

وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض بناء على أمر استعجالي (دراسة مقارنة)

أ/ نعيمة لحمير - جامعة تبسة -

Résumé

Le statut exécutif est l'une des caractéristiques de la décision administrative mis à l'appel. Les décisions administratives qui prennent effet lors de son émission ne seront pas affectées par leur appel devant la justice administrative, sauf que l'exécution continue de la décision, malgré l'appel, peut mener aux résultats irréversibles, mais si la décision administrative est annulée, l'annulation du jugement peut être sans effet.

Pour cette cause, le législateur algérien a permis, comme son homologue français et égyptien, à l'intéressé de demander d'arrêter d'exécuter la décision recourue jusqu'à l'émission du jugement dans son point de vue objet et ce dans des conditions adéquates qui doivent être complètes quelque soit la décision positive ou négative avec quelques différences entre les trois législations objet de cette comparaison.

مقدمة

تعد الصفة التنفيذية إحدى خصائص القرار الإداري القابل للطعن القضائي بغض النظر عن نوعه إيجابيا كان أم سلبيا، والقاعدة العامة أن الطعن في القرار الإداري لا يؤثر على قوته التنفيذية، ومن ثم فإن مجرد رفع دعوى إلغاء ضد قرار إداري معين يدعي الطاعن عدم مشروعيته لا يرتب وقف تنفيذه⁽¹⁾، وهذا أمر في غاية طبيعته لأن القول بخلاف ذلك يعني شل النشاط الإداري القائم أساسا على القرارات الإدارية برفع الدعاوى الكيدية التي لا تبتغي إلا المماطلة وربح الوقت على حساب المصلحة العامة.

غير أن الأخذ بقاعدة الأثر غير الواقف للطعن القضائي ليس بشكل مطلق، لأن التنفيذ الآلي للقرار رغم الطعن فيه يؤدي في بعض الأحيان إلى حدوث نتائج لا يمكن تداركها عند الحكم بإلغاء ذلك القرار ويحول الحكم الصادر بالإلغاء إلى مجرد حكم صوري وعديم الجدوى، فتصبح دعوى الإلغاء وهي من أهم دعاوى المشروعية دون أهمية تذكر لأن القرار قد تم تنفيذه أو قد استنفذ أغراضه.

كما أن التعويض المالي الذي يحكم به لصالح المتضرر في حالة ما إذا كان القرار غير مشروع لن يعيد الحال إلى ما كان عليه ولن يصلح الأضرار التي أصابت الطاعن ونظرا إلى تلك المساوئ قرر المشرعين الجزائري والفرنسي وكذا المصري الاعتراف للأفراد بحقهم في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء بصفة مؤقتة لحين الفصل في دعوى الإلغاء بتوافر شروط معينة، ويجب أن تستوفي هذه الشروط بغض النظر عن نوع القرار صريحا أم سلبيا.

غير أن اتجاهات القضاء الإداري تتباين بالنسبة لمسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض، أو ما يعرف بالقرارات السلبية، على الرغم من أن القرار الإداري السلبي الناتج عن رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانونا يمثل صورة مهمة من صور القرارات الإدارية نظرا لارتباطه بمسألتين بالغتي الأهمية، وهما احترام مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة الخضوع لحكم القانون وعدم مخالفته من جهة، وحماية الأفراد تجاه موقف الإدارة السلبي من جهة أخرى.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية الصادرة بالرفض

من المسلم به أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مرتبط أساسا بدعوى الإلغاء، ويتولد عن هذا الارتباط نتيجة هامة تتمثل في وجوب أن يكون طلب وقف التنفيذ موجها إلى قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية بالمعنى

الدقيق، ولكن هذه الأخيرة كثيرا ما تفضل التزام الصمت والامتناع عن إبداء إرادتها بوسيلة واضحة إزاء موقف معين، فهل يعتبر ذلك التصرف قرارا إداريا؟ وهل يمكن الطعن فيه عن طريق دعوى وقف التنفيذ؟

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري الصادر بالرفض

يكاد يجمع فقه القانون الإداري على أن سكوت الإدارة أو رفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار من واجبها اتخاذها يعتبر في حكم القرارات الإدارية السلبية⁽²⁾ والحقيقة أن تكييف صمت الإدارة بأنه قرار إداري اتجاه جدير بالتأييد، لأن القول بخلاف ذلك يعني دفع الإدارة أكثر للتعسف وتجاهل طلبات الأفراد وهو أمر ينافي مبدأ المشروعية.

فكثيرا ما يتقدم الأفراد إلى الإدارة بطلبات تقابل بصمت هذه الأخيرة وعدم الرد عليها ومع ذلك يمنع على الأفراد الطعن في قراراتها المستمدة من هذا الصمت لأنها لم تتخذ شكلا خارجيا واضحا، الأمر الذي يحرم صاحب الشأن من حقه في رفع دعوى قضائية المقرر دستوريا ، من هنا فرضت الضرورة العملية إعطاء معنى قانوني لسكوت الإدارة واعتباره بمثابة قرار إداري يمكن الطعن فيه قضائيا.

ولذا عرف القرار الإداري السلبي بأنه (العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ويستخلص من صمتها في ظروف معينة ويحمل على أنه رفض من جانبها)⁽³⁾ يتضح من التعريف المقدم أن القرار السلبي يتميز بأنه:

- عمل قانوني وهذا ما يميزه عن ما يصدر من الإدارة من أعمال أخرى كالأعمال المادية والأعمال التحضيرية⁽⁴⁾ والتنظيمات الداخلية⁽⁵⁾
- يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة وهو ما يميز القرار الإداري السلبي عن الأعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة ولا تستند لإرادتها المنفردة كالعقود الإدارية وهذا ما يميز القرارات الإدارية بصفة عامة سواء كانت صريحة أو ضمنية.
- إن القرار السلبي يستخلص من صمت الإدارة وهذا ما يميزه عن القرار الإداري الصريح.
- يصدر أساسا عن سلطة إدارية وهذا ما يميزه عن أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية وأعمال بعض الهيئات المتخصصة كما هو الحال بالنسبة للمجلس الدستوري في الجزائر، غير أن السكوت المقصود هو السكوت الذي يرتب عليه المشرع أثر ما بمعنى صلاحية السكوت لأن يكون قرارا إداريا، وذلك إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا باتخاذ هذا

القرار، ولذا حتى يتحقق القرار السلبي وجب توافر شرطين: الأول، أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري والثاني، أن تواجه الإدارة إلزام المشرع بالامتناع. وإذا ما تحقق هذين الشرطين تكون الإدارة قد عبرت عن إرادتها وأفصحت عن موقفها ولو بالامتناع.

وتبعاً لذلك يختلف القرار السلبي عن بعض القرارات الإدارية الأخرى، مثل: القرار الضمني بالموافقة : وهو ذلك العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ويستخلص من صمتها في ظروف معينة ويحمل على أنه موافقة من جانبها⁽⁶⁾ و القرار الضمني بالرفض: وهو العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ويستخلص من صمتها متى صاحبه تظلم من المخاطب به وسكتت الجهة الإدارية عن الرد عن هذا التظلم⁽⁷⁾.

