مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية
المجلد06 / العدد: 01 (2022)
ص ص. 73- 100

الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية واشكالاته العملية في القانون الجزائري

The non-positional effect of the appeal in the administrative article and its practical problems in Algerian law

نويري سامية، جامعة 8 ماي 1945قالمة، -الجزائر-، nouiri.samia@univ-guelma.dz

تاريخ الاستلام: 2022/03/19 تاريخ القبول: 2022/05/05 تاريخ النشر: 2022/06/01

الملخص:

تشكل قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الادارية امتدادا لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن، غير أن تطبيق هذه القاعدة أحدث إشكالات قانونية وعملية، وبالتالي تهدف هذه الدراسة إلى القاء الضوء على هذه الإشكالات التي تعتري عملية تنفيذ أحكام القضاء بالإلغاء، هذا من جهة. كما تسببت قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في إشكالات أثارتها فكرة تنفيذ الأحكام القاضية على الإدارة بدفع مبالغ مالية محددة، من جهة أخرى، إذ تبرز بقوة عندما يقضي مجلس الدولة بإلغاء حكم المحكمة الإدارية وعدم تأييده.

وقد أورد المشرع الجزائري استثناء على هذه القاعدة، تمثل في وقف تنفيذ الحكم الإداري، الذي يفصل فيه مجلس الدولة بمناسبة نظره للاستئناف المرفوع أمامه، إلا أن هذا الاستثناء ضيق جدا، كما أن طول المدة التي يستغرقها مجلس الدولة من أجل الفصل في الاستئناف، وطلب وقف التنفيذ المرفوع أمامه، رغم طابعه الاستعجالي، يكون خلالها الطرف الآخر قد باشر تنفيذ الحكم المستأنف، مما يصعب تدارك نتائج هذا الوضع فيما بعد.

الكلمات مفتاحية: استئناف، أثر، وقف، التنفيذ، الاستعجال.

Abstract :

The non-position effect rule of appeal in the administrative article is an extension of the non-position effect rule of appeal. However, the application of this rule is the most recent legal and practical problem in the process of implementing judicial decisions by annulment on the one hand .The other problems raised by the idea of implementing sentences to the administration for specific amounts of money, on the other hand, when the Council of State has ruled that the judgement of the Administrative Court should be revoked and not upheld .

The Algerian legislator made a comment on this rule, namely, the suspension of the administrative judgement, which is decided by the Council of State on the occasion of its consideration of the appeal before it. However, this exception is too narrow for the adversary of the administration.

Keywords: Appeal, impact, suspension, execution, urgency.

مقدمة:

يعد مبدأ تنفيذ أحكام القضاء من المبادئ العامة المكرسة في مختلف الدساتير الجزائرية، بما فيها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020[1] الذي نص في مادته 178 على أن: "كل أجهزة الدولة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء"، وقد أطردت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن القانون يعاقب كل من يعرقل حسن سير العدالة وتنفيذ قراراتها.

ينطبق الحكم المذكور أعلاه على جميع الأحكام الصادرة عن مختلف الجهات القضائية عادية كانت أو إدارية، وفيما يخص النوع الثاني من الهيئات القضائية، فإن هذه الأخيرة تختص بجميع المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها، طبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتصدر الأحكام بصفة عامة في المادة الإدارية على نوعين: فمنها الأحكام الصادرة في مواجهة الأفراد أو المواطن والأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة.

غير أن عملية تنفيذ الأحكام الإدارية بنوعيها تحكمها قاعدة كرسها المشرع الجزائري من خلال المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي جاء فيها أن: " **الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف**"، وهي قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف، وبمقتضى هذه القاعدة، فإنه يحق للمحكوم له بمجرد صدور حكم المحكمة الادارية أن يبدأ بالتنفيذ، وذلك على الرغم من قابلية الحكم القضائي للطعن فيه أمام مجلس الدولة بالاستئناف، ما لم يقدم بشأنه طلب وقف التنفيذ، واستجابة قضاء الاستعجال لهذا الطلب.

وتعتبر قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف استثناء على الأصل العام المكرس في المادة العادية أو المدنية بموجب نص المادة 609 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي

يقتضي ألا يتم تنفيذ الأحكام إلا إذا كانت نهائية، في إطار ما يعرف بالتنفيذ العادي للأحكام، ما لم تكن مشمولة بالنفاذ المعجل.

يبدو واضحا أن الأحكام الإدارية تتمتع بخصوصية تجعلها قابلة للتنفيذ رغم قابليتها للطعن بالاستئناف، أو رغم ممارسة الطعن بالأساس، ومن هنا يطرح التساؤل التالي: **ما هي الإشكالات العملية التي تواجه تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية في الجزائر؟**

للإجابة على هذه الإشكالية قسمت هذه الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: التأصيل المفاهيمي لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف والاستثناء الوارد عليها.

المبحث الثاني: الإشكالات العملية لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية.

وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي فيما يخص المحور الأول، لتركيزه على الإطار المفاهيمي لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف والاستثناءات الواردة عليه، بينما اتبعت في المحور الثاني المنهج التحليلي، من خلال تحليل ونقد ومناقشة الإشكالات التي أفرزها التطبيق العملي لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف.

المبحث الأول: التأصيل المفاهيمي لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف والاستثناء الوارد عليها

يحكم تنفيذ الأحكام الصادرة في المادة المدنية أو العادية بصفة عامة مبدأ عام مفاده الأثر الموقف للطعن العادي، أي كلا من المعارضة والاستئناف، إذ لا يمكن تنفيذ الحكم مادام أجل الطعن العادي ساريا، أو مادام الطعن العادي قد تم فعلا، إذ لا يمكن استخراج النسخة التنفيذية إلا بعد انقضاء هذا الأجل، أو الفصل في الطعن، وعلى عكس ذلك تحكم قاعدة معاكسة عملية تنفيذ الأحكام الإدارية، إذ يعد الطعن

بالاستئناف غير موقف لتنفيذ الحكم، ما لم يقدم بشأنه طلب وقف تنفيذ هذا الحكم أمام الجهة القضائية المختصة، وهو ما سنحاول القاء الضوء عليه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف

المطلب الثاني الاستثناء الوارد على قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف

المطلب الأول: مفهوم قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف

يقتضي تحديد مضمون قاعدة الأثر غير الموقف للتنفيذ تناول تعريف الأثر غير الموقف، ثم تعريف الاستئناف المرفوع في المادة الإدارية ضد أحكام المحاكم الإدارية أو أوامرها الاستعجالية، وهو ما سنوضحه من خلال النقاط التالية:

أولا: تعريف قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف

تعتبر قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف أهم أثر للاستئناف في المادة الإدارية، بل يكاد يكون خصوصية تنفرد بها الأحكام الإدارية دون غيرها في المادة العادية، ذلك أن القاعدة العامة في تنفيذ الأحكام أنه لا يجوز تنفيذها جبرا مادام الطعن فيها بالمعارضة أو الاستئناف جائزا وميعاد الطعن لا يزال ممتدا، وفقا لما قررته **المادة 609** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي جاء فيها أن: " الأحكام والقرارات القضائية لا تكون قابلة للتنفيذ، إلا بعد انقضاء آجال المعارضة أو الاستئناف، وتقديم شهادة بذلك من أمانة ضبط الجهة القضائية المعنية، تتضمن تاريخ التبليغ الرسمي للحكم أو القرار إلى المحكوم عليه، وتثبت عدم حصول معارضة أو استئناف"، وبالتالي فإن تنفيذ الأحكام لا يمكن أن يتم إلا إذا كانت نهائية، في إطار ما يعرف بالتنفيذ العادي للأحكام، ما لم تكن مشمولة بالنفاذ المعجل[2].

