



جامعة الحاج لخضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



وقف تنفيذ القرار الإداري
في ضوء أحكام القضاء الإداري
دراسة مقارنة (فرنسا – مصر – الجزائر)

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية

تخصص قانون عام

إشراف الدكتور:

عمار رزيق

إعداد الطالب الباحث:

صالح شرفي

لجنة المناقشة:

الرقم	الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
01	أ.دمزياني فريدة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
02	د.رزيق عمار	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	مشرفا ومقررا
03	أ.دعزري الزين	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	ممتحنا
04	أ.د مانع جمال عبد الناصر	أستاذ التعليم العالي	جامعة عنابة	ممتحنا
05	د.بنيني أحمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	ممتحنا
06	د.مفتاح عبد الجليل	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	ممتحنا

السنة الجامعية: 2012-2013

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى:

"

"

قَالُوا سُبْحَنَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴿٣٢﴾

الآية 32 من سورة البقرة

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

" من سلك طريقاً يبتغي فيه علماً سلك الله به طريقاً إلى الجنة، وإن الملائكة لتضع أجنحتها رضاء لطالب العلم، وإن العالم ليستغفر له من في السماوات ومن في الأرض حتى الحيتان في الماء، وفضل العالم على العابد كفضل القمر على سائر الكواكب، إن العلماء ورثة الأنبياء، إن الأنبياء لم يورثوا ديناراً ولا درهماً إنما ورثوا العلم، فمن أخذه به أخذ بحظ وافر."

صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم

رواه الترمذي: 2606

وصحه الألباني

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

" ربي اوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي

وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين".

فالحمد والشكر لك ربي على وافر النعم والذي بتوفيقك وعونك انجزت هذه

المذكرة .

اتوجه بجزيل الشكر إلى الأستاذ الكريم الدكتور عمار رزيق الذي أمانني بتوجيهاته

ونصائحه من أجل إنجاز وإتمام هذه المذكرة.

كما لا أنسى لجنة المناقشة الفاضلة التي قبلت مناقشة هذا الموضوع.

وإلى كل من أمانني من قريب أو من بعيد على إنجاز هذه المذكرة وأخص

بالحمد والذكر الأستاذة مناني فرح.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي:

إلى من قال فيهما الرحمان " وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

إلى من لو أفنيت عمري لأجلهما فلن أوفيهما حقهما أبدا، ولو بحثت

فلن أجد في مثل عطاءهما وحبهما أحدا

إلى من سعيًا وشقيا لأنعم بالراحة والمنا، إلى من لم يبخل علي بشيء

من أجل دفعي إلى طريق النجاح، إلى من علماني ان ارتقي سلم الحياة

بحكمة وصبر وإرادة " والديا العزيزين".

إلى من رسمت معهم تقاسيم الحياة وحبهم يجري في عروقي ولا أستطيع الاستغناء

عنهم إخوتي وأخواتي وأبنائهم.

إلى رفيقة دربي زوجتي الفاضلة وابنتي نور حياتي " إيلينا " و أتمنى من المولى عز

وجل أن يحفظهما من كل سوء.

إلى فروع العائلة الكريمة عمي وأخوالي وخالاتي وعماتي وكل أبنائهم.

إلى جميع عائلة محروم كبيراً وصغيراً وخص بالذكر منصور.

إلى أرواح أجدادي الطاهرة رحمهم الله وطيب ثراهم وأسكنهم فسيح جناته.

إلى الأسرة القضائية التي أفتخر بالانتماء إليها.

لكم مني أسنى عبارات التقدير والاحترام.

قائمة المختصرات باللغة العربية والفرنسية

- A.J.D.A L'actualité
Juridique-Droit
Administrative
- C.E Conseil d'état
- C.A.A .Cour
Administrative d'appel
- C.J.A. Code de Justice
Administrative
- C.T.A.C.A.A Code des
Tribunaux Administratifs
et des Cours Administratif
- C.A. Code Administratif
- D. Recueil Dalloz.
- D.R Recueil Dalloz &
Sirey
- D.A. Droit administratif
- G. P. Gazette du palais
- J.D.I. journal de droit
international
- J.C.P. juris- classeur
périodique
- J.C.L ad .juris-classeur
administratif
- Q.k.le quotidien juridique
- REC. Recueil de arrêts du
conseil d'état
- R.D.P.revue du droit
public et de la science
politique
- R.A.la revue
administrative
- R.C.D.I.P.revue critique
de droit international privé
- R.F.D.A.Revue Française
de droit Administratif
- S.Recueil Sirey.
- T.A.Tribunal
administrative.
- ق ا م: قانون الإجراءات المدنية.
- ق ا م ا: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ق م: قانون مدني.
- د د ن: دون دار نشر.
- د ت ط: دون تاريخ طبعة.
- غ م: غير منشور.

مقدمة

يضطلع القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي في ظل النظم القانونية والقضائية التي تطبق نظام ازدواجية القضاء، بالفصل في المنازعات الإدارية وإصدار الأحكام في الدعاوى القضائية المتعلقة بها، وذلك في نطاق الإجراءات القضائية الإدارية التي تنظم إجراءات سير الدعاوى الإدارية .

وإن أغلب النظم القضائية في العديد من الدول، على اختلاف إيديولوجياتها وأنظمتها السياسية ما برحت تطمح إلى إيجاد توازن أفضل أو وسيلة أعدل بين الدولة والأفراد ، مما دفع إلى تضافر الجهود من جانب التشريع و القضاء، من أجل تحقيق العدالة الإدارية والاجتماعية وتوفير حماية قضائية للأشخاص من تعسف الإدارة عند إصدارها قرارات إدارية غير مشروعة، ولهذا فقد خول المشرع في أغلب الدول الحق للأفراد في اللجوء إلى القضاء، من أجل إلغاء تلك القرارات، متى شابها عيب من العيوب تجعلها غير مشروعة، ولكن الطعن بالإلغاء لا يؤدي بقوة القانون إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، لذا اتجهت معظم التشريعات المعاصرة إلى تقرير دعوى وقف التنفيذ أمام القضاء المختص.

ودعوى وقف التنفيذ دعوى متفرعة من دعوى الإلغاء أي تجاوز السلطة الهدف منها وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إلى حين البت في جوهر النزاع وهي دعوى استثنائية في مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات في تنفيذ قراراتها استنادا إلى قاعدة الامتياز السابق. *Le privilège du préalable* وكذلك قاعدة النفاذ المباشر للقرارات الإدارية *"l'exécution d'office"* وكقاعة عامة فالإدارة عندما تصدر أي قرار إداري فإنها تسعى إلى تنفيذه مباشرة بوسائلها الخاصة، و إن الطعن أمام القاضي الإداري ليس له اثر موقف بالنسبة للقرار المطعون فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك صراحة، و الإدارة ليست ملزمة بأن تستأذن القاضي في تنفيذ هذه القرارات وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات *le principe de séparation des autorités* ولكن هذا التنفيذ المباشر للقرار الإداري يجعل الإدارة مسؤولة عن

الأضرار التي يسببها للغير، والطرف المتضرر الذي يريد مخاصمه الإدارة في مدى مشروعية قرارها، أو طلب وقف تنفيذه مؤقتا عليه بالجوء إلى القضاء.

وإن بعض الفقهاء رأوا أن الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء عند توافر شروط معينة، كاستثناء على هذه القاعدة، هو العلاج الناجع لهذه المساوئ، وحكمة هذه القاعدة انه لو كان الطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء يترتب عليه وقف تنفيذها لترتب على ذلك إتاحة الفرصة أمام الأفراد للإسراف في رفع دعاوي الإلغاء بسبب أو بغير سبب، و يؤدي ذلك إلى عرقلة نشاط الإدارة العامة و شل حركتها وعدم تحقيق الصالح العام، الذي تستهدفه غالبية القرارات الإدارية، كما يؤدي ذلك أيضا إلى عدم سير المرافق العامة للدولة سيرا منتظما ومطردا.

كما أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري من جانب القضاء الإداري سوف يؤدي إلى سد العجز الأساسي في النظام القانوني الإداري، ألا وهو صعوبة أو استحالة إعادة الحال إلى ما كانت عليه لتنفيذ حكم الإلغاء، وهو الذي يمكنه أن يمنع من استمرار قرار مشوب بعدم المشروعية في إنتاج آثاره السلبية، فوقف التنفيذ سوف يكون وسيلة قانونية لضمان احترام الشيء المقتضي مقدما، وهو قد يكون كفيلا بان يعيد للقضاء الإداري فعاليته.

ومنه الأصل كما سبق القول إن القرار الإداري هو قرار و اجب التنفيذ متى استكمل شرائط نفاذه من الناحية القانونية، مادام لم يسحب من قبل الإدارة أو يقضي بإلغائه بواسطة القضاء، وأن دعوى الإلغاء في ذاتها لا تتضمن إذن وقف تنفيذ القرار و إنما قد تتوافر ظروف معينة تبرر الحكم بوقف التنفيذ بناء على طلب رافع دعوى الإلغاء إلى أن يفصل في الدعوى، ولقد كرس المشرع الجزائري طابع الأثر غير الموقف للقرارات الإدارية من خلال نص المادة 833 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على غرار المشرع الفرنسي والمصري.

وإجراء الوقف هذا استثناء من القاعدة السابقة، ذلك أن بعض القرارات لو استكملت نفاذها تجاه الفرد لأدت إلى نتائج تلحق بالغ الضرر بهذا الأخير، والمعروف

أن المنازعات أمام القضاء الإداري مهما كان موضوعها أو أطرافها تنتهي بحكم فاصل في النزاع، إلا أن مرحلة الخصام تحتاج إلى مناقشة دفوع الأطراف المتخاصمة سواء كانت هذه الدفوع شكلية أو موضوعية، وكذلك دراسة أدلة الإثبات التي يتقدم بها كل طرف، وبالتالي فإن المرحلة التي تستغرقها المنازعة أمام القضاء قد تمتد لشهور أو لسنوات في بعض القضايا الإدارية المعقدة خاصة المتعلقة بالعقود و القرارات الإدارية فيتسبب ذلك في ضياع الحق المتخاصم عليه أو إنقاص قيمته أو حدوث أضرار خطيرة بأحد الأطراف يصعب إصلاحها فيما بعد.

ومن هنا تبرز أهمية وجود تدابير استعجاليه أمام القضاء الإداري، لتمكين المتقاضين من مخاصمة بعضهم، بإتباع إجراءات مبسطة ومستعجلة قصد الحصول على أوامر استعجاليه لإثبات حالة مادية، أو أدلة معرضة للزوال أو التغيير، أو لتقييم خسائر أو أشغال قبل فوات الأوان، وهذا في انتظار الفصل في النزاع أمام قاضي الموضوع المختص، وهذه التدابير الاستعجالية التي يقصد الطرف المخاصم للإدارة الحصول عليها، تحمي مركزه القانوني تجاه الإدارة مؤقتا ريثما يتم الفصل في دعوى الموضوع (أي دعوى الإلغاء).

ومما يزيد من أهمية هذا الموضوع، أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية يدور في وعاء الحريات والحقوق الأساسية للأفراد المكفولة دستوريا، وهو موضوع له جذور تاريخية تضمنه قانونا 1889 الفرنسي المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، حيث نصت المادة 24 منه على التدابير الاستعجالية ومنها وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ثم تعاقبت النصوص المعدلة له تبعا لتغير الأوضاع.

وبهذا يمكن إيجاز أهمية موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري على ضوء أحكام القضاء الإداري في ما يلي:

* كون إجراء وقف التنفيذ تقنية تترجم إرادة المشرع في خلق التوازن المضاد للطابع غير الواقف للقرار الإداري، إلى حين البت في دعوى الإلغاء.

* تمكين القضاء من حماية حقوق طالب الإيقاف، والتي تكون مهددة بالتنفيذ عليها.

* تكريساً لدولة القانون، وضمناً لمشروعية الأعمال الإدارية الصادرة عن الإدارة.

* دراسة القرار محل الوقف من حيث مشروعيته وعدم مشروعيته، إبتغاءً به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها، كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة الإدارة عدم تنفيذ قرارات إدارية.

* محاولة تقديم المزيد من الإسهامات العلمية، التي يمكن أن تساعد على بيان تطور وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القضاء الفرنسي والمصر والجزائري، و ما طرأ على هذا الموضوع محل الدراسة من تعديلات قانونية و تغيرات، وخاصة فيما يتعلق بشروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري التي يتوقف عليها أمر قبولها.

وأن أهم أسباب اختيار موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري على ضوء أحكام القضاء الإداري من بينها الأسباب الشخصية، كون أن هذا الموضوع يعتبر من المسائل الهامة في القانون والقضاء الإداري، خاصة في ظل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، و الذي يحتاج إلى التأليف و مد يد العون، لذلك جاءت هذه الدراسة علها تسهم في إثراء المكتبة القانونية الجزائرية وخاصة منها القانون الإداري نظراً لقلّة الدراسات المتخصصة لهذا الموضوع، وذلك بتفصيل إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الجزائري وفقاً للقضاء المقارن الفرنسي و المصري.

و هناك أسباب موضوعية كانت الدافع من وراء هذه الدراسة من اجل بيان مدى أهمية تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، التي رفعت دعاوى بطلب إلغائها أمام القضاء الإداري، كاستثناء هام على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية، إذ سيؤدي إلى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار، وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور حكم بالإلغاء، وما يعنيه ذلك من حكم الواقع للقانون، فضلاً عن منع إصدار قرار إداري غير مشروع من حيث آثاره في حق ذوي الشأن، وكذلك الوقوف على اختلاف آراء

الفقهاء، من حيث إمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري ومن عدمه، وفقا للشروط المحددة قانونا، إضافة إلى تحديد موقف المشرع الجزائري من الناحية العملية و الإجرائية من خلال تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08- 09 المؤرخ في 23 فيفري 2008، و الذي تدارك النقائص التي كانت موجودة في قانون الإجراءات المدنية الملغى، فالمشرع الجزائري خصص للدعوى الاستعجالية الإدارية بابا كاملا، و هو الباب الثالث تحت عنوان " في الاستعجال " وهو عكس ما كان في قانون الإجراءات المدنية الملغى، حيث نص عليها في المادة 171 فقط، كما انه أضاف حالة الاستعجال القصوى، و تطرق إلى حالات الطعن في الحكم الصادر في الدعوى الاستعجالية الإدارية عكس القانون الملغى الذي نص فقط على الاستئناف.

و بالنسبة للدراسات السابقة لهذا الموضوع فان هناك العديد من الدراسات الفقهية بشأنه في مؤلفات عامة، خاصة في فرنسا و مصر، بعكس قلة الدراسات لهذا الموضوع في الجزائر، حيث توجد رسالة ماجستير واحدة للأستاذة فايزة جروني بعنوان " قضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية في النظام القضائي الجزائري " جامعة بسكرة 2004 ولم نتحصل على أطروحات دكتوراه تناولت دراسة هذا الموضوع.

ومن بين الدراسات الفقهية في المؤلفات العامة مايلي:

1- وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري للدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، حيث انه في دراسته الوصفية التحليلية و المقارنة، حاول رصد دراسة مقارنة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، من حيث مجال أعمال وقف التنفيذ، وشروط الحكم بوقف التنفيذ، و كذا تقدير القضاء لوقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا و مصر و لبنان .

كما سعت دراسته - كخطوة أولى - إلى بيان الأساس الذي انشأ نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في فرنسا منذ سنواته الأولى لإنشائه، أي منذ أكثر من قرنين من الزمان، ثم تتابعت أحكامه و تكاثرت لترسم الخطوط الأساسية لهذا النظام من لحظة التقدم بطلب الوقف، وحتى مرحلة الطعن في الحكم الصادر في هذا

الطلب سواء إيجابيا أو سلبا، ثم تطرق إلى بيان موضوع الدراسة في التشريع المصري وكيفية أخذه لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري منذ إنشاء مجلس الدولة سنة 1946 و كيف كان الاختصاص منوطا في البداية برئيس مجلس الدولة ثم أصبح من اختصاص محكمة القضاء الإداري سنة 1952 عندما كانت المحكمة الوحيدة في القسم القضائي للمجلس في ذلك الوقت، ومنحت المحاكم الإدارية التي تم إنشاؤها سنة 1945 سلطة الحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء مع جواز الطعن فيها.

2- " وقف تنفيذ القرار الإداري الطابع الاستثنائي لنظام الوقف محل الوقف وشروطه " للدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، حيث قام بدراسة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في إطار المبدأ العام الحاكم لمدى قابلية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء للتنفيذ، و كذا مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن، وفي مواجهته سيبدو النظام الموقوف بطبيعة الحال بوضع الاستثناء، وهذا المبدأ منصوص عليه بالمادة 1/49 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 48 لسنة 1972، كما تطرق في دراسته إلى أن هذا النظام جاء لإرجاء التنفيذ تحت مظلة رقابة المشروعية، حتى لا يترك احتمال تعذر نتائج التنفيذ في حالة الإلغاء.

كما سعى في دراسته إلى بيان اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء، و كذا الشروط الموضوعية و الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري و إجراءاته و طرق الطعن فيه، و كذا آثاره التي تمخضت عنه.

كما استعرض المؤلف التنظيم القضائي لجهات الاختصاص بنظر طلب الوقف وتطوره، سواء في مصر أو فرنسا، و أشار إلى أن هذه الوحدة ليست من لوازم ارتباط طلبي الوقف و الإلغاء، و إنما قد تكون من مناسباته باعتبار أن الطلبين ليسا إلا وجهين لذات المنازعة، لذلك لم تكن وحدة الاختصاص أمرا متصلا وملازما لذات قيام نظام الوقف، وفي كل فترات تطوره بما يعني في النهاية عدم استبعاد إمكانية ازدواج الاختصاص.

3- " المبادئ العامة للمنازعات الإدارية " للدكتور مسعود شيهوب الذي تطرق إلى نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، و الذي أولى للقاضي الإداري دور كبير في البحث عن مدى توفر شروط و حالات وقف التنفيذ، من أجل بسط اختصاصه من عدمه ، كما أن المنهج الذي يسلكه القاضي عند نظر أية دعوى أو خصومة يشمل ثلاث خطوات أو مراحل، أولها مرحلة الاختصاص التي يحدد فيها ما إذا كانت المحكمة مختصة بنظر الدعوى أم لا، و يتصدى للدفع المتعلقة بهذه المسألة و يرد عليها، ثم إذا ما قرر اختصاص المحكمة بنظر النزاع، فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية المتعلقة بقبول الدعوى ليتأكد من توافر الشروط الشكلية والموضوعية لقبولها، و يواجه ما قدم من دفعات بشأنها، فإذا ما تأكد من توافر الشروط القانونية إنتقل إلى المرحلة الأخيرة و هي الخاصة بالفصل في موضوع الدعوى ذاته، ليعلن حكمه إما بقبول دعوى المدعي و القضاء له فيما طلبه أو رفض دعواه.

وتكمن الإشكالية الرئيسية لموضوع وقف تنفيذ القرار الإداري على ضوء أحكام القضاء الإداري- دراسة مقارنة- في :

ما هو نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يمتاز بالقوة التنفيذية بمجرد صدوره في كل من القضاء الفرنسي و المصري و الجزائري وما هي شروط وإجراءات وقف التنفيذ والجهة القضائية المختصة بذلك؟

وتقوم هذه الدراسة على مجموعة من مناهج البحث العلمي وهي المنهج التاريخي، المنهج الوصفي، المنهج التحليلي والمنهج المقارن.

1- المنهج التاريخي:

في هذه الدراسة كان لا بد من الاعتماد على المنهج التاريخي، و ذلك بالتطرق للخلفية التاريخية لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، في القضاء الفرنسي و المصري و الجزائري، حيث تمت وفق هذا المنهج دراسة:

القوانين الفرنسية التي صدرت قبل وبعد صدور كل من المرسومين 1953 و

1980 و قضاء Amoros لسنة 1970

- قانون 182 لسنة 1946 المعدل و المتمم بقانون رقم 6 لسنة 1952 المصري و صدور قانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة المصري.

وسعت الجزائر بعد استقلالها إلى تنظيم مجال القانون الإداري ضمن قانون الإجراءات المدنية، إلا أنه تم إلغائه بعد تدارك النقص الذي يحتويه، حيث تم صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09.

2 - المنهج الوصفي:

استخدم هذا المنهج في وصف مواد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09 التي تم تعديلها بناء على المواد الملغاة، حيث سعت المواد إلى بيان إجراءات رفع دعوى الإلغاء و دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من خلال المواد 833 إلى 837 ومن 910 إلى 914 من التعديل الجديد، التي تخول قاضي الاستعجال الإداري إصدار أمر بوقف تنفيذ هذا القرار ووقف آثار معينة منه.

كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي من خلال دراسة المواد الخاصة بوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الفرنسي، لا سيما عندما أنشأت المحاكم الإدارية بتاريخ 30 سبتمبر 1953 التي تمتعت بالولاية العامة في المنازعات الإدارية ، و كيف كان وقف التنفيذ في بداية ظهوره بفرنسا يشكل منازعة إدارية عادية و ليس استعجاليه و حلت المحاكم الإدارية محل مجالس الأقاليم ، وأصبحت القاضي العام للمنازعات الإدارية ، تختص بالفصل في الطلبات المقدمة إليها و المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمامها، إما برفضها او الحكم بوقف تنفيذها إذا رأت توافر الشروط القانونية المتطلبة لإصدار هذا الحكم.

إضافة الى وصف مواد المرافعات المصرية المتعلقة بمجلس الدولة و المحاكم الإدارية المصرية و المحكمة الإدارية العليا المصرية، منها قانون 47 لسنة 1972.

3 - المنهج التحليلي:

تم توظيف هذا المنهج في تحليل المواد القانونية التي شملها تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري رقم 08-09 بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري و كذا تحليل مواد

التشريع الفرنسي الخاصة بوقف تنفيذ القرار الإداري و مراحل تطوره، وما هي عليه في التشريع المصري و كذا تطورها فيه من جهة أخرى.

4- المنهج المقارن:

إن المنهج المقارن يعد منهجا أساسيا نعتمد عليه في دراسة موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري، وهذا من خلال إجراء مقارنة بين الاجتهادات القضائية لهذا الموضوع، في كل من فرنسا، مصر و الجزائر.

ولقد اتبعنا في دراسة هذا الموضوع التقسيم المنهجي وفقا للبابين أدناه:
الباب الأول: نطاق وقف تنفيذ القرار الإداري في النظام القضائي الفرنسي والمصري والجزائري.

الباب الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري وطبيعة الحكم الأمر بالوقف وطرق الطعن فيه في النظام القضائي الفرنسي والمصري والجزائري.

الباب الأول:

نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في النظام
القضائي الفرنسي والمصري والجزائري

يرتبط تطبيق وقف تنفيذ القرارات الإدارية ارتباطاً جذرياً بدعوى الإلغاء، أي دعوى تجاوز السلطة في فرنسا *Recours pour excès de pouvoir* ، إذ أن تقديم طلب وقف تنفيذ قرار إداري معين صادر عن السلطة التنفيذية يجب أن يكون متعلقاً بدعوى إلغاء مرفوعة من صاحب الشأن الذي يطلب وقف التنفيذ أمام المحكمة المختصة.

ولذلك حرصت النصوص القانونية المختلفة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، على ذكر أن الجهة القضائية المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ وهي ذات الجهة المختصة بدعوى الإلغاء.

و سوف نقوم في الباب الأول بدراسة كل من:

نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي في الفصل الأول.

ونظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري في الفصل الثاني.

ونظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الجزائري في الفصل الثالث.

الفصل الأول: نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي

تعتبر فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها إنتشر إلي الدول الأخرى، وكان ظهور هذا النظام نتيجة للأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 التي تقوم في الأساس على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية¹.

و من خلال نظرة تاريخية للقضاء الإداري الفرنسي، نلاحظ أن اكتمال الهرم القانوني لهذا النوع من التدابير و الإجراءات تطلب ما يزيد عن قرن من الزمن، على الرغم من أن القاضي المدني في فرنسا قد عرف تدابير الاستعجال قبل القاضي الإداري بكثير، و أهم التدابير الاستعجالية التي ظهرت أمام القضاء الإداري الفرنسي هي إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة، و هذا بمقتضى المادة(03) من المرسوم الصادر في 22/06/1806².

فقرار وقف التنفيذ لا يمكن إصداره إلا بواسطة القسم القضائي للجمعية العمومية، و ما نلاحظه على هذا الاختصاص أنه كان موكلا لهيئة قضائية جماعية و ليس لقاضي فرد.

لكن هذا القيد المفروض على المحاكم الإدارية نزعته المشرع الفرنسي بمرسوم 1980، و بمقتضاه ألغيت جميع القيود و صارت المحاكم تحوز سلطة وقف تنفيذ جميع القرارات الإدارية دون تمييز.

¹ - د.مازن ليلو راضي، دراسة لأسس و مبادئ القضاء الإداري في العراق، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003. ص 52.

² - د.خميس سيد إسماعيل: دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، الطبعة الأولى 1992-1993 درا الطباعة الحديثة، ص 178 وما بعدها.

و قد اكتمل نظام هذا الإجراء بصورة نهائية بصدور القانون رقم 663/83 بتاريخ 1983 /07/22 المتعلق بالمحاكم الإدارية، و بمقتضاه أصبحت صلاحية الأمر بوقف التنفيذ من اختصاص رئيس المحكمة الإدارية، ناهيك عن اختصاص مجلس الدولة في ذلك.

و سوف نقوم في هذا الفصل بدراسة مدى اختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في فرنسا بوقف تنفيذ القرار الإداري وفقا للمبحثين التاليين.

المبحث الأول: اختصاص المحاكم الإدارية في فرنسا بوقف تنفيذ القرار

الإداري

سننولى فى هذا المبحث دراسة دعوى الإلغاء المشتق منها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ومدى ارتباط وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء، وذلك في مطلبين.

المطلب الأول: دعوى الإلغاء المشتق منها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

إن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو الأفراد أمام الجهة القضائية المختصة، من أجل طلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية، وذلك بسبب مخالفتها للقانون أو تجاوز السلطة أو غير ذلك وتوجه ضد القرار الإداري، حيث يثير الطاعن عدم مشروعيته¹.

و تعتبر دعوى الإلغاء بمثابة دعوى القانون العام، أو الدعوى الأصل في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب يؤدي بها إلى البطلان.

ويرى أغلبية فقهاء القانون الإداري، أن دعوى الإلغاء هي من دعاوى القضاء العيني، لأنها تحمي المراكز القانونية العامة، و تبنى أساسا على التصدي للقرارات المخالفة للمشروعية، فمبنى الطعن بالإلغاء هو عدم مشروعية القرار التأديبي أو الإداري المطعون فيه، و لذلك فإنها لا تثير خصومة تتعلق بحقوق شخصية، ولا تثير منازعة بين خصمين أحدهما دائن و الآخر مدين، إذ لا تعدو أن تكون مخصصة للقرار الإداري غير المشروع بقصد رده إلى حكم القانون الصحيح، حماية لمبدأ المشروعية سواء تعلقت المخالفة بالشكل أو الموضوع.

¹ - يعرف ديوبادير دعوى تجاوز السلطة بقوله أنها : دعوى يمكن بواسطتها لكل ذي مصلحة الالتجاء إلى القاضي الإداري لإلغاء القرار غير مشروع.
ويقول : إنه في طعن الإلغاء يثير مسألة المشروعية و تكون الدعوى موجهة ضد القرار (أي عينية) و أما في الدعاوى الولاية الكاملة فالادعاء ينصب على مطالبة الفرد بحق ذاتي فهي منازعة بين الطرفين.
كما يقرر ديونار أنه إذا كانت الدعوى متعلقة بقرار أنشأ للمدعي مركزا قانونيا فإن الدعوى تكون متعلقة بعدم المشروعية و بالتالي تكون من دعاوى الإلغاء.

و تعتبر دعوى الإلغاء من قبيل دعاوى القضاء العيني على النحو السالف الذكر إلا أن هناك رأي آخر يذهب إلى أن دعاوى الإلغاء تدخل في نطاق مختلط بين القضاء الشخصي و القضاء العيني، لأنها تقوم بحماية المشروعية الإدارية بحكم ما توفره كدعوى قضائية من حماية جدية للمراكز الذاتية و الحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن.¹

ودعوى الإلغاء تقوم على الطعن بتجاوز السلطة، وعيب الاختصاص، أو مخالفة الشكل و الإجراءات، أو مخالفة القانون، أو التعسف (الانحراف) في استعمال السلطة.

و إن ولاية المحاكم الإدارية و مجلس الدولة في إلغاء القرارات الإدارية ناقصة وهذا في أوائل عهد القضاء الإداري في فرنسا، حيث تتم دراسة القرار الإداري بصفة شكلية فقط ثم اتسعت هذه الولاية تدريجيا، وذلك بتغلغله في مضمون القرار و موضوعه، فبعد أن كان البحث مقصورا على اعتبارات خارجية كالاختصاص، و الشكل و مخالفة القانون، أصبح البحث يتناول أمورا داخلية تتمثل في اعتداء القرار على الحقوق المكتسبة، أو بحث المناسبة و الباعث الذي قام عليه القرار و الهدف من إصداره، وذلك مما يجعل القضاء الإداري قاضي مشروعية و قاضي مرافعات، بل و يتعمق وراء نوايا مصدر القرار.

وعلى الرغم من ذلك، فما زالت ولاية القضاء الإداري في هذا النوع من الدعاوى ناقصة، لأنه يتقيد بأن يكون الطعن لأحد الأوجه السابقة دون غيرها².

وإن المبدأ المكرس في نصوص مجلس الدولة الفرنسي منذ بداية تنظيمه بالمرسوم رقم 1806 و بعد ذلك في كافة القوانين المنضمة له، والقوانين التي تنظم المحاكم الإدارية من بداية الإصلاح القضائي الذي أتى به مرسوم 30 سبتمبر 1953 و

¹ - موجاج مهدي، تطبيقات القضاء الاستعجالي في مجال التعدي ووقف تنفيذ القرارات الإدارية، منتدى القانون العام والخاص، جامعة عباس لغرور، خنشلة على:

<http://droitkhenchla.montadarabi.com/t-t371-topic>.

² - د. خميس سيد اسماعيل ، مرجع سابق، ص ص 20-23.

الذي بدأ سريانه في أول جانفي 1954، والمتمثل في أن القاضي الإداري يعتبر قاضي المنازعات العام في فرنسا دون غيره¹.

و لذلك، يتوجب علينا بيان اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري قبل مرسوم 1953 في الفرع الأول، و اختصاصها بصدور مرسوم 1953 في الفرع الثاني، و في الفرع الثالث اختصاصها بصدور مرسوم 1980، ثم اختصاص مجلس الدولة في ذلك، وهذا كما هو موضح أدناه.

الفرع الأول: اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري

قبل مرسوم 1953

أنشأت المحاكم الإدارية في فرنسا بتاريخ 30 سبتمبر 1953، وهي في الواقع بديلة لمجالس الأقاليم التي أنشأت بتاريخ 16 فبراير 1800 لتقديم الاستشارات والفتاوى إلى المحافظين.

و كانت تمارس اختصاصاً قضائياً، فيما يتعلق بالضرائب المباشرة والأشغال العامة وبيع ممتلكات الدولة والمخالفات الخاصة بالبناء والمنازعات الخاصة بالانتخابات الإدارية المحلية²، إلا أنه وبموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 أطلق على مجالس الأقاليم اسم المحاكم الإدارية، وتمتعت بالولاية العامة في المنازعات الإدارية، ولا يخرج من اختصاصها إلا الموضوعات التي حددها القانون وأناطها إلى جهات قضائية أخرى³.

وكان وقف تنفيذ القرارات الإدارية في بداية ظهوره بفرنسا يشكل منازعة إدارية عادية و ليس استعجاليه، بل إجراء عادي، حيث أن فكرة الاستعجال الإداري لم تتبلور بعد.

¹ - أوقارت بوعلام ، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في احكام قانون الاجراءات المدنية و الادارية، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2012 ، ص9.

² - G. Vedel et Delvlov`e ،Droit administratif . 1984 P- 642-647.

³ - د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري - دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق- العراق، (د، س، ن) ص 66.

و فيما بعد ثار نقاش فقهي حول مدى سلطة رئيس الإقليم في تلك المرحلة بالأمر بوقف التنفيذ، قياساً على اختصاص رئيس المحكمة المدنية في المسائل المستعجلة خلال تلك الفترة، و قد عارض النائب (Clément) هذا الطرح على أساس أن رئيس المقاطعة لن يكون في مرتبة رئيس المحكمة المدنية حتى يتمتع بالسلطات التي يحوزها. وإن صلاحية من هذا النوع إذا منحت إلى مجالس الأقاليم سوف تكون لها آثار جسيمة، لذلك اعترض بعض أعضاء الهيئة التشريعية على منح مجالس الأقاليم سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، لكون هذه المجالس تعتبر و كأنها تابعة للإدارة¹. لذا لم يكن باستطاعة مجالس الأقاليم في فرنسا les conseils de préfectures، قبل تعديلات مرسوم 30 سبتمبر 1953 القضاء بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وكان الأمر يبدو طبيعياً عندما كان مجلس الدولة يستأثر كلياً بسلطة إلغاء القرارات الإدارية، و كانت مجالس الأقاليم بالتالي لا تملك أي سلطة في هذا الشأن وذلك للارتباط الواجب بين طلب الوقف و طلب الإلغاء².

و قد جاء نص المادة 48 من الأمر الصادر بتاريخ 1945/07/31 مؤكداً على صلاحية مجلس الدولة للأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، و تم تعديل هذه المادة بمقتضى المادة 54 من المرسوم الصادر بتاريخ 1984/08/29.

¹ - د. خميس سيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 180 .

² - Jm.auby & R.drago, traité de contentieux administratif, 1961, P.P:314-315

الفرع الثاني: إختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري

بعد صدور مرسوم 1953

أنشأ مرسوم سنة 1953 المحاكم الإدارية لتحل محل مجالس الأقاليم، وجعلها القاضي العام للمنازعات الإدارية¹، وأصبح لهذه المحاكم الاختصاص بالفصل في الطلبات المقدمة إليها، و المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمامها، إما برفضها أو الحكم بوقف تنفيذها إذا رأت توافر الشروط القانونية المتطلبية لإصدار هذا الحكم.

بيد أن المشرع الفرنسي، لم يمنح المحاكم الإدارية سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطلوب إلغاؤها أمامها بشكل مطلق، إذ أنه منع هذه المحاكم من الحكم بوقف تنفيذ أي قرار إداري يتعلق بالنظام العام Ordre Public والأمن العام والسكينة العامة.

وقد نصت المادة 09 من مرسوم سنة 1953 الفقرة الأولى على أن المنع ينصب على القرارات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام أو الأمن أو السكينة العامة ولكن مرسوم سنة 1969 عدل هذه الفقرة واكتفى بذكر النظام العام فقط .

و بحلول المحاكم الإدارية محل مجالس الاقاليم خلال سنة 1953 أعطيت للمحاكم الإدارية سلطة وقف التنفيذ للقرارات الإدارية دون المساس بالنظام العام وكذلك مجلس الدولة².

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، جامعة بيروت، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص 38.

² - د. خميس سيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 178 وما بعدها.

الفرع الثالث: إختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري

بعد صدور مرسوم 1980

بصدور المرسوم رقم 339 لسنة 1980 الذي منح للمحاكم الإدارية إختصاص الحكم بوقف تنفيذ القرارات المتعلقة بدخول الأجانب وإقامتهم على الأراضي الفرنسية¹. وكانت مناقشات الجمعية الوطنية للمشروع الحكومي، المتضمن إنشاء المحاكم الإدارية التي بدأت في شهر مارس سنة 1953، هي التي أدخلت التعديل المتضمن هذا القيد الخاص بالنظام العام في المرسوم رقم 339 لسنة 1980، ويجد هذا القيد تبريره في الاستعجال المفترض لإجراءات الضبط المتعلقة بالحفاظ على النظام العام. ويتحدد مضمون النظام العام وفقا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في تحقيق الأمن العام public sécurité، و الصحة العامة public Hygiène، و السكينة العامة Tranquillité public.

وقد توسعت المحاكم الإدارية بعد إنشائها، في إصدار أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مما دعا مجلس الدولة إلى الحد من هذه السياسة عن طريق قيامه بإلغاء هذه الأحكام عند الطعن فيها بالاستئناف أمامه.

المطلب الثاني: مدى إرتباط وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء وإجراءاته أمام المحاكم الإدارية الفرنسية

إن رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة كما يطلق عليها في فرنسا Excess de pouvoir لازالت رقابة لاحقة، لذلك فقد تردد القضاء الفرنسي في الاستجابة لطلبات وقف التنفيذ ضد القرارات الإدارية، بحيث أنه لايزال يتشدد في رقابة الشروط الشكلية والموضوعية المبررة لطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 38-40.

ثم بعد ذلك سمح مرسوم 1980 للمحاكم الإدارية الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتصلة بالنظام العام، طالما أنها تتعلق بدخول وإقامة أجنبي على الأراضي الفرنسية إلى أن صدر قانون الإصلاح القضائي لسنة 1987، والذي أنشأت بمقتضاه محاكم إدارية إستئنافية، والتي تعتبر مرجعا إستئنافيا فيما يتعلق بطلبات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية الفردية، أما القرارات اللائحية والتنظيمية بقيت من اختصاص مجلس الدولة، في إنتظار صدور مراسيم تحدد نوعيات هذه القرارات.

كما أن القضاء الفرنسي تردد في البداية في الاستجابة لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية وعارضها معارضة شديدة، على اعتبار أن القاضي الإداري يراعي دوما عدم التدخل في وظائف الإدارة، لأنه لا يملك سلطة إصدار أية أوامر إليها، سواء كانت أوامر تتعلق بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل، سيما وأن قرار وقف التنفيذ في حد ذاته ينطوي على مقتضيات إيجابية¹.

وبقي الأمر على هاته الحالة بفرنسا إلى غاية سنة 1949، حيث صدر حكم بوقف تنفيذ قرار إداري صادر عن مجلس الأطباء يرفض تقييد جراح بسجلاتها، لأنه تعاقّد مع عيادة طبية خيرية بالمدينة بأجر أقل مما تقدره النقابة، إذ رأى مجلس الدولة أن هذا القرار سيحدث اضطرابا لا يمكن التغلب عليه في عمل هذه العيادة الطبية، وهذا اجتهد فريد من مجلس الدولة الفرنسي، بحيث لم يتأثر به القضاء الفرنسي، وبقي الأمر على تلك الحالة إلى سنة 1970 في حكم Amoros، والذي جاء فيه أن وقف التنفيذ لا يمكن الحكم به إلا في مواجهة قرارات تنفيذية، وبالتبعية فإنه لا يؤمر بوقف تنفيذ قرار إداري بالرفض إلا في حالة تسببه في إحداث تعدي على المركز القانوني أو الواقعي لأصحاب الشأن، لأنه دون ذلك يعتبر التنفيذ أمرا موجها إلى الإدارة، وينتج عن ذلك إذا كان للمعنيين بالأمر مجرد مصلحة فقط وليست حقوق أو مراكز ثابتة لا تقبل طلبات

¹ - د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 87.

وقف التنفيذ للقرارات السلبية لتلك المصلحة وهو الإتجاه المعمول به حاليا في مصر وكذا ببلادنا الجزائر.

الفرع الأول: إجراءات طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية الفرنسية

كان مجلس الدولة الفرنسي يختص بمفرده بالفصل في جميع الطلبات المقدمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يطعن فيها بالإلغاء حتى إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953، التي أصبح لها سلطة الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء بقيود معينة¹.

و نظمت إجراءات طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية بطريقة دقيقة بواسطة المواد 22 و 23 من لائحة الإدارة العامة الصادرة في 28 نوفمبر سنة 1953، وذلك بناء على تفويض من المادة 14 من مرسوم 30 سبتمبر سنة 1953 خلافا لما يجري عليه العمل أمام مجلس الدولة الفرنسي حيث حلت التقاليد أو الأعراف محل النصوص القانونية في مجال الإجراءات، ومنه فانه يجب التمسك بالنصوص اللائحية أمام محكمة أول درجة وخصوصا في بداية عمل هذه المحاكم حيث لم يكن لديها ذخيرة من العادات الخاصة بالإجراءات.

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة 22 من لائحة الإدارة العامة بطريقة صريحة ضرورة التقدم بطلبات صريحة لوقف التنفيذ أمام الجهة القضائية المختصة.

ومن الجلي انه ممكن أن تكون هذه الطلبات مقترنة بالطلب الأصلي - أي بدعوى الإلغاء - أو تكون موضوعا لدعوى خاصة، كما هو الحال بالنسبة لتقديم طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة.

كما يجب- لكي تقبل دعوى الإلغاء- أن تكون مستوفاة لشروط الشكل و المدة المتطلبة لتقديم الطلبات أمام المحاكم الإدارية، ولذلك يتعين أن ترفع الدعوى خلال

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 126-134.

الشهرين التاليين لإعلان أو نشر القرار الذي يهاجمه الطاعن وفقا للمادة الأولى من قانون السابع من جوان سنة 1956¹.

وهكذا، فانه من الواضح الآن أن طلب وقف التنفيذ هو طلب ملحق أو مرفق annexé بصفة دائمة لدعوى أصلية مقدمة ضد قرار إداري، سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة، وهذا الأمر ناتج عن المادة 48 من مرسوم 31 يوليو سنة 1945 الخاص بمجلس الدولة، والفقرة الأولى من المادة التاسعة من مرسوم 30 سبتمبر لسنة 1953 المنظم للمحاكم الإدارية، حيث تم النص على قاعدة عدم وقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد الطعن بالإلغاء.

ويترتب على ذلك، أنه لا محل للنظر في طلب وقف تنفيذ قرار إداري من جانب القضاء الإداري الفرنسي طالما لا توجد دعوى مرفوعة في الموضوع بطلب الغاء هذا القرار².

و نشير إلى أنه من الممكن التدخل دائما لطلب وقف التنفيذ، حيث يتعين أن يكون للمتدخل حتى تقبل المحكمة تدخله - تماما كما هو الشأن بالنسبة للقواعد التي تحكم الدعوى الأصلية³ - كل الشروط الشكلية والموضوعية حتى تقبل دعواه.

¹ - قضت محكمة بورديو الإدارية بعدم قبول الدعوى الأصلية وطلب وقف التنفيذ لتسجيلهما بعد انتهاء الميعاد القانوني:

T.A. de bordeaux, 27 juillet 1954 .

² - هذا ما قضت به محكمة Rouen في الأول من يوليو سنة 1955 في قضية مرفوعة من sieur duquenne.

³ - هذا ما قضت به محكمة Rouen في الأول من يوليو سنة 1955 في قضية مرفوعة من sieur duquenne.

الفرع الثاني: إجراءات طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الاستئنافية الفرنسية

أسست المحاكم الإستئنافية بمقتضى القانون الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1987 الذي بدأ سريانه ابتداء من أول سنة 1989¹، مع إرجاء مباشرة هذه المحاكم لاختصاصها المقرر بالنسبة للقرارات الإدارية غير اللائية في نطاق طعون تجاوز السلطة، إلى حين صدور المراسيم الخاصة بتنظيم هذا الاختصاص.

وأحالتنا المادة الثانية من قانون 31 ديسمبر لسنة 1987 إلى مرسوم يصدر لاحقا بعد أخذ رأي مجلس الدولة لتحديد عدد المحاكم الإدارية الاستئنافية الجديدة، و دوائر كل محكمة و اختصاصها المحلي.

و قد صدر هذا المرسوم في 15 فبراير سنة 1988، حيث حدد عددها بخمس محاكم موزعة على أقاليم فرنسا، إذ نص على إنشاء المحكمة الأولى بمدينة باريس Paris، و الثانية في مدينة بوردو Bordeaux ، و الثالثة في مدينة ليون Lyon والرابعة في مدينة نانت Nantes و الخامسة في مدينة نانسي Nancy.

و حدد المرسوم دائرة الاختصاص الإقليمي لكل محكمة من المحاكم الخمس بحيث تختص محكمة باريس الاستئنافية بالمنازعات الاستئنافية للمحاكم الإدارية في باريس و فرساي و المحاكم الإدارية السبعة لأقاليم ما وراء البحار، بينما تتبع المحكمة الإستئنافية لمدينة نانسي سبعة محاكم إدارية، في حين لا يتبع محكمة ليون الإستئنافية سوى ستة محاكم، ويتبع محكمة بوردو الاستئنافية نفس العدد من المحاكم الإدارية وتختص محكمة نانت الإستئنافية بالطعون المرفوعة ضد أحكام خمسة محاكم إدارية تدخل في دائرة اختصاصها.

و تتكون كل من محكمة باريس و محكمة ليون من ثلاث دوائر لكل منهما، في حين تحتوي كل واحدة من المحاكم الاستئنافية الثلاثة الأخرى على غرفتين فقط ويصدر الحكم في كل دائرة من خمسة مستشارين، يتعين أن يكون أحدهم منتميا إلى

¹ - Lois n°98-1127 de 31 Décembre 1987, portant réforme du contentieux administratif A.J.D.A. 20 Février 1998 ,pp 134.

دائرة أخرى، و عند الضرورة يصدر الحكم من ثلاثة مستشارين فقط على أن ينتمي أحدهم الى دائرة أخرى، و يرأس رئيس المحكمة إحدى دوائرها وهو معين بدرجة مستشار بمجلس الدولة.

أما عن الإجراءات أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية، فقد جاء بها المرسوم الصادر بتاريخ 09 مايو 1988، الذي حدد القواعد التي يتعين على هذه المحاكم إتباعها في تحقيق القضايا من ناحية، وكيفية الفصل في الطعون الاستئنافية التي تدخل في اختصاصها من ناحية أخرى.

وقد انتقى هذا المرسوم أفضل القواعد الإجرائية المتبعة أمام محاكم القضاء الإداري في فرنسا، لتحقيق أكبر فاعلية ممكنة و أكثر الضمانات ملائمة، إذ أنه لم يتطلب وساطة المحامين بالنسبة للطعون الاستئنافية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية كما هو متبع أمام مجلس الدولة نفسه، كما منح المرسوم المحاكم الاستئنافية سلطة واسعة لوقف التنفيذ، كما هو الشأن لمجلس الدولة¹، بحيث أنه يجوز للمحاكم الإدارية الاستئنافية أن توقف تنفيذ القرارات الإدارية بذات الشروط المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ونصت المادة السادسة في فقرتها الثانية من قانون المحاكم الإدارية المذكور على أنه يمكن للمحكمة أن توقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان من شأن هذا التنفيذ أن يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها، و أن يتضح للمحكمة من الفحص المبدئي للطعن انه يستند إلى أسباب جدية تبرر إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

ومن جهة أخرى، أجاز المرسوم للمحاكم الاستئنافية، وقف تنفيذ أحكام المحاكم الإدارية، إذا كان تنفيذ الحكم سيعرض المستأنف لخسارة مبلغ من المال لا يجب أن يتحمله في حالة إلغاء الحكم المستأنف، ومن الواضح أن هذا الشأن يتعلق بمنازعة القضاء الكامل.

¹ - د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري ، المرجع السابق ، ص 102.

و أخيراً، أعطت المادة الخامسة من المرسوم للمحكمة الاستئنافية سلطة إلغاء الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بوقف التنفيذ، إذا كان ذلك الوقف سيسبب ضرراً جسيماً بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف¹.

¹ - د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق ، ص ص 132 - 134.

المبحث الثاني: إختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرار الإداري

لم يصدر مجلس الدولة الفرنسي أحكاما بوقف التنفيذ إلى غاية 1949، إلا في حالات معينة تنحصر في وقف تنفيذ قرار ترخيص بالبناء في مكان أثري، وقرار بحل جمعية، وقرار رفض قيد الطبيب في مستشفى معين، إذا كان من شأن ذلك أن يسبب أضرارا لا يمكن تلافيها، وكأن مجلس الدولة في البداية هو المختص للبت في طلب إيقاف التنفيذ لوحده، ثم انتقل الاختصاص بعد ذلك إلى المحاكم الإدارية فيما بعد وأصبحت هي الأخرى مختصة كذلك ابتداء من سنة 1953 .

وقد أنشأت المحاكم الإدارية الفرنسية في السنة الثامنة للثورة الفرنسية، وهي ذات السنة التي أنشأ فيها مجلس الدولة، وكانت تسمى مجالس الأقاليم، لأن كل إقليم كان له مجلس يرأسه المحافظ، ويتولى السكرتير العام للمحافظة وظيفة موظف الحكومة أمامه ومعه عدد من المستشارين، ولكنهم لم يتمتعوا بضمانات تكفل إستقلالهم عن الإدارة، ولذلك لم يكن لمجالس الأقاليم أي إختصاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النطاق المخصص لها، وإنما كان لمجلس الدولة الحق في ذلك فقط، وأنه منذ صدور مرسوم 1953 أصبحت المحاكم الإدارية ليس لها الحق في نطاق إختصاصها وفي حدود معينة أن تأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وليس لها أن تأمر بوقف تنفيذ القرارات المرتبطة بالنظام العام والأمن العام والسكينة العامة.

ويرتبط تطبيق وقف تنفيذ القرارات الإدارية ارتباطا جذريا بدعوى الإلغاء، أي دعوى تجاوز السلطة في فرنسا *Recours pour excès de pouvoir* ، إذ أن تقديم طلب وقف تنفيذ قرار إداري معين صادر عن السلطة التنفيذية يجب أن يكون متعلقا بدعوى إلغاء مرفوعة من صاحب الشأن الذي يطلب وقف التنفيذ أمام المحكمة المختصة.

ولذلك حرصت النصوص القانونية المختلفة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، على ذكر أن الجهة القضائية المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ هي ذات الجهة المختصة بدعوى الإلغاء، وهو مجلس الدولة.

ولقد مارس مجلس الدولة الفرنسي اختصاصاته القضائية بالحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، عندما يطلب منه ذلك من رافعي دعاوى تجاوز السلطة بصفة منفردة حتى سنة 1953، حيث أصبحت المحاكم الإدارية هي الأخرى مختصة إلى جانب مجلس الدولة بوقف التنفيذ فيما يتعلق بدعاوى الإلغاء المرفوعة أمامها وفي نطاق اختصاصها.

المطلب الأول: إختصاص مجلس الدولة وفق قانون سنة 1953 بوقف تنفيذ القرار الإداري بفرنسا

ذكرنا سابقا أن تطبيق وقف تنفيذ القرارات الإدارية يرتبط ارتباطا جذريا بدعوى الإلغاء، أي دعوى تجاوز السلطة في فرنسا *Recours Pour excès de pouvoir*، إذ أن تقديم طلب وقف تنفيذ قرار إداري معين صادر عن السلطة التنفيذية يجب أن يكون متعلقا بدعوى إلغاء مرفوعة من صاحب الشأن، الذي يطلب وقف التنفيذ أمام المحكمة المختصة.

ولذلك حرصت النصوص القانونية المختلفة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية على ذكر الجهة القضائية المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ، وهي ذات الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء¹.

¹ - المادة 48 من الأمر الصادر في 31 يوليو سنة 1945، و المادة 96 من قانون المحاكم الادارية، و المادة 54 من مرسوم 30 يوليو سنة 1963.

وكان اتخاذ مجلس الدولة لهذا الاتجاه واضحا في مجال القرارات الخاصة بالإبعاد Arrêtés d'expulsion، ويتناقض هذا القضاء لمجلس الدولة مع قضائه القديم الذي كان يحكم فيه بوقف التنفيذ ضد إجراء الإبعاد¹.

الفرع الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمام مجلس الدولة الفرنسي

لقد مارس مجلس الدولة الفرنسي اختصاصاته القضائية بالحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية عندما يطلب منه ذلك من رافعي دعاوى تجاوز السلطة بصفة منفردة حتى سنة 1953، ثم أنشأت المحاكم الإدارية التي باشرت الاختصاص بوقف التنفيذ فيما يتعلق بدعاوى الإلغاء المرفوعة أمامها في نطاق اختصاصها.

وطبقا للقانون الخاص بالإصلاح القضائي الصادر سنة 1985 المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية، فإن هذه المحاكم لها الحق في الحكم بوقف التنفيذ في نطاق اختصاصها، وذلك بالنظر في دعاوى الاستئناف المتعلقة بالقرارات الإدارية الفردية² ولكنها لم تمارس هذا الاختصاص مباشرة عند إنشائها، إذ تم إرجاؤه إلى تاريخ لاحق ولقد ترتب على هذا الإرجاء استمرار مجلس الدولة الفرنسي في ممارسة الفصل في جميع الطعون الخاصة بتجاوز السلطة على مستوى الاستئناف سواء ما تعلق منها بالقرارات الإدارية اللائحية، أو القرارات الفردية التي أصبحت من اختصاص المحاكم الإدارية الاستئنافية.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 37-40.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص ص 35-36.

أولاً: وقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدولة الفرنسي كقاضي أول وآخر درجة

ترجع بداية منح مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء كقاضي أول و آخر درجة Comme Juge Premier et dernier Ressort إلى المادة الثالثة من المرسوم الصادر بتاريخ في 22 جويلية 1806، التي سمحت لمجلس الدولة أن يعمل على بناء نظرية وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

وكرست المادة 48 من الأمر الصادر في 31 يوليو سنة 1945 اختصاص مجلس الدولة بوقف التنفيذ، حيث منح الاختصاص في ذلك للقسم القضائي أو الجمعية العمومية¹.

ثانياً: وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمام مجلس الدولة الفرنسي كقاضي إستئناف أو نقض

تختلف صفة مجلس الدولة في هذه الحالة عن الحالة السابقة، إذ أن المعروض على المجلس ليس طعناً بالإلغاء في قرار إداري مصحوباً بطلب لوقف تنفيذه، ولا طعناً في حكم فصل في الموضوع، وإنما يتعلق باستئناف مرفوع ضد أحكام صادرة من المحاكم الإدارية التي أمرت بوقف تنفيذ قرارات إدارية أو برفض وقفها. وبالرغم من غموض النصوص²، فإن مجلس الدولة قرر إمكانية استئناف أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بطلبات وقف التنفيذ أمامه لكل الأطراف، ضد أي حكم صادر عن المحاكم الإدارية، سواء كان إيجابياً أو سلبياً في موضوع وقف التنفيذ³.

¹ -J.M.Auby ,et ,R.draco ;Op .cit.P.240.

² - إذ أن إجراء الطعن بالاستئناف المنظم بواسطة المادة 23 من لائحة الإدارة العامة الصادرة في 28 سبتمبر 1953 أفسح المجال لنوع من وقف الوقف « Sursis au Sursis » الذي يمكن الأمر به مؤقتاً من رئيس القسم القضائي.

³ -CE.7 mais 1954, demoiselle Bercovis ,S.1954 .3.74.

وفي نطاق هذا الاختصاص، فإن مجلس الدولة لا يستطيع أن يأمر بوقف التنفيذ بالنسبة للقرارات المتعلقة بالنظام العام، لأن المجلس بصفته قاضي استئناف لا يملك سلطات أكثر من تلك المقررة لقاضي أول درجة¹.

و كما أشرنا من قبل، فإن المشرع الفرنسي منع المحاكم الإدارية من إصدار أحكام بوقف التنفيذ بشأن القرارات الإدارية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في مرسوم سنة 1953، ومنه إذا كان مجلس الدولة لا يتأثر بالقيود بالنظام العام باعتباره قاضي أول و آخر درجة، فانه لا يستطيع أن يتجاوز كقاضي استئناف بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية المتصلة بالنظام العام².

و بذلك، فإن المجلس يستطيع أن يأمر بإيقاف تنفيذ مرسوم يتعلق بالنظام العام بصفته قاضي أول و آخر درجة، ولكنه لا يستطيع أن يوقف قرار وزاري فردي بإبعاد أحد الأشخاص باعتباره قاضي استئناف، لأن المحكمة الإدارية المختصة لم تستطع وقف تنفيذه لاتصاله بالنظام العام.

وقد أدى هذا الوضع، إلى نتيجة غريبة تتمثل في تحصن القرارات الإدارية الخاصة بالنظام العام، التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية كأول و آخر درجة ضد صدور أحكام بوقف تنفيذها، سواء عند الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية أو في حالة استئناف أحكام هذه المحاكم أمام مجلس الدولة.

وهذه النتيجة تعتبر نوعا من إنكار العدالة في نطاق وقف التنفيذ، بالنسبة للقرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام من ناحية، و من ناحية أخرى فإن استحالة وقف التنفيذ في هذه الحالة يؤدي في الحقيقة إلى اختفاء رقابة القضاء على هذا النوع من القرارات، مما يتسبب في عزوف المواطنين عن رفع دعاوى ضد القرارات الإدارية الناتجة عن تعسف الإدارة لانعدام الحماية القانونية لهم.

¹ -G.Védel ;droit administratif ,Op, P.534.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 41-47.

وفي مواجهة هذه النتيجة، تم اقتراح تعديل المادة التاسعة من مرسوم سنة 1953 ولائحة الإدارة العامة¹.

وإن مجلس الدولة الفرنسي ما لبث أن واجه هذا الوضع الغريب، بحيث أنه سمح للمتقاضى التقدم إليه مباشرة بطلبات وقف تنفيذ القرار المتعلق بالنظام العام طالما أنه قد رفع دعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في دعوى تجاوز السلطة، وكان ذلك في قرار Ferrandiz Ortega الذي أصدره المجلس سنة 1974 و أنهى به عمليا الاستثناء المقرر للقرارات المتعلقة بالنظام العام بالنسبة لوقف التنفيذ².

و بعد ذلك بعدة سنوات تدخل المشرع و أصدر المرسوم رقم 339 لسنة 1980 ومنح المحاكم الإدارية سلطة إصدار الأمر بوقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالنظام العام بصفة جزئية، و ذلك إذا كانت خاصة بموضوع دخول الأجانب و إقامتهم في فرنسا.

الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية و تطوره في فرنسا

هناك مسألة أثارت الجدل في فقه القانون العام في فرنسا، و هي هل يمكن أن يصدر الأمر بوقف التنفيذ ضد قرار إداري سلبي une décision négative ؟ أي قرار إداري بالامتناع أو برفض طلب ما كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الايجابية³ ؟

في الحقيقة، نجد أن جميع الطلبات الخاصة بوقف التنفيذ تقريبا تتعلق بقرارات ايجابية للإدارة، و هي القرارات الإدارية التي تفرض التزاما أو تحمل عبئا على عاتق أحد الأفراد، أو تمنح ترخيصا⁴ أو تتضمن أمرا معيناً⁵.

¹ -YVES Gaudement ; Remarque à Propos du Sursis à exécution des décisions administratives , R.D.P. 1973 ; PP.385 .

² -C.E 23 juillet 1974,R.D.P. 1975, P :278 ,note Drago .

³ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 48-53.

⁴ - أنظر على سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسي المتعلق بترخيص ممنوح من الإدارة لبناء عمارة .

C.E ,27 juin 1930 ,Sieurs Fenaile et autres Rec .P 668

⁵ - أنظر حكم مجلس الدولة المتعلق بقرار استيلاء على عقار :

C.E, 30 Novembre 1954 , Ministre de le Reconstruction et de logement .

وكذلك الحكم المتعلق بقرار شطب اسم طبيب من النقابة :

C.E ,15 Avril 1966 sieur PENNEC , Rec , P 261 , D ,1967 ,129.

و تفسر وفرة أحكام القضاء المتعلقة بالقرارات الإدارية الايجابية أكثر من القرارات الإدارية السلبية، بالرجوع إلى الواقع، حيث تقوم السلطة العامة - منذ زمن طويل - بفرض التزامات على الأفراد، و هذا ما دعاهم إلى الالتجاء إلى القضاء ليتخلصوا من ضغط الدولة عليهم، و نتج عن ذلك قيام القضاء الإداري الفرنسي بابتداع أوامر وقف تنفيذ القرارات الإدارية - خارج سلطة الإلغاء - لحماية المصالح الفردية للمتقاضين بصفة أساسية¹.

أما القرارات الإدارية السلبية أو التي تصدر بالرفض، فقد وجدت معارضة فقهية لوقف تنفيذها، ارتكزت إلى عدة حجج وأسانيد، تتلخص في: السند الأول يعود إلى المنطق، و الثاني يرتكز على المبادئ القانونية، أما الثالث فينبع من الملائمة².

أولاً: الأسانيد المنطقية

يعتبر وقف تنفيذ قرار إداري سلبي فكرة خارقة، و تعتبر إلى حد ما هرطقة أو بدعة، إذ كيف يمكن في الواقع أن يواجه وقف التنفيذ قراراً سلبياً؟ فالقرار السلبي ينفذ بنفسه و ينتج آثاره عند إصداره في الحال، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن فكرة وقف التنفيذ ذاتها تتضمن بطبيعتها قراراً إيجابياً، و هو عمل شيء ما، بناء أو هدم عقار على سبيل المثال، إذ أنه من السهل القيام بوقف أي قرار أياً ما كان، إلا القرار السلبي.

ثانياً: الأسانيد القانونية

ترتكز هذه الأسانيد على النصوص المتعلقة بالفصل بين السلطات الإدارية و القضائية، و منه الوظائف الإدارية و القضائية.

¹- راجع تعليق الأستاذ Laurent على حكم مجلس الدولة الفرنسي :

Ministre de Finance et affaires économique C/Crédit Coopératif foncier Rec .C.E, P 492

²- بشأن هذه الحجج و الأسانيد راجع:

Maurice Ahanhanzo Glélé , Le Sursis à exécution d'une décision administrative négative. édition .1969 , PP :161 ,et S.

كما أن النصوص المنظمة لوقف التنفيذ تحظر، أو على الأقل تجعل من الصعب وقف تنفيذ قرار إداري سلبي.

و يحظر مجلس الدولة دائما الحول محل الإدارة في ممارسة نشاطها، أو إصدار أوامر إليها، و لهذا فانه فوض الأمر إلى الإدارة بتنفيذ أعمال¹، أو الأمر باسترجاع موظف لوظيفة²، أو الأمر بقبول عامل في مركز الدراسات الإدارية العليا³، و هكذا فان مجلس الدولة يرى أنه لا يمكن الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري سلبي⁴.

و مما لا ريب فيه، فإن هذا الموقف لا يمكن تغييره بواسطة قانون، و لكن الملاحظ أن التشريع الخاص بوقف التنفيذ لا يهدف إلا لوقف تنفيذ عمل إداري إيجابي⁵. وهناك من الفقهاء من يرى أن ذلك يرجع إلى أن القرار الإداري الإيجابي يحتاج إلى إجراءات مكاملة لتحقيقه، لأنه لا يستنفذ آثاره على الفور، أما القرار الإداري السلبي فان استحالة أو صعوبة إصدار الأمر بوقف تنفيذه، تعود إلى أنه لا يتضمن أي إجراء عملي، أو أي عمل تنفيذي، و أنه ينتج آثاره بنفسه في الحال، و نظرا لغياب أي إجراء تنفيذي، فانه لا يمكن تنفيذه⁶.

ثالثا: الأسانيد العملية

هذه الأسانيد تقوم على أساس أن السلطة الإدارية هي الوحيدة المؤهلة لتقدير ما إذا كانت ستقوم بأداء خدمة أم لا، و على سبيل المثال، فان الإدارة هي الوحيدة التي تقدر - في ضوء الظروف - عما إذا كان يجب السماح من عدمه لطبيب بالإقامة في إحدى المحافظات، و السماح له - تبعا لذلك - بالتسجيل لدى نقابة الأطباء في تلك

¹ - C.E,juin 1951 ,S.N.C.F,Rec ,P 313.

² -C.E , 29 avril 1936 ,damerau
aix , Rec ,P 473.

³ -C.E , 25 novembre 1953 , Collado , Rec , P 515.

⁴ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص ص 49-50.
⁵ - أهم النصوص التشريعية المتعلقة بوقف التنفيذ هي المادة 48 من الأمر الصادر في 31 يوليو سنة 1945 ، و المادة التاسعة من المرسوم الصادر في 30 سبتمبر سنة 1953 ، و المادة 54 من المرسوم رقم 76 الصادر في 30 يوليو سنة 1963 .

⁶ - M.A Glélé; Op .cit , P.164.

المحافظة، وبذلك فانه يتعين عدم تعطيل حركة الإدارة أو إصابتها بالشلل، باستخدام وقف التنفيذ ضد العمل الإداري.

الفرع الثالث: تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية

قضى مجلس الدولة في سنة 1949 بوقف تنفيذ قرار صادر عن مجلس نقابة الأطباء ببوردو، برفض قيد جراح في سجلاتها، لأنه تعاقّد مع عيادة طبية تعاونية بالمدينة بأجر أقل مما تقدره النقابة، إذ رأى مجلس الدولة أن هذا القرار سيحدث اضطرابا لا يمكن التغلب عليه في عمل هذا العيادة الطبية¹.

بيد أن هذا الحكم لم يتأكد بعد ذلك في قضاء مجلس الدولة²، بل انه أصبح قضاء مهجورا بعد أن أصدر المجلس أحكاما حديثة رفض فيها وقف تنفيذ قرارات إدارية سلبية.

إذ قضى في حكم Amoros الشهير، بأن وقف التنفيذ لا يمكن الحكم به إلا في مواجهة قرارات تنفيذية *décision exécutoires*، و بالتبعية، فانه لا يؤمر بوقف تنفيذ قرار إداري بالرفض إلا في حالة تسببه في إحداث تعديل في المركز القانوني أو الواقعي لأصحاب الشأن *une modification dans la situation de droit on de fait des intéressés*، و بدون ذلك يعتبر وقف التنفيذ أمرا موجها إلى الإدارة³. و يترتب على ذلك أن القرارات الإدارية السلبية أو الراضية لطلبات أصحاب المصالح لا تقبل وقف التنفيذ⁴.

المطلب الثاني: قضاء Amoros لسنة 1970 لوقف تنفيذ القرار الإداري بفرنسا

¹ -C.E .13 Mai 1949 ,rousset , Rec , P 221.

² - انظر حكم المجلس الذي رفض وقف تنفيذ قرار بعدم منح دبلوم جراحة أسنان للطاعن :

C.E . 20 Janvier 1965 , Roussau , Rec . PP .1017 , 1032.

C.E. 23 Janvier 1970 , Amoros , R.D , P 1970 -1035 , note Waline ,A.J.D.A 1970 , 174, note X , Declros .

C.E 21 October 1970, Danse de Beauvoir , A.J.D.A , 1970 , chr ,P :609.

³ - A . de laubadère , Traité de Droit administratif T.I ,op ,ci , P : 524.

⁴ -G.vedel , droit administratif , Op , cit , P : 533.

لم يكن القضاء الإداري الفرنسي في بداية الأمر، مستقرا بين القرارات الايجابية و القرارات السلبية، من حيث القابلية لطلب وقف التنفيذ ، إذ كان يضيق من نطاق الوقف بالنسبة للثانية ، وفق مبادئ تضمنها حكم Amoros الصادر عن مجلس الدولة في 23 جانفي 1970 ، و لأسباب منطقية و قانونية و عملية إنقسم في تقديرها موقف الفقه.

لذلك سنرى في الفرع الأول من هذا المطلب المبدأ العام لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الفرنسي من عدم جواز وقفه و الاستثناء المقرر لوقفه من هذا الأصل، وفي الفرع الثاني نهاية قضاء أموروس Amoros

الفرع الأول: المبدأ العام لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الفرنسي والإستثناء منه

جرى القضاء الإداري الفرنسي على عدم جواز وقف تنفيذ قرارات الرفض كمبدأ عام - مع بقاء الحق في طلب إلغائها قائما- إلا إذا كان بقاء هذه القرارات متضمنا تغييرا في مركز قانوني أو واقعي سابق لصدورها، و إذا اقترنت القابلية للتنفيذ المشتركة لإمكان القضاء بالوقف بالقرارات الايجابية - كأصل عام- و ليس السلبية، فقد اعتبرت إمكانية القضاء بالوقف في حالات القرار السلبي المعدل لمراكز قانونية أو واقعية سابقة بمثابة الاستثناء من هذا الأصل¹، وأن الاستثناء في واقع الحال ظاهريا و ليس حقيقيا².

فمن القاعدة المقتضية " أن يكون القرار الإداري قابلا للتنفيذ حتى يمكن طلب وقف تنفيذه " انطلق القضاء إلى المبدأ العام في عدم جواز وقف تنفيذ قرارات الرفض حيث إعتبرها خارج نطاق القرارات التنفيذية، وإليها عاد حين أعتبرها قرارات تنفيذية رغم كونه قرار رفض، أحدث تغييرا في مركز قانوني أو واقعي قائم قبل صدوره، أي انه من الأصل خرج و إليه عاد، فلا استثناء في الأمر و إنما في طياته في الواقع رؤية قضائية موسعة لنطاق القرار التنفيذي- حسبما رسمه القضاء الفرنسي - بما يتجاوز القرارات الايجابية ممتدا في بعض الأحوال لقرارات سلبية أيضا.

و قد علق الفقيه Xavier Delcros على حكم مجلس الدولة في قضية Amoros الصادر بتاريخ 23 جانفي 1970، قائلا: أن هذا الحكم قسم القرارات الإدارية إلى قرارات تنفيذية و غير تنفيذية، وهذا لا يتطابق إلى تقسيمها إلى قرارات ايجابية و سلبية، مضيفا أنه إذا كان القرار الايجابي في التعريفات التي تقابله بالقرار

¹ - Si le sursis à l'exécution d'une décision administrative positive apparait comme une procédure exceptionnelle , il faut souligner que le sursis à l'exécution d'une décision negative est l'exception parmi les exception (joel Carbajo , L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires , P : 23).

² - محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري- الطابع الاستثنائي للوقف(د.د.ن) ، ص ص 178، 180.

السلبى يتضمن إحداث تغيير ما في المراكز القائمة، في حين أن القرار السلبى يغفل أو يرفض إحداث مثل هذا التغيير، و إذا كان القرار الإيجابى هو دائما قرار تنفيذى إلا أن القرار السلبى ليس في كل الأحوال غير تنفيذى، و إنما قد يكون بدوره تنفيذيا إذا تضمن تغييرا في المراكز القانونية السابقة على إصداره، ومنه فهناك إذا قرار إيجابى تنفيذى دائما، و كذا قرار رفض تنفيذى أيضا وذلك في بعض الحالات، ومن ثم فالتفرقة بين القرارات التنفيذية و القرارات غير التنفيذية أشمل و أعم من التفرقة بين القرارات الإيجابية و القرارات السلبية و لا تتطابق معها.

وقد أجمل مجلس الدولة هذا المبدأ العام - وهو ما بدا ظاهريا أنه استثناء منه- في حكم amors الشهير في 23 جانفي 1970، وهو أول حكم يحدد بصريح اللفظ و العبارة ضوابط وقف تنفيذ القرارات السلبية¹، فقد تعلق الأمر في هذه القضية برفض السلطات المختصة إجراء الترتيب و التصنيف اللازمين للتعيين في وظائف أطباء بعد ان إجتاز المرشحون لها اختباراتهما، كما رفضت إبلاغهم بتقديراتهم في هذه الاختبارات، و التي على أساسها يجب أن يجري ترتيبهم و أولوياتهم في التعيين حسب عدد الوظائف الشاغرة، فطعن الطلبة أصحاب الشأن ضد هذه القرارات بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية في مرسيليا مع طلب وقف تنفيذها، ولما قضت المحكمة بوقف التنفيذ، إستأنف وزير الدولة للشؤون الاجتماعية حكمها أمام مجلس الدولة، الذي انتهز المناسبة لتحديد وضع القرارات السلبية من إمكانية وقف تنفيذها من عمه مقرر أنه:

- 1- من حيث المبدأ لا يستطيع القاضي الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا إذا تعلق الأمر بقرار تنفيذى، و ذلك تبعا لعدم استطاعة توجيه أوامر إلى الإدارة.
- 2- لا يتسنى بناء على ذلك وقف تنفيذ قرارات الرفض، إلا في الأحوال التي يترتب فيها على تنفيذ القرار تغييرا في مركز قانوني أو واقعي سابق لإصداره وجوده.

¹ - لذا صيغت عبارات هذا الحكم :

Dans des termes tels qu'elle parait être une décision de principe (Labetoule et Cabanes , A.J.D.A , 1970, No 11 , Doct , P :609).

وبعد عرض هذه المبادئ، انتهى مجلس الدولة إلى رفض طلب وقف التنفيذ بعدما تبين من فحصه للطلب، أن قرار الرفض لا يترتب عليه في خصوص الحال أي تغيير في المراكز القانونية أو الواقعية السابقة للطاعنين¹.

ولم يتعرض مجلس الدولة في هذا الحكم، إلى مدى توافر الشروط الموضوعية المتطلبة للقضاء بوقف التنفيذ (الضرر و الجدية)، مما يعني أن الأمر بهذا الخصوص متعلق بقبول الطلب من عدمه، و هذه مرحلة أولية سابقة على الفحص الموضوعي² لقبول دعوى وقف التنفيذ والإلغاء³، كما أن تقديم الحكم للقواعد التي تضمنها قد يعني أن الأمر متروك لتقدير القضاء وهو في النهاية خاضع إلى المبدأ العام الذي أعلنه، والذي يحتمل إمكانية الاستثناء⁴.

وإن الشهرة و الأهمية التي اكتسبها في حينه هذا الحكم، يبدو في الواقع أن مردها لم يكن بالدرجة الأولى إلى جدة ما تضمنه موضوعا، وإنما للتصريح بما جرى عليه فعلا من قبل القضاء، في أحكام صممت عباراتها عن التأصيل و التفصيل وإنما لنفس النتيجة انتهت⁵.

¹ - فيعرض مجلس الدولة المبدأ العام في هذا الحكم كالآتي =:

=« Cons que le juge administratif n'a pas qualité pour adresser des injonction à l'administration , que les tribunaux administratifs et le conseil d'état ne peuvent donc ,**en principe** ,ordonner le sursis à l'exécution d'une décision qui leur est déférée que si cette décision est exécutoire qu'en revanche, ils n'ont pas le pouvoir d'ordonner qu'il sera sursis à l'exécution d'une décision de rejet **sauf dans le cas ou le maintien de cette décision entrainerait une modification dans une situation de droit ou le fait telle qu'elle existait antérieurement** ».

² - فالحكم في رأي Cabanes و Labetoule إذ لم يشر إلى أي شرط من شروط الوقف التقليدي :

Le juge se fonde sur le fait que « Le maintien de la décision (dont le sursis est demandé) n'entraînait aucune modification dans la situation de droit ou de fait des intéressées ».

³ - فيرى J.M.Becet في تعليقه على حكم amoros أن الشرط الذي صرح به هذا الحكم بخصوص وضع القرارات السلبية من إمكانية وقف التنفيذ هو الشرط قبول تختص به طلبات وقف التنفيذ استقلالا عن طلبات الإلغاء ذاتها .

⁴ - Le conseil d'état Prenait soin de préciser qu'il s'agissait la d'une position de principe et qu'il se réservait de dégager **Le moment venu** des exception au principe .c'est ainsi qu'il faut comprendre –semble –t-il-la phrase : « Les tribunaux administratifs et le conseil d'etat ne peuvent donc ,**en principe** , ordonner le sursis à l'exécution d'une décision qui leur est déférée que si cette décision est exécutoire».

⁵ -C.E, Ass,23 janvier 1970, Ministre d'état chargé des affaires sociales c/sieur amoros et autres ,Rec, PP : 52-53.

و لم يرد في قضاء مجلس الدولة قبل هذا الحكم ذكر صريح لأي شرط لوقف التنفيذ خلافا للشروط المقررة في القانون (الضرر، جدية الأسباب، عدم تعلق الأمر بمسائل البوليس الإداري بالنسبة للمحاكم الإدارية إبان وجود هذا القيد و قبل زواله بمرسوم 27 جانفي 1983)، و مع ذلك فقد نوه البعض إلى أن هذا الشرط كان مفهوما ضمنيا في قضاء مجلس الدولة السابق، كون وقف التنفيذ لا يمكن تقريره إلا فيما يتعلق بالقرارات التنفيذية فقط - وفق الاتجاه القضائي التقليدي - وأن نطاقه بالتبعية منحصر كذلك في القرارات السلبية حين لا تتوافر هذه الصفة التنفيذية¹.

ويبدو أن ما دفع مجلس الدولة إلى التصريح بهذا الشرط في حكم Amoros مرجعه إلى أن مفوض الحكومة Mme questiaux دعى المجلس في تقريره حول هذه القضية إلى تأكيد إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالرفض أسوة بالقرارات الايجابية، مقدرا أن حكم وقف التنفيذ في هذه الحالة لا يتمخض عن أمر موجه للإدارة - وهو منطلق الاتجاه القضائي التقليدي المانع لوقف تنفيذ القرارات السلبية - بل هو مجرد دعوة إليها بإعادة النظر في أسس ودواعي رفضها، فأراد مجلس الدولة الرد على هذه الدعوة بحكم حاسم في الموضوع².

والواقع أن أحكام القضاء الفرنسي المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية كانت قليلة جدا قبل هذا احكم amoros ، بحيث أن الغالبية الساحقة من طلبات وقف التنفيذ تعلقت بقرارات ايجابية ونادرا ما تعلقت بقرارات سلبية³.

ونشير إلى أن حكم Rousset في 13 ماي 1949 كان الأول في قضاء وقف التنفيذ، وقد تعلق الأمر في هذه القضية بقرار رفض قيد جراح بسجل نقابة الأطباء- والذي قد سمح له بمباشرة عمله مؤقتا لحين الفصل في طلب القيد- وانتهى المجلس فيها إلى أن قرار الرفض من شأنه أن يحدث اضطرابا لا يمكن تداركه في سير العمل

¹ - د. محمد فؤاد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ، ص ص 182-186.

² - note de Xavier Delcros, Op ,Cit , P 177.

³ -Glélé : Op ,cit , P.P : 161-162.

بالمستشفى الذي يعمل به الطبيب المذكور، ومن ثم قضى بوقف تنفيذ قرار رفض قيده بسجل الأطباء.

وبعد هذا الحكم بأكثر من خمسة عشرة عاما، جاء حكم Rousseau في 20 يناير 1965 تطبيقا للمعايير التقليدية للفصل في طلبات وقف التنفيذ، و تعلق الأمر فيه بطلب جراح أسنان وقف تنفيذ قرار برفض منحه دبلوم جراحة الأسنان إلا بعد أن يجتاز إختبارات معينة، لكن مجلس الدولة رفض طلب الوقف بعدما تبين أن الضرر الناتج عن تنفيذ هذا القرار ليس مما يسوغ وقف تنفيذه¹.

وقد توقف الفقيه De Laubadère أمام حكم De Beauvoir الذي أصدره مجلس الدولة في 21 أكتوبر 1970، أي بعد عدة شهور فقط من حكم Amoros والذي تعلق الأمر فيه بطلب وقف تنفيذ قرار رفض إشهار إحدى الجمعيات، ولم يقض المجلس بعدم قبول الطلب لطبيعة القرار هذه، وإنما رفضه إعمالا للقواعد العامة في الفصل في طلبات وقف التنفيذ، حيث تخلفت شروطه الموضوعية، متسائلا عما إذا كان هذا الحكم يعني رجوعا عن الرفض نتيجة تخلف الشروط الموضوعية للوقف وهو بالتالي غير راجع لطبيعة ذاتية في القرار الإداري، مما يعني إستواء قرارات الرفض و القرارات الايجابية، وبالتالي فهو تراجع عن مبادئ حكم Amoros.

و حسب تحليل Joel Carbajo الذي رأى أن هذا الحكم يعد تطبيقا مؤكدا لقضاء Amoros لا خارجا عليه، حيث إن رفض إشهار الجمعية يغير من حالة موجودة من قبل، متمثلة في المساس بحق الأفراد المقرر لهم دستوريا في تكوين الجمعيات وهو في ذاته مركز قانوني سابق لقرار الرفض، فالقرار إذا تنفيذه من هذه الناحية و مصادفا لطلب وقف تنفيذه، و بالتالي فهو مقبول شكلا وموضوعا بعد ذلك،

¹ - فقد رفض المجلس طلب الوقف في هذه الحالة لأن الضرر اللاحق بطالب الوقف من جراء تنفيذ قرار رفض منحه درجة الدبلوم

N'est pas de nature à justifier le sursis à l'exécution de cette décision (C.E, 20 janvier 1965, Rousseau , Rec ,T, P :1017).

أي لتخلف شرط موضوعي من شروط الوقف و ليس لطبيعة القرار ذاته.

وهذا على ضوء الشروط الموضوعية للوقف، و أن مجلس الدولة ربما يكون قد أراد بصفة عامة بقضاء De Beauvoir اعتبار قرارات الرفض الصادرة في إطار ممارسة سلطة مقيدة معدلة لمراكز سابقة لأصحاب الشأن، حيث تحرمهم من حقوق مقررة لهم سلفاً، مفضلاً مع ذلك عدم حسم الامر في هذه المرحلة بعبارات صريحة مقررة لمبدأ عام في الموضوع¹.

وإن الأحكام التي تلت حكم Amoros، أشارت بالفعل إلى أن هذا القضاء- في هذه المرحلة - لم تمس مبادئه، بحيث أنه إذا كانت مبادئ هذا الحكم قد تصدرت أغلب الأحكام الصادرة في إطار قضاءه في بعض الأحيان - بالقبول أو عدمه - فأحيانا أخرى كان القضاء يكتفي في عدم قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات السلبية ببيان أنها ليست بطبيعتها يوقف تنفيذها²، و أحيانا يفصل فيها قبولاً أو رفضاً، بحسب توافر شروط الوقف الموضوعية من عدمه، وهذا دون ذكر صريح لمبادئ حكم Amoros³.

و مع ذلك تجد هذه الأحكام مكانها في إطار الاتجاه القضائي الذي عبر عنه هذا الحكم، كحال أحكام Rousset و Rousseau التي سبقته، خاصة و أن تواريخ هذه الأحكام نجدها متداخلة مع تواريخ الأحكام المرددة لمبادئ حكم Amoros غير عاكسة بالتالي لأي اتجاه مضاد لمساره.

وحتى عندما تظهر أفكار قضاء Amoros في أحكام مجلس الدولة الفرنسي على وجه الخصوص، فإنها لا تأتي إلا بقليل التفاصيل و بعموم العبارات التي تقفز مباشرة إلى بيان أن الإبقاء على القرار المطعون فيه والذي يترتب عليه تغيير في المراكز القانونية أو الواقعية السابقة على إصدار هذا القرار، فيتسنى بالتالي قبول طلب

1- Joel Carbajo , Op ; Cit , P : 237-

ويقارن بين حكم De Beauvoir وحكم Amoros بقوله :

«Le citoyen a le droit de crée des associations , alors que l'étudiant qui a subi un concours d'externat n'a aucune droit a être nommé externe a l'issue de ce concours même s'il a été classé » .

² -C.E,10 mars 1997 , S.A.R.L ,Alcera Gambin , Rec, T , P 1002 ; C.A.A de paris , 3 octobre 1996 , Préfet de police , Rec, P : 605.

³ - د. محمد فؤاد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ، ص ص 190-194.

وقف تنفيذه، أو – وغالبا باستخدام تعبير النفي القاطع *Aucun* و مثلما فعل حكم *Amoros* – لا ينتج عنه أي تغيير في المراكز القانونية أو الواقعية السابقة ومن ثم لا يقبل طلب وقف تنفيذه ، أما التفصيل حين يكون فهو و كالمعتاد للمحاكم الإدارية، التي يساعد تفصيلها في أوجه التغيير في المراكز القانونية أو الواقعية السابقة من أجل قبول طلب الوقف، أو عدم التغيير الذي يرد الطلب بعدم القبول.

ولكن فيما وراء هذه الملاحظات الشكلية المتعلقة بالصياغة، فإن الأحكام اللاحقة على حكم *Amoros* قد اكتملت قضائه موضوعيا بقاعدتين:

- الأولى طابعها المرونة، حيث جاءت إلى هذا المجال بمعيار التقدير بحسب ظروف كل حالة على حدة، ليساهم في مجال تقدير الشروط الموضوعية للوقف، في كفالة سلطة تقديرية كافية للقاضي في توضيح وضع القرار السلبي من مبادئ قضاء *Amoros* .

- و الثانية على العكس، طابعها التقييد بالمركز القانوني السابق عن صدور القرار الإداري، و الذي يؤثر فيه الإبقاء على القرار المطعون فيه بوقف التنفيذ بشرط أن يكون مشروعا، فإذا كان هذا المركز السابق بالأصل غير مشروع فإن القرار السلبي لا يعتبر معدلا في مركز سابق، ومن ثم غير متوافر بخصوصه على مناط قبول طلب وقف تنفيذه¹.

ويعني ذلك أن التغيير الواقعي – وهو بذاته هنا تحصيل حاصل كمن يطرد من بلد لعدم مشروعية إقامته بعد أن كان مقيما فيها – لا يكفي مجردا وفي حد ذاته لقيام مناط الوقف إعمالا لقضاء *Amoros*، وإنما يجب أن يكون هذا التغيير واردا على وضع كان من قبل مشروعا، ولن يكون بطبيعة الحال كذلك إذا كان المركز القانوني

¹ - ففي حكم *Ministre de l'intérieur c/Tang Kam keung*، انتهى مجلس الدولة الى اعتبار قرار رفض منح أجنبي تصريح إقامة و من ثم دعوته لمغادرة البلاد غير متضمن تعديلا في مركز قانوني أو واقعي سابق له ومن ثم غير مقبول طلب وقف تنفيذه على أساس أن إقامته أصلا بالبلاد غير مشروعة = *S'agissant d'un étranger se trouvant en situation irrégulière lorsqu'il a demandé l'octroi d'un titre de séjour , la décision qui a rejeté cette demande et l'a invité à prendre toutes dispositions pour quitter le territoire français, n'as pas modifié sa situation de droit et ne peut être regardée , dans les circonstances de l'espèce ,comme ayant modifié sa situation de fait »* (C.E, 13 novembre 1987 ,= sect , J.C.P, 1988 , No, 5, éd G , P : 48).