ويتضح من التعريفين السابقين التشابه الكبير بين القرار السلبي والقرار الضمني، خاصة وأن الإدارة في كلا القرارين التزمت الصمت، غير أن فقه القانون الإداري ركز على طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة ورفضت اتخاذ موقف معين حيال مسألة معينة كان قرارها سلبي، أما إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية وواجهت المعني بالامتناع كان قرارها ضمناً إما بالموافقة أو بالرفض متن تم الاستدلال على ذلك بقرائن معينة⁽⁸⁾

المطلب الثاني: موقف المشرع من وقف تنفيذ القرار السلبي

إذا كان الفقه والقضاء الإداريين قد اتجها إلى اعتبار رفض الإدارة أو امتناعها وفقاً لشروط معينة قراراً إدارياً سلبياً بما يترتب على ذلك من آثار، إلا أنه اختلفا حول معالجة مسألة قابلية القرار السلبي لوقف التنفيذ على الشكل التالي:

في فرنسا: قبل صدور قانون 2000-597⁽⁹⁾ لم توضح النصوص المنظمة لإجراء وقف التنفيذ صيغة القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه، واكتفت بالنص على أن هذا الإجراء يجب أن يوجه ضد قرار إداري فحسب، ومن ثم بقيت صيغة القرار الذي يمكن طلب وقف تنفيذه مبهمه، وهو الأمر الذي أثار نقاشاً حاداً بشأن القرارات التي تصلح لأن تكون محلاً لطلب الوقف، وهل كل قرار إداري يمكن الطعن فيه بالإلغاء يمكن أن يوجه ضده طلب الوقف؟

انتهى مجلس الدولة إلى أنه لا يمكن القضاء بوقف التنفيذ إلا في مواجهة قرارات إدارية إيجابية، وبالمقابل فإن وقف التنفيذ لا يكون ممكناً بالنسبة للقرارات السلبية إلا في الحالات التي يترتب فيها عن الإبقاء على تلك القرارات تعديل في الوضعية القانونية أو الواقعية التي كانت موجودة سابقاً⁽¹⁰⁾.

وهذا المبدأ جاء به مجلس الدولة في قضية Amoros بتاريخ 23 جانفي 1970 ففي هذه القضية ، رفضت الإدارة إجراء الترتيب اللازم لبعض طلبة الطب لتعيينهم كأطباء بعد أن اجتاز المرشحون الاختبارات المقررة كما رفضت إبلاغهم بتقديراتهم في هذه الاختبارات والتي على أساسها يجب أن يجرى ترتيبهم.

فطعن الطلبة ضد هذا القرار بالإلغاء مع طلب وقف تنفيذه أمام المحكمة الإدارية بمرسيليا، وقضت المحكمة بوقف تنفيذه.

فتقدم وزير الدولة للشؤون الاجتماعية بعريضة استئناف ضد حكم المحكمة أمام مجلس الدولة، هذا الأخير قضى بأن (القاضي الإداري ليست له الصفة لتوجيه أوامر للإدارة وأنه لا يمكن للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة الأمر بوقف تنفيذ القرار المحال إليهما إلا إذا كان ذلك القرار تنفيذيا، وبالمقابل ليست لهما 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)⁽¹¹⁾

يتضح من خلال هذا القرار، أن المبدأ العام هو عدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي كمنع منح ترخيص مثلا أو رفض طلب لتحديد أثمان بعض المواد مثلا حتى وإن كان غير مشروع لأنه لا يغير في المراكز القانونية، وليس له طابعا تنفيذيا، فالقرار التنفيذي في دعوى الوقف يعني القرار الذي يترتب عليه تعديل المركز القانوني أو وضعية المخاطب به⁽¹²⁾.

ومن جهة أخرى، فإن القاضي الإداري لا يملك أن يصدر أمرا للإدارة إذ أن الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري سلبي يعني صدور قرار من القاضي إلى الإدارة لحملها على اتخاذ قرار مخالف⁽¹³⁾، ولا شك أن هذا الأمر سوف يمس بمبدأ الفصل بين السلطات لأنه يفرض على الإدارة اتخاذ إجراءات ايجابية.

إلا أن مجلس الدولة أورد استثناء على هذا المبدأ، وهي حالة ما إذا كان من شأن قرار الرفض أن يؤدي إلى التعديل في المركز القانوني أو المادي للطاعن ففي هذه الحالة يكون طلب وقف تنفيذ القرار مقبولا كرفض طلب تجديد بطاقة الإقامة لأجنبي أو رفض التسجيل في قائمة نقابة الأطباء مثلا فهي قرارات تعدل وضعية المعني.

وعلى الرغم من أهمية قرار Amoros، إلا أنه هناك من الفقه الفرنسي من عارضه بشدة، فحسبهم هذا القضاء متعارض مع فكرة التطور المنتظر نحو التوسع في إجراء وقف التنفيذ حماية لحقوق الأفراد المكفولة دستوريا وضمن فاعلية أحكام الإلغاء⁽¹⁴⁾

صدر قانون 597/2000: تدخل المشرع الفرنسي بوضع نهاية للمبدأ الذي كرسه قرار Amoros والقاضي بعدم إمكانية وقف تنفيذ قرارات الرفض ما لم تعدل في مركز قانوني أو واقعي للطاعن بموجب نص المادة 1-521.L، من القانون السابق الذكر والتي أجازت لقاضي الاستعجالي الإداري الأمر بوقف تنفيذ كافة القرارات الإدارية بدون استثناء سواء كانت إيجابية أو سلبية عندما تكون موضوع طلب إلغاء أو تعديل متى توفرت الشروط المتطلبية لذلك .

والملاحظ أن اتجاه المشرع نحو توسيع مجال وقف التنفيذ إلى قرارات الرفض بواسطة نص المادة السالف الذكر جاء خطوة تالية للقانون رقم 125/95 المؤرخ في 8 فبراير 1995⁽¹⁵⁾ هذا القانون الذي منح للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة لاتخاذ الإجراءات الضرورية التي يتطلبها تنفيذ حكمه أو الأمر الصادر عنه.

والحقيقة أن مجلس الدولة لم ينتظر دخول قانون 30 جوان 2000 حيز التنفيذ لوضع حد لقضائي التقليدي، لأنه قبل 10 أيام فقط قبل دخول الإصلاح الجديد حيز التنفيذ تخلى بنفسه عن قضاء Amoros بتاريخ 20 ديسمبر 2000 في قضية M.ouatah ففي هذه القضية رفع أحد الرعايا التونسيين دعوى مفادها وقف تنفيذ قرار صادر من القنصل العام الفرنسي في تونس والقاضي برفض منحه تأشيرة دخول إلى الإقليم الفرنسي، وبهذه المناسبة تخلى مجلس الدولة عن القضاء السابق قاضيا بأنه يجوز للقاضي الإداري القضاء بوقف تنفيذ قرار الرفض، ولم يشترط وجوب أن يكون قرار الرفض مستتبعا تغييرا في مركز قانوني أو مادي سابق، ومن ثم اتجه إلى رفض طلب الطاعن ولكن لغياب أحد شروط دعوى الوقف⁽¹⁶⁾.

