جامعة القاهرة

كلية الحقوق

وقف التنفيذ والقضاء الإداري المستعجل

في فرنسا ومصر

(دراسة مقارنة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه

مقدمة من

محمد سامي رافع بك

رئيس النيابة العامة

لجنة المناقشة والحكم :

الأستاذ الدكتور/ محمود محمد حافظ "مصرنا"	رئيسا
الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي	عضوا
الأستاذ الدكتور/ ثروت بدوي	عضوا

١٩٧٥

" بسم الله الرحمن الرحيم "

والحمد لله رب العالمين وبه نستعين والصلاة والسلام على سيدنا محمد اشرف المرسلين • وقل رب زدنى علما •

وبعد •

فمنذ ان انتظم الانسان فى جماعات اصبحت نواه للمجتمع كان من المحتم ان يوجد جهاز تنفيذى يقوم على تلبيه وتوفير حاجات المجتمع من عدل وامن وحمايه ، سمى هذا الجهاز بالاداره •

ومنذ كانت الاداره برز الصراع بين واجباتها فى اشباع حاجات المجتمع وبين حرص الافراد على حرياتهم وواجباتهم •

وبسبب هذا الصراع كان جهد القضاء والفقه فى ايجاد أسلوب للموازنه بين واجبات الاداره وبين حريات وحقوق الافراد ، ودلت بمراعاه ان الاداره هى المسئوله عن تلبيه حاجات المجتمع ، وبرعايه جانب الافراد الذين ماقامت الاداره اصلا الا لصيانه حقوقهم وحرياتهم •

وقد كان من اهم الضمانات التى وجدت لتحقيق هذه الموازنه فى فرنسا انشاء وتنظيم القضاء الادارى ، الذى نيط به الفصل فى المنازعات التى تقوم لدى تعامل الاداره مع الافراد باعتبارها احدى سلطات الدوله •

وتفريعا على هذه الضمانه الجوهريه فان نظام وقف تنفيذ القرارات الاداريه اذا ماثبت للقضاء الادارى ان التنفيذ يجافى القانون ، ثم كان منشأ القضاء الادارى المستعجل عندما لباح مجلس الدوله الفرنسى لمجالس المقاطعات ان تفصل فى بعض المنازعات الاداريه المستعجله ثم مضى المشرع فى هذا السبيل فمنح رؤساء هذه المجالس سلطه ندب الخبراء لاثبات الحاله ، وذلك بالقانون الصادر فى ٢٢ يوليو سنه ١٨٨٩ ، تسهيلا لمهمه المجلس عند نظر الموضوع ، واخيرا فى سنه ١٩٥٥ استجاب المشرع الفرنسى لنداء الفقهاء فانشأ نظام القاضى الادارى المستعجل لنظر المسائل الاداريه المستعجله عدا ماتعلق منها بوقف تنفيذ القرارات الاداريه ، اذ ابقى هذه المنازعات للمحاكم الاداريه باعتبارها محكمه الموضوع التى منحها سلطه الحكم بوقف تنفيذ القرارات الاداريه منذ انشائها سنه ١٨٥٣ عدا ماتعلق من هذه القرارات بالنظام العام •

واما فى مصر فمنذ بدأ تنظيم القضاء فى الربع الاخير من القرن التاسع عشر ، فان المشرع المصرى قد منح القضاء اختصاص الفصل فى المنازعات التى تقوم بين الاداره والافراد ، ولكنه منعه من التصدى للقرارات الاداريه سواء بالالغاء او الايقاف او التفسير او التأويل ، الى أن انشأ مجلس الدوله فى سنه ١٩٤٦ للفصل فى المنازعات التى تقوم بين الاداره والفرد والوارده على سبيل الحصر فى قانون تنظيمه ، وكان اهم هذه الاختصاصات بلا جدال سلطه الغاء القرارات الاداريه اذا ما اعتورها سبب من اسباب البطلان ، كما وان له وبناء على طلب المدعى فى صحيفه دعوى الالغاء ان يوقف تنفيذ هذه القرارات اذا ماتبين للمحكمه انه يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها ، وان احتمال الغائها قائم على اسباب جديه وهذا اهتداء بما جرى عليه قضاء مجلس الدوله الفرنسى ، اما بالنسبه لقضاء التعويض — القضاء الكامل — فهو يفصل فى المسائل الاداريه المستعجله التى تعرض عليه •

