

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب:

نويجي عبد المليك

يوم: 15 جوان 2019

التظلم الإداري بين الجوازية والوجوب في التشريع الجزائري

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة محمد خيضر	أ.التعليم العالي	أ.د حوحو رمزي
مشرفا	جامعة محمد خيضر	أ.التعليم العالي	أ.د عزري الزين
مناقشا	جامعة محمد خيضر	أستاذ محاضر. أ	د.بلجبل عتيقة

السنة الجامعية: 2018-2019



قال الله تعالى:

"رب أومر عني أن أشكر نعمتك التي أنعمت
عليّ وعلى والديّ وأن أعمل صالحاً ترضاه
وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين"

- سورة النمل: الآية (19) -

الإهداء

الحمد والشكر لله أولا الذي قدرني على هذا

أهدي هذا العمل المتواضع وثمره جهدي...

إلى من تحت أقدامها الجنة

إلى التي حملتني وهنا على وهن...

إلى من تحملت متاعب الدنيا من أجلي وعلمتني معنى الحق وربتني

على الصبر وقوة الإيمان... إلى التي غمرتني بعطفها وحنانها

أمي الحبيبة حفظها الله وأطال لي في عمرها.

إلى الذي رباني على الفضيلة والأخلاق وشملي بالعطف والحنان

أبي الغالي رحمه الله

إلى زوجتي الغالية التي تعبت معي وتحملت كتبي وأوراقتي وبحوثي طوال

السنوات الجامعية

إلى الشموع التي أضاءت لي مشواري فلذات كبدي وإخوتي وأخواتي

حفظهم الله...

وكل أصدقائي وزملائي

إليهم جميعا أهدي هذا العمل

شكر وعرفان

نشكر الله تعالى ونحمده على ما منحنا
من قوة وصبر وتوفيق لإكمال هذا البحث
وبعد:

أتوجه بكل عبارات التقدير والامتنان
إلى الأستاذ الدكتور " عزري الزين " على ما قدمه لي من مساعدة
وحسن توجيه وإشراف على هذا العمل
كما نتقدم بكل آيات التقدير والمحبة
إلى الذين حملوا أقدم رسالة في
الحياة إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة
إلى جميع أساتذتنا الكرام بجامعة محمد خيضر - بسكرة.

مقدمة

إن أهم مظهر من مظاهر دولة القانون هو أن تسعى الدولة إلى فرض أحكام القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم كما يجب أن تفرض ذلك على جميع هيئات الدولة المركزية والمحلية والمرفقية وهو ما يبرز العلاقة بين الدولة القانونية ومبدأ المشروعية.

ويقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين لأحكام القانون وسيادة هذا الأخير حيث تسمو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة.

إذا كانت دراسات تاريخ القانون قد أثبتت أن الأفراد منذ قيام الدولة ومن قديم الزمان يخضعون للقانون على الوضع الغالب بحكم تبعيتهم لسلطة تملك أمرهم وتوقع عليهم الجزاء عند المخالفة غير أن خضوع الهيئة الحاكمة للقانون لم يكن أمراً مسلماً به في العصور القديمة والتي أعفت فيه الدولة نفسها من الخضوع للقانون.

فمبدأ المشروعية يعتبر الضابط العام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع مما يجعل من هذا المبدأ صمام أمان بالنسبة للحقوق والحريات وهو الحصن الذي يكفل صيانتها من كل اعتداء.

إن مبدأ المشروعية يرتبط في الواقع بموضوع الرقابة على الجهاز الإداري برباط لا يقبل الانفصال وذلك للتأكد من أن هذا الأداء يجري في إطار القانون بمعناه الواسع أي في مدلوله العام بمعنى جميع القواعد القانونية الوضعية التي تجسد النظام القانوني في الدولة أياً كان مصدرها وسواء كانت داخلية أم خارجية مكتوبة أو غير مكتوبة ومن ثم فهو يشمل الدستور والمواثيق أو الإعلانات، أحكام القضاء، المبادئ العامة للقانون، المعاهدات الدولية، التشريعات العادية، اللوائح..... الخ