في الجزائر: لم يشترط قانون الإجراءات المدنية السابق ضرورة توافر قرار إداري تنفيذي لقبول دعوى الوقف، إذ اشترط وجود قرار إداري فحسب من خلال المواد 07، 274، و 169 مكرر منه، غير أن القضاء الجزائري استعمل في بعض قراراته عبارة القرار التنفيذي⁽¹⁷⁾ وهو ما يعني أن التصرف لا يعتبر قرارا إداريا إلا إذا اتصف بالطابع التنفيذي، وهو ما من شأنه أن يستبعد مجموعة من القرارات الإدارية والتي لا تتمتع بالطابع التنفيذي ومنها قرارات الرفض من أن تكون محلا لطلب وقف التنفيذ.

وبصدور قانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و رغبة من المشرع الجزائري في تعزيز حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة السلطات الإدارية على غرار المشرع الفرنسي، اعترف لقاضي الاستعجال الإداري بموجب المادة 919 من هذا

القانون بسلطة الأمر بوقف تنفيذ كافة القرارات الإدارية بما فيها قرارات الرفض متى توافرت الشروط المتطلبية لذلك، وبهذا النص عزز المشرع الجزائري أكثر صلاحيات القاضي الاستعجالي من أجل ضمان حماية أكبر لحقوق وحرريات الأفراد من تعسف الإدارة والتزامها الصمت حيال الطلبات المقدمة أمامها إضراراً بهم، فاعترف لأول مرة للقاضي الاستعجالي بسلطة الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري ولو بالرفض، خاصة بعد أن أجاز هذا القانون للقاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر للإدارة بموجب المادة 02/819 من نفس القانون.

في حين اشترط المشرع المصري أن يكون القرار الإداري نهائياً فحسب لا فرق بين القرار الإيجابي والسلبي، بل اعتبر القرارات السلبية بصريح النص في حكم القرارات الإدارية، وهذا ما عبر عنه بموجب نص المادة 10 من قانون مجلس الدولة لسنة 1972.

ويبدو أن القضاء الإداري المصري لم يفرق في التطبيق بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية، فكلاهما محلاً لطلب وقف التنفيذ بذات الشروط والأحكام⁽¹⁸⁾ وذلك بغض النظر عن فكرة القرار التنفيذي التي استخدمها القضاء الإداري الفرنسي قبل تراجعها عنها، والملاحظ أن مسلك القضاء الإداري في مصر حيال عدم التمييز بين القرار الإيجابي والسلبي جدير بالتأييد لأنه يحقق فاعلية أكبر في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم خاصة بعد أن اتسعت مساحة القرارات السلبية كثيراً وبالأخص في نطاق الحقوق والحرريات ولعله الأمر الذي تحسسه المشرعين الفرنسي والجزائري ودفعهما مؤخراً إلى تغيير نهجهما التقليدي حيال وقف تنفيذ قرارات الرفض.

المبحث الثاني: شروط وقف تنفيذ قرارات الرفض

يعتبر وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية السلبية بصفة خاصة، إجراء استثنائياً يخضع لجملة من الشروط، بحيث يرفض القاضي الاستعجالي الطلب في حالة تخلفها.

المطلب الأول: الشروط الشكلية

يتوقف قبول دعوى الوقف على وجود دعوى موضوعية مفادها إلغاء القرار الإداري ذاته محل دعوى وقف التنفيذ، وشرط التبعية يعد نتيجة منطقية لطبيعة إجراء وقف التنفيذ كونه ليس هدفاً في حد ذاته، بل يباشر بمناسبة وجود دعوى موضوعية، والقول بعكس ذلك معناه أن يقرر الوقف ليشل آثار عمل قانوني غير معرض مع ذلك للإلغاء متجاوزاً بذلك طبيعته الوقائية وفي نفس الوقت طبيعته الوقتية، وعليه فإن عدم الطعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي يحول دون إمكانية طلب وقف تنفيذه

الفرع الأول: اقتران دعوى الوقف بالدعوى الموضوعية

لا تقبل دعوى الوقف ما لم تكن مرفقة بطعن أصلي مفاده إلغاء ذات القرار الإداري السلبي محل دعوى الوقف أو تعديله (دعوى القضاء الكامل) وهذا ما عبر عنه المشرع الفرنسي بموجب المادة 1-521 L. من قانون القضاء الإداري والملاحظ من نص هذه المادة أن مجال تطبيق وقف التنفيذ المستعجل ليس دعوى الإلغاء فحسب ولكن أيضا دعوى القضاء الكامل، والتي تتطلب من القاضي الإداري عرضيا تعديل القرار الإداري ومن ذلك الدعوى الضريبية حيث للقاضي تعديل مقدار الضريبة المفروضة.

ولضمان تطبيق شرط الاقتران بين الدعويين جاء نص المادة 1-522 R. من ذات القانون ليفرض على الطاعن أن يرفق العريضة الرامية لوقف التنفيذ بنسخة من العريضة المتضمنة طلب إلغاء ذات القرار أو تعديله وذلك تحت طائلة عدم القبول، على أن يتم طلب الإفصاح عن وقف التنفيذ بشكل صريح وفي عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول وهذا الشرط في نظري أمرا منطقيًا طالما أصبح وقف التنفيذ المستعجل من اختصاص القاضي الاستعجالي بموجب قانون القضاء الإداري، غير أن المشرع الفرنسي اتخذ موقف مرنا بشأن ميعاد تقديم طلب الوقف، فلم يشترط تقديمه في تاريخ معين واستلزم فقط ضرورة رفع الطعن الأصلي في الميعاد المقرر للطعن القضائي، وعليه فإنه إذا ما قدم طلب الإلغاء في الميعاد المقرر، فيمكن طلب الوقف في أي وقت بعد ذلك حتى بعد فوات الميعاد وإلى ما قبل الفصل في الدعوى الأصلية، ولا شك أن هذا المسلك سوف يسهل قبول طلبات الوقف.

هو نفس الاتجاه الذي سلكه المشرع الجزائري بموجب نص المادة 919 من قانون 09/08 الذي اشترط أن يسبق دعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام القاضي الاستعجالي الإداري دعوى إلغاء ذات القرار مرفوعة أمام قاضي الموضوع، غير أن المشرع الجزائري قصد دعوى الإلغاء فحسب دون دعوى القضاء الكامل وهذا واضح من نص المادة 919 (19)

ولم يكتف المشرع الجزائري في إثبات هذا الشرط يوصل إيداع عريضة الدعوى الموضوعية وإنما استلزم تحت طائلة عدم القبول، ضرورة إرفاق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ قرار الرفض بنسخة من عريضة دعوى الموضوع، حتى يتأكد قاضي الوقف من أن هناك قضية مرفوعة أمام ذات الجهة القضائية الإدارية موضوعها إلغاء القرار الإداري الذي رفع بشأنه طلب وقف التنفيذ.

