوم قراراتها على سبب صحيح وإلا كانت باطلة (83).

(80) C.E. 16 /4/1948, laugire. S. 1948. p. 346.

(81) C.E. 6 /10/1915, Delmottf. S. 1916. p. 9.C.E. 6 /1/1943, Iacop, R. D. p.p. 332.

C.E. 8/7/1944, société roffineriessay, Rec. p. 337.

حكم المحكمة الإدارية العليا في 13/5/1961 في الدعوى رقم 670 لسنة 2 ق (82).

(83) ماجد الحلو. القضاء الإداري. مرجع سابق، ص 51.

المبحث الثالث

تطبيقات التنفيذ المباشر في القانون القطري

نعرض في ما يلي بعضاً من الحالات التي يجوز للإدارة فيها اللجوء إلى التنفيذ المباشر استناداً لنص في القانون القطري في الظروف العادية؛ تنفيذاً للحالة الأولى من حالات التنفيذ المباشر، وهي حالة وجود نص يسمح بالتنفيذ المباشر، ثم نعرض بعض تطبيقات التنفيذ المباشر للحالة الثالثة وهي حالة الضرورة، مع استبعاد الحالة الثانية الخاصة بعدم وجود وسيلة أمام الإدارة سوى التنفيذ المباشر؛ حيث إنها خاصة بفرنسا وليس لها تطبيق في دولة قطر، وذلك على النحو التالي:

أولاً: حالة وجود نص يسمح بالتنفيذ المباشر في الظروف العادية:

الأمثلة كثيرة في هذا الشأن، لم يتم الإلمام بها جميعاً، لكننا سنذكر بعضاً منها هنا:

1. التنفيذ المباشر في قانون الإسكان:

إذا كان قانون الإسكان القطري يتماشى مع الحق في المسكن الملائم نظراً لما به من مزايا كثيرة⁽⁸⁴⁾؛ حيث نص القانون على أن: «يهدف نظام الإسكان، وفقاً لأحكام هذا القانون، إلى الإسهام في توفير السكن الملائم للمواطنين»⁽⁸⁵⁾، فمن الطبيعي أن يشترط قانون الإسكان القطري لعام 2007 في من ينتفع بهذا النظام:

أ. أن يكون قطري الجنسية.

ب. ألا يقل عمره عن اثنين وعشرين سنة.

ويصدر قرار من مجلس الوزراء بأولويات وضوابط الانتفاع بهذا النظام، وتحديد شروط وضوابط انتفاع المتجنسين به، وذلك بناءً على اقتراح الوزير.

ومن الطبيعي كذلك أنه في حالة الإخلال بالقانون أن يأتي نص المادة (11) من قانون الإسكان رقم 2 لسنة 2007 مؤكداً أنه: «يلغى تخصيص المسكن، ويتم استرداد الأرض بما عليها من مبانٍ بطريق التنفيذ الإداري المباشر، ولو باستخدام القوة الجبرية، ودون الحاجة إلى اتخاذ إجراء آخر، إذا كان المنتفع قد انتفع بنظام الإسكان بطريق الغش أو نتيجة تقديم بيانات أو معلومات غير صحيحة.

ويجوز اتخاذ الإجراءات المشار إليها في الفقرة السابقة إذا خالف المنتفع الشروط والالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون، أو القرارات الصادرة تنفيذاً له، مع رد ما يكون قد سدده من مبالغ مالية، وكذلك تكاليف الأعمال الإضافية التي تمت بموافقة الوزارة. ويعاد تخصيص المسكن إلى منتفع آخر ممن تتوافر فيه شروط الانتفاع طبقاً لأحكام هذا القانون».

(84) المواد 2,3,6,8,10,12,14 من القانون رقم 2 لسنة 2007 بنظام الإسكان في دولة قطر.

(85) المادة 2 من القانون رقم 2 لسنة 2007 بنظام الإسكان تنص هذه المادة على أنه: «يهدف نظام الإسكان، وفقاً لأحكام هذا القانون، إلى الإسهام في توفير السكن الملائم للمواطنين، وذلك من خلال ما يأتي.

1. منح المنتفع مبلغاً نقدياً يصدر بتحديد قرار من مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح الوزير، وذلك لشراء الأرض اللازمة لبناء المسكن، ويجوز للوزارة بعد التنسيق مع الهيئة أن تخصص المنتفع بدلاً من ذلك قطعة الأرض اللازمة بحيث لا تتجاوز مساحتها (625) ستمائة وخمسة وعشرون متراً مربعاً داخل مدينة الدوحة، و(1000) ألف متر مربع خارجها.
2. منح قرض إسكان مقداره 600,000/- (ستمائة ألف ريال) للمواطنين الذين تسمح مواردهم المالية بتسديد قيمة القرض، مع تحصيل مصاريف إدارية مقدارها (1%) سنوياً، تتناقص وفقاً لما يسدد من قيمة القرض، على أن يتم التمويل عن طريق البنك، ويكون سداد القرض في الحدود وبالإجراءات التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء. ويجوز تعديل مساحة الأرض وقيمة القرض المشار إليهما في البندين السابقين بقرار من مجلس الوزراء.
3. توفير وحدات سكنية عن طريق الشراء أو التأجير.

2. التنفيذ المباشر في حالة مخالفات البناء:

نص القانون رقم (4) لسنة 1985 بشأن تنظيم المباني في قطر⁽⁸⁶⁾، في مادته العشرين، والتي عدلت بالقانون رقم (5) لسنة 2009، على أنه: «لبلدية المختصة أن توقف بالطريق الإداري، ودون الحاجة لاستصدار حكم من القضاء، كل بناء أو عمل من الأعمال الواردة في المادة (1) من هذا القانون⁽⁸⁷⁾ يقام أو يجري تنفيذه دون الحصول على ترخيص. كما يجوز لها أن تحتفظ على الأدوات والمهمات المستخدمة في هذه الأعمال لحين الفصل في الدعوى التي تقام بشأن المخالفة. وترد المضبوطات لأصحابها إذا لم يصدر الحكم بالمصادرة طبقاً للمادة (48) من قانون العقوبات».

كما تنص المادة (17) من القانون ذاته والمعدلة بموجب القانون رقم 5 لسنة 2009 على أنه: «يجب على المرخص له أو المقاول، كل حسب مسؤوليته، ردم الحفر وإصلاح التلف الذي يصيب الطريق العام أو الرصيف أو المغروسات أو توصيلات الصرف الصحي أو المياه أو الكهرباء والإنارة العامة أو غيرها من ممتلكات ومعدات المرافق العامة الأخرى. كما يجب عليه إزالة مخلفات الأشغال الناتجة عن الأعمال موضوع الترخيص، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إنهاء الأعمال، وقبل تقديم طلب الحصول على شهادة إتمام الأعمال المنصوص عليها في المادة السابقة. ولبلدية المختصة بعد إنذاره بكتاب مسجل القيام بهذه الإصلاحات وإزالة مخلفات الأشغال على نفقته وتحصيل مصاريفها بالطريق الإداري».