وعلى نقيض المادة المدنية، فإن الاستئناف في المواد الإدارية لا يوقف تنفيذ الأحكام القضائية الادارية، طبقا لنص المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي جاء فيها أنه: " **الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف**"، وبمقتضى الأثر غير الواقف للطعن بالاستئناف، فإنه يحق للمحكوم له بمجرد صدور حكم المحكمة الادارية أن يبدأ بالتنفيذ، وذلك على الرغم من قابلية الحكم القضائي للطعن فيه أمام مجلس الدولة، ويبقى حق المحكوم ثابتا وقائما، حتى ولو طعن في الحكم القضائي فعلا، ما لم يتم ايقاف تنفيذه من طرف مجلس الدولة كجهة استئناف[3].

وتعتبر قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف امتدادا لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن، المعروفة في نظرية القرارات الإدارية، ويقصد بهذه القاعدة أن رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية لا توقف تنفيذه، إذ يجب أن يستمر إلى غاية القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه، ويكون للإدارة في هذه الحالة الخيار بين التمهل حتى ينجلي الموقف أو تنفيذ القرار على مسؤوليتها، وتتمثل الحكمة من ذلك في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة[4].

ثانيا: تعريف الطعن بالاستئناف في المادة الادارية

يختص مجلس الدولة بنظر الطعون بالاستئناف الموجهة ضد الأحكام القضائية الادارية الصادرة عن المحاكم الادارية، وهو ما أكدته المادة 02 من القانون رقم: 98-02، المتعلق بالمحاكم الادارية، حيث جاء فيها أن: " أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"[5]، وهو ما أكدته المادة 10 من القانون العضوي رقم: 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم: 11-13، التي جاء فيها أنه: " يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن

الجهات القضائية الادارية، ويختص أيضا كجهة استئناف بالاستئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"[6].

وتخضع جميع القرارات القضائية الادارية الصادرة عن المحكمة الادارية، والفاصلة في موضوع النزاع للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ويستثنى من القابلية للاستئناف، الأحكام الادارية الصادرة قبل الفصل في الموضوع، إذ لا بد من انتظار القرار القضائي الفاصل في أصل النزاع، فترفع عريضة واحدة تشتمل الطعن في الحكم التحضيري والحكم في موضوع النزاع.

كما تخضع أيضا الأوامر الاستعجالية الصادرة عن المحاكم الادارية للطعن فيها بالاستئناف، وأهمها أوامر وقف التنفيذ، والأوامر المتعلقة باستعجال المحافظة على الحريات، ويستثنى من الطعن بالاستئناف الأوامر المتعلقة بالاستعجال الفوري الخاص بوقف تنفيذ القرارات الادارية، وفقا لنص المادة 919 من ق إ م إ، والأوامر الصادرة في إطار استعجال التدابير الضرورية، أو ما يعرف بالاستعجال التحفظي، وفقا لنص المادة 921 من ق إ م إ، والأوامر القاضية بتعديل الأوامر الصادرة في استعجال التدابير الضرورية، طبقا لنص المادة 922 من ق إ م إ.

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، قد استحدث بموجب المادة 179 منه المحاكم الإدارية للاستئناف، تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وبالتالي في انتظار التجسيد التشريعي والواقعي لهذه المحاكم يبقى مجلس الدولة هو المكلف حاليا بنظر الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام أو الأوامر الاستعجالية للمحاكم الإدارية.

ويترتب على الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة عدة آثار تتمثل في **الأثر الناقل للاستئناف**، ويقصد به نقل وتحويل ملف القضية برمته إلى قاضي الاستئناف، لإعادة

دراسته من حيث الوقائع والقانون، وبذلك تكون خصومة الاستئناف استمرارا لخصومة أول درجة، ويتمتع في ذلك قاضي الاستئناف بجميع صلاحيات قاضي الدرجة الأولى، ومن بينها اجراء كل التحقيقات على مستواه، دون ارجاع الخصوم أمام قاضي المحكمة الادارية، ويكون للخصوم ذات السلطة التي كانت لهم أمام محكمة أول درجة، إلا ما سقط منها[7].

كما يفترض الأثر الناقل للاستئناف – كما سبق تناوله أعلاه-أن يكون القرار القضائي الاداري المطعون فيه، قد فصل في موضوع النزاع، وفقا للقواعد المقررة في قانون الإجراءات المدنية والادارية، أما إذا تم رفض الدعوى شكلا لسبب ما، أو تم القضاء بعدم قبولها، فإن القرار القضائي يكون لاغياً كأن لم يكن، ولا يمكن القول في هذه الحالة أن مجلس الدولة يفصل في النزاع مرة ثانية، حيث يخير قضاة مجلس الدولة بين حلين[8]:

إما أن يلغي القرار القضائي للمحكمة الادارية، ويأمر بإحالة النزاع على المحكمة الادارية احتراما لمبدأ التقاضي على درجتين، أو التصدي لموضوع النزاع، وقد عرفت المادة 346 من ق إ م إ التصدي أمام المجلس القضائي بأنه الحالة التي: "**عند الفصل في استئناف حكم فاصل في أحد الدفوع الشكلية قضى بإنهاء الخصومة، يجوز للمجلس القضائي التصدي للمسائل غير المفصول فيها إذا تبين له ولحسن سير العدالة إعطاء حل نهائي للنزاع وذلك بعد الأمر بإجراء تحقيق عند الاقتضاء**". وبما أن هذه المادة واقعة في كتاب الأحكام المشتركة، فإنها تنطبق حتى على الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة فيما يخص أحكام التصدي، إلى حين انشاء وتنصيب المحاكم الإدارية للاستئناف.

المطلب الثاني: الاستثناء الوارد على قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف (نظام وقف تنفيذ الحكم)

سبق أن ذكرنا بأن قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف هي امتداد طبيعي لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن، وإذا كانت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري هي الاستثناء الوارد على قاعدة الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية، فإن دعوى وقف تنفيذ الحكم الإداري تشكل الاستثناء الواقع على قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف، ونظرا للتداخل الموجود بين الاستثناءين، سنبين أولا المقصود من نظام وقف تنفيذ الحكم الإداري، ثم نميز بينه وبين بعض المفاهيم القانونية المشابهة فيما يلي:

أولا: وقف تنفيذ الحكم الإداري

الأصل أن الاستئناف غير موقف للتنفيذ كما سبق بيانه، إلا أنه واستثناء على هذه القاعدة، قرر المشرع بموجب المادتين 913 و 914 من ق ا م ا إمكانية طلب وقف تنفيذ الحكم الإداري، علما أن هذه الحالات وردت على سبيل الحصر لا المثال، فبالرجوع إلى المادة 913 من ذات القانون، نجد أن هذه المادة قصرت وقف التنفيذ على ضرورة اثبات المستأنف تعرضه لخسارة مالية فادحة، فإذا تعرض بمفهوم المخالفة لأضرار معنوية مثلا، فلا يمكنه رفع هذه الدعوى.

