

دعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية

" الشروط والآثار " في ظل قانون 09/08

الأستاذ عادل مستاري

أستاذ مساعد "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

تعد القرارات الإدارية إحدى الأساليب التي تلجأ إليها الإدارة لمزاولة نشاطها، وذلك وفق قواعد غير مألوفة في القانون الخاص أهمها قاعدة أو ميزة النفاذ المباشر حيث أن هذا الأخير يعد أحد وسائل الإدارة لتنفيذ قراراتها دون الحاجة للالتجاء للقضاء لاستصدار حكم قضائي وذلك خلافا للأفراد الذين لا يملكون التنفيذ مباشرة لاقتضاء حقوقهم⁽¹⁾.

في مقابل هذا التنفيذ أو الامتياز المخول للإدارة (قرينة السلامة والمشروعية)، أعطى المشرع الجزائري الحق للأفراد لمواجهة هذه القرارات بالإلغاء متى شاب هذه الأخيرة إحدى عيوب المشروعية، ومع ذلك تبقى هذه القرارات مؤيدة قانونا بعدم إيقافها، وهذا راجع إلى عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة إلى حين فصل القضاء في الطعون أو تنفيذ قراراتها على مسؤوليتها. كل هذا أدى إلى تقرير المشرع لدعوى وقف التنفيذ، هذه الدعوى لا بد أن تتوفر على شروط معينة باعتبارها دعوى استثنائية تواجه الامتيازات الممنوحة للإدارة.

هذه الشروط لم يحددها المشرع الجزائري بصفة كلية وصريحة في نصوص قانون الإجراءات المدنية سوى في المواد (11،171/170 مكرر، 2/283 ق إ م)، مما أدى إلى الاعتماد على الاجتهاد القضائي (لب القانون الإداري).

لكننا نجد المشرع الجزائري تدارك هذا النقص من خلال القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية، والذي تضمن شروط قبول والفصل في دعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة دقيقة من حيث (الإجراءات، التظلمات، الأجال)، وكذا آثار الحكم الصادر فيها. وهذا ما سنتناوله في هذه الورقة من خلال معالجة النصوص القانونية الجديدة لهذه الدعوى ومقارنتها بما كان معمول به في قانون الإجراءات المدنية القديم.

أولا/ الطبيعة القانونية لوقف التنفيذ:

قلنا فيما سبق أن القرارات الإدارية تتميز بميزة النفاذ المباشر والذي يترتب عليه الأثر غير الواقف للطعن⁽²⁾، سواء كان هذا الطعن إداريا (التظلم الإداري) أو قضائيا، لكننا نجد أن أعمال هذه القاعدة قد يترتب الكثير من الأضرار التي تصيب الأفراد والتي يستحيل جبرها حال تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء قبل صدور الحكم فيها.

وعليه قرر المشرع وضع استثناء على هذه القاعدة استنادا إلى إعمال مبدأ أن الاستثناء يدعم القاعدة ولا يلغيها، بحيث أن الحكم بإلغاء القرار الإداري يرتب العودة إلى الحالة التي كانت عليها قبل إصدار القرار، أي محو آثاره مما يهدد مراكز قانونية تكون قد بنيت على أساس القرار الإداري الملغى. هذا ما أدى إلى وضع إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء كاستثناء على الأثر غير الواقف للطعن ويكون في شكل طلب أو عريضة تقدم إلى الجهة المختصة كما سوف نراه لاحقا⁽³⁾.

ثانيا/ شروط وقف تنفيذ القرار الإداري:

وقف تنفيذ القرار الإداري هو عبارة عن طلب مستعجل يتقدم به الطاعن بالقرار الإداري بالإلغاء طالبا وقف تنفيذ هذا القرار خشية عدم تدارك آثاره حال قبول دعوى الإلغاء. ما يمكن استنتاجه من هذا التعريف هو أن الجهة المختصة بالنظر في هذا الطعن هو القضاء الاستعجالي الإداري وبالتالي فإن أول شروط قبول هذا الطلب (الدعوى) هو توافر حالات الاستعجال، لكننا نجد أنه سواء في قانون الإجراءات المدنية السابق أو قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لم يحدد بصفة دقيقة حالات الاستعجال.

حيث نص في المادة 171 مكرر ق إ م على ما يلي: "...في جميع حالات الاستعجال..." وفي المادة 920 ق إ م الجديد " يمكن لقاضي الاستعجال... إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة...".