الذي يستند إليه غير مشروع أصلاً، وذلك حتى لو كان بقاء هذا المركز غير المشروع لفترة زمنية من قبل مرده إلى تسامح الإدارة¹. ن
و على ذلك يمكن تلخيص مبادئ قضاء Amoros كمرجعية للاتجاه القضائي التقليدي في موضوع وقف التنفيذ على ضوء ما تضمنه و تضمنته تطبيقاته اللاحقة في أنه لا يجوز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي إلا إذا كان من شأن الإبقاء على هذا القرار المطعون فيه، و بحسب ظروف الحال، التعديل في مراكز قانونية أو واقعية مشروعة سابقة الوجود، وذلك وفقاً للأسانيد القضائية أدناه:

أولاً: أسانيد الاتجاه القضائي لقضاء Amoros

أرجعت أسانيد الاتجاه القضائي الذي بلوره قضاء Amoros إلى اعتبارات من المنطق و القانون و الملائمة.

1- الاعتبارات المنطقية :

تدور حول طبيعة كل من القرار الايجابي و القرار السلبي، و تتحصل في أن القرار السلبي ينفذ بدون أي مظاهر خارجية، ولا يتجاوز تنفيذه لحظة إصداره، فينتج فوراً أثاره المستهدفة منه، أي ينفذ من تلقاء نفسه بمجرد صدوره.

¹ - فبصدد قرار برفض التصريح باستمرار فتح حانة خمر و مطعم طوال الليل، قررت المحكمة الإدارية بباريس أن التصريح السابق لتشغيل الحانة و المطعم كان قد انتهى قبل عدة شهور من قرار الرفض هذا :
« Et qu'ainsi l'établissement en cause ne fonctionnait dans les conditions fixées par l'autorisation antérieure que dans des condition irrégulières et grâce à une tolérance administrative que ne saurait être prise en considération pour apprécier la situation juridique du requérant »

ومع ذلك، يوجد حكم أثار شينا من الحيرة بالنسبة لوضعه من قاعدة وجوب مشروعية الوضع السابق على صدور قرار الرفض ، وهو حكم Ministère de l'intérieur c/Dame Montcho في 11 يوليو 1980 الذي قضى مجلس الدولة فيه بوقف تنفيذ قرار برفض إقامة الزوجة الثانية لأحد الأجانب و أطفالها بالبلاد لتعارض نظام تعدد الزوجات مع فكرة النظام العام في فرنسا، و أشار مفوض الحكومة Rougevin –Baville في تقريره حول هذه القضية إلى حصول تغيير في مركز واقعي سابق للزوجة المعنية يجعل القرار مما يقبل وقف التنفيذ ، فيقول في هذا الصدد:

Bien qu'il s'agisse formellement d'une décision de refus, il est clair qu'elle modifie radicalement la situation de fait de Mme Montcho : Ce genre de décision ,qui comporte invitation à quitter le territoire français ,est d'ailleurs souvent qualifiée de « refoulement » ,elle peut donc faire l'objet d'un sursis à exécution (J.C.P, 1981,No,39 ,éd .G,II, J,1962).

فمن لحظة صدور قرار برفض مشاركة شخص في مسابقة مثلا، يعتبر هذا الشخص ممنوعا من دخول هذه المسابقة، ولن يتسنى بذلك إيقاف آثار قرار تحققت بذات صدوره و منذ لحظته، ولم تستدع أي إجراءات تنفيذ يمكن أن يرد عليها الإيقاف¹.

وعكس ذلك، حال القرار الايجابي الذي يفترض تنفيذه اتخاذ مظاهر خارجية محسوسة، وإجراءات تكميلية يؤتى بها أثاره، أي يتضمن عمل شيء ما، كبناء أو هدم عقار مثلا، و بطبيعته هذه لن يستنفذ تنفيذه في لحظة إصداره، و إنما سيتراخى لفترة ما يمكن خلالها إدراك أثاره بالإيقاف.

¹ -Glélé. op cit,P 163.

2- الاعتبارات القانونية:

مرجعها يعود إلى مبدأ الفصل بين السلطات¹، وذلك بعدم التدخل في أعمال الإدارة، وعدم التعدي على اختصاصاتها حتى لا يشل عملها، و هو ما حرص عليه مجلس الدولة، وذلك بالالتزام به، والامتناع عن الحلول محل الإدارة العاملة أو توجيه أوامر و تعليمات إليها، و نهجه هذا يخالفه وقف تنفيذ القرار السلبي بالرغم من أنه يعني توجيه الأمر إلى الإدارة بفعل ما امتنعت عنه، أي إجبارها على عمل شيء هي في الأصل رافضة له².

لذلك كانت مبادئ حكم Amoros التي سبق أن أشرنا إليها، كرست المبدأ الأساسي المتمثل في عدم استطاعة القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة³.

و إن المحكمة الإدارية في مرسيليا نفسها، كانت حريصة و هي تقضي في أول درجة بوقف التنفيذ في قضية Amoros، على أن تبين أن حكمها هذا لا يعني إسناد الوظائف المطالب بالتعيين فيها إلى الطاعنين، و لا يتضمن بالتالي توجيه أي أوامر إلى الإدارة بهذا الخصوص⁴.

ومن هنا كان تقييد إمكانية وقف تنفيذ القرار السلبي بإحداثه تغيير في مركز قانوني أو واقعي سابق، لأن الوقف معناه في هذه الحالة إبقاء صاحب الشأن في نفس

¹ - و الذي يعد .. L'un des principes fondamentaux du droit français

² - و يحلل Jean -Marc -bishoff معنى الوقف بالنسبة لقرارات الرفض قائلا :

« En elles-mêmes ces décisions ne sont pas exécutoires et surseoir à leur exécution n'a pas de =

= signification , ou plutôt ne peut en avoir qu'une : ordonner l'acte positif contraire ,c'est - à-dire accorder ce qui a été refusé. Mais alors que le juge se trouve ainsi amené à adresser des injonctions à l'administration ,ce qui dans le système français n'est pas concevable» .

(Note sous C.E , Ass ,11 juillet 1980 ,Ministre de l'intérieur c/Mme Montcho ,Revue critique de droit international privé , 1981, No .4 ,P.P : 660-661).

³ - « Cons que le juge administratif n'a Pas qualité pour adresser des injonctions à la l'administration» (C.E , Ass. ,23 janvier 1970 , Ministre d'état chargé des Affaires sociales c/Sieur Amoros et autre, Rec .,P :52)

⁴ -« Le Président jugement ne sauraitetre regardé comme prononçant des nominations ou comme comportant des injonctions adressées aux autorisés administratives » (cité par Xavier Delcros, OP,P :176)

المركز الذي كان يوجد فيه قبل صدور القرار المطعون فيه، و حتى يفصل في دعوى الإلغاء، دون أي تدخل من القاضي لخلق حالة قانونية جديدة له، و هو ما سيكون على العكس في غياب القيد المتقدم بما يعنيه ذلك من تدخل في عمل الإدارة، و خروج نظام الوقف عن نطاق وظيفته التحفظية¹.

و في تحليل قضاء Amoros، الذي ترجم هذا الوضع بالقول أن القاضي يتمتع عن وقف تنفيذ القرار السلبي بالرفض عندما يتضمن ذلك إعطاء الأمر إلى الإدارة بفعل شيء، لكنه لا يتمتع عن ذلك عندما يتمخض قراره عن أمر للإدارة بالامتناع عن فعل شيء².

و مرجع هذه الاعتبارات يعود إلى النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ قبل استبدالها بأحكام جديدة في تقنين القضاء الإداري المعمول به من أول جانفي 2001، والتي يستخلص من عباراتها ما يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية الايجابية فقط.

¹ - وتشرح المحكمة الادارية بباريس ذلك في حكمها بقولها :

« Le juge administratif n'a le pouvoir d'ordonner qu'il sera sursis à l'exécution d'une décision administrative de rejet que dans la mesure ou la suspension d'exécution ainsi =ordonnée aurait pour résultat de rétablir le requérant, en attendant qu'il soit statué sur la légalité de la décision =attaquée , dans la situation juridique qui existait à son profit avant l'intervention de celle-ci , mais que le sursis ne saurait avoir pour effet de créer un état de droit nouveau »

² - Le juge ne se reconnaît le droit d'ordonner le sursis à l'exécution d'une décision négative que si cette injonction aboutit ,non à une injonction de faire, mais à une injonction de ne pas faire , c'est-à-dire à un ordre de ne pas porter atteinte à une situation de droit ou de fait préexistante . (Joel

Carbajo ,L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires ,1980 ,P 236)

3- الاعتبارات الملائمة:

تتمثل في أن الإدارة وحدها هي التي تستطيع تقدير ملائمة أعمالها، و مدى مناسبة ترتيب الحقوق و منح الرخص و المزايا المختلفة لأصحاب الشأن على ضوء ظروف الحال، و حسبما يقتضيه الصالح العام، أضف إلى ذلك أن الجهود التي بدأت بالإصلاح القضائي لعام 1953 (مرسوم 30 سبتمبر 1953) لمعالجة بطء الفصل في القضايا أمام جهات القضاء الإداري، ظهرت بعض ثمارها بتقصير مواعيد الفصل في المنازعات الادارية على نحو معتدل، بما لا حاجة معه إلى توسيع نطاق وقف التنفيذ وذلك بمده إلى القرارات السلبية، وبما يتضمنه ذلك من توجيه أوامر إلى الإدارة بواسطة القاضي، و حوله محلها في أعمالها، بل الأولى بالقضاء أن يسرع في الفصل في القضايا المعروضة أمامه بدون تأخير، بدلا من محاولته التدخل في أعمال الإدارة و عرقلة نشاطه.

ثانيا: موقف الفقه الفرنسي اتجاه قضاء Amoros

قدر بعض الفقهاء قضاء Amoros على أنه منطقيا و سليما، بينما لم يرى له آخرون تبريرا مقنعا.

فهناك من نال هذا الاتجاه تأييده في النتيجة التي انتهى إليها¹، على اعتبار أن أساسه يكمن بالدرجة الأولى في الاعتبارات التي تستلزم أن يكون القرار قابلا للتنفيذ لمكان طلب وقف تنفيذه، و ليس في مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك بتقدير الأثر المترتب على وقف التنفيذ، و المتمثل في إبقاء صاحب الشأن في نفس المركز الذي يوجد فيه قبل صدور القرار المطعون فيه، وليس منحه المزايا التي يطالب بها، هو نفسه المترتب على وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة عامة، ولا خصوصية من هذه الناحية للقرارات السلبية التي تستدعي مبدأ الفصل بين السلطات حائلا دون تجاوز هذا الأثر.

¹ - فيقول J.M.Becet أن الحل القضائي الذي حدد قواعده حكم Amoros يعد Droit être approuvée et difficilement contestable.

أما بخصوص مسألة قابلية القرار للتنفيذ، فوجودها هو الذي يولد شرط المصلحة في طلب وقف التنفيذ وغيابها ينفىها، وإذ يغيب عن القرارات السلبية الطابع التنفيذي، بحيث أن المصلحة في طلب وقف تنفيذها بالتبعية غائبة، فهنا إذن و بالتحديد - بحسب هذا الرأي - يكمن سند الاتجاه القضائي المانع لوقف تنفيذ القرارات السلبية، و ليس في مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هناك من اعترض عليه بصفة شاملة بسبب أنه لا شيء يمنع في الواقع من وقف تنفيذ القرارات السلبية أسوة بالقرارات الايجابية¹، و أن قضاء Amoros يضيف شرطا جديدا مزيدا لتشدد الشروط التقليدية للوقف².

و يفند Glélé حجج هذا المذهب في جملتها ولكن بغير إطلاق مع ذلك للاعتراض، ليشمل القرارات الإدارية السلبية في مجملها، وفقا للحجج التالية:

1- بالنسبة للحجة المنطقية :

يرى أصحاب هذه الحجة، أن قرار الرفض ينتج آثاره فورا و تلقائيا و ليس بالإطلاق الذي به صورت طبيعة تنفيذ قرارات الرفض، فإذا كان صحيحا أنه من يرفض طلبه يشعر في الحال بالضيق و الألم من جراء ذلك، فإن الأغراض المستهدفة من القرار موضوعية تتجاوز مستوى المشاعر الشخصية، ومنه تترتب آثارا مجسدة عمليا، و غالبا ما تكون مضرّة بأصحاب الشأن، و يمكن لحكم وقف التنفيذ أن المقضي به أن يوقفها مؤقتا، محافظة على حقوقه، وحتى يحسم أمر مشروعية هذا القرار³.

وبغير هذه الإمكانية للإيقاف المؤقت، فإن حكم إلغاء القرار السلبي إن صدر وقد فاتت في وقته إمكانية التمتع بالحقوق المطالب به - كفوات ميعاد مسابقة مثلا رفضت

¹ -Il y a la une condition stricte et qui n'était en tout l'état de cause pas exigée par les textes . (Stavros Tsiklitis , le statut constitutionnel du sursis à l'exécution devant le juge administratif , R.D.P , 1992 , No .3 ,P :713)

² - فبعد أن يعرض jean Waline & Jean Rivero لشرطي الضرر و الجدية المتطلبان موضوعيا لإمكان القضاء بالوقف، يضيفان وإشارة الى قضاء Amoros :

=A ces conditions déjà sévères ,le Conseil d'état en a par la suite ajouté une autre :il refuse le sursis à exécution d'une décision de refus(Droit administratif, 1994, P : 189)

³ - د.محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 207-211.

الإدارة السماح لصاحب الشأن المشاركة فيها - لن يكون أثره إلا معنوياً ورمزياً فقط بغير أي قيمة فعلية، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن تنفيذ القرار السلبي أحياناً ما يتطلب مظاهر تنفيذ خارجية لكي يوتي آثاره، و من ذلك مثلاً رفض السماح لشركة بالاستمرار في ممارسة نشاطها، فهذا القرار يستتبعه تصفية الشركة، و هذه التصفية لا تتم تلقائياً و إنما تتطلب بدورها اتخاذ إجراءات تنفيذ مادية و محسوسة يمكن ان يرد عليها وقف التنفيذ. و أيضاً، فإن رفض تجديد إيقاف التجنيد لطالب، يعني استدعاء مباشراً و حالاً للخدمة العسكرية و انقطاع دراسته، والذي يهم بالدرجة الأولى هنا، ليس كيفية التنفيذ و إنما الآثار المرتبة على القرار، و من هذه الناحية يجب أن يستوي وضع القرارات الايجابية و السلبية بخصوص وقف التنفيذ و بنفس الشروط¹.

2- بالنسبة للحجة المستندة إلى اعتبارات قانونية :

يرد Glélé على القول بأن وقف تنفيذ قرارات الرفض يعني تدخل القاضي في أعمال الإدارة، بإعطاء أوامر و تعليمات تمس بقاعدة الفصل بين السلطات، وأنه من هذه الناحية، لا يوجد أي نص يمنع صراحة القاضي الإداري من إعطاء أوامر و تعليمات للإدارة بما يمس قاعدة الفصل بين السلطات، كما أنه كذلك لا يوجد أي نص يمنع صراحة القاضي الإداري من إعطاء أوامر و تعليمات إلى الإدارة العاملة، وأن النصوص التي بدأ بها تكريس هذا المبدأ - و التي ترجع إلى العهد الثوري - لا تعني

¹ - ونقرأ له في شرح ذلك :

=C'est moins, nous semble-t-il, à l'exécution en soi qu'il faut s'attacher qu'aux conséquences de la décision administrative, qu'elle soit positive ou négative. Dès lors qu'une décision est attaquée, qu'elle risque d'entraîner de conséquences irréparables et que les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux, le sursis devrait être accordé pour éviter à la décision de produire ses effets. Ce qui importe ce sont les effets, les conséquences de la décision administrative. Le sursis devrait permettre de les « geler » de les bloquer provisoirement jusqu'à ce que le litige soit tranché au fond .

سوى الفصل بين السلطات الإدارية و السلطات القضائية، و أن القاضي الإداري هو الذي قيد نفسه بنفسه بهذا القيد¹.

ثم يضيف Glélé منوها، بأن هذه الحجة المستمدة من مبدأ الفصل بين السلطات، من المفروض ألا تمنع فقط وقف تنفيذ القرار السلبي، و إنما تجعل نظام وقف التنفيذ في ذاته مخالفا لهذه القاعدة، لأنه لا فرق من هذه الناحية بين إلزام الإدارة بأداء ما امتنعت عنه سلبا، أو بالامتناع عما قامت به إيجابا²، وهل تتعطل الإدارة مثلا ، إذا ألزمت بقيد طبيب في جدول الأطباء، أو قبول طالب في أحد الفصول أكثر مما تتعطل إذا ألزمت بوقف تنفيذ قرار نزع الملكية، أو بهدم جزء من حديقة لإنشاء طريق

¹ -Il faut reconnaître qu'aucun texte n'interdit expressément au juge administratif de donner des ordres ou des injonctions à l'administration active. Les textes révolutionnaires ne visent expressément que la séparation des autorités administratif lui-même qui, par auto-limitation, a décidé de faire siennes les règles applicables aux autorités judiciaires .

ويرى Waline أيضا بهذا الخصوص أنه :

=Si la soumission de l'administration au droit ne peut être obtenue effectivement qu'au moyen d'injonctionprononcées par le juge administratif, il n'y a pas de principe qui puisse être valablement opposé à la reconnaissance de ce pouvoir au juge . (Cité par Labetoule et Cabanes ,A.J.D.A ,1970, No .11, P : 609).

و يتفق المعلقان مع Waline في ذلك من حيث المبدأ و إنما مع ملاحظة أنه :

On doit reconnaître que l'injonction ne doit qu'exceptionnelle , qu'elle ne peut être employée qu'après une étude de l'affaire qui soit exhaustive. Dès lors, on comprend que le juge ait une certaine répugnance à utiliser ce moyen à l'issue d'une instruction rapide qui peut laisser dans l'ombre des points importants de l'affaire. (Op.Cit, PP : 611-612).

² - L'argument tiré de la séparation des fonctions ne s'oppose pas seulement au sursis à exécution d'une décision négative ;c'est le principe même du sursis qu'il met en cause car ordonner à l'administration de ne procéder ,avant jugement au fond, à une expropriation ou à une démolition d'immeuble, qu'est -ce donc ? En quoi le fait de demander à l'administration d'admettre un élève dans une grande école serait -il plus contraire à la règle de la séparation des fonctions que de lui ordonner de sursoir à l'expulsion d'un individu . (Glélé ,Op. Cit , P :165).

و في معرض انتقاده لهذا السند الذي قام عليه قضاء Amoros ، بنوه Waline أيضا الى أن منطقته يقتضي اعتبار إجراء وقف التنفيذ في ذاته ، وسواء تعلق بقرار ايجابي أم بقرار سلبي ، مخالفا له ، ويصف Stavros Tsiklitis هذه الحجة بالضعف لأنه :

En réalité, la décision de sursis s'analyse toujours comme un ordre adressé à l'administration,qu'il s'agisse su sursis d'une décision positive ou d'une décision de rejet (Le statut constitutionnel du sursis à exécution devant le juge administratif, R.D.P, 1992, No.3, P :713).

؟ على العكس، فمن الناحية العملية قد يكون أسهل للإدارة أن تمنح مؤقتا ما امتنعت عن منحه، على أن توقف ما قامت به فعلا مستقبلا حسبها من ناحية¹.

ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كانت النصوص القانونية التي تنظم وقف التنفيذ - قبل العمل بتقنين القضاء الإداري الجديد - يبدو لأول وهلة من عباراتها ونضرا لعدم دقتها وغموضها، أنها لا تستهدف سوى القرارات الايجابية، إلا أنه في الحقيقة ليس بها ما يمنع امتداد حكمها للقرارات السلبية كالقرارات الايجابية على حد سواء، فهذه النصوص القانونية تنص عن وقف تنفيذ القرار الإداري بصفة عامة، وإذا تجاوزنا التنفيذ في ذاته بالمعنى الضيق، إلى الاعتداد بالآثار التي يترتبها القرار و التي يمكن أن تستمر - كما سبقت الإشارة - حتى بالنسبة للقرار السلبي، لتكون بذلك محلا للوقف متى توافرت شروطه².

3- بالنسبة لاعتبارات الملائمة:

يرى Glélé أن قيمة حجتها ليست مطلقة، لأنه ليست كل أعمال الإدارة تتمتع في إصدارها بسلطة تقديرية، وإنما هناك نطاق تكون سلطتها فيه مقيدة، ونفس الوضع بالنسبة لإمكانية وقف التنفيذ الذي يختلف في الحالتين³، حيث أنه في حالة السلطة المقيدة تلتزم الإدارة بإصدار القرار متى توافرت مسوغاته القانونية كاملة وهنا يكون من المناسب إقرار إمكانية وقف تنفيذ القرار السلبي على أساس أنه إذا أثبت صاحب الشأن جدية أسباب طعنه على هذا القرار، و أن الأضرار الناتجة عنه مما يتعذر تداركها فيما لو قضى ببطلانه، فإن قاضي وقف التنفيذ عندما يستجيب لطلبه مرجحا

¹ - Dans bien des cas, il serait plus aisé pour l'administration d'accorder provisoirement la jouissance d'avantage (subventions ,allocation diverses, etc.) qu'elle ne voudrait pas octroyer que de se voir contrainte à renoncer à un acte concret qu'elle s'apprête à faire . (Glélé , Op.Cit, P :165)

² - ainsi , en visant moins l'exécution stricto sensu que les effets de la décision attaquée, les textes sur le sursis peuvent s'interpréter comme permettant l'octroi du sursis à l'exécution d'une décision négative) Op.Cit, P : 165)

³ - Ainsi ,en visant moins l'exécution stricte sensu que les effets de la décision attaquée , les textes sur le sursis peuvent s'interpréter comme permettant l'octroi du sursis à l'exécution d'une décision négative .

بذلك احتمالات إلغاء القرار عند الفصل في الدعوى الموضوعية، إنما يطلب من الإدارة أداء مؤقتا، يستلزم بأدائه على أي حال بصفة نهائية إذا ألغي القرار موضوعا، ومنه لا يكون عمل القاضي هنا متعديا على اختصاصات الإدارة، و إنما مساهما في تحقيق التوازن بين إختصاصاتها و اختصاصات القاضي و مصالح الأفراد¹.

ولكن تطبيق نظام وقف التنفيذ في نطاق القرارات التي تتمتع الإدارة في إصدارها بسلطة تقديرية - وهي الغالبة - و طلبات الوقف المعروضة على القضاء أغلبها في مجالها يكون أكثر صعوبة، و يجب التسليم بأن امتداده إلى مجال القرارات السلبية سيتيح للقاضي الحلول محل الإدارة و التدخل في أعمالها، و من ثم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات و بتوازن النظام القانوني².

أما السبب الحقيقي في رأي Glélé الذي جعل القضاء يتمتع عن وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي كمبدأ عام فهو سبب نفسي، فضلا عن الطابع غير المألوف لوقف تنفيذ قرارات الرفض و الراجع أساسا إلى ندرة ما يعرض على القضاء في هذا الخصوص، إضافة إلى أنه ما يعرض غالبا على القضاء الإداري يكون نصيبه الرفض³.

¹ - Procédant ainsi , Le juge n'aura pas empiété sur les compétences de l'administration ,mais aura contribué à assurer l'équilibre entre les pouvoirs de l'administration ,ceux du juge et les intérêt du citoyen .

² - Le sursis à exécution d'une décision négative nous semble plus délicat dans les cas les plus fréquents soumis au juge administratif,il l'est surtout dans les matières et domaines ou la décision est laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'administration.L'admettre et l'élargir dans ces domaines serait permettre au juge de se substituer à l'administration ,ce qui est évidemment contraire au principe fondamentale de la séparation des fonctions et à l'équilibre de l'ordre juridique .(Glélé , Op.Cit,P166).
=نظام الوقف الى القرارات السلبية الصادرة في اطار سلطة مقيدة فقط، أما بالنسبة لتلك الصادرة في اطار سلطة تقديرية فهو يسلم بأن الوقف فيها يتضمن تدخلا من القاضي في أعمال الادارة ، ومن ثم لا يطلق ما سبق أن ذكره لدى تعرضه للحجة المرتكزة على مبدأ الفصل بين السلطات .

³ - En réalité ,rien ,sauf peut-etre des raisons psychologiques et le caractère quelque peu insolite du sursis à exécution d'un refus ,ne s'oppose à l'extention et la pratique des règles du sursis à exécution à une décision négative la jurisprudence en la matière est si rare que le recours semble a priori voué à l'échec ,ce qui expliquerait le caractère peu familier et insolite du sursis à exécution d'une décision négative .(Glélé , Op.Cit ,P : 165) .

فالمواطن المتوسط، ما زال في ذهنه و برغم التطور الكبير لنظم الحماية القانونية لحقوق الأفراد في مختلف المجالات - خاصة منذ النصف الثاني من القرن العشرين - بقي في اعتقاده أنه لا يمكن إجبار الإدارة على منحه مزايا معينة¹. و القاضي من ناحيته، يخشى إن قضي بوقف تنفيذ قرار رفض، أن يعتبر ذلك من جانبه بدعة قانونية، و مساس بمبادئ مقدسة، كما أنه حريص في نفس الوقت على عدم مضايقة الإدارة وإثارة سخطها². و ينتهي Glélé مما تقدم بالقول إلى أنه: " مع التسليم بجدية طوائف الحجج الثلاث التي كانت لمبدأ عدم جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية سنداً، إلا أنها مع ذلك لا تقدم مبرراً مقنعاً لهذا الاتجاه القضائي، ومن ثم فإنه بالإمكان من الناحية النظرية و العملية و لحماية حقوق المواطن التوسع في تطبيق نظام وقف التنفيذ ليشمل القرارات الإدارية السلبية، دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، أو عرقلة نشاط الإدارة، و على أن يكون تقريره في هذه الحالة استثنائياً " ³.

¹ - فبرغم التقدم الكبير الذي تحقق على المستوى القانوني لحماية حقوق و حريات الأفراد و زيادة و عيهم وحرصهم على التمسك بما يكفله لهم القانون من ضمانات :

Il subsiste chez le citoyen moyen quelque chose de cette mentalité qui veut que l'on ne puisse obliger l'administration à octroyer des avantages. (Op. Cit, P : 165) .

² - Il y a pour le juriste comme une peur de commettre une hérésie ou un sacrilège en admettant le sursis à l'exécution d'un refus , en ordonnant , pour ainsi dire , à l'administration de prendre un acte ; il y a sans doute aussi chez lui le désir de ménager l'administration , de ne pas trop l'irriter .

³ - Pour sérieux que paraissent ces différents arguments, ils ne nous semblent cependant pas décisifs. Sur le Plan théorique et du point de vue de l'opportunité ou de la protection du citoyen , dans notre civilisation du service public , il est possible d'organiser et d'élargir le sursis d'une décision négative. De manière qu'il respecte le principe de la séparation des =pouvoirs et assure à l'administration une liberté d'action tout en sauvegardant les droits du citoyen .

الأمر الذي يتضمن أن وقف تنفيذ القرارات السلبية

Doit garder un caractère exceptionnel et ne devrait pas être un moyen commode pour les intérêts particuliers de tenir en échec l'intérêt général ou d'une catégorie de citoyens.

وقد سبق أن رأينا Glélé قد قيد في النهاية نطاق دعوته الى التغيير و التطوير في هذا المجال بنطاق القرارات الصادرة عن سلطة مقيدة فقط.

وبتوسع تطبيق النظام على هذا النحو ستكتمل و تعزز حقوق الأفراد من ناحيتين، فمن ناحية لن يكون حكم الإلغاء إن صدر بدون فاعلية، حيث سيجد آثارا للقرار الملغي معطلة قبله ثمرة لحكم وقف التنفيذ¹، ومن ناحية أخرى فان وقف تنفيذ القرار السلبي بحكم طبيعته الاستثنائية ودقة و خطورة أمره، سيدفع بالقاضي إلى الإسراع في الفصل في قضايا الإلغاء حتى يحسم أمر مشروعية مثل هذه القرارات ولا يخلق للإدارة أوضاعا يخشى من أن تعرقل نشاطها².

و ستعزز أيضا حجج المعارضة لسحب القرارات السلبية من نطاق وقف التنفيذ كمبدأ عام، من خلال تقييم Stavros Tsiklitis لقضاء مجلس الدولة في مجال وقف التنفيذ على ضوء توجهات المجلس الدستوري في الموضوع، و المعبرة - على نحو ما رأينا - على أن حق طلب الوقف من حقوق الأفراد الأساسية ذات القيمة الدستورية، والذي سيخلص فيه إلى أن الاتجاه التقليدي لمجلس الدولة المانع كأصل عام لطلب وقف تنفيذ القرارات السلبية، يتعارض مع هذه التوجهات، و يتضمن نوعا من إنكار العدالة³.

الفرع الثاني: نهاية قضاء Amoros

هذه المرة كانت نهاية الاتجاه التقليدي، في شأن مدى قابلية قرارات الرفض لوقف التنفيذ، التي كانت بيد المشرع و ليس بيد القضاء الذي لم يسعفه الوقت ليضع

¹ - فيقول في هذا الخصوص، بعد استعراضه للجهود المبذولة في سبيل تقصير مواعيد الفصل في الدعاوى لتكون بالنسبة لدعوى الإلغاء سنة على الأكثر :

A supposer même que les affaires soient jugées dans le délai d'un anla reconnaissance du droit par le juge risque d'être souvent sans intérêt réel pour le requérant. Alors qu'en suspendant momentanément les effets d'un refus de l'administration, le juge administratif peut donner à l'annulation pour excès de pouvoir une portée plus réelle, efficiente .

² - Le sursis à exécution d'une décision négative sera d'un maniement délicat et obligera le juge à accélérer l'étude des dossiers s'il ne veut créer des situations qui risquent, elles de gêner et de troubler l'action de l'administration.

³ - فيقول في هذا الخصوص أنه على ضوء قضاء المجلس الدستوري في شأن حق طلب وقف التنفيذ فإن :
Le juge administratif en décidant à l'avance qu'il y a des domaines dans lesquels le sursis est impossible , prive le justiciable d'une garantie fondamentale à sa défense et cette situation n'est pas loin d'être perçue par les intéressés comme une sorte particulière de déni de justice . (Le statut constitutionnel du sursis à exécution devant le juge administratif , R.D.P, 1992 , No .3, P: 714) .

توقيعه عليها، و إن حاول مع ذلك ترك بصمة له، ولكن سبقه المشرع وذلك بتسجيل النهاية باسمه.

فممهات النهاية كانت بداية تشريعية، متمثلة في تلك النصوص التي أستخدمها القانون رقم 95-125 في 8 فبراير 1995- المتعلق بتنظيم جهات القضاء و الإجراءات المدنية و الجنائية و الإدارية- مانحة جهات القضاء الإداري في نطاق معين سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة مشفوعة بفرض غرامات تهديديه عليها حال عدم انصياعها لهذه الأوامر، و هذه الإمكانية سيحافظ عليها من بعد تقنين القضاء الإداري الجديد¹، و بهذا الاستحداث سحبت من الحجة التقليدية التي استند عليها قضاء

¹- فقد استحدث قانون 8 فبراير 1995 ، بالمادتين 62 ، و 77 منه ، أحكاما جديدة لتعزيز تنفيذ الأحكام القضائية: فالمادة 62 ،ضمنت الباب الثاني من الكتاب الثاني من تقنين المحاكم الادارية و المحاكم الادارية الاستئنافية: -مادة برقم 8-2 (تشريعي) ،أجازت للمحاكم الادارية و المحاكم الادارية الاستئنافية ،وبناء على طلب يقدم اليها بهذا الشأن ، أن تضمن حكمها تحديدا لإجراء الواجب على أشخاص القانون العام – أو أشخاص =القانون الخاص القائمين على ادارة مرافق عامة –اتخاذ ، إذا ما كان حكمها يتضمن بالضرورة قيام هذه الأشخاص باتخاذ هذا الاجراء للمدة الواجب اتخاذ الاجراء فيها .

-مادة برقم 8-3 (تشريعي) ، أجازت لهذه المحاكم أن تشفع تحديدها للإجراء الواجب اتخاذه – إعمالا لنص المادة 8-2 تشريعي – وفي ذات حكمها المحدد لهذا الاجراء و المستوجب اتخاذه ، بغرامة تهديدية لإجبار الشخص المعني على التنفيذ .

و المادة 77 ، أدرجت في القانون رقم 80-539 في 16 يوليو 1980 الخاص بالغرامات التهديدية ، مادة برقم 6/1 أتاحت نفس هذه السلطات لمجلس الدولة.

=و قد أورد من بعد تقنين القضاء الاداري الجديد ، محل النصوص المشار اليها ذات أحكامها موجهها خطابها بصفة عامة الى La jurisdiction ، ليستوعب الاصطلاح بذلك ، وبدلا من تفرق مواضع هذه الأحكام كما كان الحال من قبل ، المحاكم الادارية و المحاكم الادارية الاستئنافية و مجلس الدولة . وطبقا للنصوص الجديدة الواردة بهذا الخصوص في تقنين القضاء الإداري :

Art.L.911-1: Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans sens déterminé, la juridiction saisie de conclusions en ce sens prescrit ,par la même décision ,cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.

Art.L .911-2: Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction , la juridiction , saisie de conclusions en ce sens ,prescrit ,par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé .

Art.L.911-3 : Saisie de conclusion en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la meme décision , l'injonction prescrite en application des articles L.911-1 et L.911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.

Amoros، و هي عدم استطاعة القضاء توجيه أوامر إلى الإدارة في غيبة أي نص صريح يخوله مثل هذه السلطة.

و كان من الممكن أن تكون هذه بداية لمراجعة القضاء لنفسه، من أجل إعادة النظر في مبادئ حكم Amoros و العدول عنه، لو كان الوقت الكافي و سارت الأمور بغير تدخل المشرع بوضع نهاية للمبدأ الذي كرسه هذا الحكم و القاضي - كما رأينا - بعدم إمكانية وقف تنفيذ قرارات الرفض ما لم تعدل في مركز قانوني أو واقعي سابق عليها.

و قد جاءت المبادرة التشريعية بالنص صراحة على إمكانية ذلك، وهذا بموجب نص المادة 1/521 من تقنين القضاء الإداري الجديد، و التي أجازت في فقرتها الأولى لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة إيقاف تنفيذ القرار الإداري كلياً أو جزئياً، و لو كان قرار رفض طالما توافرت لإيقاف التنفيذ الشروط المقررة قانوناً لذلك¹.

و مما يشير إلى أن القضاء نفسه قد بدأ مبكراً يتحسس الطريق نحو عدول محتمل عن قضاء Amoros، أن المحكمة الإدارية الاستئنافية في باريس قد قضت في حكم بتاريخ 3 أكتوبر 1996، بأن سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة بفعل شيء محدد يستوجبه تنفيذ الحكم القضائي مشفوعاً بغرامة تهديديه لضمان ذلك - والتي أتاحها للقضاء قانون 8 فبراير 1995 كما ذكرنا- لا تقتصر فقط على قاضي الموضوع و إنما هي أيضاً بحوزة قاضي وقف التنفيذ².

¹ - quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légitimité de la décision. (Art.L 521-1/1)

² - Cons que les dispositions précitées (Art.L.8-2 et L.8-3 du Code des T.A. et C.A.A) ne réservent pas la possibilité d'adresser des injonctions aux seules hypothèses où le juge se prononce sur le fond du litige ; que, par suite, le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que le tribunal administratif a, en assortissant le prononcé du sursis à exécution d'une injonction de délivrer une autorisation de séjour sous astreinte, outrepassé les pouvoirs qu'il tient des dispositions susrapportées. (C.A.A. de Paris, 3 octobre 1996, Préfet de police, Rec, P : 605)

و هذا ما أكدته لاحقا مجلس الدولة في حكم بتاريخ 20 ديسمبر 2000، أي قبل أيام معدودة فقط من سريان أحكام قانون 30 جوان 2000 في أول جانفي 2001 والذي أراد به فيما يبدو تسجيل المبادرة التشريعية بضم قرارات الرفض و بغير قيود قضاء Amoros إلى نطاق القابلية لوقف التنفيذ، التي لم تكن بعيدة عن نواياه و عن مخطط تطور قضائي قادم في الموضوع، كما أن قانون 8 فبراير 1995 أزال من أمامه عقبة كان دوما حريصا على ألا يتجاوزها بمبادرة منه.

ففي هذا الحكم الذي تعلق الأمر فيه بطلب أحد الرعايا التونسيين وقف تنفيذ قرار صادر من القنصل العام الفرنسي في تونس، برفض منحه تأشيرة دخول إلى فرنسا، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجوز للقاضي الإداري القضاء بإيقاف تنفيذ قرار الرفض، و لم يشترط لذلك وجوب أن يكون قرار الرفض مستتبعا تغييرا في مركز قانوني أو واقعي سابق، ليلحق في حكم الوقف بالقرارات الايجابية - كما استوجب ذلك قضاء Amoros- فكان معنى ذلك أن هذا قضاء Amoros لم يعد معياره هو المحدد لمصير قبول طلب وقف تنفيذ قرارات الرفض، لتبقى الاستجابة للطلب في هذه الحالة من عدمها مرهونة بمدى توافر الشروط الموضوعية للقضاء بالوقف من عدمه.

و قد اتبع مجلس الدولة في حكم 20 ديسمبر 2000 دعوة مفوض الحكومة M. Lamy إليه - في تقريره حول هذه القضية¹ - بالتخلي عن قضاء Amoros، وذلك

¹ - فقد جاء في بهذا الحكم :

Consideration que le juge administratif, s'assure de conclusions en ce sens, **peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision de rejet d'une demande** si, d'une part, cette exécution est de nature à causer un préjudice difficilement réparable et si, d'autre part, l'un au moins des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, de nature à justifier que le juge saisi du principal, non seulement annule cette décision, mais aussi adresser à l'autorité administrative qui l'a prise l'une des injonctions prévues par les dispositions que la loi du 8 février 1995 a introduites tant à l'article 6-1 de la loi du 16 juillet 1980 qu'aux articles L.8-2 et L.8-3 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; que si ces conditions sont remplies, il lui appartient - après avoir mentionné avec précision le ou les moyens qu'il a retenus - d'assortir le prononcé du sursis de l'indication des obligations qu'en découleront pour l'administration et qui pourront

بالنظر للمعطيات التي وجدت بعده، و التي لم يعد معها للتمسك بهذا القضاء سند و لا محل، فبعد عرضه للمشكلة المثارة في ضوء مبادئ قضاء Amoros، و الذي لن يصادف و فقها قبولاً بالنظر إلى أن القرار برفض منح تأشيرة دخول إلى الأراضي الفرنسية، لن يعدل من مركز قانوني أو واقعي سابق لصاحب الشأن، وطرح على مجلس الدولة الفرنسي سؤال حول مدى إمكانية عدوله عن قضاء Amoros حتى يمكن أن يجد الطلب قبولاً، ومطالبته بأن يكون التغيير هو وجهته.

وبعدما فقد قضاء Amoros حجته الأساسية، و المتمثلة في عدم استطاعة القاضي الإداري توجيه أوامر إلى الإدارة بحجة أن القرار الإداري تنفيذي exécutoire، منح قانون 8 فبراير 1995 القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة في نطاق معين، وبذلك تكون حجة قضاء amoros قد إنهارت، لينزاح بانتهيارها و بالتبعية ما ارتبط بها، سيما إستلزام الصفة التنفيذية في القرار القابل لوقف التنفيذ، و ليصبح الطريق بذلك ممهداً لقبول القرار السلبي في نطاق القابلية لوقف التنفيذ بغير عوائق.

ونصت المادة 521-2 تشريعي من تقنين القضاء الإداري الجديد صراحة على منح قاضي الأمور الإدارية المستعجلة سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة في مجال الإجراءات المستعجلة، وهذا لحماية الحريات الأساسية Liberté Référé، وبعد تحليل هذه المادة هذه المادة في بندها الأول الخاص بإيقاف تنفيذ القرارات الإدارية Référé –Suspension، يستشف منها أن الأمر الذي سيصدره قاضي الوقف إلى الإدارة بفعل شيء، سيكون بطبيعته إجراء مؤقت.

consister à réexaminer la demande dans un délai déterminé ou, le cas échéant ,à prendre toute mesure conservatoire utile prescrite par le juge compte tenu de l'objet du litige ,du moyen retenu et de l'urgence.

واعمالاً لذلك ، رفض المجلس الاستجابة لطلب الوقف، ليس لتعلقه بقرار رفض، وانما لتخلف الشروط الموضوعية للقضاء بالوقف :

C.E ,20 décembre 2000,Sect, Ouatah, Rec , P :643.

و تجدر الإشارة إلى أن وقف تنفيذ قرار الرفض - الذي لا يستتبع تغييرا في مركز قانوني أو واقعي سابق- لا يعني في النهاية وفي ذاته أي شيء، إذ كل أثره متمثل في إبقاء الوضع القائم على ما هو عليه، والمشرع قد تدخل هنا بقانون 30 جوان 2000 السارية أحكامه اعتبارا من أول جانفي 2001 ليُدْرَج ضمن تقنين القضاء الإداري نصا صريحا - المادة 521 / 1 تشريعي - والذي يجيز بموجبه لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة إيقاف تنفيذ القرار الإداري لو كان رفضا *Meme de rejet* وكان مراده من ذلك تحديدا - كما أفصحت عنه الأعمال التحضيرية للقانون المشار إليه - وضع نهاية لقضاء *Amoros* بعدما كان هذا القضاء في مجاله لا يحقق حماية كافية وسريعة لمصالح المتقاضيين.

ولم ينس مفوض الحكومة الفرنسي، أن يجيب على تساؤلات صاحبة لدعوته هذه، من بينها:

*** هل يستطيع القاضي الإداري إجراء هذا التغيير المأمول؟

الإجابة كانت بالإيجاب، حيث أنه من قواعد وقف التنفيذ بصفة عامة ما كان مصدره بالأصل قضائيا قبل أن يتدخل المشرع بتقنيه، ولا حائل من نص يمكن أن يصده عن ذلك.

*** وما العلة في حث القضاء على إحداث مثل هذا التغيير بالعدول عن قضاء *amoros*، و ما الفائدة من ذلك ما دام المشرع قد تدخل بالنص الصريح على إمكانية إيقاف تنفيذ قرارات الرفض؟

العلة و الفائدة قائمتان بنظره هنا ليس لأخذ المبادرة من المشرع و استباق خطوته في هذا المجال - حيث سجل السبق باسمه بالفعل بإقرار قانون 30 جوان 2000- و إنما لتوجيه المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الإستئنافية في تطبيقها للنص

الجديد منعاً من تضارب أحكامها بهذا الخصوص¹، كما جاءت استجابة مجلس الدولة للدعوة في نهاية الأمر تحصيل لحاصل واقع لم يكن من مفر منه سوى الإذعان لمقتضى جديد.

ومنه فقد انتصرت أخيراً الآراء المنادية بمد نطاق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليشمل قرارات الرفض، بغير قيد من القيود التي تعد من مبادئ قضاء Amoros، بعدما حررها التدخل التشريعي منه، حيث أصبح من المناط من بعد، في تقرير وقف تنفيذ مثل هذه القرارات من عدمه، هو مدى توافر الشروط الموضوعية المتطلبة لذلك من عدمه، شأنها في ذلك شأن القرارات الإيجابية سواء بسواء.

¹ - د. محمد فواد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 229، 231.

الفصل الثاني : نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع المصري

نظرا لعدم وجود نظام مماثل للقضاء المستعجل في القضاء الإداري في بداياته فقد تم الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إذا ما توافرت شروط معينة شكلية و موضوعية تقنع المحكمة بالحكم بوقف التنفيذ في مصر¹، كما هو الشأن في لبنان و فرنسا.

و إن الأخذ بهذا النظام كان بغرض تحقيق أهداف معينة، تتمثل أهمها في وقف نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء من جانب الإدارة، وإلا لن تكون هناك فائدة لحكم يصدر بإلغاء قرار إداري تم تنفيذه و أنتج كل آثاره، و كانت هذه الأهداف هي الدافع وراء تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، التي رفعت دعاوى بطلب إلغائها أمام القضاء الإداري، كاستثناء هام على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية.

وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى تطور نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القضاء المصري، ناهيك عن القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها والقرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها، كما هو مبين أدناه.

¹ - د. عبدالغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص8.

المبحث الأول : تطور نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع المصري

أعطى المشرع في أغلب الدول الحق للأفراد في اللجوء إلى القضاء، من أجل إلغاء تلك القرارات متى شابها عيب من العيوب تجعلها غير مشروعة، ولكن الطعن بالإلغاء لا يؤدي بقوة القانون إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لذا اتجهت معظم التشريعات المعاصرة إلى تقرير دعوى وقف التنفيذ¹.

و قبل إنشاء مجلس الدولة عام 1946 لم تعرف مصر القضاء الإداري، وقد كانت المحاكم المختلطة قبل هذا التاريخ تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد، أو بينهم وبين الإدارة، ولم يكن من بينها القانون الإداري. وقد ذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أن أساس القانون الإداري ومبادئه قد بدأت تظهر من خلال أحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية، بينما خالف ذلك جانب آخر منهم وذهب للقول إلى أن مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن تم إنشاؤه عام 1946².

و بذلك أخذ المشرع المصري بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، منذ أول قانون لمجلس الدولة المصري في سنة 1946 تحت رقم 182 كما هو مبين في المطلب الأول، ثم صدور القانون رقم 47 لسنة 1972 لمجلس الدولة المصري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: صدور القانون رقم 182 لسنة 1946 المعدل و المتمم بالقانون رقم 06 لسنة 1952

¹ - موقع منتدى ستار تايمز ، الشؤون القانونية ،دعوى إيقاف القرار الاداري،

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=30519282>

² - موقع منتدى ستار تايمز ، الشؤون القانونية ، ملخص محاضرات القانون الاداري،

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=31358229>

نصت المادة التاسعة من القانون رقم 182 لسنة 1946 المتعلق بمجلس الدولة المصري على أنه:

" لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

وانتقل هذا النص بدون تعديل إلى المادة العاشرة من القانون الثاني لمجلس الدولة رقم 09 لسنة 1949.

وقد غير المشرع المصري النهج الذي كان متبعاً بالنسبة للاختصاص بالنظر في طلبات وقف التنفيذ، إذ جعله للدائرة المختصة بنظر الموضوع في محكمة القضاء الإداري، بدلاً من رئيس مجلس الدولة وهذا عندما أصدر القانون رقم 06 لسنة 1952 الذي عدل بعض أحكام القانون رقم 9 لسنة 1949، إذ نص في المادة الأولى منه على أن:

" تعدل المادة 10 من القانون رقم 9 لسنة 1949 الخاص بمجلس الدولة على النحو التالي:

لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ولكن يجوز الأمر بوقف تنفيذه مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى إذا رأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، و يحدد رئيس الدائرة المختصة بنظر الموضوع جلسة لنظر الطلب ويعلم بها الخصم قبل تاريخ الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، ويجوز تقصير هذا الميعاد في حالة الضرورة القصوى و للدائرة عند الاقتضاء نظراً لأهمية النزاع أن تأمر بإحالة الفصل في الطلب إلى دوائر المحكمة مجتمعة".

و ما يلاحظ على النص المذكور أعلاه هو إضافة شرط شكلي جديد في دعوى وقف التنفيذ، يتمثل في أن يكون قد تم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء في صحيفة الدعوى.

بعد ذلك صدر قانون مجلس الدولة الثالث رقم 165 لسنة 1955، حيث تم النص

على وقف التنفيذ في المادة 18 التي جاء فيها:

" لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تدراكها".

ولم يحدد المشرع المحكمة المذكورة في النص بأنها محكمة القضاء الإداري كما كان الحال في القوانين السابقة، نظرا لأنه قد أنشأ المحاكم الإدارية بجوار محكمة القضاء الإداري خلال سنة 1954، و جعلها مختصة من جانب آخر بالفصل في المنازعات الإدارية .

و أخيرا، نص المشرع على وقف التنفيذ في المادة 21 من قانون مجلس الدولة الرابع رقم 55 لسنة 1959 التي نصت على أن:

" لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

وقد انتقلت هذه الفقرة - التي لا تختلف عن نظيرتها في قانون سنة 1955 - بدون تغيير إلى غاية صدور المادة 49 من القانون الحالي الصادر سنة 1972.

وفي ظل القانونين رقم 165 لسنة 1955 و رقم 55 لسنة 1959 أصبحت المحاكم العادية تنفرد بالنظر في دعوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، في الوقت الذي استقل به مجلس الدولة بنظر المنازعات المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية.

المطلب الثاني: صدور القانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة المصري

كان مجلس الدولة المصري وقت إنشائه يتمتع بصلاحيات محددة، وبمحكمة قضاء إداري واحدة، ثم ما لبث أن توسعت اختصاصاته، وهذا بعد صدور القانون رقم

09 لسنة 1949 الذي وسع اختصاصاته، ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 147 لسنة 1954، وبعد ذلك في عام 1955 تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا.

ثم صدر القانون رقم 55 لسنة 1959 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة الذي مر بتطورات عدة، إلى غاية صدور القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972 المعدل والمتمم. وللإشارة فإن المشرع المصري اتبع نفس المنهج الذي سار عليه المشرع الفرنسي، حيث نص على وقف تنفيذ القرار الإداري من خلال نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، والتي جاء فيها:

" يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ قرار إداري إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد لا يتعذر تداركها"، و التي يفهم منها شرط الاستعجال¹.

ووفقاً لهذا القانون يعد مجلس الدولة هيئة قضائية ملحقة بوزير العدل، ويتكون من رئيس، وعدد من نواب الرئيس، والمستشارين المساعدين، والنواب، والمندوبين ومن مندوبين مساعدين.

ولم تؤثر تبعية المجلس لوزير العدل في استقلاله خلال ممارسة وظيفته، إذ لا تتعدى هذه التبعية منح الوزير الأشراف الإداري، وضمان حسن سير العمل الوظيفي وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1972 بقولها: " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ".

و تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة المصري لم يولد قوياً منذ نشأته، بحيث أن القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، وكانت اختصاصات مجلس الدولة محددة على سبيل الحصر في القوانين التي سبقت القانون الحالي².

¹- موقع منتدى ستار تايمز، الشؤون القانونية، دعوى إيقاف القرار الإداري <http://www.startimes.com/f.aspx?t=30519282>

²- موقع منتدى ستار تايمز، الشؤون القانونية، ملخص محاضرات القانون الإداري <http://www.startimes.com/f.aspx?t=31358229>

فبصدور القانون رقم 47 لسنة 1972 أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، حيث نصت المادة 172 من القانون رقم 47 لسنة 1972 على أن: " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وفي الدعاوى التأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى".

وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام المختص بالفصل في المنازعات الإدارية والتأديبية، وساهم بإرساء مبادئ القانون الإداري، وكان له دور رائد في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة، وإلغاء قراراتها المعيبة والتعويض عنها.

المبحث الثاني: القرارات التي يجوز، ولا يجوز الحكم بوقف تنفيذها في التشريع المصري

إن سلطة القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرار الإداري مشتقة من سلطة الإلغاء، لذلك فإنه يشترط لقبول دعوى وقف التنفيذ، أن يكون ثمة قرار إداري نهائي موجود وقائم و منتج لآثاره عند إقامة الدعوى، و إن عدم وجود القرار قبل إقامة الدعوى يجعلها غير مقبولة.

و الحكم نفسه ينطبق إذا وجد القرار الإداري عند إقامة الدعوى، إلا أنه زال أثناء نظرها، لأنه بمجرد إستجابة جهة الإدارة لطلب المدعي هنا في هذه الحالة يكون ركن المحل قد زال، و تصبح الدعوى غير ذات موضوع، الأمر الذي يستوجب الحكم بانقضاء الخصومة.

كما يشترط استمرار قابلية القرار للتنفيذ عند الفصل في طلب وقف التنفيذ، فلا محل بداهة لإيقاف تنفيذ ما سبق إيقاف تنفيذه بسبيل آخر، و لسبب أو لآخر، وهذا إذا كان محققا للغاية نفسها من الوقف، أو ما تم بالفعل تنفيذه¹.

و لدى صدور القانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة المصري الذي أوضح القرارات الإدارية التي يجوز و التي لا يجوز الحكم بوقف تنفيذها، والتي نوجزها في مطلبين، الأول يتطرق للقرارات الإدارية التي يجوز الحكم بوقف تنفيذها و في المطلب الثاني من هذا المبحث نتطرق للقرارات الإدارية التي لا يجوز الحكم بوقف تنفيذها.

المطلب الأول: القرارات الإدارية التي يجوز الحكم بوقف تنفيذها في التشريع المصري

قبل التطرق للقرارات الإدارية التي يجوز الحكم بوقف تنفيذها، ينبغي علينا أولا بيان مفهوم القرار الإداري الذي يجوز وقف تنفيذه، و الذي يتحدد من خلال التطرق

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص ص 22.23.

إلى تعريفه في الفرع الأول من هذا المطلب، حيث أصبح موضعاً لاجتهاد الفقهاء المصريين وهذا من أجل بيان أثره على المراكز القانونية.

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري الذي يجوز وقف تنفيذه

لم تبين أي من التشريعات الوطنية أو المقارنة ذات الصلة بالمادة الإدارية تعريفاً واضحاً و صريحاً للقرار الإداري، و اكتفت جلها بالإشارة لفكرة القرار في نصوص متناثرة منها، تاركة مهمة تحديد المفهوم و بيانه للاجتهادات القضائية و الفقهية، وهذا أمر طبيعي، إذ في أغلب الأحيان ما يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية، و ذلك راجع لما يدور حولها من جدل، و يكثر بشأنها الاختلاف تاركاً ذلك للفقه و القضاء، و حسناً فعل بذلك¹.

وإن المستقر عليه في القضاء الإداري الفرنسي، أنه يجب أن توجه الدعوى القضائية ضد قرار إداري مسبق Decision Prealable، سواء كان هذا القرار صريحاً أم ضمنياً، وهذه القاعدة ثابتة أمام مجلس الدولة الفرنسي²، وكذلك بالنسبة للمحاكم الإدارية باستثناء الدعاوى المتعلقة بالنظام العام، وقد انتقلت هذه القاعدة إلى لبنان، إذ يتعين أن تكون الدعوى المرفوعة أمام القضاء الإداري اللبناني بقصد مخاصمة قرار إداري معين صادر عن السلطة الإدارية.

المشرع المصري إمتنع عن إعطاء تعريف محدد للقرار الإداري، وقد نتج عن ذلك أن أصبحت هذه المسألة موضعاً لاجتهاد الفقه و القضاء، إذ حددت محكمة القضاء الإداري معنى القرار الإداري بأنه:

" إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح، بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكناً، و جائزاً قانوناً، و كان الباعث عليها ابتغاء مصلحة عامة"³.

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 24.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 115، 117.

³ - الحكم الصادر من المحكمة في القضية رقم 934 لسنة 6 ق، بتاريخ 6 من يناير سنة 1954.

وقد رددت المحكمة الإدارية العليا بعد إنشائها سنة 1955 هذا التعريف في أحكامها، حتى أصبح قضاءا مستقرا لها، وحاز قبول جانب كبير من فقه القانون العام. ولقد وجهت عدة انتقادات إلى هذا التعريف، تتلخص أهمها في عدم اتصافه بالدقة، بحيث يتحدث عن "إفصاح الإدارة" الذيل ينطبق إلا على القرارات الإدارية الصريحة دون القرارات الإدارية الضمنية، هذا من ناحية¹، كما اهتم التعريف بسرد شروط صحة القرار الإداري، في حين لم يهتم بإبراز خصائص القرار الإداري المميزة له عن العمل المادي من ناحية ثانية، إضافة إلى أن هذا التعريف جعل من آثار القرار الإداري تنصرف إلى إحداث مركز قانوني معين فقط، بينما تشمل هذه الآثار إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه.

وما يمكننا قوله حول هذه الانتقادات الموجهة إلى التعريف القضائي للقرار الإداري، أنها صحيحة إلى حد كبير، إذ يتكلم التعريف عن إفصاح الإدارة عن إرادتها في الشكل القانوني المحدد لإصدار القرارات الإدارية وإحداثه لمركز قانوني واستهدافه للمصلحة العامة، وهذه كلها شروط لصحة القرار الإداري والتي لا تدخل من حيث الأصل في تحديد معنى القرار ذاته، كما يؤدي قصر تعريف القضاء الإداري على محل القرار و أثره على إحداث مركز قانوني، إلى جعل آثار القرار الإداري تنحصر في نطاق أضيق بكثير مما هو متفق عليه في الفقه و القضاء، وهي قدرة القرار الإداري على الإنشاء، أو الإلغاء، أو التعديل في المراكز القانونية المختلفة.

و يبدو أن المحكمة الإدارية العليا استشعرت هذه الانتقادات، فقامت بتلافي بعضها في أحكامها، حيث قضت بأن القرار الإداري هو:

" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين، ابتغاء مصلحة عامة".

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 63، 58.

وبذلك تكون المحكمة قد غيرت جملة " إحداث أثر قانوني معين " بجملة " إحداث مركز قانوني معين "، إذ أن معنى كلمة " أثر " أكبر اتساعا و أكثر انطباقا لمعنى القرار الإداري، لأن هذا الأثر قد يكون إنشاء، أو إلغاء، أو تعديل مركز قانوني و ليس فقط مجرد إحداث هذا المركز.

ورغم ذلك ، فان الانتقادات الأخرى تبقى قائمة، ولذلك فانه لا نأخذ بالتعريف القضائي السابق للقرار الإداري، و نحدد معنى القرار الإداري الذي يكون محلا للطعن فيه بالإلغاء، وبالتالي يجوز طلب وقف تنفيذه لأنه عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة و تترتب عليه آثار قانونية معينة.

و منه فإن القرار الإداري عمل قانوني و ليس من قبيل الأعمال المادية، وهو عمل قانوني نهائي، و ليس من الأعمال التحضيرية أو الإجراءات التنفيذية، التي لا تعد من القرارات الإدارية، كما أن القرار الإداري يصدر من جانب الإدارة كسلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة، دون اشتراك إرادة أخرى معها، وهذا على عكس ما يحدث في العقود الإدارية.

فالقرار الإداري يترتب آثارا قانونية معينة، قد تتمثل في إنشاء مراكز قانونية محددة أو تعديلها أو إلغائها، وبناء على ذلك فإنه يجب أن يتعلق الطعن بالإلغاء - وبالتالي طلب وقف التنفيذ - بقرار إداري بالمعنى السابق تحديده.

ويترتب على ذلك، أنه إذا كان الطعن بالإلغاء لا يتعلق بقرار إداري، فلا يجوز تقديم طلب وقف التنفيذ، و ينطبق ذلك على القرار الذي يتعلق براتب الموظف استيفاء لدين عليه، اذ تعتبر المنازعة في هذه الحالة منازعة في راتبه، والذي يختص القضاء الإداري بنظرها بمقتضى اختصاصه الكامل.

فالقرار الصادر بالخصم مثلا، لا يعد من القرارات الإدارية القابلة للإلغاء، و التي يجوز بالتالي وقف تنفيذها، و مؤدى ذلك أنه لا يجوز اتخاذ طريق وقف تنفيذ القرار الإداري إلا حيث يوجد قرار متخذ بشأنه دعوى بإلغائه.

و قد اتبعت المحكمة الإدارية مسلكا خاصا في أحكامها، ميزت فيه بين نوعين من الدعاوى، دعاوى الإلغاء و دعاوى أخرى، إذ توجه دعاوى الإلغاء ضد القرار الإداري لأسباب تتعلق بالمشروعية، ولهذا فهي دعاوى عينية أو موضوعية، بينما تعتمد دعاوى غير الإلغاء على حقوق شخصية إستمدتها المدعي من القرار الإداري الضار أو من العقد، فهي إذا دعاوى شخصية أو ذاتية.

كما أن المحكمة الإدارية قد فرقّت بين هذه الدعاوى و طلبات الإلغاء، إعتمادا على مصدر الحق الذي يطالب به المدعي، فإذا كان ذلك المصدر هو قاعدة تنظيمية عامة كقانون أو لائحة ، فإن الدعوى تكون في هذه الحالة من دعاوى الإستحقاق أي التسوية ، وما أصدرته الإدارة من أوامر و تصرفات في هذه المناسبة هو مجرد أعمال تنفيذية تهدف الى مجرد تطبيق القانون على حالة الموظف، ولا تعتبر قرارات إدارية ومن ثم فلا يمكن أن تكون الدعوى في هذا الشأن من دعاوى الإلغاء.

وعلى العكس من ذلك، إذا لم يكن مركز الموظف قد نشأ من القاعدة التنظيمية ذاتها، بل استلزم الأمر صدور قرار إداري خاص يخوله هذا المركز القانوني، فإن الدعوى تكون من دعاوى الإلغاء.

و بهذا الأساس، فإن الحقوق الوظيفية التي يستمدتها الموظف من القانون مباشرة تكون سلطة الإدارة فيها مقيدة إزاءها، وتصبح محلا لدعاوى القضاء الكامل، مثل حق الموظف في المرتب، أو المعاش، أو في المكافأة.

أما إذا كانت هذه الحقوق قد نشأت مباشرة من قرارات إدارية صادرة عن الإدارة بسلطة تقديرية، فتعتبر الدعاوى المتعلقة بها من دعاوى الإلغاء، وبالتالي يجوز طلب وقف تنفيذها، وتتمثل هذه الطائفة في قرارات التعيين، الترقية، الجزاءات التأديبية، وقرارات الإحالة إلى المعاش، أو الاستبعاد¹، أو الفصل عن غير الطريق التأديبي².

¹ - تتمثل الاحالة على الاستبعاد في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل.

² - د عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص ص 62-64.

الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية الذي يجوز وقف تنفيذها

إن القرار الإداري هو تصرف من الإدارة و تعبير عن إرادتها، فلا يمكنها أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال ما يصدر عنها من قرارات إدارية، غير أن ذلك لا يعني بالضرورة أن يكون إفصاحها أو تعبيرها صريحا، ظاهريا و ملموسا، إذ يمكن أن يشكل صمتها و التزامها السلبي قرار إداريا أيضا، وهو ما يعرف فقها بالقرار السلبي و خوفا على مراكز المخاطبين بالقرار الإداري من تعسف الإدارة، قد يتدخل المشرع و يلزم الإدارة أحيانا بضرورة الإفصاح عن إرادتها، و إن هي تقاعست و ألتزمت الصمت، فإننا نكون أمام قرار إداري سلبي.

و عنصر الإفصاح لا يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة ايجابيا أو سلبيا، إذ المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال، لأن ذلك أمر وجوبي لميلاد القرار الإداري، و بغيره أو دونه يستحيل التعرف على عنصر الإرادة.

ومؤدى ذلك، أنه حتى نكون أمام قرار إداري، يجب أن تظهر الإدارة ما تبطنه و تخرجه إلى حيز الوجود، و عليه مثلا، إذا سمع الشخص أن الإدارة ستشق طريقا على أرضه، فسوف يسرع إلى القضاء للطعن بالإجراء الذي سمعه، دون أن يقدم للقاضي الإداري الدليل على ذلك، ففي هذه الحالة يكون طعنه غير مقبول لعدم وجود القرار الإداري.

وعليه ينبغي أن تعلن الإدارة عن إرادتها، و إذا التزمت الصمت فلا يمكن في الأصل أن يترتب على إرادتها أثر ما، و لأن القرارات الإدارية المختلفة تصدر قصد إلزام الأفراد بعمل أو الامتناع عن عمل، وبذلك تحقق أثرا قانونيا بالنسبة إليهم، ومنه يجب أن تتخذ تلك القرارات مظهرا خارجيا حتى يعلم بها الأفراد¹.

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص ص 27، 28.

ولقد قسم فقهاء القانون صور التعبير عن إرادة الإدارة على ثلاث أنواع من القرارات نبينها كآتي:

أولاً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية

إن موقف مجلس الدولة الفرنسي من مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، أنه لا يمكن الحكم بوقف التنفيذ إلا في مواجهة قرارات إدارية تنفيذية ، أما القرارات الإدارية السلبية، فإنه لا يقبل طلب وقف تنفيذها كقاعة عامة، لأن الحكم بوقف التنفيذ يعتبر أمراً موجهاً إلى الإدارة بالاستجابة إلى الطلب المرفوض، أو الذي امتنعت الإدارة عن الرد عليه، ولا يستثنى من ذلك إلا حالة تسبب القرار الإداري السلبي في إحداث تعديل في المركز القانوني أو الواقعي لأصحاب الشأن.

وإذا كان هذا موقف الفقه و القضاء الإداريين في فرنسا، فما هو الموقف في مصر بالنسبة للقرارات الإدارية السلبية ؟

إنه من المتعارف عليه، أن أصحاب الشأن يتقدمون بطلبات متنوعة الى الإدارة التي قد ترد عليها بقرارات صريحة إما بالقبول أو بالرفض، وقد تلتزم الصمت، أو تمتنع عن الرد عليها في بعض الأحيان، ومن أجل تحقيق العدالة و حماية حقوق الأفراد، اعتبر المشرع المصري أن صمت الإدارة لمدة معينة دون رد صريح - والذي كان من الواجب عليها إعلانه - بمثابة قرار إداري سلبي من جانبها، يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة.

ولهذا السبب، نص المشرع المصري في قانون مجلس الدولة على أن:

" يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين و اللوائح " .

أما سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار لا يوجب القانون عليها اتخاذه - أي ترك لمحض تقديرها - فإنه لا يشكل قراراً إدارياً سلبياً، ومنه يمكن الطعن فيه.

وان مجلس الدولة المصري إعتبر أن القرارات الإدارية السلبية الناتجة عن إمتناع الإدارة عن الرد، تشكل استثناءا على انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ تقضي أحكامه بعدم تقيد هذه القرارات بميعاد الستين يوما المحددة للطعن بالإلغاء، حيث ينطبق هذا الميعاد على القرارات الإدارية الايجابية فقط.

ويرجع الأساس القانوني لذلك، إلى فكرة إستمرار القرارات الإدارية السلبية الناتجة عن إمتناع الإدارة عن الرد وعدم إنتهائها، بحيث يظل باب الطعن فيها مفتوحا طالما استمرت حالة الإمتناع، لكن الأمر يختلف في حالة التنفيذ الفعلي للقرار الإداري السلبي، إذ أنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه، فإذا طعن في القرار الإداري السلبي بالإلغاء أمام المحكمة المختصة، فهل يجوز للطاعن أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار الإداري الذي إمتنعت أو رفضت الإدارة بواسطته الإستجابة إلى طلبه ؟

ومما لا ريب فيه، أن المسألة دقيقة، لأن إعطاء الحق للطاعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي بطلب وقف تنفيذه، وصدور حكم بوقف التنفيذ، يعني أن القضاء قد أمر الجهة الإدارية المختصة أن تقوم بشيء محدد، و يكون بالتالي قد حل محلها.

وإذا كان حكم وقف التنفيذ يوصف بأنه وقتي، و متفرع عن الدعوى الموضوعية- وهي دعوى الإلغاء- فكيف يكون الحال لو صدر الحكم في الموضوع برفض دعوى الإلغاء بعد أن كانت المحكمة قد قضت بوقف تنفيذ القرار السلبي ؟

إن إعطاء إجابة قاطعة واضحة على هذه التساؤلات، هو في الحقيقة صعب للغاية، إذ أنه رغم إنشاء مجلس الدولة المصري سنة 1946، أي منذ أكثر من خمسة وستون عاما، فإن هذا العمر لا يقارن بعمر مجلس الدولة الفرنسي، الذي تخطى القرنين من الزمان، حيث إكتسب من خلال ذلك خبرة طويلة، و أسس نظريات عديدة، وابتدع المبادئ وأصدر العديد من الأحكام التي تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية.

كما أن مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ظهرت في فرنسا منذ سنوات بعيدة في قضاء مجلس الدولة، وصدرت بشأنها الكثير من الأحكام القضائية، كما لاقت اهتماما كبيرا من الفقه.

أما في مصر، فإن الأبحاث الفقهية لم تتغلغل في دقائق هذا الموضوع من قبل كما أن الأحكام القضائية المتعلقة بمسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية قليلة ويدور معظم هذه الأحكام حول الاستقالة الحكيمة للعاملين المدنيين بالدولة، والتي تترتب على انقطاع العامل عن عمله، وفقا لأحكام المادة 98 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 48 لسنة 1987 المعدل والمتمم.

إذ غالبا ما يرفع العامل دعوى بإلغاء القرار الإداري السلبي، بامتناع الهيئة الإدارية التي كان يعمل بها عن إنهاء خدمته بعد إنقطاعه عن العمل بشكل يحقق الاستقالة الحكيمة كما نص عليها القانون، و في معظم الأحوال ترفق مع دعوى الإلغاء طلبا بوقف تنفيذ القرار السلبي المطعون فيه، وإن غرض الطاعن من وراء طعنه هو الحصول على حكم قضائي بوقف تنفيذ هذا القرار السلبي، وبالتالي تعتبر خدمته قد أنهيت، و يتمكن من العمل في جهة أخرى، أو مغادرة البلاد للعمل لدى دولة أجنبية كما يحدث غالبا، لكن هناك عدة تساؤلات يمكن طرحها في هذا المجال منها:

* إذا استجابت المحكمة لطلبه و حكمت بوقف تنفيذ القرار السلبي، ثم قضت بعد ذلك برفض دعوى الإلغاء، فكيف تعيد الإدارة العامل الذي كان يعمل لديها إلى عمله ؟ و كيف ينتظم سير العمل في المرافق العامة عند تكرار حدوث مثل هذه الحالات ؟ وكيف يتم التوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة المواطنين وحقوقهم في السفر إلى الخارج بحثا عن فرص أفضل للعمل ؟

أجابت محكمة القضاء الإداري في مصر على بعض هذه التساؤلات، في حكم لها صدر لصالح إحدى المدرسات التي انقطعت عن عملها، ثم رفعت دعوى طالبت فيها بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن تسليمها الشهادة الرسمية التي تفيد إنهاء

خدماتها، وفي الموضوع بإلغاء القرار وما يترتب على ذلك من آثار، حيث قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار السلبي، بإمتناع الجهة الإدارية عن إعطاء المدعية شهادة بإنهاء مدة خدماتها، وما يترتب على ذلك من آثار، بقولها: " أن إمتناع الجهة الإدارية عن منح المدعية شهادة بإنهاء خدماتها، يمثل عقبة قانونية تحول دون سفرها إلى خارج البلاد، فضلا عن أن الإمتناع عن إعطائها شهادة بمدة خدماتها و حالتها الوظيفية ينعكس على عملها الجديد، و ينطوي على محاربة لها في الرزق وهو ما يتعارض مع ما كفله الدستور للمواطنين من حرية في الإنتقال و العمل الشريف، وهو الأمر الذي يتوافر به ركن الاستعجال".

كما استظهرت المحكمة شرعية الطلب بوقف التنفيذ بقولها أن:

" إمتناع الجهة الإدارية عن إعطاء المدعية شهادة بالبيانات الوظيفية المتعلقة بها، يشكل مخالفة لنص المادة 263 من اللائحة المالية للميزانية و الحسابات، على وجه يحمل على إلغاء قرارها من الناحية الموضوعية ".

والجدير بالذكر هنا، أن المحكمة الإدارية العليا أوضحت أن أحكام انتهاء خدمة الموظف العام بالاستقالة الحكيمة، بسبب انقطاعه عن العمل، لا تنطبق على العاملين المكلفين، إذ يجوز لهم الانقطاع عن العمل، و أنه من الضروري إكمال مدة التكليف. وبناء على ذلك، فإن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، وذلك بالامتناع عن اعتبار خدمة المهندس المكلف منتهية قبل انتهاء مدة التكليف، غير مقبول، لأن هذا القرار يعتبر من القرارات التي لا يقبل وقف تنفيذها .

ثانيا: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفصلة

يتكون العقد الإداري بتلاقي إرادة الإدارة مع إرادة أخرى، وتوافقهما على تكوين العقد بشروط معينة، ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بأنه:

" العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام، بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، و أن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، و ذلك يتضمن العقد شرطا أو شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص ".

و يتبين لنا من هذا التعريف، أن المعيار المميز للعقد الإداري يتمثل في وجوب أن يكون أحد أطرافه شخصا معنويا عاما، و أن يتصل بنشاط مرفق عام، من حيث تنظيمه أو تسييره، بغية خدمة أغراضه مراعاة للمصلحة العامة، و أن يأخذ العقد بأسلوب القانون العام و ما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في مجال العقود الخاصة.

ويختلف العقد الإداري بهذا التحديد، عن القرار الإداري بالمعنى الذي حددناه من قبل، من حيث كون القرار الإداري عمل قانوني نهائي يتم إصداره بإرادة منفردة للإدارة، ويحدث بذاته آثارا قانونية معينة، في حين لا يبرم العقد الإداري إلا بتوافق إرادتين إحداهما جهة إدارية، وينتج عنه آثارا قانونية معينة، تتجسد في الحقوق و الإلتزامات المتبادلة بين الطرفين المنصوص عليها في العقد.

وبهذا الأساس، فإن القاعدة العامة - في فرنسا و مصر - هي عدم قبول الدعوى المرفوعة بإلغاء أي قرار من القرارات المتعلقة بعقد من العقود الإدارية، سواء من جانب المتعاقد مع الإدارة نفسه، الذي يتعين عليه أن يسلك طريق دعوى القضاء الكامل أو الغير الذي يعتبر أجنيا عن العقد الذي تقتصر آثاره على أطرافه فقط.

بيد أنه، يوجد استثناءا هاما على هذه القاعدة، يتمثل في إجازة الطعن بالإلغاء - و بالتالي طلب وقف التنفيذ - في القرارات الإدارية السابقة على انعقاد العقد، و التي تسهم في إبرامه، كقرارات لجان فحص المعطئات، و لجان البت في المعطئات، و قرارات إجراء المناقصات أو المزايدات، و إرساء المزايدة أو المناقصة.

ويقوم هذا الغستثناء على أساس إستقلال هذه القرارات و انفصالها عن العملية العقدية و دخولها في الإجراءات السابقة أو اللاحقة على إبرامه، لأنها لا تعتبر من شروط العقد ذاته.

وقد أطلق على هذا الاستثناء في الفقه و القضاء الفرنسيين نظرية الاعمال الإدارية المنفصلة La théorie des actes détachable ، التي بناء عليها يستطيع كل من له مصلحة من الغير، أن يطعن بالإلغاء في هذا النوع من القرارات الإدارية. كما يستطيع المتعاقد مع الإدارة، أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات، و يطلب وقف تنفيذها، بشرط أن يبني طعنه على أساس أن القرار الإداري المنفصل قد خالف القانون، أي أن الطعن يجب أن يكون موجها إلى مخاصمة القرار الإداري موضوعا وليس انطلاقا من حقوقه الشخصية المتولدة من العقد نفسه، لأن مجال المنازعات المتعلقة بهذه الحقوق تكون أمام قاضي العقد.

وقد سار مجلس الدولة المصري على درب نظيره مجلس الدولة الفرنسي، و أخذ بنظرية الأعمال الإدارية المنفصلة في مجال العقود الإدارية، لفتح باب الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المستقلة عن عملية التعاقد المركبة.

ففي السنة الأولى لإنشاء محكمة القضاء الإداري في مصر، وقبل أن تصبح عقود الالتزام و الأشغال العامة و التوريد من اختصاص المحكمة سنة 1949، وهذا بالقانون رقم 09 للسنة نفسها، وكذلك قبل أن يصبح مجلس الدولة مختصا بكافة العقود الإدارية بالقانون رقم 165 لسنة 1965 ، حيث قضت بأن:

" من العمليات التي تباشرها الإدارة، ما قد يكون مركبا وله جانبان، أحدهما تعاقدى بحث تختص به المحكمة المدنية، و الآخر إداري يجب أن تدير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر لذلك، فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيها خصائص القرارات الإدارية، و تتصل بالعقد من ناحية الإذن به أو بإبرامه أو بإعتماده، فحيثما يمكن فصل هذه القرارات من العملية المركبة، فإن طلب

إلغائها يكون والحالة هذه من إختصاص محكمة القضاء الإداري، إذا وقعت مخالفة للقوانين و اللوائح، و ذلك دون أن يكون لإلغائها مساس بذات العقد، الذي يظل قائما إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به ."

و أوضحت محكمة القضاء الإداري في أحكامها - في وقت لاحق - أن تحليل العملية القانونية السابقة على إبرام العقد، يظهر من خلال القرارات السابقة أو اللاحقة على هذا العقد ، كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة، و قرارات لجنة البت، و القرار بإرساء المناقصة أو المزايدة ، وهي بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عن هذا العقد، و من ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

ثم بعد ذلك أوضحت المحكمة المعيار الذي يبين الحد الفاصل بين القرارات الإدارية المنفصلة التي يقبل الطعن فيها بالإلغاء، و يجوز طلب وقف تنفيذها، وغير ذلك من القرارات التي تستند الى نصوص العقد ذاته، و تدخل في ولاية القضاء الكامل بقولها:

" إذا كان الإلغاء (أي إلغاء العقد الإداري) مستندا الى نص القانون فقط و بالتطبيق لأحكامه، كان القرار الصادر بالإلغاء قرارا إداريا ويطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري بدعوى الإلغاء ويدخل في نطاقها، و يرد عليه طلب وقف التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية، أما إذا كان إلغاء العقد مستندا إلى نصوص العقد نفسه، و تنفيذا له، فإن المنازعة بشأنه تكون محلا للطعن أمام محكمة القضاء الإداري، على أساس الولاية الكاملة لهذا القضاء ."

و قد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها، أن القرار الصادر من الإدارة بشطب اسم المتعهد من قائمة الموردين المحليين إذا استعمل الغش في تنفيذ التزاماته التعاقدية، يعتبر من القرارات الإدارية النهائية التي تصدر بعد انتهاء العقد الإداري، و تنطبق عليها كافة الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية النهائية، بحيث يقبل الطعن فيها بالإلغاء في المواعيد المقررة قانونا، و تنظر المحاكم الإدارية المختصة و

مجلس الدولة في الطعن فيه، وهذا في إطار والولاية الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

و يترتب على ذلك - بطبيعة الحال - أن جميع القرارات الإدارية المنفصلة عن عملية التعاقد، يجوز طلب وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة، أو مجلس الدولة.

ثالثاً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعدومة

أوضحنا أعلاه، أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يكون موجهاً إلى قرار إداري نهائي بالمعنى الذي حددناه، عند الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك لأن القرار الإداري - سواء كان سليماً أو مشوباً بأحد العيوب - هو الذي يطبق عليه مبدأ جواز التنفيذ الجبري ضد الأفراد، وهو الأثر المراد توقيه بتقديم طلب وقف التنفيذ.

لكن الأمر يختلف في حالة بلوغ العيب في القرار الإداري حداً يصل به إلى درجة الانعدام، إذ يستطيع الأفراد حماية أنفسهم من آثار هذا العمل المادي الضار بنفس الوسيلة التي يلجؤون إليها لو أن العمل صدر من أحد الأفراد، وذلك لأن الانعدام يجرد عمل الإدارة من صفته الإدارية، و يحوله إلى عمل مادي يستمد القضاء العادي إزاءه كامل اختصاصه، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم هام لها، بحيث أنها بعد ما أكدت تمتع القرارات الإدارية بالقوة الملزمة - ولو كانت معيبة - وبحق الإدارة في تنفيذها، قررت ما يلي:

" إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة، و انحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً، فلا تلحقه حصانة، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية، في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يبرر بذاته طلب المطعون عليه إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة، حتى لا يستهدف لما يستهدف له من نتائج يتعذر تداركها".

وقد فرق القضاء الإداري، بين القرارات المعيبة بعيب من عيوب عدم المشروعية، والقرارات الإدارية المعدومة، التي تكون مشوبة بعيب جسيم يحولها إلى مجرد أعمال مادية بحتة، وبذلك، فإن الطعن في النوع الأول لا بد أن يتم خلال الميعاد في حين أنه لا يتقيد الطعن في القرارات المنعومة بشرط الميعاد.

وبهذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا:

" إن القرار الإداري المعدوم حكمه في ذلك حكم الأحكام المعدومة، و ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني قبل الأفراد، أو يؤثر في مراكزهم القانونية، ويعد مجرد واقعة مادية، لا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانونا للحكم بتقرير انعدامه، و إنما يكفي إنكاره عند التمسك به و عدم الاعتداد به ".

ومن أمثلة القرارات الإدارية التي قضت المحكمة الإدارية العليا بانعدامها القرار الذي فقد ركن النية من جانب الجهة الإدارية عند إصداره، مثل القرار الصادر بترقية موظف بدون وجه حق لعدم توفر شرط الأقدمية فيه.

وفي ذلك تقول المحكمة :

" ... ومن ثم فإذا رقي شخص بدون حق، على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية، بينما هو فاقده، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في واقع الأمر قد فقد ركن النية، على وجه ينحدر به إلى درجة الإنعدام، فلا يكتسب أية حصانة، ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بالإلغاء أو السحب بل يجوز الرجوع فيه و إلغاؤه في أي وقت ".

و إذا كان هذا هو وضع القرار الإداري المعدوم في أحكام القضاء الإداري فإن فقهاء القانون العام حاولوا تحديد المعيار الذي يفرق بين درجة انعدام القرار، و درجة بطلانه، على نحو تباينت فيه وجهات نظرهم تباينا كبيرا.

1- حالة إغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري

في الحقيقة نجد أن معيار إغتصاب السلطة الذي ظهر في الفقه الفرنسي على يد الفقيه الكبير لا فيير Laferriere، يحدد حالتين لاغتصاب السلطة - حيث يعتبر القرار الإداري منعما- يتمثلان في صدور القرار من فرد عادي أولا، وحالة قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار يدخل في اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية ثانيا. ثم بعد هذا الفقيه جاء فقهاء آخرون أدلى كل منهم بدلوه في هذا الموضوع، سواء بإدخال حالات معينة في مجال القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق اغتصاب السلطة، أو بإخراج حالات أخرى، وكان العميد موريس هوريو M.Houriou والعميد ليون ديجي L.Duguit، والفقيه ألبير Alibert، والأستاذ أندريه دي لوبادير A.De Laubadere، والأستاذ جون ريفيرو J.Revero في مقدمة هؤلاء الفقهاء.

ولقد إعتنق معيار إغتصاب السلطة فريق من فقهاء القانون العام في مصر مع إختلاف في بيان حالات إغتصاب السلطة، التي ترتب إنعدام القرار الإداري، سواء بالتوسيع أو التضييق.

فمن الفقهاء الذين توسعوا في نطاق هذه الحالات الأستاذ الدكتور "عثمان خليل عثمان"، بينما رأى معظم الفقهاء الذين أخذوا بهذا المعيار، إنحصار حالات اغتصاب السلطة في النطاق الأصلي الذي حدده "لا فيير"، ويأتي على قمة هؤلاء الفقهاء الأستاذ الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي"، و الأستاذ الدكتور "محسن خليل"، بينما توسع الأستاذ الدكتور "فؤاد العطار" قليلا في هذه الحالات.

أما الأستاذ الدكتور "محمد سليمان الطماوي"، رأى أن المعيار السليم في هذا المجال، يتمثل في الوظيفية الإدارية، طالما كان العمل الصادر من الإدارة يدخل في نطاق هذه الوظيفة، سواء كانت ممارسته في الحدود المشروعة لها، أو تجاوز هذه الحدود، فهو عمل إداري، لكن الوضع يختلف، في حالة كون هذا العمل له صلة

بالوظيفة الإدارية، بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذا مباشرا أو غير مباشر للوظيفة الإدارية، فهو عمل معدوم.

ونظرا لأن أول ركن في الوظيفة الإدارية، هو ممارستها بواسطة سلطة إدارية سواء كان ذلك عن طريق هيئة أو فرد، فإن حالات إغتصاب السلطة هي أبرز حالات انعدام القرارات الإدارية.

أما الركن الثاني للوظيفة الإدارية، فإنه يتمثل في إقتصار ممارسة السلطة الإدارية على اختصاص يتعلق بموضوع إداري فقط، لذلك فقد اقتضى أخذ الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك بوجود وظائف تشريعية وقضائية وإدارية متميزة و مستقلة، و بالتالي لا يجوز للإدارة أن تباشر موضوعات أدخلها الدستور في اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، لأن تصرفها في هذه الحالة سيكون معدوما.

كما يعتبر القرار معدوما في حالة عدم الوجود المادي له، و يتحقق ذلك في صورتين:

الصورة الأولى: توهم الإدارة وجود قرار لم يوجد بعد، كأن تكون السلطة الإدارية لم تفصح قط عن إرادتها ونسب إليها القرار خطأ، أو أن يكون القرار الإداري في مراحل التكوين ولم يتعد الخطوات التمهيدية.

أما الصورة الثانية: فتحدث في حالة صدور قرار إداري - مشروع أو غير مشروع - ثم يصدر قرار بسحبه أو إلغائه من السلطة الإدارية التي تملك ذلك، أو إلغائه من طرف السلطة المختصة، فإن هذا القرار المسحوب أو الملغى أو المحكوم بإلغائه يصبح معدوما.

و هناك من يعتمد على أساس معيار تخلف أحد أركان القرار الإداري ومنه إنعدامه، متأثرا بنظرية العقد و أركانه في القانون المدني، إذ يرى صاحب هذا المعيار الدكتور "مصطفى كمال وصفي"، أن أركان القرار الإداري تنحصر في الإرادة و المحل و السبب، حيث يدخل الشكل و الاختصاص في ركن الإرادة ، و يدمج عدم

مخالفة القانون في ركن المحل ، ويعتبر أن الدافع و الغاية تحليلات فرعية لركن السبب ويترتب على ذلك، أن انعدام أحد هذه الأركان الثلاثة هو الذي يؤدي الى انعدام القرار ذاته، أما إذا توافرت الأركان الثلاثة، ولكن اختلت شروط صحتها، وهي الشكل و الاختصاص و المشروعية (مطابقة القانون) و استهداف الصالح العام، كان القرار باطلا.

و أخيرا ، يفرق الأستاذ الدكتور "رمزي الشاعر" بين نوعين من البطلان اللذين يصيبا القرارات الإدارية، طبقا لجسامة مخالفة القاعدة القانونية في الدولة، فإذا مارست الإدارة حقا قرره لها الدستور، وخالفت بصدده بعض الإجراءات و الشروط التي تتطلبها القوانين العادية لممارسته، فلا يعتقد أن مخالفتها للقانون في هذا الصدد تصل إلى حد الجسامة التي يجب توافرها لكي يصير تصرفها معدوما قانونا.