3. التنفيذ المباشر لوزارة البلدية والبيئة:

تنص المادة (10) من القانون رقم 12 لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي⁽⁸⁸⁾ على أنه: «يجوز للمجلس في سبيل مباشرته لاختصاصاته، إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، ولا تسري هذه الأوامر إلا بعد اعتمادها من الوزير، ويجوز للوزارة تنفيذها بالطريق المباشر. ومع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين السارية، يعاقب على مخالفة الأوامر المحلية، بالحبس مدة لا تتجاوز أسبوعاً والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين، فإذا كانت المخالفة مستمرة، تكون الغرامة بواقع خمسمائة ريال عن كل يوم تستمر فيه المخالفة وبعد أقصى عشرة آلاف ريال. ويجوز للمجلس إصدار أوامر محلية بفرض رسوم معينة على بعض الخدمات، ولا تسري تلك الأوامر إلا بعد موافقة الوزير والاعتماد من مجلس الوزراء».

الجدير بالذكر أن المادة (8) من القانون سالف الذكر قد حددت اختصاصات المجلس البلدي المركزي بنصها على أن: «يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشؤون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الآتية:

(86) نشر بالجريدة الرسمية في العدد رقم 3 لسنة 1985 بتاريخ 01/01/1985، الموافق 09/04/1405 هجري.
(87) تنص المادة الأولى من قانون تنظيم المباني على أنه: «لا يجوز تشييد بناء أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعديتها أو تدعيمها أو هدمها أو صيانتها أو تغيير معالم أي عقار يحفره أو ردمه أو تسويته، أو القيام بأي عمل من أعمال تمديد الخدمات أو توصيلها للمباني، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من البلدية المختصة. ولا يجوز للمرخص له طلاء واجهات المباني والجدران الخارجية للبناء بغير الألوان التي تحددها البلدية المختصة. ولا يجوز للمقاولين وغيرهم القيام بأي عمل من الأعمال المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، ما لم يكن مالك العقار حاصلاً على ترخيص بذلك من البلدية المختصة. ويُستثنى مما تقدم، أعمال الصيانة البسيطة التي يصدر بتحديثها قرار من وزير البلدية والتخطيط العمراني». جدير بالذكر أن هذه المادة عدلت بموجب القانون رقم 5 لسنة 2009. كما عدلت مرة ثانية بموجب القانون رقم 8 لسنة 2014.
(88) نشر بالجريدة الرسمية العدد التاسع بتاريخ 07/09/1998، الموافق 16/05/1419 هجري.

أولاً: مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات الوزارة والمجلس بما في ذلك القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشئون تنظيم المباني وتخطيط الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والعامة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تحويل المجلس سلطة مراقبة التنفيذ.

ثانياً: البحث في النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية للشؤون البلدية والزراعية، وبخاصة ما يلي:

- أ. دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أي مسألة تدخل في مجالات الشؤون البلدية والزراعية.
- ب. النظر وإبداء الرأي في المسائل والموضوعات المتعلقة بالشؤون البلدية والتي تحال إلى المجلس من الوزارة أو الجهات الحكومية الأخرى.
- ج. تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أي إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للمصلحة العامة.
- د. طلب أي بيانات أو دراسات أو تقارير تتعلق بإدارات الوزارة والبلديات واقتراحاتها، وذلك لبحثها وإبداء الرأي فيها.
- هـ. بحث العرائض والشكاوى المتعلقة بالشؤون البلدية والزراعية، وللمجلس أن يطلب من الجهات المسؤولة بالوزارة وغيرها من الجهات الحكومية المختصة البيانات الضرورية اللازمة لبحثها.
- و. مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بالأغذية المعدة للاستهلاك الآدمي.
- ز. اقتراح إنشاء الحدائق العامة ومتابعة صيانتها.
- ح. مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيف الشوارع والطرق وجمع النفايات والأوساخ والتخلص منها.
- ط. الإشراف على النقل العام للركاب.
- ي. مراقبة تنفيذ قوانين الرخص التجارية والفنادق وأماكن الترفيه والمتنزهات والمهن البسيطة والباعة المتجولين.
- ك. مراقبة تنفيذ قوانين رخص الإعلانات ومنع الإزعاج العام.
- ل. مراقبة الأنظمة الخاصة بإدارة المدافن وتحديد أماكنها.
- م. اقتراح الأسماء التي تطلق على المدن والقرى والأحياء والشوارع والبيادين والأسواق والحدائق العامة والمتنزهات.
- ن. اقتراح فرض الضرائب والرسوم والعوائد المحلية.
- س. مراقبة فعالية أعمال مكافحة التسول وإدارة دور العجزة ومساعدة الفقراء.

- ع. مراقبة كفاءة أعمال إغاثة منكوبي الحرائق والكوارث الطبيعية.
- ف. اقتراح الخطوات الكفيلة بمكافحة الحرائق والوقاية منها.
- ص. تقديم مقترحات ميزانية المجلس السنوية.
- ق. مراقبة الأنظمة الخاصة بالأسواق والمحال التجارية وتنظيمها.
- ر. اقتراح السبل الكفيلة بتحسين عمليات تحصيل الإيرادات الخاصة بالوزارة.
- ش. تنظيم القواعد والشروط اللازمة لإيواء الحيوانات في المساكن المأهولة بالسكان ومراقبة تنفيذ القانون الخاص بالحيوانات المهملة.
- ت. توعية المواطنين والرد على الشكاوى المتعلقة بالشؤون البلدية والزراعية.
- ث. مراقبة تنفيذ الأنظمة والإجراءات الأخرى المتعلقة بالشؤون البلدية والزراعية.
- خ. الموافقة على المشتريات اللازمة لأعمال المجلس.
- ذ. إعداد اللائحة الداخلية للمجلس.
- ض. إعداد مشروع موازنة المجلس للسنة المالية الجديدة وكذلك مشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية.
- غ. أي صلاحيات أو اختصاصات أو مسؤوليات أخرى يقرها القانون للمجلس. ويعبر المجلس عن آرائه في شكل توصيات وقرارات.
- ظ. عقد الاتفاقيات مع الجهات العربية والإقليمية والدولية المماثلة، بالتنسيق مع الوزارة، ووفقاً للأحكام القانونية المتعلقة بإجراءات إعداد التشريعات.
4. التنفيذ المباشر في شأن المحالات التجارية والصناعية:

أعطت المادة الرابعة من القانون رقم 5 لسنة 2015⁽⁸⁹⁾ الحق لوزير الاقتصاد والتجارة أن يُحدد بقرار منه شروط وضوابط منح التراخيص بفتح المحال الخاضعة لأحكام هذا القانون، في المناطق السكنية، والأنشطة المسموح بمزاولةها.

ويُقدم طلب الحصول على الترخيص من صاحب الشأن إلى الإدارة المختصة، على النموذج الذي تعده الإدارة المختصة لهذا الغرض، مرفقاً به المستندات والبيانات التي تطلبها الإدارة المختصة⁽⁹⁰⁾.

ويلتزم طالب الترخيص باستيفاء جميع الاشتراطات العامة والخاصة بحسب نوع النشاط المرخص به، وبعدم مزاولة النشاط إلا بعد الحصول على جميع الموافقات التي تطلبها القانون من الجهات المختصة، على أن يلتزم بتقديم هذه الموافقات لدى تجديد الترخيص⁽⁹¹⁾.

