

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22
- قراءة في شروط الدعوى -

**Urgent Lawsuit as a Mechanism to Suspend the Execution of an
Administrative Decision in Accordance with Law 22-13
-Analysis the conditions of the lawsuit-**

♦ زينة مقداد

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة محمد بن أحمد وهران 2 / الجزائر
مخبر الدراسات القانونية المقارنة- سعيدة / الجزائر
mokdad.zina@univ-oran2.dz

تاريخ النشر: 2026/06/30

تاريخ القبول: 2026/06/22

تاريخ الإرسال: 2026/02/24

الملخص:

القرار الإداري هو وسيلة الإدارة لممارسة نشاطها الإداري، حيث يدخل حيز التنفيذ منذ علم المخاطب به وبدون توقف لما يفترض فيه من سلامة ومشروعية. وحتى الطعن القضائي فيه لا يوقف تنفيذه كأصل عام. لكن حماية للمصلحة الخاصة للأفراد، أقر قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل استثناءً يجيز رفع دعوى استعجالية لوقف تنفيذه أمام القضاء الإداري متى ما كان تنفيذه يلحق ضررا لا يمكن تداركه؛ لكن قيدها بشروط. وبالرغم من ذلك مازالت تحتاج لتوضيح أكثر نتيجة للإشكالات التي تثيرها.

الكلمات المفتاحية: وقف التنفيذ؛ دعوى استعجالية؛ قرار إداري؛ إدارة؛ قاضي استعجالي؛ دعوى الإلغاء.

Abstract:

An administrative decision enters into force from the moment the concerned party is notified of it, without interruption, based on the presumption of its legality and validity. Even a judicial appeal against it does not, as a general rule, suspend its execution. But to protect the private interest of individuals, the amended Code of Civil and Administrative Procedure established an exception allowing to file an urgent lawsuit for suspension of its execution before the administrative judiciary whenever the implementation of the decision would cause irreparable harm. Nevertheless,

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

this action is subject to specific conditions. Nevertheless, it still needs further clarification due to the issues it raises.

Keywords: Suspension of Execution; Urgent Lawsuit; Administrative Decision; Administration; Summary Judge; Action for Annulment.

مقدمة:

تضطلع الإدارة العامة في الدولة بممارسة النشاط الإداري، من أجل تحقيق الأهداف المرسومة في سياستها العامة المحددة في المواثيق الوطنية. كل ذلك تحقيقا للمصلحة العامة. ولا يمكن للإدارة العامة القيام بهذه الوظيفة إلا من خلال أهم وسيلة قانونية، وهي القرار الإداري. وهو عمل قانوني إرادي صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، يحدث أثرا قانونيا من خلال ما ينشئه من مراكز قانونية جديدة، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية كانت قائمة. وهو يعتبر أنجع وسيلة لأداء الإدارة لمهامها واستعمالها لامتيازاتها، وحماية ممتلكاتها، وتنظيم مراقبتها المختلفة، والمحافظة على النظام العام في الدولة، وتنظيم علاقاتها مع الأفراد. لذلك أحاطها المشرع بحماية خاصة بالتنفيذ المباشر. حيث أن القرار الإداري له طابع تنفيذي أي له قوة إلزامية تجاه المخاطبين به، فينفذ تلقائيا دون حاجة للجوء إلى القضاء. لكن أتاح المشرع في نفس الوقت للمخاطبين به ضمانة قوية في حال صدوره غير مشروع، وهي إمكانية الطعن فيه بالإلغاء لإعدامه بأثر رجعي من تاريخ صدوره. لكن بالرغم من ذلك، ونظرا للأهمية الكبيرة للقرارات الإدارية، أحاطها المشرع بضمانة قوية أخرى تتمثل في أنه حتى الطعن لا يوقف سريان القرار الإداري في حق المخاطبين به ولا يوقف تنفيذه إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك¹، وهذا طبقا للمادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري (ق.إ.م.إ)². وذلك ضمانا لعلو مركز الإدارة على مركز الأفراد باعتبارها تتمتع بامتيازات السلطة العامة تحقيقا للمصلحة العامة. لكن هذا لا يعني التضحية بالمصلحة الخاصة، ذلك أن ضمان التوازن في إطار العلو محفوظا في النهاية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وضمانا لمصالحهم، ويكون ذلك عن طريق إقرار نظام وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء يخفف من حدة القاعدة العامة. لذا نجد أن المشرع أقره في نفس المادة السالفة الذكر من خلال دعوى وقف التنفيذ³.

تعتبر دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري من أكثر المسائل جدلا في الفقه والقضاء، وعدم استقرار في التشريع، نتيجة للغموض الذي كانت تنطوي عليه ضمن النصوص القانونية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل آخر تعديل خصوصا من حيث الاختصاص بها هل يعود لقاضي الموضوع أم لقاضي الاستعجال، حتى تم حسم

¹ - وهذا عملا بمبدأ الأثر غير الموقوف للدعوى أمام القضاء الإداري كأصل عام، والذي يجد تبريره في علو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. هذا ما أشار إليه:

Auby Jean Marie; Drago Roland, Traité de contentieux Administratif, Tome 2, 2^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, France, 1975, p 34.

² - القانون، رقم 09-08، المؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج 2، العدد 21، المؤرخة في 2008/04/23؛ المعدل والمتمم بموجب القانون 13-22، المؤرخ في 2022/07/12، ج 2، العدد 48، المؤرخة في 2022/07/17.

³ - تنص المادة 833/2 من القانون 09-08 المعدل والمتمم بموجب القانون 13-22: "...غير أنه، يمكن الجهة القضائية الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري".

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

الأمر في آخر تعديل له بموجب القانون 13-22، حيث تم الاستقرار على منح الاختصاص به لقاضي الاستعجال. لتصبح دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري دعوى ذات طابع استعجالي فقط.

ومن هنا تتأق أهمية موضوع بحثنا، حيث أن القضاء الاستعجالي يعتبر الوسيلة المثلى لحل المنازعات دون الخوض في تعقيدات الموضوع عكس القضاء الموضوعي الذي يتسم بالتأني. ذلك أن الطابع المؤقت للأوامر الصادرة عنه وعدم مساسها بأصل الحق، لا يبنى فائدتها التي تتجلى خصوصا في أنه يتم الفصل من خلاله في النزاع في وقت قياسي، وأحيانا في الحال؛ كما أنها تحمي الحق الموضوعي أو المركز القانوني من الضياع حماية مؤقتة إلى غاية الفصل في موضوع النزاع. وعليه فإن الحماية القضائية المؤقتة عن طريق الدعوى الاستعجالية تكمل الحماية القضائية الموضوعية. وعلى هذا الأساس فإن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ذات الطابع الاستعجالي توفر الحماية لحقوق المخطب بالقرار، بمنع وقوع الضرر الذي لا يمكن تداركه إن تم تنفيذه، إلى غاية الفصل في إلغائه لعدم مشروعيته. كما تتجلى أهمية الدراسة كون قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يخصص للقضاء المستعجل سوى مواد قليلة تجعل القاضي الإداري أمام فراغ قانوني، خصوصا مع كثرة لجوء المتقاضين للقضاء المستعجل. وبالتالي لم يول هذا النوع من القضاء باهتمام كافي كما هو الشأن في بعض التشريعات المقارنة كفرنسا مثلا. وهذا بالرغم من التعديلات التي مسته طبقا للقانون 13-22 المعدل والمتمم للقانون 09-08 إذ مازالت الحاجة قائمة لتدقيق وتوضيح بعض المفاهيم والإجراءات المستعجلة.

ومن هنا فإنه يتحدد نطاق هذه الدراسة بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري باعتبارها دعوى استعجالية طبقا لما استقر عليه القانون 13-22 المعدل والمتمم للقانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الجزائي، وسيتم التركيز على شرح شروطها، بالاعتماد على النصوص القانونية المرتبطة بها، وكذا الاجتهادات القضائية المتعلقة بالموضوع كلما سمحت الفرصة بذلك. وعليه فإن شروط قبول الدعوى الإدارية عموما –ومنها دعوى وقف التنفيذ- هي تلك الشروط الضرورية التي يجب توفرها لعرض قضية على القاضي الإداري والتي تسمح له وفي نفس الوقت تلزمه بأن يفصل في موضوع النزاع. وبذلك فإن لهذه الشروط أهمية بالغة لتأثيرها الكبير على مواصلة القاضي الإداري الفصل في النزاع، وعلى مصير النزاع القائم بين الطرفين في حد ذاته، في حال عدم توافر أحدها. وينتج عن عدم احترام أحد هذه الشروط عدم قبول الدعوى أو رفضها¹. وتجد هذه الشروط مصدرها عموما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وهي تنقسم إلى شروط شكلية وشروط موضوعية

ومن هذا المنطلق فإن دراسة الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري تهدف إلى بيان شروط الدعوى الاستعجالية-وقف تنفيذ- الشكلية والموضوعية، خصوصا بعد تعزيز دوره في هذه الدعوى طبقا للقانون 13-22، واستحوذه على الاختصاص بها بعد أن كان يختص بها قاضي الموضوع تارة والقاضي الاستعجالي تارة أخرى ضمن القانون 09-08 قبل التعديل، خصوصا مع التحديثات التي أتى بها القانون 22-13 في هذا الإطار. وذلك من خلال تسليط الضوء على النصوص القانونية ضمن قانون الإجراءات المدنية

¹ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية - شروط قبول الدعوى الإدارية-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 5.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

والإدارية المعدل والمتمم والمتعلقة منها بشروط هذه الدعوى العامة منها والخاصة، ومحاولة الإلمام بأحكامها ومعالجتها وتحليلها وبيان ثغراتها والإشكالات التي تثيرها. ومحاولة إعطاء حلول لها.

وبناء على ما سبق فإنه ثور إشكالية جوهرية حول: ما مدى فعالية التنظيم القانوني لشروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ذات الطابع الاستعجالي في التشريع الجزائري في إعادة التوازن للعلاقة غير المتكافئة بين الإدارة والمحاطب بالقرار الإداري؟

وفي هذا الإطار يمكن طرح بعض الفرضيات كما يلي:

- باعتبار أن وقف التنفيذ القرار الإداري هو استثناء عن الأصل، فإن قبول هذا الطلب يكون مرتبط بتوافر عدة شروط، وإتباع عدة إجراءات قانونية ومحددة.
- وباعتبار أن القانون 22-13 فصل في طبيعة دعوى وقف التنفيذ واعتبرها دعوى استعجالية، فإنه يزول التضارب الذي كان قائما من خلال نصوص القانون 08-09 التي كانت تعتبرها من اختصاص قاضي الموضوع في حالات، ومن اختصاص القاضي الاستعجالي في حالات أخرى، هذا ما يحقق استقرار تشريعي فقهي وقضائي أيضا.
- اعتبار دعوى وقف التنفيذ دعوى استعجالية فقط يوسع من نطاق سلطات القاضي الاستعجالي بالنسبة لهذه الدعوى.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة، والإلمام بكل جوانبها، سيتم الاعتماد على مناهج تتطلبها الدراسات القانونية وتلائم مع موضوع الدراسة، وهي المنهج الوصفي الذي يقوم على وصف الظواهر القانونية لربط الأسباب بالنتائج، والمنهج التحليلي وذلك من خلال دراسة دعوى وقف التنفيذ ذات الطابع الاستعجالي، ودراسة مختلف شروطها الشكلية منها والموضوعية، وتحليل مختلف النصوص القانونية المرتبطة بها، وكذا الاجتهادات القضائية المتعلقة بها كلما أتاحت الفرصة ذلك، بغية الإجابة على مختلف الإشكاليات التي تثيرها، وبالتالي الوصول إلى حلها في النهاية بتقديم نتائج واقتراحات دقيقة.

وعليه سيتم تقسيم الدراسة إلى نقطتين أساسيتين تتناول النقطة الأولى الشروط الشكلية لرفع الدعوى الاستعجالية -وقف تنفيذ قرار إداري-، وتتناول النقطة الثانية الشروط الموضوعية للدعوى الاستعجالية -وقف تنفيذ قرار إداري-.