ولقد لاحظنا اهميه وقف التنفيذ وقضاء الامور المستعجله الاداريه الاخرى باعتبار كل منهما ضمانا جوهريا وفعالا للافراد فى مواجهه الاداره التى تعاظم شأنها

اخيرا نظرا للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الدوله عند الاخذ بفكره الاقتصاد الموجه واتباع النظام الاشتراكي ، مما يحتم لزوم اعطاء الادارة دورا أوفر في توجيه شئون المجتمع اقتصاديا واجتماعيا .

ولهذا فانه قد يثور التساؤل عما اذا كان قضاء وقف التنفيذ والقضاء في المسائل الاداريه المستعجله الاخرى يحقق التوازن القائم بين كفالة التوازن بين واجبات الاداره وبين رعايه حريات وحقوق الافراد ، وعلى اساس من ذلك قام بحثنا في هذه الرساله .

ولقد قسم البحث في هذه الرساله على الوجه التالي :

باب تمهيدي تناولنا فيه تنفيذ القرارات الاداريه ودلك في مباحث خمسه :
تناولنا في المبحث الاول تقديم عام عن مبدأ التنفيذ المباشر كامتياز عام للاداره ، ثم سلطه القضاء في وقف تنفيذ كضمانه اساسيه حتى لا يجري على خلاف القانون .

ثم اوضحنا في المبحث الثاني القاعده العامه في تنفيذ القرارات الاداريه في فرنسا وفي مصر من انه لا يترتب على مجرد رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، ثم شرحنا بيانه وقف التنفيذ والاثار المترتبه عليه .

وحددنا في المبحث الثالث نطاق هذه القاعده في فرنسا ومصر من حيث نوعيه القرارات الاداريه التي يمكن طلب وقف تنفيذها ، ومدى جواز طلب وقف تنفيذ القرارات المتعدديه ، ثم بينا وجوبه الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ .

وشرحنا في المبحث الرابع مبررات هذه القاعده ، تلك التي تستند الى ان القرار الاداري قرار تنفيذي ، وتلك التي تستند الى فكره الفصل بين السلطتين القضائيه والاداريه ، واخيرا تلك التي تستند الى الاعتبارات العمليه .

واخيرا استظهرنا في المبحث الخامس ما قد يترتب على هذه القاعده من مثالب وتبنينا الحد منها .

ثم القسم الاول وقد خصصناه لدراسه القواعد الموضوعيه لوقف التنفيذ في فرنسا ومصر ، وقسمناه الى بابين :

اظهر البحث في الباب الاول شروط الحكم بوقف تنفيذ القرارات الاداريه في فصلين .
بحث في الفصل الاول ركن الضرر وفيه تبيننا موقف المشرع في المبحث الاول ، وموقف القضاء في المبحث الثاني حيث تم استظهار موقف القضاء الاداري الفرنسي في المطلب الاول قبل وبعد سنه ١٩٥٢ بالنسبه لكل من مجلس الدوله ومجالس المقاطعات والمحاكم الاداريه الجديده ، وقدنا المطلب الثاني لبحث موقف القضاء الاداري المصري قبل وبعد انشاء المحكمه الاداريه العليا ، واستظهرنا في المبحث الثالث والاخير موقف الفقه الفرنسي والمصري من شرط الضرر .

وتم فى الفصل الثانى بحث شرط الاسباب الجديه وفيه بينا موقف المشرع الفرنسى والمصرى منه فى المبحث الاول ، ودرسنا فى المبحث الثانى اتجاه القضاء الادارى الفرنسى قبل وبعد اصلاح القضاء الادارى فى سنه ١٩٥٣ ، ثم اتجاه القضاء الادارى المصرى قبل وبعد انشاء المحكمه الاداريه العليا ، وتابعنا فى المبحث الثالث اتجاه الفقه فى فرنسا ومصر من شرط الاسباب الجديه .

اما الفصل الثالث من الباب الاول فقد تناولنا فيه العوامل المؤثره للحكم بوقف التنفيذ فى مطالب اربعه ، بحثنا فى الاول اثر وجود مصلحه عامه فى وقف التنفيذ الى جانب مصلحه رافع الدعوى .