ذات الأمر ينطبق على المادة 914 التي قصرت رفع طلب وقف التنفيذ على جهة الإدارة فقط دون خصمها، وإن كانت لم تنص على ذلك صراحة، إلا أنه يمكن استنتاجه من نص المادة، شرط أن تبدو أوجه الاستئناف جدية من خلال التحقيق، وأن تؤدي أوجه الاستئناف إلى الغاء الحكم المطعون فيه أو تعديله، وإلى رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء من أجل تجاوز السلطة الذي قضى به الحكم.

وبالتالي يبدو واضحا أن المشرع الجزائري ميز تمييزا غير مبرر بين كل من الإدارة وخصمها فيما يتعلق بشروط رفع دعوى وقف تنفيذ الحكم الإداري[9]، كاستثناء على قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية، حيث قصر الأمر في حالة رفع الدعوى من قبل خصم الإدارة على الخسارة المالية البالغة التي يصعب تداركها طبقا لنص المادة 913 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بينما لم بضع المشرع نفس الشرط في الحالة العكسية، أي في حالة ما إذا كانت جهة الإدارة هي من تطلب وقف تنفيذ الحكم، إذ في هذه الحالة يكفي أن يتوفر عنصر الاستعجال والجدية من أجل رفع الطعن بوقف التنفيذ، وهو ما يشكل اجحافا بحق خصم الإدارة، التي تعد دائما في مركز ممتاز وقوي مقارنة به.

يشترط لرفع دعوى وقف تنفيذ الحكم الإداري أن تكون متزامنة مع رفع استئناف في الموضوع، ولا يشترط أن يكون التزامن حقيقيا، بل يمكن أن يسجل الطعن بالاستئناف أولا، ليسجل فيما بعد طلب وقف تنفيذ الحكم، وهو ما يستشف من نص المادتين 913 و 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وإن كان مجلس الدولة قد وسع من دائرة اختصاصه بالفصل في دعاوى وقف تنفيذ الأحكام الإدارية، من خلال قبوله لوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية عند الطعن فيه باعتراض الغير الخارج عن الخصومة، تنفيذا لنص المادة 386 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، باعتبارها واردة ضمن الكتاب الأول من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمتعلق بالإجراءات المتبعة أمام جميع الجهات القضائية، وهو ما قرره مجلس الدولة في قرار حديث نسبيا صادر عنه بتاريخ: 2015/02/19، بمناسبة نظره للاستئناف المرفوع من قبل ولاية قسنطينة ضد المؤسسة ذات الشخص الوحيد و(ش.ذ.م.م) قسنطينة للأثاث ومن معها، حيث ورد في تسبيب القرار أنه: "حيث أن تعليل

المحكمة الإدارية بعدم اختصاصها للفصل في طلب وقف التنفيذ لا يتماشى ونص المادة 386 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي منحت صلاحيات لقاضي الاستعجال بوقف تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة إذا تعلق الأمر باعتراض الغير الخارج عن الخصومة كما هو عليه في قضية الحال'".[10]

ثانيا: وقف تنفيذ الحكم الاداري المرفوع في إطار إشكال في التنفيذ

نقصد بوقف التنفيذ المرفوع في إطار الاشكال في التنفيذ إشكالات التنفيذ أو منازعات التنفيذ التي تعتبر وسيلة قانونية يعرض بها ذوو المصلحة على القضاء ادعاءاتهم المتعلقة بجواز أو عدم جواز التنفيذ أو أي إجراء من اجراءاته أو طلباتهم بالمضي في التنفيذ مقتا أو بوقف التنفيذ وقتيا.

وقد أسندت المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الرابعة مسألة الفصل فيها للمحكمة الإدارية التي صدر عنها الحكم موضوع الاشكال، ولم تحدد هذه المادة الإجراءات المتبعة في رفع الاشكال في التنفيذ، وفيما إذا كانت تخضع لذات الإجراءات المتبعة أمام جهات القضاء العادي المنصوص عليها ضمن الفصل الرابع من الكتاب الثاني، تحت عنوان: في إجراءات تسوية إشكالات التنفيذ[11].

حيث يترتب على رفع الاشكال وقف التنفيذ فورا، إذ توقف إجراءات التنفيذ بناء على الاشكال بقوة القانون، ويترتب هذا الأثر سواء رفع الاشكال في الحالة التي يحرر فيها المحضر القضائي محضر اشكال في التنفيذ أو حتى في حالة امتناعه عن تحرير المحضر ورفع الأطراف دعوى وقف التنفيذ أمام رئيس المحكمة الفاصل في المواد الاستعجالية[12].

وقد اعتبر مجلس الدولة الجزائري في أحد تطبيقاته أن الأمر الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية في طلب وقف التنفيذ غير قابل لأي طعن، ويكون بذلك قد قرر نفس الحكم المتبع في المادة العادية طبقا لنص المادة 633 من ق ا م ا[13]، كما قضى مجلس الدولة في

قرار صادر عنه تحت رقم: 099743 المؤرخ في: 2015/04/23 أن الاختصاص بالفصل في إشكالات التنفيذ أو طلب وقف التنفيذ يؤول للمحكمة الإدارية التي صدر عنها الحكم، ولا يدخل ضمن اختصاصاته، ومما جاء في حيثيات هذا القرار أنه: "حيث أنه وعملا بنص المادة 633 من نفس القانون فإن الأوامر الصادرة في دعوى الاشكال أو في طلب وقف التنفيذ تكون غير قابلة لأي طعن وبذلك فإن مجلس الدولة ليس من اختصاصه الفصل من جديد في طلب وقف التنفيذ المقدم مما يتعين التصريح باختصاص المحكمة الإدارية بالجزائر للفصل في الطلب الحالي"[14].

كما أكد مجلس الدولة في قضية أخرى مرفوعة من قبل (ب،أ) ضد مديرية التربية لولاية تيبازة على اختصاص المحكمة الإدارية لتيبازة بوقف تنفيذ الأمر الاستعجالي الصادر عن مدير التربية بمناسبة اشكال في التنفيذ، ونفى أن يكون مجلس الدولة هو المختص بنظره، تمييزا له عن طلب وقف تنفيذ الحكم المرفوع في إطار المادتين 913 و 914 من (ق ا م ا)، ومما جاء في هذا القرار أنه: "حيث وأنه على عكس ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية وطبقا للمادة 804 فقرة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنه مادام السند التنفيذي المراد وقف تنفيذه صادرا عنها فإنها تعد هي المختصة بالفصل في الاستعجال الحالي باعتباره من إشكالات التنفيذ، وما دامت فعلت عكس ذلك فلا يمكن إلا التصريح بإلغاء الأمر المستأنف والقضاء من جديد بعدم اختصاص مجلس الدولة"[15].