والملاحظ أن المشرع الجزائري سار على نفس خطى نظيره الفرنسي، حين اشترط أن يقدم طلب الوقف بعريضة مستقلة، وإلا لما كان قد تطلب في نص المادة 926 من قانون 09/08 أن ترفق العريضة المتضمنة طلب وقف التنفيذ بنسخة من عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول وكذا المادة 925 من ذات القانون والتي تتطلب أن تتضمن العريضة الرامية إلى استصدار تدابير استعجالية عرضاً موجزاً للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية، فلو كان قصد المشرع أن يرد طلب الوقف في نفس عريضة الإلغاء لما تطلب إرفاق نسخة من عريضة الطعن الأصلي بالعريضة الرامية لطلب الوقف وهكذا حسم المشرع الجزائري الجدل الفقهي الذي ثار في ظل قانون الإجراءات المدنية السابق بخصوص الأمر المتعلق بوجوب تقديم طلب الوقف في عريضة الطعن بالإلغاء من عدمه أمام سكوت النصوص القانونية آنذاك.

الاستثناء: خفف المشرع الجزائري من شرط رفع دعوى الإلغاء مسبقاً متى توافرت حالة الاستعجال القصوى المنصوص عليها في المادة 921 من قانون 09/08 بشرط توافر حالة تعدي أو استيلاء أو غلق إداري، إذ يمكن للقاضي الاستعجالي في هذه الحالات أن يأمر بوقف التنفيذ حتى في حالة غياب القرار السابق بل حتى في غياب دعوى الإلغاء⁽²⁰⁾

ويجد مبدأ الارتباط في مصر سنده التشريعي في نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة لسنة 1972 ومن ثم فالمحكمة لا تقضي بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا رفع الطاعن دعوى مفادها إلغاء ذات القرار محل طلب الوقف. غير أن المشرع المصري خلافاً للمشرعين الفرنسي والجزائري اشترط لقبول دعوى الوقف أن يرد الطلب في عريضة دعوى الإلغاء، بمعنى أن يقترنا الطالبان في عريضة واحدة، وتبعاً لذلك فإن الطلب المقدم ضمن عريضة مستقلة في مصر يعد مرفوضاً حتى وإن قدم في نفس وقت طلب إلغاء القرار محل دعوى الوقف⁽²¹⁾

ومما لا شك فيه أن تمسك القضاء المصري بتطبيق شرط الاقتران بصرامة من شأنه أن يحرم الأفراد من طلب وقف التنفيذ في الفروض التي لا تقوم فيها دواعي الوقف إلا بعد رفع دعوى إلغاء كأن يخطئ المدعي في تقدير جسامه النتائج المترتبة على تنفيذ القرار الذي اكتفى بالطعن فيه بالإلغاء فقط أو قد تتفاقم هذه النتائج بمرور الوقت، وفي مثل هذه الحالات سيكون من التعسف أن يحرم الأفراد من طلب وقف التنفيذ متى كانت مبررات الوقف لم تقم إلا بعد رفع دعوى إلغاء، فضلاً على أن التطبيق الصارم لهذا الشرط سوف يؤدي إلى تضمين عرائض دعاوى الإلغاء تلقائياً طلبات وقف التنفيذ، الأمر الذي يترتب عليه تأخير الفصل في هذه الطلبات.

ونتيجة لشرط إيراد الطلبين في عريضة واحدة فإن ميعاد تقديم طلب الوقف هو نفسه الميعاد القضائي المقرر لقبول الطعن الأصلي وحسب نص المادة 24 من قانون مجلس الدولة هو 60 يوما.

الفرع الثاني: التشكييلة الفاصلة في دعوى وقف تنفيذ قرارات الرفض

بعد صدور قانون القضاء الإداري في فرنسا أصبح النظر في طلبات وقف التنفيذ من اختصاص قاضي فرد وهو قاضي الاستعجال الإداري، ووفقا لنص المادة 2-511 L. من قانون 597/2000 فقد يكون رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس المحكمة الإدارية الاستئنافية أو من يندبونهم لذلك على أن يتمتعون بأقدمية لا تقل عن سنتين ويحملون لقب مستشار أول، وبالنسبة للمنازعات التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الدولة يتم النطق بالوقف من قبل رئيس القسم القضائي أو من يندبه لذلك، غير أن القضاء الإداري الفرنسي استقر على أنه بإمكان القاضي الإداري الاستعجالي إحالة النزاع المعروض عليه إلى هيئة جماعية لو قدر ذلك، وهذا ما يفهم من نص المادة 1-522 L. من نفس القانون عندما أعتت الفصل في طلبات وقف التنفيذ من تقارير المفوضين حيث قيدت ذلك بالألا يكون الطلب قد أحيل إلى هيئة جماعية.

وفي الجزائر كانت دعوى الوقف في ظل الأمر 154/66 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى ينظر فيها قاضي فرد وهو رئيس المجلس القضائي بينما يتم الفصل في الدعوى الموضوعية بتشكييلة جماعية تضم أعضاء الغرفة الإدارية⁽²²⁾ ، وبعد صدور قانون 09/08 عدلت هذه القاعدة وأصبح يفصل في دعوى الوقف بتشكييلة جماعية والتي تختص في ذات الوقت بالنظر في الموضوع وهو نفس الاتجاه الذي كرسه المشرع المصري حيث منح الاختصاص بالأمر بوقف التنفيذ إلى المحكمة التي يقدم إليها طلب الإلغاء بتشكييلتها الجماعية

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ قرارات الرفض

بعدما يتأكد القاضي الإداري الاستعجالي من توافر الشروط الشكلية لقبول دعوى الوقف، ينتقل إلى فحص الشروط الموضوعية أو ما يسمى بشروط التأسيس

الفرع الأول: الاستعجال

يعتبر شرط الاستعجال الشرط الجوهرى الأول اللازم لمنح وقف التنفيذ الاستعجالي كونه أحد عناصر التقدير الأكثر دقة التي يسهل بحثها من جانب القاضي الإداري التي يفحصها دون خشية المساس بأصل طلب الإلغاء، ولذا فغالبا ما يثار هذا الشرط أولا، ورغم أهميته إلا أنه لم يعبر عنه المشرع الفرنسي بهذا الوصف صراحة إلا من خلال قانون 30 جوان 2000 بالرغم

من أن الاستعجال مبرر وجود النظام ذاته، ولذا استعمل القضاء الفرنسي العديد من الصيغ للدلالة على هذا الشرط مثل (نتائج يتعذر تداركها أو الضرر الذي لا يقبل الإصلاح أو الضرر الجسيم).

