الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقـــوق و العلـــــوم السياسية
قسم الحقوق
رقم:

ميدان: الحقـــوق و العلـــــوم السياسية
فرع: الحقـــوق
تخصص: قانون إداري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمـــي

إعداد الطالب: عياشي محمد نجيب

تحت عنوان

وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري

لجنة المناقشة:

الأستاذ فاضلي سيد احمد	جامعة محمد بوضياف المسيلة	رئيســا
الأستاذ عجابي إلياس	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مشرفا ومقررا
الأستاذ فريجة محمد هشام	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مناقشا

نوقشت يوم: 26 ماي 2019

شكر وتقدير

الحمد لله الذي وفقني لإنجاز هذا العمل، فاللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا.

أتقدم بكل عبارات ومعاني الشكر والامتنان لكل من ساهم في إخراج هذا العمل وأخص بالذكر أستاذي المشرف عجابي إلياس الذي لم يبخل عليا بالإرشاد والتوجيه وأتمنى له التوفيق لخدمة العلم وأهل العلم.

كما أتوجه بالشكر الجزيل لأساتذة أعضاء اللجنة المناقشة ابتداء بقبولهم مناقشة موضوع المذكرة، وكذلك نقدهم البناء الهادف إلى إخراج هذا العمل في أحسن حلة ووفق مقتضيات الأبحاث الأكاديمية.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة.

ولكم منّي جميعا فائق الاحترام والتقدير.

الإهـداء

أهدي هذا العمل:

إلى روح أمي الطاهرة رحمها الله وجعل مثواها الجنة،

إلى أبي العزيز وإلى كل عائلتي،

إلى عمي علي ميهوبي الذي ساعدني كثيرا وكان نعم السند،

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد

مقدمة:

إن علاقة الإدارة بالأفراد تختلف عن علاقات فيما بينهم والتي تتسم بطابع المساواة، ففي نطاق النشاط الإداري تسعى الإدارة لتحقيق المصلحة العامة حين تدخل في علاقات مع الأفراد، ولا يمكن أن تقف معهم على قدم المساواة.

لذلك يتميز النشاط الإداري بمجموعة من الامتيازات، تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد، وهذه الامتيازات تتسم بطابع الإدارة في مواجهة السلطة العامة.

وتتمثل هذه الامتيازات في سلطة إصدار القرار، وهذا من خلال أنه عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة هذا من جهة، وتمتعه بالطابع التنفيذي من جهة أخرى، فبمجرد صدوره عن الإدارة المختصة مركزيا أو محليا وفقا للإجراءات والأشكال القانونية يصبح نافذا في حق المخاطبين به، وهذا من تاريخ صدوره وعلمهم به بالوسيلة المقررة لذلك، وحتى أن للإدارة سلطة التنفيذ بالطريق المباشر دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء في ذلك لكن في حدود ما يسمح به القانون واللوائح.

ومع تزايد النشاط الإداري وتزايد تدخل الإدارة في شؤون الأفراد، أدى هذا إلى ازدياد الطعون بالإلغاء في القرارات الإدارية، ما أدى إلى تكريس مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، وهذا لتجنب شل عمل الإدارة، ولكن مع وجود الضرر الذي لا يمكن جبره –في بعض الأحيان– من تنفيذ القرارات الإدارية.

ولمعالجة مساوئ مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، كرس المشرع نظاما آخر هو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء ويرجع الفضل في وجود هذا النظام الاستثنائي إلى المشرع الفرنسي، الذي منح مجلس الدولة اختصاص وقف تنفيذ القرارات الإدارية وأسباب اختيارنا لهذا الموضوع دوافع ذاتية وأخرى موضوعية، فالدوافع الذاتية فتكمن في أهمية الموضوع في واقعنا العلمي، وهذا نتيجة لتزايد الطعون في القرارات الإدارية أمام القضاء وهذا ما أثر سببا على الحقوق والحريات، وكذلك الرغبة في فهم أعمق وأشمل لموضوع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، وهذا لأنه من صميم حياتنا اليومية.

أما الأسباب الموضوعية تكمن في إلقاء الضوء على نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وتطبيقه في القضاء الإداري الجزائري، إضافة إلى التضارب في الأحكام القضائية التي تعالج حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية وعدم الثبات في بعض المواقف التي تكرست.

ومن منطلق أهمية القرارات الإدارية التي تعتبر من أنجع وسائل الإدارة ومن أهم الآليات التي تساهم في أداء مهام الإدارة كما أنه من غير الممكن بأي حال تكريس نظرية الموظف العام دون العمل بقرارات إدارية ويعتبر كمظهر من مظاهر ممارسة السلطة العامة.

تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع في توسع نشاط الإدارة ومجالات تدخلها في جميع مناحي الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، المالية والتجارية...إلخ .وما يتبع ذلك من تعقد وتشابك العلاقات بين الإدارة والأفراد من نزاعات مما أدى إلى حتمية 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، ومن بين هذه التدابير الاستعجالية، وقف تنفيذ القرارات الإدارية مؤقتا ريثما يتم الفصل في دعوى الموضوع أي دعوى الإلغاء.

الهدف من الموضوع هو حاجة وقف تنفيذ القرار الإداري لمثل هذه التدابير من أجل تحقيق التوازن بين مختلف الوسائل والامتيازات التي تملكها الإدارة وباعتبارها وسيلة لتوازن هذه العلاقة بين الفرد حاجته لحماية حقوقه وحرياته وحاجة الإدارة لتحقيق الصالح العام دون إلحاق ضرر بتلك الحريات وقداستها وسلطات القاضي الإداري في حمايتها.

إن طبيعة الموضوع في حد ذاته دفعنا لطرح التساؤل التالي:

ماهي الطبيعة التي يتميز بها وقف تنفيذ القرار الإداري؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية:

- هل وفق المشرع الجزائري حينما عقد الاختصاص لقاضي الاستعجال الإداري بنظر دعاوى وقف التنفيذ المرتبطة بدعاوى الإلغاء على غرار قاضي الإلغاء؟
- هل وفر المشرع حماية فعالة للحقوق والحريات الأساسية؟

لمعالجة هذه الإشكالية فقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي الذي يتطلبه هذا النوع من المواضيع، باعتبار أساس الدراسة هي النصوص التشريعية، وذلك للتعرف على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء عن القاعدة العامة، ومن حيث شروطه الشكلية والموضوعية لقبول لهذا الطلب وفقا للقانون 09-08 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

ومن الدراسات السابقة والتي تطرقت لهذا الموضوع نذكر:

- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري
- عادل بن عبد الله وحسام الدين داودي، وقف تنفيذ القرار الإداري بين التشريع الجزائري والفرنسي.
- بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري،
- صبرينة قراري، خولة طبيس، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري.
- نصر الدين بوطبيق، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

ولدراسة موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ارتأينا في إطار العمل المنهجي تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين وكل فصل إلى مبحثين، حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، تناولنا في المبحث الأول القرار الإداري بين وجوب التنفيذ وجواز وقف تنفيذه، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى محل وقف التنفيذ.

أما الفصل الثاني فخصصناه لدراسة موضوع الطابع الاستعجالي لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المرتبط بدعوى الإلغاء وفي المبحث الثاني تناولنا وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة اعتداء الإدارة الجسيم.

وتوجت بحثي بخاتمة تتضمن الإجابة عن الإشكالية، وحوصلة عن موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، وتم التطرق فيها إلى أهم النتائج بالإضافة إلى إبداء بعض الاقتراحات.

الفصل الأول

الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

يعتبر القرار الإداري أهم وسيلة تمارس فيها الإدارة نشاطاتها، قصد تلبية حاجات الأفراد ثم تم منح الإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها دون اللجوء إلى القضاء، ويصبح القرار الإداري نافذا بمجرد صدوره في حق الأفراد، إذا علموا به عن طريق الوسيلة المقررة لذلك وهذا راجع لتقيق مبدأ عدم تعطيل النشاط الإداري، الذي يهدف أساسا لتحقيق المصلحة العامة.

غير أنه وبمجرد تزايد النشاط الإداري وتزايد تدخل الإدارة في شؤون الأفراد، أدى هذا إلى ازدياد الطعون بالإلغاء في القرارات الإدارية، ما أدى إلى تكريس مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، وهذا لتجنب شل عمل الإدارة، ولكن مع وجود الضرر الذي لا يمكن جبره –في بعض الأحيان– من تنفيذ القرارات الإدارية كرس المشرع نظاما آخر هو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء عن القاعدة العامة –مبدأ لأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية.

ويتميز نظام وقف تنفيذ القرارات بالطابع الاستثنائي، باعتباره إجراء استثنائي وحتمي وضمانة فعلية للأفراد إذا توفرت شروطه وطلبه المتضرر صاحب الشأن.

وعليه قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول القرار الإداري بين وجوب التنفيذ وجواز وقف تنفيذه، أما المبحث الثاني فسنتطرق فيه إلى محل وقف التنفيذ.

المبحث الأول: القرار الإداري بين وجوب التنفيذ وجواز وقف تنفيذه

يعتبر القرار الإداري أهم وسيلة تستعملها الإدارة قصد القيام بأنشطتها المختلفة ولما كانت المصلحة العامة لا تقبل التعطيل والتماطل، مُنحت الإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها وخاصية النفاذ المباشر.

ومن هذا المنطلق، منح القانون نوعاً من الحماية، لِمَا تصدره الإدارة من قرارات في مواجهة الطعون القضائية التي تهدف إلى وقف تنفيذها، حيث كُرّس هذا الوضع في أحكام القضاء، معلناً عن ظهور مبدأ في القضاء الإداري، عُرف بالأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء وهذا المبدأ أعطى ضمانات للإدارة للمضي في إصدار ما تراه مناسباً من قرارات لتحقيق المصلحة العامة.

ونظرا لبطء إجراءات التقاضي فإن الفصل في الدعوى قد يستغرق وقتا طويلا قد يسبب للمعني بالقرار بعض النتائج الضارة، التي لا يمكن تداركها من جراء تنفيذ القرار المطعون فيه أجاز المشرع الجزائري طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تجنبا لهذه الأضرار.[1]

وعليه سنتناول تنفيذ القرار الإداري وجوب تنفيذ القرار الإداري في مطلب أول، ونتطرق إلى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري في مطلب ثان.

المطلب الأول: وجوب تنفيذ القرار الإداري

يعد وقف تنفيذ القرار الإداري إجراء استثنائي على القاعدتين التاليتين: الأولى نفاذ القرارات الإدارية وإنتاجها لآثارها القانونية منذ صدورها حيث أن الطعن فيها بالإلغاء لا يوقف تنفيذها والثانية اكتساب القرارات القضائية في المواد الإدارية قوتها التنفيذية بمجرد صدورها رغم الطعن فيها وهذا ما يعرف بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن.

وهذا المبدأ متأصل، وله جذور في قانون مجلس الدولة الفرنسي، واعتماده كان وفقا لمبررات، ومعطياتٍ مختلفة، فما هو مضمون المبدأ، وماهي مبرراته؟

وللإجابة على هذه الإشكالية الفرعية تكون من خلال فرعين، نتعرض في الفرع الأول إلى مضمون الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، أما الفرع الثاني فنتناول فيه تبريراته.

---

[1]) عبد القادر غيتاوي، **القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح بورقلة العدد التاسع، جوان 2013، ص196.

الفرع الأول: مضمون مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية

يعد القرار الإداري الوسيلة القانونية المثلى عند ممارسة الإدارة لنشاطها، وهو يتميز بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية بحيث تسمح لها بالتنفيذ الفوري رغم أنه محل الطعن أمام القضاء الإداري.[1]

إذًا القرار الإداري يعتبر قرارًا معبئا بسلطة البت والتقرير التي تسمح للإدارة بضبط الموقف والفصل في مسألة ووضع حل، ويعد القرار الإداري تنفيذيا لأنه ينفذ بصورة آلية ويبدأ في إنتاج آثاره بسرعة نظرا لتمتعه بامتياز الأولوية الذي يؤدي إلى وجوب احترامه من قبل الأشخاص الموجه إليهم.[2]

عند قيام الأفراد بالطعن بإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء الإداري لا يترتب على هذا الطعن وقف تنفيذه، ويكون للإدارة في هذه الحالة الخيار بين التمهل حتى ينجلي الموقف أو تنفيذ القرار على مسؤوليتها متحملة مخاطر التنفيذ، والحكمة في ذلك تتمثل في عدم شل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة للطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية وهذه القاعدة العامة أن الطعون بالإلغاء في القرارات الإدارية لا توقف تنفيذها.[3]

ولقد كُرس هذا الموقف، كمبدأ معروف في القانون الإداري، وسمي بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بدعوى الإلغاء، ومقتضى هذا المبدأ، أن الطعن في القرار الإداري بدعوى الإلغاء لا يوقف حسب الأصل تنفيذه، الذي يجب أن يستمر إلى أن يُقضى بإلغاء القرار المطعون فيه أو يُسحب من قبل الإدارة، إذا ما شابه أحد أوجه عدم المشروعية.

كما كرس القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذه القاعدة والتي تقضي بأن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها، وهذا ما نصت عليه في المادة 1/883 بقولها:" لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القــرار الإداري

---

[1]) بوعلام أوقارت، **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون 2011-2012، ص6.

[2]) عبد المجيد جبار، **مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري**، مجلة إدارة، العدد الأول (المجلد الخامس)، 1995، ص56.

[3]) عبد الغني بسيوني عبد الله، **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2001، ص14-15.

المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".[1]

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري

ارتكز مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية إلى مجموعة من التبريرات وهي: فكرة القرار التنفيذي، ومبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية، ومبرر الاعتبارات العملية (المصلحة العامة)، وهذا حسب الفقه الفرنسي.

وعليه سنفصل في تبريرات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية فيما يلي:

أولا: فكرة القرار التنفيذي

استند جانب من الفقه إلى نظرية العميد هوريو M. Haurion المتعلقة بفكرة القرار التنفيذي ومقتضاها أن الإدارة تملك سلطة القيام بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون الحاجة إلى استئذان من القضاء حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغير، وتتدرج عناصر هذه الفكرة فيما يلي:

1- يتمتع القرار الإداري منذ لحظة صدوره بقرينة الصحة المفترضة، هذه الأخيرة تجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام، فلا يفترض بداءة مخالفة الإدارة للقانون في أعمالها وإنما الصحة والسلامة هما المفترضان إلى أن يثبت عكس ذلك ممن يدعيه، على أن تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ فيما لو ظهرت عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه.[2]

2- لا تعني قرينة الصحة المفترضة أن القرار يصدر حصينا ضد أي رجوع فيه في أيّة مرحلة وإنما من الضروري أن يقابل امتياز الإدارة في إصدار قرارات قابلة للتنفيذ المباشر، بإمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيتها مراعاة لصالح المخاطبين بها، غير أن هذا التدخل القضائي يكون دائماً لاحقاً، أي على المخاطبين بالقرار تنفيذه أولا، ثم مخاصمته بعد ذلك أمام القضاء إذا ما قدروا مخالفته للقانون.[3]

---

[1]) القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

[2]) محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص10-11.

[3]) بوعلام أوقارت، مرجع سابق، ص10-11.

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية

وقد كرس مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية بموجب قانون التنظيم القضائي الفرنسي الصادر سنة 1790، إلا أنه مبدأ ذو وجهين من جهة، يعني امتناع الإدارة عن التدخل في شؤون ووظائف القضاء الإداري، ومن ناحية أخرى، عدم يتدخل القاضي في وظائف الإدارة.

غير أنه يمكن أن تعطيل هذا إذا ترتب على مجرد الطعن في القرار الإداري وقفا تلقائيا لتنفيذه، وهنا يعتبر مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية المكرس ذلك أن مثل هذا الوضع، يعني أن تنفيذ الإدارة لأعمالها سيتوقف في النهاية على تدخل القضاء الإداري.[1] فإذا كان استقلال القضاء الإداري أمرًا غير مناقش فيه، وهذا نظرًا للمبدأ الأساسي المنصوص وكذا تحفظات القاضي بسبب غياب الأساس القانوني الصريح الإداري نفسه على المبدأ.

وبالرغم من وجود بعض النصوص القانونية التي توحي إلى مبدأ استقلال الإدارة، إلا لأنه افتقد إلى سند قانوني، على اعتبار أنها نصوص ليست واضحة، وبالتالي لا يمكن أن يكون أساسا لمبدأ الأثر غير الموقف الذي يؤسس لمبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية والذي يستشهد به أحيانا لتبرير مبدأ الأثر غير الموقف للطعن، وذلك لعدم وجود جهات القضاء الإداري في تلك الفترة الزمنية، كما لم يعد ينظر لهذا المبدأ على إطلاقه السابق فأحكام القضاء وتطور اتجاهاته، تشهد على أن هناك تزايدًا مستمرًا لمساحة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات إذا نظر إليه بصفة مطلقة، فإنه سيؤدي في النهاية إلى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجا، على هذا المبدأ، باعتباره معطل لقرار صادر من الإدارة بتدخل من السلطة القضائية.[2]

ثالثا: الاعتبارات العملية

يجد مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية القانوني في فكرة القرار التنفيذي كما أشرنا إليه سابقا، ويدور حول فكرة فاعلية العمل الإداري، غاياته وأهدافه والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، وإشباع الحاجات الاجتماعية، فلا يمكن التضحية بمصلحة عامة من أجل مصلحة خاصة، ولما كانت الإدارة تتحمل عبء إشباع الحاجات العامة، وأن العمل الإداري

[1]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص15.

[2]) عبد القادر غيتاوي، مرجع سابق، ص196.

يبتغي الصالح العام، فإنه من المنطقي أن يفترض فيه الضرورة والاستعجال.[1]

وحتى تبلغ الإدارة أهدافها يقتضي الأمر ألا يسمح لأي فرد أن يشل حركتها فور رفع دعوى أمام القضاء والقول بغير ذلك هو إتاحة الفرصة لأي شخص سيء النية المماطلة للطعن على أعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها وإيقاف تنفيذها، وهو ما قد يترتب عنه تعطيل سير المرفق العمومي، ويغرق العمل الإداري في الفوضى خاصة مع بطء إجراءات التقاضي وطول زمن الفصل في دعاوى الإلغاء.[2]

وبصفة عامة فإنه يمكن القول أنّ مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، أنه من ضرورات عمل الإدارة، وكل الحجج التي قيلت في تبريره تتكامل في دعمه وإسناده، وفي غياب هذا المبدأ يستطيع الأفراد شل عمل الإدارة القائم أساسا على القرارات الإدارية فور رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء[3]، بالإضافة إلى أن الإدارة لكونها مسؤولة على السهر عن الصالح العام لا يجوز أن تنزل منزلة الأفراد؛ بل بالعكس فأولوية المصلحة العامة على مصالح الأفراد، تبرر الامتياز الكبير الذي تحظى به هذه الأخيرة.