1- الشروط الشكلية لرفع الدعوى الاستعجالية -وقف تنفيذ قرار إداري- :

إن الاعتداء على الحق أو المركز القانوني، يولد لصاحبه الحق في الحصول على الحماية القضائية وهذا هو الحق في الدعوى عموما. وإذا كان هذا الاعتداء يؤدي إلى حصول أضرار لصاحب الحق المعتدى عليه لا يمكن تداركها، فيخول له القانون الحق في رفع الدعوى الاستعجالية التي تمكنه من الحصول على حماية حقه بالفصل في النزاع في وقت قياسي، وأحيانا في الحال. وعليه إذا كان تنفيذ القرار الإداري من شأنه إحداث

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

ضرر لا يمكن تداركه للمخاطب به، فإنه يخول لمخاضم القرار الحق في التقرب للجهات القضائية الإدارية المختصة لاستصدار قرار قضائي يقضي- بإيقاف تنفيذه من خلال رفع الدعوى الاستعجالية بوقف تنفيذ القرار الإداري¹، على خلاف ما هو مقرر في القواعد العامة. لكن إذا كان حق إقامة الدعوى مكفولا للناس كافة، إلا أن ذلك منوط بشروط معينة وإتباع إجراءات قانونية محددة. ومن بين تلك الشروط، الشروط الشكلية لرفع هذه الدعوى، وهذه الأخيرة هي الشروط التي إذا تخلفت أو تخلف أحدها ينتج عنه عدم التطرق لموضوعها حتى ولو كان الطلب مؤسسا. أي عدم إصدار حكم بالرفض أو الإجابة إنما يتم إصدار حكم بعدم قبولها - شكلا- وعليه فالبحث في قبول الدعوى هو بحث سابق على بحث موضوعها، لذلك فالحكم بعدم القبول هو ليس حكم في موضوع النزاع². وهي تنقسم إلى شروط شكلية عامة وشروط شكلية خاصة.

1.1.1- الشروط الشكلية العامة:

حتى تُقبل دعوى وقف التنفيذ لابد من احترامها للشروط الشكلية العامة، هذه الأخيرة تعتبر عامة لأن توافرها شرط ضروري لقبول أي دعوى عموما سواء كانت مرفوعة أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري، منها ما هو مرتبط بأطراف الدعوى وهي: الصفة والمصلحة والأهلية كشرط لصحة الإجراءات، ومنها ما هو مرتبط بمحل الدعوى وهي: الاختصاص، ووجود عريضة الدعوى وقيدها، وتبليغها.

1.1.1.1- الصفة والمصلحة:

نصت على هذين الشرطين المادة 13 من ق.إ.م.إ، وجاءت تحت عنوان "في شروط قبول الدعوى"³. وهي شروط تتعلق بأطراف الدعوى، واعتبرها القانون من النظام العام يجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه، وكذا الخصوم في أي مرحلة من مراحل التقاضي وهذا ما أكدت عليه المادتين 67 و68 من نفس القانون⁴. وسنشرهما كما يلي:

¹ - الدعوى الاستعجالية -وقف تنفيذ القرار الإداري- هي الدعوى التي يفصل فيها قاضي الاستعجال دون المساس بأصل الحق، ويأمر فيها بالتدابير المؤقتة والتي من بينها وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن. أنظر بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية -دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 68.

² - بلغيث عارة، الوسيط في الإجراءات المدنية -التنظيم القضائي، نظرية الاختصاص، نظرية الدعوى والخصومة، نظرية الأحكام، طرق الطعن-، دار العلوم للنشر- والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 41. إذ هناك من يستعمل مصطلح "شروط قبول الدعوى" للتعبير على هذه الشروط الشكلية.

³ - تنص المادة 13 المذكورة أعلاه على ما يلي: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يشير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه"

⁴ - تنص المادة 67 من القانون 09-08 المعدل والمتمم على: "الدفع بعدم القبول، هو الدفع الذي يرمي إلى التصريح بعدم قبول طلب الخصم لانعدام الحق في التقاضي، كانهاء الصفة وانعدام المصلحة...". وتنص المادة 68 من نفس القانون على: "يمكن للخصم تقديم الدفع بعدم القبول في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ولو بعد تقديم دفع في الموضوع".

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

1.1.1.1.1- الصفة:

وهي شرط أجمع عليه الفقه ونص عليه القانون واستقر عليه القضاء أيضا، ويجب أن يتوفر في المدعي والمدعى عليه، حيث يجب أن تُرفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة. فيكون للمدعي صفة للمطالبة بما يدعيه، وتكون للمدعى عليه صفة في توجيه الادعاء عليه. وعليه يكون المدعي ذا صفة في المطالبة إذا كان هو صاحب الحق المطالب به¹. فالصفة هي العلاقة التي تربط أطراف الدعوى بموضوعها، وعلى هؤلاء ادعاء حق أو مركز قانوني لأنفسهم حتى تقبل دعواهم². وعليه فإنه ينشأ لكل شخص طبيعي كان أو معنوي الحق في الدعوى بمجرد الاعتداء على حقه أو مركزه القانوني. والقاعدة أن يمارس كل شخص حقه في الدعوى أمام القضاء بنفسه أو بواسطة شخص ينوب عنه نيابة اتفاقية، لكن استثناء من ذلك قد لا يستطيع الشخص ممارسة حقه بنفسه أمام القضاء لظروف تمنعه قد تكون مرتبطة بالشخص صاحب الحق (كالقاصر مثلا)، أو بالقانون (كالشخص المعنوي مثلا)، أو بظروف مادية (كالحكم عليه، أو الغائب). في هذه الحالة يتم مباشرة الدعوى بواسطة الممثل القانوني الذي يحوز صفة إجرائية³ لصاحب الحق الذي يحوز صفة أصلية. فهذين النوعين من الصفة مختلفتين إذ يترتب على تخلف الصفة الأصلية انقضاء الدعوى والقضاء بعدم القبول⁴، بينما يترتب على تخلف الصفة الإجرائية انقطاع الخصومة، وبطلان إجراءاتها⁵. وباعتبار أن دعوى وقف التنفيذ ترفع ضد الإدارة مصدرة القرار غالبا فالصفة تكون في المدعي للمخاطب بالقرار المراد وقف تنفيذه، أما الصفة في المدعى عليه تكون للإدارة المصدرة للقرار، لكن الصفة الإجرائية تكون لممثلها القانوني: كالوزير ممثلا للدولة، الوالي ممثلا للولاية...الخ⁶.

¹ - بلغيث عارة، المرجع السابق، ص 42.

² - شويحة زينب، الإجراءات المدنية في ظل القانون 08-09، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار أسامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 39.

³ - الصفة الإجرائية أو التمثيل القانوني هو من يملك تمثيل صاحب الصفة الموضوعية أمام القضاء، وهذه الأخيرة هي التي يحسب بها المدعي للقيام بدعواه، والتي تأثرت سلبا بالقرار المطعون فيه. أشارت إليها نوبري سامية، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية- أدرار، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، سنة 2022، ص 158.

⁴ - نجد ما يؤكد ذلك من قرارات مجلس الدولة مثلا: قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 003416، فهرس رقم 03، المؤرخ في 2003/01/21، (غير منشور)، والذي قضى ب: "...إن الدعوى رفعت من طرف ليس ذو صفة التقاضي مخالفا لنص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، مما ينبغي إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد بعدم قبول الدعوى شكلا".

⁵ - زودة عمر، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء آراء الفقهاء وأحكام القضاء، الطبعة الثالثة (مزيدة ومنقحة)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2023، ص 77-79.

⁶ - نجد في هذا الإطار قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، رقم 021046، فهرس رقم 727، المؤرخ في 2005/06/07، (غير منشور)، والذي قضى ب: "...حيث ومادام أن المجلس الشعبي البلدي يمثل رئيسه الذي يحق له أن يرفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولغائدها، وذلك استنادا للمواد 59 و 60 من القانون البلدي، يصبح الدفع بعدم صحة رئيس المجلس الشعبي البلدي في رفع الدعوى غير مؤسس بتعين رفضه".

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

2.1.1.1.1- المصلحة:

وهي: "الفائدة التي تعود على رافع الدعوى جراء الحكم له بجميع طلباته أو بعضها فقط"¹. وهذه الفائدة قد تكون مادية أو معنوية، كبيرة أو صغيرة. وعليه هناك مبدأ متفق عليه بأن: "لا دعوى بدون مصلحة"، حيث يقال أن المصلحة مناط الدعوى. وبذلك يكون هذا الشرط هو الذي يضمن دون غيره من الشروط جدية الدعوى، أي كانت طلبات المدعي. ومن المستنقر عليه قضاء أنه لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون². وكذلك الأمر بالنسبة للطعن أو أي إجراء من إجراءات الخصومة³. وعليه استلزم المشرع توافر شرط المصلحة لضمان عدم التعسف في استعمال حق اللجوء إلى القضاء، وهذا الشرط في الدعوى الإدارية يكون خاصا بالمدعي، أما المدعى عليه فلا يلزم توافرها لديه لقبول الدعوى المرفوعة ضده، كما يشترط توافرها في المدعي وقت مخاصمته للقرار الإداري والأصل فيها أن تكون حالة وقائمة حسب المادة 13 من ق.إ.م.⁴ والأصل أن المصلحة يجب أن تستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه - أي أن تكون المصلحة شرعية وثبتت الصفة-، لكن في الدعوى الإدارية درج الفقه والقضاء الإداريين على خلاف ذلك حيث لا يشترط استنادها لحق مكتسب وكفي لقبولها أن تكون شخصية ومباشرة، هذا ما يؤدي إلى اتساع ميدانها باعتبار الدعاوى الإدارية تخاصم القرارات غير المشروعة عادة، بقصد حماية مبدأ المشروعية⁵.

وباعتبار أن الدعاوى الإدارية وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة أكثر من كونها وسيلة لدفع الاعتداء على حق شخصي أو مركز فردي، فيكفي وجود مصلحة يمسه القرار الإداري دون السعي لاقتضاء حق اعتدي عليه حتى تكون الدعوى مقبولة⁶. وهذا يقودنا للحديث عن المصلحة المحتملة التي تنص عليها المادة 13 السالف ذكرها، حيث يمكن الخروج عن قاعدة المصلحة القائمة والحالة، فتصح الدعوى الإدارية إذا رفعت بموجب مصلحة محتملة. ولقد قبل مجلس الدولة الفرنسي طعنا مرفوعا من شخص غير مقيم بتراب البلدية ضد قرار عمدها بحظر إقامة المخيمات على إقليم البلدية، وبرر ذلك بأنه من غير المستبعد أن يفكر الطاعن في التخييم مستقبلا بتلك البلدية⁷. ومن بين الدعاوى الإدارية التي تكون فيها المصلحة محتملة وتكون مقبولة هي الدعوى

¹ - هندي أحمد، قانون المرافعات المدنية والإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص 145.

² - صقر نبيل؛ لوني نصيرة، الدليل العملي للمحامي -تحرير العرائض- المنازعات الإدارية -قضاء المشروعية شرحا وتطبيقا-، دار لامية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2025، ص 33. كما أن المادة 1/13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اشترطت أن تكون المصلحة قائمة وحالة.

³ - زودة عمر، المرجع السابق، ص 55.

⁴ - كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه، الجزائر، 2013، ص 276.

⁵ - صقر نبيل؛ لوني نصيرة، المرجع السابق، ص 34.

⁶ - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية -دراسة تشريعية وقضائية وفقية-، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 86.

⁷ - عتو عبد القادر، المنازعات الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، دار النشر- الجامعي الجديد، الجزائر، 2024، ص 135.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

الاستعجالية عموما ودعوى وقف تنفيذ القرار الإداري خصوصا كأحد أنواعها، لأنها ترمي إلى الحيلولة دون وقوع خطر محتمل. وهذا ما تؤكدته المادة 919 من القانون 08-09 المعدل والمتمم¹.

2.1.1.1- الأهلية كشرط لصحة الإجراءات:

وهي صلاحية يعترف بها القانون للشخص، قد تكون لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وهذه تسمى أهلية الوجوب، وقد تكون للقيام بتصرفات لها أثر قانوني وهذه تسمى أهلية الأداء. وباعتبار الدعوى الإدارية تكون عادة بين شخص طبيعي ومعنوي عام فلا بد من الحديث عن أهلية الشخص الطبيعي والمعنوي.