وبصدور قانون 30 جوان 2000 نص المشرع لأول مرة بصراحة على الاستعجال كشرط لمنح وقف التنفيذ الاستعجالي بموجب المادة 1-521 L. منه فطبقا لنص هذه المادة أجاز المشرع لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري ولو كان بالرغض إذا كان موضوع طعن بالإلغاء أو التعديل ويشترط لذلك وجود حالة استعجال كأول الشروط المتطلبة لذلك ، مع أنه لم يعط تعريفا محددا للاستعجال تاركا المهمة للقضاء وهو ما يمنح للقاضي الإداري من وجهة نظري هامش واسع لتقدير الاستعجال من خلال فحص كل حالة على حدا⁽²³⁾

وأما سكوت النصوص القانونية ذهب مجلس الدولة إلى تحديد مفهوم الاستعجال من خلال قراره المؤرخ في 19 جانفي 2001 متعلق بـ « confédération national des radios libres »، والذي صدر على إثر طعن استعجالي قدم من طرف الكنفدرالية الوطنية للإذاعات الحرة أمام قاضي الاستعجال بمجلس الدولة طلبت من خلاله الطاعة ووقف تنفيذ قرار إداري صادر عن وزير العمل والتضامن في 11 أكتوبر 2000 متعلق برفع نسبة اشتراك أرباب العمل، ولقد رفض مجلس الدولة الطلب مقذرا عدم توفر شرط الاستعجال وجاء في حيثيات قراره شرط الاستعجال المستوحب لوقف التنفيذ الاستعجالي يعتبر متوفرا إذا ترتب على تنفيذ القرار الإداري إلحاق ضرر على درجة كافية من الخطورة وحال بمصلحة عامة وبوضعية الطاعن أو بالمصالح التي يدافع عنها، وحتى لو تمثل ذلك في إضرار محض مادية، أو بالإمكان في حالة القضاء بالغاثة، إصلاح نتائجه بطريق التعويض المالي. وأنه يعود لقاضي الاستعجال، تقدير فعلي آخذا بعين الاعتبار المبررات التي يقدمها الطاعن، إذا كانت آثار القرار بالنسبة لوضعية الطاعن أو الأشخاص المعنيين هي من طبيعة استعجالية تبرر وقف تنفيذ القرار استعجاليا دون انتظار البث في الموضوع⁽²⁴⁾

يتضح من خلال هذا القرار أن تحديد مدى توافر شرط الاستعجال يخضع للسلطة التقديرية للقاضي الإداري من خلال تكييف الآثار المترتبة على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه فيما إذا كانت على درجة كافية من الخطورة أو لا بالنظر للمصلحة العامة ووضعية الطاعن والمصالح التي يمثلها آخذا بعين الاعتبار دفع جميع الأطراف المعنية، وعلى العموم فإن تقدير الاستعجال يتم بشكل موضوعي بالنظر للملابسات والظروف الخاصة بكل حالة والأمر في كل الأحوال مرجع تقديره إلى القاضي الإداري، هذا وأشير إلى أن

مجلس الدولة الفرنسي اعترف لأول مرة بالضرر المادي أو القابل للإصلاح بطريق التعويض المالي

وفي الجزائر، لم يكن قاضي الاستعجال في ظل الأمر 154/66 مختص كأصل عام بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ما لم تشكل تعديا أو استيلاء أو غلق إداري وفقا لنص المادة 171 مكرر 03، ولقد اختلف تفسير شرط الاستعجال في الجزائر خلافا لفرنسا تبعا للجهة الفاصلة في دعوى وقف التنفيذ، فبالنسبة للجهة القضائية الفاصلة في دعوى الإلغاء ترجم شرط الاستعجال بأنه (النتائج التي يتعذر تداركها أو الضرر صعب الإصلاح) وبهذه الصفة احتل شرط الاستعجال أهمية خاصة باعتباره الشرط الموضوعي الأول المبرر للوقف، في حين احتل شرط الضرر أهمية أقل بالنسبة لقضاء الاستعجال الإداري والذي يعتمد على فكرة الاعتداء بغض النظر عن الضرر، إذ لو لم ينطو القرار على اعتداء فإن قاضي الاستعجال ومهما كانت الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمدعي فإنه لا يتدخل، إلا أنه وإن كانت هذه هي القاعدة المطبقة على القرارات الإدارية بصفة عامة، فإن القرارات المتعلقة بالنظام العام لا يمكن أن تكون محلا لوقف التنفيذ (المادة 171 مكرر 3 من قانون الإجراءات المدنية الملغى)

وبصدور قانون 09/08 أصبح قاضي الاستعجال يتمتع بسلطة أصلية في الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية عموما وقرارات الرفض بصفة خاصة وذلك متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك وفقا لنص المادة 01/919 من هذا القانون، أيا ما كان الأمر فإن المشرع الجزائري هو الآخر لم يحدد مضمون هذا الشرط إذ ترك للقاضي الإداري الإستعجالي المجال مفتوحا لمعاينة كل حالة على حدا على غرار نظيره الفرنسي ولقد عبر مجلس الدولة بتاريخ 1999/06/28 على شرط الاستعجال (بالنتائج السلبية والخسائر المعتبرة) بمناسبة قرار أصدره والي ولاية سعيدة يتضمن وقف عملية الحرث الخاص بمائة فلاح⁽²⁵⁾، كما ربط مجلس الدولة الاستعجال بالضرر في قراره بتاريخ 2000/02/28⁽²⁶⁾

في حين عبر المشرع المصري على شرط الضرر (بنتائج التنفيذ التي يصعب تداركها) بموجب نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة لسنة 1972، ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر شرط الاستعجال بقولها (أنه لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا توفر ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج قد يتعذر تداركها...)⁽²⁷⁾ ومن ثم فإن الاستعجال لا يتوفر إذا كان بوسع الطاعن توفي النتائج متعذرة التدارك والتي من شأن تنفيذ القرار ترتيبها بوسائل مشروعة والامر يخضع لتقدير القاضي

الإداري ، و الملاحظ على أحكام القضاء المصري أنها فسرت شرط الاستعجال تفسيراً ضيقاً ومقيداً في أغلب الحالات، و جدير بنا الإشارة إلى أن المشرع المصري إعتبر القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً ، من القرارات التي لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها ، و من ثم لا يجوز وقف تنفيذها (الفقرة الثانية من المادة 49) و هي بصفة عامة القرارات الصادرة في شأن الموظفين وهذا الحكم حسب رأيي يقيم تمييزاً لا مبرر له بين فئة الموظفين و غيرهم من الأفراد و يحرمهم من حقهم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء الذي أضر بهم ، لا لشيء إلا لأنهم يشغلون وظائف عامة .

الفرع الثاني: إثارة الشك في مشروعية القرار المطعون فيه

عبر المشرع الفرنسي على هذا الشرط بمصطلح "الأسباب الجدية " Les moyens sérieux" من خلال نص المادة 4/54 من مرسوم 1963/07/30، وتبعاً لذلك تبنى مجلس الدولة الفرنسي مفهوماً ضيقاً لهذا الشرط، وحسبه لا تعتبر الأسباب جدية إلا الأسباب المؤكدة التي يستخلص منها على وجه اليقين أن إلغاء القرار مؤكد⁽²⁸⁾، ولقد أدت سياسة مجلس الدولة المتشددة في تقدير هذا الشرط إلى التخوف من أن يؤدي ذلك إلى الانحراف بإجراء وقف التنفيذ عن أهدافه لأن تعرض القاضي الإداري لهذه الأسباب يقوده دون شك للتعرض للجوانب القانونية التي تأسست عليها الدعوى ومن ثم التعرض لأوجه إلغاء القرار الإداري المطعون فيه والفصل في مشروعيته حتى يحكم بوقف التنفيذ ، في حين طبيعة الوقف تتنافى وهذا الحكم المسبق، ومن ناحية أخرى فإن تقدير جدية الأسباب قد يستغرق فترة طويلة قد يترتب عنها أن تسارع الإدارة إلى تنفيذ قراراتها.