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء

إذا كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء من المبادئ الأساسية، والمسلم بها في القانون العام، والذي يترتب عليه سمو الصالح العام على الصالح الخاص، فإن الصالح الخاص غير مضحى به تماما، فلقد وجد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري لحفظ التوازن بين المصالح العامة، وحماية حقوق الأفراد، فوقف التنفيذ يعد إجراء استثنائيا القاعدة العامة ويخفف من آثارها السلبية[4]، فوضع المشرع في الحسبان إمكانية تضرر الأفراد من هذه القرارات، وبالتالي الطعن فيها.

فما مضمون وقف تنفيذ القرار الإداري؟ وما هي مبررات الأخذ به؟

---

[1]) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص9-10.

[2]) محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص12.

[3]) نصر الدين بوطبيق، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017-2018، ص13.

[4]) عبد القادر غيتاوي، مرجع سابق، ص197.

إن الإجابة على هذه التساؤلات ستكون من خلال فرعين، نتناول في الفرع الأول مضمون وقف تنفيذ القرار الإداري، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى مبررات الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفرع الأول: مضمون وقف تنفيذ القرار الإداري

يقصد بوقف التنفيذ عدم السير فيه أو امتناعه إذا لم يكن قد بدأ خلال مدة لا تكون محددة مسبقا عادة، وذلك بسبب حدوث سبب من أسباب الوقف عندما يكون قيام منازعة تستهدف الحصول على حكم بإلغاء التنفيذ، أو يؤدي إلى إلغائه، يستوجب الوقف أو يجيزه بقوة القانون، أو بحكم المحكمة، أو باتفاق الخصوم.[1]

أما في القانون الجزائري، فلقد تم النص على وقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء استثنائي على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن من خلال ق إ م إ، حيث أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري.[2]

هذه الأحكام تطبق أمام المحاكم الإدارية وكذا أمام مجلس الدولة.

كما أنه عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقضاء الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شانه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.[3]

الفرع الثاني: مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري

تتمثل غاية العمل الإداري في تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات الاجتماعية بما يقتضي أولويته على الصالح الخاص، فلا تهدر بحسب الأصل مصلحة عامة لأجل مصلحة خاصة، وحتى تبلغ أهدافها دون عوائق أو تأخير، فلا يسمح لأي فرد أيا كان، أن يشل حركتها بمجرد رفع دعوى لوقف تنفيذ القرار أمام القضاء، وإلا فمعناه إتاحة الفرصة لأي شخص سيء النية لإيقاف تنفيذها، ليتعطل بالنتيجة سير المرافق العامة، ويغرق العمل الإداري في الفوضى خاصة مع بطء إجراءات التقاضي، أي في النهاية إضرارا بالصالح العام، ولذلك أن مبدأ الأثر

---

[1]) أحمد خليل، **التنفيذ الجبري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص536.

[2]) أنظر المادة 2/833 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[3]) المادة 919 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

غير الموقف للطعن يعد من الضرورات عمل الإدارة، إلا أن وقف التنفيذ له مبرراته التي تجعله نظاما يفرض نفسه، وتتبع ضرورة النظام من ظاهرتين سلبيتين، أحدهما عمل الإدارة والأخرى من عمل القضاء.

أولا: الظاهرة السلبية في عمل الإدارة

يعد تعسف الإدارة ومخالفتها مبدأ المشروعية من أهم الظواهر السلبية في عمل الإدارة في قد تتعسف الإدارة وتخالف القانون، والمشروعية مخالفة صريحة، عندما تمارس امتيازاتها التي منحها إياها القانون خاصة إصدار القرار الإداري، والغاية من وراء ذلك تحقيق مصالح معينة على حساب مصالح الأفراد المشروعة، كما قد تكون مخالفة القانون نتيجة الإهمال واللامبالاة والتكاسل التي يتصف بها أعوان الإدارة.[1]

وتتضح أهمية وفائدة نظام وقف تنفيذ في كبح جماح الإدارة، وتوقي نتائج مخالفة القانون التي يتعذر أحيانا تداركها إذا قضي ببطلان القرار المطعون فيه، بل إن إسراع الإدارة وتنفيذها للقرار دون انتظار حكم القضاء في المنازعة[2] ، يجعل الحكم فيه بالإبطال إلى حكم صوري لا قيمة له من الناحية العملية حيث يصبح من المستحيل تنفيذه من جهة، ومن جهة أخرى فإن أي تعويض يحكم به للمتضرر على الإدارة لن يعيد الحال لما كان عليها قبل صدور القرار مهما بلغت قيمة التعويض، وبالتالي يؤدي إلى تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للدعاوى على إطلاقها إلى إبطال دعوى الإبطال في حد ذاتها، حيث يصبح الحكم القاضي ببطلان القرار الإداري حكم صوري مجرد من جميع آثاره، وهو ما يمثل أسوء نتيجة تترتب على قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري، ولتفادي ذلك فإنه من الضروري الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإبطال عند توافر شروط معينة كاستثناء على القاعدة هو العلاج الناجع لهذه المساوئ.[3]

ثانيا: الظاهرة السلبية في عمل القضاء

يعد بطء الفصل في دعوى الإلغاء من أهم الظواهر السلبية في عمل القضاء الإداري بحيث يمكن أن تمضي سنوات بين رفع الدعوى، والفصل فيها مما ينجر عنه نتائج غير مرجوة يتمثل أهمها:

---

[1]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص44.

[2]) مرجع نفسه، ص44-45.

[3]) عادل بن عبد الله وحسام الدين داودي، **وقف تنفيذ القرار الإداري بين التشريع الجزائري والفرنسي**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد 35/34، مارس 2014، ص367.

– تمام تنفيذ القرار الإداري، واستنفاده لكل آثاره، عندها يكون حكم الإلغاء غير مجدي في شيء لا في إصلاح الضرر ولا في ردع المخالفين للقانون، فالمتضرر من تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة، لن يستفيد من حكم الإلغاء هذا، والذي لن يكون سوى حكم صوري مجرد من كل آثاره إذا ما سارعت الإدارة إلى تنفيذ القرار، دون انتظار حكم القضاء في المنازعة.[1]

– اختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها، بالنظر إلى بقاء المراكز القانونية للمتعاملين مع الإدارة غير مستقرة لمدة طويلة، عكس الإدارة التي تمضي في تنفيذ قرارها لما لها من امتياز في التنفيذ المباشر.[2]

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص22.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص48.

المبحث الثاني: القرار الاداري محل وقف التنفيذ

يرتبط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بوجوده، وبالتالي فإن القرار الإداري هو وحده يصلح محلا لطلب وقف التنفيذ.

وباعتبار سلطة القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرار الإداري مشتقة من سلطة الإلغاء وبالتالي يشترط لقبول وقف التنفيذ أنّ يكون ثمة قرار إداري نهائي موجود وقائم ومنتجا لآثاره عند إقامة الدعوى، وعدم وجود القرار قبل إقامة الدعوى يجعلها غير مقبولة والحكم نفسه ينطبق إذا وجد القرار عند إقامة الدعوى إلا أنه زال أثناء نظرها، لأن استجابة جهة الإدارة لطلب المدعي في هذه الحالة يكون ركن المحل قد زال وتصبح الدعوى غير ذات موضوع الأمر الذي يستوجب الحكم بانتهاء الخصومة.[1]

ولكي يكون لوقف التنفيذ محل يشترط قابلية القرار للتنفيذ عند الفصل في طلب وقف تنفيذه، فلا محل لإيقاف تنفيذ ما سبق إيقاف تنفيذه بسبيل أخر ولسبب أو لأخر إن كان محققا للغاية نفسها من الوقف أو ما تم بالفعل تنفيذه.

ولإيضاح ذلك سنتعرض في المطلب الأول لمفهوم القرار الإداري محل وقف التنفيذ، وفي المطلب الثاني شرط قابلية القرار الإداري للتنفيذ.

المطلب الأول: ماهية القرار الإداري محل وقف التنفيذ

إن المتصفح إلى التشريعات الوطنية أو المقارنة سواء المتعلقة بالقانون الإداري أو المنازعات الإدارية يرى أنها لم تعط أي تعريف محدد للقرار الإداري، إنما اكتفت أغلبها بإشارة بسيطة إلى فكرة القرار في نصوص مبعثرة تاركة تحديد ذلك للآراء الفقهية وكذا الاجتهادات الفقهية، فما مفهوم القرار الإداري؟ وما هي أركانه؟

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري

تمارس الإدارة أعمالاً قانونية، هذه الأعمال تتفاوت من حيث القيمة القانونية، فليس كل ما تصدره الإدارة، يعد قراراً إداريا يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وبالتالي وقف التنفيذ، فما تعريف القرار الإداري؟ وماهي خصائصه؟

[1]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2006، ص20.

أولا: تعريف القرار الإداري

لم يضع المشرع الجزائري كغيره من التشريعات المقارنة تعريف محدد للقرار الإداري، وإنما اكتفى بالنص عليه من خلال المواد 801، 819، 829، 830، 833، 834، 837، 901 912، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 09 من القانون العضوي لمجلس الدولة ولعل مبرر ذلك يعود إلى الجدل الذي يثور بشأن بعض المصطلحات القانونية، فقد أضحت هذه المهمة محل اجتهاد كل من الفقه والقضاء.

1. تعريف القرار الإداري في الفقه:

على ضوء عدم تعريف التشريعات للقرار الإداري قامت محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية، فقد حاول الفقيه ليون دوجي تعريف القرار الإداري بأنه:" كل عمل إداري يقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو ستكون في لحظة مستقبلية معينة.'" ويمكن لنا القول أن أفضل عنصر في تعريف للقرار الإداري وهو كون القرار الإداري صادر من جانب واحد وبإرادة السلطة الإدارية المنفردة والملزمة، وذلك حتى نميز القرار الإداري–باعتباره عمل إداري قانوني انفرادي –عن العقد الإداري، باعتباره عمل قانوني اتفاقي ورضائي صادر من طرفين أو أكثر.[1]

أما العميد موريس هوريو فعرف القرار الإداري بأنه:" إعلان الإدارة إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر." يؤخذ على هذا التعريف أنه خلا من الإشارة لما يدل على أن القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة أي أنه عمل إداري انفرادي حتى نميزه عن غيره من الأعمال الأخرى، بالإضافة إلى أنه حصر القرارات الإدارية، كونها وسيلة خطاب بين الإدارة والأفراد واستبعد بذلك القرارات الإدارية الموجهة للإدارات العمومية، وبذلك يكون قد قلل من دائرتها، وحصرها في نوع معين من القرارات دون الآخر.[2]

ويعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنه:" العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه، إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة."

---

[1]) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص90–91.

[2]) عمار بوضياف، القرار الإداري –دراسة تشريعية فقهية–، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص14.

وقد وضع بعض الفقه، تعريفا للقرار الإداري، يتصف بالدقة، والشمول، حين ذهب إلى أنه:" تصرف قانوني من جانب واحد، يصدر عن شخص عام في نشاط إداري."

2. التعريف القضائي للقرار الإداري:

لقد استقر القضاء الإداري لفترة طويلة على تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إ رادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.[1]

وقد تعرض هذا التعريف للانتقاد لأنه تعريف غير دقيق لاشتراطه في القرار الإداري أن يصدر في الشكل الذي يحدده القانون، وأن يكون المركز القانوني الذي ينتجه ممكنا وجائزا قانونا وأن يكون الباعث على القرار باعثا سليما وهو ابتغاء مصلحة عامة، فالتعريف على النحو السابق لم يفرق بين أركان القرار الإداري من جانب وشروط صحته من جانب آخر.

وقضت محكمة القضاء الإداري المصري حكم حديث بأن القرار الإداري هو ما يصدر عن جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون تعبيرا عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني ممكننا وجائزا قانونا.

وهذا التعريف للقرار الإداري أكثر توفيقا وملائمة للواقع العملي لكنه مازال يشترط أن يصدر القرار في الشكل الذي يتطلبه القانون، وبالتالي إن كان القرار صدر في غير الشكل الذي يتطلبه القانون خرج من القرارات الإدارية القابلة للإلغاء لعيب في الشكل.

أما القضاء الجزائري لم يتطرق لتعريف القرار الإداري لا عن طريق القضاء العادي ولا القضاء الإداري، والأكيد أن هذا ا رجع لحداثة القضاء الإداري في الجزائر، إلا أن هناك بعض الأحكام والقرارات صادرة عن الجهات القضائية قد فصلت في الاختصاص، فالقضاء الجزائري استبعد بعض التصرفات من الرقابة القضائية مثل أعمال السيادة والأعمال التشريعية.[2]

---

[1]) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ص108.

[2]) برهان شلال، **القرار الاداري المنعدم**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص منازعات عمومية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017، ص9.

ومما سبق يمكن تعريف القرار الإداري بأنه:" عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".[1]

أما فيما يخص القرارات التي تخرج من نطاق طلب وقف تنفيذ وهي كالآتي:

1. الأعمال التحضيرية: هي تلك الأعمال التي يقتصر دورها على التحضير لإصدار القرار دون أن يتولد عنها بذاتها أثر قانوني، لأنها لا تضيف أو تنقص من التصرفات المتعلقة بها ومن أمثلتها الآراء والمنشورات والاقتراحات الآراء، والأنظمة الداخلية للإدارات والتعليمات والمراسلات، فكل هذه الأعمال لا تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء، وبالتالي طلب وقف التنفيذ.

2. الأعمال المادية: لا تشكل الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة قرارات إدارية، لأنها لا تحدث أي أثر قانوني وإنما تقع تنفيذا، لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري)، قد تقوم الإدارة بالأعمال المادية بصفة إرادية، أو بصفة غير إرادية.

أ/ الأعمال المادية الإرادية: وهي الأعمال والتصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة، دون أن تقصد من ورائها إحداث مركز قانوني جديد، ومن أمثلتها:

– الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة تنفيذا لقرار إداري خاص بالبناء، أو أعمال الإزالة أو أعمال الاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذا لقرار بنزع الملكية...الخ، فمثل هذه الأعمال المادية لا يرد وقف التنفيذ عليها انفصالا عن القرارات التي يتعلق بها التنفيذ، حتى ولو كانت تنفيذا لقرارات إدارية قابلة في ذاتها للطعن بالإلغاء، ولطلب وقف التنفيذ.

– عملية هدم البناءات غير المطابقة لقانون التعمير والبناء، وهذا تطبيقا لقرار صادر عن المصالح المعنية مثل القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب ما تنص عليه المادة 89 من القانون11–10 المتعلق بالبلدية.[2]

– الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المختصون بحكم وظائفهم كالمهندسين، في إعداد التصميمات، والرسوم الهندسية لمشروعات الأشغال العامة.[3]

---

[1]) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 15.

[2]) قانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد37، صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.

[3]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص84.

ب/ الأعمال المادية غير الإرادية: وهي الأعمال والتصرفات غير القانونية المنجرة عن تصرف خطأ، أو إهمال من طرف الإدارة، مثل:

– الأعمال غير القانونية التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الإدارة .ومن أمثلتها حوادث السيارات وحوادث السكك الحديدية وكل الآلات التي تستعملها الإدارة في نشاطها.[1]

– الأعمال القانونية غير المشروعة، التي تبلغ درجة عدم مشروعيتها حدا من الجسامة يفقدها طبيعتها القانونية، فتصبح أعمالا مادية.[2]

3. الأعمال التشريعية والقضائية: تخرج كافة الأعمال التشريعية، عن الخضوع لرقابة القاضي إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتقديرا لسمو التشريع، والذي يمثل إرادة الشعب، حيث قام بوضعه ممثلوه في البرلمان.

أما الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 فهي من الناحية الموضوعية لا تختلف عن الأعمال التشريعية، والتي لا تصلح أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء ووقف التنفيذ، أما من الناحية العضوية فهي لا تختلف في شيء عن القرارات الإدارية لصدورها من رئيس الجمهورية، وبالتالي تكون محلاً للطعن.

والفقه يميز بين مرحلتين لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية من حيث خضوعها للطعن بالإلغاء ووقف التنفيذ، وهما: قبل موافقة البرلمان على الأوامر وبعدها.

فبالنسبة للحالة الأولى أي قبل موافقة البرلمان على الأوامر، يوجد شبه إجماع فقهي على أن تلك الأوامر بالرغم من أن لها قوة التشريع، إلا أنها تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات فهي تظل متمتعة بالطبيعة الإدارية، بكل النتائج المترتبة على ذلك، لذلك يجوز الطعن في تلك الأوامر قضائيا أمام مجلس الدولة، ورغم إجماع الفقه على أن الأوامر قبل عرضها على البرلمان تعد قرارات إدارية، وبالتالي جواز الطعن فيها بالإلغاء، وطلب وقف تنفيذها، فإن تحديد طبيعتها بعد الموافقة عليها يثير جدلاً فقهيا وإن كان هناك من يرى أن الأوامر حتى بعد عرضها على البرلمان، وموافقته عليها تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، والرأي الراجح

[1]) عبد العليم عبد المجيد مشرف، **القرار الإداري المستمر**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص9.

[2]) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص11.

في الفقه، الذي يعتبر أن تلك الأوامر حتى وإن كانت متمتعة في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها بالطبيعة الإدارية، ومتمتعة بقوة التشريع، فإنها تتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى تشريعات، شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة من البرلمان، وعلى ذلك فإن الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها لا تصلح كمحل للطعن بالإلغاء وطلب وقف التنفيذ.