حيث يستخلص من ذلك، إلى أن القرار الذي تصدره جهة الإدارة - مخالفة به قاعدة من القواعد القانونية - لا يصير معدوما قانونا ، إلا إذا لم يجد له سنداً من القاعدة القانونية العليا في الدولة، ونتيجة لذلك، فإن الإنعدام القانوني للقرار الإداري يأخذ إحدى صورتين طبقا للعنصر الذي تتصل به المخالفة:

تتمثل الصورة الأولى¹: في الإنعدام لإنشاء صفة عضو السلطة الإدارية عن مصدر القرار، و تتضمن حالتين، حالة صدور القرار من شخص لا سلطات له إطلاقا ، وهو ما يطلق عليه " اغتصاب الوظيفة الإدارية " من ناحية ، وحالة صدور القرار من أحد رجال الإدارة ممن لم يخول لهم القانون حق إصدار القرارات الإدارية ، ويطلق عليها " اغتصاب سلطة إصدار القرارات الإدارية " وهذا من ناحية ثانية.

و تتجسد الصورة الثانية : في الانعدام لمخالفة موضوع القرار للقاعدة القانونية العليا في الدولة.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 82-83.

وفي كلتا صورتين، فإن القرار الإداري يحدث الأثر الذي تريد جهة الإدارة تحقيقه، أو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، سواء بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديله، أو إلغاء وضع قائم.

فإذا كان تحقيق هذا الأثر القانوني، الذي يريد أن يستهدفه القرار الإداري مستحيلا، فإن القرار يصير بذلك معدوما، سواء كانت هذه الاستحالة مادية نتيجة لانعدام محل القرار، أو إستحالة قانونية إذا كان الدستور قد منع تحقيقه كلية، أو كان تحقيقه يدخل في الإختصاص المطلق لجهة إدارية أخرى غير التي أصدرته، متى كان الدستور قد جعل لهذه الجهة إستقلالا عن غيرها من الجهات¹.

وفي هذا النطاق ، فإننا نعتقد أنه لا يجوز التوسع في حالات إنعدام القرارات الإدارية، لما يترتب على الانعدام من آثار خطيرة، يتمثل أهمها في عدم تقيد الطعن بالإلغاء في هذه القرارات بشرط الميعاد، و عدم إلزام الأفراد باحترامها، لأنها لا ترتب لهم حقوقا، كما أن إجراءات تنفيذها التي تتخذها الإدارة تعتبر من أعمال الغصب أو الإعتداء المادي Voie de fait، ثم أن الإدارة لها الحق في سحب القرارات المعدومة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن الأستاذ الدكتور "عبد الغني بسيوني عبد الله" يعتقد مع الأستاذ الدكتور "رمزي الشاعر"، أن الإنعدام لا يرد إلا على التصرفات القانونية التي تدخل في مجال القرارات الإدارية النهائية، بحيث لا يشمل التصرفات التي لم تخرج الى حيز الوجود، و لم ترى النور لعدم إفصاح الإدارة عن إرادتها في إتخاذها، أو الأعمال التحضيرية و التمهيدية السابقة على إصدار القرار النهائي، لأن البحث في مشروعية القرار الإداري، لمعرفة ما إذا كان صحيحا أو باطلا أو معدوما، إنما هو

¹ - هدفنا من عرض مواقف و اتجاهات فقهاء القانون العام من القرارات الإدارية المعدومة ليس تقديم وشرح هذه المواقف و تلك الاتجاهات شرحا تفصيليا ، ثم تقديرها ببيان ما لها من حسنات وما وجه اليها من انتقادات ، ولكن - كما هو اوضح - هو تقديم عرض موجز يلقي الضوء على طبيعة هذا النوع من القرارات ، لكي نبين في النهاية وضعه القانوني.

بحث لاحق على وجود القرار، ومتعلق بمدى مشروعيته، ونحن بدورنا نسير معهما في هذا الاتجاه.

وبهذا الأساس، فإن حالات إنعدام القرار الإداري تنحصر في مجالين أساسيين مجال إغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري من جهة، و المجال الخاص بمحل القرار الإداري، حيث يكون محل القرار مستحيلا من الناحية الواقعية أو من الناحية القانونية من جهة أخرى.

و يفرق الفقه و القضاء في مصر - في مجال الاختصاص بإصدار القرار الإداري كأحد شروط صحته - بين نوعين من عيب عدم الاختصاص¹:
النوع الأول منهما يتمثل في: عدم الاختصاص البسيط أو العادي، الذي يعيب القرار الإداري و يجعله قابلا للإلغاء، عند الطعن فيه أمام القضاء الإداري .
أما النوع الثاني فيتجسد في: عيب عدم الاختصاص الجسيم، أو ما يطلق عليه إغتصاب السلطة L'usurpation de pouvoir، الذي يترتب عليه إعتبار القرار الإداري منعدما Inexistant، و متجردا من كل آثاره القانونية، بحيث يتحول إلى عمل مادي بحت.

وإن أبرز صور إنعدام القرار الإداري في هذا المجال، صدور القرار الإداري من فرد عادي، واعتداء السلطة التنفيذية على إختصاص مقرر لإحدى السلطتين التشريعية أو القضائية.

وهنا نلاحظ، أن القضاء الإداري توسع في تطبيق فكرة إغتصاب السلطة، و إعتبار القرار الإداري معدوما في حالات نرى - مع معظم الفقهاء - أنها تمثل عدم إختصاص بسيط، يجعل القرار غير مشروع فقط، مثل حالة إعتداء هيئة تأديبية على إختصاص هيئة تأديبية أخرى، و اعتداء المروؤوس على إختصاص رئيسه، وحالة التفويض الباطل.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 83 وما بعدها.

2- حالة استحالة محل القرار الإداري من الناحيتين الواقعية و القانونية :

يقصد بمحل القرار الإداري، موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها هذا القرار مباشرة، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

ويشترط في هذا المحل أن يكون ممكنا وجائزا، و ذلك من الناحية القانونية، أو من الناحية الواقعية، فإذا إستحال هذا المحل قانونيا أو واقعيا، فإن القرار يصبح منعما. فقد يكون محل القرار الإداري مستحيلا من الناحية الواقعية، كما في حالة إصدار قرار إداري من المستحيل تنفيذه، لأن محل القرار نفسه يكون من المستحيل تحقيقه، مثل القرار الإداري الذي يصدر بإزالة منزل آيل للسقوط، ثم يتضح بعد ذلك أن هذا المنزل قد سقط بالفعل، ومنه فإن القرار يصبح منعما.

كما يكون محل القرار مستحيلا من الناحية القانونية، فينعدم المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار، كما هو الشأن في حالة صدور قرار إداري بتعيين بعض الموظفين، ثم يتضح أن هذا التعيين قد تم على درجات مشغولة. و بناءا على ما تقدم، فإن إنعدام القرار الإداري بسبب من أسباب الانعدام السابقة، يفقده صفة العمل القانوني، و يحيله إلى مجرد عمل مادي، مما يبرر طلب وقف تنفيذه من طرف أصحاب الشأن دون تقيد بميعاد الطعن بالإلغاء، للعمل على إزالته باعتباره عقبة مادية أمامهم .

وبطبيعة الحال، فإن القرار الإداري المعدوم على النحو الذي يجرده من صفته القانونية، لا يتطلب لوقف تنفيذه توافر الشروط القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية الصحيحة أو المعيبة¹.

المطلب الثاني: القرارات التي لا يجوز الحكم بوقف تنفيذها في التشريع المصري²

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 85-87.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص ص 96-97.

أخرجت المادة 49 من قانون مجلس الدولة، القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا، من نطاق القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها، ولكنها عادت واستثنت طلبات الحكم باستمرار صرف المرتب بالنسبة للقرارات الصادرة بالفصل فقط، بحيث يجوز للمحكمة أن تحكم مؤقتا باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه.

و بناء على ذلك سنتطرق للقرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا، مع إستثناء طلبات الحكم باستمرار صرف المرتب وذلك في الفرع الأول وفي الفرع الثاني ندرس موقف القضاء الإداري المصري من التظلم الإداري.

الفرع الأول: القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها ووقف تنفيذها قبل التظلم منها إداريا

إن المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، تضمنت خمس طوائف رئيسية من القرارات الإدارية التي تدخل في مجال الطعن بالإلغاء، و أن جواز طلب وقف التنفيذ منحصر في القرارات الداخلة في طائفتين منها فقط، لأنه يجوز الطعن في هذه القرارات مباشرة دون اشتراط التظلم الإداري منها قبل رفع دعوى الإلغاء.

أما بالنسبة الطوائف الثلاث الأخرى، فقد اشترطت الفقرة " ب " من المادة 12 من قانون مجلس الدولة، التقدم بالتظلم الإداري إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم قبل الطعن فيها بالإلغاء، ولذلك فانه لا يجوز طلب وقف تنفيذها وفقا للمادة 49 من قانون مجلس الدولة إلا بعد إستيفاء شرط التظلم المسبق كما هو مفصل أدناه.

أولا : الطوائف الثلاث للقرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها

سنبين فيما يلي الطوائف الثلاث للقرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها، لوجوب التظلم منها إداريا قبل الطعن فيها بالإلغاء من ناحية، وعدم انطباق حظر طلب وقف التنفيذ على جميع القرارات الإدارية الخاصة بشؤون الموظفين

العموميين من ناحية ثانية، و أخيرا، موقف القضاء الإداري من حالة التظلم الإداري غير المنتج.

ونصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة في البنود " ثالثا ورابعا و تاسعا " على هذه الطوائف الثلاث من القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب توقف تنفيذها، نظرا لإشتراط التظلم منها إداريا قبل التقدم بطلب إلغائها، و بيانها كآتي:

- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن، بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو بمنح العلاوات.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون، بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون، بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ويلاحظ أن القرارات الإدارية الداخلة في هذه الطوائف الثلاث، تتعلق كلها بجوانب مختلفة من شؤون الموظفين العموميين، منها قرارات خاصة بالتعيين وبعضها قرارات صادرة أثناء الحياة الوظيفية خاصة بموضوعات الترقية أو منح العلاوات وقرارات التأديب النهائية، وبعضها الآخر يتصل بخروج الموظفين من الوظيفة العامة، المتعلقة بإحالتهم على المعاش، أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

ثانيا: عدم انطباق حظر طلب وقف التنفيذ على جميع القرارات الخاصة بشؤون الموظفين¹

حيث يترتب على التحديد السابق للقرارات الإدارية المحظور طلب وقف تنفيذها، عدم الطعن فيها بالإلغاء قبل التظلم منها إداريا، وذلك بالنسبة لبعض القرارات الإدارية التي تتعلق بشؤون الموظفين، وذلك على سبيل الحصر، ولا يجوز القياس عليها باعتبارها إستثناءا على الأصل العام، المتمثل في كون التظلم الإداري إختياريا و

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 99-100.

ليس وجوبيا، وهذا هو مسلك المحكمة الإدارية، الذي سيتضح من عرض قضائها بشأن قرارات التكليف من ناحية، و القرارات التأديبية المقنعة من ناحية أخرى.

1- قرارات التكليف

قررت المحكمة الإدارية العليا بشأن هذه القرارات أنه:

" ما دامت قرارات التكليف لا تعتبر قانونا من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا، فإنه لا يسري عليها حكم الفقرة الثانية من المادة 21 من القانون المشار إليه ¹، بل يكون من الجائز طلب وقف تنفيذها متى توافر فيها ركنا هذا الطلب وهما الاستعجال، و قيام أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار موضوع هذا الطلب ²".

2- القرارات التأديبية المقنعة

كان قضاء المحكمة الإدارية العليا - ومن قبلها محكمة القضاء الإداري - يسير على أن هذا النوع من القرارات لا يجوز طلب وقف تنفيذها، بإعتبارها من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا، و أنها من إختصاص المحكمة التأديبية سيما الفصل في قرارات النقل كونها تنطوي على جزاء تأديبي مقنع، و أن القصد الحقيقي من إصدارها هو إنزال العقاب على العامل، بغير إتباع للأصول القانونية السليمة من تحقيقه أو سماع دفاعه ³.

بيد أن المحكمة الإدارية العليا سلكت نهجا مغايرا لهذا القضاء في أحكامها الأخيرة، و شرحت أسباب هذا التغيير و مضمونه، وذلك بأن قضاء هذه المحكمة جرى في السابق على قبول الطعن في القرارات الإدارية التي تتضمن جزاءات مقنعة، وكانت البداية بقرارات النقل، و النذب بصفة خاصة، بقصد إيجاد طريق للطعن القضائي في هذا النوع من القرارات، حيث كانت محرومة منه في ظل قوانين مجلس

¹ - المقصود هو القانون رقم 55 لسنة 1959 .

² - الحكم الصادر في 13 من مايو سنة 1967 في الطعن رقم 880، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1965-1980، الجزء الثاني، ص 1247.

³ - حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 267 لسنة 26 ق، بتاريخ السادس من نوفمبر 1982.

الدولة السابقة، التي حددت إختصاصاته في الطعن بالإلغاء على سبيل الحصر، ولم يكن من بينها قرارات النقل و النذب الصادرة بشأن موظفي الدولة.

و لم يعد هناك مبررا لهذا القضاء السابق، بعد أن صدر قانون مجلس الدولة الحالي تحت رقم 47 لسنة 1972 المعدل والمتمم، الذي نص في المادة العاشرة منه (البند الرابع عشر) على إختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بسائر المنازعات الإدارية، لأن هذا النص إعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية التي تشمل قرارات النقل و النذب.

وقد جعلت القرارات تبعا لذلك، من إختصاص المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري، و أصبح من الجائز الطعن فيها أمام هذه المحاكم لعبب الإنحراف بالسلطة، الذي يتمثل في عدم إستهداف المصلحة العامة، مثل القرار الصادر بقصد الإنتقام من الموظف، أو معاقبته بغير الطريق التأديبي، و كذلك الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف، كالقرار الصادر بقصد تحقيق مصلحة عامة أفرد لها المشرع إجراءات ووسائل خاصة لتحقيقها¹.

و بناء على هذا القضاء، فإن قرارات النقل، و النذب، و غيرها من القرارات الإدارية التي تحمل في طياتها جزاءات تأديبية مقنعة، لم تعد من إختصاص المحاكم التأديبية، و إنما يختص القضاء الإداري بالفصل فيها، باعتبارها قرارات إدارية تتعلق بشئون الموظفين العموميين، و يترتب على ذلك، جواز طلب وقف تنفيذ هذه القرارات عند الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة المختصة - مثل قرارات التكليف - لأنها ليست من القرارات التي يجب التظلم منها إداريا.

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري من التظلم الإداري

¹ - الحكم الصادر بتاريخ 27 من ديسمبر سنة 1983 في الطعن رقم 3359 لسنة 27 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا، السنة التاسعة و العشرون، ص 342. و كذلك حكمها في الطعن رقم 1208 لسنة 28 ق، بتاريخ 3 يناير سنة 1984، بذات المجموعة، ص 391.

إذا كانت الحكمة من وراء تقرير نظام التظلم الإداري، هي إتاحة الفرصة لأصحاب الشأن لكي يتظلّموا إلى الإدارة المختصة، قبل التوجه إلى القضاء لحماية حقوقهم و مصالحهم، و كذلك إفساح المجال أمام الإدارة لكي تعيد النظر في قراراتها بحيث يكون في إمكانها القيام بسحبها أو تعديلها إذا ما اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها و بذلك ينتهي النزاع في مرحلته قبل أن يتحول إلى منازعة قضائية، و في هذا توفير لوقت و مال أصحاب الشأن من ناحية، و تخفيف للكم الهائل من المنازعات الإدارية التي ترفع أمام المحاكم الإدارية و مجلس الدولة من ناحية ثانية¹.

فكان من المنطقي، أن يحظر المشرع طلب وقف تنفيذ القرارات التي يشترط التظلم منها إداريا، قبل التوجه إلى القضاء للطعن فيها بالإلغاء، حيث يفترض عدم وجود الإستعجال المبرر لوقف تنفيذ هذه القرارات، أي أن المشرع قدر أن التظلم الإيجابي يغني عن طلب وقف التنفيذ.

و لذلك ثار التساؤل عن حالة عدم إمكانية تحقيق الهدف من وراء إجراء التظلم الإداري ؟ أي حالة ما إذا كان التظلم الإداري غير مجد و لا منتج لأثره.

أجابت المحكمة الإدارية العليا على هذا التساؤل، عندما قضت: " بأن التظلم السابق لا يصدق إلا بالنسبة الى ما كان قابلا للسحب من هذه القرارات، فإذا إمتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لإستنفاد ولايتها بإصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته ، فإن التظلم في هذه الحالة غير مجد ولا منتج لأثره"².

وبناء على هذا الحكم ، فانه يجب على الإدارة أن تكون مستعدة لفحص التظلم و الرد عليه، و أن يكون في مكنتها أن تعدل أو تسحب القرار المتظلم منه، فإذا أعلنت مقدما عدم إستعدادها للنظر في أي تظلم يقدم إليها، أو إذا لم تكن تملك سلطة تعديل القرار أو سحبه، أو

¹- لعل ما جاء في المذكرة الايضاحية للقانون رقم 165 لسنة 1955 الذي استحدث نظام التظلم الوجوبي يوضح لنا الحكمة من الأخذ بهذا النظام، إذ جاء في المذكرة: " إن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الادارية بطريق أيسر للناس، بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تثبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ الى طريق التقاضي".

²- الحكم الصادر في الطعن رقم 1992 بجلسة 17 من مارس سنة 1962.

يكون القرار المتظلم منه غير قابل للسحب من جانب الإدارة، فإن التظلم في جميع هذه الأحوال يكون غير مجد ولا منتج لأثره لإنهاء النزاع في مرحلته الأولى. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها، بفتح باب الطعن أمام طلبات إلغاء القرارات الإدارية في ميدان الترقية، دون اشتراط التظلم منها إلى الإدارة المختصة في الحالات الثلاث التالية:

- حالة ما إذا ما إمتنع على الجهة الإدارية إعادة النظر في القرار المطعون فيه لإستنفاد ولايتها بإصداره.

- وحالة عدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدر القرار¹.

- و حالة عدم وجود جدوى من تقديم التظلم، وذلك لأن الحكمة التشريعية من نظام التظلم تكون منتفية ، وهي مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل الإلتجاء إلى طريق الطعن القضائي².

الفصل الثالث: نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري

سبق وأن أشرنا في افصل الأول والفصل الثاني من هذا الباب، قاعدة تمتع القرارات الإدارية بالقوة التنفيذية في مواجهة الأفراد، وهي محصنة ضد الطعون المرفوعة بشأنها أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، إستنادا على إعتبرات موضوعية، تستبعد تطبيق فكرة وقف تنفيذ هذه القرارات الإدارية، وذلك عند رفع أي طعن قضائي ضدها، وهذا من أجل عدم شل النشاطات الإدارية، و تحقيقا للمصلحة العامة، على إعتبار أن الطعون كثيرا ما تكون غير مؤسسة و حتى تعسفية.

وقد أكد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، قاعدة عدم وقف الطعون القضائية لتنفيذ القرارات الإدارية، لإعتبرات مرتبطة بطبيعة و أهداف النشاط الإداري، كما أكد على الإستثناءات الواردة عليها، و التي مكن بمقتضاها مجلس الدولة من وقف تنفيذها، بطلب من الأفراد في حالة توفر شروط معينة.

¹ - حكم المحكمة في الطعن رقم 723 لسنة 29 ق بتاريخ 7 من يناير سنة 1985.

² - أ. حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، القاهرة، مصر، سنة 1989، ص 128.

وسوف نقوم في هذا الفصل بدراسة حالة الأثر غير الواقف للطعن في القرار الإداري في مبحث أول، وحالات وقف تنفيذ القرار الإداري والجهات المختصة بالفصل فيه في المبحث الثاني.

المبحث الأول: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية

يعتبر القرار الإداري أسلوب الإدارة الأمثل عند ممارستها لأنشطتها الإدارية المختلفة، كونه يتمتع بقرينة المشروعية، و إمتياز الأولوية، اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري لهذا القرار الإداري، رغم أنه محل طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري¹.
و يحدد الأستاذ "أحمد محيو" ضرورة قابلية القرار الإداري للتنفيذ كعنصر أساسي لتكامل صفة القرار الإداري بقوله:

" يتمتع القرار الإداري قبل كل تحقيق من قبل القاضي ، بقرينة ملائمة مع القانون والتي تؤدي إلى نتائج مهمة مرتبطة بامتياز الأولوية، ومن أهمها امتياز التنفيذ الفوري للقرار الإداري"².

إذا فالقرار الإداري، يعتبر قرارا معبئا بسلطة البت و التقرير، التي تسمح للإدارة بضبط الموقف، و الفصل في مسألة معينة، ووضع حل المناسب لها، كما يعد القرار الإداري تنفيذا لأنه ينفذ بصورة آلية، و يبدأ في إنتاج آثاره بسرعة، نظرا لامتعه بامتياز الأولوية، الذي يؤدي إلى وجوب إحترامه من قبل الأشخاص الموجه إليهم³.
وباعتبار القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية وإمتياز الأولوية، فذلك يسمح بتنفيذه الفوري، إذ أنه حسب مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم 19341 بتاريخ 15-11-2005 - قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية رقم 06 "مجد و ي" ضد "ف إ و" من معه - القرارات الإدارية تعد نافذة بمجرد صدورها ما لم يضع القضاء حدا لنفاذها⁴.

¹ -MARIE AUBY JEAN ,DUCOS-ADER Robert, institutions administratives deuxième édition ,DALLOZ,1971,p 371.

² - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 159.

³ -أ/ عبد الجبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة العدد 1 ، 1995، ص 56.أنظر كذلك: د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1970، ص 75 ومايليها.

⁴ - مجلة مجلس الدولة العدد 7 لسنة 2005، ص 133 إلى 135.

ويعني مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية، أن رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية لا توقف تنفيذها، والذي يجب أن يستمر إلى أن يقضى بإلغاء القرار المطعون فيه، ويكون للإدارة في هذه الحالة الخيار بين التمهّل حتى ينجلي الموقف، أو تنفيذ القرار على مسؤوليتها.¹

و تتمثل الحكمة من ذلك، في عدم السماح بشل حركة الإدارة، ووقف نشاطها الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة للطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية. فالقاعدة العامة إذا المستقرة و المكرسة قانونا هي أن: " الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها".

ونصت المادة 833 فقرة 01 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أن:

" لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وهو نفس المبدأ المكرس أمام مجلس الدولة، وذلك بموجب نص المادة 910 ق إ م إ التي تحيلنا الى نص المادة 833 فقرة 01 المذكورة أعلاه.²

ويمكن استخلاص مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية، من خلال نص المادتين 919 و 921 من القانون رقم 09-08 السالف الذكر و الخاصتين بحالة الاستعجال.

حيث نصت المادة 919 فقرة 01 على:

¹ - د. فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، الإسكندرية، 1989، ص 135 ومايليها. أنظر في مجال إمتيازات الإدارة:

- د. إبراهيم عبد العزيز، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإكندرية، ص 175 ومايليها.
- د. إبراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مج 2، دار المعارف بالإكندرية، 1978، ص 754.
- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 572 ومايليها.
² - تنص المادة 910 من القانون رقم 09-08 يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية: " تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 الى 837 أعلاه أمام مجلس الدولة".

" عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو وقف آثار معينة منه..."

ومن خلال نص هذه المادة، يمكن أن نلاحظ أن وقف تنفيذ القرار الإداري ليس نتيجة حتمية للطعن بالإلغاء، بل يأمر به قاضي الاستعجال في حالة توفر شروط ذلك. كما أن المادة 921 من (ق إ م إ) المذكورة أعلاه، تضع ضابطا على عاتق قاضي الاستعجال الإداري في حلة الإستعجال القصوى، يتمثل في عدم عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، إلا إذا تعلق الأمر بحالة التعدي، أو الإستيلاء، أو الغلق الإداري¹.

وكان المبدأ مكرسا قبل ذلك بالأمر رقم 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 المعدل و المتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية²، و ذلك بموجب كل من نص المادة 11/170 م، أنه بالنسبة لدعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، و المادة 283 بالنسبة لدعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

حيث نصت المادة 11/170 على: " لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقوف ".

و يقصد بالمجلس القضائي، الغرفة الإدارية لدى المجلس، و الإختصاص يعود إلى المحاكم الإدارية بعدما تم تنصيبها.

أما بالنسبة للطعون المرفوعة أمام مجلس الدولة، فيمكن استخلاص المبدأ من نص المادة 2/283 (ق إ م)، إذ نصت: " و يسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية و بناء على طلب صريح من المدعي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور ".

¹ - أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الادارية في أحكام قانون الاجراءات المدنية و الادارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ص ص 8-9.

² - الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 1966.

و نستنتج من هذه المادة، أن الطعن ليس له أثر موقوف، بل يمكن أن يأمر به رئيس الغرفة الإدارية إذا توافرت شروط ذلك، و عاد الإختصاص لرئيس مجلس الدولة بعد تأسيس هذا الجهاز القضائي المختص في الأمور الإدارية، بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

أما في القانون الفرنسي فيعرف هذا المبدأ بالطابع غير الموقوف للطعن أمام القضاء الإداري.

« Le caractere non suspensif des recours devant la juridiction administrative »

وأن هذا المبدأ مكرس في نصوص مجلس الدولة الفرنسي، منذ بداية تنظيمية بمرسوم سنة 1806، و مكرر بعد ذلك في كافة القوانين التي تتابعت لتنظيمه ، ثم لتنظيم المحاكم الإدارية من بداية الإصلاح القضائي الذي أتى به مرسوم 30 سبتمبر 1953، و الذي صارت به هذه المحاكم قاضي المنازعات العام في فرنسا، والذي بدأ سريانه من أول جانفي 1954، وتنص المادة 1/9 من هذا المرسوم الصادر برقم 53-934 على أن:

« Le recours devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif »

ووردت هذه القاعدة العامة، بالمرسوم الصادر في 31 ديسمبر 1987 المنشئ للمحاكم الإدارية الاستئنافية، و ذلك في المادة 1/125 من تقنين المحاكم الإدارية الاستئنافية مضافة بمرسوم 7 سبتمبر 1989 على أن:

« le recours devant la cours administrative d'appel n'a pas d'effet suspensif..... »

و يعتبر الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، من مبادئ القانون العام الأساسية في القانون الفرنسي، ويمكن إستخلاصه من نص المادة 1-521 من القانون رقم 597/2000 المتعلق بالإستعجال الإداري و التي تنص على:

" عندما يكون القرار الإداري، حتى ولو كان قرار بالرفض محل دعوى الإلغاء، أو فحص المشروعية، فإنه يمكن للقاضي الإداري الإستعجالي إذا طلب منه ذلك، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار ..."

و منه نستنتج أن وقف تنفيذ القرار التنفيذي، لا يترتب كأثر تلقائي للطعن ضد القرار، بل يقرره القاضي إذا توفرت شروط ذلك¹.

وسوف ندرس في هذا المبحث، مبررات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية في المطلب الأول، ووقف تنفيذ القرارات الإدارية إستثناء على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في المطلب الثاني أدناه.

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 10.

المطلب الأول : مبررات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية

يستند مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، على الأسانيد و المبررات المتمثلة في نظرية القرار التنفيذي، ومبدأ الفصل بين السلطات من جهة، و الاعتبار العلمية من جهة أخرى¹.

الفرع الأول : المبرر المؤسس على فكرة القرار التنفيذي

أخذ به العميد " Maurice Hauriou " في نهاية القرن التاسع عشر، و ترجع هذه النظرية مبدأ الأثر غير الموقف للطعن إلى مبدأ أكثر عمومية من مبادئ القانون الإداري، وهو قابلية القرار للتنفيذ بذاته، دون الحاجة لموافقة القضاء، بحيث أن القرار الإداري يصدر متمتعا منذ لحظة صدوره بقرينة الصحة المفترضة، وهو ما يعني مشروعيته قانونا، بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقرير ذلك، و قرينة الصحة المفترضة، تجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام، فلا يفترض مخالفة الإدارة للقانون في أعمالها، و إنما الصحة و السلامة هما المفترضان الى أن يثبت عكس، على أن تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ، فيما لو ظهرت عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه، و معنى ذلك في واقع الحال أن القرار الإداري يولد بقوة التنفيذ الذاتي، لإرتباط هذه القوة مع قرينة المشروعية وجودا و عدما، فبغير إفتراض مشروعية القرار على هذا النحو سينتفي بطبيعة الحال سند قوته التنفيذية الذاتية، و القوة التنفيذية الذاتية للقرار الإداري تفقد بدورها سندها بغياب قرينة المشروعية.

و إن قرينة الصحة المفترضة لا تعني أن القرار يصدر حصينا ضد أي رجوع فيه في أية مرحلة، و إنما من الضروري أن يقابل إمتياز الإدارة في إصدار قرارات قابلة للتنفيذ المباشر، بإمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيتها مراعاة لمصلحة الأشخاص المخاطبين بها، إلا أن هذا التدخل القضائي يكون دائما لاحقا، أي على

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص ص 10-13.

المخاطبين بالقرار تنفيذه أولاً، ثم مخاصمته بعد ذلك أمام القضاء في حالة مخالفته للقانون .

وإذا كانت نظرية العميد "Hauriou" قد حازت بالتدرج على قبول أكثر الفقه لها، إلا أنها صادفت في البداية نقداً شديداً من بعض الفقهاء، الذين أسسوا رفضهم لها بسبب أن الإدارة لا تملك سلطة تنفيذ قراراتها مباشرة، بفهم متجه إلى مبدأ التنفيذ الجبري إلا في الحالات التي يخول لها القانون ذلك صراحة، و إن الأمر لا يتعلق في هذا الخصوص بمبدأ طبيعي تستمد منه الإدارة سلطة مطلقة في التنفيذ الجبري، وإنما باختصاص قانوني تنحصر في إطاره وحدوده و غاياته مثل هذه السلطة، وذلك انطلاقاً من وجوب ضمان مصالح الأفراد، و عدم تعرضهم لتعسف الإدارة، و استعمال وسائل القهر المادي التي تحوزها.

الفرع الثاني: المبرر المؤسس على مبدأ الفصل بين السلطات

و يستند هذا التبرير إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات، يقتضي أن لا تتدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى، فالقرار الإداري هو أحد الوسائل المهمة المتاحة للإدارة من أجل القيام بالمهام المنوطة بها، وحق المبادرة باتخاذها دون الرجوع إلى سلطة أخرى، وإن تنفيذه مباشرة دون الحاجة لإذن سابق هي من صميم صلاحيات الإدارة العامة، ولا يجوز المساس بها.

كما أن وظيفة القضاء الإداري باعتباره قضاء مشروعية، يدخل في صميم إختصاصه مراقبة العمل الإداري رقابة لاحقة، وذلك في إطار الدعوى القضائية، وإذا ما أجاز للقاضي الإداري الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية قبل فحص مشروعيتها لأصبح تنفيذها خاضعاً للسلطة التقديرية للقضاء، و هذا ما يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات، ومنه تتداخل سلطة تنفيذ القرار أو عدم تنفيذه، بين الإدارة التي هو حق مقرر لها، و بين القضاء الإداري، إضافة إلى أن وظيفة القضاء الرقابية التي تتصف بأنها

رقابة لاحقة، تتحول إلى رقابة سابقة، وفي ذلك إنتهاك للحدود الفاصلة بين السلطات العامة.

غير أن هذا السند، لم يسلم بدوره من النقد، على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد من الناحية العملية مطبقا تطبيقا دقيقا، ذلك أن أحكام القضاء و تطور اتجاهاته زاد من مساحة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث أتى بمسائل كانت بالأصل معتبرة من صلاحيات السلطة الإدارية.

كما أن مبدأ الفصل بين السلطات - إذا نظر فيه بإطلاق- سيؤدي في النهاية الى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجاً على هذا المبدأ، بإعتباره معطلا لقرار صادرا عن الإدارة بتدخل من السلطة القضائية.

الفرع الثالث: المبرر المؤسس على الاعتبارات العملية

ومؤدى هذا المبرر، أن الهدف من القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة لجميع أفراد المجتمع، إن الإعتبارات العملية تدور حول غاية العمل الإداري، و المتمثلة في تحقيق الصالح العام، و إشباع الحاجات الاجتماعية بما يقتضي سموها على الصالح الخاص، ومنه لا تهدر حسب الأصل مصلحة عامة لأجل مصلحة خاصة.

ومن هذا المنطلق يفترض في أعمال الإدارة الضرورة و الإستعجال، وحتى تبلغ أهدافها دون عوائق أو تأخير يقتضي الأمر ألا يسمح لأي فرد أيا كان بأن يشل حركتها، بمجرد رفع دعوى أمام القضاء، و القول بغير ذلك، معناه إتاحة الفرصة لأي شخص سيئ النية لا يبتغي سوى المماطلة و التسويف للطعن على أعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها و إيقاف تنفيذها، ليتعطل نتيجة لذلك سير المرفق العام، و يغرق العمل الإداري في الفوضى، خاصة مع بطء إجراءات التقاضي، و طول زمن الفصل في دعاوى الإلغاء¹.

¹ - د. خميس سيد اسماعيل، دعاوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر، 2003 ص197.

وبصفة عامة، يمكن القول أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء من ضرورات عمل الإدارة، وكل الحجج التي قيلت في تبريره تتكامل في إسناده، فالقاعدة بالفعل، من ضرورات ولوازم عمل الإدارة، و اضطراب سير المرافق العامة التي تقوم بإدارتها، إذ في غيابها يستطيع الأفراد شل و تعطيل عمل الإدارة القائم أساسا على القرارات الإدارية فور رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، وقد يكون ظاهرا افتقادها لأي سند قانوني، ويكفي تصور مدى الشلل الذي يمكن أن يصيب نشاط الإدارة في الفرض العكسي، إذا سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية كأثر لدعوى الإلغاء، كونالإعتبار أن نشاط الإدارة يباشر بصفة أساسية بوسيلة القرارات الإدارية.

و بهذا الخصوص يمكننا القول أن الإعتبارات العملية هي الأكثر رجحانا، كونها تعتبر صيانة و حماية للعمل الإداري من الشلل و التعطيل وضمانة أساسية لسير المرافق العامة بانتظام، لتحقيق الحاجات الإجتماعية التي لأجلها قامت، و إعلاء الصالح العام على المصلحة الخاصة، فهذه الاعتبارات هي التي منعت في الواقع القاضي و الفرد على حد سواء من التدخل في سير العمل الإداري و تعطيله، و ذلك عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات، والذي بموجبه للإدارة أن تدير و للقاضي أن يقضي، بغير تعدي من أحدهم على عمل الآخر بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

أما من ناحية قرينة الصحة المفترضة، فبالإعتبارات العلمية إفترضت مشروعية القرارات الإدارية، و منها تفرعت فكرة قابلية القرار الإداري للتنفيذ المباشر بقوة إصداره، و بغير حاجة إلى تدخل مسبق من القضاء للأمر بذلك، وترتبيا على ذلك فرضت قاعدة الأثر غير الموقف للطعن نفسها مانعا حائلا دون تدخل الفرد لاحقا، لكي يعطل بإرادته المنفردة عن طريق الطعن القضائي، أثرا خاضعا في ترتيبه للإرادة المنفردة للإدارة، و متمتعا بإمتياز الصحة المفترضة، و القابلية للتنفيذ المباشر، والتي تعتبر الأكثر ظهورا بين حجج إسناد قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء كونها يعتبر مصدرها المباشر الذي عنه تفرعت.

وتبدو الفكرة قد ظلمها سوء الفهم لأفكار العميد Hauriou نتيجة خلط شاب الأذهان بين فكرة القوة الملزمة للقرار الإداري بالمعنى المتقدم و بين تنفيذ القرارات الإدارية جبرا في حالة عدم تنفيذها طواعية من قبل المخاطبين بها، لأن الفقهاء المعترضين على النظرية لم ينكروا على الإدارة إطلاقا سلطة إصدار قرارات ملزمة بدن توقف على تدخل مسبق من القضاء، و لكن اعترضهم كان محوره بالتحديد أن الإدارة لا تستطيع حسبما إستقر عليه القضاء القيام بنفسها بتنفيذ قراراتها بوسيلة التنفيذ الجبري إلا بعض الحالات الاستثنائية فقط، وكانت نظرية العميد Hauriou في نطاق فكرة القوة الملزمة الذاتية للقرار الإداري، ولم يقصد أن يجعل وسيلة التنفيذ الجبري قاعدة عامة لعمل الإدارة، وكما قال الفقيه Drago Auby في هذا الخصوص، أن المعترضون على نظرية Hauriou قد نسبوا إليه أكثر مما كان يفكر فيه فعلا.

لكن بالتدرج صارت الفوارق في أفكار Hauriou أكثر وضوحا، وبانت حقيقة ما قصده، ومنه زال الخلط بين فكرة القوة الملزمة الذاتية للقرار الإداري بما تستتبعه من قابلية التنفيذ المباشر، وبين فكرة التنفيذ الجبري المباشر كأحد وسائل التنفيذ في بعض الحالات.

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية إستثناء على مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن بالإلغاء

إن مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أصبح مسلما به و يقتضيه علو الصالح العام على الصالح الخاص، على النحو الذي عرضناه سابقا ولكن التوازن في إطار العلو محفوظ في النهاية، وذلك عن طريق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، الذي يعتبر إستثناء من القاعدة العامة، يخفف آثارها، و يجنب قدر الإمكان مضارها عندما يقتضي الحال.

فمبدأ الأثر غير الموقوف للطعن قد استقر كأصل عام، لا يعمل بخلافه إلا بنص قانوني خاص، ولذا لم يكن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أن يأخذ مكانه كاستثناء

مهم على هذا الأصل إلا بنص قانوني صريح يستند إليه، كون لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية له ما يبرره.

الفرع الأول: التكريس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية

لنصوص القانونية المكرسة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية صورتين، وهما قيام النص القانوني ذاته بتقرير وقف تنفيذ القرار الإداري كأثر تلقائي للطعن بالإلغاء كصورة أولى، وفيها خروج كلي عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، أو إعطاء النص القانوني للقاضي المختص سلطة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء كصورة ثانية.

و يكون لوقف التنفيذ في حالة قيام النص القانوني ذاته أثرا تلقائيا مترتبا على الطعن بالإلغاء، مصدره القانون مباشرة، و في ذلك حالة في القانون الجزائري مكرسة بنص المادة 13 من القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة التي تنص: " يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في الإجراءات المدنية، و لا يقبل الطعن إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العامة".

و طبق ذلك القضاء الفرنسي في حالات قليلة جدا تجد كل منها مبرر وجودها في الظروف الخاصة المتعلقة بها، بغير أن تجمعها في مجملها نظرية عامة، وذلك بخصوص الفصل في بعض القرارات الإدارية الصادرة عن المجلس الأعلى للإذاعة و التلفزيون الفرنسي ، طبقا للقانون الصادر في 17 جانفي 1989 ، وقرارات إبعاد الأجانب إلى خارج الحدود لإقامتهم بالبلاد بغير مصوغ قانوني، بموجب قانون فرنسي صادر في 10 جانفي 1990¹.

الفرع الثاني: مبررات نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص ص 14-17.

يفرض الإستثناء الذي يمثل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية نفسه كوسيلة لا بد منها، للتخفيف من تبعات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، ولكن دون المساس بأي حال بهذا الأخير كمبدأ أساسي من مبادئ القانون الإداري، الذي يظل الوقف في مواجهته دائما، و مهما كانت ضروراته بمرتبة الاستثناء، لأن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء إذا أطلقت آثاره بغير إمكانية الاستثناء - وخاصة مع زيادة مظاهر تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية وفيما يتعلق بحقوق وحرريات الأفراد- قد يستتبع نتائج ضارة ولا يمكن إصلاحها فيما لو نفذت الإدارة قراراتها بعد القضاء بإلغائها من طرف القضاء المختص.

و بالرغم من أن الحكم الصادر بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة ويؤدي إلى إعدام القرار الإداري، وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي، وإعتباره كأن لم يكن وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره، لكن كيف يمكن أن تمحى آثاره إذا كان قد استنفذها بتنفيذه؟

ومعنى ذلك، أن تنفيذ الإدارة للقرار الإداري على مسؤوليتها رغم الطعن فيه بالإلغاء أصبح مصادرة على المطلوب، وجعل الحكم الصادر بإلغائه لا قيمة له من الناحية العملية، بحيث يصبح تنفيذه مستحيلا، هذا من ناحية، إضافة إلى أن التعويض الذي يحكم به على الإدارة مهما تكن قيمته، لن يعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار و تنفيذه، من ناحية أخرى.

وإن تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للدعوى على إطلاقها، سيؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء ذاتها، ويجعل الحكم الذي يصدر بالإلغاء حكما صوريا مجردا من كل آثاره.

ومن هذا المنطلق فنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يبدو علاجاً لا بد منه لظاهرتين سلبيتين، إحداهما من عمل الإدارة و الأخرى من عمل القضاء، وكلاهما يلحق أضرار كبيرة بمصالح الأفراد ويهدر حقوقهم المشروعة¹.

¹ - أ.د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، (د د ن)، 1984، ص 16.

المبحث الثاني: حالات وقف تنفيذ القرار الإداري

يعرف قضاء المنازعات الإدارية نظام القضاء المستعجل، الذي يتميز عن القضاء العادي بخصيتين أساسيتين، تتمثل الأولى منهما في ضرورة توافر عنصر الإستعجال في المسألة المطروحة أمام المحكمة، أما الخاصية الثانية فتتجسد في أن الحكم الصادر في هذا القضاء وقتي لا يمس بالموضوع، و لا يؤثر على أصل الحق وتشمل الأمور التي لها صفة الإستعجال المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت من جهة، وكذلك المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والسندات التنفيذية من جهة أخرى.

و إن الأخذ بهذا النظام، إنما بغرض تحقيق أهداف معينة، يتمثل أهمها في وقف نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء من جانب الإدارة، وإلا لن تكون هناك فائدة لحكم يصدر بإلغاء قرار إداري تم تنفيذه وأنتج كل آثاره، وكانت هذه الأهداف، هي الدافع وراء تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، التي رفعت دعاوى بطلب إلغائها أمام القضاء الإداري، كإستثناء هام على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية¹.

وكان لزاما علينا التطرق للحالات التي يمكن للقاضي الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، الذي يعرف بأنه:

" ذلك العمل القانوني الصادر عن الإدارة، ويتمتع بالقوة التنفيذية، وذلك بالآثار القانونية التي يؤثر بها على المراكز القانونية للأفراد²."

وكل هذا سنتناوله بالتفصيل في مطلبين، ففي المطلب الأول قمنا بدراسة القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها، وفي المطلب الثاني درسنا القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها.

المطلب الأول: القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 08.

² - محمد براهيم، القضاء المستعجل، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006 ص 68.

إن القاعدة العامة في هذا المجال أنه لا يقبل وقف التنفيذ إلا بالنسبة للقرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، أي أن القرارات الإدارية التي يطعن فيها بالإلغاء، هي التي يجوز وقف تنفيذها¹.

و منه يجب أن نكون بصدد قرار إداري و ليس بصدد عمل مادي كالقرارات المعدومة، كما يتعين أن يكون القرار نهائي، فالقرارات في مراحلها التحضيرية التي تتطلب لنهائيتها التصديق عليها من سلطة أعلى لا تقبل الطعن بالإلغاء، ومن ثم لا يجوز وقف تنفيذها².

و يكون من إختصاص قاضي الموضوع الناظر في الدعوى الإستعجالية الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا شكل هذا الأخير تعديا أو إستيلاء أو غلقا إداريا، حتى ولو لم يكن هناك قرار إداري سابق، وهذا ما نصت عليه المادة 921 ق إ م³، بحيث أنه يجوز لقاضي الموضوع الناظر في القضايا الإستعجالية الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري حتى إذا لم يكن هناك قرار إداري سابق في حالة التعدي، الاستيلاء أو الغلق الإداري، أو في حالة وجود قرار إداري موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي طبقا لنص المادة 919 من ق إ م إ، أو وفق حالات أخرى كما سنبين ذلك في الفروع أدناه.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء منشأة المعارف، مصر، 1988، ص 694.
² - د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء و الصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية مصر، 1996، ص 343.
³ - (ق إ م إ): للتذكير أن هذه الحروف هي ملخص لمصطلح "قانون الإجراءات المدنية والإدارية".

الفرع الأول: حالة التعدي

لقد نصت على ذلك صراحة الفقرة الأخيرة من المادة 921 ق إ م إ بقولها: "...وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه"¹.

وقبل ذلك كان الاجتهاد القضائي قد كرس قضاء إستعجاليا غزيرا في مادة التعدي، وبشكل أقل بروزا في مادتي الاستيلاء والغلق، وهكذا فالقرار الإداري الذي لم يكن تطبيقا لنص قانوني، ويصدر على سبيل الازدراء لقرار قضائي في طريق التنفيذ يشكل تعديا، الأمر الذي يستوجب وقف تنفيذه، وأن القرار المشوب بلامشروعية صارخة هو الذي يشكل عند تنفيذه تعديا، أما بالنسبة إلى الاستيلاء فتطبيقاته القضائية قليلة وقد نظمها المشرع في أحكام القانون المدني.

ويمكن أن ندرج ضمن حالات التعدي ما نصت عليه المادة 920 ق إ م إ، بحيث أنه يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بأي تدبير من شأنه حماية الحريات الأساسية وقمع تعدي الإدارة عليها، حيث نصت المادة 920 ق إ م إ على أنه: "ويمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 ق إ م إ أعلاه إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات... ويفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة..."

¹ - حيث علق الدكتور مسعود شيهوب على هذه الحالة وذلك في المحاضرات التي ألقيت في مقياس المنازعات الإدارية بالمدرسة العليا للقضاء (الدفعة الثامنة عشر) بحيث تنص المادة (936 ق.إ.م.إ) على أنه غير قابل لأي طعن، فهل يعني ذلك أنه مجرد أمر على ذيل عريضة مثله مثل الأوامر على العرائض المنصوص عليها في الفقرة الأولى من نفس المادة (921 ق.إ.م.إ)؟ أم أن الأمر تعلق بعريضة وجاهية كأي عريضة استعجالية ولكن فقط الأمر الصادر بناء عليها غير قابل للطعن؟ إن الاجتهاد القضائي هو الذي سيفسر المادة.

وهكذا يتضح أن المشرع الجزائري ربط بقوة بين وقف التنفيذ، وبين الاستيلاء والغلق الإداري، والتعدي، فالقرار الإداري الذي يشكل تعدياً أو استيلاءً أو يتعلق بغلق الأماكن، قابل لوقف تنفيذه (استثناء من القاعدة العامة).

ولم يحدد المشرع الجزائري مفهوم التعدي، وفي فرنسا عرف مجلس الدولة الفرنسي التعدي على أنه: "كل تصرف صادر عن الإدارة في ظروف لا يرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات المخولة لها قانوناً، تنتهك بذلك حقاً من حقوق الملكية العقارية أو حرية من الحريات الأساسية".

ويمكن القول أن التصرف الصادر عن الإدارة، يشكل تعدياً، كلما كان لهذا التصرف فيه مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية، وغير مرتبط بأي صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها، وإن فعل التعدي يتعلق بالعقارات أو المنقولات¹.

وقد سائر الاجتهاد القضائي الجزائري، التعريف الذي توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي لحالة التعدي، وهكذا فإن قيام الوالي بطرد مستأجرة من الشقة التي تشغلها بصفة قانونية، ومنحها إلى شخص آخر بموجب قرار صادر عنه يشكل تعدياً يستوجب رفعه، لأن الطرد من المساكن لا يكون إلا بموجب حكم قضائي².

وفي مجال الحريات العامة، يعتبر الاجتهاد القضائي المساس بحرية التنقل المنصوص عليها دستورياً، بمثابة تعدي يستوجب رفعه من قبل قاضي الموضوع الفاصل في القضايا الإستعجالية، ويعد أبرز صور الإعتداء المادي الذي تقوم به الإدارة.

¹ - وزارة العدل، الندوة الوطنية للقضاء الإستعجالي، مديرية الشؤون المدنية، الجزائر، ص 167.
² - د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005، ص 505 ص 507.

إلا أن هناك من الفقهاء من يذهب إلى إستبدال تسمية "التعدي - بالاعتداء المادي"، على اعتقاد أن هذه التسمية "الإعتداء المادي" تتماشى أكثر وتتلاءم مع مفهوم الإعتداء المادي بمعناه الواسع، وتبرز المخالفة الجسيمة للقانون¹.

إلا أننا نرى أنه من الصواب أن نميز بين الإعتداء المادي، كونه له مدلول واسع يشمل عدة مفاهيم أخرى بما فيها التعدي، كونه نظرية مستقلة وله شروطه الخاصة ويعرف التعدي بأنه: "عمل مادي يصدر عن الإدارة، ومشوب بلا مشروعية صارخة ويشكل مساسا بالملكية الخاصة أو بحقوق أساسية للأفراد"²، وكذلك نكون أمام حالة تعدي عندما ترتكب الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي مخالفة جسيمة من شأنها المساس بحق أو حرية عمومية³.

أما على الصعيد القضائي، فقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي في قرار له صادر بتاريخ 1949/11/18 بأنه: " تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة، والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي، أو بالملكية الخاصة".

وبصفة عامة، فالفقه و القضاء وإن اختلفت صياغتهم في تعريف حالة التعدي إلا أنها تصب في معنى واحد، و محدد بنفس الشروط و المتمثلة في:

1- أن يكون تصرف الإدارة مشوب بلا مشروعية صارخة: و يتمثل هذا الشرط في كون الإدارة تقوم بالتصرف المادي، مخالفة القانون مخافة صارخة ، ويتم التميز في هذه الحالة بين⁴:

- قيام التعدي لانعدام القانون، إذ قد تقوم الإدارة بتصرف مادي لا يمكنها إسناده إلى نص قانوني، أو أنها استندت عند إصدارها للقرار محل التنفيذ إلى نص قانوني قد لا يدخل ضمن صلاحياتها، وهو ما يطلق عليه بالتعدي الناشئ عن القرار الإداري⁵.

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، هامش الصفحة 184.
² - د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1999 ص 133.

³ - رشيد خلوفي، المرجع نفسه، ص 186.

⁴ - رشيد خلوفي ، المرجع نفسه، ص 187.

⁵ - بشير بلعيد، المرجع السابق، ص 189 و ما بعدها.

- أما الحالة الثانية من التعدي، فهي حالة إنعدام الإجراءات أو التعدي الناشئ عن التنفيذ الجبري للقرار الإداري، وذلك متى لجأت الإدارة إلى التنفيذ الجبري في حالات يمنع فيها القانون اللجوء إليه¹.

2- أن يمس بالحقوق الفردية: حيث أن حالة التعدي لا تقوم بداهة إلا إذا مس التصرف الصادر عن جهة الإدارة بحق من الحقوق الفردية العديدة و المتنوعة، مثل حق الملكية و حق حرمة المسكن² وحق حرية التنقل³.

وإن صلاحيات الإدارة في مجال النظام العام، لا ينبغي أن تمارس إلا في إطار القوانين واللوائح، دون المساس بالحريات الفردية، فمثلا تصرف الإدارة بسحبها جواز السفر من المدعي، في غياب قرار يمكنه من تحريك دعوى الإلغاء، لا يمكن إلا أن يكيف على أنه تعديا⁴.

غير أن المحكمة العليا في حالات نادرة، خرجت عن هذا المسلك العام، و جنحت نحو تضيق مفهوم التعدي، بحيث أنه في قرارين منعزلين، ذهبت إلى أنه: "لا يمكن التمسك بالتعدي، عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل بالقوة، غير مرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، ومن شأنه أن يمس بحرية أساسية أو بحق الملكية"، ويؤكد قرار ثاني، صادر في نفس الفترة الزمنية، هذا الاجتهاد المنعزل، فيقرر أنه: " لا مجال لاختصاص القضاء المستعجل، في القضايا التي تتخذ فيها الإدارة قرارات إدارية، غير أن هذا الاجتهاد معيب، لأنه لا يمكن قصر التعدي على العمل المادي للإدارة فقط، دون القرارات غير المشروعة في حالة تنفيذها"⁵.

¹ - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 134.

² - قرار مجلس الدولة في 8 / 3 / 1999 (منشور).

³ - قرار الغرفة الإدارية، مجلس قضاء الجزائر، صادر بتاريخ 14 / 07 / 1990 (غير منشور).

⁴ - د. مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 507.

⁵ - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 508.

الفرع الثاني: حالة الاستيلاء

يعرف الاستيلاء لغة بأنه: " نزع عقار يوجد في حيازة شخص من طرف الإدارة"، ويعرفه الاجتهاد القضائي الفرنسي على أنه: " كل مساس من طرف الإدارة بحق الملكية العقارية لأحد الخواص، في ظروف لا يكون هذا الاعتداء فعلا من أفعال التعدي"¹.

إلا أنه قد يكون الاستيلاء مشروعاً، مثل ما هو عليه الحال بالنسبة للتسخيرة التي تناولها القانون المدني في المادة 679 منه، وكذا نزع الملكية للمنفعة العامة طبقاً للقانون.

و تبعاً لذلك، فإن الاستيلاء على خلاف التعدي لا يرد إلا على العقارات في القانون الفرنسي، بينما قد ينصب أيضاً طبقاً للقانون الجزائري على الأموال مهما كانت نوعها عقارات أو منقولات، وكذا على الخدمة.

و لكي نكون بصدد الاستيلاء غير المشروع، يجب أن يتوفر شرطان:

- أن يكون هناك تجريد من الملكية، أي نزع اليد، و ليس مجرد حرمان بسيط من التمتع.

- عدم مشروعية الإستيلاء، و نكون أمام هذه الحالة إذا صدر الاستيلاء بموجب أمر شفوي طبقاً للمادة رقم 680 من القانون المدني الجزائري، و إن يصدر أمر الاستيلاء من سلطة غير مختصة، حسب نص المادة رقم 680 فقرة 2 من القانون المدني الجزائري².

ومنه بالإضافة إلى حالة التعدي، فقد نص المشرع الجزائري على حالة الإستيلاء، و تأصيلاً لدراسة و معرفة حالة الاستيلاء، نرجع إلى نصوص القانون المدني، و تحديداً للمواد من 679 إلى المادة 681 مكرر 3، فنجد أن المشرع قد عرفه بأنه: " الحصول على الأموال والخدمات في حالات الاستثنائية والإستعجالية لضمان

¹ - وزارة العدل، الندوة الوطنية للقضاء الإستعجالي، مديرية الشؤون المدنية، ص 168.

² - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 203.

سير المرفق العمومي"، وقد أدرج المشرع في نفس القانون إشكال الاستيلاء وشروطه وكيفية التعويض عنه.

- ينصب الاستيلاء على الأموال و الخدمات، والمقصود بالأموال في هذه الحالة، كافة الأموال سواء كانت عقارية أم منقولة، أما الخدمات فالمقصود بها الأشخاص القائمين بهذه الخدمات، بحيث يجوز للإدارة أن تسخر الأفراد للقيام بأعمال داخل المرفق، أو تقديم خدمات من شأنها ضمان سير مرافقها العامة.

- لا يجوز الاستيلاء إلا في الحالات الاستعجالية أو الإستثنائية، إذ لا يمكن للإدارة اللجوء إلى الاستيلاء، إلا في الحالتين المنصوص عليهما قانونا، والمتمثلتان في حالتي الإستعجال أو الظرف الإستثنائي، وقد نصت المادة 681 مكرر 3 من القانون المدني على عدم جواز القيام بعملية الاستيلاء، خارج هذه الحالات، وقد رتبت عليه جزاءات عقابية¹.

وعلى قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، أن يبحث عن مدى توافر حالة الاستيلاء، لكي يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، فإذا تبين له أن عملية الاستيلاء مشروعة وكانت طبقا للنصوص القانونية، فإنه ليس من اختصاصه الأمر بوقف التنفيذ

¹ - إلا أنه و ما يجب التنويه إليه أن النص الفرنسي للمواد المشار إليها في القانون المدني قد أدرج لفظ la Réquisition بينما النص الفرنسي للمادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم (التي تقابلها نص المادة 921 ق أ م أ) قد قابل لفظ الاستيلاء بمصطلح L'emprise والذي يعني الغصب، والذي له نظرية مستقلة تماما عن الاستيلاء لها شروطها وأركانها، مما يثير إشكالية نية المشرع الجزائري، هل أراد بنص المادة 171 مكرر وقف القرارات الإدارية التي تنطوي على حالة استيلاء أم غصب ؟ وإن الاستيلاء كما سبق البيان عمل تقوم به الإدارة، ضمن الأطر التي حددها القانون، سيما القانون المدني، وقانون نزاع الملكية للمنفعة العمومية، وكافة النصوص التطبيقية المتعلقة به، بينما يعرف الغصب بأنه كل استيلاء تقوم به الإدارة خارج الإطار الذي حدده القانون المدني والقوانين المتعلقة بنزع الملكية، لذا فقد فضل بعض الفقه بتسمية الاستيلاء غير المشروع، إلا أن هذا التعريف قد يخلو من الدقة، بحيث لم يبين ماهية الأموال التي قد تكون محلا للغصب من قبل الإدارة.

André delaubadere وقد عرفه الفقه الفرنسي

بأنه "مساس الإدارة بملكية خاصة عقارية في شكل حيازة مؤقتة أو دائمة".

وعليه فيمكننا أن نفرق بين حالتي الغصب والاستيلاء، فالغصب يصيب الملكية العقارية الخاصة دون المنقولة، أما الاستيلاء فينصب على العقارات والمنقولات وحتى الأشخاص وذلك بصفة مؤقتة وذلك في إطار قوانين محددة، على عكس الغصب الذي قد يكون مؤقتا أو نهائيا خارج الأطر القانونية، إذ يدخل ضمن الأعمال المادية للإدارة الموصوفة بعدم المشروعية، ولذلك فعيدتنا أن المشرع الجزائري قد أراد بمصطلح الاستيلاء المنصوص عليه في المادة 171 مكرر الأعمال المادية غير المشروعة، والتي بواسطتها تقوم الإدارة بنزع ملكية الأفراد، أي أن المصطلح الفرنسي في هذا الشأن أكثر دقة، ومن الواجب استبدال مصطلح الاستيلاء في المادة بمصطلح الغصب.

أما إذا تبين له من ظاهر مستندات القضية، أن عملية الإستيلاء لا ترتبط بأي نص قانوني، فإنه يجوز له في هذه الحالة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، وفي الغالب فإن أحكام القضاء المستعجل تعتمد في وقف التنفيذ على حالة التعدي، رغم أن موضوع النزاع يتعلق بعقارات إستولت عليها الإدارة¹.

الفرع الثالث: حالة الغلق الإداري

لقد أدرج المشرع الجزائري حالة الغلق الإداري، كحالة من الحالات التي يجوز فيها طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وذلك بموجب نص المادة 921 ق إ م إ، خلافا لحالتي التعدي والإستيلاء، اللتان تعدان من الأعمال الإدارية المادية غير المشروعة، إذ أن الغلق الإداري يعد عملا قانونيا، تعمد فيه الإدارة على غلق محل ذو إستعمال تجاري - غالبا - و يتخذ هذا العمل شكل قرارا يوقع جزاء أو عقوبة إدارية، ومثال ذلك ما جاء في الأمر رقم 95-06 في المادة 75 منه، والتي تجيز لوزير التجارة إصدار قرار بغلق المحل لمدة لا تتجاوز 30 يوما، في حالة عدم إحترام صاحب المحل أحكام القانون، والغرض المنشود من إضافة حالة الغلق الإداري، هو حماية المواطن من تعسف الإدارة، وإخضاع القرارات الإدارية الخاصة بالغلق الإداري إلى رقابة السلطة القضائية، ومنحها صلاحية الفصل فيها بصفة مستعجلة، لتفادي ما قد ينجم من أضرار²، وعليه فالمشرع يكون قد افترض، عدم المشروعية في قرارات الغلق، التي تصدرها السلطات الإدارية، للحد من تعسف الإدارة.

الفرع الرابع: وقف تنفيذ القرار في حالة وجود قرار إداري موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي

نصت على هذه الحالة العامة المادة 919 ق إ م إ بقولها: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف

¹ - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 204.

² - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الرابعة، رقم 262، 2001/05/09، ص 32.

الإستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص، من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

عندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال. ينتهي وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب".

ومنه نصت هذه المادة، على حالات و شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان محل دعوى إلغاء سابقة، وهي ذات الشروط المقررة لوقف تنفيذ القرار الإداري، والقضاء الإستعجالي بصفة عامة (الاستعجال والجدية وعدم المساس بأصل الحق).

ولقد وردت هذه الحالات جميعها ضمن القضاء الإستعجالي، إلى جانب الحالات الأخرى التي وردت ضمن أحكام دعوى الموضوع¹، وهي المذكورة أدناه.

المطلب الثاني: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها

سنتناول بالدراسة في هذا المطلب القرارات الإدارية المنعقدة، والقرارات الإدارية السلبية التي - كقاعدة عامة - لا يجوز وقف تنفيذها، كما سنبين ذلك في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: القرارات الإدارية المنعقدة

¹ - ولكن حتى في هذه الحالات فإنه يتم الفصل فيها بصفة استعجالية أي وفق آجال مقلصة.

إذا صدر قرار إداري مخالف للقانون، أو به عيب في الشكل، أو عدم الاختصاص، أو التعسف في استعمال السلطة، فإن هذا القرار يكون باطلاً، ويجوز الطعن فيه خلال المدد التي نص عليها القانون، بحيث إذا انقضت تلك المواعيد ثبت القرار، واستقر المركز المترتب عنه، لا بدعوى مباشرة بطلب إلغائه، ولا بصفة غير مباشرة في طلب يتعرض لنتائجه، هذا من ناحية.

غير أنه من ناحية أخرى، يعترف الفقه والقضاء، بأنه متى بلغ العيب مبلغاً معيناً من الجسام، فإن القرار لا يكون باطلاً فحسب، ولا تستقر آثاره بعد فوات مواعيد الطعن والسحب، بل يكون منعدماً، أي كأنه لم يوجد أصلاً، فلا ينبني عليه مركز قانوني مهما طال الوقت، ويجوز التعرض لما ينسب إليه من آثار، سواء بدعوى أصلية بإعلان بطلانه، أو بصفة تبعية أثناء توجيه طلبات تتعارض مع قيام هذا العمل فلا يعتصم هذا العمل ولا تستقر نتائجه بإنقضاء الزمن¹.

والقرارات الإدارية المنعقدة ليست هي مجرد صدور القرار الإداري مخالفاً لقواعد الاختصاص أو الشكل، وإنما هي في الحقيقة عمل غير قانوني، سيما الأعمال التي تجريها السلطة الإدارية في مسائل معينة لا تدخل في وظيفتها أصلاً، وبعيدة كل البعد عن وظيفتها، وتعتبر في هذه الحالة أعمال شخصية من الموظف الذي قام بها وغير متعلقة بموضوع إداري، فالقرار الذي يصدر من موظف ليست له سلطة إصدار القرارات الإدارية إطلاقاً هو قرار إداري منعدم²، وإن القرار الإداري المنعدم، على النحو الذي يجرده من صفته القانونية، لا يتطلب لوقف تنفيذه، توافر الشروط القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية الصحيحة أو المعيبة.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية السلبية

¹ - مقال للدكتور مصطفى كمال وصفي، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة، ص 246.
² - د. محمد علي راتب، د. محمد نصر الدين كامل، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، ص 251.

إعتبر المشرع المصري صمت الإدارة لمدة معينة دون رد صريح - كان يجب إعلانه - بمثابة قرار إداري سلبي من جانبها، يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة.

أما المشرع الجزائري فقد نص من خلال القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة في المادة 10 منه على أنه: " يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو إمتناعها عن غتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذها وفقا للقوانين و اللوائح "، لكن:

*** إذا طعن في القرار الإداري السلبي بالإلغاء أمام المحكمة المختصة، فهل يجوز للطاعن أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار الذي امتنعت الإدارة بواسطته الاستجابة إلى طلبه؟
إن إعطاء الحق للطاعن بالإلغاء، و صدور الحكم بوقف التنفيذ، يعني أن القضاء قد أمر الجهة الإدارية المختصة أن تقوم بشيء محدد، و يكون بالتالي قد حل محلها، و لكن موقف القضاء يختلف عن ذلك، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بوقف تنفيذ القرار السلبي، بإمتناع الجهة الإدارية عن إعطاء المدعية شهادة بإنهاء مدة خدمتها، وما يترتب على ذلك من آثار، إستنادا إلى أن إمتناع الجهة الإدارية عن منح المدعية شهادة بإنهاء مدة خدمتها، يمثل عقبة قانونية تحول دون سفرها إلى خارج البلاد، فضلا عن أن الإمتناع ينعكس على عملها الجديد، و ينطوي على محاربة لها في الرزق¹.

أما المحكمة الإدارية العليا، قضت بأن وقف تنفيذ القرار السلبي بالإمتناع عن إعتبار خدمة المهندس المكلف منتهية قبل إنتهاء مدة التكليف غير مقبول، لأن هذا القرار يعتبر من القرارات التي لا يقبل وقف تنفيذها².

و في فرنسا، مبدئيا لا يمكن للقاضي الإداري الأمر بوقف تنفيذ القرار المحال إليه، إلا إذا كان ذلك القرار تنفيذيا، و ليس له سلطة الأمر بوقف تنفيذ قرارات الرفض، إلا في الحالات التي يترتب فيها عن الإبقاء على تلك القرارات تعديل في الوضعية القانونية، أو الواقعية التي كانت موجودة سابقا، وهذا من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 67.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه ، ص 69.

في 23 جانفي 1970 (وزير الدولة المكلف بالشؤون الاجتماعية، ضد اموروس)، وبشرط أن تكون تلك الوضعية شرعية (مجلس الدولة 25 ماي 1988)¹.

¹ - Christian Gabold ; Procédures des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel ,6ed, page163.

المبحث الثالث: الجهات القضائية المختصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري

لقد أخذ المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، بالمعيار العضوي كمعيار أساسي لتحديد النزاع الإداري، و الجهة القضائية المختصة بالنظر فيه ووفقا لإجراءات محددة¹، عملا بأحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، وهذا حسب السلطة الإدارية التي صدر منها القرار محل طلب وقف التنفيذ. وقبل البدء في عرض هذه الجهات القضائية المختصة بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، علينا ولو بإيجاز توضيح مسألة جوهرية، وهي مسألة الاختصاص، التي فصل فيها القضاء الجزائري كما هو مبين في المطالب أدناه. و إن المشرع الجزائري لم يخرج عن القواعد العامة، فيما يتعلق بالاختصاص القضائي الوارد في المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية وبالتالي فalcضاء الإداري هو المختص، و إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يعد دعوى قائمة بذاتها، بل هو طلب متفرع عن دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار محل طلب وقف تنفيذه، وعملا بالقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فإن القاضي المختص بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو ذاته القاضي المختص بنظر دعوى إلغائه² وهو المنطق الذي سايره القضاء الجزائري، في القرار المرجعي الصادر عن مجلس الدولة (الغرف المجتمعة) بتاريخ 06/15/2004 ملف رقم 018743 (قضية بين والي ولاية الجزائر ضد ع و ش و من معه)³.

ويترتب عن هذا، أن القضاء بعدم الاختصاص من طرف المحكمة الإدارية المختصة بنظر دعوى الإلغاء، ينسحب بالتبعية إلى ما يتفرع عنها من طلبات.

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 13.

² - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 14.

³ - مجلة مجلس الدولة؛ العدد 05، السنة 2005، ص 247.

كما أن إختصاص القضاء الإداري قائم أيضا حتى في حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري، وهو ما كرسته المحكمة العليا في إحدى قراراتها، منها القرار المؤرخ في 1971/07/09 في (قضية ح ب ع ضد والي ولاية الجزائر)، إذ جاء في حيثيات هذا القرار: " أن قضايا الإعتداء يعود الفصل فيها إلى القضاء الإداري و ليس للقضاء العادي"، وهذا على خلاف ما هو عليه الحال في القضاء الفرنسي، الذي منح الإختصاص في مثل هذه الحالات للقضاء العادي.

وتجدر الإشارة، إلى أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بالإضافة إلى أنه يختص به القضاء الإداري، فإنه يخضع لبعض الشروط المتعلقة بالدعاوى المستعجلة منها ما يرد على الإجراءات المتبعة أمام هذه الجهات المختصة، ومنها ما يتعلق بعدم تجاوز القاضي الإداري سلطاته بالغوص في موضوع النزاع، فيكتفي فقط بالفحص الظاهري للطلب، و هذا ما أكدته قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1999/03/08 (قضية بين وزير النقل ضد الشركة الوطنية مصر للطيران)، الذي أيد قرار مجلس قضاء الجزائر، حيث قضى بإرجاع المفاتيح لشركة مصر للطيران دون إبطال قرار الوزير الذي يعود الإختصاص في إبطاله للغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر¹.

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2005، ص 64.

المطلب الأول: إختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية المنشأة بموجب القانون رقم 02/98 المؤرخ في 1998/05/30، والتي حلت محل الغرف الإدارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية التي تم تنصيب العديد منها مؤخرا، هي صاحبة الاختصاص بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن البلديات والهيئات العمومية ذات الصبغة الإدارية، عملا بالمعيار العضوي الذي جاءت به المادة رقم 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالإضافة إلى ما جاءت به المادة رقم 801 من ق إ م إ، و النصوص الخاصة، التي خولت الإختصاص للمحاكم الإدارية للفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، على أساس أن هذا الطلب يلزم دائما دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة أمام هذه الجهات القضائية

أما فيما يخص الإجراءات المتبعة أمام هذه الجهات القضائية، فإن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن يقدم بموجب عريضة خاصة متميزة عن العريضة الأصلية، و هذا ما نصت عليه المادة رقم 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبالتالي فلا يجوز للطالب إدراج طلب وقف التنفيذ في العريضة الإفتتاحية لدعوى الإلغاء.

بينما جرى العمل على مستوى مجلس الدولة الفرنسي و المحاكم الإدارية، على أن هذا الإجراء ليس من النظام العام، إذ يجوز للقاضي أن ينبه الطالب بإستيفاء هذا الشرط، كما يجوز للمعني تقديم طلبات ختامية في العريضة الأصلية، تتضمن التماسات بوقف التنفيذ، أو تقديم هذا الطلب بموجب مذكرة لاحقة¹.

¹- CHRISTIAN Gabold, Procédures des Tribunaux Administratifs et cours d'Appels, Dalloz – 1997 France page 166-167.

فيجب إذن على طالب وقف التنفيذ حسب المادة السابقة الخيار بين طريقتين:

1/ تقديم عريضة أمام المحكمة الإدارية المختصة، طبقا لنص للمادتين 833¹ و 834 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، بمعنى أنه على طالب وقف التنفيذ تقديم عريضته أمام المحكمة الإدارية التي رفعت أمامها دعوى الإلغاء، قبل أن تدخل القضية في جلسة المرافعة، لأن أثناء تلك الجلسة سوف تكون القضية مهياة للفصل فيها فيصبح موضوع طلب وقف التنفيذ بدون جدوى.

وإن النظر في طلب وقف التنفيذ، يعود للمحكمة الإدارية بتشكيلتها الجماعية طبقا لنص المادة رقم 1/836 ق إ م إ، والحكمة التي أرادها المشرع في ذلك، هو أن ملف الموضوع وما يمثله من معطيات موجود لدى هذه الأخيرة، وكذا تبسيطا للإجراءات التي يقوم بها المتقاضين.

ويجب على المعني عند تقديم طلب وقف التنفيذ، أن يراعي الضوابط والقيود وشكليات تقديم العريضة الأصلية، طبقا للمواد من 815 إلى 828 ق إ م إ الرامية إلى إلغاء القرار الإداري، ومن بينها أن يتم تحرير الطلب في ورقة عادية، و في قضايا الضرائب تدمغ هذه الأخيرة بطابع ضريبي، ويتم تحرير عدد من النسخ حسب عدد الأطراف، و أن يكون الطلب مسبب تسببا خاصا بوقف التنفيذ، بحيث يعتمد فيها الطالب على الحجج و الوسائل التي تهدف إلى وقف التنفيذ، وهذا لا يمنع على الطالب الاستناد إلى الوسائل القانونية المعتمدة في العريضة الأصلية، الرامية إلى إلغاء القرار محل وقف التنفيذ، وفي حالة تقديم طعن إداري سلمي ضد القرار الإداري أمام الجهة المصدرة له، أو تلك التي تعلو هذه الجهة، فإنه لا يجوز هنا تقديم طلب وقف التنفيذ لهذا القرار، و ذلك في إنتظار الحل، و النتيجة المنتظرة لهذا الطعن الإداري المسبق، و أي طلب بوقف التنفيذ بهذا الصدد يعتبر طلب سابق لأوانه².

¹ - تنص المادة 833 ق.إ.م.إ على أنه: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري".

² - Christian gabold, op. cit, page 167.

2/ و إما بتقديم عريضة بوقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، لكون هذا الطلب تابع لدعوى أصلية وهي دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أمام المحاكم الإدارية

فيما يخص ميعاد تقديم هذا الطلب و التحقيق فيه، فيجب الإشارة إلى أنه إذ ما تم تقديم أو رفع دعوى الإلغاء في الآجال القانونية المنصوص عليها في القانون، فإن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يخضع لأي أجل أو ميعاد معين، و يترتب عن ذلك أنه لا يمكن الدفع بعدم قبول الطلب لفوات مواعيد الطعن ضد القرار، وبمعنى آخر يجوز تقديم هذا الطلب خلال دخول دعوى الإلغاء مرحلة التحقيق.

أما فيما يخص التحقيق في الطلب، فإنه يتم حسب إجراءات التحقيق المتبعة في القضاء الإستعجالي، طبقا لنص المادة رقم 838 ق إ م إ وما بعدها، بإعتبارها دعوى ذات طابع إستعجالي، مما يستوجب على المحكمة الإدارية المختصة أن تفصل فيه على وجه السرعة، بحيث تقصر كل المواعيد، سواء المتعلقة بتقديم الطلب أمام هذه الجهة، أو المتعلقة بمواعيد الفصل فيها، وكذا عدم إشتراط إستيفاء شرط الطعن الإداري المسبق، غير أنه يجب تضمين طلب وقف التنفيذ، بوصول رفع دعوى الإلغاء ضد القرار المطعون فيه، وتفصل فيه المحكمة الإدارية بتشكيلتها الجماعية.

وعلى القاضي الإداري المكلف بالتحقيق في الطلب، أن يراعي أجل إيداع المذكرات، بحيث يسمح للإدارة بالإجابة عن الطلب، قبل أن تبدأ في تنفيذ القرار المراد وقف تنفيذه، بمعنى أنه يتعين على القاضي الإداري، أن يراعي الوقت المحدد من طرف الإدارة من أجل تنفيذ قرارها، والوقت الذي يجب أن يمنح للإدارة لتقديم ملاحظاتها فيما يخص طلب وقف التنفيذ، وهذا كإستثناء على ما إستقر عليه العمل القضائي بمنح الأطراف مواعيد معقولة للرد، إحتراما لمبدأ المحاكمة العادلة، وبالتالي

يجوز للقاضي تقليص هذه المواعيد، بما يمنح لنظام وقف التنفيذ من تحقيق أهدافه، التي شرع من أجلها¹.

والقرار الذي يصدر بوقف التنفيذ، أو برفض الطلب، يكون قابلاً للإستئناف أمام مجلس الدولة خلال مهلة 15 يوماً من تاريخ تبليغه طبقاً لنص المادة 1/950 ق إ م إ.

¹ - Christian gabold, op. cit, page 168.

المطلب الثاني: إختصاص مجلس الدولة بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية

يعتبر مجلس الدولة درجة ثانية من درجات التقاضي في المسائل الإدارية، بحيث يفصل في الطعون بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الفاصلة في طلبات وقف التنفيذ¹، كما أنه يختص بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية، بصفته قاضي أول وآخر درجة، وهو ما نصت عليه المواد 09، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة.

و حتى تتم إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، فإنه يجب على الخصوم رفع الدعوى بواسطة محامين معتمدين لدى المجلس، و نيابة المحامي إلزامية تحت طائلة البطلان، غير أن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها بمحام.

وتجدر الإشارة، إلى أن طلبات وقف تنفيذ القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، وكذلك القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، يختص بالفصل في طلبات وقف تنفيذها رئيس مجلس الدولة، وهذا ما نصت عليه المواد 910 و 911 و 912 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 15 وما يليها.

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

بالنسبة للإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة، فقد أحالت المادة 40 من القانون العضوي رقم 01/98 إلى تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ أنه لا يوجد أي تغيير من ناحية الإجراءات المعمول بها أمام المحاكم الإدارية و مجلس الدولة، بمعنى أنه تتبع الإجراءات الواردة في المواد من 833 إلى 837، والمادتين 911 و 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتبعاً لذلك يجوز لرئيس مجلس الدولة في المادة الإستعجالية، أن يقرر بأن لا محل للتحقيق فيرسل ملف موضوع طلب وقف التنفيذ مباشرة إلى النيابة، لتقديم التماساتها في أجل شهر، مع جواز تخفيض هذه المهلة في حالة الاستعجال.

و لقد إستقر العمل القضائي على مستوى مجلس الدولة الفرنسي، على أنه حتى وإن إجتمعت شروط منح وقف التنفيذ، فالقاضي غير ملزم بالاستجابة له، فالقضاء الإداري الفرنسي درج على منح القاضي الإداري صلاحية تقدير كل حالة على حدى كما فعل في القرار المؤرخ في 13/02/1976 الذي قضى برفض منح وقف تنفيذ قرار رخصة البناء الممنوحة لمقاطعة أفلين بهدف توسيع قصر عدالة فرساي¹.

وفي القضاء الإداري الجزائري، فقد إستجاب مجلس الدولة لطلب وقف تنفيذ قرار إداري بصفة إستثنائية، لكنه دون أن ينطق في قراره بوقف التنفيذ، وذلك في القرار المؤرخ في 20/12/2000 (قضية بين الشركة ذات المسؤولية المحدودة "كوديال" ضد والي ولاية وهران ومن معه)، ولقد أسس مجلس الدولة قضائه هذا على التسبب التالي:

" ... حيث في هذه الظروف فإن توقيف تفريغ الباخرة منذ 02/11/2000، قد تسبب ويسبب يوميا تكاليف معتبرة تسدد بالعملة الصعبة، كما أنه من المحتمل جداً أن يؤدي

¹ - Christian gabold, op. cit, page 168.

إلى تلف البضاعة نظرا للظروف الخاصة بتخزينها داخل الباكسة، مما يجعل عنصر الإستعجال متوفر في قضية الحال، ويعد قاضي الإستعجال مختص في أخذ التدابير المنصوص عليها في المواد من 918 إلى 922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لوضع حد للأضرار الراهنة إلى حين الفصل في الموضوع"¹.

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة

إن توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يتبع توزيع الاختصاص في دعوى الإلغاء، فالمحاكم الإدارية تختص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية طبقا للمادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و يختص مجلس الدولة بوقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة المركزية و المؤسسات العمومية المركزية طبقا للمادتين 901 و 902 ق إ م إ.

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، مرجع سابق، ص 227.

ملخص الباب الأول :

يعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها، لذا فهو يحتل مكانا بارزا في المؤلفات العامة باعتباره أحد موضوعات القانون الإداري الهامة، ومجالا خصبا للعديد من الأبحاث والدراسات الخاصة المتعمقة في فقه القانون العام.

لذلك فإن إبتداع القرار الإداري لكثير من النظريات و المبادئ و الأحكام القانونية أظهر بروز عدة إشكاليات، ومن أهم تلك الإشكاليات مدى إمكانية طلب وقف تنفيذه، هذا الأخير الذي نال قسطا هاما من هذه الدراسة التي خلصنا في الباب الأول منها المتعلق بنطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري - أي المجال الذي يتم فيه وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيه بالإلغاء - في فرنسا و مصر و الجزائر كدراسة مقارنة والذي قسمناه الى ثلاثة فصول متتابعة إلى ما يلي:

* ففي الفصل الأول من هذه الدراسة الذي تناولنا فيه نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي، هذا الأخير الذي يعد مهد القضاء الإداري، حيث أن رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة كما يطلق عليها في فرنسا *Excès de pouvoir* لازالت رقابة لاحقة، لذلك فقد تردد القضاء الفرنسي في الإستجابة لطلبات وقف التنفيذ ضد القرارات الإدارية.

فلم يمنح مجلس الدولة الفرنسي أحكاما بوقف التنفيذ خلال 20 سنة وإلى غاية 1949 إلا في حالات معدودة تنحصر في وقف تنفيذ ترخيص بالبناء في مكان أثري، و قرار بحل جمعية، وقرار رفض قيد الطبيب في مستشفى معين إذا كان من شأن ذلك أن يسبب أضرارا لا يمكن تلافيها، وكان رئيس مجلس الدولة في البداية هو المختص للبت في طلبات وقف التنفيذ، ثم إنتقل الإختصاص بعد ذلك أيضا إلى المحاكم الإدارية التي أصبحت فيما بعد هي المختصة، وذلك في سنة 1950، وقد أنشأت المحاكم الإدارية الفرنسية في السنة الثامنة للثورة الفرنسية، وهي نفس السنة التي أنشأ فيها مجلس

الدولة، وكانت تسمى مجالس المحافظات، لأن كل محافظة كان لها مجلس يرأسه المحافظ، ويتولى السكرتير العام للمحافظة وظيفة موظف الحكومة أمامه، ومعه عدد من المستشارين، ولكنهم لم يتمتعوا بضمانات تكفل إستقلالهم عن الإدارة، و لم يكن لمجالس الأقاليم أي إختصاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النطاق المخصص لها وإنما كان لمجلس الدولة الحق في ذلك فقط.

وأنه منذ صدور المرسوم المتعلق بالمحاكم الإدارية، أصبحت هذه الأخيرة لها الحق في نطاق إختصاصها وفي حدود معينة أن تأمر بإيقاف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبطة بالنظام العام والأمن العام والسكينة العامة، ثم بعد ذلك منح مرسوم 1980 لهذه المحاكم إختصاص وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتصلة بالنظام العام، طالما أنها تتعلق بدخول وإقامة أجنب على الأراضي الفرنسية، إلى أن صدر قانون الإصلاح القضائي لسنة 1987، والذي أنشأت بمقتضاه محاكم إدارية إستئنافية، التي تعتبر مرجعا إستئنافيا فيما يتعلق بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الفردية، أما القرارات اللائحية والتنظيمية بقيت من إختصاص مجلس الدولة، مع إنتظار صدور مراسيم تحدد نوعيات هذه القرارات.

كما أن القضاء الفرنسي تردد في البداية في الإستجابة لطلبات وقف تنفيذ القرارات السلبية، وعارضها معارضة شديدة، على إعتبار أن القاضي الإداري يراعي دوما عدم التدخل في وظائف الإدارة، لأنه لا يملك أن يصدر إليها أية أوامر للقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل، سيما وأن قرار وقف التنفيذ في حد ذاته ينطوي على مقتضيات إيجابية، وبقي الأمر على هاته الحالة بفرنسا إلى غاية سنة 1949، حيث صدر حكم بوقف تنفيذ قرار صادر عن مجلس الأطباء يرفض تقييد جراح بسجلاتها، لأنه تعاقّد مع عيادة طبية خيرية بالمدينة بأجر أقل مما قدرته النقابة، إذ رأى مجلس الدولة أن هذا القرار سيحدث إضطرابا لا يمكن التغلب عليه في عمل هذه العيادة الطبية، وهذا إجتهد فريد من مجلس الدولة الفرنسي، بحيث لم يتأثر به القضاء الفرنسي، وبقي الأمر على

تلك الحالة إلى غاية سنة 1970 في حكم Amoros ، والذي جاء فيه بأن وقف التنفيذ لا يمكن الحكم به إلا في مواجهة قرارات تنفيذية، وبالتبعية فإنه لا يؤمر بوقف تنفيذ قرار إداري بالرفض إلا في حالة تسببه في إحداث تعدي على المركز القانوني أو الواقعي لأصحاب الشأن، و دون ذلك يعتبر التنفيذ أمرا موجهًا إلى الإدارة، وينتج عن ذلك إذا كان للمعنيين بالأمر مجرد مصلحة فقط وليست حقوق أو مراكز ثابتة، لا تقبل طلبات وقف التنفيذ للقرارات السلبية لتلك المصلحة.

* كما تناولنا بتالدراسة و التحليل في الفصل الثاني نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري، الذي اخذ بنظام وقف التنفيذ منذ إنشائه لمجلس الدولة سنة 1946، حيث قطع القضاء الإداري في مصر أشواطًا طويلة من النمو والتقدم وأصبح يعرف إستقلالًا من حيث التنظيم الهيكلي، ونوعًا ما من حيث وظيفته.

غير أن المشرع المصري غير النهج الذي كان متبعًا بالنسبة للإختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ، إذ جعله للدائرة المختصة بنظر الموضوع في محكمة القضاء الإداري بدلًا من رئيس مجلس الدولة، عندما أصدر القانون رقم 06 لسنة 1952 لتعديل بعض أحكام القانون رقم 9 لسنة 1949 .

وبعد ذلك صدر قانون مجلس الدولة الثالث رقم 165 لسنة 1955، حيث تم النص على وقف التنفيذ في المادة 18 منه، ثم نص المشرع على وقف التنفيذ في المادة 21 من قانون مجلس الدولة الرابع رقم 55 لسنة 1959، و صدر القانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة المصري، الذي نص في الفصل 49 منه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بإيقاف تنفيذ القرار إذا طلب منه ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركه.