(89) صدر بتاريخ 14/4/2015 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 9 بتاريخ 3/5/2015.

(90) المادة 6 من القانون رقم 5 لسنة 2015.

(91) المادة 7/2 من القانون رقم 5 لسنة 2015.

ونصت المادة (18) من القانون رقم 5 لسنة 2015 بشأن المحال التجارية والصناعية والعامّة المماثلة والباعّة المتجولين على أنّه يجوز: «للإدارة المختصة، بالتنسيق مع الجهات المعنية، أن تصدر قراراً مسبباً بغلق المحل، لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، في حالة مخالفة أي من الاشتراطات العامة أو الخاصة، المشار إليها في المادة (5) من هذا القانون» (92).

ويخطر المخالف بإزالة أسباب المخالفة خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة، فإذا لم يقيم بإزالة أسباب المخالفة، استمر الغلق لمدة أو مدد أخرى مماثلة، وفقاً لما تحدده الإدارة المختصة. ولصاحب الشأن أن يتظلم من هذا القرار إلى الوزير، خلال عشرة أيام من تاريخ إخطاره به، ويبت الوزير في التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، ويُعَدُّ انقضاء هذه المدة دون رد على التظلم رفضاً ضمّنيّاً له».

ويُلغى الترخيص، بقرار من الإدارة المختصة، في حالة في الحالات التالية:

- أ. إذا أخطر المرخص له الإدارة المختصة بوقف العمل بالمحل.
- ب. إذا أجرى المرخص له، دون موافقة الإدارة المختصة، تعديلاً في المحل، أو زاول أي نشاط في المحل على خلاف الترخيص.
- ج. إذا أصبح المحل غير قابل للتشغيل، أو غير مستوفٍ للشروط الواردة في الترخيص.
- د. إذا وجد خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام، أو وقعت في المحل أفعال مخالفة للآداب العامة أو النظام العام.
- هـ. إذا لم يخطر المالك الجديد الإدارة المختصة بانتقال ملكية المحل إليه، وفقاً لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له.
- و. إذا صدر قرار أو حكم نهائي بإلغاء الترخيص.
- ز. إذا توقف المحل عن مزاولة النشاط لمدة مئة وعشرين يوماً، دون مبرر معقول تقبله الإدارة المختصة.
- ح. إذا أزيل العقار الواقع به المحل، ولم ينتقل إلى موقع جديد، بموافقة الإدارة المختصة، خلال مئة وعشرين يوماً من تاريخ الإزالة.
- ط. إذا ثبت أن المرخص له قد حصل على الترخيص بناءً على بيانات غير صحيحة أو صورية (93).

وللوزير، بناءً على اقتراح الإدارة المختصة، إلغاء الترخيص في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السابقة، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولصاحب الشأن التظلم إلى الوزير من قرار الإلغاء، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره به. وتسري على التظلم الأحكام ذاتها المنصوص عليها في المادة 7 من هذا القانون (94).

(92) تنص المادة الخامسة من القانون 5 لسنة 2015 على أنه: «يجب أن تتوافر في المحال الخاضعة لأحكام هذا القانون، الاشتراطات العامة والخاصة، التي يصدر بتحديدّها قرار من الوزير، بالتنسيق مع الجهات المختصة. ويجوز للوزير إلغاء من بعض هذه الاشتراطات، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك».

(93) المادة 19 من القانون رقم 5 لسنة 2015.

(94) المادة 20 من القانون رقم 5 لسنة 2015.

5. القواعد المنظمة لانتخابات المجلس البلدي

أعطت المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم 7 لسنة 1998⁽⁹⁵⁾ الحق لكل مرشح أن يحصل على ترخيص من وزارة الداخلية قبل مباشرته لدعايته الانتخابية، وذلك وفقاً للشروط التي تحددها الوزارة.

ويظهر التنفيذ المباشر واضحاً مما جاء في المادة (9) من القرار سالف الذكر بشأن القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية لانتخابات المجلس البلدي المركزي أنه: «يجوز لوزارة الداخلية إلغاء الترخيص الممنوح للمرشح إذا خالف الشروط التي منح الترخيص على أساسها أو الأحكام الواردة في هذا القرار. كما يجوز لها إزالة وسائل الدعاية بما في ذلك الشعارات والصور والكتابات وغيرها من الملصقات المخالفة لأحكام هذا القرار على نفقة المخالف بطريق التنفيذ الإداري المباشر».

6. التنفيذ المباشر في قانون الخدمة العسكرية.

نصت المادة (85) من قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006⁽⁹⁶⁾ على أن: «الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضباط هي:

أ. التنبيه.

ب. اللوم.

ج. الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الراتب شهرياً.

7. إنهاء الخدمة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أي منهما في حدود الربع».

ویدخل في ذلك المادة (38) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2001 بتنظيم البعثات الدراسية العسكرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2007⁽⁹⁷⁾. والتي نصت على أن: «يلتزم الموفد برد جميع النفقات التي تحملتها الجهة الموفدة في الحالتين التاليتين:..... وتتبع إجراءات التنفيذ الإداري المباشر بخصم نفقات البعثة الواجبة الرد من مكافأة نهاية الخدمة أو من أي حقوق للموفد، فإن لم يكن له مستحقات أو كانت لا تغطي النفقات يتم مطالبته قضائياً بالمبلغ المدين به».

8. التنفيذ المباشر في قانون البعثات:

نصت المادة العاشرة من القانون رقم 9 لسنة 1976 بشأن تنظيم البعثات الدراسية⁽⁹⁸⁾. على أن «يحدد في قرار الإيفاد نوع الدراسة المقررة، والشهادة التي يجب أن يحصل عليها الموفد نتيجة للدراسة، والمدة التي تتم خلالها، ولا يجوز للموفد تغيير المعهد الذي أوفد إليه، أو نوع الدراسة المحددة له، إلا إذا قدم أسباباً معقولة تبرر طلبه ووافقت لجنة البعثات على ذلك. وتحسب مدة الإيفاد المنصوص عليها في القرار اعتباراً من يوم وصول الموفد إلى البلد الذي يقع فيه المعهد

(95) صدر بتاريخ 7/10/1998 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 12 بتاريخ 4/11/1998.

(96) صدر بتاريخ 22/8/2006 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 9 بتاريخ 10/10/2006.

(97) صدر بتاريخ 12/4/2007، ونشر في الجريدة الرسمية العدد 5 بتاريخ 17/6/2007.

(98) صدر بتاريخ 22/11/1976 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 9 بتاريخ 1/1/1976.

المعين له في القرار. ويتقاضى مرتباته والمبالغ الأخرى المقررة في المادة 17 من هذا القانون اعتباراً من ذلك التاريخ».

ونصت المادة (11) من القانون ذاته والمعدلة بموجب القانون رقم 10 لسنة 1985 على أنه: «يجوز للجنة البعثات أن تلغي قرار إيفاد كل من يخالف أحكام المادة السابقة، أو يثبت أنه قصر في الدراسة دون عذر مشروع، أو لم يكن حسن السلوك، أو تخلف عن السفر لعذر غير مقبول مدة شهرين اعتباراً من تاريخ إبلاغه قرار لجنة البعثات.