ثانيا: خصائص القرار الإداري

يتميز القرار الإداري بخصائص عدة تميزه عن بقية أعمال ونشاطات الإدارة والتي يمكن استخلاصها من الراجح من التعريفات الممنوحة له، وهو أنه تصرف قانوني انفرادي صادر عن جهة إدارية من شأنه إحداث آثار قانونية بخلق مراكز قانونية لم تكن قائمة أو تعديلها أو إلغائها.

1. القرار الإداري تصرف قانوني ويحدث آثارا:

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية بالمعنى الضيق، فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادرا بقصد وإرادة ترتيب أثر قانوني، وهكذا فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي أي من شأنه أن يرتب أثرا وذلك إما:

- بإحداث مركز قانوني جديد: مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة أي أن الشخص بعد تعيينه وتوليه لمنصب إداري يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق (الراتب) ومتحملا في نفس الوقت لجملة من الالتزامات (القيام بعمل، الحفاظ على السر المهني) لم تكن موجودة وقائمة من قبل.

– تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم (تعديل الحقوق والالتزامات) مثل قرار ترقية موظف أو إلغاء مركز قانوني قائم، مثل قرار فصل موظف عام، مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بحقوقه بموظف مثل الراتب وبالمقابل عدو تكليفه ومطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي.[1]

وعليه كما أشرنا إليه سابقا فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، كما هو الحال خاصة بالنسبة لـ: الأعمال التحضيرية المتمثلة في الآراء والاقتراحات.[2]

---

[1]) عادل بن عمران، **النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية**، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص28.

[2]) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص15.

2. القرار الإداري تصرف بإرادة منفردة:

إن المقصود من كون القرار الإداري تصرف بالإرادة المنفردة هو اتخاذه من جانب واحد وهو الإدارة، فهي ليست في حاجة إلى إعلام الشخص الموجه له، وهو ما يميزه بذلك عن العقد الإداري الذي يدخل في التصرفات القانونية للإدارة والتي تستوجب توافق إرادتين فمتى كان صادرا من شخص عام وبإرادته المنفردة اعتبر قرارا إداريا إذا ما استجمع كافة عناصره الأخرى.[1]

3. عمل صادر بإرادة سلطة إدارية مختصة:

يتميز القرار الإداري بأنه يصدر عن الإدارة بصفتها سلطة إدارية مختصة تتمتع بامتيازات وسلطات معينة ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية، تلك السلطات التي تتبع أحد أشخاص القانون العام الداخلي سواء أكانت سلطات مركزية، أم سلطات إدارية لا مركزية محلية كانت أو مرفقية، فكل القرارات التي تصدر عن هذه السلطات تعتبر قرارات إدارية.[2]

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري محل وقف التنفيذ

حتى يكون القرار الإداري بمنأى عن طلب الإلغاء أو التظلم الإداري المسبق، وبالتالي لا يكون محلا لطلب وقف تنفيذ، فإنه ينبغي أن يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، وفقا للإجراءات والأشكال التي يحددها القانون أو التنظيم لذلك، وبالتالي لا يكون القرار الإداري مشروعا وسليما إلا إذا استوفى عناصر المشروعية، واستوفى جميع أركانه المطلوبة، وتتمثل هذه الأركان في:

أولا: الاختصاص

[1]) عبد المجيد برابح، **وقف التنفيذ في المادة الإدارية حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية**، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القوانين الإجرائية والتنظيم الإجرائي، جامعة وهران، كلية الحقوق 2012-2013، ص8.

[2]) ابتسام شويدار، **تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري**، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص8-9.

ركن الإختصاص في القرار الإداري هو الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة إدارية أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة في موضوعها، ونطاق تنفيذها الزماني والمكاني.[1]

والاختصاص بصفة عامة هو صلاحية قانونية تمنح لموظف معين أو لجهة إدارية محددة لاتخاذ قرار ما تعبيرا عن إرادة الإدارة، ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الاختصاص المخول له، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها.[2]

وتعد فكرة توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام لكونها من نتائج إعمال مبدأ الفصل بين السلطات، ويراعى فيها مصلحة الإدارة، وقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، ويكن العيب الوحيد بين سائر عيوب القرار الإداري المتعلق بالنظام العام، لذلك لا يجوز الاتفاق على تعد القواعد والا فاف القرار الصادر مخالفا لهذه القواعد يكون معيبا يعيب عدم الاختصاص، إذ أن قواعد الاختصاص تستمد وجودها من القواعد والنصوص الدستورية أو القانونية والتنظيمية في الدولة.[3]

والقضاء الإداري الجزائري اعتبر القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة قرارا منعدما، حيث جاء في إحدى حثيات قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 27 جويلية 1993 "... فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قرارا منعدما"، وملخص وقائع هذه القضية أن لجنة ما بين البلديات قامت بعملية بيع مساكن جديدة تابعة للدولة لأفراد مع أنها ليست مختصة في ذلك، فالطلب بيع هذه المساكن يجب أن يوجه إلى ديوان الترقية والتسيير العقاري، وهي الجهة الإدارية الوحيدة المخولة قانونا بذلك، فهنا اعتبر مجلس الدولة أن القرارات الصادرة عن لجنة ما بين البلديات هي قرارات معدومة لأنها صدرت عن جهة غير مختصة أو ما يوصف بعيب عدم الاختصاص.

ثانيا: ركن السبب

[1]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص29

[2]) أحميد هنية، عيوب القرار الإداري –حالات تجاوز السلطة–، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد الخامس، مارس 2008، ص50–51.

[3]) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص50.

هو العنصر القانوني، أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، في حالة قانونية أو واقعة تحمل الإدارة إلى التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين يتمثل في محل القرار بهدف تحقيق الصالح العام ومن ثمة، فإذا أصدرت الإدارة قرار دون وجود حالة قانونية أو واقعية تستوجب منها التدخل في القرار باطلا.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب قراراتها إعمالا لقرينة الصحة والسلامة المفترضة في كافة القرارات الإدارية، والتي بمقتضاها يفترض في القرار الإداري أنه صدر صحيحا وعلى من يدع عكس ذلك إثبات ادعائه.[1]

إلا أنه استثناء قد يمز المشرع الإدارة بذكر أسباب بعض قراراتها، الأمر الذي يتعين معه عمليا ذكر الأسباب واضحة.

وحتى يكون القرار الإداري صحيحا في سببه، فإنه يتعين أن يكون السبب موجودا من الناحية الواقعية، بمعنى أن يكون قائما حال صدور القرار، إذا لا يكفي وجود الحالة القانونية أو الواقعية وإنما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار، كأن يكون السبب مشروعا، أو لا يجوز أم يخالف النظام القانوني السائد بالدولة.

ثالثا: ركن المحل

محل القرار الإداري هو موضوعه والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة ويؤدي إلى إحداث تغيير في التنظيم القانوني السائد وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي قائم، وهو في ذلك يختلف عن أثر القرار التنظيمي الذي ينطوي دائما على إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام.

وهذا الاختلاف في كلا النوعين من القرارات مرجعه اختلاف المخاطبين به، فالقرار الفردي يصدر بصدد فرد أو أفراد محددين بذواتهم، ومن ثم فلا يمتد أثره إلاّ إليهم، في حين أن القرار التنظيمي يخاطب الكافة بصفاتهم ومن ثم يمتد أثره لمراكز قانونية عامة كما هو الشأن بالنسبة للقرار الصادر بتقدير بدل عدوى للعاملين في المجال الصحي.

فالمحل في القرار الإداري إذًا هو المركز القانوني الذي تتجه لإحداثه الإدارة مصدر القرار فهو الأثر المترتب على هذا القرار، ويتمثل في إنشاء حالة قانونية جديدة.

---

[1]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص121.

ويشترط في محل القرار الإداري الشرطين التاليين:

1- أن يكون الأثر القانوني أو محل القرار الإداري ممكن التحقيق قانونا وواقعا لأنه متى كان ذلك مستحيلا كان القرار معدوما، كالقرار الصادر بترقية موظف هو قرار معدوم متى اتضح أن الموظف المعني بالقرار قد أحيل على التقاعد والحال نفسه في القرار الصادر بتوظيف شخص في منصب يتضح لاحقا أن ذلك المنصب مشغول.

2- أن يكون محل القرار مشروعا ومطابقا لقواعد القانون، ومن ثم فالقرار الإداري المخالف للقانون أو لمبادئه العامة هو قرار معيب في محله، لاستحالة ترتيب هذا المحل قانونا لانعدام مشروعيته في ظل الأوضاع القانونية السارية وقت صدوره.

رابعا: الشكل والإجراءات

إنه لا يكفي لصدور القرار الإداري سليما أين يكون فيه المحل مشروعا وقابلا للتحقيق إنما يتوجب أن يصدر هذا القرار وفقا للإجراءات الأشكال التي حددها المشرع.

والشكل هو المظهر الخارجي، الإجراءات التي تعبر بها الإدارة في إرادتها المنفردة والملزمة للأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وهي الحالة التي يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره كأن يشترط القانون أن يكون القرار مكتوبا أو صريحا، أو وجوب استشارة جهة معينة قبل إصداره أو تبرير منطوقه، وقد درج الفقه والقضاء الإداريين على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل أو الإجراءات تمس الشروط الجوهرية المتطلبة في القرار، وبين إهدار سلامته، ويترتب البطلان في الصورة الأولى دون الثانية كالمعيار المستعمل في تصنيف هذه الشكليات هو مدى تدخل المشرع بالنص عليها، وترتيب الأثر في غيابها وكذا الهدف المبتغى من هذه الأشكال والإجراءات[1] والمتمثل في حماية المصلحة العامة وإلزام الإدارة أن تصدر قراراتها طبقا لقواعد الشكل والإجراءات المقررة من ناحية ومن ناحية أخرى فإن ذلك يمثل ضمانة وحماية للأفراد وصيانة حقوقهم من أن تمسها قرارات إدارية سريعة وغير مدروسة ومخالفة للإجراءات.[2]

خامسا: الغاية

[1]) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص72.

[2]) بسيوني عبد الغني، مرجع سابق، ص510.

غاية القرار هي الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها، أو هي النتيجة التي تسعى إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار، وتختلف الغاية من القرار الإداري في ركن السبب والمحل.

فإذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية الخارجة عن إرادة مصدر القرار فهو يتميز بالطابع الموضوعي، بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي، إذا هو تعبير عن قصد ونية مصدر القرار، وإذا كان ركن المحل هو الأثر الحال والمباشر، بينما ركن الغاية هي الأثر أو النتيجة البعيدة كالغير.[1]

وتخضع الإدارة في تحديدها لغايتها لقاعدتين رئيسيتين هما الصالح العام، وتخصيص الأهداف إذ لكافة القرارات الإدارية هدف عام يتعين عليها بلوغه وهو تحقيق المصلحة العامة مع عدم التضحية بالصالح الخاص، وذلك من خلال الموازنة بينهما.[2]

غير أنه في بعض الأحيان يتدخل المشرع ويحدد للإدارة أهدافا معينة يجب عليها تحقيقها، وإن حادت على ذلك عد قرارها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وحتى ولو حققت بو مصلحة عامة.[3]

المطلب الثاني: قابلية القرار الإداري للتنفيذ

لكي يمكن طلب وقف تنفيذ القرار، يتعين أن يكون هناك نطاق لقابلية القرار الإداري للتنفيذ (الفرع الأول)، كما أنه لاستمرار وجود محل طلب وقف التنفيذ يجب استمرار قابلية القرار الإداري للتنفيذ (فرع ثان).

الفرع الأول: نطاق قابلية القرار الإداري للتنفيذ

القاعدة العامة أن القابلية للتنفيذ متى اكتمل القرار، ومتوافر على كامل مقوماته القانونية فقوته التنفيذية تتلازم مع صدوره أثرا لقرينة المشروعية التي يتمتع بها.[4]

---

[1]) ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص24.

[2]) بوعلام أوقارت، مرجع سابق، ص42.

[3]) فائزة جروني، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمه لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2010-2011، ص37.

[4]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص120.

ولكي يمكن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، يتعين أن يصادف الطلب محله بأن يكون القرار الإداري ذو طبيعة تنفيذية كأصل عام (أولا)، وبذلك يظهر لنا تطبيق نظام وقف التنفيذ على القرارات الإدارية السلبية (ثانيا).

أولا: القرار الإداري ذو طبيعة تنفيذية كقاعدة عامة

إن قابلية القرار للتنفيذ وصف ملازم لكل قرار إداري بصفته هذه، لا فرق في ذلك بين قرار إيجابي وأخر سلبي، وهذا بالفعل ما جرى عليه الفقه والقضاء المصريان وتعبير" القرار النهائي" هو الغالب، أما في فرنسا غلب لديه استعمال تعبيرات الصفة التنفيذية لوصف القرار الإداري، أما القضاء الإداري الجزائري لم يستخدم عبارة القرار التنفيذي إلا في مناسبات نادرة ونذكر في هذا الصدد قرار المحكمة العليا (غ.إ. د) الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1965، في قضية "Marie de ligne " الذي نقرأ في أحد تسبيباتها،" بما أنّ هذه العبارة لا تمثل في حد ذاتها قرارا إداريا تنفيذيا من شأنه إحداث آثار للطاعنة".[1]

وفي قرار آخر للمحكمة العليا (غ إ د) صادرا في 27 نوفمبر 1982:" ولما كان ثابتا أن القرار المتخذ من رئيس المجلس البلدي الذي منح بمقتضاه للطاعن رخصة البناء، يكتسي الصيغة التنفيذية ويرتب حقوقا للمستفيد منه".[2]

وتمييز القرارات التنفيذية عن باقي القرارات الإدارية يتجلى ذلك خاصة من خلال موقف القاضي الإداري الذي يمتنع عن الحكم بإيقاف تنفيذ القرار محل الطعن ما لم يكن متمتعا بالطابع التنفيذي، أي ما لم يكن معلقا على نشوء ضرر يصعب إصلاحه، كما أكدت ذلك المحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 10 يوليو 1982.[3]

وبالتالي فإن القرارات الإدارية غير التنفيذية لا يمكنها أن تكون محل تأجيل أو إيقاف تنفيذ، فالمبدأ العام المكرس هو أنه لا يكون طلب وقف التنفيذ مقبولا إلاّ إذا انصب على قرار تنفيذي، وهذا المبدأ جاء به مجلس الدولة الفرنسي في 23 جانفي 1970، فبعد تذكيره بأن

---

[1]) قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1965/12/17، قضية Marie de ligne، المجلة الجزائرية، 1966، ص356.

[2]) قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1987/11/27، طعن السيد ب. ل في قرار رئيس بلدية القبة، المجلة القضائية، العدد 01، 1990، ص188.

[3]) قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 29170، بتاريخ 1982/07/10، قضية بين وزير الداخلية ووالي ولاية سطيف ضد فريق ج. س، المجلة القضائية، العدد 02، 1989 ، ص193.

القاضي الإداري في قضية "أ موروس""A moros" "، ليست له صفة توجيه أوامر للإدارة صرح بأنه ليس في مقدور المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الأمر بوقف تنفيذ القرار المحال إليها إلاّ إذا كان ذلك القرار تنفيذيا، وبالمقابل ليست لهما سلطة الأمر بوقف تنفيذ قرارات الرفض، إلاّ في الحالات التي يترتب فيها عن الإبقاء على تلك القرارات تعديل في الوضعية القانونية أو الواقعية التي كانت موجودة سابقا.

وإذا كان المبدأ العام الحاكم لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري هو أن يكون القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ قرارا تنفيذيا، فالقرارات الإدارية السلبية نجدها في موضع يستدعي التفصيل.

ثانيا: وضع القرارات الإدارية السلبية من نظام وقف التنفيذ

والمقصود بالقرارات السلبية في مجال البحث عن وضعها من نظام وقف التنفيذ ليس الموقف السلبي الذي تتخذه الإدارة إزاء طلبات الأفراد وتظلماتهم بالسكوت عن الرد عنها، كما تعرف هذه القرارات الصريحة أو الضمنية المتضمنة رفض منح ميزات معينة لأصحاب الشأن، وبصفة عامة يشمل الأمر قرارات الامتناع عن تعديل مراكز قانونية أو واقعية سابقة الوجود ومدى إمكانية طلب وقف تنفيذها، واختلافه في ذلك عن وضع القرارات الإيجابية التي تتضمن بطبيعتها تعديلا في مراكز قانونية أو واقعية قائمة.[1]

وموقف المشرع الجزائري يتجه إلى إمكانية وقف تنفيذ قرار الرفض مثله مثل القرار الإيجابي، وذلك للتوسيع من صلاحيات القضاء الإداري من أجل ضمان حماية أكبر لحقوق الأفراد وحرياته، ويتضح ذلك من خلال المادة 919 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص في فقرتها الأولى على أنه:

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

[1]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص123-124.

الفرع الثاني: استمرارية القابلية التنفيذ

حتى يكون القرار الإداري محلا لطلب وقف التنفيذ يتعين أن يكون قابلا للتنفيذ وقت النظر في طلب الوقف، ومرد ذلك أن طلب وقف التنفيذ وُجد من أجل مواجهة نتائج تنفيذ القرار الذي يتعذر تداركها إذا فقد القرار قابليته لتوليد الآثار، فهذه المواجهة تفترض أن يظل القرار قائما ونافذا حتى يقضي بوقف تنفيذه، فلن يجد وقف تنفيذ محلا يتعلق به، إذ لا يوجد ما يوقف تنفيذه، وبالتالي يصير طلب الوقف بغير موضوع، إضافة على ذلك أنه لن تكون هناك مصلحة من طلبه[1]، ويفقد طلب الوقف موضوعه من هذه الناحية بـ:

1- ينقضي أجل القرار، إذا كان القرار محدد السريان لمدة معينة[2]،

2- القرار ينقضي وتنقضي بانقضائه الخصومة بسحبه أو إلغائه إداريا،

3- يصدر حكم بإلغاء القرار، إذا كان طلب وقف التنفيذ يستهدف إرجاء تنفيذ القرار بصفة مؤقتة لحين الفصل في دعوى الإلغاء،

4- سقوط القرار إثر تغيير القانون الذي صدر لتطبيقه، وهنا يرجع سبب فقدان طلب الوقف لموضوعه إلى عمل المشرع نفسه،

5- زوال محل تتنفذ القرار، فلا مجال بطبيعة الحال هنا لإعمال آثار القرار، وتحقيق النتائج التي يبتغيها.

