

العدالة الإدارية المستعجلة

"دراسة فى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية فى ضوء حديث
التشريعات الفرنسية وأحكام القضاء"

دكتور

محمد عبد العال إبراهيم

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية

مقدمة

أولاً: مشكلة العدالة الإدارية

1- لئن كان الأصل فى المنظومة الإجرائية، الإدارية منها والعادية، يجرى على أنه لا نفع يُرجى من قضاء بحق لا يُصادفه التنفيذ،¹ بحيث يضحى مستساغاً القول بأن المحكوم لصالحه لا يبتغى من الحكم القضائى تأكيداً حقاً مجرداً لنفسه فحسب بل أعمال مقتضاه باقتضاء هذا الحق بالفعل،² وفى ذلك تحقيقاً لقدرة متيقن من العدالة، بيد أن تلك الأخيرة يتسع مفهومها ليذهب أحياناً أبعد من مجرد إصدار القاضى للحكم القضائى وإجراءات تنفيذ هذا الأخير. فلئن كان ليس ثمة خلاف على أن مشكلات تحقيق العدالة فى سنن المرافعات الإدارية ونظيرتها العادية تتحد فى صورها المتعددة، إلا أنها قد تفترق فى طبيعتها، افتراق تعكسه المقومات والأسس التى تستند عليها المنظومة الإجرائية الإدارية ونظيرتها العادية. فلا حاجة أن العدالة قد يعترى سبيل تحقيقها العديد من المعوقات تُمثل فى حد ذاتها الصور المتنوعة لمشكلات إنفاذها، مثل مشكلة تكس الدعوى القضائية أمام المحاكم، وطول أمد التقاضى، الرسوم والمصاريف القضائية، ومعوقات تنفيذ الأحكام القضائية وما تخلفها من عدم اقتضاء الحقوق.

وبالرغم من أن منظومة العدالة العادية تتشارك مع نظيرتها الإدارية فى تحمل عبء المعاناة من تلك المشكلات والمعوقات، إلا أن الباحث يحسب أن المنظومة الأولى كانت إلى حد ما أفضل حالاً من الثانية فيما يتعلق بالآليات والوسائل المتاحة لمواجهة تلك المشكلات والمعوقات. بيد أنه وجب التنويه على ضرورة ألا ينصرف الذهن للظن بأن الأمر فى هذا المقام مرده المفاضلة بين منظومتين للعدالة أو موازنة بين قدرتين، ولكنه لا يعدو فى حقيقته أن يكون مسألة

¹ انظر أ.د. نبيل عمر، أ.د. أحمد هندی، التنفيذ الجبرى: قواعده وإجراءاته، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2002)، ص. 7.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن فى المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2010)، ص. 7.

التوفيق بين منظومة للعدالة الإدارية والمنزلة التي ينبغي أن تُوضع فيها من جهة، والوظيفة التي ينبغي أن تُندب لها من جهة أخرى. والأمر كذلك، فلا ريب في أن منظومة العدالة الإدارية *La justice administrative* لا ينبغي لها أن تنزل منزلة أقل من نظيرتها العادية أو أن تضحى ما تؤديه من وظيفة موضع استهانة أو عدم اكتراث. فضلاً عن ذلك، يحسب الباحث أن الوقت الذي يحين فيه أو انه للتدخل التشريعي أو القضائي لتمكين منظومتين العدالة لمواجه المشكلات والمعوقات السالف الإشارة إليها من شأنه أن يلعب دوراً في ترجيح كفة أحدهما على الأخرى.

ففي دولة كفرنسا، لاقى نظامها القانوني نصيباً لا بأس به من الانخراط التشريعي والقضائي في ثقافة حل مشكلات ومعوقات العدالة العادية، نجد، على سبيل المثال، أنه قد وقر في منظومة العدالة الجنائية ما اصطلح على تسميته بنظام قاضى تنفيذ العقوبات *Le juge de l'application des penies*. الواقع من الأمر أن هذا النظام استهدف في المقام الأول تحقيق مصالح تفريد العقوبة الجنائية، بحيث ارتأى المشرع الفرنسي أن ثمة ضرورة لتسمية قاضٍ متخصص لتحديد شروط المعاملة العقابية وتنفيذ الأحكام المقيدة للحرية، وذلك من خلال توجيه ومراقبة شروط تنفيذ تلك الأحكام. وفق هذا التصوير، أضحت من سلطات قاضى تنفيذ العقوبات تعديل وتأجيل أو حتى إلغاء الأحكام القضائية الصادرة بالإفراج المؤقت وكذا الأحكام الموقوف تنفيذها، وذلك إلى جانب سلطة تعديل العقوبة الجنائية لا سيما فيما يتعلق بقضاء نصف مدة الحبس أو السجن والمراقبة الالكترونية والإفراج المشروط.¹ أما بالنسبة لمنظومة العدالة المدنية، فالحال نفسه

¹ تجدر الإشارة إلى أن التنظيم التشريعي لنظام قاضى تنفيذ العقوبات قد ورد في قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي. فقد أفرد المشرع الجنائي الفرنسي، من خلال هذا القانون، الكتاب الخامس، لإجراءات التنفيذ، مورداً إياه على أحد عشر باباً: أورد في أولهما مبادئ تنفيذ العقوبات الجنائية. وقصر ثانيهما على القواعد الحاكمة للقبض والاعتقال. وفصل ثالثهما لبيان القواعد المتعلقة بالإفراج المشروط. في حين خصص رابعهما لما تعلق بوقف تنفيذ العقوبة وتأجيلها. وقد تراوحت أحكام سائر الأبواب الأخرى بين بيان القواعد العامة والخاصة لتحديد هوية المدانين والاشتراطات القضائية والمراقبة القضائية وتأهيل المحكوم عليهم والرسوم والمصاريف

يجرى فيما يتعلق باتجاه المشرع الفرنسى من تسمية قضاة معينة يختصوا بنظر منازعات مدنية محددة بغية خدمة مقتضيات العدالة المدنية بشكل أفضل. فعلى سبيل المثال، نجد قاضى شئون الأسرة Le juge aux affaires familiales المختص بنظر المنازعات المتعلقة بالطلاق والسلطة الأبوية والتزامات النفقة والفصل فيها. وكما هو الشأن كذلك فى قاضى الوصاية Le juge des tutelles المختص ولائيًا بإصدار قرارات تدابير حماية القصر ووضع الأشخاص البالغين تحت الوصاية أو القوامة أو الحماية القضائية.

على هدى مما سبق، يمكن القول أن لمنظومة العدالة الإدارية معوقات ومشكلات تعترى سبيل إنفاذها. وبالرغم من أن أغلب تلك المعوقات والمشكلات قد ألفت بظلالها على منظومة العدالة العادية أيضًا، إلا أن لمنظومة العدالة الإدارية خصوصية فرضتها طبيعتها جعلتها تنفرد ببعض المعوقات والمشكلات نسوقها بشئ من الإيجاز باعتبارها تنتمى إلى مقدمة البحث، وعاملاً مباشراً فى التحول التشريعى والقضائى الفرنسى نحو منظومة للعدالة الإدارية أكثر فعالية.

القانونية. على هدى من ذلك، يمكن القول بأن المشرع الجنائى الفرنسى قد حشد من خلال هذا الكتاب، بأبوابه الأحد عشر، من المواد رقم (707 إلى 8/803) تنظيمًا جديرًا بالتأمل خاص بقاضى تنفيذ العقوبات، كأحد سبل تحقيق العدالة الجنائية. وعليه أضحى، بمقتضى هذا التنظيم التشريعى، لدى قاضى تنفيذ العقوبات اختصاصًا إقليميًا يمتد إلى المؤسسات العقابية الواقعة ضمن اختصاص المحكمة القضائية، وكذلك للمدانيين التى تمتد إليها تلك الولاية القضائية. علاوة على ذلك، ثبتت لقاضى تنفيذ العقوبات، فى سبيل نهوضه بمهمة تفريد العقوبات وخدمة مصالح العدالة الجنائية، سلطة إجراء التحقيقات فى جميع أرجاء الإقليم الفرنسى وإصدار أوامر الضبط والإحضار. بقى أن نذكر أنه، باستثناء بعض الإجراءات المتعلقة بتخفيف العقوبة والإذن بالمغادرة، تصدر قرارات قاضى تنفيذ العقوبات بعد إجراءات اختصاصية عادية، يتم خلالها الاستماع إلى المدعى العام والمحكوم عليه ومحاميه. وتصلح تلك القرارات أن تكون محلاً للطعن أمام دائرة الأحكام بمحكمة الاستئناف. انظر فى ذلك باللغة الفرنسية

M. Herzog-Evans, *Pas de Problème: Problem-Solving Courts in France*, 1 SCOTTISH JUSTICE MATTERS, (Number 2, 2013), p. 36.

ثانيًا: معوقات العدالة الإدارية

2- عانت العدالة الإدارية الفرنسية، على النحو السالف الإشارة إليه، من عدة معوقات امتازت بكونها معوقات لها من صفة العمومية ما يجعل من تأثيرها ينسحب على منظومة العدالة ككل، سواء كانت إدارية أو عادية، مثل تكديس القضايا وازدحام ساحات القضاء، وبطء إجراءات التقاضى وطول أمدها. بيد أن الباحث بحسب أن طبيعة الخصومة الإدارية قد لعبت دورًا ملحوظًا فى جعل المعوقات التى تمس منظومة العدالة بشكل عام أشد وطأة وأكثر تأثيرًا فى تعطيل العدالة الإدارية. وبالقدر نفسه كانت لطبيعة الخصومة الإدارية، بحسب ظن الباحث، أثرًا بالغًا فى إضافة معوقات أخرى تنفرد بها العدالة الإدارية فحسب دون نظيرتها العادية، نوردها فى حديث موجز على النحو الآتى بيانه.

(أ) الحظر الوارد على القاضى الإدارى بتوجيه أوامر تنفيذية للإدارة

3- للفقهاء فى شروحهم حديث يطول حول ماهية وطبيعة الحظر المفروض على القاضى الإدارى بعدم توجيه أوامر تنفيذية للإدارة. وإن كان حديث هذا الحظر قد يتباين حول مفهوم الحظر ومبرراته، إلا أنه يجمعه أمرين أساسيين: أولهما الأصل الإجرائى الذى يستند عليه الحظر ومؤداه أن القاضى الإدارى قاض مشروعية يقضى لا يدير.¹ وثانيهما الأثر الذى ترتب عليه فيما يتعلق بإعاقه العدالة الإدارية والمتمثل فى عدم إمكانية تنفيذ طائفة كبيرة من الأحكام الإدارية، لا سيما تلك التى يصدر منطوقها خاويًا من الإجراءات المحددة التى ينبغى على الإدارة القيام بها لوضعها موضع التنفيذ الفعلى.² فضلاً عن ذلك، فحديث الفقهاء عن الحظر، ما بين مؤيد ومنكر، يجد نقطة انطلاقه من مبدأ الفصل بين السلطات الذى

¹ أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، دون ناشر: الإسكندرية (2009)، ص. 412. أ.د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسى، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية: الإسكندرية (2010)، ص. 14.

² راجع فى تفصيل ذلك، أ.د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية، المرجع السابق، ص. 84 وما بعدها.

شكل لدى البعض الحُجة الأساسية للتذرع بالحظر، بحيث بدا هذا الأخير مجرد تطبيقاً حرفياً له.¹

ودون الخوض فى تفاصيل حديث الفقهاء للحظر بشأن مبرراته ومدى ملاءمته، يحسب الباحث أن حظر توجيه أوامر تنفيذية للإدارة من قبل القاضى الإدارى مرده تميز الهدف الذى تنشده منظومة العدالة الإدارية ومؤداه التحقق من مشروعية أعمال وتصرفات الإدارة العامة، بحيث يُصادفها الإقرار إن كانت مشروعة أو الإلغاء إن لم تكن كذلك.² ولا يتوقف مبرر الحظر على ذلك فحسب، بل يمكن رده إلى التنظيم الإجرائى الذى أدى إلى ظهور فكرة التقاضى الإدارى، فى بداية الأمر فى فرنسا، داخل الإدارة نفسها.³ وبعد الثورة الفرنسية عام 1789، وصدور قانون 16-24 أغسطس 1790 بشأن التنظيم القضائى ودستور 3 سبتمبر 1791، تم تفويض السلطة القضائية إلى القضاة.⁴ بيد أنه فيما يتعلق بتسوية

¹ انظر المرجع السابق، ص. 15.

Bernard Pacteau, *Contentieux administratif*, Presses Universitaires de France (P.U.F.), 2^e édition (2003), p. 290.

أ.د. حمدى على عمر، سلطة القاضى الإدارى فى توجيه أوامر للإدارة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية: القاهرة (2003)، ص. 7 وما بعدها.

² انظر باللغة الفرنسية

Hélène Pauliat, *Les convergences européennes dans le procès administratif*, RFDA, 2008, p. 225.

³ انظر باللغة الفرنسية

Aurore Gaillet, *Le Conseil d'État français: histoire d'une exportation difficile en Europe*, RFDA, 2013, p. 793.

⁴ تجدر الإشارة إلى أن المادة 13 من قانون 16-24 أغسطس لعام 1790 كانت قد أكدت على مبدأ استقلال الإدارة عن المحاكم القضائية، وذلك حين نصت على أن "الوظيفة القضائية متميزة وستظل منفصلة عن الوظيفة الإدارية. ويُحظر على القضاة التدخل بأى شكل من الأشكال فى أنشطة وتصرفات الجهات الإدارية، وإلا تعرضوا لفقد مناصبهم القضائية." وقد اقتصررت القوانين الأخرى فى تلك الفترة على تحويل المحاكم سلطة تطبيق القوانين وإحالة مسائل التفسير إلى المجلس التشريعى، مع إنشاء محكمة نقض ملحقه بالمجلس التشريعى لها سلطة إلغاء (نقض) قرارات المحاكم العادية. انظر فى ذلك باللغة الفرنسية

المنازعات الإدارية، ظل الوضع في فترة ما قبل الثورة سائداً، بحيث يتم الفصل في معظم المنازعات الإدارية داخل الإدارة، وليس من خلال القضاة. والواقع من الأمر أن التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات والهيئات إنما هو في جوهره ينطوي على حجة واهية تحمل في طياتها معاول هدمها على سند من الحظر الذي فُرض على القاضى الإدارى بعدم توجيه أوامر تنفيذية للإدارة إنما كان من نتائج التفسير الموسع لمجلس الدولة الفرنسى لمقتضيات مبدأ المشروعية، بحيث قيد نفسه بنفسه.¹ ومن جهة أخرى، فالتسليم بأن الحظر مرده مبدأ الفصل بين السلطات والهيئات من شأنه إنكار اختصاص القاضى الإدارى بفرض رقابته على أعمال وتصرفات الإدارة، وهو الأمر الذى لم يقول به أحد.² علاوة على ذلك، لم يقف مبدأ الفصل بين السلطات والهيئات القضائية حائلاً أمام القاضى العادى الفرنسى، الذى كان أكثر جرأة وشجاعة من نظيره الإدارى، ونظر إلى الإدارة باعتبارها خصماً عادياً حين تمثل أمامه،³ فأضحى يملك سلطة إجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنه وفرض غرامة تهديدية عليها.⁴ وليس أدل على ذلك مما ذكره العميد جورج فيديل، أستاذ القانون العام وأحد الأعضاء السابقين بالمجلس الدستورى الفرنسى حين قال أن رفض الناخبون، كرد فعل على ممارسات البرلمانات قبل الثورة، منح القضاة سلطة إصدار أوامر زجرية للإدارة، وتلك خصوصية للنظام القانونى

Jacques Ghestin et Gilles Goubeaux, Traite de droit civil (1977), Vol.1, p. 303.

¹ أ.د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص. 19.

² انظر المرجع السابق، ص. 20.

³ انظر المرجع السابق، ص. 19. وكذلك باللغة الفرنسية

Jacques Chevallier, Du principe de séparation au principe de dualité, Revue française de droit administratif (R.F.D.), 1990, p. 712.

⁴ انظر باللغة الفرنسية

Jacques Chevallier, L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, Actualité juridique (A.J.), Droit administratif, I. Doctrine, 1972, P. 67.

الفرنسى، وذلك على خلاف الأنظمة القانونية الأخرى التى اعترفت بمبدأ الفصل بين السلطات، ولم تفرض حظرًا على القضاة بعدم توجيه أوامر للإدارة.¹ بقى أن نذكر فى مقامنا هذا، أنه بالرغم من أن الحظر التى فرض على القاضى بعدم توجيه أوامر تنفيذية للإدارة قد لعب دورًا ملحوظًا فى عرقلة وتعطيل منظومة العدالة الإدارية الفرنسية، خاصةً ما تعلق منها بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة، إلا أن هذا الحظر قد توارى حين تدخل المشرع الفرنسى بمقتضى القانون رقم 125 لسنة 1995 الصادر فى 8 فبراير 1995، بشأن تنظيم المحاكم والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية، وما تلاه من إصدار قانون العدالة الإدارية بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، والذى دخل حيز النفاذ فى 1 يناير 2001، بحيث تم الاعتراف للقاضى الإدارى بسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة مع ضمان تنفيذها بالغرامة التهديدية، وفى محاولة جدية للسعى إلى منظومة للعدالة الإدارية أكثر فعالية.

(ب) الطبيعة الخاصة للخصومة الإدارية

4- استطراد التأمل فيما أورده الفقه من كتابات وما اسفر عنه شتات أحكام القضاء يكشف عن أن المستقر فى سنن المنظومة القانونية الإجرائية أن الخصومة الإدارية تتقارب مع نظيرتها العادية فى ثلاثة مواطن أساسية؛ أولهما يتعلق بالغاية من الخصومتين. فليس ثمة منكر أن الخصومة الإدارية، مثلما يجرى عليه الحال فى نظيرتها العادية، تستهدف إضفاء الحماية القضائية على الحق المدعى به، كونها الوسيلة المعتمدة لتطبيق القانون بواسطة القضاة.² وثانيهما مرده السبيل الإجرائى المعتمد لانعقاد الخصومتين. فالدعوى الإدارية، مثلها مثل نظيرتها العادية، تبدأ

¹ انظر باللغة الفرنسية

Georges Vedel, La loi des 16-24 août 1790: Texte? Prétexte? Contexte?, Revue française de droit administratif (RFDA), 1990, pp. 708-709.

² أ.د. فتحى والى، الوسيط فى قانون القضاء المدنى، دار النهضة العربية: القاهرة (1981)، ص. 247.

بايداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة المختصة، وتتعقد بتمام الإعلان على النحو المُشترط قانونًا.¹ تأسيسًا على ذلك، يتماثل السبيل الإجرائي للخصومة الإدارية مع ذلك المتبع في نظيرتها العادية، بحيث يتمثل في مجموع الإجراءات التي يتخذها الخصوم أو ممثلوهم أو القضاة وأعاونهم، فتبدأ بإيداع صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة المختصة، وتتوالى تباغًا لتبلغ منتهاها الطبيعي بصدور حكم قضائي حاسم لموضوعها أو تنتهي إنتهاءً مبتسرًا بغير حكم في موضوعها.² فضلًا عن ذلك، فقد جنح البعض من فقه القانون الإداري نحو تحديد مفهوم الخصومة الإدارية من خلال الجمع بين سبيلها الإجرائي وشروط قبولها، وذلك بالقول أنها "لا تعدو أن تكون مجموعة الإجراءات الناشئة عن ممارسة حق الدعوى الإدارية، والتي يتخذها المتداعون أو ممثلوهم والقاضي الإداري وأعوانه بغية الحصول على حكم حاسم لها، منذ إيداع الطلب وحتى انقضائها انقضاءً تامًا بحكم أو مبتسرًا بدونه."³

وبالرغم من أن وضع التعريفات ليس من ضمن مهام القضاء، إلا أن القضاء الإداري المصري كان قد مضى على ذات الحال. ففي معرض تعريفها للخصومة الإدارية، استهدت المحكمة الإدارية العليا بمصطلح المنازعة الإدارية، معتبرة أن مصطلح المنازعة يعكس الإجراءات في الخصومة الإدارية. وعليه تقول المحكمة إن "المنازعات الإدارية هي إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والادارة والتي تُرفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق التي تدار وفقًا للقانون العام وأساليبه ويتبدى فيها واضحًا وجه السلطة العامة ومظهرها ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة."⁴

¹ أ.د. أحمد هندی، قانون المرافعات المدنية والتجارية: الخصومة والحكم والطعن، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة للنشر: الإسكندرية (1995)، ص. 5.

² المرجع السابق، ص. 5.

³ أ.د. محمد باهى أبو يونس، انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2007)، ص. 16.

⁴ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 2094 لسنة 30 ق. - جلسة (24 نوفمبر 1985). وقد عرفت الخصومة القضائية بوجه عام بأنها "مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإقامة

أخيراً تتقارب الخصومة الإدارية مع نظيرتها العادية فى الشروط المتطلب توافرها لقبولها أمام القضاء. فكما هو الحال فى المرافعات المدنية، فالمستقر فى مألوف المرافعات الإدارية أن شرطى الصفة والمصلحة يُعتبران من الأمور الواجب توافرها فى رافع الدعوى الإدارية لتضحى مقبولة أمام المحكمة. فمن وجهة أولى، يُعنى شرط الصفة فى الدعاوى القضائية بصفة عامة بمدى صلاحية الشخص لإقامة الدعوى وموالاتة الإجراءات فيها، وهى تلمس فى شخص رافعها نسبتها إيجاباً إليه كونه المدعى بالحق محلها وسلباً فى جهة المدعى عليه المعتدى على هذا الحق. وتطبيقاً لذلك تقول المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها أن "للقاضى الإدارى بما له من هيمنة إيجابية كاملة على إجراءات الخصومة الإدارية، فإنه

الدعوى أمام المحكمة، بناءً على مسلك إيجابى من جانب المدعى وتوجه إلى مدعى عليه وتنتهى بحكم فاصل فى النزاع أو بتنازل أو بصلح أو بسبب عيب أو خطأ فى الإجراءات بأمر عارض." راجع حكمها فى الطعن رقم 3549 لسنة 40 ق، مكتب فنى 42، ج.2، ص. 1459؛ وكذلك حكمها فى الطعن رقم 2265 لسنة 37 ق، مكتب فنى 41، ج.2، ص. 1485. وعلى غرار المحكمة الإدارية العليا، أُلحقت محكمة القضاء الإدارى مصطلح "المنازعة الإدارية" بمصطلح "الخصومة الإدارية" حين قضت أن "المنازعة الإدارية هى خصومة قضائية مناطها قيام النزاع الذى هو جوهرها واستمراره بين طرفيها، فإن هى رُفعت ابتداءً ومفتقرة إلى هذا الركن كانت من الأصل غير مقبولة، وإن هى رُفعت متوافرة عليه ثم افتقدته أثناء النزاع أصبحت غير ذات موضوع ووجب القضاء باعتبار الخصومة منتهية." حكمها فى الطعن رقم 63812 لسنة 62 ق. – جلسة (10 فبراير 2009). وفى قضاء آخر لذات المحكمة، حددت مفهوم الخصومة الإدارية بأنها "مجموعة من الإجراءات التى تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة بناءً على مسلك إيجابى يتخذ من جانب المدعى وتنتهى بحكم فاصل فى النزاع أو بتنازل أو صلح أو بسبب عيب أو خطأ فى الإجراءات أو بأمر عارض – إنما هى حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالإدعاء لدى القضاء أى بالالتجاء إليه بوسيلة الدعوى أو العريضة، وقد حدد القانون إجراءات التقدم بهذا الإدعاء الذى ينبى عليه انعقاد الخصومة وهى التى تقوم على إتصال المدعى بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى وتكليف المدعى عليه بالمثل أمامها لكونها علاقة بين طرفيها من جهة وعلاقة بين هذين الطرفين وبين القضاء من جهة أخرى." انظر حكم محكمة القضاء الإدارى فى الطعن رقم 45365 لسنة 62 ق. – جلسة (23 يونيو 2009).

يملك تقصى شروط قبول الدعوى واستمرارها دون أن يترك ذلك لإدارة الخصوم في الدعوى، وبالتالي فعليه التحقق من توافر صفة الخصوم.¹

ومن وجهة ثانية، يتعلق شرط المصلحة، بمدى توافر حاجة المدعى إلى الحماية القضائية – أى ضرورة التثبت من أن ثمة نفع يُرجى من جانب المدعى فى دعواه القضائية. وعليه نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة الحالى رقم (47) لسنة (1972) على أنه "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية." ومصدّقاً لهذا قضت المحكمة الإدارية العليا أنه "على القضاء الإدارى حتمًا مقضيًا أن يجتهد رأيه ولا يألُو فى تحديد مفهوم المصلحة بالنسبة للدعاوى التي تطرح في ساحته – سواء كانت من دعاوى الإلغاء أو مما اصطلح على تسميته بدعاوى القضاء الكامل – بتفسير النصوص - التي تشترط المصلحة لقبول الدعوى – تفسيرًا يبنى بالمنازعات الإدارية – بوجه عام – عن أن تكون من دعاوى الحسبة."²

¹ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 8937 لسنة 46 ق. – جلسة (6 يونيو 2006). وكذلك حكمها بأن "الدفع بانعدام الصفة من الدفوع المتعلقة بالنظام العام التي تقضى بها المحكمة من تلقاء نفسها وللخصوم اثارها والتمسك بها فى أية مرحلة من مراحل التقاضى." حكمها فى الطعن رقم 13297 لسنة 50 ق. – جلسة (16 فبراير 2010). راجع كذلك حكم محكمة القضاء الإدارى بانتفاء نشأة وانعقاد الخصومة الإدارية "إذا لم تكن ثمة دعوى من أحد الخصمين للخصم الآخر إلى التلاقى أمام القضاء أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود. ويلزم لصحة لهذه الدعوى أن تكون موجهة من صاحب الشأن ذاته أو من صاحب الصفة فى تمثيله والنيابة عنه قانونًا أو اتفاقًا فإذا لم تقم الدعوى صحيحة سقط ركن من أركان الخصومة." حكمها فى الطعن رقم 45365 لسنة 62 ق. – جلسة (23 يونيو 2009).

² انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمى 30952 و 31314 لسنة 56 ق. – جلسة (14 سبتمبر 2010). وقد استقر القضاء الإدارى المصرى على عدم التشدد فى أعمال مقتضى شرط المصلحة بحيث لا يتم التضييق على أصحاب الحقوق من المتقاضين بشكل قد يعصف بحقهم فى التقاضى، وفى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن تفسير شرط المصلحة يجب أن يكون متوافقًا "مع طبيعة المنازعات الإدارية والدور الذى يقوم به القضاء الإدارى فى حراسة الشرعية وسيادة القانون بغير إفراط ولا تقريط فلا يبسط فى مفهوم المصلحة كل البسط فى المنازعات الإدارية فيتلاشى الفارق بينها وبين دعاوى الحسبة فلا يكاد يبين، ولا يتشدد فى تحديد مفهوم المصلحة بما يتأبى وطبيعة المنازعات الإدارية فيحجب أصحاب الحقوق والمصالح عن

بيد أن تقارب الخصومة الإدارية مع نظيرتها العادية فى الغاية المستهدفة منهما وسبيلهما الإجرأى وشروط قبولهما، ليس من شأنه أن يدحض حقيقة أن ثمة مواطن يفترقا فيها افتراقاً يعكس الطبيعة الخاصة للخصومة الإدارية. ولعل أهم مواطن الافتراق تتمثل فى موطنين أساسيين، أولهما موضوعى مؤداه استهداف الخصومة الإدارية بالصالح العام. فعلى الرغم من أن ظاهر الخصومة الإدارية يُفصح عن كونها تتعلق بمصالح ذاتية تخص أطرافها، إلا أن الحكم القضائى الصادر فيها يُعتبر انتصاراً للمشروعية وإعمالاً لمقتضياتها.¹ والآخر شكلى مرده تغاير أطراف الخصومة الإدارية عنها فى نظيرتها العادية، بحيث تظهر الإدارة فى الأولى كخصم يُمثل السلطة العامة فى الدولة بكل ما يثبت لها من حصانات وامتيازات وسلطات استثنائية. فى حين أن أطراف الخصومة العادية، كأصل عام، تتمثل فى الأشخاص الطبيعيين، وحتى وإن مثلت الإدارة كخصم أمام القضاء العادى، فإنما تمثل كخصم عادى متجردة من امتيازاتها وسلطاتها الاستثنائية. ولعل مواطن الافتراق السابقة بين الخصومة الإدارية ونظيرتها العادية، لا سيما فيما يتعلق بشخص أطرافها، قد مثلت الدافع لدى الفقه والقضاء لتحديد مفهوم الخصومة الإدارية تحديداً عضوياً بتمييز أطرافها. فلا عجب حين نرى جانب من الفقه قد قنع ببيان مفهوم الخصومة الإدارية بالقول بأنها "خصومة أحد أطرافها الجهة الإدارية، تنشأ بإجراءات غير قضائية أمام الجهات الإدارية بهدف تصحيح تصرف إدارى خاطئ صادر من أحد طرفيها، وقد تستمر أمام القضاء الإدارى بإجراءات قضائية بهدف الحصول على حق قائم ومشروع يحميه القانون."² وتمضى المحكمة الإدارية العليا على ذات الحال حين حددت مفهوم المنازعة

أن يطرقوا بابيه ويلجوا ساحاته دفاعاً عن مصالحهم وحقوقهم." حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقمى 30952 و 31314 لسنة 56 ق. - جلسة (14 سبتمبر 2010).

¹ أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 36.

² د. مصطفى محمد تهاى منصور، إجراءات الخصومة الإدارية، رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس (2006)، ص. 18.

الإدارية ببيان أطرافها، وذلك حين قضت بأن المنازعة الإدارية هي إجراءات الخصومة القضائية المتخذة بين الفرد والإدارة والتي يتبدى فيها وجه السلطة العامة ويحكمها القانون العام باعتباره القانون الواجب التطبيق فيها.¹

لعل الاعتبارات السابقة قد برزت مع غيرها، بحسب الباحث، كعقبة من عقبات تحقيق العدالة الإدارية. بعبارة أكثر وضوحًا، شكلت غاية الخصومة الإدارية المتمثلة في استهداف تحقيق المصلحة العامة من جهة، وكون أن الإدارة تمثل في تلك الخصومة كخصم متمتع بامتيازات السلطة العامة وسلطاتها الاستثنائية، أحد أهم أسباب التردد والخشية من الاعتراف بالوسائل البديلة لتسوية المنازعات فيما يتعلق بمنازعات القانون العام. فعلى الرغم من أن الطرق البديلة لتسوية المنازعات تُعد وبحق إحدى أهم الآليات التي بها يبرح مفهوم العدالة مقام المناشدات والأمال ليضحى واقع ملموس ومتحقق، إلا أن الاعتبارات السالف الإشارة إليها في نطاق المنازعات الإدارية قد أعاققت سبيل أعمال تلك الوسائل البديلة. ويُعاضد تلك الرؤية إجماع المشرع الفرنسي عن الاعتراف بآلية التحكيم كوسيلة من وسائل تسوية المنازعات الإدارية بغير الطريق القضائي المعتاد إلا مؤخرًا، وذلك بالرغم من الاعتراف بها في المنازعات العادية.² فبعد أن كان المشرع الفرنسي، بمقتضى المادة 2060 من التقنين المدني، يحظر اللجوء إلى التحكيم في المنازعات التي يكون طرفها أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، سامحًا، على سبيل الاستثناء، لبعض الأشخاص الاعتبارية العامة التي تمارس أنشطة صناعية وتجارية بمرسوم بتسوية نزاعاتها عن طريق التحكيم، أجاز بموجب المادة 311-6 من قانون العدالة الإدارية الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 في 4 مايو

¹ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2094) لسنة 30 ق. - جلسة (24 نوفمبر 1985).

² انظر باللغة الفرنسية

Yves Gaudemet, L'arbitrage de droit public au Maroc. Rev. arb., 2002, p. 885.

2000، والذي دخل حيز النفاذ في 1 يناير 2001، على جواز اللجوء إلى التحكيم لتسوية المنازعات الناشئة بين الأشخاص الاعتبارية العامة والمتعاقدين معها المتعلقة بالتنفيذ المالى للأشغال العامة وعقود التوريد للدولة والسلطات المحلية والمؤسسات العامة المحلية وفي الحالات الأخرى حيث يسمح القانون بذلك.¹ وتجدر الإشارة في هذا المقام أن المشرع الفرنسي، بمقتضى قانون العدالة الإدارية السالف الإشارة إليه، ارتأى تقنين نظام الوساطة كآلية لتسوية المنازعات الإدارية بغير الطريق القضائي المعتاد، وذلك حين أجاز في المادة 1-114 من هذا القانون لمجلس الدولة، حال نظره لدعوى قضائية يختص بها اختصاصاً أصلياً ونهائياً، أن يأمر بإحالة المنازعة إلى الوساطة بعد موافقة الأطراف. فضلاً عن ذلك، اعتمد المشرع الفرنسي صورتين للوساطة؛ أولهما ما اصطلح على تسميته بالوساطة بمبادرة الأطراف، وذلك حين نص في المادة 1-213 من قانون العدالة الإدارية أن الوساطة لا تعدو أن تكون مجرد محاولة من الأطراف المتنازعة لتسوية نزاعهم ودياً، باختيارهم لوسيط أو بتعيينه من قبل المحكمة باتفاقهم. والأخرى الوساطة بمبادرة من القاضي الإداري، حيث نصت المادة 7-213 من قانون العدالة الإدارية على جواز أن يأمر رئيس المحكمة الإدارية ورئيس محكمة الاستئناف الإدارية،

¹ ينص قانون العدالة الإدارية على جواز تخويل المؤسسات العامة ذات الطابع العلمى والتكنولوجى اللجوء إلى التحكيم لتسوية النزاعات الناشئة عن تنفيذ عقود البحث مع المنظمات الأجنبية بعد موافقة مجلس الإدارة، وذلك عملاً بنص المادة 4-321 من تقنين البحث. كما تم الإعراف للشركة الوطنية الفرنسية للسكك الحديدية بأهلية اللجوء للتحكيم وإبرام اتفاقات التحكيم (المادة 6-2102 من تقنين المواصلات والمادة 6-311 قانون العدالة الإدارية). وأخيراً، نصت المادة التاسعة من القانون رقم 972 الصادر في 19 أغسطس 1986 بشأن الأحكام المتعلقة بالسلطات المحلية على أنه "مع عدم الإخلال بالمادة 2060 من التقنين المدني، فإن الدولة والسلطات المحلية والمؤسسات العامة مخولة، في حدود العقود التي تبرمها بالاشتراك مع الشركات الأجنبية لتنفيذ عمليات ذات مصلحة وطنية، بصياغة بنود التحكيم بهدف تسوية المنازعات الناشئة عن تلك العقود والمنازعات المتعلقة بتطبيق وتفسير هذه العقود، وذلك إذا لزم الأمر وبشكل نهائى."

أثناء النظر فى النزاع المعروض وبعد الحصول على موافقة طرفى النزاع، بالوساطة فى محاولة للتوصل إلى اتفاق للتسوية بين أطراف المنازعة الإدارية.¹ وفى مصر جرى الحال على نفس الأمر، فلم تبرح الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الإدارية فى بادئ الأمر مقام المناشدات والأمال الفقهية، حيث ظلت تلك الوسائل تتردد بين الإحجام تارة والتأييد تارة أخرى. فعلى سبيل المثال، تأرجح قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية بين حظر اللجوء للتحكيم لتسوية منازعات العقود الإدارية من جهة وبين إجازة هذا اللجوء من ناحية أخرى. فمن ناحية الحظر، كانت المحكمة قد ارتأت أن ليس ثمة مسوغ تشريعى للاحتكام إلى التحكيم لتسوية منازعات العقود الإدارية على سند من أن قانون مجلس الدولة المصرى رقم 47 لسنة 1972 قد نص فى مادته العاشرة على أن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصيل بنظر منازعات العقود الإدارية والفصل فيها، وهو اختصاص، بحسب المحكمة، يجد سنداً من نص الدستور على أن مجلس الدولة هو هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل فى كافة المنازعات الإدارية.² وعليه، يضحى هذا الاختصاص متعلقاً بالنظام العام لا يجوز الإتفاق على خلافه.³ أما فيما يتعلق بجواز اللجوء للتحكيم، فقد أيدته المحكمة فى قضائها على سند من أن المادة 501 من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968 قد أجازت اللجوء إلى التحكيم فى كافة المنازعات الناشئة عن تنفيذ عقد معين، وهو ما اعتبرته المحكمة نصاً عاماً ينبغى أن يُحمل على عمومه ليسرى على منازعات العقود الإدارية تماماً

¹ لمزيد من التفاصيل، انظر للمؤلف، الوساطة فى المنازعات الإدارية (دراسة لأحكام نظام الوساطة فى المرافعات الإدارية الفرنسية)، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الثانى (2009).

² انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 3049 لسنة 32 ق. جلسة (20 فبراير 1990). مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون، العدد الأول (1994)، ص 1134.

³ انظر د. محمد عبد العزيز بكر، أثر شرط التحكيم على المفهوم المتفرد للعقد الإدارى، دار النهضة العربية: القاهرة (الطبعة الأولى 2001)، ص. 5-6.

مثلما هو الحال فى منازعات العقود المدنية والتجارية.¹ والواقع من الأمر أن هذا التردد فى الاحتكام إلى التحكيم فى منازعات العقود الإدارية لم يتم حسمه إلى بتدخل تشريعى، وذلك حين صدر القانون رقم 27 لسنة 1994 معدلاً بالقانون رقم 9 لسنة 1997 بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية، حيث أجازت المادة الأولى من هذا الأخير تسوية منازعات العقود الإدارية عن طريق التحكيم شريطة موافقة الوزير المختص، أو من يتولى اختصاصه بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية العامة.²

وعلى نقيض الوضع فى فرنسا، فلم تنل الوساطة، كآلية بديلة لتسوية المنازعات الإدارية، نصيبها من التقنين التشريعى. بيد أن المشرع المصرى فى قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 قد اعترف بإمكانية انقضاء المنازعة الإدارية بغير حكم بمقتضى التسوية الودية بين الخصوم، وذلك حين خول فى المادة 28 من القانون أنف الذكر لمفوض الدولة سلطة أن يعرض على الخصوم تسوية نزاعهم وفق ما استقر من مبادئ فى قضاء المحكمة الإدارية العليا. مرتباً على هذه التسوية، بعد إثباتها فى محضر رسمى، أثرًا مؤداه استبعاد القضية من جدول المحكمة لانقضاء النزاع فيها.³

¹ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 886 لسنة 30 ق. جلسة (18 يناير 1994). مجلس الدولة - المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون - الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة 1993 إلى آخر فبراير سنة 1994)، ص. 691.

² نصت المادة الأولى من القانون رقم 27 لسنة 1994 معدلاً بالقانون رقم 9 لسنة 1997 بشأن التحكيم فى المواد المدنية والتجارية على أنه "وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الاتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص أو من يتولى اختصاصه بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة، ولا يجوز التفويض فى ذلك".

³ نصت المادة 28 من قانون مجلس الدولة المصرى رقم 47 لسنة 1972 على أن "المفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التى ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا فى خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية أثبتت فى محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر فى هذه الحالة قوة السند التنفيذى، وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وإن لم

وبخلاف ما تقدم، لم تقنع سياسة المشرع المصرى، بشأن ضرورة التحول نحو الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الإدارية، بالوقوف عند حد جواز تسوية منازعات العقود الإدارية بالتحكيم وبسلطة مفوض الدولة فى عرض تسوية النزاع الإدارى ودياً فحسب، وإنما مضى فى سبيل غاية تعضيد العدالة الإدارية الناجزة عن طريق تدعيم الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الإدارية، ذلك حين ارتأى تبسيط إجراءات فض المنازعات الناشئة بين الجهاز الإدارى للدولة من جهة والأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة من جهة أخرى بمقتضى القانون رقم 7 لسنة 2000 بشأن عمل لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها، والصادر فى 4 أبريل 2000، والذى دخل حيز النفاذ اعتباراً من أول أكتوبر عام 2000.¹ وقد تغيا المشرع المصرى بهذا القانون سرعة الفصل فى المنازعات الإدارية باعتبارها صورة من صور العدالة الإدارية الناجزة من خلال آلية التوفيق باعتبارها من الوسائل البديلة لتسوية

تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل فى الدعوى أن تحكم على المعارض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً ويجوز منحها للطرف الآخر."

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسى قد عرف نظام انقضاء النزاع الإدارى عن طريق عرض تسويته على أطرافه من قبل المحاكم الإدارية. فقد نصت المادة الثانية والعشرين من القانون رقم 14 لسنة 1986 الصادر فى 6 يناير 1986، بشأن قواعد ضمان استقلالية أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فى تعديلها للمادة الثالثة من قانون المحاكم الإدارية، على أن "المحاكم الإدارية، سواء فى درجاتها الأولى أو الاستئنافية، تعتبر القاضى العام والطبيعى للمنازعات الإدارية. وتملك تلك المحاكم ممارسة اختصاص التوفيق بين أطراف النزاع." فضلاً عن ذلك، فبمقتضى قانون العدالة الإدارية، الصادر بموجب المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، والذى دخل حيز النفاذ فى 1 يناير 2001، منح المشرع الفرنسى فى الفقرة الرابعة من المادة 211 منه المحاكم الإدارية اختصاص عرض التسوية على خصوم المنازعة الإدارية. يُراجع فى ذلك، أ.د. محمد باهى أبو يونس، التسليم بالطلبات والأحكام فى المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2019)، ص. 58.

¹ منشور فى الجريدة الرسمية - العدد 13 (مكرر) فى 4 أبريل 2000.

نصت المادة الثانية من القانون رقم 7 لسنة 2000 على أن "ينشأ فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر، للتوفيق فى المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التى تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة."

المنازعات. فاستطرد التأمل فيما أورده المشرع من أحكام بشأن التوفيق فى المنازعات الإدارية يُفصح عن أن سياسته التشريعية قد انطوت على محاولة جادة لخدمة مقتضيات العدالة الإدارية،¹ وذلك عن طريق استهداف تحقيق غايتين أساسيتين. أولهما التخفيف من حجم العبء الواقع على كاهل القضاء الإدارى والعمل على حل مشكلة تكدرس الدعاوى فى ساحات المحاكم، وذلك عن طريق إتباع آلية التوفيق فى المنازعات الإدارية التى تقبل ذلك.² وثانيهما تحقيق الرشادة الإجرائية والتخفيف على المتقاضيين عن طريق تبسيط الإجراءات المتبعة لفض المنازعات الإدارية فى محاولة لضمان سرعة الفصل فيها.³

(ج) الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية اقتضاءً للحقوق

5- ورد غير بعيد أنه تحت وطأة الحظر المفروض على القاضى الإدارى بعدم توجيه أوامر تنفيذية للإدارة والتفسير المضيق والمعيب لمبدأ الفصل بين السلطات والهيئات قد ساهما فى إعاقة العدالة الإدارية، وبالقدر نفسه ساهمت الجهات الإدارية فى تلك الإعاقة عن طريق امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها. الواقع من الأمر أن شروح الشراح تعج بالحديث عن ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها باعتبارها أحد أهم المشاكل التى تواجه إنفاذ العدالة الإدارية بشكل قويم. بيد أن الباحث يحسب أن تلك المشكلة تطل بوجهها القبيح لتلقى بظلالها فيما يتعلق بإهدار وانتهاك مبادئ أساسية تتعلق بالحكم الديمقراطى فى أى دولة؛ كمبدأ سيادة القانون واحترام ما للأحكام القضائية من حجية.⁴

¹ أ.د. محمد باهى أبو يونس، انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم فى المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص. 12-13.

² أ.د. محمد جمال عثمان جبريل، وسيط الجمهورية فى فرنسا: دراسة مقارنة مع لجان التوفيق المنشأة بالقانون رقم 7 لسنة 2000 فى مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد رقم 22، المجلد رقم 11 (2002)، ص. 23.

³ المرجع السابق، ص. 23.

⁴ انظر باللغة الفرنسية

حقاً ليس ثمة منكر أن الحظر المفروض على القاضى الإدارى بعدم توجيه أوامر تنفيذية للإدارة وكذا التفسير المضيق والمعيب لمبدأ الفصل بين السلطات والهيئات كانا قد برزا كأحد العوامل المستقلة التى آثرت سلباً على منظومة العدالة الإدارية،¹ على النحو السالف بيانه، إلا أن الباحث يحسب أنهما قد ساهما أيضاً فى تفاقم ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها. فعلى النحو السالف تفصيله، يتحكم أصل إجرائى فى علاقة القاضى الإدارى بالإدارة مؤداه أن الأول قاضٍ للمشروعية يقضى ولا يُدير،² بحيث تقف حدود سلطته عند إصدار حكم ينحسم به موضوع النزاع المعروض أمامه، فلا يتعدى ذلك ليضمن تنفيذ الحكم خلال مدة محددة أو حتى التدخل فى كيفية تنفيذه على نحو معين.³ ولا ينحسر

A. De Laubadère, J. C. Venezia et Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 1 (1992), p. 398.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Michel Dran, *Le Contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), 1968, p. 485.

² انظر أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص. 412.

³ انظر فى ذلك باللغة الفرنسية

Georges Vedel et Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France (P.U.F.), 12^e édition, T. 1 (1992), p. 99.

راجع كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى فى القضية

C.E. 20 janvier 1989, N° 89304 (inédit au recueil Lebon).

حيث قضى أن "حيث إن القاضى الإدارى لا يملك صلاحية توجيه الأوامر إلى الإدارة، فلا يجوز للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، من حيث المبدأ، الأمر بوقف تنفيذ أى قرار يُحال إليهما ما لم يكن هذا القرار قابلاً للتنفيذ بالفعل. ومن ناحية أخرى، لا تملك المحاكم الإدارية ومجلس الدولة سلطة الأمر بتعليق تنفيذ قرار الرفض إلا فى الحالة التى يؤدى فيها الإبقاء على هذا القرار إلى تعديل فى وضع قانونى أو واقعى قائم بالفعل."

وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى حين قضى أنه "بصرف النظر عن حالة ما إذا شكلت الإجراءات المطلوبة تدابير لتنفيذ قرار صادر عن القاضى الإدارى، فليس لهذا الأخير إصدار أوامر زجرية للإدارة."

C.E. 21 juin 1995, N° 106701 (inédit au recueil Lebon).

الحظر عند هذا الحد فحسب، بل يذهب أبعد من ذلك ليغل يد القاضى الإدارى عن إتباع طرق التهديد المالى عن طريق فرض غرامة تهديدية على الإدارة عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم الإدارى الصادر ضدها دون مسوغ من القانون، أو حتى الحلول محل الإدارة فى تنفيذ الحكم الذى أصدره.¹

والعجب كل العجب أن الحجج التى ساقها الفقه تبريراً لهذا الحظر تمحورت حول الاعتصام بمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية ونظيرتها الإدارية، باعتباره من مقتضيات هذا الأخير. وعليه، يضحى إصدار القاضى الإدارى أوامر تنفيذية للإدارة ضماناً لتنفيذ حكمه خلال مهلة معينة أو بكيفية محددة، تدخلاً فى عمل الإدارة واعتداءً على سلطة تلك الأخيرة من شأنه انتهاك استقلاليتها، ومن ثم خرق مبدأ الفصل بين السلطات.² بناء على ذلك، قنع جانب من الفقه بأن سلطة القاضى الإدارى تقف عن حد القضاء بإلغاء القرارات الإدارية إذا ما ثبت عدم مشروعيتها دون أن يتجاوز ذلك ليحدد للإدارة كيفية تنفيذ هذا القضاء أو أن يلزمها بالتنفيذ على نحو معين.³

¹ انظر باللغة الفرنسية

Yves Gaudemet, "Reflections on the injunction in the administrative litigation", *Mixtures Georges Burdeau, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.)*, 1977, p. 805.

² انظر باللغة الفرنسية

Édouard Laferrière, *raité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.)*, T. 2 (1989), p. 423.

Raymond Odent, *course de contentieux administratif, Paris, Les Cours de droit 1978-1979*, p. 1284.

³ انظر فى هذا الإتجاه، أ.د. سليمان الطماوى، القضاء الإدارى: قضاء الإلغاء (الكتاب الأول)، دار الفكر العربى: القاهرة (1986)، ص. 1010؛ أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء (الجزء الأول)، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية (1999)، ص. 385؛ أ.د. محمد فؤاد مهنا، دروس فى القانون الإدارى (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، مطبعة اتحاد الجامعات: الإسكندرية (1957)، ص. 23-24؛ محمود محمد حافظ، القضاء الإدارى فى القانون المصرى والمقارن، دار النهضة العربية: القاهرة (1993)، ص. 70؛

ولعل تلك الاعتبارات السابقة هي ما حدت بمجلس الدولة الفرنسي في أوليات أحكامه بتقييد نفسه ذاتيًا بتبنى مبدأ حظر توجيه أوامر تنفيذية للإدارة في أحكامه. ففضى ذات مرة بعدم اختصاصه بتوجيه أمر للإدارة بتعيين أحد الأشخاص في وظيفة عامة أو عزله منها،¹ أو بتحديد أقدميته أو منحه درجة وظيفية معينة بدايةً من تاريخ محدد. وتارة أخرى، وبعبارات أكثر صراحةً وشمولية، يقضى المجلس بأن مبدأ حظر توجيه أوامر تنفيذية للإدارة إنما هو من المبادئ المتعلقة بالنظام العام، وعليه يضحى القاضى الإدارى غير مختص بتوجيه أوامر للإدارة لإتيان عمل معين أو الامتناع عنه.² وقد حذا القضاء الإدارى المصرى حذو نظيره الفرنسى، حيث تواترت أحكامه على حظر توجيه أوامر تنفيذية للإدارة. وتطبيقاً لذلك تقول المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها أنه "إذا كان وجه عبارة الطلبات وظاهر ألفاظها إصدار الأمر إلى جهة الإدارة بالإفراج فوراً عن السيارات التى ترد استناداً إلى الموافقات الاستيرادية التى منحت للشركة الطاعنة فإن ذلك مما يتأبى واختصاص قاضى المشروعية طبقاً لما ينص عليه الدستور وقانون مجلس الدولة إذ لا يملك قاضى المشروعية أن يصدر أمراً إلى جهة الإدارة لاستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية . . . ومن ثم يقتصر اختصاصه على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره من قرارات متى كانت ملزمة قانوناً بذلك . . . وعلى السلطة التنفيذية المختصة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الأحكام نزولاً على الشرعية بما يحقق المشروعية

عمر محمد الشوبكى، القضاء الإدارى (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان (2011)، ص. 181-182.

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى فى القضية

CE Sect., 27 janvier 1933, Le Loir, Rec. 136.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى فى القضية

CE, 17 avril 1963, Faderne, n° 52973.

وسيادة القانون.¹ وكذلك قضت محكمة القضاء الإدارى أنها "ليست من هيئات الإدارة، فلا تملك إصدار أوامر إدارية، ومن باب أولى أن تقوم مقام الإدارة فى إتخاذ إجراء معين."²

وبالرغم من أن القضاء الإدارى الفرنسى قد تحرر من أغلال مبدأ حظر توجيه أوامر تنفيذية للإدارة من قبل القاضى الإدارى، وذلك بمقتضى القانون رقم 125 لسنة 1995 الصادر فى 8 فبراير 1995، بشأن تنظيم المحاكم والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية، وما تلاه من إصدار قانون العدالة الإدارية بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، على النحو السابق الإشارة إليه، بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإدارى الفرنسى قبل ذلك كان قد بدأ فى لفت النظر إلى التدايعات الخطيرة المترتبة على غل يد القاضى الإدارى عن التدخل بآليات قانونية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنه، لا سيما إن صدرت ضد الإدارة. فقد سبق مجلس الدولة الفرنسى المشرع فى تقريره لمسئولية الدولة عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، وذلك حين قضى فى أوليات أحكامه بأن تقاعس الدولة وتأخيرها فى تنفيذ الأحكام الإدارية من شأنه أن يترتب مسئوليتها القانونية عن هذا التقاعس وذلك التأخير.³ ولم يساير المشرع الإدارى المصرى نظيره الفرنسى فى الاعتراف للقاضى الإدارى بسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة ضماناً لتنفيذ الأحكام الصادرة عنه، وكذلك ظل القضاء الإدارى المصرى وفيًا لمبدأ حظر توجيه تلك الأوامر معتمداً فى ذلك بمبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية.

¹ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 397 لسنة 36 ق. - جلسة (29 مارس 1992)، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون - العدد الثانى (من أول مارس سنة 1992 إلى آخر سبتمبر سنة 1992)، ص. 1201.

² انظر حكم محكمة القضاء الإدارى فى الطعن رقم 72 لسنة 1 ق. - جلسة (28 مايو 1947)، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الأولى، ص. 365.

³ راجع حكم مجلس الدولة فى القضية

الواقع من الأمر أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ناهيك عن كونه يُمثل خرقاً واضحاً لمبدأ سيادة القانون في الدولة وانتهاكاً صريحاً لما تحوزه تلك الأحكام من حجية واجبة الاحترام، إنما يُشكل أحد أهم معوقات إنفاذ العدالة الإدارية. فتلك الأخيرة، وإن تراوحت صورها بين سرعة الفصل في المنازعات والتقليل من تكديسها من جهة، والرشادة الإجرائية المتمثلة في تيسير الإجراءات والاقتصاد في الرسوم والنفقات من جهة الأخرى، يُعتبر من أهم مقوماتها اقتضاء الحق المقضى به بموجب الحكم القضائي. ذلك الاقتضاء الذي يعكسه تنفيذ الحكم بالفعل ليتحول من مجرد منطوق تلاه القاضى إلى واقع مادي ملموس.¹ ولعل وجهة نظر الباحث، بشأن تصور أن اقتضاء الحق المقضى به بطريقة فعالة وناجزة يعكس صورة من أهم صور العدالة، تدعمها حقيقة أن اقتضاء الحق بتنفيذ الحكم القضائي يُحقق مصلحة للقاضى مُصدر الحكم من جهة، ومصلحة المحكوم له من جهة أخرى. فمن الوجهة الأولى، يُمثل تنفيذ الحكم القضائي أهمية بالغة للقاضى كونه يؤكد لهذا الأخير أهمية وفاعلية دوره باعتباره عضواً في السلطة القضائية أناط به القانون النظر في المنازعات والفصل فيها. هذا وإن كانت تلك المصلحة يتشارك فيها القاضى العادى مع نظيره الإدارى، إلا أنها تبرز بشكل أكبر بالنسبة لهذا الأخير. فعلى النحو السالف بيانه، كان الحكم الصادر عن القاضى العادى أكثر حظاً من الحكم الصادر عن نظيره الإدارى فى مصادفته لواقعة التنفيذ.² حقاً إن واقع الخصومة الإدارية بما تفرضه طبيعتها من كون أن الإدارة تمثل فيها كخصم متمتع بكافة حصانات السلطة العامة وامتيازاتها الاستثنائية كان

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 7.

² انظر باللغة الفرنسية

A. De Laubadère et autres, Traité de droit administratif

مرجع سابق، ص. 398.

من شأنه إعاقة تنفيذ الأحكام الإدارية، لا سيما وإن صدرت ضد الإدارة.¹ فعلى سبيل المثال، يبدو جلياً التباين بين مركز الإدارة ومركز الفرد العادي في الخصومة الإدارية فيما يتعلق بمبدأ حظر إتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة، وهو حظر يلقي بظلاله بشأن إمكانية إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها.² فأموال الإدارة لا تمثل أبداً ضماناً للدائنين يمكن التنفيذ عليها بطرق التنفيذ العادية، سواء كانت حجزاً تنفيذياً أو تحفظياً أو حتى حجز ما للمدين لدى الغير.³

¹ انظر المرجع السابق.

² انظر د. حسنى عبد الواحد، مبدأ حظر طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة، مجلة المحاماة، العددان السابع والثامن، السنة السادسة والستون (1986)، ص. 95.

³ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص. 11؛ حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2010)، ص. 15 وما بعدها.

وكذلك باللغة الفرنسية

Pierre Soubelet et Afif Daher, L'exécution des décisions du juge administratif, La Revue administrative, 43^e Année, No. 255 (MAI JUIN 1990), p. 241.

Odile Simon et Lucienne Erstein, L'exécution des décisions de la juridiction administrative, Berger-Levrault (2000).

تجدر الإشارة إلى أن الحظر في فرنسا يسرى على أموال الإدارة سواء ما كان مملوكاً للأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام وبصرف النظر عما إذا كانت أموالاً عامة أم خاصة. بيد أن المؤسسات العامة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التابعة للدولة لا تُعد أموالها من الدومين العام، بحيث تقبل الحجز عليها استيفاءً لدين الدائنين.

انظر باللغة الفرنسية

Yves Gaudemet, La saisie des biens des établissements publics: nouveaux développements de la question, Gaz. Pal, (15 décembre 1984), p. 565.

Marion Vettraino, La pratique de l'injonction et de l'astreinte dans le contentieux administratif Français, Revue du Conseil d'État, Numéro spécial (L'apport du nouveau code de procédure civile et administrative), 2010, p. 51.

أما بالنسبة للوضع في مصر، تخرج الأموال المملوكة ملكية خاصة للدولة من نطاق الأموال العامة، بحيث يجوز التنفيذ عليها بالطرق العادية، وذلك إلتساقاً مع نص المادة 2/87 من القانون المدني التي تحظر الحجز على الأموال العامة فحسب.

فضلاً عن ذلك، ففي الحالات التي يجيز القانون فيها أن تمثل الإدارة أمام القاضى العادى، كما هو الحال فى حالات غصب السلطة *voie de fait*، يثبت لهذا الأخير سلطة إجبارها على تنفيذ الحكم الصادر ضدها.¹ ففي فرنسا، قبل تقنين نظام الغرامة التهديدية فى نطاق المنازعات الإدارية أول مرة عام 1980، كان القاضى العادى يملك سلطة إجبار المحكوم ضده، ولو كانت الإدارة، على تنفيذ الحكم عن طريق تهديده مالياً بواسطة الغرامة المدنية، وذلك بمقتضى قانون رقم 626-72 الصادر فى 15 يوليو 1972.² هذا وقد اعترف المشرع الفرنسى، بمقتضى القانون السابق، للقاضى العادى بسلطة أن يقرن حكمه بالغرامة المدنية بأوامر تنفيذية حتى وإن كانت موجهة للإدارة باعتبارها محكوماً ضدها.³ ولئن كان حظر إتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة وحظر توجيه أوامر تنفيذية لها قد شكلا، عند البعض، مبرراً لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإدارى الصادر ضدها، فلا عجب إن قلنا أن موقع الإدارة، كونها تحوز القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية جبراً، قد مثلت، بالقدر نفسه، أساساً لامتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية،⁴ ومن ثم تعطيل منظومة

انظر أ.د. عبد الغنى بسيونى، النظرية العامة فى القانون الإدارى، منشأة المعارف: الإسكندرية (2003).

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jacques Chevallier, Du principe de séparation au principe de dualité

مرجع سابق، ص. 712.

Dany Cohen, La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire, Economica: Paris (1987), p. 353.

² انظر باللغة الفرنسية

Jean-Michel Le Berre, Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire à l'égard de l'administration, Actualité juridique (A.J.), 1979, p. 14.

³ انظر المرجع السابق.

François Chabas, La réforme de l'astreinte (Loi du 5 juillet 1972), Recueil Dalloz, 1992, Chronique, p. 299-300.