فأهلية التقاضي هي خاصية معترف بها للشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا، وتسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه، والناجمة عن اكتسابه للشخصية القانونية². وينظم القانون المدني الجزائري³ باعتباره الشريعة العامة أحكام الأهلية كما يلي: في المادة 40 منه بالنسبة للشخص الطبيعي، إذ تعتبر الشخص متمتعا بالأهلية ببلوغه سن الرشد 19 سنة كاملة مع تمتعه بقواه العقلية؛ أما في المواد 49، 50 منه بالنسبة للشخص المعنوي. حيث عدت المادة 49 الأشخاص المعنوية العامة⁴ والخاصة، والمادة 50 نصت على آثار التمتع بالشخصية المعنوية والتي من أهمها الأهلية القانونية في حدود ما نص عليه نصه التأسيسي- أو العقد المنشأ له أو نص القانون، التمثيل القانوني، وحق التقاضي.

وحددت المادة 828 من القانون 08-09 الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثيل الأشخاص المعنوية العامة عندما تكون طرفا في الدعوى، وهم: الوزير ممثلا للدولة، الوالي ممثلا للولاية⁵، رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية⁶، والممثل القانوني للمؤسسات الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

واستبعد المشرع الأهلية كشرط لقبول الدعوى طبقا للمادة 13 السالفة الذكر، واعتبرها شرطا لصحة الإجراءات، لكن اعتبرها من النظام العام حيث أجاز للقاضي إثارة انعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي طبقا للمادة 65 من القانون 08-09 المعدل والمتمم تلقائيا¹.

¹ - تنص المادة 919 من القانون 08-09 المعدل والمتمم على: "عندما يتعلق الأمر بقرار 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".

² - سلاحي محور، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية -نسخة معدلة ومنقحة طبقا لأحكام القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون- الجزائر، السنة الجامعية 2008/2009، ص 65.

³ - الأمر رقم 58-75، المؤرخ في 1975/09/26، يتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78، المؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم.

⁴ - والأشخاص المعنوية العامة حددتهم المادة 49 من القانون المدني بالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. وكذلك المادة 800 من القانون 08-09 المعدل والمتمم بالقانون 22-13 حددت نفس تلك الهيئات وأضافته هيئات أخرى هي: الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

⁵ - وإضافة لهذا النص العام نصت المادة 106 من القانون رقم 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29، ص 5. على أن: الوالي يمثل الولاية أمام القضاء.

⁶ - وكذلك تنص المادة 82 من القانون 10-11، المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، المؤرخة في 2011/06/03، ص 4، المعدل والمتمم، على أن: رئيس المجلس الشعبي البلدي له صفة التقاضي باسم البلدية وحسابها.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

أما بالنسبة للمصالح الإدارية غير المركزية أو المصالح الخارجية للوزارات أو المديريات التنفيذية على مستوى الولايات فأثارت منازعاتها وأهليتها في التقاضي إشكالات كبيرة، ولا يثور الإشكال بالنسبة للمديريات التنفيذية التي تحوز على تفويض بالتقاضي بموجب نص قانوني كمديرية الضرائب، ومديرية التربية مثلا، بل يثور بالنسبة لتلك التي لا يحوز مديروها تفويضا للتقاضي، وهنا استقر التطبيق القضائي لمجلس الدولة الجزائري على رفع الدعاوى المتعلقة بها باسم وزير القطاع ضد الولاية ممثلة بالوالي باعتباره ممثلا للوزير على مستوى ولايته، وباعتبار هذه المديريات متواجدة على مستوى إقليم الولاية².

3.1.1.1- الاختصاص:

ويقصد به الاختصاص الوظيفي، والنوعي والمحلي بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري. وهذه الأخيرة باعتبارها تتعلق بقرار إداري فهي دعوى إدارية تدخل في الاختصاص الوظيفي للقضاء الإداري حيث يختص هذا الأخير طبقا للمعيار العضوي الوارد في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بجميع القضايا التي تكون الإدارة طرفا فيها. وطبقا لنفس المادة يتحدد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية باعتبارها هي صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية التي تكون الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات الإدارية، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها وذلك بحكم قابل للاستئناف، ما عدا ما أوكل بموجب نص قانوني صريح لجهات قضائية أخرى عادية أو إدارية (المحاكم الإدارية الاستئنافية، مجلس الدولة).

وطبقا للمادة 801 من نفس القانون تختص هذه المحاكم بنظر دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية المحلية أو الجهوية، ودعاوى القضاء الكامل حتى ولو كان العمل صادرا عن جهة مركزية، وما أوكل لها بموجب نصوص خاصة. وهنا نشير إلى أنه ثار جدل كبير حول الاختصاص النوعي بدعوى وقف التنفيذ في إطار القضاء الإداري هل يعود إلى قاضي الموضوع أو للقاضي الاستعجالي. أي هل تعتبر هذه الدعوى موضوع أم أنها دعوى استعجالية. ويرجع ذلك إلى غموض النصوص القانونية للقانون 09-08 قبل التعديل حيث تناولتها المواد 833 إلى 837 بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام المحكمة

¹ - تنص المادة 65 من القانون 09-08 المعدل والمتمم على أنه: "يشير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية، ويجوز له أن يشير تلقائيا انعدام التفويض لمثل الشخص الطبيعي أو المعنوي".

² - تناولتها بالتفصيل نوري سامية، المرجع السابق، ص 164-171. ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري في هذا الإطار: قراره بتاريخ 2009/11/19، ملف رقم 048173، فهرس رقم 1461، قضية المديرية العامة للأشغال العمومية لولاية الجزائر، ضد (ب.ج) (غير منشور)، الذي قضى ب: "حيث أن المديرية العامة للأشغال العمومية لولاية الجزائر ما هي إلا مصلحة إدارية تابعة للولاية، وعلى أي حال ليست ضمن الأشخاص القانونية الإدارية الخاضعة للمقاضاة... حيث أن مدير الأشغال العمومية لولاية الجزائر لا يمثل الولاية كشخص معنوي أمام القضاء طبقا لقانون الولاية، كما لا يمثل وزير القطاع الممثل للدولة لأنه ليس لديه تفويض في ذلك من هذا الأخير بموجب نص خاص طبقا لمقتضيات المادة 169 من القانون القديم المذكور أعلاه والمكرسة بموجب المادة 828 من القانون الحالي المذكور أعلاه؛" وأكد أيضا من خلال قرار آخر له مؤرخ في 2013/04/25، الملف رقم: 072882، قضية ولاية المدية ضد ورثة (أ.ع)، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 12، قسم الوثائق، الجزائر، 2014، ص 235. وبموجب هذا القرار أخرجت مديرية الأشغال العمومية من الخصومة بسبب عدم توافرها على أهلية التقاضي، وجاء فيه: "وحيث أن هذه المديرية ليست لها أهلية التقاضي وهي هيئة تنفيذية تابعة للولاية يمثلها الوالي، وبالتالي فإن الولاية تتحمل دفع التعويض باعتبار المشروع المنجز ولائي بترابها؛" أشارت إلى القرارين: نوري سامية، المرجع نفسه، ص 165.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

الإدارية، والمواد 911، 912 بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة خارج الفصل الخاص بالاستعجال، وتم تناولها ضمن الباب المتعلق بالاستعجال (المواد 917-948) بموجب المواد 919، 920، 921 من نفس القانون. مما أعطى انطبعا أن هذه الدعوى ترفع بطريقتين قد تكون دعوى موضوع في الحالة الأولى، وقد تكون دعوى استعجالية في الحالة الثانية.

لكن حسم المشرع الجزائري الأمر بموجب تعديل القانون 09-08 بموجب القانون 13-22 السالف ذكره حيث تم إلغاء المادتين 835، 836، وأحالت المادة 834 بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ للمادة 919 من نفس القانون الواردة ضمن باب الاستعجال، ليُحسم الأمر باعتبارها دعوى استعجالية وليست دعوى موضوع. وبالتالي يختص بالفصل فيها على مستوى المحكمة الإدارية رئيسها، وعلى مستوى المحكمة الإدارية للاستئناف التشكيلة الجماعية برئاسة رئيسها، وعلى مستوى مجلس الدولة التشكيلة الجماعية¹.

أما بالنسبة لقواعد الاختصاص المحلي فإنه من المقرر قانونا أن القاضي المختص محليا بالفصل في دعوى وقف التنفيذ يكون تابعا لنفس الجهة القضائية التي تفصل في موضوع النزاع². باعتبارها مرتبطة بدعوى موضوع -كما سنرى لاحقا-. والاختصاص المحلي لدعوى الموضوع محدد بموجب المادة 803 من نفس القانون التي تحيل للقواعد العامة الواردة في المواد 37، 38 من نفس القانون، مع الأخذ في الاعتبار الاستثناءات الواردة في المادة 804 عن هذه القاعدة.

وتجدر الإشارة إلى أن قواعد الاختصاص النوعي والمحلي للمحكمة الإدارية من النظام العام، يمكن إثارتها تلقائيا من القاضي أو من الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، وهذا طبقا للمادة 807 من نفس القانون.

4.1.1.1- العريضة وقيدها:

حسب نص المادة 834 والمادة 919 من القانون 09-08 المعدل والمتمم، فإنه يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى مستقلة ذات طابع استعجالي. وتتمثل طرق رفعها حسب المادة 815 من نفس القانون المعدلة، إما بعريضة ورقية افتتاحية: وهذا الطريق التقليدي حيث تودع لدى أمانة ضبط المحكمة، أو بالطريق الإلكتروني: وهذا الطريق الحديث الذي استحدثه المشرع لتسهيل إجراءات التقاضي وتسريعها، حيث توقي المتقاضي عناء التنقل للجهات القضائية.

¹ - وهذا طبقا للمادة 917 من القانون 09-08 المعدل والمتمم بالقانون 13-22. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنه في السابق استقر اجتهاد مجلس الدولة الجزائري في قرار أصدرته الغرفة مجتمعة، مؤرخ في 2004/05/25، رقم 0118743، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 09، سنة 2009، ص 103. على أن وقف تنفيذ المقررات الإدارية يدخل ضمن اختصاص الغرفة الإدارية المعروضة عليها دعوى الإبطال بتشكيلتها الجماعية، ولذا اعتبر قضاء مجلس الدولة أن الفصل في طلب وقف تنفيذ مقرر إداري عن طريق القاضي الاستعجالي الإداري يعد تصرفا مخالفا للقانون، مما يستوجب إيقاف تنفيذه. أي أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية منوط بالغرفة الإدارية للمجلس في تشكيلتها الجماعية، ولا يدخل في اختصاص القاضي الاستعجالي الفردي؛ وهذا ما أكدته أيضا مجلس الدولة في قرار آخر صادر عنه بتاريخ 2007/11/28، الغرفة الثالثة، رقم 041406؛ نقلا عن: كوسة فضيل، المرجع السابق، ص 231، 232.

² - آث ملويا لحسن بن شيخ، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، الطبعة الثانية، دار هوم، الجزائر، 2008، ص 120، 121.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

ولقد أحالت المادة 816 على المادة 15 من نفس القانون، فيما يتعلق ببيانات العريضة الافتتاحية¹. كما يجب أن تتضمن عريضة دعوى وقف التنفيذ عرضا موجزا للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي لهذه القضية، كما يجب أن تبين بوضوح طبيعة التدبير المطلوب أي وقف تنفيذ القرار الإداري وبيان أسبابه والأدلة المقدمة².

وتودع العريضة لدى أمانة ضبط المحكمة بعد دفع الرسم القضائي، حيث تسجل في سجل خاص حسب ترتيب ورودها، ويسلم للمدعي نسخا منها مؤشر عليها بتاريخها ورقم تسجيلها، ووصلا يثبت إيداعها من قبل كاتب الضبط، ويتم التأشير أيضا على كافة المذكرات والمستندات المرفقة بها³.

وتجدر الإشارة هنا إلى إلغاء شرط التمثيل الوجوبي للخصوم بمحامي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة، بإلغاء المادة 826 من نفس القانون. لكن يعتبر وجوبيا تحت طائلة عدم قبول العريضة أمام المحكمة الإدارية للاستئناف (م 900 مكرر 1 من نفس القانون)، وكذلك أمام مجلس الدولة من قبل محامي معتمد لديه (م 905 من نفس القانون). لكن استثناء تعفى من هذا الشرط الدولة والأشخاص الواردة في المادة 800 وتوقع من طرف ممثلها القانوني⁴.