6- سبق إيقاف تتنفذ القرار، فإذا ما ثبت أن القرار موقوف التنفيذ أو مؤجل السريان لسبب أو لآخر، فطلب وقف تنفيذه يكون قد ورد في غير محله.

7- استنفاد تنفيذ القرار، وهنا يكون التنفيذ تاما وكاملا، وتمام التنفيذ الذي يجعل طلب الوقف غير ذي موضوع ومن ثم غير مقبول، هو الذي يكون القرار قد أتى به كل ما استهدفه من آثار.[3]

---

[1]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص169.

[2]) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص226-227.

[3]) محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص169-170.

خلاصة الفصل الأول:

يعتبر القرار الإداري عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ويحدث مركزا جديا أو يؤثر في مركز قانوني سابق أحد أساليب الإدارة لمزاولة نشاطها، من ثم منح للإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها دون اللجوء إلى القضاء، فالقرار الإداري يصبح نافذا بمجرد صدوره في حق الأفراد، لتحقيق مبدأ عدم تعطيل النشاط الإداري، الذي يهدف أساسا لتحقيق المصلحة العامة، لكنه مع تزايد النشاط الإداري وتزايد تدخل الإدارة في شؤون الأفراد، أدى هذا إلى ازدياد الطعون بالإلغاء في القرارات الإدارية، ما أدى كذلك إلى تكريس مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، وهذا لتجنب شل عمل الإدارة.

ومع وجود الضرر الذي لا يمكن جبره – في بعض الأحيان– من تنفيذ القرارات الإدارية كرس المشرع نظاما آخر، هو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء عن القاعدة العامة مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، والتي تتجلى أهميته في التخفيف من الآثار السلبية لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن، وكذا فكرة القرار التنفيذي فهو ضامن حقيقي لحقوق ومصالح الأفراد من جهة، ومن جهة أخرى فهو حام للحقوق والحريات العامة.

كما جاء أيضا علاجا لظاهرة سلبية الإدارة التي تتمثل في تعسفها وتعمدها أحيانا مخالفة القوانين واللوائح، لتحقيق مصالح معينة لها على حساب مصالح الأفراد المشروعة.

الفصل الثاني

الطابع الاستعجالي لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

أجاز المشرع للقاضي الإداري أن يؤمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ضمن شروط وإجراءات قانونية معينة، تختلف نسبيا، والجهة القضائية المختصة (محكمة إدارية ومجلس الدولة)

إن إجراء وقف التنفيذ سواء كان مرتبط بدعوى الإلغاء أو متعلق بالحريات الأساسية أو بحالة الاستعجال القصوى، فهو يشكل جزء من قضاء الاستعجال الإداري.

وهو ما سنقوم بتفصيله من خلال مبحثين، نتطرق إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المرتبط بدعوى الإلغاء في المبحث الأول، لنعرج إلى وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة اعتداء الإدارة الجسيم في المبحث الثاني.

المبحث الأول: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء

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 متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار. وعندما يقضى بوقف التنفيذ يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال. ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب".[1]

من خلال نص المادة يتبين لنا أن المشرع أنشأ نوعا آخر هو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام قضاء الاستعجال الإداري، الذي أصبح فيه نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية منطويا تحت عباءة نظام قضاء الأمور الإدارية المستعجلة.

من ثمة فإن هذه الحالة، توجب على قاضي الاستعجال عدم التدخل بوقف التنفيذ في حالة رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة، إلا إذا توافرت مجموعة من الشروط تشابه نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الذي يعود لاختصاص قاضي الإلغاء، وهذا ما يؤدي بنا إلى الخلط بين هذين النوعين لأنهما في الواقع بذات الجوهر والمضمون، وإن كانا يختلفان من حيث الشروط والإجراءات.

المطلب الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

بما أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري إجراء استثنائي وليتم اللجوء إليه إلا بشروط ضيقة ومرتبطة بدعوى الموضوع، وأن قاضي وقف تنفيذ القرار الإداري يكون جزء من القضاء الإداري ككل، فإنه ومن أجل تحديد شروط اختصاصه، وتمييزه عن اختصاص قاضي الموضوع[2]، فإن الأمر يتطلب ضبط وتحديد الشروط الشكلية في الفرع الأول، والشروط الموضوعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الشروط الشكلية

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تابع لطلب الإلغاء، ولذلك يشترط أن يكون طلب الوقف مقترنا بطلب الإلغاء، فالعلاقة بين طلب الوقف وطلب الإلغاء هي علاقة الأصل بالفرع أما الشرط الشكلي الثاني، فيتمثل في وقت تقديم طلب الوقف. [3]

---

[1]) المادة 919 ق. إ. م. إ، عدد 21 لسنة 2008.

[2]) صبرينة قرايري، خولة طبيش، **وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري**، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة عامة، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، كلية الحقوق، قسم العلوم الإدارية، 2017-2018، ص45.

[3]) المادة 834 ق. إ. م. إ، عدد 21 لسنة 2008.

أولا: وجوب رفع دعوى الإلغاء

نتيجة للارتباط الموجود بين طلبي الإلغاء والوقف وجوداً وعدماً، ونظراً لعلاقة التبعية الموجودة بينهما، باعتبار أن طلب الإلغاء هو الأصل، وطلب الوقف هو الفرع، فإنه يجب لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المرتبط بدعوى الإلغاء أمام قاضي الاستعجال الإداري في حالة الاستعجال الفوري أن يكون القرار الإداري قد رفعت بشأنه دعوى إلغاء، ذلك أن وقف التنفيذ ليس بغاية في ذاته ولكنه تمهيدا لإلغاء القرار.

1- أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام الجهة القضائية المختصة بالنظر فيها:

نصت على هذا الشرط المادة 834 ق إ م إ بقولها:"... لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، وفي حالة التظلم المشار إليه في المادة 830". كما نصت المادة 919 من القانون نفسه على أنه:" عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي وجزئيا..."

إن هذا الشرط بديهي كون أن دعوى وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وهي فرع منها، حيث جاء في أحد قرارات المحكمة العليا عن غرفتها الإدارية ما يلي:"... من المستقر عليه قضاء أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ، قرار إداري ما لم يكن مسبوقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع، لأن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا ارتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع.[1]

ووفقا لنص المادة من التعديل الدستوري 2016[2]، فإن الهيئات القضائية المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية تتمثل في المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة الذي يعتبر كأعلى هيئة في هرم هذا النظام، وذلك ما سنعالجه في النقطتين التاليتين:

أ/ **مجلس الدولة:** يجد النظام القانوني لمجلس الدولة قواعده وأسسه العامة في مصادر متنوعة وردت في كل من الدستور، القوانين، التنظيمات والنظام الداخلي.[3]

---

[1]) قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 72400، بتاريخ 16 جوان 1990، قضية بلدية عين ازال ضد (ب. س)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1993، ص131-132.

[2]) قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 72400، بتاريخ 16 جوان 1990، قضية بلدية عين ازال ضد (ب. س)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1993، ص131-132.

[3]) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري -مجلس الدولة-، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص51 .

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية، حينما يمارس اختصاصه القضائي، كما تشير المادة 02 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.[1]

إن هذا الوضع إنما هو تطبيق للمادة 156 من الدستور التي تنص على أن:" السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون"، كما هو تأكيد على الطابع القضائي للمجلس وتكريس لنظام القضاء المزدوج.[2]

يفصل مجلس الدولة كقاضي اختصاص، ابتدائيا نهائيا في منازعات السلطات الإدارية المركزية للدولة والهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية سواء فيما تعل بدعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية أو التنظيمية أو دعاوى فحص المشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن ذات الجهات المذكورة أو دعاوى التفسير.[3]

وجاءت المادة 918 ق. إ. م. إ مؤكدة على الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

وعليه أخرج المشرع من ولاية مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي فقط دعاوى التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية الابتدائية.

ومن ثمة، فإن اختصاصه كقاضي استئناف الذي نصت عليه المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01، السابق ذكره، ونصت عليه أيضا الفقرة الثانية من المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-02[4]، المتعلق بالمحاكم الإدارية، وتأكد هذا الاختصاص بموجب المادة 902 ق. إ. م. إ، ونفس الشيء بالنسبة لاختصاصه كقاضي نقض والذي نصت الذي نصت عليه المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق بمجلس الدولة، وتأكد هذا الاختصاص بموجب المادة 903 ق. إ. م. إ.

ب- المحاكم الإدارية: تعتبر المحاكم الإدارية الهياكل القاعدية للنظام القضائي الإداري، إذ تنص المادة 01 من القانون العضوي 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية على أنه:" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، وهو نفس ما ذهبت إليه المادة

---

[1]) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر عدد 37، الصادرة في 1998/06/02.

[2]) القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 2016/03/07.

[3]) المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر عدد 37 لسنة 1998.

[4]) القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر عدد 37، الصادرة في 1998/06/02.

800 من ق. إ. م. إ، والتي تنص على أن:" 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.

أما المادة 801 فقد حددت الاختصاص العام للمحاكم الإدارية على النحو التالي:

– دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والبلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

– دعاوى القضاء الكامل،

– القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

2– أن تكون دعوى الإلغاء مقبولة من الناحية الشكلية:

لا يقبل طلب وقف التنفيذ أمام قاضي الاستعجال الإداري إن لم تكن دعوى الإلغاء المرفوعة أمام الجهة القضائية المختصة مقبولة من الناحية الشكلية، منها:

أ/ شرط الصفة والمصلحة والأهلية: نجد المادة 13 ق. إ. م. إ تنص على:" لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

إن شرط الصفة والمصلحة شروط مطلوبة في كل الدعاوى القضائية سواء أمام القضاء العادي أو الإداري، إلا أن الدعوى الاستعجالية تتميز على دعوى الموضوع بهذا الخصوص بميزتين تتجسد في:

– أن مقتضيات المصلحة بأن تكون مشروعة، مباشرة، حالة وقائمة، تختلف من دعاوى الموضوع، التي يجب أن يبحثها القاضي بعمق ويتأكد من توافرها جميعا، وبين الدعوى الاستعجالية، التي يجب أن لا يتعمق فيها القاضي، وإلا عدّ ماسا بأصل الحق.[1]

– أن مدلول الصفة بأن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، لا يأخذ نفس المفهوم بالنسبة للدعوى الاستعجالية، إذ لا يمكن التعمق في بحث صفته لاتصاله بأصل الحق؛ أي أن اختصاص القاضي المستعجل يقتصر على تقدير ما إذا كانت الصفة التي يدعيها المدعي ليست محل نزاع جدي لأن الدعوى المستعجلة لا تسمح بالمناقشة في الصفة إلا بالقدر الذي تتطلبه ظروف كل

[1]) خراز محمد الصالح، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في– النظام القضائي الجزائري–، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2001–2002، ص92.

دعوى على حدا، بمعنى أن قاضي الأمور المستعجلة بما له من سلطة التقدير لعناصر النزاع أمامه أن يقرّر ما إذا كانت صفة المدعي تستند إلى أساس من الجد أم لا.

أما بالنسبة لأهلية التقاضي فإنه يجب أن يتمتع بها المدعي والمدعى عليه، وهي شرط لقبول الدعوى القضائية، وبالنسبة لأحكام الغرف الإدارية في الأمور المستعجلة فإنها لم تتناول هذا الشرط، إلا أن العمل القضائي المعمول به يشترط توفر أهلية التقاضي عند المدعي والمدعى عليه على السواء[1]، وتكتمل أهلية التقاضي في التشريع الجزائري ببلوغ الإنسان سن الرشد المدني وهو (19) سنة طبقا للمادة 40 من القانون المدني الجزائري.

وبالنسبة للأشخاص المعنوية فقد نصت عليها المادة 50 من نفس القانون، وذلك بتمتع الشخص المعنوي بجميع الحقوق ومنها حق التقاضي، إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان.

ب- إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية الرافضة: يقصد بالقرارات الرافضة هو رفض الإدارة إجابة أصحاب الشأن إلى طلباتهم سواء بدت إرادتها في ذلك صريحة أم استخلصت ضمنا، ومحور البحث هنا إذن هو بالتحديد وضع قرارات الإدارة الصريحة أو الضمنية المتضمنة امتناعها عن تعديل مراكز قانونية أو واقعية سابقة الوجود من إمكانية طلب وقف تنفيذها.

لقد واكب المشرع الجزائري عندما أوجد نوعا آخر من وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بحالة الاستعجال الفوري أمام قاضي الاستعجال الإداري شأنه شأن المشرع الفرنسي بخصوص إمكانية وقف تنفيذ قرارات الرفض، إذ أدرج نصا صريحا المادة 919 ق. إ. م. إ تقابلها المادة L 521 من القانون الفرنسي يجيز لقاضي الاستعجال الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري ولو كان بالرفض.

ج- إمكانية وقف تنفيذ القرار المنعدم: يعتبر القرار الإداري المنعدم هو القرار الذي يتخلف فيه ركن من أركان القرار أو هو الذي يحوي على خطأ جسيم ينزل به إلى درجة الانعدام، وتكون حالات انعدام القرار الإداري اعتداء على اختصاص السلطة الإدارية من فرد عادي واعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية وغيرها.

كما يترتب على التصريح بالانعدام عدة أثار نذكر منها، عدم التزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية المنعدمة والدعاوى ضد القرارات المنعدمة لا تتقيد بميعاد طعن معين[2]، فهي تعد مجرد

[1]) بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، الجزائر،1993، ص203.

[2]) برهان شلال، مرجع سابق، ص61.

عقبة مادية لا تلحقها حصانة من دعوى الإلغاء ويمكن إزالتها بكافة السبل، ومن ثمة يجوز لأصحاب الشأن في سبيل استعمال مراكزهم القانونية المشروعة اللجوء إلى القضاء المستعجل لوقف تنفيذه.[1]

د- إمكانية الاكتفاء بشرط التظلم الإداري أمام قاضي الاستعجال الإداري: اشترط المشرع الجزائري بموجب المادة 926 من ق. إ. م. إ، تحت طائلة عدم القبول وجوب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره أمام قاضي الاستعجال الإداري بنسخة من عريضة دعوى الإلغاء، وهذه الأخيرة ينبغي أن تكون مرفقة بما يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية.

ونرى أن هذا الشرط يتنافى وضرورة الاستعجال، ذلك أنه لا يعقل أن يطلب من المدعي في الدعوى الاستعجالية أن ينتظر مدة شهرين أو أكثر لإثبات تظلمه كما لا يمكن للقاضي عدم قبول الدعوى لهذا السبب وشروط اختصاصه متوفرة، لذا كان من الأفضل إعادة صياغة المادة 926 ق. إ. م. إ، بما يجيز اللجوء إلى القضاء المستعجل حتى في حالة تقديم تظلم أمام الجهة الإدارية ذلك أن المشرع إذا كان قد تجاوز هذه المسألة بالنسبة لوقف التنفيذ أمام جهة الإلغاء بعد الإبقاء حتى استقر القضاء الإداري على ذلك، فما الداعي إذن لإثارة نفس المشكل أمام القضاء بالنسبة للدعوى الاستعجالية التي يكون عنصر الاستعجال أهم أركانها.

هـ- إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بعد فوات ميعاد رفع دعوى الإلغاء: إذا كان القرار الإداري قد تحض من دعوى الإلغاء بمضي المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء، فإن قاضي الاستعجال الإداري لا يكون مختصا بنظر وقف تنفيذه، ذلك أن وقف التنفيذ إجراء مؤقتا لحين الفصل في دعوى الإلغاء، وإذا بات واضحا أن دعوى الإلغاء غير جائزة أصبح وقف التنفيذ يكتسي طابعا دائما وفي ذلك مساس بأصل الحق.[2]

ثانيا: استقلال طلب وقف التنفيذ عن طلب الإلغاء

لقد وضع المشرع الجزائري نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ظل تقنين القضاء الإداري بموجب المادة 919 من ق إ. م. إ نظر طلب الوقف من اختصاص قاضي الأمور الإدارية المستعجلة كنظام عام، وليس قاضي الموضوع كما كان الأصل.

---

[1]) فائزة جروني، مرجع سابق، ص195.

[2]) خراز محمد الصالح، مرجع سابق، ص81.

أما وقد افترق القاضيان في التنظيم الجديد لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، فإن من موجبات استقلال كل من جهتي النظر في شقي النزاع، العاجل والموضوعي[1]، ومنطقه أن يقدم الطلب المستعجل بوقف التنفيذ بعريضة مستقلة عن عريضة الطعن بالإلغاء مستوجبة بجزاء عدم القبول إرفاق نسخة من عريضة دعوى الموضوع.

يختلف هذا الوضع عن حالة وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع الذي لم يشترطها المشرع إذ أن الأمر متروك لخيار صاحب الشأن بالنسبة لوقف التنفيذ.

وبالتالي، فإن استقلال العريضتين في حالة الاستعجال الفوري أمرا مفروضا ولا خيار فيه، تماشيا مع طبيعة هذا النظام ومنطقه، فاستقلال عريضة الطلب المستعجل بوقف التنفيذ عن عريضة دعوى الإلغاء يستتبعها إمكانية تقديم عريضة وقف التنفيذ لاحقا لطلب الإلغاء وليس بالضرورة تقديم الطلبين المستقلين في ذات الوقت، وهو ما يتصور معه في هذه الحالة اختلاف ميعاد تقديمهما.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم النص على ميعاد خاص لرفع الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف التنفيذ في حالة الاستعجال الفوري يشترك فيه مع حالة وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع.[2]

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية

لما كان طلب وهف تنفيذ القرار المطعون جيه يهدف إلى إلزام الإدارة من هبل القاضي الذي ينظر دعوى الإلغاء بالتوقف عن تنفيذ القرار مؤقتا بانتظار نتيجة الطعن فلابد من تواجد شروط تبرر هذا الطلب وهد تحمل القاضي على إصدار الحكم بوقف التنفيذ، وأهم هذه الشروط:

أولا: شرط الاستعجال

يعد الاستعجال شرط أساسي لاختصاص القضاء الاستعجالي وعنصر من عناصره، بحيث أن الاستعجال هو العنصر الذي يحدد الجهة القضائية المختصة ومدى اختصاصها، وكذا الاجراءات المتبعة أمامها لأن سرعة الاجراء تتطلب قضاء متخصص، وتحديد قواعد إجرائية ذات طبيعة سريعة.[3]

---

[1]) عبد الباسط محمد فؤاد، مرجع سابق، ص377-378.