ولهذا السبب قد استعاض المشرع الفرنسي عن هذا الشرط بشرط أقل تشدداً منه من خلال نص المادة 1-521 L. من قانون القضاء الإداري مستخدماً مصطلح "وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي"، وهو الاتجاه نفسه الذي أخذ به المشرع الجزائري في المادة 119 من قانون 09/08 وعلى هذا الأساس يكفي وجود شك جدي حول مشروعية قرار الرفض المطعون فيه ويظهر الفرق واضحاً بين المصطلحين، حيث أن الأول يتعلق بدفع قانوني من شأنه أن يبطل إلغاء القرار، أما الثاني فهو مجرد إثارة الشك القاضي بالاستعجالي بعدم مشروعية القرار، حيث يكفي أن يتبين له من الفحص الظاهري لأوراق الدعوى أن مشروعية القرار ليست مؤكدة⁽²⁹⁾، ولا شك أن المفهوم المرن لشرط (السبب الجدي) الذي أخذ به المشرعين الفرنسي والجزائري سوف يزيل خوف القاضي الإداري الذي لطالما رافقه

وهو ألا يكون قد سبق قاضي الموضوع في الفصل في الدعوى بحكم الوقف رغم طابعه الوقتي والتحفطي ومن ناحية أخرى فإنه يدفع القاضي إلى الإسراع في البث في طلبات وقف التنفيذ وبدون أن يتيقن من أن السبب المثار يبطل إلغاء القرار وهذا دون شك يسهل النطق بوقف التنفيذ، ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة وجود هذا الشرط في قضية " France nature environnemen " بتاريخ 12 فيفري 2001 في هذه القضية التمس المدعون وقف تنفيذ القرار الوزاري والذي موضوعه الترخيص للمحافظ بتمديد فترة صيد بعض أنواع الطيور التي لا يجب اصطياد إلا عدد قليل منها، ف قضى مجلس الدولة بأن (السبب المثار باعتبار أن القرار المطعون فيه لا يتضمن تدابير متعلقة بهذا الموضوع من شأنه أن يخلق في حالة التحقيق شك جدي حول مشروعية هذا القرار)⁽³⁰⁾

في حين لم يشر المشرع المصري إلى هذا الشرط في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة مكتفياً بشرط الضرر، غير أن المبدأ السائد في أحكام القضاء الإداري هو أن قيام الضرر وحده لا يكفي للأمر بوقف التنفيذ وإنما لابد من توافر ركن ثان هو أن يكون إدعاء الطالب قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2008/07/21⁽³¹⁾، والواقع أن تمسك القضاء الإداري في مصر بالمفهوم المتشدد لشرط الأسباب الجدية على عكس المشرعين الفرنسي والجزائري يصعب من مهمة قاضي الوقف الذي عليه أن يوازن بين سرعة الفحص تجاوباً مع حالة الاستعجال وبين عدم تعطيل أعمال الإدارة فضلاً على أن القاضي الإداري مطالب بتسبب حكمه وفي نفس الوقت بعدم مصادرة سلطات قاضي الموضوع.

الفرع الثالث: عدم المساس بأصل الحق

يعرف شرط عدم المساس بأصل الحق "بألا يكون للحكم المستعجل تأثير على الموضوع، أصل الحق، أي عدم تعديل المراكز القانونية للخصوم أو تأكيدها أو محوها فيبقى كل من الخصوم محتفظاً بمركزه القانوني الذي كان عليه قبل الحكم المستعجل"⁽³²⁾

ومن ثم فإن قاضي الوقف يكون مختصاً بالأمر بوقف التنفيذ طالما كان وقف التنفيذ لا يمس بحقوق الأطراف ويشكل مجرد إجراء تحفظي يهدف إلى منع ضرر قد يلحق بالمدعي عند تنفيذ قرار إداري مخاطب به، إذ يأمر القاضي الاستعجالي بوقف تنفيذ هذا القرار بصورة استعجالية ومؤقتة لحين الفصل في دعوى الموضوع، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري صراحة

في المادة 2/918 من ق.إ.م.إ ولذا رفض مجلس الدولة الدعوى المرفوعة من قبل رئيس مجلس المحاسبة من أجل الفصل عن طريق الاستعجال من ساعة إلى ساعة في تقدير مدى قانونية قرار متخذ من طرف المجلس الوطني لنقابة قضاة مجلس المحاسبة مسببا قراره بعدم الاختصاص⁽³³⁾ ولقد أخذ المشرع الفرنسي أيضا بهذه القاعدة في نص المادة 1-511 L. من قانون 597/2000، في حين كرسها القضاء المصري في جل أحكامه الصادرة في هذا الخصوص على الرغم من عدم النص عليها صراحة.

المبحث الثالث: الحكم الصادر في دعوى وقف تنفيذ قرارات الرفض

بعد أن يخلص قاضي الوقف من فحص شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية عموما وقرارات الرفض بصفة خاصة، فهو إما أن ينتهي إلى عدم وجود هذه الشروط ويأمر برفض الطلب وإما أن ينتهي إلى توفر هذه الشروط ويأمر بوقف التنفيذ.

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في مجال وقف التنفيذ

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في الأمر بمنح أو رفض وقف التنفيذ

يتمتع القاضي الاستعجالي بسلطة تقديرية واسعة في الاستجابة لطلب وقف التنفيذ أو رفضه⁽³⁴⁾، إذ بإمكانه ألا يأمر بوقف تنفيذ القرار بالرغم من توافر شروط الوقف الموضوعية كلما اقتضت مبررات المصلحة العامة ذلك ولا شك أن هذه السلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي الإداري تجد تبريرها في كون أن إجراء وقف التنفيذ إجراء استثنائيا لا يجب أن يأمر به إلا في أضيق الحدود، ومن ثم فإن مجرد اجتماع شروط الوقف لا يعطي بذاته للطاعن حقا تلقائيا في الحصول عليه.

وهذا ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور قانون القضاء الإداري في قرار شهير له بتاريخ 13 فبراير 1976 في قضية "Asso. de sauvegarde du quartier Notre-Dame" حيث قرر في هذا الخصوص "بأن القضاء يملك سلطة تقدير في كل حالة على حدا ما إذا كان هناك محل للأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، حتى ولو توافرت كافة الشروط اللازمة للقضاء به"⁽³⁵⁾

وتأكد هذا الاتجاه بعد ذلك في حكم "Hugo et autres" في 02 يوليو 1982 الذي جاء فيه "أن وقف التنفيذ ليس إلا مجرد رخصة للقاضي حتى وإن اجتمعت شروطه"⁽³⁶⁾

وقد استمر بقاء العمل بهذا المبدأ كمبدأ من مبادئ الوقف في فرنسا حتى بعد صدور قانون 2000/06/30 السالف الذكر، والذي منح للقاضي الاستعجالي سلطة جوازية للأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بما فيها قرارات الرفض متى توافرت الشروط الموضوعية لذلك، ويبدو ذلك من نص المادة 521-1 L. و التي جاءت بعبارة (... peut ordonner) التي تعني الإجازة و ليس الإلزام، وهو الاتجاه نفسه الذي كرسه المشرع الجزائري في قانون 09/08 من خلال نص المادة 919 بقوله (... يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار...).