واستظهرنا فى الثانى اثر عدم تعجل الاداره فى تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه .

واعقبنا فى الثالث بعدم اعتراض الاداره على وقف التنفيذ .

وتناولنا فى المطلب الاخير فكره توافر سبيل آخر لتحقيق الغايه التى استهدفتها الاداره من اصدارها للقرار المطلوب وقف تنفيذه .

واما عن الباب الثانى فقد درسنا فيه وقف تنفيذ الاحكام الاداريه سواء بالنسبه لطلب وقف التنفيذ او الحكم فى هذا الطلب فى فرنسا فى مصر .

ثم نأتى الى القسم الثانى الذى خصصناه لدراسه القواعد الاجرائيه فى وقف التنفيذ والمسائل الاداريه المستعجله الاخرى وقد قسمناه الى بابين :

فى الباب الاول تم بحث مسأله الاختصاص فى فصول ثلاثه :

اوضحنا فى الفصل الاول مدى اختصاص جهه القضاء العادى فى فرنسا بالحكم فى هذه المسائل الاداريه المستعجله وخاصه القضاء المستعجل العادى بعد بحث تبعيته ، كما اوضحنا هذا الاختصاص فى مصر قبل وبعد انشاء مجلس الدوله .

واستظهر البحث فى الفصل الثانى اختصاص جهه القضاء الادارى بالحكم فى هذه المسائل الاداريه المستعجله بالنسبه لفرنسا قبل اصلاح القضاء الادارى سنه ١٩٥٣ امام مجلس الدوله وامام مجالس المقاطعات ، وبعد هذا الاصلاح امام مجلس الدوله وامام المحاكم الاداريه وامام القاضى المستعجل الادارى ، اما بالنسبه لمصر فكان البحث فى شأن القرارات والعقود الاداريه واختصاص القضاء الادارى فى المنازعات التى تنشأ عنهما .

وانعقد البحث فى الفصل الثالث فى المحكمة المختصة بنظر طلب وقف تنفيذ الحكم الادارى سواء فى فرنسا أو فى مصر .

وتناولنا فى الباب الثانى فى فصلين اجراءات الخصومة والحكم فى طلب وقف التنفيذ والقرارات الادارية المستعجلة الاخرى فى فرنسا امام مجلس الدولة والمحاكم الادارية والقاضى الادارى المستعجل ، ثم فى مصر حيث تبيننا الاجراءات الخاصة بطلب وقف التنفيذ والحكم فيه ثم اجراءات الخصومة فى المسائل الادارية المستعجلة الاخرى والحكم فيها .

واخيرا يثور التساؤل عما اذا كان فى مصر قضاء ادارى مستعجل ، وبدأنا فى هذا الشأن واقتراحاتنا بصدده .

بـــاب تمهيـــدى

تنفيـــذ القـــرارات الاداريـــــه

القرار الادارى حسبما عرفته محكمتنا الاداريه العليا هو افصاح الجهه الاداريه المختصه فى الشكل الذى يتطلبه القانون عن ارادتها الملزمه بما لها من سلطه بمقتضى القوانين واللوائح بقصد احداث أثر قانونى ممكن يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحه عامه (١) وبهذا تكون محكمتنا قد اخذت كأس عام بالمعيار الشكلى فى تمييز القـــرار الادارى عن باقى القرارات الاخرى التى تصدر عن السلطتين التشريعيه والقضائيه ، فاستلزمت فى القرار لكى يكون اداريا أن يكون صادرا من جهه الاداره ، وهو المعيار الذى يساير روح التشريع المصرى ، لأن المشرع المصرى لم يات بتعريف للقرار الادارى ، وهو نفس اتجاه التشريع والقضاء فى فرنسا بصفه أصليه ، فلقد نص المشرع الفرنسى فى قانون مجلس الدولـــه الصادر فى ٢٤ مايو سنه ١٨٧٢ وفى القانون الصادر فى ٣١ يوليو سنه ١٩٤٥ على أن محل الطعن بسبب تجاوز السلطه هو الاعمال الصادره من السلطـات الاداريه المختلفـه :

" Les actes du diverses autorités administratives " .