[2]) فائزة جروني، مرجع السابق، ص197.

[3]) الغوثي بن ملحة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، ط1، ديوان الأشغال التربوية، الجزائر، 2000، ص9.

بالنسبة لقانون الاجراءات المدنية والادارية فقد أشار المشرع في المواد 818، 919 920، 921، 924 منه إلى حالة الاستعجال دون ان يعرفها وجاء في هذه المواد ما يلي: " نصت المادة 918 ق إ م إ، على ما يلي:" يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة، لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال".

المادة 919:"... يجوز لقاضي الاستعجال ان يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف اثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك..."

ونصت المادة 920 على ما يلي:" يكمن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكامل التدابير الضروري للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة..."

المادة 921:" في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير الضرورية...".

المادة 924:" عندما لا يتوفر الاستعجال في الطلب أو يكون غير مؤسس، يرفض قاضي الاستعجال هذا الطلب بأمر مسبب".

وبهذا يتضح أن المشرع ترك المجال مفسوحا للاجتهاد القضائي ليحدد مفهوم الاستعجال حالة بحالة، وأية محاولة منه لتعريف حالة الاستعجال أو صياغة قائمة حصرية لها قد يؤدي إلى تقييد القاضي الذي يعتبر أقرب لمعايشة الواقع من المشرع الذي لن يستطيع مهما تنبأ أن يحصر جميع حالات الاستعجال[1]، غير أن ذلك لا يعني أن المشرع لا يتدخل نهائيا، فهناك إلى جانب حالات الاستعجال التي كرسها القضاء، تدخل المشرع من حين لآخر للنص على الطابع الاستعجالي لبعض المنازعات نذكر منها بعض هذه الحالات التي أشار إليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبعضها جاءت الإشارة إليها في نصوص متفرقة.[2]

ثانيا: شرط عدم المساس بأصل الحق

وهو شرط عام في جميع الدعاوى الاستعجالية بما فيها دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية وعناه عدم التطرق لأصل الموضوع وعليه الفصل في النزاع في أقرب وقت، ولقد نص المشرع

---

[1]) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية –نظرية الإختصاص–، ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص136.

[2]) عبد الغني بلعابد، الدعوى الإدارية الاستعجالية وتطبيقاتها في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع المؤسسات السياسية الإدارية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2007–2008، ص15.

الجزائري على هذا الشرط في المادة 918 من ق. إ. م. إ: "يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة. لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال.

إن كان وقف التنفيذ سيؤدي إلى مساس بأصل الحق كان قاضي الاستعجال غير مختص بأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، وأما إذا كان وقف التنفيذ يمس بحقوق الأفراد بهدف حمايتها فقط، اعتبر قاضي الاستعجال مختص، لأن الفصل في أصل الحق يبقى من اختصاص قاضي الموضوع.

ثالثا: شرط إحداث شك جدي حول مشروعية القرار الإداري

تنص المادة 1/919 من ق. إ. م. إ على ما يلي:" يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة...، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار".

يقصد بشرط الجدية أو المشروعية، رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود أسباب جدية مؤسسة تبرر هذا الإبطال (الإلغاء)، بحيث من الضروري أن تكون الأسباب التي استند إليها الطاعن جدية أثناء التحقيق.[1]

ويتبين من النص أعلاه أن المشرع الجزائري عندما منح قاضي الاستعجال الإداري سلطة الأمر بوقف التنفيذ المرتبط بدعوى الإلغاء في حالة الاستعجال الفوري، أوجب توافر شرط إحداث شك جدي حول مشروعية القرار الإداري، وهذا على غرار المشرع الفرنسي عندما خول لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية وكما أن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو في مجال إلغائها هي رقابة قانونية تسلطها الجهة القضائية في الحالتين على هذه القرارات لتتعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصا وروحا.[2]

ويكون استخلاص وجود الشك الجدي حول مشروعية القرار الإداري محل الطعن بالاستخلاص حسب الظاهر من الأوراق، إذ تنص المادة 919 ق إ م إ سالفة الذكر" متى ظهر له..." أي دون التعمق في الدراسة بل التقيد بالظاهر يكفي، ومادامت الأسباب الظاهرة تكفي لإثارة شك حول مشروعية القرار، عدم التعمق والتغلغل في فحص موضوع الدعوى.[3]

---

[1]) Gustave PIESER, Droit administratif (actes, organisation, contentieux ,19eéd, Mémentos, 2002, p.198.

[2]) فائزة جروني، مرجع سابق، ص210.

[3]) محمد فراد عبد الباسط، مرجع سابق، ص503.

المطلب الثاني: القواعد الإجرائية التي تحكم الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري المرتبط بدعوى الإلغاء.

تناول المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية في القسم الثاني من الفصل الثاني من الباب الثالث المتعلق بالاستعجال الجانب المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام قاضي الاستعجال الإداري، وهذا بموجب المواد من 931 إلى915 ق. إ. م. إ.

الفرع الأول: رفع الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري والفصل فيها

لم ينص القانون الجزائري على أن يفصل القاضي في طلب وقف التنفيذ في حالة الاستعجال الفوري خلال مدة محدّدة، وإنما اكتفى على أن يفصل قاضي الاستعجال في الطلبات المستعجلة في أقرب الآجال.[1]

وبقصد الإسراع في الفصل في الطلبات المستعجلة، فقد كرس قانون الإجراءات المدنية والإدارية مبدأ الإجراءات الشفوية، إذ نص على أن يفصل قاضي الاستعجال وفقا لإجراءات وجاهية، كتابية وشفوية.[2]

أولا: رفع الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري

تبدأ الخصومة بالمطالبة القضائية، أي بإجراء رفع الدعوى، ولكنها لا تنعقد إلا إذا اتصلت بالخصم الآخر عن طريق تبليغه.

1- عريضة افتتاح الدعوى وتبليغها للمدعى عليه

لا تختلف الشروط العامة المتعلقة بالدعوى الإدارية المستعجلة التي ترفع لقاضي الاستعجال الفوري عما هو مخصص لسلامة الدعاوى الإدارية الأخرى، نصت على هذه الشروط المادة 925 وما بعدها من ق إ م إ.

أخذ المشرع الجزائري بنظام رفع الدعوى عن طريق عريضة مكتوبة تودع بأمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة نوعيا إقليميا، مع تبليغها رسميا للمدعى عليه[3]، وجاء في المادة 925 من نفس القانون ما يلي:" يجب أن تتضمن العريضة التي ترمي إلى استصدار تدابير استعجالية عرضا موجزا للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية"، هنا والمشرع لم يشر إلى القواعد الشكلية الأخرى التي يجب أن تستوفى في عريضة افتتاح الدعوى تاركا ذلك

---

[1]) المادة 918 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[2]) بوعلام أوقارت، مرجع سابق، ص74.

[3]) المادة 828 من ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

للقواعد العامة وعلى الخصوص تلك المنصوص عليها في المادة 15 من ق. إ. م. إ، والتي اشترطت أن تحتوي العريضة الافتتاحية للدعوى على ما يلي[1]:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى؛
- اسم ولقب المدعي وموطنه؛
- اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم آخر موطن له؛
- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقرّه الاجتماعي، وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي؛
- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى؛
- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

وبخصوص حالة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء، فقد نص المشرع الجزائري على وجوب استدعاء الخصوم إلى الجلسة في أقرب الآجال وبمختلف الطرق إذا ما أخطر قاضي الاستعجال بطلبات مؤسسة.[2]

2- قبول الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري

لقبول الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري، لا بد من توافر عدة شروط وهي:

أ/ الصفة والمصلحة والأهلية: قد سبق دارسة هذه الشروط في موضع سبق، وهي مطلوبة في كل الدعاوى القضائية سواء أمام القضاء العادي أو الإداري.

ب/ الميعاد: لم يحدّد المشرع الجزائري ميعاد خاص لرفع الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية وهو ما تشترك فيه مع الجهة القضائية الناظرة في دعوى الإلغاء، نتيجة لاستقلال عريضة الدعوى الاستعجالية وعدم اشتراط التزامن بينهما من قبل المشرع، فإنه بإمكان تقديم الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف التنفيذ لاحقا لدعوى الإلغاء، وليس بالضرورة تقديم الدعويين المستقلين في ذات الوقت، وهو ما يتصور معه في هذه الحالة اختلاف ميعاد تقديمها.[3]

---

[1]) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص133.

[2]) المادة 929 من ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[3]) فائزة جروني، مرجع سابق، ص 224.

كان على المشرع التدخل لضبط هذه المواعيد حتى لا يوسع القضاء في هذه المواعيد من جهة، ومن جهة أخرى لاستقرار المعاملات الإدارية حتى لا تبقى مهددة، حتى وإن كانت فائدة الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف التنفيذ لم تظهر إلا في وقت متأخر عن ذلك الذي رفعت فيه دعوى الإلغاء.

ج/ التمثيل بواسطة محام: عملا بنص المادتين 815 و 905 من ق. إ. م. إ، يلزم توقيع المحامي على عريضة الدعوى عند إيداعها أمانة ضبط الجهة القضائية، باستثناء الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المادة 800 من نفس القانون، وتبعا لهذا يشترط لقبول أي عريضة مرفوعة في مواجهة الإدارة أن تتضمن توقيع محامي، وفي الحالة التي يتقدم فيها المعني بعريضة دون أن تتضمن توقيع محامي، فعلى كاتب الضبط كما هو مألوف، تنبيهه إلى إلزامية الاستعانة بمحام، ويبقى القاضي الفاصل في المادة الإدارية ملزما بدعوة المتقاضي إلى تصحيح العريضة عن طريق استكمال شرط توقيع محام على عريضته، وفي حالة عدم استجابته فإن مصير الدعوى هو عدم القبول.[1]

وهدف المشرع من تطلب توقيع المحامي على عرائض الدعاوى ومنها الدعاوى الاستعجالية ضمان صياغة العريضة بواسطة محام ملم بالقانون فتقل احتمالات الخطأ فيها وهو هدف عام بالنسبة لعرائض الدعاوى.[2]

د/ قيام دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة: من شروط قبول دعوى الاستعجال الإداري الاقتران بوجود دعوى رئيسية أمام القضاء الإداري، ذلك أن القاعدة العامة فيما يتعلق بولاية واختصاص القضاء الإداري، أن قاضي الفرع هو قاضي الأصل، ومع ذلك فلم يتضمن تنظيم القضاء الإداري نظام القضاء المستعجل المستقل عن القضاء الموضوعي في المنازعات الإدارية التي تختص بها المحاكم الإدارية ومجلس الدولة. والذي يفصل في الجوانب العاجلة من النزاع على استقلال دون ارتباط بالجانب الموضوعي في المنازعة لعدم الحاجة إلى ذلك.[3]

وهو شرط منطقي، فلا يعقل الاستجابة لطلب المدعي بوقف تنفيذ قرار لم يعارض في مدى مشروعيته أمام قضاء الإلغاء، وبالتالي فلا جدوى من وقف تنفيذ قرار إداري لن يلغى بسبب عدم تحريك المدعي دعوى الإلغاء، ولقد قنن المشرع هذا الاجتهاد في نصوص قانون

---

[1]) عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص135.

[2]) فائزة جروني، مرجع سابق، ص225.

[3]) إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ –أمام محاكم مجلس الدولة–، منشأة المعارف، ط1، الإسكندرية، 1999، ص228.

الإجراءات المدنية والإدارية لاسيما نص المادة منه، بل ونصت المادة 926 ق إ م إ، على وجوب إرفاق نسخة من عريضة دعوى الموضوع مع دعوى وقف التنفيذ.

ثانيا: الفصل في الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري

للتعرف على كيفية للفصل في الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري، لابد من التعرف على القاضي المختص بها، وكذا إجراءات السير في الدعوى الاستعجالية.

1- القاضي المختص بالدعوى الاستعجالية

منح المشرع الجزائري النطق بالأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية للتشكيلة الجماعية الناظرة في الموضوع.[1]

ونرى أن المشرع الجزائري لم يوفق إلى حد ما حينما أسند الفصل في الدعاوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري إلى تشكيلة جماعية، لأن هذا الوضع سيؤدي لا محال إلى صدور أوامر أقل سرعة مما لو كان قاضي فرد نتيجة لما يسمى بالمداولة بين القضاة ووضع التقرير، وهذا ما يترتب عليه طول في الإجراءات، على الرغم من أن المشرع وضع نصا يوجه فيه قاضي الاستعجال الفصل بسرعة، وهذا يتنافى مع ما تتميز به هذه المنازعات من بساطة، واقتضاء سرعة الفصل فيها، وهذا الوضع سيؤدي لا محال إلى التأثير على حقوق وحريات الأفراد.[2]

2- إجراءات السير في الدعوى الاستعجالية

يفصل قاضي الاستعجال الإداري وفقا لإجراءات وجاهية والتي قد تكون كتابية أو شفوية، وهكذا لتقدير مدى أحقية المدعي في طلبه يعتمد قاضي الاستعجال على العناصر التي ظهرت أثناء الجلسة، وخاصة على أثر الأسئلة التي طرحها وباستطاعته أن يستدعي أمامه أي شخص لتقديم ملاحظات شفاهية.[3]

غير أن بإمكان قاضي الاستعجال أن يرفض الدعوى الاستعجالية المرفوعة إليه الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري بأمر مسبب، دون استدعاء للأطراف ودون تبليغهم بيوم وساعة الجلسة العلنية، أي بطريقة غير وجاهية إذا توافرت حالة وهما:

- أن لا يتوفر الاستعجال في طلب.

---

[1]) المادة 917 ق إ م إ. ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[2]) فائزة جروني، مرجع سابق، ص226.

[3]) آث ملويا لحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري –دراسة قانونية، فقهية وقضائية مقارنة–، ط3، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 127.

– أن يكون الطلب غير مؤسس.[1]

وبالتأكد من تقديم نسخة من عريضة دعوى الإلغاء والتأكد من استدعاء الخصوم بصفة قانونية للجلسة المحدّدة تعتبر القضية مهيأة للفصل فيها.[2]

ويختتم التحقيق بانتهاء الجلسة، ما لم يقرر قاضي الاستعجال تأجيل اختتامه إلى تاريخ لاحق ويخطر به الخصوم بكل الوسائل، وفي هذه الحالة يجوز لأطراف الدعوى المعنية تبليغ المذكرات والوثائق الإضافية المقدمة بعد الجلسة وقبل اختتام التحقيق مباشرة إلى الخصوم الآخرين عن طريق محضر قضائي، على أن يقدم الخصم المعني الدليل عما قام به أمام القاضي، ويفتتح التحقيق من جديد في حالة التأجيل إلى جلسة أخرى.[3]

كما يجوز لقاضي الاستعجال أن يخير الخصوم بالأوجه المثارة المتعلقة بالنظام العام خلال الجلسة وهذا خلافا لأحكام المادة 843 من نفس القانون.[4]

والجدير بالإشارة أن النظام العام وفقا لمفهوم المادة 932 السالف ذكرها، لا يقصد به مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي كما عرفه القضاء الجزائري، إنما يقصد به المسائل القانونية التي يحضر مخالفتها كقول المشرع بأن الاختصاص النوعي والمحلي من النظام العام.[5]

الفرع الثاني: الأمر الصادر في الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري

إن الحكم الصادر في الطلبات المستعجلة أما القاضي الإداري الاستعجالي يعتبر النتيجة والمحصلة للخصومة المستعجلة، فكل مطالبة قضائية لا بد أن تنتهي بحكم أو قرار أو أمر لذلك يجب أن يصدر الأمر الاستعجالي في الشكل الذي تصدر فيه الأحكام عادة، كما يجب معرفة طبيعته.

أولا: طبيعة الأمر الاستعجالي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

باعتبار أن الأمر الاستعجالي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يمس بأصل الحق فإن هذا الأخير يؤثر في طبيعة الأمر الاستعجالي، ويلحق به طابع وقتي ويحد من حجيته، وهذا ما سنوضحه كالآتي:

---

[1]) المادة 924 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[2]) المادتين 926 و928 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[3]) المادة 931 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[4]) المادة 932 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[5]) عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار بغدادي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص127.

1- الطابع الوقتي للأمر الاستعجالي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن ضابط عدم المساس بأصل الحق، يفيد دائما بأن الأمر الفاصل في النزاع الاستعجالي لم يحسم أصل النزاع بين الخصوم، الذي يبقى دائما من اختصاص قاضي الموضوع، الذي يملك سلطة الفصل النهائي، وبصفة دائمة في المنازعة الموضوعية بغض الطرف عن الإجراء المتخذ في إطار الدعوى المستعجلة.[1]

والقاعدة العامة أن الأمر الاستعجالي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، هي أوامر مؤقتة لأن الغرض منها حماية الحقوق والمراكز القانونية للأطراف، وتنتهي بصدور الحكم بالإلغاء أو يزول السبب الذي دفع لاتخاذه.

ونظرا لأن الأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري لا تمس بأصل الحق وقابلة للتغيير إذا ما طرأت ضرورة جديدة، فإنها تتصف بالوقتية[2]، وعليه إذا مازالت العّلة التي بنيت عليها انهارت معها وأصبحت في حكم العدم.

2- الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي:

يعتبر حكم وقف التنفيذ للقرار الإداري قطعيا بالنسبة لما فصل فيه، سواء عندما يتعلق الأمر بقبول طلب وقف التنفيذ أو رفضه، وعليه فهو يتمتع بمقومات الأحكام القضائية ويحوز حجيتها، وله قوة الشيء المقضي فيه فيما صدر فيه، فحكمه قد يشمل وقف آثار كل القرار الإداري المطلوب إلغاءه، أو يقتصر على أثر معين من أثاره.[3]

ومن هنا فإن الحكم الفاصل في طلب وقف تنفيذ قرار إداري، يعد من الأحكام القطعية . بمعنى أنه قطعي فيما فصل فيه، سواء بالاستجابة إلى طلب وقف التنفيذ، أو رفضه. كما أنه يتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه ما لم تتغير الظروف، ويترتب على كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكما قطعيا.[4]

وإعمالا لخاصية القطعية، التي يتميز بها حكم وقف التنفيذ، فانه يترتب عليها إمكانية الطعن بشكل مستقل أمام الجهة القضائية الأعلى درجة، شأنه في ذلك شأن سائر الأحكام

---

[1]) محمد الصالح بن أحمد خزار، مرجع سابق، ص98.