ومن ثم فإن وقف تنفيذ القرار أمر جوازي خاضع لتقدير القاضي بحسب ما يظهر له من أوراق الدعوى، ولا يختلف الوضع في القانون المصري عن الوضع في القانونين الفرنسي والجزائري، فقد دلت صياغة نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة على أن الأمر بوقف التنفيذ جوازي بالنسبة للمحكمة في حالة توافر شروطه، غير أن الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في مصر جعلت من الأمر بوقف التنفيذ بمثابة التزام على القاضي إذ أن اجتماع شروط الوقف يعطي للطاعن حقا في الحصول على حكم بوقف التنفيذ

الفرع الثاني: سلطة القاضي الاستعجالي في تعديل التدابير المأمور بها مسبقا

خلافًا للقاضي الإداري في مصر يتمتع قاضي الاستعجال في الجزائر وفرنسا، بسلطة تعديل التدابير التي سبق أن أمر بها أو وضع حد لها حسب نص المادة 922 من قانون 09/08 والتي تقابلها المادة 4-521 L. في فرنسا، ولكن المشرع ربط هذه السلطة بطلب من كل ذي مصلحة فضلا عن ظهور أدلة جديدة لم يسبق للقاضي وأن اطع عليها، وبما أن النص جاء بصيغة العموم فإنه يطبق في مجال وقف التنفيذ الاستعجالي، وتبعًا لذلك فإن صدور أمر برفض الطلب الأول لعدم توافر شرط الاستعجال مثلا لا يمنع من قبول طلب جديد إذا ظهرت ظروف جديدة قبل الفصل في الدعوى الموضوعية.

المطلب الثاني: طبيعة حكم الوقف

نظرا لكون طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة السابقة عن الفصل في الموضوع، فإنه يصدر عن القضاء الاستعجالي في فرنسا حكما قضائيا يكون في شكل أمر قضائي، وهو نفس الوضع في الجزائر على الرغم من صدور الحكم عن التشكيلة الجماعية النازرة في الموضوع، خلاف للقانون المصري حيث يكون الأمر بوقف التنفيذ في شكل حكم قضائي، ولكن أيا كان شكل الحكم الصادر في دعوى الوقف فهو حكم مؤقت، يزول ولا تصبح له أية قيمة قانونية

بمجرد صدور حكم في الدعوى الموضوعية⁽³⁷⁾، وبما أنه مؤقت فهو لا يقيد القاضي الذي أصدره عندما ينظر الموضوع فيجوز له أن يعدل عنه.

غير أن هذا لا يحول دون اعتبار الحكم الصادر في دعوى الوقف حكما قطعيا فيما بث فيه، له مقومات الأحكام وخصائصها بشرط عدم تغير الظروف.

الخاتمة

يظهر جليا أن المشرعين الفرنسي والجزائري قد قطعاً أشواطاً كبيرة في مجال تعزيز حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، خاصة بعد تدخل المشرع في كلا البلدين وأحدث التعديلات اللازمة التي أزالت الكثير من الغموض واللبس حول اختصاص القاضي الاستعجالي وإجراءات سير الدعوى الاستعجالية ومنها دعوى الوقف، وأهم النتائج التي يمكن أن ألبسها في هذا الخصوص ما يلي:

1- رغبة من المشرعين الفرنسي والجزائري في تعزيز حماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة السلطات الإدارية، فإنه تدخل المشرع الفرنسي بموجب القانون 597/2000 والمشرع الجزائري بالقانون رقم 09/08 ومنحا للقاضي الإداري الاستعجالي سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية عموماً وقرارات الرفض بصفة خاصة، وهذا دون شك يترجم رغبة المشرع في توسيع نطاق تطبيق دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية إستعجالياً لفائدة المتقاضين.

2- اتجه المشرعين الفرنسي والجزائري إلى تخفيف شدة شروط الأمر بوقف التنفيذ من خلال استبدال شرط "الضرر صعب الإصلاح" والذي كان يستلزم درجة عالية من الأهمية بشرط "الاستعجال" وشرط "الأسباب الجدية" بشرط "الشك الجدي" الذي يدفع القاضي الاستعجالي إلى عدم التعمق كثيراً في فحص الطلبات المعروضة عليه والإسراع في الفصل فيها

3- اشترط المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي أن تسبق دعوى وقف التنفيذ الاستعجالي بدعوى في الموضوع وبهذا قضى على الجدل الفقهي الذي كان قائماً في ظل القانون القديم حول مدى اشتراط دعوى الإلغاء لقبول دعوى الوقف الاستعجالية.

4- إشتراط المشرعين الجزائري والفرنسي أن ترفع دعوى الوقف بعريضة مستقلة عن الدعوى الموضوعية خلافاً للمشرع المصري، وهذا الاتجاه دون شك في صالح المتقاضين الذي قد لا يظهر له مصلحة في طلب الوقف إلا في مرحلة لاحقة على رفع الدعوى الموضوعية ولذا لا يمكن حرمانه من حقه في طلب الوقف، و القول بخلاف ذلك يعني الإخلال بحق الدفاع الذي هو من أسس الحقوق الدستورية.

5- تم إلغاء القيد المتعلق بعدم مساس القرار المراد وقف تنفيذه بالنظام العام في القانون الجزائري وتبعاً لذلك أصبح بإمكان القاضي الإداري الإستعجالي الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري صادر بالرفض حتى وإن تعلق الأمر بالنظام العام ، في حين قصر المشرع المصري وقف التنفيذ على القرارات الإدارية التي لا يجوز التظلم منها قبل الطعن فيها بالإلغاء كقاعدة عامة. وهذا القيد لا مثيل له في القانونين الجزائري و الفرنسي

وانطلاقاً مما سبق يمكنني أن أقترح بعض الإقتراحات بالنسبة للمشرع الجزائري :

- إحالة مهمة الفصل في الدعوى الإستعجالية لقاضي فرد ، لأنه الأنسب للفصل في دعوى الوقف الإستعجالية التي تقتضي السرعة في النظر
- تحديد مدة زمنية معقولة للفصل في دعوى الوقف الإستعجالية
- تجريد القاضي الإستعجالي من سلطته التقديرية حيال الأمر بوقف التنفيذ أو رفضه كلما توفرت الشروط الموضوعية بمعنى إلزامه بالأمر بوقف التنفيذ إذا ما توفرت الشروط الموضوعية لذلك .

بالنسبة للمشرع المصري: التدخل لتخفيف شروط الوقف الموضوعية على غرار المشرعين الفرنسي والجزائري فضلاً على السماح لأصحاب الشأن بتقديم طلبات وقف التنفيذ في ذات عريضة دعوى الإلغاء أو بعريضة مستقلة بالإضافة إلى توسيع نطاق دعوى الوقف إلى جميع القرارات الإدارية دون أن تقتصر على القرارات التي لا يجوز التظلم منها قبل الطعن فيها بالإلغاء

الهوامش

(1) راجع:

Maurice Tourdias, le sursis à exécution des décisions administratives, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1957, p.1

وراجع محمد سامي، وقف التنفيذ والقضاء المستعجل في فرنسا ومصر، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، القاهرة، 1975، ص 48 و د/ محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دون طبعة، ص 361 ود/ عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005-2006، ص 23 وما بعدها ود/ حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، ص 184.