⁴ انظر باللغة الفرنسية

العدالة الإدارية، إذ أنه ليس من المتصور أن تستخدم الإدارة ما تحوزه من قوة للتنفيذ ضد نفسها.¹ وفق هذا التصوير، وفي ضوء تلك المعوقات، يحظى تنفيذ الحكم الإداري بأهمية بالغة لدى القاضى الإداري، أهمية من شأنها أن تجعله يُدرك وبحق مدى فعالية دوره فى المنظومة القضائية باعتباره قاضٍ للمشروعية يحرص على اقتضاء الحقوق وحماية الحريات.

ومن وجهة أخرى، ليس ثمة جدال أن تنفيذ الحكم القضائى، سواء صدر عن القضاء الإداري أو العادى، يمثل جوهر مصلحة المحكوم لصالحه. فهذا الأخير جل مبتغاه تنفيذ الحكم الصادر لصالحه.² فبتمام تنفيذ الحكم يقتضى المحكوم لصالحه حقه المقضى به ويتحصل على المنفعة المرجوة من عملية التقاضى بأسرها. ويحسب الباحث أن مصلحة المحكوم لصالحه فى تنفيذ الحكم الصادر تبرز بشكل أكبر بالنظر إلى طبيعة الحكم الإداري كونه يُنفذ فور صدوره. فالمستقر فى منظومة المرافعات الإدارية أن الحكم الإداري، على خلاف نظيره المدنى، لا يُشترط لتنفيذه صيرورته نهائياً،³ ولا يوقف تنفيذه لمجرد الطعن عليه، إلا لو طلب الطاعن ذلك صراحةً من محكمة الطعن وأجابته تلك الأخيرة لطلبه.⁴ فضلاً عن

Jean-Marie Auby et Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 1 (1984), p. 1324.

¹ انظر باللغة الفرنسية

G. Braibant et Bernard Stirn, *Le droit administratif français*, Editions Dalloz; 7^e édition (2005).

² انظر أ.د. أحمد هندی، أ.د. سيد محمود، د. عبد الستار الملا، *التنفيذ الجبرى فى القانون الكويتي*، مطبوعات جامعة الكويت: الكويت (2000)، ص. 43.

³ أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري، مرجع سابق، ص. 9؛ د. خميس إسماعيل، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دون دار نشر: القاهرة (1993)، ص. 329-330.

⁴ نصت المادة الرابعة من قانون العدالة الإدارية الفرنسى، الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، على أنه "باستثناء الحالات التى يوجد بصدها نصوص تشريعية مخالفة، لا يكون للطعون أثر موقف بالنسبة للأحكام، ما لم تأمر المحكمة بخلاف ذلك." كما نصت المادة 14/811 من نفس القانون على أنه "باستثناء الحالات المنظمة بنص تشريعى مخالف، لا يكون

ذلك، فقد ارتقى حق المحكوم لصالحه فى تنفيذ حال وفعال للحكم ليبلغ مصاف الحقوق الدستورية كونه مقوم أساسى من مقومات المحاكمة المنصفة والعدالة كأحد تطبيقات الحق فى التقاضى والدفاع.¹ فقد استقر قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أن الحق فى التقاضى والدفاع يقتضى ضمان محاكمة منصفة للمتقاضين، وتلك الأخيرة لا يمكن تحقيقها إلا بجماع عناصر ثلاث: (1) حق الشخص فى المثل أمام قاضيه الطبيعى؛ (2) تيسير الإجراءات الخصامية بما يكفل حقوق الدفاع؛ (3) وحق المتقاضى فى تنفيذ ناجز وفعال للحكم الصادر لصالحه.² علاوة على ذلك، فالمحكمة كانت قد نظرت للتنفيذ الحال والفعال للحكم القضائى كونه التزامًا واقعيًا على عاتق الدولة يُرتب مسئوليتها المدنية حال أهملت أو تقاعست عن أدائه.³

ثالثًا: الجهود التشريعية لتيسير سبيل العدالة الإدارية

6- مثلت المعوقات السالف بيانها معالم مشكلة إنفاذ العدالة الإدارية والدافع الأساسى لحت الأنظمة القانونية المختلفة لابتداع طائفة من الوسائل القانونية قصدت

للطعن أثرًا موقفًا للتنفيذ، ما لم يأمر قاضى الطعن بخلاف ذلك، وفقًا للشروط المنصوص عليها فى هذا القانون." كذلك نص المشرع المصرى فى المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أنه "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك. كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإدارى فى الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، ويجوز الطعن فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى، والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق إلتماس إعادة النظر، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك."

¹ أ.د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص. 23.

² انظر باللغة الفرنسية

Serge Guinchard, Le procès équitable: droit fondamental?, Actualité juridique (A.J.), Droit administratif, 20 juillet-20 août, numéro spécial (1998), 191.

انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، المرجع السابق، ص. 23.

³ انظر حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فى القضية

ECHR, Court (Chamber), 26 September 1996, n° 24295/94.

بها ضمان إنفاذ عدالة إدارية أكثر فعالية. وهذه الوسائل رغم تفاوتها وتعددتها، إلا أنه يمكن جمعها في ثلاثة أنواع: أولهما وسائل غير قضائية، وثانيهما وسائل قضائية، وأخيراً وسائل تشريعية. ولعل الباحث لا يغلو بالقول أن الأنظمة القانونية في إبتداعها لتلك الوسائل كان شاهدها مفهوم العدالة الإدارية بشكل موسع وأكثر عمقاً. فالواقع من الأمر أن تلك الوسائل، على تفصيل يأتي لاحقاً، تشترك جميعها في أمرين أساسيين: أولهما يتمثل في ضرورة التخلص من النظرة التقليدية للمنازعة الإدارية ودور القاضى فيها، بحيث يُراقب هذا الأخير مشروعية التصرفات الإدارية، ويقتصر جل دوره على إلغائها حال ثبوت عدم مشروعيتها. وثانيهما يتعلق بالنظر إلى منظومة العدالة الإدارية باعتبارها منظومة تتجاوز حدود مجرد صدور الحكم القضائي الحاسم لموضوع المنازعة الإدارية، بحيث تنشذ الشراكة بين القضاء وغيره من المؤسسات الأخرى العامة منها والخاصة.

(أ) الوسائل غير القضائية

7- أما عن النوع الأول، فالوسائل غير القضائية تتمثل في الآليات البديلة لتسوية المنازعات الإدارية، سواء التحكيم أو الوساطة أو لجان التوفيق. فكما سبقت الإشارة، تستهدف الآليات البديلة لتسوية المنازعات الإدارية جانباً مهماً من جوانب العدالة الإدارية. فتسوية المنازعات الإدارية بغير الطريق القضائي المعتاد سرعة الفصل في المنازعات الإدارية والتقليل من تكديسها في ساحات القضاء. فضلاً عن ذلك، فالقوالب القانونية التي أُفرغت فيها تلك الآليات البديلة وكذا نسقها الإجرائي قد ساعدا في تقليل طابعها الرسمي مما ساهم في إشراك الخصوم بشكل أكبر في حل نزاعاتهم الإدارية،¹ وأعان الأفراد على فهم طبيعة تصرفات الإدارة بشكل أكبر.²

¹ انظر باللغة الفرنسية

J.-G. Contamin et al., Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions, (2009) La documentation française, p. 19.

² انظر المرجع السابق.

في فرنسا، على سبيل المثال، كانت قد ظهرت بعض المبادرات تارة من قبل المحاكم الإدارية، ومن قبل الإدارات العامة تارة أخرى، وذلك بغية إشراك المواطنين في تسوية المنازعات التي تثور بينهم وبين الإدارة. فكما جرى الحال عليه في مدينة جرونوبل الفرنسية Grenoble تم إبرام ميثاق أخلاقي بين المحكمة الإدارية وإقليم إيزير Le département de l'Isère والبلدية ونقابة المحامين في جرونوبل لتنظيم التسوية الودية للمنازعات الإدارية المتعلقة بالخدمة المدنية والعقود الإدارية وتخطيط المدن وشغل الملك العام.¹ وبالمثل، في محاولة لإنجاز أعمال خط الترام، بادر مجلس مقاطعة سين سان دوني Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis وهيئة المقاولات العامة إلى إنشاء لجنة التسوية الودية في المقاطعة بالتعاون مع المحكمة الإدارية في بلدية سيرجي Cergy.² وفي باريس، خاطب مجلس المقاطعة وشركة النقل بالمدينة Régie autonome des transports parisiens (RATP) رئيس المحكمة الإدارية في 2008 لاقتراح إنشاء لجنة لمنع النزاعات المتعلقة بالأضرار التي لحقت بأصحاب المتاجر الواقعة على خط الترام المزمع إقامته مستقبلاً.³ وإزاء

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean-Marc Sauvé, La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative, Maison du Barreau, 17 juin 2015, https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/la-mediation-et-la-conciliation-devant-la-juridiction-administrative#_ftnref31

² انظر باللغة الفرنسية

E. Costa, La conciliation devant le juge administratif. L'exemple de la commission de règlement amiable de Seine-Saint-Denis, Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A), 2012, p. 1834.

³ انظر باللغة الفرنسية

E. Costa, La conciliation devant le juge administratif

المرجع السابق.

سلطة التوفيق الممنوحة للقاضي الإداري الفرنسي منذ عام 1986،¹ عين رئيس المحكمة الإدارية قاضٍ بالمحكمة ليقوم بمهمة التوفيق والوساطة بين أصحاب المتاجر المتضررين والدولة بغية تجنب أى نزاع قضائي قد يثور مستقبلاً.² أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه، كما سبق الذكر، تم توسيع صلاحيات القاضي الإداري الفرنسي فيما يتعلق بتسوية المنازعات الإدارية عن طريق الوسائل البديلة لطريق التقاضي المعتاد، لا سيما الوساطة الإدارية، وذلك بموجب قانون العدالة الإدارية الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000.³ فقد نص المشرع فى المادة رقم 1/213 من هذا القانون العدالة على أن الوساطة تخول لأطراف النزاع التوصل إلى اتفاق يُمثل حلاً ودياً لنزاعهم، وذلك بمساعدة طرف ثالث يختارونه يُسمى الوسيط، أو يتم تعيينه من قبل المحكمة، بعد موافقة أطراف النزاع. كما أجاز المشرع، بمقتضى المادة 5/213، لأطراف النزاع أن يطلبوا تنظيم الوساطة من القاضي الإداري بعيداً عن أى إجراءات قضائية. ويجوز

¹ يُراجع فى هذا الشأن القانون رقم 86-14، الصادر فى 6 يناير 1986 بشأن الأحكام الضامنة لاستقلالية أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

Loi n°86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

وَيُراجع كذلك قانون العدالة الإدارية الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، المواد من 1/213 حتى 14/213.

² انظر باللغة الفرنسية

E. Costa, La conciliation devant le juge administratif

مرجع سابق.

³ جدير بالذكر أن صلاحيات القاضي الإداري بشأن استخدام الوساطة كآلية بديلة لتسوية المنازعات قد اتسعت لتشمل جميع المنازعات الإدارية بموجب القانون رقم 1547-2016، بشأن تحديث العدالة فى القرن الحادى والعشرين، الصادر فى 18 نوفمبر 2016.

لقاضى الإدارى أن يُبادر بالوساطة فى سياق الإجراءات القضائية، وذلك بمقتضى المادة 7/213 من قانون العدالة الإدارية.¹

(ب) الوسائل القضائية

8- لئن كانت الوسائل غير القضائية، المتمثلة فى آليات التسوية الودية، تنشئ تحقيق قدر من العدالة الإدارية من خلال سرعة الفصل فى المنازعة الإدارية وإشراك أطرافها بشكل أكثر فعالية فى تسويتها، فإن استطراد التأمل فى شتات أحكام مجلس الدولة الفرنسى يُفصح عن أن هذا الأخير قد تبنى مؤخرًا عدة وسائل تهدف إلى حل بعض الإشكاليات القانونية التى قد تنثور بمناسبة نظر النزاع الإدارى أكثر من تسوية هذا الأخير نفسه.² وقد تمثلت تلك الوسائل القضائية فى ثلاث صور؛ أولاً: استبدال الأساس القانونى *substitution de base légale*، ثانياً:

¹ على سبيل المثال، فى المنازعات الإدارية المتعلقة بفشل الإدارة فى تقديم بعض الخدمات الاجتماعية، يمكن للوسيط أن ينجح فى إقناع الإدارة بالضرر الواقع على الأفراد فى حالات الخطأ الذى يرتكبه صندوق الضمان الاجتماعى أو استحقاق الفرد فى الإعفاء كلياً أو جزئياً من بعض الرسوم المستحقة لتقديم الخدمة، وذلك بعد تقديم أدلة جديدة تثبت هذا الاستحقاق. انظر باللغة الفرنسية

M.-C. de Montecler & E. Maupin, *Litiges sociaux: des délégués du Défenseur des droits aguerris à la médiation*, *Actualité juridique de droit administratif* (A.J.D.A), 2018, p. 1637.

² انظر باللغة الفرنسية

René Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, T. 1, 15^e édition (2001), p. 6; Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 1 (2001), p. 7; F. Melleray, *Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel*, (2005) *Actualité juridique de droit administratif* (A.J.D.A.), pp. 637-643; P. Gonod & O. Jouanjan, *À propos des sources du droit administratif. Brèves notations sur de récentes remarques*, (2005) *Actualité juridique de droit administratif* (A.J.D.A.), pp. 992-994; D. Truchet, *'Avons-nous encore besoin du droit administratif?'*, in *Mélanges en l'honneur de J.-F. Lachaume*, Dalloz (2007), pp. 1039-1052.

استبدال الأسباب أو الدوافع substitution de motifs، وأخيرًا: تحييد الأسباب neutralisation des motifs. وقبل التطرق لتناول تلك الوسائل بحديث موجز، يفى ببيان طبيعتها، تجدر الإشارة إلى أن تلك الوسائل لم تُصادف قبولاً لدى فقه القانون العام في فرنسا، حيث تم النظر إليها كونها لا تحترم قواعد الشكل والإجراءات، وتمثل غطاءً قانونيًا لتغول المحاكم الإدارية في أعمال الإدارة.¹ فيما يتعلق بالوسيلة الأولى، فالقراءة المتأنية لأحكام مجلس الدولة الفرنسي تكشف عن أن هذا الأخير أحيانًا ما يلجأ إلى استبدال الأساس القانوني، وذلك إذا ما تيقن القاضى الإدارى أن القرار الإدارى المطعون فيه يستند إلى أساس قانونى غير صحيح فى حين كان يمكن للإدارة أن تتخذ ذات القرار وفق نفس عناصر التقييم ولكن على أساس سندًا قانونيًا آخر.² ويجوز للقاضى الإدارى المضى قدمًا بمبادرة فردية منه لاستبدال الأساس القانونى للقرار الطعين وإحلال آخر من عندياته، وذلك بعد منح أطراف النزاع الفرصة للتعقيب على هذا الأمر وإبداء ملاحظاتهم ودفعهم،³ وبشرط أن يتم تمكين الطرف المعنى بالقرار محل الطعن من الاحتفاظ بكافة الضمانات المخولة له بمقتضى النص القانونى الجديد الذى قدّر القاضى الإدارى أن يكون أساسًا للقرار يستند إليه.⁴ وليس بخاف أن من منهجية مجلس

¹ انظر باللغة الفرنسية

C. Broyelle, L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte administratif, JCPA, n° 13, 2 avril 2012, pp. 12-15, p. 14; C. Mialot, L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable, (2012) Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A.), p. 1484; M. Rota, Vers la disparition des vices de forme?, RDP 2013, n° 3, pp. 641-662.

² انظر باللغة الفرنسية

C. Broyelle, L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte administratif

المرجع السابق.

³ انظر، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي فى القضية

C.E., Sect. 8 mars 1957, Rozé, Lebon p. 147.

⁴ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي فى القضية

الدولة الفرنسية فى ابتداعه لآلية استبدال الأساس القانونى للقرار الإدارى الطعين، إنما توخى تحقيق جانب من جوانب العدالة الإدارية عن طريق ترشيد الإجراءات والنفقات وتوفير وقت الإدارة، وكذلك وقت الطاعن المتأثر بالقرار، وذلك بتجنب إلغاء القرار الإدارى، وبالتالي الخوض فى إجراءات إعداد وإصدار قرار إدارى جديد.

وفى سعيه لتلمس جوانب العدالة الإدارية، استقر مجلس الدولة الفرنسى فى أحكامه على جواز استبدال الأسباب أو الدوافع الخاصة بالقرار الإدارى المطعون فيه، بحيث يُمكن للإدارة، أمام محكمة أول درجة أو فى خصومة الطعن، أن تطلب من القاضى الإدارى تدارك الأسباب أو الدوافع التى أغفلتها الإدارة عند اتخاذها للقرار الطعين، وذلك فى محاولة للحفاظ على مشروعية القرار.¹ ويلتزم القاضى الإدارى بمراقبة الأسباب والدوافع الجديدة التى ساققتها الإدارة للتحقق من مدى كفايتها لتبرير القرار الطعين من الناحية القانونية، وذلك بعد إعطاء الفرصة كاملة للطاعن لإبداء ملاحظاته بشأن تلك الأسباب والدوافع.²

ولا يفوتنا أن نشير أخيراً إلى أن، مجلس الدولة الفرنسى، فضلاً عما سبق، قد اهتدى إلى ابتداع ما اصطلح على تسميته بتحديد أسباب القرار الإدارى. فالتأمل لأحكام مجلس الدولة الفرنسى يلحظ أن هذا الأخير قد منح للقاضى الإدارى سلطة التقرير بأن العيب الذى لحق بالتصرف الإدارى من شأنه جعل هذا الأخير غير

C.E., Section du Contentieux, du 3 décembre 2003, N° 240267, publié au recueil Lebon (Préfet de la Seine-Maritime c. El Bahi).

¹ انظر، على سبيل المثال، حكم مجلس الدولة الفرنسى فى القضية

C.E., Section du Contentieux, du 6 février 2004, N° 240560, publié au recueil Lebon.

فقد أجاز المجلس للإدارة أن تتمسك بأساس قانونى أو واقعى، بخلاف ما هو مذكور فى الأوراق، شريطة أن يستند أيضاً إلى الحالة الواقعية القائمة وقت إصدارها للقرار محل الطعن.

² انظر قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسى فى القضية

C.E., Sect., 23 juillet 1976, Min. Travail c/URSSAF du Jura, publié au recueil Lebon.

مشروع إذا كان للعيب تأثيرًا سلبيًا على محتوى التصرف أو ثبت كونه يحرم الأشخاص المعنيين من الضمانات القانونية المقررة لهم فحسب.¹ تأسيسًا على ذلك، يجوز للقاضي الإداري التقرير بمشروعية التصرف الإداري إذا ما أغفل هذا الأخير أحد الإجراءات الإلزامية الواجب مراعاتها، شريطة ألا يكون من شأن هذا الإغفال التأثير على اختصاص من صدر عنه التصرف.² وعليه، يمكن القول أنه إذا كان ليس ثمة جدال في ضرورة أن تتخذ التصرفات الإدارية وفق للأشكال والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح، بيد أنه يضحى من سلطة المحاكم الإدارية، دون الإلتزام بإبلاغ أطراف النزاع، رفض الأسباب المبداه والدفع المثارة بشأن الإدعاء بوجود ثمة مخالفة إجرائية شابت التصرف الإداري الطعين، وذلك إذا ما قدرت أن العيب الإجرائي الذي شاب التصرف، سواء كان مبناه عدم مراعاة إجراء إلزامي أو اختياري، ليس من شأنه وصم التصرف الإداري المتخذ كونه غير مشروع، ما لم يثبت بيقين أن تخلف هذا الإجراء كان من

¹ انظر باللغة الفرنسية

Sébastien Saunier, La neutralisation des formes protectrices des droits des administrés. In: Juges et apparences Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole. Toulouse (2009), pp. 267-292.

² انظر باللغة الفرنسية

A. Claves, La technique juridictionnelle de la substitution de motifs et l'office du juge de l'excès de pouvoir, Le droit administratif, Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de J. F. Lachaume, Dalloz, 2007, p. 304; R. Hostiou, Procédure et Formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), 1974, p. 237-299.

فالمستقر أن سلطة تحييد الأسباب تأكيد وتصحيح التصرف الإداري المعيب تمكن القاضي الإداري، لا سيما في حالات تجاوز السلطة، العواقب التي يمكن أن تترتب إذا ما تم القضاء بعدم مشروعية التصرف الإداري المطعون فيه.

شأنه انتهاك قواعد الاختصاص أو حرمان الأشخاص المعنيين من الضمانات المقررة لهم بمقتضى القانون.¹

(ج) الوسائل التشريعية

9- الواقع من الأمر أن محاولات إنشاد العدالة الإدارية لم تقتصر على الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الإدارية أو الآليات القضائية التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي فحسب، فقد تدخل المشرع الفرنسي بتنظيم وسيلة لاستهداف تحقيق عدالة إدارية بشكل أكثر فعالية وكفاءة وهي طلبات الحماية الوقائية أو ما يُعرف بالإجراءات الإدارية المستعجلة. وتجدر الإشارة إلى أنه الإجراءات الإدارية المستعجلة تتنوع في سنن المرافعات الإدارية تنوعاً إجرائياً بحسب الغاية المستهدفة منها. فثمة إجراءات مستعجلة تستهدف تيسير الفصل في الدعوى الإدارية² – كطلبات إثبات الحالة العاجلة *Constat d'urgence*³ وطلبات إتخاذ إجراءات تحفظية *Les procédures préventives*⁴ وأوامر التحقيق *Le référé instruction*⁵. وثمة إجراءات مستعجلة أخرى تتمثل جل غايتها في تعطيل تنفيذ

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في القضية

C.E., Ass., 23 décembre 2011, Danthony, req. N° 335033.

C.E., 17 février 2012, Sté Chiesi, req. N° 332509.

² أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 26.

³ انظر باللغة الفرنسية

D. M. Zani, Les procédures d'urgence en matière administrative: Etude comparative France –Tunisie, Revue Algérienne de Droit Comparé, vol. 1, n° 1, 2014, pp. 11-20.

⁴ انظر باللغة الفرنسية

Yves Gaudemet, La prévention du contentieux administratif par les avis du Conseil d'État, La Revue Administrative, vol. 52, n° 1, 1999, pp. 95–104.

⁵ انظر باللغة الفرنسية

Francois Mejan, Référé Administratif - Sursis à Exécution Expertise d'urgence, La Revue Administrative, vol. 7, n° 39, 1954, pp. 257–63.

القرارات الإدارية أو الأحكام القضائية الإدارية كطلبات وقف التنفيذ sursis à l'exécution والحماية المستعجلة للحريات الأساسية¹. Le Référé Liberté

حقًا إن الإجراءات الإدارية المستعجلة، لا سيما المتمثلة في طلبات وقف التنفيذ والحماية المستعجلة للحريات الأساسية، وإن بدا وبحق أنها وسيلة لا تتحسر عنها الصفة القضائية، بيد أنها كانت من صنعة المشرع الفرنسي الذي تغيا من ورائها تحقيق عدالة إدارية أفضل من وجهين أساسيين. أولهما حماية حقوق الأفراد؛ وثانيهما تحقيق تلك الحماية في وقت قصير. فليس ثمة منكر أن الإجراءات الإدارية المستعجلة تتأسس على شرط توافر الاستعجال والأسباب الجدية، وهو شرط وإن تباينت الصياغات في التعبير عنه، إلا أن تلك الصياغات تعكس بشكل واضح غاية حماية حقوق الأفراد. فطلبات وقف تنفيذ القرارات والأحكام الإدارية أو طلبات الحماية المستعجلة للحريات الأساسية، على تفصيل يرد لاحقًا، إنما تتأسس على فكرة الضرر الذي يستعصى إصلاحه حال الاستمرار في التنفيذ. فطلبات وقت التنفيذ تستهدف وقف تنفيذ حكم أو قرار إداري راجح الإلغاء، وذلك لحين استقرار مصيره بالفصل في الشق الموضوعي لخصومة الطعن. والحال نفسه يجرى في طلبات الحماية المستعجلة للحريات الأساسية، بحيث يضحى قبول طلب الحماية مرتهاً بوجود الضرر الذي يحيق بالحرية الأساسية ويهددها. والأمر ذلك، يمكن القول بأن فكرة الضرر قد شكلت معالم شرط الاستعجال كأحد شروط قبول الطلبات الإدارية المستعجلة بشكل عام. هذا وقد اختلفت الصياغات القضائية والتشريعية بشأن التعبير عن فكرة الاستعجال، ففي 30 ديسمبر 1829، أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمًا أشار فيه إلى الضرر الذي يستعصى إصلاحه، والذي

¹ أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 26؛ انظر كذلك باللغة الفرنسية

G. LIET-VEAUX, Jurisprudence, La Revue Administrative, vol. 7, n° 38, 1954, pp. 149–58.

Jean Massot, Du sursis à exécution au référé en urgence, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 3/2016, pp. 683–694.

من شأنه تبرير وقف التنفيذ، وهو الأمر الذى يعكس، وفق مجلس الدولة الفرنسى، شرط الاستعجال.¹ فى حين ارتأى المشرع المصرى التعبير عن الضرر بمصطلح النتائج التى يتعذر تداركها، كمصطلح يكشف بكنهه عن شرط الاستعجال،² وذلك حين نص فى المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة المصرى رقم 47 لسنة 1972 على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها."³ وبالنسبة لشروط وقف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، فقد أحجم المشرع المصرى عن التصريح بها مكتفياً بالنص فى المادة 50 من قانون مجلس الدولة على أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يُوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك، كما لا يُوقف الطعن أمام محكمة القضاء الإدارى تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك. وعليه، يمكن القول أن شروط

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 169.

² المرجع السابق، ص. 169.

³ وفى تعبيرها عن شرط الاستعجال بالنتائج التى يتعذر تداركها، تقول المحكمة الإدارية العليا أن الرقابة القانونية المسلطة على القرار الإدارى بموجب مبدأ المشروعية "توجب على القضاء الإدارى ألا يُوقف قراراً إدارياً إلا إذا تبين له - على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه - أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين: الأول قيام الاستعجال بأن كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها والثانى يتصل بمبدأ المشروعية، بأن يكون إدعاء الطالب فى هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جديّة، وكلا الركنين من الحدود القانونية التى تحد سلطة القضاء الإدارى وتخضع لرقابة المحكمة العليا." المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2 لسنة 20 ق. - جلسة (25 يناير 1975)؛ وكذلك حكمها فى الطعن رقم 1235 لسنة 18 ق. - جلسة (15 فبراير 1975). وكذلك قضت ذات المحكمة بأن "وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء - يقوم على ركنين أولهما أن يكون إدعاء الطالب قائماً على أسباب يُرجح معها إلغاء القرار والثانى قيام الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها." حكمها فى الطعن رقم 2871 لسنة 41 ق. - جلسة (26 أكتوبر 1997).

وقف تنفيذ القرارات الإدارية تنطبق على وقف تنفيذ الأحكام الإدارية، بحيث يُشترط أن يترتب على التنفيذ نتائج يُتَعَذَّر تداركها.¹

وجدير بالذكر أن المشرع المصرى فى استخدامه لمصطلح النتائج التى يتعذر تداركها قد تأثر بنظيره الفرنسى حين عبر هذا الأخير بذات المصطلح فى المرسوم رقم 63-766 الصادر فى 30 يوليو 1963 بشأن وضع اللوائح الإدارية لتطبيق الأمر رقم 45-1708 الصادر فى 31 يوليو 1945 والمتعلق بتنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة.² وسار المشرع الفرنسى على ذات النهج فى القانون رقم 2000-597 الصادر فى 30 يونيو 2000 بشأن الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية حين عبر عن شرط الضرر الذى يصعب جبره بفكرة الاستعجال.³ والأمر نفسه نجده منصوصاً عليه فى قانون العدالة الإدارية الفرنسى الصادر

¹ وفى ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا أن "وقف تنفيذ القرارات الإدارية كأثر لرفع الدعوى طعنًا عليها مؤداه - وبحسب الأصل - افتراض الضرر الذى يتعذر تداركه، وقيام علاقة السببية بينه وبين القرارات المطعون فيها، و هو أمر يتصل بمشروعية هذه القرارات، ويمس الدور الذى تضطلع به باعتبارها إحدى وسائل السلطة التنفيذية لإدارة المرافق العامة بانتظام وإطراد تحقيقًا للمصلحة العامة، ومن أجل ذلك تعاملت تلك القرارات دومًا بافتراض صحتها، ولا ينال مجرد الطعن عليها من نفاذها، ولا يجردها من ثم من قوتها الإلزامية، بل يظل تطبيقها فى نطاقها لازمًا منذ العمل بها، فلا يعطل سريانها عائق، ولا يُرجأ أعمالها ليكون متراخيًا. وصحتها هذه تستصحابها ولا تزايها إلا إذا صدر قضاء عن جهة القضاء المختصة بمخالفتها للقانون سواء فى أوضاعها الشكلية أو بالنظر إلى مضمونها، ليزول بأثر رجعى - وكأصل عام - ما كان لها من وجود، منذ إقرارها." راجع حكمها فى القضية رقم 91 لسنة 18 ق. - جلسة (3 ديسمبر 2016).

² انظر إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإدارى: موسوعة المسؤولية الإدارية فى ضوء القضاء والفقهاء وأحكام المحكمة الإدارية، شركة ناس للطباعة: القاهرة (الطبعة الأولى 2014)، ص. 161. نصت المادة 4/54 من المرسوم رقم 63-766 على أن "فى جميع الحالات الأخرى، بناءً على طلب من ذى الشأن، يجوز الأمر بوقف التنفيذ، إذا كان من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج تسبب يصعب إصلاحها، وحال أفصح الطلب المقدم عن أسباب جديّة من شأنها ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه."

³ نصت المادة 1/521 من القانون رقم 2000-597 الصادر فى 30 يونيو 2000 بشأن الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية على أنه "يجوز لقاضى الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى أو بعض آثاره، ولو كان قرارًا بالفرض، إذا كان موضوعًا لطلب الإلغاء، حين يبهر الاستعجال ذلك الوقف."

بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، حيث استبدل المشرع شرط الاستعجال بشرط النتائج التى يُتَعَذَّر تداركها أو الضرر الذى يستعصى إصلاحه،¹ وذلك حين نص فى الفقرة الأولى من المادة 521 على أنه "يجوز لقاضى الأمور المستعجلة، بناء على طلب من ذوى الشأن، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى أو بعض آثاره، ولو كان صادرًا بالرفض، متى كان هذا القرار مطعونًا عليه لإلغاؤه أو تعديله، ومتى توافر الاستعجال المُبرر لهذا الوقف."

فضلاً عن شرط الاستعجال، تتأسس طلبات وقف التنفيذ والحماية المستعجلة للحريات الأساسية على شرط آخر مفاده ضرورة توافر أسباب جدية تبرر طلب الوقف أو الحماية. ويمكن اختزال مفهوم الأسباب الجدية المبررة لوقف التنفيذ والحماية المستعجلة فى ضرورة أن يؤسس الطعن على أسباب جادة من شأنها ترجيح إلغاء الحكم أو القرار الإدارى الطعين.² الواقع من الأمر أن شرط

¹ تجدر الإشارة إلى أن استبدال شرط الاستعجال بشرط النتائج التى يتَعَذَّر تداركها أو الضرر الذى يصعب إصلاحه كان مرده تشدد مجلس الدولة الفرنسى فى تفسير شرط النتائج التى يتَعَذَّر تداركها، بحيث تم تفسيره كونه يعنى النتائج التى يستحيل تداركها أو الضرر الذى يستحيل تفاديه أو جبره، وهو الأمر الذى أفضى إلى استبعاد الضرر المالى من زمرة الأضرار التى يمكن بسببها الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، كون أنه ضرراً ليس من المتعذر جبره عن طريق التعويض. والأمر كذلك فقد تم تشكيل مجموعة عمل من الخبراء القانونيين فى فرنسا لدراسة كيفية إصلاح نظام الأمور المستعجلة الإدارية. ومن أهم ما اقترحتته هذه المجموعة استبدال شرط الاستعجال بشرط النتائج التى يتَعَذَّر تداركها كونه شرطاً أخف وطأة وأكثر مرونة. انظر باللغة الفرنسية

Rapport du Groupe de travail sur les procédures d'urgence, RFDA, 2000, p. 941.

Damien Mulliez, L'urgence dans l'intervention judiciaire, Journal du droit des jeunes (JDJ), 2001, N° 210, p. 22.

Jean-Marc Sauvé, L'urgence devant le Conseil d'Etat : procédures, méthodes de travail et défis nouveaux, accessibles en ligne: https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-urgence-devant-le-conseil-d-etat-procedures-methodes-de-travail-et-defis-nouveaux#_ftnref8

² انظر باللغة الفرنسية

الأسباب الجدية *La sérieux moyens de Condition* كان في بداية أمره من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي، فقد تأسس الشرط في أحكام المجلس قبل أن يُصادفه التنظيم التشريعي. ففي الحكم الذي صدر عنه في 22 إبريل 1872، أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى شرط الأسباب الجدية ضمناً، كعادة ما انطوت عليه أحكامه خلال القرن التاسع عشر، حين ربط بين طلب وقف التنفيذ المقدم له وطبيعة الأسباب التي أسس عليها الطاعنين طعنهم.¹ وبالمثل في 12 نوفمبر 1938 أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً نعت فيه أسباب الطعن المقدم إليه بالجدية.² وأخيراً، في 19 نوفمبر 1948، أشار المجلس صراحةً في أحد الأحكام الصادرة عنه إلى جدية أسباب الطعن كأحد شروط قبول طلبات وقف التنفيذ بجانب شرط الاستعجال.³

وتمائشياً مع ما تواتر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، تلقف المشرع الفرنسي شرط جدية الأسباب مقنناً إياه أول مرة في المادة 48 من المرسوم رقم 45-1708 الصادر في 31 يوليو 1945 بشأن تنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة، ثم تلى ذلك تقنين الشرط بمقتضى المادتين 54 و 58 من المرسوم رقم 63-766 الصادر في 30 يوليو 1963 بشأن وضع اللوائح الإدارية لتطبيق الأمر

Anne-Cécile Castellani-Dembele, Le caractère exécutoire des décisions du juge administratif face aux mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'Homme, *Civitas Europa*, 2017/2, N° 39, p. 71.

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية

C.E., 22 avril 1872, De Bussiere, Rec., Leb. P. 244.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية

C.E., 12 novembre 1938, précité.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية

C.E., 19 novembre, 1948, chambre des métiers de la vienne, Rec., Leb. P. 436.

رقم 45-1708 الصادر في 31 يوليو 1945¹ وبالمثل استلزم المشرع الفرنسي توافر شرط الجدية بمقتضى تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية². وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي في قانون الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية رقم 597-2000 الصادر في 30 يونيو 2000، قد استبدل شرط جدية الشك بشرط جدية الأسباب، بحيث أضحى لزاماً على الطاعن طالب الوقف أن يُسوق من أسباب ما يكفي لإثارة الشك الجدى نحو مشروعية القرار أو الحكم الإدارى محل الطعن *moyen propre à créer un doute sérieux*.³ ويحسب الباحث أن المشرع الفرنسي في اشتراطه لجدية الشك إنما تغيا الولوج لللب شرط الجدية. فاستطرد التأمل في مصطلح جدية الأسباب يُنبئ عن أن فحواه يتمثل في ضرورة أن يسوق الطاعن طالب الوقف أسباب تبرر طعنه وتكون من شأنها إثارة

¹ نصت المادة 4/54 من المرسوم رقم 63-766 على أن "في جميع الحالات الأخرى، بناءً على طلب من ذى الشأن، يجوز الأمر بوقف التنفيذ، إذا كان من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج تسبب يصعب إصلاحها، وحال أفصح الطلب المقدم عن أسباب جدية من شأنها ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه."

² نصت المادة 125 من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، المعدلة بالمادة السابعة من المرسوم رقم 92-245 الصادر في 17 مارس 1992 والملغاة بمقتضى المادة الخامسة من المرسوم رقم 2000-389 الصادر في 4 مايو 2000، على أن يجوز، بناءً على طلب من ذوى الشأن، وقف تنفيذ الحكم المطعون عليه، إذا ما كان من الراجح أن يترتب على الاستمرار في تنفيذه نتائج يُتعدّر تداركها وإذا ما ثبت أن ثمة أسباب جدية من شأنها ترجيح إلغائه في خصومة الطعن. فضلاً عن ذلك، أورد المشرع حالة الأمر بوقف تنفيذ الأحكام المالية، وذلك في المادة 134، الملغاة بمقتضى المادة 5 من المرسوم رقم 2000-389 الصادر في 4 مايو 2000، حيث نصت على أنه يجوز لقاضى الاستئناف أو قاضى النقض النطق بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن قاض الأمور المستعجلة بسداد مبلغ مالى، وذلك إذا كان تنفيذ هذا الحكم ينطوى على نتائج يتعدّر تداركها وإذا كانت أسباب الطعن المقدمة جادة، بحيث يضحى من الراجح معها إلغاء الحكم.

³ نصت المادة 1/521 من قانون الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية رقم 597-2000، الصادر في 30 يونيو 2000، على أنه "يجوز لقاضى الأمور المستعجلة الإدارية، بناءً على طلب من ذوى الشأن، وقف تنفيذ القرار الإدارى، ولو كان صادراً بالرفض، إذا كان مطعوناً عليه بالإلغاء أو التعديل، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو بعض آثاره، إذا كان ثمة استعجال يُبرر ذلك الوقف، وإذا كانت ثمة أسباب من شأنها إثارة شك جدى تجاه مشروعية القرار المطعون عليه."

شكًا جديدًا في عقيدة القاضي بالقدر الذى تصلح معه مسوغًا للأمر بوقف التنفيذ.¹ وبالمثل جرى الحال نفسه فى قانون العدالة الإدارية، الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، حيث نصت المادة 1/521 منه على ضرورة توافر شرطى الاستعجال والأسباب التى من شأنها إثارة الشك الجدى تجاه مشروعية القرار أو الحكم الإدارى المطعون فيه. وكذا نصت المادة 2/521 من ذات القانون على أنه يجوز لقاضى الأمور المستعجلة، بناء على توافر حالة الاستعجال، أن يأمر الشخص الاعتبارى العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام بإتخاذ كافة التدابير اللازمة لحماية الحريات الأساسية، إذا ما مثل نشاطه اعتداءً جسيمًا جدًّا وواضحًا على الحريات الأساسية.²

وفى قضاء مجلس الدولة المصرى، الحال نفسه يجرى بشأن تطلب توافر ركن الجدية بجانب ركن الاستعجال كشرط من شروط قبول طلبات وقف تنفيذ الأحكام الإدارية والقرارات الإدارية على السواء. فقد استقر قضاء المجلس على أن القرار الإدارى وكذا الحكم الإدارى سواء فيما يتعلق بالشروط المتطلبة لوقف

¹ انظر باللغة الفرنسية

Sophie Overney, le référé de suspension et le pouvoir de régulation du juge, A.J.D.A, 20 Septembre 2001, n° 9, p. 720.

² وتجدر الإشارة إلى أنه فى مجال الحقوق والحريات الأساسية كان للمحكمة الإدارية العليا رأى بشأن كون أن ركن الاستعجال يُعتبر مفترضًا لا حاجة لإثباته إذا ما كان القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه يُمثل إعتداءً على الحقوق والحريات الأساسية الواردة فى الدستور. وفى ذلك تقول المحكمة "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة على إطراد بأن المساس بحق من الحقوق الدستورية الدستورية يتمثل به وفيه ركن الاستعجال دائمًا وعلّة ذلك أن الأمانة التى تطوق عنق قاضى المشروعية تلزمه بالذود عن الحقوق الدستورية المقررة للمواطنين حتى يتحقق صدقًا ويتوافر حقًا للمشروعية قيام ولسيادة القانون أن تُصان وهو ما يتوافر معه ركن الاستعجال فى طلب وقت تنفيذ القرار المطعون فيه." انظر حكمها فى الطعن رقم 3145 لسنة 52 ق. - جلسة (20 أكتوبر 2007). راجع كذلك حكمها فى الطعن رقم 474 لسنة 42 ق. - جلسة (24 فبراير 2001). وفى نفس المعنى قضت محكمة القضاء الإدارى أنه "إذا كان الأمر متعلقًا بحق من الحقوق الدستورية، فإن المساس أو الانتقاص منه يتوافر له قانونًا أو حقًا ركن الاستعجال اللازم توافره مع ركن الجدية للقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه." حكمها فى الدعوى رقم 10972 لسنة 53 ق. - جلسة (14 ديسمبر 1999).

تنفيذهما، وذلك على سند من أن سلطة وقف التنفيذ مستمدة من سلطة الإلغاء وكلاهما، بحيث يجدا مبررهما في رقابة المشروعية.¹ تطبيقاً لذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا أنه "من المستقر عليه أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء ومردها إلى توفر ركنين أساسيين: أولهما: ركن الجدية بأن يقوم الطلب بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جدية يُرجح معها إلغاء القرار. والثاني: ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يُتعدّر تداركها."²

• الاتجاه التشريعي الحديث للإجراءات الإدارية المستعجلة

10- أدت المطالبات المتزايدة في فرنسا بتحسين أداء الإدارة إلى تفاقم أعداد الدعاوى القضائية المرفوعة من قبل المواطنين على الجهات الإدارية وتكدسها أمام المحاكم، وهو الأمر الذي ألقى بظلال سلبية على منظومة العدالة الإدارية قاطبة.³ فتكدس الدعاوى القضائية الإدارية أدى إلى بطء إجراءات

¹ وتأسيساً على ذلك، تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن ولاية مجلس الدولة في وقف تنفيذ القرارات مشتقة من ولايتها في الإلغاء وفرع منها ومردها إلى الرقابة القانونية التي بسطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية إذ يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إدارياً إلا إذا تبين له بحسب الظاهر من الأوراق ودون مساس بأصل الحق أن طلب وقف التنفيذ توافر فيه ركنان: أولهما: ركن الجدية ويتمثل في قيام الطعن في القرار على أسباب جدية من حيث الواقع والقانون تحمل على ترجيح الحكم بإلغائه عند نظر الموضوع. ثانيهما: ركن الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه نتائج يتعدّر تداركها لو قضى بإلغائه." حكمها في الطعن رقم 1240 لسنة 44 ق. – جلسة (30 يناير 2002). راجع كذلك حكمها في الطعن رقم 6922 لسنة 48 ق. – (جلسة 13 ديسمبر 2003).

² انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 16565 لسنة 50 ق. – جلسة (24 مارس 2012). راجع كذلك حكمها بأنه "لا يُقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا تحقق فيه ركنان، أولهما: ركن الاستعجال، بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يُتعدّر تداركها، والثاني: ركن الجدية الذي يتصل بمبدأ المشروعية، ومفاده أن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جدية يُرجح معها الحكم بإلغاء القرار المطعون عليه." حكمها في الطعن رقم 850 لسنة 30 ق. – (جلسة 7 ديسمبر 1985).

³ شهدت ساحات المحاكم الإدارية الفرنسية زيادة ملحوظة في عدد الدعاوى المرفوعة على الإدارات منذ عام 2000. وفي عام 2007، كانت 56% من الطعون المرفوعة أمام مجلس الدولة الفرنسي تتعلق بانتهاك حقوق وحرّيات الأجانب في فرنسا. انظر في ذلك باللغة الفرنسية

التقاضى، وهو ما أوقع الدولة الفرنسية فى حرج، لا سيما فيما يتعلق بالتزاماتها الدولية، باعتبارها عضواً من أعضاء الاتحاد الأوروبي، بشأن احترام المدد المعقولة للمحاكمات.¹ ناهيك عن أن فرنسا كان قد طال معاناتها أمداً طويلاً من مشكلة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها. وبالرغم من تسليمنا بالدور الذى تلعبه الوسائل البديلة لتسوية المنازعات فى منظومة العدالة الإدارية، بيد أن التجربة قد أثبتت عجز هذه الوسائل إزاء العدد المتزايد من الدعاوى الإدارية.

وعليه أخذ المشرع الفرنسى على عاتقه مهمة إيجاد حلول تشريعية فعالة نحو تحقيق عدالة إدارية أفضل حالاً. فعلى سبيل المثال، بمقتضى القانون رقم 539-80 الصادر فى 16 يوليو 1980 بشأن تطبيق الغرامة التهديدية فى المسائل الإدارية وتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام، وهو القانون الذى حل محله القانون رقم 125-95 الصادر فى 8 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية، وفيه تم إعادة تنظيم الغرامة التهديدية والاعتراف للقاضى الإدارى بسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة بغية تذليل معوقات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة ابتغاءً لعدالة إدارية أفضل. وفيما يتعلق بالإجراءات المستعجلة، وفى ظل غياب أى تحرك رسمى من السلطات العامة، اجتمعت نخبة من القانونيين بهدف إصلاح وتطوير القضاء الإدارى المستعجل،² وذلك بناء على مبادرة من نائب رئيس

Jean-Luc Rongé, L'évolution du référé administratif, Journal du droit des jeunes (JDJ), 2001/7 N° 207, p. 27.

¹ انظر فى ذلك باللغة الفرنسية

J.-M. Favret, Les procédures d'urgence devant le juge administratif après la loi du 30 juin 2000, Droit adm., juris, nov. 2000, p. 9, note 14.

² انظر باللغة الفرنسية

Olivier Le Bot, La Protection des libertés fondamentales par la procédure du référé- libertés: Étude de l'article L. 521-2 du Code de justice

مجلس الدولة الفرنسي وبمقتضى الأمر الصادر فى 7 نوفمبر 1997¹ وقد مثلت اقتراحات وتوصيات التى وضعتها هذه المجموعة أساساً لإصلاح الإجراءات المستعجلة فى المسائل الإدارية.

وفى 30 يونيو 2000، قدم المشرع الفرنسى قانون الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية رقم 597-2000، والذى بموجبه تم منح القاضى الإدارى سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون عليها وآثارها. الواقع من الأمر، أنه ليس ثمة منكر أن منح المحاكم الإدارية صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون عليها والمُرجح إلغاؤها فى خصومة الطعن لعدم مشروعيتها يُعتبر انتصاراً عظيماً لمنظومة العدالة الإدارية، فيما يتعلق باقتضاء حقوق الأفراد، من زاوية إرجاء تنفيذ القرارات الظاهر عدم مشروعيتها لا سيما إذا كان من شأن هذا التنفيذ ترتيب نتائج يُتعدر تداركها أو أضرار يصعب إصلاحها، على النحو السابق بيانه. ولا يفوتنا الذكر أن القضاء الإدارى الفرنسى، متمثلاً فى مجلس الدولة، قد ساهم بسوابقه القضائية فى تطوير آلية الإجراءات الإدارية المستعجلة بالقدر الذى ساعد فى النهوض بمنظومة العدالة الإدارية. بعبارة أكثر وضوحاً، متسلحلاً بسلطته فى توجيه أوامر تنفيذية للإدارة، تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على أن للقاضى الإدارى أن يأمر الإدارة بالتصرف على نحو معين، وذلك بغية وضع حد للنزاع المثار فى أسرع وقت ممكن، وفى ذلك، لا ريب خدمة لمقتضيات العدالة الإدارية. وعليه، يملك القاضى الإدارى، حين يأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى، أن يلزم الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين. على سبيل المثال، يملك القاضى الإدارى، بعد أمره بوقف تنفيذ ترخيص بناء مبنى عام ظاهر عدم

administrative, Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en Droit, Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-Marseille, 2006, p. 31.

¹ وقد تشكلت مجموعة العمل هذه من ثمانية أعضاء من مجلس الدولة، وأربعة قضاة من المحاكم الدنيا وأستاذان جامعيان (رينيه شابوس ويرانارد باكتو). وفى نهاية عملها أعدت مجموعة العمل تقريراً ومشروع نصوص أولية تعكس مقترحاتها. انظر المرجع السابق.

مشروعته، أن يأمر الإدارة بالامتناع عن استكمال البناء. حقًا إن تلك السلطة تخدم مقتضيات العدالة الإدارية من وجهة نظر عملية، لا سيما فيما يتعلق بالإجراءات المستعجلة في مسائل الحريات الأساسية، حين يُشكل تصرف الإدارة انتهاكًا جسيمًا وغير مشروع لتلك الحريات، فلا يُشترط تأسيس طلب الحماية المستعجلة على أسس موضوعية.¹

على هدى من البيان السابق، يمكن القول أن الجهود التشريعية والقضائية قد تضافرت معًا لخدمة منظومة العدالة الإدارية في فرنسا. وبالرغم من تعدد الوسائل والآليات التي تستهدف بها المشرع والقضاء على السواء خدمة منظومة العدالة الإدارية، بيد أن الباحث يحسب أن آلية الإجراءات الإدارية المستعجلة تتميز عن غيرها من الآليات فيما تلمسه من جوانب إنفاذ العدالة الإدارية. فبخلاف أن الإجراءات الإدارية المستعجلة، لا سيما نظام وقف التنفيذ، كانت قد ارتكزت في بداية الأمر على قضاء بدون نص، بحيث يرجع الفضل في نشأتها إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه ليس ثمة منكر أن تلقف المشرع الفرنسي لتلك الآليات وتقنيته لها يعكس بلا ريب أهميتها وجدواها. فضلاً عن ذلك، فالتوسع في صور الإجراءات الإدارية المستعجلة يكشف عن الدور الكبير الذي تلعبه في خدمة العدالة الإدارية. فئن كانت الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الإدارية تعكس جانبًا مهمًا من جوانب العدالة الإدارية متمثلًا في سرعة الفصل في المنازعات ومنع

¹ على سبيل المثال، بمقتضى الحكم القضائي الصادر في 4 يونيو 2006، أمر قاضى الأمور المستعجلة في المحكمة الإدارية بمايوت رئيس البلدية بمنع مظاهرة نظمتها مجموعة من القرويين في 5 يونيو بهدف طرد الأجانب من منازلهم. كما أمر القاضى حاكم مايوت بتعبئة الشرطة لمنع المظاهرة وضمان سلامة الناس والممتلكات.

TA Mayotte, Ord. 4 June 2016, CIMADE and others, req. n° 1600461.

وبالمثل، وفي محاولة لدعم منظومة العدالة الإدارية، ومن أجل ضمان قدر أكبر من اليقين القانوني، يجوز للمحافظين (ممثلى الدولة على المستوى المحلى) طلب المشورة القانونية من المحاكم الإدارية لتفسير القانون وبيان أحكامه، وذلك وفقًا للمادة 1/212 من قانون العدالة الإدارية (المواد اللائحية). وكذا يمكن للمحاكم طلب الرأى القانونى من مجلس الدولة بشأن أى مسألة متعلقة بتطبيق القانون، وذلك وفق المادة 1/113 من قانون العدالة الإدارية.

تكديسها، بيد أن الإجراءات الإدارية المستعجلة تلمس جانبًا آخر من جوانب العدالة الإدارية لا يقل أهمية عن سابقه، وهو المتمثل في صون وحماية حقوق الأفراد، وذلك عن طريق دفع الضرر الذى يُصيب مصالحهم جراء تنفيذ قرار أو حكم إدارى راجح الإلغاء، أو إجبار الإدارة على إتخاذ كافة التدابير الذى من شأنها حماية الحريات الأساسية للأفراد، لا سيما لو تعرضت تلك الحريات لخطر جسيم جراء التصرف الصادر عن الإدارة.

خطة البحث

11- وفق البيان السابق، فلا عجب أن نرى المشرع الفرنسى قد توسع فى صور الإجراءات الإدارية المستعجلة. فنجده فى القانون رقم 597-2000 الصادر فى 30 يونيو 2000 بشأن الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية قد أفرد نظامًا كاملاً للقضاء الإدارى المستعجل بدءًا من طرق رفع الدعاوى وتقديم الطلبات المستعجلة، وإجراءات سيرها، وسلطات القاضى المستعجل، وطرق الطعن على الأحكام الإدارية المستعجلة. واللافت للنظر أن المشرع الفرنسى بمقتضى هذا القانون قد أورد صور الطلبات المستعجلة متوسعًا فيها على النحو الآتى: (1) الطلبات المستعجلة فى مجال العقود والصفقات العمومية *Le référé en matière de passation de contrats et marchés*؛ (2) الطلبات المستعجلة فى منازعات وسائل الإعلام والاتصالات السمعية والبصرية *Le référé en matière audiovisuelle et de communication*؛ (3) ونظام وقف التنفيذ *régimes spéciaux de suspension*. وقد سار المشرع الفرنسى فى قانون العدالة الإدارية، الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000 والذى دخل حيز النفاذ فى 1 يناير 2001، على نفس نهجه حين أفرد كتابًا كاملاً للإجراءات الإدارية المستعجلة (الكتاب الخامس) بعنوان (الإجراءات المستعجلة).
والأمر كذلك، فى تحديد نطاق تلك الدراسة، قنع الباحث بأن يقصر تلك الأخيرة على تناول نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية باعتباره من الإجراءات

المستعجلة التي تنشأ تحقيق مقتضيات العدالة الإدارية الناجزة، وذلك في ضوء تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية الفرنسية وكذا قانون العدالة الفرنسية، مستهدياً في ذلك بحديث أحكام مجلس الدولة الفرنسية. والمنهج الذي صادفه الباحث في ذلك يتمثل في تناول نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في فصلين؛ أفرد الباحث في أولهما تنظيم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية على النحو الوارد بقانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وثانيهما يتعلق بما ورد من تنظيم لوقف التنفيذ بقانون العدالة الإدارية الفرنسية.

الفصل الأول

وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفق قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية

تمهيد:

12- ورد غير بعيد أن تكدس الدعاوى القضائية وتراكمها تعكس أحد أوجه مشكلات العدالة الإدارية. وقد ساء الوضع في فرنسا بدايةً من عام 2000، حيث انخفضت نسبة الدعاوى الإدارية التي فُصل فيها مقارنةً بعدد الدعاوى المقامة، وذلك في ظل تزايد ملحوظ في عدد الدعاوى والطلبات القضائية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية.¹ الواقع من الأمر أن مطالبات المواطنين بتحسين أداء الإدارة قد وُلدت زيادة مضطربة وملحوظة في الدعاوى الإدارية التي عجزت آليات البديلة لتسوية المنازعات من تحكيم وتوفيق ووساطة عن احتوائها. النظرة السطحية العابرة للواقع السابق في فرنسا يُمكن أن تُفضى للقول بأن تكدس أروقة المحاكم الإدارية واكتظاظها بالدعاوى والمطالبات المرفوعة من الأفراد ضد الإدارة من شأنه أن يُعطى مؤشرًا على مدى كفالة الدولة لحق الأفراد في التقاضي والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم. فضلًا عن ذلك، فما يُسفر عنه الواقع من صدور العديد من الأحكام لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة، إنما يُنبئ عن مدى احترام مبدأ سيادة القانون وخضوع الدولة وأجهزتها. بيد أن تلك الأمور لم تشفع لدولة مثل فرنسا وجدت نفسها تحت وطأة الاخلال بالتزاماتها الدولية، باعتبارها عضوًا من أعضاء

¹ يُذكر أن في عام 2000 بلغ عدد الدعاوى والطلبات التي تم تقييدها بمجلس الدولة الفرنسي حوالي 13837، وهو الأمر الذي أدى إلى بطء شديد في الفصل في تلك الدعاوى والطلبات. راجع في ذلك باللغة الفرنسية

Jean-Luc Rongé, L'évolution du référé administratif, Journal du droit des jeunes, vol. 207, no. 7, 2001, p. 27.

الاتحاد الأوروبي، لا سيما فيما يتعلق بعدم احترام المهل المعقولة للمحاكمات حتى وإن أنصفت الأحكام القضائية الأفراد في مواجهة الإدارة.¹

حقاً إن استطراد التأمل في طبيعة العلاقات بين الأفراد في مسائل القانون الخاص وبين الأفراد والإدارة في مسائل القانون العام، بحسب الباحث، تعكس معالم مشكلة بطء إنفاذ العدالة الإدارية بحسبان أن لتلك الأخيرة بعض الملامح الخاصة التي تميزها عن منظومة العدالة العادية. بعبارة أكثر وضوحاً، يتجلى وجه تميز علاقات الأفراد بالإدارة في مسائل القانون العام فيما يثبت للإدارة من امتيازات باعتبارها تتصرف كسلطة عامة. فطبيعة تصرفات الإدارة، لا سيما القرارات الإدارية، باعتبارها تصدر عن الإرادة المنفردة للجهة الإدارية وما تحمله في طياتها من امتيازات تجعلها متمتعة بالقوة التنفيذية وواجبة النفاذ دون حاجة لرقابتها مسبقاً من القضاء. والمستقر في المنظومة الإجرائية الإدارية أن معارضة الأفراد للتصرف الصادر عن الإدارة ينبغي أن تتبدى في صورة المبادرة بالطعن عليه قضائياً أمام المحكمة الإدارية المختصة. ولا يُستثنى من ذلك إلا حالات العدوان الجسيم من قبل الإدارة كحالة غصب السلطة،² أو حالة ما إذا كان ثمة نصاً قانونياً خاصاً يُضفي الاختصاص على محكمة معينة بالذات، وإن لم تكن تابعة لهيكل

¹ على سبيل المثال، في إحدى الدعاوى الإدارية صدر الحكم بالتعويض لصالح المدعى في 12 فبراير 1988، وذلك بعد أن كان قد صدر قرار بفصله من مدرسته عام 1978. انظر باللغة الفرنسية

J.-M. Favret, Les procédures d'urgence devant le juge administratif après la loi du 30 juin 2000, Droit adm. juris, nov. 2000, p. 9, note 14.

² تلك هي التصرفات التي لا يُتصور صدورها عن سلطة إدارية أو تلك التي تعكس تنفيذ غير منتظم لعمل من أعمال الإدارة من شأنه انتهاك حقوق الأفراد وحررياتهم، أو تلك التصرفات التي تصدر معيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم. انظر في ذلك باللغة الفرنسية

G. Braibant, B. Stirn, Le droit administratif français, Presses de Sc. Po. & Dalloz, 1999, p. 473.

القضاء الإدارى، لنظر مشروعية تصرف الإدارة.¹ علاوة على ذلك، فالمستقر فى معهود المرافعات الإدارية، ما لم يتم النص على خلاف ذلك، فمجرد الطعن على قرار أو حكم إدارى لا يُوقف تنفيذه، بل يظل قائماً مرتباً لآثاره.²

والأمر كذلك، ففى ظل ما تتمتع به القرارات الإدارية من امتياز مفاده أولاً: اعتبارها واجبة التنفيذ فور صدورها، وثانياً: عدم جواز معارضتها إلا عن طريق الطعن القضائى عليها أمام القاضى الإدارى أو التظلم منها إدارياً حال سمحت النصوص بذلك، عمد المشرع الفرنسى إلى ابتداع بعض الوسائل القانونية التى من شأنها التخفيف من وطأة ما تتحلى به الإدارة من امتيازات بشأن قراراتها الإدارية، وذلك فى محاولة لتحقيق قدرًا متيقناً من العدالة الإدارية، خاصةً فيما يتعلق بحماية حقوق ومصالح الأفراد المتضررة من تلك القرارات. لعل أشهر تلك الوسائل القانونية تتمثل فى نظام وقف التنفيذ، ذلك النظام الذى يمنح القاضى الإدارى، بناءً على طلب يُقدمه ذى الشأن، سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون عليه، لحين الفصل فى مشروعيته، وذلك إذا ما ثبت أن تنفيذ القرار المطعون فيه ينطوى على نتائج

¹ على سبيل المثال، فيما يتعلق بتصحيح وثائق الأحوال المدنية، حدد المشرع الفرنسى فى المادة 26 من التقنين المدنى أن ثمة بعض الحالات التى فيها تختص السلطات الإدارية بمنح وثيقة الاعتراف بالجنسية وثمة بعض الحالات الأخرى التى تُمنح فيها تلك الوثيقة من قبل مدير مكتب التسجيل القضائى بالمحكمة أو القنصل. ويتم تحديد الأشكال التى يتم بموجبها تلقى هذه الوثائق بمرسوم فى مجلس الدولة. فضلاً عن ذلك، نصت المادة 99 من التقنين المدنى على أن يصدر أمر تصحيح وثائق الأحوال المدنية من رئيس المحكمة التى تم فى نطاق اختصاصها تحرير الوثيقة. فيتم تصحيح الإجراءات التى يتم تحريرها عن طريق الوكلاء الدبلوماسيين والقناصل من قبل رئيس المحكمة القضائية بباريس. وتختص ذات المحكمة كذلك بتصحيح وثائق الأحوال المدنية التى تم تحريرها خارج الإقليم الفرنسى.