[2]) بشير بلعيد، مرجع سابق، ص208 .

[3]) بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017، ص42.

[4]) محمد علي راتب وآخرون، قضاء الأمور المستعجلة، ج 1، ط 7، عالم الكتاب، القاهرة، 1985، ص228.

النهائية دون انتظار صدور الحكم في موضوع الدعوى، ويجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال خمسة 15 يوما من تاريخ التبليغ.[1]

ثانيا: إمكانية تغيير مضمون الأمر الاستعجالي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

قد تظهر مقتضيات جديدة على الأمر الاستعجالي الصادر بشأن الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف التنفيذ تبرر أو لا تبرر الوقف، فهل يكون بالإمكان العودة مرة أخرى إلى هذا الأمر؟

1- تغيير مضمون الأمر الاستعجالي الصادر بوقف التنفيذ من قبل قاضي الاستعجال الإداري

باستطاعة قاضي الاستعجال الإداري الذي أصدر الأمر بوقف التنفيذ أن يغير مضمون أمره إذا ما حدث تغير في الظروف التي كانت تبرره.

وتبعا لذلك، فإنه بإمكان قاضي الاستعجال الإداري الذي أصدر الأمر بشأن وقف التنفيذ سواء كانت بالقبول أو الرفض بتعديلها أو وضع حد لها بشرط أن تظهر ظروف جديدة لم تكن موجودة أثناء صدور الأمر الاستعجالي الأول.

ومن ثم، فإن صدور أمر برفض الطلب الأول لوقف التنفيذ لعدم توافر الاستعجال مثلا لا يمنع من قبول طلب جديد إذا ظهرت ظروف جديدة، قبل الفصل في دعوى الإلغاء.

وإن كنا نرى أنه كان من الأفضل لو وحد المشرع من سلطة قاضي الاستعجال الإداري في هذا الخصوص، إلا في الأوامر الصادرة برفض وقف التنفيذ نظرا للطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ والذي يتطلب عدم التوسع في وقف تنفيذ القرارات الإدارية.[2]

2- تغيير مضمون الأمر الاستعجالي الصادر بوقف التنفيذ من قبل مجلس الدولة

لقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى طرق الطعن في الأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف التنفيذ في القسم الثالث من الفصل الثاني من الباب الثالث من الكتاب الرابع المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية وهذا بموجب المادتين 936 و938 تنص المادة 936 على أنه:" الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919 و921 و922 أعلاه، غير قابلة لأي طعن"، كما تنص المادة 938 على أنه:" في حالة استئناف أمر قضى برفض دعوى الاستعجال أو بعدم الاختصاص النوعي صدر وفقا للمادة 924 أعلاه، يفصل مجلس الدولة في أجل شهر واحد.

---

[1]) المادة 3/837 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[2]) فائزة جروني، مرجع سابق، ص238.

المشرع الجزائري أنه ميز بين نوعين من الأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بخصوص طرق الطعن:

1- الأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية الغير قابلة لأي طعن، والمرتبط بدعوى الإلغاء؛ سواء كانت متعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره أو كانت متعلقة بتعديلها أو إلغائها غير قابلة لأي طعن.[1]

2- الأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية القابلة للطعن فيها بالاستئناف: وتتمثل في الأوامر الاستعجالية المسببة والتي يرفض بموجبها قاضي الاستعجال الإداري الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري والتي لا تتوفر على حالة الاستعجال أو تكون غير مؤسسة، وكذا الأوامر الاستعجالية الصادرة بعدم الاختصاص النوعي.

ويجب أن يرفع الاستئناف في هذه الأوامر في ميعاد خمسة عشر (15) يوما من يوم التبليغ الرسمي للمعني[2]، والذي يتعين على مجلس الدولة أن يفصل في أجل شهر واحد من يوم رفع الاستئناف إليه.

فالقاعدة العامة وفقا للمشرع الجزائري عدم جواز الطعن في الأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء، باستثناء الأوامر الصادرة برفض الدعوى الاستعجالية أو الصادرة بعدم الاختصاص، فإنه يجوز استئنافها في أجل خمسة عشر يوما من التبليغ.

مما سبق، يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد أعطى حماية أكثر لحقوق وحريات الأفراد وهذا عند إتاحة الطعن بالاستئناف، إلا في الأوامر الاستعجالية الصادرة برفض وقف التنفيذ إذا لم يتوفر الاستعجال أو كانت غير مؤسسة.

---

[1]) المادة 936 ق إ م إ. ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[2]) المادة 950 ق إ م إ. ج ر عدد 21 لسنة 2008.

المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة اعتداء الإدارة الجسيم

إذا كانت حماية الحقوق والحريات قضائيا مرام الدول عن طريق التشريع فإن حماية الحريات الأساسية بواسطة قاضي الاستعجال الإداري في حالة الاعتداء من قبل الإدارة أثناء ممارسة سلطاتها بات اليوم الهدف المنشود لدى التشريعات الحديثة، وهذا ما أقره المشرع الجزائري بموجب المادتين 920 و 921 ق. إ. م، للمحافظة على حقوق وحريات الأفراد، متى انتهكت من قبل الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاصه.

ولقد حرص المشرع الجزائري حتى يرد قاضي الاستعجال الإداري محارم الإدارة، أن يبلغ الاعتداء حدا من الجسامة لا يبرره القانون.

ووفق هذا التصور، نصادف نوعين من الأوامر المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية حماية لحقوق وحريات الأفراد في حالة اعتداء الإدارة الجسيم؛ النوع الأول، وقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحريات الأساسية في المطلب الأول، والنوع الثاني، وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الاستعجال القصوى في المطلب الثاني.

المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحريات الأساسية

منح المشرع الجزائري لقاضي الاستعجال الإداري إمكانية الأمر بأي تدبير ضروري يحقق المحافظة على الحريات الأساسية وحمايتها في حالة الاعتداء والناتج عن قرار إداري صادر عن الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص القضاء الإداري أثناء ممارسة سلطاتها، وذلك عن طريق توجيه أوامر لهذه الأخيرة لإلزامها بالقيام أو الامتناع عن القيام بعمل ما أو الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما شكل ضررا خطيرا بتلك الحريات الأساسية للشخص.[1]

إن إقرار المشرع لهذا المبدأ القانوني من أجل مصطلح في غاية الأهمية والدقة، ألا وهو "الحريات الأساسية"؛ يعد خطوة تشريعية هامة، وتحول كبير في تاريخ تطور قضاء الاستعجال الإداري نحو فعالية تدخل القاضي وتوسيع سلطاته في بسط حماية قضائية مستعجلة للحريات الأساسية للأشخاص من جراء اعتداء الإدارة عليها عند ممارستها سلطاتها.[2]

---

[1]) المادة 3/837 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

[2]) شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية –دراسة تحليلية تطبيقية للمادة 521-2 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري–، دار النهضة العربية، القاهرة 2008، ص47.

الفرع الأول: قبول الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحريات الأساسية

لقبول الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحريات الأساسية لابد من توافر شروط عدة وهي كالتالي:

أولا: شرط الاستعجال

أكد المشرع الجزائري توافر الاستعجال بوقف التنفيذ في حالة الحريات الأساسية بموجب المادة 920 ق. إ. م. إ بنصها على أنه:" 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...".

وقد سبق وأن تناولنا هذا الشرط بالتفصيل في نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء، لذا سوف يقتصر بحثنا على المفهوم الخاص بشرط الاستعجال الذي نص عليه المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المادة 919 بنظام وقف التنفيذ المرتبط بدعوى الإلغاء هو نفس مفهوم شرط الاستعجال المنصوص عليه في المادة 920 من نفس القانون والمتعلقة بنظام وقف التنفيذ في حالة الاعتداء على الحريات الأساسية أم لا؟

ثانيا: الشرط المتعلق بالحريات الأساسية

وضع المشرع الجزائري وضع مبدأ عام مفاده أن لقاضي الاستعجال الإداري إمكانية الأمر بأي تدبير ضروري يحقق المحافظة على الحريات الأساسية وحمايتها في حالة الاعتداء الصادر عن أحد الأشخاص المعنوية العامة أو أحد الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص القضاء الإداري أثناء ممارسة سلطاتها، وذلك عن طريق توجيه أوامر لهذه الأخيرة والتي من بينها وقف تنفيذ القرار الإداري.[1]

غير أن تطبيق هذا المبدأ الهام يظل متوقفا على تحديد وضبط مفهوم مصطلح "الحريات الأساسية"، وبالرجوع إلى النص القانوني أعلاه المادة 931 ق. إ. م. إ، نجد أن المشرع لم يضع تعريف أو مفهوم للحريات الأساسية، ولم يضع معيار لضبط نطاق تطبيق هذا المبدأ، مما يجعل حقيقة هذا النص يثير استفهاما حقيقيا ومسألة في غاية الدقة تتعلق بمفهوم الحريات الأساسية تؤثر على تطبيق هذا النص لدى القاضي والمتقاضي، في تحديد أي من الحقوق والحريات تعد أساسية، يمكن معها تطبيق هذا المبدأ.[2]

---

[1]) فائزة جروني، مرجع السابق، ص255.

[2]) مرجع نفسه، ص256.

لو تطرقنا إلى الدستور الجزائري لوجدنا أن المشرع الدستوري حقيقة يكرس حماية الحريات الأساسية، ويضع قائمة من الحريات اعتبرها أساسية، لكن بدوره لم يضع تعريفا أو معيارا للتمييز بين الحريات الأساسية عن غيرها من الحريات.

ثالثا: الشروط المتعلق بطبيعة الاعتداء

كل اعتداء على حرية أساسية لا يؤدي بالضرورة إلى تدخل قاضي الاستعجال الإداري بوقف تنفيذ القرار الإداري، لذا وضع المشرع بموجب المادة 931 من ق. إ. م. إ مجموعة من الشروط توضح ما ينبغي أن يكون عليه الاعتداء المقتضى لانطباقها، بتحديد شروط وأوصاف للاعتداء الموجب لها، استجابة من ناحية لما تقصده المشرع من هذا النظام، من ناحية أخرى الحد من الإسراف في الالتجاء إليه بشكل يصرف القاضي عن إفراغ الجهد في خصومات أولى بعنايته من جهة، ويكون حائلا دون السير المنتظم للنشاط الإداري من جهة أخرى، وتتلخص هذه الشروط في نوعين اثنين: شروط تتعلق بطبيعة الاعتداء الشخصية وشروط تتعلق بطبيعة الاعتداء الموضوعية.[1]

1- شروط طبيعة الاعتداء الشخصية

لقد اشترط المشرع الجزائري في المادة 931 من ق. إ. م. إ وجوب أن يكون الاعتداء على الحريات الأساسية صادرا عن أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أحد الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، من ناحية وتتطلب من ناحية ثانية أن يكون التصرف المعتدى به أثناء ممارسة سلطاتها.[2]

أ/ صدور الاعتداء من أحد الأشخاص المعنوية: يفسر صدور الاعتداء من أحد الأشخاص المعنوية في رغبة المشرع في إسباغ حماية عاجلة، لا يمكن نيلها بالإجراءات المعتادة، للحريات الأساسية من امتيازات السلطة العامة وباعتبار أن هذه الأخيرة يتمتع بها الأشخاص الاعتبارية العامة، فقد لزم أن تكون مصدر الاعتداء، حتى يمكن طلب هذه الحماية[3]، يعتبر من الأشخاص المعنوية العامة السلطات المركزية في الدولة مثل: رئيس الجمهورية، الوزير الأول

---

[1]) فائزة جروني، مرجع السابق، ص262.

[2]) مرجع نفسه، ص263.

[3]) محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية –دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد–، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص80.

والوزارات والمصالح الخارجية للوزارة باعتبارها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن الأشخاص المعنوية العامة السلطات اللامركزية الإقليمية سواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية كالولايات والبلديات، أو لا تتمتع بالشخصية المعنوية كالدائرة والمصالح الخارجية للولاية والبلدية.

ويعد من الأشخاص المعنوية العامة السلطات اللامركزية المرفقية أو المصلحية التي اعتبرها المشرع من أشخاص القانون العام، والتي تتمثل في المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية سواء كانت وطنية كالمعاهد العليا، الدواوين الوطنية والجامعات أو محلية كالنقل، النظافة والسكن.

ولتدخل قاضي الاستعجال الإداري لحماية الحريات الأساسية يكفي أن يكون الاعتداء صادرا عن أحد أشخاص القانون الخاص التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية كقرارات المنظمات المهنية الوطنية[1]، مثل: منظمة المحامين، الأطباء المهندسين والموثقين، إذ هي التي تقبل الأعضاء الجدد الذين يطلبون الانتساب إليها وتأديب أعضائها وإلزامهم بدفع الاشتراكات، كل ذلك على وجه ملزم.[2]

ب/ لزوم أن يصدر الاعتداء أثناء ممارسة سلطاتها: لقبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري لا يكفي أن يكون الاعتداء على الحرية الأساسية قد وقع من أحد الأشخاص المعنوية العامة أو أحد أشخاص القانون الخاص التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، وفقا لما أسلفنا أعلاه، وإنما لابد أن يكون التصرف الذي أحدثته، أثناء ممارسة سلطاتها.

والمشرع لم يكتف فقط بأن يكون تصرف هذه الأشخاص أثناء ممارسة سلطاتها، وإنما اشترط أن يكون النيل من الحرية الأساسية ناتجا فقط عن قرار إداري، من أجل ذلك، وكما هو الحال بالنسبة لوقف التنفيذ المرتبط بدعوى الإلغاء أمام قاضي الاستعجال الإداري، لا يمكن لوقف تنفيذ قرار إداري متعلق بالحريات الأساسية أن يثار دون رفع دعوى إلغاء ضد قرار إداري وهذا على خلاف ما سار عليه المشرع الفرنسي، إذ لم يحدد وسيلة الاعتداء على الحرية الأساسية، والتي قد تكون تصرفا قانونيا كالعقد أو القرار أم عملا ماديا، وبخلاف ما هو عليه الحال في الاستعجال المتعلق بوقف التنفيذ، إذ يمكن لوقف التنفيذ المتعلق بالحريات الأساسية أن يثار بمعزل عن كل مراجعة ضد قرار ما.

---

[1]) المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

[2]) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، بتاريخ: 2002/06/28 ، قضية بين وزارة العدل ضد(ل ،ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص171.

وتظهر لنا أهمية هذا الشرط في أنه يجسد جوهر التفرقة بين وقف تنفيذ قرار إداري حماية للحرية الأساسية طبقا للمادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبين حمايتها بوقف التنفيذ طبقا للمادة 921 من ذات القانون، إذا كان نطاق الأول يتحدد بأعمال الاعتداء التي تدخل في اختصاص الأشخاص المعنوية العامة أو أحد أشخاص القانون الخاص التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية فإن مدى الثانية يتقيد بالأعمال التي لا تمت إلى اختصاصها بصلة، بمعنى أن تكون منبتة الصلة عن أي من الاختصاصات المنوطة بها، وهو ما يفقد العمل طبيعته الإدارية، ويحيله إلى مجرد عقبة مادية[1]، ويكون لقاضي الاستعجال الإداري كذلك الاختصاص بها.

2- شروط طبيعة الاعتداء الموضوعية:

المادة 931 من ق. إ. م. إ تكشف لنا عن شروط طبيعة الاعتداء الموضوعية، والتي من جهة، في أن يكون الاعتداء جسيما ومن جهة أخرى، في أن يكون غير مشروع بشكل ظاهر.

أ/ شرط جسامة الاعتداء: تعد الجسامة شرطا ضروريا بصريح نص القانون لكي يمارس قاضي الاستعجال الإداري اختصاصه بوقف تنفيذ القرار الإداري كأحد الإجراءات الضرورية لحماية الحريات الأساسية في مفهوم المادة أعلاه.

وقد أجمع غالبية الفقهاء على أن الاعتداء الواقع على الحريات الأساسية ليس بالضرورة أن يكون اعتداء جسيم، فإذا كان الأمر كذلك كيف يمكن للقاضي أن يميز بين الاعتداء الجسيم الذي يبرر تدخله والاعتداء البسيط الذي لا يبرر هذا التدخل.

من المسلم به فقها وقضاء أن التمييز بين جسامة وبساطة الاعتداء الواقع على الحريات الأساسية متروك للسلطة التقديرية للقاضي المعروض عليه النزاع، والتي تختلف من دعوى إلى دعوى أخرى حسب ظروف وملابسات كل دعوى على حده.[2]

وبالرغم من التسليم بالحقيقة السابقة، إلا أنه توجد بعض العوامل التي تساعد القاضي في تقدير جسامة الاعتداء الواقع على الحريات الأساسية، لذا يخضع في إجرائه تبعا لها لرقابة مجلس الدولة، ومن هذه العوامل خطورة وجسامة آثار الاعتداء التي تدخل في تقدير شرط الجسامة، إذ يستطيع القاضي من خلال ذلك أن يقدر مدى ما يمثله من اعتداء جسيم على حق

[1]) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص83.

[2]) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص139.

أو حرية الطاعن، وتتبدى مدى الجسامة على ضوء خطورة هذه الآثار، وقدر ما ينال المدعي من ضرر ولذلك اعتبرت الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بسكرة أن الاعتداء الجسيم متوافر بالنسبة لقرار الإخلاء الفوري لمسكن المدعي، لما يترتب عليه من منعه من الاستفادة من مسكنه، تقييد غير سائغ لحقه في الملكية.[1]

كما يجب أن يكون الاعتداء الواقع على الحريات الأساسية حالا ومؤكد الوقوع، ومن ثم لا يجوز تدخل قاضي الاستعجال الإداري بعد وقوع الاعتداء بمدة طويلة أو قبل وقوعه على الإطلاق، فالعبرة ليست بصدور التصرف، وإنما بما يفضي إليه من تأثير على الحرية الأساسية، غير أن هذا الأصل ليس مطلقا، إذ أن من التصرفات ما يظل رغم تنفيذه مرتبا لأثره السلبي على الحرية الأساسية مثل قرار طرد الأجنبي، إذ رغم تنفيذه بمغادرة هذا الأخير للبلاد، إلا أنه يظل للقرار أثره، بحرمانه من الحق في العودة إليها مرة أخرى ولذا يبقى رغم نفاذه معتديا على هذا الحق اعتداء جسيما حالا.