* أما في الفصل الثالث تطرقنا إلى نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الجزائري، حيث تم إقرار العمل بهذا الإستثناء في القضاء الإداري الجزائري وخول لمخاصم القرار إمكانية التوجه إلى الجهة القضائية المختصة لإستصدار أمر

قضائي يقضي بإيقاف التنفيذ، كدعوى استعجاليه، إلا أن ذلك مرتبط بتوفر شروط معينة وبتابع الإجراءات القانونية المحددة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

فوقف تنفيذ القرارات الإدارية، يكون إما عن طريق رفع دعوى وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع أو عن طريق رفع دعوى استعجاليه.

فبالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام قاضي الموضوع، سواء كان ذلك أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، يتم الفصل فيها بأمر مسبب من طرف التشكيلة النازرة في الموضوع، طبقا لنص المادة 833 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، بحيث يجوز للمحكمة الإدارية النظر في الطلبات المرفوعة إليها والرامية لوقف التنفيذ.

وعلى غرار المحكمة الإدارية، فقد أوكل المشرع لمجلس الدولة سلطة الفصل في طلبات وقف التنفيذ المرفوعة أمامه، عندما يفصل كرجة أولى و أخيرة و وفقا للأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية، و ذلك طبقا لنص المادة 910 التي أحالتنا إلى المواد 833 إلى 837 ق إ م إ.

كما ينعقد لمجلس الدولة اختصاص الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية عندما يفصل كقاضي استئناف، إذ يجوز لمجلس الدولة عندما يتم إستئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية يقضي برفض الطعن لتجاوز السلطة في قرار إداري، أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف.

أما بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المرفوعة أمام قاضي الاستعجال وبصرف النظر عن الجهة القضائية النازرة في الطعن، سواء كانت المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، فإختصاص البت في مادة الإستعجال منوط بالتشكيلة الجماعية النازرة في دعوى الموضوع، بدلا من قاضي فرد، عكس ما هو الحال عليه في القانون الفرنسي، إذ بصور القانون الفرنسي رقم 597/2000 تم التخلي عن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من قاضي الموضوع، وإستبداله بنظام الاستعجال الموقوف، و الذي بموجبه تم تخويل سلطة وقف تنفيذ القرارات لقاضي فرد وهو قاضي الإستعجال.

الباب الثاني:

شروط وقف تنفيذ القرار الإداري و الحكم الأمر بالوقف وطرق
الطعن فيه في النظام القضائي الفرنسي والمصري والجزائري

عند قيام الأفراد بالطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء، فإنه لا يترتب على هذا الطعن وقف تنفيذه، باستثناء ما هو منصوص عليه قانوناً¹، والحكمة من ذلك تتمثل في عدم السماح بشل حركة الإدارة، ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة. إذ يصدر القرار الإداري بإرادة الإدارة المنفردة، ويعتبر نافذاً دون توقف على موافقة أصحاب الشأن ورضائهم به، علماً أن القرار الإداري يتميز بخصائص عديدة منها طابعه التنفيذي منذ صدوره، كما تملك الإدارة سلطة تنفيذه مباشرة وجبراً، و تميزه كذلك بقرينة المشروعية، إلى أن يبت القضاء في عدم مشروعيته².

وللقاضي الإداري دور كبير في البحث عن مدى توفر شروط و حالات وقف تنفيذ القرار الإداري، من أجل بسط اختصاصه من عدمه، كما أن المنهج الذي يسلكه القاضي عند نظر أية دعوى أو خصومة يشمل ثلاث خطوات أو مراحل، أولها مرحلة الاختصاص التي يحدد فيها ما إذا كانت المحكمة مختصة بنظر الدعوى أم لا، و يتصدى للدفع المتعلقة بهذه المسألة و يرد عليها، ثم إذا ما قرر اختصاص المحكمة بنظر النزاع فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية المتعلقة بقبول الدعوى، ليتأكد من توافر الشروط الشكلية والموضوعية لقبولها، و يتصدى كذلك لما قدم من دفع بشأنها، فإذا ما تأكد من توافر الشروط القانونية لقبولها إنتقل إلى المرحلة الأخيرة، و هي الخاصة بالفصل في موضوع الدعوى ذاته، ليعلن حكمه إما بقبول دعوى المدعي، و القضاء له فيما طلبه، أو رفض دعواه.

وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين، فصل أول يتعلق بشروط وقف تنفيذ القرار الإداري، وفصل ثاني يتعلق بطبيعة الحكم الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري وطرق الطعن فيه.

¹ - Mr François Goerns et Ernest Arendt - Rapport luxembourgeois « en principe le recours de contentieux administratif n'a pas d'effet suspensif ... sauf un seul exception en matière électorale» (Page 03) .

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 14.

الفصل الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

سنتطرق إلى شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي و المصري
و الجزائري في مباحث ثلاثة كالآتي:

المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي

المبحث الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري

المبحث الثالث: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الجزائري

المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي

توجد ثلاثة شروط أساسية يجب توافرها في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وتنقسم هذه الشروط إلى نوعين رئيسيين، شرط شكلي أو إجرائي، و شرطان موضوعيان، أحدهما يتعلق بالإستعجال، و ثانيهما خاص بتوقي وقوع الضرر.

وعلى هذا الأساس سوف نعالج هذا المبحث في ثلاث مطالب، المطلب الأول نتناول فيه شرط الإستعجال، و المطلب الثاني شرط توافر الأسباب الجدية في أحكام القضاء الإداري الفرنسي، أما المطلب الثالث فدرسنا فيه شرط الضرر المبرر لوقف التنفيذ في أحكام القضاء الإداري الفرنسي.

المطلب الأول: شرط الإستعجال

يشكل شرط الإستعجال أحد الشرطين الموضوعيين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا¹، و يعني هذا الشرط أن هناك ضررا يخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، فيتعين على المحكمة المختصة أن تأمر بوقف التنفيذ منعا لحدوث هذا الضرر.

وشرط الاستعجال²، هو قوام نظام الوقف و مدخله الأساسي، لذا وجب أن يكون تقدير مدى قيام شرط الإستعجال في مرحلة الوقف، وخلافا لحال شرط الجدية، على سبيل التيقن، و التثبت، أي بأكثر من ظاهر الأشياء³.

وإرادة المشرع نفسه، إن ظهرت دوافعها و توجهاتها بوضوح، يمكن أن تساعد القاضي على إستخلاص حالة الإستعجال، و ذلك عندما يبدوا ظاهرا بينا من عبارات النص القانوني الحاكم لعمل الإدارة، و فحواه أنه لولا وجود عنصر الإستعجال في ظروف تطبيقه، ما أتى على النحو الذي أتى به، كأن يحدد القانون مثلا للإدارة مدة

1- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 151.

2- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 546، 547.

3- كما يقول Charles debbash بخصوص هذا العنصر من عناصر الوقف:

Le préjudice grave causé au requérant est l'élément d'appréciation le plus exact du sursis contentieux administratif ;1975,p 452.

قصيرة يتعين عليها القيام بعمل معين خلالها، فقصر هذه المدة يعد في حد ذاته قرينة إستعجال، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري الفرنسي في حكمها الصادر في 1952/11/10 - قضية رقم 694 - حول وقف تنفيذ القرار الإداري للرقيب العام على الصحف، برفض نشر تصحيح واقعة معينة نشرت بإحدى الجرائد، تأسيسا على أن القانون يفترض توافر الإستعجال في مثل هذه الحالة، إذ يوجب على رئيس التحرير و المحرر المسؤول نشر التصحيح في خلال ثلاثة أيام التالية لتسلمه، و عله ذلك ظاهرة، لأن للصحف تأثيرها الكبير في الرأي العام، فإذا نشرت خبرا غير صحيح فإنه يحدث ضررا جسيما بذوي الشأن، لما يتركه النشر من آثار سيئة تظل عالقة بأذهان الجمهور، و يترتب على ذلك نتائج يتعذر تداركها، إذا لم يبادر إلى تصحيح الخبر بالوسيلة عينها، أي عن طريق النشر في ذات الجريدة، وفي نفس المكان، و بنفس الحروف.

و لإرتباط تقدير حالة الإستعجال بظروف الحال و ملابساته على النحو المتقدم فإن¹:

- تقدير مدى قيام الاستعجال، يعد أمرا نسبيا قد تختلف فيه وجهات النظر، من قاض لآخر، حسب الزاوية التي ينظر منها هذا أو ذاك إلى موضوع النزاع.

- أن الأضرار التي يمكن أن تعتبر في ظروف زمنية، و مكانية و إجتماعية معينة على درجة من الأهمية، و يتوافر بها الإستعجال المسوغ للوقف، قد لا تعتبر كذلك في ظروف مغايرة و العكس بالعكس.

- أن الضرر قد يتوافر مكونا لعنصر الإستعجال في حالة معينة، و لكن يشوبه في ذات الحالة ظرفا معينة، ينفي في النهاية وجوده، و يذهب بالتالي بهذا الشرط من شروط الوقف، ففي قضية *Ministre des finances et affaires économiques contre crédit coopéraif foncier* في أول أكتوبر 1954، تعلق الأمر بقرارين وزاريين، أولهما بإيقاف مديري هذه الشركة عن ممارسة عملهم، و تعيين مدير مؤقت

¹ - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 548-550.

لها، و ثانيهما، برفض منح الشركة الترخيص اللازم للإستمرار في ممارسة نشاطها حيث قضت المحكمة الإدارية في باريس بوقف تنفيذهما، مما دعا الوزير المختص إلى الطعن في الحكمين أمام مجلس الدولة، الذي أصدر فيهما حكما واحدا للإرتباط، حيث قضى برفض وقف تنفيذ القرارين، الأول لتخلف شرط الضرر، و الثاني لتخلف شرط الجدية، و كان في ذلك إستجابة كاملة لطلبات مفوض الحكومة Laurent، الذي إستمد من هذا الإرتباط بالتحديد، السند في طلبه رفض الوقف لعدم توافر شروطه.

- فبصدد طلب وقف تنفيذ عزل المدير، يقول المفوض في إثباته توافر شرط الضرر فيما يخص هذا الطلب¹:

"L'exécution de cette décision est de toute évidence ، de nature à causer un préjudice irréparable aux requérants puisque le refus autorisation emporte de plein droit liquidation de la société، en vertu des dispositions expresses de la loi du 24 mars 1952".

¹ -Il nous paraît difficile de contester que l'application d'une telle mesure créerait au préjudice de la société une situation dont les effets ne pourraient être ni réparés ni compensés, au cas où la décision viendrait à être annulée par le juge. Sans doute la suspension des administrateurs et la nomination d'un administrateur et la nomination d'un administrateur provisoire n'interrompent-ils pas, en principe, le fonctionnement de l'entreprise. Mais il convient de tenir compte des conditions très particulières d'exploitation d'une société de crédit différé. L'apport incessant de nouveaux contrats lui est nécessaire pour faire face aux engagements antérieurs, suivant la technique communément appelée système de la boule de neige. De toute évidence, la suspension des administrateurs porte un coup mortel au crédit de la société dans le public, provoque une interruption fatale du processus dont vit l'entreprise, et l'administrateur provisoire sera hors d'état de recueillir un nombre suffisant de nouveaux contrats ; aussi bien s'abstiendra-t-il vraisemblablement de tout effort dans ce sens: = C'est dire que la mise en application de la mesure porterait condamnation de la société lui causant bien un préjudice.

و رأى أيضا شرط الجدية متوافرا بما كان يسوغ من حيث المبدأ، و لاجتماع الشرطين على هذا النحو، تأييد وقف تنفيذ هذا القرار.

- و بصدد القرار الثاني برفض منح الشركة التصريح اللازم للإستمرار في ممارسة نشاطها، رأى أيضا الضرر متوافرا لأن

L'exécution de cette décision est, de toute évidence, de nature à causer un préjudice irréparable aux requérants, puisque le refus d'autorisation

و لكنه رأى بصدد هذا القرار، أن شرط الجدية غير متوافر، مما يفقد طلب وقف تنفيذ شروطه.

و للارتباط بين القرارين، فقد إنتهى المفوض إلى أن عدم إمكان وقف تنفيذ القرار الثاني لعدم توافر شروطه، لأنه ما دام قد إفتقد سند الوقف، فإن تنفيذه سيؤدي إلى تصفية الشركة وفقا لأحكام القانون، و كذلك فإن الضرر غير القابل للإصلاح الناتج عن تنفيذ القرار الأول سيحجب تنفيذ القرار الثاني، و لن يكون له وجود مستقل حتى يمكن القول بإمكانية الوقف على أساسه، حيث أن تصفية الشركة تعني زوال نشاطها بما لا محل معه لتصوير وجود ضرر غير قابل للإصلاح يوقف التنفيذ لأجل تفاديه لأنه لا وقف لتنفيذ قرار يتعلق بنشاط أصبح غير موجود¹.

المطلب الثاني: شرط توافر الأسباب الجدية في أحكام القضاء الفرنسي

إشترط مجلس الدولة الفرنسي شرط تواجد الأسباب الجدية في الشق الموضوعي للدعوى، بجوار شرط الضرر، لكي يستجيب الى طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه في الشق المستعجل منها، وهذا منذ أواخر القرن التاسع عشر، وتواترت أحكامه طوال القرن العشرين، لتؤكد أهمية هذا الشرط وضرورته وبعد إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953، حيث سارت على النهج الذي حدده مجلس الدولة، في إشتراط توافر الأسباب الجدية في الدعوى الرئيسية، لكي يستجيب إلى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء.

كما عالج فقه القانون العام الفرنسي هذا الشرط، في المؤلفات و الأبحاث الفقهية المتعددة، و بناءا على ذلك سوف نعرض مسلك القضاء الإداري الفرنسي بالنسبة لشرط المشروعية، أو توافر الأسباب الجدية من جهة، و لموقف الفقه من هذا الشرط من جهة أخرى، وذلك في الفرع الأول والثاني على التوالي كما هو موضح أدناه.

¹ - و تأثير الارتباط على هذا النحو على فكرة الضرر يوضحه المفوض قائلا :

Toutefois la réponse que nous vous proposons ainsi de donner à ce second pouvoi du ministre des finances na-t-elle pas aujourd'hui un incidence directe sur le sort de la première d'«cession de sursis bien que celle-ci fut justifiée lorsqu'elle a été prise par le tribunal administratif ? En annulant le sursis à l'exécution

الفرع الأول: مسلك القضاء الإداري الفرنسي بشأن الأسباب الجديدة

سنتناول في هذا الفرع مسلك القضاء الإداري الفرنسي بشأن الأسباب الجديدة في كل من قضاء مجلس الدولة الفرنسي، و المحاكم الإدارية الفرنسية كالآتي:

أولاً: قضاء مجلس الدولة¹

كانت الأحكام التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي، التي أشارت إلى وجوب جدية الأسباب المقدمة من الطاعن، قليلة طوال السنوات الأخيرة من القرن التاسع عشر، و النصف الأول من القرن العشرين.

فمن الأحكام التي أصدرها المجلس في القرن التاسع عشر، حكم de buissière الصادر سنة 1872، الذي إستند فيه المجلس إلى طبيعة الأسباب المقدمة بواسطة الطاعنين " en raison du caractère des présentés par les requérants ".

و في النصف الأول من القرن العشرين، صدر عن مجلس الدولة عدد قليل من الأحكام، كان من أهمها الحكم الخاص بالغرفة النقابية لصناع محركات الطائرات، التي أشار فيها المجلس صراحة إلى شرط الأسباب الجديدة بقوله: " أنه تبين من فحص الطعن أن الطبيعة الجديدة للأسباب المقدمة المؤيدة للطعن لن ينازع فيها ".

و أجاب المجلس بنفس الصيغة تقريباً، على طلب وقف تنفيذ قرار إداري في حكم له صادر سنة 1948، وبعد الإصلاح القضائي الذي تم سنة 1953، الذي أنشأ المحاكم الإدارية، حيث جعل مجلس الدولة قاضي إستئناف بالنسبة لأحكام هذه المحاكم الإدارية الصادرة بشأن طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، المطعون فيها بالإلغاء أمامها، و منه تعددت الأحكام الخاصة بوقف التنفيذ على أساس شرط الضرر.

كما أخذ مجلس الدولة يتكلم بصفة دائمة عن الأسباب الجديدة، التي من شأنها تبرير طلب الوقف de nature à justifier une demande de sursis².

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 178، 179.

² - C.E. Préfet de la seine mo/Association des Propriétaires de la villa montmorency ;19 janvier 1955 ,A.J.1955,1955,P681,Rec.p35 et S..

وحتى في الأحكام التي رفض فيها مجلس الدولة وقف التنفيذ، الذي صدر من محكمة أول درجة ، فانه كان يوضح، أن الدعوى لم تجتمع فيها جدية الأسباب *L'instance ne satisfait pas au sérieux des moyens* ، وبذلك لم يتوافر شرط المشروعية.

ولم يكن مجلس الدولة يستجيب إلى طلب وقف التنفيذ، عند إستئناف أحكام المحاكم الإدارية أمامه، طالما أن شرط الضرر لم يتحقق، أيا ما كانت الأسباب المثارة بواسطة أصحاب الشأن، وذلك أمام قضاة أول درجة للمنازعة في مشروعية القرارات محل الدعوى.

و يبدو أن بعض مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي، يستخدمون إصطلاح السبب الجدي *Le moyen sérieux*، بإعتبار أن السبب القوي جدا *le moyen très solide* ، من شأنه تبرير منح المجلس قرار وقف التنفيذ من فحص الدعوى، كمفوض الحكومة *drayas*، هذا من جهة.

و من جهة أخرى، فإن مجلس الدولة الفرنسي غستعمل إصطلاح الأسباب الأساسية *Les moyens fondés* في كثير من أحكامه المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، وكان ذلك عقب تقرير مقدم من مفوض الحكومة *Laurent*.

*** فهل إستخدم مجلس الدولة اصطلاح الأسباب الأساسية كمرادف للأسباب الجدية؟ أم أنه يكتفي بتوافر الأسباب الجدية دون إشتراط أن تكون هذه الأسباب الجوهرية غير أساسية ؟

و يبقى في النهاية أن نشير إلى ضرورة توافر الشرطين الأساسيين في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، أي شرط الاستعجال لتوقي حدوث ضرر و شرط المشروعية بالاستناد إلى أسباب جدية.

ويبدو أن الاتجاه الحديث في قضاء قضاء مجلس الدولة الفرنسي، يحتفظ بسلطة تقديرية في منح وقف التنفيذ، حتى عند إجتماع الشرطين المعتادين المشار إليهما أعلاه

ولهذا يرى البعض أن وقف التنفيذ أصبح و بشكل رسمي خرقا استثنائيا و محددا،
خاضعا للسلطة التقديرية للقاضي حسب ظروف و ملابسات موضوع النزاع الإداري.

ثانيا: في أحكام المحاكم الإدارية

أصدرت المحاكم الإدارية كثيرا من الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات
الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، منذ تأسيسها سنة 1953 حتى الآن، منها ما رفض
بشأنها طلبات وقف التنفيذ، ومنها ما إستجاب لهذه الطلبات.

فبالنسبة للأحكام التي رفضت الأمر بوقف التنفيذ، نجد أن بعضها رفض الوقف
لفقدان شرط الضرر، مع الإشارة إلى الشرط الخاص بالأسباب الجدية، وذلك على
أساس أن عدم وجود خشية من وقوع ضرر، يكفي لرفض طلب وقف، التنفيذ دون
حاجة إلى الفحص الأولي للدعوى، لمعرفة ما إذا كان لديها فرصة جادة بالنسبة
للموضوع أم لا، بينما كان الرفض في أحكاما أخرى بسبب عدم توافر الأسباب الجدية
Pour manque de moyens sérieux تأسيسا على أن الأسباب المقدمة ليس من
شأنها تبرير وقف التنفيذ.

أما الأحكام التي منحت وقف التنفيذ، فنجد أن بعضها سار على نهج مجلس
الدولة على الطريقة الصحيحة للتسبيب، التي حددها في قضائه، كون الأسباب المثارة
بواسطة الطاعن لتبرير دعواه بإلغاء القرار الإداري، من شأنها أن تبرر طلب الوقف
في حين، منحت أحكاما أخرى وقف التنفيذ دون الإستناد صراحة الى شرط الأسباب
الجدية، و بعض الأحكام أغفل ذكر هذا الشرط تماما، وأكتفى بتوافر شرط الضرر.

الفرع الثاني: موقف الفقه الفرنسي من شرط الأسباب الجدية

كان العلامة " Laferrière " هو أول فقيه تناول بعمق شرط الأسباب الجدية،
باعتباره أحد الشرطين اللازمين لمنح وقف التنفيذ، حيث عبر عنه بتوافر طعون جدية
واضحة ضد القرار des griefs sérieux articulés contre l'acte .

وترك الأستاذ "Lavau" بصمة واضحة في هذا المجال، لإنكاره وجود إتفاق على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية، و ما ينتج عنها من عدم وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالإلغاء، حيث عبر عن شرط المشروعية بعبارة "أن الإلغاء يبدو مقبولا".

و صنف الفقيه "Liet-veaux" جدية الأسباب إلى نوعين، أسباب جدية قانونية من ناحية، و أسباب جدية في الواقع من ناحية أخرى.

ويرى الأستاذ "Tourdias" أنه إذا كان صحيحا أن تصنيف العلامة "Lietveaux" قد فات على الفقه، إلا أنه لم يكن منسيا تماما من القضاء .

أما فيما يتعلق بإستخدام مجلس الدولة لإصطلاح الأسباب الجدية، و هل هو مرادف لإصطلاح الأسباب الجوهرية، فإن الأستاذ "Tourdas" يعتقد أنه لا يجب على القاضي الإداري أن يتصدى لفحص الموضوع، و لهذا فإنه يجب توافر أسباب جدية للغاية، و لكنها ليست جوهرية للحكم بوقف التنفيذ.

في حين يستعمل الأستاذان "Auby et Drago" المصطلحين على قدم المساواة، على أساس أن هذا هو الاتجاه الحديث La tendance récente لمجلس الدولة، الذي أبرزته تقارير مفوضي الحكومة.

و أخيرا يعتقد أحد الفقهاء في تقديره لشرط الأسباب الجدية، أن هذا الشرط يعتبر أداة إضافية في يد القاضي، ليتحكم تماما في منح وقف التنفيذ، و لهذا فإنه يرى أنه شرط متأخر une Condition tardive في ظهوره، حيث دفعت أزمة تحديد شرط الضرر إلى إلتجاء مجلس الدولة إليه، هذا من ناحية ، كما أنه من ناحية أخرى، يعتبر في نظره فكرة مبهمة وغامضة Vague et ambigüe .

الفرع الثالث: شرط المصلحة العامة في التشريع الفرنسي¹

وجدت فكرة إعتبار المصلحة العامة شرطا موضوعيا ثالثا لتبرير وقف تنفيذ القرار الاداري، من طرف بعض الفقهاء الذين حاولوا الإستناد إلى أحكام مجلس الدولة

¹ - د. عبد الغني عبد الله بسيوني، المرجع السابق، ص ص 209-211.

الفرنسي لتدعيم وجهة نظرهم، ولكن هذه الفكرة لاقت معارضة قوية من جانب خصومهم، أدت إلى زعزعة أركانها و القضاء عليها.
وبناء على ذلك سنتطرق لبيان حجج أنصار الفكرة من جهة، و لأسانيد خصومها من جهة أخرى كالتالي:

أولاً: أنصار إعتبار المصلحة العامة شرطاً لوقف التنفيذ

كانت المرة الأولى التي ذكرت فيها المصلحة العامة بإعتبارها شرطاً مبرراً لوقف التنفيذ بواسطة مفوض الحكومة M.Arguerie بشأن قضية Sœurs hospitalières de L'hôtel – Dieu ، الذي أشار دون لبس إلى أن منح وقف التنفيذ لا يستند إلى الشرطين المتعلقين بجدية الأسباب و الضرر فقط، وإنما قبل كل شيء بسبب المصلحة العامة.

وبعد ذلك بفترة زمنية جاء مفوض الدولة Detton ليأخذ بالفكرة، ويعلمها بمناسبة قضية Croix des Feu، حيث بين أن هذا الشرط الثالث يختلط مع شرط الضرر، و أشار إلى أن القضاء الإداري لا يتطلب توافر الضرر فقط، وإنما أن يكون من شأنه حمل غعتداء على المصلحة العامة.

غير أن فكرة إعتبار المصلحة العامة شرطاً لوقف التنفيذ، لم تتبلور بشكل واضح إلا على يد الفقيه الاستاذ Lauvaux الذي قدر أن التبرير الأكثر صلابة لقضاء مجلس الدولة بشأن الوقف، يكمن في المصلحة العامة التي تعتبر- من وجهة نظره- لحمة وسدى موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

ورغم أن عدداً قليلاً من الأحكام أشارت صراحة إلى إستنادها للمصلحة العامة فإن هناك من الفقهاء من يرى أنه حتى عند عدم ذكر المصلحة العامة بشكل صريح فإنه من المحتمل وجودها في أساس الغالبية العظمى من الأحكام التي أمرت بالوقف.

فقد تتمثل المصلحة العامة في الدفاع الوطني La défense nationale أو حرية ممارسة الشعائر الدينية Libre exercice des cultes أو صيانة المواقع و

الأثار التاريخية La Conservation des sites des monuments أو المصلحة
الاجتماعية L'intérêt social .

و يعتقد الأستاذ " لاقو " أنه وجد أساس وجهة نظره في حكم مجلس الدولة
الخاص بالطبيب Rousset حيث تحدث مجلس الدولة عن خلل لا يمكن إصلاحه
للعيادة التعاونية بمدينة بوردو إذا تم تنفيذ القرار، بإعتبار أن المصلحة العامة هي التي
دفعت إلى إصدار الحكم بوقف التنفيذ، وليس مصلحة طالب الوقف وحدها.

وبعد الإصلاح القضائي، الذي أنشأت المحاكم الإدارية بمقتضاه، صدر حكم يتيم
يأخذ بوجهة النظر السابقة، حيث رفضت محكمة Ver-sailles الإدارية إصدار حكم
بوقف التنفيذ، لأن الطالب لم يؤسس طلبه على أي دفاع للمصلحة العامة، و أن
المصلحة الشخصية للطالب وحدها هي التي لعبت دورها، في حين أن المصلحة العامة
التي يجب أن يؤسس عليها الإعتبار القاطع بمنح الوقف كانت غائبة عن الميدان.

ثانيا: خصوم اعتبار المصلحة العامة شرطا لوقف التنفيذ

عارض جانب كبير من مفوضي الحكومة بمجلس الدولة الفرنسي، وفقهاء
القانون العام، الإتجاه السابق الذي إعتبر المصلحة العامة شرطا من شروط الحكم بوقف
تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، فقد أنكر مفوض الدولة Dayras في تقريره
المتعلق بقضية الغرفة النقابية لصناع محركات الطائرات، وجود شرط ثالث متعلق
بالمصلحة العامة لتبرير وقف التنفيذ، لأن إقتضاء هذا الشرط لم ينتج عن أي نص
تشريعي، حيث يرى بأن الإعتراف بهذا الشرط سيؤدي إلى معاملة غير متساوية بشكل
مؤسف بين الأفراد و الإدارة، كون هذه الأخيرة ستوفر دائما هذا الشرط حينما تطلب
وقف التنفيذ، كما يعتقد الفقيه - بصفة أولية - أن سبب المصلحة العامة يختلط مع
الضرر ويدخل في تركيبه.

وجاء مفوض الحكومة Laurent ليساند الإتجاه القائل بإنعدام وجود أي شرط
يتعلق بالمصلحة العامة، إذ أزال الغموض الذي أحاط به بعض الكتاب أحكام مجلس

الدولة، مشيراً إلى العديد من أحكام مجلس الدولة التي لم تسترجع الاعتبارات المتعلقة بمصالح المرفق العام.

وتأسيساً على ما سبق، أثبت هذا الاتجاه بقوة، أن المعنى الحقيقي للوقف يتجسد في حماية مصالح الطاعن، واستبعد بذلك جميع الحجج التي قيلت تأييداً لإعتبار المصلحة العامة شرطاً لوقف التنفيذ، مؤكداً أن المصلحة العامة فكرة قابلة للتغيير مع الوقف، ومع كل فرد.

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بأفكار مفوض الحكومة Laurent وقرر في حكم وزير المالية ضد البنك التعاوني العقاري، أن الوقف لا يهدف إلا لحماية مصالح الطاعن.

ويعتقد الفقيه Liet-Veaux أنه على الرغم من أن وقف التنفيذ يكون أكثر سهولة، عندما يؤدي العمل الإداري محل النزاع إلى الإضرار بمصلحة عامة، إلا أنها - أي المصلحة العامة - لا تعتبر شرطاً لمنح الوقف.

وبناء على ما تقدم انتهى الفقه الفرنسي إلى التأكيد على عدم وجود شرط ثالث يتعلق بالمصلحة العامة للحكم بوقف التنفيذ.

المطلب الثالث: شرط توقي وقوع الضرر في فرنسا

إن قيام مجلس الدولة الفرنسي، ببناء قواعد نظام وقف التنفيذ، كان على أساس معالجة الآثار الضارة التي قد تنتج عن تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، فهو نظام تقرر كاستثناء على قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء.

ولهذا إشتراط القضاء الإداري، خشية حدوث هذا الضرر بالنسبة للطاعن، في حالة تنفيذ القرار المختص فيه، حتى يمنح الحكم بوقف تنفيذه، فهو شرط منطقي و لا يوجد خلاف عليه من حيث المبدأ، ولكن المشكلة تبرز في معرفة درجة الضرر، التي تجيز قبول طلب وقف التنفيذ.

و لذلك، فإن تحديد طبيعة الضرر المبرر لوقف التنفيذ مسألة ضرورية، كان من الطبيعي أن تهتم بها أحكام مجلس الدولة الفرنسي، طوال القرنين التاسع عشر و

العشرين، وكذلك المحاكم الإدارية بعد إنشائها سنة 1953، و كذلك وفق أحكام القانون العام¹.

لهذا، سندرس في هذا المطلب شرط الضرر المبرر لوقف التنفيذ في أحكام القضاء الإداري الفرنسي في الفرع الأول، وموقف فقه القانون العام في فرنسا من شرط الضرر في الفرع الثاني كما هو مبين أدناه.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 152.

الفرع الأول: شرط الضرر المبرر لوقف التنفيذ في أحكام القضاء الإداري الفرنسي

أكد مجلس الدولة الفرنسي في مستهل تطبيقاته للنظام الجديد للوقف، على تمتع قاضي الأمور الإدارية المستعجلة بالسلطة التقديرية، وذلك في تقدير مدى توافر شرط الاستعجال¹، حيث كان القضاء الفرنسي²، دائم الحرص في أحكامه على بيان وإستظهاره عنصر الضرر المكون لشرط الاستعجال من عدمه، لتبرير الطلب المعروض أمامه من أجل الفصل فيه³، وسن فصل شرط الضرر وفقا للإجتها القضائي الفرنسي كما هو موضح أدناه.

أولاً: شرط الضرر في أحكام مجلس الدولة الفرنسي

إشترط مجلس الدولة الفرنسي، في أحكامه منذ السنوات الأولى للقرن التاسع عشر ضرورة التوقي من ضرر يخشى وقوعه، إذا تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بدعوى تجاوز السلطة ودعاوى وقف التنفيذ، حتى يقبل طلب الطاعن بوقف تنفيذ هذا القرار، وكانت أحكامه الأولية تقتصر على مجرد التحقق من وجود ضرر بسيط D'un simple dommage لكي يقضي بوقف التنفيذ⁴.

وبعد ذلك برز وصف الضرر المبرر لطلب وقف التنفيذ، بأنه الضرر الذي لا يمكن إصلاحه⁵، أو الضرر الذي لا يمكن تعويضه Dommage irréparable، حيث إستخدمه المجلس في معظم أحكامه المتعلقة بوقف التنفيذ Préjudice irréparable . وقد فسر مجلس الدولة طبيعة الضرر المبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، بأنه الضرر الذي لا يمكن إصلاحه، أو إستحيل جبره، إضافة إلى أن الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة خلال القرنين الماضيين، أي التاسع عشر و العشرين إستخدمت عدة أوصاف أخرى للضرر الذي يراه كافياً لتبرير طلب وقف

¹- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 542.

²- د محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص 542.

³- en l'espèce C.E ,26 avril 1961,ministre de l'agriculture c/Sieur Clauquin, Rec ,P.259.

⁴-M.Tourdias ;Op.Cit .P :60.

⁵-C.E, Demoiselle Loizea et dame Lannoy, Rec .30 Novembre 1954 ,Rec .P :629.

C.E , Ministre de l'agriculture C/Epoux chevalier Le blanc, 22 juin 1960 ,Rec .P :408.

التنفيذ، ومن هذه الأوصاف التي استعملها مجلس الدولة وصف الضرر بأنه حقيقي وجسيم *Préjudice Réel et Considérable*¹، كما وصف الضرر في أحكام أخرى بأنه ضرر بالغ *Préjudice Grave*، أو أضرار بالغة *Dommmages Graves*².

كذلك استخدم مجلس الدولة عبارة نتائج خسارة *Inconvénients Graves* للدلالة على الأضرار الجسيمة³، وصدر في أحد أحكامه، وصف الضرر بأنه حقيقي و لا يمكن إصلاحه *Préjudice Réel et irréparable* وهذا في نعتة لنفس الضرر⁴ ومع ذلك، ظل إصطلاح الضرر الذي لا يمكن إصلاحه، هو الأكثر ترددا في أحكام مجلس الدولة الفرنسي، غير أن المجلس استخدم عبارة خلل لا يمكن إصلاحه *un trouble irréparable* وذلك في أحد أحكامه، للدلالة على جسامه الضرر الذي يترتب على تنفيذ القرار⁵.

و أخيرا، تضمن حكم حديث لمجلس الدولة الفرنسي، وصفا للضرر بأنه ضرر يصعب إصلاحه *un Préjudice difficilement Réparable*⁶.

و إذا كان قضاء مجلس الدولة الفرنسي، قد سار على أساس فحص الأسباب الجدية، في طلب وقف التنفيذ أولا، ليتصدى بعد ذلك لمسألة الضرر، خلال القرن التاسع عشر، وحتى منتصف القرن العشرين، فإنه سلك مسلكا جديدا، بعد صدور مرسوم المحاكم الإدارية سنة 1953، تمثل في أن الشرط المتعلق بالضرر، هو الذي يتم فحصه في البداية، أي تقديم شرط الضرر على شرط الأسباب الجدية⁷.

¹ - C.E, Muteau, 13 juillet 1822, Rec P :138

C.E, 21 juin 1926, Gugnion, Rec P :302.

² -C.E, 13 Mai 1872 Vve Ledouy, Rec ,P :307. ;C.E, chambre syndi-cale des Constructions D.1939.3.12.concl.dayras.

³ -C.E, Dadolle, 28 décembre 1917, Rec ,P : 883.

⁴ -C.E, Commune de Bray en singlay, 14 février 1834, Rec .P :133.

=C.E, Cognet, 30 décembre 1829, Rec ,P :

⁵ -C.E. Rosset , 13 Mai 1949, Rec ,P :221.

⁶ -C.E, M, Huglo et autres, leb, P :257 ;A.J.D.A, 1982, P :657, Concl, J.Biancarelli et note B.Lu Kaazewicz.

⁷ .C.E. 19 Janvier 1955, Préfet de la siene ,Rec ,P :35.

وكان مفوض الدولة " Heurté " هو أول من أوضح أن إقتضاء شرط الضرر
أضحى بمثابة شرط القبول:

¹. L'exigence de Préjudice comme une condition de recevabilité

ولقد تأكد هذا المسلك الإجرائي في أحكام مجلس الدولة اللاحقة²، و أصبح من
المؤكد أن طلب وقف التنفيذ، يحكم برفضه إذا لم يوجد ضرر لا يمكن إصلاحه، حتى
ولو كانت أسباب الدعوى جدية³، كما برزت طريقة جديدة للتسبب في أحكام مجلس
الدولة المتعلقة بطلبات وقف التنفيذ، عبر عنها في أحد أحكامه التي رفض فيها منح
الوقف بقوله: " أنه ليس من الثابت أن تنفيذ القرار المختصم من شأنه أن يسبب ضررا
قابلا لتبرير قرار الوقف"⁴، و أصبح المجلس بعد ذلك، يتطلب في الضرر الذي
يخشى وقوعه عند تنفيذ القرار الإداري، أن يكون قابلا لتبرير قرار
الوقف Susceptible de justifier décision de sursis، حيث قضى في أحد
أحكامه، بأن التنفيذ المباشر للمرسوم المطعون فيه، سيؤدي إلى وقوع إعتداء خطير
على حرية الطاعن، كما أن المجلس قد قضى في حكم سابق له، بأن التنفيذ المباشر
للمرسوم المطعون فيه، يهدد بشل إدارة الأعمال الاجتماعية المنظمة بواسطة الجمعية
الطاعنة.

¹ -concl Heurté ,dans arrêté et T.A.Marseille,7 Octobre 1955,société commerciale des Riz
et legumes secs,A.J,1955,II,440.

² -C.E,Petalas,3 février 1956,A.J.1956, P :64 ; C.E.M.R.L.Société Rhone-Poulenc,13 juillet
1956,A.J.1956.P :364.

³ .C.E,15 avril 1959,Hamel, Rec,1064.

⁴ -«Il n'est pas établi que l'exécution de la décision attaquée ait été de nature un préjudice
susceptible de justifier une décision de sursis »

C.E,Prefet du var ,18 juin 1954,Rec,P :365.

C.E. Sté Aviation Michel ,7 Octobre 1955,A.J.1955 ,P :439.

ثانيا: شرط الضرر في أحكام المحاكم الإدارية

إستخدمت المحاكم الإدارية ذات الأوصاف التي إستعملها مجلس الدولة، لتحديد طبيعة الضرر المبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري، حيث جاء في حكم لمحكمة نانسي الإدارية، أن الإغلاق الفوري سيحدث خلا مستمرا un trouble Jurable في الإستغلال اللاحق للمؤسسة، مما يجعل تقدير التعويض صعبا¹، كما قررت محكمة باريس الإدارية في حكم لها، أن التنفيذ المباشر للقرار المطعون فيه سيؤدي إلى نتائج ضارة Des conséquences préjudiciable وذات خطورة إستثنائية يصعب إصلاحها بالنسبة للجمعية الطاعنة²، كما وصفت محكمة بوردو الإدارية، الضرر الذي سيقترتب على التنفيذ، بأنه إضطرابات ذات خطورة إستثنائية لا يمكن إصلاحها³.

ورغم تكرار وصف الضرر أو الخلل الذي لا يمكن إصلاحه في أحكام المحاكم الإدارية، إلا أنها إستخدمت كذلك وصف الضرر البالغ préjudice grave، و النتائج الخطيرة Conséquences graves⁴.

وقد طبقت المحاكم الإدارية هذا المفهوم لشروط الضرر، على المنازعات التي عرضت أمامها، المتعلقة بالموضوعات الإدارية المختلفة، سواء في مجال الوظيفة العامة La Conction publique، أو في مجال الإستيلاء Réquisitions، أو في نطاق الغرامات و العقوبات الاقتصادية Amends et sanctions économiques وكذلك بالنسبة لرخصة البناء Permis de construire، وغير ذلك من المجالات.

¹ -T.A .Nancy,Dame XC/Ministre du commerce ,28 Mai 1954,P :427.

² -T.A.Paris ,crédit coopératif foncier,9 septembre 1954,A.J.P421.

³ -T.A,Bordeaux ,Dame Habert,7 décembre 1955.

⁴ -T.a,paris crédit coopératif foncier, 30 juillet 1954 ,A.J,1954,p :420.

الفرع الثاني: موقف فقه القانون العام من شرط الضرر

قام فقه القانون العام في فرنسا بجهد مستمر طوال القرنين التاسع عشر و العشرين، في تحليل أحكام القضاء الإداري، و اتجاهاته بشأن شرط الضرر، والمساهمة بقدر كبير من الأفكار والآراء في هذا الميدان¹.

ومن أهم الآراء الفقهية التي صدرت عن هذا الفقه في النصف الثاني من القرن العشرين، رأي الأستاذ " Lavau " الذي أوضح أن وقف التنفيذ يكون مبررا أمام القضاء، إذا كانت توجد مصلحة عاجلة un intérêt Pressant، و أن هذا الشرط يصبح محققا، عندما يؤدي التنفيذ إلى خطر يتسبب في إحداث ضرر لا يمكن إصلاحه للطاعن، أو ضرر بالغ للغاية².

كما يبين الأستاذ " Tourdias " أن الضرر المبرر للحكم بوقف التنفيذ من جانب القضاء الإداري، يجب أن يكون مما يصعب إصلاحه، أو يكون على الأقل ضررا جسيما. و فرق الأستاذ " Liet-veaux " بين نوعين من النتائج التي لا يمكن إصلاحها أو البالغة الضرر، في نطاق شرط الضرر، حسب أحكام القضاء الإداري الفرنسي النوع الأول منهما ينتج عن القانون، و الثاني يتمخض من الواقع³.

ويرى الأستاذان " Auby et Drago " أن مجلس الدولة أعطى لنفسه سلطة تقديرية واسعة، لكي يقرر ما إذا كان الضرر الذي يراد توقيه، من شأنه أن يبرر طلب الوقف S'il Préjudice est de nature à justifier une demande de sursis أي أنه منح لنفسه الحق في تقدير مدى خطورة الضرر في كل حالة⁴.

¹ - بشأن أهم الآراء الفقهية و اتجاهات الفقه خلال القرن التاسع عشر و النصف الأول من القرن العشرين راجع : M.Tourdias ,Op,cit,P :75.

² -G.Lavau du caractère non suspensif des Recours devant les Tribunaux administratifs,R.D.Op ,cit,M.Tourdias ,Op ;cit,P :74.

³ -Liet –Veaux, Le sursis à exécution des décision administratives,R.A.Op.cit ,P :153.

⁴ -J.M,Auby et Drago, Op,cit,T.I,P :323,et 2 éd,p :43.

و أخيرا أعلن الأستاذ " Gleizal " أن قضاء مجلس الدولة بشأن شرط الضرر قضاء متقلب، نظرا لأن القاضي الإداري، يحدد الضرر في كل قضية وفقا للظروف و الملابسات المحيطة بها، وبناء على الوثائق و المستندات التي قدمها أطراف النزاع¹.

¹ -J.J,Gleizel,Le sursis à exécution des décisions administratives,Op.cit,P :391.

المبحث الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري

أجاز المشرع المصري للقضاء في المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها .

ويتضح من هذا النص، أن المشرع يشترط لتلبية وقف التنفيذ شروط شكلية و شروط موضوعية نوجزها في المطلبين الأول والثاني كما يلي:

المطلب الأول: الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع المصري

نصت المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي في فقرتها الأولى على أنه:

"يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى".

وهذا يعني وجود شروط شكلية، تطلبها المشرع المصري، لكي تفصل المحكمة في طلب وقف التنفيذ ، تتمثل في ما هو موضح في الفروع أدناه.

الفروع الأول: شرط اقتران طلب الوقف بالإلغاء¹

يرتبط طلب الوقف بطلب الإلغاء وجودا وعدما، فيتبعه لزوما - كقاعدة عامة و ما لم ينص على خلافها- في شروط قبوله، و أوضاع إنقضائه، و إختصاص نظره.

أولاً: لزوم الإقتران و مفهومه

إن اشتقاق طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من دعوى إلغاؤه، يعني أن هذا الطلب مشتق من دعوى الإلغاء وفرع منها²، وعارض من عوارض خصومة الإلغاء³ يستوجب بطبيعة الحال أن يكون القرار مطعوناً عليه أصلاً بالإلغاء.

¹ - د.محمد فواد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 283.

² - المحكمة الإدارية العليا - طعن 401 لسنة 35 ق-1994/11/6: الموسوعة الإدارية الحديثة -1993/1997 قاعدة 314-ص 907 .

³ - يقول المفوض Rougevin-Baville في بيان وضع طلب وقف التنفيذ في مسار دعوى الإلغاء:

ونص قانون مجلس الدولة في المادة 49 منه على إمكان القضاء بوقف التنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، وهذا يعني بداهة، لزوم مهاجمة القرار بدعوى الإلغاء ابتداء، لأن صحيفة الدعوى التي يتحدث عنها، ما هي بالتحديد إلا صحيفة دعوى الإلغاء، و هو ما ترجمته إجمالاً محكمة القضاء الإداري، برابطة قيام مناط وقف التنفيذ بتحقق مناط الإلغاء ابتداء، بقولها:

" إن القرار الإداري إذا كان باطلاً وجاز إلغاؤه فإن وقفه يكون جائزاً، و الإقتران مقتضيه أيضاً منطلق الشيء لأنه:

- مادام الوقف سبيل لإدراك آثار الإلغاء - مرحلياً وبقدر متطلبات المرحلة و طبيعتها- فلن يكون له معنى ولا مبرر، إذا لم يكن القرار المطلوب وقف تنفيذه مطعوناً عليه بالإلغاء، أي يراد إزالته و التخلص من آثاره كلياً ونهائياً.

- مادام من شروط الوقف - وهو مفهوم شرط الجدية - فإن البطلان لا طريق له سوى دعوى إلغاء.

- مادام حكم الوقف تتأقت حياته و يرتبط مصيره بصور حكم الإلغاء، فإن حكم الإلغاء محله اللازم طلب إلغاء".

لذا فإن القضاء في مصر قد إستقر على أنه، لا يقدم طلب وقف التنفيذ و إنما يقدم تبعاً لطلب إلغاء، ولا يجوز إتخاذ طريق وقف تنفيذ القرار إلا حيث يوجد قرار متخذ بشأنه دعوى بإلغائه، حيث أن طلب وقف التنفيذ لا يتطلب أبداً دعوى مستقلة قائمة بذاتها، و لا يقبل الإدعاء به بصريح المادة 49 من قانون مجلس الدولة، ما لم يرتبط بدعوى موضوعية يطلب في صحتها وقف التنفيذ.

وبذلك يبدو كل من طلبي الوقف والإلغاء، وجهاً لنفس النزاع المتعلق بالقرار المطعون فيه، فطلب الوقف هو الوجه المستعجل للنزاع، و طلب الإلغاء هو الناحية الموضوعية للنزاع، و المنازعة في جملتها تتعلق بطلب وقف تنفيذ القرار عاجلاً، و

=IL s'agit d'une procédure d'urgence, d'un **simple incident** qui se greffe sur un litige au fond qui doit se poursuivre (ses conclusions sous C.E, Ass, 11 juillet 1980, Ministre de l'intérieur c/Dame Montcho, J.C.P. 1981, ed. G N°39, II, J, 19629)

بطلب إلغائه آجلا، ذلك أن قانون مجلس الدولة، قد جعل لرفع الدعاوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية صورتين، صورة عاجلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري وصورة عادية يطلب فيها إلغاء القرار الإداري.

وعليه فإن بدت الصورة عادية - طلب الإلغاء- وحيدة، فلا مجال للوقف، حيث أنه إذا طلب إلغاء القرار فقط دون وقف تنفيذه، فلا يجوز للمحكمة أن تقضي في وقف التنفيذ، و إلا كان قضاء من المحكمة بطلبات لم تتضمنها صحيفة الدعوى، ولم يطلبها الخصوم .

وإن بدت وبالمقابل الصورة العاجلة- طلب وقف التنفيذ- وحيدة، فلا مجال أيضا للوقف، ذلك أن المتفرع مستعجلا، لا بد أن يكون مرتبطا بالأصل موضوعا، برابطة لزوم، إذ هو الذي يعطيه مبرر الوجود، و بدونه لا يستطيع أن يستقل بكيان، فلزم بالتالي أن يرد طلب الوقف بعدم القبول، إن جاء للقاضي مستقلا عن أي طلب موضوعي بالإلغاء.

و عكس ذلك معناه ببساطة، أن يجيء الوقف ليشل آثار عمل قانوني غير معرض مع ذلك للإلغاء، متجاوزا بذلك خاصيته الوقائية، و أيضا في نفس الوقت خاصيته التأقيتية، التي لن يكون لها أي معنى، بغياب ما يكون التأقيت في منظور قدومه فاصلا و حاسما، ومن هنا كان من شروط قبول طلب وقف التنفيذ، إقتران ذلك الطلب بطلب الإلغاء، و إلا غدا غير مقبول شكلا¹.

فإذا كان طلب وقف التنفيذ مستقلا غير مقترن بطلب الإلغاء، فلا يجوز للمحكمة أن تقضي بوقف التنفيذ²، ذلك أن قضاء هذه المحكمة الإدارية العليا، قد جرى على عدم قبول طلب وقف التنفيذ، متى أقيمت به الدعوى إستقلالا دون أن يرتبط بطلب

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن 674 لسنة 39 ق-15/06/1997: الموسوعة الإدارية الحديثة -1993-1997-ج 46-قاعدة 326-ص 937.

² - المحكمة الإدارية العليا، طعن 5065 لسنة 41 ق-19/10/1997: الموسوعة الإدارية الحديثة -1993-1997-ج 46-قاعدة 322-ص 928.

موضوعي بالإلغاء¹، حيث لا يجوز و لا يقبل طلب وقف التنفيذ إستقلالاً عن طلب إلغائه، إذ أن وقف تنفيذ القرار، هو أيضاً فرع من فروع إلغائه، فلا يجوز الإقتصار على الأول دون الثاني، لما يؤدي إليه ذلك من تناقض، بإمكان وقف تنفيذ القرار مع بقاءه قائماً غير معرض للإلغاء.²

و تطبيقاً للقاعدة المتقدمة، قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الحكم بأنه:
" حيث أن الثابت في الأوراق، أن المطعون ضده قد قصر طلباته أمام محكمة القضاء الإداري بصحيفتها المودعة في 1992/7/27 على وقف تنفيذ القرار رقم 20 لسنة 1992، فيما تضمنه من إنهاء خدمة المدعي مع ما يترتب على ذلك من آثار، و أخصها إعتبار المدعي في إجازة بدون مرتب من 1991/7/23 حتى 1994/5/31، وإعادته إلى منصب عمله، ولم يطلب إلغاء القرار المذكور، إلا في تاريخ لاحق لرفع الدعوى بموجب صحيفة تعديل طلبات بتاريخ 1994/4/26، فإنه فضلاً عن أن طلب الإلغاء لم يقترب بطلب وقف التنفيذ ابتداءً، فإن طلب الإلغاء قد قدم بعد فوات ميعاد الطعن بالإلغاء، و كان يتعين على الحكم المطعون فيه القضاء بعدم قبول طلب وقف التنفيذ دون الخوض في بحث مدى توافر شروط وقف التنفيذ، وحيث ذهب الحكم المطعون فيه إلى خلاف ذلك، فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون، مما يتعين معه الحكم بإلغائه، و القضاء بعدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه"³.

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن 682 لسنة 31 ق-14/01/1989: المجموعة -السنة 34- ج 1-بند 66-ص 439.
² - المحكمة الإدارية العليا، طعن 4137 لسنة 40 ق-18/02/1997: الموسوعة الإدارية الحديثة -1993-1997-ج 46- قاعدة 320-ص 923.

³ - ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص :

« Les conclusion à fin de sursis à exécution d'une décision administrative ne sont recevables que si le requérant a demandé l'annulation pour excès de pouvoir de la décision dont s'agit » C.E.29 avril 1987,lahraoui ,D.A ,1987 ,No.6 ,P.9.

و أيضاً للمجلس الفرنسي :

-25 mai 1998,assoc. "Le foyer Israélite " ,D.A ,1998,No.6 ,P11 ;25 Novembre 1987,Mille de la rivière CJS Cacquevel ,D.A,1988,No.1,P12 ; 28 mars 1979,société Carrières et sablières des Iles et autre ,Rec,T.P829 ;09 juin 1979,Moussa Konaté ,R.D.P ,P1979,No 1 ,P.P 306-307.

ولذلك، فقد إستعارت المحكمة الإدارية العليا هذا الشرط، من مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، بحكم أنه إجراء وقتي يرتبط بعلاقة لزوم مع طابع الوقاية و التأقيت ومن ذلك الطلبات الوقتية بتعيين حارس قضائي، التي قضت بشأنها المحكمة في أحد تطبيقاتها، و بالإشارة الصريحة إلى نص المادة 49 من القانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة وهذا بقولها:

" لما كانت الحراسة القضائية من الإجراءات الوقتية، التي تقتضيها ضرورة المحافظة على حقوق أصحاب الشأن و مصالحهم، و دفع الخطر عنها، شأنها في ذلك شأن الطلب الوقتي بوقف تنفيذ القرار الإداري، ومن حيث أن الشركة الطاعنة أقامت دعواها مقتصرة إياها على طلب وقتي خاص بتعيين رئيس مجلس إدارتها حارسا قضائيا على أرض النزاع، دون أن تقرن هذا الطلب بطلب موضوعي يتناول إلغاء القرار الإداري بالإمتناع عن إرساء الممارسة عليها، فإن الدعوى تغدو غير مقبولة عملا بحكم المادة 1/49 من القانون رقم 47 لسنة 1972"¹.

وعلى نفس الأساس، عملت المحكمة بقاعدة الاقتران هذه، بالنسبة لطلبات وقف تنفيذ الأحكام، رغم خلو النصوص المنظمة لهذه الأخيرة من حكم مماثل لذلك المنصوص عليه لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبيئت في هذا الصدد أنه:

" من المسلم به، أن كلا من وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ووقف تنفيذ الأحكام القضائية يخضع لضوابط وشروط واحدة، من حيث المشروعية وركن الإستعجال، ومن ثم فإنه يلزم لقبول طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، أن يقترن بالطلب الموضوعي المتعلق بطلب الطلب إلغاء الحكم المطعون فيه، و بما يطلب الطاعن الحكم به في موضوع الدعوى".

وبناء على ذلك، فإنه لا يجوز أن يطلب وقف تنفيذ الحكم إستقلالاً عن طلب إلغائه، إذ أن وقف تنفيذ الحكم هو أيضا فرع من إلغائه، فلا يجوز الإقتصار على الأول

¹ - طعن 666 لسنة 24 ق-14/4/1979-مجموعة في خمسة عشر عاما- ج 1-ص 170.

دون الثاني، بما يؤدي إليه ذلك من تناقض بإمكان وقف تنفيذ الحكم، مع بقائه قائماً غير معرض للإلغاء.

كما يمس ذلك بما يجب أن تتمتع به الأحكام القضائية من ثبات و قرينة صحة ما لم يطعن عليها بالإلغاء، والقول بغير ذلك مؤداه أن يغدو طلب وقف تنفيذ الحكم على إستقلال وسيلة لشل قوة الأمر المقضي فيه لحكم قائم قانوناً، سيما إذا إنغلق باب الطعن فيه بالإلغاء لفوات ميعاده، فإذا وقع الطعن على غير هذا الوجه كان غير مقبولا شكلاً¹. و شرط الإقتران على النحو المتقدم، لا بد أن يكون بالضرورة حاملاً في طبياقته شرطاً آخر مستوجبا في القرار الإداري محل النظر، وهو أن يكون مما أناط القانون بجهات القضاء الإداري سلطة إلغائه، حيث لا يجوز طلب وقف تنفيذ القرار، إلا حيث يوجد قرار إداري مما يدخل في إختصاص مجلس الدولة طلب إلغائه².

و بالنسبة لغير مجلس الدولة، من الجهات و الهيئات القضائية التي أسند إليها المشرع إستثناء إختصاص النظر في بعض المنازعات الإدارية، فإن القرارات الإدارية الواقعة منازعاتها في نطاق إختصاص هذه الجهات و الهيئات، يمكن أيضا أن يقتترن بطلب إلغائها طلب وقف تنفيذها، باعتبارها في النهاية قرارات إدارية، إذا ما توافرت فيها مقوماتها، وأصبحت محلاً من ثم لطلب الإلغاء، و إن الإختصاص هنا، إلغاء ووقفاً للتنفيذ سيكون منعقدا لتلك الجهات و الهيئات الأخرى، و ليس لمجلس الدولة إعمالاً لإرادة المشرع، ومن ذلك مثلاً، القرارات الخاصة بشؤون ضباط القوات المسلحة، و التي تختص بنظر منازعاتها وفق القانون رقم 71 لسنة 1975 اللجان القضائية المسلحة، و القرارات المتعلقة بشؤون رجال القضاء و النيابة، و التي عهد قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 بإختصاص نظر منازعاتها إلى دوائر المواد المدنية و التجارية بمحكمة النقض، و القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في إطار تطبيق نص المادة 74 من الدستور، و التي أناط قانون حماية القيم من العيب رقم

¹ - طعن 2493 لسنة 34 ق-14/4/1979-مجموعة في خمسة عشر عاماً-ج 1-ص 170.

² - محكمة القضاء الإداري ، قضية 710 لسنة 24 ق،4/05/1970:المجموعة ، السنة 24، بند 121، ص 329.

95 لسنة 1980 معدلا بالقانون رقم 154 لسنة 1980 لمحكمة القيم إختصاص النظر في منازعاتها.

و في بيان ذلك و تأصيله، تقرر المحكمة الإدارية العليا في أحد تطبيقاتها، تعليقا عن إختصاص محكمة القيم:

" من حيث أن المحكمة الدستورية العليا قضت في الحكم الصادر منها بجلسة 7 مارس سنة 1993، في القضية رقم 14 لسنة 8 ق تنازع، بأن محكمة القيم المشكلة وفقا لقانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم 95 لسنة 1980، هي جهة قضائية أنشئت كمحكمة دائمة، لتباشر ما أنيط بها من إختصاصات حددتها المادة 34 من هذا القانون وفقا للضوابط و الإجراءات التي نصت عليها المواد من 27 إلى 55 منه".

فشرط إقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه¹ - كما تقرر المحكمة الإدارية العليا- يتحقق على ما جرى به قضاء هذه المحكمة، في كل حالة يتضمن فيها طلب وقف التنفيذ معنى إعدام القرار، و تجريده من كل أثر قانوني، أيا كانت الألفاظ المستعملة للدلالة على هذا المعنى، لأنه هو بذاته جوهر الإلغاء وفحواه طبقا لأحكام قانون مجلس الدولة، ويتعزز الإستخلاص بأي أمارات تؤكد وجهته، مثل أداء الرسم المستحق على طلبي وقف التنفيذ و الإلغاء معا، أو تقديم الطلب في نفس الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء، ولو كان ذلك أمام محكمة غير مختصة ولائيا، أو إضافة طلب إلغاء صريح، إلى الطلبات الأصلية أمام محكمة القضاء الإداري المحال إليها من القضاء المدني.

و على هذا الأساس، جرى القضاء و إستقر على توافر شرط الإقتران بدعوى الإلغاء، لطلب وقف التنفيذ عندما تقدم الطلبات ابتداء:

¹ - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 297.

الباب الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري والحكم الأمر بالوقف وطرق الطعن فيه في النظام القضائي الفرنسي والمصري والجزائري

- أمام القضاء الإداري بغير ظهور للفظ الإلغاء، و لكن بما بعينه جرى سياق العرض و كان فحوى العبارات¹.

- أمام القضاء المدني مصاغة بعباراته و مصطلحاته، و لكن يستظهر منها القضاء الإداري إن أحيلت إليه قيامها على مفهوم الإلغاء في قانون مجلس الدولة، و تقيدا بأحكامه، فلا يجب إذن خطأ المدعي في تحديد جهة الاختصاص القضائي، وإنصراف نيته الحقيقية إلى إنهاء وجود القرار أي إلغائه، وإذا كان صاحب الشأن قد قدم طلبا لوقف التنفيذ أمام القضاء الإداري مع إصطحاب هذا الأخير بطلب إلغاء، و أحال القضاء المدني إلى القضاء الإداري طلب الوقف لعدم الاختصاص، فإنه يمكن إدماج الدعويين أمام القضاء الإداري لوحدة موضوعهما، و لكن لا يعني بأي حال إستيفاء شرط الإقتران بدعوى إلغاء، مجرد التظلم إداريا من القرار، وذلك قبل رفع الدعوى

¹ - وفي نطاق تطبيق ذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا بشأن طلب وقف تنفيذ قررا سلبيا بالإمتناع عن إعطاء شهادة تفيد ثبوت الجنسية المصرية، تأييدا لمحكمة القضاء الإداري التي إستجابت لطلب الوقف وردا على الجهة الإدارية التي كان من أسانيد طعنها على هذا الحكم عدم إقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء، بأن المنازعة في رفض الإدارة منح هذه الشهادة تحمل بذاتها إرادة إلغائه (طعن 1238 لسنة 30 ق-1986/12/20: المجموعة - السنة 23-ج 1-بند 70- ص 454-455). **المبدأ:** إشتراط إقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه في صحيفة واحدة، كشرط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، و مؤدى ذلك، أنه لا يجوز ولا يقبل وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداءه على استقلال في أثناء المرافعة.

تطبيق: " من حيث أنه من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أنه طبقاً لحكمي المادتين 49 و 50 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972م يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء، أي أن تقتزن الطلبات في صحيفة واحدة، ومن ثم لا يجوز ولا يقبل وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداءه على استقلال في أثناء المرافعة، ومرد ذلك أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، وذلك بيسط الرقابة القانونية على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه المشروعية، بالإضافة إلى ركن الإستعجال، وكلا الركنين من الحدود القانونية التي تحد سلطة محكمة القضاء الإداري وتخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا".

لما كان ذلك وكان البادي من مطالعة صحيفة الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها أن المدعي فيها (المطعون ضده في الطعن المائل) قد حدد طلباته في القضاء له بصفة مستعجلة، بوقف تنفيذ قرار لجنة شئون الأحزاب بالإعتداد برئيس الحزب.

وبإستبعاد أوراق ترشيح رئيس الحزب المعتمد به، وبوقف الدعم المالي للحزب ولمرشحه لمنصب الرئاسة، وبعدم أحقيته في الترشيح لهذا المنصب، ولم يقرن أيّاً من طلباته هذه بطلب إلغاء هذه القرارات، كما خلت أوراق الدعوى من أية إشارة إلى أنه قام بتعديل طلباته، ومن ثم يغدو متعيّناً القضاء بعدم قبول الدعوى أصلاً لهذا السبب، دون حاجة إلى التعرض إلى الدفوع الأخرى المبدأة من الهيئة الطاعنة لعدم جدواه .

ومن حيث أنه لا يغير مما تقدم ما أشار إليه الحاضر عن المطعون ضده بجلسة الفحص من أن طلب الإلغاء أورده في صحيفة أخرى منظورة أمام محكمة القضاء الإداري، إذ أن ذلك مردود عليه بأنه مادام لم يتم ضم الدعويين كل منهما إلى الأخرى، فإن عدم اقتران طلباته سالف الذكر بطلب الإلغاء يظل قائماً، مما يضحى معه دعواه غير مقبولة. ومن حيث أن الحكم المطعون فيه إذ قضى بغير ذلك، فإنه يكون قد صدر بالمخالفة للقانون، متعين الإلغاء، وهو ما تقضي به المحكمة والقضاء مجدداً بعدم قبول الدعوى أصلاً".

الطعن رقم 25607 لسنة 51 ق 0 عليا - جلسة 2005/9/6م - الدائرة الأولى عليا

فعلا، لأن الوقف إجراء قضائي مؤقت في منظور رقابة المشروعية، و هذا مجال
يختلف عن مجال النظر الإداري.

ثانيا: نتائج الاقتران¹

إن ارتباط طلب الوقف بطلب الإلغاء يعني:

- أن شروط قبول طلب الإلغاء، هي أيضا وبصفة عامة شروط لقبول طلب الوقف
بحيث أنه يترتب على قبول طلب الإلغاء، أن يكون طلب الوقف بدوره مقبولا، وذلك
بطبيعة الحال إذا لم يكن هناك مانعا لقبول طلب الوقف بالرغم من قبول طلب الإلغاء
ومنه فإن إختلاف الطبيعة و الغاية في كل من الطلبين، لم يجعل التطابق تاما بينهما
ففيما يتعلق بشرط المصلحة فهو لكلا الطلبين مستوجب، ولا تقبل الطلبات المقدمة من
أشخاص ليست فيها مصلحة شخصية، وهذا طبقا لنص المادة 12/أ من قانون مجلس
الدولة.

- أن القاضي لن يستطيع نظر طلب الوقف، إذا حال دون نظره في طلب الإلغاء مانع
قبول، وذلك لغياب المصلحة، أو لفوات الميعاد، أو لعدم التظلم مسبقا من القرار إن كان
التظلم وجوبيا - ولكن غير مانع من الوقف - إذ ينسحب عدم القبول في نفس الوقت
وتلقائيا على طلب الوقف، على أنه يتعين على القاضي، أن يبين في حكمه في طلب
الوقف، المانع الذي قام بالنسبة لقبول دعوى الإلغاء، و الذي إستتبع عدم قبول طلب
الوقف، و إلا أعتبر الحكم في هذه الحالة غير مسبب، وما إذا لم يستمر طلب الإلغاء بعد
تقديمه قائما لنظره، إذ تقتضي الخصومة في طلب وقف التنفيذ تلقائيا بإنقضاء خصومة
الإلغاء لأي سبب، كالتنازل عن الدعوى، أو زوال محلها.

وإن إستعراض التنظيم القانوني لجهات الإختصاص بنظر طلب الوقف وتطوره
سواء في مصر أو في فرنسا، ينص على أن هذه الوحدة ليست من لوازم إرتباط طلبي
الوقف و الإلغاء، و إنما قد تكون من مناسباته، بإعتبار أن الطلبين ليسا إلا وجهين لذات

¹ - د. فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الاداري، المرجع السابق، ص 311.

المنازعة، لذلك لم تكن وحدة الاختصاص أمرا متصلا وملازما لذات قيام نظام الوقف وفي كل فترات تطوره، بما يعني في النهاية عدم إستبعاد إمكانية ازدواج الإختصاص. فطبقا لنص المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة المصري، فإنه لا يترتب على رفع الطلب (الإلغاء) إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

فالمحكمة المختصة بنظر طلب الإلغاء، هي إذن نفسها التي تملك الفصل في طلب الوقف، وتثبت ذلك محكمة القضاء الإداري بقولها: " أن قانون مجلس الدولة، قد جعل لرفع الدعاوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية صورتين، صورة عاجلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري، وصورة عادية يطلب فيها إلغاء القرار الإداري".

ومنه خول لهذه المحكمة الإختصاص في الصورتين، بعد أن كان الإختصاص في الصورة الأولى لرئيس المجلس وحده، فتقضي المحكمة في الصورة الأولى بوجه عاجل و بحكم وقتي، إما بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وإما بإستمرار تنفيذه، وذلك على غرار الإختصاص المخول لقاضي الأمور المستعجلة، في القضاء المدني، بعد إستعراض ما يبديه الطرفان من أوجه دفاع شكلية أو موضوعية، و حسبما يتحسسه من جدية الطعن، فإذا بانّت هذه الجدية، و كانت نتائج التنفيذ مما قد يتعذر تداركها، قضت بوقف التنفيذ و إلا رفضت الطلب، و في الصورة الثانية تحكم في موضوع الدعوى بحكم نهائي، وعلى ذلك، إذا حدث و قضت المحكمة بعدم إختصاصها بنظر طلب الوقف، فإن عدم ولايتها تمتد أيضا و بالتبعية إلى الدعوى الموضوعية ذاتها، فهي إذا تختص بالطلبين معا، أو تنحسر ولايتها عنهما معا¹.

و توضح ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحد تطبيقاتها بقولها أنه²:

¹ - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 320-323.

² - قضية رقم 399 لسنة 7 ق-1957/01/29: المجموعة - السنة 11 - بند 122، ص 180.

" لما كان طلب وقف التنفيذ فرع من طلب الإلغاء، فإن هذا الحكم الصادر بعدم إختصاص محكمة القضاء الإداري - وإن كان صادرا في طلب وقف التنفيذ - لا ينطوي في واقع الأمر على تخلي محكمة القضاء الإداري عن ولايتها على الدعوى بشقيها سواء الطلب الفرعي أو الطلب الأصلي، وإحالتها إلى المحكمة الإدارية المختصة به فإذا كانت هذه المحكمة الأخيرة قد تصدت للطلب الأصلي، بعد أن فصلت في الطلب الفرعي، فإن حكمها في الطلب الأصلي لا يكون منعما، إذ أنها هي المختصة بنظر الدعوى بشقيها، و أن الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري، بعدم إختصاصها بنظر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، و إحالتها إلى المحكمة الإدارية لإختصاصها به هذا الحكم يقيد محكمة القضاء الإداري، عند نظر طلب إلغاء القرار المذكور، و يتعين عليها لذلك أن تحكم بعدم إختصاصها كذلك بنظره، و بإحالتها إلى المحكمة الإدارية لوزارة الداخلية المختصة به أصلا، و على ذلك فإن مآل هذا الطلب أن تنظره قطاعيا هذه المحكمة الأخيرة، و إذا هي قد فصلت فيه، فإن حكمها لا يكون منعما ".

و لكن إتحاد إختصاص المحكمة في نظر طلبي الوقف و الإلغاء، لم يصبح قاعدة الإختصاص العامة في الموضوع بغير إستثناء عليها، إلا بدءا من القانون رقم 6 لسنة 1952 المعدل للمادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 9 لسنة 1949 و المماثلة - قبل التعديل - للمادة 9 من قانون 112 لسنة 1946، حيث كان الإختصاص بوقف التنفيذ منوطا قبل القانون رقم 6 لسنة 1952 برئيس مجلس الدولة، و ليس بمحكمة القضاء الإداري، التي يرفع أمامها طلب الإلغاء، و كان مرد هذا النص إلى الطابع العاجل لطلب وقف التنفيذ، ولكن خطورته التي تجعله مقاربا للإلغاء، رجحت في النهاية لدى المشرع إسناد إختصاصه إلى المحكمة، وحتى عندما كان الفصل في طلب الوقف مخولا لرئيس المجلس منفردا، فإنه يمارس في ذلك سلطة قضائية، ويصدر حكما له كسائر مقومات و خصائص الأحكام القضائية¹.

¹ - إن إختصاص محكمة القضاء الإداري بهذا الخصوص، قد جرى على أساس أن رئيس مجلس الدولة إذ يفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري عملا بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 9 لسنة 1949 و قبل التعديل، وهو

و في أحكام أخرى، تقرر المحكمة الإدارية العليا أنه ينبغي على إعتبار فصل
رئيس مجلس الدولة في طلب وقف التنفيذ، النظر في جلسة علنية، مما يفترض معه
السماح للجمهور بشهوها¹.

الفرع الثاني: الآراء الفقهية بشأن إقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء

طرح تساؤل في فقه القانون العام، عما إذا كان من الممكن التقدم بطلب وقف
التنفيذ بعد رفع دعوى الإلغاء ؟

وقد ثار جدل فقهي بشأن الإجابة على هذا التساؤل²، حيث طرح الأستاذ الدكتور
"سليمان محمد الطماوي" التساؤل السابق³، وذلك من خلال حكم صادر من محكمة
القضاء الإداري، ردت فيه على السؤال بالإيجاب، في قضية تتعلق بمواطن مصري
رشحته حكومة إحدى الدول العربية لشغل وظيفة لديها، ولكنه فوجئ برفض الحكومة
المصرية لهذا الترشيح، وأصدرت قرارا بمنعه من مغادرة البلاد، فقام برفع دعوى ضد
هذين القرارين طالبا الحكم بإلغائهما و التعويض عنهما، في أول مارس سنة 1958
كون المنصب الذي رشح إليه لم يشغل بعد، و أن الحكومة العربية ما تزال ترغب في
تعيينه، فتقدم بعريضة يطلب فيها الحكم بصفة مستعجلة، بوقف تنفيذ القرارين السابقين
في 23 من مارس سنة 1958، فقضت المحكمة بوقف تنفيذ القرارين بجلسة 20 من
مايو سنة 1958، بيد أن المحكمة الإدارية العليا ألغت الحكم عندما طعن فيه أمامها
وإستندت في ذلك إلى تقديم الطاعن لطلب وقف التنفيذ في عريضة مستقلة، وعدم التقدم
به في نفس صحيفة دعوى الإلغاء⁴.

يقوم بما يماثل وظيفة قضايا الأمور المستعجلة، وذلك بالفصل في خصومة حقيقية هي الوجه المستعجل للنزاع، وإنه
يترتب على هذا التكليف، أن رئيس المجلس يفصل في النزاع بمقتضى سلطته القضائية لا الولاية، و أن الأمر الذي
يصدره في النزاع المرفوع إليه هو حكم له مقومات سائر الأحكام وخصائصها، وهو ينهي النزاع الذي يدور حول
وقف تنفيذ القرار الإداري ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا الوقف.

¹ - قضية رقم 495 لسنة 4 ق-1950/6/28: المجموعة - السنة 4 - بند 302، ص 956.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 144، 141.

³ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي
بالقاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 1976، ص ص: 1001، 1002.

⁴ - الحكم الصادر في 12 يوليو سنة 1958.

وقد إنتقد الأستاذ الدكتور "سليمان محمد الطماوي" ما ذهبت إليه المحكمة في هذا الحكم من تفسير للنص القانوني، بخصوص إشتراط قيام الطاعن بطلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، الذي جاء به القانون رقم 6 لسنة 1952، على فرض أن دواعي وقف التنفيذ معلومة للطاعن وقت رفع دعوى الإلغاء، كما نفى بشدة أن يكون هذا المعنى قد خطر ببال المشرع، عند وضع النص لإفتقار الحكمة التي يقوم عليها بقوله:

"إذ لا نكاد ندرك المصلحة العامة التي تحول دون طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان، لم تقم دواعي وقف تنفيذه إلا بعد رفع دعوى الإلغاء"¹.

وتساءل بعد ذلك، عن سبب تفضيل المحكمة الإدارية العليا للتفسير الحرفي للنصوص، مع مجافاة هذا المسلك لطبيعة القضاء الإداري، ولمسلك مجلس الدولة في مسائل أخرى، في عدم الالتزام بحرفية النصوص، كما حدث بالنسبة لإشتراط القانون أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه نهائيا عند رفع دعوى، إذ قرر قبول الدعوى متى أصبح القرار نهائيا قبل إصدار الحكم، كما أن القضاء الإداري يسمح من ناحية أخرى بتعديل الطلبات زيادة و نقصا، وما طلب وقف التنفيذ الذي تقوم دواعيه بعد رفع الدعوى إلا من هذا القبيل.

وإنتهى الدكتور الطماوي من ذلك، إلى أن طلب إلغاء القرار بإعتباره معدما لجميع آثار القرار فيما لو حكم به، يشمل ضمنا وقف تنفيذ آثار القرار إلى غاية صدور الحكم، و أن مصلحة الطاعن في هذا الطلب، لا تظهر إلا إذا قامت دواعي وقف التنفيذ فحينئذ يتعين عليه أن يطلب وقف هذا الأثر صراحة، وإلا أعتبر متحملا لآثار بطلان التقاضي، و أن هذا التفسير الحرفي للنصوص الذي إعتنقته المحكمة، يجاوز قصد المشرع، ويحرم الأفراد دون حق من حماية القضاء الإداري.

و يعترض بعض الفقهاء على هذا القول، كون طلب إلغاء القرار لا يشمل ضمنا وقف تنفيذ آثاره إلى أن يصدر الحكم، لأن المصلحة في طلب وقف التنفيذ هي التي

¹ - د.سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 1006.

تبرر الإستجابة إلى الحاجة العاجلة للنظر فيه، فلا يستقيم القول أنها لا تظهر إلا إذا قامت دواعي وقف التنفيذ، لأن عدم وجود مصلحة في وقف تنفيذ القرار من أول الأمر لا يعني أنها مصلحة مختفية لا تظهر إلا إذا قامت دواعيه، ونحن مع هذا الاتجاه، على أساس أن الحاجة إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، قد تنشأ لأول مرة بعد رفع دعوى الإلغاء، إذا تحقق الاستعجال¹.

ويخلص هذا الإتجاه من ذلك إلى القول، بأن طلب وقف التنفيذ الذي يقدم بعد رفع دعوى الإلغاء هو في الواقع من الطلبات العارضة في دعوى الإلغاء، وهي الطلبات التي يقدمها المدعي في مواجهة المدعى عليه، و التي تسمى بالطلبات الإضافية، أو التي تقدم من المدعى عليه في مواجهة المدعي، ويطلق عليها بالطلبات المقابلة.

و يستشهد أصحاب هذا الرأي بالمادة 124 من قانون المرافعات المدنية و التجارية الخاصة بالطلبات العارضة من ناحية، وكذلك بحكم للمحكمة الإدارية العليا من ناحية أخرى، أقرت فيه للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة ما يتضمن تصحيح الطلب الأصلي أو تعديل موضوعه، بموجب ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى أو ما يكون مكملًا للطلب الأصلي أو مترتبًا عليه، أو متصلاً به بصفة لا تقبل التجزئة أو ما يتضمن إضافة أو تفسيراً في سبب الدعوى، أو ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطاً بالطلب الأصلي، وتقدم هذه الطلبات العارضة إلى المحكمة، إما بإيداع عريضة الطلب لدى أمانة المحكمة، أو التقدم بالطلب إلى هيئة المحكمة مباشرة².

و بذلك يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بعد رفع دعوى الإلغاء، هو من الطلبات العارضة المتصلة بالطلب الأصلي في دعوى الإلغاء، إتصالاً لا يقبل التجزئة³.

¹ - حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، جمهورية مصر العربية، 1989، ص 233.

² - الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة 24 من فبراير سنة 1968، في الطعن رقم 1361 لسنة 10 ق.

³ - د. حسين عبد السلام جابر، المرجع السابق، ص 235.

و يفرق البعض الآخر من الفقهاء بين حالتين، حالة بقاء الميعاد الأصلي لرفع الدعوى مفتوحا، حيث عندئذ لا يوجد ما يمنع إطلاقا من قبول طلب وقف التنفيذ مستقلا عن طلب الإلغاء، وحالة إنتهاء الميعاد الأصلي، حيث لا يمكن قبول طلب إيقاف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه بعد فوات الميعاد، حتى لو لم تظهر دواعي وقف التنفيذ، إلا بعد رفع دعوى الإلغاء¹.

ويتضح من إستعراض الآراء الفقهية السابقة²، أنها تبحث عن حل يتناسب مع مصلحة أصحاب الشأن، لإعطائهم الحق في التقدم بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، في الحالات القليلة التي تظهر مصلحتهم في التقدم بهذا الطلب، بعد قيامهم برفع دعاوى الإلغاء ضد هذه القرارات.

ويرجع الفضل في لفت الأنظار إلى هذه الإشكالية، إلى الأستاذ الدكتور "سليمان محمد الطماوي" الذي إنتقد بشدة مسلك المحكمة الإدارية العليا في إلزامها بحرفية النصوص، إزاء طلبات وقف التنفيذ التي تقدم بعد رفع دعوى الإلغاء، رغم أن الأمر لا يعدو أن يكون تعديلا في الطلبات المقدمة إلى المحكمة، الذي جرى القضاء الإداري على السماح به.

وقد إلتقط أصحاب الرأي الثاني هذه النقطة، و عبروا عن إعتقادهم بأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يقدم بعد رفع دعوى الإلغاء، ما هو إلا أحد الطلبات العارضة المتصلة بالطلب الأصلي في دعوى الإلغاء إتصالا لا يقبل التجزئة.

و أخيرا ، ضيق الرأي الثالث من نطاق قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يقدم بعد رفع دعوى الإلغاء، إذ جعل قبوله مرهونا بتقديمه خلال الميعاد الأصلي لرفع الدعوى، أما بعد فوات الميعاد فلا يمكن قبوله، حتى لو كانت دواعي وقف التنفيذ لم تظهر إلا بعد رفع دعوى الإلغاء.

¹ - د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، سنة 1984، جمهورية مصر العربية، ص 193.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 147، 145.

و نحن نعتقد أن الدوافع التي حدت بالدكتور "سليمان محمد الطماوي" إلى الإعتراض على تفسير المحكمة الإدارية العليا لنص القانون، و مسلكها إزاء هذه المسألة، و التي تتلخص في الدفاع عن حقوق الأفراد، في مثل هذه الحالات، وعدم حرمانهم من حماية القضاء الإداري بدون وجه حق، هي دوافع نبيلة و مشروعة، يتعين علينا الوقوف معها و الدفاع عنها.

بيد أننا نعتقد كذلك، أنه طالما أن المحكمة الإدارية العليا، إلتزمت في قضائها إزاء هذه المسألة منذ تاريخ إنشائها، بحرفية النص القانوني، و إشتطت إقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب الحكم بإلغائه في نفس عريضة دعوى الإلغاء، رغم وجهة الحجج القانونية، لحثها على قبول طلب وقف التنفيذ بصفة مستقلة بعد رفع دعوى الإلغاء، ومنه لا مناص إذن من البحث عن حل هذه الإشكالية في إتجاه آخر.

و إن الحل الذي نرى الأخذ به، يتمثل في تعديل نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي، بما يسمح لأصحاب الشأن بالتقدم بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إما في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، أو بطلب إضافي لاحق لرفع الدعوى، طالما أن تقدير مدى أحقية الطلب - فضلا عن تقدير مشروعية القرار المطعون فيه نفسه- هو في نهاية المطاف من إختصاص المحكمة المعروض عليها النزاع.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ في القضاء المصري

نص التشريع المصري على شروط موضوعية، يتوقف عليها قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، نوجزها في الفروع الآتية كالآتي:

الفرع الأول: شرط الإستعجال

يحتل ركن الإستعجال أو شرط الإستعجال أهمية خاصة في أحكام القضاء الإداري المصري، بإعتباره الشرط الموضوعي الأول الذي يبرر الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، لتدارك ما قد ينجم عن تنفيذه من نتائج و أضرار.

ويقصد بهذا الشرط، أن تنفيذ القرار يقترب بإحتمال وقوع نتائج لا يمكن تداركها فيما لو أنتظر الأمر لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، لذلك منح المشرع القضاء سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، إذا انطوى تنفيذ القرار على خطورة تؤدي إلى نتائج يصعب تلافيها، خاصة وأن إجراءات دعوى الإلغاء، قد تستغرق وقتاً طويلاً حتى الفصل في موضوعها بالقبول أو الرفض، على أنه يتعين ألا يخلق الطاعن حالة الإستعجال هذه، أو يساهم في خلقها بسبب تقاعسه أو إهماله.

و إن حالة الإستعجال هذه، هي حالة موضوعية تستظهرها المحكمة من وقائع الدعوى وظروفها، و مثال ذلك قرار حرمان الطالب من أداء الإمتحان، أو صدور قرار يمنع مريض من السفر إلى الخارج لغرض العلاج، أو صدور قرار بهدم منزل أثري¹. كما تعد القرارات المتضمنة تقييد الحرية الشخصية، من أبرز صور الإستعجال لما يترتب على تنفيذها من نتائج يتعذر تداركها.

وبينت المادة 49 من قانون مجلس الدولة، المقصود بشرط الإستعجال، الذي يجوز بناء عليه أن تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، كون نتائج تنفيذ هذا القرار قد يتعذر تداركها.

و بذلك تملك المحكمة، تقدير ما إذا كان تنفيذ القرار المطعون فيه يترتب نتائج يتعذر تداركها من عدمه، لكي تأمر بوقف تنفيذه أو ترفض الطلب، و قد أوضحت المحكمة الإدارية العليا معنى شرط الاستعجال بقولها:

" يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ قرار إداري، إلا عند قيام ركن الإستعجال بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الإمتحان، لو كونه له الحق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك، وكما لو صدر قرار

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، جلسة 15-12-1962 أشار إليه عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 358.

بهدم منزل أثري أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، في مثل هذه الحالات يكون ركن الإستعجال قائما، فإذا نفذ القرار المطعون فيه إستنفذ أغراضه".
كما بينت محكمة القضاء الإداري، المقصود بنتائج التنفيذ التي يتعذر تداركها، إذ قضت بأن:

" النتائج التي يستحيل أو يمتنع معها إصلاحها عينا، بإعادة ما كان عليه من نفس النوع و الجنس، كما هو الحال مثلا في حالة سحب أو إلغاء الترخيص بحمل السلاح، إذا ما كان من شأن هذا السحب أو الإلغاء، أن يعرض حياة المرخص له طالب وقف التنفيذ لخطر عدم إمكان الدفاع الشرعي عن نفسه، أو النتائج التي يتعذر إصلاحها، بالتعويض عنها ماديا بالقرارات التي يترتب على تنفيذها إزالة أو فناء ما يتعلق بها - بالنسبة لطالب التنفيذ - من ذكريات الأسرة أو الهيئة التي ولدوا و عاشوا فيها، أو فناء القطع الفنية أو التاريخية، التي يتعذر إيجاد مثل لها، أو تلك النتائج التي يمتنع قانونا إصلاحها، كقرارات الحرمان من دخول الامتحان، و ما شابه كل ذلك و غيره بطبيعة الحال خاضع لتقدير القاضي الإداري".

و منه يتضح لنا، أن شرط الإستعجال مسألة متروكة للقاضي الإداري، ليقرر ما إذا كان الطلب المقدم إلى المحكمة ينطوي على حالة إستعجال، قد يتعذر تدارك نتائجها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري الذي طعن فيه بالإلغاء، أم لا تتوافر صفة الاستعجال في هذه الحالة.

أولاً: تطبيق القضاء الإداري لركن الإستعجال

نتيجة لأن الأمر بوقف التنفيذ مسألة تقديرية للقاضي الإداري، فقد وجدت حالات عديدة تم الحكم فيها بوقف التنفيذ، و في المقابل هناك حالات أخرى رفض فيها القضاء الإداري الأمر بوقف التنفيذ، و سوف نعرض فيما يلي، بعض الحالات التي حكم فيها بوقف التنفيذ، و لجانب من الحالات الأخرى التي رفض فيها وقف التنفيذ.

1- حالات حكم فيها مجلس الدولة في مصر بوقف التنفيذ¹:

أصدرت محكمة القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا، أحكاماً عديدة بوقف تنفيذ قرارات إدارية رفعت دعاوي بالإلغاء ضدها، ومن هذه الأحكام، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بشأن قرار صادر بغلق مكتب لتحفيظ القرآن الكريم، لتوافر شرط الإستعجال، الذي يتمثل في أن غلق المكتب المذكور، يؤدي إلى تعطيل رسالته الدينية، و حرمان المدعي عليه من نشاطه المشروع، كما أيدت المحكمة الإدارية العليا الحكم بوقف تنفيذ قرار برفض الترخيص لتاجر أسلحة، لأن تنفيذ القرار المتضمن رفض الترخيص للمدعي في الإتجار في الأسلحة، و ما ينطوي عليه من تقييد لحريته في العمل، بتنحيته عن إدارة محل الأسلحة و الذخائر، التي يمتلكها استناداً إلى أنه مصاب بمرض عقلي، من شأنه أن يترتب عليه أضراراً جسيمة يتعذر تداركها، تتمثل في ليس فقط في حرمانه من نشاطه التجاري، بل يترتب على هذا الحرمان المستند إلى وصفه بأنه مصاب بمرض عقلي، عدم الثقة فيه، و القضاء على سمعته كتاجر في المجال الذي يعمل فيه، وهو مجال تقوم العلاقات فيه على أساس الثقة و الائتمان².