رغم إصرار القرارات القضائية المذكورة أعلاه على اختصاص المحكمة الإدارية بالفصل في طلب وقف التنفيذ الذي يدخل ضمن إشكالات التنفيذ التي تختص بها طبقا لنص المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أن رؤساء المحاكم الإدارية يرفضون عادة البت في هذا الطلب لعدم الاختصاص، مستندين في ذلك إلى نص المادتين 913 و 914 من ذات القانون، أي ضرورة رفع استئناف أمام مجلس الدولة وتقديم طلب وقف

التنفيذ أمامه، رغم الاختلاف الواضح بين الحالتين، إذ أن طلب وقف التنفيذ بسبب اشكال في التنفيذ يطرأ خلال مرحلة التنفيذ، وقد يكون الحكم المطلوب تنفيذه في هذه الحالة غير قابل للاستئناف، أو انقضى أجل الشهرين المقرر لرفع الاستئناف، وبالتالي فإن قضاء رئيس المحكمة الإدارية بعدم اختصاصه النوعي يبقي طالب التنفيذ في حلقة مفرغة، كما يجعل أحكام القضاء مجرد حبر على الورق.

ومن هنا يبرز وجه الاختلاف الجوهري بين طلب وقف التنفيذ المرفوع من قبل الأطراف في حالة امتناع المحضر القضائي عن تحرير محضر اشكال في التنفيذ، حيث يوجه هذا الأخير طبقا للتطبيقات القضائية المشار لها سابقا أمام رئيس المحكمة الإدارية المختص إقليميا، كما أن الأمر الذي يفصل بمقتضاه رئيس المحكمة غير قابل لأي طعن، بينما ترفع دعوى وقف تنفيذ الحكم الإداري موضوع دراستنا أمام مجلس الدولة بمناسبة استئناف مرفوع أمامه، لإحدى الأسباب المذكورة في المادتين 913 و 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما أن هذا الأمر لا يمكن الطعن فيه أيضا، وإنما يجوز لكل ذي مصلحة طلب رفعه قبل الفصل في الاستئناف.

المبحث الثاني: الإشكالات العملية لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية

تثير قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية إشكالات عملية حقيقية، ويتجسد الأمر عند تنفيذ الحكم محل الاستئناف ثم صدور قرار عن مجلس الدولة يخالف ما جاء به هذا الحكم، وتختلف خطورة الوضع في الدعاوي القاضية على الإدارة العامة بدفع مبالغ مالية معينة عنه في دعاوى الإلغاء، وهو ما سنحاول القاء الضوء عليه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الإشكالات العملية لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في الأحكام القاضية بدفع مبالغ مالية معينة

المطلب الثاني: الإشكالات العملية لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في أحكام الالغاء

المطلب الأول: الإشكالات العملية لقاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في الأحكام القاضية بدفع مبالغ مالية

تترتب على تنفيذ الحكم الإداري رغم الطعن فيه بالاستئناف نتائج يصعب تداركها إذا ما كان مقتضى الحكم المستأنف الزام المدعى عليه بدفع مبالغ مالية محددة، وتحيط بعملية التنفيذ ذاتها خصوصية وإجراءات محددة لا نظير لها في المادة العادية، لابد من القاء الضوء عليها أولا، قبل التفصيل في الإشكالات الطارئة بعد عملية التنفيذ والفصل في الطعن من قبل مجلس الدولة.

أولا: خصوصية تنفيذ الأحكام الإدارية القاضية على الإدارة بدفع مبالغ مالية

القاعدة العامة أن أموال الإدارة العامة لا يجوز الحجز عليها من قبل الخواص، كإحدى آليات التنفيذ الجبري المعتمدة ضدها من قبل الخواص، لذلك استحدث المشرع الجزائري آليات قانونية نوعية حدد بمقتضاها كيفية تنفيذ الأحكام القاضية على الإدارة بدفع مبالغ مالية بواسطة موظفين عمومين هم أمناء الخزينة العمومية على مستوى الولايات.

أصدر المشرع في سبيل ذلك القانون رقم: 02/91 المؤرخ في 1991/01/08 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، وقد فرق هذا القانون بين الحكم القاضي بمبلغ مالي لفائدة إدارة عامة أخرى على إدارة عامة، وحالة الحكم القاضي بمبلغ مالي على الإدارة لفائدة أحد أشخاص القانون الخاص .

وقد وضع القانون رقم: 02/91 جملة من الإجراءات الواجب اتباعها من أجل اقتضاء المبالغ المالية المحكوم بها لمصلحة المواطن يمكن اجمالها فيما يلي:

- يتم اعداد طلب مرفق بوثائق ثبوتية ونسخة تنفيذية للحكم ومحضر الامتناع عن التنفيذ بعد انتظار مدة شهرين على الأقل من تحرير محضر الامتناع أمام أمين خزينة الولاية التي يقع فيها موطن الشخص المحكوم له بالمبلغ المالي.

- يحب أن يتحقق أمين خزينة الولاية من الوثائق الثبوتية وأن يقوم بصرف التعويض خلال مدة لا تتعدى 03 أشهر من تاريخ إيداع الطلب[16].

وقد طرحت على الغرفة الإدارية بالجزائر قضية أكدت فيها بمناسبة نظرها في استئناف حكم صادر عن الغرفة الإدارية للدرجة الأولى قضى برفض دعوى شخص طالب القاضي الإداري بإلزام بلدية سبق للقضاء أن ألزمها بدفع تعويض مالي امتنعت عن دفعه، لعدم سلوكه للإجراءات المنصوص عليها بالق 11/91 من أجل تنفيذ الحكم الذي منحه التعويض ضد بلدية أم البواقي.

كما قرر مجلس الدولة في عديد التطبيقات القضائية الصادرة عنه أنه لا يمكن توقيع الغرامة التهديدية من أجل اجبار الإدارة على تنفيذ حكم يلزمها بدفع مبلغ مالي معين، إلا بعد أن يسلك المدعي الإجراءات المقررة قانونا ضمن القانون رقم: 02/91 السالف الذكر، وهو ما نستشفه من خلال قراره رقم: 143930، الصادر بتاريخ: 2020/03/19، في قضية بلدية تيارت ضد (ط.أ)، ومما جاء في حيثيات هذا القرار أنه: " حيث إنه من ثمة لم يصب قضاة الدرجة الأولى لما أمروا بتصفية الغرامة التهديدية الموضوعة على عاتق البلدية المستأنفة طالما أن القانون 02/91 يسمح للمتقاضين المستفيدين من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الجماعات المحلية أن يحصلوا على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية"[17].