وتجدر الإشارة إلى أن الاعتداء الجسيم يتحقق مهما كانت طبيعة الضرر المترتب على القرار الإداري المتنازع عليه؛ أي حتى وإن كان الضرر ماليا أو يمكن تفاديه بمقابل مادي، إذ تماثلت الأضرار جميعها، في اقتضاء وقف التنفيذ، على نحو ما فصلنا سلفا.

ب/ شرط عدم المشروعية الظاهرة للاعتداء: لا يستطيع قاضي الاستعجال الإداري التدخل لحماية الحريات الأساسية إلا إذا كان الاعتداء على الحريات الأساسية ظاهرا فيه عدم المشروعية[2]، وهذا الشرط يتفق مع شرط حدوث شك جدي حول مشروعية القرار في حالة وقف التنفيذ.[3]

والظاهر أن المشرع ربط تدخل قاضي الاستعجال الإداري لإصدار أمر بوقف التنفيذ في مواجهة الجهة الإدارية لوقف هذا الاعتداء غير المشروع بأن تكون عدم المشروعية مرتبطة بالاعتداء على الحريات الأساسية.

وبناء عليه، إذا قدم طلب لقاضي الاستعجال الإداري وثبت لديه عدم مشروعية القرار ولكنه غير مرتبط بالحريات الأساسية، فإنه يمكنه رفض هذا الطلب لعدم توافر شروط المادة

---

[1]) قرار صادر عن مجلس قضاء بسكرة، الغرفة الإدارية الاستعجالية، قرار رقم 00853، بتاريخ 10 مارس 2003، قضية (ش. ع) ضد بلدية أميه ونسه (الوادي).

[2]) المادة 1/920 من ق. إ. م. إ، ج ر 21 لسنة 2008.

[3]) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص146.

1/920 السالفة الذكر، في حين يمكن لقاضي الاستعجال الإداري تطبيق المادة 919 أو المادة 921 بحسب الحالة إذا توفرت شروط تطبيقهما.

فالاعتداء على الحريات الأساسية أو تقييد ممارستها يكون مشروعا إذا كان مصدر هذا الاعتداء أو التقييد نصوص القانون أو اعتبارات المصلحة العامة أو احترام حقوق الغير.[1]

وعليه، إذا كان الاعتداء على الحريات الأساسية أو تقييد ممارستها ليس له سند قانوني يبرره، أو كان له سند قانوني ولكن تم بطريقة مغال فيها أصبح هذا الاعتداء أو التقييد غير ملائم مع الحريات الأساسية أصبح غير مشروع.

وتظهر أيضا عدم مشروعية الاعتداء على الحريات الأساسية أيضا في حالة رفض أو امتناع جهة الإدارة عن القيام بعمل كان من الواجب عليها القيام به قانونا، وعلى خلاف ذلك يكون مشروعا رفض جهة الإدارة منح ميزة أو حق للمدعي لم يرد النص عليه قانونا.

وطبقا للمادة 920 من ق. إ. م. إ، فقد اشترط المشرع أن تكون عدم المشروعية ظاهرة وواضحة بحيث يستطيع قاضي الاستعجال أن يصدر أمر بوقف التنفيذ في مواجهة الإدارة خلال ثمان وأربعين ساعة، أما إذا كانت عدم المشروعية غير وغير ظاهرة وغير واضحة فإنه يجب رفض طلب إصدار أمر بوقف التنفيذ في مواجهة الإدارة طبقا للمادة السالفة الذكر.

وهو ما انتهى إليه مجلس الدولة في أمره الصادر حين قضى بأن القرار الصادر من طرف مصالح الشرطة بولاية برج بوعريريج، بطرد (ح. م) سوري الجنسية من التراب الوطني يعد معيبا بعدم المشروعية الظاهرة بقوله:" حيث أن ممثل وزارة الداخلية يصرح بأن القرار محل الطلب صادر حسب تأشيرته من طرف مصالح الشرطة المحلية التابعة لولاية برج بوعريريج مع العلم أن طرد الأجانب من التراب الوطني يرجع إلى اختصاص وزير الدولة وزير الداخلية دون سواه.

حيث ثابت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة وهي وزارة الداخلية كما أنه لم يبلغ للمدعي ومن ثم يحتمل إبطاله ويجعل دفوع المدعي جدية مما يتعين قبولها والطلب معا..."[2]

---

[1]) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص146.

[2]) قرار صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 0113772، بتاريخ 2002/08/14، قضية بين (ح م) ضد وزير الداخلية والجماعات المحلية، العدد 2، 2002، ص222.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول أن القرار المتنازع فيه عندما لا يبدو أنه غير مشروع ولا يتضمن اعتداء جسيما على الحرية الأساسية فإنه لا يدخل في مجال تطبيق أحكام المادة 920 من ق. إ. م. إ.

كما أنه يجب أن يكون المدعي هو صاحب الصفة والمستفيد من ممارسة الحريات الأساسية التي تكلفها المادة 920 لا يحق لغير المستفيد من ممارسة الحريات الأساسية أن يطالب بتوجيه أمر بوقف التنفيذ في مواجهة الإدارة في حالة الاعتداء على ممارسة هذه الحرية لأنه من غير المستفيدين منها.[1]

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الاستعجال القصوى

في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق.[2]

الفرع الأول: حالات وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الاستعجال القصوى

كأصل عام ليس لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، وباستثناء القرارات المتضمنة منح تراخيص فإن الحظر يشمل جميع القرارات بما فيها القرارات المنعدمة[3]، كما أنه ليس لقاضي الاستعجال أن يأمر الإدارة بالقيام بعمل مقابل للأثر الذي أحدثه القرار الإداري. وإذا كان هذا هو الأصل فإن الاستثناء عليه هو جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ثلاث حالات هي: حالة التعدي، حالة الاستيلاء وحالة الغلق الإداري، حيث 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".

أولا: التعدي

إن أغلب التشريعات لم تعط مفهوم دقيق للتعدي بما فيها المشرع الجزائري، إلا أن المشرع الفرنسي ذكر عدة مفاهيم للتعدي منها ما صدر في قرار بتاريخ 1949/11/18 في

[1] شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص130.

[2] المادة 921 ق. إ. م. إ، ج ر 21 لسنة 2008.

[3] عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص293.

قضية "كارليه" Carlier بقوله:" التعدي تصرف صادر عن الإدارة يظهر أنه لا يدخل في الصلاحيات المخولة لها قانونا".[1]

كقاعدة عامة، يعود الاختصاص بنظر منازعات التعدي إلى القضاء الاستعجالي، لما ينطوي عليه التعدي من عنصر الاستعجال، لقد نصت على ذلك صراحة الفقرة 2 من المادة 921 ق. إ. م. إ:" إن اختصاص القضاء الاستعجالي بنظر منازعات التعدي لا يعني إطلاقا عدم اختصاص قضاء الموضوع به إذا اختاره المدعي لعرض النزاع عليه.

ويعرف التعدي: هو ارتكاب جهة الإدارة لخطأ جسيم أثناء قيامها بعمل مادي غير مرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، ويتضمن اعتداء على حرية فردية أو ملكية خاصة.[2] وقد عرفه البعض في كونه يتمثل في" تصرف للإدارة مشوب بعدم الشرعية الخطير، والذي يمس بحق الملكية أو بحرية من الحريات الأساسية".[3]

يتضح من هذا المفهوم أن ما يميز حالة التعدي هو تنفيذ الإدارة لقرار مخالف للقانون بشكل صارخ، ذلك أن لفظ الاعتداء يتضمن في معناه ضرورة القيام بعمل مادي، وهذا ما ذهبت إليه محكمة التنازع الفرنسية وأيدها في ذلك مجلس الدولة، إذ تعتبر القرارات تعديا متى اتخذت صفة الفعل المادي، وتضمنت مساسا بحق الملكية أو بحرية أساسية، والتي يظهر بوضوح عدم إمكان ربطها بأي سلطة للإدارة.[4]

ويمكن أن ندرج ضمن حالات التعدي ما نصت عليه المادة 920 ق. إ. م. إ:" من أنه يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بأي تدبير من شأنه حماية الحريات الأساسية وقمع تعدي الإدارة عليها: "يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 119 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 لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات.[5]

وحتى نكون بصدد التعدي يجب أن يجتمع شرطان:

---

[1]) عادل بن عبد الله عادل وحسام الدين داودي، مرجع سابق، ص368.

[2]) عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص293.

[3]) لحسين بن الشيخ أث ملويا، مرجع سابق، ص20.

[4]) عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص294.

[5]) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص163.

- يجب أن يمس تصرف الإدارة مساسا خطيرا بالملكية الخاصة أو بحق أساسي، بحيث يجد المعنيون أنفسهم في وضعية تجريد من أملاكهم أو حقوقهم الأساسية ويستوي في ذلك أن يكون الحق عينيا أو شخصيا أو لصيقا بالشخص، مثل تحطيم المنقولات، أو اقتحام منزل ... الخ.

- يجب أن يكون التصرف الصادر عن الإدارة ذو طبيعة غير مشروعة متفاوتة الخطورة، ففي حالة التعدي على الملكية العقارية يجب أن يتجاوز تصرف الإدارة غير المشروع نسبة معينة من الخطورة، وتوجد صورتان:

- إذا اتخذت الإدارة قرارا لم تكن لها سلطة اتخاده،

- أن تباشر الإدارة التنفيذ المباشر لقرار، بالرغم من أن لا سلطة لها في القيام بذلك.[1]

ثانيا: الاستيلاء

أما الاستيلاء فيعرف بأنه الإعتداء على الملكية العقارية الخاصة عن طريق احتلالها دون مبرر مشروع، كأن تستولي الإدارة على مساحة غير مبنية ملك لأحد الخواص لتستعملها موقفا لسيارات الخدمة أو مكانا لتصليح العتاد دون أن تكتسبها بالطرق القانونية.

وتختلف حالة الاستيلاء عن التعدي، أن الاستيلاء يكون على العقارات بينما التعدي يشمل العقارات والمنقولات.[2]

ونظرية الاستيلاء، هي استيلاء الإدارة العامة ووضع يدها على عقار مملوك لأحد الأفراد وخلافا لأحكام وقواعد النظام القانوني لعملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، وسواء أكان هذا الاستيلاء مؤقتا أو دائما. [3]

ومن شروط الاستيلاء:

- يجب أن تستولي السلطات الإدارية على حق ملكية عقارية لأحد الأفراد بواسطة وضع يدها بصورة دائمة أو مؤقتة على عقار مملوك لفرد وحرمانه من الانتفاع بمنافع هذا العقار،

- يجب أن تنصب عملية الإعتداء والاستيلاء على حق الملكية العقارية، فلا يعد من أعمال الاستيلاء عمليات الاستيلاء على الملكية المنقولة.

- يجب أن يكون الإعتداء بالاستيلاء على حق الملكية ذاته، وليس على الحقوق العينية الأخرى كحق الارتفاق وحق المرور.

---

[1]) لحسين بن الشيخ أث ملويا، مرجع سابق، ص 61-62.

[2]) عبد الرحمن بربارة، مرجع سابق، ص468.

[3]) عمار عوابدي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص127.

– يجب أن تكون عملية الاستيلاء ووضع اليد بالحيازة من طرف السلطات العامة الإدارية غير شرعية.[1]

وجاء في المادة 33 من قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية في الفصل السادس تحت عنوان القرار الإداري بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ما يلي:" كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون، يكون باطلا وعديم الأثر ويعد تجاوزا يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء...". [2]

ثالثا: الغلق الإداري

القاعدة العامة أن للسلطة الإدارية في إطار اختصاصها بالضبط الإداري أن تقرر إغلاق أي مؤسسة بسبب مخالفتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، أو بقصد المحافظة على النظام العام والآداب العامة، ومن تطبيقات ذلك صلاحية الوالي ووزير الداخلية بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم.[3]

إن الغلق الإداري المنصوص عليه في المادة 921 السابقة الذكر، لا يقتصر على غلق المحلات، إنما الذي تمارسه إدارة الضرائب لتحصيل ديونها وفقا للمادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية[4]، وإنما يشمل كل قرار إداري يرمي إلى الغلق كتصرف عقابي ضد صاحب المحل أو المؤسسة.

وتنص المادة 41 من القانون 04-08[5]، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية على ما يلي:" ينتج عن ممارسة تجارة خارجة عن موضوع السجل التجاري، الغلق الإداري المؤقت للمحل التجاري المعني مدة شهر واحد...".

أما عناصر الغلق الإداري فتتمثل في:

---

[1]) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص129.

[2]) القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، الصادرة في 8 ماي 1991.

[3]) عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص298.

[4]) تنص المادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، 2016، على التالي:" يتخذ قرار الغلق المؤقت من طرف المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى ومدير الضرائب بالولاية، كل حسب مجال اختصاصه، بناء على تقرير يقدم من طرف المحاسب المتابع. ولا يمكن أن تتجاوز مدة الغلق ستة (06) أشهر".

[5]) القانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر العدد 52، الصادرة في 18 أوت 2004.

– أن ينصب الغلق على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني ولا يمكن أن ينصب الغلق على المحلات السكنية،

– أن يتم الغلق بموجب قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة قانونا.

يدخل قاضي الاستعجال الإداري ابتداء من أجل وقف تنفيذ القرار المتضمن الغلق الإداري لاسيما إذا تبين له من ظاهر القرار الإداري المطعون فيه، بأنه صدر مخالفا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ليقوم قاضي الموضوع لاحقا بتفحص مدى مشروعيته.

وقد استقر موقف القضاء على اعتبار القرار الإداري المتضمن الغلق خارج ما يسمح به القانون، هو قرار مشوب بعيب تجاوز السلطة يستوجب إبطاله.[1]

يجوز لقاضي الاستعجال بناء على طلب من كل ذي مصلحة، أن يعدل في أي وقت متى توفرت مقتضيات جديدة، التدابير التي سبق أن أمر بها أو يضع حدا لها.[2]

الفرع الثاني: إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الاستعجال القصوى

المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يميز وقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى بإجراءات خاصة عن باقي حالات الاستعجال الفوري، وهذا ما تناولناه سابقا.

كما أن تدخل المشرع الجزائري إلى جانب المحاولات القضائية المبذولة، يجمعها إطار واحد هدفه الفصل في دعوى وقف التنفيذ من خلال نظام إجرائي متميز بالبساطة والسرعة، لذلك سوف تقتصر دراستنا على مسألتين هامتين؛ مدى صحة اشتراط ارتباط دعوى وقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى بدعوى الإلغاء، جواز الطعن في الأوامر الصادرة بوقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى، وسنبحث ذلك كالآتي:

أولا: صحة اشتراط ارتباط دعوى وقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى بدعوى الإلغاء

بمقتضى المادة 936 ق إ. م. إأضاف المشرع شرطا آخر لقبول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الاستعجال القصوى، ألا وهو" شرط رفع دعوى الإلغاء"، الذي كان نتاج استقرار القضاء الإداري عليه، والذي اشترط حتى يختص قاضي الاستعجال الإداري، رفع دعوى الإلغاء أمام قضاء الموضوع".

---

[1]) عبد الرحمن بربارة، مرجع سابق، ص.468

[2]) المادة 922 ق. إ. م. إ، ج ر عدد 21 لسنة 2008.

ويحضرنا في هذا المقام قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا[1]، ألغت بموجبه أمرا استعجاليا صادرا عن قاضي الاستعجال الإداري بالغرفة الإدارية لمجلس قضاء سطيف الرامي إلى وقف التنفيذ، بقوله:" من المستقر عليه قضاء أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع".

أما الفقه فقد اختلف رأيه حول هذه المسألة، فمنهم من يرى:" أنه من غير المنطقي الاستجابة لطلب المدعي بوقف تنفيذ قرار لم يعارض في مدى مشروعيته أمام قضاء الإلغاء".[2] ورأي آخر:" أن هذا الموقف القضائي إذا كان يصدق على طلب وقف التنفيذ أمام قاضي الإلغاء، فإنه لا يستقيم بالنسبة لقاضي الاستعجال، إذ بإمكان هذا الأخير الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري حتى قبل أن ترفع دعوى الإلغاء في حد ذاتها، ما دامت شروط اختصاصه قائمة وانتهى في رأيه هذا إلى أن السبب في اشتراط هذا الشرط رفع دعوى الإلغاء أمام قاضي الاستعجال، يعود إلى أن نظرية التعدي مازالت غير مفهومة سواء بالنسبة للمشرع أو حتى القضاء عندنا". [3]

ونحن من جانبنا نرى أنه إذا كان شرط رفع دعوى الإلغاء مقبولا بالنسبة لوقف التنفيذ أمام قاضي الإلغاء أو بالنسبة لوقف التنفيذ المرتبط بدعوى الإلغاء أمام قاضي الاستعجال الإداري، فإنه لا يستقيم بالنسبة لوقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى أمام قاضي الاستعجال الإداري، إذ بإمكانه الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري حتى قبل أن ترفع دعوى الإلغاء، إذا ما انعقد اختصاصه طبقا للقواعد العامة وشكل القرار تعديا [4]، إذ أن ارتباط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في حالة الاستعجال القصوى سيحد من سلطة قاضي الاستعجال الإداري في تحقيق حماية أكثر فعالية لحقوق وحريات الأفراد، لأنه في هذه الحالة لا يستطيع أن يفصل في دعاوى وقف التنفيذ إلا إذا كانت دعاوى الإلغاء تدخل في اختصاص المحكمة التي ينتمي إليها ومبرأة من العيوب الشكلية،.[5]

---

[1]) قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 72400، بتاريخ 16 جوان 1990، قضية بين بلدية عين أزال ضد (ب. س)، المجلة القضائية، العدد 1، 1992، ص131.

[2]) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص513.

[3]) خراز محمد الصالح، مرجع سابق، ص159-160.

[4]) فائزة جاروني، مرجع سابق، ص305-306.

[5]) فائزة جاروني، مرجع سابق، ص306.