إن العلاقات القانونية فيما بين السلطات العامة بعضها ببعض وكذلك بين الأفراد ذاتهم هي علاقة ذات أطراف متساوية ولكن الأمر مختلف بالنسبة للعلاقة بين الفرد والدولة إذ لا تكون بين طرفين متساويين بل تكون الدولة فيها أعلى قدراً من الفرد وذلك بموجب السلطة العامة التي منحت لها، والأجهزة المختلفة المزودة بها لضمان أمن المجتمع وسلامته وهو ما يجعل الدولة في مركز قوة يسمح لها بالتهديد أو الإساءة إلى حريات

وحقوق الأفراد، ولا يقف حائلا أمام هذا التهديد إلا مبدأ المشروعية حيث يستطيع المواطن في ظلّه أن يلجأ إلى تحريك الرقابة الإدارية من خلال آلية التظلم الإداري إذا ما اعتدت إحدى السلطات العامة على حرية أو حق يخصه أمام الهيئة المعتدية قبل اللجوء إلى القضاء.

عوامل اختيار الموضوع

تتمثل في عوامل ذاتية وعوامل موضوعية، وتكمن العوامل الذاتية في الرغبة في تسليط الضوء على فكرة الرقابة الإدارية من خلال إقرار حق التظلم الإداري في مجالات عديدة لاسيما في مجال الصفقات العمومية وباعتباري موظفا بإحدى الجماعات الإقليمية، فقد لاحظت مثلا ما يعانيه أعضاء لجان فتح وتقييم الأظرفة من متاعب تصل في الكثير من الأحيان إلى حد المتابعات الجزائية جراء إهمال هذا الإجراء وهو ما يغير من طبيعة المنازعة من إدارية إلى جزائية.

بالنسبة للعوامل الموضوعية فباعتبار التظلم الإداري أحد أهم آليات الرقابة الإدارية على مشروعية القرارات الإدارية وهو ما يجسد احترام مبدأ المشروعية بالإضافة إلى أن فكرة التظلم الإداري لا تزال تثير جدلا كبيرا في أوساط الفقه الإداري بين المناداة بجعله جازيا والمطالبة بوجود اللجوء إليه قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري.

أهمية الموضوع: تبرز أهمية الموضوع من خلال النقاط التالية:

- يعد الموضوع لبنة أساسية تضاف للرصيد المعرفي للتنمية القانونية التي تفتقر لمثل هذه الدراسات.
- إزدياد تدخل الإدارة في علاقاتها مع المواطنين وهو ما ينجر عنه حتما العديد من النزاعات لهذا برزت الحاجة إلى البحث عن آلية للتسوية الإدارية على اعتبار أن هذه الأخيرة توفر الوقت والاقتصاد في الجهد والتكاليف والإجراءات كما يحقق حماية للموظف العام
- التعديلات المتتالية والمستمرة للعديد من النصوص الخاصة بالمنظمة لمجال منازعات الإدارة مع المواطن وقد انعكس على نوعية الطعون الإدارية والانتقال بها من الاختيارية إلى الوجوبية والعكس.

أهداف الدراسة:

لدراسة أهداف علمية وأهداف عملية وتتمثل الأهداف العلمية في السعي إلى تقييم إجراء التظلم الإداري المسبق في المنازعة الإدارية في حالتها الجوزية ومعرفة الأثر الذي يترتب على كل حالة.

أما الأهداف العملية فتتمثل في محاولة الوصول إلى النتائج المترتبة عن إتباع إجراء رفع التظلم الإداري سواء بالنسبة للنصوص القانونية التي توجب إتباعه، أو النصوص التي تجعل منه إجراء اختياريًا ومن ثم العمل على توحيد طبيعة هذا الإجراء. الاطلاع على مدى جدية الإدارة في التعامل مع التظلمات المرفوعة أمامها ومعالجتها والرد عليها.

إعطاء أهمية أكبر للتظلم الإداري خاصة من جهة الإدارة وتحديدًا بالنسبة للموظف العمومي من أجل حمايته وتجنبيه المتابعات الجزائية في حالة ارتكاب أخطاء يمكن تصحيحها إداريًا، وأخيرًا تهدف الدراسة إلى إثراء المكتبة القانونية ببحث متخصص في مجال القانون الإداري.