وفي جميع الأحوال ومع مراعاة أحكام المادة (14) يلزم الطالب بالتضامن مع ولي أمره أو كفيله برد جميع النفقات والمرتبات التي دفعت خلال مدة إيفاده أو بسببه، وذلك وفقاً لما تقرره لجنة البعثات. وإذا كان المبعوث موفداً في دراسة علمية وتخرج في تخصص أدبي مخالف لقرار إيفاده، حرم مستقبلاً من الإيفاد على نفقة الوزارة للدراسات العليا في الخارج».

وواضح من هذا النص أن رد جميع النفقات والمرتبات التي دفعت خلال فترة الإيفاد أو بسببه يصدر بقرار من لجنة البعثات دون اللجوء للقضاء يُعَدُّ تنفيذاً مباشراً من جانب جهة الإدارة، حيث أسند القانون للجنة البعثات المنصوص عليها في المادة 4 من هذا القانون (99) دراسة كل حالة على حدة؛ لبحث أسباب إدخال الموفدين بالشروط والأحكام المشار إليها في الفقرة السابقة، والظروف والملابسات التي أدت إلى هذا الإخلال، وتعد تقريراً بالنتيجة التي تنتهي إليها في شأن استرداد النفقات والمرتبات وفقاً للضوابط التي تضعها في هذا الشأن. ويجوز أن يكون الاسترداد على أقساط يتم تحديد عددها وقيمة القسط الواحد منها وفقاً للظروف الاجتماعية والمالية للموفد وولي أمره أو كفيله. ويعتمد قرار اللجنة من وزير التعليم والتعليم العالي (100).

9. التنفيذ المباشر في حالة التعدي على أملاك الدولة

تنص المادة الأولى من القانون رقم 10 لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة (101) على أن: «أملاك الدولة العامة هي العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار أميري أو قرار من مجلس الوزراء. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها بأي نوع من أنواع التصرفات القانونية أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم أو كسب أي حق عيني عليها، كما لا يجوز حيازتها أو استغلالها بأي وجه إلا في الأحوال وبالشروط المقررة قانوناً. ويقع باطلاً كل ما يتم بالمخالفة لذلك. وفي حالة حصول تعدد على هذه الأموال يكون للجهة التي يقع في اختصاصها إدارتها أو الإشراف عليها إزالة التعدي إدارياً».

وتنص المادة (13) من القانون ذاته على أنه: «لا يجوز، بأي صفة كانت، لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يملك أو يحوز أو يضع اليد على الأموال المملوكة ملكية خاصة للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، إلا بتصريف يتم في الجهة المختصة وفقاً لأحكام المواد التالية.

(99) تنص المادة 4 بعد تعديلها بالقانون رقم 12 لسنة 2017 على أن: «تشكل لجنة للبعثات في وزارة التعليم والتعليم العالي على الوجه الآتي: 1. وزير التعليم والتعليم العالي أو من ينوب عنه، رئيساً. 2. أعضاء لا يزيد عددهم على ثمانية، ويصدر بتعيينهم قرار من وزير التعليم والتعليم العالي، ويكون من بينهم مدير إدارة البعثات بالوزارة. 3. يعين الوزير سكرتير اللجنة من بين موظفي وزارة التعليم والتعليم العالي. 4. يدعى لحضور اجتماعات اللجنة ممثلون للوزارات والأجهزة الحكومية الموفدة عند النظر في شؤون بعثاتها، كما يدعى مدير إدارة التدريب والتطوير المهني كلما كانت هناك مسائل تتعلق ببعثات التدريب والتطوير المهني. 5. يكون اجتماع اللجنة صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء. وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

(100) انظر نص المادة 14 من قانون تنظيم البعثات.
(101) صدر بتاريخ 5/5/1987 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 5 بتاريخ 31/5/1987.

واستثناءً من هذا الأحكام، يجوز الترخيص بالانتفاع بالأموال المشار إليها، وذلك بموجب مرسوم يتضمن اسم المرخص له ونوع الانتفاع وشروطه والتزامات المنتفع. ولا يجوز اكتساب ملكية أموال الدولة الخاصة، أو أي حق عيني آخر عليها بالتقادم. ويقع باطلاً كل تصرف أو تقرير لأي حق عيني أو تأجير أو وضع يد يتم بالمخالفة للأحكام المتقدمة. ولا يجوز التعدي على الأموال المذكورة. وفي حالة حصول تعدٍ عليها يكون للجهة التي تقع في اختصاصها إدارتها أو الإشراف عليها إزالة التعدي إدارياً».

وتعتبر من أملاك الدولة العامة:

- أ. شاطئ البحر حتى أبعد مسافة يصل إليها الموج مع حرم الشاطئ بمسافة عشرة أمتار.
- ب. البحيرات والبرك والمستنقعات المالحة المتصلة بالبحر مع حرم قطعة أرض محيطة بها بمسافة عشرة أمتار.
- ج. الأراضي التي تنكشف عنها مياه البحر والبرك والمستنقعات وقنوات المياه ومجاريها ولم تكن من قبل مملوكة لأحد.
- د. الطرقات والشوارع والممرات والساحات العامة.
- هـ. خطوط ووسائل النقل والمواصلات العامة البرية والبحرية والجوية.
- و. الموانئ والمرافئ والمراسي والأرصعة والأحواض البحرية والخلجان وقنوات الملاحة والسدود البحرية.
- ز. قنوات المياه وضايفها ومجاري المياه الجوفية والظاهرة على الأراضي وخزانات المياه المعدة للتوزيع العام.
- ح. شبكات المواصلات التليفونية والتلغرافية العامة السلكية واللاسلكية، وشبكات الكهرباء المعدة للإنارة العامة وشبكات الإرسال الإذاعي والتليفزيوني العامة، والأدوات والمهمات والإنشاءات الخاصة بهذه الشبكات.
- ط. إنشاءات التحصين والدفاع والأراضي في مناطق الاستحكامات والترسانات والمعسكرات والأسلحة والمهمات الحربية والسفن والمراكب والزوارق الحربية.
- ي. العقارات والعقارات بالتخصيص، المخصصة للديوان الأميري وللوزارات والمصالح الحكومية والأشخاص الاعتبارية العامة.
- ك. المتاحف والآثار والمكتبات العامة.
- ل. المساجد والجوامع، بشرط مراعاة أحكام الشريعة الإسلامية المتعلقة بالوقف⁽¹⁰²⁾.

(102) المادة 4 من القانون رقم 10 لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة.

ويعتبر من أملاك الدولة الخاصة ما يأتي:

- أ. الأراضي التي لا مالك لها، والتي تقع داخل حدود المدن والقرى أو خارجها.
- ب. الأراضي البور «غير المزروعة» والأراضي الصحراوية والمراعي، التي تقع خارج حدود المدن والقرى.
- ج. الأراضي الزراعية والبور التي تكون الدولة قد منحتها بشرط زراعتها أو استثمارها لغرض معين وتوقف مالكوها عن تنفيذ هذا الشرط مدة خمس سنوات متصلة، على أن يعوض هؤلاء الملاك عما يكونون قد أقاموه عليها من منشآت إذا توافرت لهم شروط التعويض.
- د. جميع العقارات والعقارات بالتخصص والمنقولات التي تملكها الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة غير المخصصة لمنفعة عامة.
- هـ. التركات التي لا وارث لها وأموال الغائبين الذين لا وارث لهم أو وكيل، إذا استمرت غيبتهم مدة تزيد على خمس عشرة سنة.
- و. القطع المتروكة من الأملاك العامة كفضلات الطرقات والمساحات العامة.
- ز. الكنوز والأشياء ذات القيمة أو المخبوءة في شيء مما تقدم، التي لا يستطيع أحد أن يثبت ملكيته لها⁽¹⁰³⁾.