ثانيا: جواز الطعن في الأوامر الصادرة بوقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى

لم يجعل المشرع الجزائري كل الأوامر الاستعجالية قابلة للطعن فيها، إذ نصت المادة 936 ق. إ. م. إ، على أنه:" الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919 و921 و922 أعلاه، غير قابلة لأي طعن"، هاته المواد متعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة وقوع تعدي أو غصب أو غلق إداري غير مشروع، أو التي تضع لها حدا، أو الأوامر الصادرة بالرفض أو بعدم الاختصاص فإنها غير قابلة للطعن فيها بالاستئناف، وإن كان قد برر ذلك لحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة، وكون هذه الأوامر تتميز بكونها أوامر مؤقتة لا تتعلق بأصل الحق من جهة ثانية.

وهذا بخلاف الأوامر الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الحريات الأساسية إذ أجاز فيها المشرع الجزائري الطعن بالاستئناف على الرغم من أن مضمون المادة 920 ق. إ. م. إ يشكل جزء من أحكام المادة 921 من ذات القانون، أيمكن القول أن هذا معيار إجرائي آخر يميز بين الحريات الأساسية والحريات الأخرى ويؤكد على إثره المشرع الجزائري التفرقة بين الحريات الأساسية عن باقي الحريات.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلا تناولنا للطبيعة الاستعجالية لقضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، أن القانون نص حالات الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام قاضي الاستعجال؛ حالة وقف التنفيذ المرتبط بدعوى الإلغاء، وكذا وقف التنفيذ المتعلق بالمحافظة على الحريات الأساسية.

فتم التركيز في المبحث الأول على وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء والذي تم النص عليه بموجب المادة 919؛ إذ أوجب المشرع أن يقدم طلب وقف التنفيذ استقلالا عن طلب الإلغاء ولم يتركه لخيار صاحب الشأن، كما فعل بالنسبة لوقف التنفيذ أمام قاضي الإلغاء أو الاستئناف، بموجب عريضة مستوفية البيانات تحت جزاء عدم القبول شكلا، وأكد على توافر شرط الاستعجال للأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، كما أوضحنا أن المشرع قد أوكل النطق بالأوامر الاستعجالية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية للتشكيلة الجماعية الناظرة في الموضوع، كما أن هذه الأوامر غير قابلة لأي طعن.

وعرجنا في المبحث الثاني منه لتبيان وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة اعتداء الإدارة الجسيم، فتم التعرض لوقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلق بالمحافظة على الحريات الأساسية، فوضحنا فيه رغبة المشرع في إضفاء حماية استعجالية غير مسبوقة للحريات الأساسية، ثم بينا كيف أن المشرع لم يجز للمضرور تقديم طلب مستقل من أجل حماية الحريات الأساسية، وخلصنا فيه إلى أنه ربطه بطلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء طبقا للمادة 919 قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ثم أثرنا إشكالية صعوبة وضع مفهوم محدد للحريات الأساسية أو عناصر تتحدد بها تميزها عن باقي الحريات، وفي الأخير أبرزنا تكريس المشرع لحالة الاستعجال القصوى، إذ بينا فيه أنه لا يمكن لقاضي الاستعجال الإداري الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا في حالات معينة واردة على سبيل الحصر، وهي: حالة التعدي، الغصب والغلق الإداري غير المشروع وفقا للمادة 921 من نفس القانون، فقمنا بدارسة كل حالة على حدى من خلال ذكر مفهومها وشروط تحققها، وعرجنا في آخر هذا المبحث لدارسة مسألتين هامتين؛ مسألة مدى صحة اشتراط ارتباط دعوى وقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى بدعوى الإلغاء ومسألة مدى جواز الطعن في الأوامر الصادرة بوقف التنفيذ في حالة الاستعجال القصوى.

الخاتمة:

من خلال ما سبق بيانه، فإن وقف تنفيذ القرار الإداري يعتبر من أهم مواضيع القضاء الإداري، وخاصة قضاء الاستعجال.

ولتحقيق رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة، وإقرار لمبدأ المشروعية وحماية الحقوق والمراكز القانونية للمتقاضين، بإتباع إجراءات بسيطة وسريعة في انتظار الفصل النهائي لقضاء الموضوع، وعلاج المساوئ الناتجة عن الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، وطرق الطعن العادية وغير العادية، وامتيازات الإدارة والحيلولة دون أن تصبح الأحكام بالإلغاء أحكام صورية، مجردة من كل آثارها، إذا ما أسرعت الإدارة ونفذت القرار على مسؤوليتها دون انتظار فصل القضاء في المنازعة.

وبالإمكان تلخيص النتائج والاقتراحات التي تم التوصل لها خلال تحليلنا لموضوع الدراسة في إطار منهجية الإجابة عن الإشكالية التي تطرقنا لها في مقدمة البحث كما يلي:

النتائج:

1- حتمية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كنظام استثنائي على مبدأ غياب الأثر الموقف لدعوى الإلغاء، فهو نظام ضروري لمعالجة مساوئ هذا الأخير، ومساهم فعلي في تقوية مبدأ **المشروعية** هذا بالإضافة إلى كونه ضمانة دستورية لكفالة حقوق الدفاع الأفراد.

2- أن كل قرار إداري يقبل الطعن بالإلغاء أو التظلم الإداري، يصلح لأن يكون محلا لطلب وقف التنفيذ، كما فتح المشرع باب الخيار للمدعي تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري استقلالا عن طلب الإلغاء أو بذات العريضة، وهذا الوضع رتبه وحدة القاضي الفاصل في طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء.

3- اشتراط المشرع للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، حتى وان كان قرارا بالرفض أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة، بما يستوجب أن تكون هذه الأخيرة مرفوعة أمام الجهة القضائية المختصة بالنظر فيها، وأن تكون مقبولة في الناحية الشكلية، كما يلزم أيضا أن يقدم طلب وقف التنفيذ استقلالا بموجب عريضة مستوفية البيانات تحت جزاء عدم القبول شكلا، ولم يتركه لخيار المدعي في استقلاله، كما فعل بالنسبة لوقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع.

4- أن المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة للفصل في طلبات وقف التنفيذ، حتى يمكن مواجهة آثار التنفيذ الكامل للقرار الطعون فيه.

5- أن المشرع على الرغم من تأكيده على توافر شرط الاستعجال للأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا أنه لم يحدد مفهوما واضحا له، وإنما ألقى بهذا العبء على عاتق الفقه والقضاء واللذان عبرا عنه بأنه ليس إلا الضرر الصعب الإصلاح أو المتعذر تداركه.

6- توضيح المشرع الجزائري لطرق الطعن بصورة دقيقة خاصة منها الاستئناف، ولعل الطابع الاستعجالي للدعوى الاستعجالية هو ما حتم عدم خضوع الأوامر الاستعجالية لكافة طرق الطعن.

7- أن موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليس فقط موضع إجرائي بحت، بل هو موضع مركب، لأنه مرتبط بجانب التشريع، والقضاء، والحريات العامة وحقوق الإنسان، ومبدأ الفصل مل بين السلطات، ومسألة المصلحة العامة.

الاقتراحات:

بين المشرع الجزائري طرق الطعن بصورة دقيقة خاصة منها الاستئناف، ولعل الطابع الاستعجالي للدعوى الاستعجالية يحتم عدم خضوع الأوامر الاستعجالية لكافة طرق الطعن.

وبالرغم من أن المشرع قد حاول من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية تدعيم النصوص التي تنظم إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، ومما حققه من مزايا في ذلك إلا أن الغموض لا يزال يكتنف بعض المواد التي تنظمه وقد يرجع ذلك لكون المشرع الجزائري استنبط قواعده من القضاء الفرنسي ولم يأخذها كما هي، مما جعل قواعده تبدو مبتورة وقد يرجع هذا الغموض إلى حداثة قواعده وبالتالي نقص الممارسة القضائية التي تنير ما غمض القضاء الاستعجالي في المادة الإدارية يشكل نظرية متكاملة تشترك في بنائها النصوص، ومن بين الاقتراحات:

1- على المشرع على منح الاختصاص بنظر طلبات الوقف، إلى قاضي فرد قضاء الاستعجال، وذلك قصد السرعة في إجراءات الفصل في الطلب نظرا لخصوصية الاستعجال التي تميز طلبات وقف التنفيذ.

2- على المشرع تحديد ميعاد للفصل في طلبات الوقف، حتى لا يفقد هذا الإجراء الغاية التي جاء من أجلها، فكثيرا ما تتقاعس المحكمة في النظر في طلبات الوقف، مما يعطي فرصة للإدارة في تنفيذ قرارها، ويجعل من الإجراء غير مجدي، وهذا ليس من العدالة في شيء.

3- وضع مفهوم محدد للاستعجال يميزه عن الضرر الذي يعتبر من أبرز ملامحه، حتى يتمكن الطرف المتضرر من معرفة الجهة القضائية المختصة بنظر طلبه، سواء كانت جهة قضاء الإلغاء أو جهة قضاء الاستعجال الإداري، ربحا للوقت وحفاظا على حقه من الضياع.

4- إعادة صياغة المواد المتعلقة بإجراءات رفع الدعوى الاستعجالية، بما يجيز رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية دون انتظار رفع دعوى الإلغاء حماية لحقوق وحريات الأفراد من الضياع.

5- البحث على آليات قانونية أشد صرامة في حالة رفض أو تماطل الإدارة في تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ولاسيما الأوامر الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

6- وضع قائمة بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجمع بين أحكام المادتين 920 و921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

7- أن يشمل الطعن بالاستئناف جميع الأوامر الصادرة بوقف التنفيذ، دون أن يقتصر على الأوامر الصادرة برفض وقف التنفيذ أو بعدم الاختصاص أو الأوامر الصادرة بوقف التنفيذ المتعلق بحماية الحريات الأساسية، بجعل قاضي الاستئناف ينظر ويفصل فيها في مدة ثمان وأربعين ساعة من رفع الاستئناف إليه.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

أ/ الكتب:

1- إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ -أمام محاكم مجلس الدولة-، منشأة المعارف، ط1، الإسكندرية، 1999.

2- آث ملويا لحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري -دراسة قانونية، فقهية وقضائية مقارنة-، ط3، دار هومة، الجزائر، 2011.

3- أحمد خليل، التنفيذ الجبري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

4- الغوثي بن ملحة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، ط1، ديوان الأشغال التربوية، الجزائر، 2000.

5- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، الجزائر،1993، ص203.

6- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري -قضاء الإلغاء-، الكتاب الثالث.

7- شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية -دراسة تحليلية تطبيقية للمادة 521-2 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة 2008.

8- عادل بن عمران، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010.

9- عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار بغدادي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

10- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2006.

11- عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

12- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2001.

13- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

14- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص50.

15- عمار بوضياف، القرار الإداري -دراسة تشريعية فقهية-، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

16- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2008.

17- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

18- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري -مجلس الدولة-، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

19- محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية -دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.

20- محمد علي راتب وآخرون، قضاء الأمور المستعجلة، ج1، ط 7، عالم الكتاب، القاهرة، 1985.

21- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.

22- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية -نظرية الإختصاص-، ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

ب/ المقالات:

1- أحميد هنية، عيوب القرار الإداري -حالات تجاوز السلطة-، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد الخامس، مارس 2008.

2- عادل بن عبد الله وحسام الدين داودي، وقف تنفيذ القرار الإداري بين التشريع الجزائري والفرنسي، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد 35/34، مارس 2014.

3- عبد القادر غيتاوي، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح بورقلة العدد التاسع، جوان 2013، ص196.

4- عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، العدد الأول (المجلد الخامس)، 1995.

ج/ الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية:

الأطروحات:

1- فائزة جروني، قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمه لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2010-2011.

الرسائل:

2- بوعلام أوقارت، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون 2011-2012.

3- خراز محمد الصالح، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في- النظام القضائي الجزائري-، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2001-2002.

4- عبد الغني بلعابد، الدعوى الإدارية الاستعجالية وتطبيقاتها في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع المؤسسات السياسية الإدارية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2007-2008.

5- عبد المجيد برابح، وقف التنفيذ في المادة الإدارية حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القوانين الإجرائية والتنظيم الإجرائي، جامعة وهران، كلية الحقوق 2012-2013.

المذكرات:

6- ابتسام شويدار، تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015.

7- برهان شلال، القرار الاداري المنعدم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص منازعات عمومية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017.

8- بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017.

9- صبرينة قرايري، خولة طبيش، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة عامة، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، كلية الحقوق، قسم العلوم الإدارية، 2017-2018.

10- نصر الدين بوطبيق، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017-2018.

د/ النصوص القانونية:

1- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 2016/03/07.

2- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر عدد 37، الصادرة في 1998/06/02.

3- القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر عدد 37، الصادرة في 1998/06/02.

4- القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، الصادرة في 8 ماي 1991.

5- القانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر العدد 52، الصادرة في 18 أوت 2004.

6- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

7- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد37، صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.

هـ/ القرارات القضائية:

1- قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 29170، بتاريخ 1982/07/10، قضية بين وزير الداخلية ووالي ولاية سطيف ضد فريق ج. س، المجلة القضائية، العدد 02، 1989.

2- قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 72400، بتاريخ 16 جوان 1990، قضية بين بلدية عين أزال ضد (ب. س)، المجلة القضائية، العدد 1، 1992.

3- قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1965/12/17، قضية Marie de ligne، المجلة الجزائرية، 1966.

4- قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1987/11/27، طعن السيد(ب. ل) ضد قرار رئيس بلدية القبة، المجلة القضائية، العدد 01، 1990.

5- قرار صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 0113772، بتاريخ 2002/08/14، قضية بين (ح م) ضد وزير الداخلية والجماعات المحلية، العدد 2، 2002.

6- قرار صادر عن مجلس قضاء بسكرة، الغرفة الإدارية الاستعجالية، قرار رقم 00853، بتاريخ 10 مارس 2003، قضية (ش. ع) ضد بلدية أميه ونسه(الوادي)،

7- قرار صادر مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، بتاريخ: 2002/06/28، قضية بين وزارة العدل ضد(ل ،ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

1- Gustave PIESER, Droit administratif (actes, organisation contentieux ,19eéd, Mémentos, 2002.

الفهرس

الفهرس

الموضوع الصفحة

شكر وتقدير	
الإهداء	
مقدمة	1-3
الفصل الأول: الطابع الاستثنائي لوقف تنفيذ القرار الإداري	
تمهيد	5
المبحث الأول: القرار الإداري بين وجوب التنفيذ وجواز وقف تنفيذه	6
المطلب الأول: وجوب تنفيذ القرار الإداري	6
الفرع الأول: مضمون مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية	7
الفرع الثاني: مبررات الأخذ بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري	8
المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء	10
الفرع الأول: مضمون وقف تنفيذ القرار الإداري	11
الفرع الثاني: مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري	11
المبحث الثاني: القرار الاداري محل وقف التنفيذ	14
المطلب الأول: ماهية القرار الإداري محل وقف التنفيذ	14
الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري	14
الفرع الثاني: أركان القرار الإداري محل وقف التنفيذ	20
المطلب الثاني: قابلية القرار الإداري للتنفيذ	24
الفرع الأول: نطاق قابلية القرار الإداري للتنفيذ	24
الفرع الثاني: استمرارية القابلية التنفيذ	27
خلاصة الفصل الأول	28

الفصل الثاني: الطابع الاستعجالي لوقف تنفيذ القرار الإداري	
تمهيد	30
المبحث الأول: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء	31
المطلب الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري	31
الفرع الأول: الشروط الشكلية	31
الفرع الأول: الشروط الموضوعية	37
المطلب الثاني: القواعد الإجرائية التي تحكم الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري المرتبط بدعوى الإلغاء.	40
الفرع الأول: رفع الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري والفصل فيها	40
الفرع الثاني: الأمر الصادر في الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري	44
المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة اعتداء الإدارة الجسيم	48
المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحريات الأساسية	48
الفرع الأول: قبول الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالحريات الأساسية	49
الفرع الثاني: الأمر الصادر في الدعوى الاستعجالية الرامية لوقف تنفيذ القرار الإداري	44
المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الاستعجال القصوى	55
الفرع الأول: حالات وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الاستعجال القصوى	55
الفرع الثاني: إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الاستعجال القصوى	59
خلاصة الفصل الثاني	62
الخاتمة	63
قائمة المراجع	
الفهرس	

الملخص

تناولت هذه الدراسة وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، ومدى توفيقه في وضع أحكامه، من خلال التطرق الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ، باعتباره ضمانة فعلية مساوئ مبدأ الأثر غير الموقف، بتكرس نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء، بالإضافة إلى تناولنا للطابع الاستعجالي لوقف التنفيذ الإداري، حيث أجاز المشرع للقاضي الإداري أن يؤمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ضمن شروط وإجراءات قانونية معينة، لوقف تنفيذ القرار الإداري.

وقد نتج عن نظام وقف تنظيم القرار الإداري اصطدامه بوجود مواد كثيرة غير منسجمة ومعقدة أمام جهات القضاء الإداري، عرقلت أهدافه في الحصول على حماية عاجلة في ظل إجراءات بسيطة.

الكلمات المفتاحية:

تنفيذ القرارات الإدارية، الأثر غير الموقف، الطابع الاستثنائي، الطابع الاستعجالي، القاضي الإداري.

Résumé

Cette étude a traité la suspension de l'exécution des décisions administratives dans la législation algérienne et l'étendue de son succès dans la formulation de ses dispositions, en abordant le caractère exceptionnel du système de suspension de l'exécution en tant que garantie effective des inconvénients du principe de l'impact non-suspendu, par la consécration du système de la suspension de l'exécution des décisions administratives comme exception. En outre, on abordé le caractère urgent de la suspension de l'exécution des décisions administratives attendu que le législateur a autorisé le juge administratif à ordonner la suspension de l'exécution des décisions administratives selon certaines conditions et procédures légales, pour suspendre la l'exécution de la décision administrative.

Il résulte du système de suspension de l'organisation de la décision administrative, sa collision avec l'existence de nombreux d'articles incohérents et complexes devant les tribunaux administratifs, empêchant ses objectifs pour obtenir une protection urgente selon des procédures simples.

Les mots clés:

Exécution des décisions administratives, impact non-suspendu, caractère exceptionnel, caractère urgent, juge administratif.