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 16.

² - حكم المحكمة في الطعن رقم 620 لسنة 11 القضائية الصادر في 19 من نوفمبر سنة 1966. **المبدأ:** شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية - توافر ركني الجدية والاستعجال: - مناط قبول الدفع بعدم الدستورية، أن يكون النص المبدى الدفع بشأنه لازماً للفصل في النزاع، أما إذا كان غير لازماً للفصل في النزاع فللمحكمة أن تلتفت عنه:

تطبيق: " من حيث أنه عن الدفع بإنتفاء صفة المطعون ضده في إقامة الدعوى المطعون على حكمها، وكذلك الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري، فإنه أياً ما كان الرأي في توافر صفة مجلس إدارة الجمعية في القرار المذكور وقت إقامة الدعوى من عدمه، فإنه مما لا جدال فيه أنه يهيم أحد أعضاء هذه الجمعية مثل باقي الأعضاء من أجل الذود عن مصلحة الجمعية، والحرص على أن تكون أعمالها وتصرفاتها في نطاق المشروعية، وهو بهذه المثابة تتوافر له الصفة في الطعن على القرار محل التداعي، كما أن إخطار الجهة الإدارية (مديرية الشؤون الاجتماعية بالقاهرة) للمهندس - أ ن س- بكتابها المؤرخ 2002/10/1 بأن تفويض 25% من أعضاء الجمعية العمومية لجمعية الشبان المسيحية بالقاهرة له، في توفيق أوضاع الجمعية وفقاً لأحكام القانون رقم 84 لسنة 2002 والدعوة لعقد جمعية عمومية للإنتخاب مجلس إدارة جديد يتفق وأحكام القانون، وأنه ليس ثمة ما يمنع من قيامه بإتخاذ الإجراءات القانونية في هذا الشأن، إنما يعد في ضوء الظروف والملابسات التي أحاطت بالتفويض، وما أثير من طعن بالتزوير والتكرار في بعض توقيعات أعضاء الجمعية العمومية بمثابة، قرار إداري تصدرت بمقتضاه الجهة الإدارية للفصل في الإدعاء بالتزوير، بأن نحت هذا الإدعاء جانباً، وخولت المهندس المذكور حق ممارسة التفويض المتنازع على صحته، وما يؤكد ذلك ويعضده، أن محافظ القاهرة أشر على مذكرة الجهة الإدارية التي عرضت عليه في هذا الصدد بعبارة: "أليس من الأفضل أن تتولى الجهة الإدارية الدعوة لعقد الجمعية العمومية"، وعليه فإن الدفع المبدى من الطاعنين بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، وإنتفاء القرار الإداري، يضحى والحالة هذه غير قائم، على أساس من الواقع أو القانون خليفاً بالرفض".

الباب الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري والحكم الأمر بالوقف وطرق الطعن فيه في النظام القضائي الفرنسي والمصري والجزائري

كذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، من تأييد الحكم بوقف التنفيذ في قضية متعلقة بإغلاق مصنع للدخان، بقيام صاحبه بزراعة التبغ محلياً، حيث قالت بشأن ركن الاستعجال:

" فإنه لما كان تنفيذ القرار المطعون فيه، ينجم عنه أضرار جسيمة قد يتعذر تداركها تتمثل في حرمان المطعون ضده من الإنتفاع بالمصنع وهو مورد رزقه، فضلاً عن تشريد عدد من العاملين فيه، وهم يعولون أسراً، لذلك يكون ركن الإستعجال متوافراً، و يكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق في قضائه".

وفي شأنه طلب وقف تنفيذ قرار تجنيد، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:

ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد إستقر على أنه، يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ركنين مجتمعين:
الأول - ركن الجدية:

بأن يكون الطعن في القرار قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جدية يرجح معها القضاء بإلغائه عند الفصل في الموضوع .

والثاني - ركن الاستعجال:

بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه بعد ذلك، وفيما يتعلق بركن الاستعجال فإنه يقتضي أن تكون حالة الإستعجال أو الضرورة مازالت مستمرة وقائمة وقت البت في طلب وقف التنفيذ، فإذا انقضت هذه الحالة، كان زالت أسبابها أو تم تنفيذ القرار المطعون فيه، فإن طلب وقف التنفيذ يفقد مبرره الأساسي ويضحى غير ذي موضوع، مما يستوجب القضاء برفض هذا الطلب.

ومن حيث أن البادي من ظاهر الأوراق - ودون التغلغل في الموضوع - أنه بناء على كتاب الجهة الإدارية سالف الذكر إلى السيد أنس نجيب ساويرس، قام المذكور بالدعوة إلى عقد جمعية عمومية غير عادية.

وبتاريخ 2003/1/17 تم انعقاد الجمعية، واعتمدت لائحة النظام الأساسي لجمعية الشبان المسيحية طبقاً لأحكام القانون رقم 84 لسنة 2002 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية، كما تم إخطار إدارة عابدين للشئون الاجتماعية لاتخاذ اللازم نحو توفيق أوضاع الجمعية، وذلك بموجب كتاب المفوض (أنس نجيب) المؤرخ 2003/1/23 والذي أرفق به المستندات المطلوبة في هذا الصدد، وقد خلت الأوراق مما يفيد أن ثمة إجراءات لم تتخذ بعد لاستكمال العمل المفوض فيه السيد المذكور، كما أن المطعون ضده لم يجادل في صحة هذه الوقائع ولم ينكرها .

ومن ثم فإن قرار التفويض المطعون فيه يكون قد تم تنفيذه كاملاً قبل صدور الحكم المطعون فيه بتاريخ 2003/3/27، وليس ثمة جدوى لوقف التنفيذ بعد أن فقد محله، بحسبان أن وقف التنفيذ لا يرد على قرار نفذ في الواقع واستنفذ أغراضه، وبالتالي كان يتعين على محكمة القضاء الإداري أن ترفض طلب وقف التنفيذ لتخلف أحد ركنيه وهو ركن الاستعجال وقت الفصل في الطلب.

وإذ ذهبت المحكمة المذكورة غير هذا المذهب، وقضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإن قضاءها يكون معيباً ويتعين الحكم بنقضه ورفض طلب وقف تنفيذ هذا القرار.

ومن حيث إنه عما أثاره المطعون ضده من الدفع بعدم دستورية المادة 25 فقرة ب والمادة 40 من القانون رقم 84 لسنة 2002 المشار إليه، فإنه لما كان التصدي لدستورية هاتين المادتين غير لازم للفصل في النزاع المائل، فإن هذا الدفع يكون غير جدي ومن ثم تلتفت عنه المحكمة.

الطعن رقمي 7356 لسنة 49 ق . عليا - جلسة 2005/5/7م - الدائرة الأولى عليا
المرجع :-د. المستشار القانوني ابراهيم خليل ،موقع الجمعية الدولية للمترجمين و اللغويين العرب، مركز وانا للأبحاث و الاستشارات القانونية.

" لما كان تنفيذ هذا القرار بتجنيد المدعي، يؤثر على استثماره في عمله، و تدبير موارد رزقه، ويوقعه تحت طائلة العقاب إذا ما تخلف عن الإذعان له، وهي من الأمور التي يتعذر تدارك نتائجها، ويكون ركن الإستعجال و الأمر كذلك قائما، و من ثم فان طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه يكون جديرا بالإجابة"¹.

2-حالات قضى فيها مجلس الدولة برفض وقف التنفيذ:

قضت المحكمة الإدارية العليا برفض طلب وقف التنفيذ، في حالات كثيرة منذ إنشائها سنة 1955 حتى الآن، نعرض بعضها فيما يلي:

فقد رفضت المحكمة طلبا بوقف تنفيذ قرار بنزع ملكية أرض مملوكة للمدعي لإقامة مستشفى عليها إستنادا إلى أنه:

" إذا كان الثابت أن المدعي قد طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بنزع ملكية أرض مملوكة له، لإقامة مستشفى عليها، و أثناء نظر الدعوى إستبان للمحكمة أن الإستيلاء على الأرض تم فعلا بمعرفة الإدارة، وشرع فعلا في إقامة المستشفى عليها، فإن طلب وقف التنفيذ يصبح غير ذي موضوع، بل أن تنفيذ الحكم بوقف تنفيذ القرار، إذا كان مقصودا به إعادة يد المطعون عليه على الأرض، دون أن يؤخذ في الإعتبار ما تم من أعمال في سبيل إقامة المستشفى، مما غير الأرض من أرض فضاء إلى أرض شيد عليها جزء من مبنى هذه المستشفى، فإن تنفيذ الحكم على هذا النحو، هو الذي يترتب عليه نتائج خطيرة، أقلها تعطيل مشروع ذي نفع عام".

وفي حكم آخر، رفضت المحكمة الإدارية طلب وقف تنفيذ قرار برفض الترخيص بإقامة كنيسة، لأن القرار المطعون فيه لم يقيد بل لم يمس الحرية الشخصية لأي فرد من أفراد الطائفة في مباشرة الشعائر الدينية.

ومن ثم فانه مهما تكن أوجه الطعن الموضوعية في القرار، فإنه لا يظهر للمحكمة أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها، ولا حجة فيما تذرعه به المدعي في مذكرته

¹ - الحكم الصادر في 10 من ديسمبر سنة 1977 في الطعن رقم 175 لسنة 23 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1965-1980، الجزء الثالث، ص 2086.

الختامية، لإقامة الدليل على توافر الاستعجال، من أن هناك من الطقوس الدينية ما يستلزم أن يتم في مبنى الكنيسة، كالزواج الديني، أو الصلاة على الموتى، و أن أقرب كنيسة إنجيلية أخرى لدشنا، هي كنيسة قنا، وهي تبعد 35 كلم عن دشنا، و الانتقال إليها يسبب مشقة، ولا حجة في ذلك، لأن مسافة البعد بين دشنا و قنا، إنما تجعل إتمام هذه الطقوس أقل يسرا، ولكنها لا تقف حائلا دون إتمامها، فالخطر الذي يتعذر تداركه غير متوفر.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا، بخصوص طلب وقف تنفيذ قرار برفض الترخيص بتقديم خمور:

" إن المشرع، إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إنما يستهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها، مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ إفتراض سلامة القرارات الإدارية، و قابليتها للتنفيذ و أنه ليس من شأن تنفيذ القرار برفض الترخيص للطاعن بتقديم الخمور لرواد فندقه أن يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها، ومن ثم فإن طلب وقف التنفيذ يكون فاقدا أحد ركنيه الذين ينبغي أن يقوم عليهما، ويكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق في رفضه لهذا الطلب، دون حاجة إلى إستظهار جدية أو عدم جدية الأسباب التي تستند عليها الدعوى".

كما رفضت المحكمة الإدارية العليا طلب وقف تنفيذ قرار بإلحاق تلاميذ مدرسة بمدرسة أخرى تبعد عنها، على أساس أنه:

" فيما يتعلق بالركن الأول (أي ركن الاستعجال) فهو غير قائم، ذلك أن إلحاق تلاميذ مدرسة كالوسيديان مثار المنازعة، و الكائنة بشارع الجلاء ببولاق بالقاهرة بمدرسة لوباريان بمصر الجديدة، ليس من شأنه أن يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها، بمراعاة أن البطريكية قد تعهدت بنقلهم بسياراتها من منازلهم إلى مدرسة لوباريان في الذهاب و العودة، و ذلك على حسابها الخاص، دون أن يتكبد أولياء أمور التلاميذ أية أعباء إضافية أو زيادة في المصاريف المدرسية، و أخذا في الحسبان أن إنتقال صغار التلاميذ

إلى مدارسهم النائية بالسيارات العامة أو الخاصة، أمر مألوف لا ينطوي على ثمة مشقة غير عادية، أو أضرار بالغة يتعذر تدارك نتائجها".

و كذلك، رفضت المحكمة الإدارية العليا طلب وقف تنفيذ قرار إحتجاز مواطن و أعلنت في حيثيات الحكم، أن الأصل في القرار الإداري هو نفاذه وسريان حكمه، إلى أن تبطله الإدارة نفسها، أو تسحبه بحسب الأحوال، أو يقضي بإلغائه، و بهذه المثابة فإن وقف تنفيذ القرار ينطوي على خروج عن هذا الأصل، و من ثم لا يسوغ إلا حيث تدعو ضرورة ملحة لتفادي نتائج يتعذر تداركها، لو لم يقض بوقف تنفيذه، و لما كان الثابت من الأوراق، أن المدعي تمكن من الهرب خلصة إلى خارج البلاد، فإن طلب المدعي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مما يتعين معه رفضه دون ما حاجة إلى إستظهار جدية أو عدم جدية الأسباب التي تستند إليها الدعوى، و بطبيعة الحال دون مساس بطلب الإلغاء ذاته، الذي يبقى سليما حتى يفصل فيه موضوعا¹.

3- قرينة إنتفاء شرط الإستعجال²:

أقام المشرع هذه القرينة بالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا، مفترضا في خصوصها تخلف شرط الإستعجال، ونص على ذلك في المادة 02/49 من قانون مجلس الدولة الحالي، على عدم جواز طلب وقف تنفيذها فكانت القرينة بذلك مانع قبول شكلي ترد به طلبات الوقف في نطاقه عملها.

و القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا إلى الهيئة التي أصدرتها، أو إلى الهيئات الرئاسية، و إنتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم حسب نص المادة 12/ب من قانون المجلس، والتي حددتها هذه المادة بتلك المنصوص عليها في البنود، ثالثا ورابعا و تاسعا من المادة 10 من هذا القانون.

حيث أن البند (ثالثا) يتضمن الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية، الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية أو بمنح

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص 168-171.

² - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الاداري، المرجع السابق، ص 552.

العلاوات، و البند (رابعاً) يتضمن الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون، بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الإستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، و البند (تاسعاً) يشمل الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية، أي في مسائل متعلقة بشؤون للموظفين.

وقد عللت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 لسنة 1955- الذي إستحدث هذا الحكم، ونظام التظلم الوجوبي ذاته - إخراج هذه القرارات من نطاق نظام وقف التنفيذ بأنه:

" لما كانت تلك القرارات خاصة بالتعيين، و الترقية، ومنح العلاوات، و بالتأديب، و الإحالة إلى المعاش أو الإستيداع، أو الفصل من غير الطريق التأديبي، وهي على الجملة لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، حيث نصت المادة 2/18 على أنه لا يجوز طلب وقف تنفيذها ".

فهذا الحكم إذن، إنما يقوم على إفتراض عدم قيام شرط الإستعجال، المبرر لوقف تنفيذ هذه القرارات في جملتها، بإعتبار أن موضوع هذه القرارات ليس بذاته من الأمور التي تنطوي على الإستعجال، وذلك بقرينة قانونية قاطعة، كشفت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة، و مفادها أنه لا يترتب على تنفيذ هذه القرارات نتائج يتعذر تداركها.

ولكن، هذا الإفتراض لا تعنى بحكمه سوى القرارات المعيبة بعيوب عدم مشروعية عادية، أما القرارات المنعقدة فهي غير معنية به، و إنما الإفتراض فيها معكوس، حيث يعتبر ظرف الإنعدام في حد ذاته عنصر إستعجال، وهذا ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا حين قررت في احد أحكامها أنه:

" لا جدوى من التحدي بحكم قرينة إنتفاء الإستعجال، إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعتبر قائمة قانوناً، و منتجة لآثارها إلى أن يقضي بإلغائها، أما إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة، و انحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً، فلا تلحقه أي حصانة، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ

بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية، في سبيل إستعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يبرر بذاته طلب إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة، حتى لا يستهدف - صاحب الشأن - لما يستهدف له من نتائج يتعذر تداركها"¹.

ونطاق القرينة بالتحديد المتقدم، يعني أنه و إن كان لا يضم سوى مسائل متعلقة بشؤون الموظفين، إلا انه في النهاية لا يستوعبها جميعها، حيث لا تندرج تحت المقصود بقرارات التعيين قرارات التكليف، إذ للأخيرة نظام خاص تستقل به عن نظام التعيين، و من ثم لا يشترط لطلب إلغائها التظلم الوجوبي، و بالتالي يجوز طلب وقف تنفيذها، متى توافر لهذا الطلب شرطي الإستعجال و الجدية².

كما أن قرارات السلطات التأديبية الوارد ذكرها بالبند (تاسعا) من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، المقصود بها في مجال تطبيق قرينة إنتفاء الإستعجال، تلك الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، و ليس عن مجالس التأديب، ذلك أن هذه الأخيرة - قرارات السلطات التأديبية - تستنفد ولايتها بمجرد إصدار قراراتها، فلا تستطيع سحبها بعد ذلك، مما لا جدوى معه للتظلم منها، و غايته بالتحديد سحبها إن ظهر للمتظلم وجه حق في تظلمه، وما خرجت عن هذه القرارات - وغيرها مما يكون التظلم فيه غير مجد- على هذا النحو من نطاق التظلم الوجوبي، فهي بالتالي غير معنية بالحظر الوارد على وقف تنفيذ القرارات التي يضمها هذا النطاق.

و لذلك فإنه إذا كانت المادة 12 من قانوني مجلس الدولة رقم 165 لسنة 1955 و رقم 55 لسنة 1959 قد إستثنت بصريح النص من نطاق التظلم الوجوبي القرارات الصادرة من مجالس تأديبية، وغاب على العكس من ذلك هذا التصريح في قانون مجلس الدولة الحالي، فذلك لا يغير من الأمر شيئا، لأن القواعد العامة في التظلم تكفي و تغني عن أي تصريح، فالتظلم كما ذكرنا غايته سحب القرارات المتظلم منها، لكي

¹ - الطعنان 35 و 36 لسنة 2 ق-14/1/1956، مجموعة السنة الأولى، البند46، ص 391.

² - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الاداري، المرجع السابق، ص552- 564.

تبين للإدارة عدم مشروعيتها، ومنه بداهة، لا جدوى من التظلم ضد قرار إداري لا يمكن أصلا سحبه، حيث لا وجود لغاية من هذا التظلم.

و في نهاية الأمر، و أيا ما كان موقع قرارات مجالس التأديب، بين القرارات الإدارية أو الأحكام القضائية، فإنها غير معنية بنظام التظلم الوجوبي و تبعاته.

و إن البنود ثالثا ورابعا و تاسعا من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المشار إليها فيما سبق، لا تشمل ما يتعلق بـ:

- القرارات المتصلة بإنهاء الخدمة بغير الطرق المنصوص عليها في هذه البنود ويستوي في ذلك القرارات الإيجابية بإنهاء الخدمة، أو القرارات السلبية بالإمتناع عن إنهاؤها.

- قرارات النقل يجوز طلب وقف تنفيذها¹، حيث إعتبرت المحكمة الإدارية العليا قرار النقل مما يجب التظلم منه، قبل طلب إلغائه، و من ثم غير جائز وقف تنفيذه، وذلك بالرغم من أن القانون رقم 165 لسنة 1955 الذي أشار إليه الحكم، لم يدرج - مثله مثل القانون الحالي- قرارات النقل في نطاق التظلم الوجوبي، ففي نقضها لحكم محكمة القضاء الإداري، قضى بوقف تنفيذ قرار بنقل موظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل درجة، حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا:

" كان يجب الحكم بعدم قبول هذا الطلب - وقف التنفيذ- طبقا للفقرة الثانية من المادة 18 من القانون رقم 165 لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة، التي تنص على أن القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا، لا يجوز وقف تنفيذها، ولا نزاع في أن القرار المطلوب وقف تنفيذه في هذه الدعوى، هو من بين القرارات التي لا تقبل الطلبات المقدمة رأسا بإلغائها، قبل التظلم منها طبقا للمادة 12 من القانون المذكور".

¹ - المحكمة الادارية العليا، طعن 1418 لسنة 35 ق -1990/2/4، الموسوعة الادارية الحديثة-1993/1985-ج 33 قاعدة 473، ص 943.

- القرارات الساحبة للترقية، بحيث أن القرار المعني في مجال الترقيات بوجوب التظلم المسبق، هو القرار الصادر بإجراء الترقية و ليس الساحب لها، وذلك من حيث أن قبول دعوى المدعي طعنا على القرار الساحب للترقية، لا تنقيد بقيد التظلم الوجوبي من القرار المطعون فيه قبل رفع الدعوى، إذ أن قرار سحب الترقية لا يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثا و رابعا و تاسعا من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، و منه خروج هذه القرارات من نطاق التظلم الوجوبي، و إمكان الطعن فيها بالتالي رأسا بالإلغاء، خروجها بالتوازي من نطاق الحظر الوارد بالمادة 2/49 من قانون مجلس الدولة، و إمكان طلب وقف تنفيذها وفقا للقواعد العامة للوقف، و على ما جرت به المحكمة الإدارية العليا، و بصريح العبارة في أحكامها المشار إليها في هذا الخصوص.

وإذا كانت قرينة إنتفاء الإستعجال قد أرادها المشرع حظرا للوقف، خص به بصريح عباراته، القرارات الداخلة في نطاق التظلم الوجوبي، و المحددة بالبنود ثالثا و رابعا و تاسعا من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة على نحو ما رأينا ذلك سابقا فإن القضاء، قد جرى مع ذلك، على أنه يمكن قيام شرط الإستعجال المبرر لوقف التنفيذ من عدمه، بالنسبة لجميع القرارات الأخرى التي لا يضمها نطاق بنود المادة العاشرة المعنية بحظر طلب وقف التنفيذ، و ذلك متى جمعها بمتعلقات هذه البنود إتصال الطبيعة ووحدة الجوهر و علة الحظر¹.

وقد إستوعبها إختصاص مجلس الدولة، بحكم كونه قاضي سائر المنازعات الإدارية، و على ذلك فقد إستعارت المحكمة الإدارية العليا هذه القرينة في بحثها لمدى توافر شرط الإستعجال، في طلبات وقف تنفيذ قرارات التوظيف، وكذلك فعلت أيضا حين قدرت أن نفس علة حظر وقف تنفيذ قرارات إنهاء الخدمة، التي يضمها البندين

¹ - يجب الإستهداء بتلك الحكمة التشريعية، عند إستظهار ركن الإستعجال في القرارات التي لا تخضع لوجوب التظلم إداريا لإتحاد العلة.

رابعاً و تاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، متوافرة أيضاً لقرارات إنهاء خدمة من خارج نطاق هذين البندين بالاستقالة مثلاً¹.

وإذا كان نهج المحكمة الإدارية العليا على هذا النحو، بالنسبة لما هو خارج نطاق البنود المتعلقة بها نظام التظلم الوجوبي و حظر وقف التنفيذ، فالنهج من الطبيعي أن يكون هو نفسه، ومن باب أولى بالنسبة لنفس القرارات التي تتعلق بها هذه البنود مباشرة، و لكن سبق صدورها سريان نظام التظلم الوجوبي، فيجب الإستهزاء بتلك الحكمة التشريعية، عند إستظهار ركن الإستعجال في تلك القرارات، ولو كانت صادرة قبل نفاذ القانون رقم 165 لسنة 1955 الذي إستحدث نظام التظلم الوجوبي، و مستتبعاته في مجال وقف تنفيذ القرارات، التي سبق رفع دعوى لوقف تنفيذها قبل نفاذ القانون، أي لم يكن قائماً بخصوصها آنذاك، نظام التظلم الوجوبي، ومن ثم لن يكون تأثرها بالحكمة التشريعية، التي إستوجبت حظر وقف تنفيذها في هذا القانون، إلا من قبيل الإستهزاء و الإسترشاد لا أكثر.

4- الإستثناء من قاعدة قرينة انتفاء الاستعجال²، حيث أخرجت من نطاق الحظر طلبات صرف المرتب في حالة الفصل من الخدمة، حيث نصت المادة 2/49 من قانون مجلس الدولة، على عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرارات التي لا تقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها، وذلك بقولها:

" على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب من المتظلم، أن تحكم مؤقتاً بإستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه، إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب، ثم رفض

¹ - بخصوص قرار بالإمتناع عن إنهاء خدمة مكلف، رفضت المحكمة الإستجابة لطلب وقف تنفيذه بعد أن إستظهرت تخلف شرط الجدية في الطلب، و إستهزاء-فيما يتعلق بشرط الإستعجال-بمسلك المشرع، حين إفتراض عدم توافر الإستعجال في المسائل المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً و تاسعاً من المادة 10 من قانون مجلس الدولة، ثم عممت نهج الإستهزاء بآثره المتقدم على صورة إنهاء الخدمة العامة التي لا تندرج ضمن هذه المسائل، منتهية من ذلك و أساس الى أن إعتبار الموظف مفصولاً من الخدمة، أو منتهية خدمته بالاستقالة الضمنية بالإنقطاع غير المبرر، و التصريح بالاستقالة هو من المسائل التي تندرج في عموم المنازعات الواردة في البنود السابقة على البند 14، فهي من مسائل إنتهاء الخدمة لأحد أسبابها، و جميعها مما يختص به المجلس من قبل، و منذ إنشائه كقاعدة عامة، و هي طبقاً لذلك تكون من المسائل التي لا يقبل طلب وقف تنفيذها.

² - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 573.

تظلمه، ولم يرفع دعوى إلغاء في الميعاد، أعتبر الحكم كأن لم يكن، و إسترد منه ما قبضه".

و قد سبق أن رأينا، أنه إستثناء من الشرط الشكلي، المقتضي طلب الوقف و الإلغاء بصحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الإلغاء، سواء كان ذلك خلال فترة التظلم الوجوبي، أم بعدها، فمثلا إذا قدم طلب إستمرار صرف المرتب خلال فترة التظلم، و كان لا مفر بطبيعة المرحلة وضرورتها من قيامه بداءة، مستقلا عن طلب الإلغاء، فإن الحال لن يستمر كذلك، إلا لحين إستنفاد أرجاء التظلم، و إنفتاح ميعاد الطعن بالإلغاء فيغدو واجبا عندئذ، على صاحب الشأن طلب الإلغاء في الميعاد، حتى يتحقق إنتهاء ما لم يمكن تحقيقه ابتداء، أي الإرتباط الواجب بين شقي الدعوى المستعجل و الموضوعي. ومن هنا، كان حرص المشرع النص صراحة، على سقوط حكم إستمرار صرف المرتب، إن قضى به ثم أعقبه رفض للتظلم، إنفتح به ميعاد طلب الإلغاء، ولم يبادر صاحب الشأن إلى تقديمه في هذا الميعاد، تأكيدا على أنه، في كل الأحوال، لا يمكن أن يستقل الطلب المستعجل، بكيان يستغني به عن الطلب الموضوعي.

الفرع الثاني: ركن المشروعية كشرط لوقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري¹

إن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، وبالتالي لا بد لقاضي الموضوع أن يتصدى لمشروعية القرار الإداري عند نظره طلب وقف التنفيذ، كما يتصدى لمشروعيته عند نظره دعوى الإلغاء، فيكون عقيدة مبدئية عن مشروعية القرار الإداري، لكي يصدر قراره في موضوع الدعوى، وقد يصدر القاضي حكمه بوقف التنفيذ، يستتبعه حكم آخر في موضوع الدعوى يرفض فيه دعوى الإلغاء².

وبذلك، فإن الجدية التي يقوم عليها طلب وقف التنفيذ، تعنى فحص القاضي بصورة أولية لمشروعية القرار الإداري، فإذا وجد أن القرار الإداري حسب الظاهر قد شابه عيب ما، فإنه يصدر قراره بوقف التنفيذ، وبمعنى آخر، فإن العقيدة التي تكونها المحكمة عن طلب وقف التنفيذ، هي عقيدة أولية، مبنية على أساس أرجحيه إصدار قرارها بالإلغاء عند بحث موضوع دعوى الإلغاء.

ويمكن أن تستظهر المحكمة جدية الطلب بوقف التنفيذ، من خلال فحصها الأولى لمشروعية القرار الإداري، ومن خلال قرائن معينة تفيد ذلك، كضالة المستندات وكونها غير منتجة، و تعطي إنطباعاً بعدم جدوى وقف التنفيذ، كما أن تقاعس الإدارة عن إبداء دفاعها في الدعوى، أو ذكر أسباب القرار، يكون مبرراً للمحكمة في إصدار قرار وقف التنفيذ³.

ومنه، فكن المشروعية هو شرط من شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، بعد الشرط الشكلي وشرط الإستعجال، وهو الشرط الموضوعي. لذلك فإنه يقصد بشرط المشروعية، رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري بناء على الأسباب الجدية التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء، بحيث إذا ما رأت

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص 175.

² - د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، (ب، س، ط)، العراق ص 213.

³ - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 1986/11/7 أشار إليه عبد الحكيم فوده - المرجع السابق، ص 405.

المحكمة من فحصها الظاهري للدعوى، أن الأسباب التي استند إليها المدعي لإلغاء القرار المطعون فيه مشروعة، فإنها تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توافرت الشروط الأخرى، و يستند هذا الشرط إلى الحس السليم، إذ لا توجد مصلحة علمية حقيقة لوقف التنفيذ، إلا إذا وجدت فرصا حقيقية بالنسبة لموضوع الدعوى.

و يتمثل ركن المشروعية في مصر، في جدية الأسباب¹، التي يستند إليها الطعن بالإلغاء، في القرار المطلوب وقف تنفيذه، و تشترط أحكام مجلس الدولة المصري إستناد الدعوى الموضوعية بالإلغاء، إلى أسباب جدية، لكي يستجيب إلى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء.

و سوف نحدد معنى جدية الأسباب التي تستند إليها دعوى الإلغاء، في أحكام القضاء الإداري المصري، ثم نتعرض لأثر تنفيذ الإدارة للقرار على الحكم في طلب الوقف، كما هو مبين أدناه.

أولاً: جدية الأسباب في أحكام القضاء الإداري المصري

يجب أن تقوم دعوى الإلغاء على أسباب جدية، تبرر رفعها للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، و ذلك تأسيساً على أن طلب وقف التنفيذ الذي له صفة الإستعجال، يتفرع عن الطلب الأصلي للطاعن، وهو إلغاء القرار الإداري.

1- معنى جدية الأسباب

يتعين أن يكون إدعاء طالب وقف التنفيذ قائماً- بحسب الظاهر- على أسباب جدية تبرره، بمعنى أن يكون هناك إحتمال لأحقية الطاعن فيما يطلبه، من حيث الموضوع - أي إلغاء القرار الإداري- بصرف النظر عما إذا كان هذا الإحتمال متحققاً أم غير متحقق.

وبطبيعة الحال، فإن القاضي الإداري عند فصله في دعوى وقف التنفيذ، يقدر مدى توافر الجدية، في الأسباب التي بني عليها الطاعن دعواه، المتعلقة بطلب إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بضفة مستعجلة، وإنه - وهو في سبيل الفصل في

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 186.

هذا الطلب- يتناول الموضوع بنظرة أولية له، بحيث لا يتعرض له، إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن يسبق قاضي الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدة فيه، و هذا لا يعني أن القاضي الإداري يتحسس ظاهر المستندات، و الأوراق، بالقدر اللازم للحكم في الإجراء الوقتي- وهو طلب وقف التنفيذ- عن طريق الإطمئنان إلى جدية الأسباب المقدمة من الطاعن، دون المساس بأصل الحق، على أن يترك أمر البت فيها عند الفصل في دعوى الإلغاء ذاتها.

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها، ومنذ السنوات الأولى لإنشائها مضمون ركن المشروعية، المتمثل في قيام دعوى الإلغاء على أسباب جدية، على النحو السابق بيانه، حيث قررت أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، و مردها إلى الرقابة القانونية، التي يسلطها القضاء الإداري على القرار، على أساس وزنه بميزان القانون، وزنا مناطه مبدأ المشروعية، فلا يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا تبين له - على حسب الظاهر من الأوراق و مع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء - أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين، الأول قيام الاستعجال، بأن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، والثاني يتصل بمبدأ المشروعية، بأن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائما على أسباب جدية.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا دوماً، أن الركنين من الحدود القانونية التي تحد سلطة محكمة القضاء الإداري، و تخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا، و يتطلب تصدي القاضي الإداري للجوانب القانونية، التي تأسست عليها دعوى الإلغاء، وذلك بفحص القرار المطعون فيه، و ما إذا كان مستوفيا لشروط صحته أم لا، لكي يحسم الأمر، ويقضي بوقف تنفيذه، أو رفض هذا الوقف.

وفي هذا الصدد، يقرر الدكتور "مصطفى كمال وصفي" أن جدية أسباب الطاعن تتصل إتصالا وثيقا بأوجه الطعن في القرار - وهي مخالفة قواعد الإختصاص و الشكل و القانون و التعسف في إستعمال السلطة - التي تمثل عنصر الخطأ الموجب للمسؤولية عن القرار غير المشروع، بينما يجسد عنصر النتائج التي يتعذر تداركها المبرر

للاستعجال، و بعنصر الضرر في هذه العلاقة، يحكم بالتعويض العيني أي بالإلغاء، أو التعويض النقدي عند تعذر الإلغاء، و ينتهي من ذلك، إلى أن عنصر الخطأ أو جدية الطاعن، هو الذي يمكن أن يفضي الى المحذور بالمساس بالموضوع.

2- الإنتقادات الموجهة لمجلس الدولة المصري بشأن الأسباب الجديدة

إنتقد الدكتور المستشار "محمود سعد الدين الشريف" قضاء مجلس الدولة المصري في السنوات الأولى لعمله من زاويتين، إذ يرى أن دائرة وقف التنفيذ بمجلس الدولة قد تجاوزت مقتضيات البحث في مدى توافر شرط الأسباب الجديدة، ولم تقتصر على مجرد فحص مدى توفر الأسباب الموضوعية، لتتحسس وجه الصواب في طلب وقف التنفيذ، بل خاضت في بعض الأحيان في هذه الأسباب الموضوعية، و إستغرقت في تحليل الكيان الذاتي للقرار، وتقصت أركان صحته ودواعي بطلانه، بما ينبئ عن عقيدة المحكمة في صحة أو بطلان القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، و أنها قد كونت رأيها سواء من الناحية القانونية، أو في تقديرها للوقائع، على وجه لا يدع مجالاً للشك، في أنها سوف تثبت على رأيها عند الفصل في الموضوع، كما يرى أن المحكمة تداور الحرج بحرصها على التنصل من تهمة الخضوع للموضوع، بما تردده في أسباب بعض الأحكام من عبارات تفيد ذلك مثل قولها:

" وترى المحكمة دون أن يكن في ذلك أي مساس، بما لمحكمة الموضوع من كامل حقها في أن تثبت في هذه المسألة، أن هذا السبب الذي يتقدم به المدعون في الطعن على القرار الوزاري، يمكن إعتباره من الأسباب الجديدة التي تسوغ وقف التنفيذ".

هذا من الزاوية الأولى للإنتقاد، أما الزاوية الثانية، فتتمثل في إنتقاده الشديد لفرط ثقة القضاء الإداري بتقدير جهة الإدارة، و إطمئنانها إلى دقة تحرياتها، مع أن هذا التقدير و تلك التحريات، هي التي يجادل فيها بالذات طالب وقف التنفيذ، و يناضل في خصوصها متداعيا مع هذه الجهة، و أن دائرة وقف التنفيذ بمحكمة القضاء الإداري- كما يقال دفاعا عن قضائها- تقتصر باللجوء إلى التحقيق و المعاينة، حتى لا تجد حرجا مما إنتهت إليه الإدارة وتسلم به تسليما.

3- ملاحظات على الانتقادات الموجة لمجلس الدولة¹

بالنسبة إلى ما جاء في الزاوية الأولى من إنتقاد الدكتور "سعد الدين الشريف" فقد يكون ذلك راجعا إلى أن الإختصاص بالنظر في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كان يتولاه رئيس مجلس الدولة منذ سنة 1946 قبل أن ينتقل إلى محكمة القضاء الإداري سنة 1952.

و مما لا شك فيه، أن إنشاء المحكمة الإدارية العليا سنة 1955 ورقابتها على الأحكام الإدارية بوقف التنفيذ، جعل أحكام المجلس تسير في الإتجاه الصحيح بشأن شرط جدية الأسباب، وهذا ما أكدته الأحكام العديدة المتعلقة بوقف التنفيذ، من إقتصار البحث في شرط جدية الأسباب، على الظاهر من الأوراق، ودون التغلغل في أصل الموضوع، الذي يبقى قائما أمام المحكمة حتى يفصل فيها، وذلك بقصد الإطمئنان إلى إستناد طلب وقف التنفيذ إلى ما يبرره.

ومن هذه الأحكام، ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر سنة 1954 بقولها:

" إن الأصل في القرارات الإدارية، أن تكون واجبة النفاذ، إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فيجوز للمحكمة إستثناء من هذا الأصل، وقف تنفيذ القرار، و الفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته، يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة و مبسطة، ومهمة المحكمة وقتئذ، أن تتبين توافر مقومات وقف التنفيذ، فإذا تبين لها ذلك، فإنها تصدر حكما مؤقتا توقف به عدوانا باديا للنظرة العابرة، وإذا كانت المحكمة وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب تتناول الموضوع، فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية، لا تتعرض له فيه، إلا بالقدر الذي يسمح بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن يستبق قضاء الموضوع، و تنتهي إلى تكوين عقيدة فيه".

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 192-195.

كذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها الحديثة، من أن وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه وفق ما يقضي به النص - نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972- وما جرى عليه قضاء المحكمة مرهون بتوافر ركنين أولهما ركن الجدية، ويتمثل في قيام الطعن بالقرار- بحسب الظاهر- على أسباب جدية تحمل على التراجع بإلغاؤه عند نظر الموضوع، وثانيهما ترتيب نتائج قد يتعذر تداركها، فيما لو قضى بإلغاؤه، ويكفي لتوافر ركن الجدية أن تستظهر المحكمة وجهها أو أكثر من أوجه عدم مشروعية القرار.

ولعل أبرز و أحدث ما صدر من أحكام في الفترة الأخيرة المؤكدة لمسلك القضاء الإداري في هذا الشأن، الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في 21 من أبريل سنة 1987 بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية، الخاص بإعلان نتائج إنتخابات مجلس الشعب، التي تم إجراؤها في خلال شهر أفريل سنة 1987، إذ خلصت المحكمة في نهاية حيثياتها إلى أنه:

"... وترتبيا على ما تقدم، فإنه يتوافر ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، لأنه يحرم الحزب من مقاعد في مجلس الشعب، كما يحرم المتدخلين من حق العضوية في المجلس، خاصة و أن قرب موعد إنعقاد المجلس الجديد، يعتبر من صور الإستعجال التي تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه".

وقد قامت هيئة قضايا الدولة على الفور بالطعن في هذه الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، طالبة و بصفة مستعجلة وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها من ناحية و بقبول الطعون شكلا، وإلغاء الأحكام المطعون فيها من ناحية أخرى. وبعد أن تداولت المحكمة هذه الطعون لمدة عامين قضت بأن:

"قرار وزير الداخلية المطعون فيه خالف بحسب الظاهر حكم القانون، وتوافر في طلب وقف تنفيذه ركن الإستعجال، على ما إستظهرته بحق الأحكام محل الطعن الماثلة، ومن ثم فإن تلك الأحكام تكون صحيحة، إذ قضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، الأمر الذي يتعين معه رفض الطعون، مع إلزام الجهة الإدارية الطاعنة بالمصروفات".

أما فيما يتعلق بالزاوية الثانية من إنتقاد الدكتور "سعد الدين الشريف"، فإنها تصطدم بالقاعدة الأساسية، المعروفة بأن مجلس الدولة يقضي ولا يدير، ولذلك فإنه يحكم إستنادا إلى المستندات الكتابية المقدمة إليه، دون أن يكون له الحق في إجراء تحقيق أو معاينة، لأنه لا يستطيع أن يصدر أوامر أو نواهي للإدارة، بيد أن ذلك، لا يعني التسليم التام بصحة كل ما قامت به جهة الإدارة من إجراءات وتحريرات، لأن الخصم - أي طالب وقف التنفيذ- قد يقدم من المستندات و الأوراق ما يثبت عكس ذلك.

ثانيا: أثر المصلحة العامة على الحكم في طلب وقف التنفيذ

رأينا سابقا، أنه يشترط تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في ذات صحيفة الطعن بإلغائه، لأن تنفيذه يتلزم - في معظم الأحوال - مع صحيفة الطعن بإلغائه منذ تاريخ صدوره غالبا، ما لم يتم تأجيل هذا التنفيذ إلى تاريخ لاحق، ومنه فمن المنطقي أن يقدم طلب الوقف قبل قيام الإدارة بتنفيذ القرار، لأنه لا يتصور طلب وقف تنفيذ قرار تم تنفيذه .

ولكن الأمر يختلف، في حالة قيام الإدارة بتنفيذ القرار بعد رفع طلب وقف التنفيذ، وقبل صدور الحكم، إذ يثار التساؤل عن أثر هذا التنفيذ على الحكم في طلب الوقف؟

إختلف موقف محكمة القضاء الإداري في مصر، إزاء هذه الإشكالية، عن مسلك المحكمة الإدارية العليا، بعد إنشائها سنة 1955، إذ أعلنت محكمة القضاء الإداري، أن تنفيذ القرار الإداري لا يحول دون الحكم بوقف تنفيذه، في حين قضت المحكمة الإدارية العليا، بأن تنفيذ الإدارة للقرار يجعل طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع.

وانقسم فقه القانون العام كذلك بشأن هذه المسألة، إذ تطابق رأي البعض مع موقف محكمة القضاء الإداري، وتوافق رأي البعض الآخر مع مسلك المحكمة الإدارية العليا، وذلك كمايلي:

الاتجاه الأول: تنفيذ القرار لا يحول دون الحكم بوقف تنفيذه

برزت هذه الإشكالية أمام محكمة القضاء الإداري منذ السنوات الأولى لعملها، في الوقت الذي كانت دائرة وقف التنفيذ، تتولى التصدي لطلبات الوقف، قبل صدور القانون رقم 6 لسنة 1952، حيث كان موقف المحكمة واضحاً منذ البداية، وذلك في كون، أن تنفيذ الإدارة للقرار لا يحول دون الحكم بوقف تنفيذه، على أساس أنه لا يجوز أن تستفيد من تصرفها، فقد جاء في حيثيات أحد أحكامها:

" لا وجه لما تدافع به الحكومة من أن طلب وقف التنفيذ، قد أصبح غير ذي موضوع لزوال الإستعجال، بعد أن فات يوم 11 يوليو سنة 1951 الذي كان محدداً للإجتماع الذي صدر بمنعه القرار الإداري المطلوب وقفه، وقد منع الإجتماع بالفعل، لأن المدعين إتبعوا جميع الإجراءات التي يتطلبها قانون الإجتماعات، فأخطروا المحافظ في الميعاد، و لما أخطروا بأن الحكومة قررت منع الإجتماع، تقدموا بطلب وقف هذا القرار، فإذا كانت الحكومة هي التي حالت بتصرفها دون عقد الاجتماع، في اليوم الذي مزمعا عقده فيه، فإنها لا يمكن أن تستفيد من تصرفها هذا، إذ لا يجوز للشخص أن يستفيد من تقصيره أو فعله الذي حرم به خصمه من إستعمال حقه".

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري موقفها في أحكامها اللاحقة، حيث قضت بأن تنفيذ القرار تصرف من جانب الإدارة مردود عليها، والإستناد إليه للقول بإنعدام المصلحة - في طلب وقف التنفيذ- معناه أن في مكنة الإدارة أن تضع القضاء أمام الأمر الواقع، و تعطل مهمته، وهو ما يهدر الرقابة القضائية ذاتها.

و تتطابق وجهة نظر الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" مع موقف محكمة القضاء الإداري، حيث أعلن أن تنفيذ القرار بواسطة الإدارة، لا يمنع المجلس من النظر في طلب وقف التنفيذ وإجابة الطاعن فيما طلب، ولا يكون الأمر عكس ذلك، إلا في حالة عدم توافر أحد الركنين السابقين، كأن ترى المحكمة - بحسب الظاهر- أن القرار لم يخالف مبدأ الشرعية، كما يرى أن أساس ذلك يرجع إلى أن القاعدة في هذا الشأن أن الإنسان يجب ألا يستفيد من فعله الشائن، أو المخالف للقانون، وتطبيقها في مثل هذا الفرض، يؤدي إلى القول بوجوب الفصل في طلب وقف التنفيذ، و لا بأس من أن تأمر

المحكمة بوقف التنفيذ فعلا، على الرغم من أن قرارها في هذا الشأن سيكون نظريا فقط.

و يعتقد الدكتور "حسني سعد عبد الواحد" صحة هذا الاتجاه، لما ينطوي عليه من إحترام للحقوق و الحريات الفردية، ولا يقدر في ذلك ما يبيده بعض الفقه، من عدم جدوى الحكم الذي يصدر حينئذ، ففي بعض الأحيان يكون تنفيذ الحكم ممكنا حتى بعد تنفيذ القرار الإداري.

الإتجاه الثاني: تنفيذ القرار يجعل طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع

تسير المحكمة الإدارية العليا في هذا الإتجاه، إذ أعلنت في أحكامها أنه طالما أن الإدارة قد قامت بتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء قبل الحكم في طلب وقف تنفيذه، فإن هذا الطلب يصبح في هذه الحالة غير ذي موضوع.
كما قضت في أحد أحكامها أنه:

"إذا كان من الثابت أن المدعي قد طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بنزع ملكية أرض مملوكة له لإقامة مستشفى عليها، و أثناء نظر الدعوى إستبان للمحكمة أن الإستيلاء على الأرض تم فعلا بمعرفة الإدارة - وشرع فعلا في إقامة المستشفى عليها- فإن طلب وقف التنفيذ يصبح غير ذي موضوع، بل أن تنفيذ الحكم بوقف تنفيذ القرار إذا كان مقصودا به إعادة يد الطاعن على الأرض، دون أن يؤخذ في عين الاعتبار ما تم من أعمال في سبيل إقامة المستشفى، مما غير الأرض من أرض فضاء إلى أرض شيد عليها جزء من مبنى هذه المستشفى، فإن تنفيذ الحكم على هذا النحو هو الذي يترتب عليه نتائج خطيرة، أقلها تعطيل مشروع ذي نفع عام، ولا يغير من ذلك الإدعاء بأن الأرض كانت عند تقديم طلب وقف التنفيذ خالية".

ويؤيد الدكتور "سليمان الطماوي" قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذه المسألة حيث يرى أنه:

" يتعين للقضاء بوقف التنفيذ أن يكون للحكم فائدة من الناحية العملية، بأن تكون الإدارة لم تنفذه، فإذا كانت الإدارة قد نفذته من قبل الحكم في طلب وقف التنفيذ، أصبح هذا الطلب كما تقول المحكمة غير ذي موضوع".

وكان الدكتور "سعد الدين الشريف" قد أعلن رأيه منذ سنة 1954 بقوله أنه:
" إذا وقع التنفيذ واستنفذت نتائجه، فالضرر واقع ، يتعذر أن يكون له دافع، ويصبح الوقف غير ذي موضوع، لأنه يرد بداهة على النفاذ، و إلا لما سمي وقفا، و النطق بالوقف بعد استنفاد نتائج التنفيذ، يجعله واردا على غير محل، و مشاركا للإلغاء في نتائجه الرمزية".

المطلب الثالث: إثارة المسألة الدستورية أثناء طلب وقف التنفيذ

صاحب قيام المحكمة الدستورية العليا بروتز إشكاليات لم تكن مطروحة من قبل أولى تلك الإشكاليات إمكانية إثارة الدفع بعدم الدستورية أثناء طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية¹.

وقد تردد قضاء المحكمة الإدارية العليا من هذه المسألة، بين الرفض والقبول إلى أن أجازتها في حكم لها عام 2001، حيث ساد الاعتقاد بحسم تلك الفرضية، إلا أنه أعيدت مؤخراً إلى أتون الجدل من جديد.

وبمناسبة طلب وقف تنفيذ قرار إداري كذلك، اتجهت محكمة القضاء الإداري حديثاً، إلى أن الإستعجال يبرر للقاضي الإمتناع عن تطبيق النص المناقض للوثيقة الدستورية، خلافاً لمبدأ مركزية الرقابة، والذي يمنح للقاضي الدستوري وحده الفصل في المسألة الدستورية، وهكذا لا تنقطع إشكالية إثارة المسألة الدستورية، في غضون خصومة وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

وللإجابة على هذه الإشكالية - المسألة الدستورية - وبيان حكم القانون فيها سنتعرض إلى ملائمة إثارة المسألة الدستورية في خصومة وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والامتناع حال الإستعجال عن تطبيق نص ظاهر تصادمه مع الوثيقة الدستورية، وذلك في الفرعين أدناه.

الفرع الأول: ملائمة إثارة المسألة الدستورية في خصومة وقف تنفيذ القرارات الإدارية

¹ - الدفع بعدم الدستورية يعني إحالة قاضي الموضوع النصوص التي ران عليها الشك بمخالفة الدستور للقاضي المختص.

تتطلب الحماية القضائية وقتاً، سواء لتحقيق المواجهة وكفالة حق الدفاع، أو للدراسة وتمحيص جوانب النزاع، وإعلان الحكم الفاصل في الإدعاءات. إلا أن بعض الخصومات لا تتحمل إنتظار أي فترة زمنية مهما قصرت، لذا حرص المشرع على توفير آلية، يمكن عبرها التدخل بإجراءات وقتية حسب ظروف الإستعجال، حماية للحق، ريثما يفصل في موضوع الدعوى، وهذا ما يعرف بالإجراءات الوقتية للقضاء المستعجل.

ونصت المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أنه: "لا يترتب على رفع الطلب (طلب الإلغاء) إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

وهذا النص، أشار إلى ضابط موضوعي وحيد لوقف التنفيذ، ألا وهو الإستعجال (النتائج التي يتعذر تداركها)، إلا أن القضاء ضم إليه ضابط آخر يتجسد في جدية الطعن، أي أن هناك أسباب جدية موضوعية، ترجح أن مصير القرار الإداري هو الإلغاء¹.

*** ويثور التساؤل حول ملائمة إثارة المسألة الدستورية بمناسبة نظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية؟

وقد يعتقد أن القضية المطروحة طارئة أو مستحدثة، إلا أن إستقراء الأحكام يكشف عن أنها اقترنت بالبدايات الأولى للمحكمة الدستورية العليا.

¹ - لمزيد من التفاصيل حول وقف تنفيذ القرارات الإدارية راجع على سبيل المثال:

-le contentieux d'urgence dans les litiges administratifs , these , Clermont ferrand , 1984.

- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 594 وما بعدها.

- حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، 1998، ص 307 وما بعدها.

فقد صدر القانون رقم 125 لسنة 1981 حل بمقتضاه مجلس نقابة المحامين، أين طعن أصحاب الشأن بإلغاء قرار تشكيل مجلس نقابة مؤقت، مع الدفع بعدم دستورية هذا القانون، وأثناء نظر الدعوى صدر قانون آخر تحت رقم 109 لسنة 1982 وأعيد بمقتضاه تشكيل مجلس النقابة المؤقت، وتلى ذلك صدور القانون رقم 17 لسنة 1983 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، متضمناً نصاً يعطي لجنة من هيئات القضاء برئاسة رئيس محكمة النقض، الحق في تشكيل مجلس نقابة مؤقت وهو ما تم بالفعل.

ولمواجهة هذا الموقف، لجأ مجلس النقابة الشرعي إلى محكمة القضاء الإداري لإلغاء ووقف تنفيذ قرار تشكيل مجلس نقابة مؤقت، طبقاً للقانون رقم 17 لسنة 1983 مع المطالبة بإحالة القانون المشار إليه إلى المحكمة الدستورية العليا.

وبجلسة 5 يوليو 1983 قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 18/4/1983 عن اللجنة المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون رقم 17 لسنة 1983 المتضمن قانون المحاماة، و بوقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا، للفصل في مدى دستورية المادتين الثانية والثالثة، والفقرة الثانية من المادة الرابعة، والفقرة الأولى من المادة الخامسة من القانون رقم 17 لسنة 1983 بإصدار قانون المحاماة.

وقدرت المحكمة، أن إثارة المسألة الدستورية بمناسبة نظر الشق المستعجل تستأهل بعض الإيضاحات، وتبيناً لذلك سجلت الحيثيات التالية:

"وعن وقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا، للفصل في مدى دستورية ما أوضحته المحكمة من مواد القانون رقم 17 لسنة 1983 المتعلق 1983 بإصدار قانون المحاماة، فإن المحكمة فعلت ذلك، لما تراءى لها من أن النصوص التي تشكل المصدر المباشر للقرار المطعون فيه، وهي نصوص المواد الثانية، والثالثة، والفقرة

الثانية من المادة الرابعة، والفقرة الأولى من المادة الخامسة من القانون المشار إليه تبدو في ظاهرها مخالفة لحكم المادة 56 من الدستور...¹.

وتطرقت المحكمة عقب ما سبق، إلى جواز طرح المسألة الدستورية بصدد طلب مستعجل، موضحة أن هذين الحكمين (وقف التنفيذ - الإحالة للمحكمة الدستورية العليا) غير متعارضين بقولها:

"إذ لكل منهما مجاله وآثاره، فأولهما لا يعدو أن يكون إجراء وقتياً إقتضته الضرورة وقام في الظاهر على أسباب جدية، يرجح معها إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، أما الثاني فلا يعدو أن يكون إجراء إستوجبه ظروف الدعوى، إزاء ما إكتنفها من مطاعن دستورية إقتضت سلوك هذا السبيل، وهو يتضافر مع مرحلة التحضير التي تتولاها هيئة مفوضي الدولة لتهئية الدعوى للفصل فيها موضوعاً، وهذا الإجراء، وإن كان أولياً لازماً للفصل في طلب الإلغاء، إلا أنه لا علاقة له بطلب وقف التنفيذ، سوى في إستظهار أسباب عدم الدستورية، التي تشكل ركن الجدية في الطلب المستعجل، وتشكل في ذات الوقت أساس الحكم بوقف الدعوى للبت في المسألة الدستورية"².

ونخلص إلى القول، أن المسألة الدستورية لا حظر على طرحها أثناء نظر الشق المستعجل لدعوى الإلغاء، سواء من تلقاء نفس المحكمة، أو بناء على دفع من أحد الخصوم.

ولم تكن تلك هي وجهة نظر الحكومة، التي بنت طعنها أمام المحكمة الإدارية العليا على أساس أن المحكمة (محكمة القضاء الإداري) كانت ملزمة وفق الفقرة الثانية من المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا، حسب جدية الدفع بعدم الدستورية أن تؤجل نظر الدعوى، وتحدد للمطعون ضدهم ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر، لرفع

¹ - طبقاً للفقرة الأولى من المادة 56 من الدستور "إنشاء النقابات والإتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون وتكون لها الشخصية الاعتبارية".

² - محكمة القضاء الإداري - 1973/7/5 - الدعوى رقم 3949، مشار إليه في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1984/3/4 - م (29) ج (2) ص 791.

الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، وأن فصلها في الطلب المستعجل يكون لذلك قد جاء مخالفاً للقانون.

وفصلاً في الطعن، انحاز القاضي الإداري الأعلى، إلى فهم محكمة القضاء الإداري مرتكزاً على دعامتين:

- (1) الدفع بعدم الدستورية - حال الإقتناع به - يشارك في توفير سبب يرجح إلغاء القرار المطعون عليه عند نظر الموضوع.
- (2) إنتفاء التعارض بين القضاء بوقف التنفيذ، وإحالة النصوص المشكوك فيها للمحكمة الدستورية.

وتفصيلاً لذلك أوضحت الحثيات التالية:

"ولا حجية فيما ذهب إليه الطعن كذلك، من أنه كان يتعين على المحكمة وفق حكم المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا، وقد رأت جدية الدفع بعدم الدستورية ألا تفصل في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وتلتزم بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا، ولا حجية في ذلك، لأن الفصل في دستورية النصوص التي حددتها المحكمة وإن كان لازماً للفصل في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وهو موضوع الدعوى، فإنه ليس لازماً للفصل في الطلب المستعجل، وهو طلب وقف تنفيذ ذلك القرار، إذ يكفي لوقف التنفيذ أن يتوافر ركناء الجدية والإستعجال في الطلب، ويكفي لتوافر ركن الجدية أن تكون النصوص القانونية التي إستند إليها القرار المطعون فيه، بحسب الظاهر ودون تغلغل في الموضوع، مشكوكاً في دستوريتهما، أو يرجح في نظر المحكمة أنها غير دستورية، مما يرجح معه الحكم بعدم دستوريتهما، ومن ثم بإلغاء القرار المطعون فيه عند نظر الموضوع".

وإستطردت المحكمة قائلة:

"ولا تعارض بين ما قضى به الحكم المطعون فيه من وقف تنفيذ القرار، وما قضى به من وقف الدعوى، وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا، للفصل في دستورية ما بينته من نصوص القانون رقم 17 لسنة 1983، إذ لكل من القضائين مجاله الذي لا

يختلط فيه بالآخر، فالأول خاص بالطلب المستعجل، وهو يقوم على ركني الجدية والإستعجال، ومتى توافرا قضي بوقف تنفيذ القرار، أما الثاني فخاص بالفصل في موضوع الدعوى، وهو طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وذلك يتوقف على الفصل في المسألة الدستورية¹.

ويكشف العرض السالف الذكر، عن التوافق بين درجتي التقاضي في مجلس الدولة على صعيدين، أولهما، جواز إثارة المسألة الدستورية بمناسبة نظر طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، و ثانيهما، تقدير جدية المسألة الدستورية له وظيفة مزدوجة فهو من ناحية يدعم شرط جدية الوسائل في الطلب المستعجل، ومن ناحية أخرى ينظر إليه كمسألة أولية لازمة للفصل في النزاع موضوعياً، ونظراً لدخول تلك المسألة في إختصاص قاضي آخر (القاضي الدستوري)، فيتعين وقف نظر الشق الموضوعي للخصومة لحين حسمها.

وهذا التوافق - بل نكاد نقول التطابق- بين محكمة القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا، في النتيجة ومسبباتها، كان يدعو لتوقع عدم بروز الاختلاف حول الموضوع مستقبلاً، إلا أن هذا التوقع تراجع، حال النزاع حول مشروعية قرارات رئيس الجمهورية، بإحالة قضايا بعينها إلى محاكم أمن الدولة.

فقد طعن أمام محكمة القضاء الإداري ضد أحد هذه القرارات (القرار رقم 375 لسنة 1992) للمطالبة بإلغائه ووقف تنفيذه، واستجابت المحكمة للطلب المستعجل، من منطلق أن سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، تتعلق بإحالة أنواع معينة من الجرائم، وعلى ذلك يجاوز هذا الإختصاص إحالة قضية بعينها أو دعاوى بذاتها، بقولها أن:

" رئيس الجمهورية ليس جهة إحالة للدعاوى، وليس سلطة إتهام، حتى يتصل فعله بقضية محددة أو بدعوى معينة، ولكنه جهة مفوضة من القانون في شأن من شئون

¹ - المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق، حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في 1984/3/4، ص ص 791،793.

الإختصاص، والذي يمارسه بالنسبة لنوعيات جرائم معينة بالوصف والشرط، وليس بالذات والشخص، إحتفاظاً بما للقواعد القانونية من صفة العمومية والتجريد، ومن ثم يتعين أن تكون الإحالة وفقاً للمادة السادسة المشار إليها، متصلاً بأن يكون المحال من الجرائم المحددة نوعاً، لا من القضايا أو الدعاوى المفردة، أو المعينة بشخصها وبذواتها، إستهداء بشمول اللفظ، واستغراقه لجميع الأفراد، التي يصدق عليها معناه من غير حصر في بعضها دون البعض". ولم يرق هذا الحكم الإدارة، التي سارعت بالطعن عليه لجملة أسباب، في مقدمتها صدوره على خلاف قضاء سابق للمحكمة الإدارية العليا¹.

وفي محاولة لوأد الطعن، دفع المطعون ضدهم بعدم دستورية قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958، لعدم عرضه بعد صدوره كقرار بقانون على مجلس الأمة، طبقاً لدستور 1958²، وكذلك تجاوز القرار المطعون فيه الإختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية في المواد 7، 8 و 9 من القانون المذكور، وعدم دستورية نص المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية رقم 25 لسنة 1968 والمعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (5) لسنة 1970.

وعلى غير انتظار، نحت المحكمة الإدارية العليا الدفع بعدم الدستورية بذريعة تعارضه مع طبيعة النزاعات المستعجلة، وترجمة لرؤيتها أوضحت المحكمة أن: " هذا النزاع مستعجل بطبيعته، ومن ثم يتعين الفصل فيه على سبيل الإستعجال، وفقاً لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، و يتعين حسمه بصفة عاجلة، بناء على ما تبين من بحث المحكمة لركن الجدية والإستعجال من ظاهر الأوراق المودعة بالدعوى، أو الطعن، ودون التوغل في صميم الموضوع، ويتعارض مع الإلتزام بهذه المبادئ، مع تعطيل وإعاقة الفصل في الطلب المستعجل، أو في الشق المستعجل من الدعوى باللجوء إلى دفع أو طلب إستيفاء عناصر من الواقع، أو بحوث في القانون خارج نطاق جوهر

¹ - الطعن رقم 964 لسنة 27 ق في 1983/11/12.

² - المادة 53 من دستور 1958 المصري.

الطلب المستعجل، أو إذا كان تحقيق ذلك لا يتم إلا بعيداً عن نطاق المستندات والأوراق المودعة بملف النزاع، أو بجهات قضائية أو إدارية أخرى، غير ذات هيئة المحكمة ولا تخضع لسيطرتها وسلطتها القضائية، في تحديد ميعاد الإنتهاء من إنجاز الإجراء أو البحث المثار، أو تقديم البيانات والأوراق اللازمة للفصل في الموضوع، بزعم لزومها للفصل في طلب وقف التنفيذ".

وأجملت المحكمة ما فصلته بقولها أن:

" التقدم بدفع بعدم دستورية بعض نصوص القانون أثناء نظر الطلبات المستعجلة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، في أية مرحلة من مراحل التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، غير مقبول، لأنه ليس لمقدمي هذه الدفوع أو الطلبات مصلحة قائمة وعاجلة يقرها القانون، فضلاً عن أنه ليس لهذه الدفوع من الجدية التي تتوافق مع الطبيعة المستعجلة للنزاع، و إن دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لها ما يبررها قانوناً وذلك تطبيقاً لصريح نص المادة 3 من قانون المرافعات المدنية والتجارية"¹.

وفي النهاية ألغت المحكمة الإدارية العليا حكم أول درجة، ورفضت بالتالي طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهذا الحكم جرى على خلاف مبدأ سابق أقرته المحكمة الإدارية العليا، وهو ما كان يشكل حالة من حالتها الرجوع إلى دائرة توحيد المبادئ المنصوص عليها في المادة 54 مكرر من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 وفقاً لتعديل 1984.

فقد ألزم المشرع باللجوء إلى تلك الدائرة في فرضين أولهما، إختلاف أحكام المحكمة الإدارية العليا في موضوع ما، وثانيهما، الرغبة في العدول عن مبدأ سبق إقراره من القاضي الإداري الأعلى، وهو الفرض الذي نحن بصدد².

¹ - المحكمة الإدارية العليا - 1993/5/23 - المجموعة (38) ج (2) ص 1251.

² - تنص المادة 54 مكرر من قانون مجلس الدولة على أنه: " إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون، أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة، يخالف بعضها البعض، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا، تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة، في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة، أو الأقدم فالأقدم من نوابه".

علما بأن صياغة المادة 54 مكرر من قانون مجلس الدولة، وردت بأسلوب التقيد لا التخيير، فعند توافر المبرر لا مفر من العودة إلى دائرة توحيد المبادئ¹. وبالرغم من هذا المأخذ الذي أخذ به قضاء المحكمة الإدارية العليا، فقد إتجهت محكمة القضاء الإداري صوبه، وذلك برفض التذرع بالحماية الدستورية في المنازعات الوقتية، وتماشياً مع ما سلف، حينما قدرت المحكمة مخالفة النص الواجب التطبيق للدستور، بمناسبة نظرها طلب وقف تنفيذ قرار إداري، حيث قضت بوقف الدعوى تعليقاً، وإحالة الأوراق للمحكمة الدستورية العليا، وهذا النهج يعني رفض الطلب العاجل ضمناً، وبذلك لم يبق مطروحاً أمام القاضي، إلا الشق الموضوعي، وفي هذا الإطار تثار المسألة الدستورية كمسألة أولية لازمة للفصل في الموضوع.

وهكذا تغير قضاء محكمة القضاء الإداري، من جواز إلى حظر الدفع بعدم الدستورية بمناسبة الطلبات العاجلة، وحينما رفع هذا القضاء إلى المحكمة الإدارية العليا، أنكرته معلنة إمكانية قبول الدفع بعدم الدستورية في الطلبات المستعجلة، وهو ما يفيد تحولها مرة أخرى عن موقفها من الموضوع، وإرتبط بذلك بعث التذكرة بعدم التعارض بين طرح المسألة الدستورية، وطبيعة الطلبات المستعجلة، فيكفي لوقف التنفيذ أن يصاحب الاستعجال ركن الجدية، ويكفي لقيام ضابط الجديتين أن تكون النصوص التي إستند إليها القرار المطعون فيه، بحسب الظاهر ودون الغوص في موضوعها مشكوكاً في دستوريته، مما يرجح في نظر المحكمة الحكم بعدم دستوريته، ومن ثم بإلغاء القرار المطعون فيه عند نظر الموضوع.

¹ - الإلزام بالرجوع إلى دائرة توحيد المبادئ، نلاحظه كذلك في الأعمال التحضيرية للنص، فقد سطر بتقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن مشروع قانون بإنشاء دائرة توحيد المبادئ: "وقد أوجابت المادة 54 مكرر على دوائر المحكمة الإدارية العليا، أن تحيل الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العمومية لهذه المحكمة كل عام قضائي، من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة، أو أقدم نوابه، وذلك إذا تبين اختلاف الأحكام السابق صدورها منها، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره في أحكام سابقة صادرة منها، وذلك لعلاج حالات اختلاف الأحكام الصادرة من دوائر هذه المحكمة، كما نظمت المادة كذلك إجراءات نظر الطعن، وكيفية إصدار الحكم فيه وذلك كله، إبتغاء توحيد وتثبيت المبادئ القانونية، التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، نظراً لأهمية هذه المبادئ في نطق القانون الإداري، الذي يستند في كثير من قواعده، إلى مبادئ قضائية قررها القضاء الإداري ذاته".
- النشرة التشريعية - أغسطس 1984 - ص 1641.

و إنه متى إستبان مما تقدم، وكان لكل من القضائين مجاله الذي لا يختلط فيه بالآخر، فالأول خاص بالطلب المستعجل، وهو يقوم على ركني الجدية والإستعجال ومتى توافرا قضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، أما الثاني فخاص بالفصل في موضوع الدعوى، وهو طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وذلك يتوقف على الفصل في المسألة الدستورية¹.

واللافت للنظر، أن عودة المحكمة الإدارية العليا لقضاهاها الأول، لم يجر للمرة الثانية من خلال دائرة توحيد المبادئ كما تقضي بذلك النصوص²، وربما ذلك هو الذي يفسر أن قضاء أول درجة (محكمة القضاء الإداري) لا يساير دوماً إتجاه القاضي الإداري الأعلى.

ولعل حكم الدائرة الأولى بمحكمة القضاء الإداري عام 2008، بمثابة نموذج مثالي للموقف غير الثابت من جواز إثارة المسألة الدستورية في الطلبات المستعجلة فقد طعن أمام محكمة القضاء الإداري، بإلغاء ووقف تنفيذ قرار وزير الصحة رقم 271 لسنة 2007، المتعلق بحظر ختان الإناث لمخالفته نصوص الدستور وأحكام الشريعة الإسلامية، وأثناء نظر الدعوى، دفع بعدم دستورية المادة 242 مكرراً من قانون العقوبات، المضافة بالقانون رقم 126 لسنة 2008، فيما تضمنته من تجريم إجراء عملية ختان الإناث، وبعد أن قلبت المحكمة الاتجاهات الشرعية المختلفة حول الختان خلصت إلى أنه يندرج في إطار المباحات، مما كان يفرض على المشرع تنظيمه بما يحقق صالح الفرد والجماعة، لا حظره وتجريمه، وقدرت المحكمة أن الحظر والتأثير

¹ - المحكمة الإدارية العليا - 2001/12/29 - الطعن رقم 9274 لسنة 47ق. ع مشار من طرف، محمد ماهر أبو العينين - الإجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا - 2008 - ص 97.

² - منذ فترة سجل البعض ظاهرة عدم التقيد بما ورد في المادة 54 مكرر من قانون مجلس الدولة ، بخصوص وجوب الإحالة إلى دائرة توحيد المبادئ، بحيث أن العمل يجري على غير ذلك، إذ أن دوائر المحكمة الإدارية العليا لا تلتزم بالإحالة إلى دائرة توحيد المبادئ، عندما يتحقق سبب هذه الإحالة، وليس في نص المادة 54 مكرر من قانون مجلس الدولة، ولا في قضاء المحكمة الإدارية العليا، ما يضمن إلزام دوائر المحكمة بضرورة الإحالة، إن تحقق السبب الموجب لذلك، وبرغم تكرار الظاهرة ووضوح سلبات نتائجها، لا تلوح في الأفق أي خطوة ملموسة لعلاجها سواء من المحكمة الإدارية العليا، أو السلطة التشريعية.

- جابر جاد نصار - دائرة توحيد المبادئ - 2003 - ص 68.

الواقع من المشرع، ينطوي على إهدار للحقوق الدستورية، الأمر الذي يستدعي عرض الأمر على المحكمة الدستورية للقطع برأي فيه.

وبالفعل، أحالت محكمة القضاء الإداري للقضاء الدستوري المادة 242 مكرر من قانون العقوبات، وقرار وزير الصحة رقم 271 لسنة 2007، بحسبان أن:

" الفصل في مدى دستورية المادة 242 مكرراً من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم 126 لسنة 2008 فيما تضمنته من تجريم عمليات الختان على وجه العموم، وقرار وزير الصحة رقم 271 لسنة 2007 القاضي بحظر قيام أي من الأطباء وهيئة التمريض بالعمليات المذكورة على نحو مطلق، يتوقف عليه الفصل في الدعوى المطروحة على المحكمة، وكان الفصل في دستورية ذلك النص وهذا القرار مما يخرج الفصل فيه عن ولاية هذه المحكمة، الأمر الذي تقضي معه المحكمة بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورتها ¹، مع وقف الدعوى تعليقاً لحين صدور حكم القاضي الدستوري، وهكذا لم ترتب المحكمة أثر الإحالة للمحكمة الدستورية العليا، على طلب وقف التنفيذ، بسبب أن قرار المحكمة تجاوز الشق المستعجل، ونظر الشق الموضوعي مباشرة، وكأن الطلب يتعلق بإتخاذ إجراء وقتي غير مطروح أصلاً، ومفاد ذلك، أن محكمة القضاء الإداري طبقت القضاء الذي عدلت المحكمة الإدارية العليا عنه، والقائم على التعارض بين المسألة الدستورية والطلبات المستعجلة.

ويستفاد من ذلك، أن إثارة المسألة الدستورية بصدد الطلبات المستعجلة -على خطورتها- لم تحسم بصورة قاطعة، كل ذلك بالرغم من تنوع المبررات، لمنع إقصاء المسألة الدستورية من حيز المنازعات الوقتية، وخصوصاً وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

و من الأهمية بمكان، بيان أن طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليس له إستقلالية، فهو مجرد طلب في إطار دعوى الإلغاء، وبناء عليه لا تقبل طلبات وقف

¹ - محكمة القضاء الإداري - 2008/12/16 - الطعن رقم 13677 لسنة 61ق.

التنفيذ التي تقدم قبل أو بعد تقديم دعوى تجاوز السلطة، فطلب وقف التنفيذ فرع من أصل، وبطبيعة الحال لا وجود للفرع حال تخلف الأصل، وإن هذا الفهم لحقيقة وقف التنفيذ، يسهم في إيجاد مخرج للمشكلة محل المعالجة، فبسبب الرباط الحتمي بين دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ، يمكن أثناء نظر خصومة وقف التنفيذ إتخاذ إجراء يتعلق بالدعوى الموضوعية، ومنه تنزاح العقبة الحاجبة لإثارة المسألة الدستورية في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، بسبب أن ذلك يتجاوز إطار الإجراءات الوقتية، فسواء دفع الخصوم بعدم الدستورية، أو قدرت المحكمة ذلك من ذاتها، فالأمر ينصرف إلى الدعوى الموضوعية لا الشق العاجل منها.

وكل ما هنالك، أن دواعي عدم الدستورية تنعكس على طلب وقف التنفيذ فيما يتعلق بركن الجدية، وأن رفض إثارة المسألة الدستورية في الطلبات المستعجلة، يقلل من فاعلية الدعوى الدستورية والحكم الصادر فيها - وتزودنا قضية الختان بمثال واقعي على تلك النتيجة- فبالرغم من إحالة المحكمة القرارات الإدارية المطعون ضدها للمحكمة الدستورية العليا، فإن هذا القضاء يفسر على أنه رفض لطلب وقف التنفيذ وتبعاً لذلك تظل النصوص المحالة للقاضي الدستوري مطبقة وسارية، حتى تبت المحكمة الدستورية في مصيرها.

وإذا صدر الحكم بعدم دستورية النصوص المطعون ضدها، فلن يسترد المحروم من ممارسة نشاط مهني حريته السلبية عن الماضي، أو يمحي أثر عقوبة نفذت وإنقضت مدتها¹.

كما أن الفهم المسائر لتعارض المسألة الدستورية وطبيعة النزاعات المستعجلة يتحول إلى نوع من التحايل الجزئي على حق التقاضي، فبعض المنازعات لا تكتمل الحماية القضائية المقررة لها، إلا بالسماح بإجراءات عاجلة، وإستبعاد تلك الإجراءات لا معنى له، إلا إهدار جانب من حق التقاضي، مع مراعاة الإنعكاس السلبي لهذا

¹ - من نافلة القول، أن الحكم الصادر بعدم دستورية نص جنائي له أثر رجعي دوماً، فتعديل عام 1998 الذي إستحدث منح القاضي الدستوري مكنه تقرير الأثر المباشر لأحكامه، لم يطل أحكام عدم دستورية النصوص الجنائية.

الإهدار، على الحماية الموضوعية المتبقية، وفضلاً عن ذلك، فإن عدم الفصل في الطلب المستعجل، يجعلنا في مواجهة فرض من فروض إنكار العدالة، فالطلب العاجل لم يفصل فيه من قاضي أول درجة، وهو ما يحول دون الطعن عليه أمام الدرجة الأعلى، لإنتفاء الحكم الذي يمكن إتخاذة محلاً للطعن، وهكذا توصل أبواب القضاء أمام حماية مقررّة ومكرسة¹.

إضافة إلى أن رفض إثارة المسألة الدستورية، بمناسبة طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية يحمل تناقضاً يتعذر تقبله.

فوقف التنفيذ إذن يتأسس على ركنين:

- جدية الوسائل: وهذا الشرط يوفره قبول جدية الدفع بعدم الدستورية، أو تقدير المحكمة بالإحالة.

- الإستعجال: (تعذر تدارك النتائج)، ولا ريب أن الشكوك الجدية بمخالفة نص الدستور خصوصاً إذا اتصلت بحق أو حرية، أبرز مثال لتعذر تدارك النتائج.

*** فكيف والحال كذلك، أن يمتنع القضاء عن تقبل إثارة المسألة الدستورية في الطلبات العاجلة؟ أي في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية؟ وهو سؤالاً يبقى مطروحاً.

الفرع الثاني: الإمتناع حال الإستعجال عن تطبيق نص ظاهر تصادمه مع الوثيقة الدستورية

من البديهي، أن إنشاء محكمة مركزية لرقابة دستورية التشريعات البرلمانية والفرعية، يستتبعه منح لتلك المحكمة وحدها الإختصاص بحسم المسألة الدستورية.

¹ - د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مجلة القانون والاقتصاد التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2009، ص 329 وما بعدها.

وحينما نظم المشرع التأسيسي - لأول مرة - الرقابة الدستورية، وحصرها بين يدي المحكمة الدستورية العليا، من خلال نصه على أن تتولى تلك المحكمة دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح¹.

ورغم صراحة النصوص ووضوحها في هذا الصدد، تميل الجهات القضائية إلى مشاركة المحكمة الدستورية العليا في مباشرة أحد وظائفها، وهي رقابة دستورية القوانين واللوائح، فمذ فترة برز في قضاء النقض، السماح للقاضي العادي إستبعاد نصوص القوانين المزعوم مخالفتها للأحكام الدستورية.

وبررت محكمة النقض، مسلكها هذا، على أن: "الدستور هو القانون الوضعي الأسمى، ويتعين على ما دونه من تشريعات النزول عند أحكامه، فإذا ما تعارضت هذه وتلك وجب إلزام أحكام الدستور، وإهدار ما سواها، فإذا ما أفرد الدستور نصاً صالحاً بذاته، للأعمال بغير حاجة إلى سن تشريع أدنى، لزم إعمال هذا النص في يوم العمل به، ويعتبر الحكم المخالف في هذه الحالة سواء كان سابقاً أو لاحقاً على العمل بالدستور، قد نسخ ضمناً بقوة الدستور نفسه"².

ويصعب التوصل لهذا الإستخلاص، بدون تحديد نطاق النص الدستوري ومداه ومقابلته بالقانون العادي، وهي مهمة مقصورة على المحكمة الدستورية العليا³.

ولم تكد رياح الجدل التي أثارها فكرة النسخ الضمني في القضاء العادي تهدأ قليلاً، حتى واجهتنا عاصفة إنطلقت هذه المرة من مجلس الدولة، مفادها إمكانية إستبعاد القاضي لنص القانون المتصادم صراحة مع الدستور في حالة الإستعجال.

فقد أحيل أحد طلاب كلية الهندسة بإحدى الجامعات، إلى مجلس تأديب الطلاب بتهمة مخالفة القوانين واللوائح والتقاليد الجامعية، والخروج على حسن السير والسلوك والإحترام الواجب للأساتذة، والترجح من بيع نماذج أسئلة الإمتحان، وفي ختام المحاكمة

¹ - المادة 175 من دستور 1971 المصري.

² - محكمة النقض (جنائي) - 1995/2/15 - الطعن رقم 3294 لسنة 63ق، وانظر في ذات المعنى:

محكمة النقض (جنائي) 2004/4/28 - الطعن رقم 30342 لسنة 70ق.

³ - د. فتحي فكري، مركزية الرقابة الدستورية وإمكانية إمتناع المحاكم عن تطبيق النصوص المخالفة للدستور، مجلة القانون والاقتصاد التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية 2005، ص7 وما بعدها.

أصدر مجلس التأديب قراره بفصل الطالب من الكلية لمدة شهر، وعقب ذلك تظلم من هذا القرار و لم يستجب له، ثم تقدم صاحب الشأن بدعوى طلب في ختامها إلغاء ووقف تنفيذ قرار مجلس التأديب، وكان عجز المادة 184 من قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972 يشكل مانعاً من قبول الشق المستعجل من الطعن بنصه على أنه: "... لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ قرارات مجلس تأديب الطلاب أو مجلس التأديب الأعلى قبل الفصل في الموضوع".

وقدرت المحكمة قيام مظنة جدية لمخالفة الفقرة الأخيرة من المادة 184 من قانون تنظيم الجامعات للدستور.

فالنص حجب المحكمة عن التصدي للشق العاجل من الدعوى، إلا أنه إزاء ما يتضمنه هذا النص من الإنتقاص من حق التقاضي المكفول دستورياً، وحرمان الطالب من الإستفادة من الحماية الوقتية العاجلة، التي يحققها طلب وقف التنفيذ، والتي نظمها قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 في المادة 49 منه وهو قانون خاص بتنظيم القضاء الإداري، وتحديد السلطات المخولة لمحاكمه، فضلاً عما يتضمنه من فرض قيد على المحكمة، ينتقص من إختصاصها المحدد بالقانون المنظم لها، ويحجبها عن مباشرة هذا الإختصاص، فإن النص بهذا النظر يتعارض مع أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة.

وكان حسب المحكمة بعد بيانها السابق، أن تعتبر شبهات مخالفة الدستور مفضية لإستيفاء شرط الوسائل الجدية، في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون ضده، ولقيام الإستعجال تعين الحكم بوقف تنفيذ القرار، مع وقف الدعوى تعليقاً، وإحالة المادة 184 من قانون تنظيم الجامعات إلى المحكمة الدستورية العليا، لتقرير الإبقاء عليها ضمن مكونات مبدأ المشروعية أم إبعادها من مدرجها، إلا أن المحكمة فاجأتنا بالعهود لنفسها - حال الاستعجال - بسلطة الإمتناع عن أعمال نص القانون المتصادم بشكل ظاهر مع الدستور، و أقرت محكمة القضاء الإداري لنفسها سلطة الإمتناع عن تطبيق النص القانوني بضابطين، يتمثلان في، المخالفة الواضحة للدستور، والإستعجال.

وفي محاولة لفض اللبس القائم بين هذه النتيجة، وتنظيم الرقابة الدستورية بصورة مركزية أعلنت محكمة القضاء الإداري:

" إذا كان المشرع قد إختص المحكمة الدستورية العليا بالحكم بعدم دستورية النصوص التشريعية، بما يترتب على ذلك من آثار، أخصها إعدام هذا النص في الماضي والحاضر والمستقبل، فإن هذا الإختصاص لا يحجب هذه المحكمة من حقها في الإمتناع عن تطبيق النص السالف الذكر، لما شابه من تصادم ظاهر مع الدستور وأحكام قانون مجلس الدولة¹، ولما يحيط بواقع الدعوى من ملاسبات وظروف الاستعجال"².

وتماشياً مع هذا الفهم، قضى منطوق الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه دون إشارة من قريب أو بعيد، إلى عرض أمر المادة 184 من قانون تنظيم الجامعات على المحكمة الدستورية العليا.

وإن هذا القضاء يستلزم وقفة متعددة الجوانب كما يلي:

أ) إنشاء القاضي الدستوري ممثلاً في المحكمة العليا، ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا، كان من غاياته الرئيسية التخلي عن نهج رقابة الإمتناع، لما إنطوى عليه من أحكام متعارضة.

وأي إجتهد يعيدنا إلى الوضع السابق، مهما كانت دوافعه ومبرراته، لا يناقض إرادة السلطة التأسيسية فقط، وإنما نصوص الدستور الجلية، في قصر الرقابة الدستورية على المحكمة الدستورية العليا، دون غيرها من الجهات القضائية الأخرى مدنية كانت أم إدارية.

وقد سنحت الفرصة للمحكمة الدستورية العليا، للتأكيد على المعاني سائلة البيان بإعلانها، أن أي إنتقاص لمبدأ مركزية الرقابة على دستورية القوانين، يعود بنا إلى ما

¹ - لا يفوتنا التنويه، بأن مخالفة نص تشريعي لنص مماثل، لا تندرج في إطار الرقابة الدستورية، التي تفترض مخالفة قاعدة أدنى لقاعدة أعلى، هي دوماً الدستور.

- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، الكتاب الأول، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2009، ص 264.

² - محكمة القضاء الإداري، 2007/3/11، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، دائرة منازعات الطلبة، أكتوبر 2006 يونيو 2007، ص 199.

كان عليه الأمر قبل إنشاء القضاء الدستوري المتخصص، من صدور أحكام متعارضة يناقض بعضها بعضاً، مما يهدر الحكمة التي يهدف إليها الدستور، من تركيز هذه الرقابة في محكمة عليا، تتولى دون غيرها الفصل في دستورية القوانين واللوائح وحماية أحكام الدستور وصونها¹.

ب) تجاوزت محكمة القضاء الإداري السلطات المقررة لقاضي الموضوع، حيث أن الدور المناط بهذا القاضي، يقف عند حد تقدير جدية الدفع بعدم دستورية النص وتقدير الجدية يكفي فيه الشبهات بعدم الدستورية².

ويختلف الحال في رقابة الامتناع، حيث أن الأصل عدم استبعاد تطبيق نص بعد التيقن من مخالفته للنصوص الدستورية، ومنه فلقاضي الموضوع حال تقدير المخالفة الدستورية في رقابة الامتناع، ذات المهام الملقاة على المحكمة الدستورية. وممارسة القاضي العادي أو الإداري - حالياً - سلطة نهائية، مطافها الحلول محل المحكمة الدستورية العليا، يتعذر إسنادها إلى نص دستوري، أو حتى تشريع برلماني.

ج) تذرعت المحكمة في تبنيها رقابة الإمتناع بوجود حالة الإستعجال.

وهذا التحليل محل نظر شديد من زاويتين:³

- النص الدستوري الفارض لمركزية الرقابة، سن قاعدة عامة غير مثقلة بأدنى إستثناء والمبدأ أن العام يبقى على عمومته حتى يخصص بأداة من ذات المستوى، ولتخلف هذا التخصيص، لا محل للإجتهد لإيجاد ثغرة في بناء مبدأ أراد له المشرع سمة الإطلاق.

- الاستعجال لم يكن يعوق بلوغ الحماية المطلوبة، دون التضحية بمبادئ مستقرة وثابتة.

وكما سبق القول، فإن الاقتناع بوجود شبهات بعدم الدستورية، يسمح بإجراء في الشق المستعجل (توافر ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية) وآخر في

¹ - المحكمة الدستورية العليا، 1982/2/6، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء، ص 11.

² - د. عبد العزيز سالم، دور محكمة الموضوع في رقابة الدستورية، مجلة الدستورية، العدد الثامن، ص 43 وما بعدها.