² نصت المادة 4 من قانون العدالة الإدارية الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، وكذلك المادة 48 من المرسوم رقم 45-1708 بشأن الإجراءات أمام مجلس الدولة على أنه لا يكون للطعن أثرًا موقفاً ما لم تأمر المحكمة بغير ذلك.

يُتَعَذَّر تداركها، وإذا كانت الأسباب التي استند إليها طلب الوقف جدية مما يُتَرَجَّح معها إلغاء القرار في خصومة الطعن.¹

بيد أنه قد وجب التنبيه على أن بطء الاستجابة لطلبات وقف التنفيذ المقدمة أمام المحاكم الإدارية كان من شأنه أن قنع المشرع الفرنسي باعتماد إجراء جديد مفاده وقف التنفيذ المؤقت ريثما يصدر يتم الفصل في طلب الوقف. فقد نصت المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 الصادر في 9 فبراير 1995، بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، قبل إلغائه، على أنه يجوز لرئيس المحكمة الإدارية أو رئيس محكمة الاستئناف الإدارية، بناء على طلب من ذوى الشأن وبعد أعمال مقتضى الإجراءات الاختصاصية ومبدأ المجابهة، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه، مؤقتاً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ولحين الفصل في طلب وقف التنفيذ المُقَدَّم، وذلك إذا كان يترتب على التنفيذ نتائج يُتَعَذَّر تداركها وكان طلب الوقف مستنداً إلى أسباب جدية. على أن يتوقف الوقف المؤقت عن إحداث أثره إذا فُصل في طلب التعليق المُقَدَّم قبل انتهاء المدة التي حددها القاضى للوقف المؤقت.

وفق هذا التصوير، يمكن القول أن المشرع الفرنسي، في صياغته لنظام وقف التنفيذ قد صنفه ضمن الأمور المستعجلة الإدارية مورداً إياه وفق نسق إجرائي معين خدمةً لمقتضيات العدالة الإدارية، وذلك بأن قسمه إلى نوعين؛ أولهما: وقف التنفيذ العادي، وذلك وفق ما ورد في المادتين 54 و 58 من المرسوم رقم 63-766 الصادر في 30 يوليو 1963 بشأن وضع اللوائح الإدارية لتطبيق الأمر رقم 45-1708 الصادر في 31 يوليو 1945 والبايين الأول والثاني من الكتاب الخامس من قانون العدالة الإدارية، الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 في 4 مايو 2000، وذلك على النحو السابق الإشارة إليه. وثانيهما: وقف التنفيذ المؤقت

¹ انظر قانون العدالة الإدارية الفرنسي المواد من 12/122، 12/511، 14/811 وحتى 17/811 و5/821.

على النحو الوارد في المادة العاشرة من القانون رقم 125-95 الصادر في 9 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

وتجدر الإشارة في مقامنا هذا إلى أنه وفقاً لقانون العدالة الإدارية، قسم المشرع الفرنسي الأمور الإدارية المستعجلة إلى أنواع ثلاث.¹ أولاً: الأمور المستعجلة العادية les référés ordinaires كإجراءات التحقيق المستعجلة.² وثانياً: الأمور المستعجلة العاجلة les référés d'urgence والتي يمكن اختزالها في نظام وقف التنفيذ والإجراءات المستعجلة المتعلقة بحماية الحريات الأساسية.³ وأخيراً: الأمور المستعجلة التخصصية les procédures d'urgence spécifique كالإجراءات المستعجلة الخاصة بالتعاقدات، والإجراءات المستعجلة المتعلقة بمنازعات وسائل الإعلام والاتصالات السمعية والبصرية والإجراءات المستعجلة في المسائل الضريبية، والإجراءات المستعجلة الخاصة بمنازعات الأجانب، والإجراءات المستعجلة الخاصة بوقف تنفيذ الأحكام الإدارية.⁴

¹ انظر في هذا التقسيم، أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن،

مرجع سابق، ص. 33.

² المرجع السابق، ص. 33.

³ المرجع السابق، ص. 33.

⁴ المرجع السابق، ص. 33.

المبحث الأول نظام وقف التنفيذ المؤقت

la suspension provisoire de l'exécution

13- ورد غير بعيد أن نظام وقف التنفيذ المؤقت كان قد أدخله المشرع الفرنسي بمقتضى المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 الصادر فى 9 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، بحيث أضحى من سلطات رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس محكمة الاستئناف الإدارية، بناء على طلب من ذوى الشأن وبعد إعمال مقتضى الإجراءات الاختصاصية ومبدأ المجابهة، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى، المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه، مؤقتاً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ولحين الفصل فى طلب وقف التنفيذ المُقدم. وبالرغم من حقيقة أن المادة العاشرة من القانون السالف الإشارة إليه قد تم إلغائها بموجب المادة الرابعة من المرسوم رقم بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000 بشأن قانون العدالة الإدارية، وذلك بعد أن كانت قد عدلت بموجب المادة 65 من القانون رقم 95-125 الصادر فى 8 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية، بيد أن أهمية إجراء وقف التنفيذ المؤقت، بحسب الباحث، يستحق نظرة متأنية، وذلك بغية الوقوف على فلسفة المشرع الفرنسي من تقنين نظام وقف التنفيذ بصفة عامة خدمةً لمقتضيات العدالة الإدارية.

المطلب الأول

وقف التنفيذ المؤقت ودوره في منظومة العدالة الإدارية

14- استطراد التأمل في المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 الصادر في 9 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية يُفصح، بحسب الباحث، أن المشرع الفرنسي كان باعثة إرادة حقيقية لإصلاح منظومة العدالة الإدارية،¹ وذلك عن طريق أمرين أساسيين يتتابعا متابعًا منطقيًا. أولهما يتمثل في محاولة التأكيد على الطابع الاستعجالي لنظام وقف التنفيذ عن طريق إيجاد حل لتفاهم مشكلة تباطؤ الفصل في طلبات وقف التنفيذ المنظورة أمام المحاكم الإدارية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تفرغ نظام الوقف من فحواه باعتباره إجراءً من إجراءات الحماية المستعجلة.² والآخر يتمثل في التخلص من الآثار السلبية التي خلفها التباطؤ في الفصل في طلبات وقف التنفيذ والمتمثلة في تكديس الدعاوى الإدارية وتركها أمام المحاكم الإدارية، وذلك نظرًا لأن تأخر الفصل في طلبات وقف التنفيذ باعتبارها من الطلبات المستعجلة في الدعاوى الإدارية ترتب عليه بالضرورة تأخر الفصل في الشق الموضوعي من تلك الدعاوى.

أولاً: مدى جدوى نظام وقف التنفيذ المؤقت

15- لئن كان ليس ثمة جدال في نبل الغايات التي توخى المشرع الفرنسي تحقيقها فيما يتعلق بتيسير سبيل الأفراد لتقاضى حقوقهم ومنع تكديس الدعاوى والطلبات أمام المحاكم الإدارية وتأكيد الطابع المستعجل لوقف التنفيذ، على النحو

¹ انظر تقرير اللجنة التشريعية والحكومية المشتركة بتاريخ 20 ديسمبر. 1994، وثيقة الجمعية العامة رقم 1829. وثيقة مجلس الشيوخ رقم 180.

Le rapport de la Commission mixte paritaire en date du 20 déc. 1994, Doc. AN n° 1829; Doc. Sénat n° 180.

² انظر باللغة الفرنسية

André Guihal, L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratif, cette Revue 1991, p. 818.

السالف بيانه، وذلك كله خدمة لمقتضيات العدالة الإدارية،¹ بيد أنه ثمة سؤالاً جديراً بالطرح مفاده هل كان المشرع الفرنسي موفقاً في اختيار إجراء وقف التنفيذ المؤقت تحقيقاً للغايات التي استهدف تحقيقها؟² ويحسب الباحث أن دافعه لطرح هذا التساؤل يعكسه حقيقة أن ما ساقه المشرع الفرنسي من إجراء وقف التنفيذ المؤقت لم يحظ بقبول واستحسان جانب كبير من فقه القانون الإداري في فرنسا.³ والواقع من الأمر أن المتأمل لكتابات وشروح الفقه المعارض لموقف المشرع الفرنسي من إقرار نظام وقف التنفيذ المؤقت يتضح له أنها تشي بأمر في غاية الأهمية مفاده أن عدم الحماسة تجاه إجراء وقف التنفيذ المؤقت لم يكن مردها في الأساس معارضة لذلك الأخير فحسب، بل كانت في حقيقتها عدم قناعة بنظام الوقف باعتباره إجراءً من الإجراءات الإدارية المستعجلة يستهدف به المشرع إقرار عدالة إدارية ناجزة. ولعل ما يدعم ذلك الفهم ما ساقه هؤلاء الفقهاء من إحصائيات توضح عدم فعالية نظام وقف التنفيذ المؤقت في اقتضاء الحقوق وتجنب تكديس الدعاوى والطلبات الإدارية.⁴ ففي عام 1998، قبلت المحاكم الإدارية 122 طلب لوقف التنفيذ من

¹ انظر باللغة الفرنسية

D. Chabanol, Un printemps procédural pour la juridiction administrative, AJDA 1995, p. 389.

² انظر باللغة الفرنسية

P. Jan, La modernisation de la procédure administrative contentieuse, ALD 1995, p. 77.

O. Sachs, La réforme du contentieux administratif issue de la loi du 8 février 1995, CJEG 1995, p. 176.

³ انظر باللغة الفرنسية

R. Chapus, op. cit. n° 1.616, p. 1246.

J. Bemba, Le juge administratif et le temps dans le contentieux de l'excès de pouvoir, RD publ. 1996, p. 522.

⁴ انظر باللغة الفرنسية

J. Bemba, op. cit., p. 523.

أصل 1200 طلب كان قد قُدم لها، وذلك بعد أن بحثت موضوعه.¹ وفي نفس العام، ومن إجمالي 5500 طلب لوقف التنفيذ، قبلت المحكمة الإدارية وقف التنفيذ المؤقت بالنسبة لقرار صادر عن إدارة إحدى المدارس الحكومية بفصل طالب، وذلك، بحسب المحكمة، نظرًا لصعوبة إيجاد مدرسة أخرى تقبله.² تأسيسًا على ذلك، يمكن القول أن الجانب الفقهي المُعارض لتوجه المشرع الفرنسي في عام 1995، قد أسس معارضته على فشل إجراء وقف التنفيذ المؤقت في التخفيف من تكديس الدعاوى والطلبات أمام المحاكم الإدارية،³ ناهيك عن كونه إجراءً أدى، بحسب ظنهم، إلى مزيد من التعقيدات الإجرائية أكثر من كونه يُمثل ضمانًا أخرى لرقابة قضائية أكثر فعالية على أعمال وتصرفات الإدارة.⁴

بناءً على ذلك، يحسب الباحث أن نص المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 الصادر في 9 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فيما تضمنته من تقنين لإجراء وقف التنفيذ المؤقت لمدة أقصاها ثلاثة أشهر لحين الفصل نهائيًا في طلب وقف التنفيذ، يحتاج إلى نظرة متأنية، وذلك بغية تحليل مضامين ألفاظه وضبطها من الناحية الفقهية القانونية والوقوف على اتجاه القضاء الإداري الفرنسي في تطبيقه، لا سيما فيما يتعلق بكيفية تحقيق قدر من التعايش بين إجراء وقف التنفيذ الأساسي ووقف التنفيذ المؤقت.⁵

¹ انظر باللغة الفرنسية

J.-M. Favret, op. cit., p. 11.

² راجع حكم محكمة فرساي الإدارية في القضية

T.A. Versailles, 11 août 1995, Ep. Fadli, D.A. 1996, n° 176

³ انظر في ذلك باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, La nouvelle procédure de suspension provisoire des actes administratifs susceptibles de sursis à exécution: Premières applications de l'article L. 10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, RFDA, 1996, p. 991.

⁴ انظر المرجع السابق.

⁵ انظر باللغة الفرنسية

استطرد التأمل فيما أورده المشرع الفرنسى فى نص المادة العاشرة القانون رقم 95-125 الصادر فى 9 فبراير 1995 فيما يتعلق بسلطة القاضى الإدارى بوقف تنفيذ القرار، المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه، مؤقتاً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر لحين الفصل فى طلب وقف التنفيذ المقدم، يكشف عن أمرين أساسيين. أولهما يتمثل فى الطابع المزدوج لسلطة القاضى الإدارى المستعجل.¹ فبخلاف السلطة التقليدية المثبتة للقاضى الإدارى فى وقف تنفيذ القرارات والأحكام القضائية الإدارية المطعون عليها والمقدم بشأنها طلب لوقف تنفيذها من ذوى الشأن، وذلك حال توافر اشتراطاته من جدية واستعجال، أضحي للقاضى الإدارى، بموجب نص المادة العاشرة القانون رقم 95-125 الصادر فى 9 فبراير 1995، سلطة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الطعين مؤقتاً لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، وذلك لحين الفصل فى طلب وقف التنفيذ المقدم إليه من الطاعن. وثانيهما يتبدى فى الطابع الثانوى لسلطة القاضى الإدارى المستعجل فيما يتعلق بصلاحيته الأمر بوقف التنفيذ لمدة ثلاثة أشهر. فالواقع من الأمر أن الطابع الثانوى لسلطة القاضى الإدارى الممنوحة له بمقتضى المادة العاشرة القانون رقم 95-125 الصادر فى 9 فبراير 1995 يجد مرده فيما أستقر عليه فى سنن المرافعات الإدارية من طبيعة نظام وقف التنفيذ باعتباره نظاماً تبعياً لا يُتصور وجوده بمعزل عن الطعن القضائى سواء على القرار أو الحكم الإدارى.² فالمستقر فى المنظومة الإجرائية الإدارية أن الوقف يتبع الطعن وجوداً وعدمًا فيتعاصرا زمنياً بحيث يُحظر تقديم طلب وقف التنفيذ قبل الطعن على القرار أو الحكم كما يغدو طلب الوقف غير مقبول إذا ما قُدم بعد

M. Roncière, Le juge unique dans la juridiction administrative: de l'exception à la généralisation, Petites Affiches, 26 juill. 1995, p. 18.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 991.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 12.

الطعن.¹ فضلاً عن ذلك، فالوقف يتبع الطعن من الناحية الشكلية بحيث ينبغي أن يرد طلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة الطعن وإلا غدا غير مقبول.² لعل تلك التبعية هي التي صاغت لدى الباحث معالم الطابع الثانوي لنظام وقف التنفيذ المؤقت المنصوص عليه في المادة العاشرة من القانون رقم 125-95 الصادر في 9 فبراير 1995، فاستطرد التأمّل في تلك المادة يكشف عن عن إصرار المشرع الفرنسي على إلحاق وصف التبعية بوقف التنفيذ حتى وإن كان هذا الأخير في صورة مؤقتة.³ فألفاظ المادة العاشرة جاءت صريحة في تحويل القاضى الإدارى سلطة وقف تنفيذ القرار بصفة عاجلة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، بشرط أن يكون هذا القرار محلاً للطعن القضائى.⁴

من نافة القول أنه قد استقر الرأى لدى الشراح أنه لئن كان مصطلح العدالة – فى مألوف المنظومة القانونية الإجرائية، إدارية كانت أم عادية – يعنى إعطاء كل ذى حق حقه، فذلك المصطلح لا يقتصر على المعنى السالف فحسب، بل يتعداه ليشمل اقتضاء الحق فى وقت مناسب.⁵ ولقد غلب لدى الشراح أن مصطلح الرشادة

¹ انظر المرجع السابق، ص. 12.

² انظر المرجع السابق، ص. 12. وكذلك د. عصمت الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية: القاهرة (2005)، ص. 68.

³ انظر باللغة الفرنسية

Christian Huglo et Corinne Lepage, Le titre IV de la loi du 8 février 1995 contient-il des dispositions révolutionnaires?, L.P.A., n° 33, 17 mars 1995, p. 9-10.

⁴ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 17.

⁵ انظر باللغة الفرنسية

Lise Demailly, Simplifier ou complexifier? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique, Sociologie du travail, 34^e année n°4, Octobre-décembre 1992. pp. 429-450; Didier Takafu-Kenfack, La rationalisation des procédures collectives de l'OHADA: un mode`le prometteur?, 22 Unif. L. Rev., 2017. pp. 594-613; Coralie Mayeur-Carpentier, La rationalisation des procédures, in

الإجرائية، باعتباره أحد مقومات مبدأ العدالة الناجزة، يُمثل جوهر فكرة اقتضاء الحق في وقت مناسب.¹ فمبدأ الرشادة الإجرائية، أو كما وقر عند البعض تسميته بالاقتصاد في الإجراءات، يعنى اقتضاء الحق في أقل وقت ممكن وبأقل تكلفة ممكنة.²

Anémone Cartier Bresson, Delphine Dero-Bugny, Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne, Laricer, 1st edition 2020, pp. 31-48.

¹ انظر د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي: القاهرة (2012)، ص. 129؛ د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر)، عالم الكتب (1981)، ص. 195؛ د. شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع: القاهرة (2017)، ص. 104.

² انظر د. فاطمة عادل سعيد عبد الغفار، اعتبارات الأمن القانوني في قانون المرافعات (التشريع الإجرائي، الخصومة المدنية)، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة السادات، العدد الأول، المجلد رقم 7 (2021)، ص. 59، 60؛ أ.د. هادي حسين الكعبي، مروى عبد الجليل شنابة، الارتباط في إجراءات التقاضي (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول (2019)، ص. 178؛ د. شامى يسن، الاقتصاد الإجرائي والحد من الجزاءات الإجرائية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية – البطلان والسقوط نموذجًا، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة – جامعة مستغانم، العدد الخامس (يناير 2018)، ص. 76. تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا في وصفها لمبدأ الرشادة الإجرائية أو الاقتصاد في الإجراءات قد قضت أنه "من الأصول التي يقوم عليها القانون وتحكم أسس تطبيقه: وجوب تقاضى تكرار الأعمال أو الأفعال أو الإجراءات أو التدابير القانونية المحدثة لنفس الأثر القانوني، إلا لضرورة حتمية من القانون نفسه توجب ذلك التكرار أيًا كانت أسبابه- أخذ بهذا الأصل تقنين المرافعات الحالي فقرر عدم الحكم ببطلان الإجراء رغم النص عليه إذا ثبت تحقق الغاية منه، وجواز تصحيح الإجراء الباطل ولو بعد التمسك به، وتحول الإجراء الباطل وانتقاصه، وعدم بطلان الإجراءات السابقة على الإجراء الباطل ولا اللاحقة عليه إذا لم تكن مبنية عليه ... ومن حيث إن تطبيق أحكام تقنين المرافعات طبقاً للمادة 3 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بإصدار قانون مجلس الدولة فيما لم يرد فيه نص في هذا الأخير. بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة، يمكن المجلس من الأخذ بأصول المرافعات وتطبيقاتها التي لا تتعارض مع المنازعة الإدارية، ومنها أصل الاقتصاد في الإجراءات فهو أخذ بأصل جوهرى من أصول القانون وأسس تطبيقه، ولا يتعارض إعماله في الصورة التي قررتها المادة 4/269 مرافعات مع طبيعة المنازعة الإدارية، بل أخذت به هذه المحكمة على وتيرة متصلة منذ إنشائها، بل ومن قبل أن يعرفه تقنين المرافعات بهذا الوضوح فهو أوجب الأعمال في نطاق القضاء الإداري، إذ هو في حقيقته من أصول القانون الإداري نفسه الذى يقوم في جوهره لتحقيق

وفق هذا التصوير، يحسب الباحث أنه، فى إطار منظومة العدالة الإدارية، يُعتبر إجراء وقف التنفيذ، بصفة عامة، ووقف التنفيذ المؤقت، بصفة خاصة وعلى النحو الوارد فى المادة العاشرة من القانون رقم 125-95 الصادر فى 9 فبراير 1995، وثيق الصلة بمبدأ الرشادة الإجرائية. تأسيساً على ذلك، يبرز تساؤلين جديرين بالطرح أولهما يتمثل فى كيف لوقف التنفيذ بصفة عامة أن يخدم مقتضيات الرشادة الإجرائية ومن ثم العدالة الإدارية الناجزة؟ والآخر مفاده كيف يمكن أن يُساهم إجراء وقف التنفيذ المؤقت فى تحقيق الرشادة الإجرائية وخدمة مقتضيات العدالة الإدارية الناجزة بشكل أفضل.

أما عن التساؤل الأول، فمن المستقر فى معهود المنظومة الإدارية أن قرارات الإدارة، باعتبارها صادرة عن سلطة عامة تتمتع بجملة من الامتيازات الاستثنائية، واجبة التنفيذ فور صدورها دون حاجة لرقابة قضائية مسبقة ودون انتظار لنتيجة التظلم منها إدارياً. فضلاً عن ذلك، فالمستقر فى مألوف المرافعات الإدارية، على خلاف الوضع فى المرافعات المدنية والجنائية، أن الحكم القضائى الإدارى أنه واجب التنفيذ بمجرد صدوره – أى أنه لا مجال للقول بانتظار صيرورته نهائياً لى يُصادف واقعات التنفيذ.¹ والأمر كذلك، فما عسى المضرور الذى صدر القرار الإدارى فى مواجهته أو الحكم الإدارى ضده أن يفعل ليتقى تنفيذ هذا القرار أو ذاك الحكم، لا سيما وإن كان كلاهما راجح الإلغاء فى خصومة الطعن؟ من هنا تبرز أهمية إجراء وقف التنفيذ باعتباره الإجراء الأوحد فى

فاعليته على سرعة الحسم سواء فى اتخاذ القرار الإدارى أو فى الفصل فى المنازعة الإدارية." راجع حكمها فى الطعن رقم 1352 لسنة 33 ق. – جلسة (14 مايو 1988)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والثلاثون، الجزء الأول (أول أكتوبر 1987- آخر فبراير سنة 1988)، ص. 19.

¹ انظر د. خميس إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإدارى، دون دار نشر: القاهرة (1993)، ص. 329؛ أ.د. أحمد فتحى سرور، الوسيط فى قانون الإجراءات الجنائية، مطبوعات نادى القضاة – الطبعة السابعة: القاهرة (1993)، ص. 960.

المرافعات الإدارية.¹ فلا يُخفى على أهل الاختصاص القانونى أن فى استمرار تنفيذ قرار أو حكم إدارى راجح الإلغاء لحين الفصل فى خصومة الطعن مضار عديدة تتعلق تطول الإدارة مصدرة القرار والمحكوم لصالحه من جهة، ومن صدر فى

¹ أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 33.

تجدد الإشارة إلى أن المرافعات المدنية تعرف طرق عديدة بديلة لإجراء وقف التنفيذ لعل أشهرها الكفالة والإيداع مع التخصيص ودعوى عدم الإعتداد بالتنفيذ الباطل. ويُقصد بالكفالة الضمان الذى يقدمه المحكوم له حتى يتمكن من تنفيذ الحكم تنفيذاً معجلاً قبل الأوان. وفى ذلك نص قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968 فى مادته 292 على أنه "يجوز فى جميع الأحوال للمحكمة المرفوع إليها الاستئناف أو التظلم أن تأمر بناء على طلب ذى الشأن بوقف النفاذ المعجل إذا كان يُخشى وقوع ضرر جسيم من التنفيذ وكانت أسباب الطعن فى الحكم أو الأمر يُرجح معها إلغاؤه. ويجوز للمحكمة عندما تأمر بوقف التنفيذ أن توجب تقديم كفالة أو تأمر بما تراه كفيلاً بصيانة حق المحكوم له." وكذلك نصت المادة 293 على أنه "فى الأحوال التى لا يجوز فيها تنفيذ الحكم أو الأمر إلا بكفالة يكون للملزم بها الخيار بين أن يُودع خزانة المحكمة من النقود أو الأوراق المالية ما فيه الكفاية وبين أن يقبل إيداع ما يحصل من التنفيذ خزانة المحكمة أو تسليم الشئ المأمور بتسليمه فى الحكم أو الأمر إلى حارس مقتدر." أما عن الإيداع مع التخصيص فيُقصد به أن يقوم المدين أو صاحب المصلحة شخص بإيداع خزانة المحكمة مبلغ نقدى محدد ضماناً لأصل الدين وفوائده ومصروفات التنفيذ. وفى ذلك نصت المادة 302 من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أنه "يجوز فى أية حالة كانت عليها الإجراءات قبل إيقاع البيع إيداع مبلغ من النقود مساو للديون المحجوز من أجلها والفوائد والمصاريف يخصص للوفاء بها دون غيرها. ويترتب على هذا الإيداع زوال الحجز عن الأموال المحجوزة وانتقاله إلى المبلغ المودع. وإذا وقعت بعد ذلك حجوز جديدة على المبلغ المودع فلا يكون لها أثر فى حق من خصص لهم المبلغ." وكذلك نصت المادة 303 من ذات القانون على أنه "يجوز للمحجوز عليه أن يطلب بصفة مستعجلة من قاضى التنفيذ فى أية حالة تكون عليها الإجراءات تقدير مبلغ يُودعه خزانة المحكمة على ذمة الوفاء للحاجز، ويترتب على هذا الإيداع زوال الحجز عن الأموال المحجوزة وانتقاله إلى المبلغ المودع. ويصبح المبلغ المودع مخصصاً للوفاء بمطلوب الحاجز عند الإقرار له به أو الحكم له بثبوته." وأخيراً، تجد دعوى عدم الإعتداد بالتنفيذ الباطل سندها فى نص المادتين ٢٧٤ و ٢٧٥ من قانون المرافعات بحيث يجرى التنفيذ تحت إشراف قاضى للتنفيذ يُندب فى مقر كل محكمة جزئية من بين قضاة المحكمة الابتدائية، ويختص دون غيره بالفصل فى جميع منازعات التنفيذ الموضوعية والوقتية أيًا كان قيمتها، وسواء كانت بين الخصوم أو من الغير، كما له سلطة قاضى الأمور المستعجلة عند فصله فى المنازعات الوقتية." راجع فى ذلك، أ.د. وجدى راغب فهمى، النظرية العامة للعمل القضائى فى قانون المرافعات، منشأة المعارف: الإسكندرية (1974)، ص. 403؛ أ.د. عزمى عبد الفتاح، قواعد التنفيذ الجبرى فى قانون المرافعات، دار الفكر العربى: القاهرة (1991)، ص. 170.

مواجهته القرار والمحكوم ضده من جهة أخرى.¹ تلك المضار يمكن اختزالها في صعوبة وأحياناً استحالة إعادة الحال لما كانت عليه قبل التنفيذ، وذلك حين تنقضى خصومة الطعن بإلغاء القرار أو الحكم. وعليه، يتأسس وقف التنفيذ، باعتباره إجراءً مستعجلاً وقائياً، على اعتبار منطقي مؤداه شل آثار القرار أو الحكم المطعون فيه لحين تحديد مصيره، إلغاءً أو تأييداً، في خصومة الطعن.² بعبارة أكثر وضوحاً، فلئن كان ليس ثمة جدال في أن وقف التنفيذ يُحقق مصلحة مؤكدة لمن صدر في مواجهته القرار الإداري المتضرر منه وكذلك المحكوم ضده في الدعوى الإدارية، بحيث يتم إرجاء تنفيذ هذا القرار أو ذلك الحكم، لا سيما وإن بدا له أن القرار أو الحكم راجح الإلغاء نظراً للمعايير القانونية التي شابهته،³ بيد أن الوقف يُحقق، بالقدر نفسه، مصلحة للإدارة مصدره القرار أو المحكوم لصالحه. فبالرغم من النفع العائد على الإدارة وكذا المحكوم لصالحه من تنفيذ حال للقرار والحكم، إلا أن هذا النفع موقوت، قد يعقبه ضرر جسيم حال إلغاء القرار أو الحكم في خصومة الطعن، ذلك الضرر المتمثل في ضرورة إعادة الحال لما كانت عليه قبل التنفيذ.⁴

والحال نفسه يجرى على ما ابتدعه المشرع الفرنسي من إجراء وقف التنفيذ المؤقت بمقتضى المادة العاشرة من القانون رقم 125-95 الصادر في 9 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية. فإجراء وقف

¹ انظر باللغة الفرنسية

Christian Gabolde, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, Paris. L.G.D.J. 1991, p.465.

² انظر باللغة الفرنسية

Jean-Marie Aubry et M. Jean-Baptiste de Froment, Les recours cône les actes administratifs dans les payes de la C.E.E., Paris. Dalloz. 1971, p.398.

د. عبد المحسن سيد ريان، أثر الطعن على التنفيذ، دار النهضة العربية: القاهرة (2000).
³ أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص.

50.

⁴ المرجع السابق، ص. 50.

التنفيذ المؤقت، باعتباره فرع من أصل، قُصد منه تأكيد تحقيق المصالح المرجوة من نظام وقف التنفيذ العادي. فحين برزت مشكلة البطء في الفصل في طلبات وقف التنفيذ، بما تعكسه من عصف بفكرة الحماية المستعجلة للحقوق وتفريغاً للوقف من فحواه، على النحو السالف بيانه، اهتدى المشرع الفرنسي إلى إجراء وقف التنفيذ المؤقت، بحيث تم تخويل القاضى الإدارى سلطة وقف تنفيذ القرار أو الحكم المطعون فيه لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر لحين الفصل في طلب وقف التنفيذ المقدم. وفى ذلك، بحسب المشرع الفرنسى، تحقيقاً لمقتضيات الوقف، باعتباره إجراءً مستعجلاً، وتحصيلاً للمصالح المرجوة منه فى ظل مشكلة بطء الإجراءات القضائية.

ثانياً: وقف التنفيذ المؤقت واعتبارات الرشادة الإجرائية

16- بحسب الباحث أن مصطلح الرشادة الإجرائية، كأحد مقومات العدالة الناجزة، ينطوى على أمرين أساسيين: أولهما يتمثل فى إلترام القاضى بالتدخل بصورة عاجلة، وهو إلترام تعكسه طبيعة الرشادة الإجرائية باعتبارها تستهدف اقتضاء الحق أو تجنب الضرر فى أسرع وقت ممكن وبأقل جهد وتكلفة. وثانيهما يتمثل فى ضرورة أن يُسفر التدخل العاجل للقاضى الإدارى عن حكم سبقته إجراءات اختصاصية تمت فيها كفالة حقوق الدفاع لكافة الأطراف، مع ضمان تنفيذ عاجل وفعال لهذا الحكم. تأسيساً على ذلك، بحسب الباحث أن المشرع الفرنسى بمقتضى القانون رقم 95-125 الصادر فى 9 فبراير 1995 بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية قد استهدف تحقيق الرشادة الإجرائية بمفهومها السالف الإشارة إليه.¹ فأما عن إلترام القاضى بالتدخل بصورة عاجلة بغية صون وحماية الحقوق والمصالح المهددة، فقد أورد المشرع فى القانون السالف ذكره،

¹ انظر باللغة الفرنسية

Christian Huglo, Corinne Lepage, Le titre IV de la loi 95-125 du 8 février 1995 consacré à la juridiction administrative contient-il des dispositions révolutionnaires?, L.P.A. 17 mars 1995, n° 3, p. 9.

نص المادة العاشرة حيث مخولاً بموجبه للقاضي الإدارى سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى، المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه، مؤقتاً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ولحين الفصل فى طلب وقف التنفيذ المُقدم، وذلك إذا كان يترتب على التنفيذ نتائج يُتَعذر تداركها وكان طلب الوقف مستنداً إلى أسباب جدية. فالقراءة المُنصفة لهذه المادة تفضى للتسليم بأن المشرع الفرنسى قد تغيا تدعيم الحماية القضائية المستعجلة فى المسائل الإدارية.¹ ولا يُحاج رداً على ذلك بالقول أن إجراء وقف التنفيذ كان قد وجد طريقه فى التشريع الفرنسى قبل صدور القانون رقم 125-95 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية، وهو بالأصل إجراء من الإجراءات الإدارية المستعجلة، فذلك القول، وإن كان يرقى للاعتصام به فى مقام تقارع الحجج بشأن مدى جدوى نظام وقف التنفيذ المؤقت، إلا أنه لا محل له فى مقام الحديث عن رغبة المشرع الفرنسى فى تدعيم آلية الحماية المستعجلة. فكما سبق القول، حين خول المشرع الفرنسى للقاضي الإدارى سلطة وقف تنفيذ القرار، المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذ، لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر لحين الفصل فى طلب الوقف المقدم بشأنه، كان شاغله الأول تأكيد الحماية الإدارية المستعجلة وصون الحقوق والمصالح المقصود حمايتها بنظام وقف التنفيذ، ذلك من خلال محاولة التغلب على تكسد دعاوى الإدارية وبطء الفصل فى طلبات وقف التنفيذ المقدمة، وفى ذلك، ولا ريب، تدعيم لفكرة الرشادة الإجرائية بصفة خاصة، ومنظومة العدالة الإدارية بصفة عامة.²

على الجانب الآخر، فقد حاول المشرع الفرنسى إيجاد جملة من الآليات القانونية التى من شأنها ضمان تنفيذ الحكم الصادر عن القاضي الإدارى بسرعة وفاعلية، إذ وفق الثابت أن القانون رقم 125-95 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية قد أورد زمرة من النصوص تتعلق بتمكين القاضي الإدارى

¹ انظر المرجع السابق.

² انظر باللغة الفرنسية

بوسائل قانونية معينة يملك بمقتضاها سلطة التدخل فى كيفية تنفيذ الحكم الصادر عنه وضمان تنفيذه بشكل فعال وفى أسرع وقت ممكن. بعبارة أكثر وضوحاً، بمقتضى القانون رقم 95-125 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية حرص المشرع الفرنسى على تأكيد حجية الأحكام القضائية الإدارية وكونها نافذة وواجبة التنفيذ،¹ وذلك قبل أن يُخول للقاضى الإدارى استخدام بعض الوسائل التى من شأنها المساعدة على تنفيذ حكمه تنفيذاً فعالاً. ولعل أهم تلك الوسائل تتمثل فيما تم الاعتراف به للقاضى الإدارى من سلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة، وهى سلطة تعكس وبحق خطوة غير مسبوقه على طريق إصلاح منظومة العدالة الإدارية، من حيث كونها قد مثلت التفتاً عن أحد المبادئ المستقرة التى كان قد تواتر العمل بها فى القضاء الإدارى لسنوات مديدة مفاده أن القاضى الإدارى قاضٍ مشروعية يقضى ولا يُدير، بحيث تقف سلطته وتستنفد كاملة بمجرد إصداره لحكم حاسم لموضوع الخصومة الإدارية. فبمقتضى القانون رقم 95-125 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية أضحت سلطة القاضى الإدارى تذهب أبعد من مجرد إصدار حكم حاسم لموضوع الخصومة الإدارية المنظورة أمامه، بحيث تم تمكينه من توجيه أوامر للإدارة بإتخاذ إجراءات معينة يتطلبها تنفيذ الحكم الذى أصدره خلال مدة زمنية محددة يُعينها.² فضلاً عن ذلك، فقد خول المشرع الفرنسى للقاضى الإدارى، بمقتضى القانون سالف الذكر، أن يوقع غرامة تهديدية على الإدارة لضمان امتثالها للأمر التنفيذى الموجه إليها من قبله.³

¹ نصت المادة الثامنة من القانون رقم 95-125 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية على أن "أحكام المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية واجبة التنفيذ."

² نصت المادة 1/8 من القانون رقم 95-125 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية على أنه "إذا ما تطلب تنفيذ الحكم الإدارى إتخاذ الشخص الاعتبارى العام أو الشخص الخاص المُكلف بإدارة المرفق العام إجراءً معيناً، فعلى القاضى الإدارى أن يأمر هذا الشخص بإتخاذ الإجراء المعين خلال مدة زمنية يُحددها."

³ تنص المادة 3/8 من القانون رقم 95-125 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية على أنه "يجوز للمحكمة الإدارية، فى ذات الحكم، أن تُقرن الأمر التنفيذى الموجه للإدارة بغرامة

المطلب الثانى

سلطة القاضى الإدارى إزاء نظام وقف التنفيذ العاجل

17- إن أول ما يستلفت النظر فى نظام وقف التنفيذ العاجل، على النحو الوارد فى المادة العاشرة من القانون رقم 125-95 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية، هو صمت المشرع الفرنسى حيال تحديد سلطة القاضى الإدارى إزاء الأمر بوقف التنفيذ العاجل وغياب ثمة إجراء تنظيمى يُحدد شروط تطبيقه¹ ولئن كان المستقر عرفاً أنه إذا غاب التنظيم التشريعى فثمة إلتزام على القضاء بالتدخل لسد ما خلفه هذا الغياب من فراغ، فلقد مثلت السوابق القضائية

تهديدية." كذلك نصت المادة 4/8 من نفس القانون على أنه "الصاحب المصلحة، فى حال عدم تنفيذ الحكم، أن يطلب من المحكمة الإدارية أو محكمة الاستئناف الإدارية التى أصدرت الحكم ضمان تنفيذه. وفى حالة عدم تنفيذ حكم الاستئناف، يوجه طلب التنفيذ إلى محكمة الاستئناف. وإذا لم يُحدد الحكم أو الأمر المطلوب تنفيذه إجراءات التنفيذ، وجب على المحكمة التى أصدرت الحكم أو وجهت أن تمضى قدماً فى تحديد إجراءات التنفيذ. ويجوز لها أن تُحدد مهلة للتنفيذ خلالها وأن تقرر ذلك بغرامة تهديدية."

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسى فى القانون رقم 125-95 بشأن تنظيم المحاكم ومحاكم الاستئناف الإدارية قد حافظ على التنظيم الوارد بمقتضى القانون رقم 80-539 الصادر فى 16 يوليو 1980 بشأن تطبيق الغرامات فى المسائل الإدارية وتنفيذ الأحكام من قبل الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون العام، وهو القانون المعروف بقانون الغرامة. فبموجب القانون الأخير، قنن المشرع الفرنسى نظام الغرامة التهديدية فى المنازعات الإدارية، بحيث خول للقاضى الإدارى سلطة توقيع الغرامة على الإدارة حال امتنعت عن تنفيذ الحكم الإدارى الصادر ضدها. ويُذكر أن إدخال نظام الغرامة التهديدية فى المسائل الإدارية كان انتصاراً كبيراً لمنظومة العدالة الإدارية فيما يتعلق بضمان تنفيذ الحكم الإدارى، لا سيما وإن صدر هذا الأخير ضد الإدارة، وخاصةً وأن القضاء العادى كان قد سبق نظيره الإدارى فى تطبيق الغرامة لكفالة الأحكام الصادرة عنه، وذلك بمقتضى القانون رقم 72-626 الصادر فى 5 يوليو 1972 بشأن قاضى التنفيذ وإصلاح الإجراءات المدنية.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Selon F. Scanvic (concl. sur l'arrêt d'Ass. du 26 mai 1995 Préfet de la Guadeloupe, M. Etna, cette Revue 1996.66 et s.

الصادرة عن المحاكم الإدارية الفرنسية أساسًا لتحديد طبيعة سلطة القاضى الإدارى إزاء نظام وقف التنفيذ العاجل وكذلك شروط تطبيق هذا الأخير.¹

أولاً: طبيعة سلطة القاضى الإدارى إزاء نظام وقف التنفيذ

18- تدعيماً لفكرة أن السوابق القضائية قد ساهمت فى إبراز طبيعة سلطة القاضى الإدارى إزاء نظام وقف التنفيذ العاجل، يسوق الباحث قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسى الصادر فى 26 مايو 1995، حين أخذت برأى مفوض الدولة F. Scanvic مقررته أن القراءة المتأنية للمادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية تفضى للقول أن المشرع الإدارى الفرنسى، فى تقنينه لنظام وقف التنفيذ العاجل، قد انصرفت إرادته إلى تحسين كفاءة نظام وقف التنفيذ بصفة عامة والتأكيد على طبيعته الاستعجالية ودوره فى الحماية الوقتية للحقوق والمصالح، وذلك من خلال منح القاضى الإدارى سلطة وقف تنفيذ القرار، المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه، لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، لحين الفصل فى طلب الوقف المُقدم بصدده.² وعليه، فى ظل إجماع المشرع عن الافصاح عن القواعد الإجرائية الحاكمة لسلطة القاضى الإدارى بشأن أعمال إجراء وقف التنفيذ العاجل، تسرى ذات القواعد المستقرة بشأن سلطة القاضى الإدارى إزاء نظام وقف التنفيذ بصفة عامة.³ تأسيساً على ذلك، تكون المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية قد دخلت حيز النفاذ بمجرد نشر القانون الأخير،⁴ بحيث أضحي القاضى

¹ انظر المرجع السابق.

² انظر قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسى

C.E., Ass., 26 mai 1995, n° 167914, n° 168932 (Recueil Lebon).

³ انظر القرار السابق.

وكذلك حكم محكمة باريس الإدارية

TA Paris, 19 avr. 1995, MM. Clotteau, Thiebaut et Centre Hospitalier Henry Dunant, req. n° 9504237/3.

⁴ انظر باللغة الفرنسية

الإدارى ملزماً بإعمال مقتضاها مستعياً بما ثبت له من صلاحيات وسلطات بشأن تطبيق نظام وقف التنفيذ بصفة عامة.¹

على هدي مما سبق، وفق ما استقر في المنظومة الإجرائية وما تواترت عليه أحكام القضاء الإدارى، يمكن القول أن سلطة القاضى الإدارى إزاء وقف التنفيذ هى سلطة غير مباشرة – أى أن القاضى الإدارى لا يملك تفعيلها من تلقاء نفسه حتى وإن تراءى له توافر اشتراطات نظام الوقف. وعليه، لتفعيل سلطته فى وقف التنفيذ، ينبغى أن يرد للقاضى الإدارى طلب من ذى الشأن يطلب فيه صراحةً وقف تنفيذ القرار أو الحكم المطعون عليه. ولعل ذلك مرده ما سبق الإشارة إليه من تبعية الوقف للطعن، بحيث لا يتصور وجود الأول بمعزل عن الثانى. فالوقف، على النحو السالف بيانه، ينبغى له أن يتعاصر زمنياً مع الطعن، بحيث يغدو طلب الوقف المقدم من الطاعن غير مقبول إذا ما تم تقديمه قبل أو بعد إقامة الطعن. فضلاً عن ذلك، فالوقف يتبع الطعن من الناحية الشكلية، بحيث ينبغى أن يرد طلب الوقف فى ذات صحيفة الطعن وإلا غدا غير مقبول.² بناء على ذلك، لا يصلح أن يكون وقف

M.-A. Latournerie, Les choix du législateur de 1995 en matière de sursis à exécution des décisions administratives, cette Revue 1996, p. 35.

¹ انظر القرار السابق.

راجع كذلك حكم محكمة ليون الإدارية

TA Lyon, 28 mars 1995, FRAPNA et CORA, req. n° 9501113.

وكذلك حكم محكمة ديجون الإدارية

TA Dijon, 31 mars 1995, M. et Mme Besombes, req. n° 952531.

وكذلك حكم محكمة مونبلييه الإدارية

TA Montpellier, 4 mai 1995, SARL Pacard c/ Commune de Carcassonne, req. n° 951022.

² انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 2694 لسنة 48 ق. – جلسة (3 يوليو 2007)، المكتب الفنى – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والخمسون – من أول أكتوبر سنة 2006 إلى آخر سبتمبر سنة 2007، ص. 813.

التنفيذ محلاً لطلب عارض يُبدى أثناء سير الجلسات، بل ينبغي أن يرد كطلب احتياطي في ذات صحيفة الطعن على القرار أو الحكم الإداري.¹

لئن كان ما سبق يُمثل الأصل الإجرائي المسوغ للقاضي الإداري تفعيل سلطته إزاء طلب وقف التنفيذ بصفة عامة، فثمة سؤالاً جديرًا بالطرح الآن مفاده كيف للقاضي الإداري أن يُفعل سلطته بشأن وقف التنفيذ العاجل على النحو الوارد في المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية؟ لعل أول ما يمكن قوله إجابةً على ذلك التساؤل يكمن في ضرورة أن يكون القرار أو الحكم المطلوب وقف تنفيذه وقفًا عاجلاً محلاً للطعن، وهو أمر يستقيم مع ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري من أن نظام وقف التنفيذ العاجل لا يعدو أن يكون مجرد إصلاحًا لنظام وقف التنفيذ العادي، وذلك على النحو السابق الإشارة إليه. والأمر كذلك، يغدو مستساغًا القول بأن إجراء وقف التنفيذ العاجل هو فرع من أصل يتمثل في نظام وقف التنفيذ العادي، بحيث أن الأول يتبع الثاني تبعية النافذة للفريضة.

ثانيًا: شروط إعمال نظام وقف التنفيذ العاجل

19- استهزاءً بما سلف بيانه، يحسب الباحث أنه يمكن تحديد شروط تطبيق إجراء وقف التنفيذ العاجل تبعًا لعلاقته بالطعن من ناحية أولى وسلطة القاضي الإداري في تفعيله من ناحية أخرى. فأما عن الناحية الأولى، فلئن كان الأصل أن إجراء وقف التنفيذ العاجل الوارد في المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية كان من صنيعة المشرع الفرنسي بغية إصلاح نظام وقف التنفيذ العادي ومن ثم التغلب على مشكلة بطء الفصل في طلبات

¹ انظر باللغة الفرنسية

Pierre Delvolvé, L'exécution des décisions de justice contre l'administration, Conseil d'État. Études et documents, n° 35, 1983-1984, p. 111.

وقف التنفيذ،¹ وذلك سعيًا إلى منظومة عدالة إدارية ناجزة وفعالة، فلا يُتصور الحديث عن إجراء وقف التنفيذ العاجل بمنأى عن الطعن القضائي، باعتبار أن هذا الأخير يُمثل السبيل الإجرائي الوحيد لطلب وقف التنفيذ بصفة عامة. ويدعم هذا الفهم حقيقة أن إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يرد أول مرة في القانون رقم 125-95 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، بل على خلاف ذلك كان قد تم تقنينه في التشريعات الفرنسية بمقتضى المادة الثالثة من المرسوم الصادر في 22 يوليو 1806، والمادة 1/54 من المرسوم رقم 63-766 الصادر في 30 يوليو 1963 بشأن تنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة.² المتأمل لتلك التشريعات يلحظ وبحق أن المشرع الفرنسي كان حريصًا على ربط وقف التنفيذ بالطعن القضائي، بحيث أن الأول يتبع الثاني وجودًا وعدمًا. والأمر كذلك، وعطفًا على ما سبق ذكره بشأن تواتر أحكام القضاء الإداري الفرنسي على أن القاضى الإدارى فى إعماله لنص المادة العاشرة من القانون رقم 125-95 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية وتفعيله لسلطته إزاء إجراء وقف التنفيذ العاجل إنما يستهدى بذات الإجراءات المتبعة عند الأمر بوقف التنفيذ العادى، يضحى مستساغًا التسليم بأن أول شرط من شروط تطبيق إجراء وقف التنفيذ العاجل على النحو الوارد فى المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية يتمثل فى ضرورة أن يكون القرار الإدارى محل وقف التنفيذ العاجل مطعونًا عليه ومطلوب وقف تنفيذه.

أما عن الناحية الثانية، فكما سبق البيان، تعتبر سلطة القاضى الإدارى إزاء إجراء وقف التنفيذ العاجل سلطة غير مباشرة – أى أن القاضى لا يملك تفعيلها من تلقاء نفسه بل يغدو هذا التفعيل مرتهنًا بطلب يُقدم من الطاعن صاحب المصلحة.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 991.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 9.

ولعل ما يدعم هذا الأمر الألفاظ الصريحة الواردة بنص المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية. فليس أدل على استلزام أن يُبادر الطاعن صاحب المصلحة بتقديم طلب إلى القاضى الإدارى بشأن وقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه وفقاً عاجلاً لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من صدر المادة العاشرة حين ذكرت أن الأمر بوقف التنفيذ العاجل يرتهن بطلب يُقدم بذلك إلى القاضى الإدارى.¹ وفى ذلك قضت محكمة باريس الاستئنافية الإدارية أنه "حيث إن طلب الاستئناف الموجه يظهر منه أن المدعى كان قد طلب من محكمة فرساي الإدارية أصلياً إلغاء القرار الصادر فى 5 أكتوبر 1995، والذي بموجبه رفض حاكم إقليم إيفلين إصدار تصريح إقامة، واحتياطياً بوقف تنفيذ القرار الطعين والأمر بإصدار تصريح إقامة مؤقت لحين الفصل فى خصومة الطعن . . . وحيث إن المدعى كان قد تقدم بطلب لوقف تنفيذ القرار المذكور، المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه، وفقاً عاجلاً إعمالاً لنص المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، بيد أن طلبه حرياً بالرفض نظراً لعدم توافر شروط الوقف العاجل من جدية واستعجال."²

المبحث الثانى

النسق الإجرائى لطلبات وقف التنفيذ العاجل وسبل الطعن فى الأمر الصادر بالوقف

17- بخلاف ما سبق بيانه بشأن تبعية وقف التنفيذ العاجل للطعن القضائى وكذا ارتهان الأمر الصادر من القاضى الإدارى بوقف التنفيذ العاجل بطلب يُبديه الطاعن صاحب المصلحة، يمكن تجلية النسق الإجرائى لنظام وقف التنفيذ العاجل

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 992.

² انظر حكم محكمة باريس الاستئنافية الإدارية فى القضية

Cour administrative d'appel de Paris, 4e chambre, du 17 décembre 1998, N° 96PA00980, inédit au recueil Lebon.

بما اشترطه المشرع الفرنسى بمقتضى المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من ضرورة النظر فى طلب وقف التنفيذ العاجل بنهاية الإجراءات الاختصاصية.

المطلب الأول

مقتضيات التوفيق بين شرط نهاية الإجراءات الاختصاصية والطابع المستعجل للوقف

18- الثابت من نص المادة العاشرة أن المشرع الفرنسى كان حريصاً على الربط بين سلطة القاضى فى النظر فى طلب وقف التنفيذ العاجل والفصل فيه، منحاً أو رفضاً، بنهاية الإجراءات الاختصاصية فى الدعوى المنظورة أمامه، بيد أنه، على النحو السابق بيانه، كان فقه القانون الإدارى قد قنع بأن وقف التنفيذ العاجل إنما هو فرع من إجراء وقف التنفيذ العادى، الأمر الذى يمكن معه القول بأن سلطة القاضى إزاء الأول تعتبر مستمدة من سلطته المستقرة إزاء الثانى، وهو ذات النهج الذى تواترت عليه أحكام القضاء الإدارى الفرنسى. والأمر كذلك، يبرز تساؤلاً جديراً بالطرح مفاده: هل ثمة تناقض بين ما اشترطه المشرع بمقتضى المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من ضرورة الفصل فى طلب وقف التنفيذ العاجل بنهاية الإجراءات الاختصاصية من جهة، وبين ما وقر فى كتابات الفقه وأحكام القضاء من أن القواعد والإجراءات التنظيمية الخاصة بإجراء وقف التنفيذ العادى تسرى على إجراء وقف التنفيذ العاجل، فضلاً عن أن القاضى الإدارى فى نظره لطلبات وقف التنفيذ العاجل والفصل فيها إنما يستصحب ما ثبت له من سلطات وصلاحيات بشأن وقف التنفيذ العادى من جهة أخرى؟ لعل هذا التساؤل، بحسب ظن الباحث، يجد مبرره فى أمرين أساسيين: أولهما يكمن فى حقيقة كون أن طلبات وقف التنفيذ العادى تعتبر من قبيل الطلبات المستعجلة فى دعاوى الإدارية، وهو الأمر الذى يُحتم أن يتم الفصل فيها بصفة مستعجلة وقبل التطرق للفصل فى الموضوع المتمثل فى خصومة الطعن. والآخر يتمثل فيما

اشترطته المادة العاشرة من أن الأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه وقفًا عاجلاً لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر يظل مرتهاً بنهاية الإجراءات الاختصاصية. استطراد التأمل في النسق الإجرائي الذي ساقه المشرع الفرنسي في المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، لا سيما ذلك المتعلق بارتهاج الأمر بوقف التنفيذ العاجل بنهاية الإجراءات الاختصاصية،¹ قد يُنذر بتناقض بين فلسفة المشرع الفرنسي من تقنين إجراء وقف التنفيذ العاجل، باعتباره إجراءً يستهدف بالأساس التغلب على مشكلة بطء الفصل في طلبات وقف التنفيذ وتأكيد طبيعة وقف التنفيذ كونه إجراءً مستعجلاً من إجراءات الدعوى الإدارية، من جهة أولى، وفلسفة المشرع الفرنسي من الأمر بوقف التنفيذ العاجل بنهاية الإجراءات الاختصاصية في الدعوى الإدارية، من جهة أخرى.

والأمر كذلك، بحسب الباحث، أن التوفيق بين مقتضيات نظام وقف التنفيذ باعتباره من الإجراءات المستعجلة في الدعوى الإدارية من جهة، وبين المصالح التي تغيا المشرع الفرنسي تحقيقها من ابتداعه لنظام وقف التنفيذ العاجل، من جهة أخرى، يتطلب قراءة المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية في ضوء ما أورده المادة 120 من ذات القانون. فقد نصت المادة 120 من القانون سالف الذكر على أن يجري تحقيق طلبات الوقف بشكل عاجل جداً، لا سيما فيما يتعلق بالمواعيد الممنوحة لذوى المصلحة والإدارات لإبداء ملاحظاتهم وتقديم دفوعهم على طلب الوقف. فتلك المواعيد، بحسب المادة 120، ينبغي التقيد بحدودها الدنيا ومراعاتها بدقة، وإلا يتم تجاهلها دون إخطار رسمي. الواقع من الأمر أن استطراد التأمل في أحكام المحاكم الإدارية الفرنسية تشير إلى أن المدة الممنوحة للإدارة المدعى عليها تتراوح عموماً بين يومين إلى خمسة وعشرين يوماً اعتماداً على مدى إلحاح واستعجال الحالة

¹ انظر باللغة الفرنسية

C. Boiteau, Le juge unique en droit administratif, cette Revue 1996.10 et s. et plus particulièrement p. 25 et 26.

محل طلب الوقف، بحيث يبلغ متوسط المدة حوالى خمسة عشر يوماً¹. علاوة على ذلك، فأحكام المحاكم الإدارية الفرنسية تُفصح عن أن فى بعض الحالات يرى القاضى الإدارى نفسه مضطراً للفصل فى طلبات وقف التنفيذ العاجل فى غيبة وثائق ومستندات الإدارة ودون انتظار رد منها، وذلك حال عدم احترام الإدارة للمهل والمواعيد التى تم تحديدها لها من قبل القاضى الإدارى لردها على طلب الوقف المُقدم. وتأسيساً على ذلك، نجد، على سبيل المثال، محكمة رين الإدارية قد فصلت فى الطلب المُقدم لها بشأن وقف تنفيذ القرار الصادر برفض منح ترخيص بناء وفقاً عاجلاً، دون انتظار رد من الإدارة أو بيان بأوجه دفاعها، وذلك بعد ثبوت عدم احترام الإدارة لمهلة الثمانية أيام التى منحتها إياها المحكمة للرد على طلب

¹ انظر على سبيل المثال، حكم محكمة ليون الإدارية فى قضية

TA Lyon, 13 juill. 1995, El Mouhaden, req. n° 9503206.

حيث منحت المحكمة للإدارة المدعى عليها يومان فقط للرد على طلب وقف التنفيذ المتعلق بقرار صادر بطرد أحد الأجانب.

انظر كذلك حكم محكمة ديجون الإدارية فى قضية

TA Dijon, 31 mai 1995, SARL «Résidence du Moulin», req. n° 952795.

حيث منحت المحكمة الإدارة المدعى عليها مهلة قدرها سبعة أيام فقط للرد على طلب وقف التنفيذ المتعلق بقرار التحديد النهائى لمعاش كبار السن.

على خلاف ذلك، تعج أحكام المحاكم الإدارية الفرنسية بأحكام مُنحت فيها الإدارة مدد أطول للرد على طلبات وقف التنفيذ العاجل، وذلك وفق تقدير مدى استعجال الحالة المنظورة محل طلب الوقف. انظر على سبيل المثال، حكم مونبلييه الإدارية فى قضية

TA Montpellier, 21 sept. 1995, Delcasso, req. n° 952735.

فقد منحت المحكمة الإدارة المدعى عليها فترة 23 يوماً للرد على طلب وقف تنفيذ لائحة ممارسة التجديف فى أحد الممرات الضيقة فى جبال البرانس الشرقية.

وجدير بالذكر إلى أن افتقار الحالة المعنية للاستعجال الشديد من المحتمل أن يُقضى بالمحكمة إلى تجاوز واضح لمتوسط المدد الممنوحة للإدارة للرد على طلبات وقف التنفيذ العاجل. انظر على سبيل المثال، حكم محكمة مونبلييه الإدارية فى قضية

TA Montpellier, 24 nov. 1995, Allegre c/ Commune de Grabels, req. n° 952984.

حيث منحت المحكمة الإدارة المدعى عليها مهلة مقدارها شهر وعشرين يوماً للرد على طلب وقف تنفيذ أحد المراسيم البلدية الصادرة بوقف أعمال بناء.

وقف التنفيذ المُقدم ضد القرار.¹ وتجدر الإشارة في مقامنا هذا إلى أن تجاهل الإدارة وعدم مراعاتها للمهل الممنوحة من قبل القاضى الإدارى لتقديم دفاعها وردّها على طلب وقف التنفيذ العاجل من شأنه أن يجعل هذا الأخير راجح القبول.² بيد أن حالة الاستعجال القصوى المبررة لطلب وقف التنفيذ العاجل، على النحو الوارد في المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وكذا المهل القصيرة نسبياً الممنوحة من قبل القاضى الإدارى للإدارة المدعى عليها للرد على طلب وقف التنفيذ العاجل المُقدم ضد قراراتها، ينبغي ألا يتم تفسيرها بمنأى عن الأحكام التى أوردتها المادة 120 من القانون سالف الذكر. فعلى النحو السابق بيانه، ألزم المشرع الفرنسى فى المادة 120 القاضى الإدارى بالفصل فى طلب وقف التنفيذ العاجل بنهاية الإجراءات الاختصاصية، معتبراً تلك الأخيرة من مقتضيات الفصل فى طلب الوقف. فى ضوء هذا البيان، يحسب الباحث أن حالة الاستعجال القصوى، بالرغم من اعتبارها من مبررات وقف التنفيذ العاجل، لا يمكن أن تُتخذ وليجة من شأنها أن تخول للقاضى الإدارى لتجاهل ضرورة تمام الإجراءات الاختصاصية فيما يتعلق بطلب وقف التنفيذ العاجل،³ وذلك باعتبار أن تمام الإجراءات الاختصاصية تتعلق بالمقام الأول بكفالة حقوق الدفاع، بحيث يتم تمكين الإدارة المدعى ضدها، والمطلوب وقف تنفيذ قرارها الطعين وفقاً عاجلاً، من تقديم أوجه دفاعها وردودها القانونية. ويدعم هذا

¹ انظر حكم محكمة رين الإدارية فى قضية

TA Rennes, 8 juin 1995, Loheac, req. n° 95-1267.