ثانيا: الإشكالات العملية للقاعدة في حالة الغاء حكم المحكمة الادارية القاضي على الإدارة بدفع مبالغ مالية

يثير الحكم القضائي المتضمن إلزام الإدارة العمومية بتسديد مبالغ مالية معينة لأحد الخواص إشكالات حقيقية، ويتعلق الأمر بالحالة التي يتم فيها تنفيذ حكم المحكمة الإدارية المختصة إقليميا والقاضي بدفع مبلغ معين بحق احدى الإدارات العمومية، وقد بينا سابقا الإجراءات المتبعة من أجل تنفيذ هذه الأحكام، وفي خضم ذلك تستأنف جهة الإدارة الحكم الصادر ضدها أمام مجلس الدولة دون أن تطلب وقف تنفيذه، أو أن تطلب ذلك دون استجابة من قضاء الاستعجال لطلب وقف التنفيذ.

فإذا أيدت جهة الاستئناف حكم المحكمة الإدارية فلا ضرر في ذلك، أما في الحالة العكسية، أي إذا ألغى مجلس الدولة الحكم المستأنف وقضى بعدم استحقاق خصم الإدارة للمبالغ المحكوم بها له، فإن هذا الأخير يكون قد أخذ مالا بغير وجه حق، وهو ما يدفع الإدارة إلى رفع دعوى استرداد هذه المبالغ أمام المحكمة الإدارية المختصة، طبقا للمادتين 143و144 من القانون المدني.

الأمر الذي يكلف الخزينة العمومية تكاليف التقاضي من محامي ومحضر قضائي وغيرها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المحكمة الإدارية إذا ما قضت برد المبالغ غير المستحقة، فإن المدعى عليه أو خصم الإدارة قد لا يكون بحوزته المبلغ المطلوب دفعه، وحتى لو لجأت الإدارة إلى إجراءات التنفيذ الجبري قد لا تجد ما تنفذ عليه من أموال المدعى عليه، وهو ما يشكل خسارة حقيقية للخزينة العمومية، خاصة إذا كانت المبالغ المطلوب ردها باهضة قد تصل إلى مئات الملايين.

كما يثار اشكال آخر بشأن قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في الحالة التي يحكم فيها على الإدارة العامة بدفع مبالغ مالية كبيرة لمصلحة خصومها، والذين هم جماعة كبيرة من

الورثة، كما هو الحال في بعض المنازعات العقارية الإدارية، فإذا ما تم اقتضاء هذه المبالغ والتنفيذ على جهة الإدارة من قبل هؤلاء الورثة، ثم تم استئناف هذا الحكم من قبل الإدارة أمام مجلس الدولة، ليقرر هذا الأخير الغاء الحكم المستأنف، ففي هذه الحالة، كيف يمكن للإدارة أن تسترد المبالغ الطائلة التي تمت قسمتها بالفعل من قبل هؤلاء الورثة، وقد يزيد الأمر تعقيدا إذا ما توفي أحدهم قبل اتخاذ الإدارة للإجراءات اللازمة من أجل رد المبالغ المالية المدفوعة بغير وجه حق، وهو ما يعرض المال العام إلى الهدر.

توجد مشكلة أخرى، تتعلق بالحالة التي يكون فيها المبلغ المحكوم به على جهة الإدارة ضئيل، إلا أنه حصل منها لصالح خصمها، وتم الغاء هذا الحكم بعد سنوات من قبل مجلس الدولة، فهل تقوم الادارة في هذه الحالة برفع دعوى من جديد من أجل استرداد هذا المبلغ غير المستحق؟؟؟ علما أن التكاليف التي قد تترتب عن رفع دعوى الاسترداد أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا قد تفوق بكثير المبلغ المطلوب رده أساسا، وهو ما يشكل أيضا هدرا كبيرا للمال العام بغير وجه حق.

المطلب الثاني: الإشكالات العملية لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن في منازعات الإلغاء

تتعلق دعوى الإلغاء بطلب انهاء آثار قرار اداري معيب بأثر رجعي، إما لوجود عيب في أركانه الخارجية من اختصاص وشكل وإجراءات، أو لوجود عيب في أحد أركانه الداخلية من محل وسبب وغاية، وفي جميع الأحوال، فإن تنفيذ حكم المحكمة الإدارية رغم الطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة سيرتب آثارا معقدة، خاصة في الحالة التي يكون فيها قرار مجلس الدولة مخالفا لحكم المحكمة الإدارية وملغيا له، وهو ما سنفصل فيه فيما يلي:

أولا: الإشكالات العملية المترتبة عن تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار اداري معيب

يتعلق الأمر بمنازعات الالغاء، أي عندما يستجيب القاضي لخصم الإدارة رافع دعوى الإلغاء ضد قرار اداري معيب بأحد عيوب المشروعية الخمس، والتي تصيب القرار الإداري في أحد أركانه الخمس، وتقوم المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الاداري المطعون فيه، ففي هذه الحالة من الطبيعي أن يسعى خصم الإدارة إلى تنفيذ الحكم الصادر لصالحه.

وقد تصادف خصم الإدارة في عملية تنفيذ حكم الالغاء جملة من الاشكالات العملية مثل غموض الحكم الاداري في منطوقه من حيث عباراته ومدلوله، بما يجعله قابلا للعديد من التأويلات عند تنفيذه، وهوما قد يؤخر ويصعب عملية تنفيذه، بالإضافة إلى الموقف السلبي لجهة الادارة تجاه أحكام الالغاء إما بالامتناع عن التنفيذ أو التنفيذ الناقص والمعيب للحكم الاداري أو التماطل عن التنفيذ، والسبب الحقيقي وراء هذا التماطل أو الامتناع أن المسؤولين في الادارة يرون بأن حكم القضاء بإلغاء قراراتهم فيه تحد لإرادتهم.

في جميع هذه الحالات، يستحيل التنفيذ الجبري على الادارة والزامها عن طريق القوة العمومية بالقيام بعمل معين، إذ تعد خصما شريفا حسن النية، فلا يمكن استخدام القوة العمومية التي توجد تحت تصرفها ضد نفسها لتؤمن تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، وتبعا لذلك وضع المشرع آليات وضمانات من أجل اجبار الإدارة على التنفيذ –لا يسعنا التفصيل فيها هنا-تتمثل في: توجيه القاضي الاداري أوامرا للإدارة باتخاذ تدابير تنفيذية معينة، وتوقيع الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، بالإضافة إلى امكانية توقيع عقوبة جزائية على الموظف الممتنع عن التنفيذ[18].

وسواء قامت الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها طواعية أو عن طريق اجبارها على ذلك بإحدى الطرق القانونية المكفولة، وتطبيقا لقاعدة الأثر غير الموقف

للطعن في المادة الإدارية، فإن استئناف الإدارة لحكم المحكمة الإدارية لا يوقف تنفيذ هذا الحكم، وذات الأمر ينطبق على الحالة التي لا يستجيب فيها قاضي مجلس الدولة لطلب الإدارة بوقف تنفيذ الحكم المرفوع بالتزامن مع الطعن بالاستئناف، كما سبق بيانه طبقا للمادتين 913 و 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

تبعا لذلك، يطرح اشكال حقيقي من الناحية العملية، يتمثل في إتمام إجراءات التنفيذ من قبل خصم الإدارة خلال فترة سير الخصومة أمام مجلس الدولة كجهة استئناف، ثم يستجيب مجلس الدولة بعد عدة سنوات من رفع الطعن أمامه لجهة الادارة، نظرا لطول المدة التي يستغرقها الفصل في الخصومات المرفوعة أمامه، ففي هذه الحالة يطرح اشكال جوهري، هل يمكن ارجاع الأمر إلى ما كان عليه قبل تنفيذ حكم الإلغاء، أم أن الأمر مستحيل من الناحية العملية.