³ - د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 270.

الشق الموضوعي (وقف الدعوى تعليقاً وإحالة المسألة الدستورية للمحكمة الدستورية العليا)، وبذلك يراعى الإستعجال، دون إهمال أو إغفال للنصوص المنظمة لرقابة الدستورية.

(د) قيدت محكمة القضاء الإداري أعمال رقابة الإمتناع، بوجود مخالفة دستورية واضحة، وبساطة صياغة هذا الضابط لا تعكس سهولة تطبيقه، فالوضوح مسألة نسبية فقد ترى المحكمة المطروح عليها النزاع المخالفة الدستورية واضحة، وتعود ذات المحكمة أو محكمة أخرى في نزاع مماثل، وتتبنى موقفاً مغايراً.

ونتيجة لذلك، قد نستنتج مفارقات، فالقاضي الذي رأى وضوح المخالفة سيمتنع عن تطبيق النص، أما في الفرض العكسي حيث تلوح للمحكمة أن هناك شبهات مخالفة يحتاج حسمها الرجوع إلى المحكمة الدستورية العليا، فإن القاضي سيحيل الأمر للقاضي الدستوري الذي قد يخلص لدستورية القانون.

وهكذا، من المحتمل أن تقودنا فكرة الوضوح، إلى عدم تطبيق نص قد يعلن القاضي المختص (المحكمة الدستورية العليا) إتفاقه وأحكام النصوص الدستورية.

(هـ) خطورة الحكم موضع التحليل، حيث أنه لا يعد كمجرد تعبير لرقابة الإمتناع في نوع بعينه من المنازعات، وإنما يبدو وكأنه يرسى قاعدة عامة، يسمح بمقتضاها للقاضي بالتصدي للمسألة الدستورية، وترتيب نتائجها على النزاعات المعروضة، دون الرجوع للمحكمة الدستورية العليا¹.

ويكفي لإعمال هذه القاعدة، توافر الإستعجال على غزارة أشكاله وتعدد أنواعه وسواء تعلق الأمر بالقرارات الإدارية، أم بغير ذلك من الخصومات، بل من المتصور أن يتجاوز هذا القضاء المحاكم الإدارية إلى المحاكم العادية، فجوهر الإستعجال في المجالين واحد، كل ذلك رغم وضوح التعارض مع النصوص الدستورية.

¹ - د. فتحي فكري، المرجع السابق، ص 278 وما بعدها.

ولم تكن غاية السطور السالفة الذكر، إدانة للأحكام التي تعرضنا لها، وإنما بيان
تداخل المبادئ التي أتت بها، وفقا لدور المحكمة الدستورية العليا، ومهما كانت مبررات
هذا الوضع، فإن تصادمه مع الدستور يكفي للتحذير من مغبته والتنبية لعواقبه.
وإذا وجدت صعوبات أمام بلوغ عدالة أدنى للمثالية، فإن التغلب على المعوقات
لا يكون بخرق النصوص السارية، وإنما بالدعوة إلى تعديلها، من خلال القنوات
الرسمية، فالحلول التي تخرج من رحم مخالفة قانونية، تولد مشوهة لا مستقبل لها¹.

¹ - د. عبد العزيز سلمان، المرجع السابق، ص 277.

المبحث الثالث: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري

كما سبق وأن درسنا، أن القاعدة العامة في مجال القرارات الإدارية، هي نفاذها وترتيبها لآثارها القانونية منذ صدورها، و أن الطعن فيها لا يوقف تنفيذها¹.

فإذا كان لحكم الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة، حيث يؤدي إلى إعدام القرار الإداري وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي، وإعتباره كأن لم يكن، فكيف ينتج حكم الإلغاء هذه الآثار إذا قامت الإدارة بتنفيذه و أنتج جميع آثاره؟

و هذا يعني أنه في هذه الحالة، فإن الحكم بالإلغاء لا قيمة له من الناحية العملية إذ يصبح تنفيذه مستحيلا، ومن ناحية أخرى، فإن التعويض الذي يحكم به لصالح المتضرر مهما كانت قيمته، لن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار، ومنه فإن الأخذ بالقاعدة السابقة على إطلاقها، سيؤدي في أغلب الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء ذاتها، ويحول الحكم الصادر إلى حكم صوري مجرد من كل آثار².

و ظهرت الحاجة إلى ضرورة الأخذ بنظام وقف التنفيذ، وهذا عند توافر شروط معينة، من أجل تدارك المساوئ و الأضرار، التي قد تترتب عن تنفيذ القرار الإداري و التي يستحيل إصلاحها فيما بعد.

ودعوى وقف التنفيذ، أشار إليها المشرع الجزائري في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 بإسهاب، مقارنة مع قانون الإجراءات المدنية الملغى .
وهناك شروط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية³، تتمثل في شروط شكلية وشروط موضوعية ، كما هو مبين أدناه في مطلبين على التوالي.

¹ - أ. أمال يعيش، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بناء على أمر إستعجالي على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011، ص 320.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية 2006، ص 21.

³ - د. بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الطبعة الثانية 2009، الجزائر، ص 439.

المطلب الأول: الشروط الشكلية لقبول الدعوى الإستعجالية الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون رقم 09-08

إن شروط قبول الدعوى أمام قضاء الإستعجال في المواد الإدارية، الرامية إلى وقف تنفيذ قرار إداري، هي نفس شروط قبول الدعاوى الأخرى بصفة عامة، وقد حصرها المشرع الجزائري في ثلاثة شروط هي، المصلحة، الصفة والأهلية، وهذا ما تنص عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09-08، والتي سوف ندرسها في الفروع أدناه.

الفرع الأول: شرط المصلحة

يجب أن تكون لرافع الدعوى المستعجلة مصلحة في رفعها، تكريسا لمبدأ لا دعوى بغير مصلحة، ويعني ذلك أنه يتعين أن يكون لرافع الدعوى منفعة قانونية يتحصل عليها من وراء رفع هذه الدعوى، سواء كانت هذه المنفعة مادية أو أدبية ذات قيمة كبيرة أو صغيرة¹.

و الأصل أن تكون مصلحة رافع الدعوى قائمة وحالة، حتى تقبل دعواه، أي يجب أن يكون حق رافع الدعوى المستعجلة قد أعتدي عليه حقا، أو حصلت منازعة بشأنه، فيتحقق المبرر للإلتجاء إلى القضاء، لكن يجوز إستثناء قبول الدعوى رغم أن المصلحة محتملة²، وذلك بغرض دفع ضرر محقق، بإثبات الحالة المستعجلة، رغم أن المنازعة الموضوعية لم تنشب بالفعل، و خشية أن يؤدي فوات الوقت و الإنتظار إلى حين رفع دعوى الموضوع، الذي يمكن أن يؤدي إلى ضياع المعالم المراد إثبات حالتها³.

¹ - معوض عبد التواب، الوسيط في قضاء الأمور الاستعجالية وقضاء التنفيذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 1989، ص 114.

² - وهذا ما تؤكدته المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09-08: " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون ".

³ - لجبوري محمود، القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 1998، ص 75.

الفرع الثاني: شرط الصفة

يرى الفقه، أنه لا يكفي لقبول الدعوى المستعجلة أن يكون لرافعها مصلحة قانونية، سواء كانت حالة أو محتملة، بل يتعين أن تكون له مصلحة شخصية و مباشرة وهي التي يطلق عليها الصفة، بمعنى أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المراد حمايته بالإجراء الوقتي المستعجل، أو من يقوم مقامه قانونا.

و مدلول الصفة في الدعوى الإستعجالية، أضيق نطاقا منها في القضاء غير المستعجل، فالقاضي المستعجل حين يبحث في شرط الصفة، يكتفي بأن يتحقق من وجودها، حسب ظاهر الأوراق، دون أن يتغلغل في صميم الموضوع لتحديدتها، بخلاف قضاء الموضوع، الذي يجب أن يبحث عن الصفة الحقيقية، من خلال فحص معمق لموضوع النزاع المعروض عليه، فإن كان البحث الظاهري الذي أجراه القاضي الإستعجالي، قد أدى إلى ثبوت إنعدام الصفة للمدعي أو المدعى عليه، فإنه يقضي بعدم قبول الدعوى، وهذا لرفعها من غير ذي صفة، أو لرفعها على غير ذي صفة¹.

الفرع الثالث: شرط الأهلية

إن الأهلية نوعان، أهلية إختصاص و أهلية تقاضي، حيث أنه طبقا للقاعدة العامة فإن كل شخص قانوني هو أهل للإختصاص، سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا فالقانون يعترف بحق التقاضي لكل شخص بلا تمييز، أما أهلية التقاضي فهي صلاحية الخصم لمباشرة الإجراءات أمام القضاء.

فبالنسبة للقضاء الإستعجالي، القاعدة العامة أنه لا يشترط لقبول الدعوى الإستعجالية، أن تتوفر لدى الخصوم الأهلية التامة للتقاضي، وهذا نتيجة لتوافر الخطر و ما يقتضيه من سرعة اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة من ناحية، ووقتية الأمر الذي يصدره و عدم المساس بالموضوع من ناحية أخرى، وهذا ما يبرر رفع الدعوى

¹ - خزار محمد الصالح بن أحمد، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 92.

الإستعجالية، ممن لا أهلية له في رفعها، طبقا للقواعد العامة، متى كانت له مصلحة في
إتخاذ إجراء وقتي لا يمس بأصل الحق¹.

**المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري بناء على أمر
إستعجالي**

نصت المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09 على
أنه:

" عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو
جزئي، يجوز لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو وقف آثار معينة
منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه
خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

عندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال.
ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب".

من هذا النص، نستنتج الشروط الواجب توافرها لإنعقاد الإختصاص للقاضي
الإستعجالي، للنظر في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، وهي حالة الإستعجال، ورفع
دعوى في الموضوع، ووجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار الإداري، وهي
موضحة في الفروع الثلاثة أدناه.

¹ - د.معوض عبد التواب، المرجع السابق، ص 116.

الفرع الأول: توافر حالة الإستعجال¹

تستنبط حالة الإستعجال من الشروط المقررة بنص القانون، وذلك من جملة من
المواد الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث نصت المادة 918 ق إ م إ،

¹ - شرط الإستعجال: لم يتعرض المشرع الجزائري لتعريف شرط الإستعجال كما فعل نظيره المشرع المصري، و
كذلك الفرنسي، لذلك كان المجال مفتوح أو متروك للفقه و إجتهد القضاء، مما يستوجب علينا البحث عن تعريفه
في الفقه و إدراج موقف القضاء من ذلك، وإن الإستعجال هو شرط أساسي و عنصر من عناصر القضاء المستعجل،
في دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

ومن الفقه من يعرف الإستعجال بأنه الضرورة التي لا تحتل التأثير أو انه الخطر المباشر le péril en demeure
الذي لا يكفي في دفعه رفع الدعوى بالطريق المعتاد، مع تقصير المواعيد الإجرائية، و منهم من قال أن الإستعجال
يوجد في كل حالة، يؤدي فيها التأخير في الإجراء المؤقت، إلى عرض مصالح أحد الخصوم للضرر، أو إلى فوات
المصلحة و ضياع الحق زيادة عن زوال المعالم.

كما قيل أن الإستعجال، هو الضرورة الداعية إلى إتخاذ الإجراء المؤقت المطلوب، و هذه التعريفات كلها، لا تعريف
الإستعجال في حد ذاته، و إنما هي تنتظر في الحالة التي يوجد فيها الخصوم، و التي تدفع الطرف المستعجل إلى
الإلتجاء للقضاء المستعجل، من أجل يطلب إتخاذ إجراء مؤقت.

و يعتبر تقرير وجود الإستعجال من عدمه، مسألة واقع، يستخلصها القاضي من ظروف كل دعوى، فهو بالتالي أمر
نسبي تقديري قد تختلف بشأنه وجهات النظر.

- الإجتهاادات المختلفة للقضاء الأجنبي:

- قضاء دولة البحرين، وفي قضية معروضة عليه في الأمور الإستعجالية، أكد على مبدئين أساسيين، بخصوص
إختصاص القضاء الإستعجالي بصفة عامة، سواء تعلق الأمر بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية، أو باقي التدابير
الإستعجالية، بحيث إستقر على أنه، يشترط لتوفير إختصاص قاضي الأمور المستعجلة، الإستعجال في الدعوى، وتقديم
دليل جدي من ظاهر المستندات، وأن رفع دعوى موضوعية بالحق، لا يسلب القضاء المستعجل إختصاصه، متى
توافرت شروطه، لأن اللجوء إلى القضاء المستعجل، هدفه الحصول على حماية عاجلة، لا يوفرها القضاء العادي، و
لو قصرت مواعيده.

- و تصف المحكمة الإدارية العليا المصرية عنصر الإستعجال بقولها: " يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ
القرار الإداري إلا عند قيام ركن الإستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج لا
يمكن تداركها ...".

- كذلك فيما يخص موقف التشريع و القضاء الجزائري، فلقد أشارت المادة 171 مكرر القانون المدني إلى حالة
الإستعجال، دون أن تعرفها، تاركة المجال مفتوحا للإجتهد القضائي ليحد مفهومها، و قد أبدى الدكتور مسعود
شيهوب ملاحظات على عنصر الإستعجال، إستنادا إلى نص المادة 171 مكرر المشار إليها بقوله، أن المادة 171
مكرر قانون مدني، تعتبر النظام الأساسي للدعوى الإستعجالية، و هي على طولها لا يمكن أن تغطي كل جوانب
القضاء الإستعجالي في المواد الإدارية، ومن ثمة يظهر الإجتهد القضائي و الفقه من أجل شرحها وتحديد شروطها
و يجب أن نلاحظ أن هذه المادة تتضمن أوجه تشابه و أوجه إختلاف مع نص المادة 130 من القسم التنظيمي من
قانون المحاكم الإدارية الجديد في فرنسا، والتي تنص على:

"En cas d'urgence le président du tribunal administratif ou de la cour administrative
d'appel ou le magistrat que l'un d'eux délègue peut ; sur simple requête qui devant le
tribunal administratif, sera recevable même en l'absence d'une décision administrative
préalable , ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice ou principale et sans faire
obstacle l'exécution d'aucune décision administrative"

بحيث يظهر- حسب - التشابه خاصة، في عدم إشتراط التظلم الإداري المسبق، و في منح الإختصاص لرئيس الجهة
المعنية أو العضو الذي ينتدبه، وكما يظهر الإختلاف أيضا في إستبعاد التشريع الفرنسي شرط النظام العام.
و عادة ما يعبر القضاء الإداري عن عنصر الاستعجال بالعبارة " أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه الأضرار
يصعب إصلاحها لو نفذ "، بحيث لا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

على أنه: " يأمر قاضي الإستعجال بالتدابير المؤقتة، لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال".

فشرط الإستعجال في الدعوى الإستعجالية الإدارية، هو شرط بديهي، أشار إليه المشرع الجزائري في نص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والتي نصت على أنه:¹ "... متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك ...".

كما أشار إليه في نص المادة 924 من نفس القانون، حيث نصت على أنه: "يجب أن تتضمن العريضة ... الأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية".

وإنه لا يوجد تعريف قانوني لشرط الإستعجال، وترك تعريفه للفقهاء، و كذا الإجتهد القضائي، ومن بين هذه التعريفات لشرط الإستعجال أنه: " الضرورة التي لا تحتمل تأخيرا، أو أنه الخطر المباشر الذي لا يكفي في إلقائه، رفع الدعوى بالطريق المعتاد حتى مع تقصير المواعيد".

وعرفه البعض الآخر بأنه:

" الخطر الحقيقي المحدث بالحق المراد المحافظة عليه، و الذي يلزم درؤه بسرعة، لا تكون عادة في التقاضي العادي، لو قصرت مواعيده"².

وهناك رأي آخر يرى بأن: " الإستعجال هو ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة، التي لا تتحقق من إتباع الإجراءات العادية للتقاضي، نتيجة لتوافر ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم، أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه وإصلاحه".

ومنه فالإستعجال هو حالة قانونية، تنشأ من الخطر الناتج عن التأخير، أو من فوات الوقت قبل الحصول على الحماية القضائية الموضوعية، حيث يولد الخطر الحاجة الملحة إلى حماية قضائية عاجلة، يتم بمقتضاها تفادي وقوع الضرر بالحقوق أو المراكز القانونية، التي يراد المحافظة عليها.

¹ - القانون رقم 09-08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية، المؤرخ في 23 فبراير سنة 2008.
² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 94،95.

فإذا توافر الإستعجال في الدعوى، فإن هذا الوصف لا يزول عنها ولو تراخى الخصم في إقامة الدعوى الإستعجالية، فقد يكون تأخره بقصد حل النزاع وديا، أو الحصول على صلح، أو الرغبة في تفادي اللجوء إلى القضاء الإستعجالي، حيث يستخلص القاضي الإستعجالي من وقائع و ظروف الدعوى، ما إذا كان التأخير في رفع الدعوى دليلا على تنازل الخصم عن الحماية العاجلة المؤقتة، الأمر الذي يزيل وصف الإستعجال عن الدعوى، أم أن التأخير كان لسبب لا يتضمن التنازل، ومنه لا يزول وصف الإستعجال عن الدعوى في هذه الحالة¹.

وبهذا، لا ينعقد الإختصاص للقاضي الإستعجالي، بنظر دعوى وقف التنفيذ، إلا إذا كان هناك خطر أو ضرر يخشى وقوعه، أو وشوك حدوث نتائج يصعب إصلاحها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء الكلي أو الجزئي، ويكون للقاضي في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة، تبعا لكل قضية، ليقدر مدى توافر ظروف الاستعجال من عدمها.

ونستخلص من نص المادة 919 ق إ م إ، شرط تعلق الطلب الإستعجالي بتدبير مؤقت وليس دائم، و شرط ألا يتعلق النزاع بأصل الحق.

ونصت المادة 920 ق إ م إ، على ما يلي: " يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة ...".

ونستخلص من هذه المادة شرط وجود حالة الاستعجال، كما نستخلص من المادة 921 ق إ م إ، شرط حالة الإستعجال القصوى، و شرط عدم عرقلة التدبير الإستعجالي المطلوب تنفيذ القرار الإداري.

ويظهر من مقارنة نص المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى مع النصوص الجديدة في ق إ م إ، أن المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي تنازل عن شرط عدم مساس النزاع بالنظام العام، واحتفظ بباقي الشروط الأخرى.

¹ - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 487 و ما بعدها.

ولقد أشارت المواد 920، 921، 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى حالة الإستعجال دون أن تعرفها، تاركة المجال مفسوحا للفقهاء والإجتهاد القضائي ليحدد مفهوم الإستعجال حالة بحالة¹.

وفي الحقيقة، أن أية محاولة من المشرع، لتعريف حالة الإستعجال، أو صياغة قائمة بصفة حصرية لها، يعني تقييد القاضي الإستعجالي، الذي يعد الأقرب لمعايشة الواقع، من المشرع الذي لن يستطيع مهما تنبأ، أن يحصر جميع حالات الإستعجال. ومبدئياً، يمكن أن نقول، أن حالة الإستعجال تقوم بمجرد وجود وضعية يخشى أن تصبح غير قابلة للإصلاح²، كما هو الحال في زوال أو تغير الوقائع، التي سببت الضرر (تسرب المياه مثلاً)، أو حالة البضائع القابلة للتلف المحجوزة بمصالح الجمارك... إلخ.

¹ - كانت المادة (171 مكرر ق. إ. م القديم) تشكل النظام الأساسي للدعوى الإستعجالية، وهي لم تتمكن على طولها من أن تغطي كل جوانب القضاء المستعجل في المواد الإدارية، ولذلك عمد المشرع إلى تقنين الموضوع الآن من خلال (ق إ م إ) بعدة مواد كما نلاحظ أن هذه المادة، كانت تتضمن أوجه تشابه وأوجه اختلاف مع المادة (130) القسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية الجديد في فرنسا والتي تنص على:

« EN CAS D'URGENCE. LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF OU DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL OU LE MAGISTRAT QUE L'UN D'EUX DÉLÈGUE PEUT. SUR SIMPLE REQUÊTE. QUI DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF. SERA RECEVABLE MÊME EN L'ABSENCE D'UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE PRÉALABLE. ORDONNER TOUTES MESURES UTILES SANS FAIRE PRÉJUDICE AU PRINCIPAL ET SANS FAIRE OBSTACLE À L'EXÉCUTION D' AUCUNE DÉCISION ADMINISTRATIVE ».

حيث يظهر التشابه خاصة في عدم اشتراط التظلم، وفي منح الإختصاص لرئيس الجهة القضائية المعنية أو العضو الذي ينتدبه، ويظهر الإختلاف في إستبعاد التشريع الفرنسي شرط النظام العام، أما في القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية، فالمشرع الجزائري هو الآخر تنازل عن شرط النظام العام، أما التظلم فلم يعد شرطاً إلزامياً للدعوى الإدارية أصلاً، حتى ولو كانت دعوى موضوع، ومع ذلك فقد أشار المشرع إلى عدم اشتراطه في الأوامر على العرائض في المادة (921 ق.إ.م.إ)، وفي المادة (834 ق.إ.م.إ)، حول تقديم ما يثبت القيام بإجراء التظلم، في حالة التظلم الوجوبي، وهذا في المنازعات الخاصة، أو في حالة اللجوء إليه إختيارياً، أما في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، فإنها لا تكون مقبولة إلا إذا نشر المدعي دعوى في الموضوع، أو ما يثبت أنه شرع في التحضير لها من خلال (القيام بالتظلم).

² - CHARLES DEBBASCH. INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS. OP.CIT. P. 453.

وحسب مفهوم المحكمة العليا، فإننا نكون أمام حالة إستعجال كلما كنا أمام حالة يستحيل حلها فيما بعد¹، كما نكون أمام حالة إستعجال، كلما كنا بصدد الإجراءات المتعلقة بهدم المباني الآيلة للسقوط²، ونكون أمام حالة إستعجال أيضا، في المسائل المرتبطة بالحراسة القضائية، ومنه فإن تحديد الأتعاب المستحقة للحارس القضائي تدخل ضمن إختصاص القضاء الإستعجالي، لكونه هو المختص أصلا بتعيين الحارس القضائي³.

و لا وجود لحالة الإستعجال في مفهوم المحكمة العليا، كلما كانت المدة الفاصلة بين الوقائع وبين تاريخ رفع الدعوى طويلة، وهكذا فلا وجود لحالة الإستعجال طالما أن الطاعن لم يلجأ إلى القضاء بدعوى إستعجاليه، إلا بعد مرور ثلاث سنوات من صدور القرار المطلوب وقف تنفيذه⁴.

¹ - في قضية، تدعي الإدارة (الولاية والبلدية) ملكية الأرض محل النزاع عن طريق نظام الإدماج في الإحتياطات العقارية البلدية، ويدعي الخصم ملكية نفس الأرض عن طريق عقد شراء من الغير، ترفع الإدارة دعوى إستعجالية لوقف الأشغال، التي شرع فيها الغير على الأرض، في إنتظار إنتهاء إجراءات دعوى الموضوع، ويحكم القضاء بقبول الدعوى الإستعجالية مقررًا وجود حالة إستعجال بقوله: " إنه طبقا لمقتضيات المادة (171 مكرر/3 ق.إ.م) أمر قاضي الدرجة الأولى بإيقاف الأشغال، و إن هذا الإجراء مبرر، ولو لم يكن كذلك، لكننا أمام حالة يستحيل حلها... وعليه يتعين تأييد الأمر المطعون فيه ".

المحكمة العليا استئناف رقم 92189 بتاريخ 22 مارس 1992 (قضية ح. ضد/ والي ولاية...ومن معه)- غير منشور- محاضرات الدكتور مسعود شيهوب الملقاة على الدفعة الثامنة عشرة بالمدرسة العليا للقضاء 2010/2007.

² - ينص قانون البلدية على صلاحيات البلدية بهدم العقارات الآيلة للسقوط (المادة 71 منه)، وهو إختصاص منبثق عن صلاحياتها في مجال الضبط الإداري (الأمر هنا يتعلق بالأمن العمومي للمارة)، وتحدد النصوص التطبيقية لقانون التهيئة العمرانية، وخاصة منها النصوص المتعلقة برخصة البناء والهدم، إجراءات هدم العقارات الآيلة للسقوط (المادة 75 وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 91- 176 المؤرخ في 28 ماي 1991). ولقد سنحت الفرصة للمحكمة العليا لتعلن إختصاص القضاء المستعجل بالنزاعات المتعلقة بهذا الموضوع بقولها: "... حيث أن هذه القضية تتعلق بإجراءات خاصة في الإستعجال ذات صلة بالبنائيات الآيلة للسقوط، وأنه يتعين على القاضي الإداري - عكس ما جاء في القرار المستأنف فيه - الفحص والبت في مدى سداد الطلب المعروض عليه ... وعليه... إلغاء القرار المستأنف فيه ". المحكمة العليا، إستئناف إداري رقم 85181 بتاريخ 26 نوفمبر 1984 (قضية ن. م ضد/ بلدية...ولاية..) غير منشور. محاضرات الدكتور مسعود شيهوب المشار إليها أعلاه.

³ - هذا الإجتهد، في الحقيقة، مبني على القياس على أحكام القضاء الإستعجالي في المواد المدنية، حيث كانت المادة (183 ق.إ.م الملغى) تنص صراحة على الحراسة القضائية كتدبير إستعجالي، وقد تبنت المادة 299 ق.إ.م ذلك بحيث حلت محلها في نفس الحكم في المواد العادية، بينما لا وجود لهذا الحكم في المواد الإدارية الخاصة بالإستعجال الإداري، وإن هذا القياس في محله، لتوافر الطابع الإستعجالي في الحراسة القضائية في الحالتين.

⁴ - على الرغم من أنه ليس من شروط الدعوى الإستعجالية ميعاد معين، ولكن منطقيا، يجب ألا تتجاوز ميعاد دعوى الموضوع كحد أقصى، وإلا فإن ذلك يعني عدم وجود حالة إستعجال، و من هذا المنطق، فإن المحكمة العليا تعتد بعامل الوقت في تقدير حالة الإستعجال، كما جاء في قرارها رقم 18614 بتاريخ 16 ماي 1981 (قضية والي ولاية...ضد فريق ج. س) بقولها:

"... حيث أن دعوى الإستعجال لا يمكن إذن رفعها إلا في حالة الإستعجال، أو في حالة وجود خطر يهدد المسكن...

كما قررت المحكمة العليا تطبيقاً لمعيار الزمن، بعدم وجود لحالة الإستعجال طالما أن الشركة الطاعنة لم تلجأ إلى القضاء الإستعجالي، لتعيين خبير من أجل معاينة حالة الأشغال التي أنجزتها لصالح الولاية وتقييمها، إلا بعد مرور شهرين من فسخ الصفقة معها من قبل الإدارة وإسنادها إلى مقاول آخر، وإن معالم الوقائع المادية المراد معاينتها وتقييمها، تكون قد تغيرت بفعل الأشغال التي انطلقت فيها خلال شهرين كاملين¹، ومنه فإن معيار الزمن نسبي حسب إجتهد المحكمة العليا، حيث يأخذ مدى قصير، إذ كان على الطاعنة أن ترفع الدعوى الإستعجالية قبل أن يتسلم المقاول الجديد الأشغال، فتضيع معالم الأشغال التي أنجزتها الطاعنة، وتختلط مع الأشغال الجديدة.

وأخيراً- حسب إجتهد المحكمة العليا- فإنه لا وجود لحالة الإستعجال في الدعوى الرامية إلى وقف الأشغال، التي شرعت فيها الإدارة على قطعة أرض مملوكة للمدعين طالما أن هذه الأشغال تنصب على جزء فقط من الأراضي، وليس على كل الأراضي الأمر الذي يعني إمكانية تمكين المدعين من إحتياجاتهم العائلية².

وإذا كانت القاعدة العامة، أن تحديد مدى توفر حالة الإستعجال³ متروكة للإجتهد القضائي، فإن ذلك لا يعني أن المشرع لا يتدخل نهائياً، فهناك إلى جانب

حيث أنه من الثابت أن المدعين (المستأنف عليهم) قد إنتظروا قرابة الثلاث سنوات لرفع دعوهم الرامية إلى إيقاف تنفيذ القرار الإداري ... و حيث أن ظرف الإستعجال غير قائم إذن في هذه القضية، وأن دعوى الإستعجال بالتالي غير مقبولة... وعليه القضاء بإلغاء القرار المستأنف ". والصحيح هن، هو أن تقضي المحكمة بعدم الإختصاص وليس بعدم قبول الدعوى، على الأقل في ظل النصوص القديمة، أما النصوص الجديدة، فقد رتب رفض الدعوى الاستعجالية أو الطلب - المادة 924 ق إ م - قرار غير منشور. محاضرات الدكتور مسعود شيهوب المشار إليها سابقاً.

¹ - المحكمة العليا، إستئناف إداري رقم 23763 بتاريخ 16 ماي 1981 (قضية مؤسسة أ.ع. ب ضد / والي ولاية...وزير الداخلية) - غير منشور.

² - المحكمة العليا، إستئناف إداري رقم 41630 بتاريخ 18 ماي 1985 (قضية والي ولاية...ورئيس بلدية...ضد/ فريق...) - غير منشور.

- ينص التشريع السابق (الأمر المتضمن الإحتياطات العقارية، المؤرخ في 20 مارس 1974 في مادته السادسة) على حق الملاك، الذين أدمجت أراضيهم ضمن الإحتياطات العقارية البلدية، على الإحتفاظ بجزء من الأرض قصد سد إحتياجاتهم العائلية في مجال البناء، فطالما أن الأرض أنتزعت منهم لصالح البلدية قصد توزيعها على المواطنين للبناء، فإنهم أولى من غيرهم بحق البناء، و لقد ألغى هذا الأمر بقانون التوجيه العقاري الصادر في 18 نوفمبر 1990.

³ - كما أشرنا في الصفحة 229 من هذه المذكرة، فإن المادة (171 مكرر ق. إ. م الملغى) تشكل النظام الأساسي للدعوى الإستعجالية، وهي لم تتمكن على طولها من أن تغطي كل جوانب القضاء المستعجل في المواد الإدارية،

حالات الإستعجال التي كرسها القضاء - كما هو الحال في الأمثلة السابقة- حالات كرسها القانون، حيث يتدخل المشرع من حين لآخر، للنص على الطابع الإستعجالي لبعض المنازعات، نذكر منها حالات أشار إليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية وحالات جاءت الإشارة إليها في نصوص متفرقة.

أولاً: ألا يمس بأصل الحق

إن شرط الإستعجال، شرط عام في جميع الدعاوى الإستعجالية، بما فيها دعوى وقف التنفيذ، والذي يجب ألا يمس بأصل الحق، حيث أشارت إلى ذلك المادة 02/918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و التي منعت على القاضي الإستعجالي النظر أو الفصل في أصل الحق، ذلك لأن التدابير التي يأمر بها في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، هي تدابير مؤقتة حسب نص المادة 01/918 (ق إ م إ) لا تمس بأصل الحق و الذي يبقى من الصلاحيات الحصرية لقاضي الموضوع.

و المقصود بأصل الحق، هو كل ما يتعلق بالحق وجوداً وعدماً، فيدخل في ذلك ما يمس صحته، أو يؤثر في كيانه، أو يغير فيه، أو في الآثار القانونية التي رتبها له القانون، أو التي قصدها المتعاقدان، وبذلك فإذا رفعت دعوى بطلبات موضوعية، فإنها تكون خارجة عن إختصاص القضاء المستعجل، كأن ترفع الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري أو التعويض عن ضرر¹.

فقاضي الإستعجال يأمر باتخاذ تدابير ذات طابع مؤقت، ويبقي الأمور على حالها، بحيث لا يتعرض للمسائل الموضوعية، لأنه لو تعرض لها فإنه لا يترك لقاضي

ولذلك عمد المشرع إلى تقنين الموضوع الآن بعدة مواد في (ق إ م إ)، و نلاحظ أن هذه المادة كانت تتضمن أوجه تشابه وأوجه اختلاف مع المادة (130/ القسم التنظيمي) من قانون المحاكم الإدارية الجديد في فرنسا ونصها كالتالي: « EN CAS D'URGENCE. LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF OU DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL OU LE MAGISTRAT QUE L'UN D'EUX DELEGUE PEUT. SUR SIMPLE REQUÊTE. QUI DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF. SERA RECEVABLE MEME EN L'ABSENCE D'UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE PRÉALABLE. ORDONNER TOUTES MESURES UTILES SANS FAIRE PRÉJUDICE AU PRINCIPAL ET SANS FAIRE OBSTACLE A L'EXECUTION D' AUCUNE DÉCISION ADMINISTRATIVE ».

¹ -فايزة جروني، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق جامعة بسكرة، 2004، ص 56.

الموضوع ما يفصل فيه، وهو بالتالي غير مختص بالنطق بتدابير تمس الموضوع، أو حقوق طرفي النزاع¹.

ومن المفروض أنه، إذا تعلقت الطلبات الواردة في الدعوى الإستعجالية بأصل الحق، حكم القاضي الإستعجالي بعدم الإختصاص، لأن النزاع الخاص بموضوع الحق هو من إختصاص قاضي الموضوع، هذا هو المستقر عليه في فقه المرافعات، ولكن التطبيق الحرفي للمادة 924 ق إ م إ، يؤدي إلى الحكم برفض الطلب.

ويفصل قاضي الإستعجال في الدعوى الإستعجالية، دون أن يتعرض للموضوع أي أصل الحق، فمهمة القاضي الإستعجالي إذا هي تسوية حالة مستعجلة، عن طريق الأمر بتدبير تحفظي، أما الفصل في موضوع الحق فمن إختصاص قاضي الموضوع غير أن الحدود بين قاضي الإستعجال وقاضي الموضوع، قد ضاقت طبقا لنص المادة (917 ق.إ.م.إ)، التي تنص على وحدة تشكيلة قضاء الإستعجال وقضاء الموضوع، كما أن أوامر القضاء الاستعجالي تكون ذات حجية مؤقتة، تنتهي مبدئيا بصدور حكم الموضوع، إلا إذا قرر هذا الأخير تبني ما ذهب إليه الأمر الإستعجالي² الذي يستمد في هذه الحالة إستمرار حجيته ليس من ذاته، ولكن من حكم الموضوع.

وترتبيا على فكرة الحجية المؤقتة للأوامر الاستعجالية، يجوز للقاضي الرجوع عن الأمر المتخذ، بناء على طلب كل من له مصلحة، متى ظهرت مقتضيات جديدة طبقا لنص المادة 922 ق إ م إ، ويكون الأمر الصادر تطبيقا لهذه المادة، غير قابل لأي طعن وهذا طبقا لنص المادة 936 ق إ م إ.

ونصت على شرط عدم تعلق النزاع بأصل الحق المادة 918 ق إ م إ، وهو الشرط الذي كان القانون القديم ينص عليه صراحة في المادة 171 مكرر ق إ م.

ولقد أتيحت الفرصة للمحكمة العليا لتكرس بصراحة شرط "عدم تعلق النزاع بأصل الحق"، بحيث أنها قررت أن المطالبة بالديون الناتجة عن تنفيذ الأشغال المنجزة

¹ - لحسين بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 317.
² - الأحكام الصادرة في المواد الإستعجالية تسمى أوامر.

في إطار صفقة عمومية، تتعلق بأصل الحق، ومن ثمة تخرج عن إختصاص القضاء
الإستعجالي¹.

كما أن طلب المدعي، إعتبار الإنذار الموجه إليه من الإدارة لإخلاء الأماكن يعد
تعديا، وبالتالي الحكم ببطلانه، طلب يتعلق بأصل الحق، ويخص منازعة جادة، وليس
مجرد إجراء تحفظي، ومن ثمة وجب القضاء بعدم الإختصاص².

كما قرر قضاء المحكمة العليا، أن طلب تأجيل بيع الإدارة العقار للغير إلى غاية
الفصل في النزاع الدائر معها أمام قضاء الموضوع، هو طلب يمس أصل الحق، ومن
ثم وجب القضاء بعدم الأختصاص، وفي نفس السياق قررت المحكمة العليا، أن طلب
إلغاء التكاليف بتسديد الضريبة، هو طلب في الموضوع، وليس مجرد إجراء تحفظي
ومن ثمة "النزاع جدي" ويستوجب القضاء بعدم الإختصاص³.

ومنه يجب أن يكون الإجراء الذي يتخذه قاضي الإستعجال، مجرد إجراء وقتي
لا يمس بأصل الحق، و مثاله وقف التنفيذ مؤقتا، أو إتخاذ أي إجراء من الإجراءات
التحفظية⁴، ويكون من هذا القبيل، قرار وزارة المالية (المديرية العامة للضرائب)

¹ - وتستعمل المحكمة العليا بكثرة للتعبير عن ذلك مصطلح "النزاع الجدي"، الذي يخرج عن إختصاص القاضي
المستعجل.

« ATTENDU EN CONSEQUENCE QUE LES CONTESTATIONS SERIEUSES SOULEVEES
PAR L'ENTREPRISE REQUISE . ET L'ABSENCE D'URGENCE (EXCLURE) TOUTE
COMPETENCE AU JUGE DU REFERE ».

COUR SUPREME (CH.ADM)1763/85 . (Ste....C/LE DIRECTEUR DE L'ENTREPRISE...° DU
22/02/1986 (NON PUBLIE) .

² - "...حيث أن فحص أوجه وانتقادات الطرفين، يظهر بان المنازعة منازعة جادة ولا يمكن البت فيها بطريق
الإستعجال..."- المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) إستئناف في المواد الإستعجالية، رقم 38745 بتاريخ 23 فيفري
(قضية ش.ا.ب ضد/والي ولاية...ومصلحة السكن) غير منشور.

³ - "...حيث أن القاضي الإستعجالي، لا يستطيع البت قانونا في طلب تأجيل التنازل عن هذه القطعة الأرضية، قبل
القيام مسبقا بتقدير قانونية هذا المستند... حيث أن هذا القرار لا يمس زيادة على ذلك بحقوق المدعين في اللجوء إلى
الجهات القضائية المختصة، للبت نهائيا في النزاع، و في المقرر الذي هو خلفيته الأساسية... (وعليه يتعين القضاء)
بقبول الإستئناف وبالتصريح بعدم سداد العريضة"- المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) إستئناف إستعجالي رقم 55869
بتاريخ 16 جويلية 1988 (قضية ح.ع.و/ح.م ضد/رئيس بلدية...) غير منشور .

- "...حيث أنه بالرجوع إلى مستندات الملف، فإنه نزاع جدي بين الطرفين، خاصة فيما يتعلق بالسنة المعنية
بالضريبة، لذا ترى المحكمة العليا، أن الأمر المعاد فيه سليم و يتعين الموافقة عليه"- المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)
إستئناف إستعجالي رقم 71964 بتاريخ 28 جويلية 1991 (قضية خ.م ضد/ مدير الضرائب لولاية...) غير منشور.

⁴ - لحسين بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، المرجع السابق، ص89.

المتضمن بيع الأموال في المزاد العلني، بحيث يجوز وقف تنفيذه، في إنتظار البت في دعوى الموضوع، المقامة بين المدعي وإدارة الضرائب، المتعلقة بدعوى البطلان¹.
و نكون بصدد مساس بأصل الحق، إذا وجد نزاع بين الأطراف، وكان التدبير المطلوب من القاضي الإستعجالي يمس بحقوق أحد الأطراف، وجاء في قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية): "حيث أن القاعدة المعمول بها في ميدان الضريبة، أنها تتعلق بدخل أموال وليس بأشخاص، لذا فإن عدم تصفية تركة، ليس من شأنها التأثير على الضريبة، أو على من يدفعها، وحيث من جهة أخرى أن إدارة الضرائب تشير إلى أنه منح أجل للمعنيين بالأمر قصد تسديد الضريبة، وحيث أنه إعتبارا لما سبق ذكره فإن قاضي الإستعجال غير مختص، نظرا لوجود نزاع جدي بين الأطراف، لذا يتعين القول أن الأمر المعاد فيه سليم و ينبغي تأييده"².

و نكون كذلك بصدد مساس بأصل الحق " إذا كان الشخص الشاغل للمسكن يقيم فيه بدون وجه حق، و بإمكان قاضي الإستعجال الحكم بطرده، لكونه لا سند له، وأنه مجرد محتل للمسكن دون وجه حق"، وهذا طبقا لقرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 19/01/1991³.

ثانيا: أن يكون القرار الإداري مولدا لأضرار يصعب إصلاحها لو نفذ

لا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا إذا أدت إلى نشوء ضرر يصعب إصلاحه، من جراء تنفيذ هذا القرار الذي هو موضوع طلب التأجيل⁴.

¹ - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص512.

² - المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1992، الجزائر، ص129.

³ - نشرة القضاة، العدد56، سنة 1999، الجزائر، ص 82.

⁴ - المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 29170 بتاريخ 10 جويلية 1982 (قضية ف.ش ضد/وزير الداخلية ووالي ولاية... ورئيس بلدية...) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد2. 1989، ص193.
وفي نفس السياق كان قرار سابق للمحكمة العليا، قد أكد إشتراط نشوء "نتائج غير قابلة للإصلاح" بإعتبار القرار الإداري تعديا، و بالتالي يستوجب وقف تنفيذه - قرار رقم 19335 بتاريخ 01 ديسمبر 1981 (قضية والي ولاية... ضد / ب.ع.ك) مشار إليه سابقا.

ولقد عبر عن ذلك مفوض الحكومة الفرنسية السيد "LAURANT" بقوله:

« UN DOMMAGE DOIT ETRE CONSIDERE COMME IRREPARABLE
LORSQUE LES CONSEQUENCES ENTRAINEES PAR L'
EXECUTION IMMEDIATE DE LA DECISION NE PEUT ETRE
EFFACEE. REPAREES OU COMPENSEES PAR UN PROCES
QUELCONQUE ».¹

كما أشار المشرع الجزائري إلى هذا الشرط (الأضرار التي يصعب إصلاحها)
في العديد من المواد المتعلقة بوقف التنفيذ منها نص المادة 912 ق إ م إ.
وإن هذا الشرط أوجده القضاء الفرنسي، و يعتبر أمر خصوصي يتعلق بالنظام
العام لوقف التنفيذ.

و يفهم من عبارة (نتائج يصعب إصلاحها)، نتائج من الصعب إرجاعها إلى
الوراء بالنسبة للوقائع، حيث تعبر عنه بعض الأحكام والقرارات المانحة لوقف التنفيذ
بعبارة "من الصعب إزالة نتائج تنفيذ القرار واقعيًا أو تطبيقيًا"، و هكذا حكم بأنه ليس
من الممكن إزالة التغييرات التي مست حالة الأماكن، تنفيذًا لترخيص بإستغلال
محجرة و لترخيصات التجزئة.

وإن فكرة الإصلاح تختلف عن ما هي عليه في مادة المسؤولية، أين يعتبر كل
ضرر قابلاً للإصلاح بواسطة منح تعويضات، لكن في مادة وقف التنفيذ، فإن
إمكانية الوقاية من حدوث ضرر مفتوحة، وما يهم هو معرفة ما إذا كان من الصعب
أم لا، التراجع فعلياً عما تم إتخاذ، أو عن ما نتج، وبعبارة أخرى، ما إذا كان من
الصعب أم لا التعويض العيني للضرر الحاصل.²

- كما تصرح المحكمة العليا بأنه: "... لا مجال لتأجيل تنفيذ القرار..."، أي أنه ليس هناك ما يفيد بأن القرار "من شأنه
التسبب في حدوث ضرر صعب الإصلاح" - المحكمة العليا، قرار رقم 33122 بتاريخ 15 فيفري 1983 (قضية ط.
ح.ع ضد/ المدير العام للأمن الوطني ووزير الداخلية) - غير منشور.

¹ - CHARLES DEBBASCH .INSTITUTION-OP.CIT.P.462.

² - لحسين بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص 191.

و لقد عبر عن الضرر الذي يصعب إصلاحه، من جراء تنفيذ القرار الإداري
مفوض الحكومة الفرنسية السيد "لوران" بقوله:

« Un dommage doit être considéré comme irréparable lorsque les conséquences entraînées par l'exécution immédiate de la décision ne peut être effacées réparées ou compensées par un procès quelconque »¹.

ولمراقبة وجود هذا النوع من الضرر، فإنه يرجع إلى ظاهر أوراق الملف
ويكون تقدير القاضي، تبعا للظروف المعاصرة وتبعاً لسلطته التقديرية.

ولقد كرس القضاء الجزائري شرط وجود ضرر يصعب إصلاحه، في عدة
قرارات منها، قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 10 جويلية 1982 (قضية
ف ش ضد وزير الداخلية ووالي الولاية ورئيس البلدية)، حيث جاء فيه:

" من المستقر عليه فقها وقضاء، أن الأمر بتأجيل تنفيذ قرار إداري يعد إجراء إستثنائيا
ومن ثمة كان معلقا على نشوء ضرر يصعب إصلاحه، من جراء تنفيذ القرار الإداري
موضوع طلب التأجيل المتعين رفضه، عند عدم تأسيسه على هذا الإعتبار"².

وقرار آخر لمجلس الدولة جاء فيه:

"... حيث ثابت مما سبق، أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، لم يصدر
عن الجهة الإدارية المختصة، وهي وزارة الداخلية، كما انه لم يبلغ للمدعي، ومن ثم
يحتمل إبطاله، و يجعل دفع المدعي جديده، مما يتعين قبولها والطلب معاً، علما أن
تنفيذ هذا القرار قد يسبب للمدعي أضرارا، لا يمكن تصليحها في حالة إبطال القرار"³.

أما في مصر، فأساس هذا الشرط هو نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة
الحالي و التي ذهبت إلى أنه:

¹ - د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 512.

² - المجلة القضائية، العدد 02، سنة 1989، الجزائر، ص 193.

³ - مجلة مجلس الدولة، العدد 02، سنة 2002، الجزائر، ص 222.

" يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"¹.

وطبق القضاء الإداري في مصر هذا الشرط في أحكام عديدة له - كما درسنا ذلك أعلاه - ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، في قضية متعلقة بإغلاق مصنع للدخان، لقيام صاحبه بزراعة التبغ محليا، والذي قالت فيه:

" لما كان تنفيذ القرار المطعون فيه، ينجم عنه أضرار جسيمة قد يتعذر تداركها في حرمان المطعون ضده من الانتفاع بالمصنع، و هو مورد رزقه، فضلا عن تشريد عدد من العاملين فيه، وهم يعولون أسرا لذلك يكون ركن الإستعجال متوفرا، ويكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق في قضائه، وبالتالي يكون الطعن قد قام على غير سند من القانون، مما يتعين معه رفض الطعن وإلزام الحكومة بالمصروفات"².

ثالثا: عدم تمام التنفيذ

يجب أن يرفع طلب وقف تنفيذ القرار الإداري قبل تمام التنفيذ، فإذا كان التنفيذ قد تم، تنعدم المصلحة، إذ لا يبقى ثمة فائدة عملية من وقف التنفيذ³.

في مصر مثلا، اختلف موقف محكمة القضاء الإداري حول هذا الشرط عن مسلك المحكمة الإدارية العليا، إذ أعلنت محكمة القضاء الإداري، أن تنفيذ القرار الإداري لا يحول دون الحكم بوقف تنفيذه، في حين قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تنفيذ الإدارة للقرار يجعل طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع⁴.

و في فرنسا إذا كان القرار قد استكمل تنفيذه، لا يمكن أن يكون محل وقف التنفيذ (قرار مجلس الدولة الفرنسي في 1977/12/16)، أما القرارات التي نفذت، و لكنها

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 96.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 694.

³ - محمد براهيم، مرجع سابق، ص 70.

⁴ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 196.

تستمر في إحداث أثارها القانونية، فيمكن إن تكون محل وقف التنفيذ، إذا كان هناك مصلحة في ذلك، حسب قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1976/06/18¹.
*** لكن ما هو موقف القاضي لو أن الإدارة نفذت القرار الإداري بينما كانت دعوى وقف التنفيذ ما زالت مطروحة أمامه؟ وهل يبقى مختصا في إصدار قرار بوقف التنفيذ ؟ أو أنه يكون ملزما برفض طلب وقف التنفيذ كونه أصبح دون موضوع لإنتفاء المصلحة ؟

إن الرأي الراجح في الفقه للإجابة على هذه التساؤلات، يتجه للقول، أن القاضي الإداري يبقى مختصا للفصل في الطلب والأمر بوقف التنفيذ، وذلك لأن العبرة بتاريخ رفع الدعوى، بغض النظر عما أصاب وقائع هذه الدعوى منذ هذا التاريخ².
الفرع الثاني: رفع دعوى في الموضوع

لا يقبل طلب وقف تنفيذ قرار إداري، إلا إذا كان مسبقا بدعوى إلغاء ضد نفس القرار³، ولا يكون قاضي الإستعجال مختصا بالأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا كانت هناك دعوى في الموضوع، بحيث ألغت المحكمة العليا الأوامر الإستعجالية التي أجازت وقف تنفيذ القرار، في غياب وجود دعوى في الموضوع⁴.
فالأصل العام هو إشتراط رفع دعوى إلغاء مسبقا، وهذا الشرط مكرس في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والتي تنص:
" عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، و يكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي ، يجوز لقاضي الإستعجال ...".

¹- Christian Gabolde ; procédures des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ,6ed, Dalloz , page 164.

²- محمد براهيم، المرجع السابق، ص71.

³- محمد براهيم، المرجع نفسه ، ص 68.

⁴- د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص513.

وبهذا فان طلب وقف التنفيذ المرفوع أمام القاضي الاستعجالي الإداري، يجب أن تسبقه دعوى إلغاء كلي أو جزئي للقرار الإداري، مرفوعة أمام قاضي الموضوع¹ ويجب أن تكون هذه الدعوى مستوفية لجميع شروطها الشكلية، كما يجب أن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت أمام نفس الجهة القضائية.

ويجب إيراد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في عريضة الدعوى، بحيث أن دعوى وقف التنفيذ لا تقبل أمام القاضي الاستعجالي ما لم يسبقها رفع دعوى الإلغاء ويجب أن تكون هذه الدعوى مستوفية لجميع شروطها الشكلية، و خاصة شرط التظلم الإداري المسبق، و شرط الميعاد، و شرط القرار الإداري المسبق، إضافة إلى الشروط العامة لقبول الدعوى الإدارية، المتمثلة في الصفة و المصلحة و الأهلية، حيث جاء في قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1990/06/16 أنه:

" من المستقر عليه قضاء، أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري، ما لم يكن مسبقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع، ومن ثم فإن القرار المستأنف ضده القاضي بوقف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض، المتنازع عليها بناء على مقرر إدراجها دون وجود دعوى البطلان يستوجب الإلغاء"²، وهو شرط منطقي، فلا يعقل الإستجابة لطلب المدعي بوقف تنفيذ قرار، لم يعارض في مدى مشروعيته أمام قضاء الإلغاء³.

ومنه، فلا جدوى من وقف تنفيذ قرار إداري، لن يلغى بسبب عدم تحريك المدعي دعوى الإلغاء، ولقد قنن المشرع هذا الإجتهد في نصوص القانون المدني لا سيما نص المادة 2/834 منه، بحيث نصت المادة 926 ق إ م إ على وجوب إرفاق نسخة من عريضة دعوى الموضوع مع دعوى وقف التنفيذ.

¹ - د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، دون سنة نشر، ص 201 وما بعدها.

² - المجلة القضائية، العدد 1، سنة 1993، الجزائر، ص 131.

³ - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 513.

وإن ربط قبول طلب وقف تنفيذ القرار إداري بدعوى إلغاء سابقة له، يعني أنه في حالة التنازل عن دعوى الإلغاء، فإن ذلك سيتبع بالضرورة التنازل عن طلب وقف التنفيذ، و لكن إذا تم تقديم دعوى الإلغاء في أجالها، فإن تقديم طلب وقف التنفيذ لا يخضع لأي أجل، وإذا ورد الطعن الأصلي خارج الآجال القانونية، فإنه يجب حينئذ رفض طلب وقف التنفيذ، بإعتباره طلبا فرعيا مرتبطا بالطلب الأصلي¹.
أما في مصر، نصت المادة 49 من قانون مجلس الدولة في فقرتها الأولى على أنه:

" يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى"، وذلك يعني وجود شرط شكلي تطلبه المشرع، لكي تفصل المحكمة في طلب وقف التنفيذ، يتمثل في تسجيل هذا الطلب في عريضة دعوى الإلغاء ذاتها².
و يترتب على هذا الشرط، أنه إذا لم يطلب رافع الدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري في صحيفة دعواه، وقام بتقديم هذا الطلب بعريضة أخرى مستقلة عنها، فإن المحكمة لن تقبل طلبه، لعدم إقتران الطلبين معا في عريضة دعوى الإلغاء³.
في فرنسا، فلا يمكن رفع طلب وقف تنفيذ قرار إداري، إلا إذا كان مصحوبا بدعوى الإلغاء المرفوعة ضد نفس القرار، حسب قرار مجلس الدولة بتاريخ 1988/05/25⁴، إضافة إلى وجوب يجب أن يكون في عريضة مستقلة عن العريضة الأصلية (دعوى الإلغاء)، وقد جاء بهذا الإلزام مرسوم 1969/01/28، وهو ليس من النظام العام، فإذا لم يقدم المدعي عريضة مستقلة، فإن القاضي يطلب منه إستيفاء هذا الشرط الشكلي (قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1970/01/16)⁵.
وفي الجزائر، ذهبت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) إلى القول أنه:

¹ - مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، الجزائر، ص 138.
² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 135.
³ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 696 ص 697.
⁴ - Bernard Pacteau ; contentieux administratif, puf, France, 1999, page 299.
⁵ - Christian Gabolde : Procédures des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 6ed, DALOZ, France, 1997, page 167.

" لا يكون قاضي الإستعجال مختصا بالأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا كان المدعي قد نشر دعوى الموضوع".

كما ألغت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، الأوامر الإستعجالية التي أجازت وقف تنفيذ القرار الإداري، في غياب نشر دعوى الموضوع¹ بقولها:

" من مبادئ القضاء الإداري، أنه لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري، ما لم يكن مسبقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع، ومن ثمة فإن قرار المستأنف ضده القاضي بوقف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض المتنازع عليها، بناء على مقرر إدراجها دون وجود دعوى بطلان يستوجب الإلغاء، وإن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا إرتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع، وعليه يتعين إلغاء القرار المستأنف وبعد التصدي والفصل في القضية من جديد، التصريح بعدم قبول العريضة الإفتتاحية للدعوى"².

الفرع الثالث: وجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار

أشار المشرع الجزائري إلى هذا الشرط في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بقوله:

"...متى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار...".

ويقصد بجدية الوسائل أو الأسباب، رجحان الحكم بإلغاء القرار الإداري³، حيث يجب تقديم المدعي أسباب جدية بعريضة الطعن بالإلغاء، تبعث على إعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار وارد، ولأجل هذا يقوم القاضي الإستعجالي بالتحقيق بالقدر اللازم في جميع وثائق ومستندات الدعوى، وهذا لكي يتأكد من توافر الأسباب الجدية من

¹ - د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 513.

² - المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 72400 بتاريخ 16 جوان 1990، المجلة القضائية لسنة 1993، عدد 01، ص 131.

³ - لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الاداري، دار هومة، الجزائر العاصمة، 2007، ص 197.

عدمها، دون المساس بأصل الحق¹، فإذا إنعدمت الوسائل الجديدة، حكم القاضي برفض الدعوى لعدم التأسيس.

ومن الملاحظ، أن المشرع في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد خفف من القيد المتعلق بفحص مدى مشروعية القرار، أسوة بالمشرع الفرنسي، فقاضي وقف التنفيذ في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، كان لازماً عليه قبل النطق بتوقيف تنفيذ القرار، فحص مدى مشروعيته، مثلما يفعل قضاة الموضوع، أما في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي، يكفي أن يوجد وجه خاص، من شأنه أن يثير أو يحدث شك جدي، حول مشروعية القرار، ليحكم القاضي بالإستعجالي بوقف تنفيذه.

ومنه فحتى يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مقبولا، يجب أن تكون حجج ووسائل المدعي جدية بحسب ظاهر المستندات².

ولكي يأمر قاضي الأمور المستعجلة بوقف تنفيذ القرار الإداري، ينبغي أن يدرس الدفوع المتعلقة بموضوع الدعوى الأصلية المتعلقة بالبطلان، وذلك ليس للفصل في هذه الأخيرة - كونها تخرج عن موضوع وقف التنفيذ- بل حتى لا يقع القاضي في

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 175.

² - وهو ما يعبر عنه فقهاء بشرط الجدية، وفي القضاء المصري بجدية المطاعن، و يعتبر بعض من الفقهاء في مصر، أنه يدخل ضمن شرط الإستعجال، وفي القضاء الجزائري يطلق عليه بالأسباب أو الدفوع الجدية. ومن المبادئ التي إستقر عليها مجلس الدولة المصري، أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقوم على ركنين، أولهما، أن يتبين للمحكمة، أن دعوى المدعي أمام قاضي الموضوع تستند لأسباب جدية، وثانيهما، أن يتوافر الإستعجال، وذلك بان يظهر للمحكمة أن نتائج التنفيذ بتعذر تداركها، وقد أورده الدكتور سليمان محمد الطماوي كشرط ثالث من شروط طلب وقف التنفيذ، و يقول في ذلك: "...فبالرغم من أن وقف التنفيذ هو من قبيل الأمور المستعجلة التي لا علاقة لها بموضوع الدعوى، إلا أنه طلب متفرع عن طلب الإلغاء، فيجب أن يكون طلب الإلغاء مبنيا على أسباب جدية يترك لقاضي الموضوع تقديرها".

و معنى ذلك يجب أن تكون المطاعن " الدفوع " التي يدفع بها المدعي ضد للقرار الإداري قائمة - بحسب الظاهر - على سند من الجد، وإن المحكمة تراقب توافر هذا الشرط من ظاهر المستندات، و بالقدر اللازم للحكم في الإجراء الوقتي المطلوب منها، و من ثم فإن المحكمة في مقام وقف التنفيذ، تتحسس ظاهر المستندات، و الأوراق، لتعرف ما إذا كان القرار الإداري مستوفيا شروطه، و أركانه، و مطابقتها للقانون، و قائما على أساس وقائع جدية، فإذا إتضح لها أن القرار الإداري مخالف للقانون في نفيه، و أن المطاعن الموجهة إليه تقوم - بحسب الظاهر - على سند من الجد، فإنها تقضي بالإجراء الوقتي المطلوب منها، و هو وقف التنفيذ، و من هنا، فلكي يأمر قاضي الأمور المستعجلة بوقف التنفيذ للقرار الإداري، ينبغي أن يدرس الدفوع المتعلقة بموضوع الدعوى الأصلية (دعوى البطلان)، ليس للفصل في هذه الأخيرة - فهي تخرج عن إختصاصه - و لكن، حتى لا يقع في تناقض، فيأمر بوقف تنفيذ قرار لن يلغيه قاضي الموضوع، و لو أن هذا الإختلاف قد يقع أحيانا و لو بصفة قليلة.

وهو نفس الاتجاه المعمول به في القضاء الفرنسي، الذي حدد الأسباب أو الدفوع الجدية، والتي يجب أن تكون بطبيعتها تبريرا لإلغاء القرار الإداري، بسبب الأسباب الجدية، التي يجب أن يتأكد منها القاضي من خلال عريضته دعوى وقف التنفيذ.

تناقض، لذا فإنه يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري لن يلغيه كقاضي موضوع فيما بعد¹، ولو أن هذا الاختلاف قد يقع أحيانا ولو بصفة قليلة، كما نصت على ذلك كل من المادتين 912 و 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولقد أكدت ذلك المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في قرار لها بتاريخ 10/05/1993 (قضية وزير العدل ضد المنظمة الجهوية للمحامين لناحية قسنطينة).

وفي قرار لمجلس الدولة الجزائري جاء فيه:

"... وقف التنفيذ يؤسس وجوبا على أوجه جدية، من شأنها أن تحدث شكوكا فيما يخص الفصل النهائي في النزاع..."².

ومنه فعلى القاضي الإداري فحص الوسائل والمستندات، التي يركز عليها المدعي في طلبه، وبالضرورة فإن ذلك يستدعي تقدير مدى صحة القرار الإداري المطعون فيه، هل هو مستوفي لشروطه، وأركانه، ومطابق للقانون، وقائم على أساس جدي أم لا، فإذا ظهر للقاضي من سطح المستندات صحة القرار الإداري، فإنه يقضي برفض طلب وقف التنفيذ لعدم جديته، وأما إذا إتضح له، أن القرار الإداري مشوب بعييب من العيوب المبطله له بحسب الظاهر، فإنه يقضي بوقف التنفيذ³.

وإن القاضي الإداري الذي يبت في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، غير ملزم بالتعمق في حيثيات الدعوى، بل يترك ذلك لمحكمة الموضوع، كما هو الشأن بالنسبة للمحكمة العادية الفاصلة في الأمور المستعجلة، فإن القرار القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري أو برفضه هو قرار وقتي، لا يحوز قوة الشيء المقضي به، فلا يمكن بأي حال من الأحوال الإحتجاج به أمام الجهة القضائية، المطروح أمامها دعوى بطلان القرار

¹ - "...حيث أن الطاعن، أودع عريضة طعن في الموضوع بتاريخ 09/05/1993 يطلب فيها إبطال المداولة المشار إليها أعلاه، ويثير فيها إنتقادات ذات صلة بشكل وبموضوع المداولة المذكورة، وحيث أن هذه الإنتقادات تبدو جادة وأنه يتعين وعلى سبيل الإستثناء، الإستجابة لطلب وزير العدل، الرامي إلى تأجيل تنفيذ المداولة الأتفة الذكر..." - المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 117938 بتاريخ 10 ماي 1993 (قضية وزير العدل ضد المنظمة الجهوية للمحامين لناحية قسنطينة)، غير منشور. مقتبس من محاضرات الدكتور مسعود شيهوب التي أقيمت بالمدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثامنة عشر، 2008.

² - مجلة مجلس الدولة، العدد2، سنة 2002، الجزائر، ص224.

³ - محمد براهمي، مرجع سابق، ص74.

نتيجة طلب وقف التنفيذ، بل قد تنتهج قضاء معاكس للقضاء الذي إنتهجه قاضي وقف التنفيذ.

ويشترط القضاء الإداري في مصر، قيام دعوى الإلغاء على أسباب جدية تبرر رفعها، كشرط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وذلك تأسيسا على أن طلب وقف التنفيذ الذي له صفة الإستعجال، يتفرع عن الطلب الأصلي للطاعن، وهو إلغاء القرار الإداري، و لهذا يجب أن يكون غداء الطالب في هذا الشأن، قائما بحسب الظاهر على أسباب جدية تبرره¹، بمعنى أن يكون هناك إحتمال لأحقية الطاعن فيما يطلبه من حيث الموضوع، أي إلغاء القرار الإداري، بصرف النظر عما إذا كان هذا الإحتمال متحققا أو غير متحقق².

وباعتبار أن ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، أكثر إنضباطا و تحديدا من ركن الإستعجال، فقد قامت المحكمة الإدارية العليا في مصر على فحصه أولا، فإذا ثبت لديها إنتفائه قضت بعدم قبول الطلب، دون فحص منها لتوافر ركن الإستعجال، لعدم جدوى ذلك³.

وإن ركن الجدية شرط يتصل بمحل وقف التنفيذ، ويرتبط بالواقع وحكم القانون الذي يمثل جانب المشروعية في القرار المطعون فيه، وفقا لصحيح تفسير القانون ووقائع الحال، وبما أن المطلوب إلغائه هو قرار إداري، فيفترض فيه أنه صدر صحيحا، متفقا مع القانون، إلى أن يتم إثبات عكس ذلك، ويقع على المدعي إثبات عدم مشروعية القرار حتى يقضي له بوقف التنفيذ، إلا إذا كان وجه عدم المشروعية متعلقا بالنظام العام.

وفي فرنسا فوقف التنفيذ، يجب أن يبرر بأسباب قانونية جدية، ويجب أن يكون القرار محل الطعن حقيقة قابل للإلغاء، وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي، في قرار له سنة 1938، حيث صرح بوجود توفر شرط جدية الدفوع المقدمة، وجاء كذلك

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 694.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 178.

³ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2006، ص 123.

في مرسوم 1963/06/30 حيث نص على جدية الوسائل ذات طبيعة تبرر الإلغاء والجدية، هي الوسيلة التي تعطي للعريضة أو طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إمكانية قبولها، بمجرد التفحصات الأولية للملف من طرف القاضي الإداري المختص¹.

الفرع الرابع: إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري الإستعجالي الجزائري

إن القاضي الإستعجالي يفصل في دعوى وقف التنفيذ، بمقتضى أمرا قضائيا مؤقتا، وهذا في أقرب الآجال، حفاظا على الحقوق من الإندثار، إلى غاية الفصل في أصل الحق.

و الدعوى الإستعجالية الرامية لوقف التنفيذ، اشترط فيها المشرع حسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ضرورة مراعاة مجموعة من الإجراءات تحت طائلة البطلان عند رفع الدعوى، تتمثل فيمايلي :

أولا: رفع عريضة وقف التنفيذ أمام قاضي الإستعجال الإداري

لا ينعقد الإختصاص للقاضي الإستعجالي بوقف التنفيذ، ما لم يرفع إليه طلب صريح و مكتوب من المدعي، وهذا الطلب يجب أن يرفق بنسخة من عريضة دعوى الإلغاء، حيث حدد المشرع الجزائري شكل هذا الطلب، و البيانات الواجب توفرها فيه طبقا لنص المادة 925 ق إ م إ التي تنص على:

" يجب رفع الطلب الرامي لوقف التنفيذ في شكل عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء، ويجب أن تتضمن هذه العريضة عرضا موجزا للوقائع و الأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية".

و يجب أن ترفق هذه العريضة تحت طائلة عدم القبول بنسخة من عريضة دعوى الإلغاء²، وأن ترفع دعوى الإلغاء في شكل عريضة مكتوبة، مستوفاة لجميع الشروط الشكلية السابقة، و تبلغ العريضة رسميا إلى المدعى عليهم، و تمنح للخصوم

¹ - Bernard Pacteau ; contentieux administratif , puf, 5ed , page 193.

² - المادة 926 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

آجال قصيرة من طرف المحكمة لتقديم مذكرات الرد أو ملاحظاتهم، مع وجوب إحترام هذه الآجال بصرامة، و إلا إستغني عنها بدون إعدار¹، وعندها يقوم القاضي بإستدعاء الخصوم إلى الجلسة في أقرب الآجال و بمختلف الطرق.

ثانيا: الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ

وفقا لنص المادة 917 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، فإنه يفصل في مادة الإستعجال بالتشكيلة الجماعية المنوط بها البت في دعوى الموضوع، و هذا يعني أن القاضي الذي يفصل في دعوى وقف التنفيذ ليس بقاضي فرد، بل التشكيلة الجماعية هي صاحبة الإختصاص في ذلك، وهذا خلافا لما كان عليه الأمر في قانون الإجراءات المدنية الملغى، و الذي أناط هذا الإختصاص لقاضي فرد وفقا للمادة 171 مكرر/03 و الأمر سواء بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ الإستعجالية المرفوعة أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

وما نلاحظه، أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، قد كرس مبدأ الإجراءات الشفوية و الواجهة²، وهذا بقصد الإسراع في الفصل في الطلبات المستعجلة، أسوة بالمشرع الفرنسي، الذي كرس الإجراءات السابقة بمقتضى قانون 30 جوان 2008 المتعلق بالإستعجال الإداري، وهذا ما لم يكن معمولاً به سابقا.

¹ - المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

² - المادة 923 من القانون نفسه.

الفصل الثاني: طبيعة الحكم الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري وطرق الطعن فيه

في البداية نقول، أنه لا فرق بين دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، و الحكم الصادر فيها، وبين أي دعوى أخرى، من حيث الإجراءات و الطبيعة، إلا بما يفرضه طابع الإستعجال المميز لنظام الوقف، لتحقيق الحكمة المرجوة منه، بقدر دواعيه. و إن طابع الإستعجال، يتطلب بقدر الضرورة وضع الإجراءات المناسب الذي تتعلق به الدعوى الأصلية، ومنه إقتضى الأمر- من ناحية سرعة إجراءات- نظر طلب وقف التنفيذ، و تنفيذ الحكم الصادر فيه، و من ناحية أخرى تأقيت، الحكم بالأجل الزمني اللازم لحسم أصل الحق المتنازع فيه بحكم الموضوع (دعوى الإلغاء).

سوف نتولى بالدراسة في هذا الفصل في ثلاثة مباحث متتالية، طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ وطرق الطعن فيها في القضاء الجزائري، و طبيعة الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ وطرق الطعن فيها في القضاء الفرنسي، ثم طبيعة الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ وطرق الطعن فيها في القضاء المصري، وذلك في ثلاثة مباحث على التوالي، كما هو مبين أدناه .

المبحث الأول: طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ وطرق الطعن فيها في القضاء الجزائري

نظرا لكون طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة، السابقة عن الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، فإنه يصدر عن القضاء حكما قضائيا يكون في شكل أمر قضائي مؤقت، لا يمس بدعوى الموضوع، غير أن هذا، لا يحول دون إعتبار الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكما قطعيا فيما بت فيه¹.

وسوف ندرس من خلال هذا المبحث، وقف تنفيذ القرار الإداري بموجب حكم أو قرار قضائي إداري في المطلب الأول، وطبيعة الحكم أو القرار الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري في المطلب الثاني، وكيفية تنفيذ أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري وأثارها على دعوى الإلغاء في المطلب الثالث، ثم طرق الطعن في الحكم الأمر بوقف التنفيذ في المطلب الرابع.

المطلب الأول: وقف التنفيذ بأمر أو بقرار قضائي إداري

في هذا المطلب سوف نتولى دراسة تطور الاجتهاد القضائي الجزائري بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري في الفرع الأول، ثم وقف تنفيذ القرار الإداري بموجب قرار قضائي إداري في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تطور الاجتهاد القضائي الجزائري بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري

عندما يرفع طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بناء على دعوى إستعجالية أمام قاضي الأمور المستعجلة، الذي هو رئيس المحكمة الإدارية، تسجل الدعوى طبقا للمبادئ العامة التي تحكم تدابير الإستعجال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام القضاء، ويمكن أن تكون الجلسة من ساعة إلى ساعة، والإدارة هي المدعى عليها عموما.

و إن الحكم الإستعجالي القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري يكون بصيغة أمر وهو قابل للتنفيذ رغم الإستئناف، والإعتراض على النفاذ المعجل، كما يمكن الأمر

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 223.

بالتنفيذ على المسودة، وقبل تسجيل الأمر الإستعجالي، وبهذا الخصوص صدر إجتهاـد
عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تحت رقم 66014 بتاريخ 10/03/1991 المنشور
بالنشرة القضائية لسنة 1997 عدد 51 صفحة 141، الذي جاء فيه أنه: "... من المقرر
قانونا أنه يجوز لقاضي الإستعجال الإداري، الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، شريطة أن
لا يكون هذا القرار يمس النظام العام والهدوء العام..."¹.

و إن التساؤل الذي يثار في مثل هذه الحالة هو: هل أن المدعي ملزم برفع
دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية قبل اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة للمطالبة
بوقف التنفيذ للقرار الإداري؟

إن موقف القضاء الجزائري في هذه النقطة متباين، فبعض الأوامر الإستعجالية
تقضي برفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، على أساس أن المدعي لم
يقدم ما يثبت أنه سبق و أن رفع دعوى الإلغاء ضد القرار محل طلب وقف التنفيذ، في
حين أن البعض الآخر لا يشترط ذلك.

لكن عدم إشتراط المشرع الجزائري رفع دعوى الإلغاء قبل رفع الدعوى
الإستعجالية المتعلقة بوقف التنفيذ، يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري في الدولة، لأن
الفرد عندما يريد عرقلة قرار إداري يرفع الدعوى الإستعجالية للمطالبة بوقف تنفيذه
وعند الإستجابة لطلبه يتقاعس عن دعوى الإلغاء، و قد يعتمد عدم رفعها، لأن ذلك في
صالحه، وعليه كان من الضروري إشتراط رفع دعوى الإلغاء قبل المطالبة بوقف تنفيذ
القرار الإداري المطعون فيه، لأن مفعول الأمر الإستعجالي القاضي بوقف التنفيذ في

¹ - و جاء في نفس القرار أنه: "... من المقرر أيضا، أنه يجوز لكل متضرر من قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، أن
يطلب من قاضي الإستعجال الإداري طلب وقف تنفيذه، و من ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه بمخالفة القانون
غير وجيه، و لما كان الثابت في قضية الحال، أن المطعون ضدها لها حق مكرس، تمثل في قرار تأسيسها، و رخصة
البناء التي تحصلت عليها، ومنه فإن القرار الإستعجالي الأمر بوقف القرار الصادر من البلدية، المتضمن توقيف
أشغالها، يكون قد طبق القانون التطبيق الصحيح..."

حالة قبوله ينتهي بصدور القرار في موضوع الدعوى¹، ولقد أزال قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذا اللبس وذلك وفقا لما ورد في نص المادة 2/834². ولقد صدر إجتهد قضائي عن مجلس الدولة للغرف مجتمعة بتاريخ 2004/06/15 تحت رقم 018743 (قضية والي ولاية الجزائر) و(ع. ش. و من معه)، جاء فيه: "... أن الهيئة المختصة بصلاحيات الفصل في طلب وقف التنفيذ في المجلس القضائي هي الغرفة الإدارية بتشكيلاتها الجماعية، و لا يمكن في أي حال من الأحوال لقاضي الإستعجال، أن يقرر بمفرده وقف التنفيذ، ذلك لأن الغرفة الإدارية الفاصلة في الإلغاء هي نفسها التي لها صلاحية الفصل في هذا الطلب، وبالتالي لا يمكن تقديمه منعزلا، وإنما حتما بدعوى إلغاء سابقة أو متزامنة معه، وإلا كان شكلا غير مقبول..."³.

ومن خلال الإجتهد القضائي الجزائري، وبعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنه قد وضع حدا لدور القاضي الإستعجالي الإداري - كقاضي فرد- فيما يخص الفصل في طلبات وقف التنفيذ، الذي يجب أن يكون بقرار من المحكمة الإدارية بتشكيلاتها الجماعية وفقا لنص المادة 836 (ق إ م إ)، وعليه فوقف التنفيذ لا يكون بناءا على أمر إستعجالي، حتى ولو رفع وفقا لإجراءات الإستعجال، وبذلك يكون القضاء الجزائري قد وضع حدا للإشكاليات و التساؤلات المشار إليها آنفا، في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، عند الحكم بوقف التنفيذ بأمر استعجالي، وهو الأمر الذي كرسه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته رقم 836.

¹ - هذا في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى بموجب القانون رقم 09/08 المتعلق ب (ق إ م إ).
² - تنص المادة 2/834 فقرة 02 من (ق. أ. م. أ) على أنه: "لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه".
³ - قرار مجلس الدولة رقم 018743 بتاريخ 2004/06/15 عن الغرفة مجتمعة (قضية والي ولاية الجزائر ع ش و من معه) المنشور بمجلة مجلس الدولة العدد 5 سنة 2004 انظر الملحق رقم 01 .

الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري بقرار قضائي إداري

نميز في هذا الفرع بين الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، والقرار الصادر عن مجلس الدولة.

أولاً: وقف تنفيذ القرار الإداري بأمر صادر عن المحكمة الإدارية

عملاً بنص المادة 836 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن التشكيلة التي تنظر في الموضوع كهيئة قضائية جماعية، يجوز لها أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أمامها، بناء على طلب صريح من المدعي. حيث نصت المادة 836 السالفة الذكر على أنه: "في جميع الأحوال، تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب. ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع".

ويتضح من خلال هذا النص، أن المحكمة الإدارية يجوز لها أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بصفة إستثنائية، وحكمها الصادر بوقف التنفيذ يكون بصيغة أمر، و يجب أن يكون المدعي هو الذي طلب صراحة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، كما يجب أن تتوفر فيه الحالة الإستثنائية التي تبرر وقف التنفيذ و على القاضي تسبيب قراره، و أن لا يكون القرار الإداري المطالب بوقف تنفيذه ماساً بالنظام العام، كما يشترط أيضاً أن يكون طلب وقف التنفيذ وارد في عريضة دعوى الإلغاء، أو بعريضة مستقلة لاحقة لها، لأنه لا يجوز للغرفة الإدارية أن تفصل في طلب وقف التنفيذ، ما لم تكن دعوى فحص المشروعية معروضة عليها مسبقاً، إلا أن القضاء المصري يشترط أن يرد الطلب في نفس عريضة دعوى الإلغاء، وهذا ما قرره المحكمة الإدارية العليا المصرية وهو نفس الشيء في القضاء الفرنسي¹.

وإن وقف التنفيذ بأمر من المحكمة الإدارية لا يتميز بالبطء، لأن قاضي دعوى الإلغاء "قاضي الموضوع" يفصل في طلب وقف التنفيذ مستعينا بإجراءات الإستعجال

¹ - أ. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، ص ص 183 - 184.

وبالتالي فالأمر يختلف عند فصله في طلب الإلغاء الذي يتسم بالبطء، لأن القضية قبل الفصل فيها تتطلب تحضير تقرير و المداولة.

ثانيا: وقف تنفيذ القرار الإداري بقرار صادر عن مجلس الدولة

عملا بنص المادة 910 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يمكن لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، الذي يدخل في إختصاصه بموجب نص المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذلك أحكام القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، وتبعا لذلك، فإن كل القرارات الإدارية التي يطعن فيها بالإلغاء أمامه كأول درجة، يمكن تقديم طلب وقف التنفيذ ضدها أمامه، بتوفر الشروط والحالات - المشار إليها في الفصل الأول- في نفس عريضة دعوى الإلغاء، أو في عريضة مستقلة لاحقة لدعوى الإلغاء، وبعد ذلك يمكن لمجلس الدولة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري بقرار صادر عنه.

وتأكيدا لذلك، فالقرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 25/ 05/ 2004 تحت رقم 017749 قضية (بلدية بسكرة) ضد ورثة (ق. ص)، جاء فيه أن: "المقصود بالقرارات المطعون فيها القابلة للأمر بوقف تنفيذها طبقا لقانون الإجراءات المدنية(الملغى) في مادته 2/283، هي القرارات المطعون فيها بالإبطال أمام مجلس الدولة، والقرارات الصادرة عن قضاة الدرجة الأولى المستأنفة أمامه"¹.

فالقرارات الصادرة عن قضاة المحاكم الإدارية، التي تقبل الإستئناف أمام مجلس الدولة، يمكن كذلك المطالبة بوقف تنفيذها أمامه من قبل ذوي الشأن.

وتجدر الإشارة، أن طلبات وقف التنفيذ التي تعرض على مجلس الدولة، هي من إختصاص رئيسه، ويكون بصيغة أمر، ولا يفصل فيها بتشكيلة جماعية، لأنه ينظر فيها وفقا لإجراءات الإستعجال دون المساس بأصل الحق، لغاية الفصل في الإستئناف المعروض عليه (أي دعوى الإلغاء المرفوع أمامه).

¹ - قرار مجلس الدولة بتاريخ 2004/05/25 تحت رقم 017749، المنشور مجلس الدولة العدد 5 لسنة 2004 ص 220.

المطلب الثاني: طبيعة الأمر أو القرار الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري

عند الفصل في الطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء فإنه يصدر بشأنه قرارا قضائيا في نزاع حقيقي، ويكون هذا الطلب من الطلبات الوقتية المستعجلة، السابقة على الفصل في موضوع الإلغاء، لذلك فإن القرار الذي يصدر يكون قرارا مؤقتا من جهة، وقطعيا فيما فصل فيه من جهة أخرى، وهو الأمر الذي سنتناوله بالتفصيل¹ في الفروع التالية:

الفرع الأول: الأمر الصادر بوقف التنفيذ هو أمر قضائي مؤقت

يتم الفصل في الطلب المستعجل بأمر قضائي، وهذا ما أكدته المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بقولها : "... يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار...". إضافة للمادة 936 من نفس القانون السالف الذكر بقولها: "الأمر الصادرة تطبيقا للمواد من 919 و 921 أعلاه غير قابلة لأي طعن...".

كما يعتبر الأمر الصادر بوقف التنفيذ حكما مؤقتا، مثله مثل جميع التدابير الإستعجالية الأخرى، الصادرة عن القضاء الإداري، و التي تصدر قبل الفصل في الموضوع، بحيث لا تقيد الجهة الفاصلة في دعوى الموضوع، ومنه فالقرار أو الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، هو قرار أو أمر مؤقت بطبيعته، ينقضي وجوده القانوني ويزول كل أثر له بصدور حكم في الموضوع، ولا يعني أن يكون الحكم في الدعوى حتما بإلغاء القرار المطعون فيه، فقد تقضي المحكمة بعد بحث عميق برفض دعوى الإلغاء ، ومنه لا يوجد ترابط بينهما من حيث التأسيس².

¹ - أتيح لمحكمة القضاء الإداري في مصر، أن تكشف عن طبيعة وقف التنفيذ في بعض أحكامها حيث تقول: "... إن الأصل في القرارات الإدارية، أن تكون واجبة النفاذ، إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فيجوز للمحكمة إستثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار، والفصل في مثل هذا الأمر هو فصل في أمر مستعجل بطبيعته، يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة، ومهمة المحكمة وقتئذ، أن تبين توافر معلومات وقف التنفيذ، من حيث جديته، وتعذر تدارك نتائج التنفيذ، فإذا تبين لها ذلك فأنها تصدر حكما مؤقتا، توقف به عدوانا باديا للنظرة العابرة...".

فمجلس الدولة المصري حينما يفصل في طلب وقف التنفيذ، إنما يصدر حكما، وهذا الحكم -كما تقول المحكمة الإدارية العليا- حكما مؤقتا، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل الطلب المتعلق بالإلغاء، إلا أنه حكم قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه، في الخصوص الذي صدر فيه، طالما لم تتغير الظروف، وبهذه المثابة، يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إستقلالاً، شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 227.

و من ثم، فالقرار أو الأمر الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، يعتبر قرارا أو أمرا مؤقتا، مثل جميع القرارات الصادرة في المواد الإستعجالية، التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى، والقاعدة العامة هي أن القرار أو الأمر المؤقت لا يقيد قاضي الموضوع، عند فصله في دعوى الإلغاء، فصدور القرار بوقف تنفيذ القرار الإداري، لا يعني بالضرورة، أن الحكم في الموضوع سيكون حتما بإلغاء القرار المطعون فيه وإنما للمحكمة الإدارية الحكم برفض دعوى الإلغاء، إستنادا إلى أوراق ملف الدعوى الموجود أمامها، كما أن رفض طلب وقف التنفيذ، لا يتبين منه إتجاه المحكمة الإدارية فيما يخص الحكم في دعوى الإلغاء، أي أن الحكم لا يكون بالضرورة الرفض، وإنما قد يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه عند تصديها للموضوع، وعليه فإن القرار أو الأمر الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، سواء كان بالموافقة على وقف التنفيذ، أو رفضه، قد يتفق مع ما يتضمنه الحكم في دعوى الإلغاء، و قد يختلف عنه¹.

ويرجع السبب في ذلك، إلى أن القاضي الإداري عند بحثه في طلب وقف التنفيذ فهو يبحث في مسألة مستعجلة، لتفادي خطر تنفيذ القرار الإداري، وإحتمال عدم مشروعيته، أما عند تصديه لطلب الإلغاء، فهو ينظر في مدى مشروعيته، أو عدم مشروعيته بطريقة معمقة، وهذا البحث موضوعي غير وقتي، لذلك فهو يختلف بطبيعة الحال عن الحكم المؤقت².

لذلك، و بالرجوع لأحكام القانون والقضاء الجزائريين، فإنه يتضح لنا جليا بأن القرار أو الأمر الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو قرار مؤقت، لأنه لا يقيد قاضي الموضوع عند نظره في دعوى الإلغاء ضد القرار المطعون فيه، ومنه فقد يحكم بإلغائه أو برفضه، وهو الأمر الذي إستقرت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر، عندما قضت بأن: " حكم وقف التنفيذ حكم مؤقت، لأنه لا يقيد المحكمة عند نظرها في طلب الإلغاء"، في حين أنه في لبنان، حكم وقف التنفيذ يعتبر مؤقتا، إذا صدر بشكل مستقل

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 236.

² - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء و قضاء التعويض و أصول الإجراءات منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2005، ص 329.

قبل النظر في مراجعة الإبطال، و يترتب على ذلك أنه لا يقيد قاضي الموضوع عند فصله في دعوى الإلغاء¹.

لكن و بالرغم من إعتبار قرار أو أمر وقف التنفيذ بالمؤقت، إلا انه بالمقابل يعتبر قطعيا فيما فصل فيه، و هو الأمر الذي نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الأمر أو القرار الصادر بوقف التنفيذ هو حكما قطعيا

يعتبر قرار أو أمر وقف التنفيذ للقرار الإداري قطعيا² بالنسبة لما فصل فيه سواء عندما يتعلق الأمر بقبول طلب وقف التنفيذ أو رفضه، و عليه فهو يتمتع بمقومات الأحكام القضائية، و يحوز حجيتها، وله قوة الشيء المقضي فيه، فيما صدر بخصوصه فحكمه قد يشمل وقف آثار كل القرار الإداري المطلوب إلغائه، أو يقتصر على اثر معين من آثاره.

وإعمالا لخاصية القطعية، التي يتميز بها حكم وقف التنفيذ، فانه يترتب عليها إمكانية الطعن فيه بكل طرق الطعن العادية وغير العادية، والتي سنوضحها بالتفصيل في المطلب الرابع من هذا المبحث، وهي نفسها طرق الطعن المقررة للحكم الصادر في دعوى الإلغاء، في حين أنه هناك من ينكر حجية الشيء المقضي فيه على حكم وقف التنفيذ، إلا أنه يقر بأنها تحوز القوة التنفيذية، ومنه يمكن طرح التساؤل التالي:

*** هل أن حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ مطلقة أم نسبية؟

هناك من يرى بأن حكم وقف التنفيذ له حجية نسبية، لأن قاضي الموضوع عند فصله في طلب الإلغاء لا يتقيد بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، و أن حجية الأمر المقضي فيه، التي يتمتع بها هذا الحكم، هي متعلقة بالوجه المستعجل للنزاع، و عليه فإن محكمة الموضوع تتقيد بوصفها للجانب المستعجل للنزاع، بحيث لا يجوز لها العدول عنه، كما

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرارات لإدارية، المرجع السابق، ص 329.