إشكالية البحث:

من خلال ماسبق ذكره يمكننا طرح الإشكالية التالية:

ماهو تأثير وجوب وجوزية التظلم الإداري على المنازعة الإدارية من منظور قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة؟ والتي تندرج تحتها التساؤلات الآتية:

ماهو مفهوم التظلم الإداري؟

كيف نظم المشرع الجزائري فكرة التظلم الإداري من خلال قوانين الإجراءات المدنية

والإدارية المتعاقبة؟

لماذا جعل المشرع التظلم إجراء وجوبيًا في بعض النصوص الخاصة بينما أبقى عليه

اختياريًا في نصوص أخرى؟.

المنهج المستخدم:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي فيما يتعلق بالإطار النظري لفكرة التظلم

الإداري باعتباره المنهج الأنسب لمعالجة الموضوع غير أننا اعتمدنا على تحليل بعض

النصوص القانونية الخاصة التي تضمنت فكرة التظلم الإداري.

تقسيم الموضوع:

للإجابة على إشكالية البحث قسمنا خطة البحث إلى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو مقسم إلى مبحثين، المبحث الأول بعنوان مفهوم التظلم الإداري والمبحث الثاني بعنوان تطور فكرة التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

أما الفصل الثاني فقطرنا فيه للتظلم الإداري في القوانين الخاصة وهو مقسم إلى مبحثين خصصنا المبحث الأول للتظلم الإداري الوجوبي في القوانين الخاصة والمبحث الثاني خصصناه للتظلم الإداري الجوازي في القوانين الخاصة.

الفصل الأول:

التظلم الإداري في قانون

الإجراءات المدنية والإدارية

تمهيد:

ظهر التظلم الإداري في مرحلة الإدارة القاضية من تاريخ القضاء الإداري الفرنسي، بين 1872 و1970 وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به رجال الثورة الفرنسية كرد فعل على الفساد الذي طال القضاء العادي في فرنسا، وهو ما أثر على النظام الإداري في مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية¹.

كانت فرنسا وما زالت أم القانون الإداري، وأول دول العالم في إنشاء المحاكم الإدارية، والتي كانت في بدايتها تقوم على إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعدم المشروعية أو إقرارها بعد التأكد من صحته، ثم ظهر ما يسمى بقضاء التعويض حيث صار بإمكان المحكمة الإدارية أن تلزم الإدارة بتعويض الأفراد عما سببه لهم القرار الإداري غير المشروع من أضرار ومساس بمصالحهم، ونظراً لتزايد الدعاوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية فقد تقرر العمل بنظام التظلم الإداري المسبق قبل اللجوء إلى محكمة العدل العليا، وذلك بعد المرحلة الخامسة من نشأة القانون الإداري، والتي تقرر من خلالها توزيع الاختصاص أمام القضاء الإداري الفرنسي عام 1879، وقد تناول أول قانون لتنظيم مجلس الدولة الفرنسي عام 1946 موضوع التظلم الإداري وهو ما تعاقبت عليه النصوص اللاحقة لتنظيم هذا المجلس وتحديداً القانون 112 لعام 1949 والقانون 156 لعام 1955 والقانون رقم 55 لعام 1959، كما تم التأكيد على فكرة التظلم الإداري في قانون مجلس الدولة الفرنسي الحالي رقم 47 لعام 1972².

إذا كانت قاعدة التظلم الإداري المسبق تذكرنا بنظرية الوزير القاضي فهي تقترب منها باعتبار أن قاعدة التظلم الإداري المسبق تعتبر إجراء إدارياً، هذا ما انعكس على المنظومة القانونية بما فيها الجزائر، فما تبنته الجزائر في القانون الإداري مرجعيته القانون الإداري الفرنسي³.

¹ - علي عيساني، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بوبكر بلقايد، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008، ص46.

² - محمد حسن إحسان إرشيد، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، 2016، ص2.

³ - علي عيساني، المرجع السابق، ص48.