في الحقيقة، أن الإدارة في أغلب الحالات التي يلغي فيها قضاة مجلس الدولة أحكام المحاكم الإدارية القاضية بالإلغاء، تصادف جهة الإدارة العامة إشكالات حقيقية في التنفيذ، تتمثل في استحالة إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل تنفيذ حكم المحكمة الإدارية القاضي بإلغاء القرار الإداري المشتبه في مشروعيته، وكمثال على ذلك أن تقضي المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الإداري الصادر عن الرئيس الإداري تجاه مرؤوسه، والقاضي بعزل هذا الأخير مثلا، فاذا استأنفت الادارة هذا الحكم القاضي بإلغاء قرار العزل، فلن يؤثر ذلك في عملية تنفيذ حكم الإلغاء في مواجهتها، فإذا استجاب مجلس الدولة للاستئناف المرفوع أمامه، فإن الإدارة ستسعى لتنفيذ القرار القضائي لمجلس الدولة، من خلال تنفيذ قرار العزل الصادر عنها بداءة، لكن الاشكال الذي يطرح هو ما مصير الراتب والعلاوات ومنح المردودية التي كان يتلقاها الموظف المعزول طيلة السنوات التي استغرقها الفصل في الطعن بالاستئناف؟؟؟

قد تلجأ الإدارة في هذه الحالة إلى رفع دعوى استرداد المبالغ المدفوعة بغير وجه حق طبقا للقواعد العامة المعروفة في القانون المدني[19]، من أجل مطالبة الموظف المعزول بالمبالغ المالية التي تلقاها دون استحقاق خلال فترة النظر في الاستئناف، وقد يطرح اشكال آخر بالنسبة للحالة التي يكون الموظف فيها قد استفاد من تربص قصير أو طويل المدى خارج الوطن، كما هو الحال بالنسبة للأستاذ الجامعي، وتم الفصل في الاستئناف خلال مدة هذا التربص، فهل تلغي جهة الإدارة هذا التربص وتأمر الموظف المعزول بالرجوع إلى أرض الوطن فقط؟ أم أنها تطالبه حتى برد المبالغ المالية التي تم صبها في حسابه من أجل تربصه؟؟؟

الإشكال الحقيقي أنه من المعروف عن فئة الموظفين العموميين أنهم معسرون، فما بالك في الحالة التي يعزل فيها هذا الموظف أو تنقضي علاقته الوظيفية بسبب قرار تأديبي آخر كتسريحه مثلا، وبالتالي فإن رفع الإدارة لدعوى استرداد المبالغ غير المستحقة لن تجدي نفعا إذا لم يكن لهذا الموظف ما يدفعه لهذه الإدارة، أو في الحالة التي لا تجد هذه الأخيرة بحوزته أموالا منقولة أو عقارية تستطيع التنفيذ عليها من أجل استرداد حقوقها، والأكيد أن كل ذلك سيؤثر على الخزينة العمومية بالسلب في جميع الحالات.

ثانيا: الإشكالات العملية المترتبة عن تنفيذ القرار الإداري المرفوض الغاؤه من قبل المحكمة الادارية واستجابة مجلس الدولة للطعن

تعتبر هذه الحالة الصورة العكسية للحالة السابقة، ويتعلق الأمر برفع خصم الإدارة المعني بالقرار الإداري لدعوى الغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة، غير أن هذه الأخيرة لا تستجيب لطلبه، فيستأنف المعني بالقرار الحكم أمام مجلس الدولة، وبعد مرور فترة طويلة من رفع الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، يفصل هذا الأخير بإلغاء حكم المحكمة الإدارية القاضي برفض الغاء القرار الإداري المعيب، وكما نعلم فإن مجلس

الدولة في هذه الحالة قد يتصدى للموضوع ويلغي القرار المعيب بنفسه، وقد يحيل القضية أمام المحكمة الإدارية من أجل الفصل في القضية من جديد وإلغاء القرار الإداري المعيب.

في جميع الحالات، إذا ما تقرر الغاء قرار المحكمة الإدارية الأول الرافض الغاء القرار الإداري المعيب، فإنه قد تحدث إشكالات حقيقية من الناحية العملية، وهو ما صادفناه فعلا من الناحية التطبيقية، بحكم مزاولتنا لمهنة المحاماة، إذ تكون الإدارة قد نفذت القرار الإداري المعيب، وبعد الغائه من قبل مجلس الدولة بعد الاستئناف، يستحيل إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل الغاء هذا القرار المعيب من قبل مجلس الدولة.

لابد أن نشير بأنه على محامي خصم الإدارة أن يحدد الطلب القضائي بدقة، من خلال طلب الغاء القرار الإداري المعيب وإعادة ادماج الموظف في منصبه، لأن المحامي إذا اكتفى بطلب الإلغاء، فإن القاضي سيقتصر حكمه على الإلغاء، طبقا لقاعدة أن القاضي لا يقضي بأكثر مما طلب منه، وعلى كل حال، فإن المشكلة الحقيقية تكمن في شغل الإدارة للمنصب المسرح منه.

فإذا سعى الموظف إلى تنفيذ قرار مجلس الدولة القاضي بإلغاء حكم المحكمة الإدارية، فإنه سيسعى إلى إعادة ادماجه في منصبه، إذا طلب ذلك بداءة أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، أو سيرفع دعوى جديدة مطالبا بإعادة ادماجه في منصبه إذا استجاب له القاضي الإداري بالإلغاء ونسي طلب إعادة الادماج في عريضة افتتاح الدعوى الأصلية.

ويتمثل الاشكال الحقيقي في إمكانية المساس بفكرة الحقوق المكتسبة، فعلى سبيل المثال لو رفع (س) دعوى الغاء قرار تسريحه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، لترفض هذه الأخير طلبه، فيقوم (س) بالطعن بالاستئناف في الآجال القانونية المقررة أمام مجلس الدولة، وقد يطلب (س) وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه دون أن يستجيب

له قاضي الاستعجال، ففي هذه الحالة، فإن الإدارة ستسعى لتنفيذ قرار التسريح، نظرا لإعمال قاعدة الأثر غير الموقف للطعن، كما أنها ستقوم بتعويض المنصب الشاغر إما بتعيين شخص جديد في ذلك المنصب أو تحويل موظف آخر من أجل شغل ذلك المنصب الشاغر.