² - يقول الدكتور سليمان محمد الطماوي في كتابه "القضاء الإداري"، الكتاب الثالث، قضاء الإلغاء، ص 999-1000: "لا شك لدينا أن طبيعة إجراء وفقا للتنفيذ، توجب أن تحتفظ المحكمة بحريتها في إلغاء القرار، أو عدم إلغائه بصرف النظر عن حكمها الصادر بوقف التنفيذ، حتى لا يكون حكمها السريع في طلب وقف التنفيذ، حائلا بينها وبين أعمال حكم القانون السليم، فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه، وهذا الإعتبار لا أثر له فيما يتعلق بالفصل في الدفوع التي أوردها المحكمة الإدارية العليا، لأن محكمة وقف التنفيذ تفصل فيها عن بصيرة وبينة، فلا محل للعودة إلى مناقشتها من جديد، فذلك ما لا يتفق وحجية الأحكام".

أن أصحاب الشأن لا يمكن لهم إثارته من جديد أمامها، وبالمقابل لا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء، لأنه يمكن لها العدول عنه كلياً أو جزئياً، بما فيها الدفوع التي فصلت فيها المحكمة، بقصد التدليل على عدم جدية طلب وقف التنفيذ، لأن حكمها الأول وقتي، و يتناول الوجه المستعجل، دون المساس بأصل الحق¹.

كما أن حكم وقف التنفيذ له حجية مطلقة، لأنه يقيد حكم محكمة الموضوع عند نظرها حكم الإلغاء، خاصة فيما يتعلق بالمسائل الفرعية قبل البت في الموضوع، كالدفع بعدم إختصاص القضاء الإداري للفصل في النزاع، أو بعدم القبول، لعدم توفر الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، كرفع الدعوى بعد الميعاد، أو لكون القرار الإداري المطعون فيه ليس نهائي، لذلك فإن قضاء المحكمة في هذا كله، يعتبر نهائي، و قطعي، و ليس مؤقت، و يقيد بالضرورة محكمة الموضوع، عند فصلها في دعوى الإلغاء للقرار المطعون فيه، لأنها لا يمكن لها أن تفصل في هاذين الدفعين من جديد، لأن حكمها الأول عند نظر طلب وقف التنفيذ يعتبر نهائياً، و حائزاً لقوة الشيء المقضي فيه، و لو قضت بخلاف ما قضت به في حكمها الأول، لكان حكمها معيباً، لمخالفته حكماً سابقاً حائزاً لقوة الشيء المحكوم به، و كان من الواجب إلغاؤه، و هو الأمر الذي يؤكد عليه الأستاذ الدكتور "سليمان محمد الطماوي"، و كذلك إجتهد المحكمة الإدارية العليا المصرية².

وفي الأخير، وبإستثناء فصل حكم وقف التنفيذ في المسائل الفرعية كالإختصاص و الدفوع المتعلقة بعدم القبول، أين يعتبر حكمها نهائياً في هذه الحالة يقيد محكمة الموضوع عند نظرها في دعوى الإلغاء، و دون ذلك، فإنه يعتبر حكم قطعي فيما فصل فيه فقط، لكن هذه الحجية القطعية، لا تقيد المحكمة عند نظر الطلب الأصلي المتعلق بالإلغاء، بسبب الصفة المؤقتة لحكم وقف التنفيذ³.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 229.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 231.

³ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005 ص 328.

ونخلص إلى أن القرار أو الأمر بوقف التنفيذ، من الأحكام القطعية الصادرة في الطلبات المستعجلة، سواءا بالإستجابة إلى طلب وقف التنفيذ، أو بالرفض، كما يتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، و يحوز حجية الأمر المقضي به، ومعنى حجية الأمر المقضي به، أن للحكم حجية في ما بين الخصوم، بالنسبة إلى ذات الحق محلا وسببا بحيث لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد، طالما أن الظروف الملازمة له لم تتغير¹، كما يكون الحكم بوقف التنفيذ حكما قطعيا إزاء طلب وقف التنفيذ، فيحوز كذلك هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصل فيه، وذلك بالرد عن الدفع بعدم الإختصاص، و الدفع بعدم قبول الدعوى شكلا وموضوعا، كعدم إحترام الآجال، وعدم إستيفاء الشكليات المقررة قانونا.

المطلب الثالث: كيفية تنفيذ أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري و أثرها على دعوى الإلغاء

قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث نتناول في الفرع الأول كيفية تنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري، وفي الفرع الثاني أثر حكم وقف تنفيذ القرار الإداري على الحكم في دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: كيفية تنفيذ أحكام وقف التنفيذ

إن حكم وقف تنفيذ القرار الإداري، يصدر وفق الشكل المعتاد للأحكام القضائية المشار إليها أعلاه في المطلب الأول، ويمهر بالصيغة التنفيذية، وعليه فالسؤال المطروح هو:

*** متى يبدأ سريان وقف التنفيذ؟ فهل من تاريخ النطق به؟ أم من تاريخ إعلانه (تبليغه لذوي الشأن)؟

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 228.

وفقا لنص المادة 837 ق إ م¹، فإن تنفيذ حكم وقف التنفيذ يكون من تاريخ تبليغه للمخاطبين به، ما لم ينص الحكم على تنفيذه بدون تبليغ، أي بموجب المسودة في حالة الحكم بوقف التنفيذ بموجب أمر إستعجالي، بإتباع إجراءات الإستعجال، كما كان عليه الحال قبل صدور الإجتهد القضائي لمجلس الدولة في سنة 2004 المنشور بالمجلة القضائية العدد 5 المشار إليه سابقا، والذي كرس عدم إختصاص القاضي الإستعجالي الإداري للفصل بمفرده في طلب وقف التنفيذ، وهذا ما أكدته نص المادة 836 ق إ م².

وفي فرنسا، يبدأ تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، من تاريخ تبليغه للجهة الإدارية التي أصدرته، وتبليغها للحكم يكون وفقا لما نصت عليه المادة 22 فقرة أخيرة من لائحة الإدارة العامة الصادرة بتاريخ 1953/09/28، التي نصت على انه: " يعلم الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إلى أصحاب الشأن، بما فيهم مصدر القرار، خلال أربعة وعشرين ساعة، وتوقف أثار هذا القرار ابتداء من اليوم الذي يستلم فيه مصدره هذا الإعلان"³.

وإن إعلان الحكم أو تبليغه، يكون بموجب تبليغ رسمي من طرف الأشخاص المختصين في الدعوى، وفقا لنص المادة 837 (ق إ م إ) السالفة الذكر، وعليه فإن وقف تنفيذ القرار الإداري يكون بعد صدور الحكم الذي قضى بوقف تنفيذه، وإمهاره بالصيغة التنفيذية، وتبليغه للإدارة التي صدر عنها القرار، ويستمر الوقف إلى غاية الفصل في طلب الإلغاء المعروض أمام جهة الموضوع.

¹ - تنص المادة 837 (ق. أ. م. أ) على أنه: "يتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال أجل أربع وعشرين (24) ساعة، وعند الاقتضاء، يبلغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين، وإلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه.

توقف أثار القرار الإداري المطعون فيه ابتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي، أو تبليغ أمر وقف التنفيذ إلى الجهة الإدارية التي أصدرته.

يجوز إستئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ".

² - تنص المادة 836 (ق. أ. م. أ) على أنه: "في جميع الأحوال، تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب.

ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع".

³ - د. عبد الغني بسبوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 236.

وبموجب التبليغ ينفذ الحكم دون حاجة لإن انتظار إنتهاء مواعيد الطعن، أو الحكم الصادر في هذا الطعن، وفي حالة قيام الإدارة بالتنفيذ الجبري للقرار المحكوم بوقف تنفيذه يعتبر إعتداء ماديا، تترتب عليه مسؤوليتها بالتعويض عن الضرر الذي تسببت فيه، في حالة إلغاء القرار بصفة نهائية، لأن ذلك يعتبر خطأ منها¹.

ومنه فالمشرع الجزائري طبقا لنص المادة 837 (ق إ م إ)، أكد أن التبليغ يكون في أجل أربعة وعشرين ساعة، وبجميع الوسائل من تاريخ صدور الحكم، وبذلك توقف آثار القرار الإداري المطعون فيه، إبتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي للجهة الإدارية التي أصدرته، وهذا الحكم الذي يأمر بوقف التنفيذ، يمكن إستئنافه أمام مجلس الدولة، في أجل خمسة عشر يوم من تاريخ التبليغ.

وإن جوهر الإجراءات الخاصة بتنفيذ حكم وقف التنفيذ في مصر، لا يختلف عما تطرقنا إليه في فرنسا، إذ تبدأ الإجراءات بالحصول على الصيغة التنفيذية، ثم التبليغ دون إنتظار مواعيد الطعن أو الحكم الصادر فيها، لكن المادة 286 من قانون المرافعات المصري، أجازت التنفيذ بدون الحصول على الصيغة التنفيذية، عندما يرفع الطلب وفقا لإجراءات الإستعجال، أو في الحالات التي يكون فيه التأخير ضارا ومولدا لنتائج يصعب تداركها، وذلك بأمر من المحكمة، و بموجب المسودة دون حاجة للتبليغ². وتجدر الإشارة، إلى أن وقف التنفيذ يختلف عن إشكالات التنفيذ، لأن الأول يخص القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، أو القرار القضائي الإداري الذي رفع بشأنه إستئناف أمام مجلس الدولة الذي له صلاحية ذلك، بهدف تفادي الأضرار والنتائج التي لا يمكن تداركها عن البدء في التنفيذ، كما أن الإختصاص في ذلك ينعقد دائما للقاضي الإداري، في حين أن إشكالات التنفيذ، تكون عند البدء في تنفيذ الحكم أو القرار القضائي النهائي الممهور بالصيغة التنفيذية، والتي ينعقد إختصاص الفصل فيها للقاضي العادي، حتى ولو تعلق الأمر بالقرار القضائي الإداري، وهذا ما إستقر عليه إجتهد

¹ - د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، المرجع السابق، ص 341.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 238.

مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2002/11/05 تحت رقم 009934 قضية (خ.ط) مع (والي ولاية البليدة ومن معه)، الذي جاء فيه أن: " الإشكالات في تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية تخضع لإختصاص قاضي الأمور المستعجلة للقانون العادي وحده"¹.

الفرع الثاني: أثر حكم وقف تنفيذ القرار الإداري على الحكم في دعوى الإلغاء

إن حكم وقف تنفيذ القرار الإداري، لا يقيد القاضي الإداري الذي أصدره عندما يفصل في الخصومة المعروضة عليه المتعلقة بالإلغاء، بإعتباره حكما وقتيا يعالج أحد الطلبات المستعجلة السابقة على الفصل في الموضوع، لكن قد يؤدي إلى وضع نهائي للخصوم في بعض الأحيان من الناحية الواقعية، لأن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، يقدم للمحكمة الإدارية المختصة لمواجهة أحوال تتميز بالطابع الإستعجالي، ولتفادي ما قد ينجر عنه من أضرار قد تلحق بذوي الشأن، في حالة تنفيذه من طرف الإدارة، ومثال ذلك صدور قرار بمنع طالب من دخول إمتحان، أو قرار منع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، أو قرار هدم منزل أثري، و غير ذلك من القرارات التي لها طابع الإستعجال.

وقد إستجابة المحكمة الإدارية في مصر، لطلب وقف تنفيذ قرار منع طالب من دخول الإمتحان، و من ثم السماح له (للمدعي) بالدخول و تأدية الإمتحان، لكن دعوى الإلغاء فيما بعد تصبح غير ذات موضوع، مما يستوجب الحكم بإنتهاء الخصومة في هذه الحالة، وعليه فإن وقف التنفيذ قد يترتب عليه في بعض الأحيان نفس الأثر الذي يحدثه حكم الإلغاء، كون هذا الأخير يلغي القرار و يعدمه، بالرغم من أن حكم وقف التنفيذ يلغي القرار مؤقتا، إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء، و هو الأمر الذي وقفت عليه دائرة وقف التنفيذ المصرية في سنة 1951².

¹ - مجلة مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، العدد 3، سنة 2003، الجزائر، ص 188 و 189.
² - د. عبد الغني بسبوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 241.

وبذلك، فإن حكم وقف التنفيذ بمجرد تبليغه للأطراف المعنية به، يرتب كافة الآثار القانونية، ويؤدي إلى عدم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، رغم المعارضة و الاستئناف، وإذا ما أقدمت الإدارة على تنفيذه باستعمال القوة الجبرية لها، فإن ذلك يؤدي إلى قيام مسؤوليتها، وإلزامها بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بذوي الشأن في حالة إلغاء القرار المطعون فيه، بعد صدور حكم قضى بوقف تنفيذه.

ومما لا شك فيه، أن صدور الحكم في الدعوى الأصلية الخاصة بطلب إلغاء القرار الإداري، له أثر على الحكم الذي صدر من قبل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، سواء كان الحكم بإلغاء القرار الإداري أو برفض الدعوى، بحيث أنه إذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن الحكم يلغي القرار و يعدمه من تاريخ صدوره، و هذا يعني استمرار نفاذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري في واقع الأمر، لأنه كما رأينا سابقاً، أن وقف التنفيذ ما هو إلا إلغاء مؤقت للقرار الإداري، إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يعني أن حكم وقف التنفيذ كان صائبا في إسناده إلى الأسباب الجدية، التي رجحت الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه رغم تقيد محكمة الموضوع به¹.

وفي حالة ما إذا كان الحكم صادرا برفض دعوى الإلغاء، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي أثره ويصبح بلا موضوع، وتعود القوة التنفيذية للقرار الموقوف تنفيذه، حتى عند عدم النص على ذلك في الحكم الموضوعي الذي قضى بالإلغاء².

ونظرا للإرتباط الدائم بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وطلب إلغاؤه، فإنه يترتب على هذا الإرتباط، إنسحاب أثر التنازل في دعوى الإلغاء في الواقع، إلى الحكم بوقف التنفيذ، ومن ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ورفض الدعوى، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه لا يجوز النظر في الشق

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 250.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 251.

المستعجل الذي تم الطعن فيه، بعد فوات ميعاد الطعن في الشق الموضوعي للدعوى وصيرورة الحكم الموضوعي نهائيا.

وبذلك ذهب المحكمة الإدارية العليا المصرية للقول: " إن صيرورة الحكم الموضوعي نهائيا بعدم الطعن فيه خلال الميعاد، والإقتصار في الطعن على الشق المستعجل، يترتب عليه، أنه لا يجوز للمحكمة الإدارية العليا النظر في الشق المستعجل"¹.

هذا بصفة وجيزة، عما يتعلق بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، وطريقة تنفيذه والآثار التي يترتبها، لذلك كان من الضروري الوقوف على مدى قابليته هو الآخر لوقف التنفيذ، وهو ما يصطلح عليه بوقف التنفيذ للقرارات القضائية.

الفرع الثالث: مدى قابلية الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري لوقف التنفيذ

في الدعاوى الإدارية، ليس لطرق الطعن العادية² - بإستثناء المعارضة- أن توقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، وهذا طبقا لنص المادة 908 (ق إ م إ)³ بالنسبة للإستئناف أمام مجلس الدولة، والمادة 909 (ق إ م إ)⁴ بالنسبة للطعن بالنقض، خلافا لما هو مقرر في المواد المدنية، أين لها أثر موقوف، بإستثناء حالة الأشخاص وأهليتهم و دعوى التزوير الفرعية، وعند صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، فإن المعارضة فيه توقف تنفيذه طبقا لنص المادة 955 (ق إ م إ) السالفة الذكر، والإستئناف لا يوقف تنفيذه، وعليه يمكننا طرح السؤال التالي:

*** هل يمكن للقضاء أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الذي قضى بإيقاف تنفيذ القرار الإداري في حالة إستئنافه؟

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 252.

² - ما عدى المعارضة وفق نص المادة 955 (ق.إ.م.إ) فإنها لها أثر موقوف للتنفيذ ما لم يؤمر بخلاف ذلك.

³ - تنص المادة 908 (ق.إ.م.إ) على أنه: "الإستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف".

⁴ - تنص المادة 909 (ق.إ.م.إ) على أنه: "الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف".

وإن المادة 911 (ق إ م إ)¹، تمنح الحق لمجلس الدولة أن يأمر فوراً وبصفة مؤقتة وضع حد لوقف تنفيذ القرار الإداري الذي نطق به قضاة المحكمة الإدارية وبذلك تكون قد أقرت حق قضاة الاستئناف في إلغاء قرار قضائي بوقف التنفيذ، لأن الإلغاء هو حق بديهي لقاضي الاستئناف ولا يحتاج إلى نص².

وبناء على ما سبق الإشارة إليه في المطلبين الأول والثاني من هذا المبحث نخلص إلى أن وقف تنفيذ القرار الإداري يكون إما بحكم المحكمة الإدارية، أو بقرار صادر عن مجلس الدولة، والحكم الصادر بإيقاف التنفيذ قد يكون حضوري أو غيابي لذلك وجب علينا الوقوف على مدى قابليتها لوقف التنفيذ، كما هو مبين أدناه.

أولاً: وقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية

1- الأحكام الحضرية القابلة للاستئناف:

من الضروري التفرقة بين الأوامر الإستعجالية الصادرة عن المحاكم الإدارية والقرارات الأخرى غير الإستعجالية الصادرة عنها.

فبالنسبة للأوامر الإستعجالية الصادرة في وقف التنفيذ، والمستأنفة أمام مجلس الدولة، فلرئيس مجلس الدولة الأمر فوراً وبصفة مؤقتة وقف تنفيذ الأمر المستأنف سواء كان ذلك بطلب من الطرف المستأنف، أو من تلقاء نفسه، وهذا إعمالاً بنص المادة 911 (ق إ م إ) السالفة الذكر، أما بخصوص القرارات الأخرى غير الإستعجالية الصادرة عن المحاكم الإدارية، فإنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذها بناء على طلب صريح من المدعي³.

وعليه يمكننا القول، بأن الأحكام القضائية المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري الصادرة عن المحاكم الإدارية، من غير الجائز وقف تنفيذها، إلا في حالة إستئنافها أمام

¹ - تنص المادة 911 (ق.إ.م.إن) على أنه: "يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالاً، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف".

² - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 518.

³ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 518.

مجلس الدولة، طبقا لنص المادتين 03/837 و 911 (ق إ م إ)، وهذا الأخير عندما يفصل في الأمور الإستعجالية، يفصل بتشكيلته الجماعية وليس كقاضي فرد¹.

2- الأحكام الغيابية:

نبدأ هذا العنوان بطرح السؤال التالي:

*** في حالة ما إذا صدر حكم غيابي عن المحاكم الإدارية، فهل باستطاعة المحكوم عليه أن يطلب وقف تنفيذ ذلك الحكم؟ وإن كان الجواب بنعم فأمام أية جهة قضائية؟ هل أمام المحكمة الإدارية نفسها أم أمام مجلس الدولة؟

إن قانون الإجراءات المدنية الملغى لم يتطرق لهذه المسألة، بل نص فقط على طلب وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية، والتي يرفع الطلب بشأنها أمام مجلس الدولة، حيث نصت المادة 2/283 من نفس القانون على أنه: "باستطاعة رئيس الغرفة الإدارية، أن يأمر بصفة إستثنائية، وبناء على طلب صريح من المدعي، بوقف تنفيذ القرار المهاجم ضده، بحضور الأطراف، أو من أبلغ قانونا بالحضور".

هذا النص يمكن تطبيقه على القرار القضائي الإداري الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، وكذا على القرار الإداري الصادر عن السلطات الإدارية وعليه يشترط أن يكون القرار القضائي حضوريا ورفع فيه إستئناف.

أما قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فلقد نص صراحة في المادة 953 منه على أن: " تكون الأحكام والقرارات الصادرة غيابيا عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة قابلة للمعارضة"، وهذا بالنسبة للأحكام القضائية الإدارية العادية.

ومنه، إذا ما كنا بصدد حكم قضائي إداري غيابي بوقف تنفيذ قرار إداري فإن المحكوم ضده هنا - وحتى لا يفقد درجة من درجات التقاضي- يمكنه اللجوء إلى رفع معارضة ضد ذلك القرار أمام نفس الجهة المصدرة له، لكن لا يمكنه طلب وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، لكونه لم يرفع إستئنافا، ونظرا لحالة الإستعجال التي تتمثل في خشية

¹ - موسوعة الفكر القانوني، العدد 5، ص 60، تعليق على قرار مجلس الدولة المؤرخ في 26/06/2006 قضية (م أ ضد والي ولاية تلمسان)، للأستاذ قماروي عز الدين.

حدوث أضرار لا يمكن تلافيها، أو إصلاحها، إذا نفذ القرار الغيابي فأمام أي جهة يطلب ذلك؟

أجاب مجلس الدولة على ذلك في قرار له بتاريخ 2002/11/19، أقر فيه بوجوب السماح للطرف المعارض، أن يطلب وقف التنفيذ أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي- سابقا- المرفوع أمامها المعارضة بعريضة مستقلة، لكن هذا الإجتهد القضائي الصادر عن مجلس الدولة غير مستساغ، لأن القاضي الذي ينظر في المعارضة، سبق له وأن فصل في القضية وأبدى رأيه بشأنها، لذلك لا يمكن أن توكل له مهمة وقف تنفيذ قرار صادر عنه، لأنه من الصعب أن يراجع، خاصة و أننا أمام طلب مستعجل¹.

وفي نظرنا، نعتقد أن هذا الانتقاد غير مؤثر، على إعتبار أن المعارضة تلغي القرار المعارض فيه ويصبح كأن لم يكن، مما يعني أن القاضي يكون أمام ملف جديد كما أن المعارض يمكن أن يقدم معطيات و أدلة تجعل القاضي يغير رأيه، لذلك فنحن نؤيد الإجتهد الذي أخذ به مجلس الدولة في قراره السابق المشار إليه أعلاه.

ثانيا: وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الدولة

إن السؤال المطروح هنا هو:

*** هل يمكن للمدعي أن يطلب إيقاف تنفيذ قرار صادر عن مجلس الدولة
قضى بوقف التنفيذ ؟

لقد أجاب مجلس الدولة عن ذلك في قراره المؤرخ في 2002/04/30، بقوله أن وقف التنفيذ يشكل إستثناء للطابع التنفيذي للقرارات الصادرة عن الجهات القضائية للدرجة الأولى، بحيث أنه لا يمكن النطق به، بالنسبة للقرارات التي أصبحت نهائية عملا بمبدأ التقاضي على درجتين، أو بفعل الإختصاص القانوني، ونظرا للطابع النهائي للقرارات الصادرة عن مجلس الدولة، لا يمكن الطعن فيه إلا بالطريقين غير العاديين المتمثلين في التماس إعادة النظر، وتصحيح الخطأ المادي، و بشروط محددة، وعليه

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، مرجع سابق، ص ص 111 و 114.

من حيث المبدأ، لا يمكن وقف التنفيذ للقرارات الصادرة عن مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا.

و يثور التساؤل أيضا، عندما يصدر مجلس الدولة قرار غيابي بوقف تنفيذ قرار إداري قابل للطعن بالمعارضة، فهل يجوز للمعارض طلب وقف التنفيذ للقرار القضائي الغيابي بوقف تنفيذ القرار الإداري لغاية الفصل في المعارضة؟

لم يتطرق المشرع والقضاء الجزائريين لهذه المسألة، غير أنه يمكن القول بجواز ذلك أمام رئيس مجلس الدولة، أو رئيس الغرفة الإستعجالية بمجلس الدولة، كون هذا الأخير سيفصل في المعارضة من جديد، وبالتالي بإمكانه وقف التنفيذ، تفاديا لنتائج يصعب إصلاحها لو نفذ القرار القضائي الإداري الغيابي¹.

أما في فرنسا، فوقف تنفيذ القرارات القضائية منظم بالمواد من 125 إلى 127 من قانون المحاكم الإدارية، و يكون بنفس إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لذلك فدعوى وقف التنفيذ تقدم خلال 15 من تاريخ التبليغ أمام محكمة الإستئناف الإدارية، التي تقبل بدورها الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، في ميعاد 15 يوم، ويكون ذلك في ثلاث حالات وهي:

- عندما يرفع الإستئناف من غير المدعي في الدعوى الإبتدائية، ويخشى من التنفيذ خسارة تلحقه لو قبل إستئنافه.
- الإستئناف في حكم يتضمن التصريح بإلغاء قرار إداري، وظهور دفع جدي تبرر إلغاء الحكم.
- بطلب من المدعي، إذا كان التنفيذ سيؤدي إلى نتائج يصعب إصلاحها، وأن تكون الدفوع المقدمة جديّة تبرر إلغاء الحكم².

¹ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 110.

² - د.مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 519 و520.

وهذا ما نصت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القرارات، منها حكم Frogney (فروني) بتاريخ 1986/12/19، وحكم Deligant (دي لي قانت) بتاريخ 1993/03/12.

أما في مصر، فقانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 أخذ بالأثر غير الموقوف بالنسبة لجميع أنواع الطعون، وعلى كل الأحكام، فالمادة 50 منه تنص على أنه: " لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، بتوفر الشروط اللازمة لوقف تنفيذ القرار الإداري والمتمثلة في ضرورة توفر الجدية والاستعجال"، بالإضافة لشرط عدم البدء في التنفيذ الحكم المراد وقف تنفيذه¹.

وإن الأحكام الصادرة من الجهات القضائية الإدارية في الجزائر، فرنسا ومصر تكون واجبة النفاذ منذ صدورها، وبعد الحصول على الصيغة التنفيذية، لأن طرق الطعن ليس لها أثر موقوف، كما أن الحكم بوقف التنفيذ ما هو إلا إستثناء على هذا الأصل، لا تلجا إليه المحكمة التي تنتظر في الطعن في الحكم إلا بتوفر شروطه، لذلك لا بد من العودة إلى الأخذ بأسلوب الأثر الواقف للطعن في الحكم الصادر في الدعوى الإدارية، بمعنى أنه بمجرد الطعن يوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، وذلك لتفادي آثار التنفيذ، إذا ما حدث ذلك وتم إلغاء الحكم المطعون فيه².

إلا أنه، وفيما يخص الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، فإنه من الأجدر أن يبقى لطرق الطعن فيها أثر غير موقوف، لأنها أحكام قررت للحفاظ على مصالح الأفراد، عندما تكون الإدارة مدعى عليها، بغرض تفادي النتائج الوخيمة، التي تترتب على تنفيذ القرار الإداري والتي يصعب تداركها، لو حكم بإلغاء القرار المطعون فيه عند نظر دعوى الإلغاء، فهي إذن وسيلة وضعها المشرع لوضع حد أمام حق التنفيذ الجبري، الذي تملكه الإدارة لتنفيذ قراراتها الإدارية، في مواجهة الأفراد المخاطبين

¹ - د. شادية إبراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2005، ص 324.

² - د. شادية إبراهيم المحروقي، المرجع السابق، ص 325.

بها، كما أن وقف تنفيذ الحكم الذي قضى بوقف تنفيذ القرار الإداري، يعيدنا لا محالة إلى الحالة التي كنا عليها قبل رفع دعوى وقف التنفيذ، وبالنتيجة تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

المطلب الرابع: طرق الطعن في حكم وقف التنفيذ

لقد سبق و أن أشرنا، إلى أن أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة)، لا تمس بأصل الحق لطابعها المؤقت، ولكون أثرها مرتبط بدعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار، إلا أنها بالمقابل هي أحكام قطعية بالنسبة لما فصلت فيه، فهي تحوز حجية الأحكام القضائية وتعتبر مثلها، لكونها تقبل الطعن إستقلا لا عن حكم الإلغاء الذي يصدر لاحقا لها.

وعليه يمكننا طرح التساؤل التالي:

*** هل أن حكم وقف تنفيذ القرار الإداري يقبل طرق الطعن العادية وغير العادية؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفروع أدناه.

الفرع الأول: طرق الطعن العادية في حكم وقف التنفيذ

إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يقبل طرق الطعن العادية (المعارضة والإستئناف)، سواء صدر بصيغة أمر إستعجالي قضائي صادر عن المحاكم الإدارية، وهذا بإستثناء قرارات وقف التنفيذ الصادر عن مجلس الدولة في إطار الإختصاصات المخولة له قانونا، فإنه لا يمكن الطعن فيها، وأثرها متوقف على الحكم الصادر في الحكم المطعون فيه بالإلغاء أمامه.

أولا: المعارضة

إن المادة 953 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أوضحت مدى جوازية الطعن بالمعارضة في الأمر القاضي بوقف التنفيذ، لذلك نتساءل عن الأمر الصادر غيابيا لتخلف الإدارة المدعى عليها عن الحضور؟

وإجابة عن ذلك نقول، أن الأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري غيابيا الصادر عن المحاكم الإدارية لعدم تبليغ الإدارة المدعى عليها يمكن معارضته، ونفس الشيء بالنسبة للحكم الإداري الصادر عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، إذا ما صدر

غيابيا، فإنه يقبل المعارضة خلال شهر عملا بنص المادتين 1935¹، و 954² من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا: الاستئناف

إن الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن المحاكم الإدارية، يكون قابلا للإستئناف أمام مجلس الدولة، في أجل 15 خمسة عشرة يوما من يوم تبليغه، طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 837 (ق إ م إ) السالفة الذكر، والإستئناف يكون سواء في حكم قبول وقف تنفيذ القرار الإداري، أو في حكم رفضه، وهذه المهلة قررت لتوفر عنصر الإستعجال، والخشية من حدوث ضرر لا يمكن تداركه، ورفع الإستئناف خارج الميعاد يترتب عليه عدم قبوله شكلا، لوقوعه خارج الأجل القانوني.

أما عندما يتعلق الأمر بقرارات وقف التنفيذ الصادرة عن مجلس الدولة، فيما يخص المسائل التي تدخل في إختصاصه عملا بنص المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وأحكام القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، فإنها تعتبر نهائية غير قابلة للإستئناف، لكونها نهائية بالرغم من أنها مؤقتة لأن أثرها مرتبط بدعوى الإلغاء المعروضة عليه، فصدور حكم برفض دعوى الإلغاء يؤدي مباشرة إلى زوال أثر حكم وقف التنفيذ الصادر عنه، هذا من جهة، ولكون الإستئناف ينظر من جهة قضائية تعلو الجهة التي صدر عنها، و مادام لا توجد هيئة أعلى من مجلس الدولة، فإنه لا يمكن الطعن بالاستئناف في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عنه، وهذا من جهة أخرى.

في حين أنه في فرنسا، بعد إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953، أصبح مجلس الدولة مختصا في الطعون المقدمة ضد أحكام هذه المحاكم المتعلقة بوقف التنفيذ، أو رفضه، من ذوي الشأن في ميعاد 15 خمسة عشرة يوما، و بإنشاء المحاكم الإستئنافية

¹ - تنص المادة 953 (ق.إ.م.إ) على أنه: " تكون الأحكام والقرارات الصادرة غيابيا عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة قابلة للمعارضة".

² - تنص المادة 954 (ق.إ.م.إ) على أنه: " ترفع المعارضة خلال أجل شهر واحد (1) من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم أو القرار الغيابي".

سنة 1987، وطبقا للمادة 5 من المرسوم الصادر بتاريخ 1988/05/09 المتعلق بالإجراءات الواجب إتباعها عند الطعن في أحكام هذه المحاكم، أصبحت لها صلاحية إلغاء الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن المحاكم الإدارية، عندما يتضح أنه سينتج عنه ضرر جسيم بحقوق المستأنف أو بمصلحة عامة¹.

أما في مصر- كما سنرى في المبحث الثالث من هذا الفصل- فيمكن الطعن في أحكام وقف التنفيذ من قبل ذوي الشأن، و رئيس هيئة موظفي الدولة، خلال 60 يوما من صدور الحكم، عملا بنص المادة 212 من قانون المرافعات المصري، بإعتباره حكم مؤقت أثناء سير الدعوى، و قبل الفصل في موضوعها، و لكونه حكم قطعي فيجوز الطعن فيه إستقلالا، و بناء على ذلك إستقر إجتهد المحكمة الإدارية العليا المصرية، على أن مجلس الدولة لم يميز بين الأحكام التي يطعن فيها فور صدورها و أخرى لا يجوز الطعن فيها إلا مع الحكم الصادر في موضوع الدعوى، لذلك فالمنازعة الإدارية من حيث طرق الطعن، تخضع لأحكام قانون المرافعات المصري سيما نص المادة 378 منه².

وإن أحكام المحاكم الإدارية يطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري، وأحكام هذه الأخيرة والمحاكم التأديبية، يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية.

الفرع الثاني: طرق الطعن غير العادية في الحكم الأمر بوقف التنفيذ

نظرا لكون أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وقتية ولا تمس بأصل الحق، فإن طرق الطعن غير العادية فيها أثارت خلافا بين الفقهاء، منهم من يرى عدم جوازها كون الطرف المتضرر بإمكانه المطالبة بحقوقه أمام قاضي الموضوع أثناء نظر دعوى الإلغاء، ومنهم من يرى جوازها، لكون المشرع لم يمنعها صراحة³، وعليه سنتطرق إلى ذلك بالتفصيل.

أولاً: الطعن بالنقض

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 245.

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 247.

³ - بلعيد بشير، المرجع السابق، ص 277.

نصت عليه المادة 1956¹ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويكون في الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، ويجب أن يكون الطعن هنا مؤسسا على أحد الأوجه الثامنة عشر المنصوص عليها في المادة 358 (ق إ م إ)، وهذا ما نصت عليه المادة 959² من نفس القانون.

وإن مجلس الدولة في الجزائر، ينظر في بعض القضايا بصفة ابتدائية ونهائية مثل الطعن بالبطلان في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، وجهة إستئناف بالنسبة للقرارات و الأوامر الإستعجالية الصادرة عن المحاكم الإدارية، سيما فيما يخص وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإن الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم تكون قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة، الذي يفصل فيها بصفة نهائية، لذلك لا يتصور أن يطعن فيها بالنقض أمامه، كون القرار صادر عنه، و لعدم وجود هيئة قضائية أعلى منه³، و نفس الأمر ينطبق على قرارات إيقاف التنفيذ للقرارات الإدارية الصادرة عن مجلس الدولة، التي تصدر نهائيا في حدود الإختصاصات المخولة له قانونا، فهي قابلة للطعن بالنقض.

ثانيا: التماس إعادة النظر

هو طريق غير عادي للطعن، تعرض فيه القضية على نفس الجهة القضائية التي أصدرت الحكم المطعون فيه بالإلتماس، طبقا لنص المادة 390 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويكون إلا في القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة، طبقا لنص المادة 966 (ق إ م إ)، وذلك عند توافر وجه من الوجهين المنصوص عليهما في المادة 967⁴ من نفس القانون.

¹ - تنص المادة 956 (ق.إ.م.إ) على أنه: " يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين (02) يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

² - تنص المادة 959 (ق.إ.م.إ) على أنه: "تطبق الأحكام المتعلقة بأوجه النقض المنصوص عليها في المادة 358 من هذا القانون أمام مجلس الدولة".

³ - بلعيد بشير، المرجع نفسه، ص 230.

⁴ - تنص المادة 967 (ق.إ.م.إ) على أنه: "يمكن تقديم إلتماس إعادة النظر في إحدى الحالتين الآتيتين:

1- إذا اكتشف أن القرار قد صدر بناء على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام مجلس الدولة،

2- إذا حكم على خصم بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند الخصم".

وهناك خلاف حول الفقهاء جواز إلتماس إعادة النظر في أحكام وقف التنفيذ
فهم من يرى عدم جوازه لطبيعته المؤقتة وعدم مساسه بأصل الحق، و عرضه على
نفس القاضي الذي أصدره، في حين البعض الآخر يرى جواز ذلك.
*** لكن، هل المقصود بالقرارات الصادرة عن مجلس الدولة الواردة في نص المادة
966 (ق إ م إ) التي تصدر ابتدائيا ونهائيا؟ أم أنها تلك التي إستنفذت المعارضة و
الإستئناف (طرق الطعن العادية)؟

لقد صدر قرار عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/03/11 تحت رقم 005510
جاء فيه: " أن القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي قرار صادر
إبتدائيا قابل للإستئناف، و بالتالي لا يقبل الطعن فيه بإلتماس إعادة النظر"¹.
لكن القرار لم يتطرق لحالة فوات ميعاد الإستئناف، وصيرورة الحكم (القرار)
نهائي، لذلك، ليس هناك ما يمنع إلتماس إعادة النظر في أحكام وقف التنفيذ، لعدم منعه
من المشرع صراحة، بشرط توفر حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة 967
السالفة الذكر، ورفع في ميعاد شهرين يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار، أو من
تاريخ إكتشاف التزوير، أو من تاريخ إسترداد الوثيقة المحتجزة بغير حق من طرف
الخصم، وهذا طبقا لنص لمادة 968 (ق إ م إ).

وهناك من الفقهاء من يقول، وبالنظر لطبيعة حكم وقف تنفيذ القرار الإداري
المؤقتة، والقطعية، بالنسبة لما فصل فيه، لكونه يقوم على عنصر الإستعجال، و الخشية
من وقوع الضرر، الذي لا يمكن تداركه وتفاديه، فإن غلتماس إعادة النظر غير مجدي
ما دام النزاع سيعرض على نفس الجهة القضائية، التي أصدرت حكم وقف التنفيذ
بالإضافة إلى كون موضوع النزاع، لا يزال قائما أمام نفس الجهة التي أصدرت حكم
وقف التنفيذ، التي تنظر في دعوى الإلغاء ضد القرار المطعون فيه، وكذا لما للإدارة

¹ - قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، صادر بتاريخ 2003/03/11 تحت رقم 005510، قضية (ورثة ق.ط. ضد
ك.ف.بلدية القرارة)، المنشور بمجلة مجلس الدولة العدد 3 سنة 2004 .

من سلطة في التنفيذ الجبري لقراراتها الإدارية، وفي حالة إلغاء القرار، فإن ذلك يؤدي إلى قيام مسؤوليتها عن العمل المادي الذي تسببت فيه.

ثالثاً: إعتراض الغير الخارج عن الخصومة

لم يبين المشرع الجزائري صراحة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مدى جواز الطعن في الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري، بواسطة إجراء إعتراض الغير الخارج عن الخصومة.

حسب رأينا، و من خلال نص المادة 960¹ (ق إ م إ)، فإن الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري، لا يجوز الطعن فيها بواسطة إعتراض الغير الخارج عن الخصومة، لأنها أحكام إستعجالية مؤقتة لا تفصل في أصل النزاع.

¹ - تنص المادة 960 (ق.إ.م.إ) على أنه: "يهدف إعتراض الغير الخارج عن الخصومة إلى مراجعة أو إلغاء الحكم أو القرار الذي فصل في أصل النزاع.
ويفصل في القضية من جديد من حيث الوقائع والقانون".

المبحث الثاني: طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ في القضاء الفرنسي و طرق الطعن فيها

كما درسنا سابقا، فلا فرق بين دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري و الحكم الصادر فيها، عن أي دعوى أخرى من حيث الإجراءات و الطبيعة، إلا بما يفرضه طابع الإستعجال المميز لنظام الوقف، لتحقيق الحكمة المرجوة منه، بقدر دواعيه، و بحسب طبيعة وضعه¹.

و إن طابع الإستعجال، يتطلب بقدر الضرورة وضع الإجراءات المناسب الذي تتعلق به الدعوى الأصلية، ومنه من ناحية، فالأمر يتطلب سرعة إجراءات نظر طلب وقف التنفيذ، و تنفيذ الحكم الصادر فيه، ومن ناحية أخرى، تأقيت الحكم بالأجل الزمني اللازم، لحسم أصل الحق المتنازع فيه بحكم الموضوع (دعوى الإلغاء)، وهذا ما سندرسه بالتفصيل في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سندرس طرق الطعن في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري وهذا في القضاء الفرنسي.

و قبل ذلك ننوه سريعا إلى أن:

- إشتقاق طلب الوقف من طلب الإلغاء و تفرعه عنه، يجعل بالضرورة القاضي الإداري مقيدا بذات حدود نظر قاضي الإلغاء، كقاضي مشروعية.
- القاضي يقضي و الإدارة تدير، فله أن يقضي بالوقف أو بالإلغاء، دون تجاوز إلى أي تدخل في أعمال الإدارة، و إملاء ما يتعين عمله، تنفيذا لهذه الأحكام على الإدارة.
- القضاء بوقف التنفيذ قد يكون كلياً أو جزئياً، فإذا أظهر البحث توافر شروط الإيقاف لجزء فقط من القرار المطعون فيه، كفى الإيقاف بالنسبة لهذا الجزء فقط².

¹ - أنظر د.محمد كمال الدين منير ،فضاء الأمور الادارية المستعجلة ، جمهورية مصر العربية ، 1988 ، ص 445.

² - من تطبيقات القضاء الفرنسي :

C.E,12 mars 1993,Daligault,Rec,T,P :954 ;C.E,Sec,8 mars 1963,Ministre de la construction c/Dame chanonier-Mirande, Rec,P:153 ;C.E,17 juillet 1963,Mouvement social français des croix de feu, cité par G.Liet-Veaux :Le sursis à exécution des décisions administrative,R.A,1954,N° 38,P :153.

- المادة 1/1-521 تشريعي من تقنين القضاء الإداري الفرنسي الجديد، نصت على إمكان قاضي الأمور الإدارية المستعجلة - الذي خول إليه إختصاص الفصل في طلبات الوقف - القضاء بالوقف كلياً أو جزئياً¹، ولم يأتي المشرع الفرنسي في هذا الخصوص بجديد، و إنما كان في ذلك مقنناً للنهج القضائي المتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة جزئية، ولكن يشترط لذلك بطبيعة الحال أن يكون القرار مما يقبل التجزئة².

- وقف التنفيذ، هو الإجراء المتفرع عن الدعوى الأصلية بالإلغاء، لن يكون له بدهاءة و منطقاً من الأثر، ما يتجاوز نطاق الأصل الذي تفرع منه، ومادام الإلغاء نفسه يمكن أن يكون جزئياً، وليس كلياً، في حالة القرارات القابلة للتجزئة، فإن الوقف بالتوازي لن يكون له محل في مثل هذه الحالة، إلا بالنسبة للشق المتوافرة له شروط إيقاف التنفيذ لتقدر بذلك الضرورة بقدرها وفي حدود مطلبها.

المطلب الأول: طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ في القضاء الفرنسي

إن طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، تبرز من خلال خصائصه المتمثلة في سرعة الإجراءات، وطابع التأقيت، وذلك كما هو مفصل في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: سرعة الإجراءات

أفرد المشرع الفرنسي- تكملة للسلطة اللائحية في نطاق إختصاصاتها- مساحة كبيرة في النظام القانوني لوقف التنفيذ، وهذا بإجراءات خاصة، في ظل نظامه التقليدي³، و أيضاً، بعد تطور قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، واجتهد القضاء

¹ -Le juge des référéspeut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision ou de **certain de ses effets**

² -لذا رفض مجلس الدولة الفرنسي طلباً لإيقاف تنفيذ قرار جزئياً:
Eu égard au caractère indivisible de cette décision 28 Septembre 1990,Ministre de l'intérieur c/Mme Durand, Rec,T,P :923.

³ - أنظر في خصوص إجراءات وقف التنفيذ في ظل نظامه التقليدي:
=Tourdias,Op, cit,P.P,21 et S ;J.M,Auby & R.draco, traité de contentieux administratif,T,II,1962,PP :319-320 ;Bernard Pacteau, contentieux administratif,^{3E}

الإداري في تطوير بعض القواعد الإجرائية، لإرضاء طابع الإستعجال المميز للوقف و ذلك في إطار مبدأ عام قرره لإجراءات نظر طلبه، عماده السرعة و تبسيط الإجراءات.

فالأصل في القرارات الإدارية، أن تكون واجبة النفاذ، إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، ومنه يجوز للمحكمة إستثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار وإن الفصل في مثل هذا الأمر، فصل في أمر مستعجل بطبيعته، يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة و مبسطة.

وهذا المبدأ العام في سرعة الإجراءات، ورد به نص صريح في فرنسا، إذ تضمن النظام القانوني لوقف التنفيذ، توجيهها عاما بوجوب إتمام الإجراءات الخاصة بطلب الوقف، بأقصى سرعة و بأقصر مدد، و هذا التوجيه تضمنته بداية المادة 2/22 من مرسوم 28 نوفمبر 1953، ومن بعد كافة التعديلات التي عرفها نظام الوقف، فقد تضمنته - في ظل نظام الوقف التقليدي- المادة 1/120 (لاحي) من تقنين المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الإستئنافية، حيث جرى نصها على أن:

"L'instruction de la demande de surcis est poursuivie d'extreme urgence..."

وبعد تطور النظام القضائي، بدأ مطلب سرعة الإجراءات في تقنين القضاء الإداري الجديد مزدوج الأثر:

- من ناحية التعلق بالطلب العاجل بوقف تنفيذ القرار الإداري، بحيث يتعين إذا على قاضي الأمور الإدارية المستعجلة الفصل في هذا الطلب في أسرع وقت ممكن

"Le juge des referesse prononce dans les meilleurs délais".

éd ,1994,PP :251-253 ;Michel Courtin,Tribunaux administratifs,J.cl.Ad ,Fas,635-2,1990,PP :10-12 ;René Chapus,Droit du Contentieux administratif,2° éd ,1990,PP :812-819 ;Charles Debbasch & JEAN Claude Ricci, Contentieux administratif, 5° ed,1994,P :379.

حيث أنه في فرنسا، نص تقنين القضاء الإداري الجديد، على وجوب إعلان الأطراف بتاريخ و ساعة الجلسة، المحددة لنظر قاضي الأمور الادارية المستعجلة في الطلبات المتعلقة بوقف التنفيذ، أو بتعديل أو إنهاء ما سبق أن قرره بهذا الخصوص وذلك في أسرع وقت ممكن و بكافة الطرق الممكنة

"Lorsqu'il lui (le juge des référés) est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L521-1.....(référé –Suspension)، de les modifier ou d'y mettre fin، il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique".

- ومن ناحية أخرى، إتصالا بالدعوى الأصلية ذاتها المتفرع عنها الطلب العاجل ولسرعة إستقرار المراكز القانونية محل النظر، فإذا ما قضى قاضي الأمور الإدارية المستعجلة بوقف التنفيذ، وجب الإسراع بقدر الإمكان في الفصل في الدعوى الموضوعية

"Lorsque la suspension est prononcée، il statué sur la requeté en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais ...".

وإن سرعة الإجراءات، في بداية إنشاء مجلس الدولة، أدى إلى عقد إختصاص النظر في طلب الوقف إلى قاضي فرد - رئيس مجلس الدولة- وليس إلى هيئة المحكمة مجتمعة، لخطورة إجراء الوقف من ناحية، وإرتباط طلب الوقف بطلب

الإلغاء وإشتقاقه منه، من ناحية أخرى، وهذا على غرار ما نص عليه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، في الباب الخاص بالإستعجال في المادة الإدارية من خلال نص المادة 829 وما يليها منه.

ولم يتجاوز المشرع الفرنسي مبدأ الوجاهية، بين أطراف الخصومة، في أي من مراحل تنظيمه القانوني لإجراء وقف التنفيذ، ولم تكن دواعي تطويره لهذا النظام

مؤخرا، من خلال نظامه الجديد الوارد بتقنين القضاء الإداري، لتجعله يغفله ويتجاوز عنه، وقد تضمن هذا التقنين نصا عاما مقرر لمبدأ الوجاهية، بين أطراف الدعوى بصفة عامة، و أيا كانت طبيعتها، على أن تطوع قواعد إعماله - وليس إغفاله في حد ذاته - لطبيعة الدعوى المستعجلة وفي أحوالها

"L'instruction des affaires est contradictoire، Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence".

وفي إطار مبدأ الوجاهية (حق الرد و التعقيب اللازم)، أتاح المشرع الفرنسي لأطراف الدعوى الحق في ذلك، وفقا للطابع الخاص للطلب العاجل، و ما يقتضيه من سرعة الإجراءات حيث نص على:

- إمكانية إتمام هذه المواجهة بإجراءات كتابية أو شفوية

"Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale".

- النظر فورا في الطلب العاجل، إذا لم يقدم الأطراف ملاحظاتهم خلال المدة المحددة لهم بهذا الغرض، و بدون سابق إنذار، بما يعني أن ذلك لن يعتبر عندئذ إخلالا بحق الرد والدفاع

"Les délais les plus brefs sont donnés aux parties pour fournir leurs observations، ils doivent être rigoureusement observés، faute de quoi il est passé outre sans mise en demeure"¹.

- و بالنسبة لوقف التنفيذ المؤقت لثلاثة أشهر على الأكثر، أو لحين الفصل في طلب الوقف، الذي كان نظامه قد أستحدث بقانون 8 فبراير 1995، و ضمن المادة 10 (تشريعي) من تقنين المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الإستئنافية، كان المشرع حريصا على النص في هذه المادة، على أن تقرير الوقف المؤقت إنما يكون

1-christian Gabolde,Traité pratique de la procédure administrative contentieuse,1960,P :155.

"Au terme d'une Procédure Contradictoire".

وكان القضاء الإداري، حريصا دائما للتأكيد على أن الطابع العاجل لطلب وقف التنفيذ، و ما يقتضيه من سرعة الإجراءات، لا يعني في النهاية التجاوز عن حق الدفاع و الرد الواجب، الذي يتمتع به الخصوم¹.

و إعمالا لذلك، وفي إطار تطبيقه لنظام الوقف المؤقت، الذي سبق أن تضمنته المادة 10 (تشريعي) من تقنين المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الإستئنافية، قبل إلغاء هذا التقنين - على ما سلف بيانه- أي الأكثر سرعة بين نظم الوقف التقليدية حيث قضى مجلس الدولة بإلغاء حكم أصدره رئيس إحدى المحاكم الإدارية، بالإيقاف المؤقت لتنفيذ القرار الإداري المطعون إيقاف تنفيذه، بسبب فرصة الرد و التعقيب على طلب الإيقاف، مما يعد إخلالا بحق المواجهة، و المشروط بكفالاته إجراء الوقف المؤقت وفقا لنص المادة (10 تشريعي) السالفة الذكر².

¹ -considérant que,meme s'il s'agit d'une procédure d'urgence n'ayant pas pour objet de trancher définitivement un litige ,**Le caractère contradictoire de la procédure doit être respecté** ;que ,à cette fin,la demande de sursis à exécution doit être communiquée aux parties intéresséesavec indication d'un délai pour fournir leurs observations sur cette demande .

C.A.A ,Paris, 6 décembre 1994, EPX Jaffry,D.A,1995,N° 3,P :14.

² - جاء في حكم المجلس بهذا الخصوص:

Cons, que les dispositionsde l'article L :10 de code des tribunaux administratifs et des cours administratifs d'appel ont pour objet d'aménager les règles relatives au sursis à exécution des décisions administratives, notamment en donnant compétence au président du tribunal ou de sa formation de jugement pour suspendre l'exécution de ces décisions sous certaines conditions et **dans le respect d'une procédure contradictoire**

Cons,qu'il ressort des pièces du dossier que le président du tribunal administratif des'est borné à notifier le 6 avril 1995 au préfet de la Guadeloupe, auteur de la décision attaquée, qui affirme sans être contredit l'avoir reçu le 10 avril ,la demande de suspension de ladite décision dont il était saisi sans indiquer le délai qui lui était imparti pour produire ses observations ;qu'en prononçant dans ces conditions la suspension contestée par une ordonnance rendue le 11 avril 1995, le président du tribunal administratif a méconnu les dispositions de l'article R 120 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel fixant les règles de la procédure contradictoire en matière de sursis ;que le préfet est ,pour ce motif,fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée .

C.E,26 mai 1995, Ass, préfet de la Guadeloupe et Enta,Rec,P :216.

و طبقا للأحكام الواردة بتقنين القضاء الإداري الفرنسي الجديد، في خصوص تنفيذ حكم الوقف، فإنه من المتعين تبليغه إلى كافة الأطراف في أسرع وقت ممكن وبكافة السبل المتاحة، لينفذ كقاعدة عامة ابتداء من اليوم الذي يتسلم فيه الطرف المعني الإعلان، ومع ذلك يجوز لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة، أن يقرر تنفيذ الحكم فور صدوره¹.

الفرع الثاني: طابع التأقيت²

طابع التأقيت في دعوى وقف التنفيذ يمليه و يقتضيه، من ناحية، كون الإجراء عاجلا و إستثنائيا، فيقدر مداه بالتالي بقدر الضرورة الملجئة إليه، وكونه من ناحية أخرى، مشتق من دعوى الإلغاء، و لكن غير فاصل في أصل الحق الذي تتعلق به. وقد أورد تقنين القضاء الإداري الفرنسي الجديد نصوصا صريحة في شأن تأقيت حكم الوقف، فنص على أن فصل قاضي الأمور الإدارية المستعجلة فيما يختص بنظره بصفة عامة ذو طابع مؤقت :

Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire³

كما نص على أن إيقاف تنفيذ القرار الإداري حال النطق به، تتأقت فترته بأجل الفصل في الدعوى الموضوعية المتفرع عنها كحد أقصى:

...La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision¹

¹ -L'ordonnance est notifiée sans délai et par tous moyens aux parties (C.J.A, Art, R,522-12).

L'ordonnance prend effet à partir du jour ou la partie qui doit s'y conformer en reçoit notification

-Toutefois ,le juge des référés peut décider qu'elle sera exécutoire aussitôt qu'elle aura été rendue.

-En outre ,si l'urgence le demande, le dispositif de l'ordonnance, assortie de la formule exécutoire prévue à l'article R.751-1,est communiqué sur place aux parties ,qui en accusent réception.

² -د. محمد فؤاد عبد الباسط ،وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ، ص 970.

³ -C.J.A, Article :L :511-1.

ويعني ذلك أن الوقف، إن كان لا يمكن أن يمتد أجله لما بعد الفصل في الدعوى الموضوعية، إلا أنه يمكن أن يجد نهايته قبل ذلك، حيث يستطيع قاضي الأمور الإدارية المستعجلة بصفة عامة، تعديل أو إنهاء ما إتخذه من إجراءات، وذلك في أي وقت، بناء على طلب من ذوي الشأن، إذا وجدت عناصر مسوغة لذلك:

Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin.

و إن تأقيت إيقاف التنفيذ بأجل الفصل في الدعوى الموضوعية، هو في الواقع و على أي حال أمر مفروض بذات طبيعة و غاية إجراء الوقف، ووضعه من الدعوى المتفرع عنها، وبغير حاجة إلى نص صريح مقرر له².

وقد حددت المادة 10 (تشريعي) من تقنين المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الإستئنافية، و المضافة بالمادة 65 من قانون فبراير 1995، بفقرتها الأولى مدة الإيقاف المؤقت للتنفيذ و كما سلف البيان : Pour une durée maximum de trois mois و مؤدى هذا النص، أن القاضي إذا كان قد تجاوز مدة الثلاثة أشهر هذه، فلا مانع من قضائه بالإيقاف المؤقت لأقل من تلك المدة (أي لا يجب أن يتجاوز مدة ثلاثة أشهر التالية لثلاثة الأشهر الأولى)³.

و منه، فالإيقاف المؤقت من منظور تأقيته، يفصل في طلب الوقف العادي، و ليس بالفصل في الدعوى الموضوعية، وفقا للفقرة الثانية من المادة المشار إليها:

¹ - C.J.A, Article :L :511-1/2

² - و كان لقضاء لمجلس الدولة في هذا الخصوص:

« La procédure de sursis à l'exécution des décisions de l'autorité administrativea pour seul objet de faire obstacle à l'exécution d'une décision de l'autorité administrative, **en attendant qu'il soit statué sur le bien fondé du recours présenté contre cette décision** » 25 Novembre 1987, Mlle de la Rivière C.T.S,Cacquevel, D.A 1988, N° 1,P :12. ;

«Il y a lieu , dans les circonstances de l'affaire ,de faire droit aux conclusions ...tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cet arrêt ;...sursis à exécution de l'arrêt attaqué, **jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requêtetendant à son annulation** »

25 septembre 1998, Sect, Association Greenpeace France, Rec,P :343.

³ -Jacques -henri stahl et Didier chauvaux , A.J.D.A ,1995, N° 7-8, P : 507.

Si la décision sur la demande de sursis intervient avant l'expiration du délai fixé par le juge.

المطلب الثاني : طرق الطعن في الحكم الأمر بوقف التنفيذ

خولت المادة 49 من قانون 22 يوليو سنة 1889 الفرنسي، المحافظين بشكل صريح سلطة تنفيذ قرارات مجالس الأقاليم، حيث كان الإستئناف الإداري لهذه القرارات لا يوقف تنفيذها، ولأصحاب الشأن حق طلب وقف تنفيذ الأحكام المستأنفة أمام مجلس الدولة بصفة مؤقتة، الى أن يتم الفصل في الموضوع¹.

وكان النص على قاعدة الأثر غير الواقف للطعن، قد تم لأول مرة بالقانون الصادر في 22 يوليو سنة 1806، ثم في قانون 24 مايو سنة 1872، وقانون 18 ديسمبر سنة 1940، وبعد ذلك، أكدت المادة 48 من الأمر الصادر في 31 يوليو سنة 1945 هذه القاعدة من جديد، وإستمر العمل بها بشكل مستمر، ولم يؤثر على تطبيقها الإصلاح الذي أجراه المشرع الفرنسي سنة 1953، و الذي أنشأ بمقتضاه المحاكم الادارية، وأنشأ المحاكم الإدارية الإستئنافية بموجب القانون الجديد الصادر في 31 ديسمبر سنة 1987.

فبعد إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953، وممارستها لعملها ابتداء من سنة 1954، أصبح مجلس الدولة مختصا بالنظر في الطعون المقدمة ضد أحكام هذه المحاكم، المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

و أعطى المشرع لأصحاب الشأن، الحق في إستئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي، سواء الأحكام التي قضت بوقف التنفيذ أو تلك التي رفضته بدون تفرقة، وحدد مدة خمسة عشر يوما للطعن في أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة العادية المقررة للطعن بالإستئناف المحددة بشهرين.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 244-246.

و بالنسبة للمحاكم الإدارية الإستئنافية، التي أنشأها قانون الإصلاح القضائي لسنة 1987، فقد حدد المرسوم الصادر في 9 مايو سنة 1988 القواعد الإجرائية الواجب إتباعها، عند الطعن في الأحكام أمام هذه المحاكم ، وهي لا تختلف في جوهرها عن تلك المتبعة أما مجلس الدولة الفرنسي، حيث لم يتطلب المرسوم وساطة المحامين بشأن الطعون المرفوعة أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية، و أعطت المادة الخامسة من المرسوم هذه المحاكم الإستئنافية، سلطة الغاء الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، في حالة التحقق من أن الوقف سينتج عنه ضررا جسيما بحقوق المستأنف، أو بمصلحة عامة.

الفرع الأول: الطعن في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري بطريق الاستئناف

قاعدة الطعن ضد الأحكام الصادرة في طلبات الوقف مقررة في فرنسا بصريح النصوص منذ مراسيم 30 سبتمبر 1953 و 28 نوفمبر 1953، وكان نطاق أعمال هذه القاعدة حتى سريان أحكام تقنين القضاء الإداري الجديد، شاملا للطعن بطريقي الاستئناف و النقض على السواء، أما بعد دخول هذا القانون حيز التطبيق - أي من أول يناير 2001 - فقد انغلق ووفق أحكامه باب الاستئناف، وبقي طريق النقض سبيلا وحيدا لمهاجمة أحكام قاضي الأمور الإدارية المستعجلة الفاصلة في طلبات الوقف¹.

¹ - قبل سريان تقنين القضاء الإداري الجديد، نصت المادة 9 من مرسوم 30 سبتمبر 1953 المعدل بمرسوم 7 سبتمبر 1989، التي أصبحت المادة 123 (لائحي) من تقنين المحاكم الادارية و المحاكم الإدارية الاستئنافية على أن:

Les jugements rendus sur une demande de sursis à exécution peuvent être attaqués par la voie de l'appel par l'auteur de la décision litigieuse ou par toute partie en cause .

وكانت المادة 23 من المرسوم 28 نوفمبر 1953، قد أثارت شيئا من اللبس حين تحدثت فقط عن الأحكام القضائية بالوقف محلا للاستئناف:

Les jugements prescrivant un sursis à l'exécution peuvent être attaqués devant le conseil d'état

مما يعني لأول وهلة، أن طريق الاستئناف بحسبها، لا يكون إلا بالنسبة للأحكام القضائية بالوقف، دون تلك الراضية له وذلك بالرغم من أن المادة 9 من مرسوم 30 سبتمبر 1953 تناولت الفرضين، حين تحدثت بصفة عامة عن الاستئناف:

"La décision rendue sur une demande de sursis"

وقد دفعت الإدارة بذلك فعلا، بصدد استئناف حكم صادر برفض طلب الوقف، وكلن مجلس الدولة مسائرا لرأي مفوض الحكومة Louis Fougère، و رد هذا الدفع، مؤكدا أن كافة الأحكام الصادرة في طلبات الوقف، إستجابة أو رفضا يمكن طلب إستئنافها:

" Si des dispositions ...du décret du 28 novembre 1953 établissent règles de procédure applicables spécialement aux appels dirigés contre les jugements des tribunaux administratifs ordonnant le sursis à exécution ,ces dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte à la portée générale du texte précité, qui autorise l'appel contre toute décision d'un tribunal administratif rendue sur une demande de sursis..... ;qu'ainsi le Conseil d'état est compétent pour statuer sur la requête de la demoiselle ...tendant à l'annulation d'un jugement ...par lequel le tribunal administratif ...a rejeté sa demande de sursis à exécution d'un ordre de réquisition ...portant sur un appartement dont elle est locataire » C.E ,7 mai 1955, Sect, Demoiselle Bercovics, Rec, P : 261).

الفرع الثاني: الطعن بالنقض في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري

يجوز الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ضد أحكام المحاكم الإدارية الاستئنافية طبقا للمادة 10 من مرسوم 31 ديسمبر 1987 (م 127 - لئحي- من تقنين المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الاستئنافية السابق)، وذلك وفقا لحالات معينة، و بشروط وإجراءات مقرة قانونا¹.

أما بعد سريان تقنين القضاء الإداري الجديد، فقد تضمنت أحكام النظام الجديد لوقف التنفيذ، النص على أن الأحكام التي يصدرها قاضي الأمور الإدارية المستعجلة تعلقا بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، تصدر بصفة نهائية².

و هذه المواد المشار إليها، تتمثل في:

- المادة 521-1 تشريعي تتعلق بطلبات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية.
 - المادة 521-4 تشريعي تتعلق بإمكانية تعديل قاضي الأمور الإدارية المستعجلة أو إنهائه للإجراءات السابق له تقريرها.
 - المادة 522-3 تشريعي تتعلق بقرارات قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، برفض الطلبات غير المتوافرة على صفة الإستعجال، أو الخارجة عن نطاق ولاية القضاء الإداري، أو غير المقبولة، أو غير المبينة على أسانيد كافية.
- وعندما تصدر هذه الأحكام بصفة نهائية، فإن الطعن فيها لا يكون إلا عن طريق النقض، و أمام مجلس الدولة، بإعتباره وحده صاحب الإختصاص بنظر طعون النقض الموجهة ضد الأحكام الصادرة من مختلف جهات القضاء الإداري.
- والواقع فيما يتعلق بطريق الطعن بالنقض تحديدا، فإنه لا يبدو ملائما لطبيعة إجراء وقف التنفيذ، فمن الصعب تصور أنه في فترة ما قبل الفصل في الطعن بالنقض

¹ - أنظر من أحكام المجلس التي عقب فيها على أحكام المحاكم الإدارية الاستئنافية كقاضي نقض الصادر بتاريخ: 5 juillet 1991, Sec ,Société de fait couderc, Rec ,P : 273 ; 5 novembre 1993, Sect, S.A immobilière de construction la Gauloise, Rec, P : 305.

² - Les décisions rendues en application des articles L.521-1, L.521-4 et L.522-3 Sont resdues en dernier ressort .

لم تصدر أحكام في موضوع النزاع، تستغرق أحكام الوقف، و تحجبها، أو يستتند تنفيذ القرار المطعون فيه من قبل الإدارة، بما يفقد الطعن موضوعه.

والمفوض " Rémy Schwartz " نفسه في تقريره حول قضايا 5 نوفمبر 1993، ينوه إلى أنه بالرغم من إمكان الطعن بالنقض ضد أحكام الوقف بصريح النص إلا أنه من الناحية العملية فإن فائدة ذلك تبقى موضوع شك¹.

وبفرض عدم صدور أحكام في الموضوع، أو عدم إستنفاد التنفيذ طوال هذه الفترة، فلنا أن نتصور مدى الارتباك الذي يمكن أن يصيب عمل الإدارة، فيما لو كان مثلا الحكم في طلب الوقف صادرا من محكمة أول درجة، إيقافا للتنفيذ، ثم تمخض على إستئنافه - عندما يكون سبيله متاحا قانونا- رفضا للوقف، و بالتالي يجوز للإدارة إعادة التنفيذ، ثم بعد ذلك تم نقض الحكم الصادر من محكمة الإستئناف، ومنه وجب على الإدارة إيقاف التنفيذ، بل أنه يخشى أن يطول الفصل في الدعوى الموضوعية ذاتها فيما لو لم يصدر قبل الطعن بالنقض في حكم وقف التنفيذ، وتراخت محكمة الموضوع في هذه الحالة، وذلك بعدم الفصل في الموضوع (في دعوى الإلغاء)، حتى تتبين توجهات محكمة النقض، عند الفصل في حكم وقف التنفيذ الصادر عن محكمة الإستئناف، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن رقابة النقض بحدودها المرسومة قانونا، من الصعب أن تتوافق مع إقتضاء طبيعة طلب الوقف، فصلا فقط بحسب الظاهر، وبصفة مؤقتة وبغير تقييد لقاضي الموضوع، أثناء فصله في الدعوى الموضوعية.

¹ -L'opportunité d'un contrôle du juge de cassation sur la mise en œuvre par les juges du fond de cette procédure d'urgence est **discutable**. Nombre de jugement pourront etre rendus sur le fond par les tribunaux administratifs avant que le juge de cassation ait eu le temps de se prononcer sur le sursis ,Et lorsqu'il se prononcera il pourra etre conduit à constater un non-lieu .

المبحث الثالث: طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ و طرق الطعن فيها في القضاء المصري

قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، مطلب أول ندرس فيه طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وفي المطلب الثاني سوف ندرس طرق الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول: طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

إن طابع الإستعجال، يتطلب بقدر الضرورة وضع الإجراء المناسب الذي تتعلق به الدعوى الأصلية، ناهيك عن سرعة إجراءات نظر طلب وقف التنفيذ، و تنفيذ الحكم الصادر فيه، وتأقيت الحكم بالأجل الزمني اللازم لحسم أصل الحق المتنازع فيه بحكم الموضوع (دعوى الإلغاء)، وهذا ما سندرسه بالتفصيل في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني سندرس الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت، والحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي في الفرع الثالث.

الفرع الأول: سرعة الإجراءات¹

المشرع المصري لم يسر على نفس منهج المشرع الفرنسي، ولم يتجاوز تعرض قانون مجلس الدولة لطلب الوقف، وفقا للشروط الشكلية و الموضوعية التي تناولتها المادة 49 منه.

وطبقا للنص الذي تضمنته المادة الأولى من القانون رقم 6 لسنة 1952 المتعلق بتعديل المادة 10 من القانون رقم 9 لسنة 1949 فإنه: " يحدد رئيس الدائرة المختصة بنظر الموضوع جلسة لنظر الطلب (طلب الوقف) يعلن بها الخصم قبل تاريخ الجلسة بثلاثة أيام على الأقل. ويجوز تقصير هذا الميعاد في حالة الضرورة القصوى، وللدائرة عند الإقتضاء نظرا لأهمية النزاع، أن تأمر بإحالة الفصل في الطلب إلى دوائر المحكمة مجتمعة".

ونصت النص المادة 3 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أن: " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، و تطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي". وفي هذا الإطار ، تمخضت مظاهر السرعة و التبسيط في إجراءات دعوى طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، لاسيما إعفاء طالب وقف التنفيذ (المدعي) من إجراء تحضير الدعوى بواسطة هيئة مفوضي الدولة، وتقصيرا للمواعيد، والسرعة بالفصل في طلب الوقف، و تنفيذها للحكم بمسودته.

هذه هي حدود الممكن حاليا ، وهو في النهاية لا يغني عن ضرورة وضع نظام إجرائي متكامل، يفي بأغراض وسيلة الوقف كإجراء، قوامه الضرورة و الاستعجال، خاصة و أن واقع الحال لا يتطابق في كثير من الأحيان مع التوجيه العام بسرعة الإجراءات .

ففي مناداته بتضمين النصوص أحكاما خاصة بإجراءات طلب وقف التنفيذ، و الفصل فيه ينوه الدكتور " مصطفى كمال وصفي" بأن الوضع الحالي يترتب عليه :

¹ - د.محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ، ص ص 940-942.

" أن يظل طلب وقف التنفيذ منظورا لشهور طويلة قد يتكامل بها العام ... وربما يزيد عليه ... و إن كثيرين من المدعين يتنازلون عن طلب وقف التنفيذ، لأن الحكم به لم يعد مجديا ... كما أن الإدارة كثيرا ما تسارع إلى التنفيذ المادي، حتى لا تجد المحكمة مجالا للحكم بوقف التنفيذ "

الفرع الثاني: الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت¹

عندما يقوم القضاء الإداري في مصر بالفصل في الطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، فإنه يصدر حكما قضائيا في نزاع حقيقي بخصوص مسألة من المسائل المستعجلة ذات الصلة الوثيقة بطلب الإلغاء.

ونظرا لأن طلب وقف التنفيذ من الطلبات الوقتية المستعجلة السابقة على الفصل في الموضوع، فإن الحكم الذي يصدر بالوقف يكون حكما مؤقتا، هذا من جهة، ولكن هذه الصفة لا تحول - من جهة أخرى - دون إعتبار الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكما قطعيا فيما فصل فيه .

ولا جدال في أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حكم مؤقت، مثل جميع الأحكام الصادرة في الأمور المستعجلة، التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى والقاعدة العامة في هذا المجال، أن الحكم المؤقت لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها، ويترتب على ذلك، أن صدور الحكم بوقف التنفيذ، لا يعني أن الحكم في الدعوى سيكون حتما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، فقد تقضي المحكمة بعد البحث العميق في موضوع الدعوى برفض دعوى الإلغاء، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن رفض طلب وقف التنفيذ لا يشير إلى إتجاه المحكمة إلى الحكم برفض دعوى الإلغاء، فقد تقضي بإلغاء القرار الإداري عند نظرها للدعوى الموضوعية.

وهكذا، فإن الحكم في طلب وقف التنفيذ - سواء صدر بالموافقة على الوقف أو رفضه - قد يتفق مع مضمون الحكم في الدعوى، وقد يختلف معه.

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 225، 223.

و ترجع العلة في ذلك، إلى أن المحكمة وهي تفصل في طلب وقف التنفيذ، فإنها تبت في أمر مستعجل، فتبحث في مدى توافر الشروط الشكلية و الموضوعية للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، وإلى أي حد يتوافر الإستعجال، وجدية الأسباب التي ترجع إحتمال عدم مشروعية القرار، حتى تقضي بوقف تنفيذه، ولكن عند تصديها لموضوع الدعوى، وهو طلب إلغاء القرار الإداري، فإنها تتعمق في البحث، وتفحص الدعوى من جميع جوانبها، و تتحرى عن مدى مشروعية القرار، حتى تصدر حكمها الموضوعي الذي يختلف بطبيعة الحال عن الحكم المؤقت¹.

ولقد تواتر قضاء مجلس الدولة في مصر على تأكيد هذه الخاصية المميزة للحكم الصادر بوقف التنفيذ، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: " أن حكم وقف التنفيذ و إن كان مؤقتا، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنه حكم قطعي، وله مقومات الأحكام و خصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، طالما لم تتغير الظروف ... وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إستقلا، شأنه في ذلك شأن أي حكم انتهائي"².

فالوقتيّة تحدد معناها المحكمة الإدارية العليا عندما تقول أن: " الحكم في وقف التنفيذ، وإن كان حكما مؤقتا، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء ولها أن تعدل عنه ...".

وإن النصوص الواردة بقانون مجلس الدولة بشأن إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري، إنما عنت بذلك، بأن الحكم الذي يصدر في موضوع الطلب، سواء بوقف التنفيذ أو عدمه، على حسب الظاهر الذي تبدو به الدعوى لا يمس أصل طلب الإلغاء ولا يقيد المحكمة عند نظر أصل هذا الطلب موضوعا.

¹- د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، سنة 1970، ص 1276.
²- الحكم الصادر في 5 نوفمبر سنة 1955، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى ص 64.

كما قررت أيضا محكمة القضاء الإداري، أن الحكم الصادر في طلب الوقف وإن كان يقيد المحكمة في الشق المستعجل، فلا تستطيع العدول عنه طالما لم تتغير الظروف الملازمة له، إلا أنه لا يقيد تلك المحكمة عندما تقضي في موضوع طلب الإلغاء، لأن حكمها الأول حكم وقتي يتناول الوجه المستعجل للنزاع فقط دون المساس بأصل الموضوع، ومن ثم يجوز للمحكمة عند نظر موضوع دعوى الإلغاء العدول عنه كلياً أو جزئياً.

فحكم الوقف وبطبيعته الوقتية هذه، لا يمكن أن تتجاوز قوته من ناحية موضوعه، ومن نطاق مرحلته إلى مرحلة أخرى لا شأن لها بها، وهي مرحلة الفصل النهائي في أصل النزاع، التي تبقى بموضوعها ودفعها وأدلتها لأوانها.

وإذا كان لمرحلتى الوقف والإلغاء مقتضى مشترك، لعناصر مشروعية القرار الإداري، ومن ثم تعرض لازم لموضوع النزاع، إلا أن هذا الفحص، ليس بقدره في الحالتين، وبينهما تمنع الإختلاط - أو من المفروض - مسافة بالحدود الفاصلة بين النظر الأولي و النظر النهائي، وتوضح ذلك المحكمة الإدارية بقولها، أن المحكمة في صدد طلب وقف التنفيذ، إنما تستظهر جدية الأسباب أو عدم جديتها بالنظر إليها في ظاهرها فتحكم بمقتضى هذا النظر حكماً مؤقتاً في طلب وقف التنفيذ - وهو الوجه المستعجل للنزاع- بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، أو برفض هذا الطلب دون المساس بطلب الإلغاء ذاته، وهو الناحية الموضوعية للنزاع، الذي تفصل فيه المحكمة بعد ذلك فصلاً نهائياً، على مقتضى ما تتبينه من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي الخصومة.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية، بينت أيضاً أنه إذا ظهر للمحكمة توافر مقومات وقف التنفيذ، فإنها تصدر حكماً مؤقتاً توقف به عدوانا بادياً للنظرة العابرة و إذا كانت المحكمة وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب تتناول الموضوع، فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية، لا تتعرض فيه له، إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن تسبق قضاء الموضوع، و تنتهي إلى تكوين عقيدة فيه.

الفرع الثالث: الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي

من المسلم به، أن الحكم بوقف التنفيذ من الأحكام القطعية، بمعنى أنه قطعي فيما فصل فيه، سواء بالإستجابة إلى طلب وقف التنفيذ، أو رفضه، و أنه يتمتع بمقومات الأحكام و خصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه، في الخصوص الذي صدر فيه. و بالنسبة لمضمون الحكم بوقف التنفيذ، فقد يشمل وقف التنفيذ كل آثار القرار المطلوب إلغاؤه، وقد يقتصر على أثر معين من آثاره.

ويترتب على كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكما قطعيا، أنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقل، بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى ومع ذلك، فقد ظهر رأي فقهي ينكر تمتع الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بحجية الشيء المقضي به، رغم أنه يقر بأنها تحوز القوة التنفيذية¹.

*** وقد ثار التساؤل عن طبيعة الحجية التي يحوزها الحكم الصادر بوقف التنفيذ هل هي مطلقة أم نسبية؟

أجاب الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" على هذا التساؤل، بأن الحكم بوقف التنفيذ يحوز نفس حجية الحكم الصادر في الموضوع، ويضرب المثل على ذلك، كون الحكم الذي يقضي بوقف تنفيذ لائحة يعد ذا حجية مطلقة، لأن الحكم الذي سيقضي بإلغائها يعد كذلك، في حين يحوز الحكم الصادر بتقرير مرتب للموظف الموقوف عن العمل أو المفصول على حجية نسبية فقط، شأنه في ذلك شأن جميع الأحكام الأصلية التي تنشئ بصدورها علاقة دائن و مدين².

*** إذا كانت محكمة الموضوع لا تتقيد بالحكم الصادر بوقف التنفيذ عند الفصل في موضوع المنازعة - أي عند النظر في طلب إلغاء القرار الإداري- فهل تمتد هذه الحرية إلى المسائل الفرعية التي تكون قد فصلت فيها المحكمة قبل البت في طلب وقف التنفيذ ؟

¹ - د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، كلية حقوق القاهرة، جمهورية مصر العربية، 1970، ص 36.
² - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1966 ص 977.

إتجهت محكمة القضاء الإداري في البداية إلى القول بعدم تقيد محكمة الموضوع بذلك، إذ قررت بأن الحكم الذي تصدره محكمة وقف التنفيذ هو حكم قطعي، له مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المقضي به، بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع فقط، وتتقيد المحكمة بوصفها للجانب المستعجل للنزاع، بحيث لا يجوز لها العدول عنه، كما لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد، طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير، ولكنه لا يقيد تلك المحكمة عندما تقضي في موضوع طلب الإلغاء، لأن حكمها الأول حكم وقتي يتناول الوجه المستعجل للنزاع فقط، دون المساس بأصل الموضوع ... ومن ثم، يجوز للمحكمة عند نظر موضوع دعوى الإلغاء، العدول عنه كلياً أو جزئياً، بما في ذلك ما تكون المحكمة قد فصلت فيه من دفعات أديت أمامها من الخصوم، بقصد التدليل على عدم جدية طلب وقف التنفيذ، لأنه إذا كان من المسلم به، أن الدفع بصدد أية دعوى تعتبر من المسائل المتفرعة عنها، و كانت القاعدة أن الفرع يتبع الأصل، ويأخذ حكمه، فلا يستساغ أن يكون للحكم الصادر من محكمة وقف التنفيذ في الدفع التي تثار أمامها، قوة تفوق الحكم الصادر منها في موضوع طلب وقف التنفيذ ذاته، ومن ثم يكون الدفع بعدم جواز إعادة النظر في الدفعين بعدم الإختصاص، وبعدم القبول، على غير أساس من القانون، متعيناً رفضه، و البحث في صحتها من جديد.

بيد أن المحكمة الإدارية العليا، رفضت إتجاه محكمة القضاء الإداري في هذا الخصوص، وقررت تقيد محكمة الموضوع بما فصلت فيه محكمة وقف التنفيذ من مسائل فرعية، حيث قضت بأن:

" الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ- كما قررت محكمة القضاء الإداري نفسها- حكم قطعي، وله مقومات الأحكام و خصائصها ... وينبني على ذلك، أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته، ولو أنه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف، كما يحوز هذه الحجية من باب أولى، بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية، قبل البت في موضوع الطلب، كالدفع بعدم إختصاص القضاء الإداري

أصلا بنظر الدعوى، لسبب متعلق بالوظيفة، أو بعدم إختصاص المحكمة أصلا بنظرها بحسب موضوعها، أو بعدم قبولها أصلا لرفعها بعد الميعاد، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيا، إذ أن قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعيا فحسب، بل هو نهائي أيضا وليس مؤقتا، فيقيدها عند نظر طلب إلغائه، فما كان يجوز لمحكمة القضاء الإداري- والحالة هذه بعد إذ فصلت بحكمها برفض الدفعين بعدم الإختصاص وبعدم قبول الدعوى وبوقف تنفيذ القرار- أن تعود عند نظر طلب الإلغاء فتفصل في هذين الدفعين من جديد، لأن حكمها الأول كان قضاء نهائيا، وحاز حجية الأحكام، ثم قوة الشيء المحكوم به أولا، لكان حكمها معيبا، لمخالفتها لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به، وكان واجبا إلغاؤه"¹.

ويؤيد الدكتور "سليمان الطماوي" ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا، على أساس أن محكمة الموضوع أعطيت لها كامل الحرية في إلغاء القرار أو عدم إلغائه بصرف النظر عن الحكم الصادر بوقف التنفيذ، كون أن الحكم السريع في طلب وقف التنفيذ، لا يقف حائلا بينها وبين أعمال حكم القانون السليم، فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه، ولا أثر له فيما يتعلق بالفصل في الدفوع، وذلك لأن محكمة وقف التنفيذ، فصلت فيها عن بصيرة وبينة، فلا محل للعودة إلى مناقشتها من جديد، لأن ذلك لا يتفق مع حجية الأحكام"².

وإن المنهج الذي يسلكه القاضي عند نظر أية دعوى أو خصومة، يؤيد صحة ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، إذ يتبع القاضي ثلاث خطوات تمثل ثلاث مراحل متتابعة، أولها مرحلة الإختصاص، التي يحدد فيها ما إذا كانت المحكمة المختصة بنظر الدعوى أم لا، ويتصدى للدفوع المتعلقة بهذه المسألة ويرد عليها، ثم إذا ما قرر إختصاص المحكمة بنظر النزاع، فإنه ينتقل الى المرحلة الثانية المتعلقة بقبول الدعوى ليتأكد من توافر الشروط الشكلية للقبول من عدمها، ويواجه ما يقدم من دفوع بشأنها

¹ - حكم المحكمة الصادر في 12 أبريل سنة 1958، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة، جمهورية مصر العربية، ص 1103.

² - د.سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 1000.

فإذا ما تأكد القاضي من توافر الشروط القانونية لقبول الدعوى، فإنه يصل إلى المرحلة الثالثة و الأخيرة، وهي الخاصة بالفصل في موضوع الدعوى ذاته، ليصدر حكمه إما بتأييد المدعي في دعواه أو برفض الدعوى.

وبناء على ذلك، فإنه بعد أن تتأكد المحكمة من المرحلتين الأولى الخاصة بالإختصاص، و الثانية المتعلقة بالشروط الشكلية لقبول الدعوى عند الفصل في طلب وقف التنفيذ المستعجل، وتصل إلى مرحلة البحث في موضوع الدعوى، فإنه ليس من المنطقي أن تعود مرة أخرى لتعيد البحث فيهما من جديد، وقد قضت فيهما بحكم قطعي حائز للحجية.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ما ذهبت إليه في حكم حديث لها، إذ قضت بأن:

" ... من المسلم به أن الحكم الصادر بشأن وقف التنفيذ يعتبر حكما قطعيا، له مقومات الأحكام وخصائصها، و أنه يحوز حجية الشيء المقضي فيه، بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة، في خصوصية إختصاصها، وقبول الدعوى، ويعتبر قضاؤها في ذلك نهائيا يقيدها عند نظر الطعن بالإلغاء، ومتى كان ذلك، و كان من الثابت أن المحكمة قد قضت عند نظر الموضوع بعدم اختصاصها - وهو الحكم محل الطعن المائل- فيكون حكمها معيبا لمخالفته لحكم سابق حاز قوة الأمر المقضي فيه".

المطلب الثاني: طرق الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في مصر
كشأن أي حكم قضائي، يمكن الطعن ضد الحكم الصادر في طلب الوقف إستقلالاً، وبكافة طرق الطعن المقررة ضد الأحكام، ما لم ينص على إستبعاد طريق بعينه في مجال وقف التنفيذ، وإن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يمنع الطعن فيه لدى الجهة القضائية المختصة، هذا من جهة، كما أنه من جهة أخرى، فإن صدور الحكم في الخصومة الأصلية، أي في دعوى الإلغاء، له تأثير على الحكم بوقف التنفيذ.

و لقد حدد قانون مجلس الدولة المصري في المواد 13 و 23 و 51 منه، الطرق العامة للطعن بالإستئناف، و النقض، و إلتماس إعادة النظر، و أوضاعها بالنسبة لجميع الأحكام على السواء، كما هو موضح في الفروع أدناه.

الفرع الأول: الطعن بالإستئناف في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

من الناحية العملية الطعن بطريق الاستئناف - عندما يتضمنه النظام القانوني للطعن- هو الأكثر شيوعاً، و الأكثر أهمية وفاعلية بالنسبة لصاحب الشأن، و أيضاً تجاوباً مع الطبيعة العاجلة و المؤقتة للحكم الصادر في طلب الوقف.
وفي كل الأحوال، يتعين أن يكون محل الطلب ما يزال موجوداً عند نظر الطعن، وأن تراعي القواعد الخاصة بعدم قبول الطلبات الجديدة المقدمة لأول مرة أمام قاضي الطعن.

و إذا كانت الإدارة في غالب الأحوال، هي الطاعن في الحكم القاضي بالوقف باعتبارها صاحبة القرار الموقوف تنفيذه، إلا أن المستفيدين من هذا القرار لهم أيضاً مصلحة في الطعن عليه، كالمستفيدين مثلاً من قرار ترخيص بالبناء قضي بوقف تنفيذه، فإذا ما قضي القاضي مثلاً، برفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، واستأنف صاحب المصلحة هذا الحكم، فإن طلب الإستئناف لن يكون لنظره محل إذا قضي قاضي الوقف لاحقاً وقبل الفصل في الإستئناف، بوقف تنفيذ ذات القرار لدى

نظره طلب آخر بالوقف، لأن القرار صار تنفيذه موقوفاً على أي حال، بما يفقد بالتالي
الطلب المستهدف لذات الغاية (الإستئناف) موضوعه.