كما نصت المادة 17 من القانون سالف الذكر على أن: «يكون للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة تحصيل ما يستحق لها من أجرة أو من ثمن عن العقارات أو المنقولات المملوكة لها ملكية خاصة بالطرق الإدارية. ويجوز للوزير المختص وفقاً للمادة السابقة أو مدير إدارة أملاك الدولة حسب الأحوال، إلغاء عقود الإيجار المشار إليها إذا أخل المستأجر أو واضع اليد بالتزام جوهرى يقضي به القانون أو العقد، أو إذا اقتضى ذلك تخصيص العقار لغرض ذي نفع عام. وفي هذه الأحوال يستحق المستأجر الذي ألغى عقده تعويضاً عن الغراس أو المنشآت وفقاً لما تقضي به القواعد العامة. وينفذ قرار إلغاء عقد الإيجار بالطريق الإداري.

10. التنفيذ المباشر في حالة نزع الملكية للمنفعة العامة

ينص القانون رقم (13) لسنة 1988 بشأن نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتاً للمنفعة العامة⁽¹⁰⁴⁾. والمعدل أخيراً بالقانون رقم 15 لسنة 2009 على إجراءات معينة لنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة⁽¹⁰⁵⁾.

ونصت المادة (12) منه المعدلة بالقانون رقم 9 لسنة 2006 على أن: «تتولى الإدارة فور نشر قرار نزع الملكية في الجريدة الرسمية، إخطار الملاك وأصحاب الحقوق الظاهرين وكل من تقدم بادعاء حق عيني على العقار، بكتاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، للحضور أمامها لإبداء ما يرونه من بيانات وإثبات حقوقهم، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار.

(103) المادة 9 من القانون رقم 10 لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة.

(104) صدر بتاريخ 9/7/1988 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 9 لسنة 1988.

(105) انظر المواد من 6 إلى 13 من القانون رقم 13 لسنة 1988 وتعديلاته.

وتحرر الإدارة محضراً تُثبت فيه أسماء من يحضر أمامها من أصحاب الشأن وأقوالهم ومستنداتهم وتوقيعاتهم على صحة ما يقدمونه من مستندات وبيانات، وما يبدونه من أقوال.

وأوضحت المادة (13) من القانون ذاته أنه: «بعد انتهاء المهلة المحددة لذوي الشأن في المادة السابقة، تعد الإدارة كشوف حصر وخرائط تقدير تدرج فيها العقارات المنزوعة ملكيتها ومساحتها وحدودها ومشتملاتها وقيمة التعويض المبدئي الذي تقدره أجهزة الإدارة، وأسماء ملاكها وأصحاب الحقوق عليها، ومحال إقامتهم، ونصيب كل منهم في التعويض. وتحال هذه الكشوف والخرائط إلى لجنة التثمين المختصة لمراجعتها والتوصية بقيمة التعويضات المستحقة، وتعرض توصيات هذه اللجنة على مدير الإدارة لاعتمادها، ثم الوزير المختص للتصديق النهائي عليها، ثم تتخذ بعد ذلك الإجراءات اللازمة لدفع التعويض المستحق»

ووضعت المادة (14) من القانون سالف الذكر حق الإدارة في التنفيذ المباشر بنصها على أنه: «تعرض الإدارة في مقرها ولمدة ثلاثين يوماً، كشوف الحصر وخرائط التقدير المشار إليها في المادة السابقة، بعد اعتمادها من وزير البلدية والتخطيط العمراني، وتخطر الإدارة أصحاب الشأن قبل العرض بوقت كافٍ بحقهم في الحضور للاطلاع على هذه الكشوف والخرائط والحصول على صور منها لقاء الرسم الذي يحدد بقرار من وزير البلدية والتخطيط العمراني. ويجب أن يسبق العرض إعلان في ثلاث صحف يومية محلية يتضمن بياناً إجمالياً بالعقارات المنزوعة ملكيتها والمدة المحددة للاطلاع على الكشوف والخرائط، كما تخطر الإدارة شاغلي العقارات المنزوعة ملكيتها، بكتاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، لإخلائها في المدة التي تحددها على ألا تقل عن ستين يوماً من تاريخ الإخطار.

وللإدارة بعد انتهاء مدة الإخطار، حق اتخاذ الإجراءات اللازمة لإخلاء العقارات المنزوعة ملكيتها بالطريق الإداري وإزالتها».

وإضافةً إلى ذلك أجاز القانون لجهة الإدارة الاستيلاء المؤقت على العقارات بطريق التنفيذ المباشر دون اللجوء للقضاء حيث نصت المادة (20) من القانون سالف الذكر على أنه: «إذا اقتضت الضرورة، سرعة الاستيلاء على العقار المطلوب نزع ملكيته للمنفعة العامة، أو اللازم لخدمة مشروع ذي منفعة عامة، يكون للجهة طالبة نزع الملكية دون انتظار انتهاء إجراءات نزع الملكية، حق الاستيلاء المؤقت على هذا العقار بطريق التنفيذ المباشر.

ويصدر بهذا الاستيلاء قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح الإدارة، وينشر في ملحق الجريدة الرسمية مشتملاً على بيان إجمالي بالعقارات وأسماء ملاكها الظاهرين. وعلى الجهة طالبة الاستيلاء، إخطار إدارة نزع الملكية بالتاريخ المحدد للتنفيذ.

وتبلغ الإدارة قرار الاستيلاء لأصحاب الشأن بكتاب مسجل مع إعطائهم مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقارات. ويترتب على نشر هذا القرار في ملحق الجريدة الرسمية اعتبار العقار المستولى عليه مخصصاً للمنفعة العامة. ولا يجوز إزالة المباني أو المنشآت ذات القيمة إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بنزع الملكية وتقدير قيمة التعويضات المستحقة عنها تقديرًا نهائيًا».

11. الدخول الإلزامي للمؤسسات العلاجية للمرضى النفسيين:

تنص المادة (4) من القانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية⁽¹⁰⁶⁾ على أنه: «للمريض النفسي، أو ولي الأمر في حالة المريض النفسي ناقص الأهلية، تقديم طلب للفحص والعلاج بالمؤسسة⁽¹⁰⁷⁾. على أن تخطر المؤسسة الجهة المختصة خلال يومي عمل من تاريخ الدخول، وللمريض النفسي أو ولي الأمر تقديم طلب للخروج من المؤسسة في أي وقت، ما لم تتوافر بشأنه أي من حالي الدخول الإلزامي للعلاج المنصوص عليهما في المادة (6) من هذا القانون، وفي هذه الحالة تُتبع الإجراءات المقررة في هذا الشأن».