أما من حيث الشروط الواجب توافرها لوقف تنفيذ القرارات الإدارية فإن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية السابق اكتفى في نص المادة 11/170 على أن لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقوف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي ولم يشترط صراحة ارتباط هذا الطلب بدعوى إلغاء القرار الإداري المطلوب إيقافه، حيث أن عدم اشتراط ذلك يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري للدولة، فكلما أراد الطاعن عرقلة تنفيذ قرار إداري عليه أن يرفع الدعوى الاستعجالية للمطالبة بوقف تنفيذه⁽⁴⁾، كما أن المادة 2/283 ق إ م بالنسبة للقرارات الصادرة من الهيئات المركزية بنصها "... ويسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية وبناء على طلب صريح من المدعي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور".

وفي ظل هذا الوضع " سكوت النصوص القانونية" وجب الرجوع إلى الاجتهاد القضائي، ففي قرار للمحكمة العليا بمناسبة رفع طعن أمامها لإيقاف تنفيذ قرار صادر عن السيد الوالي إلى غاية الفصل في الطعن بالبطالان المرفوع ضد هذا القرار أمام الغرفة الإدارية بالمجلس جاء في حيثياته ما يلي:

* حيث أن الاجتهاد القضائي استقر على أنه لا يمنح القاضي الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان الطعن في الموضوع موجه ضد هذا الأخير (القرار الإداري)، والذي يأتي طلب إيقاف تنفيذه كطلب لصيق به له حظوظ قبوله في الموضوع وكان تنفيذ القرار الإداري يترتب عليه نتائج وخيمة.

* يجب أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام الغرفة الإدارية المختصة، لأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء تحفظي صادر عن القاضي الاستعجالي إلى الفصل في الموضوع يعتبر طلب فرعي مرتبط ارتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع.

* يجب أن تقوم دعوى الإلغاء على أسباب جدية تبرر الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، ويقصد بهذا الشرط احتمال إلغاء تنفيذ القرار الإداري بناء على الأسباب الجدية التي أسس عليها الطعن بالإلغاء.

* يتعين على القاضي الاستعجالي أن لا يحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إلا إذا كان من شأن تنفيذ هذا القرار أن يسبب للمدعي ضررا يصعب تداركه فيما بعد.

أما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد فإن الوضع مختلف، حيث نجد أن المشرع الجزائري قد وفق إلى حد كبير في تبيان شروط وقف التنفيذ خصوصا لما ربطها بضرورة وجود دعوى

إلغاء القرار المطعون فيه مرتبطة بهذا الطلب (المادة 834 الفقرة الثانية ق إ م إ)، كما نجد أن المادة 919 ق إ م إ نصت على " عندما يتعلق بقرار إداري ولو بالفرض، 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..."⁽⁵⁾

بالإضافة إلى شروط أخرى شكلية تتمثل في أن القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه ألا يكون قد نفذ فيصبح طلب وقف التنفيذ بدون معنى، وينبغي التنويه أنه لا يجوز الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري يمس النظام والأمن والهدوء العام⁽⁶⁾.

ثالثا/ الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري:

الأوامر التي يصدرها القاضي الإداري الاستعجالي هي تدابير مؤقتة بطبيعتها أملتتها ضرورة الخطر الداهم، والغرض منها حماية الحقوق والمراكز القانونية للأطراف لغاية الفصل في موضوع النزاع، فإذا ما زالت الأسباب التي بني عليها الأمر الاستعجالي زالت حجية هذا الأخير، وما دامت الظروف والمراكز القانونية لم تتغير فإن الأمر الاستعجالي له حجية بين طرفي النزاع دون أن يمتد للغير، وينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع (المادة 836/ الفقرة الأخيرة ق إ م إ الجديد).

رابعا/ الطعن في الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري:

الطعن في هذا الأمر الاستعجالي بالاستئناف منصوص عليه صراحة في نص المادة 171 مكرر الفقرة الأخيرة ق إ م إ السابق ومدته 15 يوما من تاريخ التبليغ، والمادة 837 الفقرة الأخيرة ق إ م إ الجديد. أما الطعن بالمعارضة فإن المادة 171 مكرر ق إ م إ السابق لم تبين مدى جواز الطعن في الأوامر الاستعجالية في المواد الإدارية، إذ نصت نفس المادة على إلزامية تبليغ المدعى عليهم وتحديد أجل للرد، فإذا بلغ المدعى عليه شخصيا فهنا لا مجال للحديث عن المعارضة لأن منطوق الأمر يكون حضوريا. أما في حالة تغيب المدعى عليه أو من يمثله فإن الأمر يصدر لا محالة غيابيا.

