وقف تنفيذ القرار الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

الأستاذ فيصل نسيغة
أستاذ مساعد " أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

دولة القانون هي التي تحترم مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع السلطات العامة في الدولة لحكم القانون. وحتى يحقق مبدأ المشروعية الغاية منه يتعين أن يقترن إقراره بالضمانات الكافية لإعماله وتطبيقه.والضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية يتمثل في إخضاع تصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية وجزاء عدم مشروعية القرارات الإدارية هو إلغاؤها وإزالة جميع آثارها بأثر رجعي واعتبارها كأن لم تكن وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدارها مع إمكان التعويض المادي إن كان له داع.

وقد قدر المشرع أن ثمة من الأضرار ما يصيب الأفراد ويستحيل جبره بالتعويض العيني أو المادي إذا ما قامت الإدارة بالتنفيذ قبل صدور حكم في دعوى الإلغاء لهذا قرر المشرع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها حماية لمصالح الطاعنين بما لا يوقع الضرر الذي لا يمكن إصلاحه بمصالح هؤلاء الأفراد ولا يضر في الوقت نفسه بالمصلحة العامة.

فما المقصود بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ؟ وكيف نظمه المشرع الجزائري في القانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية ؟

للإجابة على هذه التساؤلات ارتأينا تقسيم هذا العمل إلى مطلبين:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لنظام وقف التنفيذ

المطلب الثاني: نظام وقف التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لنظام وقف التنفيذ

القاعدة العامة من القانون الإداري هي الأثر غير الواقف للطعن سواء كان الطعن إداري (تظلم إداري) أم كان قضائيا. ولا شك أن أعمال هذه القاعدة على إطلاقها سيترتب عليه من المساوئ ما يجعل كفة الميزان ترجح لصالح الإدارة لذا جاء نظام وقف التنفيذ كاستثناء من قاعدة الأثر غير الواقف للطعن لتصحيح مسار هذه القاعدة.

أولا / الأثر غير الواقف للطعن:

المستقر عليه فقها وقضاء أن الطعن في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها ويكون للإدارة الخيار بين التمهل حتى يصدر الحكم أو تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه على مسؤوليتها وهو ما يسمى بالأثر غير الواقف للطعن. ونص على هذا في فرنسا لأول مرة في المادة الثانية من المرسوم الصادر في 22 يوليو سنة 1806 [1].

ويقوم مبدأ الأثر غير الواقف للطعن على عدة أسس عملية ونظرية.

أما عن الأسس العملية التي يقوم عليها الأثر غير الواقف للطعن تتمثل أساسا في فكرة المصلحة العامة فضرورات سير المرفق العام بانتظام واطراد تتطلب خضوع الأفراد للقرارات الإدارية حتى لو كانوا مشككين في مشروعيتها حتى يحكم بإلغائها[2].

أما الأسس النظرية فتتمثل في ما يلي:

1 - **الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية**: وتعد بمثابة أساس نظري لغياب الأثر الواقف للطعن وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي الذي عبر عنه في قرار الجمعية الصادر في 22يوليو1972 حيث قرر أن الطابع التنفيذي للقرار الإداري يعد بمثابة قاعدة في القانون العام[3].

والمقصود بالطابع التنفيذي للقرار الإداري انه متى استكمل القرار الإداري مقوماته الذاتية وأصبح نافذا طبقا لنظامه القانوني وجب تنفيذه ويظل منفذا إلى حين انقضائه بإحدى طرق الانقضاء القانوني ويعتبر القرار من يوم التصديق عليه من الجهة المختصة موجودا بينما لا يكون القرار الإداري نافذا من حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به ومن ثم لا يحتج به على الأفراد إلا من هذا التاريخ.