ويقصد بالدخول الإلزامي وفقاً لأحكام هذا القانون، دخول المريض النفسي إلى المؤسسة دون إرادته في الأحوال التي يحددها هذا القانون. والذي يختلف عن الدخول الإرادي، والذي يقصد به، دخول المريض النفسي إلى المؤسسة بموافقة الصريحة المبنية على إرادة حرة، أو بإرادة ولي أمره في حالة نقص أهليته. كما يختلف عن الإيداع القضائي الذي يصدر بقرار من النيابة العامة أو المحكمة بموجب حكم قضائي بإيداع أحد المتهمين إحدى المؤسسات الحكومية للفحص.

وأعطي القانون سالف الذكر الحق «للطبيب المسؤول، أو من ينوب عنه، بناءً على تقييم نفسي مسبب، أن يمنع المريض النفسي من مغادرة المؤسسة بعد الدخول الإرادي لمدة لا تتجاوز اثنتين وسبعين ساعة، في أي من الحالتين التاليتين:

إذا رأى أن خروجه يشكل احتمالاً جدياً لحدوث أذى فوري أو وشيك على سلامته أو صحته أو حياته أو على سلامة أو صحة أو حياة الآخرين.

إذا رأى أنه غير قادر على رعاية نفسه بسبب نوع أو شدة المرض النفسي.

ويتعين لإخضاع المريض النفسي لنظام الدخول الإلزامي للعلاج طبقاً لأحكام المادة (6) من هذا القانون، إبلاغ الجهة المختصة وإجراء تقييم طبي مستقل، وفي هذه الحالة يجوز مد المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة بما لا يجاوز سبعة أيام، إذا استمرت المبررات الواردة في المادة المذكورة، ولم يكن في الإمكان الحصول على التقييم الطبي المستقل خلال الثلاثة أيام الأولى من تاريخ منع المريض من مغادرة المؤسسة، على أن تبلغ الجهة المختصة بالأسباب التي أدت إلى مد الحجز⁽¹⁰⁸⁾.

وحالات الدخول الإلزامي حددها القانون بنصها على أنه: «يجوز بموافقة استشاري الطب النفسي، إدخال أي شخص إلزامياً للعلاج بالمؤسسة في أي من الحالتين التاليتين:

أ. إذا ظهرت عليه علامات واضحة تدل على وجود مرض نفسي شديد يتطلب علاجه دخول المؤسسة، وكان تدهور حالته الصحية والنفسية محتملاً ووشيكاً.

ب. إذا كانت أعراض المرض النفسي تمثل تهديداً جدياً ووشيكاً لسلامة أو صحة أو حياة المريض أو سلامة أو صحة أو حياة الآخرين.

(106) نشر بالجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 29/12/2016.

(107) يقصد بالمؤسسة وفقاً لنص المادة الأولى من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية، المؤسسة العلاجية النفسية المرخص لها قانوناً بتقديم خدمات الطب النفسي من فحص وعلاج ورعاية.

(108) المادة (5) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

ويتعين في الحالتين المشار إليهما، إخطار ولي أمر المريض النفسي ومدير المؤسسة والجهة المختصة بقرار إدخاله إلزامياً، خلال أربع وعشرين ساعة من دخوله، على أن يرفق بالإخطار تقريراً يتضمن تقييماً لحالته الصحية⁽¹⁰⁹⁾. و«تكون مدة الدخول الإلزامي للعلاج ثلاثة أشهر، قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة، وفقاً لمقتضيات حالة المريض النفسي»⁽¹¹⁰⁾.

و«للطبيب الممارس، في حالتي الدخول الإلزامي للعلاج المنصوص عليهما في المادة (6) من هذا القانون، أن يدخل مريضاً دون إرادته لتقييم حالته، ولمدة لا تتجاوز ثمان وأربعين ساعة، وذلك بناءً على طلب كتابي يقدم إلى المؤسسة من:

أ. ولي الأمر أو أحد أقارب المريض حتى الدرجة الثانية.

ب. الجهة المختصة، في حالة عدم وجود أي من المشار إليهم في البند السابق.

ويجب إبلاغ ولي أمر المريض النفسي ومدير المؤسسة والجهة المختصة بهذا القرار، بحسب الأحوال، خلال مدة لا تتجاوز أربعاً وعشرين ساعة من دخول المريض»⁽¹¹¹⁾.

وللطبيب المسؤول تمديد فترة الدخول الإلزامي المنصوص عليها في المادة السابقة لمدة أقصاها سبعة أيام، إذا لم يكن في الإمكان الحصول على التقييم الطبي المستقل خلال مدة الثماني والأربعين ساعة المشار إليها في المادة السابقة، مع إبلاغ ولي الأمر ومدير المؤسسة والجهة المختصة بذلك. وللطبيب المسؤول أن يمد فترة الدخول الإلزامي المنصوص عليها في الفقرة السابقة لمدة ثلاثين يوماً، وذلك بغرض استكمال التقييم، وبعد إبلاغ ولي الأمر ومدير المؤسسة والجهة المختصة.

ويجوز للطبيب المسؤول مد هذه المدة إلى تسعين يوماً بعد إبلاغ الجهة المختصة، بناءً على تقرير يتضمن تقييماً لحالة المريض النفسي، والأسباب الداعية لاحتجازه، فإذا اقتضت حالة المريض بقاءه بالمؤسسة مدة أطول، يكون المد بقرار من الجهة المختصة، وذلك بعد إعادة تقييم حالة المريض طبقاً للأجراءات المنصوص عليها في هذا القانون. وفي جميع الأحوال، يجوز للطبيب المسؤول، أو من ينوب عنه، بعد موافقة الجهة المختصة، إنهاء الدخول الإلزامي قبل انتهاء تلك المدد، إذا انتفت مبرراته»⁽¹¹²⁾.

وإذا تقرر إبقاء المريض النفسي إلزامياً بالمؤسسة مدة تزيد على سبعة أيام، يجب إجراء تقييمين نفسيين له بواسطة استشاريين في الطب النفسي، أحدهما من خارج المؤسسة، والآخر من العاملين بها، وُرسَل التقييمان إلى الجهة المختصة خلال سبعة أيام من استبقاء المريض إلزامياً، ويرفق بهما النموذج الذي تعدّه الجهة المختصة لهذا الغرض.

وتنتهي حالة الدخول الإلزامي للمريض إذا لم تستوف هذه الإجراءات في المواعيد المحددة. كما تنتهي حالة الدخول الإلزامي للمريض، إذا لم تكن نتائج التقييم النفسي المقدمة إلى الجهة المختصة كافية، وبعد إجراء الفحص اللازم لذلك»⁽¹¹³⁾.

(109) المادة (6) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

(110) المادة (7) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

(111) المادة (8) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

(112) المادة (9) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

(113) المادة (10) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

وفي حالة هروب المريض النفسي الخاضع لنظام الدخول الإلزامي، يجب على إدارة المؤسسة إبلاغ الشرطة للبحث عنه وإعادته إلى المؤسسة لاستكمال إجراءات العلاج⁽¹¹⁴⁾.