(2) أ/د/ عماريوضيايف، القرار الإداري، جسر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 18 ود/ خالد الزبيدي، "القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري (دراسة مقارنة)"، مجلة الحقوق، العدد 03، السنة الثلاثون، 2006، ص 337.

(3) د/ فؤاد محمد موسى ، القرارات الإدارية الضمنية (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 19

(4) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1993/01/03، المجلة القضائية للمحكمة العليا 1993، العدد 03 ص 222

(5) Dael serge, contentieux administratif, 2^{ed}, presses universitaires de France ,paris, 2008, p.73

- Fédéric colin et Debbasch charles , droit administratif, 8^{ed}, economica ; paris , p. 397
 (6) د/ فؤاد محمد موسى ، مرجع سابق ، ص18
 (7) د/ فؤاد محمد موسى ، مرجع نفسه ، ص 21.
 (8) أ.د/ عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص21 و د/ رفعت عيد سيد ، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا و مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص16 و ما بعدها
 (9) القانون رقم 597/2000 المؤرخ في 2000/06/30 المتعلق بالاستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية و الذي دخل التنفيذ في 2001/01/01
 René Chapus , Droit du Contentieux Administratif, 5^{ed} , Montchrestien, paris, 1995 (10) p.1065
 - Jean gourdou et Antoine bourrel , Les référés d'urgence devant le juge administratif l'harmattan ,p.62
 (11) C.E.23/1/1970 , (Ministre d'état chargé des affaires sociales c / Sieur Amoros et autre), Rec., p.51, note delcros xavier , A.J.D.A. ,N°3 , 1970 , p. 174
 (12) Khaled abdelhalim zaki mohamed , le référé-suspension des décisions administratives en droit français et en droit égyptien, thèse doctorat , université paris - sud xi , faculté - jean monnet -,2004 , p.21
 (13) Olivier Gabarda , « Le pouvoir D'injonction dans le contentieux du référé-suspension » , l'injonction et l'exécution des décisions du justice , journée d'étude , presse universitaires d'aix-marseille , puam,2006, p. 165
 (14) Olivier cohin , contentieux administratif , 6^{ed} , litec, paris , p. 297
 -Mattias Guyomar et Pierre Collin , « le juge administratif peut-il prononcer le sursis d'une décision de rejet » , A.J.D.A.2001,p.146
 (15) قانون 125/95 المؤرخ في 08 فيفري 1995 المتعلق بتنظيم جهات القضاء و الإجراءات المدنية و الجنائية و الإدارية
 (16) C.E.20/12/2000 , « M. Abbas Ouatah » , L.P.A. , 2001 , P.08
 (17) راجع القرار الصادر عن المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 27 نوفمبر 1982، قضية (ب.ل) ضد قرار رئيس بلدية القبة، المجلة القضائية عدد01، 1990، ص 188
 (18) قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بتاريخ 2000/01/18 بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن إصدار جواز سفر لإبنة المدعية لأنه قد جاء على غير سند صحيح من القانون، مجلة مجلس الدولة، أحكام محكمة القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مارس 2001، ص 42-49
 (19) د/ عبد القادر عنو المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية دار هومه، 2014، ص273.
 (20) د/ فريدة مزياتي و د/ علي قصير « وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التعدي »، أعمال الملتقى الوطني الخامس حول قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية يومي 25 و 26 ماي 2011، مطبعة سخري، الوادي، 2011 ، ص119-132.
 (21) المحكمة الإدارية العليا، طعن 24/666 ق، بتاريخ 1979/4/14، مجموعتها في 15 عاما، مبدأ 151، ص179 أشار إليه د/ محمد فؤاد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري، طبعة مزيدة و منقحة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص06
 (22) أ.د/ عمار بوضياف ، المرجع في المنازعات الإدارية ، القسم الثاني ، الطبعة الأولى، جصور، الجزائر، 2013، ص243
 (23) صدور قانون 597/2000 أثار نقاشا حادا في أوساط الفقه الفرنسي فيما إذا كان تغيير المصطلحات (من الضرر صعب الإصلاح إلى الإستعجال) يعكس تغيير في المضمون و فيما إذا كان القاضي الإداري سوف يواجه نتائج تنفيذ القرار من خلال زاوية تختلف عن تلك التي لطالما إعتدها في بحث الضرر صعب الإصلاح . راجع:
 Vandermeeren Roland , « le Référé – suspension » , R.F.D.A. 2000 , p.250
 Marie-Christine Rouault, Contentieux administratif, 1^{ed}, Gualino éditeur, paris, 2008, p.345
 Sophie Overney , « le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge », A.J.D.A. ,2001, p.721

- (24)C.E.19/1/2001, (Confédération nationale des radios libres), cité par bonichot j.-c.et cassia p. et poujade b. , les grandes arrêts du contentieux administratif , 2^{ed} , dalloz, 2009, p.230
- (25) مجلس الدولة في 1999/06/28 قضية والي ولاية سعيدة ضد (ب.ع.) و من معه أشار إليه : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، دار هومه ، ، الجزائر ، 2005 ، ص 75
- (26) مجلس الدولة 2000/02/28 ، فهرس 111 ، قضية والي ولاية الجزائر ضد بوجليدة عبد الله ومن معه ، أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومه ، الجزائر ، 2002 ، ص 34
- (27) المحكمة الإدارية العليا ، 1996/01/28 الطعن رقم 1866 / 35 ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، 1997/1993 ، جزء 46 ، ص 913
- (28)Olivier Dugrip,L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives , presse universitaire , de France , 1991 , p282
- (29) Marie-Christine Rouault, op.cit.,p.232
- (30)C.E., 12/02/2001,(Assoc. – France Nature Environnement) ,Voir Jean Gourdou et Antoine Bourrel , op.cit.,p.64
- (31) محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثانية) ، 2008/07/21 ، أشار إليه د/ محمد أحمد عطية ، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة ، طبعة ثالثة ، 2007 ، ص 123
- (32) حسين فريجة ، "الإستعجال الإداري في أحكام القضاء الإداري الجزائري" ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 13 ، العدد 2 ، 2003 ، ص 15
- (33) مجلس الدولة (الغرفة الخامسة) بتاريخ 2002/09/24 ، مجلس الدولة ، عدد 02 ، 2002 ، ص 217.
- (34) Jean –Marc Février, Recherche sur le contentieux administratif du sursis à exécution , L'harmattan , paris,2000, p.233
- (35)René Chapus, op.cit.p.1091-Jean Gourdou et Antoine Bourrel , op.cit., p.64
- (36)Olivier Dugrip, op.cit. , p.300
- (37) راجع نص المادة 03/919 من قانون 09/08 و يقابلها نص الفقرة الثانية من المادة 1-521-L من قانون 597/2000 في فرنسا.