وبالنسبة لإختصاص محكمة القضاء الإداري، بالفصل في الإستئناف المرفوع
ضد حكم وقف تنفيذ القرار الإداري، فقد نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة
المصري على أنه:

" تختص المحكمة بالفصل في الطعون التي ترفع إليها ضد الأحكام الصادرة من
المحاكم الإدارية، ويكون الطعن من ذوي الشأن، أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة
وذلك خلال ستين يوماً (60 يوماً) من تاريخ صدور الحكم".

ولم يخص المشرع المصري إجراءات الطعن في الأحكام الصادرة في طلب
وقف التنفيذ بمواعيد خاصة، فيبقى محكوماً بالميعاد المقرر للطعون عموماً، وهو ستون
يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه، سواء أمام محكمة القضاء الإداري طبقاً
لقانون مجلس الدولة المادة 13 منه، أو أمام المحكمة الإدارية العليا طبقاً لقانون مجلس
الدولة المادة 2/23 و المادة 1/44 منه.

الفرع الثاني: الطعن بطريق النقض أمام المحكمة الإدارية العليا

طبقاً لقانون مجلس الدولة المصري رقم 48 لسنة 1972 الخاصة بتحديد
إختصاص المحكمة الإدارية العليا تنص المادة 23 على أنه:

" يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، في أحكام الصادرة من محكمة القضاء
الإداري، أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.
- أو إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات.
- أو إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المقضي فيه سواء دفع بهذا
الدفع أو لم يدفع.

و يكون لذوي الشأن ولرئيس مفوضي الدولة، أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوما (60 يوما) من تاريخ صدور الحكم، و ذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم".

أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوما (60 يوما) من تاريخ صدور الحكم و ذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جري عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

الفرع الثالث: الطعن بطريق إلتماس إعادة النظر

نصت المادة 51 من قانون مجلس الدولة المصري على أنه:

" يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، و المحاكم، و المحاكم التأديبية، بطريق التماس إعادة النظر، في المواعيد و الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية و التجارية، أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال و ذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم . ولا يترتب على هذا الطعن وقف تنفيذ الحكم، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، و إذا حكم بعدم قبول الطعن، أو برفضه، جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيها، فضلا عن التعويض إذا كان له وجه".

هذا ولم تأت إمكانية الطعن إستقلالا على الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ - وسائر الأحكام من محكمة القضاء الإداري بصفة عامة - إلا مع القانون رقم 165 لسنة 1955 الذي أنشأ المحكمة الإدارية، لتكون أعلى درجات القسم القضائي لمجلس الدولة.

وقبله، كان التقاضي قاصرا على درجة فصل قضائية واحدة، على نحو ما أوضحت محكمة القضاء الإداري آنذاك بقولها:

" من حيث انه يتبين من استظهار نصوص قانون إنشاء مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1946 أن ترتيب محكمة القضاء الإداري قد قام على نظام الدرجة الأولى في التقاضي" كما نصت المادة الثامنة من القانون المذكور على أنه:

" لا يقبل الطعن في الأحكام الصادرة من تلك المحكمة إلا بطريق التماس إعادة النظر". ومن ثم فلا تقبل المعارضة، كما أنها غير قابلة للإستئناف، وكذلك لم ينظم القانون المذكور أية هيئة إستئنافية يجوز رفع الإستئناف أمامها، فلا وجه - و الحالة هذه- للإستناد الى المادة 355 من قانون المرافعات، بمبرر أنها تقرر الحق في إستئناف الأحكام الصادرة في المواد المستعجلة، بإعتبارها أحكاما صادرة من قضاة المواد الجزائية، ولا إلى المادة 34 من قانون إنشاء مجلس الدولة، التي تحيل إلى قانون المرافعات، في شأن الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القضاء الإداري، فيما عدا ما هو منصوص عليه في القانون المذكور، فلا وجه لذلك مادام يجوز الإستئناف أو لا يجوز وكذلك الهيئة التي تنظر في الإستئناف، بإعتبارهما من أصول التنظيم القضائي لا من مجرد الإجراءات، فالمرجع إذن هو التنظيم الذي قامت عليه محكمة القضاء الإداري بحسب قانون إنشائها، وقد قام على نظام الدرجة الواحدة في التقاضي حسبما تقدم.

و إن المشرع المصري قد جعل من رئيس مجلس الدولة هيئة فصل قضائية من درجة واحدة، تنظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بإعتباره من المواد المستعجلة، و الحكم الذي يصدره فيه يكون والحالة هذه غير قابل للتظلم فيه أمام هيئة المحكمة، و من ثم يكون الدفع بعدم قبوله على أساس سليم من القانون متعينا القضاء به¹.

وفي حكم آخر، تقرر المحكمة أيضا نظام التقاضي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1946، و الذي إستمر في ظل القانون رقم 9 لسنة 1949، والذي قد قام على نظام الدرجة الواحدة في التقاضي، فلا يقبل الطعن فيه بغير طريق التماس إعادة النظر، وهو طريق الطعن الوحيد الذي أجازته قانون مجلس الدولة، في الأحكام التي

¹ - قضية رقم 265 لسنة 25 ق، 1948/3/3، المجموعة - السنة 2- بند 76، ص : 434.

تصدر من دوائر محكمة القضاء الإداري، و منها دائرة رئيس مجلس الدولة المختصة
بنظر طلبات وقف التنفيذ¹.

و إن إختصاص الفصل في طلبات وقف التنفيذ، قد نقل من رئيس مجلس الدولة
الذي تحدثت عنه الأحكام السابقة، إلى محكمة القضاء الإداري بمقتضى القانون رقم 6
لسنة 1952، وظلت المحكمة بخصوصه محكمة أول و آخر درجة، إلى أن أنشأت
المحكمة الإدارية العليا .

¹ - قضية رقم 334 لسنة 5 ق، 1951/12/21، المجموعة -السنة 5-بند : 370، ص: 1148.

ملخص الباب الثاني:

إذا كانت القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية، و إنتاجها لآثارها القانونية منذ صدورها، و أن الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذها، فإنه كاستثناء من هذه القاعدة، تم الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إذا توافرت شروط معينة شكلية و موضوعية، وعلى هذا الأساس، نشأ نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام القضاء الإداري، في فرنسا، مصر و الجزائر، و الذي مر بتطورات هامة منذ نشأته إلى الآن.

و لذلك خالصنا في هذه الدراسة في الباب الثاني منها في ثلاث فصول نوجزها كالآتي:

*** ففي الفصل الأول من هذا الباب، تناولنا شروط وقف التنفيذ في القضاء الفرنسي والمصري والجزائري، حيث تناولنا بالدراسة والتحليل في المبحث الأول من هذا الفصل شروط وقف التنفيذ في القضاء الفرنسي، الذي لازال يتشدد في رقابة الشروط الشكلية والموضوعية المبررة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وخاصة شرط الإستعجال، حيث لم يعتبر عنصر الإستعجال إلا في الحالة التي يخشى من ضياعها، أو نتيجة يصعب تداركها فعلا، حيث يشكل شرط الإستعجال أحد الشرطين الموضوعيين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، و يعني هذا الشرط أن هناك ضررا يخشى وقوعه، إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، ومنه يتعين على المحكمة المختصة أن تأمر بوقف التنفيذ منعا لحدوث هذا الضرر .

كما إشتراط مجلس الدولة الفرنسي، تواجد الأسباب الجدية في الشق الموضوعي للدعوى، بجوار شرط الضرر، لكي يستجيب إلى طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه في الشق المستعجل منها، منذ أواخر القرن التاسع عشر، ثم تواترت أحكامه طوال القرن العشرين، لتؤكد أهمية هذا الشرط وضرورته، وبعد إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953 التي سارت على النهج الذي حدده مجلس الدولة، في إشتراط توافر الأسباب الجدية في

الدعوى الرئيسية، حتى تستجيب إلى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء.

أما عن شرط المصلحة، فقد وجدت فكرة إعتبار المصلحة العامة شرطا موضوعيا ثالثا لتبرير وقف تنفيذ القرار الإداري، من طرف بعض الأنصار الذين حاولوا الإستناد إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي لتدعيم وجهة نظرهم، ولكن هذه الفكرة لاقت معارضة قوية من جانب خصومها، أدت إلى زعزعة أركانها و القضاء عليها وانتهى بذلك الفقه الفرنسي، إلى التأكيد على عدم وجود شرط ثالث يتعلق بالمصلحة العامة للحكم بوقف التنفيذ.

أما في المبحث الثاني، درسنا شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري، حيث نص المشرع على شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية منذ إنشاء مجلس الدولة سنة 1946، حيث جاء في الفصل 49 من قانون 1972: " يجوز للمحكمة أن تأمر بإيقاف تنفيذ القرار، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، و رأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

كما أن القضاء الإداري المصري يختص بالبت في طلب وقف التنفيذ، إذا كان هذا الطلب المستعجل مرتبطا بدعوى الإلغاء، وإذا توافرت الشروط السالفة الذكر.

وينص الفصل 40 من قانون مجلس الدولة الحالي المصري، على أن المحاكم الإدارية تختص بالبت في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، لذلك فللمحاكم التأديبية بمصر، أن تأمر بإيقاف القرار الإداري القاضي بمنع الموظف من مرتبه كلا أو جزءا منه، إلى حين الفصل في الطلب الموضوعي المتعلق بالقرار التأديبي، كما أن للمحكمة التي تفصل في مشروعية القرار الإداري من عدمه، و أن تأمر بإيقاف تنفيذ القرارات التأديبية قبل صدور حكم نهائي بشأنه، ونلاحظ أن هذه الحالة الأخيرة، هي الحالة الوحيدة التي لا يشترط فيها في البداية تقديم دعوى في الموضوع فللمحكمة تقرر إيقاف القرار القاضي بحرمان الموظف من مرتبه، إلى حين الفصل في موضوع القرار التأديبي بكونه شرعي أم لا، وغاية المشرع واقعة في هذا المجال، وهي

غاية نبيلة تقتضي حماية ومنع الضائقة المالية التي قد تلحق به، إلى حين ثبوت صحة القرار التأديبي المتخذ في حقه، شرط أن يكون المرتب هو مورد عيشه الوحيد.

وبالإضافة إلى الشرطين الموضوعيين، لقيام إختصاص القضاء الإداري المصري للبت في طلب وقف التنفيذ، واللذان سبق توضيحهما من قبل، وهما عنصرا الإستعجال وجدية الطلب، هناك شرط شكلي يعتمد على القضاء في مصر، وهو أن يرد طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، ومعنى ذلك، أن يطلب الطاعن صراحة وقف التنفيذ في نفس المقال الذي يطلب فيه إلغاء القرار الإداري، وإذ لا يعدو أن يكون طلب وقف التنفيذ- كما قالت المحكمة الإدارية العليا- طعنا في القرار المطلوب إلغاؤه، الذي قد تقوم الإدارة بتنفيذه مباشرة رغم وقوع الطعن فيه، و قد يحقق الجمع بين طلب الوقف والإلغاء في دعوى واحدة في الوقت ذاته، إتخاذ بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاء ووقفا ويمنع التفاوت في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية، حيث أن المادة السالفة الذكر تنص على أنه "... ويجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها...".

كما أن المادة 49 المتحدث عنها، لم تستلزم إقتران طلب وقف التنفيذ مع الطلب الأصلي في مقال واحد للدعوى، وإنما أشارت إلى هذا الإقتران على سبيل الجواز بحيث إستعملت كلمة "يجوز".

ويلاحظ أن المشرع المصري، قد خرج من نطاق طلب وقف التنفيذ، في الحالة المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين، التي يكون فيها التظلم وجوبيا، حيث لا يقبل فيها طلب وقف التنفيذ، والعلة في ذلك، تكمن في إفتراض عدم قيام شرط الإستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرار، وهي حسبما ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 لسنة 1955 قرينة قانونية قاطعة، لا تقبل إثبات العكس، على أنه يجوز للمحكمة، بناء على طلب المتظلم، أن تحكم مؤقتا بإستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه، إذا كان القرار صادرا بالفصل.

وفي مصر أيضا، يجوز للمحكمة الموضوع أمامها الطعن في الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، أن تأمر بوقف تنفيذها، وإن الإشكال في صعوبة تنفيذ الحكم لا يوقف تنفيذه، وأن مجرد إمتناع الإدارة عن التنفيذ، لا يعتبر عقبة في التنفيذ، وإنما يعد قرارا سلبيا بالإمتناع عن تنفيذ الحكم، وهذا القرار السلبي، قد يكون مجالا للطعن بالإلغاء ووقف التنفيذ.

أما في المبحث الثالث فقد تناولنا شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القضاء الجزائري، حيث يتوقف الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع، وفقا للقانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية على توافر مايلي:

- أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه، من شأنه ترتيب نتائج يصعب تداركها.
- وتكون الأوجه المثارة في العريضة جدية، و من شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري.
- وحالة الإستعجال.

وإن نظامنا القضائي، الذي أخذ بالمعيار العضوي، في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري و العادي، جعل القضاء الإستعجال الإداري يتحمل مسؤوليات كبرى -هي موزعة في دول أخرى كفرنسا، و مصر، بين القضائيين القضائي و العادي- إذ يختص قاضي الإستعجال الإداري حسب نص المادة 921 ق إ م بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، إذا ما شكلت تعديا، أو إستيلاء، أو غلقا إداريا، في حين أنه، في كل من القانونين الفرنسي، و المصري، فالقرارات الإدارية أو أعمال الإدارة، إذا ما شكلت تعديا ماديا، فإنها تفقد الصفة الإدارية، ويستعيد مع ذلك القضاء العادي إختصاصه، ويمكنه أن يأمر بأي إجراء في مواجهة الإدارة، كأنها شخص عادي، فيأمرها، و ينهيها، و يغل يدها عن التعدي.

كما أنه في الجزائر، التعدي إذا كان على حق ملكية عقارية يسمى إستيلاء، و إذا تضمن غلقا لمحل تجاري لأحد الأفراد سمي غلقا إداريا، وباقي حالات الإعتداء الأخرى تشكل تعديا، مع بقائها ضمن إختصاص القاضي الإداري، نظرا للأخذ بالمعيار العضوي في تحديد الإختصاص.

**** وفي الفصل الثاني من هذا الباب، درسنا طبيعة الحكم الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، وطرق الطعن فيه، وفقا للقضاء، الجزائري، الفرنسي والمصري وذلك في ثلاثة مباحث على التوالي.

فمن خلال الإجتهد القضائي الجزائري، وبعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنه قد وضع حدا لدور القاضي الإستعجالي الإداري- كقاضي فرد- فيما يخص الفصل في طلب وقف التنفيذ، الذي يجب أن يكون بقرار من المحكمة الإدارية بتشكيلتها الجماعية، وفقا لنص المادة (836 ق إ م إ)، وعليه فوقف التنفيذ لا يكون بناء على أمر إستعجالي، حتى ولو رفع وفقا لإجراءات الإستعجال، وبذلك يكون القضاء الجزائري قد وضع حدا للإشكاليات، و التساؤلات المشار إليها آنفا، في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، عند الحكم بوقف التنفيذ بأمر إستعجالي، وهو الأمر الذي كرسه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 836 منه. فالقرارات الصادرة عن قضاة المحاكم الإدارية، التي تقبل الغستئناف أمام مجلس الدولة، يمكن كذلك المطالبة بوقف تنفيذها أمامه من قبل ذوي الشأن.

وتجدر الإشارة، إلى أن طلبات وقف التنفيذ التي تعرض على مجلس الدولة، هي من غختصاص رئيسه، ويكون بصيغة أمر، ويفصل فيها بتشكيلة جماعية وفقا لإجراءات الإستعجال، دون المساس بأصل الحق، لغاية الفصل في الإستئناف المعروض عليه (أي دعوى الإلغاء المرفوع أمامه).

وقد سبق و أن أشرنا، إلى أن أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة)، لا تمس بأصل الحق لطابعها المؤقت، ولكون أثرها مرتبط بدعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار، إلا أنها بالمقابل، هي أحكام قطعية بالنسبة لما فصلت فيه، فهي تحوز حجية الأحكام القضائية وتعتبر مثلها، لكونها تقبل الطعن إستقلالا عن حكم الإلغاء الذي يصدر لاحقا لها.

أما في القضاء الإداري الفرنسي، فمن خصائص حكم وقف تنفيذ القرار الإداري سرعة الإجراءات، وطابع التأقيت، وقد أعطى المشرع لأصحاب الشأن، الحق في

إستئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي، سواء الأحكام التي قضت بوقف التنفيذ، أو تلك التي رفضته بدون تفرقة.

وحدد المشرع مدة خمسة عشر يوما للطعن في أحكام المحاكم الإدارية، المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهي مدة قصيرة، بالمقارنة مع المدة العادية، المقررة للطعن بالإستئناف المحددة بشهرين.

وفي القضاء الإداري المصري، الذي لم يسر على نفس منهج المشرع الفرنسي ولم يتجاوز تعرض قانون مجلس الدولة لطلب الوقف، وفقا للشروط الشكلية و الموضوعية التي تناولتها المادة 49 منه.

وعندما يقوم القضاء الإداري في مصر، بالفصل في الطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، فإنه يصدر حكما قضائيا في نزاع حقيقي، وفي مسألة من المسائل المستعجلة، ذات الصلة الوثيقة بطلب الإلغاء.

ونظرا لأن طلب وقف التنفيذ، من الطلبات الوقتية المستعجلة السابقة على الفصل في الموضوع، فإن الحكم الذي يصدر بالوقف يكون حكما مؤقتا وقطعي، و كشأن أي حكم قضائي، يمكن الطعن ضده، إستقلالا وبكافة طرق الطعن المقررة ضد الأحكام، ما لم ينص على استبعاد طريق بعينه في مجال وقف التنفيذ.

الخاتمة

تتمتع الإدارة وهي بصدد مباشرة وظيفتها الإدارية التنفيذية - التي إختصت بها طبقاً للدستور والتشريع- بعدد من الإمتيازات، تضعها في مركز قانوني ممتاز، مقارنة بما يتمتع به الأفراد أمام القضاء، بل أن أغلب الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة في أداء تلك الوظيفة، يمكن أن تكون إمتيازات بما لها من سلطة الأمر والنهي، بتهدف تحقيق المصلحة العامة.

و إن الأنظمة القانونية منحت الإدارة العديد من الإمتيازات، كإمتياز السلطة التقديرية، إذ يكون للإدارة بموجبها إتخاذ العديد من القرارات¹، سيما في مجال أعمال السيادة المستبعدة من دائرة الطعن القضائي نهائياً²، إضافة لإمتياز إتخاذ القرارات الإدارية وتنفيذها تنفيذاً مباشراً³.

فجملة هذه الإمتيازات وغيرها - التي لم نورد ذكرها لكثرتها- توجب على الفرد صاحب الشأن أن يبادر دائماً إلى مباشرة إجراءات التقاضي، ورفع الدعوى ضد الإدارة، ويترتب على هذا الأمر أن تكون الإدارة دائماً في مركز المدعي عليه، وهذا خاصة عندما تصدر الإدارة قرار إداريا غير مشروع يمس بمصالح الأفراد.

ونظراً إلى ما قد يترتب على القرار الإداري من آثار قانونية، يمكن أن تمس المراكز القانونية للأشخاص المخاطبين بها، وتحدث تغيرات جذرية في تلك المراكز، زيادة على ما قد يلحق حقوق الأفراد وملكياتهم الخاصة

¹ - للمزيد من المعلومات انظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1970 .

² - د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، (الإسكندرية)، 1989، ص 135 وما بعدها.

³ - انظر في إمتيازات الإدارة:

- إبراهيم عبد العزيز ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 175 وما بعدها ؛ محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المجلد الثاني ، دار المعارف بالإسكندرية ، 1978 ، ص 754 .
- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979 ، ص 572 وما بعدها.

أضراراً من جراء تنفيذ تلك القرارات الإدارية تنفيذاً مباشراً، بحيث يشكل ذلك مبرراً لبروز الدعوى الإدارية، إذ أن القرار الإداري وتنفيذه يشكل الأساس القانوني للدعوى الإدارية، سيما دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

فالقرار الإداري - كقاعدة عامة - حائز منذ لحظة صدوره على كل الآثار القانونية (تنفيذي)، بمعنى أن الوضع القانوني الجديد يتأكد فور صدور القرار الإداري، وهذا ليس معناه عدم الاعتراف لذوي الشأن بالطعن في القرار المذكور، وإثبات عكس قرينة المشروعية، التي تعد خاصية أساسية للقرار الإداري، بل يبقى الفرد محتفظاً بحقه في هذا الشأن (الطعن القضائي) وهذا لكون قرينة المشروعية، التي يمتاز بها القرار الإداري، قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، حيث يترتب على هذه القرينة، عدم وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الطعن ضدها بالإلغاء، بمعنى أن القرار يبقى منتجاً لأثاره القانونية بالرغم من الطعن فيه، ما لم يصدر حكم بإلغائه، أو أن تقوم المحكمة بإيقاف تنفيذ القرار الإداري، قبل صدور الحكم الفاصل في دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار نفسه، وذلك بشروط معينة، كصعوبة تلافي أو تدارك ضرر معين قد ينتج عن التنفيذ.

وإضافة إلى ذلك، فالإدارة تبقى دائماً في مركز المدعي عليه في الدعاوى الإدارية، وهذا يعني أن الفرد إذا ما أراد التخلص من آثار القرار الإداري، فعليه أن يبادر ويبدأ بإجراءات التقاضي ومهاجمة هذا القرار.

وإن قرينة المشروعية التي تمتاز بها القرارات الإدارية، تمكن المدعي في الدعوى الإدارية - وهو الطرف الآخر غير الإدارة - من تقديم الدليل على أن هناك عيباً يلزم القرار الإداري، فهنا قرينة المشروعية لاتزول بمجرد تقديم ذلك الدليل بما يناقضها، بل يبقى مصيرها مرتبطاً بيد الإدارة حتى يثبت العكس، بالإعتماد على عيوب مشروعية ذلك القرار الإداري، وفي هذه الحالة، فإن عبء الإثبات ينتقل إلى الإدارة، فإما أن تقدم الدليل على مشروعية تصرفها القانوني، وهنا تستقر قرينة السلامة وتبقى ملازمة للقرار

أو أن تفشل الإدارة في ذلك، وهنا تزول قرينة المشروعية، ويثبت عدم مشروعية القرار الإداري.

وإضافة إلى ما ذكر أعلاه، ومن خلال موضوع هذه المذكرة المتمثل في وقف تنفيذ القرار الإداري على ضوء أحكام القضاء الإداري- دراسة مقارنة في فرنسا و مصر والجزائر- توصلنا إلى النتائج التالية:

1- يتم اللجوء للقضاء الإداري الإستعجالي لوقف تنفيذ قرار إداري معين غير مشروع، مع ضرورة توافر بعض الشروط الشكلية والموضوعية، سيما توافر شرطا الإستعجال والجديّة، من أجل تفادي نتائج يتعذر تدارك عواقبها إذا ما نفذ القرار الإداري غير المشروع، و ظهور ما يرجح إلغائه، بناء على الوثائق التي قدمها صاحب الشأن، والتي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري و زوال آثاره القانونية.

2- يجوز لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، أو متى ظهر للقاضي من خلال التحقيق شك جدي حول مشروعية القرار، وعندما يقضي بوقف التنفيذ يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال.

3- لقاضي الإستعجال حين فصله في الطلب المشار إليه سابقا، وإذا كانت ظروف الإستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية، للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من طرف الأشخاص المعنوية العامة (الإدارة) متى كانت هذه الإنتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات.

4- للقاضي الإداري الجزائي، في حالات التعدي، والاستيلاء، أو الغلق الإداري، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، حسب نص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك القاضي الإداري في فرنسا ومصر، وأساس هذه الفكرة، أن قرارات وأعمال الإدارة مفترض فيها قرينتي الصحة والمشروعية، كونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وبالتالي فإن فسح المجال للمواطنين للإعتراض على تنفيذ هذه القرارات الإدارية التي

تصدرها، من شأنه أن يعرقل السير الحسن للمرافق العامة، باستثناء حالات التعدي، و الاستيلاء، والغلق الإداري.

5- للقاضي الإداري دورا أساسيا في تحقيق التوازن العادل والدقيق، بين سلطات الدولة ومصالح الأفراد، وذلك من خلال الإمكانية التي يقدمها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كآلية قانونية، وضمانة أساسية، تهدف إلى حماية المخاطبين بها.

6- كما أن للقاضي الإداري جراءة وهو يتصدى إلى الإدارة، من أجل حماية الأفراد من تعسف الإدارة، في إطار مبدأ المشروعية، وبالشكل الذي يوازي بين حق الإمتياز الذي تملكه الإدارة، من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبين مصلحة الأفراد الخاصة.

7- وقف التنفيذ هو إجراء إستثنائي لا يتم اللجوء إليه إلا بشروط ضيقة، وذلك بسبب خاصيتي التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، و الأثر غير الموقف لطرق الطعن في المواد الإدارية.

8- في فرنسا، لا تدرج إجراءات "وقف التنفيذ" ضمن القضاء الإستعجالي فهي واردة في قانون المحاكم الإدارية، ضمن الفصل الأول المتعلق "بتسجيل العريضة"، وقد خصص لها المشرع الفرنسي القسم الثالث والأخير من هذا الفصل بعنوان "وقف التنفيذ" "LE SURSIS A EXECUTION" وتنص عليه المواد من (118 إلى 127 من القسم التنظيمي)، وتتبنى هذه المواد إجراءات سريعة للفصل في الدعوى (خاصة بفضل تقصير المواعيد).

بينما وردت إجراءات الإستعجال "PROCEDURES D' URGENCE" بالفصل الثاني، الذي يضم قسمين الأول حول القضاء الإستعجالي "LE REFERE" والثاني حول معاينة الإستعجال "LE CONSTAT D' URGENCE".

9- في الجزائر، كرس القضاء تطبيقات "وقف التنفيذ" ضمن القضاء الإستعجالي، وهو مصيب في ذلك، حيث ورد بعضها ضمن الأحكام

الإستعجالية، والبعض الآخر ورد ضمن القسم الخاص برفع دعوى الموضوع، مما يعني أن المشرع وضع الأحكام العامة لوقف التنفيذ ضمن دعوى الموضوع (دعوى الإلغاء)، مع النص على الفصل فيها بإجراءات سريعة "وبصفة استعجالية" من جهة، ومن جهة أخرى، نص على تطبيقات وحالات لوقف التنفيذ في مجال الدعوى الإستعجالية، أما بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات القضائية، فهي واردة ضمن الأحكام المتعلقة بدعوى الموضوع حيث جاءت ضمن قسم من أقسام الفصل الثاني المتعلق "برفع الدعوى" وليس ضمن أحكام القضاء الإستعجالي (المادتين 913، 914 ق.إ.م.إ.)، و منه فقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النظام، إقتداء بنظيره المصري، وبأقي الأنظمة العربية الأخرى، التي إستوتحت أحكامه من النظام القضائي الإداري الفرنسي و بآخر الإجتهاادات القضائية، التي توصل إليها مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، والذي أخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء منذ السنوات الأولى لإنشائه، وكان الهدف الأساسي الذي يرمي إليه مجلس الدولة الفرنسي بالأخذ بهذا النظام، هو علاج بعض المساوئ، التي تنتج عند تطبيق قاعدة الأثر غير الموقوف للدعوى الإدارية على إطلاقها، ومن بينها تحول الحكم بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل أثاره، إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ قرارها، دون إنتظار النتيجة النهائية لدعوى الإلغاء.

وبهذا، فقد حقق هذا النظام حماية و ضمان لمصالح الأفراد المتقاضين من خلال تفادي الأضرار التي يستحيل تداركها، أو جبرها بالتعويض المادي في حالة تنفيذ الإدارة لقرارها محل الطعن بدعوى الإلغاء، كما عمل في نفس الوقت كذلك، على رعاية مصالح الإدارة، من حيث عدم تعطيل عملها، من خلال إعطاء القاضي الإداري حرية واسعة في تقدير ظروف كل قضية، حتى يصل إلى إصدار قراره بمنع وقف التنفيذ، أو رفض منحه.

و يجب التذكير هنا، بان هذا النظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، قد تعرض في المراحل الأولى لتطبيقه لعدة إنتقادات من طرف فقهاء القانون

العام بفرنسا، و أخذوا على القضاء الإداري المختص بالفصل في طلبات وقف التنفيذ، على أنه منح لنفسه صلاحيات واسعة في تقدير مدى توافر عناصر الإستعجال، من خلال إستعمالهم عبارات مرنة وعامة، مما دفع ببعض الفقهاء المناداة بالتخلي عن هذا النظام، و الأخذ بنظام القضاء المستعجل المعروف في القضاء المدني.

وإن كان مجلس الدولة الفرنسي، قد ابتكر هذا النظام وطبقه منذ المراحل الأولى لنشأته، و عمل على ضبط أحكامه، فإن الوضع في النظام القضائي الجزائري، ونظرا لتجربته البسيطة التي إكتسبها مجلس الدولة، في هذا المجال، كونه نشأ حديثا، لا يزال يكتنفه بعض الغموض، وبعض الثغرات القانونية، في مجال أعمال وتطبيق إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية لكن بصور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي كرس فعلا نظام الإزدواجية القضائية، التي أتى بها دستور 1996، وضبط معالمها، وأصبح الطريق أمام مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية الجزائرية في نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يسير وفق قواعد سليمة ومضبوطة، وهذا كله بقصد تكريس دولة القانون، والازدواجية الفعلية للنظام القضائي الجزائري، حتى يمكن القول، أن حقوق وحريات المواطن مضمونة قانونا وقضاء، بهدف وضع حد لتعسف الإدارة.

10- ليس للطعن بالإلغاء أي أثر موقف للقرار الإداري محل الطعن، و ذلك عملا بمبدأ الأثر غير الموقف للدعاوى أما القضاء الإداري كأصل عام، إلا ما أستثني بنص قانوني خاص، وهو المسلم به، و الذي يجد تبريره في علو الصالح العام عن الخاص، غير أن ذلك لا يعني التضحية كليا بالصالح الخاص، لأن التوازن في إطار العلو محفوظ في النهاية، عن طريق إقرار العمل بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كإستثناء يخفف آثار القاعدة العامة ومضارها.

ونشير هنا إلى أنه، قد تم إقرار العمل بهذا الإستثناء في القضاء الإداري الجزائري، حيث خول المشرع لأصحاب الشأن إمكانية التوجه إلى الجهة القضائية المختصة، لإستصدار أمر قضائي يقضي بإيقاف التنفيذ، وذلك من خلال رفع دعوى وقف التنفيذ (دعوى إستعجالية)، إلا أن ذلك مرتبط بتوفر شروط معينة، وبإتباع الإجراءات القانونية المحددة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، وأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يكون إما عن طريق رفع دعوى أما قاضي الموضوع، أو عن طريق رفع دعوى إستعجالية فبالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام قاضي الموضوع، سواء ذلك أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، يتم الفصل فيها بأمر مسبب من طرف التشكيلة النازرة في الموضوع، طبقا لنص المادة 833 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية بحيث يجوز للمحكمة الإدارية النظر في الطلبات المرفوعة إليها و الرامية لوقف التنفيذ.

وعلى غرار المحكمة الإدارية، فقد خول المشرع لمجلس الدولة سلطة الفصل في طلبات وقف التنفيذ المرفوعة إليه، عندما يفصل كدرجة أول و آخر درجة، وهذا بتطبيق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية، حسب نص المادة 910 التي أحالتنا إلى المواد من 833 إلى 837 (ق إ م إ) .

كما ينعقد لمجلس الدولة، إختصاص الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، عندما يفصل كقاضي إستئناف، إذ يجوز لمجلس الدولة عندما يتم إستئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن بتجاوز السلطة في قرار إداري، أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف.

11- و يتوقف الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع، على توافر شرطين يتمثلان في، أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه من شأنه ترتيب

نتائج يصعب تداركها، وتكون الأوجه المثارة في العريضة جدية، و من شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري.

12- بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المرفوعة أمام قاضي الإستعجال، وبصرف النظر عن الجهة القضائية النازرة في الطعن، سواء كانت المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، فإن إختصاص البت في مادة الإستعجال منوط بالتشكيلة الجماعية النازرة في دعوى الموضوع، بدلا من قاضي فرد وهذا في القضاء الجزائري، عكس ما هو الحال في القانون الفرنسي، حيث أنه بصدور القانون الفرنسي رقم 597/2000 تم التخلي عن نظام دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرفوعة أمام قاضي الموضوع وأستبدل بنظام الإستعجال الموقوف، و الذي بموجبه تم تخويل سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية لقاضي فرد، وهو قاضي الإستعجال، بشروط أقل حدة مما كانت عليه في النظام السابق، إذ يكفي وجود شرط الإستعجال، وإثارة شك جدي في ذهن القاضي للأمر بوقف تنفيذ القرار، بدلا من إشتراط الضرر الذي يصعب تداركه، وإثارة أسباب جدية من شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري.

13- القضاء الفرنسي والمصري، ورغبة منهما في تحقيق فعالية أكثر لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لما فيه من حماية لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، قاما بإستبدال نظام وقف القرارات الإدارية من قاضي الموضوع بنظام الإستعجال الموقوف، على عكس القضاء الجزائري، حيث أنه ومن خلال القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، تبنى المشرع الجزائري نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام قاضي الإستعجال بموجب نص المادة 919، مع الإحتفاظ بحالة وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام قاضي الموضوع - و الذي كان مكرسا بموجب المادتين 170 و 283 (ق إ م) الملغى- طبقا لنص المادة 833 (ق إ م إ).

14- ما يؤخذ على المشرع الجزائري، أنه لم يبين في أية حالة يمكن للفرد أن يتوجه لقاضي الموضوع، أو لقاضي الإستعجال، من أجل طلب وقف التنفيذ أي أنه جاء بنظامين لهما الهدف نفسه، دون أن يفاضل بينهما، رغم ما يبدو من بساطة شروط دعوى وقف التنفيذ أمام قاضي الإستعجال، مقارنة بالحالة الأولى (دعوى الإلغاء).

15- المشرع الجزائري، وعلى خلاف نظيره الفرنسي و المصري، قد أعطى إختصاص البت في مادة الإستعجال للتشكيلة الجماعية النازرة في دعوى الموضوع، بدلا من قاضي فرد ، وهناك من أرجع ذلك إلى عدم تخصص القاضي الجزائري، و نقص تجربته في مجال القضاء الإداري بصفة عامة وقضاء الإستعجال الإداري بصفة خاصة، وما يؤخذ على إعطاء إختصاص البت في المسائل المستعجلة للتشكيلة الجماعية، هو ببطء الفصل في القضايا.

16- المشرع الجزائري، أعطى لقاضي الإستعجال الإداري في حالة وقف تنفيذ القرارات الإدارية، سلطة واسعة، تمتد إلى القرارات الإدارية المتضمنة الرافض (أي القرارات السلبية)، فالقرار السلبي يوفر ضمانه أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، ضد ما يمكن أن تتخذه الإدارة من مواقف سلبية، قصد الإضرار بحقوق الأفراد و مصالحهم.

ويجب على القضاء الفرنسي، المصري والجزائري، توضيح القرار السلبي بصورة أوسع، وأشمل، كغيره من القرارات الإدارية، حتى يتسنى للمتقاضى الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري، من أجل مخاصمة القرار السلبي غير المشروع، كونه صعب الإثبات.

17- في نظامنا القضائي الجزائري، الذي يأخذ بالمعيار العضوي في توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري، و القضاء العادي بصفة عامة، يجعل من قضاء الإستعجال الإداري يتحمل مسؤوليات كبرى، هي موزعة في دول أخرى كفرنسا، ومصر، بين القضائيين الإداري و العادي، إذ يختص قاضي الإستعجال الإداري طبقا لنص المادة 921 (ق إ م إ) بوقف تنفيذ القرارات

الإدارية، إذا ما شكلت تعديا، أو إستيلاء، أو غلقا إداريا، في حين أنه في كل من القانونين الفرنسي، و المصري، فالقرارات الإدارية، أو بالأحرى أعمال الإدارة، إذا ما شكلت تعديا ماديا، فإنها تفقد الصفة الإدارية، ويستعيد مع ذلك القضاء العادي إختصاصه بالبت فيها، ويمكنه أن يأمر بأي إجراء في مواجهة الإدارة، كأنها شخص عادي، فيأمرها وينهيها ويغل يدها عن التعدي، أما في القضاء الجزائري، التعدي، إذا كان على حق ملكية عقارية يسمى إستيلاء وإذا تضمن غلقا لمحل تجاري لأحد الأفراد سمي غلقا إداريا، وباقي حالات الإعتداء الأخرى تشكل تعديا، مع بقائها ضمن إختصاص القاضي الإداري نظرا للأخذ بالمعيار العضوي في تحديد الإختصاص.

18- ونظرا لأن طلب وقف التنفيذ من الطلبات الوقتية المستعجلة، السابقة على الفصل في الموضوع، فإن الحكم الذي يصدر بالوقف يكون حكما مؤقتا وقطعي، و كشأن أي حكم قضائي يمكن الطعن ضده إستقلالا، وبكافة طرق الطعن المقررة ضد الأحكام، ما لم ينص على إستبعاد طريق بعينه في مجال وقف التنفيذ.

19- و كنتيجة أخيرة ، تجدر الإشارة بأن المشرع الجزائري - على غرار المشرع الفرنسي والمصري- قد وضع حالات تمكن الفرد من المطالبة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، عند توافر الشروط التي سبق وأن تطرقنا إليها سابقا، كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص طرق الطعن في حكم وقف التنفيذ، أزال بعض الغموض الذي يكتنفها، والذي كان سائدا في قانون الإجراءات المدنية الملغى، وهو الأمر الذي يبدو واضحا من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي، الذي تناول فيه المشرع الجزائري وقف التنفيذ بالتفصيل، مميزا بين المحكمة الإدارية ومجلس الدولة ونص عليه في المواد من 837 إلى 838 منه (في الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية)، عكس ما كان سائدا في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الملغى، الذي تناوله في مادتين فقط.

وفي حقيقة الأمر، يعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية - وبالرغم من بعض الثغرات القانونية التي تكتنفه- قفزة نوعية و كبيرة في برنامج إصلاح العدالة، الذي تعتزم الدولة المضي به قدما، من أجل إرساء دولة القانون، وبناء الصرح المؤسساتي، وضمان حقوق وحريات الأشخاص.

وبهذا، يمكننا القول أننا حاولنا وبقدر المستطاع من خلال دراسة هذا الموضوع، الإجابة على الإشكاليات المطروحة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهذا أمام القاضي الإستعجالي، في فرنسا، مصر و الجزائر معتمدين في ذلك على الدراسات الفقهية، والاجتهادات القضائية في المادة الإدارية المتاحة لنا.

وفي الاخير نقدم الإقتراحات والتوصيات التالية:

- على الباحثين في مجال القانون بصفة عامة، و في مجال القانون الاداري بصفة خاصة، إجراء دراسات عديدة و معمقة، لموضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية، في ضوء القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والادارية، وخاصة بالنسبة للقرارات الادارية السلبية والمعدومة، ووفقا لأحكام القضاء الجزائري.

- يجب على المشرع الجزائري تعديل القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والادارية، وذلك بخصوص منح إختصاص الفصل في دعاوى وقف تنفيذ القرارات الادارية للقاضي الفرد، وليس للتشكيلة الجماعية سواء بالنسبة للمحاكم الادارية، أو مجلس الدولة على غرار المشرع الفرنسي من أجل السرعة في الاجراءات، و تجنباً للأثار السلبية للقرار الاداري غير المشروع، التي ستحدث في حالة تنفيذه، وحماية للحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للأشخاص.

- على المشرع الجزائري كذلك، في قانون الاجراءات المدنية والادارية، في الفصل الخاص بالقضاء الإستعجالي في المادة الإدارية، إعطاء ضمانات أكثر للأشخاص من تعسف الإدارة، بخصوص عدم إلزامها بأحكام وقف تنفيذ

القرارات الإدارية، وعدم الإكتفاء بالغرامات التهديدية، لأنها في الكثير من الأحيان تكون دون جدوى.

وبهذا الموضوع، يمكننا القول، أننا نريد المساهمة في إثراء المكتبة القانونية بهذا النوع من الدراسات المتخصصة، ومساعدة الباحثين في مجال القانون الإداري، والقضاة، وأعوان القضاء، والمحامون، وطلبة القانون بصفة عامة، عند دراسة موضوع الإستعجال في المادة الإدارية، فإن إجتهدنا في ذلك وأصبنا فلنا أجران، وإن إجتهدنا ولم نصب فلنا أجر، والله من وراء القصد.

ملاحق

الملحق رقم 01/ قرار إداري:

المبدأ: اشتراط اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه في صحيفة واحدة كشرط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري - مؤدى ذلك - أنه لا يجوز ولا يقبل وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداءه على استقلال في أثناء المرافعة.

تطبيق: " من حيث أنه من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أنه طبقاً لحكمي المادتين 49 و 50 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972م يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء ، أي أن تقترن الطلبات في صحيفة واحدة ، ومن ثم لا يجوز ولا يقبل وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداءه على استقلال في أثناء المرافعة . ومرد ذلك أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها ، وذلك يبسط الرقابة القانونية على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه المشروعية ، بالإضافة إلى ركن الاستعجال وكلا الركنين من الحدود القانونية التي تحد سلطة محكمة القضاء الإداري وتخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا .

لما كان ذلك وكان البادي من مطالعة صحيفة الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها أن المدعي فيها (المطعون ضده في الطعن المائل) قد حدد طلباته في القضاء له بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتداد برئيس الحزب .

وباستبعاد أوراق ترشيح رئيس الحزب المعتمد به وبوقف الدعم المالي للحزب ولمرشحه لمنصب الرئاسة ، وبعدم أحقيته في الترشيح لهذا المنصب ، ولم يقرن أيّاً من طلباته هذه بطلب إلغاء هذه القرارات ، كما خلت أوراق الدعوى من أية إشارة إلى أنه قام بتعديل طلباته ، ومن ثم يغدو متعيناً القضاء بعدم قبول الدعوى أصلاً لهذا السبب دون حاجة إلى التعرض إلى الدفع الأخرى المبدأة من الهيئة الطاعنة لعدم جدواه.

ومن حيث أنه لا يغير مما تقدم ما أشار إليه الحاضر عن المطعون ضده
بجلسة الفحص من أن طلب الإلغاء أورده في صحيفة أخرى منظورة أمام
محكمة القضاء الإداري ، إذ أن ذلك مردود عليه بأنه مادام لم يتم ضم
الدعويين كل منهما إلى الأخرى ، فإن عدم اقتران طلباته سالفه الذكر بطلب
الإلغاء يظل قائماً ، مما يضحى معه دعواه غير مقبولة.
ومن حيث أن الحكم المطعون فيه إذ قضى بغير ذلك ، فإنه يكون قد صدر
بالمخالفة للقانون ، متعين الإلغاء ، وهو ما تقضي به المحكمة والقضاء مجدداً
بعدم قبول الدعوى أصلاً".

الطعن رقم 25607 لسنة 51 ق 0 عليا - جلسة 2005/9/6 م - الدائرة الأولى
عليا

الملحق رقم 02/ قرار إداري:

المبدأ: شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية - توافر ركني الجدية والاستعجال:

— مناط قبول الدفع بعدم الدستورية أن يكون النص المبدى الدفع بشأنه لازماً للفصل في النزاع ، أما إذا كان غير لازماً للفصل في النزاع فللمحكمة أن تلتفت عنه:

تطبيق: " من حيث أنه عن الدفع بانتفاء صفة المطعون ضده توفيق بباوي منصور في إقامة الدعوى المطعون على حكمها ، وكذلك الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري ؛ فإنه أياً ما كان الرأي في توافر صفة مجلس إدارة الجمعية في المذكور وقت إقامة الدعوى من عدمه ، فإنه مما لا جدال فيه أنه أحد أعضاء هذه الجمعية ويهمه مثل باقي الأعضاء الذود عن مصلحة الجمعية والحرص على أن تكون أعمالها وتصرفاتها في نطاق المشروعية ، وهو بهذه المثابة تتوافر له الصفة في الطعن على القرار محل التداعي .

كما أن إخطار الجهة الإدارية (مديرية الشئون الاجتماعية بالقاهرة) للمهندس أنس نجيب ساويرس بكتابتها المؤرخ 2002/10/1م بأن تفويض 25% من أعضاء الجمعية العمومية لجمعية الشبان المسيحية بالقاهرة له في توفيق أوضاع الجمعية وفقاً لأحكام القانون رقم 84 لسنة 2002م والدعوة لعقد جمعية عمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد يتفق وأحكام القانون وأنه ليس ثمة ما يمنع من قيامه باتخاذ الإجراءات القانونية في هذا الشأن ، إنما يعد في ضوء الظروف والملابسات التي أحاطت بالتفويض وما أثير من طعن بالتزوير والتكرار في بعض توقيعات أعضاء الجمعية العمومية بمثابة قرار إداري تصدت بمقتضاه الجهة الإدارية للفصل في الادعاء بالتزوير بأن نحت هذا الإدعاء جانباً وخولت المهندس المذكور حق ممارسة التفويض المتنازع على صحته ، يؤكد ذلك ويعضده أن محافظ القاهرة أشر على مذكرة الجهة الإدارية التي عرضت عليه في هذا الصدد بعبارة " أليس من الأفضل أن

تتولى الجهة الإدارية الدعوة لعقد الجمعية العمومية " وعليه فإن الدفع المبدئي من الطاعنين بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة ولانتفاء القرار الإداري يضحى والحالة هذه غير قائم على أساس من الواقع أو القانون خليقاً بالرفض".

ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ركنين مجتمعين:

الأول : ركن الجدية

بأن يكون الطعن في القرار قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جدية يرجح معها القضاء بإلغائه عند الفصل في الموضوع .

والثاني : ركن الاستعجال

بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه بعد ذلك، وفيما يتعلق بركن الاستعجال فإنه يقتضي أن تكون حالة الاستعجال أو الضرورة مازالت مستمرة وقائمة وقت البت في طلب وقف التنفيذ ، فإذا انقضت هذه الحالة كأن زالت أسبابها أو تم تنفيذ القرار المطعون فيه ، فإن طلب وقف التنفيذ يفقد مبرره الأساسي ويضحى غير ذي موضوع ، مما يستوجب القضاء بـرفض هذا الطلب.

ومن حيث إن البادي من ظاهر الأوراق - ودون التغلغل في الموضوع - أنه بناء على كتاب الجهة الإدارية سالف الذكر إلى السيد أنس نجيب ساويرس ، قام المذكور بالدعوة إلى عقد جمعية عمومية غير عادية .

وبتاريخ 2003/1/17م تم انعقاد الجمعية واعتمدت لائحة النظام الأساسي لجمعية الشبان المسيحية طبقاً لأحكام القانون رقم 84 لسنة 2002م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية ، كما تم إخطار إدارة عابدين للشئون الاجتماعية لاتخاذ اللازم نحو توفير أوضاع الجمعية ، وذلك بموجب كتاب المفوض (أنس نجيب) المؤرخ 2003/1/23م والذي أرفق به المستندات المطلوبة في هذا الصدد ، وقد خلت الأوراق مما يفيد أن ثمة

إجراءات لم تتخذ بعد لاستكمال العمل المفوض فيه السيد المذكور ، كما أن المطعون ضده لم يجادل في صحة هذه الوقائع ولم ينكرها .

ومن ثم فإن قرار التفويض المطعون فيه يكون قد تم تنفيذه كاملاً قبل صدور الحكم المطعون فيه بتاريخ 2003/3/27م ، وليس ثمة جدوى لوقف التنفيذ بعد أن ، فقد محله ، بحسبان أن وقف التنفيذ لا يرد على قرار نفذ في الواقع واستنفذ أغراضه ، وبالتالي كان يتعين على محكمة القضاء الإداري أن ترفض طلب وقف التنفيذ لتخلف أحد ركنيه وهو ركن الاستعجال وقت الفصل فـ في الطلب .

وإذ ذهبت المحكمة المذكورة غير هذا المذهب وقضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإن قضاءها يكون معيباً ويتعين الحكم بنقضه وبرفض طلب وقف تنفيذ هذا القرار.

ومن حيث إنه عما أثاره المطعون ضده توفيق بباوي منصور من الدفع بعدم دستورية المادة 25 فقرة ب والمادة 40 من القانون رقم 84 لسنة 2002م المشار إليه ، فإنه لما كان التصدي لدستورية هاتين المادتين غير لازم للفصل في النزاع المائل ، فإن هذا الدفع يكون غير جدي ومن ثم تلتفت عنه المحكمة .

الطعن رقم 7356 لسنة 49 ق . عليا . جلسة 2005/5/7م .
الدائرة الأولى عليا .

المرجع /د. المستشار القانوني ابراهيم خليل ،موقع الجمعية الدولية للمترجمين و اللغويين العرب، مركز واتا للأبحاث و الاستشارات القانونية .

الملحق رقم 03/ قرار إداري سلبي:

المبدأ :- الامتناع عن تشغيل معهد ثانوي على الرغم من توافر مقومات تشغيله يعدّ أمراً مخالفاً لأحكام القانون ، كما أن الامتناع عن تعيين العمالة التي

توافرت فيها الشروط التي سبق للأزهر أن قررها يعد قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً لأحكام القانون:

تطبيق: " من حيث إن مفاد نصوص القانون رقم 16 لسنة 1999م بتعديل القانون رقم 23 لسنة 1965م بشأن تعيين مدرسي مدارس تحفيظ القرآن الكريم الرسمية ، أنه يترتب على ضم المعاهد ومدارس تحفيظ القرآن الكريم إلى الأزهر التزامه بتعيين جميع العاملين فيها في الوظائف المدرجة بميزانية الأزهر متى توافرت فيهم شروط شغلها .

وقد أضاف هذا التعديل حكماً جديداً يقضى بتعيين جميع العاملين بالمعاهد التي صدر قرار من الأزهر بتشغيلها بشرط تأهيلهم لتولى هذه الوظائف ، ومن ثم يضحى امتناع الأزهر عن تشغيل المعهد الثانوي الديني للبنات بعد أن تم إنشاؤه أمراً مخالفاً لأحكام القانون ، وأن امتناعه عن تعيين العمالة التي توافرت فيها الشروط التي سبق للأزهر أن قررها يعد قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً لأحكام القانون ، متعيناً الحكم بحسب الظاهر بوقف تنفيذهما لتوافر شرطي الجدية والاستعجال.

وإذ ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب فإنه يكون مطابقاً لصحيح حكم القانون، ويضحى الطعن عليه غير قائم على أساس سليم في القانون متعيناً الحكم برفضه" .

الطعن رقم 1706 لسنة 46 ق . عليا . - جلسة 2005/6/25م - الدائرة الأولى عليا

الملحق رقم 04/ قرار إداري صادر من محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية

المبدأ: اشتراط اقتران طلب وقف القرار الإداري بطلب إلغائه كشرط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري - استثناء طلب وقف التنفيذ الذي يقدم ابتداء

أمام القضاء المدني خلافاً لمبادئ مرساه سابقاً:
تطبيق:- " من حيث أنه طبقاً لنص المادة 49 من قانون مجلس الدولة وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية يخضع لضوابط وشروط فيلزم لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يقتصر بالطلب الموضوعي فلا يجوز أن يطلب وقف التنفيذ استقلاً ذلك أن وقف التنفيذ فرع من الإلغاء فلا يجوز الاقتصار على الطلب الأول دون الثاني لما في ذلك من تناقض إذا أوقف القرار مع بقاءه قائماً غير معرض للإلغاء. ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن طلب وقف التنفيذ الذي يقدم ابتداء إلى القضاء المدني وإن لم يصحبه صراحة طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه إلا أنه ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار في مفهوم قانون مجلس الدولة إذ يحدد المدعى طلباته على هدى القواعد المطبقة لديه حيث لا يقوم طلب وقف التنفيذ استقلاً وأن يقوم تبعاً لطلب الإلغاء.

وحيث أن المطعون ضده قد أقام دعواه ابتداء أمام محكمة تنفيذ الإسكندرية طالباً الحكم له بوقف تنفيذ القرار رقم 93 لسنة 1993م الصادر من حي غرب وقضت المحكمة بجلسة 10/5/1994م في مادة تنفيذ وقتية بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى ومن ثم يصح اعتبار الدعوى أمامها متعلقة بطلب وقف تنفيذ ذلك القرار عاجلاً وبطلب إلغائه أجلاً .

وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر حين قضى بعدم قبول الدعوى لعدم اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب إلغاء القرار فمن ثم يكون مخالفاً للقانون جديراً بالإلغاء وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية للفصل فيها مجدداً بهيئة أخرى مع إبقاء الفصل في المصروفات.

الطعن رقم 3242 لسنة 42 ق. عليا - جلسة 2002/9/1- الدائرة الأولى عليا

تعقيب:-

يلاحظ أن هذا الحكم قد جاء خلافاً لما سبق أن قضت به المحكمة الإدارية العليا في طعون أخرى كثيرة حيث قضت بأنه :

" ولئن كان قضاء هذه المحكمة قد جرى واطرد في مقام تفسير نص المادة (49) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م ،على أن قيام المدعى يرفع دعواه بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحكمة المدنية، إنما ينطوي على طلب إلغاء القرار المطعون فيه ،المقرر أمام محاكم مجلس الدولة ذلك لأن المدعى قد أقام دعواه وحدد طلباته أمام القضاء المدني ،وفقاً لما اصطلح عليه العرف وجرى عليه العمل في هذا الشأن أمام هذا القضاء " .

وإذ قضت المحكمة المدنية بإحالة الدعوى إلى القضاء الإداري للاختصاص، فإن لهذا القضاء أن يكيف طلبات المدعى في ضوء طبيعة دعوى الإلغاء والأحكام المقتررة شرعاً.

أضافت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المشار إليه بأنه :-

ولئن كان ذلك هو المبدأ الذي جرى عليه قضاء هذه المحكمة في تفسيرها لنص المادة (49) من قانون مجلس الدولة إلا أن أعماله مقيد بضرورة أن تكون المحكمة المدنية المرفوع أمامها طلب وقف التنفيذ تملك أصلاً سلطة الإلغاء بجانب وقف التنفيذ بحكم اختصاصها المنوط بها قانوناً وبمعنى آخر أن تكون المحكمة المدنية التي أقيمت الدعوى أمامها بوقف التنفيذ هي أصلاً محكمة موضوع حتى يمكن القول بأن طلب وقف التنفيذ المرفوع أمامها ينطوي ضمناً على طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه.

ومن حيث أن الثابت بالأوراق أن المدعية أقامت إشكالها أمام محكمة تنفيذ الإسكندرية ،وهى محكمة تختص بنظر منازعات التنفيذ الوقتية ،طالبة الحكم بوقف تنفيذ القرار رقم 508 لسنة 1994م بإزالة المحل المملوك لها، وقضت المحكمة المذكورة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى ،و إحالتها إلى محكمة القضاء الإداري .

ولما كانت محكمة القضاء الإداري قد قضت في حكمها المطعون فيه بعدم قبول الدعوى بعدم اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب إلغاء القرار المطعون فيه - فإن قضاءها يكون قد أصاب صحيح حكم القانون، لأن الدعوى مقامة ابتداء أمام محكمة تنفيذ تختص أصلاً بمنازعات التنفيذ الوقتية، مما لا يمكن معه القول بأن طلب وقف التنفيذ أمامها ينطوي ضمناً على طلب بإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، ومن ثم يكون الطعن المائل غير قائم على أسباب تبرره وتعيين الحكيم برفضه".

المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 6311 لسنة 42 ق . عليا . جلسة

1999/5/9م

قائمة المراجع

أولا : الدساتير و النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- دستور الجزائر لسنة 1996.

-الدستور المصري لسنتي 1958-1971

ب- النصوص القانونية باللغة العربية :

1- الأمر رقم 66 / 154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية القديم، المعدل والمتمم.

2- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 25 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

3- القانون العضوي رقم 01/ 98، المؤرخ في 30 مايو 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله.

4- القانون رقم 02/98 ، المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

5- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

6- القانون رقم 182/46 لسنة 1946 المتعلق بمجلس الدولة المصري المعدل والمتمم.

7- المرسوم رقم 339 لسنة 1980 المتعلق بالإصلاح القضائي الفرنسي.

8- الأمر الصادر في 31 جويلية سنة 1945 المتعلق بقانون المحاكم الإدارية الفرنسية المعدل و المتمم.

9- مرسوم 30 جويلية سنة 1963 المتعلق بقانون المحاكم الإدارية الفرنسية.

ج- النصوص القانونية بالفرنسية:

-Lois n°98-1127 de 31 Décembre 1987،portant réforme du contentieux administratif A.J.D.A. 20 Février 1998.

ثانيا / الكتب الفقهية:

أ- الكتب الفقهية باللغة العربية:

- 1-د.ابراهيم عبد العزيز، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية،(د ت ط)
- 2-د.ابراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المجلد الثاني، دار المعارف بالإسكندرية، 1978.
- 3- أحمد محيو ،المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 4- اوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2012.
- 5- د. بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009.
- 6- د. حسيني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مصر، 1984.
- 7- حسين عبد السلام جابر ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ،القاهرة مصر، سنة 1989.
- 8- د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر و التوزيع، 2003.
- 9- د. خميس السيد إسماعيل ، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري و قضاء التنفيذ وإشكالاته و الصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل ، دار محمود للنشر و التوزيع ، باب الخلق ، جمهورية مصر العربية.
- 10- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1994.
- 11- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول - قضاء الإلغاء- دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 12- د. شادية إبراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.

- 13- د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
- 14- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف مصر، 1988.
- 15- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، جامعة بيروت، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2001.
- 16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2006.
- 17- د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء ، كلية حقوق القاهرة جمهورية مصر العربية ، سنة 1970.
- 18- عمر بن سعيد، الاجتهاد القضائي وفقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية، دار الهدى، الجزائر، 2004.
- 19- د. فتحي فكري ، القانون الدستوري - المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر- الكتاب الأول ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية، 2009.
- 20- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء الإلغاء، مصر.
- 21- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربية، القاهرة، 1979.
- 22- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزء الأول، الجزائر، 2005.
- 23- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة الجزائر، 2007.
- 24- لجبوري محمود، القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة، عمان ، الأردن، 1998.
- 25- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق، د د ن.

- 26- محمد براهيمى، القضاء المستعجل، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006.
 - 27- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
 - 28- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء الإلغاء قضاء التعويض و أصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2005.
 - 29- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، محل الوقف و شروطه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، دون سنة نشر.
 - 30- محمد علي راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، د د ن.
 - 31- د. محي شوقي احمد، الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية، مطابع الإشعاع مصر، 1988.
 - 32- د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، جمهورية مصر العربية 1988.
 - 33- د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية بيروت، لبنان، سنة 1970.
 - 34- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص الجزء الثالث، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
 - 35- معوض عبد التواب، الوسيط في قضاء الأمور الاستعجالية وقضاء التنفيذ منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 1989.
 - 36- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1966، جمهورية مصر العربية .
 - 37- د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، الإسكندرية، 1989 (د د ن).
- ب- الكتب الفقهية باللغة الأجنبية :

- 1- A . de laubadère , Traité de Droit administratif T.I 7em ed l g d g paris1976 .
- 2- Bernard pacteau, contentieux administratif, 5ed , puf , France 1999.
- 3- Christian Gabold, procédures des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel, 6ed , Dalloz, France, 1997.
- 4- Christian gabold, op. cit 26- G. Vedel et Delvlov`e ,Droit administratif 1984.
- 5- Charle Dubbach , Frediric Colin, droit administratif, 7ed economica France, 2004.
- 6- Glélé : Le sursis à l'exécution d'une décision négative, D.S Chron 1969.
- 7- Jm.auby & R.drago, traité de contentieux administratif,1961,op.cit
- 8- J.J.Gleizel,Le sursis à exécution des décisions administratives.
- 9- Liet –Veaux, Le sursis à exécution des décision administratives R.A.Op.
- 10- MARIE AUBY JEAN ,DUCOS-ADER Robert, institutions administratives deuxième édition ,DALLOZ,1971.
- 11- Maurice Ahanhanzo Glélé , Le Sursis à exécution d'une décision administrative négative , D .1969
- 12- Paul Cassia, les référés administratifs d'urgence , LGDJ, France 2003

- 13- René Chapus ، droit du contentieux administratif ، 10ed
Montes chrétien، France، 2002.
- 14- G. Vedel et Delvlov. ،6-Droit administratif 198.

ثالثا/ المجلات والموسوعات و الندوات القانونية:

أ- في الجزائر:

- 1- المجلة القضائية، العدد 2 ،سنة 1989، الجزائر.
- 2- المجلة القضائية ؛ العدد02 ،سنة 1989، الجزائر.
- 3- المجلة القضائية ؛ العدد الأول ، سنة 1992، الجزائر
- 4- المجلة القضائية، العدد 1 ، سنة 1992، الجزائر.
- 5- المجلة القضائية، العدد 1، سنة 1993، الجزائر.
- 6- المجلة القضائية ، العدد1،سنة 1993، الجزائر.
- 7- نشرة القضاة ، العدد56 ، سنة 1999، الجزائر.
- 8- مجلة مجلس الدولة، العدد 02 ، سنة 2002، الجزائر.
- 9- مجلة مجلس الدولة، العدد 2، سنة 2002، الجزائر.
- 10- مجلة مجلس الدولة، العدد 3، سنة 2003، الجزائر.
- 11- مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، الجزائر.
- 12- مجلة مجلس الدولة ، العدد 4 ،سنة 2003، الجزائر.
- 13- مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004، الجزائر.
- 14- مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 05، السنة 2005.
- 15- نشرة القضاة، العدد 56، سنة 1999، الجزائر.
- 16- الندوة الوطنية للقضاء الإستعجالي، وزارة العدل، مديرية الشؤون المدنية الجزائر،
1995.
- 17- موسوعة الفكر القانوني، العدد 5، الجزائر.

ب- في مصر:

1- مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الرابعة.

2- مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة.

3- المجلة الدستورية، العدد الثامن.

ج- في فرنسا:

1- Labetoule et Cabanes ، A.J.D.A ، 1970، No 11.

2- YVES Gaudement ; Remarque à Propos du Sursis à exécution des décision administratives ، R.D.P .1973.

3- Stavros Tsiklitis ، le statut constitutionnel du sursis à l'exécution devant le juge administratif ، R.D.P ، 1992.

4- (Le statut constitutionnel du sursis à exécution devant le juge administratif ، R.D.P، 1992.

5- G.Lavau du caractère non suspensif des Recours devant les Tribunaux administratifs ،R.D ،M.Tourdias.

رابعاً/ القرارات و الأحكام القضائية :

أ- في الجزائر:

1- المحكمة العليا الجزائرية ، استئناف إداري رقم 23763 بتاريخ 16 ماي 1981 الجزائر.

2- قرار المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الإدارية) رقم 29170 بتاريخ 10 جويلية 1982، الجزائر .

3- قرار المحكمة العليا الجزائرية رقم 33122 بتاريخ 15 فيفري 1983 (غ م).

4- المحكمة العليا الجزائرية، استئناف إداري رقم 85181 بتاريخ 26 نوفمبر 1984، الجزائر.

5- المحكمة العليا الجزائرية، استئناف إداري رقم 41630 بتاريخ 18 ماي 1985 الجزائر.

6- قرار الغرفة الإدارية - مجلس قضاء الجزائر- في 14 /07 /1990 (غ م).

- 7- المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الإدارية) استئناف استعجالي رقم 71964 بتاريخ 28 جويلية 1991، الجزائر.
 - 8- استئناف إداري أمام المحكمة العليا الجزائرية رقم 92189 بتاريخ 22 مارس 1992، الجزائر.
 - 9- المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 72400 بتاريخ 16 جوان 1990 المجلة القضائية لسنة 1993.
 - 10- قرار مجلس الدولة في 8 / 3 / 1999 (غ م).
 - 11- قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثالثة .صادر بتاريخ 2003/03/11 تحت رقم 005510 المنشور بمجلة مجلس الدولة العدد 3 سنة 2004، الجزائر .
 - 12- قرار مجلس الدولة رقم 018743 بتاريخ 2004/06/15.
 - 13- قرار مجلس الدولة بتاريخ 2004/05/25 تحت رقم 017749 المنشور مجلس الدولة العدد 5 لسنة 2004.
 - 14- قرار مجلس الدولة رقم 19341 بتاريخ 2005-11-15 قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية ، منشور في مجلة مجلس الدولة رقم 06 العدد 7 لسنة 2005.
- ب- في مصر:**
- 1- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 30-6-1951 مجموعة المبادئ التي قررت محكمة القضاء الإداري س 6، مصر.
 - 2- الحكم الصادر من المحكمة المصرية في القضية رقم 934 لسنة 6 ق، بتاريخ 6 من يناير سنة 1954.
 - 3- الحكم الصادر في 5 نوفمبر سنة 1955، مجموعة المبادئ التي قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية ، السنة الأولى، 1955، مصر .
 - 4- حكم المحكمة الصادر في 12 أبريل سنة 1958 ،مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة ، جمهورية مصر العربية.
 - 5- الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1992 بجلسة 17 من مارس سنة 1962.

- 6- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر جلسة 15-12-1962 أشار إليه عبد الحكيم فودة - الخصومة الإدارية - دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1996.
- 7- حكم المحكمة المصرية في الطعن رقم 620 لسنة 11 القضائية الصادر في 19 من نوفمبر سنة 1966، مصر.
- 8- الحكم الصادر في 10 من ديسمبر سنة 1977 في الطعن رقم 175 لسنة 23 ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاما 1965-1980، الجزء الثالث، مصر .
- 9- الحكم الصادر في 13 من مايو سنة 1967 في الطعن رقم 880 لسنة 9 ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما الجزء الثاني، 1965- 1980 .
- 10- محكمة القضاء الإداري المصري، قضية رقم 710، بتاريخ 1970/05/4.
- 11- محكمة القضاء الإداري المصري- 1973/7/5 - الدعوى رقم 3949، مصر.
- 12- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 267 لسنة 26 ق، بتاريخ السادس من نوفمبر 1982.
- 13- الحكم الصادر بتاريخ 27 من ديسمبر سنة 1983 في الطعن رقم 3359 لسنة 27 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة و العشرون.
- 14- الحكم الصادر بتاريخ 3 يناير سنة 1984 في الطعن رقم 1208، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة التاسعة و العشرون .
- 15- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1984/3/4، مصر .
- 16- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم في الطعن رقم 723 لسنة 29 ق بتاريخ 7 من يناير سنة 1985 .
- 17- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 1986/11/7، مصر.
- 18- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن 682 لسنة 31 ق-14/01/1989 السنة 34-ج 1- بند 66.

- 19- طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1418 لسنة 35 ق-1990/2/4 الموسوعة الإدارية الحديثة-1993/1985-ج 33 - قاعدة 473.
- 20- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية- طعن 401 لسنة 35 ق- 1994/11/6، الموسوعة الإدارية الحديثة -1997/1993 - قاعدة 314.
- 21- طعن محكمة النقض المصرية(جنائي) رقم 3294 لسنة 63 ق بتاريخ 1995/2/15، مصر.
- 22- المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن 674 لسنة 39 ق-1997/06/15 الموسوعة الإدارية الحديثة -1997-1993-ج 46- قاعدة 326.
- 23 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن 4137 لسنة 40 ق-1997/02/18 الموسوعة الإدارية الحديثة -1997-1993-ج 46-قاعدة 320.
- 24 - المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن 5065 لسنة 41 ق-1997/10/19 الموسوعة الإدارية الحديثة -1997-1993-ج 46-قاعدة 322.
- 25- الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 9274 لسنة 47 ق بتاريخ 2001/12/29.
- 26- الطعن أمام محكمة القضاء الإداري المصري رقم 13677 لسنة 61 ق، بتاريخ 2008/12/16، مصر.
- 27- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري -دائرة منازعات الطلبة- محكمة القضاء الإداري المصري أكتوبر 2006.

ج- في فرنسا:

- 1- T.A .Nancy، Dame XC/Ministre du commerce ،28 Mai 1954.
- 2- T.a ،A.J، 30 juillet 1954 ،paris crédit coopératif foncier، 1954.
- 3- T.A.Paris ،crédit coopératif foncier، 9 septembre 1954.
- 4- concl Heurté ،dans arrêté et 29- C.E، Ass، 23 janvier 1970،
- Ministre d'état chargé des affaires social5-C.E، Dadolle، 28
- décembre 1917، Rec.

- es c/sieur amoros et autres ‘Rec .T.A.Marseille,7 Octobre 1955, société commerciale des Riz et légumes secs, A.J. II.
- 5- T.A, Bordeaux , Dame Habert, 7 décembre 1955.
- 6-C.E, 13 Mai 1872 Vve Ledouy, Rec , C.E ,chambre syndicale des Constructions D.1939.3.12.concl. dayras.
- 7- C.E, Muteau, 13 juillet 1822, Rec .
- 8-C.E, Cognet , 30 décembre 1829, Rec.
- 9-C.E, Commune de Bray en singlay, 14 février 1834, Rec .
- 10- C.E, 21 juin 1926 ,Gugnon, Rec.
- 11-C.E , 29 avril 1936 ,damerauaix , Rec .
- 12- C.E .13 Mai 1949 ,rousset , Rec.
- 13- C.E ,juin 1951 ,S.N.C.F ,Rec .
- 14-C.E , 25 novembre 1953 , Collado , Rec .
- 15- C.E, Demoiselle Loizea et dame Lannoy, Rec .30 Novembre 1954 Rec .
- 16- CE.7 mais 1954, demoiselle Bercovis ,S.1954.
- 17- C.E, 30 Novembre 1954 , Ministre de le Reconstruction et de logement.
- 18- C.E, Prefet du var , 18 juin 1954, Rec.
- 19-C.E. Préfet de la seine mo/Association des Propriétaires de la villa montmorency ;19 janvier 1955 ,A.J.1955,1955
- 20-C.E.19 Janvier 1955, Préfet de la siene ,Re.
- 21- C.E. Sté Aviation Michel , 7 Octobre 1955, A.J.1955 .
- 22-C.E , Petalas, 3 février 1956, A.J.1956P :64 ; C.E.M.R.L.Société Rhône-Poulenc, 13 juillet 1956, A.J.1956.

- 23- C.E،15 avril 1959،Hamel، Rec.
- 24- C.E ، Ministre de l'agriculture C/Epoux chevalier Le blanc. 27-juin 1960 ،Rec32- J.C.P، 1981،No،39 ،éd .G،II، J 1962.
- 25- C.E . 20 Janvier 1965 ، Rousseau ، Rec .
- 26- C.E، 20 janvier 1965، Rousseau ، Rec.
- Ministre d'etat chargé des affaires ،23 janvier 1970، Ass،27- C.E
- 15 Avril 1966 sieur ،Rec26- C.E ،sociales c/sieur amoros et autres 1967.، D ، Rec،PENNEC
- 28-C.E 21 Octobre 1970، Danse de Beauvoir ، A.J.D.A ، 1970.
- 29-C.E. 23 Janvier 1970 ، Amoros ، R.D ، P 1970 -1035 ، note Waline ، 30- C.E 23 juillet 1974،R.D.P .1975.
- 31-A.J.D.A 1970 ، 174، note X ، Declros .
- 32-C.E،M،Hugloet
- autres،leb،P :257 ؛A.J.D.A،1982،P :657،Concl،J.Biancarelli et note B.Lu Kaazewicz.
- 33-C.E، 13 novembre 1987 ، sect ، J.C.P، 1988 ، No، 5، éd G.
- P، T ، Rec،Alcera Gambin ، S.A.R.L ،10 mars 1997 ،34- C.E
- 35- C.E،10 mars 1997 ، S.A.R.L ،Alcera Gambin ، Rec، T ، P 1002 ؛
- C.A.A de paris ، 3 octobre 1996 ، Préfet de police ، Rec
- Rec.، Ouatah،Sect،20 décembre 2000،36- C.E

خامسا/ المحاضرات و المقالات:

أ- الحاضرات:

- 1- محاضرات للدكتور مسعود شيهوب، في مقياس المنازعات الإدارية، أُلقيت على الدفعة الثامنة عشر، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008- 2009.

ب- المقالات:

- 1- أمال يعيش، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بناء على أمر استعجالي على صور قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08، مجلة المفكر، العدد الرابع جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011.
- 2- عبد الجبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة العدد 1 1995.
- 3- د. عبد العزيز سالمان، دور محكمة الموضوع في رقابة الدستورية، مجلة الدستورية، العدد الثامن، مصر.
- 4- د. فتحي فكري، مركزية الرقابة الدستورية وإمكانية امتناع المحاكم عن تطبيق النصوص المخالفة للدستور، مجلة القانون والاقتصاد التي تصدرها كلية الحقوق جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية 2005.
- 5- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مجلة القانون والاقتصاد التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية 2009.
- 6- د. مصطفى كمال وصفي، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة.

سادسا/ رسائل الماجستير و أطروحات الدكتوراه:

- 1- خزار محمد الصالح بن أحمد، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2002.
- 2- فايزة جروني، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2004.
- 3- د. عصام عبد الوهاب، البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1970.

سابعا/ المواقع الالكترونية :

- 1- موقع منتدى ستار تايمز ، الشؤون القانونية ،دعوى إيقاف القرار الاداري،
<http://www.startimes.com/f.aspx?t=30519282>

2- موقع منتدى ستار تايمز ، الشؤون القانونية ، ملخص محاضرات القانون الإداري،

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=31358229>

3- المستشار القانوني إبراهيم خليل، موقع الجمعية الدولية للمترجمين واللغويين العرب،
مركز واتا للأبحاث والاستشارات القانونية.

4-موجاج مهدي، تطبيقات القضاء الاستعجالي في مجال التعدي ووقف تنفيذ القرارات
الإدارية، منتدى القانون العام والخاص، جامعة عباس لغرور ، خنشلة ،

<http://droitkhenchela.com/t371-topic>.

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
11	الباب الأول: نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري
12	الفصل الأول: نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الفرنسي
14	المبحث الأول: اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري
14	المطلب الأول: دعوى الإلغاء المشتق منها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري
16	الفرع الأول: اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري قبل صدور مرسوم 1953
18	الفرع الثاني: اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري بعد صدور مرسوم 1953
19	الفرع الثالث: اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بوقف تنفيذ القرار الإداري بعد صدور مرسوم 1980
19	المطلب الثاني : مدى ارتباط وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء وإجراءاته أمام المحاكم الإدارية الفرنسية
21	الفرع الأول : إجراءات طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية الفرنسية
23	الفرع الثاني: إجراءات طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الاستئنافية الفرنسية
26	المبحث الثاني: اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرار الإداري
27	المطلب الأول: اختصاص مجلس الدولة وفق قانون سنة 1953 بوقف تنفيذ القرار الإداري بفرنسا
28	الفرع الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمام مجلس الدولة الفرنسي
29	أولا: وقف تنفيذ القرار الإداري أم مجلس الدولة الفرنسي كقاضي أول وآخر درجة
29	ثانيا: وقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدولة الفرنسي كقاضي استئناف أو نقض.
31	الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية و تطوره في فرنسا
32	أولا : الأسانيد المنطقية
33	ثانيا: الأسانيد القانونية
34	ثالثا: الأسانيد العملية
34	الفرع الثالث: تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية
35	المطلب الثاني: قضاء Amoros لسنة 1970 لوقف تنفيذ القرار الإداري بفرنسا
36	الفرع الأول: المبدأ العام لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الفرنسي والاستثناء منه
44	أولا: أسانيد الاتجاه القضائي لقضاء Amoros
44	1- الاعتبارات المنطقية
46	2- الاعتبارات القانونية
48	3- الاعتبارات الملأمة
48	ثانيا: موقف الفقه الفرنسي اتجاه قضاء Amoros
49	1- بالنسبة للحجة المنطقية
50	2- بالنسبة للحجة المستندة إلى اعتبارات قانونية
52	3- بالنسبة لاعتبارات الملأمة
56	الفرع الثاني: نهاية قضاء Amoros

62	الفصل الثاني: نظام تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع المصري
63	المبحث الأول: تطور نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع المصري
64	المطلب الأول: صدور قانون 182 لسنة 1946 المعدل و المتمم بقانون رقم 06 لسنة 1952
66	المطلب الثاني: صدور قانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة المصري
68	المبحث الثاني: القرارات التي يجوز ولا يجوز الحكم بوقف تنفيذها في التشريع المصري
68	المطلب الأول: القرارات التي يجوز الحكم بوقف تنفيذها في التشريع المصري
69	الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري الذي يجوز وقف تنفيذه
73	الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية الذي يجوز وقف تنفيذها
74	أولا : وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية
78	ثانيا :وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفصلة
81	ثالثا: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعدومة
84	1- حالة اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري
89	2- حالة استحالة محل القرار الإداري من الناحيتين الواقعية والقانونية
90	المطلب الثاني: القرارات التي لا يجوز الحكم بوقف تنفيذها في التشريع المصري
90	الفرع الأول:القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها ووقف تنفيذها قبل التظلم منها إداريا
91	أولا: الطوائف الثلاث للقرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها
92	ثانيا: عدم انطباق حظر طلب وقف التنفيذ على جميع القرارات الخاصة بشؤون الموظفين
92	1- قرارات التكليف
92	2- القرارات التأديبية المقنعة
94	الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري من التظلم الإداري
96	الفصل الثالث: نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري
97	المبحث الأول: مبدأ الاثر غير الموقوف للطعن في القرارات الإدارية
102	المطلب الأول: مبررات مبدأ الاثر غير الموقوف للطعن في القرارات الإدارية
102	الفرع الأول:المبرر المؤسس علي فكرة القرار التنفيذي
103	الفرع الثاني: المبرر المؤسس علي مبدأ الفصل بين السلطات.
104	الفرع الثالث: المبرر المؤسس علي الاعتبارات العملية.
106	المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية استثناءا علي مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن بالإلغاء
107	الفرع الأول التكريس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية.
108	الفرع الثاني: مبررات نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية.
110	المبحث الثاني: حالات وقف تنفيذ القرار الإداري
111	المطلب الأول: القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها
112	الفرع الأول: حالة التعدي
116	الفرع الثاني: حالة الاستيلاء
118	الفرع الثالث: حالة الغلق الإداري
119	الفرع الرابع: وقف تنفيذ القرار في حالة وجود قرار اداري موضوع طلب إلغاء كلي أو

	جزئي
120	المطلب الثاني: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها
120	الفرع الأول: القرارات الإدارية المنعقدة
121	الفرع الثاني: القرارات الإدارية السلبية
123	المبحث الثالث: الجهات القضائية المختصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري
125	المطلب الأول: اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية
125	الفرع الأول : الإجراءات المتبعة أمام هذه الجهات القضائية
127	الفرع الثاني: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أمام المحاكم الإدارية
129	المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية
130	الفرع الأول : الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري
131	الفرع الثاني: توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة
132	ملخص الباب الأول
138	الباب الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري و الحكم الأمر بالوقف
139	الفصل الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري
140	المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الفرنسي
140	المطلب الأول: شرط الاستعجال
143	المطلب الثاني: شرط توافر الأسباب الجدية في أحكام القضاء الفرنسي
144	الفرع الأول: مسلك القضاء الإداري الفرنسي بشأن الأسباب الجدية
144	1- قضاء مجلس الدولة
146	2- أحكام المحاكم الإدارية
147	الفرع الثاني: موقف الفقه الفرنسي من شرط الأسباب الجدية
148	الفرع الثالث: شرط المصلحة العامة في التشريع الفرنسي
148	أولا: أنصار اعتبار المصلحة العامة شرط لوقف التنفيذ
150	ثانيا: خصوم اعتبار المصلحة العامة شرط لوقف التنفيذ
151	المطلب الثالث: شرط توقي وقوع ضرر في فرنسا
152	الفرع الأول: شرط الضرر المبرر لوقف التنفيذ في أحكام القضاء الإداري الفرنسي
152	أولا: شرط الضرر في أحكام مجلس الدولة الفرنسي
155	ثانيا : شرط الضرر في أحكام المحاكم الإدارية
156	الفرع الثاني: موقف فقه القانون العام من شرط الضرر
158	المبحث الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع المصري
158	المطلب الأول: الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع المصري
158	الفرع الأول: شرط اقتران طلب الوقف بالإلغاء
158	أولا : لزوم الاقتران و مفهومه
166	ثانيا : نتائج الاقتران
169	الفرع الثاني: الآراء الفقهية بشأن اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء
174	المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ في القضاء المصري
174	الفرع الأول: شرط الاستعجال

176	أولا: تطبيق القضاء الإداري لركن الاستعجال
176	1-حالات حكم فيها مجلس الدولة المصري بوقف التنفيذ
179	2-حالات قضى فيها مجلس الدولة المصري برفض وقف التنفيذ
181	3-قرينة انتفاء شرط الاستعجال
188	الفرع الثاني: ركن المشروعية كشرط لوقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء المصري
189	أولا: جدية الأسباب في أحكام القضاء الإداري المصري
189	1- معنى جدية الأسباب
191	2- الانتقادات الموجهة لمجلس الدولة المصري بشأن الأسباب الجدية
192	3-ملاحظات على الانتقادات الموجهة لمجلس الدولة
194	ثانيا: أثر المصلحة العامة على الحكم في طلب وقف التنفيذ
195	الاتجاه الأول: تنفيذ القرار لا يحول دون الحكم بوقف تنفيذه
197	الاتجاه الثاني : تنفيذ القرار يجعل طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع
198	المطلب الثالث : إثارة المسألة الدستورية أثناء طلب وقف التنفيذ
199	الفرع الأول: ملائمة إثارة المسألة الدستورية في خصومة وقف تنفيذ القرارات الإدارية
211	الفرع الثاني: الامتناع حال الاستعجال عن تطبيق نص ظاهر تصادمه مع الوثيقة الدستورية
218	المبحث الثالث: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري
219	المطلب الأول : الشروط الشكلية لقبول الدعوى الاستعجالية الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون رقم 08-09
219	الفرع الأول: شرط المصلحة
220	الفرع الثاني: شرط الصفة
220	الفرع الثالث: شرط الأهلية
221	المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري بناء على أمر استعجالي
222	الفرع الأول: توافر حالة الاستعجال
228	أولا: ألا يمس بأصل الحق
232	ثانيا: أن يكون القرار مولدا لأضرار يصعب إصلاحها لو نفذ
235	ثالثا : عدم تمام التنفيذ
236	الفرع الثاني: رفع دعوى في الموضوع
239	الفرع الثالث : وجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار
243	الفرع الرابع: إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ أما القضاء الإداري الاستعجالي الجزائري
243	أولا : رفع عريضة وقف التنفيذ أمام قاضي الاستعجال الإداري
244	ثانيا: الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ
245	الفصل الثاني : طبيعة الحكم الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري وطرق الطعن فيه
246	المبحث الأول : طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ وطرق الطعن فيها في القضاء الجزائري
246	المطلب الأول: وقف التنفيذ بأمر أو بقرار قضائي إداري

246	الفرع الأول : تطور الاجتهاد القضائي الجزائري بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري
249	الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري بقرار قضائي إداري
249	أولا: وقف تنفيذ القرار الإداري بأمر صادر عن المحكمة الإدارية.
250	ثانيا: وقف تنفيذ القرار الإداري بقرار صادر عن مجلس الدولة.
251	المطلب الثاني: طبيعة الأمر أو القرار الأمر بإيقاف تنفيذ القرار الإداري
251	الفرع الأول: الأمر الصادر بوقف التنفيذ هو أمر قضائي مؤقت
253	الفرع الثاني: الأمر أو القرار الصادر بوقف التنفيذ هو حكما قطعيًا
258	المطلب الثالث: كيفية تنفيذ أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري و أثرها على دعوى الإلغاء
256	الفرع الأول : كيفية تنفيذ أحكام وقف التنفيذ
258	الفرع الثاني : أثر حكم وقف تنفيذ القرار الإداري على الحكم في دعوى الإلغاء
261	الفرع الثالث: مدى قابلية الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري لوقف التنفيذ.
262	أولا : وقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية.
262	1- الأحكام الحضورية القابلة للإستئناف
262	2- الاحكام الغيابية
264	ثانيا: وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الدولة.
267	المطلب الرابع: طرق الطعن في حكم وقف التنفيذ
267	الفرع الأول: طرق الطعن العادية في حكم وقف التنفيذ
267	أولا: المعارضة
268	ثانيا: الاستئناف
269	الفرع الثاني: طرق الطعن غير العادية في الحكم الأمر بوقف التنفيذ
270	أولا : الطعن بالنقض
270	ثانيا: التماس إعادة النظر
272	ثالثا: اعتراض الغير الخارج عن الخصومة
273	المبحث الثاني: طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ في القضاء الفرنسي و طرق الطعن فيها
274	المطلب الأول: طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ في القضاء الفرنسي
274	الفرع الأول : سرعة الإجراءات
279	الفرع الثاني: طابع التأقيت
281	المطلب الثاني : طرق الطعن في الحكم الأمر بوقف التنفيذ
283	الفرع الأول : الطعن في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري بطريق الاستئناف
284	الفرع الثاني : الطعن بالنقض في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري
286	المبحث الثالث: طبيعة الاحكام الصادرة في طلب وقف تنفيذ وطرق الطعن فيها في القضاء الفرنسي
286	المطلب الأول : طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري
287	الفرع الأول : سرعة الإجراءات
288	الفرع الثاني : الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت
291	الفرع الثالث : الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي
296	المطلب الثاني :طرق الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في مصر
296	الفرع الأول : الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

297	الفرع الثاني : الطعن بطريق النقض أمام المحكمة الإدارية العليا
298	الفرع الثالث ث : الطعن بطريق التماس إعادة النظر
301	ملخص الباب الثاني
308	الخاتمة
321	الملاحق
331	قائمة المراجع
346	الفهرس