² انظر، على سبيل المثال، الأوامر الموجهة من محكمة باريس الإدارية لإحدى شركات تعليم قيادة السيارات وكذلك إحدى العيادات الطبية الحكومية لتقديم دفاعهم بشأن طلبات وقف التنفيذ العاجل

les ordonnances du tribunal administratif de Paris Société “Sun auto-école” (7 juill. 1995, req. n° 9506333/6) ou Société “Clinique médicale de Ville d'Avray” (18 oct. 1995, req. n° 9511479/6; Dr. adm. 1996, n° 42).

³ انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 992.

الفهم ما تواترت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي من استنكار موقف قضاة المحاكم الإدارية من تجاهل منح الإدارات المدعى عليها مهلة قصيرة ومعقولة، بحسب كل حالة على حدة، من تقديم ردها وأوجه دفاعها على طلب وقف التنفيذ العاجل المقدم ضد ما القرار الصادر عنها. ففي أحد الأحكام الصادرة عن المجلس، انتقد هذا الأخير موقف رئيس المحكمة الإدارية ببلدية باس-تير عاصمة إقليم جوادلوب من فصله في طلب وقف التنفيذ العاجل المقدم بشأن أحد القرارات الصادرة عن البلدية، مقتصرًا قبل ذلك على إخطار إدارة البلدية المدعى ضدها بطلب وقف التنفيذ المقدم ضد قرارها دون تحديد مهلة نهائية لها لتقديم ردودها وبيان أوجه دفاعها، وذلك بالمخالفة لمقتضيات المادة 120 من القانون رقم 59-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.¹

وثمة نقطة أخيرة جديرة بالذكر تتمثل في أن نظام وقف التنفيذ العاجل يتوقف عن إنتاج أثره في حالة ما إذا كانت الدعوى الإدارية منظورة أمام قاض فرد *Le juge administratif unique*.² ولعل ما يدعم هذا القول المادة العاشرة من

¹ انظر قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي في قضية

C.E., Ass., du 26 mai 1995, N° 168391 168993 (Publié au recueil Lebon). وقد ذكر المجلس في معرض قراره أنه قد ثبت من الأوراق أن رئيس المحكمة الإدارية ببلدية باس-تير قد تجاهل الإجراءات المنصوص عليها في المادة 120 من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، بحيث اقتصر على إخطار محافظ إقليم جوادلوب بطلب وقف التنفيذ العاجل المقدم دون تحديد مهلة نهائية تلتزم الإدارة خلالها بتقديم ردها على طلب الوقف، وذلك بالمخالفة لما هو منصوص عليه في المادة 120 من ضرورة الفصل في طلبات وقف التنفيذ العاجل بعد تمام الإجراءات الاختصاصية.

² تجدر الإشارة إلى أن قاعدة الهيئة القضائية الجماعية *Le principe de collégialité* تعنى أن الحكم الإداري يصدر بعد مداولة تتم في هيئة قضائية مكونة من ثلاثة قضاة على الأقل. وقد تم النص على هذا المبدأ في المادة الثالثة من قانون العدالة الإدارية، الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 في 4 مايو 2000، وذلك حين ذكرت المادة أن الأحكام الإدارية تصدر بتشكيل جماعي، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وعليه، يُستفاد من ذلك أن المشرع الفرنسي قد اعتبر التشكيل القضائي الجماعي يُمثل الأصل الذي قد يرد عليه استثناء بنص صريح من القانون. ويمكن ملاحظة هذا الاستثناء في المادة 1/122 من قانون العدالة الإدارية حين أجازت لرئيس القسم القضائي بمجلس الدولة وكذلك رؤساء الأقسام الفرعية بالمجلس الأمر بتسوية المسائل الإدارية،

قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وذلك حين أنطت برؤساء المحاكم الإدارية أو رؤساء الهيئة القضائية الجماعية الأمر، بناء على طلب من ذوى الشأن، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى الطعين وفقاً عاجلاً لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. بناء على ذلك، يُفضى صريح نص المادة العاشرة للقول بأنه لا محل لطلب وقف التنفيذ العاجل إذا ما كانت الدعوى الإدارية منظورة أمام قاض فرد، وذلك فى الحالات التى يبرر فيها موضوع النزاع أو طبيعة المسألة الإدارية ذلك الأمر.¹ بيد أن أحكام القضاء الإدارى الفرنسى تُشير إلى أن المحاكم الإدارية غالباً ما تسمح بتقديم طلبات وقف التنفيذ العادية والعاجلة حتى فى الدعوى الإدارية المنظورة أمام قاض فرد. ولعل ذلك مرده ما قنع به مجلس الدولة الفرنسى باعتبار الوقف يرتقى ليلبغ مصاف الحقوق الدستورية كونه من مقومات كفالة حقوق الدفاع فى الدعوى.

التى لا تبرر طبيعتها الفصل فيها بمقتضى تشكيل جماعى. فضلاً عن ذلك، فقد نصت المادة 1/222 من قانون العدالة الإدارية على أنه تصدر أحكام المحاكم الإدارية وأحكام محاكم الاستئناف الإدارية بتشكيل قضائى جماعى، مع مراعاة الاستثناءات المتعلقة بموضوع النزاع أو طبيعة المسائل التى سيتم الفصل فيها. والأمر كذلك، يمكن القول أن قاعدة التشكيل القضائى الجماعى قد ترد عليها استثناءات تبررها موضوع النزاع وطبيعة المسائل الإدارية المنظورة، بحيث يمكن أن يتم الفصل فيها عن طريق القاضى الفرد *Le juge administratif unique*. بقى أن نؤكد على أن قاعدة هيئة الحكم القضائية الجماعية تستمد أساسها من الطبيعة الخاصة للخصومة الإدارية، التى يُنزع فيها شخصاً عادياً الإدارة، بحيث يبرز الوضع غير المتكافئ لأطراف الخصومة، وهو الأمر الذى يجعل من غير المعقول تكليف قاض فرد للفصل فيها. ولا يعزب عن البال ذكر مناقب التشكيل الجماعى لهيئة الحكم فيما يتعلق بضمان الحيادة والاستقلالية، وكذلك فضائل المداولة والمناقشة فى استبيان وجه الحقيقة فى الدعوى الإدارية المنظورة أمام المحكمة. لمزيد من المعلومات، راجع باللغة الفرنسية

Anne Weber, *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice?*, Revue française d'administration publique, 2008/1 (n° 125), p. 179-196.

Cohendet (M. -A.), *La collégialité des juridictions: un principe en voie de disparition?*, RFDC, 2006, pp. 713-735, p. 714.

¹ انظر المرجع السابق.

Cohendet (M. -A.), op. cit., p. 714.

الواقع من الأمر أن تقديم طلبات وقف التنفيذ العادية والعاجلة أمام القاضى الإدارى الفرد من شأنه أن يجعل ذلك الأخير أقرب إلى قاضٍ تحقيق، بحيث تتقارب تلك الطلبات مع إجراءات التحقيق فى الدعوى الإدارية.¹ وبالرغم من أن موقف القضاء الإدارى الفرنسى من الالتفات عن ظاهر نص المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية رقم 95-125 لسنة 1995، وإقراره بإمكانية تقديم طلبات وقف التنفيذ العادية والعاجلة أمام القاضى الإدارى الفرد، يحمل فى طياته مبررات دعمه، من حيث كون إجراء وقف التنفيذ من الحقوق الدستورية المتعلقة بكفالة حق الأفراد فى الدفاع، على النحو السالف الإشارة إليه، إلا أن التفاوضى عن ظاهر نص المادة العاشرة ليس من شأنه دحض حقيقة أن ما ورد فى هذه المادة يُمثل القاعدة العامة الواجب اتباعها وما عدا ذلك وجب توطينه فى خانة الاستثناء الذى لا يُقاس عليه ولا يُتوسع فى تفسيره. بعبارة أكثر وضوحاً، فلئن كان إجراء وقف التنفيذ بصفة عامة قد استقر وضعه باعتباره حقاً دستورياً للأفراد المتقاضين، بحيث تغدو سلطة القاضى الإدارى بشأنه منحصرة فى تنظيمه ولا تتعدى ذلك لمصادرتة، بيد أن ذلك ليس من شأنه إنكار حقيقة أن القاعدة العامة فى شأن الأمر بوقف التنفيذ العاجل، وفق ما ورد فى نص المادة العاشرة، ينبغى أن يصدر عن رئيس القسم القضائى بمجلس الدولة أو عن رئيس هيئة الحكم الجماعية المختصة بالفصل فى الدعوى الإدارية. وفق هذا التصوير، يمكن القول أن الأمر بوقف التنفيذ العاجل، استثناءً، من قبل القاضى الإدارى الفرد من شأنه أن يُلقى بظلاله على ما فرضته المادة العاشرة من ضرورة أن يصدر الأمر بالوقف بنهاية الإجراءات الاختصاصية، لا سيما المهلة المحددة للإدارة المدعى عليها لتقديم ردها وأوجه دفاعها على طلب الوقف. فالواقع من الأمر أن تجلية دور القاضى الإدارى الفرد فى تحقيق طلب وقف التنفيذ العاجل وتحديد المهلة الممنوحة للإدارة للرد على

¹ انظر باللغة الفرنسية

هذا الأخير يتعلق بالمقام الأول بحقيقة كون وقف التنفيذ بصفة عامة يُعتبر من الإجراءات المستعجلة فى الدعاوى الإدارية وكذا اعتبار دور القاضى الإدارى الفرد أقرب إلى دور قاض التحقيق، وذلك من خلال أمرين أساسيين. أولهما: يتمثل فى أن مقتضيات الاستعجال التى يدور فى فلكها دور القاضى الإدارى الفرد غالبًا ما تحتم عليه الالتفات عن ما خص إليه مفوض الدولة من استنتاجات وتوصيات بشأن المسألة الإدارية محل الدعوى.¹ وثانيهما: يتمثل فى أن حالة الاستعجال قد تبرر للقاضى الإدارى الفرد تقييم كل حالة على حدة، بحيث تمكنه من تقدير جدوى الاستماع إلى الأطراف المعنية وذوى المصالح أو الاكتفاء بما تم تقديمه من مستندات مكتوبة.²

وجدير بالذكر أن الدعاوى المنظورة أمام قاض فرد، والتى فيها لا يتم الاكتفاء بما تم تقديمه من مذكرات ومستندات مكتوبة بل يتم تنظيم جلسة للاستماع إلى الأطراف المعنية، لا سيما الإدارة المدعى عليها والمطلوب وقف تنفيذ قرارها، تبدو قليلة جدًا، وأغلبها يكون متعلق بالمسائل الخاصة بالأجانب مثل الطعون المقامة ضد قرارات الطرد والترحيل أو تلك المتعلقة برفض منح تأشيرات الدخول.³ وبالرغم من ذلك، تُشير أحكام المحاكم الإدارية الفرنسية إلى أن

¹ انظر باللغة الفرنسية

R. Chapus, op. cit., n° 764.

² انظر على سبيل المثال، حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية

CE, 19 févr. 1965, Souris, Rec. p. 1017.

³ جدير بالذكر أن المادة 28 من القانون رقم 95-125 لسنة 1995 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية قد حددت الإجراءات الواجب اتباعها فيما يتعلق بالفصل فى طعون الإلغاء المقامة ضد القرارات الصادرة بترحيل الأجانب والاقتياد خارج الحدود. وقد ذكرت المادة، من ضمن ما ذكرته من إجراءات، أنه يجوز للأجانب، الذى صدر بحقه أمر بترحيله واقتياده خارج الحدود، أن يطلب إلغاء هذا الأمر من رئيس المحكمة الإدارية، وذلك خلال أربع وعشرين ساعة من إخطاره بالأمر. ويلتزم رئيس المحكمة أو من يفوضه بالفصل فى طلب الإلغاء خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ تقديمه. على أن يصدر القرار القضائى عقب جلسة استماع علنية، فى حضور الإدارة المدعى عليها، ودون حاجة لسماع استنتاجات وتوصيات

تخصيص القاضى الإدارى جلسة للاستماع للأطراف المعنية لا يُفصى بالضرورة إلى إطالة المدة اللازمة للفصل فى طلبات وقف التنفيذ، سواء العادية أو العاجلة.¹

مفوض الدولة. انظر على سبيل المثال، حكم محكمة ليون الإدارية بشأن الطعن على القرار الصادر بترحيل أحد الأجانب

TA Lyon, 26 janv. 1996, Mandjaku, req. n° 9600365.

راجع كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية

C.E., Sec, 11 juin 1999, n° 9600365 (Publié au recueil Lebon).

وثمة نقطة هامة نود الإشارة إليها تتمثل فى أن الطعون المتعلقة بإلغاء القرارات الصادرة بترحيل الأجانب ليست هى الوحيدة التى يُعقد بشأنها جلسات استماع. فأحكام القضاء الإدارى الفرنسى تشير إلى أن القاضى الإدارى غالباً ما يلجأ إلى تحديد جلسة استماع حين يُمثل القرار الطعين والمطلوب وقف تنفيذه أهمية كبيرة لنشاط الأفراد أو الشركات. انظر على سبيل المثال، حكم محكمة ليون الإدارية بشأن الطعن على قرار إنهاء عقد أحد المدرسين العاملين بالقطاع الخاص وطلب وقف التنفيذ المُقدم بصدده

TA Lyon, 11 juill. 1995, Mme André, req. n° 9503104.

راجع كذلك حكم ذات المحكمة بشأن الطعن المقدم ضد قرار صندوق التأمين الصحى الصادر بإلغاء تعاقد أحد الأطباء وطلب وقف التنفيذ المُقدم بشأنه

TA Lyon, 20 juill. 1995, Chapolard, req. n° 9503038.

وكذلك حكمها فى طلب وقف التنفيذ المقدم ضد قرار إغلاق منشأة لمياة الشرب

TA Lyon, 17 janv. 1996, Société «Bar du Bon Coin», req. n° 9600029.

انظر كذلك حكم محكمة باريس الإدارية فى الطعن المقدم بإلغاء قرار نقل شركة الخطوط الجوية الجزائرية من مطار أورلى إلى مطار شارل ديغول وطلب وقف تنفيذ القرار

TA Paris, 6 juill. 1995, Société «Air-Algérie», req. n° 9509956/7.

الأمر نفسه نجده مطبقاً على طلبات وقف تنفيذ القرارات التى تتطوى على جانب فنى معقد، بحيث يتطلب الفصل فى تلك الطلبات تحديد جلسة للاستماع إلى الأطراف المعنية، لا سيما الإدارة المدعى عليها، دون الاكتفاء بما تم تقديمه من مذكرات ومستندات مكتوبة. انظر على سبيل المثال، حكم محكمة ليون الإدارية فى طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بإدراج أحد الطيور على قائمة الطيور الضارة، حيث قدرت المحكمة ضرورة الاستماع إلى ممثل مركز علم الطيور، قبل الفصل فى طلب الوقف المُقدم.

TA Lyon, 28 mars 1995, FRAPNA et CORA, ordonnance préc: audition du représentant du Centre ornithologique Rhône-Alpes.

¹انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 993.

أخيراً، بقي أن نؤكد على أن الاستثناء المتعلق بالفصل في طلبات وقف التنفيذ العاجل من قبل القاضى الإدارى الفرد ينبغى أن يُقدر بقدره، بحيث أن الفصل في طلبات وقف التنفيذ العاجل من قبل القاضى الإدارى الفرد، خلافاً للأصل العام الوارد بمقتضى نص المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، الذى أناط الفصل فى تلك الطلبات برئيس المحكمة الإدارية أو رئيس هيئة الحكم الجماعية، لا بد وأن يكون متصورًا بالقدر المبرر للفصل فى الدعوى الإدارى عن طريق القاضى الفرد فحسب، وذلك فى ضوء نوع النزاع وطبيعة الدعوى، على النحو السالف بيانه. فضلاً عن ذلك، فأحكام المحاكم الإدارية الفرنسية تُشير إلى أن القاضى الإدارى الفرد يملك سلطة إحالة الدعوى الإدارية وكذا طلب وقف التنفيذ العاجل إلى هيئة قضائية جماعية،¹ بحيث تستعيد وقتها القواعد التقليدية، المنصوص عليها فى المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية محاكم الاستئناف الإدارية، عملها لا سيما فيما يتعلق بالاستماع المنهجى للأطراف المعنية واستنتاجات وتوصيات مفوض الحكومة بشأن طلب وقف التنفيذ العاجل.²

المطلب الثانى

الطعن فى الأمر الصادر بوقف التنفيذ العاجل

19- استطراد التأمل فى نص المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية يُفصح عن أن المشرع الفرنسى فضلاً عن أنه قد أحجم عن تحديد طبيعة أمر وقف التنفيذ العاجل المنصوص عليه، على النحو السالف الإشارة إليه، قد عرّف عن بيان سبيل الطعن المتاح ضده.

¹ وتجدد الإشارة إلى أن التقييم الذى يُجرىه القاضى الإدارى الفرد وبمقتضاه تتم إحالة الدعوى الإدارية إلى هيئة حكم جماعية لا يجوز استئنائه. راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية CE, Sect., 13 juill. 1956, Cons. Piéton-Guibout, Rec. p. 338.

² راجع حكم محكمة ليون الإدارية فى قضية V., TA Lyon, 13 nov. 1995, M. et Mme Bory, req. n° 9504492.

والأمر كذلك، فقد تصدى الفقه والقضاء لهذه المسألة فى ضوء الرابطة الوثيقة بين إجراء وقف التنفيذ العاجل من جهة، ووقف التنفيذ العادى من جهة أخرى.

أولاً: طبيعة الأمر الصادر بوقف التنفيذ العاجل

20- الواقع من الأمر أن ليست كل الأوامر الصادرة عن رؤساء المحاكم الإدارية، والقاضى الإدارى بصفة عامة، تُعتبر بالضرورة أعمالاً ذات طبيعة قضائية. ولعل ذلك مرده حقيقة أنه بخلاف اختصاصه القضائى، فثمة اختصاصات أخرى يمارسها القاضى الإدارى تعكس مظاهر ولايته وهيمنته على الدعوى الإدارية. فلئن كان المستقر فى المنظومة الإجرائية أن ما يصدر عن القاضى الإدارى يُعد أحكاماً قضائية بالمعنى الدقيق شريطة أن تكون قد صدرت بمناسبة ممارسته لاختصاصه القضائى، فيغدو مقبولاً القول بأن ما يصدر عن القاضى الإدارى خارج اختصاصه القضائى لا يمكن تصنيفه كعمل قضائى بصفة عامة، أو حكماً قضائياً بصفة خاصة.¹

¹ على سبيل المثال، قد يُمارس القاضى الإدارى، مثله فى ذلك مثل نظيره العادى، اختصاصاً ولائياً على الدعوى الإدارية، فيصدر بصدده، بناءً على طلب الخصم وفى غياب الخصم الآخر، ما اصطلح على تسميته بالأمر على عريضة، مقدراً فيه أتعاب المحاماة أو أعمال الخبرة. انظر على سبيل المثال، حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر برفض تطبيق غرامة تهديدية لضمان تنفيذ الأمر الصادر عن رئيس محكمة إدارية بتقدير مقابل أعمال الخبرة كون أن ذلك لا يُعد من قبيل الأعمال القضائية التى يمكن ضمان تنفيذها بالغرامة

CE, 10 avr. 1996, Le Nestour, req. n° 161857.

فضلاً عن ذلك، قد يمارس القاضى الإدارى اختصاصاً آخر يتعلق بولايته فى تحقيق الدعوى الإدارية، فيوجه بمقتضاه للإدارة أوامر تحقيق من شأنها استظهار وجه الحقيقة فى الدعوى الإدارية، كالأمر الصادر للإدارة بتقديم ما تحت لديها من مستندات تُعتبر مثمرة للفصل فى الدعوى الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أن أوامر التحقيق، مثلما يتصور صدورها عن قاضى الموضوع الإدارى، يمكن أيضاً أن تصدر عن قاضى الأمور المستعجلة الإدارية، وذلك وفق المادة 1/532 من قانون العدالة الإدارية الفرنسى. راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى

CE, 28 mai 1984, Dame Delammy, redc. p. 190.

راجع باللغة الفرنسية

Alain Plantey, François-Charles Bernard, La preuve devant le juge administratif, J.C.P. 1986.

وفق هذا التصوير، يبرز التساؤل حول طبيعة إجراء وقف التنفيذ العاجل المنصوص عليه في المادة العاشرة، هل يُعد من قبيل الأعمال القضائية التي تصدر عن القاضى الإدارى بمقتضى وظيفته القضائية، أم أنه من قبيل الأعمال الولاية أو إجراءات التحقيق التي تصدر عنه بمقتضى ما ثبت له من وظيفة ولائية؟ كانت هذه المسألة من إحدى المسائل التي تصدت إليها الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسى فى حكم جوادلوب Guadeloupe الشهير عام 1995. فقد أقرت الجمعية العامة رأى مفوض الدولة Selon Scanvic باعتبار أن إجراء وقف التنفيذ العاجل، على النحو الوارد فى نص المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، يُعد عملاً قضائياً بالمعنى الدقيق. فقد ذكرت الجمعية العامة فى حكمها أن المشرع الفرنسى فى نصح بالمادة العاشرة على سلطة رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس هيئة الحكم الجماعية أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه وفقاً عاجلاً لمدة لا تتجاوز ثلاث أشهر، إنما انصرفت نيته إلى اعتبار إجراء وقف التنفيذ العاجل من الأعمال التي تتوافر فيها مقومات العمل القضائى.¹ وعليه، وفق رأى الجمعية العامة، لا يُتصور أن يكون إجراء وقف التنفيذ العاجل من الإجراءات التي لا يجوز التظلم منها عن طريق الطعن القضائى عليها.² ولعل ما يدعم قرار الجمعية العامة للمجلس يتمثل فى حقيقة أن المشرع الفرنسى فى تحديده للتدابير المتخذة بمقتضى المادة العاشرة إنما قام بهذا التحديد فى الكتاب الثانى من القانون رقم 95-125 لسنة 1995 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بعنوان "السلطات القضائية".³ فضلاً عن ذلك، فقد استندت الجمعية العامة للمجلس على حُجة مفادها أنه لئن كان وقف التنفيذ العاجل، شأنه فى ذلك شأن وقف التنفيذ

¹ انظر قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسى

C.E., Ass., du 26 mai 1995, N° 168391 168993 (Publié au recueil Lebon).

² انظر القرار السابق.

³ راجع باللغة الفرنسية

Selon F. Scanvic, op. cit.

العادى، يُمثل خروجًا على قرينة الصحة فى القرارات الإدارية، بحيث تضحى نافذة واجبة التطبيق فور صدورها، فالأمر الصادر عن القاضى الإدارى بوقف تنفيذ تلك القرارات، ولو وقفًا عاجلاً، يُعتبر عملاً قضائياً يقبل الطعن عليه تعديلاً أو إلغاءً.¹

ثانياً: إجراءات وقواعد الطعن فى الأمر الصادر بوقف التنفيذ العاجل

21- على هدى من هذا البيان، شرع مجلس الدولة الفرنسى فى تحديد قواعد الطعن على الأمر الصادر بوقف تنفيذ القرار الإدارى وقفًا عاجلاً وفق النسق الإجرائى المنصوص عليه بالمادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.² وعليه، مستعصماً بحقيقة أن إجراء وقف التنفيذ العاجل فرع من نظام وقف التنفيذ العادى، استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على بحيث يمكن استئناف الأمر الصادر بوقف التنفيذ العاجل أمام المحاكم الاستئنافية الإدارية، كما يجوز الطعن على قرار تلك الأخيرة أمام مجلس الدولة.³ بناء على ذلك، تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على تطبيق نص المادة 123 من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فيما يتعلق بميعاد الطعن على الأمر الصادر من القاضى الإدارى بوقف تنفيذ القرار الإدارى وقفًا عاجلاً لمدة لا تتجاوز ثلاث أشهر وفق ما ورد بنص المادة العاشرة من القانون سالف الذكر.⁴ فقد نصت المادة 123 على أنه يجوز لصاحب المصلحة، سواء الإدارة مصدره القرار الطعين أو أى طرف آخر ثبتت مصلحته، استئناف الأحكام

¹ راجع المرجع السابق.

² انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 993.

³ انظر المرجع السابق؛ انظر كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى

CE, 13 mars 1996, Attia, req. n° 173625.

⁴ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

CE, 6 mars 1985, Catois, Rec. p. 729; Dr. adm. 1985, n° 202.

الصادرة بشأن طلبات وقف التنفيذ خلال أسبوعين من تاريخ إخطاره بقرار الوقف.¹

فضلاً عن ذلك، يحسب الباحث أن حقيقة كون أن إجراء وقف التنفيذ العاجل، وفق ما ورد بنص المادة العاشرة من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، صون من نظام وقف التنفيذ العادي، قد ألفت بظلالها فيما يتعلق بمظاهر تأثر الأول بالإجراءات المتبعة بشأن الثاني. فلئن كان نظام وقف التنفيذ، على النحو الذي استقر عليه في المنظومة الإدارية الإجرائية، يُعتبر من الإجراءات المستعجلة في الدعوى الإدارية، تستهدف إرجاء تنفيذ القرار أو الحكم الإداري المطعون عليه إلى حين، فالأمر نفسه ينطبق على إجراء وقف التنفيذ العاجل.² فلا

¹ جدير بالذكر أن المادة 122 من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية قد نصت على لزوم أن يتم إخطار الأطراف المعنية بالأمر الصادر بوقف التنفيذ في غضون أربعة وعشرين ساعة من تاريخ إصداره. على أن يتم وقف آثار القرار من اليوم الذي يتلقى فيه صاحب البلاغ هذا الإخطار.

فضلاً عن ذلك، وجب التنويه على أن الطعون المقدمة من قبل الأطراف غير المشار إليهم في المادة 123، كالشخص العادي الذي لم يكن طرفاً في الخصومة المنعقدة أمام المحكمة الإدارية "محكمة أول درجة"، ضد الأمر الصادر بوقف التنفيذ تضحى غير مقبولة. راجع على سبيل المثال، قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعدم قبول الطعن المقام من وزير الداخلية لإلغاء القرار الصادر بوقف تنفيذ قرار وزير النقل الصادر ضد شركة صن لتعليم قيادة السيارات، وذلك على سند من أن الطعن كان لا بد وأن يتم تقديمه من وزير النقل.

CE, 11 sept. 1995, *Ministre de l'intérieur c/ Société «Sun auto-école»*, req. n° 171291.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 26؛ انظر كذلك باللغة الفرنسية

Yves Gaudemet, *les procédures d'urgence u dans le contentieux administrative*, R.F.D.Ad. 1987, p. 420.

وفى ذات المعنى، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "من المسلم به أن إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية تعد إحدى طوائف الإجراءات المستعجلة أمام القضاء الإداري، والعلاقة بين إجراءات وقف التنفيذ وفكرة الاستعجال مسألة منطقية وذلك مرجعه للعلاقة الوثيقة بين الضرر غير القابل للإصلاح أو الذى يصعب إصلاحه والاستعجال. فهما يعبران فى الحقيقة عن وجود مركز مؤقت، يستلزم التدخل بإجراء سريع. ولذلك فإن الاستعجال يُعبر عنه فى إجراءات

محااجة أن إجراء وقف التنفيذ العاجل يُعتبر إجراءً مستعجلاً، ويمثل في الدعوى الإدارية الشق المستعجل منها. والأمر كذلك، يغدو منطقيًا القول بأن المحاكم الإدارية، مثلما هو الحال في طلبات وقف التنفيذ العادي، سوف تفصل في طلب وقف التنفيذ العاجل، باعتباره الشق المستعجل في الدعوى الإدارية، قبل أن تفصل في الطلب المُقدم بشأن إلغاء القرار الإداري، باعتباره الشق الموضوعي في الدعوى الإدارية.¹ علاوة على ذلك، ففي حالة الطعن على الحكم الصادر بشأن طلب وقف التنفيذ العاجل، تملك محكمة الطعن إلغاء الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ العاجل والأمر به، وبالمثل تملك إلغاء الحكم الصادر بوقف التنفيذ العاجل.²

وقف التنفيذ بوجود ضرر جسيم من جراء التنفيذ أو ضرر يُتعدر أو يستحيل إصلاحه." حكمها في الطعن رقم 1714 لسنة 44 ق. - جلسة (30 أكتوبر 2004).

¹ نصت المادة 124 من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية على أنه "يجوز لمحكمة الاستئناف الإدارية، حين تنظر في الطعن المُقدم بشأن إلغاء أمر وقف التنفيذ الصادر عن المحكمة الإدارية، أن تلغى الأمر الصادر بوقف التنفيذ فورًا، انتظارًا لما سيسفر عنه الحكم الصادر في خصومة الطعن، وذلك إذا ما ثبت لديها أنه من المحتمل أن يترتب على وقف التنفيذ ضررًا جسيمًا بالمصلحة العامة أو بحقوق المستأنف." وفيما يتعلق بمجلس الدولة الفرنسي، نصت المادة 23 من المرسوم 53-1169 الصادر في 28 نوفمبر 1969 بشأن توجيه أجهزة الإدارة العامة لتطبيق المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 بشأن إصلاح التقاضي الإداري، على أنه "في حالة استئناف الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بوقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، يفصل رئيس القسم القضائي بالمجلس أو أحد نوابه في هذا الطلب بموجب قرار فوري. ويجوز لرئيس القسم القضائي أن يُفوض إصدار القرار بشأن هذه الطلبات مؤقتًا إلى أحد أعضاء مجلس الدولة بالقسم القضائي، وذلك بموجب مرسوم يصدر منه."

² في سريان تلك القاعدة على إجراءات الطعن في القرار الصادر بشأن طلبات وقف التنفيذ العاجل، راجع رأي مفوض الحكومة في حكم جوادلوب

C.E., Ass., du 26 mai 1995, N° 168391 168993 (Publié au recueil Lebon).
Selon F. Scanvic, op. cit., p. 71.

راجع كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي

CE, 7 juill. 1995, Croix-Rouge française, Rec. p. 334.

انظر كذلك باللغة الفرنسية

R. Chapus, op. cit., n° 1167.

بقت نقطة أخيرة جديرة بالطرح تتمثل في أن القراءة المتأنية لنص المادة العاشرة من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية تُفصح عن حقيقة مفادها أن المشرع الفرنسي أمسك عن منح مجلس الدولة الفرنسي أو أحد أعضاؤه، لا سيما رئيس القسم القضائي به، سلطة الأمر بوقف التنفيذ العاجل. ودون الخوض في موقف المشرع الفرنسي من إغفاله النص على سلطة مجلس الدولة في الأمر بوقف التنفيذ العاجل، وبغض الطرف عن ما إذا كان هذا الإغفال متعمداً أو نتاج سهو، فقد أفضى موقف المشرع للقول بأن المستأنف الطاعن على الحكم الصادر برفض دعوى إلغاء القرار الإداري، لا يجوز له أن يقدم طلب وقف التنفيذ العاجل لأول مرة أمام مجلس الدولة.¹

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

CE, Sect., 14 mai 1971, Dame Morlet, requête numéro 76196, Rec., p. 364.

الفصل الثانى

وقف تنفيذ القرار الإدارى وفق قانون العدالة الإدارية الفرنسى

تمهيد

22- ليس ثمة جدال فى أن القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية أحدث إصلاحًا هائلًا فى منظومة العدالة الإدارية الفرنسية، فبخلاف ما أحدثه القانون المذكور من إصلاح يتعلق بالإجراءات الإدارية المستعجلة مرده استحداث إجراء وقف التنفيذ العاجل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، على النحو السالف تفصيله، أدخل المشرع الفرنسى فى هذا القانون نظام الأوامر التنفيذية، بحيث أضحت من سلطة القاضى الإدارى إصدار أوامر تنفيذية للإدارة تتعلق بإتخاذ إجراء أو تدبير معين، مع إمكانية إقران هذا الأمر بغرامة مالية تُفرض على الإدارة حال تقاعسها عن الإلتزام بالأمر الصادر بإتخاذ الإجراء المحدد.¹ وعليه، لم يكن ثمة تعارض يمنع القاضى الإدارى حين يصدر حكمًا بوقف التنفيذ العاجل من أن يقرن هذا الحكم بأمر موجه للإدارة بإتخاذ إجراء معين لضمان تنفيذ حكم الوقف.²

¹ تنص المادة 2/8 من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية على أنه "إذا ما اقتضى تنفيذ الحكم إتخاذ إجراء محدد، يجوز للمحكمة الإدارية أو لمحكمة الاستئناف الإدارية أن تأمر الشخص الاعتبارى العام أو الخاص المُكلف بإدارة مرفق عام بإتخاذ هذا الإجراء. ويجوز لها أن تُحدد مدة زمنية معينة لإتخاذ الإجراء خلالها." وكذلك نصت المادة 3/8 من ذات القانون على أنه "يجوز للمحكمة فى حكمها أن تقرن الأمر التنفيذى الموجه للإدارة بغرامة تهديدية."

² استخدمت المحاكم الإدارية الفرنسية هذه السلطة فيما يتعلق بإصدار أمر للإدارة بمنح ترخيص مؤقت، وذلك بعد حكمها بوقف تنفيذ القرار الإدارى الصادر برفض منح التراخيص. راجع على سبيل المثال، حكم محكمة استئناف باريس المتعلق بالأمر الموجه للإدارة بإصدار تصريح إقامة مؤقت بعد قضائها بوقف تنفيذ القرار الإدارى الصادر بترحيل أحد الأجانب خارج الإقليم الفرنسى.

C.A.A. Paris 3 octobre 1996, Préfet de police, p. 604, DA, 1996, n° 584.

راجع كذلك فى ذات المعنى، حكم محكمة ليون الإدارية

T.A. Lyon 6 mars 1996, Chebira, D 1997, SC, p.37.

الواقع من الأمر أن المشرع الفرنسي بتقنيته لإجراء وقف التنفيذ العاجل، بموجب القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، قد عدد سبل الإنصاف القانوني لذى المصلحة المضار من القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية، بحيث أضحى لزاماً عليه أن يشرع فى تحريك إجراءات ثلاث. أولهما الطعن بالإلغاء على القرار؛ وثانيهما طلب وقف تنفيذ القرار وفقاً عاجلاً المؤقت لمدة ثلاثة أشهر أمام رئيس المحكمة، وأخيراً طلب وقف تنفيذ القرار وفقاً عادياً أمام المحكمة. بالرغم من أن المشرع الفرنسي فى استحداثه لإجراء وقف التنفيذ العاجل إنما استهدف خدمة مقتضيات العدالة الإدارية، وذلك عن طريق التغلب على مشكلة بطء الفصل فى طلبات وقف التنفيذ العاجلة، بما فى ذلك من إهدار وإغفال للطبيعة المستعجلة لنظام وقف التنفيذ، بيد أنه، على النحو السابق ذكره، لم يُصادف ذلك الإجراء المستحدث القبول لدى فقه القانون الإدارى الفرنسي، وذلك على سند من أنه لم يؤد إلا إلى مزيد من التعقيدات الإجرائية كما أنه فشل فى التغلب على مشكلة تكس الدعوى والطلبات أمام المحاكم الإدارية.¹

والأمر كذلك، وفى ظل سعيه الحثيث نحو منظومة عدالة إدارية أفضل، قسم المشرع الفرنسي، بموجب قانون العدالة الإدارية الصادر فى 4 مايو 2000 بمقتضى المرسوم رقم 387، الأمور المستعجلة الإدارية إلى ثلاثة طوائف الأمور: أولهما الإجراءات المستعجلة العادية *les référés ordinaires*؛ وثانيهما الإجراءات المستعجلة الضرورية (العاجلة) *les référés d'urgence*؛ وأخيراً الإجراءات المستعجلة التخصصية *les référés d'urgence spécifiques*. وقد

وتجدر الإشارة إلى أنه لئن كان الأصل العام أن القاضى الإدارى يملك سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه حال كون هذا الأخير قابلاً للتنفيذ، بيد أنه لا يملك سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر بالرفض، إلا فى الحالة التى قد يؤدى فيها الإبقاء على هذا القرار إلى تعديل فى مسألة من مسائل الواقع أو القانون. راجع فى ذلك، حكم مجلس الدولة الفرنسي CE, ass., 23 janv. 1970, n° 77861.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean Gourdou, op. cit., p. 991.

تمثلت الإجراءات المستعجلة العادية فى الإجراءات المتخذة لإثبات حالة معينة وإجراءات التحقيق فى الدعوى الإدارية، فى حين قنع المشرع الفرنسى بتقديم الإجراءات المستعجلة التخصصية كونها تشمل الطلبات المستعجلة المتعلقة بالعقود والصفقات العمومية Le référé en matière de passation de contrats et marchés، والطلبات المستعجلة فى منازعات وسائل الإعلام والاتصالات Le référé en matière audiovisuelle et de communication السمعية والبصرية، والأمور المستعجلة المتعلقة بمنازعات معالجة البيانات والحريات Le référé en matière d'informatique et libertés، والأمور المستعجلة المتعلقة بمسائل أمن المباني والمنشآت Le référé en matière de sécurité des immeubles locaux et installations، والأمور المتعلقة بالمسائل الضريبية والمالية Le référé en matière fiscale، والأمور المستعجلة المتعلقة بمنازعات العقود والصفقات العامة Le référé en matière de passation de contrats et marchés.

وفىما يتعلق بطائفة الإجراءات المستعجلة الضرورية (العاجلة)، فقد استحدث المشرع الفرنسى، بمقتضى قانون العدالة الإدارية الصادر بموجب المرسوم رقم 387، إجرائين جديدين: أولهما وقف التنفيذ المستعجل le référé suspension، وثانيهما التدابير المستعجلة للحريات الأساسية le référé liberté¹، بحيث أضحى الفرد المتنازع مع الإدارة يملك خيار اللجوء لتلك الوسائل حمايةً لمصالحه² واتساقاً مع خدمة مقتضيات هذه الدراسة، يُقصر الباحث حديثه على نظام وقف التنفيذ المستعجل للقرارات الإدارية.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Rémy Fontier, Les effets attendus des nouvelles dispositions, JDJ, juin 2001, n° 206, p. 47-49.

² انظر المرجع السابق، ص. 49.

المبحث الأول

شروط الأمر بوقف التنفيذ المستعجل *le référé suspension*

23- على نحو ما ورد في المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية، يبرز إجراء وقف التنفيذ المستعجل كأحد الآليات الإجرائية التي من شأنها تمكين القاضى الإدارى من وقف تنفيذ القرار الإدارى، المطعون عليه بالإلغاء، وقفًا كليًا أو جزئيًا، انتظارًا لما ستسفر عنه خصومة الطعن من قضاء، وذلك شريطة أن يُبرر الوقف حالة الاستعجال وأن يختلج عقيدة القاضى الشك الجاد حيال مشروعية. فقد نصت المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية على أنه "يجوز لقاضى الأمور المستعجلة، بناء على طلب يُقدم من صاحب المصلحة، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه بالإلغاء، ولو كان صادرًا بالرّفض، أو بعض آثاره، إذا ما كان ذلك الوقف يبرره الاستعجال والشك الجاد تجاه مشروعية القرار. على أن يتم الفصل فى طلب الإلغاء أو تعديل القرار الإدارى فى أسرع وقت ممكن، بحيث ينقضى الوقف وآثاره بمجرد إصدار الحكم فى طلب الإلغاء أو التعديل. وحيث إنه قد سبق تحديد مفهوم إجراء وقف التنفيذ فى الفصل الأول من تلك الدراسة، يضحى الخوض فيه تارة أخرى من قبيل العود لما سلف. وعليه يسوق الباحث مباشرةً حديث حول الشروط المتطلبية للأمر بالوقف.

إن القراءة المتأنية لنص المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية السالف الإشارة إليه تُفصح عن أن المشرع الفرنسى، بخلاف بيانه للغاية المرجوة من إجراء وقف التنفيذ المستعجل، قد صاغ شروط الأمر بهذا الوقف على النحو الآتى:

- (1) ضرورة أن يكون القرار الإدارى المطلوب وقف تنفيذه مطعونًا عليه بالإلغاء؛
- (2) ضرورة أن يُبرر الوقف حالة الاستعجال؛ (3) ضرورة أن يُبرر الوقف الشك الجاد نحو مشروعية القرار الإدارى المطلوب وقف تنفيذه. أما عن الشرط الأول، فيرى الباحث عدم الخوض فيه خدمةً لمقتضيات البحث كون أن تفصيلاته تنتمى للقواعد العامة المستقرة من ضرورة توافر شرطى الصفة والمصلحة فى الطاعن،

وكون أن الشرط قد تم الحديث عنه، على النحو السالف بيانه، من حيث أن الوقف يُعتبر صوتاً من الطعن. فإذا كان هذا الأخير يبتغى من وراءه الطاعن إلغاء القرار الإدارى الصادر فى مواجهته ومن ثم عدم تنفيذه مطلقاً أو فى أقل تقدير تعديله، فالوقف يُمكن طالبه من إرجاء تنفيذ القرار الإدارى لحين استقرار مصيره بالحكم الصادر فى خصومة الطعن بالإلغاء إما تأييداً أو إلغاءً أو تعديلاً. وفق هذا التصوير، وعلى النحو السابق بيانه، يتبع الوقف الطعن وجوداً وعدمًا، بحيث لا يُتصور الحديث عن الأول بمعزل عن الثانى. وتتجلى مظاهر هذه التبعية، كما سبق البيان، فى تبعية شكلية مفادها ضرورة أن يرد طلب وقف التنفيذ فى ذات صحيفة الطعن، بحيث يغدو طلب الوقف غير مقبول حال ما إذا ورد فى صحيفة مستقلة عن صحيفة الطعن، كما لا يُقبل إذا ما أبدى شفاهةً كطلب عارض.¹ وثمة تبعية زمنية مؤداها ضرورة أن يتعاصر طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى مع الطعن عليه بالإلغاء، بحيث يضحى طلب الوقف غير مقبول إذا ما ورد قبل الطعن أو بعده.²

أما فيما يتعلق بالشرطين الآخرين لوقف التنفيذ على النحو الوارد بنص المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية، شرط الاستعجال وشرط الشك الجاد، فيحسب الباحث أن كلاهما يحتاج إلى شئ من التفصيل للوقوف على ماهيتهما وحقيقة الغرض الذى من أجله شاء المشرع الفرنسى إقرارهما.

المطلب الأول شرط الاستعجال

أولاً: مفهوم الاستعجال

24- كان مفهوم الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ قد استقر فى الفقه والقضاء على أنه يتمثل فى النتائج التى يُتعدّر تداركها أو الضرر غير القابل للإصلاح

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، مرجع سابق، ص. 12؛ د. عصمت الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص. 68.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 12.

والناتج عن البدء فى التنفيذ أو الاستمرار فيه *préjudice difficilement reparable*¹ وعلى المستوى التشريعى، فقد نصت المادة 54 من المرسوم رقم 766-36 الصادر فى 30 يوليو 1963، بشأن وضع اللوائح الإدارية لتطبيق الأمر رقم 45-1708 الصادر فى 31 يوليو 1945 والمتعلق بتنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة، فى فقرتها الرابعة على أنه "فى جميع الحالات الأخرى، بناءً على طلب من ذى الشأن، يجوز الأمر بوقف التنفيذ، إذا كان من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج تسبب يصعب إصلاحها، وحال أفصح الطلب المقدم عن أسباب جدية من شأنها ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه." وكذلك فعل المشرع الفرنسى فى القانون رقم 125-95 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، حين نص فى المادة العاشرة من ذات القانون على أن الأمر الصادر من القاضى الإدارى بوقف تنفيذ القرار وفقاً عاجلاً، على النحو السابق تفصيله، يستلزم أن يكون البدء فى التنفيذ أو الاستمرار فى هذا الأخير من شأنه أن يرتب نتائج وتداعيات يُتعدّر تداركها.²

لئن كان هذا هو الحال فى القوانين الفرنسية بشأن تحديد مفهوم حالة الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ بالنتائج التى يُتعدّر تداركها أو الضرر الذى يصعب إصلاحه، فالحال نفسه يجرى فيما يتعلق بالقانون المصرى. فقد ساير المشرع

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean-Luc Rongé, Examen de la jurisprudence, Journal du droit des jeunes, vol. 207, no. 7, 2001, p. 30.

Jean-Luc Rongé, op. cit., p. 28.

انظر كذلك، أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 213، 214؛ إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإدارى، مرجع سابق، ص. 161.

² وتجدد الإشارة إلى أن القانون رقم 125-95 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية كان قد نص فى مادته رقم 2/125 على شروط الأمر بوقف تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية مشروطاً بثبوت كون أن البدء فى تنفيذ الحكم أو الاستمرار فى تنفيذه من شأنه أن يُرتب نتائج يُتعدّر تداركها.

المصرى نظيره الفرنسى فى تحديده لحالة الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرارات الإدارية بأن يترتب على التنفيذ أو الاستمرار فيه نتائج يُتَعَذَرُ تداركها. وتأكيداً لذلك، نصت المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصرى رقم 47 لسنة 1972 على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها." وبالرغم من أن المادة 50 من قانون مجلس الدولة المصرى، عند حديثها عن وقف تنفيذ الأحكام الإدارية، لم تبرح مقام التأكيد على أن مجرد الطعن على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى أمام المحكمة الإدارية العليا لا يُوقف تنفيذه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بغير ذلك، كما لا يُوقف الطعن على حكم المحكمة الإدارية أمام القضاء الإدارى تنفيذه إلا إذا أمرت هذه الأخيرة بغير ذلك، بيد أن أحكام القضاء الإدارى المصرى قد استقرت على أنه ما كان مُشْتَرَطاً فى الأساس لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، يُعد بالضرورة مُشْتَرَطاً لوقف تنفيذ الأحكام الإدارية.¹ وفى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "ومن حيث أنه بالنسبة لركن الاستعجال فإنه من المسلم به أن إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية تُعد إحدى طوائف الإجراءات المستعجلة أمام القضاء الإدارية والعلاقة بين إجراءات وقف التنفيذ وفكرة الاستعجال مسألة منطقية وذلك مرجعه للعلاقة الوثيقة بين الضرر غير القابل للإصلاح أو الذى يصعب إصلاحه، فهما يُعبران فى الحقيقة عن وجود مركز

¹ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 1550 لسنة 33 ق. – جلسة (24 نوفمبر 1990)، مجلس الدولة – المكتب الفنى – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والثلاثون – العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1990 إلى آخر فبراير سنة 1991)، ص. 140؛ وكذلك حكمها فى الطعن رقم 6122 لسنة 48 ق. – جلسة (13 ديسمبر 2003)، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا (2002 – 2004)، الجزء الأول، ص. 444؛ وحكمها فى الطعن رقم 32499 لسنة 56 ق. – جلسة (10 مارس 2012)، مجلس الدولة – المكتب الفنى – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول (من أول أكتوبر 2011 إلى آخر سبتمبر 2012)، ص. 670.

مؤقت يستلزم التدخل بإجراءات سريعة، ولذلك فإن الاستعجال يُعَيَّر عنه في إجراءات وقف التنفيذ بوجود ضرر جسيم من جرّاء تنفيذ القرار المطعون فيه أو ضرر يتعدّر أو يستحيل إصلاحه.¹

الواقع من الأمر، أن شروح الفقهاء تعج بالعديد من التعريفات الموضحة لمفهوم حالة الاستعجال المبررة لوقف التنفيذ،² وبالرغم من أن وضع التعريفات

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 5421 لسنة 42 ق. – جلسة (22 فبراير 2003). فضلاً عن ذلك، كانت المحكمة الإدارية العليا قد قضت بأنه "يُشترط لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أن يتوافر لهذا الطلب ركنان: الأول: ركن الجدية والركن الثاني: ركن الاستعجال، ومؤداه أن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه ترتيب نتائج يُتعدّر تداركها فيما لو قضى بإلغائه – يتعين أن يكون ركن الاستعجال قائماً أمام المحكمة، سواء أمام محكمة أول درجة أو أمام محكمة الطعن – مؤدى ذلك أنه إذا زال ركن الاستعجال تعين القضاء برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون عليه – أثر ذلك أنه إذا تم تنفيذ القرار المطعون عليه بالفعل لا يسوغ التصدى للفصل في طلب وقف تنفيذه لانتهاء جدوى الحكم في هذه الحالة – إذا صدر حكم بوقف تنفيذ قرار كان قد تم تنفيذه بالفعل أضحى الحكم وارداً على غير محل". حكمها في الطعن رقم الطعن رقم 9847-9896 لسنة 48 ق. جلسة (2 إبريل 2008)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن في الفترة من 1/10/1991 إلى 30/9/2016، الجز الثالث، ص. 2370.

² يُعرف الفقه الفرنسي Sophie Overney الاستعجال بأنه مجرد صياغة مجازية للضرر الناتج عن التنفيذ. في حين ذهب Paul Cassia للقول بأن الاستعجال يستهدف بالأساس التخفيف من حدة الإجراءات، ويوجه القاضي نحو الفصل في طلب الوقف وفق ظاهر ما تبديه الأوراق بناءً على وقائع عرضة للتغير والتبديل. ويقول René Chapus أن الاستعجال هو الضرر الناتج عن تنفيذ القرار الإداري والذي يصعب إصلاحه أو الرجوع فيه أو محوه. أما M. Franck Moderne فيرى أن الاستعجال شرط أساسي لقبول طلبات وقف التنفيذ ومفاده وجود ضرر يُتعدّر إصلاحه. والحال نفسه يمتضى فيما يتعلق بفقه القانون الإداري المصري، حيث أنه قد أجمع على أن حالة الاستعجال المبررة لوقف التنفيذ مؤداه وجود ضرر جسيم يُتعدّر إصلاحه حال البدء في تنفيذ القرار المطعون عليه أو الاستمرار في هذا التنفيذ.

Sophie Overney, Le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge, L'Actualité juridique. Droit administratif, Dalloz, 2001, pp. 714.

Paul Cassia, L'examen de la légalité en référé-suspension et en référé-liberté. Revue française de droit administratif, Dalloz, 2007, pp. 45.

Paul Cassia, Le référé devant le juge administrative, J.C.P. 2003, p. 151.

René Chapus, Droit du contentieux administratif, 5ème éd, Paris: Montchrestien, 1995, p. 1082.

وتحديد المفاهيم الاصطلاحية ليس من مقتضيات وظيفة المشرع والقضاء على السواء، بيد أنه، بحسب ظن الباحث، ليس أدل على ماهية الاستعجال مما ساقه مجلس الدولة الفرنسي من تعريف لهذا الأخير في أحد أحكامه، الصادرة في 19 يناير 2001 (حكم الاتحاد الوطنى للإذاعات الحرة Confédération nationale des radios libres) – أى بعد دخول قانون العدالة الإدارية حيز النفاذ بأيام قليلة. ففى تحديده لماهية الاستعجال، يقول مجلس الدولة الفرنسي "تضحى حالة الاستعجال، المبررة للأمر بتدبير وقف التنفيذ، مستوفاة إذا كان القرار الإدارى المطعون فيه من شأنه أن يُصيب المصلحة العامة أو مصلحة طالب الوقف بضرر حال وجسيم. ولا يغير من هذا الأمر حال كون الضرر الجاد والحال لا يعدو أن يكون مجرد تداعيات مالية بحتة، أو أنه حال الحكم بإلغاء القرار، يمكن محو آثاره عن طريق التعويض المالى".¹

التأمل فيما ساقه مجلس الدولة الفرنسي فى حكمه السابق من تحديد لمفهوم الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وذلك فى ضوء نص المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية، يُفصح عن أن حالة الاستعجال تدور وجوداً وعدمًا مع الضرر الناتج عن البدء فى تنفيذ القرار المطعون عليه أو الاستمرار فى

Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, 17eme année, T 3, p. 6.

وراجع كذلك، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر والقانون: المنصورة (٢٠٠٨)، ص. ٨؛ أ.د. محمد باهى أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية: دراسة لدور قاضى الأمور المستعجلة الإدارية فى حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة للنشر: الإسكندرية (٢٠٠٨)؛ أ.د. محمد محمد عبد اللطيف محمد، قانون القضاء الإدارى – الكتاب الثانى، دار النهضة العربية: القاهرة (2002)، ص. 364؛ أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، وقف تنفيذ القرارات الإدارية فى أحكام القضاء الإدارى (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية – الطبعة الثانية: بيروت (2001)، ص. 162.

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E. 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815.

التنفيذ حال كان هذا الأخير قد بدء بالفعل. وقبل الحديث عن طبيعة هذا الضرر وشروطه، يحسب الباحث أن مجلس الدولة الفرنسي كان قد استقر على أمرين هاميين: أولهما منطقي مفاده أن طالب الوقف هو من يقع عليه عبء إثبات توافر مقتضيات حالة الاستعجال – أى توافر الضرر والنتائج المترتبة عليه التي يُتعدّر تداركها. وثانيهما أن القاضى الإدارى المستعجل يختص بتقدير توافر مقتضيات حالة الاستعجال وفق كل حالة على حدة.¹

ثانيًا: شروط الاستعجال

25- ورد غير بعيد أنه يُشترط لاستيفاء حالة الاستعجال، المبرر لوقف تنفيذ القرار الطعين، أن يثبت طالب الوقف أن ثمة ضررًا حال وجسيم يُتعدّر تداركه من شأنه أن ينتج حال تنفيذ القرار أو الاستمرار فى تنفيذه إن كان هذا الأخير قد بدء بالفعل. على هدى من هذا البيان، يعن التساؤل عن صور الضرر وطبيعته المُشترطة لتوافر حالة الاستعجال، ومن ثم المُسوغة لطلب الوقف.

(أ) شرط حدوث الضرر

26- القراءة المتأنية لنص المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية تكشف عن أن المشرع الفرنسى فى تعداده لصور الضرر، المُشكل لجوهر حالة الاستعجال، قد آثر الانتقال من الخصوص إلى العموم، فأورد صور الضرر بحسب مدى وثاقه صلته لطالب الوقف، بحيث تتنوع بين (1) ضرر يصيب مصلحة شخصية لطالب الوقف؛ (2) وضرر يصيب المصالح التي يُدافع عنها طالب

¹ بناء على ذلك، كان مجلس الدولة الفرنسى قد قضى بأن التشكيك في مبدأ المساواة فى الوصول إلى مؤسسات التعليم العالى ومقتضيات مبدأ اليقين القانونى الذى يتطلب منع آثار الإلغاء لاختبارات القبول، لا يكفى لتبرير الحاجة الملحة إلى وقف تنفيذ القرارات الوزارية المتعلقة بإصلاح الوصول إلى المدرسة متعددة التقانات الخاصة بالمهندسين بالـ *École Polytechnique*. راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E. 4 mai 2001, Assoc. pour l'égalité républicaine à l'École polytechn., n° 232120, 231141.

الوقف؛ (3) وضرر يصيب المصلحة العامة. ويعرض الباحث لهذه الصور بشئ من التفصيل.

1- الضرر الذى يصيب المصلحة الشخصية لطالب الوقف

27- استقر الاستعجال، فى سنن المرافعات الإدارية، على أن يتم تقديره بشكل موضوعى فى ضوء مراعاة ظروف الحالة محل الوقف، بحيث لا يتم تقديره من وجهة نظر طالب الوقف فحسب. ففى تقديره لمدى توافر حالة الاستعجال، يلجأ القاضى الإدارى المستعجل لموازنة مصلحة طالب الوقف مع المصلحة العامة المدعى تحقيقها من القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه.¹ فضلاً عن ذلك، قد يجد القاضى الإدارى المستعجل نفسه، عند الاقتضاء، مضطراً إلى الموازنة بين المصلحة الشخصية لطالب الوقف ومصالح الأطراف الثالثة أو الأغيار. بعبارة أكثر وضوحاً، تضحى المهمة الملقاه على عاتق القاضى الإدارى المستعجل ثقيلة ثقل ضرورة الموازنة بين مصلحتين متعارضتين بغية تحقيق قدر من التعايش بينهما – مصلحة المدعى طالب الوقف فى إرجاء تنفيذ القرار المطعون عليه من ناحية ومصلحة المدعى عليه فى التنفيذ الحال للقرار من ناحية أخرى،

¹ وفى ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسى أنه "بالنظر إلى أن الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرار الإدارى، قوامه ضرر جدى وفورى يصيب المصلحة العامة أو مصلحة مقدم طلب الوقف أو المصالح التي يقصد هذا الأخير الدفاع عنها، فالأمر متروك للقاضى المستعجل ليقوم بشكل موضوعى، مع الأخذ فى الاعتبار المبررات المبداه من مقدم طلب الوقف، إذا ما كانت آثار القرار المطعون عليه المتنازع عليه تبرر وقف تنفيذ هذا الأخير، وذلك دون انتظار للحكم الصادر فى الشق الموضوعى. وفى تقديره لمدى توافر حالة الاستعجال، يلتزم القاضى المستعجل بمراعاة ظروف كل حالة على حدة." انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

CE, 28 February 2001, Société Sud Est assingation c/ Préfet des Alpes maritimes, Rec. 109, n° 229562.

وكذلك حكمه بأن "الأمر متروك للقاضى الإدارى المستعجل لفحص مسائل الوقف والقانون التى المشكلة لحالة الاستعجال التى تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون عليه. وتخضع المبررات والحجج المبداه من مقدم الطلب لتقدير القاضى المستعجل."

CE, 25 April 2001, Association of inhabitants of the Morbihan coast, Rec. 220, n° 230025.

CE, February 28, 2003, Municipality of Pertuis, Rec. 68, n° 254411.

وهى موازنة مؤداها مقارنة الضرر الناتج عن تنفيذ القرار الطعين بالضرر الناجم عن وقف تنفيذ بالنسبة لمصدره والأغيار.

وفيما يتعلق بالضرر التي قد تلحق بمصلحة شخصية بمقدم طلب وقف التنفيذ، تشير أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه قد يتعدد صورته شريطة أن يثبت أن تنفيذ القرار المطعون فيه من شأنه أن يلحق بالمصالح الشخصية لطالب الوقف ضرر جاد وحال. فعلى سبيل المثال، استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن القرار الإداري المطعون عليه والصادر بحرمان الطالب من استكمال دراسته ومتابعة مقرراته الدراسية من شأنه أن يُصيب مصلحة الطالب الشخصية بضرر جاد وحال، ومن ثم يغدو طلب وقف التنفيذ المقدم بصدده حرياً بالقبول.¹ وكذا القرار الصادر بحرمان الطالب من التسجيل بالفصل الدراسي النهائي بالسنة الدراسية وتسجيله بالسنة الدراسية الأدنى.² علاوة على ذلك، استقر مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه على أن حالة الاستعجال، المبررة لوقف تنفيذ القرار المطعون عليه، ينبغي ألا تكون من صنع طالب الوقف، بحيث يغدو طلب وقف التنفيذ غير مقبول إذا ما ثبت لدى القاضى الإداري المستعجل أن حالة الاستعجال كانت من اختلاق مقدم طلب الوقف، أو أن هذا الأخير قد ساهم في وجودها ومن ثم ساهم بفعله في الضرر الذي لحق بمصالحه الشخصية. وتأسيساً على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الطلب المقدم بشأن وقف تنفيذ قرار المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات رقم 1-90 الصادر بتاريخ 13 فبراير 2001، الذي كان مقررًا له أن ينفذ في 26 مارس 2001، وذلك على سند من أن طالب الوقف قد تراخى في تقديم طلب الوقف حتى 23 مارس 2001، وهو الأمر الذي يعنى،

¹ انظر حكم محكمة فرساي الإدارية

TA Versailles 9 February 2001, El Manani, n° 01295, in JDJ June 2001, n° 206, p. 52.

² انظر حكم محكمة باريس الإدارية

T.A. Paris, 22 janvier 2001, Hammache, n° 0019658/7, in JDJ juin 2001, n° 206, p. 50.