ولقد أخذ القضاء الادارى الفرنسى فى بعض حالات استثنائيه بالمعيار الموضوعى لتحديـــد القرار الادارى الفرنسى حيث الصيرة بموضوع القرار وفحواه ليميز بين الاعمال الاداريه والاعمال التشريعيه ، وذلك على الخصوص فى شأن اللوائح الاداريه ، فأقرت محكمه التنازع الفرنسيـــه بحق المحاكم العاديه فى تفسير هذه اللوائح لشبه بينها وبين القوانين الصادره مـــن السلطه التشريعيه ، ولكنها لم تعترف بحق هذه المحاكم فى تفسير القرارات الاداريـــه الفرديه (٢) كما اخذ مجلس الدوله المصرى بالمعيار الموضوعى فى التمييز بين القـــرار الادارى والقرارات الصادره من الهيئات الاداريه ذات الاختصاص القضائى فاعتبر ان قرارات هذه الهيئات انما هى قرارات قضائيه لانها تحسم على اساس القاعده قانونيه خصومـــه قضائيه تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانونى خاص أو عام ، واضاف ان القرار يكون قضائيـــا

---

(١) المحكمه الاداريه العليا فى ١٩٥٦/٢/٢٨ مجموعه مجلس الدوله س ١ ص (٦٩٨)

(٢) الاستاذ الدكتور محمود حافظ ـ القضاء الادارى طبعه سنه ١٩٦٦ ص (٣٣٦) ومابعدهـــا .

الفهـــــرس

١	طلب صحة ...
٥	باب تمهيدي ... القرارات الاداريه
٨	اولا ... القاعده العامه
	١ ــ مبدأ التنفيذ المباشر كامتياز عام للادارة
	٢ ــ وقف التنفيذ كضمانه اساسيه ضد التنفيذ المباشر غير القانوني
١٥	ثانيا ــ القاعده العامه في تنفيذ القرارات الاداريه
	١ ــ عدم ترتب وقف التنفيذ على مجرد رفع الدعوى
١٦	أ ــ في فرنسا
١٧	ب ــ في مصر
١٩	٢ ــ طبيعه وقف التنفيذ
٢١	ثالثا ــ استثناء القاعده العامه
	١ ــ القرارات الاداريه التي يمكن طلب وقف تنفيذها
	أ ــ في فرنسا
٢٦	ب ــ في مصر
٣٠	طلب وقف تنفيذ القرارات المتعدده
٣٤	٢ ــ طبيعه وحجيه الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ
٣٩	رابعا ــ مبررات القاعده
٤٠	١ ــ المبررات المستنده الى ان القرار الاداري قرار تنفيذي
٤٥	٢ ــ " " الى فكره الفصل بين السلطتين القضائيه والاداريه
٤١	٣ ــ " القائمه على المتطلبات العمليه .
٤٨	خامسا ــ مثالب القاعده العامه
	١ ــ مثالب القاعده
٤٩	٢ ــ كيفيه تلافي هذه المثالب

٥٣	القسم الاول	القواعد الموضوعيه لوقف التنفيذ
٥٤	الباب الاول	شروط الحكم بوقف التنفيذ القرارات الاداريه
٥٥	الفصل الاول	ركن السبب
٥٨	المبحث الاول	موقف المشرع
		١ ــ موقف المشرع الفرنسي
٥٩		٢ ــ " " " المصري
		اولا : قبل انشاء مجلس الدوله
		ثانيا : بعد انشاء مجلس الدوله
٦١	المبحث الثاني	اتجاه القضاء
	المطلب الاول	اتجاه القضاء الفرنسي
		١ ــ اتجاه القضاء الفرنسي قبل سنه ١٩٥٣
٦٥		٢ ــ " " " بعد سنه ١٩٥٣
		اولا : اتجاه المحاكم الاداريه الجديده
٧٥		ثانيا : اتجاه مجلس الدوله
٨٢	المطلب الثاني	اتجاه القضاء الاداري المصري
		١ ــ قبل المحكمه الاداريه العليا
٨٣		٢ ــ بعد انشاء المحكمه الاداريه العليا
٩٢	المبحث الثالث	اتجاه الفقه
	المطلب الاول	اتجاه الفقه الفرنسي
٩٧	المطلب الثاني	اتجاه الفقه المصري
١٠١	الفصل الثاني	الاسباب الجديه
	المبحث الاول	موقف المشرع فرنسا وفي مصر
	المبحث الثاني	اتجاه القضاء
١٠٢	المطلب الاول	" " الفرنسي