المبحث الأول:

مفهوم التظلم الإداري

من المبادئ المستقرة في نطاق القانون الإداري أن المصلحة العامة تتفوق على المصلحة الخاصة، وعلى هذا الأساس تقوم الإدارة العامة في معرض تسييرها للمرافق العامة، باتخاذ قرارات إدارية من أجل وضع المصلحة العامة حيز التطبيق وهو ما من شأنها أن يجسد فكرة سير المرفق العام بانتظام واضطراد والتي تعتبر نقطة بالغة الأهمية، علما أن ما تتخذه الإدارة من قرارات قد يمس من قريب أو من بعيد بحقوق وحرريات الأفراد، أو يخالف مبدأ الشرعية،¹ ولهذا فقد أخضعت مبادئ القانون الإداري أعمال الإدارة إلى العديد من أنواع الرقابة، ومن بين صورها الرقابة الإدارية، فهي رقابة ذاتية تمارسها جهة الإدارة بنفسها على أعمالها ويتم تحريك هذه الرقابة إما من جانب الإدارة بنفسها من خلال عملية المراجعة والمتابعة لأعمال موظفيها، وإما أن يتم تحريكها بناء على تظلم يقدمه الفرد الذي وقع في حقة الإجراء الإداري.²

سنتناول في ما يلي مفهوم التظلم الإداري المسبق من خلال التطرق إلى تعريف التظلم الإداري وأهميته في المطلب الأول، ثم إلى التمييز بين التظلم الإداري والتصرفات المشابهة في المطلب الثاني، وأخيرا سنتطرق إلى أنواع التظلم الإداري في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف وأهمية التظلم الإداري

إن العلاقة بين الفرد والإدارة تنشأ منذ الولادة عن طريق تسجيل واقعة الميلاد في السجلات، ثم تزداد هذه العلاقة يوما بعد يوم ونحن في عصر كل فرد فيه له علاقة بالإدارة مهما صغرت هذه العلاقة أم كبرت، حيث لا يمكن تجنب التعامل مع الإدارة وبمناسبة هذا التعامل قد ينشأ خلاف أو نزاع بين الفرد والإدارة فيمكن للفرد من خلال ذلك أن يقدم تظلما للإدارة يطالبها فيه بحقه.³

¹ - محمد حسن إحسان إرشيد، مرجع سابق، ص12.

² - بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2009، ص05.

³ - أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص93.

الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري

سنتناول في هذا الفرع التعريف اللغوي للتظلم الإداري والتعريف الاصطلاحي للتظلم الإداري.

أولاً: التعريف اللغوي للتظلم الإداري

التظلم الإداري لغة هو طلب رفع الظلم أو العنت، وتظلم منه أي شكا منه ظلمه والمتظلم الذي يشكو رجلا ظلمه، والمتظلم أيضا المظلوم، ويقال تظلمني فلان فظلمه تظليما أي أنصفه من ظالمه وأعانه عليه، ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم¹.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للتظلم الإداري

وسنتناول التعاريف الفقهية للتظلم الإداري والتعاريف القضائية للتظلم الإداري والتعريف التشريعي للتظلم الإداري.

أ: التعريف الفقهي للتظلم الإداري

يعرف التظلم الإداري بأنه الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية الولائية والرئاسية والوصائية، وإلى اللجان الإدارية طاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية، ومطالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة بما يجعلها أكثر اتفاقاً مع مبدأ الشرعية².

كما يمكن تعريف التظلم المسبق على أنه طعن ذو طابع إداري محض يوجهه صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية ولائية كانت أو رئاسية يعبر فيه عن عدم رضاه عن عمل أو قرار إداري ويلتمس من خلاله من جهة الإدارة مراجعة قرارها³.

ويعرف التظلم الإداري بأنه وسيلة لحل المنازعات الإدارية وديا بين الإدارة والمخاطبين بأعمالها دون تدخل القضاء في ذلك لذا يطلق عليه الأستاذ أحمد محيو مصطلح الدعاوى الإدارية⁴.

¹ - محمد حسن إحسان إرشيد، مرجع سابق، ص 15.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 366.

³ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 297.

⁴ - مريم العقون ومحمد بركات، تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، 2017، ص 391.