2 - مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية:

يرى بعض فقهاء القانون الإداري أن الأثر الغير واقف للطعن بالإلغاء من نواتج مبدأ الفصل بين القضاء الإداري والنشاط الإداري استنادا إلى كون الحكم بوقف التنفيذ يبدو في نظر هؤلاء بمثابة أمر من القاضي الإداري للسلطة الإدارية وهذا ما لا يجوز إلا أن هذا القول لا تجد ما يدعمه من الناحية القانونية والعملية[4].

ثانيا / وفق التنفيذ استثناءا من قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بإلغاء(تجاوز السلطة)

الأصل انه يترتب على صدور حكم الإلغاء العودة بالحالة وكان القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر وهذا الأثر يقتضي هدم القرار المحكوم بإلغائه وإعدامه ومحو آثاره من وقت صدوره وإذا كان المركز القانوني المعتدى عليه متطور بطبيعته كالوظيفة العامة وما يصاحبها من ترقية وزيادة في الراتب فان الحكم لا يقتصر على مجرد الهدم بل يتعداه إلى بناء المركز وكان القرار لم يصدر قط ويسمى الأثر في هذه الحالة بالأثر الكامل أو المتحرك[5].

والحال نفسه فيما يخص التظلم الإداري فقد ترى السلطة الإدارية المقدم إليها هذا التظلم أن القرار الإداري المتظلم منه غير مشروع فهنا يكون لها أن تسحب القرار ولهذا السحب نفس الآثار القانونية للإلغاء القضائي فالسحب يتم بقرار إداري يتم من خلاله إعدام الوجود القانوني والآثار القانونية للقرار المسحوب وما يمكن قوله أن الطعن الإداري لا يرتب أي اثر واقف لتنفيذ القرار المتظلم منه واقتصر ذلك على الطعن بإلغاء ومن هنا كان لابد من وضع حد لإطلاق مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء لحماية المصالح الفردية للمتقاضين مما قد يصيبهم من جراء تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه[6].

في فرنسا حرص المشرع على أن يردف قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بإمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء كاستثناء عن هذه القاعدة فنجد المادة 48من الأمر الصادرسنة1945 بشان مجلس الدولة تنص على: **لا تترتب على الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة أي اثر واقف إلا إذا تم الأمر على ذلك بطريقة استثنائية** ويتضح أن المشرع الفرنسي بعد أن قرر الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء أجاز على سبيل الاستثناء للقاضي (قاضي المشروعية) أن يوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها إذا رأى نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

وعليه فان المشرع الفرنسي يقرر نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية باعتباره استثناء جوازي على قاعدة الأثر غير الواقف للطعن وليس كيانا أساسيا في البنيان القانوني[7].

المطلب الثاني: نظام وفق التنفيذ من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري

أنشئت المحاكم الإدارية بموجب القانون **98\02** لتحل محل الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية المحلية اظافة للغرف الإدارية الجهوية وبالتالي فهي جهة القضاء الابتدائي على مستوى القضاء الإداري وبالعودة للقانون08\09وبالتحديد في المادة800 نجدها تنص: **"المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها."**

*** نظام وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية:**

في البداية نشير أن المشرع الجزائري قد نهج منهج المشرع الفرنسي من خلال اعتماده على فكرة الأثر غير الواقف للطعن و التي سبق وان تناولناها في بداية هذا البحث حيث تنص المادة 833: **"لا توفق الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك غير انه على المحكمة الإدارية تأمر بناء على طلب الطرف المعنى بوقف تنفيذ القرار الإداري".**

يفهم من نص المادة المشرع قد أجاز للأفراد المتضررين من القرار المطعون فيه أن يطلبوا من المحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه غير أن المشرع قد قيدها بمجموعة من الشروط وهي:

- أن تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة.
- يجب أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع[8]، ويتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة والإدارة مصدرة القرار عليها تقديم الملاحظات حول هذا الطلب-طلب وقف التنفيذ- في أسرع وقت ممكن وإلا تخلت الجهة القضائية عن هذه الملاحظات ودون اعذار.

وعندما ترى المحكمة الإدارية من عريضة افتتاح الدعوى ومن طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد جاز لها الفصل في الطلب دون تحقيق[9].