بحسب المجلس، أن قد ساهم في اختلاق حالة الاستعجال والضرر الحادث من جراء البدء في تنفيذ القرار.¹ والحال نفسه يمضى حين يتعلق طلب الوقف بحماية مقدمه من ضرر يلحق بإحدى حرياته الأساسية.² وتطبيقاً لذلك، كان قد قضى مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرار الصادر برفض تسجيل أبناء أحد الأشخاص في جواز سفره قانعاً بتوافر حالة الاستعجال، حيث أن الحرية الأساسية لمقدم الطلب وأطفاله، المتمثلة في حرية الانتقال، قد لحق بها ضرراً جسيماً جراء رفض إصدار جواز السفر المطلوب دون مسوغ قانوني.³ وكذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرار الصادر باستدعاء بعض الموظفين لمزاولة مهام وظيفتهم أثناء إضرابهم عن العمل، وذلك على سند من توافر حالة الاستعجال كون أن هذا القرار من شأنه إلحاق ضرر جسيم وحال بمصلحة الموظفين في التمتع بإحدى الحقوق الأساسية كالحق في الإضراب.⁴

ويحسب الباحث أنه في إطار الحديث عن الضرر الشخصي الذي يُصيب مصلحة ذاتية لطالب الوقف، ثمة تساؤل هام جدير بال طرح مفاده: هل تفاوت الضرر الشخصي بين ضرر مالي وآخر غير مالي من شأنه التأثير على قبول طلب وقف التنفيذ أمام القاضى الإدارى المستعجل؟ الواقع من الأمر أن الإجابة على هذا التساؤل يمكن تلمسها في حكم الاتحاد الوطنى للاذاعات الحرة Confédération

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

CE, 26 mars 2001, Association Radio "2 couleurs", T 1134, n°231736.

² أحمد حسين عبد الجواد إبراهيم، معايير تقدير الاستعجال في طلب الحماية المستعجلة للحريات وطلب وقف التنفيذ المستعجل "دراسة مقارنة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة المنوفية، العدد الثالث، المجلد رقم 55، مايو 2022، ص. 333.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., ord. réf., 4 décembre 2002, M. Gonzague du Couëdic de Keréran, N° 252051 (mentionné dans les tables du recueil Lebon).

⁴ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

CE, 1ère et 2ème sous-sections réunies, du 9 décembre 2003, N° 262186 (publié au recueil Lebon).

nationale des radios libres الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 19 يناير 2001، السالف الإشارة إليه. ففي بيانه لشروط وقف تنفيذ القرار الإداري، ساق المجلس شرط الاستعجال – أى أن يترتب على التنفيذ أو الاستمرار فيه نتائج يُتعدّر تداركها أو ما يُعرف بالضرر المُتعدّر تداركه، وذلك دون تفرقة بين ضرر مالى وآخر غير مالى.¹ وقد ذهب المجلس أبعد من ذلك حين ذكر صراحةً أن الضرر المُتعدّر تداركه يستوى أن يكون مجرد تداعيات مالية جسيمة.² والأمر كذلك، يَعمّن التساؤل حول مراد مجلس الدولة الفرنسي من التأكيد فى حكمه السالف على أن الضرر المالى قد يُسوغ طلب وقف التنفيذ، وذلك بعد بيانه أن الشرط المُوجب للوقف هو النتائج التى يُتعدّر تداركها جراء بدء التنفيذ أو الاستمرار فيه. قد يتبدى الأمر من ظاهره أن مجلس الدولة الفرنسي قد تزيد فى ذكره أن الضرر المُتعدّر تداركه والمبرر لطلب وقف التنفيذ من المتصور كونه مجرد تداعيات مالية جسيمة، بيد أن الأمر، بحسب الباحث، يتعدى مجرد التزيد كونه مُتعلقًا بإرث طويل لقضاء المجلس بشأن مدى جواز وقف التنفيذ تقادياً لضرر مالى بحت.

الواقع من الأمر أن مجلس الدولة الفرنسي، قبل حكمه الصادر فى 19 يناير 2001، كان مستقرًا على عدم مساواة الضرر المالى بالضرر غير المالى فيما يتعلق بوقف التنفيذ. فقد تواترت أحكام مجلس الدولة على رفض طلب الوقف المُقدم لتفادى ضررًا مادياً بحثًا. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن المجلس فى رفضه لطلبات الوقف المقدمة بغية تفادى ضررًا مادياً بحثًا، لم يكن مبعثه مجرد أن الضرر منعوت بالمالى،³ بل كان مبعثه تفسير المجلس لمفهوم الضرر المُبرر للوقف أو النتائج المُتعدّر تداركها. فقد استقر المجلس، وسائره فى ذلك فقه القانون الإداري،

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي السابق الإشارة إليه

C.E., 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815.

² انظر الحكم السابق.

³ أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص.

على أن الضرر المالى لا يُتصور أبدًا أن يكون من المُتَعذر تداركه. فالضرر المالى
المجرد يمكن تداركه نظير مال، ومن ثم لا يصلح أن يكون مسوغًا لوقف التنفيذ.¹
وعلى الحال نفسه مضى مجلس الدولة المصرى معتبرًا أن الضرر المالى المجرّد
لا يُسوغ وقف التنفيذ على سند من كونه يخرج عن نطاق الأضرار التى يُتَعذر
تداركها. وفى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن المشرع حينما حوّل "القضاء
الإدارى صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية إنما استهدف تلافى النتائج الخطيرة
التي قد تترتب على تنفيذ القرار مع الحرص فى الوقت ذاته على مبدأ افتراض
سلامة القرارات الإدارية، وقابليتها للتنفيذ، ومن ثمّ يلزم لوقف تنفيذ القرار الإدارى
توافر ركنين أولهما قيام حالة الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار أو الاستمرار
فى تنفيذه نتائج يُتَعذر تداركها، والمقصود بهذه النتائج تلك التى يمتنع إصلاحها
بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو يُتَعذر إصلاحها بالتعويض عنها ماديًا أو تلك
التي يستحيل إصلاحها قانونًا."²

¹ راجع على سبيل المثال، حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E. 15 décembre 1989, Société Métropole Télévision (M6), n° 111900
(mentionné aux tables du recueil Lebon).

C.E. Ass. 28 avril 1978, Alata et autres, Rec. 193.

انظر كذلك باللغة الفرنسية

Raymond Odent, course de contentieux administrative, op. cit. p. 1163.

Jean Raymond, L'urgence, condition essentielle du référé suspension, JCP
A, 20 octobre 2003, n° 43, p. 1369-1374.

Yves Gaudemet, Le juge administratif et le prononcé du sursis, A.J.D.A.
1982, p. 629.

Ramdane Babadji, Le sursis à exécution pour absence d'étude d'impact:
évolution et perspectives, Revue juridique de l'Environnement (R. J. E.)
3-1992, pp. 313-331.

² المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 8230 لسنة 47 ق. - جلسة (11 ديسمبر 2004)،
مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا (من أول أكتوبر سنة 2004 إلى آخر سبتمبر سنة
2005)، مكتب فنى 50، الجزء الأول، ص. 217؛ وكذلك حكمها فى الطعن رقم 11263 لسنة
47 ق. - جلسة (24 مارس 2007)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا (من أول أكتوبر
سنة 2006 إلى آخر سبتمبر سنة 2007)، مكتب فنى 52، الجزء الأول، ص. 500.

بيد أنه في مرحلة لاحقة ارتأى مجلس الدولة الفرنسي العدول عن سياسته السابقة بحيث قنع بالتفرقة بين الضرر المالى المجرد والضرر المالى المقترن بضرر آخر غير مالى.¹ فإذا ما أفضى البدء فى التنفيذ أو الاستمرار فيه إلى ضرر مالى مجرد، فلا مجال للحكم بالوقف، فى حين أنه إذا ما ثبت أن التنفيذ أو الاستمرار فيه من شأنه أن يُفضى إلى ضرر مالى وآخر غير مالى، فليس ثمة غضاضة لدى المجلس فى القضاء بالوقف.² وتأسيسًا على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسى بوقف تنفيذ القرار الصادر بفصل أحد الموظفين من وظيفته على سند من أن الضرر المترتب على تنفيذ القرار ليس من شأنه إلحاق ضررًا ماديًا فحسب بالموظف بل من شأنه أيضًا إلحاق أضرار معنوية وأسرية به.³ وتارة أخرى نجد المجلس يقضى بوقف تنفيذ قرار هيئة الأوراق المالية الصادر فى 26 سبتمبر 2001 بشأن سحب رخصة أحد التجار لمدة خمس سنوات وتغريمه 3,719,756 يورو، وذلك على سند من أن تنفيذ القرار ليس من شأنه أن يلحق بالتاجر ضررًا ماديًا حال وجسيم فحسب بل أيضًا من شأنه أن يُصيبه بضرر فى سمعته والتزاماته تجاه المستثمرين والعملاء.⁴

فضلاً عن ذلك، لم يجد مجلس الدولة الفرنسى حرجًا، لا سيما بعد حكم الاتحاد الوطنى للإذاعات الحرة *Confédération nationale des radios libres* الصادر فى 19 يناير 2001، فى القضاء بالوقف ولو كان الضرر الناتج عن البدء فى التنفيذ أو الاستمرار فيه ضررًا ماليًا مجردًا. فقد منح القاضى الإدارى المستعجل لنفسه سلطة الأمر بالوقف حال ما قدر أن التنفيذ من شأنه أن يُفضى إلى

¹أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 223.

²انظر المرجع السابق، ص. 223.

³انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Ord. réf. 22 juin 2001, Creurer, n° 234434.

⁴انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord. réf. 24 janvier. 2002, Hannoun, n° 240717.

تداعيات مالية، بحيث أضحى لزامًا عليه تقدير مدى جسامة تلك الأخيرة. فلئن كان المجلس قد أضحى قانعًا بأن الاستعجال أو الضرر المُبرر للوقف قد يأخذ صورة الضرر المالي المجرد، إلا أن ذلك يلزمه أن يثبت لدى القاضى المستعجل أن هذا الضرر المالي يُتعدّر تداركه، وهو الأمر الذى يقتضى منه تقدير مدى جسامة هذا الضرر. وعليه، لا عجب حين نرى مجلس الدولة الفرنسى يرفض الأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر من القاضى المستعجل بمحكمة جرونوبل بشأن رفض الطلب المقدم من إحدى الشركات بوقف تنفيذ العقد المبرم بين الإدارة وإحدى شركات المقاولات والبناء، وذلك بالرغم من أن موضوع العقد محل النزاع يُمثّل 36.7% من حجم التداول للشركة طالبة الوقف.¹ فقد ارتأى المجلس أن الضرر المالي المجرد لم يبلغ حدًا من الجسامة من شأنه تبرير القضاء بالوقف. علاوة على ذلك، فى محاولة لتدعيم الإتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسى فى الإعتداد بالضرر المالي المجرد لتبرير الأمر بالوقف، وكذا التأكيد على سلطة القاضى الإدارى المستعجل فى تقدير ما إذا كان الضرر المالي المجرد يُتعدّر تداركه من عدمه، يسوق الباحث من قضاء المجلس واقعات إحدى الدعاوى التى نظرها هذا الأخير بشأن الطعن المقدم من مجلس إقليم مايوت الفرنسى Département de Mayotte ضد الأمر الصادر من القاضى المستعجل بمايوت بوقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الإقليم الخاص برفض منح ترخيص لإحدى شركات الخدمات الأرضية لممارسة نشاطها داخل ميناء لونجونى le Port de Longoni. وقد قضى المجلس بالفعل بإلغاء أمر الوقف الصادر من قاضى مايوت المستعجل، وذلك على سند من أن هذا الأخير قد أخطأ فى تطبيق القانون حين أمر بوقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الإقليم فى ظل خلو الأوراق المقدمة أمامه مما يُفيد طبيعة ونطاق النشاط التى تقوم به الشركة المدعى عليها داخل الميناء، وهو الأمر الذى يُصعب

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 7ème / 2ème SSR, 19 janvier 2015, n° 385634, mentionné aux Tables.

التيقن من أن قرار رئيس مجلس الإقليم من شأنه أن يلحق بالشركة ضرر مالى أو اقتصادى حال وجسيم.¹ وبالرغم من أن مجلس الدولة قد ألغى الحكم الصادر من القاضى الإدارى المستعجل بوقف تنفيذ القرار الطعين للأضرار المالية المترتبة على تنفيذه الفرنسى، بحسب ما يبين من واقعات الدعوى على النحو السابق، بيد أن ذلك ليس من شأنه أن يقدر فى حقيقة أن إلغاء المجلس لحكم الوقف لم يكن مرده رفض المجلس لإمكانية أن يأخذ الضرر المُبرر للوقف صورة الضرر المالى المجرد، كما لم يكن إلغاء حكم الوقف مبعثه عدم تصور أن يندرج الضرر المالى المجرد ضمن زمرة الأضرار المُتعدّر تداركها. على خلاف ذلك، كان إلغاء مجلس الدولة الفرنسى لحكم وقف التنفيذ الصادر من القاضى الإدارى المستعجل بمحكمة مايوت الإدارية مرده تجاهل هذا الأخير للمقومات والمتطلبات اللازمة لتقدير مدى كون الضرر المالى من المُتعدّر تداركها، وهو الأمر الذى يؤكد أنه تراوح وصف الضرر ما بين مالياً وآخر غير ذلك لا يدخل ضمن عناصر تقدير مدى تعذر تداركها.

2- الضرر الذى يُصيب المصالح التى يُدافع عنها طالب الوقف

28- بخلاف الضرر الشخصى الذى قد يلحق بمقدم طلب وقف التنفيذ، أورد مجلس الدولة الفرنسى فى حكم الاتحاد الوطنى للاداعات الحرة *Confédération nationale des radios libres* الصادر فى 19 يناير 2001 صورة أخرى للضرر الذى من شأنه تبرير وقف التنفيذ حال كونه مُتعدّر التدارك، وهى صورة الضرر الذى قد يلحق بالمصالح التى قصد طالب الوقف الدفاع عنها. التأمّل فى تلك الصورة التى أوردتها المجلس فى حكمه للضرر المبرر لوقف التنفيذ يُفصح عن أن المجلس قد قصد الأضرار التى تلحق بالمنتسبين بالهيئات النقابية على إختلاف أنواعها جراء القرارات الإدارية الصادرة فى

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 8ème chambre jugeant seule, 22 décembre 2017, n° 405006, Inédit au recueil Lebon.

مواجهتهم، والتي من شأنها أن تبرر لتلك الهيئات الطعن على هذه القرارات وطلب وقف تنفيذها باعتبارها تمثل هؤلاء المنتسبين إليها.¹ وتطبيقًا لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الطعن المقدم من جمعية سكان الساحل المغربي l'ASSOCIATION DES HABITANTS DU LITTORAL DU MORBIHAN ضد قرار القاضى المستعجل بمحكمة رين الإدارية برفض طلب وقف التنفيذ المقدم من الجمعية ضد قرار المجلس البلدى لبلدية بادن بشأن عقد جلسات مداولات ومناقشات فى 7 يونيو و 6 نوفمبر 2000 لمراجعة التخطيط العمرانى للبلدية.² وقد أسس المجلس حكمه على سند من أن طلب وقف التنفيذ المقدم من الجمعية أمام قاضى رين المستعجل لم يوضح فيه موضوع ونطاق الاستعجال المُبرر لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.³ وحيث إن القاضى الإدارى المستعجل، بحسب المجلس، يملك سلطة تقدير مسائل الواقع والقانون فيما يتعلق بطلب الوقف المُبدى أمامه، فإذا استبان له أن حالة الاستعجال قد وردت فى طلب الوقف بطريقة عامة دون تحديد لموضوعها ونطاقها، يضحى قراره الصادر برفض الطلب مبررًا يجد سنده من صحيح القانون.⁴ وتارة أخرى نجد مجلس الدولة الفرنسى يثبت لنفسه الاختصاص بنظر الطلب المقدم من جمعية الراديو الفرنسية بشأن وقف تنفيذ قرار المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات رقم 1-90 الصادر بتاريخ 13 فبراير 2001، الذى كان مقررًا له أن ينفذ فى 26 مارس 2001، فيما يتعلق بمنع استغلال الخدمة الإذاعية على ترددات معينة. وقد قضى المجلس برفض

¹ أحمد حسين عبد الجواد إبراهيم، معايير تقدير الاستعجال فى طلب الحماية المستعجلة للحريات وطلب وقف التنفيذ المستعجل، مرجع سابق، ص. 333.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Sec., 25 avril 2001, n° 230025, publié au recueil Lebon.

³ انظر الحكم السابق.

⁴ انظر الحكم السابق.

طلب وقف التنفيذ المقدم على سند من أن الجمعية مقدمة الطلب قد ساهمت في خلق حالة الاستعجال، وذلك حين تراخت في تقديم طلب الوقف حتى 23 مارس 2001.¹

3- الضرر الذى يُصيب المصلحة العامة

29- أخيرًا، وفق ما قنع به مجلس الدولة الفرنسى فى حكم الاتحاد الوطنى للاذاعات الحرة Confédération nationale des radios libres الصادر فى 19 يناير 2001 على النحو السالف الإشارة إليه، قد يأخذ الضرر المبرر لوقف التنفيذ صورة الضرر الحال والجسيم الذى يُصيب المصلحة العامة. الواقع من الأمر أنه قد يحلو للبعض القول بأن الأحكام الصادرة عن القاضى الإدارى إنما تتوخى جميعها تحقيق المصلحة العامة المتمثلة فى حماية وصون مقتضيات مبدأ المشروعية، وهو الأمر الذى يُفضى للقول بأن صور الضرر المبرر لوقف التنفيذ، وإن تعددت، إلا أنها تُصيب المصلحة العامة حتى وإن بدا من ظاهرها أنها تُصيب مصلحة شخصية لطالب الوقف أو المصالح التى قصد هذا الأخير الدفاع عنها. وبالرغم من أن هذا القول قد يجد سندًا له فى طبيعة الحكم الإدارى والمصالح التى يستهدف ذلك الأخير الذود عنها. فجوهر الحكم الإدارى يتمثل فى حماية المصلحة العامة المتمثلة فى صون مقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون، حتى وإن بدا من ظاهره أنه قد صدر مُغلبًا لمصلحة طرف على آخر. فالقاضى الإدارى حين يقضى بإلغاء قرار فصل موظف من وظيفته، تكون مصلحة الموظف الشخصية قد تحققت بالعودة إلى وظيفته مرة أخرى، بيد أن باطن هذا القضاء يستهدف الصالح العام والحفاظ على المشروعية التى تأبى أن يُترك القرار الإدارى غير المشروع ساريًا وناقدًا.

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord. réf., 26 mars 2001, M. Labetoulle, n° 231736, mentionné aux tables du recueil Lebon.

راجع كذلك حكم المجلس

C.E., Sec. du Contentieux, 5 novembre 2003, n° 259339, publié au recueil Lebon.

بالرغم من ذلك، يحسب الباحث أن مجلس الدولة الفرنسي حين عدّ صور الضرر المبرر لوقف التنفيذ إنما توخى أن يكون مبنى تعداده المعيار العضوي للضرر. فقد قصد المجلس أن التفريغ بين صور الضرر تبعاً لمن يُصيبه هذا الضرر، دون أن ينشغل بأن الحكم الصادر من القاضى الإدارى المستعجل بوقف تنفيذ القرار الطعين مثلما يُحقق مصلحة شخصية لطالب الوقف، يُحقق كذلك المصلحة العامة بحفاظه على مبدأ المشروعية الذى يُحتم وقف تنفيذ القرار راجح الإلغاء. وفق هذا التصوير، قنع المجلس بأن ثمة ضرر يُصيب مصلحة شخصية لطالب الوقف، وضرر يُصيب المصالح التى قصد طالب الوقف الدفاع عنها، وضرر يُصيب المصلحة العامة.¹

تأسيساً على ذلك، فى نظره للطعن المقدم من إحدى شركات التقنيات الحيوية ضد القرار الصادر من القاضى المستعجل بمحكمة مرسيليا الإدارية برفض طلب وقف تنفيذ عقد توريد مستلزمات ومواد استهلاكية المعملية المبرم فى 22 سبتمبر 2008 بين إدارة مستشفيات مرسيليا وإحدى الشركات. وقد استجاب المجلس وقضى بإلغاء قرار قاضى مرسيليا المستعجل بوقف تنفيذ العقد على سند من أن القاضى المستعجل قد أخطأ فى تطبيق القانون حين ارتأى أن ظروف توقيع العقد المتنازع عليه لم تكن كافية لتبرير توافر حالة الاستعجال دون الأخذ فى الاعتبار جهل المجتمع بإمكانية إنفاذ الأمر الصادر عن قاضى الأمور المستعجلة بشأن مرحلة ما قبل التعاقد والضرر الجسيم والحال الذى يسببه للمصلحة العامة، مما يخلق، من حيث المبدأ، حالة الاستعجال.² فضلاً عن ذلك، فقد نظر مجلس

¹ انظر باللغة الفرنسية

Olivier Le Bot, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté - Etude de l'article L 521-2 du Code de justice administrative, Fondation Varenne, 2017, p.299.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 7ème et 2ème sous-sections réunies, 06 mars 2009, n° 324064, Publié au recueil Lebon.

الدولة الفرنسية الطعن المقدم من أحد الأشخاص بشأن طلب إلغاء ووقف تنفيذ قرار رئيس المعهد الوطنى للغات والحضارات الشرقية l'Institut national des orientales civilisations langues et عن مقرر الدراسات الدولية المتعمقة، وذلك على سند من أن هذا القرار، بحسب الطاعن، يُمثل جزاءً تأديبياً ومن شأنه إعاقة حسن سير مرفق التعليم وكذلك الاضرار بمصلحة الطلاب بصفة عامة. وبالرغم من أن المجلس قد قضى برفض طلب وقف التنفيذ لعدم توافر حالة الاستعجال المبررة للوقف، إلا أن المجلس قد ذكر فى معرض حكمه أنه "بالرغم من أن الطاعن يمكنه التمسك أمام القاضى الإدارى المستعجل بمصلحة الطلاب بالاستفادة من خدمة تعليمية عامة جيدة بغية استصدار أمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه حال كون هذا القرار من شأنه ترتيب ضرر حال وجسيم على مصلحة الطلاب، بيد أنه يبين من واقعات الدعوى الماثلة أن وقف تنفيذ القرار المطعون عليه بما يستتبعه ذلك من إعادة الطاعن إلى تحمل مسؤولية مقرر الدراسات الدولية المتعمقة ليس من شأنه تلافى ضرر جسيم وحال قد يلحق بمرفق التعليم أو بمصلحة الطلاب، على النحو الذى يدعيه الطاعن."¹

(ب) وجوب أن يكون الضرر جسيماً وحالاً

30- ورد غير بعيد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسى قد استقر على أن الاستعجال المُبرر لوقف تنفيذ القرار الإدارى يتمثل فى الضرر الذى يُصيب مصلحة شخصية لطالب الوقف، أو المصالح التى قصد هذا الأخير الدفاع عنها، أو المصلحة العامة. وعليه، لئن كان مجلس الدولة الفرنسى قد اشترط أن يأخذ الضرر صورة من الصور الثلاث السالف الإشارة إليها، بيد أن ذلك لم يُمثل لدى المجلس

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Juge des réf., 13 février 2003, n° 253439, inédit au recueil Lebon.

راجع كذلك باللغة الفرنسية

Hervé Letellier, Référé suspension, urgence et violation du délai de «stand still», Contrats Publics – n° 95 - janvier 2010, p. 101.

جل شروط تحقق الضرر أو حالة الاستعجال لوقف تنفيذ القرار الإداري. فقد كان للمجلس شروط معينة ارتأى ضرورة توافرها في الضرر لتبرير الحكم بالوقف. تلك الشروط لم تكن متعلقة بصورة الضرر بالقدر الذي كانت معه معنية بحالة الضرر نفسه. وفق هذا التصوير، لتبرير الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، قنع مجلس الدولة الفرنسي بضرورة توافر شرطين أساسيين في الضرر: أولهما أن يكون الضرر على قدر من الجسامة تبرر الأمر بالوقف، وثانيهما أن يكون الضرر حال وفوري.

ويحسب الباحث أن المجلس في ابتداعه للشرطين إنما قصد ضبط وإحكام الشروط المطلوبة لوقف التنفيذ. فحين يسكت المشرع عن التنظيم فثمة مبرر لتدخل القضاء. الواقع من الأمر أن المجلس في اشتراطه لجسامة الضرر وكونه حال وفوري إنما توخى، بحسب ظن الباحث، التأكيد على الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ. فلئن كان الأصل أن القرارات الإدارية تظلها قرينة الصحة، بحيث تنفذ فور صدورها، وهو ذات الشأن في الأحكام الإدارية، فتعطيل تلك القرينة وذلك النفاذ الفوري إنما يُعد من قبيل الاستثناء الذي وجب عدم التوسع فيه. والأمر كذلك، يضحى مستساغاً ألا يكون طريق وقف التنفيذ سهلاً يسيراً على من يبغيه. ولا يُحاج رداً على ذلك بأن اشتراط ضرورة جسامة الضرر وفوريته من شأنه تعطيل ومصادرة الوقف، ذلك لأن الوقف، كما سبق القول، ارتقى ليلبغ مصاف الحق الدستوري في فرنسا. فمجلس الدولة في اشتراطه لشرطين جسامة الضرر وفوريته إنما كان باعته تنظيم الحق في الوقف في ضوء اعتبارات كونه نظاماً استثنائياً يُعد خروجاً على قاعدة عامة مفادها افتراض صحة وسلامة ما صدر عن الإدارة من قرارات ومن ثم ضرورة نفاذها نفاذاً فورياً.

(ج) وجوب أن يكون الضرر جسمياً

31- لم يكن شرط الجسامة، كوصف يلحق بحالة الضرر المشكل لجوهر الاستعجال والمُبرر لوقف التنفيذ، من ابتداع المشرع ولا من نتاج كتابات الشراح،

بل كان من صنيعة القضاء. فكما صاغ مجلس الدولة الفرنسي صور معينة للضرر، على النحو السابق بيانه، كان من شأنها إعانتة على تصنيف الضرر المدعى به، حدد المجلس شروط معينة تتعلق بطبيعة الضرر المكون لحالة الاستعجال، وذلك كمحاولة منه لتنظيم استخدام الحق في الوقف باعتباره نظامًا استثنائيًا يُعد خروجًا على القواعد العامة فيما يتعلق بقرينة الصحة المصاحبة للقرارات الإدارية وضرورة تنفيذ تلك الأخيرة تنفيذًا فوريًا بمجرد صدورهما، على النحو السالف الإشارة إليه.

وحيث إن مجلس الدولة الفرنسي ارتأى أن أول تلك الشروط الواجب توافرها في الضرر هو ضرورة أن يكون ذلك الأخير على قدر من الجسامة التي تبرر الوقف، يَعبّر التساؤل حول المقصود بجسامة الضرر وكيفية تقدير تلك الجسامة. الواقع من الأمر أن تقدير جسامة الضرر وفق معايير موضوعية ليس بالأمر الهين اليسير، وذلك على سند من أن تقدير مدى جسامة ضرر معين يخضع لعدة اعتبارات أغلبها ذاتية، فما يُعد ضررًا جسيمًا بالنسبة لشخص ما يُعد غير ذلك بالنسبة لشخص آخر. وعليه استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن الضرر الجسيم، الذي من شأنه تبرير توافر حالة الاستعجال ومن ثم وقف تنفيذ القرار المطعون عليه، هو ذلك الضرر الذي تتجاوز آثاره الضارة، بسبب البدء في تنفيذ القرار أو الاستمرار في التنفيذ، حدًا معينًا بالقدر الذي يستبين معه القاضى الإدارى المستعجل أن ذلك الضرر يتعدى مجرد المضايقات أو الصعوبات العادية، بحيث يؤثر بطريقة مادية ملموسة وبشكل مستمر سلبيًا على مصالح مقدم طلب الوقف.¹ وتأسيسًا على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الطلب المقدم من أحد الأشخاص بإلغاء ووقف تنفيذ الحكم الصادر من قاضى باريس المستعجل برفض طلب وقف تنفيذ القرار الصادر من وزارة الداخلية بتاريخ 28 فبراير 2001 بشأن

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., ord. réf., 21 mars 2001, n° 231531, inédit au recueil Lebon.

رفض تجديد جواز السفر الخاص به للسفر إلى دولة بلجيكا. وقد أسس مجلس الدولة حكمه على سند من أن سفر أحد المواطنين الفرنسيين إلى بلجيكا لا يستلزم حصوله على جواز سفر، وهو الأمر الذى يضحى معه مستساغاً القول بعدم توافر حالة الاستعجال المبررة لوقف تنفيذ القرار الإدارى نظراً لأن الضرر المدعى به لم يبلغ حدًا من الجسامة للأمر بالوقف.¹ فالضرر الذى لحق بمصلحة مقدم طلب الوقف، بحسب المجلس، لم يتعد كونه ضررًا عاديًا لم يبلغ حدًا من الجسامة للتأثير سلبيًا عليه بشكل مادي ومستمر.² فضلًا عن ذلك، كان مجلس الدولة الفرنسى قد قضى بأن الطلب المقدم من أحد الموظفين العموميين بشأن وقف تنفيذ القرار الصادر بإعفائه من مهام منصبه ومن ثم حرمانه من أجره لم يبين منه توافر مقتضيات حالة الاستعجال، حيث عجز الموظف عن تقديم تفاصيل موارد ونفقات أسرته، ومن ثم يضحى حريًا بالرفض كون أن القرار المطلوب وقف تنفيذه لم يُشكل ضررًا جسيمًا على مصلحة طالب الوقف.³

أخيرًا، بقى أن نؤكد على أن مجلس الدولة الفرنسى قد قنع بأن تقدير مدى جسامة الضرر المبرر لوقف تنفيذ القرار الطعين تستوجب أن ينخرط القاضى الإدارى المستعجل فى تمحيص كافة الظروف المحيطة بالحالة المقدم بصدها طلب الوقف. فلئن كان القاضى الإدارى المستعجل، على النحو السابق بيانه، ملتزم بتقدير مدى جسامة الضرر وفق معايير موضوعية، فتلك الأخيرة لا يمكن الاحتكام إليها بمعزل عن فحص كافة مسائل الواقع والقانون المتعلقة بطلب الوقف. وتطبيقًا لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء القرار الصادر من القاضى المستعجل بمحكمة مونبيليه الإدارية بتاريخ 15 نوفمبر 2005 برفض طلب وقف تنفيذ القرار

¹ انظر الحكم السابق.

² انظر الحكم السابق.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

الصادر بتاريخ 22 مايو 2005 بشأن عقد جلسات استماع ومناقشات حول إمكانية بيع أرض معينة، وبإلغاء هذا القرار الأخير. وفي معرض قضائه السابق، ذكر المجلس أن القاضى الإدارى المستعجل بمحكمة مونبيليه قد أخطأ فى تطبيق القانون حين رفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على سند من أنه قد ثبت أمامه أنه لم يتم استغلال الأرض محل النزاع بعد، وأن البيع لن يؤثر على تراث المنطقة المحيطة، وذلك على سند من أن تلك الظروف والوقائع ليس من شأنها تبرير استبعاد قرينة الاستعجال، خاصة فى ظل إغفال قاضى مونبيليه المستعجل لبعض الوقائع الأخرى مثل إعلان المشتري المحتمل للأرض رغبته فى تأخير هذه الأخيرة ومنح المستأجر سلطة استغلال موارد الأرض والصيد فيها.¹

(د) وجوب أن يكون الضرر حالاً وفورياً

32- بخلاف ضرورة أن يكون الضرر، المُكون لحالة الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرار الإدارى، جسيماً، حدد مجلس الدولة الفرنسى، بمقتضى حكم الاتحاد الوطنى للإذاعات الحرة Confédération nationale des radios libres الصادر فى 19 يناير 2001، مفاده ضرورة أن يكون الضرر حالاً أو فورياً.² وعلى الرغم مما قد يبديه ظاهر مصطلح الضرر الحال والفورى من أن مجلس الدولة الفرنسى قد جنح صوب المعيار الزمنى لتقدير الضرر المبرر لوقف التنفيذ،³ بحيث يغدو شرط الاستعجال متحققاً إذا ما ثبت أن الضرر محقق وحال، بيد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسى يكشف عن واقع مغاير. ففى اشتراطه لكون

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 3ème et 8ème sous-sections réunies, 07 février 2007, n° 287741, mentionné dans les tables du recueil lebon.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815.

³ أحمد حسين عبد الجواد إبراهيم، معايير تقدير الاستعجال فى طلب الحماية المستعجلة للحريات وطلب وقف التنفيذ المستعجل، مرجع سابق، ص. 335.

الضرر حالاً وفورياً، فهم المجلس هذا الشرط فى ضوء كون وقف التنفيذ إجراءً وقائياً يستهدف بالأساس توقي حدوث ضرر متعذر التدارك أو الإصلاح.¹ والأمر كذلك، كان مجلس الدولة الفرنسى صريحاً فى القول بأن الضرر المبرر لوقف التنفيذ لا يلزم أن يكون حالاً وفورياً بالمعنى الدقيق بقدر ما يلزم أن يكون وشيك الحدوث أو ضرراً احتمالياً تُكشَف وقائع الدعوى والأسانيد المقدمة فى طلب الوقف قوة احتمالية حدوثه.²

على هذى من هذا البيان، قضى مجلس الدولة الفرنسى برفض الطلب المقدم من أحد المدعيين بشأن وقف تنفيذ القرار الصادر من القاضى المستعجل بمحكمة أورليان الإدارية برفض طلب وقف تنفيذ قرار الإخلاء الصادر فى مواجهته بتاريخ 19 ديسمبر 2000، على سند من أنه قد ثبت من المستندات المقدمة وبعد فحص جميع المسائل المبداه أثناء جلسة الاستماع التى عقدها قاضى أورليان المستعجل أن المدعى قد بقى مقيماً فى ملكه بعد انتهاء المهل الزمنية الممنوحة له بموجب قرارات المحكمة التى تأمر بإخلائه. فضلاً عن أن المادة 3/613 من قانون البناء والإسكان، بحسب المجلس، تحظر إجراء الإخلاء قبل تاريخ 15 مارس 2003، وهو ما يُستفاد منه أن إجراء الإخلاء لن يسرى فى حق المدعى قبل عدة أشهر، وهو الأمر الذى يؤكد عدم توافر شرط الاستعجال فيما يتعلق بكون الضرر المدعى به حالاً وفورياً.³

فضلاً عن ذلك، فى تأكيده لكون الضرر المبرر لوقف التنفيذ لا يلزم كونه حالاً وفورياً بل يكفى كونه وشيك الحدوث، كان مجلس الدولة الفرنسى قد قضى بإلغاء قرار القاضى المستعجل بمحكمة باريس الإدارية بشأن وقف تنفيذ قرار

¹أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 240.

²انظر المرجع السابق، ص. 241.

³انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

مجلس بلدية باريس فيما يتعلق بهدم جزء من بناء يقع أعلى مقر إحدى الشركات. وقد أسس المجلس حكمه على سند من أن الظروف والمسائل المطروحة في الدعوى والمستندات والأدلة المبداه لا يستبين منها وجود ثمة ضرر واضح وشيك الحدوث imminent على حياة الناس، وهو الأمر الذي لا يخول للقاضي الإداري المستعجل باتخاذ تدابير وقائية أو بوقف التنفيذ، فالقرار الصادر من بلدية باريس ليس من شأنه ترتيب ضرر حال أو وشيك الحدوث.¹

وفما يتعلق بالضرر الاحتمالي، فقد وقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن الضرر المُكون لحالة الاستعجال المبررة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية قد يأخذ صورة الضرر المحتمل حدوثه، وهي صورة تتعلق في المقام الأول بالخشية من أن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه فوات كسب محتمل أو حدوث خسارة محتملة. وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرار الصادر من بلدية سان تيبو دي فيني باستبعاد أحد الأشخاص من قائمة المصرح لهم بتقديم عطاء في مناقصة تتعلق بتزويد الشوارع بالإمكانات اللازمة لوضع المعلومات والإعلانات البلدية، وذلك على سند من أن هذا القرار من شأنه أن يلحق به خسارة محتملة، لا سيما وأن تلك الخسارة المحتملة المدعى بها قد ثبت عدم كونها مجرد خسارة صورية أو تافهة.²

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., Sec. du Contentieux, 16 novembre 2011, n° 353172, Publié au recueil Lebon.

وفي قضاء آخر يقول مجلس الدولة الفرنسي أن شرط الاستعجال لم يتم استيفاءه في حالة الطلب المقدم من بعض مشغلي دور السينما المستقلة بشأن وقف تنفيذ قرار اللجنة الوطنية للمعدات التجارية la Commission nationale d'équipement commercial الذي يسمح بإنشاء مجمع سينمائي من ثمان أدوار، حيث أن المبنى الذي كان من المقترض أن يضم هذا المجمع لم يتم بناؤه بعد ولم يتم إصدار رخصة البناء بعد. راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., ord. réf., 1er février 2001, n° 222875 229018, inédit au recueil Lebon.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

بقى أن نؤكد على أن الطابع الزمني لحالة الاستعجال المبررة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية قد أفضت للتسليم بأن شرط الضرر يُعتبر شرط ابتداء وانتهاء. فالأمر بالوقف يستلزم أن يظل الضرر، بصرف النظر عن كونه حالاً أو احتمالياً أو وشيك الحدوث، قائماً منتجاً لآثاره منذ تقديم الطلب وحتى لحظة الفصل فيه،¹ بحيث لا يشفع للأمر بالوقف أن يتوافر الاستعجال وقت تقديم الطلب فحسب. فزوال حالة الاستعجال وقت الفصل في طلب الوقف من شأنها أن تجعل هذا الأخير وارداً على غير محل ومن ثم حرياً بالرفض.² تأسيساً على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الأمر بوقف التنفيذ يضحى موافقاً لصحيح القانون إذا ما ورد على آثار القرار الإداري المطعون فيه في الفترة التي تبين فيها لدى القاضي المستعجل توافر حالة الاستعجال، حتى لو كشف واقع الأوراق المقدمة على انتفاء حالة الاستعجال في تاريخ لاحق.³ وفي حكم آخر، رفض مجلس الدولة الفرنسي طلب وقف تنفيذ مرسوم مشترك بين الوزارات بشأن تحقيق المنفعة العامة باستعجال إنهاء الأعمال اللازمة لإنشاء طريق كبير بين ميناء بوردو وتولوز، وذلك على سند من انتفاء قيام

C.E., 7ème - 2ème chambres réunies, 25 mai 2018, n° 416825, Publié au recueil Lebon.

¹أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 242؛ انظر كذلك باللغة الفرنسية

Cahuvaux (D.): Conclusions sur C.E, 3 mars 2004, Departement de la Dordoge, A.J. 2004, p.1374.

Paul Cassia, Les référés administratifs d'urgence, L.G.D.J., Paris, 2003, p. 83.

² انظر د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، دار الطباعة الحديثة: القاهرة (1993)، ص. 13.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., juge des référés, 26 avril 2001, n° 231870, Publié au recueil Lebon.

حالة الاستعجال وقت الفصل في الطلب، ولا يقدر في ذلك، بحسب المجلس، سبق توافر الاستعجال وقت تقديم الطلب.¹

وجدير بالذكر أن مجلس الدولة المصري قد ساير نظيره الفرنسي بشأن لزوم استمرار حالة الاستعجال لتبرير الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "لا ريب أنه في مجال وقف التنفيذ يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع ذلك أن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفادي النتائج التي يُتَعَذَّر تداركها فيما لو لم يتم تنفيذ القرار المطعون فيه فإذا كانت قد تحققت بالفعل تلك النتائج وزالت من ثم حالة الاستعجال فقد طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه الأساسيين ويتعين لذلك الحكم برفضه."² وفي حكم آخر تذكر ذات المحكمة أنه "يُشترط لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن يتوافر ركنان: الأول – هو ركن الجدية والثاني – ركن الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه نتائج يُتَعَذَّر تداركها فيما لو قضى بإلغائه. ومن حيث إن الفصل في الطلب المستعجل يتطلب حتمًا أن يكون ركن الاستعجال قائمًا أمام المحكمة، سواء أمام محكمة القضاء الإداري عند نظرها الطلب ابتداءً، أو أمام المحكمة الإدارية العليا حال تصديها لنظر الطعن في الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري، فإذا زال ركن الاستعجال المحتم لزامًا وحتمًا

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., ord. réf., 26 décembre 2002, Association pour la protection des intérêts de Cazaubon—Barbotan, n° 252332.

² المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 379 لسنة 34 ق. – جلسة (9 مايو 1993)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والثلاثون – الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993)، ص. 1149.

بالآثار التي ينتجها القرار المطعون فيه التي من شأنها ترتيب نتائج يتعذر تداركها،
تعين القضاء برفض طلب وقف التنفيذ لعدم توافر ركن أساسي من أركانه.¹

(ه) أن يكون الضرر متعذر التدارك - Dommage Irréversible

conséquences qui de difficilement réparables – إحالة

33- للوهلة الأولى قد يتبادر إلى الذهن أن مصطلح الضرر متعذر التدارك لا يحتاج إلى تقريب، وذلك في ضوء ما سبق بيانه بشأن شرط جسامته الضرر. فقد يغلب الظن لدى البعض، في مقام الحديث عن الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري، أن الضرر متعذر التدارك هو ذاته الضرر الجسيم. بيد أن هذا الظن يمكن دفعه بمقتضى ما أورده المشرع الفرنسي من نصوص تُفصح عن ماهية الضرر المُكون لجوهر حالة الاستعجال المبررة للوقف. فقد ذكر المشرع الفرنسي في المادة 16/811 من قانون العدالة الإدارية الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 في 4 مايو 2000 على أنه "يجوز للمحكمة، بناءً على طلب المستأنف، حال كان هذا الأخير شخص آخر غير المدعى في الدرجة الأولى، أن تأمر بوقف تنفيذ الحكم محل الاستئناف إذا كان هذا التنفيذ من شأنه تعريض المستأنف لخسارة دائمة لمبلغ مالي في حالة قبول استئنافه." وبالرغم من أن المشرع الفرنسي في المادة سألقة الذكر إنما قصد أن يضع حكماً خاصاً فيما يتعلق بوقف تنفيذ الأحكام الإدارية المالية، بيد أن المادة تكشف عن منح القاضي الإداري سلطة الأمر بوقف تنفيذ تلك الأحكام، حال الطعن عليها، إذا ما ثبت لديه أن التنفيذ سوف يُعرض المستأنف إلى خسارة مالية دائمة. ولا ريب أنه يُقصد بالخسارة المالية الدائمة، وفق المنظومة اللغوية، الضرر المتعذر تداركه أو إصلاحه. فضلاً عن ذلك، نصت المادة 17/811 من ذات القانون على أنه "وفي الحالات الأخرى، قد يتم الأمر بالوقف، بناءً على طلب مقدم الطلب، إذا كان من المحتمل أن يؤدي تنفيذ قرار المحكمة

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 9847 و9896 لسنة 48 ق. – جلسة 2 أبريل 2008)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسون – الجزء الثاني – من أول أبريل سنة 2008 إلى آخر سبتمبر سنة 2008، ص. 968.

الابتدائية المطعون فيه إلى نتائج يصعب إصلاحها وإذا كانت الأسباب المنصوص عليها في الطلب تبدو جسيمة." وبالمثل نص المشرع المصري في المادة 49 من قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972 على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طُلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يُتعدّر تداركها."¹ في حين حدد مجلس الدولة الفرنسي المقصود بشرط الاستعجال الوارد في المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي على أنه الضرر الحال والجسيم، وذلك على النحو الوارد في حكم الاتحاد الوطنى للإذاعات

¹ وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري قد أكد على التفرقة بين الضرر الجسيم والضرر متعذر التدارك في قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968، وذلك حين ميز بين الشروط المتطلبة لوقف تنفيذ الأحكام القضائية المطعون فيها أمام محاكم الاستئناف وتلك المطعون فيها أمام محكمة النقض أو بطريق التماس إعادة النظر من حيث درجة الضرر. ف فيما يتعلق بوقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها أمام محاكم الاستئناف اشترط المشرع أن يكون الضرر المدعى به ضرراً جسيماً، وذلك حين نص في المادة 292 على أنه "يجوز في جميع الأحوال للمحكمة المرفوع إليها الاستئناف أو التظلم أن تأمر بناء على طلب ذى الشأن بوقف النفاذ المعجل إذا كان يُخشى وقوع ضرر جسيم من التنفيذ وكانت أسباب الطعن في الحكم أو الأمر يُرجح معها إلغاؤه. ويجوز للمحكمة عندما تأمر بوقف التنفيذ أن توجب تقديم كفالة أو تأمر بما تراه كفيلاً بصيانة حق المحكوم له." أما بشأن الأحكام المطعون فيها بطريق النقض أو التماس إعادة النظر، فقد اشترط المشرع لوقف تنفيذها أن يكون من شأن التنفيذ ترتيب ضرر يُتعدّر تداركه. فقد نصت المادة 251 على أنه "لا يترتب على الطعن بطريق النقض وقف تنفيذ الحكم. ومع ذلك يجوز لمحكمة النقض أن تأمر بوقف تنفيذ الحكم مؤقتاً إذا طُلب ذلك في صحيفة الطعن وكان يُخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم يتعدّر تداركه. ويعين رئيس المحكمة بناء على عريضة من الطاعن جلسة لنظر هذا الطلب يعلن الطاعن خصمه بها وبصحيفة الطعن وتبلغ للنياية. ويجوز للمحكمة عندما تأمر بوقف التنفيذ أن توجب تقديم كفالة أو تأمر بما تراه كفيلاً بصيانة حق المطعون عليه وينسحب الأمر الصادر بوقف تنفيذ الحكم على إجراءات التنفيذ التى اتخذها المحكوم له بناء على الحكم المطعون فيه من تاريخ طلب وقف التنفيذ. وإذا رفض الطلب ألزم الطاعن بمصروفاته." وكذا نصت المادة 244 على أنه "لا يترتب على رفع الالتماس وقف تنفيذ الحكم. ومع ذلك يجوز للمحكمة التى تنظر الالتماس أن تأمر بوقف التنفيذ متى طُلب ذلك وكان يُخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم يتعدّر تداركه. ويجوز للمحكمة عندما تأمر بوقف التنفيذ أن تُوجب تقديم كفالة أو تأمر بما تراه كفيلاً بصيانة حق المطعون عليه."

الحررةConfédération nationale des radios libres الصادر فى 19 يناير 2001، على النحو السابق تفصيله.

وفق هذا التصوير، يتكشف من جماع النصوص والأحكام السابقة أن شرط جسامة الضرر يفترق عن شرط الضرر المتعذر تداركه أو الذى يصعب إصلاحه. وإن كان مجلس الدولة الفرنسى، على النحو السالف بيانه، قد حدد المقصود بالضرر الجسيم، فإنه يَعمّن التساؤل حول المقصود بالضرر المتعذر التدارك أو الذى يصعب إصلاحه. الواقع من الأمر أن المشرع الفرنسى، فى صياغته لشرط الضرر متعذر التدارك، لم يضع مفهومًا محددًا لهذا الأخير، وهو الأمر نفسه الذى اتبعه مجلس الدولة الفرنسى، حيث أنه لم يشأ أن يفرض على نفسه قيد لم يرتض المشرع فرضه عليه. والأمر كذلك، أضحي تحديد مفهوم الضرر متعذر التدارك متروكًا قاضى الوقف يُقدره وفق مقتضيات كل حالة على حدة بما تفصح عنه واقعات الدعوى وما تم تقديمه من أسانيد ومبررات فى طلب الوقف.¹

وفى محاولة لبيان كيفية خضوع تحديد مفهوم الضرر أو النتائج التى يُتعذر تداركها لتقدير القاضى الإدارى المستعجل، يسوق الباحث من حديث قضاء مجلس الدولة الفرنسى حكم مجتمعات الأورى كويبيرون بالأرض الأطلسية communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique عام 2017. تلخصت وقائع هذه الدعوى حول الحكم الصادر من محكمة رين الإدارية بالزام إحدى شركات البناء بدفع مبالغ مالية كبيرة على سبيل التعويض عن الأضرار التى لحقت بالعميل والمشغل، بسبب الاضطرابات والعيوب التى ظهرت بعد تنفيذ أعمال تحديث محطة حرق النفايات المنزلية. وقد طعننت شركة البناء على

¹ انظر باللغة الفرنسية

Francis Mallol, Les nouveaux pouvoirs et devoirs du juge administratif statuant en urgence: la fin de la jurisprudence Amoros (Conseil d'État, 20 décembre 2000), Petites affiches, 19 mars 2001, n° 55, p. 8-12.

Jean-Paul Markus, Sursis à exécution et intérêt general, L'Actualité juridique, Droit administratif, Dalloz, 1996, p. 251.

هذا الحكم مطالبة بإلغاؤه ووقف تنفيذه. وفي 16 فبراير 2016، أجابت محكمة الاستئناف الإدارية بنانت طلب الشركة وأمرت بوقف تنفيذ الحكم السابق على سند من أنه تنفيذه يُفضى إلى نتائج يُتعدّر على الشركة تداركها. بيد أن اتحاد مجتمعات الأورى كويبيرون، مالك المشروع، قد طعن أمام مجلس الدولة الفرنسى على أمر محكمة استئناف نانت بوقف تنفيذ الحكم الصادر من محكمة استئناف نانت. وقد أصدر المجلس حكمه بإلغاء الأمر الصادر بوقف التنفيذ على سند من أن محكمة استئناف نانت قد أخطأت فى تطبيق القانون حين أمرت بوقف التنفيذ، حيث أنه، بحسب المجلس، فشلت محكمة استئناف نانت فى توصيف وتقدير وتقييم النتائج التى يُتعدّر تداركها. وقد ذكر المجلس فى معرض قضاائه، دحضًا لإدعاء الشركة بأن تنفيذ الحكم من شأنه أن يُفضى إلى نتائج يُتعدّر تداركها (ضرر يصعب إصلاحه)، أن إجمالى حجم أعمال الشركة فى عام 2015 قد بلغ نحو 34 مليون يورو بصافى ربح يُقدر بخمسة ملايين يورو، فى حين أن الحكم المقضى بوقف تنفيذه قد ألزم الشركة بسداد ما يُقارب مليون يورو، وهو الأمر الذى يصعب معه القول بأن تنفيذ الحكم سوف يُرتب نتائج يُتعدّر تداركها.¹

وتارة أخرى يتصدى مجلس الدولة الفرنسى لتقدير الضرر متعذر التدارك أو الإصلاح المدعى به، وذلك بمناسبة نظره الطعن المقدم من إدارة منطقة الريفيرا الفرنسية ضد الحكم الصادر من محكمة محكمة مرسيليا الإدارية الاستئنافية بشأن إلغاء عقد تفويض الخدمة العامة المتعلق بإدارة وتشغيل شبكة نقل الركاب العامة بين إدارة منطقة الريفيرا الفرنسية وشركة نقل أخرى. فقد أمر المجلس، بناء على طلب الطاعن، بوقف تنفيذ الحكم السابق. وقد أورد المجلس فى حيثيات قراره أن إنهاء عقد تفويض الخدمة العامة الذى أبرمته الإدارة فى 3 أبريل 2013 مع شركة النقل بشأن إدارة وتشغيل شبكة النقل العام للركاب، بأثر مؤجل

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Sect. 2 juin 2017, communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique, n° 397571, Publié au recueil Lebon.

اعتبارًا من 1 يناير 2018، من شأنه أن يُلزم الإدارة بدفع مبلغ مالى كبير على مدى زمنى قصير ليس من المؤكد استرداده، حال تم إلغاء الحكم لاحقًا. فضلًا عن ذلك، ينطوى تنفيذ حكم إلغاء العقد المبرم، بحسب رأى المجلس، على خطر انقطاع خدمة النقل العامة. وعليه، يضحى تنفيذ الحكم المطعون فيه من شأنه ترتيب نتائج يُتعدّر تداركها أى أضرار يصعب إصلاحها.¹

وثمة نقطة جديرة بالطرح مفاده أنه من الفقهاء من غلب الظن لديه بأن المساس بأى حق أو حرية دستورية من شأنه جعل الاستعجال مفترضًا لا حاجة لإثباته أمام القضاء، بزعم أن ذلك المساس من شأنه أن يُرتب دائمًا وأبدًا نتائج يُتعدّر تداركها.² بيد أن ذلك الرأى، بالرغم مما قد يحمله ظاهره من أسس دعمه أبرزها حماية الحقوق والحريات الدستورية، بيد أنه محل نظر. فالواقع من الأمر أنه وجب التفارقة بين ما يمكن نعتة بالمبادئ الدستورية من ناحية والحقوق والحريات الدستورية من ناحية أخرى. فلئن كان مجلس الدولة الفرنسى قد استقر على توافر الاستعجال فى طلبات وقف التنفيذ المقدمة بشأنها، باعتبار كون الضرر مفترضًا فيها لا حاجة لإثباته من قبل مقدم الطلب،³ فالأمر بالنسبة للثانية يخضع لتقدير قاضى الوقف فيما يتعلق بتوافر الاستعجال من عدمه.

فأما بالنسبة للقرارات الإدارية التى من شأنها تهديد أو انتهاك أحد المبادئ الدستورية، كمبدأ المساواة أو حق الأفراد فى التقاضى والمثول أمام قاضيهما الطبيعى أو قرينة البراءة، استقر مجلس الدولة الفرنسى على كون شرط الاستعجال بشأنها مفترضًا لا حاجة لإثباته حال طُلب وقف تنفيذها، وذلك على سند من أنها

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 7ème chambre, 13 octobre 2017, n° 413560, Inédit au recueil Lebon.

² راجع فى ذلك، أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 237.

³ المرجع السابق، ص. 237.

تنطوى حتمًا على ضرر متعذر التدارك أو صعب الإصلاح.¹ على النقيض من ذلك، فالأمر يدق بالنسبة للقرارات الإدارية التي من شأنها تهديد الحقوق والحريات الفردية الدستورية، فشرط الاستعجال ليس دائمًا مفترضًا حال الطعن فيها وطلب وقف تنفيذه. فالأمر مرده سلطة القاضى الإدارى المستعجل فى تقدير مدى توافر الاستعجال بشأن تلك القرارات وتقييم عناصر الضرر المترتب بغية التأكد من كونه متعذر التدارك.

الواقع من الأمر أن النهج المتبع من قبل القاضى الإدارى المستعجل بشأن التوفيق بين الحقوق والحريات المُحتج بها أمامه من جهة، والمصلحة المدعى حمايتها من قبل الإدارة من جهة أخرى، تتعلق فى المقام الأول بنطاق تلك الحقوق والحريات. والرغم من حقيقة كون أنه من الصعب الاحتجاج بمطالبات الحقوق والحريات فى إطار الإجراءات الإدارية المستعجلة، فإن السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسى تكشف عن أن ثمة بعض المصالح المدعى حمايتها من قبل الإدارة قد تتعارض من الحقوق والحريات الفردية، وهو الأمر الذى من شأنه تبرير طلب الحماية المستعجلة لتلك الحقوق والحريات. وعليه، لا عجب حين نرى القاضى الإدارى مغلّبًا المصلحة المدعاة من قبل الإدارة على الحقوق والحريات الفردية، وذلك فى ضوء مبادئ الاقتصاد العام وحسن سير المرافق العامة،² واستراتيجيات الدولة،³ ومدى تماسك وفعالية إجراءات الحكومة.¹ ولعل ذلك الأمر يجد ما يدعمه

¹ المرجع السابق، ص. 237؛ انظر كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 14 avril 2004, M.2. A.J., 2005, p. 1919.

انظر كذلك باللغة الفرنسية

L. Erstein, Pragmatisme de la notion d'urgence, Collectivités-Intercommunalité 2002, chron. 4; L. Erstein, L'instruction des référés, R.F.D.A., 2007, p. 64.

² راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord., 1 avril 2020, Fédération nationale des marchés de France, n° 439762.

³ راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى

فى أحد المبادئ المستقرة فى القضاء الإدارى مفاده تغليب مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد، كما ىجرى عليه الحال فى الظروف الاستثنائية والطوارئ الأمنية.² تأسيساً على ذلك، تضحى من سلطة القاضى الإدارى المستعجل رفض طلب الحماية الوقائية، المتمثلة فى وقف التنفيذ، فيما يتعلق بانتهاكات الحق فى الدفاع، أو الحق فى سبل انتصاف فعال أمام المحاكم، وذلك إذا ما بررت الظروف ومقتضى الحال ذلك الرفض.³

فضلاً عن ذلك، ىملك القاضى الإدارى استخدام سلطته فى التفسير بغية تحديد نطاق الحقوق والحريات الفردية وإبراز القيود التى قد ترد عليها، وذلك تلبية لمقتضيات دوره فى الموازنة بين تلك الحقوق والحريات الفردية من جهة، والمصالح المدعى حمايتها من قبل الإدارة من جهة ثانية. ولعل ذلك ىجد سنده فيما تواتر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسى بشأن التشدد فى إعمال مقتضى نص المادة 2/521 من قانون العدالة الإدارية بشأن ضرورة وقوع انتهاك واضح وجسيم وغير مشروع على إحدى الحريات الأساسية، وذلك لتبرير تدخل القاضى الإدارى

C.E., ord., 2 avril 2020, Fédération nationale droit au logement et autres, n° 439763; C.E., ord., 8 avril 2020, Section française de l'observatoire international des prisons et autres, n° 439827; C.E., ord., 9 avril 2020, Association mouvement citoyen tous migrants et autres, n° 439895.

¹راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord., 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440057.

²انظر باللغة الفرنسية

Stéphanie Hennette Vauchez, Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence, Institut universitaire Varenne, 2018, p. 402; Stéphanie Hennette Vauchez, Eric Millard, Jean-Louis Halpérin, de l'exception à la banalisation, PU Paris Nanterre, 2017, p. 268.

³راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord., 10 avril 2020, Conseil national des barreaux et autres et Syndicat des avocats de France et autre, n°439883 et n° 439892.

بإجراءات الحماية المستعجلة.¹ وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض طلب وقف تنفيذ القرار الصادر فى 15 مارس 2020 بشأن إجراءات مواجهة فيروس كورونا المستجد، وكذلك القرار رقم 260-2020 الصادر فى 16 مارس 2020، فيما يتعلق بحظر إقامة الشعائر الدينية علناً والإتصال المباشر برجال الدين، وذلك على سند من إنتفاء حالة الاستعجال المبررة لوقف التنفيذ، حيث أن تقييد الحريات الدينية قد يضحى مبرراً فى الظروف الاستثنائية التى من شأنها تبرير إتخاذ الدولة لمجموعة من الإجراءات الاستثنائية حمايةً للصحة العامة ومقتضيات النظام العام.²

وفى تقديره لمدى توافر الاستعجال فيما يتعلق بالانتهاك الواقع على حرية الرأى والتعبير فى الفترات الانتخابية، كان مجلس الدولة الفرنسي قد قضى، بمناسبة نظره للطعن المقدم ضد قرار محكمة استئناف تولوز بإلزام إدارة إحدى المجالس البلدية بنشر معلومات معينة تخص أحد المواطنين المزمع ترشيحهم للانتخابات البلدية فى مجلة البلدية الدورية، أنه بالرغم من أهمية احترام الحق فى التعبير لضمان المعلومات التعددية للمواطنين، وخاصة فى فترة ما قبل الانتخابات، بحيث يساهم هذا التعبير فى ممارسة الديمقراطية المحلية، بيد أن حالة الاستعجال المستلزم توافرها بمقتضى المادة 2/521 من قانون العدالة الإدارية، التى بموجبها يثبت للقاضى الإدارى إتخاذ كافة التدابىبة اللازمة لحماية الحرية الأساسية، تبدو

¹ ارجع حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 5 août 2019, n° 433050.

انظر كذلك باللغة الفرنسية

Sébastien Pinot et Martin Charron, Le confinement total n'aura pas lieu, L.P.A., n° 76, 2020, p. 15.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 30 mars 2020, n° 439809, Inédit au recueil Lebon.