ولم يحدد المشرع آجال التكليف بالحضور في الدعوى الإدارية عموما والاستعجالية خصوصا كما فعل بالنسبة للدعوى العادية، واكتفى في نص المادة 928 بالنص على منح آجال قصيرة للخصوم تاركا السلطة التقديرية للقاضي الإداري في تحديدها، لذلك يمكن بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ باعتبارها دعوى استعجالية تطبيق القواعد العامة بالنسبة للدعوى الاستعجالية العادية بالنسبة لأجل تحديد الجلسة بعد قيد العريضة، بحيث يحدد القاضي أجلا قصيرا حسبما تقتضيه حالة الاستعجال، فإذا كانت عادية يجوز تحديد أجل لا يقل عن 24 ساعة - المادة 301 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية- أما إذا كانت حالة الاستعجال قصوى فيمكن تقديم الطلب لقاضي الاستعجال قبل قيد العريضة وحتى خارج ساعات وأيام العمل بمقر الجهة القضائية، ويمكن تكليف الخصم بالحضور من ساعة إلى ساعة أي حالا طبقا للمادة 302 من نفس القانون. مع العلم أن المادة 919 المتعلقة بدعوى وقف التنفيذ واردة تحت الفصل المعنون بالاستعجال الفوري.

¹ - نصت المادة 15 على البيانات التي يجب أن تتضمنها العريضة الافتتاحية للدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلا وهي: الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، اسم ولقب وموطن المدعى عليه، تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي، وصفة ممثله القانوني أو الاتفاق، عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى، الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

² - المادة 925 من القانون 09-08 المعدل والمتمم.

³ - المواد 821-824 من القانون 09-08 المعدل والمتمم.

⁴ - وهذا طبقا للمادة 828 من نفس القانون والتي أحالت عليها المادتين 900 مكرر 1 و906 من القانون نفسه.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

5.1.1.1- التبليغ:

طبقا للقواعد العامة يستوجب القانون بعد قيد الدعوى، إعلان المدعى عليه بها، ودعوته رسميا للمثول أمام القضاء، وتكليفه بالحضور للجلسة المحددة لها. وسواء حضر- المدعى عليه بعد تبليغه أو لم يحضر- فإن الدعوى تتابع سيرها بالرغم من غيابه¹. حيث قد يحضر المدعى عليه هو أو محاميه أو وكيله كما قد يتغيب.

وبالرجوع لنص المادة 928 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نستخلص منها أنه يجب على المدعي بعد قيد عريضته وتحديد تاريخ الجلسة عليها أن يقوم بتبليغها رسميا للمدعى عليه، ومعنى ذلك أن يتم التبليغ عن طريق المحضر القضائي وذلك قياسا على ما نصت عليه المادة 2/838 من ق.إ.م.²، حيث تمنح للخصوم آجال قصيرة -كما سبق شرحه- لتقديم مذكرات ردهم، ويجب احترامها بصرامة تحت طائلة الاستغناء عنها دون إعذار.

وعليه فقد أكتفى المشرع بعبارة التبليغ الرسمي ولم يبين إجراءات تسليم التكليف بالحضور في الدعوى الاستعجالية، مما يقودنا إلى القول بتطبيق القواعد العامة الواردة في المواد من 406 إلى 412 من نفس القانون التي تنطبق على جميع أنواع الدعاوى العادية والإدارية، مع مراعاة طبيعة القضاء المستعجل فلا يجب أن تؤدي هذه القواعد إلى وقوع الضرر المهدق بالحق المراد حمايته. وكل ما يجب مراعاته هو انعقاد الخصومة الاستعجالية انعقادا صحيحا للفصل في الدعوى، فإذا انتقل المحضر- القضائي إلى موطن الشخص المراد تبليغه -وبالنسبة لدعوى وقف التنفيذ غالبا ما يكون الشخص المراد تبليغه شخصا معنويا- مخاطبا إياه أو الشخص المؤهل للاستلام ورفض تسلم التبليغ، فيثبت ذلك في محضره، ويكفي هذا الإجراء للفصل في الدعوى الاستعجالية سواء كانت استعجالية عادية أو من ساعة إلى ساعة فلا يلجأ إلى البريد أو التعليق كما هو وارد في القواعد العامة وذلك حماية للحق محل دعوى وقف التنفيذ من وقوع الضرر المهدق به³.

2.1.1- الشروط الشكلية الخاصة:

وهي الشروط التي تتعلق بدعوى وقف التنفيذ باعتبارها دعوى إدارية استعجالية وتمثل فيما يلي:

1.2.1.1- القرار الإداري السابق:

من خلال المادة 919 من ق.إ.م. فإن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري تتعلق بقرار إداري حتى ولو كان قرارا بالرفض متى ما كان موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي. وعليه نستخلص من هذه المادة أن هذه الدعوى تتعلق بقرار إداري. وبطبيعة الحال فإن المدعي يكون ملزما بتقديم نسخة من القرار الإداري المطعون

¹ - بلغيث عمارة، المرجع السابق، ص 84.

² - تنص المادة 2/838 على أنه: "يتم التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى عن طريق محضر قضائي..."

³ - زودة عمر، منازعات القضاء المستعجل -تدابير الاستعجال، إشكالات التنفيذ- الطبعة الثانية مزيعة ومنقحة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2025، ص 58، 59، 60، 97، 100، 101. بتصرف

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

فيه مع عريضة افتتاح دعوى وقف تنفيذه، أمام الجهات القضائية الإدارية المرفوعة أمامها، حتى يتمكن القاضي من فحصه، والتأكد من جدية الدعوى، ومن أن تنفيذه سيلحق ضررا لا يمكن تداركه للمدعي.

ولم ينص المشرع على هذا الشرط، واقتصر فقط بشرط إرفاق عريضة دعوى وقف التنفيذ بعريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول طبقا للمادة 926 من نفس القانون حيث ترتبط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء لهذا القرار. وذلك بالرغم من أنه نص عليه بالنسبة للدعوى الإدارية الأخرى التي يمكن رفعها ضد القرار الإداري ضمن المادة 819 من ق.إ.م.إ، التي تقضي - بضرورة إرفاق عريضة الدعوى الإدارية: إلغاء، تفسير وفحص المشروعية الموجهة ضد القرار الإداري بنسخة من القرار الإداري محل الطعن، إلا إذا وجد مبرر يمنعه من ذلك. وإذا ثبت بأن الإدارة هي سبب المانع يجوز للقاضي المقرر أن يأمرها بتقديمه في أول جلسة؛ وعليه يمكن القياس على هذه المادة وتطبيقها بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

وعلى أساس ما تقدم فإنه يجب أن توجه هذه الدعوى ضد قرار إداري بالمعنى الدقيق أي يتوافر على جميع عناصر القرار الإداري، فهو عمل قانوني تصدره سلطة إدارية يحمل طابعا تنفيذيا، تصدره بإرادتها المنفردة من أجل خلق مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاؤه ابتغاء للمصلحة العامة. وأن يكون قد صدر فعلا¹. كما أن القرار الإداري محل الطعن قرار يلحق أذى بذاته أي أنه يؤثر سلبا على المركز القانوني لشخص المخاطب به.

وبالتالي يخرج من مفهوم القرار الإداري: الأعمال المادية للإدارة إلا ما استثنى بموجب نص المادة 921 من ق.إ.م.إ وهي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري²، حيث اعتبرت من حالات الاستعجال القصوى التي يجوز لقاضي الأمور المستعجلة أن يأمر بوضع حد للتعدي، ويأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المسبب لهذه الحالات وفي هذا تعزيز لدور القاضي الاستعجالي لتحقيق أكبر حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة امتيازات الإدارة وانتهاكاتها الصارخة لحقوق الأفراد. ويخرج كذلك من مفهوم القرار الإداري الأعمال التحضيرية: كالتوصيات والاقتراحات؛ والأعمال اللاحقة له: كالتبليغ، والأعمال المتعلقة بالنشاط الداخلي للإدارة؛ والأعمال التهديدية ك: الإنذار والإعذار...الخ.

كما تجدر الإشارة إلى أن القرار الإداري قد يأخذ عند صدوره عدة أشكال قد يكون مكتوبا، شفها، أو في صورة فاكس، أو تلي غرام، كما قد يصدر صريحا أو ضمنيا، فكلها تعتبر قرارات إدارية قابلة للرقابة القضائية

¹ - كوسة فضيل، المرجع السابق، ص 294.

² - يتحقق الاعتداء المادي عندما تقوم الإدارة بعمل لا يرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي ومن شأنه المساس بحق من الحقوق الأساسية للأفراد، والتعدي المادي يخص المنقولات والعقارات والحرريات الأساسية، أما الاستيلاء فيخص العقارات فقط دون المنقولات. أشار إليه: طويرات عبد الرحمان؛ برحاني محفوظ، سلطات القاضي الإداري في وقف القرارات الإدارية المتعدية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة بليدة 2، المجلد 07، العدد 14، 2018، ص 118. كما شرح أيضا حالتي التعدي المادي والاستيلاء بالتفصيل: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية - شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 279-297. أما حالة الغلق الإداري فيتعلق بالمحلات التجارية، الصناعية المهنية...الخ.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

عليها متى ما توافرت على خصائص القرار الإداري¹. وهذا ما تؤكد المادة 919 من ق.إ.م.إ حيث اعتبرت حتى القرار بالرفض صالحا لأن يكون محل دعوى وقف التنفيذ. والذي قد يكون صريحا، كما قد يكون ضمنيا أو سلبيا يستخلص من صمت الإدارة في ظروف معينة ويقدر على أنه رفض من جانبها². وهذا اتجاه محمود للمشرع الجزائري حيث حذا حذو المشرع الفرنسي في ذلك، وفيه تعزيز لسلطات القاضي الاستعجالي توافقا مع اتجاهه نحو تعزيز حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة.

1.2.1.1- رفع دعوى في الموضوع (دعوى إلغاء) أو تظلم إداري:

طبقا للمادة 833 من ق.إ.م.إ المعدل والمتمم فإنه ترفع طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري بموجب دعوى مستقلة طبقا للمادة 919 من نفس القانون. وقيدها بشرط جوهرية وهو وجود دعوى موضوعية بالموازاة أمام نفس المحكمة الإدارية³، والتي نستنتج نوعها من خلال نص المادة 919 المأجل إليها وهي دعوى إلغاء وهذا ما أكد عليه أيضا قضاء مجلس الدولة⁴، وأجازت المادة 833 أعلاه لقبولها على الأقل وجود تظلم إداري مرفوع طبقا للمادة 830 من نفس القانون⁵.

¹ - تناولها بالتفصيل بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري - سلسلة مباحث في القانون -، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 127-140.

² - لمر نعمة، وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض بناء على أمر استعجالي - دراسة مقارنة -، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي تبسي لتبسة، المجلد 09، العدد 11، 2016، ص 337. بتصرف. حيث أن الفرق الأساسي بين القرار الضمني بالرفض والقرار السلمي بالرفض، بالرغم من أن كليهما يستشفان من صمت الإدارة هو أن الأول يكون مبني على سلطة تقديرية للإدارة كمنح القانون للإدارة مدة معينة لاتخاذ موقف خلالها بالإيجاب أو السلب وتمتنع عن ذلك بالصمت مع انتهاء المدة مما يولد قرارا ضمنيا بالرفض، أما الثاني فيكون مبني على سلطة مقيدة للإدارة كأن يلزم القانون الإدارة باتخاذ موقف معين إذا توافرت شروطا معينة، أي يفرض عليها القانون اتخاذه وتقييد سلطتها في ذلك دون خيار، وتمتنع عن الرد أي تصمت، مع انتهاء المدة، هنا يتولد لنا قرار سلبيا بالرفض. وأهم أثر لهذه التفرقة هو ميعاد الطعن حيث القرار السلمي بالرفض هو قرار مستمر لذلك تبقى مواعيد الطعن فيه مفتوحة، عكس القرار الضمني بالرفض بتقييد الطعن فيه بالمواعيد المقررة قانونا تحت طائلة تحصيله من الإلغاء.

³ - نستنتج أن دعوى وقف التنفيذ يجب أن تكون أمام نفس المحكمة الإدارية أو الجهة القضائية التي تنظر دعوى الموضوع من خلال ما نصت عليه المادة 2/919 من ق.إ.م.إ المعدل والمتمم التي تنص: "عندما يقضي بوقف التنفيذ يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال". ولا يشترط أن تكون أمام نفس التشكيلة الناطرة في الموضوع بل يكفي أن يكونان أمام نفس الجهة.