السؤال المطروح هل تجوز المعارضة في هذا الأمر؟

بالرجوع إلى نص المادة 171 مكرر ق إ م إ السابق نجد المشرع قد أغفل النص على مدى جواز الطعن بالمعارضة في الأمر الاستعجالي الإداري، ومن ثم يجب الرجوع إلى القواعد العامة إذ أنه لا معارضة في الأوامر الاستعجالية في المادة الإدارية (المادة 188 ق إ م إ السابق)، لكن هذا النص مستبعد في المواد الإدارية بنص المادة 171 مكرر/1 ق إ م إ السابق وبصيح الإشكال مطروح أي أنه ليس هناك نص يمنع المعارضة في المواد الاستعجالية الإدارية.

في حين نجد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يتطرق لهذه الحالة وبالتالي يكون الرجوع للقواعد العامة.

في حين يقول الفقيه Patrick Houalet أنه على القاضي الإداري عند غياب النص أن يستعين أحيانا بالقواعد العامة المتبعة في ق إ م إ السابق، حيث يمنع المعارضة في الأوامر الاستعجالية بحيث يرى أن المعارضة بطبيعتها لا تتلاءم مع إجراءات الاستعجال⁽⁷⁾

أما الطعن بالنقض والتماس إعادة النظر، فإن الأول يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه وبما أن مجلس الدولة هو أعلى الهيئات القضائية الإدارية فإن الطعن بالنقض مستبعد في الأوامر الاستعجالية الإدارية.

دعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية

أما التماس إعادة النظر فإن هذا الأمر يكون أمام نفس الجهة القضائية التي أصدرت الأمر المطعون فيه وبالتالي هناك جوازية الطعن بالالتماس في الأوامر الاستعجالية الإدارية شرط توفر إحدى حالاته.

ملاحظة: فيما يخص الطعن في الأوامر الاستعجالية نجد أن القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد فصل أكثر من القانون السابق فيما يتعلق بموضوع الطعن في هاتاه الأوامر.

فبالعودة إلى القسم الثالث من الباب الثالث والمعنون "في طرق الطعن". نجد أن المادة 936 أشارت إلى أن الأوامر الاستعجالية المنصوص عليها في المواد 919،922،921 غير قابلة لأي طعن، وهناك حالة واحدة فقط قابلة للطعن بالاستئناف أحالتنا إليها المادة 937 منصوص عليها في نص المادة 920.

• الحالات الغير قابلة لأي طعن:

- عندما يتعلق الأمر بوقف تنفيذ قرار أو وقف آثار معينة منه وكان هذا القرار يقع تحت طائلة الرفض أو موضوعه معروض أمام القاضي الإداري في دعوى إلغاء كلي أو جزئي (المادة 919).
- حالة الاستعجال القصوى، وحالتي التعدي والاستيلاء وكذا الغلق الإداري (المادة 921).
- تعديل أو وضع حد للتدابير المنصوص عليها في المادتين 919،921 من طرف قاضي الاستعجال.

• الحالة القابلة للطعن بالاستئناف:

- الحالة المتعلقة بالمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، مت كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات (المادة 920).

خاتمة:

إن دراسة دعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية هو إظهار مدى الأهمية الكبيرة لوجود التدابير الاستعجالية أمام القاضي الإداري من أجل تحقيق رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة وإقرار مبدأ المشروعية.

حيث وضحت هذه الدراسة أهمية وجود هذه الدعوى لمواجهة التنفيذ المباشر لقرارات الإدارة والعلاقة الموجودة بين الدعوى الاستعجالية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى الإلغاء، وكيف أن هذه الدعوى (وقف التنفيذ) تتطلب توافر مجموعة من الشروط ظهرت بصورة جلية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد. ومع ذلك تبقى ضرورة التأكيد والتدقيق في إجراءات هذه الدعوى في طريق الطعن بالمعارضة.

الهوامش:

- (1) أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 2004، ص140.
- (2) نص على هذا المبدأ لأول مرة في فرنسا في المادة الثانية من المرسوم الصادر في 22 يوليو 1806: انظر سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط6، ص ص 526-527.
- (3) أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في المادة 48 من الأمر الصادر سنة 1945 على " ما يترتب على الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة أي أثر واقف إلا إذا تم الأمر على ذلك بطريقة استثنائية".
- (4) بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة الشهاب، ص 182.

أ. عادل مستاري من جامعة بسكرة

(5) نص المشرع في ق إ م السابق على ثلاث حالات لوقف تنفيذ القرار الإداري وهي التعدي والاستيلاء والغلق الإداري (المادة 171 مكرر) وهي نفس الحالات في ق إ م إ الجديد مع إضافة إمكانية طلب إيقاف قرار إداري مطعون فيه بالإلغاء.

(6)[http:// www.conseil- etat-dz.org](http://www.conseil-etat-dz.org).

(7) بشير بلعيد، مرجع سابق، ص 218.