غير متوافرها.¹ وقد استطرد المجلس مؤكداً أنه ربما يمكن للمدعى طلب وقف تنفيذ حكم محكمة استئناف تولوز وفق المادة 1/521 بعد إثبات توافر حالة الاستعجال.² الواقع من الأمر، أن القضاء الإدارى الفرنسى قد ترددت أحكامه فيما يتعلق باعتبار حالة الاستعجال مفترضة لا حاجة لإثباتها بشأن الحريات الأساسية، فبعد أن استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسى على أن ممارسة حرية التعبير تُعتبر من مقتضيات مبدأ الديمقراطية وضمانة من ضمانات سائر الحقوق والحريات الأساسية الأخرى،³ تأرجحت أحكام المحاكم الإدارية الفرنسية بشأن مدى توافر حالة الاستعجال فى منازعات وقف التنفيذ المتعلقة بانتهاك حرية التعبير،⁴ وكذا مدى اعتبارها مفترضة لا حاجة لإثباتها من قبل طالب الوقف.⁵ وعليه يضحى مستساغاً

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord. réf., 6 avril 2007, Commune de Saint-Gaudens, n° 304361.

² انظر الحكم السابق.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., ord. réf., 6 février 2015, Commune de Cournon d'Auvergne, n° 387726, Publié au recueil Lebon, p. 55.

انظر كذلك فى نفس المعنى، حكم المجلس الدستورى الفرنسى

Cons. const., 11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, n° 84-181 DC, §37; JORF du 13 octobre 1984, p.3200.

⁴ انظر على سبيل المثال حكم محكمة نيس الإدارية

TA de Nice, ord. réf, Commune de Menton c/ Mme P Gérard et Menton démocratie, 15 décembre 2008, n° 0806670.

راجع كذلك باللغة الفرنسية

Philippe Bluteau, Tribunes libres de l'opposition: le juge du référé-suspension étend avec audace et précaution ses pouvoirs, AJCT, 2014, p. 319.

⁵ انظر على سبيل المثال حكم محكمة سرجى بونتواز الإدارية

TA de Cergy-Pontoise, 25 octobre 2013, Paillon c/ Commune de Malakoff, n° 1308096.

القول بأن سواء تم افتراض توافر الاستعجال من عدمه، فذلك الافتراض يظل دائماً قابلاً للدحض وإثبات العكس.

ثانياً: مدى إمكانية انتفاء الضرر بتدخل الإدارة

34- لئن كانت ماهية الاستعجال، على النحو السالف بيانه، تقتضى القول بأن مفهومه قد استقر فقهاً وقضاً كونه ما يترتب على البدء فى التنفيذ أو الاستمرار فيه من ضرر يُعذر تدراكه، فثمة تساؤل جدير بالطرح مفاده هل تدخل الإدارة لتسوية الوضع المتنازع عليه، فيما يتعلق بالطعن بالإلغاء على قراراتها وطلب وقف تنفيذها، قد يُمثل لدى القاضى مسوغاً بأن الاستعجال لم يعد له ما يبرره؟ الواقع من الأمر أن أحكام مجلس الدولة الفرنسى تُفصح عن تصدى ذلك الأخير للإجابة عن التساؤل السابق. ففى إحدى الدعاوى التى تلخصت وقائها فى أن محافظ أحد الأقاليم كان قد سحب مرسومًا يسمح بإصدار ترخيص بناء على أرض معينة، وذلك بعد اكتشاف مخزون يقارب 160 طنًا من القذائف يعود تاريخه إلى الحرب العالمية الأولى تحت تلك الأرض نظرًا لخطورة ذلك على العقار السكنى قيد الإنشاء.¹ وقد قضى مجلس الدولة أن ما اتخذته الإدارة من إجراء مفاده سحب مرسوم ترخيص البناء من شأنه أن يجعل حالة الاستعجال واردة على غير محل وبالتبعية طلب وقف تنفيذ هذا المرسوم.² فضلًا عن ذلك، فقد استطرد المجلس مؤكدًا على أنه فيما يتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية، لا يمكن القول بأن حالة الاستعجال، المبررة لإتخاذ القاضى المستعجل لكافة التدابير اللازمة لحماية تلك الحقوق والحريات، قد توافرت بزعم أن الشركة التى تعاقبت معها الإدارة لإزالة القذائف الخطرة من باطن الأرض قد تراخت فى تنفيذ التزاماتها،³ فالتأخير فى التنفيذ الذى عانت منه الشركة، بحسب المجلس، لا يمكن اعتباره انتهاكًا جسيمًا

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 6 avril 2001, ministre de l'intérieur, n° 232124.

² انظر الحكم السابق.

³ انظر الحكم السابق.

وغير مشروع على الحقوق والحريات الأساسية، وذلك على سند من أنه قد ثبت أن الإدارة قد اتخذت كافة التدابير اللازمة لضمان إزالة القذائف الخطرة في أسرع وقت ممكن.¹

وفق هذا التصوير، يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي قد استقر على أن القاضى الإدارى المستعجل، بشأن طلبات وقف التنفيذ، تثبت له سلطة تقدير مدى فعالية تدخل الإدارة لنفى حالة الاستعجال المبررة لوقف التنفيذ، بحيث يضحى معياره دائماً ما إذا كانت الإدارة بتدخلها قد اتخذت كافة الإجراءات والتدابير اللازمة والمتاحة لرفع الضرر المدعى به أو لتخفيف وطأته فى أقل تقدير. وفى تأكيد على تلك السلطة الممنوحة لقاضى الوقف، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن وعد الوزير المختص بتصحيح الخطأ الكتابى المتمثل فى عدم ذكر المعهد الوطنى للفنون والحرف من قائمة المؤسسات العلمية المخول لها منح لقب مهندس لا ينهض كمبرر لإعفاء الإدارة من أمر القاضى الإدارى المستعجل بوقف التنفيذ.² والحال نفسه يجرى بشأن تأكيد وزير التعليم الوطنى بإصدار تعليمات إلى إدارة أحد الأكاديميات التعليمية بإبقاء الطالب فى الكلية رغم الاشتباه بتزوير بطاقته المدرسية ليس له أثر فى إزالة الطابع الضار للقرار المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه.³

المطلب الثانى

شرط الشك الجاد حيال مشروعية القرار الإدارى

35- ورد غير بعيد أن المشرع الفرنسى، فى تحديده لشروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية، قد أورد فى المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية، بخلاف شرط الاستعجال أو الضرر متعذر التدارك، على النحو السالف تفصيله، ضرورة

¹ انظر الحكم السابق.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 22 mai 2001, Benazet, n° 232784.

³ انظر حكم محكمة فرنساى الإدارية

T.A. Versailles, 9 février 2001, El Manani, n° 01295, in JDJ juin 2001, n° 206, p. 52.

أن يبعث القرار الإداري المطعون فيه في نفس القاضى شكًا جادًا حيال مشروعيته. وعليه، لئن كان وقف التنفيذ، على النحو السابق ذكره، يُعتبر حقًا ثابتًا لمن أضر من القرار الإداري، فيمكن القول أن شرط الشك الجاد، أو ما تعارف عليه بشرط الجدية، يُعاضد شرط الاستعجال، بحيث يمثل كلاهما الشروط اللازم توافرها لنشوء هذا الحق. ترتيبًا على ذلك، يُشترط لنشوء الحق في وقف التنفيذ أن يترتب أو لا على التنفيذ أو الاستمرار فيه ضرر يُتعدّر تداركه أو يصعب إصلاحه، وهو ما تعارف عليه بشرط الاستعجال، وثانيًا أن يحمل القرار الإداري في طياته معايب قانونية مما يُرجح معها إلغاؤه في خصومة الطعن، وهو ما اصطلح على تسميته بشرط الشك الجاد أو شرط الجدية.

أولاً: الأساس القضائي والتشريعي لشرط الجدية (الشك الجاد)

36- الواقع من الأمر أن شرط جدية الأسباب أو الشك الجاد كان من صنعة القضاء الإداري الفرنسي، وذلك قبل أن تلحقه يد المشرع بالتقنين. فقد ظهر الشرط أول ما ظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في الحكم الصادر من هذا الأخير في 12 نوفمبر 1938¹ ففي هذا الحكم، قضى مجلس الدولة الفرنسي، مستجيبًا في ذلك لرأى مفوض الدولة Dayras، بأنه من اللازم قبل الأمر بوقف تنفيذ قرار وزير العدل الصادر في 5 أغسطس 1938 بشأن تمديد إتفاقية العمل الجماعية، أن تكون الأسباب المقدمة والدفع المبداه دعماً لدعوى الإلغاء جادة، وأن يثبت أن تنفيذ القرار من شأنه ترتيب نتائج يُتعدّر تداركها حال الحكم بإلغاؤه لاحقاً² وقد قضى المجلس بوقف تنفيذ القرار الوزاري السالف الإشارة إليه مبرراً

¹راجع في ذلك باللغة الفرنسية

Martin Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé et Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 23^e éd., Dalloz, 2021, p. 260-262.

²انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., Ass., 12 novembre 1938, moteurs de constructeurs des. synd chambre d'avions, n° 64654, publié au recueil Lebon.

ذلك بأنه بفحص أسباب الطعن المثارة، تبين بما لا يدع مجالاً للشك جدية تلك الأخيرة، فضلاً عن ذلك، فتنفيذ القرار الطعين، بحسب المجلس، من شأنه ترتيب تداعيات جادة وحالة في مجال الصناعة التي يُمثلها الاتحاد التجارى لمقدم طلب الوقف، تتمثل في تغييرات كبيرة وجذرية في ظروف التشغيل الحالية للصناعة المذكورة، بحيث يضحي من المُتَعذر عملياً تداركها بإعادة الحال لما كانت عليه الحالة إذا ما حُكم بإلغاء القرار الوزاري لاحقاً.¹ وبالمثل قضى المجلس بأن القاضى الإدارى المستعجل، عند فحصه لطلب وقف تنفيذ القرار المطعون عليه، يلتزم بتقدير ما إذا كانت وقائع الدعوى وأسباب الطعن المبداه من شأنها أن تُفضى للشك الجاد في مشروعية القرار.² وتارة أخرى يؤكد مجلس الدولة الفرنسى على استلزام توافر شرط الجدية في طلبات الوقف قائلاً أن طلب وقف التنفيذ يغدو مقبولاً عندما يبرر الاستعجال ذلك وتوجد وسيلة قادرة على خلق شك جاد في مشروعية القرار.³ وعلى نفس الحال جرى قضاء المحاكم الإدارية الفرنسية، بحيث ألزمت نفسها، على غرار مجلس الدولة، بالتحري عن توافر شرط الجدية في طلبات وقف التنفيذ. فعلى سبيل المثال، قضت محكمة ديجون الإدارية أن تدابير التعويض الواردة في

وتجدر الإشارة إلى أن مفوض الدولة كان قد ذكر في تقريره على أهمية التصريح بشرط الجدية في أحكام مجلس الدولة الفرنسى بشكل واضح، وذلك حتى يضحي هذا التصريح بمثابة التوجيه الواضح والمباشر لسائر المحاكم الإدارية بغية تفتادى أى اضطراب قضائى فى التطبيق. راجع فى ذلك باللغة الفرنسية

Paul Lewalle, Le Contrôle de l'administration: L'effectivité Du Contrôle de La Légalité. La Revue Administrative, vol. 53, no. 3, 2000, pp. 132–76.

¹ انظر الحكم السابق.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 6ème SSJS, 18 juin 2015, Projet de centre d'hébergement et de loisirs, n° 386971, Inédit au recueil Lebon.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 6ème - 5ème chambres réunies, 17 décembre 2020, Projet de déviation routière, n° 439201, Inédit au recueil Lebon.

القرار المطعون عليه لا تفرض على الطاعن سوى الالتزام بضمان امتثال طرف ثالث للالتزامات الانفرادية، وهي بذلك تُعد من قبيل التدابير غير المستندة إلى أساس واقعي، ومن ثم فمن المحتمل أن تثير شكوكًا جدية بشأن مشروعية القرار المطعون فيه.¹ وفي حكم آخر تقول محكمة مونبيليه الإدارية أن طلب وقف التنفيذ لا بد وأن يكون مدعومًا بأسباب وأسانيد قوية من شأنها أن تثير شكًا جادًا في عقيدة القاضى نحو مشروعية التصرف الإدارى والتدابير المتخذة من قبل الإدارة.²

وبعد أن وجد شرط الجدية أساسه في قضاء مجلس الدولة الفرنسى، تناولته يد المشرع الفرنسى بالتقنين أول مرة في المادة 48 من المرسوم رقم 45-1708، الصادر في 31 يوليو 1945، بشأن الإجراءات أمام مجلس الدولة. وفي مرحلة لاحقة صدر المرسوم رقم 63-766 الصادر في 30 يوليو 1963 بشأن وضع اللوائح الإدارية لتطبيق الأمر رقم 45-1708 الصادر في 31 يوليو 1945، حيث نص المشرع الفرنسى في المادة 4/54 من المرسوم المذكور على أن "في جميع الحالات الأخرى، بناءً على طلب من ذى الشأن، يجوز الأمر بوقف التنفيذ، إذا كان من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج تسبب يصعب إصلاحها، وحال أفصح الطلب المقدم عن أسباب جدية من شأنها ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه." وبعد إنشاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، نص القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية في مادته رقم 125، المعدلة بالمادة السابعة من المرسوم رقم 92-245 الصادر في 17 مارس 1992 والملغاة بمقتضى المادة الخامسة من المرسوم رقم 2000-389 الصادر في 4 مايو 2000، على أن يجوز، بناءً على طلب من ذوى الشأن، وقف تنفيذ الحكم المطعون عليه، إذا ما كان من الراجح أن يترتب على الاستمرار في تنفيذه نتائج يُتعدر تداركها وإذا ما ثبت أن

¹ انظر حكم محكمة ديجون الإدارية

TA Dijon, 19 juin 2012, n° 1201087, Inédit au recueil Lebon.

² انظر حكم محكمة مونبيليه الإدارية

TA Montpellier, 7 avril 2014, n° 1400488, Inédit au recueil Lebon.

ثمة أسباب جدية من شأنها ترجيح إلغائه فى خصومة الطعن.¹ وأخيراً، بمقتضى قانون العدالة الإدارية الصادر بموجب المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، استلزم المشرع الفرنسى فى المادة 1/521 ضرورة توافر شرط الجدية معبراً عنه بشرط الشك الجاد فى مشروعية القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه. وكذا فعل المشرع فى ذات القانون بالنسبة لوقف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، حيث قتن شرط الجدية أو الشك الجاد فى المادة 811 بفقراتها رقم 15، 16، و17.

أما بالنسبة لوضع شرط الجدية أو الشك الجاد فى سنن المرافعات الإدارية المصرية، فقد حدد المشرع المصرى فى المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 شروط وقف تنفيذ القرار الإدارى قاصراً تلك الشروط على شرطين أساسيين: أولهما أن يطلب الطاعن وقف التنفيذ فى صحيفة الدعوى، وثانيهما أن يتراءى للمحكمة أن من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج قد يُتعدّر تداركها. وفى حديثه عن وقف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، اكتفى المشرع المصرى بالنص فى المادة 50 من قانون مجلس الدولة على أن الطعن على الأحكام الإدارية ليس من شأنه وقف تنفيذها تلقائياً ما لم يُطلب ذلك صراحة من محكمة الطعن وتأمّر تلك الأخيرة به. وبناء على ذلك، يُلاحظ أن المشرع المصرى قد أحجم عن التصريح بشرط الجدية كأحد شروط وقف تنفيذ القرار الإدارى بجانب شرط الاستعجال. وفيما يتعلق بوقف تنفيذ الحكم الإدارى، فلم يشأ المشرع المصرى ذكر أية شروط تتعلق به مُحيلاً فى ذلك لشرط الاستعجال الوارد بشأن وقف تنفيذ القرار الإدارى. بيد أن موقف المشرع المصرى بشأن إغفاله النص على شرط

¹ جدير بالذكر أن المادة 134 من القانون رقم 95-125 بشأن المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، الملغاة بمقتضى المادة 5 من المرسوم رقم 389-2000 الصادر فى 4 مايو 2000، قد نصت على أنه يجوز لقاضى الاستئناف أو قاضى النقض النطق بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن قاض الأمور المستعجلة بسداد مبلغ مالى، وذلك إذا كان تنفيذ هذا الحكم ينطوى على نتائج يتعدّر تداركها وإذا كانت أسباب الطعن المقدمة جادة، بحيث يضحى من الراجح معها إلغاء الحكم.

الجديفة لم يُمثل لدى القضاء الإدارى المصرى عائقًا يحول بينه وبين استلزام توافر الجديفة للأمر بوقف التنفيذ. فقد تواترت أحكام القضاء الإدارى على ضرورة توافر شرط الجديفة بجانب شرط الاستعجال للحكم بوقف التنفيذ. وفى ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "يتعين لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه توافر ركنى الجديفة والاستعجال معًا، بحيث إذا انقضت أحدهما تعين الحكم برفض طلب وقف التنفيذ - لا ريب أنه فى مجال وقف التنفيذ يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل فى النزاع - أساس ذلك: أن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفضى النتائج التى يتعذر تداركها فيما لو يتم تنفيذ القرار المطعون فيه".¹ وكذلك قضت ذات المحكمة بأنه "يُشترط لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أن يتوافر لهذا الطلب ركنان: الأول - ركن الجديفة، وموداه: أن يقوم الطعن فى القرار بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جديفة من حيث الواقع والقانون، تحمل على ترجيح الحكم بإلغائه عند نظر الموضوع. والركن الثانى - ركن الاستعجال، وموداه: أن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه ترتيب نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه".² وتارة أخرى تؤكد المحكمة الإدارية العليا استلزام توافر شرط الجديفة للحكم بوقف التنفيذ قائلة "متى كان وقف تنفيذ القرار الإدارى هو استثناء من الأصل فإنه يتعين على محكمة القضاء الإدارى استظهار ركنى الجديفة والاستعجال فى الأسباب التى

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 379 لسنة 34 ق. - جلسة (9 مايو 1993)، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثانى (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993)، ص. 1149.

² المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 9847 و9896 لسنة 48 ق. - جلسة (2 أبريل 2008)، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والخمسون - الجزء الثانى (من أول أبريل سنة 2008 إلى آخر سبتمبر سنة 2008)، ص. 968. "ومن حيث إنه يُشترط لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن يتوافر ركنان: الأول - هو ركن الجديفة ويتمثل فى قيام الطعن فى القرار - بحسب الظاهر من الأوراق - على أسباب جديفة من حيث الواقع والقانون، تحمل على ترجيح الحكم بإلغائه عند نظر الموضوع. والثانى - ركن الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه."

تبنى عليها حكمها بوقف التنفيذ باعتبار أن هذه الأسباب وما أفضت إليه من نتيجة فى المنطوق تخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا حيث تزن الحكم بميزان القانون وبحسب الظاهر من الأوراق فإن جاءت الأسباب خالية مما يفيد استظهار المحكمة للنتائج التى ترى أنه يُتعدّر تداركها بتنفيذ القرار محل الطعن فإن الحكم يكون قد أخطأ فى تطبيق القانون.¹ على هدى من هذه الأحكام، يمكن القول بأن القضاء الإدارى المصرى قد رأى فى شرط الجدية ركناً أساسياً لا ينفك عن وقف التنفيذ مثله فى ذلك مثل شرط الاستعجال.² ولعل ذلك من شأنه تبرير موقف المشرع المصرى من إجماعه عن ذكر شرط الجدية باعتبار أن ذلك الأخير من قبيل الشروط المفترضة التى يقتضيها الوقف،³ أو أن المشرع المصرى قد قدر أن التصريح بشرط الاستعجال فحسب كافٍ حيث أنه يحمل فى طياته شرط الجدية.⁴

ثانياً: مفهوم الجدية (الشك الجاد)

37- لعل مفهوم الجدية أو الشك الجاد فى مشروعية القرار الإدارى أبسط كثيراً من محاولات التنظير. فالمدقق فيما تفرضه رقابة مشروعية القرار الإدارى المتنازع عليه من مقتضيات يتبدى له حقيقة أن مهمة القاضى الإدارى تدور فى فلك التحقق من الشرعية الشكلية للقرار الإدارى من حيث التأكد من احترام القواعد الحاكمة لاختصاص السلطة الإدارية، والامتثال لقواعد الشكل والإجراءات المتطلبة لاتخاذ القرار، وكذا التحقق من الشرعية الموضوعية من حيث الامتثال للقواعد

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 238 لسنة 32 ق. – جلسة (7 أبريل 1990)، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون – العدد الثانى (من أول مارس سنة 1990 إلى آخر سبتمبر 1990)، ص. 1526.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 177.

³ المرجع السابق.

⁴ قنع البعض بالقول أن "بالإضافة إلى ما يحمله هذا الشرط من معنى الاستعجال، فإنه يحمل كذلك معنى احتمال إلغاء القرار الإدارى مستقبلاً." أ.د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف: الإسكندرية (الطبعة الرابعة – 2004)، ص.

القانونية الموضوعية فيما يتعلق بالتأكد من مشروعية ما استندت إليه الإدارة من أسباب، ومشروعية محل القرار، ومشروعية التقييم الإداري للعناصر الواقعية والقانونية وثيقة الصلة بالقرار، ومشروعية الغاية المستهدفة من إصدار هذا الأخير.¹ بالرغم من أن مقتضيات دور القاضى الإدارى المستعجل تلزمه حدود نظر طلب وقف التنفيذ فحسب، باعتباره الشق المستعجل فى الدعوى الإدارية، بحيث يضحى محظورًا عليه الانزلاق نحو تقدير مشروعية القرار محل طلب الوقف، فذلك مما يستقل بتحديدده القاضى الإدارى الموضوعى فى خصومة الطعن بالإلغاء، بيد أن توافر شرط الاستعجال وحده ليس من شأنه دفع القاضى الإدارى المستعجل إلى الحكم بالوقف، إذ يلزم للحكم بهذا الأخير أن يتم تقدير الأسباب المقدمة والدفع المبداه من طالب الوقف تمييزًا لطلبه. هذه الأسباب وتلك الدفع مجتمعة هى بذاتها ما تُشكل جوهر شرط الجدية، فهى لا تعدو أن تكون مجرد المعايير القانونية التى شابت القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه التى من شأنها إثارة الشك الجاد فى عقيدة قاضى الوقف تجاه مشروعية القرار.

وفق هذا التصوير، لئن كانت الجدية أو الشك الجاد تُختزل فى جملة الأسباب المبداه من الطاعن (طالب الوقف) التى من شأنها إثارة الشك تجاه مشروعية القرار المطعون عليه، يضحى منطقيًا القول بأن نعت الشك الذى يختلج عقيدة القاضى الإدارى المستعجل فى مشروعية القرار إنما مبعثه أولاً إسباغ وصف الجدية على أسباب الطعن. وعليه، يعن التساؤل حول معنى السبب الجاد المشكل لجوهر شرط الجدية أو الشك الجاد، ومن ثم المبرر لوقف تنفيذ القرار المطعون عليه. الواقع من الأمر أن المشرع الإدارى الفرنسى، وسائره فى ذلك نظيره المصرى، قد أحجم عن تحديد معنى السبب الجاد، وهو ما دفع القضاء الإدارى للتصدى لتحديده.

¹ انظر باللغة الفرنسية

Jean-Luc Rongé, L'évolution du référé administratif, Journal du droit des jeunes (JDJ), 2001/7 N° 207, p. 32.

والأمر كذلك، ففي تصديه لمهمة تحديد معنى السبب الجاد، لم يصنع مجلس الدولة الفرنسي تعريفاً جامعاً مانعاً للسبب الجاد وكذا لم ينخرط في بيان تفصيلات ذلك الأخير. ولعل ذلك يُعد متصوراً على سند من أن صياغة التعريفات ليست من ضمن مهام القضاء. وعليه، ارتأى مجلس الدولة الفرنسي، في تحديده لمعنى السبب الجاد، التعبير عنه بصورة – أى بالتدليل عليه بالأمثلة المتعددة – دون تحديد لقاعدة معينة أو معياراً معيناً يمكن الاستهداء به في تحديد معناه. فتارة ينظر المجلس للسبب الجاد كونه يأخذ صورة الدفع الشكلى مثل الدفع بعدم انتظام مداوات مجلس البلدية الذى تمت استشارته لطلب وقف تنفيذ أحد القرارات التى تصمنت موافقة المحافظ على مشروع تنفيذ خط كهرباء عالى الجهد،¹ أو لعله هو الدفع بعدم مشروعية نقطة البيع كسبب لطلب وقف تنفيذ قرار التقسيم المتخذ على أساسه،² أو هو، بحسب المجلس، الدفع المستند إلى تهديد النظام العام كسبب لتبرير عدم دستورية القرار الإدارى.³ وتمضى على نفس الحال محكمة فرساي الإدارية مؤكدة أنه نظراً لأنه لا يبدو أن نية الاحتيال مثبتة على نحو يقينى فيما يتعلق بتزوير البطاقة الدراسية لأحد الطلاب، يضحى ثمة شك جسيم حول مشروعية قرار الإدارة بمنع الطالب من الالتحاق بالكلية.⁴ وفى نفس السياق، نجد قاضى باريس الإدارى المستعجل بوقف تنفيذ القرار الصادر من المدير الأكاديمى لخدمات التعليم الوطنية

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 23 décembre 1994, Min. ind. et comm. ext. et Électricité de France, n° 134556 134966, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 10e et 6e sous-sections, 9 janvier 1981, Min. env. et cadre de vie c/ Interassociation pour l'environnement Nancy, Dr. adm. 1981, comm. 67.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 30 mars 1966, Min. construction c/ Lambert, Rec. CE 1966, p. 260; C.E., 21 novembre. 1990, Sté SAPOD Audic et Cne Theix, n° 111489.

⁴ انظر حكم محكمة فرساي الإدارية

T.A. Versailles, 9 février 2001, El Manani, n° 01295, in JDJ juin 2001, n° 206, p. 52.

بشأن رفض التحاق أحد الطلاب بأحد الفصول الدراسية المعينة، وذلك على سند من توافر طابع الاستعجال فى طلب وقف التنفيذ وفقاً لأحكام المادة 29/331 من قانون التعليم حين نصت على أنه فى دورات المدارس الثانوية، لا يمكن إعادة السنة إلا بناءً على طلب الوالدين أو الطالب البالغ، أو بناءً على اقتراح من مجلس الفصل، بموافقة خطية من الأطراف المعنية. وعليه، بحسب القاضى المستعجل، يضىم ثمة شك جاد حىال مشروعىة قرار المدير الأكادىمى.¹ على هدى من هذا البيان، يصح قول جانب من الفقه، فى بيانه لمفهوم السبب الجدى، أنه لكى يتحقق القاضى الإدارى من قيام هذا احتمال الشك فى مشروعىة القرار الإدارى محل طلب الوقف، فإن عليه أن يتبين أولاً مدى جدوى أسباب الطعن بالالغاء، وفقاً لما يدعيه الطاعن، بما مؤداه زعزعة قرينة المشروعىة ولو من حيث الظاهر على الأقل.²

هذا ولئن كانت أسباب الطعن المبداه فى الوقائع السابقة قد مثلت لدى المحاكم الإدارية الفرنسىة مسوعاً للأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى، على سند من أن تلك الأسباب قد توافرت فيها من الجدىة ما يرقى لمرتبة الشك الجاد تجاه مشروعىة القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه، بيد أن ثمة صوراً عديدة للسبب غير الجدى الذى من شأنه نفى تحقق شرط الجدىة أو الشك الجاد ومن ثم الأمر برفض طلب وقف التنفيذ. على سبيل المثال، قضى مجلس الدولة الفرنسى برفض طلب وقف تنفيذ إحدى القرارات الإدارية بشأن منح رخصة بناء على سند من أن السبب المحتج به فى الطعن وطلب وقف التنفيذ غير ذى صلة بالموضوع، فالاحتجاج بانتهاء صلاحية رخصة البناء لا ينهض سبباً لإثارة الشك الجاد تجاه مشروعىة قرار منح الرخصة لا سيما إذا كان توقف أعمال البناء ليس من شأنها أن

¹ انظر حكم محكمة باريس الإدارية

T.A. Paris, 22 janvier 2001, Hammache, n° 0019658/7, in JDJ juin 2001, n° 206, p. 50.

²أ.د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص.

تفضى للقول بإنهاء صلاحية الرخصة الممنوحة.¹ وفي حكم آخر يؤكد مجلس الدولة الفرنسي أن السبب المفترق للجديفة قد يأخذ صورة السبب غير الفعال. فالإحتجاج بسبب غير فعال بغية وقف تنفيذ القرار الإدارى لا يجدى نفعًا للحكم بالوقف. تأسيسًا على ذلك، قضى المجلس بأن الإحتجاج بعدم مشروعية القرار الإدارى الفردى الصادر برفض منح مقدم طلب الوقف الجنسية الفرنسية وترحيله خارج الإقليم الفرنسى، بالرغم من أنه قد سبق وتم رفض الطعن بالإلغاء المقدم ضد هذا القرار، يُعد وسيلة غير فعالة لاستصدار حكم بوقف التنفيذ.²

بقى أن نؤكد على أن مجلس الدولة الفرنسى قد تواترت أحكامه على أنه يلتزم قاضى الطعن، حال الأمر بوقف التنفيذ أو تأييد الأمر الصادر بالوقف، أن يذكر الأسباب الجادة التى كان من شأنها تبرير الأمر بالوقف.³ بيد أن القاضى الإدارى يتحلل من هذا الإلتزام فى حالة الحكم برفض طلب الوقف المقدم.⁴ وعليه، لئن كان المقصود بالسبب الجاد، المكون لجوهر شرط الشك الجاد فى طلبات وقف التنفيذ، هو الدفع الذى يبدو، بعد الفحص الظاهرى لعناصر طلب الوقف، أن له أساسًا قانونيًا قويًا، فثمة تساؤل جدير بالطرح حول طبيعة دور قاضى الطعن، فى حالة الطعن على الحكم الصادر بالوقف أو برفضه. الواقع من الأمر أن دور قاضى الطعن فى هذه الحالة يقتصر على بحث ما إذا كان الحكم الصادر بالوقف أو

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., sect., 24 févr. 1966, Min. construction c/ Déjean et a.: Rec. CE 1966, p. 96.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Ass., 23 juillet 1974, Ferrandiz Gil Ortega, n° 94144, Rec. CE 1974, p. 447.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., sect., 5 novembre 1993, Cne Saint-Quay-Portrieux, n° 145146, publié au recueil Lebon.

⁴ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., sect., 5 novembre 1993, Épx Péan, n° 146570, publié au recueil Lebon.

يرفضه قد وقع مصدره فى شائبة الخطأ فى تطبيق القانون أو تأويله.¹ تطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسى، برفض الطعن المقدم ضد حكم قاضى ليون المستعجل الصادر فى 14 مارس 2002 بوقف تنفيذ المفاوضات التى عقدت بتاريخ 7 يونيو 2001 وانتهت إلى تحديد مجلس التجمع السكانى لسانت إتيان معدل الدفع المخصص لتمويل النقل العام بنسبة 1.5 %، وذلك على سند من أن قاضى ليون المستعجل، فى إشارته إلى أن دفع الضريبة التى تم فرضتها بموجب ما انتهت إليه المفاوضات من شأنها أن ترتب ضرراً يُتَعَذَّرُ تداركه بالنسبة للشركات المتضررة، فضلاً عن أنها تضىف شكاً جاداً تجاه مشروعية ما أفضت إليه المفاوضات من قرار يتعلق بتحديد نسب التمويل والضرائب المتحصلة، إنما بنى استنتاجه على حقائق قانونية كافية لا يشوبها الخطأ فى تطبيق القانون وتأويله.² ولعل قضاء مجلس الدولة السابق يجد ما يبرره فى طبيعة الدور الموكل للقاضى الإدارى المستعجل بموجب المادتين 1/511 و1/521 من قانون العدالة الإدارية، حيث يقتصر دوره على التأكد من خلو الحكم الصادر بالوقف أو برفضه، حال الطعن عليه، من الخطأ الظاهر فى القانون. بناء على ذلك، إذا ما خلا الحكم الصادر بالوقف أو برفضه، يلتزم قاضى الطعن بعدم الانزلاق لفحص تقدير القاضى المستعجل للعناصر القانونية التى كان من شأنها أن تؤكد أو نفى الشك الجاد فى مشروعية القرار المطعون عليه.³

¹ انظر باللغة الفرنسية

M. Quintin, Des mesures provisoires d'urgence et des procédures accélérées, in A.P.T., 1995, p. 123 et s., spéc. p. p. 141., notes 168 à 172.

² انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Sec. du Contentieux, 29 novembre 2002, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINT-ETIENNE METROPOLE, n° 244727, publié au recueil Lebon.

³ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 3 / 8 SSR, 20 novembre 2002, VILLE DE SETE, n° 242856, mentionné aux tables du recueil Lebon.

ثالثاً: تقدير شرط الجدية (الشك الجاد)

38- ورد غير بعيد أن السبب الجاد الذي من شأنه إثارة الشك لدى القاضى المستعجل تجاه مشروعية القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه يتمثل فى جملة الأسباب والدفعات القانونية التى ساقها الطاعن فى طعنه بغية إلغاء القرار أو على الأقل تعديله. والأمر كذلك، فالسبب الجاد الذى من شأنه إثارة الشك تجاه مشروعية القرار الإدارى هو ذات السبب الذى من شأنه ترجيح إلغاء القرار فى خصومة الطعن أو إلغاء أو تعديل النتيجة التى استقرت عليها الإدارة وعبر عنها منطوق القرار محل الوقف.¹ وفق هذا التصوير، ثمة سؤالاً جديراً بالطرح مفاده كيف لقاضى الوقف تقدير تحقق شرط الشك الجاد؟ أو بعبارة أخرى كيف لقاضى الوقف تقدير مدى إلتسام الأسباب والدفعات المبداه بطابع الجدية التى من شأنها ترجيح إلغاء القرار المطعون عليه، ومن ثم وقف تنفيذ هذا الأخير؟

فى نظره للطعن الموجه ضد الحكم الصادر من المحكمة مونبلييه الإدارية فى 23 يناير 2002 بشأن رفض طلب وقف تنفيذ قرار محافظ هيرولت فى 9 يوليو 2001 بشأن منح غرفة تجارة وصناعة سيت - فرونتنيان - مايز - Chambre de commerce et d'industrie de Sète - Frontignan - Mèze رخصة بناء مقر لإعادة تأهيل وتوسيع سوق السمك الموجود، قضى مجلس الدولة الفرنسى برفض الطعن وذلك على سند من أن تقدير قاضى مونبلييه المستعجل لرخصة البناء المتنازع عليها من حيث تجاهل تلك الأخير للمواد رقم 6 و12 و13 من لائحة الإتحاد الأوروبى بشأن خطة استخدام الأراضى وقواعد مواءمة الإنشاءات وأماكن وقوف السيارات والمزارع المتواجدة بمناطق وقوف السيارات، لم يرتكب ثمة خطأ قانونياً. وعليه، فحيث إن تقدير قاضى مونبلييه المستعجل لطلب الوقف قد خلا من الخطأ فى تطبيق القانون وتأويله، فمن غير المرجح أن يتم رقابة هذا التقدير أمام قاضى مجلس الدولة.

¹ وفى هذا المعنى، قضى مجلس الدولة الفرنسى بوقف تنفيذ وإلغاء حكم محكمة دواى الاستثنائية الإدارية الصادر فى 27 سبتمبر 2001 بإلغاء حكم محكمة دواى الإدارية الصادر فى 29 مايو 1998 وقرار حاكم إقليم أور بالترخيص لإحدى الشركات باستغلال الفحم فى الصناعات بمنطقة بوسنورماد بإقليم أور، وذلك على سند من أن إلغاء حكم المحكمة الإدارية وقرار حاكم الإقليم من شأنه أن يلحق ضرراً يتعدى تداركه بالنسبة للشركة المدعية، فضلاً عن أن أسباب الطعن من شأنها إثارة الشك الجدى فى مشروعية القرار. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 6 / 4 SSR, 12 février 2003, n° 240536, inédit au recueil Lebon.

لئن كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وسائره فى ذلك نظيره المصرى، فى تحديدها لمفهوم شرط الجدية أو الشك الجاد المبرر لوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه، لم تيرح مقام التدليل بأمثلة عديدة تعكس حقيقة أن هذا المفهوم يمكن اختزاله فى السبب المبدى من الطاعن الذى يبرز العيب القانونى الذى لحق بالقرار الإدارى وكان من شأنه إثارة الشك الجاد لدى القاضى لإلغاء القرار الإدارى، فكان لزامًا على لقاضى الوقف أن يجتهد بغية تحديد معيار معين يمكن الاحتكام إليه لتقدير ما إذا كان السبب المبدى أو الدفع المتمسك به من شأنه أن يُفضى إلى إلغاء القرار المطعون عليه من عدمه. والأمر كذلك، وجب التنويه على أن تقدير مدى توافر شرط الجدية أو الشك الجاد يدور وجودًا وعدمًا فى فلك الأثر المترتب على إبداء السبب أو التمسك بالدفع، من حيث أن هذا السبب وذلك الدفع من شأنهما أن يربتا أثرًا مُعينًا مفاده ترجيح إلغاء القرار الإدارى. تأسيسًا على ذلك، فالمعيار المعتمد من قبل قاضى الوقف، لتقدير مدى توافر شرط الجدية أو الشك الجاد، هو فى حقيقته تقدير لمدى رجحان إلغاء القرار المطعون عليه والمطلوب وقفه وفق الأسباب المبداه من الطاعن.

وفق هذا التصوير، فمعيار تحقق شرط الشك الجاد يتمثل فى مدى كفاية الأسباب المبداه لترجيح إلغاء القرار الإدارى. بعبارة أكثر وضوحًا، يستلزم أن تحمل الأسباب التى بُنى عليها طلب وقف التنفيذ فى طياتها أسباب إلغاء القرار. وعليه، يمكن القول بأن الأسباب التى استند إليها الطاعن لطلب وقف تنفيذ القرار والأسباب التى ساقها لإلغاء هذا الأخير تتحد فى الأثر،¹ وذلك على سند من أن الحكم بوقف التنفيذ من شأنه أن يُفضى إلى عدم تنفيذ القرار بصفة مؤقتة والحكم بإلغاء القرار من شأنه عدم تنفيذ هذا الأخير بصفة مطلقة. ولما كانت التشريعات قد خلت من ثمة نموذج يُحدد كيفية تقدير السبب الذى من شأنه ترجيح إلغاء القرار،

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 189.

فذلك التقدير مما يستقل به القاضى الإدارى المستعجل فى نظره لطلب وقف التنفيذ.¹ فالقاضى الإدارى المستعجل فى تقديره لجدية السبب المثار، الذى من شأنه أن يُثير الشك الجاد تجاه مشروعية القرار، إنما يُجرى هذا التقدير وفق كل حالة على حدة معتصماً فى ذلك بخبرته العملية واجتهاده القضائى،² وهو الأمر الذى يُفسر عدم خضوع هذا التقدير لرقابة القضاء إلا لماماً.³ ولعل ما يدعم هذا الفهم ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسى من أن قاضى الوقف باعتباره يفصل فى إجراء ينتمى لطائفة الأمور المستعجلة فى الدعوى الإدارية إنما يُقدر ما إذا كان السبب المُبدى من طالب الوقف من شأنه إثارة الشك الجاد تجاه مشروعية القرار المطعون عليه، وذلك فى ضوء النصوص القانونية الحاكمة لموضوع الدعوى، والوقائع المحيطة بعملية إصدار القرار المطعون عليه، وكذلك ما إذا كان الطاعن طالب الوقف قد تسبب بسلوكه فى الضرر الذى لحق به.⁴ فضلاً عن ذلك، فتقدير مدى جدوى السبب فى إثارة الشك الجاد تجاه مشروعية القرار قد يتم فى ضوء ظروف الدعوى المنظورة من حيث ما إذا كان الأمر بالوقف من عدمه يخدم مقتضيات العدالة.⁵

وفق ما سبق، يضحى مستساغاً القول بأن تقدير قاضى الوقف لمدى جدوى السبب الذى ساقه الطاعن كمبرر لطلب وقف التنفيذ فى إثارة الشك فى مشروعية

¹المرجع السابق، ص. 192.

²المرجع السابق، ص. 194.

³راجع فى ذلك باللغة الفرنسية

F. Raynaud et P. Fombeur, *Chronique de jurisprudence administrative française*, A.J.D.A., 1998, pp. 966-967.

⁴انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 6 / 4 SSR, 30 décembre 2002, Min. de l'aménagement du territoire et de l'environnement, n° 240430, publié au recueil Lebon.

⁵انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., Sec., 16 mai 2001, Min. de l'économie, n° 230980, publié au recueil Lebon.

القرار الإداري المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه ليس تقديرًا ذاتيًا مرده الهوى أو الغرض بل تقديرًا موضوعيًا تحده تخوم ظروف الواقعة ومقتضيات العدالة ومعقولية التقدير.¹ علاوة على ذلك، فالتقدير الموضوعي للسبب الذي من شأنه إثارة الشك الجاد في مشروعية القرار الإداري تحده ما تفرضه طبيعة قاضي الوقف من مقتضيات. فلئن كان القاضي الإداري، في نظره لطلب وقف التنفيذ، يُعتبر قاضيًا مستعجلًا كونه يفصل في طلب يندرج ضمن طائفة الأمور المستعجلة الإدارية، كما أن الحكم الصادر في طلب الوقف قبولًا أو رفضًا إنما هو حكم تلحقه صفة الوقتية، على النحو السابق الإشارة إليه، فبمقتضى ذلك يلتزم بالفصل في طلب الوقف بطريقة مستعجلة ومن ظاهر الأوراق المعروضة عليه دون التعمق فيها. وفق هذا التصوير، يلتزم قاضي الوقف بتقدير مدى توافر صفة الجدية في السبب، الذي من شأنه إثارة الشك الجاد تجاه مشروعية القرار، من ظاهر الأوراق – أي أنه يتلمس في الأوراق من ظاهرها الأسباب التي من شأنها إلغاء القرار في خصومة الطعن، دون أن يتعمق في بحث تلك الأسباب إنتهاءً إلى ما إذا كان من شأنها أن تقطع بإلغاء القرار أو على الأقل تعديله.² والحال نفسه يجرى في تقدير

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., Sec., 5 novembre 1993, la commune de Saint-Quay-Portrieux, n° 145146, publié au recueil Lebon.

وتجدر الإشارة إلى أنه في قضاء آخر، رفض مجلس الدولة الفرنسي طلب وقف تنفيذ حكم محكمة مرسيليا الإدارية الصادر في 20 يونيو 2002 بشأن وقف تنفيذ المرسوم الصادر عن رئيس بلدية مدينة اسبارون دي فيردون الصادر في 8 مارس 2002، الذي بموجبه تم منح رخصة بناء لإحدى الشركات. وقد أسس المجلس رفضه لطلب وقف التنفيذ على سند من أن تقدير القاضي الإداري المستعجل لمدى توافر شرط الشك الجاد، في ضوء وقائع الدعوى، يُعتبر تقديرًا سياديًا لا تنبسط عليه رقابة القضاء طالما خلا من شائبة تحريف أو خطأ في القانون. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 6ème et 4ème sous-sections réunies, 7 mai 2003, n° 248431, mentionné aux tables du recueil Lebon.

² راجع في ذلك باللغة الفرنسية

القاضي الإداري المستعجل لشرط الاستعجال، حيث يلتزم بتلمس الضرر متعذر التدارك أو صعب الإصلاح من ظاهر الأوراق دون تعمق. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن ولاية محاكم مجلس الدولة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من ولايتها في الإلغاء وفرع منها، ومردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار الإداري على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية، إذ يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إدارياً طبقاً للمادة (49) من قانون مجلس الدولة، الصادر بالقرار بقانون رقم 47 لسنة 1972، إلا إذا تبين له - بحسب الظاهر من الأوراق، ودون مساس بأصل الحق - أن طلب وقف التنفيذ توفر له ركنان: (أولهما) ركن الجدية، ويتمثل في قيام الطعن في القرار - بحسب الظاهر من الأوراق - على أسباب جدية من حيث الواقع أو القانون تحمل على ترجيح الحكم بإلغائه عند نظر الموضوع، و(ثانيهما) ركن الاستعجال، بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه أن تترتب نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه".¹

André Guihal, L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratif, *Revue française de droit administratif*, *Revue française de droit administrative*, 1991, p. 812-829.

¹وقد استطردت المحكمة قائلة أنه "حيث إنه ترتيباً على ما تقدم، ولما كان البادي من ظاهر الأوراق، وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها، أن المطعون ضده الأول يمتلك منزلاً بناحية برشوم الكبرى التابعة لمركز طوخ بمحافظة القليوبية، ولم يقد دليل بالأوراق على أن الجهة الإدارية قد اتخذت ضده أي إجراءات لإثبات المخالفة وتحرير محاضر بشأنها أو تقديمه للمحاكمة الجنائية، كما لم يصدر قرار بإزالة هذا المنزل، فإن قرار جهة الإدارة بالامتناع عن إمداد المنزل المذكور بالكهرباء ومياه الشرب بدعوى إقامته على أرض زراعية دون الحصول على ترخيص في ذلك، يكون -بحسب الظاهر من الأوراق- مخالفاً للقانون مرجح الإلغاء، وهو ما يتوفر به ركن الجدية بشأن طلب وقف تنفيذه، بالإضافة إلى توفر ركن الاستعجال؛ بحسبان أن عدم إمداد المنزل بالتيار الكهربائي ومياه الشرب من شأنه أن يترتب أضراراً يتعذر تداركها؛ باعتبارهما من ضرورات الحياة ولا غنى عنهما، ومن ثم يكون قد توفر ركنان وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وإذ قضى الحكم المطعون فيه بوقف تنفيذ هذا القرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار، فإنه يكون قد أصاب وجه الحق فيما قضى به،

وكذلك قضت أن "مناط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإدارى هو توافر ركنين أساسيين هما أولاً: ركن الجدية ومؤداه أن ينبى الطلب على أسباب يُرجح معها بحسب الظاهر من الأوراق الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه ودون التقصى العميق في عناصر الموضوع أو التغلغل في تحقيق الوقائع التى يتكون منها على نحو يقتضى الفصل بأحكام قاطعة أو يقتضى الحال تقارير من أهل الخبرة فى مسائل أولية لازمة لثبوت وقائع الموضوع أو تكييفها."¹ وفى ذات المعنى، قضت محكمة القضاء الإدارى بأنه "ومن حيث إنه عن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فإنه يُشترط لوقف تنفيذ القرار الإدارى طبقاً لنص المادة (49) من قانون مجلس الدولة توافر ركنى الجدية والاستعجال بأن يكون القرار بحسب ظاهر الأوراق غير مشروع وأن يرجح الحكم بإعلانه عند الفصل فى موضوع الدعوى، وأن يترتب على تنفيذه نتائج يُتعدّر تداركها فيما لو قضى بإلغائه . . . ومن ثم فإن مسلك اللجنة العليا للانتخابات الخاص بتنفيذ الحكم المشار إليه واستبعاد المدعى من قائمة مرشحي الحزب المشار إليه يكون بحسب ظاهر الأوراق قد وافق صحيح حكم القانون ولا مطعن على القرار الصادر منها فى هذا الشأن، الأمر الذى ينتفى معه ركن الجدية اللازم لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ويتعين الحكم برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه دون حاجة لاستظهار ركن الاستعجال لعدم جدواه."²

وفق هذا التصوير، يحسب الباحث أن مهمة القاضى الإدارى، لا سيما المصرى، تدق بشأن الفصل فى طلبات وقف التنفيذ، وذلك على سند من أن القضاء الإدارى المصرى لا يعرف التفرقة بين قاضى الأمور المستعجلة الإدارية وقاضى

ويتعين من ثم رفض هذا الطعن." حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 774 لسنة 51 ق. – جلسة (9 يناير 2016).

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 6013 لسنة 43 ق. – جلسة (1 فبراير 2003).
² حكم محكمة القضاء الإدارى (الدائرة الأولى) فى الدعوى رقم 17174 لسنة 66 ق. – جلسة (12 يناير 2012).

الموضوع، فكلاهما نفس القاضى. وقد أفضى هذا التداخل لآثر حرى بالانتباه مفاده أن القاضى الإدارى المختص بالفصل فى الشق المستعجل هو ذاته المختص بالفصل فى شقها الموضوعى، وهو الأمر الذى يدعو للقول بأن قاضى الوقف هو نفسه قاضى الإلغاء. بناء على ذلك، وفى ضوء ما سبق ذكره، يلتزم القاضى الإدارى، فى نظره لطلب وقف تنفيذ القرار الإدارى، بفحص أوراق الدعوى من ظاهرها دون التعمق فيها، وذلك بغية استظهار ما إذا كانت الأسباب التى ساقها الطاعن من شأنها إثارة الشك الجاد فى مشروعية القرار المطعون عليه. فى حين يضحى لزاماً على نفس القاضى الإدارى، فى نظره لخصومة الطعن، أن يتعمق فى فحص الأوراق بغية استظهار وجه الحقيقة القانونية فى القرار الطعين تأييداً أم إلغاءً. يُستفاد من ذلك أن مبلغ صعوبة المهمة الموكلة للقاضى الإدارى المصرى تتجلى فى أنه مُطالب تارة بفحص الأوراق من ظاهرها لدواعى الفصل فى طلب وقف التنفيذ، ومُطالب بالتعمق فى فحص الأوراق تارة أخرى لدواعى الفصل فى خصومة الطعن الموجهة ضد القرار الإدارى. حقاً إنها مهمة بالغة الصعوبة، لا سيما بالنظر إلى الدور المتطلب من القاضى الإدارى. فعلى الرغم من تسليم الباحث بحقيقة أن الوقف باعتباره إجراءً مستعجلاً قصد به طالبه حماية وقتية للمصلحة المدعى بها، وهو ما يُبرر استلزام الفصل فيه بطريقة مستعجلة، بيد أن الإلتزام شديد الوطأة المُلقى على عاتق القاضى الإدارى بفحص الأوراق من ظاهرها يُلقى بظلال كثيفة قد تُفضى إلى مصادرة على المطلوب، من حيث إن القاضى الإدارى فى فحصه لظاهر الأوراق يستهدف التأكد من مدى جدوى السبب الذى ساقه الطاعن لترجيح إلغاء القرار فى خصومة الطعن، فى حين أنه بتعمقه فى فحص الأوراق يستهدف الوصول إلى درجة اليقين بالنسبة لمشروعية القرار أو عدمها، لا مجرد الرجحان. والأمر كذلك، فثمة احتمال كبير أن يُوجه الفصل فى طلب الوقف، قبولاً أم رفضاً، ما سوف تُفضى إليه خصومة الطعن، تأييداً للقرار أم إلغاءً، وذلك مرده صعوبة التفرقة بين ما يُسمى بفحص الأوراق من ظاهرها وبالتعمق فى

الفحص. بعبارة أكثر وضوحًا، يضحى مرجحًا أن القاضى الإدارى حين يأمر بوقف القرار الإدارى سوف ينتهى فى خصومة الطعن إلى القضاء بإلغاء القرار، والعكس صحيح. فلئن كان الأمر بالوقف أو رفضه مرده ما إذا كانت الأسباب التى ساقها الطاعن من شأنها ترجيح إلغاء القرار فى خصومة الطعن، فاستبيان ذلك بالفحص الظاهرى للأوراق ليس بالأمر الهين نظرًا لغموض ما يمكن تعريفه بالفحص الظاهرى. فحين يأمر القاضى الإدارى بوقف تنفيذ القرار، فذلك يعنى أنه قد ثبت لديه أن القرار قد شابه عيبًا قانونيًا مما يُنرجح معه إلغاء القرار. وحين يرفض القاضى الإدارى طلب وقف التنفيذ، فذلك مرده أنه لم يستبين له أن ثمة معاييب قانونية من شأنها ترجيح إلغاء القرار. وليس ثمة ضمانات من شأنها الجزم بأن القاضى الإدارى فى الحالتين قد توخى استظهار المعاييب القانونية فى القرار الإدارى تارة عن طريق فحصه ظاهريًا وتارة أخرى عن طريق فحصه فحصًا متعمقًا.

رابعًا: تأثير قانون العدالة الإدارية على شرط الجدية

39- مثلت الاعتبارات السالف الإشارة إليها، فيما يتعلق بصعوبة التفريغ بين ما يُعتبر فحصًا ظاهريًا لأسباب الطعن وصولًا إلى الحكم بالوقف أو رفض الطلب المقدم بصدده والفحص المتعمق لتلك الأسباب بغية إلغاء القرار أو تأييد مشروعيته فى خصومة الطعن، مبرر الانتقادات التى وُجّهت إلى المشرع وكذلك مجلس الدولة الفرنسى. فقد ورد ذات مرة أن المشرع الفرنسى، بعد ابتداء مجلس الدولة لشرط الجدية، قد قنن هذا شرط، المتطلب لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، بمقتضى المادة 48 من المرسوم رقم 1708-45 الصادر فى 31 يوليو 1945 بشأن تنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة، ثم تلى ذلك إعادة تقنين الشرط بمقتضى المادتين 54 و 58 من المرسوم رقم 766-63 الصادر فى 30 يوليو 1963 بشأن وضع اللوائح الإدارية لتطبيق الأمر رقم 1708-45 الصادر فى 31 يوليو 1945، وهو ذات الأمر الذى حدث بموجب المادة 125 من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم

الاستئناف الإدارية. بيد أنه، على النحو السابق بيانه، بموجب القانون رقم 597 لسنة 2000 بشأن الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية الصادر في 30 يونيو 2000، قد استبدل شرط جدية الشك بشرط جدية الأسباب، بحيث أضحى لزاماً على الطاعن طالب الوقف أن يُسوق من أسباب الطعن ما يكفي لإثارة الشك الجاد نحو مشروعية القرار الإداري المطعون عليه والمطلوب وقف تنفيذه بموجب *moyen propre à créer un doute sérieux*¹ وهو الأمر الذي استقر بمقتضى قانون العدالة الإدارية الصادر بالمرسوم رقم 387 في 4 مايو 2000، حيث نصت المادة 1/521 من هذا قانون على أنه "يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، بناء على طلب يُقدم من صاحب المصلحة، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء، ولو كان صادرًا بالرفض، أو بعض آثاره، إذا ما كان ذلك الوقف يبرره الاستعجال والشك الجاد تجاه مشروعية القرار. ولعل هذا التاريخ التشريعي هو ما يُبرر التساؤل بشأن الأسباب التي دعت المشرع الفرنسي لتغيير سياسته تجاه شرط الجدية فيما يتعلق باستبدال شرط الشك الجاد بشرط جدية الأسباب.

تكمّن الإجابة على التساؤل السابق في الانتقادات التي وُجّهت إلى المشرع الفرنسي بشأن عدم وضوح شرط جدية الأسباب المتطلب، فضلاً عن شرط الاستعجال، لوقف تنفيذ القرار الإداري، وكذا سياسة مجلس الدولة الفرنسي في التشدد في تفسير ذلك الشرط حين ابتدعه قبل أن تطاله يد المشرع بالتقنين. فاشتراط أن تتصف أسباب الطعن بالجدية كان من شأنه تشدد مجلس الدولة الفرنسي في أعمال الشرط، بحيث تم تفسيره كون أن قاضي الوقف في فحصه لتلك الأسباب إنما

¹ نصت المادة 1/521 من القانون رقم 597-2000 الصادر في 30 يونيو 2000 بشأن الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية على أنه "يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، بناء على طلب يُقدم من صاحب المصلحة، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء، ولو كان صادرًا بالرفض، أو بعض آثاره، إذا ما كان ذلك الوقف يبرره الاستعجال والشك الجاد تجاه مشروعية القرار."

يتوخى التأكد من كونها أسبابًا صحيحة وحاسمة، بحيث يضحى معها من المتيقن إلغاء القرار فى خصومة الطعن. ولا ريب أن تلك السياسة كان من شأنها تشدد المجلس إزاء نظره لطلبات وقف التنفيذ، فأصبح من غير المتصور أن يأمر القاضى الإدارى بالوقف إلا إذا ثبت لديه أن الأسباب التى ساقها الطاعن فى طلب الوقف قد جاءت حاسمة بحيث تجزم بإلغاء القرار فى خصومة الطعن. لعل هذا الأمر هو ما صاغ معالم الانتقادات الموجهة إلى سياسة المجلس المتشددة، فخطورة تلك السياسة لا تحتاج إلى تقريب فيما يتعلق بمنازعات وقف التنفيذ. فلئن كان وقف التنفيذ، على النحو السالف بيانه، يُعتبر من الإجراءات المستعجلة فى الدعوى الإدارية، فذلك يُحتم الفصل فى الطلبات المتعلقة به بطريقة مستعجلة وسريعة. وعليه، كان من المنطقي أن يلتزم القاضى الإدارى، فى نظره لطلب الوقف، أن يتحقق من توافر شرائطه من ظاهر الأوراق دون تعمق فيها، وذلك تحقيقًا لمقتضيات الفصل المستعجل والسريع. بيد أن السياسة التى انتهجها مجلس الدولة الفرنسى بشأن تفسيره لشرط جدية السبب ليعنى السبب الحاسم الذى من شأنه أن يقطع بإلغاء القرار الإدارى فى خصومة الطعن، كان من شأنه العصف بطبيعة الوقف باعتباره إجراءً مستعجلًا وتفرغًا لشرط الفحص الظاهرى للأوراق من فحواه. فالتشدد فى أعمال شرط الجدية للدرجة التى يعنى معها السبب الحاسم والقاطع الذى من شأنه إلغاء القرار الإدارى يُفضى للقول بصعوبة استبيان تلك الطبيعة الحاسمة والقاطعة للسبب من خلال الفحص الظاهرى للأوراق مع ما يستتبعه ذلك من تأخير الفصل فى طلبات وقف التنفيذ.

ولعل تلك الاعتبارات والمخاوف السالفة هى ما حدث بنائب رئيس مجلس الدولة الفرنسى فى أكتوبر 1997 لتشكيل مجموعة عمل تضم فى عضويتها بعض من مستشارى المجلس ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية وبعض من أساتذة القانون العام، وذلك بهدف مراجعة الإجراءات الإدارية المستعجلة ووضع

المقترحات اللازمة لإصلاحها في محاولة لإقرار منظومة أفضل للعدالة الإدارية.¹ وقد أوصت تلك المجموعة، من ضمن ما أوصت، بضرورة استبدال شرط الشك الجاد تجاه مشروعية القرار بشرط جدية الأسباب، بحيث لا يُشترط كون سبب الطعن حاسم وقاطع فيما يتعلق بإلغاء القرار، بل يكفي أن يبعث ذلك السبب في عقيدة القاضى شكًا جادًا في مشروعية القرار يُرجح إلغاءه في خصومة الطعن، وذلك بغية التخفيف من حدة أعمال شرط جدية الأسباب وتحقيق الاتساق بين مقتضيات الوقف، باعتباره إجراءً مستعجلًا، وشرائطه.² فقد أوردت المجموعة في أعمالها أن شرط الشك الجاد في مشروعية القرار الإدارى *Doute sérieux sur la légalité de la décision* (fumus boni juris) ينبغي ألا يتم النظر إليه باعتباره يُرتب حقًا تلقائيًا في الوقف، فلا يتم تطبيقه إلا بحذر، وذلك بغية تجنب تقويض الخصومة من خلال المصادرة على المطلوب وتوجيه خصومة الطعن.³ ففي الممارسة القضائية، بحسب ما أوردته المجموعة من حيثيات لمقترحها، يُمثل شرط الشك الجاد مبرر وقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه، وذلك حين يبدو أن هذا الأخير يفتقر للمشروعية الظاهرة كأن يكون قد تم اتخاذه وفقًا لقانون تنظيمي تم إعلان بطلانه أو إبطاله أو أنه قد سبق ألغى القضاء قرار مماثل.⁴ فضلًا عن ذلك، لم تغفل مجموعة العمل المختارة أن تُعضد اقتراحها بإلغاء شرط جدية الأسباب ليحل محله شرط الشك الجاد في مشروعية القرار بالممارسات القضائية المتبعة في بعض الأنظمة القانونية المقارنة، مؤكدة على أن بعض الأنظمة القانونية

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 186.