⁴ - حيث قضى مجلس الدولة برفض وقف تنفيذ قرار إداري، رافضا الدعوى شكلا حينما ذهب في قرار له مؤرخ في 2003/01/07، رقم 13397، بأنه: "...حيث من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا للمادة 283 من ق.إ.م.إ إجراء تبعا لدعوى أصلية لطلان القرار محل الطلب، وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيعتين رفض الطلب شكلا..."؛ أشار إليه: الصغير بعلي محمد، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 120، 121.

⁵ - المادة 830 من ق.إ.م.إ تنص على التظلم الإداري باعتباره إجراء جوازيا وهو تظلم ولائي يقدم أمام نفس الجهة المصدرة للقرار. ويعرف على أنه شكوى موجهة إلى مصدر القرار، هدفه جعل مصدر القرار يعيد النظر في قرار إداري يعتد المعنى عدم مشروعيته أو عدم ملائمته. ولا يشترط فيه شكل خاص أو صيغة معينة أو إتباع أوضاع محددة، وكفي فيه وفق قضاء مجلس الدولة، أن يكون واضحا في مضمونه، مبينا تاريخ القرار المتظلم منه، ورقمه وتاريخه، وهي ذات البيانات التي يجب على الطاعن توضيحها في حالة اللجوء لاحقا إلى رفع دعوى تجاوز السلطة. أشار إليه عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، دار النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2024، ص 146.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

ويُفهم من ذلك أن رفع دعوى إلغاء القرار محل دعوى وقف التنفيذ أو تطلم إداري مسبق ضده يعتبر قيدا على رفع الدعوى الاستعجالية، لا بد من استيفاءه تحت طائلة عدم قبولها. وبالرجوع إلى نص المادة 926 من ق.إ.م.إ. نجد أنها تشترط ضرورة إرفاق عريضة دعوى وقف التنفيذ بنسخة من عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول. وعليه فإن الأمر هنا ينطوي على بعض الغموض بالرغم من التعديلات التي استحدثها المشرع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب القانون 13-22، وهذا في اعتقادنا نابع عن ازدواجية الاختصاص بدعوى وقف التنفيذ بين قضاء الموضوع، والقضاء الاستعجالي الذي كان يتبناها المشرع قبل التعديل الأخير بموجب القانون 13-22. إذ لم يتدارك المشرع الأمر بعد بالرغم من التعديل، حيث يمكن أن يتبين لنا في الوهلة الأولى وجود تناقض بين نص المادة 834 التي تشترط التزام بين دعوى وقف التنفيذ مع رفع دعوى في الموضوع أو تطلم إداري مسبق تحت طائلة عدم القبول¹، وبين نص المادة 926 التي تشترط إرفاق عريضة وقف التنفيذ بعريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول².

وهذا أمر لا بد من توضيحه خصوصا بالنسبة لحالة التطلم من القرار ورفع دعوى وقف التنفيذ، ففي هذه الحالة لا يوجد عريضة لدعوى الموضوع هل معنى ذلك أن دعوى وقف التنفيذ ترفض؟

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن نص المادة 926 يقتصر على دعوى وقف التنفيذ المقدمة على مستوى المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة ثانية، بمناسبة نظرها استئناف حكم صادر عن الدرجة الأولى يتعلق بقرار إداري غير مشروع يُطلب وقف تنفيذه ما دام لم يُنفذ بعد، وتنفيذه يحدث ضررا لا يمكن تداركه؛ أو المحكمة الإدارية للاستئناف على مستوى العاصمة كدرجة أولى، بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات المركزية، خصوصا وأن المادة 900 مكرر 8 من نفس القانون أحالت إلى تطبيق المواد 833، 834 بالنسبة لشروط وإجراءات وقف التنفيذ أمام المحكمة الإدارية للاستئناف؛ أو مجلس الدولة كدرجة ثانية، بمناسبة نظره استئناف الأحكام

¹ - تجدر الإشارة هنا إلى أن التزام بين دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ قد يعني أن هذا الأخير قد رفع في نفس اللحظة التي رفعت فيها دعوى الإلغاء، أو في تاريخ لاحق لها، وذهب قضاء مجلس الدولة الجزائي حتى إلى قبول طلب وقف التنفيذ السابق على رفع دعوى الموضوع بإلغاء هذا القرار الإداري مثلا قراره المؤرخ في 2002/12/20، رقم 7292، المنشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 149، أما بالنسبة لحالة اقتران طلب وقف التنفيذ بالتطلم الإداري يعني أن للمتظلم من القرار رفع طلبه بوقف التنفيذ دون انتظار نتيجة هذا التطلم أي رد الإدارة وهذا ما أقره أيضا مجلس الدولة الجزائي في قراره المؤرخ في 2002/08/14، رقم 13772، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 221؛ أشار إلى ذلك: عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 281، 282.

² - يلاحظ هنا أن المشرع يقع في خلط المفاهيم القانونية حيث أخلط هنا بين الدفع الشكلي والدفع بعدم القبول. فعدم القبول يعني أنه ليس للخصم الحق في الدعوى، وهو وارد بموجب نص المادة 67 من ق.إ.م.إ. أما الدفع بعدم القبول شكلا فهو دفع شكلي، يتأسس على مخالفة قاعدة إجرائية مما يترتب بطلان الإجراءات، وهو وارد بموجب المادة 49 من ق.إ.م.إ. وإرفاق عريضة وقف التنفيذ بعريضة دعوى الموضوع طبقا للمادة 926 هي قاعدة سلوك وعدم إتيانه يعني مخالفة لقاعدة إجرائية يترتب عليها جزاء قانوني هو بطلان العريضة الافتتاحية للخصومة، لا عدم الحق في الدعوى الذي يترتب نتيجة انعدام المصلحة فيها مثلا بأن لا تعود عليه الدعوى بأي فائدة مادية أو معنوية، وفي هذه الحالة لا يمكن القول بعدم وجود مصلحة، إذ توقي دعوى وقف التنفيذ من وقوع ضرر لا يمكن تداركه للمدعي. لذلك حبا لو يضبط المشرع المصطلحات بدقة في هذه الحالة. أشار إلى ذلك: زودة عمر، منازعات القضاء المستعجل، المرجع السابق، ص 90، 91.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف على مستوى العاصمة المتعلقة بقرار إداري غير مشروع يُطلب وقف تنفيذه، ما دام لم يُنفذ بعد، ومن شأن تنفيذه إحداث ضرر لا يمكن تداركه.

وبالتالي نستنتج أن القانون اشترط التزام فقط بين دعوى وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء أو التظلم الإداري أمام المحكمة الإدارية، بينما اشترط إرفاق عريضة دعوى وقف التنفيذ بعريضة دعوى الموضوع، أمام المحاكم الإدارية للاستئناف بما فيها المحكمة الإدارية للاستئناف على مستوى العاصمة، وكذا أمام مجلس الدولة. وحذا لو يوحد المشرع الجزائري موقفه بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ أمام الجهات القضائية الإدارية كلها.

وتجدر الإشارة في هذا المقام أن ربط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغاء سابقة له، أو مترامنة معه، يعني أنه في حالة التنازل عن دعوى الإلغاء فإن ذلك يستتبع بالضرورة التنازل عن طلب وقف التنفيذ¹. ولم ينص المشرع الجزائري على هذه الحالة.

لكن تجدر الإشارة في هذا الإطار، أن هناك حالات اعتبرها المشرع ضمن حالات الاستعجال القصوى، والتي أجاز فيها للقاضي الاستعجالي الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري حتى ولو لم يكن هناك دعوى موضوع إلغاء القرار الإداري مرفوعة بالتوازي مع طلب وقف التنفيذ، وهي حالة القرار الإداري المسبب لحالات التعدي أو الاستيلاء على عقارات الأفراد، والغلق الإداري لمخلائهم، ووضع حد للتعدي لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

3.2.1.1- شرط الميعاد:

لم ينص المشرع الجزائري على أجل رفع دعوى وقف التنفيذ خصوصا باعتبار قبولها مرتبطا بدعوى الإلغاء أو التظلم ضد القرار. ولم يبين مدى قبولها إذا ورد الطعن الأصلي خارج الأجل، تاركا المجال للفقه والقضاء للإجابة على هذه الإشكالات.

فكما سبق الذكر فإنه يرتبط قبول دعوى وقف التنفيذ عموما ب قيد و شرط جوهري وهو دعوى الإلغاء أو التظلم الإداري المسبق السابقين أو المزامنة لها. ومن هنا نستشف بأن دعوى وقف التنفيذ لا تخضع لأجل، بل دعوى الإلغاء أو التظلم الإداري هما اللذان يخضعان ل شرط الأجل حتى يكونا مقبولين.

وبالتالي يجب على المدعي رفع دعوى الإلغاء خلال المدة التي حددها القانون بموجب المادة 829 من ق.إ.م.إ. وإذا اختار المدعي سلوك طريق التظلم الإداري، فعليه أيضا احترام المدة المحددة قانونا بموجب المادة 830 من نفس القانون، مع العلم أن المادة 900 مكرر 7 من ق.إ.م.إ. أحالت إلى تطبيق هتين المادتين أمام المحكمة الإدارية للاستئناف.

ويعد شرط الميعاد من النظام العام، لا يجوز مخالفته، أو الاتفاق على مخالفته، ويمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى¹. وعليه طبقا للمادتين 829، 830 ترفع دعوى الإلغاء خلال 4 أشهر

¹ - براهي محمد، القضاء المستعجل - القواعد والميزات الأساسية للقضاء المستعجل -، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 68.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي، أو نشر القرار التنظيمي أو الجماعي، ويترتب على انقضاء هذه المدة تحصن القرار من الإلغاء. ويترجم هذا الميعاد القصير حرص المشرع على تحقيق الاستقرار للأوضاع الإدارية، حتى لا تبقى معرضة للإبطال فترة طويلة من الزمن، كما يحقق الاستقرار أيضا للمستفيدين من القرار. وعلى الإدارة ذكر ميعاد الطعن بالإلغاء في تبليغ القرار لصاحب الشأن، وإلا كان التبليغ باطلا، وبذلك عدم جواز الاحتجاج بأجل الطعن، أي بفوات ميعاد الطعن على الطاعن حسب المادة 831 ق.إ.م.².

ويجوز للمدعي خلال تلك المدة (مدة الأربعة أشهر) وقبل رفع دعواه أن يرفع تظلمًا إداريًا ولائيًا، إذا صممت الإدارة ولم ترد خلال شهرين من رفعه، يعتبر صمتها قرارًا ضمنيًا بالرفض، وله بذلك ميعاد شهرين من تاريخ انتهاء الشهرين السابقين لرفع دعوى الإلغاء.

وعلى أساس ما تقدم، فإنه إذا تم تقديم دعوى الإلغاء - أو التظلم الإداري - في الأجل القانوني فإن تقديم طلب وقف التنفيذ لا يخضع لأي أجل، أما إذا ورد الطعن الأصلي خارج الآجال القانونية فإنه يجب حينئذ رفض طلب وقف التنفيذ باعتباره طلبًا فرعيًا مرتبطًا بالطلب الأصلي وهذا ما أكدته قضاء مجلس الدولة الجزائري³. لكن وفي نفس الإطار يمكن القول أنه في الأصل لا يشترط ميعاد معين للدعوى الاستعجالية، لكن منطقيًا لا يجب أن تتجاوز ميعاد دعوى الموضوع كحد أقصى، وإلا فإن ذلك يؤدي إلى القول بعدم وجود حالة الاستعجال نتيجة ماطلة الطاعن في رفعها مدة طويلة⁴.

2- الشروط الموضوعية للدعوى الاستعجالية - وقف تنفيذ قرار الإداري:-

وهي الشروط التي يراقب القاضي الإداري مدى توافرها من أجل الفصل في موضوع الطلب، أي لقبول أو رفض طلب المدعي بوقف تنفيذ القرار الإداري⁵. ولقد نصت عليها المواد 918، و919، وكذا 911 من ق.إ.م. المعدل والمتمم وتمثل أساسًا في: عنصر الاستعجال، وعدم المساس بأصل الحق، وعنصر - الشك الجدي، وشرط عدم تعارض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة. حيث يجب أن تتوافر كلها وإذا تخلف أحدها لا يتم الأمر بوقف التنفيذ. كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نذكر بالشرط البديهي المتعلق بعدم تنفيذ القرار الإداري،

¹ - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 94.

² - عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هوم، الجزائر، 2014، ص 123.

³ - قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 2003/04/01، ملف رقم: 14489، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، ص 138. أشار إلى ذلك: براهيمي محمد، المرجع السابق، ص 68، 69.

⁴ - شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - نظرية الاختصاص -، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 490.

⁵ - تجدر الإشارة هنا أن الأمر الصادر برفض طلب وقف التنفيذ لا يعني أن دعوى الإلغاء فيما بعد سترفض، ومرد ذلك أنه مثلاً وقف التنفيذ قد يكون مبنياً على عدم توافر عنصر الاستعجال فلا يرى القاضي مبرراً لوقف تنفيذه، إلا أنه عند نظر دعوى الموضوع يتبين لقاضي الموضوع (التشكيكية الجماعية الفاصلة في الموضوع) أن هذا القرار مشوب بغيب فتقتضي بإلغائه. عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 285.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

لأنه إذا تم تنفيذه تصبح دعوى وقف التنفيذ من دون جدوى¹، ويكون الضرر قد حصل ولا يكون أمام المتضرر في هذه الحالة إلا طلب التعويض عنه. حيث أن تمام التنفيذ يؤدي إلى انعدام المصلحة في الدعوى، إذ لا تبقى ثمرة فائدة عملية من وقف التنفيذ². هذا بالنسبة للشروط الموضوعية العامة. وهناك شرط يمكن اعتباره شرط موضوعي لكن ذو طابع خاص يتعلق بالقرارات ذات الطابع المالي، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

1.2- الشروط الموضوعية العامة:

والشروط الموضوعية العامة هي تلك الشروط التي تنطبق على كل الدعاوى الاستعجالية الإدارية ومنها دعوى وقف التنفيذ وتتمثل فيما يلي:

1.1.2- عنصر الاستعجال:

أشارت المادة 919 كما سبق ذكره إلى حالة الاستعجال أو "ظروف الاستعجال" كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ دون أن تعرفها، وبهذا فإن المشرع ترك مهمة ذلك للفقهاء، وفتح المجال للسلطة التقديرية للقاضي ليجتهد في تحديد مفهوم الاستعجال، وحسنا فعل المشرع بعدم تقييده للقاضي الإداري بتعريفه لعنصر- الاستعجال، لأن القاضي أقرب للواقع من المشرع الذي يعجز عن حصر كل حالات الاستعجال التي تحدث فعليا.

وعليه عُرف الاستعجال على أنه: "وضعية يُخشى أن تصبح غير قابلة للإصلاح"³. كما عُرف بأنه الخطر المحدق بالحق المراد المحافظة عليه من التلف والزوال، يجب درئه عنه بالسرعة اللازمة، التي لا تكون متوافرة في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده⁴. وعليه طبقا لأحكام قضائنا الإداري فإنه يتوافر شرط الاستعجال كلما كان من شأن القرار الإداري أن يسبب للمدعي أضرارا لا يمكن أو يصعب إصلاحهما في حالة انتظار إبطال

¹ - تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي (الذي كان له الفضل في إنشاء قواعد القانون الإداري) على رفض طلب وقف التنفيذ في الكثير من الحالات التي استنفذ فيها القرار المطعون فيه جميع آثاره هذا ما يجعل طلب وقف التنفيذ بدون جدوى. أشار إليه عدو عبد القادر، المرجع نفسه، ص 285.

² - وفي هذا الإطار يمكن إثارة إشكال مفاده: ما هو موقف القاضي لو أن الإدارة نفذت القرار الإداري بينما كانت دعوى وقف التنفيذ ما زالت مطروحة أمامه؟، فهل يرفض طلب وقف التنفيذ كونه أصبح بدون موضوع، أم يبقى مختصا به؟ ولقد اختلف الفقهاء حول هذه المسألة، وكان الرأي الراجح بأن القاضي يبقى مختصا في الطلب، والأمر بوقف التنفيذ وذلك لأن العبرة هو بتاريخ رفع الدعوى بغض النظر عما أصاب وقائع هذه الدعوى منذ هذا التاريخ -وفي رأينا تبقى السلطة التقديرية للقاضي الاستعجالي في هذا الأمر-. أشار إلى ذلك: محمد براهيم، المرجع السابق، ص 70، 71. بصرف

³ - Debbasch Charles, Institutions et Droit Administratif -L'action et le contrôle de l'administration-, Tome 2, collection thémis, P.U.F, Paris; France, 1978, p 453.

⁴ - علي محمد راتب؛ كامل محمد نصر الدين؛ راتب محمد فاروق، قضاء الأمور المستعجلة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، مصر، (دون سنة نشر)، ص 49.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

القرار¹ ومن أمثلته: يعد متوافرا عنصر- الاستعجال في قرار الوالي المتضمن منع تفريغ الباخرة، فوفق قضاء مجلس الدولة يتسبب هذا المنع يوميا في تكاليف معتبرة تسدد بالعملة الصعبة، كما أنه من المحتمل حدوث تلف البضاعة المحمولة داخل الباخرة². وعليه فإن القاضي الإداري يقدر الضرورة التي يستلزم معها وقف تنفيذ القرار الإداري، تبعا للظروف المحيطة والنتائج المترتبة³.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه شبه الاستعجال بالسرعة، إلا أن مفهوم السرعة يختلف عن الاستعجال، ذلك أن المشرع في بعض الحالات يشير إلى أنه من الضرورة البت في بعض المنازعات على وجه السرعة، لكن هذا لا يعني قيام حالة الاستعجال، وتبقى عبارة عن قضايا عادية يفصل فيها قاضي الموضوع، بينما الاستعجال هو خطر يهدد الحق أو المركز القانوني يجب درؤه، لأنه إذا وقع يسبب ضررا لا يمكن تداركه؛ كما أن حالة الاستعجال توجد على درجات فقد تكون عادية أين يصبح الخطر قريب الوقوع، وقد تكون قصوى يكون فيها الخطر وشيك الوقوع⁴.

وبالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المرفوعة أمام المحاكم الإدارية بموجب المواد 833-837 فقد عنونها المشرع "في وقف التنفيذ"، أما المرفوعة على مستوى المحكمة الإدارية للاستئناف أو مجلس الدولة المواد 919-922 عنونها بالاستعجال الفوري. لكن بناء على الإحالة التي وردت في المادة 834 للمادة 919 تجعلنا نقول بأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يتعلق بعنصر الاستعجال الفوري وغاية المشرع من جعله ضمن الاستعجال الفوري هو ضمان الأمر بتدابير مؤقتة في أقرب الآجال، أو أنه قد يكون ضمن حالة الاستعجال القصوى على حد تعبير المادة 921. وترجع للقاضي سلطة تقدير وجود الاستعجال من عدمه، ومداه هل هو استعجال عادي أم فوري، أم أنه في الحالة القصوى على حسب كل قضية على حدا. وعليه معيار تقديره هو معيار شخصي يستخلص من مجموع الوقائع المعروضة على القاضي⁵. تبعا للظروف المحيطة والنتائج المترتبة⁶.

¹ - قرار مجلس الدولة الجزائري، المؤرخ في 2002/08/14، مشار إليه سابقا، أشار إليه عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص 282. وهذا ما كرسه أيضا مجلس الدولة الفرنسي- في قرار له: 228815، Confédération nationale des radios libres، n° 228815، C.E., Sect, 19 jan 2001، أشار إليه: عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص 283.

² - قرار مجلس الدولة الجزائري، المؤرخ في 2002/12/20، مشار إليه سابقا، أشار إليه، المرجع نفسه، ص 282.

³ - قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، المؤرخ في 1999/02/09، رقم 001325، فهرس رقم 13، والذي قضى ب: "...حيث يتبين مما سبق أن المقرر بوقف الاعتماد جاء مخالف للقانون وللمبادئ العامة للقانون، ويشكل تعدي على حقوق المدعية، وبما أنه يمس يوميا بهذه الحقوق يتعين الأمر بوقف تنفيذه نظرا لحالة الاستعجال القصوى، طبقا لأحكام المادة 171 مكرر من ق.إ.م". أشار غليه: فضيل كوسة، المرجع السابق، ص 233.

⁴ - زودة عمر، الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 154، 177.

⁵ - المرجع نفسه، ص 155.

⁶ - أكد على ذلك قرار مجلس الدولة الجزائري، المؤرخ في 1999/02/09، الغرفة الخامسة، رقم 001325، فهرس رقم 13؛ أشار إليه كوسة فضيل، المرجع السابق، ص 232، 233. سبق ذكره.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

ويقع عبء إثبات عنصر الاستعجال على العارض طبقا لنص المادة 925 ق.إ.م.إ، التي تستوجب أن تتضمن العريضة عرضا موجزا للوقائع والأوجه المبررة له. وعليه فإن تبريره مسألة جوهرية تلزم العارض تبينها بصفة مفصلة وتقديم عناصر مادية ملائمة، كافية ومقنعة لتمكين القاضي من تقدير هذا العنصر¹.

وعليه إذا لم يتوافر عنصر الاستعجال، ينتفي شرط المصلحة، حيث لا تكون هناك الحاجة للحماية القضائية الوقتية، مما يؤدي بالقاضي إلى الحكم بعدم القبول. ولا يخرج المشرع الجزائري عما ذهب إليه الفقه في هذه الحالة وهذا ما أكدت عليه المادة 924. يقع الاختلاف فقط في أن هذه المادة نصت على أن القاضي الاستعجالي يحكم برفض الطلب بأمر مسبب بالرغم من أن المصلحة هي التي انتفت، فالأجدى به أن يعبر عن ذلك بعدم القبول لا الرفض. لأن عدم القبول في هذه الحالة يتعلق بالنظام العام مما يجعل ركن الاستعجال في هذه الحالة يتعلق بالنظام العام².

ويثور التساؤل أيضا حول وقت تقدير قيام عنصر- الاستعجال. وهنا يمكن الإجابة بوجود قيام عنصر- الاستعجال وقت رفع الدعوى أمام قاضي الدرجة الأولى، وضرورة استمرار توافره إلى غاية صدور الحكم فإذا فقدت الدعوى عنصر الاستعجال قبل الفصل فيها فهناك من قال بوجود التصريح بعدم الاختصاص³، وهناك من قال بوجود القضاء بعدم القبول لانتهاء المصلحة⁴. وهذا الأخير هو الاتجاه الذي نؤيده لأن عنصر- الاستعجال يتعلق بشرط المصلحة في الدعوى، والتي يجب أن تتوافر وقت رفع الدعوى مع استمرار توافرها إلى غاية الفصل فيها بحكم -كما سبق شرحه-. وإذا كان شرط الاستعجال غير متوافر وقت رفع الدعوى وأصبح متوافرا وقت الحكم فيها، فلا تقبل الدعوى لأن القانون يشترط توافر شروط قبول الدعوى وقت رفعها قياسا على نص المادة 13 من ق.إ.م.إ، وليس وقت الحكم فيها، لأن ذلك يعد خروجا عن القواعد العامة، إذ لا يوجد نص خاص يقضي بقبول الدعوى متى أصبح شرط قبولها متوافرا وقت الحكم فيها⁵.

2.1.2- عدم المساس بأصل الحق:

نصت المادة 918 من ق.إ.م.إ أن قاضي الاستعجال يفصل بالأمر بتدابير مؤقتة؛ وأنه لا ينظر في أصل الحق. وعليه يقصد بأصل الحق كل ما يتعلق بجوهره، أي بوجود هذا الحق أو صحته أو تغيير آثاره القانونية، فإذا رفعت دعوى أمام القاضي الاستعجالي موضوعها يمس أصل الحق على حد ما سبق بيانه، فإن القاضي الاستعجالي هنا سيصرح بعدم اختصاصه⁶.

¹ - بوعلی سعید، المرجع السابق، ص 233.

² - زودة عمر، منازعات القضاء المستعجل، المرجع السابق، ص 37، 38، 94.

³ - براهي محمد، المرجع السابق، ص 96.

⁴ - زودة عمر، المرجع السابق، ص 14.

⁵ - المرجع نفسه، ص 14، 15.