في هذه الفرضية، إذا استجاب مجلس الدولة للطعن بالاستئناف المرفوع أمامه ضد الحكم القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية الرافض الغاء قرار التسريح، فإن مجلس الدولة سيقرر الغاء قرار التسريح، واذا سعى الموظف (س) للرجوع إلى منصبه فقد يواجه بإشكال في التنفيذ، نظرا لشغل المنصب من قبل شخص آخر، إذ يستحيل أن تترك جهة الإدارة المنصب شاغرا لسنوات، وقد تقوم الإدارة بمنحه منصبا آخر أقل من منصبه الأصلي، أو قد تقوم بنقله إلى مكان آخر بعيد عن محل اقامته، غير أن الموظف المسرح قد لا يرض بهذه الحلول، باحثا عن منصبه الأصلي الذي سرح منه مما يبقي الأمر معلقا.

وقد يلجأ الموظف (س) في هذه الحالة إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إعادة ادماجه في المنصب الذي سرح منه بداءة، إلا أن القاضي في هذه الحالة لا يملك الزام الإدارة بإزاحة الموظف الذي حل محل الموظف س، لأن في ذلك مساسا صارخا بفكرة الحقوق المكتسبة المكفولة قانونا، كما لا يستطيع القاضي توجيه أمر للإدارة بتعيين الموظف المسرح في المنصب الذي يريد شغله، لأن في ذلك أيضا مساسا بالسلطة التقديرية لجهة الإدارة العامة، وهو ما يبقي الموظف في حلقة مفرغة دون اقتضاء حقه والعودة للمنصب الذي كان يشغله بالذات قبل صدور قرار تسريحه غير المشروع بداءة.

لا تقتصر هذه الإشكالات المترتبة على قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف على تنفيذ قرارات الإدارة التأديبية فقط، بل يطرح اشكال آخر بالنسبة للمنازعات المترتبة على المستثمرات الفلاحية، حيث خول القانون الوالي سلطة اتخاذ قرار بإسقاط حق الانتفاع

أو حل المستثمرة الفلاحية، علما أن هذه الحالة تتعلق بالفترة السابقة على تحرير العقد الإداري المنشئ للمستثمرة الفلاحية كشركة مدنية، حيث يمنح الوالي المختص إقليميا الأرض للمستفيدين بموجب قرار إداري، وإذا وقع خلاف بين الإدارة والمستفيدين وصدر قرار إداري بسحب الاستفادة فإن الطعن في هذا القرار يكون أمام القضاء الإداري[20].

غير أن الاشكال يطرح في حالة ما إذا أقدم أحد أعضاء المستثمرة الفلاحية على رفع دعوى الغاء ضد قرار الوالي القاضي بسحب استفادته من حق الامتياز أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، غير أن المحكمة ترفض طلبه، فيقوم باستئناف الحكم أمام مجلس الدولة من أجل الغاء حكم المحكمة الإدارية، فإذا أيد مجلس الدولة في هذه الحالة حكم المحكمة فلا اشكال في ذلك، أما إذا ألغى حكم المحكمة الإدارية وقضى من جديد بإلغاء قرار الوالي بسحب الاستفادة.

في هذه الحالة، يحدث اشكال جوهري كثير الوقوع من الناحية العملية، وهو أن يمنح عقد الامتياز لمستثمرة فلاحية أخرى خلال الفترة التي استغرقها الفصل في الطعن من قبل مجلس الدولة، ففي هذه الحالة لا يمكن للإدارة أن تسحب الاستفادة من المستفيد الجديد، حفاظا على حقه المكتسب، فقد تلجأ إلى تعويض صاحب الدعوى الأصلية بمستثمرة فلاحية أخرى، غير أن أغلب المستثمرين الفلاحيين لا يقبلون هذا الحل لصلتهم المعنوية بالأرض التي يخدمونها، مما يبقي الحقوق معلقة.

وبالتالي نلاحظ أن قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في المادة الإدارية قد أحدثت إشكالات حقيقية من الناحية العملية عند مرحلة تنفيذ الحكم القضائي.

خاتمة

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أن قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف هي امتداد لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن، التي تفرض مشروعية القرارات الإدارية، ومن ثمة الاستمرار في تنفيذها رغم الطعن فيها بالإلغاء، غير أن تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية تحدث إشكالات قانونية وعملية في مرحلة تنفيذ الحكم الإداري، حاولنا القاء الضوء عليها، من خلال تقسيم هذه الإشكالات إلى إشكالات تعتري عملية تنفيذ أحكام القضاء بالإلغاء، واشكالات أخرى تثيرها فكرة تنفيذ الأحكام القاضية على الإدارة بدفع مبالغ مالية محددة، إذ تبرز بقوة عندما يقضي مجلس الدولة بإلغاء حكم المحكمة الإدارية، وهو ما تم توضيحه بالتفصيل من خلال هذا المقال مع تقديم أمثلة واقعية عن كل حالة، غير أن الحالة العكسية، أي إذا ما أيد مجلس الدولة حكم المحكمة الإدارية، فلا ضير في ذلك.

على العموم، توصلت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج نجملها فيما يلي:

- أن المشرع الجزائري ميز تمييزا غير مبرر بين كل من الإدارة وخصمها فيما يتعلق بشروط رفع دعوى وقف تنفيذ الحكم الإداري.

- أن رؤساء المحاكم الإدارية يرفضون عادة البت في طلب وقف تنفيذ الحكم بمناسبة الفصل في اشكال في التنفيذ لعدم الاختصاص، مستندين في ذلك إلى نص المادتين 913 و914 من ذات القانون، وقد يكون الحكم المطلوب تنفيذه في هذه الحالة غير قابل للاستئناف، أو انقضى أجل الشهرين المقرر لرفع الاستئناف، وبالتالي فإن قضاء رئيس المحكمة الإدارية بعدم اختصاصه النوعي يبقي طالب التنفيذ في حلقة مفرغة، كما يجعل أحكام القضاء حبرا على ورق.

- طول المدة التي يستغرقها قاضي الاستعجال الإداري على مستوى مجلس الدولة من أجل الفصل في طلب وقف التنفيذ المرفوع أمامه، رغم طابعه الاستعجالي، إذ قد تصل حتى لسنة، يكون خلالها الطرف الآخر قد باشر عملية التنفيذ، وقد يصعب تدارك نتائج هذا الوضع فيما بعد.

- أن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة والقاضية عليها بدفع مبالغ مالية محددة إما في إطار التعويضات، أو في إطار دعاوي القضاء الكامل، والتي تم تنفيذها قبل الفصل في الاستئناف المرفوع أمام مجلس الدولة يثير إشكالات عملية حقيقية، تتمثل في هدر المال العام في حالة استحالة استرداد الإدارة للمبالغ المدفوعة بغير وجه حق لخصمها.

- أن تنفيذ أحكام الإلغاء قبل الفصل في الاستئناف المرفوع ضدها يثير معضلة عملية، تتمثل في إمكانية قضاء مجلس الدولة بإلغاء حكم المحكمة الإدارية، وإقرار مشروعية القرار الإداري الملغى بداءة، ليستحيل إعادة الوضع إلى ما كان عليه سابقا، مما يبقي أحكام القضاء حبرا على ورق.