² انظر باللغة الفرنسية التقرير الصادر عن مجموعة العمل المشكلة للنظر في إصلاح الإجراءات الإدارية المستعجلة

Rapport du Groupe de travail sur les procédures d'urgence, RFDA, 2000, p. 941.

³ انظر التقرير السابق.

⁴ انظر التقرير السابق.

قد اعتمدت شرط الشك الجاد كأحد كمتطلب لوقف التنفيذ وإن اختلفت فيما بينها فى درجة ذلك الشك.¹ وفى معرض حديثها عن شرط الشك الجاد فى بعض الأنظمة القانونية المقارنة، تقول مجموعة العمل أن القاضى الإدارى المستعجل يستقل بتقدير مدى جدية الشك عن طريق الفحص الظاهرى والسريع لأسباب الطعن، وذلك وفق كل دعوى على حدة، وهو الأمر المستقر فقهاً وقضاءً فى كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة. وفى إسبانيا، بحسب مجموعة العمل، استقر شرط الشك الجاد فى مشروعية القرار المطعون عليه بمقتضى القضاء دون نص من المشرع.² وعلى النقيض من ذلك، فى دولة الأرجنتين لا يغدو وقف تنفيذ القرار الإدارى سائغاً إلا حين يبدو واضحاً جلياً وجه عدم مشروعيته. بالرغم من ذلك، فإن السوابق القضائية، على النحو الوارد فى تقرير مجموعة العمل، تُفصح عن أن قاضى الوقف يأخذ فى الاعتبار مدى الشك الذى من شأن الأسباب أن تبعثه فى عقيدته تجاه مشروعية القرار الطعين، وإن تباينت الأنظمة القانونية فى تحديد درجة الشك المبررة للوقف.³

علاوة على ذلك، فى معرض توصيتها باستبدال شرط الشك الجاد بشرط جدية الأسباب، أوردت مجموعة العمل فى تقريرها أن ثمة حقيقة قائمة مفادها أن الطبيعة المستعجلة لإجراء وقف التنفيذ تكشف عن أن لهذا الأخير شروطاً موضوعية تتقارب فى الأنظمة القانونية التى تعرف بشكل أو بآخر مظاهر للقضاء المستعجل، بحيث تتمثل تلك الشروط الموضوعية فى شرطين أساسيين: أولهما الشك الجاد فى مشروعية القرار الإدارى (fumus boni law)، وثانيهما الخشية من حدوث ضرر يُتعذر تداركه أو يصعب إصلاحه (periculum in mora).⁴

¹ انظر التقرير السابق.

² انظر التقرير السابق.

³ انظر التقرير السابق.

⁴ انظر التقرير السابق؛ راجع كذلك باللغة الفرنسية التقرير الصادر عن مجلس الدولة الفرنسى

وقد أكدت المجموعة في تقريرها أن إجراء وقف التنفيذ غالبًا ما تبرز أهميته بشكل كبير في المنازعات المتعلقة بالحقوق الأساسية أو حقوق الإنسان ذات الطابع الدولي بشكل عام، كالحق في الحياة والحق في السلامة الشخصية وكذلك تجريم المعاملات المعينة واللا إنسانية، بحيث يضحى لزامًا على القاضى الإدارى التدخل بتدابير مستعجلة تلحقها صفة الوقتية لتفادى حدوث ضرر يصعب إصلاحه. تأسيسًا على ذلك، يلتزم الطاعن طالب التدبير الوقتى (وقف التنفيذ) أن يسوق من أسباب الطعن ما يُبرر الشك الجاد حيال مشروعية القرار محل الطعن مع بيان كيف أن تلك الأسباب من شأنها إثارة ذلك الشك. فى حين يلتزم القاضى الإدارى المستعجل فى فحصه لطلب التدبير الوقتى بفحص الأسباب المبداه من الطاعن فحصًا ظاهريًا فى ضوء الظروف الواقعية والقانونية للدعوى المنظورة.¹

معتصمًا بتلك التوصيات، ومتسلخًا بحقيقة أن إجراء وقف التنفيذ إنما هو حق مكفول لمن أضررت مصالحه من قرارات الإدارة ويستهدف بالأساس كفالة عدالة إدارية ناجزة، أخذ المشرع الإدارى الفرنسى على عاتقه تقنين توصيات مجموعة العمل التى تم تشكيلها فى أكتوبر 1997، على النحو السالف تفصيله، لا سيما توصيتها باستبدال شرط الشك الجاد بشرط جدية الأسباب. وعليه، صدر فى 30 يونيو 2000 القانون رقم 597-2000 بشأن الإجراءات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية، حيث اشترط المشرع الفرنسى لوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه أولاً ضرورة توافر شرط الاستعجال – أى الضرر الذى يُتعدر تداركه جراء التنفيذ، وثانيًا ضرورة أن تثير أسباب الطعن شكًا جادًا تجاه مشروعية القرار الطعين. ثم تلى ذلك تقنين شرط الشك الجاد بموجب قانون العدالة الإدارية،

Conseil d'état, Rapport Public 2001: Jurisprudence et avis de 2000 "Les autorités administratives indépendantes, Études & Documents N° 52.

¹انظر باللغة الفرنسية

TPI, 15 juillet 2008, CLL Centres de Langues c/ Commission, aff. T-202/08 R, point 31.

الصادر بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، والذى دخل حيز النفاذ فى يناير 2001، حيث خولت المادة 1/521 من هذا القانون لقاضى الأمور المستعجلة الإدارية، بناء على طلب ذى الشأن، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه بالإلغاء، ولو كان صادرًا بالرفض، أو بعض آثاره، إذا ما كان ذلك الوقف يبرره الاستعجال والشك الجاد تجاه مشروعية القرار.

الواقع من الأمر أنه ليس ثمة منكر أن الإصلاحات التى أوردها المشرع الفرنسى على إجراء وقف التنفيذ، فيما يتعلق باشتراط أن تثير أسباب الطعن المتمسك بها شكًا جادًا فى مشروعية القرار، كان من شأنه التأكيد على الطبيعة المستعجلة لإجراء وقف التنفيذ. فضلًا عن ذلك، فشرط جدية الشك يُعتبر أخف وطأة من نظيره المتعلق بجدية الأسباب. فالأخيرة ينطوى فحواها على الجزم واليقين، وهو ما يُفضى أثره إلى التزام القاضى الإدارى بالتعمق فى فحص الأوراق بما يستتبعه ذلك من مصادرة على الطابع المستعجل للوقف. ولا يخفى على المدقق أن اشتراط جدية أسباب الطعن من شأنه أن يُرسخ للوقف باعتباره منحة فى يد القاضى الإدارى، بحيث يتحكم فيها هذا الأخير تعسفياً إما بمنحها أو منعها. على النقيض من ذلك، يأتى شرط الشك الجاد لتأكيد الطبيعة المستعجلة لنظام وقف التنفيذ، بحيث أنه بمقتضى ذلك الشرط لا يبرح القاضى الإدارى مقام الظن والترجيح. فيكفى فقط أن تثير أسباب الطعن فى عقيدة القاضى الإدارى شكًا جادًا تجاه مشروعية القرار بما يُترجح معه إلغاءه فى خصومة الطعن، دون أن تتعدى تلك الأسباب ذلك لتبلغ مرتبة الأسباب الحاسمة والقاطعة التى من شأنها الجزم بإلغاء القرار. ولعل ذلك الأمر يتفق مع المهمة الموكلة لقاضى الوقف التى مفادها التزامه بفحص ظاهر الأوراق دون التعمق فيها.¹

¹ تجدر الإشارة إلى أنه فى إطار إصلاح منظومة العدالة الإدارية، لم تقتصر جهود المشرع الفرنسى على تقنين شرط الشك الجاد لتبرير وقف تنفيذ القرارات الإدارية. بيد أن الإصلاحات التشريعية تجاوزت ذلك لتبلغ مرحلة إدارة الحكم الإدارى أو كيفية تنفيذه. فقد اعترف المشرع الفرنسى للقاضى الإدارى بسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة المحكوم ضدها لضمان تنفيذ الحكم،

المبحث الثاني آثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ

40- لئن كان قد صح لدى أغلب فقه القانون الإدارى أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإدارى أو الحكم الإدارى يُعد حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق يصدر عن القاضى الإدارى بمناسبة ممارسته لاختصاصه القضائى، وليس مجرد عملاً ولائياً يصدر أثناء ممارسة القاضى الإدارى لاختصاصه الولائى على الدعوى الإدارية،¹ يضحى مبرراً تناول حديث حكم الوقف من زاويتين أساسيتين:

بحيث يجوز للقاضى الإدارى أن يأمر الإدارة بإتخاذ تدبير أو إجراء معين من شأنه ضمان تنفيذ الحكم. فضلاً عن ذلك، أضحى القاضى الإدارى يملك سلطة توقيع غرامة تهديدية على الإدارى حال ثبت امتناعها عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها. أخيراً، أجاز المشرع الفرنسى للقاضى الإدارى أن يأمر بإتخاذ التدابير اللازمة لحماية الحقوق الأساسية إذا ما ثبت لديه أن ثمة إنتهاك قد وقع على تلك الأخيرة جراء تصرف الإدارة.

لتجدر الإشارة إلى أن طبيعة إجراء وقف التنفيذ باعتباره إجراءً مستعجلاً فى الدعوى الإدارية، وكذا طبيعة الأمر الصادر بالوقف كونه أمراً وقتياً يرتتهن مصير بقاءه بما ستسفر عنه خصومة الطعن قد دفعت جانب من فقه القانون الإدارى لإنكار كون الأمر الصادر بوقف التنفيذ يمكن تصنيفه كحكم قضائى بالمعنى الدقيق. فحقيقة أن الوقف يُعتبر إجراءً مستعجلاً يستهدف حماية مستعجلة ومؤقتة لمصلحة معينة قد مثلت لدى البعض الدافع للقول بأن الأمر الصادر بالوقف إنما يصدر بمقتضى الاختصاص الولائى للقاضى الإدارى وليس الاختصاص القضائى لهذا الأخير. بيد أنه قد غلب الرأى لدى غالبية فقه القانون الإدارى فى فرنسا ومصر أن الطبيعة المؤقتة للأمر الصادر بالوقف ليس من شأنها إنكار كون هذا الأخير يُعتبر حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق. فضلاً عن ذلك، فقد استقر الرأى على أن الطبيعة المستعجلة لإجراء وقف التنفيذ لا تقدر فى أن الأمر الصادر به يُعد حكماً قضائياً. فالقاضى الإدارى فى أمره بوقف التنفيذ أو رفض الطلب المقدم بصدد هذا الأخير إنما يحسم منازعة تتمثل فى منازعة الوقف. والأمر كذلك، فليس ثمة جدال فى أن القاضى فى حسمه لإحدى المنازعات المنظورة أمامه إنما يحسمها بحكم صادر عنه. ولا يُحاج رداً على ذلك بالقول أن القاضى الإدارى فى أمره بالوقف أو رفض الطلب المقدم بشأنه لا يفصل فى المنازعة الموضوعية المنظورة أمامه – أى أنه لا يفصل فى خصومة الطعن بل يفصل فى طلب مستعجل، وذلك على سند من أن الإحتجاج بهذا القول من شأنه إغفال ما تم الاستقرار عليه قضائياً وتم تقنينه تشريعياً من إجراءات وقف التنفيذ لا سيما شرط تبعية الوقف للطعن وارتباطه بالمواعيد المقررة لذلك الأخير، وكذلك حقيقة أن الوقف يلزمه طلب يُقدم من ذوى الشأن يُقدر قاضى الوقف مدى توافر شرائطه ويتم إعلانه للخصوم، وهى كلها من الأمر التى تجزم بانعقاد خصومة تُسمى بخصومة الوقف. راجع فى هذه الآراء، أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 378-385؛ أحمد عبد

أولهما يتعلق بتحديد طبيعته من حيث كونه حكمًا قضائيًا، وثانيهما من حيث مدى إمكانية الطعن عليه.

المطلب الأول طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ

41- بعد أن خبا الصراع الذى اضطرر بين فريقين من فقه القانون الإدارى حول مدى جواز اعتبار الأمر الصادر فى طلب وقف التنفيذ قبولاً أو رفضاً حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق بترجيح كونه حكماً كغيره من الأحكام القضائية، كان لزاماً تحديد طبيعة هذا الحكم. الواقع من الأمر أن مجلس الدولة الفرنسى قد استقر قضائه على اعتبار الأمر الصادر من القاضى الإدارى المستعجل فى طلب وقف التنفيذ يُعد حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق. على سبيل المثال، فى أحد الأحكام الصادرة عنه عام 1996، يذكر مجلس الدولة الفرنسى أن الطابع المستعجل للإجراءات المتخذة من قبل القاضى الإدارى للفصل فى طلبات وقف التنفيذ، لا سيما ما تعلق منها بضرورة الفصل بطريقة عاجلة فى طلب الوقف انتظاراً لما ستفضى إليه خصومة الطعن، ليس من شأنها دحض حقيقة أن المشرع، فيما أورده من تنظيم تشريعى للوقف، قد انصرفت نيته إلى اعتبار أن الطابع المستعجل للوقف وإجراءاته من شأنه تفويض مبدأ تحقيق الإجراءات الاختصاصية والوجاهية العدائية، خاصة وأن النصوص

اللطيف أحمد سليمان، الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإدارى السلبى والحكم فيه وأثره، المجلة القانونية - كلية الحقوق جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، العدد الثامن، المجلد رقم 12، 2022، ص. 1993-1994؛ أ.د. وجدى راغب، حول جواز الطعن المباشر فى الأحكام الصادرة فى طلبات وقف النفاذ المعجل، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة السابعة عشر (يناير 1975)، ص. 242؛ د. محمود سعد الدين شريف، وقف تنفيذ القرارات الادارية، مجلة مجلس الدولة، المجلد الخامس، يناير 1954، ص. 44-108؛ أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإدارى (الطابع الاستثنائى لنظام الوقف وشروطه - أحكام الوقف)، دار الفكر الجامعى: الإسكندرية (1997). راجع كذلك باللغة الفرنسية Christian Gabolde, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, Dalloz, 1997, p. 207; Jean-François Lafaix, L'injonction au principal: une simplification de l'exécution?, Civitas Europa, vol. 39, no. 2, 2017, pp. 109-128.

التشريعية تسمح فحسب بالإعفاء من إبلاغ طلب الوقف إلى المدعى عليه إذا كان القرار المزمع اتخاذه من غير المحتمل أن يضر بمصالحه، وهو الأمر المتحقق بشكل خاص في حالة رفض الطلب. وذلك قبل أن يؤكد المجلس على موقفه من اعتبار الأمر الصادر بالفصل في طلب وقف التنفيذ بمثابة حكم قضائي بقوله أنه ليس ثمة نص تشريعي أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون يفرض جزاء على عدم إخطار الأطراف بالأحكام أو القرارات القضائية إخطارًا متضمنًا ذكر المواعيد النهائية للطعن وطرقه المتاحة.¹ وعليه، بحسب المجلس، يضحى إدعاء المدعى بتناقض النصوص المنظمة للوقف، بشأن عدم نصها على ضرورة إخطار الأطراف المعنية بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وطرق الطعن عليه وميعاد هذا الأخير، مع تلك المنظمة لسبل الانتصاف القضائي.² والحال نفسه يجرى في أحكام القضاء الإداري المصري، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا أن القضاء الإداري قد استقر منذ إنشائه على أن الحكم الصادر في الشق المستعجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو برفض طلب وقف تنفيذه له مقومات الأحكام وخصائصها.³ وكذلك قضت ذات المحكمة في حكم آخر أنه "من المستقر عليه أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها وينبى على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص الطلب ذاته، ومن ثم لا يسوغ لجهة الإدارة أن تعطل تنفيذه أو أن تتحايل عليه بإصدار قرار جديد بذات مضمون القرار الموقوف تنفيذه وإن هي فعلت ذلك كان قرارها المطعون فيه يفتقد

¹ انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., Sec., 5 avril 1996, le Syndicat des avocats de France, n° 116594, publié au recueil Lebon.

² انظر الحكم السابق.

³ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 32499 لسنة 56 ق. – جلسة (10 مارس 2012).

إلى المشروعية وتتوافر في طلب وقف تنفيذه ركن الجدية وكذلك ركن الاستعجال.¹

فضلاً عن ذلك، يحسب الباحث أن استطراد التأمل في النطاقين العضوي والموضوعي للأحكام القضائية وتكيفهما على الأمر الصادر بالفصل في طلبات وقف التنفيذ من شأنه الجزم بأن ذلك الأمر يُعد حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق. فمن الوجهة الأولى، يتحدد النطاق العضوي للأحكام القضائية بالنظر إلى الجهة التي صدرت. فالمستقر أن الحكم القضائي هو ذلك الأمر الذي يصدر عن جهة اختصاصها المشرع بولاية إصداره شريطة أن يغلب على تشكيلها العنصر القضائي. وفق هذا التصوير، يضحى مستساغاً القول بأن الأمر الصادر بالفصل في طلبات وقف التنفيذ يُعتبر من الناحية العضوية حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق كونه يصدر عن جهة اختصاصها المشرع بولاية إصداره فضلاً عن كونه صادرًا عن قاضٍ بمناسبة ممارسته لوظيفته القضائية في محكمة يغلب على تشكيلها العنصر القضائي. ومن الوجهة الثانية، فلا يكفي لإسباغ وصف الحكم القضائي على الأوامر الصادرة من القضاء استيفائها لنطاقها العضوي، بل يُشترط أن يتكامل ذلك الأخير من النطاق الموضوعي. فالنطاق الموضوعي للحكم القضائي يتحدد بالنظر لكون هذا الأخير يصدر بمناسبة ممارسة القاضي لاختصاصه القضائي بحيث تتحسم به الخصومة المنظورة أمامه.² وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا "إن إسباغ الصفة

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3257 لسنة 49 ق. - جلسة (2 فبراير 2005)، مجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الخمسون، الجزء الأول، (من أول أكتوبر سنة 2004 إلى آخر سبتمبر سنة 2005)، ق. 74، ص. 523.

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 75؛ راجع كذلك باللغة الفرنسية

René Chapus, *Lecture du code de justice administrative*, RFDA, 2000, p. 929; René Chapus, *Droit administratif general*, Montchrestien, Tome 1, 15ème edition, 2001; J.-J. Bienvenu, *Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine de droit administratif*, Droits, n° 1, 1985, p. 153.

القضائية على أية جهة عهد إليها المشرع بالفصل في نزاع معين، يفترض أن يكون تشكيلها واستقلالها كاشفين عن حيديتها عند الفصل في النزاع، ومؤديين إلى غيرتها في مواجهة أطرافه. وفي كل حال يتعين أن يثير النزاع المطروح عليها إدعاء قانونيًا يبلور الحق في الدعوى كرابطة قانونية تنعقد الخصومة القضائية من خلالها، وبوصفها الوسيلة التي عينها المشرع لاقتضاء الحقوق المدعى بها، وبمراعاة أن يكون إطار الفصل فيها محددًا بما لا يخل بالضمانات القضائية الرئيسية التي لا يجوز النزول عنها، وعلى ضوء قاعدة قانونية نص عليها المشرع سلفًا، ليكون القرار الصادر في النزاع مؤكدًا للحقيقة القانونية، مبلورًا لمضمونها، لتقرض نفسها على كل من ألزمه المشرع بها، بافتراض تطابقها مع الحقيقة الواقعة.¹¹ بناء على ما سبق، بإعمال مقتضى المعيار الموضوعي للأحكام القضائية، يمكن القول أن الأمر الصادر من القاضي الإداري بالفصل في طلبات وقف التنفيذ يُعتبر من قبيل الحكم القضائي بالمعنى الدقيق، وذلك على سند من أنه أمر صادر من قاضٍ مستعجل بمناسبة ممارسته لاختصاصه القضائي وبه تتحسم خصومة معينة متمثلة في خصومة وقف التنفيذ المستعجلة.

أولاً: حجية الحكم الصادر في منازعة وقف التنفيذ

42- لأن كان الأمر الصادر من القاضي الإداري في منازعة وقف تنفيذ القرار الإداري يُعد حكمًا قضائيًا بالمعنى الدقيق، على النحو السابق بيانه، فلا حاجة في التسليم بأنه قضاء يحوز حجية مثله في ذلك مثل سائر الأحكام القضائية. بيد أنه يضحى لزامًا على الباحث تحديد طبيعة تلك الحجية التي يحوزها الحكم الصادر في منازعة وقف التنفيذ. والأمر كذلك، يحسب الباحث أن طبيعة الحجية

¹¹ المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 102 لسنة 12 ق. – جلسة (19 يونيو 1993)، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، مكتب فني 5، الجزء الثاني، ق. 29، ص. 343؛ راجع كذلك في نفس المعنى، حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 7301 لسنة 45 ق. – جلسة (24 مارس 2003)، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا (2002-2004)، 2005، الجزء الأول، ص. 43.

التي يحوزها الحكم الصادر في منازعة الوقف يمكن تحديدها تبعاً لثلاثة أمور أساسية: أولهما يتمثل في حقيقة أنه حكم يحوز حجية مطلقة وقوة الأمر المقضى فيه، وثانيهما يتمثل في كونه حكماً يحوز حجية مؤقتة، وأخيراً كونه حكماً قطعياً.

(أ) الحكم الصادر في منازعة وقف التنفيذ يحوز حجية مطلقة وقوة الأمر

المقضى فيه

43- الواقع من الأمر أن الطابع التبعي لإجراء وقف التنفيذ، باعتباره إجراءً مستعجلاً يتبع الطعن التبعية النافذة للفريضة بحيث لا يغدو الحديث عن إمكانية وقف القرار الإداري دونما أن يكون هذا الأخير مطعوناً عليه بالإلغاء، قد أفضى أثره للقول بأن الحكم الصادر في منازعة الوقف من شأنه أن يصدر حائزاً لحجية مطلقة من الناحية الأولى، وحائزاً لقوة الأمر المقضى به من ناحية أخرى. فمن الناحية الأولى، لئن كان الأصل المستقر في منظومة المرافعات العادية، أن الحكم الصادر من المحكمة المختصة في خصومة معنية يحوز حجية الأمر المقضى به بما تعنيه تلك الأخيرة من أن للحكم حجية نسبية فيما بين الخصوم وبالنسبة إلى ذات الحق محلاً وسبباً، وتغدو تلك الحجية ممثلة غالباً في صورة دفع بعدم جواز سماع الدعوى أو بعدم قبولها لسبق الفصل فيها. بيد أن تلك الحجية تتمثل في صورة مغايرة بشأن المرافعات الإدارية. تلك الصورة المغايرة فرضتها طبيعة بعض المنازعات الإدارية لا سيما تلك المتعلقة بدعوى الإلغاء، بحيث تصدر الأحكام فيها حائزة لحجية مطلقة تتعدى آثارها الخصوم الصادرة في مواجهتهم. فلئن كانت الأحكام القضائية الصادرة في دعاوى الإلغاء الإدارية تصدر متمتعة بحجية شأنها في ذلك شأن سائر الأحكام القضائية إلا أن تلك الحجية تتميز عن الحجية التي تحوزها سائر الأحكام القضائية الأخرى كونها حجية مطلقة لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعوى التي صدرت فيها الحكم بل يتعدى ذلك

ليشمل من لم يكن طرفاً في الخصومة.¹ وفق هذا التصوير، باستصحاب ما سبق بيانه من تبعية الوقف للطعن، يغدو منطقياً القول بأن الحكم الصادر في منازعة الوقف إنما يصدر حائزاً لحجية مطلقة كون أنه يصدر في منازعة تُعتبر بالأساس فرعاً من دعوى الإلغاء التي تحوز الأحكام الصادرة فيها حجية مطلقة. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن الحجية المطلقة تلحق كافة أحكام الإلغاء الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي،² إلا أن الأحكام الصادرة بالرفض تلحقها الحجية النسبية.³ وهو ذات الأمر الذي يجرى على الحكم الصادر في منازعة الوقف إذا ما كان الحكم الصادر في خصومة الطعن بالإلغاء حكماً بالرفض.

وثمة نقطة هامة في هذا المقام جديرة بالطرح مفادها أنه بالرغم من أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ يحوز حجية مطلقة إلا أن نطاق هذه الحجية تختلف عن مثيلتها التي يحوزها الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المطعون عليه في خصومة الإلغاء. فلئن كان المستقر في سنن المرافعات الإدارية أن الحجية المطلقة

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 385.

² انظر باللغة الفرنسية

Serge Velley, Droit administratif, Vuibert, 2016.

راجع كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 3 / 5 SSR, 4 octobre 1972, Sté civile immobilière de construction des 5 et 5 bis rue des Chalets à Bourges et Ministre de l'Équipement et du Logement c. Guillaumin et a., requêtes, n° 81445 et 81469, Rec., p. 598.

C.E., Ass., 26 octobre 1944, Société Dockès Frères, n° 72642, Rec., p. 120.

C.E., 29 avril 1938, Jeanpierre, n° 58570, Rec., p. 386.

³ انظر باللغة الفرنسية

Nadine Poulet-Gibot Leclerc, Droit administratif: sources, moyens, contrôles, Editions Bréal, 2007.

راجع كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 3ème et 5ème SSR, 12 mai 1978, Elections municipales de Zonza, n° 08771 et 08814, Rec., T., p. 826.

التي تحوزها الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية مؤداها أن آثار تلك الأحكام لا تسرى بأثر فوري مباشر لتحكم الوقائع المستقبلية فحسب بل تتعدى ذلك لتسرى بأثر رجعي لتحكم الوقائع الماضية التي سبقت صدورها، بحيث يضحى القرار الإداري المُلغى كأن لم يصدر من الأصل وتزول بالتالي كافة الآثار القانونية التي كانت قد ترتبت عليه،¹ بيد أن الحجية المطلقة التي تحوزها الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ تخرج عن ذلك الأصل العام بحيث تُستثنى من رجعية الأثر لتحكم فقط الوقائع المستقبلية التالية على صدور حكم الوقف. تأسيساً على ذلك، فالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه من شأنه إعادة الوضع القانوني بصفة مؤقتة إلى الحالة التي كان عليها قبل صدور القرار الإداري الذي حُكم بوقف تنفيذه، وذلك دون ثمة إلزام على الإدارة المدعى عليها بإصلاح الأضرار التي ترتبت على إصدارها القرار الموقوف تنفيذه أو إلغاء الآثار التي ترتبت في الفترة بين صدور القرار والحكم بوقف تنفيذه. بناء على ذلك، يمكن القول بأن القرار الموقوف تنفيذه يظل نافذاً بيد أنه لا يُرتب آثاره ولا يمكن تطبيقه.² وعليه تضحى الإدارة المدعى

¹ وفي ذلك يقول مجلس الدولة الفرنسي أن الآثار المترتبة على الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري تتمثل في زوال القرار المُلغى من النظام القانوني بأثر رجعي، فيُعتبر، بمجرد صدور حكم الإلغاء، كأنه لم يكن موجوداً أبداً. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 26 décembre 1925, Rodière, n° 88369, Rec., p. 1065; RDP 1926, p. 32, concl. Cahen-Salvador.

ومع ذلك، وجب التنويه على أن القاضى الإداري الفرنسي يملك سلطة إرجاء التاريخ الذي يبدأ فيه حكم الإلغاء ترتيب آثاره، كما يملك كذلك سلطة تعديل آثار الإلغاء بمضى الوقت. راجع في ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي

C.E., 6ème et 4ème SSR, 27 juillet 2001, Titran, n° 222509, Rec., p. 411; AJDA 2001, p. 1046, chron. M. Guyomar et P. Collin.

C.E., Ass, 11 mai 2004, Association AC! et a., n° 255886 à 255892, Rec., p. 197, concl. C. Devys; AJDA 2004, p. 1183, chron. C. Landais et F. Lenica.

² فالإلتزام المفروض على الإدارة باحترام حجية الأمر المقضى به التي يحوزها الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه لا يمكن التحرر منه بزعم أن لهذا الإلتزام طبيعة

عليها المحكوم بوقف تنفيذ قرارها مخيرة بين إصدار قرار إدارى جديد يتعلق بذات الموضوع الذى نظمته القرار الموقوف مع مراعاة المعايير القانونية التى أوردها المحكمة كمبرر لوقف تنفيذ القرار الأول، أو عدم إصدار قرار جديد وانتظار ما ستقضى إليه خصومة الإلغاء.¹

ومن وجهة ثانية، تارة أخرى تلقى مظاهر التبعية بظلالها فيما يتعلق بتحديد طبيعة الحجية التى تلحق بالحكم الصادر فى منازعة وقف التنفيذ. فلئن كان الطابع التبعية للوقف قد فرض منطقاً أن ينعقد اختصاص الفصل فى طلبات وقف التنفيذ لمحكمة الطعن المختصة بنظر دعوى إلغاء القرار المطعون فيه، فما يكتسبه الحكم الصادر فى الشق العاجل من هذه الدعوى، المتمثل فى طلب وقف التنفيذ، يحوز قوة الأمر المقضى فيه *Autorité de la chose jugée*. فمن المستقر عليه فى سنن المرافعات الإدارية والعادية أن قوة الأمر المقضى فيه هى تلك المرتبة التى يحوزها الحكم القضائى بصيرورته نهائياً – أى باستنفاده طرق الطعن العادية – وإن ظل قابلاً للطعن عليه بالطرق غير العادية.² وعليه، يُلزم الحكم الحائز لقوة الأمر المقضى فيه أطراف الصادر فى مواجهتهم وكذا المحكمة التى أصدرته

مؤقتة، بحيث تضحى بقاء حجيته مرهونة بما ستقضى إليه خصومة الطعن بالإلغاء. راجع فى ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., 1ère et 6ème SSR, 18 juin 2010, Syndicat national des professionnels de la santé au travail, n° 326369, Rec., p. 620.

¹ وفى ذلك يذكر مفوض الدولة Jean Romieu إذا ما تم إلغاء القرار الإدارى أو الحكم القضائى من قبل مجلس الدولة لانتهاك القانون، لا يمكن للإدارة إعادة إصدار قرار جديد بنفس الأسباب والظروف التى عاصرت إلغاء الأول. بل ينبغى على الإدارة، حالما ارتأت إصدار قرار جديد أن تُراعى فى إصداره تقادى المعايير القانونية التى أثبتتها حكم الإلغاء، وإن هى فعلت غير ذلك تغدو متعدية على ما حازه الحكم من حجية. انظر باللغة الفرنسية

Jean Romieu, concl. sur Conseil d'Etat, 8 juillet 1904, Botta, n° 11574, Rec., p. 557.

² انظر على سبيل المثال، حكم مجلس الدولة الفرنسى

C.E., sect., 24 novembre 1974, Épx Gevrey, req. n° 89756.

C.E., sect., 16 février 2018, req. n° 395371.

والمحاكم الأدنى منها والموازية لها فى الدرجة ويمنعهم من من معاودة النظر فى نفس موضوع النزاع الذى فصل فيه الحكم.¹ وتطبيقاً لذلك، تقول المحكمة الإدارية العليا "إن الأحكام القضائية النهائية التى استقرت بها المراكز القانونية تكون عنواناً للحقيقة فيما تضمنته من وقائع وحجة فيما فصلت فيه ومن ثم يمتنع المجادلة فيما أثبتته من وقائع وما اكتسبته من حجية."² وتارة أخرى تؤكد ذات المحكمة على نفس المعنى قائلة إن "الأحكام التى حازت قوة الأمر المقضى تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا فى نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلاً وسبباً، وتقضى المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها. فكل حكم حاز قوة الأمر المقضى يكون حتماً قد حاز حجية الأمر المقضى، والعكس غير صحيح، لأن قوة الأمر المقضى أعم وأشمل من حجية الأمر المقضى."³ استصحاباً لمفهوم قوة الأمر المقضى فيه، على النحو السالف بيانه،

¹ انظر فى ذلك باللغة الفرنسية

Bernard Asso et Frédéric Monera, Contentieux administratif, Levallois-Perret, Studyrama, 2006, p. 463.

وقد نصت المادة 1355 من التقنين المدنى الفرنسى، المعدلة بمقتضى المادة الرابعة من المرسوم رقم 131-2016 الصادر فى 10 فبراير 2016، على أن "سلطة الأمر المقضى فيه التى يحوزها الحكم تتعلق بالموضوع الذى فصل فيه الحكم، بحيث يُحظر معاودة النظر فى المطالبة القضائية التى فصل فيها الحكم، والادعاء المستند إلى نفس السبب، وبشرط أن يكون الادعاء بين نفس الأطراف وذات صفاتهم."

² حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٧٩٦ لسنة ٤١ ق. – جلسة (٢٩ إبريل 2001)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة 46، ص 1573.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 18234 لسنة 51 ق. – جلسة 6 يناير 2018، دائرة توحيد المبادئ، فضلاً عن ذلك، فقد استقر إفتاء مجلس الدولة المصرى على مفهوم قوة الأمر المقضى فيه، حيث أفتت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بالمجلس بأن "الحالة المعروضة التى تتعلق بتنفيذ حكم قضائى نهائى بات واجب النفاذ حازت لقوة الأمر المقضى التى تعلق على اعتبارات النظام العام وصادر ضد جهة محددة وهي الواجب عليها تنفيذه ومحددة به على وجه الدقة طبيعة التزامها وهو الرد العينى للأطيان الواردة به، وقد قامت لدى هذه الجهة استحالة فى تنفيذ التزامها وهو الرد العينى للأطيان الواردة به، وقامت لدى هذه الجهة استحالة فى تنفيذ التزامها الوارد بهذا الحكم، فيكون لزام الارتكان إلى القواعد العامة فى تنفيذ جميع الالتزامات

يضحى لزامًا التسليم بأن الحكم الصادر فى الشق العاجل الخاص بوقف تنفيذ القرار الإدارى يحوز قوة الأمر المقضى فيه.¹ ولعل ذلك يدعمه ما سبق تفصيله بشأن أن الوقف يتبع الطعن بما يقتضيه ذلك من أن الاختصاص بالفصل فى طلب وقف التنفيذ يُعهد إلى محكمة الطعن. فضلًا عن ذلك، فلا نفع يُرجى من محاولة نعت الحكم الإدارى كونه ابتدائيًا أو نهائيًا، وذلك على سند من الحكم الإدارى يُنفذ فور صدوره دون استلزام صيرورته نهائيًا.

(ب) الحكم الصادر فى منازعة وقف التنفيذ يحوز حجية مؤقتة

44- بالرغم من تمتع الحكم الصادر بالوقف بحجية مطلقة، وتمتع الحكم الصادر فى منازعة الوقف، قبولًا أو رفضًا، يحوز قوة الأمر المقضى فيه، بيد أن هذه الحجية وتلك المرتبة تظل موسومة بكونها مؤقتة. ولعل سمة التأقت التى تحوزها حجية الحكم الصادر بالوقف وكذلك قوة الأمر المقضى فيه مردها طبيعة إجراء الوقف باعتباره نظامًا تبعيًا يدور مع الطعن وجودًا وعدمًا. فلئن كان من المستقر أن منازعة وقف التنفيذ تُمثل الشق المستعجل فى خصومة الطعن بالإلغاء، فالحكم الصادر فى طلب الوقف، قبولًا أو رفضًا، وإن كان قد حسم الشق العاجل فإنه ليس من شأنه حسم موضوع المنازعة، وذلك على سند من أن هذا الأخير مما ينحسم بالحكم الصادر فى الشق الموضوعى – أى طلب إلغاء القرار.² والأمر كذلك، يغدو الحكم الصادر فى طلب الوقف من الأحكام الوقتية التى يرتهن مصيرها، تأييدًا أو إلغاءً، بما سيفضى إليه الحكم الصادر فى الشق الموضوعى. فإذا ما قُضى فى الشق الموضوعى بإلغاء القرار الإدارى المطعون عليه ترتب على

والتي تقضى بأنه فى حالة تعذر التنفيذ العيني يلجأ إلى بديله وهو التنفيذ بطريق التعويض." راجع فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ٦٧٤، بتاريخ 7 أكتوبر 2013، ملف رقم 259/1/58 – جلسة (3 أبريل 2013)، مجموعة الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ص. 590.
¹ انظر على سبيل المثال، حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم 607 لسنة 21 ق. – جلسة (14 مارس 1967)، مجموعة الثلاث سنوات من عام 1966 إلى 1969، ص. 88.
² راجع فى ذلك، محمد على راتب، محمد نصر الدين كمال، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة "الجزء الأول – الطبعة السابعة"، عالم الكتب: القاهرة (1985)، ص. 306.

ذلك تأكيد حجية الحكم الصادر مسبقاً بوقف التنفيذ، وإذا ما أفضى الفصل فى الشق الموضوعى للحكم برفض دعوى الإلغاء – أى تأييد مشروعية القرار الإدارى المطعون عليه، ترتب على ذلك زوال الحكم الذى سبق وصدر بوقف التنفيذ.¹ وتأكيداً على الطابع الوقتى للحكم الصادر فى منازعة الوقف، تقول المحكمة الإدارية العليا أن "الحكم الصادر فى الشق العاجل وإن كان حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشئ المحكوم فيه، إلا أنه حكم وقتى ينتهى أثره ويستنفذ غرضه بصدور الحكم المتعلق بموضوع المنازعة، فبصدوره يصبح الاستمرار فى نظر الطعن على الحكم الوقتى غير ذى موضوع."² وتارة أخرى تؤكد ذات المحكمة على الطابع الوقتى للحكم بالوقف قائلة "الحكم بوقف تنفيذ القرار الإدارى وإن كان حكماً مؤقتاً بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء إلا أنه حكماً قطعياً وله مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشئ المحكوم فيه طالما لم تتغير الظروف."³ وقضت كذلك بأن "الحكم بوقف تنفيذ القرار الإدارى هو حكم مؤقت بطبيعته ينفضى وجوده القانونى و يزول كل أثر له إذا قضى برفض الدعوى موضوعاً."⁴

والأمر كذلك، فقد ترتب على طابع الوقتية الملازم للحكم الصادر فى طلب الوقف أنه يزول بمجرد صدور الحكم فى موضوع الدعوى، وذلك بصرف النظر

¹أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإدارى فى أحكام القضاء الإدارى، منشورات الحلبي الحقوقية: بيروت (2001)، ص. 226.

²المحكمة الإدارية العليا، الطعون أرقام 6489، 6951، 6958 لسنة 46 ق. – جلسة (5 أبريل 2003).

³حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة (4 نوفمبر 1955)، مجموعة سنة 1 ص. 64.

⁴المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 752 لسنة 28 ق. – جلسة (23 إبريل 1985)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، مكتب فنى 30، ص. 978؛ راجع كذلك حكمها فى الطعن رقم 7558 لسنة 46 ق. – جلسة (28 سبتمبر 2003)، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا (2003-2004)، الجزء الأول، 2005، ص. 442.

عن كونه حكماً صادرًا بالوقف أو برفضه.¹ وتأسيسًا على ذلك، يضحى الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ من الأحكام التى لا تلزم بأى حال من الأحوال القاضى الإدارى فى فصله فى موضوع الدعوى. فالقاضى الإدارى، فى نظره لموضوع الدعوى، تثبت له سلطة القضاء بقضاء مغاير لقضاء الوقف، بحيث يملك رفض دعوى الإلغاء الموجهة ضد القرار الإدارى بعد أن سبق وأصدر حكمًا بوقف تنفيذه، وله بالمثل أن يُردف الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه بحكم مفاده إلغاء ذلك الأخير. ولعل ذلك الأمر يجد مبرره فيما سبقت الإشارة إليه من حيث أن القاضى الإدارى فى نظره لطلب الوقف إنما يختلف دوره حين ينظر فى موضوع الدعوى. ففى نظره لطلب الوقف، يستهدف القاضى الإدارى أعمال مقتضى الحماية الوقتية المستعجلة حال تحققت شرائطها، لا سيما الاستعجال والجديّة، وذلك عن طريق الفحص الظاهرى السريع لأسباب المبداء من طالب الوقف تدعيمًا لطلبه.² فى حين أن القاضى الإدارى عند نظره لموضوع الدعوى لا يستهدف حماية الحق المدعى به حماية وقتية مستعجلة بل يتغيا تأكيد هذا الحق أو نفيه، وهو فى ذلك يتعمق فى فحص الأوراق المقدمة وأسباب الطعن المبداء إنتهاءً إلى إلغاء القرار الإدارى المطعون عليه أو رفض دعوى الإلغاء الموجهة ضده.³

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 389.

² راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 3202 لسنة 42 ق. – جلسة (7 مايو 2001)، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا (من عام 2001 إلى 2002)، 2003، ص. 867.

³ راجع الحكم السابق. وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن "الحكم فى الطلب يكون بحسب الظاهر من الأوراق ودون تغلغل فى بحث أسباب الطلب وأوجه المشروعية فيها أو البت فيها من جهة الاختصاص – يكفى المحكمة أن تستظهر من الأوراق وظروف الدعوى ما يعينها على الحكم فى الشق المستعجل سواء بالقبول أو الرفض – أساس ذلك: أن الحكم فى طلب وقف التنفيذ وإن تمتع بالحجية القضائية إلا أنه لا يقيد حتى المحكمة التى أصدرته عند تقصى أوجه المشروعية فى الطلب الموضوعى بإلغاء القرار – يتعين على المحكمة الفصل فى الشق المستعجل وليس وقف الدعوى." حكمها فى الطعن رقم 133 لسنة 36 ق. – جلسة (30 نوفمبر 1989)، مجموعة المكتب الفنى لأحكام المحكمة الإدارية العليا، رقم 35، ص. 343.

تأسيساً على ذلك، تبدو الإجابة على التساؤل الذى يمكن أن يُثار بخصوص المدة التى يبقى فيها الحكم فى طلب وقف التنفيذ مؤقتاً سهلة ومباشرة، بحيث يظل الحكم فى طلب الوقف حائزاً لحجية وقتية قلقة فى الفترة التى أعقبت صدوره ولحين صدور الحكم الحاسم لموضوع الدعوى.¹ بيد أن التساؤل السابق وإن بدت إجابته يسيرة ومنطقية إلا أن له وجهاً مميزاً فيما يتعلق بمدّة تأقيت الحكم فى طلب وقف التنفيذ. لعل ذلك الوجه المميز يعكسه تساؤلاً آخر مفاده ما هى المدة التى يتعين على القاضى الإدارى أن يفصل خلالها فى موضوع الدعوى بعد أن قضى بوقف التنفيذ؟ الواقع من الأمر أن الإجابة على هذا التساؤل يُمكن تلمسها فيما أورده المشرع الفرنسى من تنظيم يتعلق بالوقف فى المادة 1/521 من قانون العدالة الإدارية، وذلك حين نص على أنه يلتزم القاضى الإدارى، إذا ما حُكم بوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه، بالفصل فى طلب إلغاء أو تعديل القرار فى أسرع وقت ممكن. بناء على ذلك، يضحى جلياً أن المشرع الفرنسى لم يشأ أن يُلزم القاضى الإدارى بالفصل فى طلب الوقف خلال مدة معينة، مكتفياً بالنص على ضرورة أن يفصل فى الشق الموضوعى للدعوى فى أسرع وقت ممكن بعد أمره بالوقف، وذلك دونما أن يلزمه كذلك بالفصل فى هذا الشق خلال مدة معينة. ولعل ذلك الأمر مرده أن المشرع الفرنسى قد ارتأى عدم ضرورة النص على الفصل فى طلبات الوقف خلال مدة معينة نظراً لما تمثله تلك الطلبات من إجراءات مستعجلة فى الدعوى الإدارية تستهدف حماية مستعجلة للحقوق، وهو الأمر الذى من شأنه أن يحث القاضى الإدارى على الفصل فيها بشكل مستعجل وناجز.²

¹ انظر د. خميس إسماعيل، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص. 306.

² على الرغم من ذلك، فقد نص المشرع الفرنسى فى عدة حالات على مدة معينة يكون من المستوجب على القاضى الإدارى فيها الفصل فى طلب وقف التنفيذ خلال مدة معينة. فعلى سبيل المثال، نصت المادة 1/554 من قانون العدالة الإدارية على أن "تخضع طلبات وقف التنفيذ المصاحبة لطلبات ممثل الدولة والموجهة ضد أعمال البلديات للأحكام الواردة فى الفقرة الثالثة من المادة 6/2131 من القانون العام للمجتمعات الإقليمية." فى حين نصت الفقرة الثالثة من المادة 6/2131 من القانون العام للمجتمعات الإقليمية على أنه يجوز لممثل الدولة أن يرفق استئنافه

(ج) الحكم الصادر فى منازعة وقف التنفيذ حكم قطعى

45- لم تكن الطبيعة الوقتية للحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ من شأنها أن تجحد حقيقة كونه حكماً قطعياً. فعلى الرغم من أن الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ لم يفصل فى موضوع الدعوى إلغاءً أو تعديلاً للقرار الإدارى المطعون عليه، إلا أنه قد حسم بقضاء مستعجل منازعة الوقف والحق المدعى به فيها. فلئن كان إلغاءً أو تعديل القرار الإدارى المطعون عليه إنما هو شق موضوعى تستأثر به خصومة الطعن بالإلغاء، فحماية الحق المدعى ضرره جراء البدء فى تنفيذ القرار أو الاستمرار فيه حماية مستعجلة إنما هو شق مستعجل تستأثر به خصومة الوقف، وينحسم بها الحكم الصادر فى طلب الوقف. فالحكم الصادر فى طلب الوقف، قبولاً أو رفضاً، يُعتبر من الأحكام الصادرة فى الموضوع – أى فى موضوع منازعة الوقف – بحيث يؤكد توافر شرائط الوقف من الاستعجال وجدية انتهاء للأمر بالوقف، أو نفي شرائطه انتهاءً لرفض الطلب. والأمر كذلك، يضحى مستساغاً التسليم بأن الحكم الصادر فى طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه يحسم المنازعة فى موضوع طلب الوقف فيما يتعلق بتوافر شروط إضفاء الحماية المستعجلة على الحق المدعى به من عدمه. وتقريراً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن "المستقر عليه فى قضاء هذه المحكمة أن الأحكام الصادرة قبل الفصل فى الموضوع شأن الحكم بوقف التنفيذ لا تقيد المحكمة عند نظر أصل الطلب موضوعاً، فالحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعى له مقومات الأحكام

بطلب وقف التنفيذ. ويتم قبول هذا الأخير إذا ثبت أن الأسباب المبداه فيها من المرجح أن تُثير شكاً جاداً بشأن مشروعية التصرف المطعون فيه. على أن يُفصل فى هذا الطلب خلال شهر واحد." وبالمثل نصت المادة 2/554 على أن "يُوقف تنفيذ التصرفات المتخذة من قبل البلديات بشأن تنظيم المدن، وعقود الشراكة، وتفويضات الخدمة العامة التي يحيلها ممثل الدولة تطبيقاً للمادة 6/2131 من القانون العام للسلطات المحلية وفقاً للشروط المنصوص عليها فى الفقرة الرابعة من المادة 6/2131 من نفس القانون." وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 6/2131 من القانون العام للسلطات المحلية على إلزام القاضى الإدارى بالفصل فى طلب الوقف خلال شهر واحد من تاريخ تقديمه، وإلا استرد التصرف الطعين قوته التنفيذية مرة أخرى بعد أن كان موقوفاً من قبل ممثل الدولة.

وخصائصها، فيحوز حجية الأحكام فى خصوص موضوع الطلب ذاته، ولو أنه مؤقت بطبيعته، ما دام لم تتغير الظروف.¹

ومن النتائج التى من شأنها أن تترتب بحكم اللزوم على ثبوت صفة القطعية للحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ أن القاضى الإدارى بإصداره يستنفذ ولايته على طلب الوقف. وعليه فالحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ لا يجوز المساس به، إلغاءً أو تعديلاً، أثناء الفصل فى الشق الموضوعى لدعوى الإلغاء. بيد أن الإلتزام المفروض على القاضى الإدارى بعدم المساس بحكم الوقف يسقط حالما تغيرت الظروف والوقائع التى صدر الحكم بناء على توافرها، وهو الأمر الذى يعنى أن القاضى الإدارى، أثناء فصله فى موضوع الطعن بالإلغاء، معاودة فحص طلب وقف التنفيذ والفصل فيه مجدداً إذا ما ثبت لديه أن ثمة تغير فى الظروف الواقعية التى عاصرت فصله فى طلب الوقف.² الواقع من الأمر أن ذلك مرده حقيقة أن التغير فى الظروف الواقعية التى عاصرت الحكم فى طلب الوقف يعنى أن القاضى الإدارى لم يستنفذ ولايته بصدد طلب الوقف. ولعل ذلك هو ما دفع البعض للقول بأن الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ إنما هو حكماً شرطياً يُعلق بقاءه على شرط عدم تغير الظروف الواقعية التى عاصرت إصداره.³ وفى ذلك تقول المحكمة

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 29373 لسنة 54 ق. – جلسة (12 نوفمبر 2011)؛ وكذلك قضت ذات المحكمة أنه "المستقر عليه فى قضاء المحكمة الإدارية العليا أن الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعى له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها وينبنى على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام فى خصوص الطلب ذاته، ومن ثم لا يسوغ لجهة الإدارة أن تعطل تنفيذه أو أن تتحايل عليه - بطريق مباشر أو غير مباشر - وإن فعلت ذلك كان قرارها المطعون فيه يفتقد إلى المشروعية ويتوافر فى طلب وقف تنفيذه ركن الجدية وكذلك ركن الاستعجال." حكماً فى الطعن رقم 3257 لسنة 49 ق. – جلسة (2 فبراير 2005).

² انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 383.

³ انظر المرجع السابق، ص. 383.

الإدارية العليا أن الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ يحوز حجية الأحكام فى خصوص موضوع الطلب ذاته ما دام لم تتغير الظروف.¹

أخيراً، بقى أن نذكر أن من النتائج المترتبة على قطعية الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ ومن ثم استنفاد القاضى مصدره ولايته بإصداره جواز الطعن عليه استقلالاً عن الحكم الصادر فى موضوع الطعن بالإلغاء.² وتطبيقاً لذلك، تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "وحيث إن القضاء الإدارى قد استقر منذ إنشائه على أن الحكم الصادر فى الشق المستعجل يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو برفض طلب وقف تنفيذه، وإن كانت له مقومات الأحكام وخصائصها، ومنها جواز الطعن فيه على استقلال، إلا أنه حكم وقتى بطبيعته تقضى به المحكمة من ظاهر الأوراق ودون التغلغل فى المستندات أو المساس بأصل طلب الإلغاء".³

المطلب الثانى

الطعن على الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ

46- ورد غير بعيد أن الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر فى الشق المستعجل ويحوز حجية مؤقتة ويثبت له كافة مقومات وخصائص الأحكام القضائية، وهو الأمر الذى يعنى أنه، شأنه شأن أى حكم قضائى آخر، قد يعتريه عيب من العيوب القانونية، شكلية كانت أو موضوعية، التى قد تعترى سائر الأحكام القضائية الأخرى. ولئن كان الطعن القضائى هو الوسيلة المحددة من قبل المشرع

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 29373 لسنة 54 ق. – جلسة (12 نوفمبر 2011).
² انظر د. محمد أحمد عطيه، إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى والمحكمة الدستورية العليا "دراسة تحليلية على ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الدستورية العليا"، دار الفتح للطباعة والنشر: الإسكندرية (2017)، ص. 552؛ محمد على راتب، محمد نصر الدين كمال، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص. 228.

³ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 32499 لسنة 56 ق. – جلسة (10 مارس 2012). وفى تأكيدها على جواز الطعن استقلالاً على الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ، استطردت المحكمة قائلة إن "اشترك أحد القضاة أو هيئة المحكمة بكامل تشكيلها فى إصدار الحكم فى الشق المستعجل من الدعوى أو فى الحكم الصادر فى الطعن عليه استقلالاً أمام محكمة الطعن، لا يُعد من أسباب الرد بنوعيتها المنصوص عليها بالمادتين 146 و148 من قانون المرافعات".

لمراجعة الحكم القضائي، إلغاء أو تعديلاً، بغية تدارك ما لحق به من معاييب قانونية، فالتساؤل الذى يطرح نفسه يتمثل فى هل يجوز الطعن على حكم الوقف باعتباره يتحلّى بمقومات وخصائص الأحكام القضائية؟ يحسب الباحث أن ما تم سوقه من حديث سابق بشأن حجية حكم الوقف وطبيعته قد صادر على المطلوب حيث حمل فى ثناياه موقف مجلس الدولة الفرنسى ونظيره المصرى بشأن جواز الطعن على الحكم وقف التنفيذ، كما أن القول بأن هذا الأخير يثبت له كافة مقومات وخصائص الأحكام القضائية يقطع بجواز الطعن عليه. بيد أنه لئن كانت الإجابة على التساؤل المثار حول مدى إمكانية الطعن على الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ قد حسمت بجواز ذلك، إلا أن الإجابة على هذا التساؤل لن تكتمل دون حديث موجز عن الأساس الذى يستند إليه هذا الطعن والنسق الإجرائى الذى يجرى عليه.

(أ) الأساس التشريعى والقضائى للطعن على حكم وقف التنفيذ

47- ورد ذات مرة أن الحكم الصادر فى منازعة وقف تنفيذ القرار الإدارى يُعتبر حكماً قطعياً حيث أنه قد حسم منازعة الوقف التى تمثل الشق المستعجل فى دعوى إلغاء القرار الإدارى، بيد أن ذلك ليس من شأنه أن يجحد حقيقة أن حكم الوقف لم يحسم المنازعة فى الشق الموضوعى المتعلق تأييداً أو إلغاءً للقرار الإدارى المطعون عليه. والأمر كذلك، يضحى الحكم الصادر فى منازعة الوقف من الأحكام غير المنهية للخصومة التى لم تنحسم بها موضوع الدعوى كونها صادرة فى شق مستعجل قبل الفصل فى الموضوع. أورد المشرع الإجرائى المصرى أصلاً عامًا حاكمًا لمدى جواز الطعن على الأحكام غير المنهية للخصومة، وذلك بنصه فى المادة 212 من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968 على أنه "لا يجوز الطعن فى الأحكام التى تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهى بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهى للخصومة كلها." مؤده ذلك النص أن المشرع الإجرائى قد أرسى قاعدة عامة بشأن مدى جواز الطعن على الأحكام غير المنهية للخصومة الصادرة أثناء سير الدعوى مفادها عدم

جواز الطعن عليها استقلالاً عن الحكم المنهى للخصومة. والأمر كذلك، يلزم للطعن على الحكم غير المنهى للخصومة إنتظار صدور الحكم المنهى للخصومة والطعن عليهما معاً.¹ ولعل ذلك الأمر مرده أمرين أساسيين: أولهما يتمثل في حرص المشرع على ضمان وحدة الخصومة القضائية وعدم تمزيق أوصالها وتشثيتها؛ وثانيهما يتعلق بطبيعة الحكم غير المنهى للخصومة باعتباره من الأحكام التي لا تنقضى بها الخصومة وبالتالي لا تنقطع ولاية المحكمة التي أصدرته بالدعوى. وفي ذلك تقول محكمة النقض المصرية "مؤدى نص المادة 212 من قانون المرافعات يدل - وعلى ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية - أن المشرع قد وضع قاعدة عامة تقضى بعدم جواز الطعن على استقلال في الأحكام الصادرة أثناء سير الخصومة قبل الحكم الختامى المنهى لها، ورائد المشرع في ذلك هو الرغبة في منع تمزيق أوصال القضية الواحدة وتوزيعها بين مختلف المحاكم وما يترتب على ذلك أحياناً من تعويق الفصل في موضوع الدعوى وما يترتب عليه حتماً من زيادة نفقات التقاضى."²

بيد أن المشرع الإجرائى المصرى قد أورد على القاعدة العامة السابقة استثناءً في عجز المادة 212 من قانون المرافعات حين نص على أن "وذلك فيما عدا الأحكام الوقتية والمستعجلة والصادرة بوقف الدعوى، والأحكام القابلة للتنفيذ الجبرى." إعمالاً لمقتضى هذا الاستثناء، يغدو الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ من الأحكام الجائز الطعن عليها استقلالاً دون انتظار للحكم المنهى للخصومة، وذلك على سند من أن حكم الوقف، بالرغم من كونه حكماً صادر أثناء سير الدعوى وغير منهى للخصومة، يُعتبر حكماً مستعجلاً. الواقع من الأمر أن استصحاب الاستثناء الوارد بعجز المادة 212 مرافعات تطبيقاً على الحكم الصادر في منازعة وقف تنفيذ القرار الإدارى يجد مبرره في عدة أمور لعل أهمها يتمثل في أولاً: أنه

¹ المستشار/ محمد عزمى البكرى، الدفوع فى قانون المرافعات فى ضوء الفقه والقضاء "المجلد الثانى"، دار محمود للنشر والتوزيع: القاهرة (2021-2022)، ص. 581.

² محكمة النقض، الطعن رقم 385 لسنة 40 ق. - جلسة (28 فبراير 1983).

من المستقر في سنن المرافعات الإدارية، حال غياب النص الحاكم لمسألة معينة، انطباق الأحكام الواردة في قانون المرافعات المدنية على المنازعات الإدارية بما لا يتعارض وطبيعة تلك المنازعة.¹ ثانيًا: اشتراط انتظار صدور الحكم المنهى للخصومة للطعن على الحكم الصادر في منازعة وقف التنفيذ من شأنه تفرغ إجراء الوقف من فحواه ووجدًا لطابعه المستعجل. فالوقف، على النحو السابق تفصيله، إنما يستهدف إضفاء حماية مستعجلة على مصلحي يُخشى عليها من فوات الوقف لتفادي ضررًا يُتعدّر تداركه. والأمر كذلك، يضحى اشتراط انتظار صدور الحكم المنهى للخصومة للطعن في حكم الوقف أمرًا غير منطقيًا لا نفع يُرجى منه. فضلًا عن ذلك، فليس بخاف أن حكم الوقف يسقط ويزول بمجرد صدور الحكم في موضوع الطعن – أى بمجرد صدور الحكم المنهى للخصومة في شقها الموضوعي. أخيرًا: إن صفة القطعية التي تثبت للحكم الصادر بالوقف أو برفض الطلب المقدم بصدده هي قطعية تتعلق بالشق المستعجل الذي فصل فيه الحكم وكذا

¹ وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها "أحكام قانون المرافعات لا تطبق إلا استثناء فيما لا يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة – إذا تعارضت هذه الأحكام نصًا أو روحًا مع أحكام هذا القانون سواء في الإجراءات أو في أصول التنظيم القضائي فإنها لا تطبق – تسرى الإجراءات وتصبح قانونًا في حق الخصم متى تم إخطاره صحيحًا على نحو ما يتطلبه القانون." المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1569 لسنة 35 ق. – جلسة (16 يونيو 1990). وكذلك قضاءها بأنه "لا تطبق أمام القضاء الإداري أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة وبالقدر الذي لا يتعارض مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة وطبيعة المنازعة الإدارية إلى أن يتم قانون خاص بالإجراءات أمام مجلس الدولة." حكمها في الطعن رقم 802 لسنة 26 ق. – جلسة (18 نوفمبر 1986). وفيما يتعلق بتطبيق المادة 212 من قانون المرافعات المدنية والتجارية على المنازعة الإدارية، تذكر المحكمة الإدارية العليا أن قانون مجلس الدولة قد "اقتصر فيما يتصل بتحديد ما يجوز وما لا يجوز الطعن فيه في الأحكام على بيان حالات الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية دون أن يشير إلى تقسيم الأحكام من حيث قابليتها للطعن إلى أحكام يجوز الطعن فيها فور صدورها، وأحكام لا يجوز الطعن فيها إلا مع الطعن في الحكم الصادر في موضوع الدعوى. ومن ثم فإن المراد في ذلك في مجال المنازعة الإدارية إلى أحكام قانون المرافعات." حكمها في الطعن رقم 308 لسنة 5 ق. – جلسة (7 إبريل 1962).