⁶ - براهي محمد، المرجع السابق، ص 99.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

ويقصد بالحق هو الحق موضوع النزاع الذي من أجله ترفع الدعوى من أحد الخصوم أمام القضاء لأجل المطالبة بالحماية الموضوعية النهائية، وذلك برد الاعتداء الواقع على هذا الحق أو المركز القانوني¹. وعليه يفصل قاضي الاستعجال دون التعرض للموضوع -أي أصل الحق- لأن مهمته هي تسوية حالة مستعجلة عن طريق الأمر بتدبير تحفظي مؤقت، أما الفصل في موضوع الحق فمن اختصاص قاضي الموضوع، هذا ما يجعل الأوامر الاستعجالية ذات حجية مؤقتة تنتهي بصور الحكم في الموضوع².

فطلب المدعي إبطال قرار الإدارة بإخلاء الأماكن لأنه يشكل تعديا، من القاضي الاستعجالي يتعلق بأصل الحق ويخص منازعة جادة وليس مجرد إجراء تحفظي من ثمة وجب القضاء بعدم الاختصاص³. فلا يقضي -القاضي الاستعجالي بأن المدعي هو صاحب الحق من عدمه، وعليه يقتصر- دور القاضي الاستعجالي في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري تطبيقا لهذا الشرط بالأمر بوقف التنفيذ من عدمه⁴، ولا يجوز له الحكم بإبطال القرار الإداري أو إلغائه لأن ذلك من اختصاص قاضي الموضوع. وبذلك يقع على المدعي التمسك بالإجراء الذي لا يمس بأصل الحق وهو هنا وقف تنفيذ القرار الإداري، أما المدعي عليه فسلاحه هو الدفع بعدم الاختصاص لأن النزاع يمس بأصل الحق.

وهنا يمكن القول بأن عدم المساس بأصل الحق لا يعني عدم بحث قاضي الموضوع في المنازعة لتحديد ما إذا كانت تمس بأصل الحق أم لا، بل عليه أن يقوم بالبحث في المنازعة أو موضوع الحق للتأكد من هذا الشرط، ويستخلص ذلك من ظاهر المستندات التي يفحصها، بشرط أنه يأمر بالتدبير المطلوب دون أن يحسم موضوع النزاع⁵. كما هو الحال في دعوى وقف التنفيذ حيث يقضي بالوقف دون الإلغاء.

3.1.2- الشك الجدي:

من خلال نص المادة 919 السالفة الذكر فإنه يمكن للقاضي الاستعجالي الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا توافر عنصر الاستعجال، وإذا ثار لديه شك جدي حول مشروعية القرار من خلال وجه خاص

¹ - زودة عمر، الإجراءات المدنية والإدارية...، مرجع سابق، ص 166.

² - وهنا يصبح للقضاء المستعجل وجهان، وجه مستعجل ووجه مؤقت، والوجه المؤقت هو الذي يطلق عليه مصطلح عدم المساس بأصل الحق، ومعناه أنه محظور على قاضي الأمور المستعجلة الفصل في النزاع بصفة نهائية، بل منح حجية مؤقتة لإجراء مؤقت إلى غاية حسم النزاع من قاضي الموضوع الذي يعطي الحماية القضائية النهائية للحق المتنازع عليه.

³ - قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، المؤرخ 1985/02/23، رقم 38745، استئناف في المواد الاستعجالية، قضية (ش.أ ضد والي ولاية...، ومصلحة السكن)، (غير منشور)، حيث بينت من خلاله بأن طلب المدعي اعتبار الإنذار الموجه إليه من الإدارة لإخلاء الأماكن تعديا، وبالتالي الحكم بطلانه، طلب يتعلق بأصل الحق، ويخص منازعة جادة، وليس مجرد إجراء تحفظي ومن ثمة، وجب القضاء بعدم الاختصاص، حيث جاء فيه: "... حيث أن خص أوجه وانتقادات الطرفين يظهر بأن المنازعة منازعة جادة، ولا يمكن البت فيها بطريق الاستعجال..."; أشار إليه: شيبوب مسعود، المرجع السابق، ص 497، 498.

⁴ - تجدر الإشارة في هذا المقام إلى نص المادة 920 من ق.إ.م.إ. التي وسعت من نطاق اختصاصات القاضي الاستعجالي وعززتها في إطار دعوى وقف التنفيذ حيث أجازت له عند الفصل في وقف التنفيذ، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المتهمكة من قبل الهيئات الإدارية العامة، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات.

⁵ - زودة عمر، منازعات القضاء المستعجل...، مرجع سابق، ص 19، 20.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

تبين له من التحقيق. ومؤدى ذلك ظهور ما يرحح إلغاء القرار بناء على وثائق وأوراق الدعوى والأسانيد والأسباب المقدمة، وهنا يتعلق الأمر بشرط المشروعية المرتبط بأركان القرار ومدى عدم توافرها¹.

وهذا الشرط بطبيعة الحال يدعو القاضي الاستعجالي بعدم الغوص بعيدا في موضوع النزاع، حيث يكفي أن يتبين له من الفحص الظاهري لأوراق الدعوى أن مشروعية القرار مشكوكا فيها وليست مؤكدة. وهذا على عكس ما كان مستقرا عليه قضاؤنا في السابق حيث كان يأخذ بالسبب الجدي أي السبب المؤكد الذي يستخلص منه على وجه اليقين أن إلغاء القرار مؤكد، وحسنا فعل المشرع بالاستعاضة عن السبب الجدي بالشك الجدي الذي يخفف من حدته حاذيا حذو المشرع الفرنسي، لذلك تبعه القضاء الإداري الجزائري في ذلك لاحقا². ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة الجزائري أن: "القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة المختصة، ولم يبلغ للمدعي، ومن ثم يحتمل إبطاله ويجعل دفع المدعي جديّة مما يتعين قبولها والطلب معا، علما أن تنفيذ هذا القرار قد يسبب للمدعي أضرارا لا يمكن تصليحها في حالة إبطال القرار"³. وكذلك اعتبر خرق حقوق الدفاع أمام الجهات التأديبية يجعل السبب جديا ومن ثم الأمر بوقف تنفيذ العقوبة التأديبية⁴.

4.1.2- شرط عدم تعارض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة:

بالرجوع إلى نص المادة 911 من ق.إ.م.إ المعدل والمتمم، نجد أنها قيدت دعوى وقف التنفيذ بشرط آخر وهو شرط عدم إضرار إجراء وقف التنفيذ بمصلحة عامة أو بحقوق المطعون ضده. حيث أجازت لمجلس الدولة أنه في حالة نظره لاستئناف أمر وقف التنفيذ الصادر عن المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة، إذا كان هذا الأمر يلحق ضررا بالمصلحة العامة أو بحقوق المستأنف أن يقرر برفعه حالا، إلى غاية حسم النزاع والفصل في الموضوع. ولقد أصاب المشرع الجزائري فيما ذهب إليه، لكن ما يعاب عليه في هذه الحالة هو القصور في تنظيمه لهذه النقطة حيث قصر النص على هذا الشرط بالنسبة لمجلس الدولة عند نظره كدرجة ثانية لاستئناف أمر وقف التنفيذ الصادر عن المحكمة الإدارية للعاصمة أي أمرها الصادر بمناسبة الطعن بوقف تنفيذ قرار إداري مركزي. وهنا يثور التساؤل حول هل يطبق هذا الشرط بالنسبة لدعاوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام المحاكم الإدارية كدرجة أولى، أو المحاكم الإدارية الاستئنافية بمناسبة نظرها استئناف الأمر بوقف التنفيذ كدرجة ثانية، أو حتى بالنسبة للمحكمة الإدارية للعاصمة عند عرض دعوى وقف التنفيذ عليها المتعلقة بالقرارات الإدارية المركزية كدرجة أولى في ظل غياب النص الصريح على ذلك من قبل المشرع كما فعل بالنسبة للدعوى ذاتها أمام مجلس الدولة؟

¹ - بعلي الصغير محمد، المرجع السابق، ص 120.

² - عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 283.

³ - قرار مجلس الدولة، المؤرخ في 2002/08/14، رقم 13772، سبق ذكره. وأشار إليه أيضا بعلي الصغير محمد، المرجع السابق، ص 121.

⁴ - قرار مجلس الدولة الجزائري، المؤرخ في 2002/04/30، رقم 10349، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 2، ص 226. أشار إليه: عدو عبد القادر: المرجع السابق، ص 283.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

للإجابة على هذا السؤال لابد من تبيان معنى هذا الشرط، وعليه فإن مؤدى هذا الشرط وفق بعض الفقه هو أن يقوم القضاء بإجراء موازنة بين المنفعة التي يمكن تحقيقها من وراء تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وبين المنفعة المرجو تحقيقها من وراء عدم تنفيذه، أي إجراء موازنة بين الضرر الناجم عن تنفيذ القرار المطعون فيه والضرر الناجم عن وقف تنفيذه¹. وبالتالي إذا كان الضرر الناجم عن وقف التنفيذ يفوق الضرر الناجم عن تنفيذه في هذه الحالة على القاضي الاستعجالي عدم الأمر بوقف التنفيذ أي رفض وقف التنفيذ تأسيسا على الحفاظ على المصلحة العامة.

والأخذ بفكرة المصلحة العامة في نظام وقف التنفيذ تعود بدايتها إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية جمعية المحافظة على حي نوتردام بفرساي الصادر بتاريخ 13/02/1976². وعليه يمكن القول أنه من المؤكد الأخذ بشرط المصلحة العامة في تقدير قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ أمام جميع الجهات القضائية الإدارية المعروض عليها طلب وقف التنفيذ، وأساس ذلك أنه إذا منح المشرع هذا الحق لمجلس الدولة بحيث يمكنه إلغاء أمر وقف التنفيذ متى كان يلحق ضررا بالمصلحة العامة، فإنه أولى بقاضي الاستعجال في المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية الأخذ بهذا العنصر بعين الاعتبار لتجنبه احتمال إلغاء أمر وقف التنفيذ الصادر عنه حين الطعن فيه³.

2.2- الشروط الموضوعية الخاصة:

وهي تتمحور عموما حول شرط واحد، والذي يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي حيث يجب على طالبه تقديم ضمانات مالية. كما لو تعلق النزاع مثلا بقرار صادر في المادة الضريبية، أو جب المشرع لرفع دعوى استعجالية لوقف قرار تحصيل الدين الضريبي أو إرجائه من قبل المكلف بالضريبة، تقديم ضمانات من طرفه تكفل ضمان تحصيل الدين الضريبي على أن يعرضها أولا على إدارة الضرائب، فيقوم قابض الضرائب المختص إقليميا بتقدير طبيعتها وقيمتها، ويتخذ بشأنها قرارا برفضها أو قبولها⁴.

¹ - عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 283، 284.

² - حيث كان الأمر يتعلق برفض وقف ترخيص بناء منح لإحدى المحافظات بغرض توسعة قصر العدالة بمدينة فرساي، بناء على اعتبارات المصلحة العامة، وحسبما جاء في حشيات قرار مجلس الدولة الفرنسي أنه تبين له حسب ظروف الدعوى أنه لا محل للأمر بوقف التنفيذ وسبب ذلك هو المساوئ المالية التي يمكن أن تنجم عن وقف الأشغال الجارية بالنظر إلى عيب المشروعية المثار والذي يمكن إصلاحه بسهولة.

CE, Ass, 13 fév 1976, ass. De sauvegarde de quartier notre dame à versailles, n 99708.

أشار إليه، عدو عبد القادر، المرجع نفسه، ص 284.

³ - المرجع نفسه، الصفحة نفسها. بتصرف

⁴ - أكد على ذلك قرار مجلس الدولة الجزائري، المؤرخ في 12/07/1999، الغرفة الأولى، رقم 172610، فهرس رقم 507 الذي قضى- ب: "...إن إيقاف تنفيذ الإنذار بال دفع يخضع لشروط سواء من ناحية الشكل أو من ناحية الموضوع، وبالفعل فإن هذا الطلب ينبغي أن يقدم في أول الأمر أمام مدير الضرائب للولاية، وذلك تحت طائلة البطلان. غير أن هذا الشرط لم يتوافر في دعوى الحال؛ وحيث أنه بالإضافة إلى ذلك فإنه حتى في حالة الرد الإيجابي من قبل مدير الضرائب يشترط أن كل إيقاف يكون مرهونا بتشكيل ضمانات كافية لتغطية مبلغ الدين، وهذا حفاظا على مصالح الخزينة كما تقتضيه أحكام المادة 399 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم الماثلة..."؛ أشار إلى ذلك كوسة فضيل، المرجع السابق، ص 234.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

وأكدت على ذلك المادة 82/مطمة 2 من قانون الإجراءات الجبائية الجزائري¹، والتي تنص على أنه: "يمكن للمدين بالضريبة أن يرحى دفع المبلغ الرئيسي المحتج عليه، شريطة تقديم ضمانات حقيقية لضمان تحصيل الضريبة.