أما عن الجهة أو التشكيلية القضائية التي تفصل في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ فقد نصت المادة 836 :**"في جميع الأحوال تفصل التشكيلية التي تنظر في الموضوع من الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب ينتهي اثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع"**

ويتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال 24ساعة وعند الاقتضاء يبلغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعينين والى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه ابتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي[10].

ويجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال 15يوما من تاريخ التبليغ

*** نظام وفق التنفيذ أمام مجلس الدولة:**

في البداية نشير إلى أن المشرع الجزائري فقد ميز بين وقف تنفيذ القرارات الإدارية ووقف تنفيذ القرارات القضائية وربما هذا حرصا منه على تقسيم العمل وعدم تعطيل نشاط الجهتين مصدرتي القرار.

1- نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

تنص المادة911 على أنه **"يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من المحكمة الإدارية أن يقرر رفعه حالا إذا كان من شانه الأضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف".**

من خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع قد عالج حالة رفع وقف تنفيذ القرار المحكوم من طرف المحكمة الإدارية وربطه بشرط المصلحة العامة والضرورة وعدم الإضرار بحقوق المستأنف

إما المادة 912 فتنص: **"عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شانه إحداث عواقب يصعب تداركها..."**

وهنا أيضا نلاحظ كيف أن المشرع الجزائري انجاز لمجلس الدولة وقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان في تنفيذ إحداث.تداركها هنا كما يلي مصلحة المتقاضين

2 - نظام وقف تنفيذ القرارات القضائية:

وهنا أيضا ربط المشرع الجزائري وقف تنفيذ القرار القضائي إذا كان في تنفيذه إلحاق إضرار كبيرة بالأفراد حيث تنص المادة913 يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية إذا كان تنفيذه.من شانه أن يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها وعندما تبدو الأوجه المثارة في الاستئناف من شانها تبرير إلغاء القرار المستأنف كما تنص الفقرة 2 من المادة 914يجوزلمجلس الدولة في أي وقت أن يرفع حالة وقف التنفيذ بناءا على طلب من يهمه الأمر.

خاتمة:

إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري يحقق قدرا من التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد وبالرغم من ذلك لا تزال الحماية الوقتية للطاعن حماية قاصرة إلا أن هذا لا يعني أنها ليست كافية فالمشرع اوجب على القاضي أن يأمر بوقف التنفيذ استنادا إلى سبب جدي واحد على الأقل وفي بعض الحالات يلزم المشرع القاضي أن يأمر بوقف التنفيذ خلال مدة قصيرة هي عادة 48 ساعة.كل هذا في محاولة منه إلى التوفيق بين متطلبات حماية مصلحة العمل الإداري ومتطلبات حماية مصالح الأفراد المتقاضين

الهوامش:

1 - سليمان محمد الطماوي. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**. دار الفكر العربي. القاهرة. الطبعة السادسة، 1991، ص ص: 526-527 .

2 - O. Dugrip. **L'urgence contentieuse devant les juridictions administrative**. p. u. f. 1991. P 207,

3 - عبد الغني بسيوني، **.وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري.** منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت لبنان. الطبعة الثانية 2001. ص 35.

4 - محمد فؤاد عبد الباسط.**وقف تنفيذ القرار الإداري**، دار الفكر الجامعي. الإسكندرية. 1997، ص 9.

5 - محمد عبد الطيف. **إجراءات القضاء الدستوري.** دار النهضة العربية. القاهرة، 1998، ص 58.

6 - مصطفى فهمي أبو زيد. **القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء**، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية. 1999، ص 45.

7 - عصمت عبد الله الشيخ. **جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية**، دار النهضة العربية. القاهرة. 2008، ص 27.

8 - أنظر المادة 834 من القانون 09/08.

9 - أنظر المادة 835 من القانون 09/08.

10 - أنظر المادة837 من القانون 09/08.