جل المسائل الفرعية التي تعرضت لها المحكمة فيما يتعلق باختصاصها وكون الدعوى مقبولة شكلاً.

لعل تلك الاعتبارات هي ما حدت بالمشرع إلى تقرير الاستثناء الوارد بعجز المادة 212 مرافعات، على النحو السالف بيانه، بحيث أجاز الطعن على الحكم الصادر بوقف التنفيذ أو برفضه على استقلال دون انتظار الفصل في الموضوع، بحيث يكون الطعن أمام المحكمة الأعلى لتلك التي أصدرته. فإن صدر الحكم بالوقف أو برفضه من المحكمة الإدارية يُطعن عليه أمام محكمة القضاء الإداري، في حين إن كان صادرًا من تلك الأخيرة أو من المحكمة التأديبية، فيُطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا. ولما كان الحكم الصادر في الشق المستعجل المتعلق بطلب وقف التنفيذ يُعد حكمًا قضائيًا حقيقيًا متمتعًا بكافة مقومات الأحكام القضائية وخصائصها، فيضحى الطعن عليه مقررًا لذوى الشأن وكذلك هيئة قضايا الدولة. وتبقى مدة الطعن سائحة للطاعن من تاريخ إعلان الحكم وطول مدة بقاء خصومة الطعن (الشق الموضوعي) قائمة، فلا تنقضى إلا بصور الحكم الحاسم للشق الموضوعي في الدعوى.¹

علاوة على ذلك، فالطابع الوقتي الذي يلحق بالحكم الصادر في منازعة وقف التنفيذ مؤداه زوال هذا الحكم بمجرد صدور الحكم الحاسم لموضوع الدعوى، وهو الأمر الذي يعنى أن بصور هذا الأخير أصبح الحكم الصادر في منازعة الوقف وارد على غير محل، وهو الأمر الذي يعنى عدم جدوى الطعن على حكم الوقف بعد صدور الحكم في الموضوع. وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا قائلة إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يُعتبر "حكمًا وقتيًا ينتهى أثره ويستنفذ غرضه بصور الحكم المتعلق بموضوع المنازعة، الأمر الذي يصبح معه الاستمرار في نظر الطعن على هذا الحكم الوقتي غير ذى موضوع بعد أن زال

¹ انظر أ.د. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، المرجع السابق، ص. 422.

أثره.¹ علاوة على ذلك، فالتسليم جدلاً بضرورة انتظار صدور الحكم في موضوع الطعن ثم الطعن عليه وعلى الحكم الصادر في طلب الوقف معاً يُفضى إلى حالة تقتقر إلى المنطق القانوني القويم. فهب مثلاً أن القاضى الإدارى، في فصله في الشق المستعجل، قد انتهى للحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه، وهو ما يعنى أن الخصم طالب الوقف لا يحق له الطعن في الحكم الصادر بالوقف كونه خصماً محكوماً لصالحه وبالتالي يفتقر للمصلحة في طعنه. أما بالنسبة للإدارة المحكوم عليها بوقف تنفيذ قرارها، فانتظارها للحكم الحاسم لدعوى الإلغاء في موضوعها قد يترتب عليه فرض في غاية الغرابة، وهو سقوط حقها في الطعن في الحكم الصادر ضدها بالوقف، لا سيما لو صدر الحكم في الموضوع برفض دعوى الإلغاء وتأييد قرارها الذى سبق وقضى بوقف تنفيذه، وذلك باعتبار أن بصدور الحكم في الموضوع زال وسقط الحكم الصادر بالوقف. وبالمثل، فالحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ اشترط الطعن عليه مع الحكم الصادر في موضوع الطعن قد يُفضى إلى نفس الحالة الشاذة المفنكرة للمنطق القانونى. تأسيساً على ذلك، تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا على جواز الطعن على الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ استقلالاً عن الحكم الصادر في موضوع الدعوى. وفي ذلك تقول "إن القضاء الإدارى قد استقر منذ إنشائه على أن الحكم الصادر في الشق المستعجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو برفض طلب وقف تنفيذه، وإن كانت له مقومات الأحكام وخصائصها، ومنها جواز الطعن فيه على استقلال، إلا أنه حكم وقتى بطبيعته تقضى به المحكمة من ظاهر الأوراق ودون التغلغل في المستندات أو المساس بأصل طلب الإلغاء، وأن هذا الحكم يقف أثره، بل يسقط، بمجرد صدور الحكم في موضوع الدعوى، وأن محكمة الموضوع لا تتقيد بأى حال من الأحوال عند التصدى لطلب الإلغاء بالحكم السابق صدوره في الشق المستعجل، ولو كان مؤيداً

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعون أرقام 5545 و 5742 و 29491 و 33299 لسنة 55 ق. - جلسة (23 أكتوبر 2010).

من المحكمة الإدارية العليا، كما أن استمرار هذه الأخيرة فى نظر الطعن فى الحكم الوقتى فى مثل هذه الحالة يصبح غير ذى موضوع.¹

(ب) جواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر طلب وقف التنفيذ ومدى

تأثير ذلك الدفع على طلب الوقف

48- بقت مسألة أخيرة يحسب الباحث أهمية طرحها وهى مدى جواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر طلب وقف التنفيذ. ولعل أهمية هذه المسألة تكمن فى أهمية المصالح التى يُستهدف بإثارة المسألة الدستورية تحصيلها من جهة، وطبيعة منازعات وقف التنفيذ والحكم الصادر فيها من جهة أخرى. فأما بالنسبة للمصالح المستهدف حمايتها بمقضى الدفع بعدم الدستورية، فالخصم المتمسك بالدفع بعدم الدستورية يستهدف، بحسب ما تواتر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا، تحقيق مصلحة شخصية ومباشرة تتمثل فى ضرورة أن يكون ثمة ارتباط وثيق بين المصلحة فى الدفع والمصلحة فى الدعوى الأصلية، بحيث أن الفصل فى مدى دستورية النص المتمسك بصدده بالدفع من شأنه التأثير فى الحكم الصادر فى موضوع الدعوى الأصلية.² ولعل ذلك الأمر هو ما دفع المشرع من استلزام ضرورة تأكد قاضى الموضوع المبدى أمام الدفع من جدية هذا الأخير – أى من كونه منتجاً فى الفصل فى موضوع الدعوى الأصلية – وذلك حين نص فى المادة الأولى من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا رقم 66 لسنة 1970 على أن "تُرفع طلبات الفصل فى دستورية القوانين إذا ما قدرت المحكمة المثار أمامها

¹ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 32499 لسنة 56 ق. – جلسة (10 مارس 2012).
² وفى ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا "إن المصلحة فى الدعوى الدستورية – وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة – أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يؤثر الحكم فى المسألة الدستورية على الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع. والمحكمة الدستورية العليا هى وحدها التى تتحرى توافر شرط المصلحة فى الدعوى الدستورية للتثبت من شروط قبولها." حكمها فى القضية رقم 84 لسنة 39 ق. – جلسة (2 فبراير 2019)، منشور فى الجريدة الرسمية، العدد ٦ (مكرر)، الصادر فى (١١ فبراير سنة 2019)، ص. 21.

الدفع بعدم الدستورية جدية هذا الدفع بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة العليا، موقعة من محام مقبول للمرافعة أمام هذه المحكمة." فحسن الفصل فى الدعوى الأصلية يقتضى أولاً الفصل فى الدفع المثار بعدم دستورية النص التشريعى المراد تطبيقه أو الاحتجاج به فى الدعوى الأصلية. وعليه يلتزم الطرف المتمسك بالدفع بعدم الدستورية بإثبات أن ثمة مصلحة مباشرة تُرجى من الدفع، كأن يثبت أن الاحتكام للنص التشريعى الطعين يُلحق به ضرراً مؤكداً قد يصل إلى حد خسارته للحق موضوع الدعوى الأصلية.¹

وفيما يتعلق بالتنظيم التشريعى للدفع الفرعى بعدم الدستورية، كأحد وسائل إتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية، فقد نصت المادة 29 من قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 على أن "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالى: (ب) إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة، وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم تُرفع الدعوى فى الميعاد أُعتبر الدفع كأن لم يكن." استطراد التأمل فى التنظيم الذى أورده المشرع فى المادة 29 آنفة الذكر يُفضى للقول بأنه يجوز إبداء الدفع بعدم الدستورية أمام أى محكمة وفى أى حال كانت عليه الدعوى. ولعل ذلك الفهم يستقيم من صراحة نص المادة 29، وذلك على سند من أن المشرع قد ذكر جواز إبداء الدفع بعدم الدستورية أمام إحدى المحاكم دون تصنيف لتلك المحكمة بين محكمة وقائع أم محكمة قانون، وكذلك دون اشتراط لحالة معينة ينبغى أن تكون عليها الدعوى أمام تلك المحكمة. والحال نفسه يجرى بشأن إتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية عن طريق إجراء الإحالة، حيث نصت المادة 29/أ من

¹أ.د. رمزى الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستورى، دار النهضة العربية: القاهرة (1982)، ص. 580.

قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه "إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية."

بناء على ذلك، بالنظر إلى صراحة المادة 29 بفقرتها (أ) و(ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا، يمكن القول أنه يستوى التمسك بالدفع بعدم الدستورية أثناء نظر الشق المستعجل أو الموضوعى للدعوى – وسواء كانت تلك الأخيرة من طبيعة إدارية أم عادية. وفق هذا التصوير، يحسب الباحث أنه ليس ثمة عائق تشريعى من شأنه منع التمسك بالدفع بعدم الدستورية أثناء نظر طلب وقف التنفيذ، أو من شأنه أن يُرتب حظرًا على المحاكم فى نظرها لدعاوى معينة من الفصل فى الدفع المُبدى بعدم الدستورية. وبالمثل، تملك كافة المحاكم، إدارية كانت أم عادية، إحالة المسألة الدستورية من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية العليا – سواء أثناء نظر الشق العاجل من الدعوى أو الموضوعى. بيد أن التساؤل الذى يطرح نفسه فى مقامنا هذا هو ما موقف القضاء الإدارى المصرى من هذه الأمر؟ بعبارة أخرى، هل ساير مجلس الدولة المصرى صراحةً نص المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 47 لسنة 1979، بحيث أجاز التمسك بالدفع بعدم الدستورية أو إحالة المسألة الدستورية أثناء نظر الشق العاجل من الدعوى – أى طلب وقف التنفيذ؟ ويحسب الباحث أن سبر أغوار ذلك التساؤل يقتضى الوقوف على موقف مجلس الدولة المصرى بشأن مدى جواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر طلب وقف التنفيذ.

تأسيسًا على ذلك، يسوق الباحث من قضاء المحكمة الإدارية العليا حكمها الصادر فى 4 مارس 1984 بشأن الطعن المقدم من إدارة قضايا الحكومة ضد الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى بجلسة 5 يوليو 1983 فى الدعوى رقم 3949 لسنة 37 قضائية والقاضى ثالثًا: فى الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار

الصادر بتاريخ 18 من إبريل سنة 1983 من اللجنة الثلاثية المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون رقم 17 لسنة 1983 بإصدار قانون المحاماة وما يترتب على ذلك من آثار على النحو الوارد بالأسباب، ورابعًا: بوقف الدعوى وبإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية المادتين الثانية والثالثة والفقرة الثانية من المادة الرابعة والفقرة الأولى من المادة الخامسة من القانون رقم 17 لسنة 1983 بإصدار قانون المحاماة. وقد أسست إدارة قضايا الحكومة طعنها على سند من أن محكمة القضاء الإداري قد أخطأت في تطبيق القانون حيث كان من المتوقع عليها قانونًا، طالما أن المطعون ضدهم قد دفعوا أمامها بعدم دستورية القانون رقم 17 لسنة 1983، أن تُوقف الدعوى وتكلف المدعين برفع دعوى عدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا خلال أجل تحدده لا يجاوز ثلاثة أشهر، بيد أنها لم تفعل ذلك وقضت بوقف الدعوى الأصلية وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية المواد التي بينتها من القانون رقم 17 لسنة 1983. فضلًا عن ذلك، فقد نعت إدارة قضايا الحكومة على الحكم المطعون فيه في فصله في الطلب المستعجل قد خالف أحكام القانون فيما قضى بوقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 18 من إبريل سنة 1983 من اللجنة الثلاثية وما يترتب على ذلك من آثار، متجاهلاً أن المحكمة ملزمة وفق الفقرة الثانية من المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا، وقد رأت جدية الدفع بعد الدستورية، أن تُوجّل نظر الدعوى وتحدد للمطعون ضدهم ميعادًا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا.

وفي معرض ردها على أسباب الطعن المبداه من إدارة قضايا الحكومة، تقول المحكمة الإدارية العليا أن محكمة القضاء الإداري في قضائها بوقف تنفيذ القرار الإداري الصادر بتاريخ 18 من إبريل سنة 1983 من اللجنة الثلاثية وما يترتب على ذلك من آثار قد التزمت التخوم القانونية المقررة في نظر طلبات وقف

تنفيذ القرارات الإدارية من حيث تحريكها من توافر شرطى الجدية والاستعجال¹.
فمحكمة القضاء الإدارى، بحسب المحكمة الإدارية العليا، فى قضائها بوقف تنفيذ
القرار المطعون عليه قد تيقنت من توافر الأسباب التى من شأنها ترجيح إلغاء
القرار فى خصومة الطعن، وكما تأكدت من أن تنفيذ القرار من شأنه ترتيب نتائج
يُتعدز تداركها فيما لو تم إلغاء القرار لاحقاً². وثمة نقطة فى قضاء المحكمة الإدارية
العليا جديرة بالملاحظة مفادها أن المحكمة، فى بحثها لتحرى محكمة القضاء
الإدارى توافر شرط الجدية، أكدت أن ما بدا للمحكمة من شبهة عدم دستورية بعض
المواد الواردة بالقانون رقم 17 لسنة 1983 من شأنه النهوض كسبب من الأسباب
القانونية التى يُترجج بها إلغاء القرار الطعين³. ومن ثم، بحسب ما ارتأت المحكمة
الإدارية العليا، يضحى النعى على محكمة القضاء الإدارى مخالفتها للقانون غير
سديد⁴. وعلى الجانب الآخر، فى ردها على ما ساقته إدارة قضايا الدولة من مخالفة
محكمة القضاء الإدارى للقانون حين قضت بوقف الدعوى وإحالة الأوراق للمحكمة
الدستورية العليا على الرغم من دفع المطعون ضدهم بعدم دستورية القانون رقم 17
لسنة 1983، تذكر المحكمة الإدارية العليا أنه "لا حجية فيما ذهب إليه الطعن كذلك
من أنه كان يتعين على المحكمة وفق حكم المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية
العليا سالف الذكر، وقد رأت جدية الدفع بعدم الدستورية، ألا تفصل فى طلب وقف
تنفيذ القرار المطعون فيه، وتلتزم بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا، لا حجية
فى ذلك، لأن الفصل فى دستورية النصوص التى حددتها المحكمة، وإن كان لازماً
للفصل فى طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وهو موضوع الدعوى، فإنه ليس لازماً

¹ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2742 لسنة 29 ق. - جلسة (4 مارس 1984)،
مجلس الدولة - المكتب الفنى - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا،
السنة التاسعة والعشرون - العدد الثانى (من أول مارس سنة 1984 إلى آخر سبتمبر سنة

1984)، ص. 791.

² انظر الحكم السابق.

³ انظر الحكم السابق.

⁴ انظر الحكم السابق.

للفصل فى الطلب المستعجل، وهو طلب وقف تنفيذ ذلك القرار، إذ يكفى لوقف التنفيذ أن يتوافر ركنا الجدية والاستعجال فى الطلب.¹

المتأمل فى قضاء المحكمة الإدارية العليا السالف الإشارة إليه يمكنه الوقوف على حقيقة موقف مجلس الدولة المصرى إزاء إثارة المسألة الدستورية فى معرض نظر طلبات وقف التنفيذ المستعجلة. ويحسب الباحث أن ذلك الموقف يُمكن اختزاله فى أمرين أساسيين. أولهما يتمثل فى موقف محكمة القضاء الإدارى، حيث لم تجد تلك الأخيرة، أثناء نظرها لطلب وقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه، غضاضة فى إثارة المسألة الدستورية من تلقاء نفسها مستغلة السلطة التى خول إياها المشرع فى المادة 29/أ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 47 لسنة 1979 فيما يتعلق بإحالة المسألة الدستورية للمحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسها إذا ما تراءى لها شبهة عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة. تأسيساً على ذلك، لم تجد محكمة القضاء الإدارى أن نظرها لطلب وقف التنفيذ باعتباره طلباً مستعجلاً عائقاً فى سبيل إثارة المسألة الدستورية. وثانيهما يتمثل فى موقف المحكمة الإدارية العليا فى نظرها للطعن الموجه ضد قضاء محكمة القضاء الإدارى إذ أن الأولى قد ارتأت أن الثانية لم تُخطئ فى تطبيق القانون حين مضت قدماً وأمرت بوقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه بالرغم من الدفع المبدئى من المطعون ضدهم بعدم الدستورية وكذا إحالتها للمسألة الدستورية للمحكمة الدستورية العليا، وذلك على سند من أن الأمر بوقف التنفيذ مناطه توافر شرطى الجدية والاستعجال وهما ما قدرت محكمة القضاء الإدارى توافرهما. والأمر كذلك، تكون المحكمة الإدارية العليا قد أفصحت عن موقفها من أن نظر طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليس من شأنه حظر إثارة المسألة الدستورية سواء عن طريق الدفع الفرعى أو الإحالة. علاوة على ذلك، فقد ارتأت المحكمة الإدارية العليا أن محكمة القضاء الإدارى فى استخدامها لسلطتها فى إحالة المسألة الدستورية من

¹ انظر الحكم السابق.

تلقاء نفسها للمحكمة الدستورية العليا بالرغم من تمسك المطعون ضدهم أمامها بالدفع بعدم الدستورية لا ينبغي تفسيره على أساس كونها قد رفضت الدفع أو أنها قد أرست مبدأ قانونيًا مفاده عدم جواز الدفع بعدم الدستورية أثناء نظر الطلبات المستعجلة، فما فعلته محكمة القضاء الإداري، بحسب المحكمة الإدارية العليا، يوافق صحيح القانون حين أنها قد تشككت من تلقاء نفسها في عدم دستورية بعض مواد القانون رقم 17 لسنة 1983، وبالتالي أحالت الأوراق للمحكمة الدستورية العليا، وهو ما ينبغي ألا يتم تفسيره كونه رفضًا للدفع بعدم الدستورية أو عدم جواز إبداء هذا الدفع ابتداءً.

بيد أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد شهد تحولًا ملحوظًا فيما يتعلق بجواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر الطلبات العاجلة – طلبات وقف التنفيذ. ففي 23 مايو 1993 فصلت المحكمة الإدارية العليا في الطعن في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري "دائرة منازعات الأفراد والهيئات" بجلسة 8 ديسمبر 1992 في الدعوى رقم 763 لسنة 47 قضائية، الذي قضى بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى المدعى الثانى لرفعها من غير ذى صفة وبقبولها شكلاً وبوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم 375 لسنة 1992 المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية بمصروفات هذا الطلب، وذلك على سند، بحسب قضاء محكمة القضاء الإداري، من أن القرار رقم 375 لسنة 1992 فى منحه لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات جمهورية بإحالة بعض الجرائم إلى المحاكم العسكرية هى قرارات إدارية يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بإلغائها ووقف تنفيذه،¹ وأساس ذلك صدور هذه القرارات تنفيذاً لأحكام قانونية الأحكام العسكرية والطوارئ فضلاً عن أن محل هذه القرارات يدخل ضمن الأعمال الإدارية ولا يعتبر تصرفاً سياسياً بالمعنى القانوني والدستوري.² وقد

¹ حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 763 لسنة 47 ق. – جلسة (8 ديسمبر 1992).

² انظر الحكم السابق.

قضت محكمة القضاء الإدارى فى الشق المستعجل بوقف تنفيذ القرار رقم 375 لسنة 1992 لما ثبت لديها من توافر ركنا الجدية والاستعجال، وفى الموضوع بإلغاء القرار على سند من أن "رئيس الدولة ليس جهة إحالة للدعوى، وليس سلطة اتهام حتى يتصل فعله بقضية محددة أو بدعوى معينة ولكنه جهة مفوضة من القانون فى شأن من شئون الاختصاص والذى يمارسه بالنسبة لنوعيات جرائم معينة بالوصف والشرط، وليس بالذات والشخص احتفاظاً بما للقواعد القانونية من صفة العمومية والتجريد."¹ وفى تقرير الطعن المقدم من هيئة قضايا الدولة ضد الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى، والمُودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا، طلبت الهيئة الطاعنة الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، وبإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا، لتقضى فيه بقبوله شكلاً وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه. وأثناء سير الجلسات، دفع المطعون ضدهم بعدم دستورية المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية رقم 25 لسنة 1966 معدلاً بالقانون رقم 5 لسنة 1970، وكذلك بعدم دستورية المادة 33 من قانون المحكمة الدستورية العليا.

وفى معرض فصلها فى طلب وقف التنفيذ، تعرضت المحكمة الإدارية العليا إلى الدفوع المبداه بعدم الدستورية قائلة "إن هذا النزاع مستعجل بطبيعته ومن ثم يتعين الفصل فيه على سبيل الاستعجال وفقاً لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة فإنه يتعين حسمه بصفة عاجلة بناء على ما تبين من بحث فى المحكمة لركن الجدية والاستعجال من ظاهر الأوراق المودعة بالدعوى أو الطعن، ودون التوغل فى صميم الموضوع."² واستطردت المحكمة مؤكدة على أن الالتزام المُلقى على

¹ انظر الحكم السابق.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 515 لسنة 39 ق. - جلسة (23 مايو 1993)، مجلس الدولة - المكتب الفنى - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993)، ص. 1251.

عاتقها بضرورة الفصل فى طلب وقف التنفيذ بصفة مستعجلة يتعارض حتماً مع الاستجابة إلى أى طلب أو دفع من شأنه تعطيل أو تعويق الفصل فى هذا الطلب، لا سيما لو كان هذا الطلب أو الدفع، كالدفع بعدم الدستورية،¹ يقتضى استيفاء عناصر من الواقع أو القانون بعيداً عن نطاق المستندات والأوراق المودعة بملف النزاع أو بجهات قضائية أو إدارية أخرى غير ذات هيئة المحكمة.² فضلاً عن ذلك، تذكر المحكمة أن التريص لحين الفصل فى المسألة الدستورية التى أثارها الدفع بعدم الدستورية من شأنه تقويض الطبيعة المستعجلة للمنازعة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية،³ حيث يطول أمد الوقت المستلزم للفصل فى طلب الوقف، وهو الأمر الذى من شأنه الإضرار بمصلحة مشروعة لطالب الوقف مفادها الفصل فى طلبه بصفة مستعجلة.⁴ وعليه، بحسب ما ارتأته المحكمة الإدارية العليا، تضحى الدفع بعدم الدستورية المبداه فى منازعة وقف التنفيذ مفقورة للجدية كونها من الدفع التى تتعارض مع صالح العدالة الإدارية، حيث تقتضى هذه الأخيرة سرعة الفصل فى منازعات الوقف وحسمها بطريقة مستعجلة.⁵

(ج) رأى الباحث

49- بعد استعراض قضاء مجلس الدولة المصرى، ممثلاً فى المحكمة الإدارية العليا، بحسب الباحث أن قضاء تلك الأخيرة قد تأرجح بين قبول إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر طلبات وقف التنفيذ تارة ورفض ذلك الأمر تارة أخرى. فعلى النحو السابق بيانه، وافق قضاء المحكمة الإدارية العليا ما وقر فى قضاء محكمة القضاء الإدارى فيما يتعلق بجواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر الشق العاجل من الدعوى الإدارية – طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى. فقد أقرت

¹ انظر الحكم السابق.

² انظر الحكم السابق.

³ انظر الحكم السابق.

⁴ انظر الحكم السابق.

⁵ انظر الحكم السابق.

المحكمة الإدارية العليا بصحة قضاء محكمة القضاء الإدارى فيما يتعلق بإحالة تلك الأخيرة أوراق الدعوى للمحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية النصوص المشكوك فى دستورتيتها، وذلك دون تصريح منها برفض الدفع المثار بعدم الدستورية. فى حين أن المحكمة الإدارية العليا قد عدلت عن ذلك الأمر فى قضاء لاحق لها، على النحو السابق تفصيله، حين قضت بعدم جواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر طلبات وقف التنفيذ، كون أن إثارة تلك المسألة، عن طريق الدفع الفرعى أو الإحالة، يتعارض مع الطبيعة المستعجلة لطلبات الوقف التى تقتضى نظرها بطريقة سريعة والفصل فيها على نحو عاجل. والأمر كذلك، يمكن القول بأن المحكمة الإدارية العليا قد ارتأت أن طلبات الحماية الوقتية المستعجلة، كشأن طلبات وقف التنفيذ، من شأنها أن تعوق إثارة المسألة الدستورية.

يحسب الباحث أن الأمر يحتاج إلى تدخل دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا، وذلك نظرًا لتعارض قضاء المحكمة الإدارية العليا الأخير الصادر فى 1993 مع قضائها الصادر عام 1984. ولعل الباحث لا يغلو بالقول أن المحكمة الإدارية العليا قد جانبها الصواب فى قضائها الأخير بشأن عدم جواز إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر طلبات وقف التنفيذ. والواقع فى الأمر أنه لا يُحاج ردًا على المحكمة أنها قد غلبت مصلحة الحماية الوقتية المستعجلة على المصلحة الدستورية، وذلك على سند من أن تلك المصلحة الأخيرة إنما هى محض مصلحة نظرية تتعلق بإقرار الشرعية الدستورية وإرساء مبدأ سيادة القانون، فلا تصلح للاعتصام بها للتمسك بالدفع بعدم الدستورية أو إحالة محاكم الموضوع للمسألة الدستورية من تلقاء نفسها.¹ فالأمر ليس مرده تغليب مصلحة على مصلحة أخرى بل مرده تفسير

¹ وفى تحديدها للمصلحة من الدفع بعدم الدستورية، قضت المحكمة الدستورية العليا فى أحد أحكامها أنه "وحيث إن المصلحة فى الدعوى الدستورية - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يؤثر الحكم فى المسألة الدستورية على الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع ... والمحكمة الدستورية العليا هى وحدها التى تتحرى توافر شرط المصلحة فى الدعاوى

وتطبيق النصوص القانونية الحاكمة للمسألة محل البحث. فعلى النحو السابق بيانه، كان المشرع المصرى صريحاً فى المادة 29 بفقرتها من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 47 لسنة 1979، حين نص على جواز الدفع بعدم الدستورية أمام أى محكمة ودون تخصيص لدعوى معينة أو حالة معينة ينبغى أن تكون تلك الأخيرة عليها. والأمر نفسه ينطبق فيما يتعلق بإحالة محاكم الموضوع المسألة الدستورية للمحكمة الدستورية العليا. فضلاً عن ذلك، فالدفع بعدم الدستورية أو الإحالة ليس من شأنهما المصادرة على الشق العاجل فى الدعوى الإدارية. فتقدير المحكمة الإدارية لجدية الدفع بعدم الدستورية أو إحالتها المسألة الدستورية من تلقاء نفسها ليس بالضرورة معناه إنقضاء الشق العاجل فى الدعوى وبقاء الشق الموضوعى وحده أمامها، كما أنه ليس معناه هدر الطابع المستعجل لطلبات وقف التنفيذ. فتشكك المحكمة فى دستورية أحد النصوص القانونية أو اللائحية بعد تقديرها لجدية الدفع بعدم دستورية تلك النصوص أو تشككها فى تلك الأخيرة من تلقاء نفسها دون دفع، من شأنه القطع بتوافر ركن الجدية المتطلب لوقف تنفيذ القرارات الإدارية. فلئن كان شرط الجدية مرده توافر أسباب من شأنها ترجيح إلغاء القرار الإدارى فى خصومة الطعن. والأمر كذلك، فلا حاجة أن تشكك المحاكم الإدارية فى دستورية أحد النصوص التى بُنى عليها القرار الإدارى المطعون عليه والمطلوب وقف

الدستورية للثبوت من شروط قبولها. " حكمها فى القضية رقم 84 لسنة 39 ق. (2 فبراير 2019)، منشور فى الجريدة الرسمية، العدد ٦ (مكرر)، الصادر فى (١١ فبراير سنة 2019)، ص. 21. وفى تأكيد ماهية المصلحة فى طلبات التفسير التشريعى، تقول المحكمة الدستورية العليا "طلب التفسير الذى يقدم إلى هذه المحكمة، لا يعدو أن يكون دعوى يتعين أن ترفع إليها وفقاً للأوضاع المقررة فى قانونها، ولا يتصور أن تكون المصلحة فيها محض مصلحة نظرية غايتها إرساء حكم القانون مجرداً لتوكيداً للشرعية الدستورية وإعمالاً لمضمونها، إنما يجب أن تعود على المدعى فى الطلب، منفعة يقرها القانون حتى تتحقق بها ومن خلالها مصلحة الشخصية، وترتبط المصلحة فى طلب التفسير بالمصلحة فى الدعوى الموضوعية التى أثير طلب التفسير بمناسبة، والتى يؤثر الحكم فيه على الحكم فيها، ذلك أن الحكم الصادر بالتفسير يعتبر متمماً من كل الوجوه للحكم الذى يفسره، وكلاهما لازم للفصل فى الدعوى الموضوعية لا ينفكان عنها، لأنهما يتعلقان بالقاعدة القانونية التى يقوم عليها أو يستند إليها الفصل فى النزاع الموضوعى." حكمها فى القضية رقم 5 لسنة 7 ق. – جلسة (19 يونيو 1988).

تنفيذه، من شأنه أن ينهض سبباً لترجيح إلغاء هذا القرار. فتأسيس القرار محل طلب وقف التنفيذ على نصوص غير دستورية يقطع بيقين عن توافر شرط الجدية أو لعنا قلنا أن التشكك في عدم دستورية تلك النصوص من شأنه أن يُثير الشك في عقيدة القاضى الإدارى تجاه مشروعية القرار. وفق هذا التصوير، يحسب الباحث أن تأجيل القاضى الإدارى للدعوى بعد تأكده من جدية الدفع بعدم الدستورية ومنح الخصم المتمسك بالدفع ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، أو وقفه للدعوى بعد إحالته للمسألة الدستورية، ليس معناه إنقضاء الشق المستعجل دون فصل فيه، فالتأجيل أو الوقف إنما يقعا على الخصومة فى شقها الموضوعى، وذلك على سند من أن التأكد من جدية الدفع أو الإحالة يعنى توافر شرط الجدية، وهو الأمر الذى يعنى ضرورة الحكم بوقف التنفيذ، حال تم التأكد من توافر شرط الاستعجال.

الخاتمة

50- لعل أهم النتائج المستخلصة من هذه الدراسة، بحسب ظن الباحث، تكمن فى أن منظومة العدالة الإدارية لا يقتصر مدلولها على الفصل فى الدعاوى الإدارية عبر إجراءات يُراعى فيها اعتبارات العدالة وتمثيل الخصوم فحسب، بل يتجاوز ذلك ليشمل إيجاد حلول فعالة لمشكلات إنجاز العدالة وتقاضى الحقوق. بيد أن تقبل مفهوم العدالة الإدارية كونها تعنى إيجاد منظومة قادرة على حل المشكلات ومعالجاتها أمرًا يعترضه العديد من المعوقات. ولعل أهم هذه المعوقات تتمثل فى أمرين أساسيين، أولهما يتمثل فى عدم وجود الإرادة الحقيقية لدى المشرع المصرى فى إيجاد تلك الآليات التى من شأنها إرساء منظومة للعدالة الإدارية قادرة على حل المشكلات التى تعترض سبيل إنفاذ العدالة بطريقة سريعة وناجزة، فضلًا عن أن ما توافر من شتات نصوص تشريعية ومعايير قضائية لا يتم تفعيلها بشكل منهجى من القضاة الإداريين فى كافة الدعاوى المنظورة أمامهم. والآخر يتمثل فى غياب النظرة الأكاديمية أو الفقهية التى تنتظر للقاضى الإدارى باعتباره قاضيًا لحل مشكلات العدالة الإدارية من خلال تخويله الآليات اللازمة لهذا الأمر، وذلك على نقيض الوضع بالنسبة لنظيره الجنائى. فعلى النحو السابق ذكره، فى فرنسا، استقر وضع قاضى تنفيذ العقوبات *Le juge de l'application des penies* بغية تحقيق المصالح المرجوة من تفريد العقوبة الجنائية عن طريق تحديد شروط المعاملة العقابية وتنفيذ الأحكام المقيدة للحرية، وتوجيه ومراقبة شروط تنفيذ تلك الأحكام.

ولعل ما دفع الباحث لما ساقه من حديث حول نظام وقف التنفيذ، بالرغم من أنه حديث شملته الكتابات الفقهية بالتدقيق والتحليل، هو ما غلب الظن لديه بأن المشرع الفرنسى اقترب من التصور المطروح للمفهوم الواسع للعدالة الإدارية باعتبارها منظومة يُرجى منها حل مشكلات العدالة الإدارية وليس النظر فى المنازعات الإدارية والفصل فيها فحسب. فثمة تساؤل كثيرًا ما تردد صداه فى نفس

الباحث مفاده ما الذى دفع المشرع الفرنسى إلى تسمية قانونه بتقنين العدالة الإدارية؟ فمن الفقهاء من قنع بتعريب التسمية الفرنسية للتقنين Code de justice administrative لتسميته بقانون المرافعات الإدارية الفرنسى، وهى تسمية بحق لا تخلو من وجهة كونها تتفق من ناحية أولى مع ما استقرت عليه التشريعات المصرية ذات طابع الإجرائى، وكذا تتوافق مع ما اشتمل عليه هذا التقنين من قواعد وأحكام تتعلق بتنظيم الإجراءات أمام المحاكم الإدارية الفرنسية على اختلاف درجاتها من ناحية أخرى. فالتقسيم الذى أورده المشرع الفرنسى فى أبواب وفصول تقنيته، فيما يتعلق بسلطات واختصاصات مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية والإجراءات المتبعة أمامهم، وتنظيم الإجراءات المستعجلة العادية وغير العادية فى الدعاوى الإدارية وسبل الطعن على الأحكام الإدارية، لا ريب أنه يُضفى الطابع الإجرائى على هذا التقنين. بيد أن الباحث يحسب أن المسمى الممنوح من المشرع الفرنسى لتقنيته لم يكن محض صدفة، لا سيما وأنه قد سبق وطبع على العديد من تشريعاته السابقة مسمى التشريعات الإجرائية.

وبالرغم من أن المشرع الفرنسى فى تقنين العدالة الإدارية قد أورد الكثير من الإجراءات والآليات التى يُمكن تصنيفها، بحسب الباحث، كونها إجراءات وآليات من شأنها حل مشكلات العدالة الإدارية من بطء الدعاوى وتكدسها وهدر وضياع الحقوق، كأوامر التنفيذ والغرامة التهديدية والوساطة والتحكيم، بيد أن الباحث قد انتقى من تلك الإجراءات والآليات إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية. فإجراء وقف التنفيذ يعكس وجهًا مميّزًا من العدالة الإدارية بمفهومها الواسع. فهو من جهة يعكس وجه الاستعجال فى الإجراءات الإدارية بما يستتبعه ذلك من سرعة الفصل فى منازعاته وتجنب تكدسها، ومن جهة أخرى يحمل طرفًا من اقتضاء الحقوق عن طريق الحماية الوقتية المستعجلة لإحدى المصالح المشروعة التى يُخشى عليها من فوات الوقف والبدء فى التنفيذ أو الاستمرار فيه. ولئن كان كتابات الشراح لا تخلو من حديث عن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا أن الباحث قد

ارتأى تناوله تارة أخرى بصورة أكثر تحليلاً وعمقاً، وذلك فى ضوء القانون رقم 95-125 الصادر فى 9 فبراير 1995، بشأن تنظيم المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية الفرنسية، الذى لم يلق نصيباً كافياً من الكتابات الفقهية، لا سيما فيما يتعلق بما أورده المشرع الفرنسى فى المادة العاشرة من هذا القانون من تنظيم يتعلق بإجراء وقف التنفيذ العاجل. فضلاً عن ذلك، فقد تعرض الباحث فى تلك الدراسة لتنظيم إجراء وقف التنفيذ فى قانون العدالة الإدارية بمقتضى المرسوم رقم 387 فى 4 مايو 2000، وذلك فى ضوء أحدث الأحكام الصادرة عن القضاء الإدارى الفرنسى وعلى رأسه مجلس الدولة.

أخيراً، لم يفت الباحث تسليط الضوء، فى مواطن عدة من هذه الدراسة، على إجراء وقف التنفيذ فى ضوء التنظيم الذى أورده المشرع المصرى فى قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، وكذا أحكام المحكمة الإدارية العليا، وذلك كله على سند من أن الدراسات المقارنة من شأنها إثراء المسألة محل البحث. فعلى الرغم من أن القانون الإدارى الفرنسى، بشقيه الموضوعى والإجرائى، قد مثل لدى المشرع والقضاء المصرى النموذج الذى يُهتدى به، بيد أن القانون الإدارى الفرنسى قد لحقه العديد من التطورات والمستجدات التى ساهمت فيها الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسى وما طالته يد المشرع بالتقنين من مبادئ وقواعد مستحدثة. وهو الأمر الذى دائماً ما يدفع للتساؤل حول موقف المشرع والقضاء الإدارى المصرى من هذه التطورات. ألم يأن الوقت بعد لمسايرة تلك التطورات والمستجدات؟ ألم يأن الوقت بعد للنظر إلى منظومة العدالة الإدارية المصرية باعتبارها منظومة لحل المشكلات العديدة التى تعترى سبيل إنفاذ العدالة؟ ويحسب الباحث أن نظر القضاء الإدارى الفرنسى بعين الاعتبار إلى القانون المقارن، لا سيما الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الأجنبية، من شأنه أن يعود بالنفع فيما يتعلق بتدعيم ما تواتر من سوابق القضائية الراسخة أو العدول عنها لمبادئ أفضل. كما أن تحليل الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الأجنبية التى

قد تتبنى موقفًا متباينًا لذلك المستقر عليه في القضاء الإداري المصري يمكن أن يُساهم في تدعيم موقف هذا الأخير من تبنيه للموقف المتباين بشأن مسائل معينة.¹

¹وليس أدل على أهمية القانون المقارن من حقيقة أنه في عام 2008 تم إنشاء وحدة للقانون المقارن بالمجلس الدولة الفرنسي، تتكون من فريق من المحامين المتخصصين في القانون المقارن وتحت إشراف مركز البحوث القانونية والنشر (مركز البحث والنشر القانونيين). وقد ساهمت هذه الوحدة في الاستعانة بالقانون المقارن في أحكام مجلس الدولة، حيث أن ما يقرب من 80% من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المنعقد بتشكيل المحكمة *Assemblée et Section du contentieux* ورد بها استشهادات بالقوانين المقارنة. انظر باللغة الفرنسية

Cf. Melleray Fabrice, *L'utilisation du droit étranger par le Conseil d'État statuant contentieux 779-793* (Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois. Le dialogue des juges, Dalloz, Paris 2009); Melleray Fabrice, *Les trois âges du droit administratif comparé ou comment l'argument de droit comparé a changé de sens en droit administratif français 13-22* (Melleray Fabrice (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, Bruxelles 2007).

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. أحمد حسين عبد الجواد إبراهيم، معايير تقدير الاستعجال فى طلب الحماية المستعجلة للحريات وطلب وقف التنفيذ المستعجل "دراسة مقارنة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة المنوفية، العدد الثالث، المجلد رقم 55، مايو 2022، ص.
2. أحمد فتحى سرور، الوسيط فى قانون الإجراءات الجنائية، مطبوعات نادى القضاة – الطبعة السابعة: القاهرة (1993).
3. أحمد عبد اللطيف أحمد سليمان، الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإدارى السلبى والحكم فيه وأثره، المجلة القانونية – كلية الحقوق جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، العدد الثامن، المجلد رقم 12، 2022، ص. 1994-1993.
4. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات فى القانون الإدارى (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربى: القاهرة (2012).
5. أحمد هندی، قانون المرافعات المدنية والتجارية: الخصومة والحكم والطعن، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة للنشر: الإسكندرية (1995).
6. أحمد هندی، سيد محمود، عبد الستار الملا، التنفيذ الجبرى فى القانون الكويتى، مطبوعات جامعة الكويت: الكويت (2000).
7. إبراهيم سيد أحمد وشريف أحمد الطباخ، الوسيط الإدارى: موسوعة المسؤولية الإدارية فى ضوء القضاء والفقہ وأحكام المحكمة الإدارية، شركة ناس للطباعة: القاهرة (الطبعة الأولى 2014).
8. حسن السيد بسيونى، دور القضاء فى المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية فى مصر وفرنسا والجزائر)، عالم الكتب (1981).

9. حسنى عبد الواحد، مبدأ حظر طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة، مجلة المحاماة، العددان السابع والثامن، السنة السادسة والستون (1986).
10. حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2010).
11. حمدى على عمر، سلطة القاضى الإدارى فى توجيه أوامر للإدارة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية: القاهرة (2003).
12. خميس إسماعيل، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دون دار نشر: القاهرة (1993).
13. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإدارى وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، دار الطباعة الحديثة: القاهرة (1993).
14. رمزى الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستورى، دار النهضة العربية: القاهرة (1982).
15. سليمان الطماوى، القضاء الإدارى: قضاء الإلغاء (الكتاب الأول)، دار الفكر العربى: القاهرة (1986).
16. شامى يسن، الاقتصاد الإجرائى والحد من الجزاءات الإجرائية فى قانون الإجراءات المدنية والإدارية – البطلان والسقوط نموذجًا، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة – جامعة مستغانم، العدد الخامس (يناير 2018).
17. شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى: دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع: القاهرة (2017).
18. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر والقانون: المنصورة (٢٠٠٨).

19. عبد الغنى بسيونى عبد الله، وقف تنفيذ القرارات الإدارية فى أحكام القضاء الإدارى (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية – الطبعة الثانية: بيروت (2001).
20. عبد المحسن سيد ريان، أثر الطعن على التنفيذ، دار النهضة العربية: القاهرة (2000).
21. عزمى عبد الفتاح، قواعد التنفيذ الجبرى فى قانون المرافعات، دار الفكر العربى: القاهرة (1991).
22. عمر محمد الشوبكى، القضاء الإدارى (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان (2011).
23. فاطمة عادل سعيد عبد الغفار، اعتبارات الأمن القانونى فى قانون المرافعات (التشريع الإجرائى، الخصومة المدنية)، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة السادات، العدد الأول، المجلد رقم 7 (2021).
24. فتحى والى، الوسيط فى قانون القضاء المدنى، دار النهضة العربية: القاهرة (1981).
25. محمد أحمد عطيه، إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى والمحكمة الدستورية العليا "دراسة تحليلية على ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الدستورية العليا"، دار الفتح للطباعة والنشر: الإسكندرية (2017).
26. محمد باهى أبو يونس، التسليم بالطلبات والأحكام فى المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2019).
27. محمد باهى أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية: دراسة لدور قاضى الأمور المستعجلة الإدارية فى حماية الحرية الأساسية

- وفقًا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة للنشر: الإسكندرية (٢٠٠٨).
28. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية: الإسكندرية (2010).
29. محمد باهى أبو يونس، انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم فى المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2007).
30. محمد باهى أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإدارى من محكمة الطعن فى المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2010).
31. محمد جمال عثمان جبريل، وسيط الجمهورية فى فرنسا: دراسة مقارنة مع لجان التوفيق المنشأة بالقانون رقم 7 لسنة 2000 فى مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد رقم 22، المجلد رقم 11 (2002).
32. محمد عبد العزيز بكر، أثر شرط التحكيم على المفهوم المتفرد للعقد الإدارى، دار النهضة العربية: القاهرة (الطبعة الأولى 2001).
33. محمد عبد العال إبراهيم، الوساطة فى المنازعات الإدارية (دراسة لأحكام نظام الوساطة فى المرافعات الإدارية الفرنسية)، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الثانى (2009).
34. محمد عزمى البكرى، الدفوع فى قانون المرافعات فى ضوء الفقه والقضاء "المجلد الثانى"، دار محمود للنشر والتوزيع: القاهرة (2021-2022).
35. محمد على راتب، محمد نصر الدين كمال، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة "الجزء الأول - الطبعة السابعة"، عالم الكتب: القاهرة (1985).

36. محمد فؤاد مهنا، دروس فى القانون الإدارى (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، مطبعة اتحاد الجامعات: الإسكندرية (1957).
37. محمد محمد عبد اللطيف محمد، قانون القضاء الإدارى – الكتاب الثانى، دار النهضة العربية: القاهرة (2002).
38. محمود سامى جمال الدين، الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف: الإسكندرية (الطبعة الرابعة – 2004).
39. محمود محمد حافظ، القضاء الإدارى فى القانون المصرى والمقارن، دار النهضة العربية: القاهرة (1993).
40. مصطفى أبو زيد فهمى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، دون ناشر: الإسكندرية (2009).
41. مصطفى أبو زيد فهمى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء (الجزء الأول)، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية (1999).
42. مصطفى محمد تهاى منصور، إجراءات الخصومة الإدارية، رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس (2006).
43. نبيل عمر، أحمد هندی، التنفيذ الجبرى: قواعده وإجراءاته، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية (2002).
44. هادى حسين الكعبى، مروى عبد الجليل شنابة، الارتباط فى إجراءات التقاضى (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول (2019).
45. وجدى راغب، حول جواز الطعن المباشر فى الأحكام الصادرة فى طلبات وقف النفاذ المعجل، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة السابعة عشر، (يناير 1975).
46. وجدى راغب فهمى، النظرية العامة للعمل القضائى فى قانون المرافعات، منشأة المعارف: الإسكندرية (1974).

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. A. Claves, La technique juridictionnelle de la substitution de motifs et l'office du juge de l'excès de pouvoir, Le droit administratif, Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de J. F. Lachaume, Dalloz, 2007.
2. A. De Laubadère, J. C. Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 1, 1992.
3. Alain Plantey, François-Charles Bernard, La preuve devant le juge administratif, J.C.P. 1986.
4. André Guihal, L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratif, cette Revue 1991.
5. André Guihal, L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratif, Revue française de droit administratif, Revue française de droit administrative, 1991.
6. Anne-Cécile Castellani-Dembele, Le caractère exécutoire des décisions du juge administratif face aux mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'Homme, Civitas Europa, 2017/2, N° 39.
7. Anne Weber, Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice?, Revue française d'administration publique, 2008/1 (n° 125).

8. Aurore Gaillet, *Le Conseil d'État français: histoire d'une exportation difficile en Europe*, RFDA, 2013.
9. Bernard Asso et Frédéric Monera, *Contentieux administratif*, Levallois-Perret, Studyrama, 2006.
10. Bernard Pacteau, *Contentieux administratif*, Presses Universitaires de France (P.U.F.), 2^e édition (2003).
11. C. Boiteau, *Le juge unique en droit administratif*, cette Revue, 1996.
12. C. Broyelle, *L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte administratif*, JCPA, n° 13, 2 avril 2012.
13. C. Mialot, *L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable*, *Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A.)*, 2012.
14. Cf. Melleray Fabrice, *L'utilisation du droit étranger par le Conseil d'État statuant contentieux 779–793* (Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois. *Le dialogue des juges*, Dalloz, Paris, 2009.
15. Christian Gabolde, *Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Paris. L.G.D.J. 1991.
16. Christian Gabolde, *Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Dalloz, 1997.

17. Christian Huglo et Corinne Lepage, Le titre IV de la loi du 8 février 1995 contient-il des dispositions révolutionnaires?, L.P.A., n° 33, 17 mars 1995.
18. Cohendet (M. -A.), La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition?, RFDC, 2006.
19. Coralie Mayeur-Carpentier, La rationalisation des procédures, in Anémone Cartier Bresson, Delphine Dero-Bugny, Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne, Laricer, 1st edition, 2020.
20. D. Cahuiaux, Conclusions sur C.E, 3 mars 2004, Departement de la Dordoge, A.J. 2004.
21. D. Chabanol, Un printemps procédural pour la juridiction administrative, AJDA 1995.
22. D. M. Zani, Les procédures d'urgence en matière administrative: Etude comparative France –Tunisie, Revue Algérienne de Droit Comparé, vol. 1, n° 1, 2014.
23. D. Truchet, 'Avons-nous encore besoin du droit administratif?', in Mélanges en l'honneur de J.-F. Lachaume, Dalloz, 2007.
24. Damien Mulliez, L'urgence dans l'intervention judiciaire, Journal du droit des jeunes (JDJ), 2001, N° 210.
25. Dany Cohen, La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire, Economica: Paris, 1987.

- 26.E. Costa, La conciliation devant le juge administratif. L'exemple de la commission de règlement amiable de Seine-Saint-Denis, Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A), 2012.
- 27.Édouard Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 2, 1989.
- 28.F. Melleray, Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel, Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A.), 2005.
- 29.F. Raynaud et P. Fombeur, Chronique de jurisprudence administrative française, A.J.D.A., 1998.
- 30.Francis Mallol, Les nouveaux pouvoirs et devoirs du juge administratif statuant en urgence: la fin de la jurisprudence Amoros (Conseil d'État, 20 décembre 2000), Petites affiches, 19 mars 2001.
- 31.François Chabas, La réforme de l'astreinte (Loi du 5 juillet 1972), Recueil Dalloz, 1992, Chronique.
- 32.François Mejan, Référé Administratif - Sursis à Exécution Expertise d'urgence, La Revue Administrative, vol. 7, n° 39, 1954.
- 33.G. Braibant, B. Stirn, Le droit administratif français, Presses de Sc. Po. & Dalloz, 1999.

- 34.G. Braibant et Bernard Stirn, Le droit administratif français, Editions Dalloz; 7^e édition, 2005.
- 35.G. LIET-VEAUX, Jurisprudence, La Revue Administrative, vol. 7, n° 38, 1954.
- 36.Georges Vedel, La loi des 16-24 août 1790: Texte? Prétexte? Contexte?, Revue française de droit administratif (RFDA), 1990.
- 37.Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, Presses Universitaires de France (P.U.F.), 12^e édition, T. 1, 1992.
- 38.Gonod & O. Jouanjan, À propos des sources du droit administratif. Brèves notations sur de récentes remarques', Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A.), 2005.
- 39.Hélène Pauliat, Les convergences européennes dans le procès administratif, RFDA, 2008.
- 40.Hervé Letellier, Référé suspension, urgence et violation du délai de «stand still», Contrats Publics – n° 95 - janvier 2010.
- 41.J. Bemba, Le juge administratif et le temps dans le contentieux de l'excès de pouvoir, RD publ. 1996.
- 42.J.-G. Contamin et al., Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions,) La documentation française, 2009.

- 43.J.-J. Bienvenu, Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine de droit administratif, *Droits*, n° 1, 1985.
- 44.J.-M. Favret, Les procédures d'urgence devant le juge administratif après la loi du 30 juin 2000, *Droit adm., juris*, nov. 2000.
- 45.Jacques Chevallier, Du principe de séparation au principe de dualité, *Revue française de droit administratif (R.F.D.)*, 1990.
- 46.Jacques Chevallier, L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, *Actualité juridique (A.J.)*, *Droit administratif*, I. Doctrine, 1972.
- 47.Jacques Ghestin et Gilles Goubeaux, *Traite de droit civil* (1977).
- 48.Jean-François Lafaix, L'injonction au principal: une simplification de l'exécution?, *Civitas Europa*, vol. 39, no. 2, 2017.
- 49.Jean-Luc Rongé, Examen de la jurisprudence, *Journal du droit des jeunes*, vol. 207, no. 7, 2001.
- 50.Jean-Luc Rongé, L'évolution du référé administratif, *Journal du droit des jeunes (JDJ)*, 2001/7 N° 207.
- 51.Jean-Marc Sauvé, L'urgence devant le Conseil d'Etat : procédures, méthodes de travail et défis nouveaux, accessibles en ligne.

52. Jean-Marc Sauvé, La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative, Maison du Barreau, 17 juin 2015.
53. Jean-Marie Auby et M. Jean-Baptiste de Froment, Les recours cōtre les actes administratifs dans les payes de la C.E.E., Paris. Dalloz, 1971.
54. Jean-Marie Auby et Roland Drago, Traité de contentieux administratif, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 1, 1984.
55. Jean-Michel Le Berre, Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire à l'égard de l'administration, Actualité juridique (A.J.), 1979.
56. Jean Gourdou, La nouvelle procédure de suspension provisoire des actes administratifs susceptibles de sursis à exécution: Premières applications de l'article L. 10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, RFDA, 1996.
57. Jean Massot, Du sursis à exécution au refere en urgence, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 3/2016.
58. Jean-Paul Markus, Sursis à exécution et intérêt general, L'Actualité juridique, Droit administratif, Dalloz, 1996.
59. Jean Raymond, L'urgence, condition essentielle du référé suspension, JCP A, 20 octobre 2003.

- 60.L. Erstein, Pragmatisme de la notion d'urgence, Collectivités-Intercommunalité 2002, chron. 4; L. Erstein, L'instruction des référés, R.F.D.A., 2007.
- 61.Lise Demailly, Simplifier ou complexifier? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique, Sociologie du travail, 34^e année n°4, Octobre-décembre 1992.
- 62.M.-A. Latournerie, Les choix du législateur de 1995 en matière de sursis à exécution des décisions administratives, cette Revue, 1996.
- 63.M.-C. de Montecler & E. Maupin, Litiges sociaux: des délégués du Défenseur des droits aguerris à la médiation, Actualité juridique de droit administratif (A.J.D.A), 2018.
- 64.M. Herzog-Evans, Pas de Problème: Problem-Solving Courts in France, 1 SCOTTISH JUSTICE MATTERS, (Number 2, 2013).
- 65.M. Quintin, Des mesures provisoires d'urgence et des procédures accélérées, A.P.T., 1995.
- 66.M. Roncière, Le juge unique dans la juridiction administrative: de l'exception à la généralisation, Petites Affiches, 26 juill. 1995.
- 67.M. Rota, Vers la disparition des vices de forme?, RDP 2013, n° 3.

68. Marion Vettraino, La pratique de l'injonction et de l'astreinte dans le contentieux administratif Français, Revue du Conseil d'État, Numéro spécial (L'apport du nouveau code de procédure civile et administrative), 2010.
69. Martin Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé et Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 23^e éd., Dalloz, 2021.
70. Melleray Fabrice, Les trois âges du droit administratif comparé ou comment l'argument de droit comparé a changé de sens en droit administratif français 13–22 (Melleray Fabrice (dir.), L'argument de droit comparé en droit administratif français, Bruylant, Bruxelles 2007.
71. Michel Dran, Le Contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), 1968.
72. Nadine Poulet-Gibot Leclerc, Droit administratif: sources, moyens, contrôles, Editions Bréal, 2007.
73. O. Sachs, La réforme du contentieux administratif issue de la loi du 8 février 1995, CJEG 1995.
74. Odile Simon et Lucienne Erstein, L'exécution des décisions de la juridiction administrative, Berger-Levrault (2000).

75. Olivier Le Bot, La Protection des libertés fondamentales par la procédure du référé- libertés: Étude de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en Droit, Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-Marseille, 2006.
76. P. Jan, La modernisation de la procédure administrative contentieuse, ALD 1995.
77. Paul Cassia, L'examen de la légalité en référé-suspension et en référé-liberté. Revue française de droit administratif, Dalloz, 2007.
78. Paul Cassia, Le référé devant le juge administrative, J.C.P. 2003.
79. Paul Cassia, Les référés administratifs d'urgence, L.G.D.J., Paris, 2003.
80. Paul Lewalle, Le Contrôle de l'administration: L'effectivité Du Contrôle de La Légalité. La Revue Administrative, vol. 53, no. 3, 2000.
81. Philippe Bluteau, Tribunes libres de l'opposition: le juge du référé-suspension étend avec audace et précaution ses pouvoirs, AJCT, 2014.
82. Pierre Delvolvé, L'exécution des décisions de justice contre l'administration, Conseil d'État. Études et documents, n° 35, 1983-1984.

83. Pierre Soubelet et Afif Daher, L'exécution des décisions du juge administratif, La Revue administrative, 43^e Année, No. 255 (MAI JUIN 1990).
84. R. Hostiou, Procédure et Formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), 1974.
85. Ramdane Babadji, Le sursis à exécution pour absence d'étude d'impact: évolution et perspectives, Revue juridique de l'Environnement (R. J. E.), 3-1992.
86. Raymond Odent, course de contentieux administratif, Paris, Les Cours de droit 1978-1979.
87. Rémy Fontier, Les effets attendus des nouvelles dispositions, JDJ, juin 2001.
88. René Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, T. 1, 15^e édition, 2001.
89. René Chapus, Droit du contentieux administratif, 5^{ème} éd, Paris: Montchrestien, 1995.
90. René Chapus, Droit administratif general, Montchrestien, Tome 1, 15^{ème} édition, 2001.
91. René Chapus, Lecture du code de justice administrative, RFDA, 2000.
92. Sébastien Pinot et Martin Charron, Le confinement total n'aura pas lieu, L.P.A., 2020.

93. Sébastien Saunier, La neutralisation des formes protectrices des droits des administrés. In: Juges et apparences Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole. Toulouse, 2009.
94. Selon F. Scanvic (concl. sur l'arrêt d'Ass. du 26 mai 1995 Préfet de la Guadeloupe, M. Etna, cette Revue, 1996.
95. Serge Guinchard, Le procès équitable: droit fondamental?, Actualité juridique (A.J.), Droit administratif, 20 juillet-20 août, numéro special, 1998.
96. Serge Velley, Droit administratif, Vuibert, 2016.
97. Sophie Overney, Le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge, L'Actualité juridique. Droit administratif, Dalloz, 2001.
98. Stéphanie Hennette Vauchez, Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence, Institut universitaire Varenne, 2018.
99. Stéphanie Hennette Vauchez, Eric Millard, Jean-Louis Halpérin, de l'exception à la banalisation, PU Paris Nanterre, 2017.
100. Didier Takafo-Kenfack, La rationalisation des procédures collectives de l'OHADA: un mode`le prometteur?, 22 Unif. L. Rev., 2017.
101. Yves Gaudemet, L'arbitrage de droit public au Maroc. Rev. arb., 2002.

102. Yves Gaudemet, La prévention du contentieux administratif par les avis du Conseil d'État, *La Revue Administrative*, vol. 52, n° 1, 1999.
103. Yves Gaudemet, La saisie des biens des établissements publics: nouveaux développements de la question, *Gaz. Pal.*, (15 décembre 1984).
104. Yves Gaudemet, Le juge administratif et le prononcé du sursis, *A.J.D.A.* 1982.
105. Yves Gaudemet, les procédure d'urgence u dans le contentieux administrative, *R.F.D.Ad.* 1987.
106. Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), T. 1, 2001.
107. Yves Gaudemet, *Reflections on the injunction in the administrative litigation*", *Mixtures Georges Burdeau*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), 1977.