ثانياً: تطبيقات التنفيذ المباشر في حالة الضرورة:

نعرض لبعض التطبيقات لنظرية التنفيذ المباشر التي من الممكن أن تلجأ إليه الإدارة في حالة الضرورة في دولة قطر وذلك على النحو التالي:

1. الإخلاء الفوري للعقارات الآيلة للسقوط:

ينص قانون رقم (4) لسنة 2008 بشأن إيجار العقارات⁽¹¹⁵⁾ على أنه: «مع عدم الإخلال بنص المادة (19) من هذا القانون، ينتهي عقد الإيجار بانتهاء المدة المحددة له، فإذا انتهت مدة العقد وظل المستأجر منتفعًا بالعين المؤجرة مع علم المؤجر بذلك، ودون اعتراض منه، اعتبر العقد مجددًا لمدة مماثلة وبذات شروطه».

وقد قيد المشرع حق المؤجر في طلب إنهاء أو فسخ العقد إلا لأحد الأسباب المبينة بالقانون والتي وردت على سبيل الحصر لا على سبيل البيان، وهو حصر أمله اعتبارات النظام العام التي دعت إلى إصدار التشريع الخاص فلا يصح إقامة دعوى الإخلاء على غير هذه الأسباب.

وحددت المادة (19) معدل حالات انتهاء عقد الإيجار قبل المدة المحددة له بنصها على أنه: «يجوز للمؤجر، ولو قبل انتهاء عقد الإيجار، أن يطلب من اللجنة⁽¹¹⁶⁾ إخلاء العين المؤجرة في الحالات الآتية: ذكرت من ضمنها حالة صدور قرار بهدم المبنى من الجهة المختصة، أو ثبت أن العين المؤجرة أصبحت آيلة للسقوط، ويخشى منها على سلامة السكان».

ولا شك أن في حالة ثبوت أن العين المؤجرة أصبحت آيلة للسقوط ويخشى منها على سلامة السكان حالة ضرورة تستدعي تدخل الإدارة للأخلاء الفوري للعقار حفاظًا على حياة السكان.

2. في قانون الشرطة القطري:

من الممكن تطبيق التنفيذ المباشر كضرورة من قبل رجال الشرطة، ومن ذلك ما ورد بالمادة السابعة من قانون رقم (23) لسنة 1993 بشأن قوة الشرطة⁽¹¹⁷⁾، المستثناة من الإلغاء بقانون الخدمة العسكرية رقم 31 لسنة 2006⁽¹¹⁸⁾، والتي تحدد حالات وضوابط استعمال القوة المادية بنصها على أنه لرجال الشرطة حمل الأسلحة النارية المسلحة إليهم، ولا يجوز لهم استعمال هذه الأسلحة إلا في الحالات الآتية:

أ. الدفاع المشروع عن النفس أو العرض أو المال أو نفس الغير أو عرضه أو ماله.

ب. القبض على الأشخاص الذين يحاولون المقاومة أو الهروب، ويتوافر في شأنهم اعتبارات معينة يصدر بتحديدها قرار من وزير الداخلية.

(114) المادة (13) من قانون رقم (16) لسنة 2016 بشأن الصحة النفسية.

(115) نشر بالجريدة الرسمية العدد 2 بتاريخ 19/3/2008.

(116) يقصد باللجنة: لجنة فض المنازعات الإيجارية بالوزارة.

(117) نشر بالجريدة الرسمية العدد 21 بتاريخ 12/1993.

(118) نشر بالجريدة الرسمية العدد 9 بتاريخ 10/10/2006.

ج. فض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من عشرة أشخاص فأكثر، إذا كان الغرض منه ارتكاب جريمة، أو كان من شأنه تعريض الأمن العام للخطر.

ويراعى في جميع الأحوال أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة. ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار بأنه سيطلق النار، ويجب أن يكون إطلاق أول عيار ناري في الفضاء، فإذا لم يُجَد ذلك، جاز لرجل الشرطة إطلاق النار في اتجاه الساق، وتعين بقرار من وزير الداخلية الوسائل التي يمكن اتباعها في جميع هذه الحالات، والسلطة التي تملك إصدار الأمر وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار.

ويشترط في جميع الأحوال السابقة: أن يكون استعمال السلاح لازماً ومتناسباً مع الخطر المحقق، وأن يكون ذلك هو الوسيلة الوحيدة لدركه بعد التثبت من قيامه وبقصد تعطيل الموجه ضده هذا السلاح من الاعتداء أو المقاومة، وأن يبدأ بالتحذير بإطلاق النار للارهاب كلما كان ذلك مستطاعاً، ثم التصويب في غير مقتل، ولا يلجأ إلى التصويب في مقتل إلا إذا كانت حالة الخطر يتخوف منها حدوث الموت أو جراح بالغة، وكان لهذا التخوف أسباب معقولة.

3. فض المراسلات البريدية في بعض الحالات:

وفقاً للقانون رقم (14) لسنة 1990 في شأن تنظيم أعمال البريد⁽¹¹⁹⁾، فإن سرية المراسلات البريدية مكفولة⁽¹²⁰⁾، فلا يجوز مراقبتها أو إفشاء سريتها إلا في الأحوال المبينة وبالإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون⁽¹²¹⁾. واستثناء من ذلك، يجوز الاطلاع على المراسلات البريدية في الحالات التالية:

أ. المراسلات البريدية المهمة وفقاً لأحكام اتفاقية البريد العالمية.

ب. المراسلات البريدية المحجوزة بقرار من السلطات المختصة للتحقيق في جناية أو جنحة.

ج. المراسلات البريدية التي تقتضي سلامة الوطن وأمنه الاطلاع عليها.

في الأحوال الأخرى التي يجيز فيها أي قانون آخر الاطلاع على محتويات المراسلات أو مراقبتها⁽¹²²⁾.

ولا شك في أن فض المراسلات البريدية بين الأشخاص في حالة ما إذا كانت هذه المراسلات تتصل بسلامة الوطن وأمنه تستدعي ضرورة تدخل الدولة والاطلاع عليها باعتبارها حالة ضرورة.

(119) صدر بتاريخ 18/6/1990م ونشر بالجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 1/1/1990.

(120) يقصد بالمراسلات البريدية: الرسائل والبطاقات البريدية والمطبوعات والمكتوبات الخاصة بالمكفوفين والرمز الصغيرة، والطرود البريدية المقررة في الاتفاق الدولي المتعلق بالطرود البريدية. انظر المادة 12 من قانون رقم 14 لسنة 1990.

(121) المادة (7) من قانون رقم 14 لسنة 1990 في شأن تنظيم أعمال البريد.

(122) المادة (8) من قانون رقم 14 لسنة 1990 في شأن تنظيم أعمال البريد.

الخاتمة

اتضح لنا من خلال هذا البحث أن الأصل هو قيام الأفراد اختياريًا بتنفيذ قرارات الإدارة الصادرة في حقهم بعد إبلاغهم بالقرار، وفي حالة عدم الالتزام بالتنفيذ اختياريًا يحق للإدارة التنفيذ في بعض الحالات مباشرة دون اللجوء للقضاء لاستصدار حكم عليهم.

ومما لا شك فيه أن هذا التنفيذ المباشر وسيلة للإدارة لتحقيق الأهداف العامة أو المنفعة العامة، ومن ثم يوجد ارتباط بين غاية الإدارة من نشاطها المتمثل في تحقيق المنفعة العامة وبين التنفيذ المباشر. ومما لا شك فيه أيضًا أن هذه السلطة أو الوسيلة الممنوحة للإدارة من أخطر الوسائل إذ يخشى سوء استعمال الإدارة لها من ثم فقد أحاط القضاء هذه الوسيلة بقيود وشروط تخفف من غلواتها.