يجب أن يقدم طلب تأجيل الدفع وفقا للأحكام المنصوص عليها في المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

يكون الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية بخصوص طلب تأجيل الدفع، قابلا للاستئناف في غضون خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغه رسميا".

مع العلم أن المادة 834 من ق.إ.م.إ. الحال عليها بموجب المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية تتعلق بدعوى وقف التنفيذ. وهذا يعني أن ما يفهم من هذه المادة أنها تعتبر طلب إرجاء الدفع، طلبا لوقف تنفيذ قرار التحصيل الضريبي، باعتبار أنها اشترطت تقديم طلب إرجاء الدفع وفقا لنص المادة 834 السالفة الذكر والمتعلقة بدعوى أو طلب وقف التنفيذ. وما يزيد من إثبات اعتبارها دعوى استعجالية، هو الفقرة الأخيرة من المطمة 2 من المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية، حيث اعتبرت طبيعة الحكم الفاصل في هذه الدعوى أنه أمر يجوز الطعن فيه بالاستئناف خلال 15 يوما من تاريخ تبليغه رسميا، أي أنه أمر استعجالي يخضع لقواعد الاستعجال الإداري.

خاتمة:

أقر قانون الإجراءات المدنية والإدارية لكل شخص صدر في حقه قرار إداري يدعي عدم مشروعيته، وأن من شأن تنفيذه إحداث خسائر وأضرار له لا يمكن تداركها لو لم يوقف تنفيذه، أن يلجأ للقضاء الإداري ليطالب وقف تنفيذه على خلاف القاعدة العامة التي تقضي- بدخول القرار الإداري حيز التنفيذ بمجرد علم الأطراف به، واستمرار ذلك دون توقف تحقيقا للمصلحة العامة، ويكون ذلك بموجب دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري. ولقد اكتنف تنظيم قانون الإجراءات المدنية والإدارية لأحكام هذه الدعوى الغموض وعدم الاستقرار خصوصا من حيث اعتبارها دعوى موضوع أو دعوى استعجالية، لكن استقر الأمر بعد التعديل الأخير بموجب القانون 22-13 على اعتبارها دعوى ذات طابع استعجالي، نظم أحكامها وعزز سلطات القاضي الاستعجالي من خلالها. لكن بالرغم من ذلك مازال يكتنف الغموض بعض أحكامها مما يستدعي الأمر ضرورة تدخل المشرع من جديد لضبط أحكامها بدقة أكثر لحل الإشكالات التي مازالت تثيرها.

¹ - قانون الإجراءات الجبائية الجزائري المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 24-08، المؤرخ في 24/11/2024، يتضمن قانون المالية لسنة 2025، ج 84، المؤرخة في 26/12/2024، ص 3.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

وعليه يمكن إدراج أهم النتائج كما يلي:

- نص المشرع الجزائري على التبليغ الرسمي لعريضة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، لكن لم يبين كيفية وإجراءات التكليف بالحضور خصوصا في حالة رفض المدعى عليه التبليغ، ولا آجاله كما فعل بالنسبة للدعوى الاستعجالية في القضاء العادي تاركا السلطة التقديرية للقاضي الاستعجالي الإداري في تحديد الأجل. مما يؤدي إلى تطبيق القواعد العامة الواردة بالنسبة للدعوى الاستعجالية العادية لتغطية الفراغ القانوني.
- يُشترط لقبول دعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تزامنها مع دعوى الإلغاء أو تظلم إداري تحت طائلة عدم القبول طبقا للمادة 834، أما دعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام المحاكم الإدارية للاستئناف أو أمام مجلس الدولة تشترط إرفاق عريضة دعوى وقف التنفيذ بعريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول بموجب المادة 926 من ق.إ.م.إ.، مع العلم أن مصطلح عدم القبول لا يلائم هذه الحالات لأن عدم القبول يعني عدم الحق في الدعوى لعدم وجود فائدة منها وهذا لا ينطبق على هذه الحالة ما دام أن الدعوى توقي المدعي من وقوع ضرر لا يمكن تداركه، والذي يتلاءم مع هذه الحالة هو البطلان نتيجة مخالفة قاعدة إجرائية.
- لم يبين المشرع ما هو أثر التنازل عن دعوى الإلغاء على دعوى وقف التنفيذ المرفوعة والمربطة بها، وهل يتم التنازل عن دعوى وقف التنفيذ بالتبعية. ولو أنه باعتبار أن دعوى الإلغاء قيد لرفع دعوى وقف التنفيذ في هذه الحالة يؤدي بالضرورة إلى التنازل عن دعوى وقف التنفيذ بالتبعية.
- لم ينص المشرع الجزائري على أجل رفع دعوى وقف التنفيذ خصوصا باعتبار قبولها مرتبطا بدعوى الإلغاء أو التظلم، على عكس هذين الأخيرين حيث حدد لهم ميعاد 4 أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر، ولكن بالرغم من ذلك وعلى افتراض وجود حالة استعجال لا يمكن تداركها من جراء تنفيذ القرار الإداري يفرض منطقيا الإسراع في رفعها وعلى الأقل عدم تجاوز الحد الأقصى لرفع دعوى الموضوع.
- لم يبين المشرع مدى قبول دعوى وقف التنفيذ إذا ورد الطعن الأصلي خارج الأجل. إلا أنه منطقيا لا تقبل دعوى وقف التنفيذ إذا ورد الطعن الأصلي خارج الأجل، لأن الهدف من دعوى وقف التنفيذ هو حماية الحقوق في انتظار الفصل في الموضوع، وليس تعطيل نشاط الإدارة.
- اعتبر المشرع الجزائري التعدي والإستيلاء والغلق الإداري من حالات الاستعجال القصوى التي يجوز للقاضي الاستعجالي الأمر فيها بوقف تنفيذ القرار الإداري أو الإجراء المسبب لهذه الحالات ووقف حالة التعدي حتى ولو لم يكن هناك دعوى موضوع مرفوعة بالتزامن مع طلب وقف التنفيذ لإلغاء القرار الإداري. وفي هذا تعزيز لسلطات القاضي الاستعجالي لتعزيز حماية حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة الانتهاكات الصارخة للإدارة.
- لم يعرف المشرع الجزائري عنصر الاستعجال وترك المهمة للفقه وفتح المجال للسلطة التقديرية للقاضي الإداري لأنه الأقرب إلى الواقع في التعامل مع القضايا لتقدير كل حالة على حدة.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 22-13

- يفصل القاضي الاستعجالي الإداري في دعوى وقف التنفيذ بأمر وقفي لا يمس بأصل الحق، أي لا يحسم النزاع بإلغاء القرار الإداري محل الطلب، وذلك بناء على وجود شك جدي في مشروعية القرار الإداري الذي يتبين له من خلال الفحص الظاهري لأوراق الدعوى.
- قصر المشرع الجزائري النص على شرط عدم تعارض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة، بالنسبة لمجلس الدولة عند نظره كدرجة ثانية لاستئناف أمر وقف التنفيذ الصادر عن المحكمة الإدارية للعاصمة. دون الجهات القضائية الإدارية الأخرى كالمحاكم الإدارية، والمحاكم الإدارية الاستئنافية، أو المحكمة الإدارية الاستئنافية للعاصمة. بالرغم من أنه منطقيا يجب توافر هذا الشرط في دعوى وقف التنفيذ أمام كل الجهات القضائية الإدارية دون استثناء.
- تقيد دعوى وقف تنفيذ القرارات ذات الطابع المالي بشرط موضوعي خاص لقبولها، تتمثل في تقديم ضمانات مالية. كما هو الحال بالنسبة لطلب وقف تنفيذ قرارات تحصيل الدين الضريبي، أو إرجاء الدفع طبقا لقانون الإجراءات الجبائية المعدل والمتمم.

- الاقتراحات:

- حبذا لو يحدو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي- ويصدر قانونا مستقلا ينظم بموجبه القضاء الاستعجالي الإداري، ويضبط بدقة الشروط الشكلية والموضوعية للدعوى الاستعجالية الإدارية عموما ودعوى وقف التنفيذ خصوصا باعتبارها أحد أهم أنواعها، وذلك لإزالة الغموض عن الكثير من الإشكالات التي تثور في هذا المجال، مع ضبط المصطلحات المستخدمة بما يوافق مدلولها الصحيح الوارد في نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية خصوصا فيما يتعلق مثلا: بعدم القبول للدعوى أو بطلان الإجراءات، ورفض الدعوى شكلا نظرا لاختلاف الآثار القانونية المترتبة على كليهما.

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية:

- 1- النصوص القانونية:
 - الأمر رقم 58-75، المؤرخ في 1975/09/26، يتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78، المؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم.
 - قانون الإجراءات الجبائية الجزائري المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-24، المؤرخ في 2024/11/24، يتضمن قانون المالية لسنة 2025، ج ر العدد 84، المؤرخة في 2024/12/26، ص 3.
 - القانون، رقم 09-08، المؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، المؤرخة في 2008/04/23، المعدل والمتمم بموجب القانون 13-22، المؤرخ في 2022/07/12، ج ر العدد 48، المؤرخة في 2022/07/17.
 - القانون 10-11، المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، المؤرخة في 2011/06/03، ص 4 المعدل والمتمم.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29، ص 5.
- 2- **الاجتهادات القضائية:**
 - قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 003416، فهرس رقم 03، المؤرخ في 2003/01/21، (غير منشور).
 - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، رقم 021046، فهرس رقم 727، المؤرخ في 2005/06/07، (غير منشور).
- 3- **الكتب:**
 - آث ملويا لحسن بن شيخ، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2008.
 - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
 - بلغيث عمارة، الوسيط في الإجراءات المدنية - التنظيم القضائي، نظرية الاختصاص، نظرية الدعوى والخصومة، نظرية الأحكام، طرق الطعن، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
 - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
 - بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري - سلسلة مباحث في القانون، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
 - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية - دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
 - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية - شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
 - زودة عمر، منازعات القضاء المستعجل - تدابير الاستعجال، إشكالات التنفيذ - الطبعة الثانية مزيعة ومنقحة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2025.
 - شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
 - الصغير بعلي محمد، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
 - صقر نبيل؛ لوني نصيرة، الدليل العملي للمحامي - تحرير العرائض - المنازعات الإدارية - قضاء المشروعية شرحا وتطبيقا، دار لامية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2025.
 - عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2014.
 - كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه، الجزائر، 2013.
 - هندي أحمد، قانون المرافعات المدنية والإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006.
- 4- **المقالات:**
 - طويرات عبد الرحمان؛ برحاني محفوظ، سلطات القاضي الإداري في وقف القرارات الإدارية المتعدية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة بليدة 2، المجلد 07، العدد 14، 2018، ص ص 112-131.
 - علي محمد راتب؛ كامل محمد نصر- الدين؛ راتب محمد فاروق، قضاء الأمور المستعجل، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، مصر، (دون سنة نشر)، ص 49.

الدعوى الاستعجالية كآلية لوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا للقانون 13-22

- لجر نعيمة، وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض بناء على أمر استعجالي – دراسة مقارنة-، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي تبسي لتبسة، المجلد 09، العدد 11، 2016، ص ص 335-354.
- نويري سامية، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية-أدرار، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، سنة 2022، ص ص 156-172.

5- المحاضرات:

- سلاحي عمور، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية –نسخة معدلة ومنقحة طبقا لأحكام القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة ن عكنون الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

- Auby Jean Marie; Drago Roland, Traité de contentieux Administratif, Tome 2, 2^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, France, 1975.
- Debbasch Charles, Institutions et Droit Administratif –L'action et le contrôle de l'administration-, Tome 2, collection thémis, P.U.F, Paris; France, 1978.