- أن تنفيذ الحكم الرافض للإلغاء، ليتم الغاء هذا الحكم فيما بعد من قبل مجلس الدولة عند بته في الاستئناف، يحدث خللا حقيقيا من الناحية العملية، إذ تكون الإدارة قد نفذت القرار الإداري المعيب، وبعد الغائه من قبل مجلس الدولة بعد الاستئناف، يستحيل إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل الغاء هذا القرار المعيب من قبل مجلس الدولة، خاصة أنه سيؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة للغير.

من خلال هذه النتائج والنقائص التي تفرزها قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف في المادة الإدارية، نقترح الاقتراحات التالية:

- ضرورة توسع قضاة مجلس الدولة في اعمال الاستثناء الوارد على قاعدة الأثر غير الموقف للاستئناف، من خلال القضاء بوقف تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية كلما توفر عنصر الاستعجال، ودون تمييز بينما إذا كان طالب التنفيذ إدارة أو خصم هذه الإدارة.

- ضرورة تعديل المادتين 913 و 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المتعلقتين بوقف تنفيذ الأحكام الإدارية، من خلال جعلها أكثر وضوحا، مع المساواة بين كل من الإدارة وخصمها في شروط طلب وقف التنفيذ.

- على رؤساء المحاكم الإدارية أن يفعلوا اختصاصهم بالفصل بوقف تنفيذ الحكم بمناسبة الفصل في اشكال في التنفيذ يعتري الحكم الإداري، تطبيقا لنص المادة 633 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتطبيقا للاجتهادات القضائية لمجلس الدولة في هذا الصدد، والتي أكدت على منح هذا الاختصاص لرؤساء المحاكم الإدارية بشأن إشكالات الدعاوى التي تنظرها، بينما أسند الفصل في إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة لرئيس مجلس الدولة، وهو أمر منطقي.

- ضرورة الإسراع في انشاء المحاكم الإدارية للاستئناف حتى تخفف العبء على مجلس الدولة ولا تستغرق وقتا طويلا من أجل البت في طلبات وقف التنفيذ، أو الفصل في الاستئناف المرفوع أمامها.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- بوعمران عادل، **دروس في المنازعات الإدارية**، دار الهدى، الجزائر، 2014.

- بن صاولة شفيقة، **إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية**، دار هومه، الجزائر، 2010.

-حمدي باشا عمر، **طرق التنفيذ وفقا للقانون 09/08**، دار هومه، الجزائر، 2018.

- حمدي باشا عمر، **إشكالات التنفيذ**، دار هومه، الجزائر، 2012 .

-عبد القادر عدو، **المنازعات الإدارية**، دار هومه، الجزائر، 2017.

- عبد القادر عدو، **ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة**، دار هومه، الجزائر.

2- المقالات:

- أمال يعيش تمام وعبد العالي حاحا، "**دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بناء على أمر استعجالي على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم: 09/08**"، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، بسكرة، 2009.

- أوسعيد إيمان، "**جديد قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية**"، مجلد 06، عدد 01، مجلة اليزا للبحوث والدراسات، اليزي، 2019.

- شيخ عبد الصديق، "**وقف تنفيذ القرارات القضائية الإدارية**"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 06، العدد 01، جامعة يحي فارس بالمدية، 2020.

- نويري سامية، "**منازعات العقار الفلاحي بين اختصاص القضاء العادي والقضاء الإداري**"، مجلد 11، عدد 01، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، الجزائر، 2013،

3- الرسائل العلمية:

- بوعالم أوفارت، **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 07.

4- المداخلات:

- نويري عبد العزيز، **آليات ضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري**، ورقة مقدمة إلى ورشة العمل حول منازعات التنفيذ في الدعوى الإدارية، شرم الشيخ، مصر، 04-06 أفريل 2017.

الهوامش:

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 442.20 مؤرخ في 1442 موفق ل 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر العدد 82, الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
ص 04.

[2]- حمدي باشا عمر، **طرق التنفيذ وفقا للقانون 09/08**، دار هومه، الجزائر، 2018، ص 103.

[3]-عبد القادر عدو، **المنازعات الإدارية**، دار هومه، الجزائر، 2017، ص 320.

[4]- بوعالم أوفارت، **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 07.

[5]- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 199، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، المعدل و المتمم بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 24 يوليو 2011، ج ر العدد 43 الصادرة بتاريخ 03 اوت 2011.

[6]- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 199، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، المعدل و المتمم بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 24 يوليو 2011، ج ر العدد 43 الصادرة بتاريخ 03 اوت 2011.

[7]- بوعمران عادل، **دروس في المنازعات الإدارية**، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص 237.

[8]- نويري سامية، **محاضرات في قانون الإجراءات الإدارية**، جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019، ص 15.

[9]- عبد القادر عدو، **ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة**، دار هومه، الجزائر، ص 119.

[10]- قرار رقم 098757، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، قسم الوثائق، الجزائر، 2015، ص 205.

[11]- بن صاولة شفيقة، **إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية**، دار هومه، الجزائر، 2010، ص 158.

[12]- حمدي باشا عمر، **إشكالات التنفيذ**، دار هومه، الجزائر، 2012 ، ص 123.

[13]- قرار رقم: 099183، المؤرخ في: 2015/04/23، في قضية (س.ف) ومن معه ضد وزارة الشون الدينية والأوقاف، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، قسم الوثائق، الجزائر، 2015، ص 191.

[14]- مجلة مجلس الدولة، العدد 13، قسم الوثائق، الجزائر، 2015، ص 194، وهو ذات الحكم الذي قرره مجلس الدولة في قرار مشابه لهذه القضية تحت رقم: 158058، الصادر بتاريخ: 2018/12/20، في قضية (ب،أ) ضد مديرية التربية لولاية تيبازة، أنظر: مجلة مجلس الدولة، العدد 16، سنة 2018، ص 256.

[15]- ملف رقم: 158058، مؤرخ في: 2018/12/20، مجلة مجلس الدولة، عدد 16، سنة 2018، ص 258.

[16]- نويري عبد العزيز، "**آليات ضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري**"، ورقة مقدمة إلى ورشة العمل حول منازعات التنفيذ في الدعوى الإدارية، شرم الشيخ، مصر، 04-06 أفريل 2017، ص 271.

[17]- قرار غير منشور.

[18]- نصت المادة 138 مكرر من قانون العقوبات المعدل سنة 2001 على أن كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفيته لرفض تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذ حكم قضائي يعاقب بالحبس من 06 أشهر الى 03 سنوات وغرامة من 5000 الى 50.000 دج.

[19]نقصد بذلك المادتان 143 و144 من القانون المدني المتعلقة بالدفع غير المستحق، حيث جاء في المادة 144 أنه: " يصح استرداد غير المستحق إذا كان الوفاء قد تم تنفيذا لالتزام لم يتحقق سببه."

[20]- نويري سامية، "**منازعات العقار الفلاحي بين اختصاص القضاء العادي والقضاء الإداري**"، مجلد 11، عدد 01، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، الجزائر، 2013، ص 191.