ويتم اللجوء إلى هذا الامتياز في حالات محددة منها وجود إجازة صريحة من النصوص القانونية، وعدم وجود آلية قانونية أخرى للأجبار على التنفيذ، إضافةً إلى حالة الضرورة التي تفرض القوة المادية للحفاظ على النظام العام.

وقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج وبعض التوصيات نعرض لها على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1. يجب على الأفراد الخضوع لقرارات الإدارة اختياريًا، وإلا كان لها حق التنفيذ المباشر عليهم، والذي يقصد به قدرة الإدارة على إصدار قرارات تكون نافذة على الأفراد بموجب إرادتها المنفردة دون أن تلجأ للقضاء للحصول على إذن بالتنفيذ.

2. إن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر يفترض قرينة صحة وسلامة القرارات الإدارية الصادرة من جانبها ومشروعيتها دون أن يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء، وهي قرينة لصيقة بالقرارات الإدارية وإن كانت معيبة حتى يحكم بإلغائها أو عدم مشروعيتها باستثناء القرارات المنعقدة، وهي قرينة مفترضة تقبل إثبات العكس.

3. إن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة شأنها في ذلك شأن الأفراد إلى القضاء لاستيفاء حقوقها. بيد أن المشرع منحه للإدارة كاستثناء على هذا الأصل من أجل تحقيق الصالح العام وحسن سير المرفق العام.

4. إن التنفيذ المباشر يكفل للإدارة سرعة تنفيذ قراراتها حتى تستطيع تحقيق المصلحة العامة وتقوم بتسيير المرفق العام.

5. يعد امتياز التنفيذ المباشر المقرر للإدارة من أخطر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، ولذلك لا يمكن إباحتها على إطلاقه، بل ينبغي أن يكون ذلك بقيود لضمان عدم المساس بحقوق الأفراد وإهدارها، فقد تتعسف الإدارة في استخدام هذا الامتياز بشكل أو بآخر، فلا يعني حق الإدارة بالتنفيذ المباشر أن تحصل على ما ليس لها، أو أن تقوم بالتعدي على الأشخاص أو الأموال أو أن

تقوم بانتهاك حرمة القانون بلا رادع، فمن حق الأفراد أن يوقفوا الإدارة من خلال اللجوء إلى القضاء لرد الاعتداء الواقع عليهم من جانبها.

6. إن التنفيذ المباشر لا يترك للإدارة دون ضوابط أو شروط بل يوجد شروط وحالات لتطبيقه تتمثل في وجود نص قانوني يجيزه، وأن يكون هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة، إضافةً إلى وجود حالة ضرورة تجيز تدخل الإدارة. ومن ثم لا تملك الإدارة أن تحيد عن ذلك وإلا تعرض قرارها لوقف التنفيذ من جانب القضاء الإداري إذا ما تم رفع الأمر للقضاء.

ثانيًا: التوصيات:

1. ضرورة التزام الإدارات المختصة باستخدام أسلوب التنفيذ المباشر في حالة توافر شروطه وعدم التعسف في استخدامه حتى لا يلجأ الأفراد إلى الطعن على قرارات الإدارة لمخالفتها للقانون.
2. من الأفضل وضع تنظيم قضائي مستقل للقضاء الإداري في قطر يشمل الجوانب الموضوعية والإجرائية ووجود قضاة متخصصون للفصل في المنازعات الإدارية؛ لما له من أهمية في إرساء نظريات القانون الإداري وتشعب الموضوعات الإدارية وازديادها. ولا سيما أننا لاحظنا أن موضوع هذا البحث من الموضوعات التي تختلف عن موضوعات القانون الخاص؛ حيث إنَّ للتنفيذ المباشر مفهومًا مختلفًا عن التنفيذ الجبري في علاقة الأفراد مع بعضهم.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

- أحمد حافظ نجم. القانون الإداري. الطبعة الأولى. دار الفكر العربي 1981.
- أحمد مدحت علي. نظرية الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه حقوق القاهرة 1977.
- أيمن محمد شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، طبعة 2005.
- توفيق شحاتة. مبادئ القانون الإداري، طبعة 1955.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، طبعة 1980.
- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية 2009.
- رجب حسن عبد الكريم. القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها- زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري. دار النهضة العربية سنة 2012.
- سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة 1992.
- سعد عصفور. د. محسن خليل. القضاء الإداري. طبعة 1981.
- سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية. الطبعة الرابعة دار الفكر العربي 1976. وطبعة دار الفكر العربي، القاهرة سنة 2017.
- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، طبعة 1988.
- سليمان الطماوي. نشاط الإدارة. الطبعة الثانية. سنة 1954.
- طعيمة الجرف. مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون طبعة 1973.
- عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، ط 1994.
- عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري جامعة قطر كلية القانون 2017.
- عبد العزيز خليفة. أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية. دار الفكر والقانون. مصر 2016.
- عبد الغني بسيوني. القانون الإداري. منشأة المعارف الإسكندرية بدون سنة طبع.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري. الطبعة الثانية. منشورات الحلبي. لبنان 2001.
- عبد الفتاح محمد الشرقاوي. التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة منشأة المعارف بالإسكندرية 2014.

- عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية 1989.
- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع سنة 2007.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة الجزائر 1999.
- فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري سنة 1955.
- ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية بدون سنة طبع، وطبعة سنة 1987.
- محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن- الطبعة الثالثة 2016.
- مجدي المتولي السيد يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الشرعية، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس 1990.
- محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس 1979.
- محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون 2016.
- محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، طبعة د دار الفكر والقانون 2016.
- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، طبعة 1970.
- محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير جامعة مؤتة الأردن سنة 2011.
- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية سنة 1975.
- يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية 1995.

ثانيًا: المراجع الأجنبية:

- Barthélemy (Joseph), Article "De l'obligation de Foire en Droit Public, Revue de Droit Public, 1912,
- Berthélemy (Henry), Traité élémentaire de droit administratif, 12e éd. Paris, 1930.
- Claude Ricci (Jean), Droit administratif général, Hachette Education, 2005.
- De Laubadère(André), Traité de droit administratif, T. 1, 9e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984,
- Debbasch (Charles), Institution et Droit administratifs, p.u.f, 1992.
- Frier (Laurent), Précis de Droit administratif, Montchrestien,, 2004
- Hauriou (Maurice (, Précis de droit administratif et de droit public 10e éd., Dalloz, 1921.
- Hauriou (Maurice), Précis de droit administratif, Dalloz, 1938.
- Lafferiere Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Tome 2, 2 éd. 1896.
- Maurin (André), Droit administratif, sirey, 2007.
- Rivero (Jean), Droit administratif, 17e édition, Dalloz,
- Vedel (Georges), Droit administratif, P.U.F, 1971.
- Vedel (Georges), Cours de Droit Administratif, 1952.
- Waline (Marcel), Traité élémentaire de Droit Administratif, 5e éd. Paris, Sirey, 1