	١ ـ اتجاه مجلس الدوله الفرنسي قبل اصلاح القضاء الاداري
١٠٨	٢ ـ " القضاء الاداري الفرنسي بعد اصلاح سنه ١٩٥٣
	اولا ـ اتجاه مجلس الدوله
١١٣	ثانيا ـ اتجاه المحاكم الاداريه
١٢٢	المطلب الثاني اتجاه القضاء الاداري المصري
	١ ـ " " " " قبل المحكمه الاداريه العليا
١٢٥	" " " " بعد المحكمه الاداريه العليا
١٣١	المبحث الثالث ـ اتجاه الفقه
	المطلب الاول اتجاه الفقه الفرنسي
١٣٤	المطلب الثاني " " المصري
١٣٧	الفصل الثالث عوامل مؤثره للحكم بوقف التنفيذ
	المطلب الاول وجود مصلحه عامه في وقف التنفيذ الى جانب مصلحه رافع الدعوى
١٤٠	المطلب الثاني عدم تسبب الاداره
١٤٥	المطلب الثالث عدم احترام الاداره
١٤٩	المطلب الرابع توافر سببين آخر لتخلي الداريه من القرار المطعون فيه
١٥٣	الباب الثاني وقف تنفيذ الاحكام الاداريـــــه
١٥٤	الفصل الاول طلب وقف تنفيذ الحكم الاداري
	المبحث الاول في فرنســـا
١٥٩	المبحث الثاني في مصـــــر
١٦٣	الفصل الثاني الحكم بوقف تنفيذ الحكم الاداري
	المبحث الاول في فرنسا
١٦٧	المبحث الثاني في مصـــر

٢٢٩	الباب الثانى اجراءات الخصومه والحكم فى طلبات وقف التنفيذ والمنازعات الاداريه المستعجله الاخرى.
	الفصل الاول اجراءات الخصومه والحكم فيها فى فرنسا
٢٣٠	اولا امام مجلس الدوله الفرنسى
٢٣٤	ثانيا " المحاكم الاداريه
٢٤١	ثالثا الاجراءات والحكم امام القاضى الادارى المستعجل
٢٤٨	الفصل الثانى اجراءات الخصوم والحكم فيها فى مصر
٢٥٤	اولا : اجراءات طلب وقف التنفيذ والحكم فيه
٢٥٤	ثانيا : " الخصوم فى المسائل الاداريه المستعجله الاخرى والحكم فيها
٢٥٧	ثالثا : من فى مصر قضاء ادارى مستعجل ؟
٢٥٩	خاتمه
٢٦٣	المراجع
٢٦٩	فهرس

تابع : الفهـــرس

١٧١	القسم الثاني : القواعد الاجرائيه
	لوقف التنفيذ والمسائل الاداريه المستعجله الاخرى
١٧٢	الباب الاول : الاختصاص بالحكم
	الفصل الاول : جهه القضاء العادى
	اولا : تبعيه القضاء المستعجل العادى
	ثانيا : اختصاص " " "
	أ ـ فى فرنسا
١٨٦	ب ـ فى مصر
	الفتره الاولى قبل انشاء مجلس الدوله
	" الثانيه بعد " " "
٢٠٢	الفصل الثاني : اختصاص القضاء الادارى
	المبحث الاول : فى فرنسا
	اولا ـ فى الفتره السابقه على اصلاح القضاء الادارى سنه ١٩٥٣
	١ ـ مجلس الدوله
٢٠٦	٢ ـ مجالس المديريات
٢٠٨	ثانيا ـ فى الفتره الراهنه لاصلاح
٢٠٩	١ ـ مجلس الدوله
٢١١	٢ ـ المحاكم الاداريه الجديده
٢١٥	٣ ـ القاضى الادارى المستعجل
٢١٨	المبحث الثاني : فى مصر
	اولا ـ القرارات الاداريه
	ثانيا ـ العقود الاداريه
٢٢٤	الفصل الثالث : المحكمه المختصه بنظر طلب وقف تنفيذ الحكم الادارى
	اولا : فى فرنسا
٢٢٦	ثانيا : فى مصر