وقد عرفه الدكتور مصطفى كمال وصفي بأنه عرض الفرد حالة على الإدارة طالبا منها إنصافه، أما الدكتور عاطف محمود البنا فقد عرفه بأنه التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالبا بتعديله أو سحبه. كما عرفه الدكتور أحمد يوسف محمد علي بأنه التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيا لها من قرار إداري معين مستهدفا إلغائه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة¹. كما عرفه الأستاذ خلوفي رشيد على أنه الشكوى أو الطلب المقدم من طرف المتظلم للحصول على حقوقه أو تصحيح وضعيته، لذلك يعتبر عملا إداريا يوجه إلى سلطة مختصة ضد عمل قانوني أو مادي تقوم به الإدارة، فهو إجراء ذو طابع غير قضائي يسبق الدعوى الإدارية².

وقد عرف التظلم الإداري بأنه نوع من الطلب أو الاسترحام يتقدم به صاحب العلاقة إلى الموظف أو الهيئة الإدارية التي صدر عنها العمل بالتماس الرجوع عنه أو التعويض عما نجم عنه من أضرار³.

ب: التعريف القضائي للتظلم الإداري المسبق

عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها أن التظلم الإداري يستفاد من كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه، كما أكدت في تعريف آخر بأن التظلم الإداري هو الأصل في مجال استخلاص نوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنها⁴. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الطلب المقدم للاستعلام عن القرار الصادر من الجهة الإدارية ومفاده التفضل والتكرم من قبل الإدارة فقط، لا يدخل في عداد التظلم الإداري ولا يترتب عليه أي أثر بالنسبة للميعاد.

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي على انه لا يعد تظلما الخطاب الذي يقدمه صاحب الشأن ويقتصر على إعلان رغبته فيه فقط⁵.

¹ - أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص 93.

² - بوفراش صفيان، مرجع سابق، ص 11.

³ - منى محمد عبد الرزاق، الأحكام القانونية للتظلم الإداري، مجلة جامعة كربلاء العلمية، عدد 3، 2008، ص 154.

⁴ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، الطبعة 1، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2011، ص 15.

⁵ - أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص، ص 95، 96.

ج: التعريف التشريعي

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يورد تعريفا صريحا للتظلم الإداري المسبق إلا أنه اعتبره كحق مقرر للأفراد وألزمهم بتحريكه قبل الالتجاء لتحريك الدعوى القضائية، بالإضافة إلى أنه اعتبره شرطا شكليا لابد من توافره وإلا رفضت الدعوى الإدارية وهذا ما جاءت به أحكام قانون الإجراءات المدنية الملغى¹.

وهو ما سار عليه المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد حيث اكتفى بالنص على التظلم الإداري دون التعريف به حيث جاء نص المادة 830 كمايلي: (يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى جهة الإدارة مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

في حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من اجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين المشار إليه في الفقرة أعلاه. في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان اجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة.²

الفرع الثاني: أهمية التظلم الإداري المسبق

لا بد أن للتظلم الإداري فوائد عديدة ومهمة إذا ما أحسن استغلاله سواء بالنسبة للمتظلم أو للإدارة وكذلك للجهات القضائية المختصة وعليه فسندرس هذه الأهمية من خلال التطرق إلى أهمية التظلم الإداري بالنسبة للفرد في الفرع الأول وكذا أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة في الفرع الثاني.

أولاً: أهمية التظلم بالنسبة للفرد

إن أهمية التظلم بالنسبة للأشخاص المعنيين به كبيرة جدا خاصة إذا استجابة الجهة

¹ - علي عيساني، المرجع السابق، ص30.

² -أنظر المادة 830 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر العدد 21 صادرة بتاريخ 23 افريل 2008.

المتظلم أمامها إلى مطالبهم ومحتوى تظلمهم حيث يجنبهم ذلك إجراءات التقاضي المعقدة والطويلة لاسيما وأن إجراء التظلم لا يتطلب إلا شكليات بسيطة¹ كما يعتبر التظلم الإداري الطريق الأصلي لأصحاب الشأن من أجل استخلاص حقوقهم ورفع الظلم عنهم خاصة وأن الجهة الإدارية بصفتها الخصم الشريف وجب عليها رفع هذا الظلم عنهم دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته ما مؤداه تحقيق العدالة بأيسر وأسهل الطرق. كذلك هو الشأن بالنسبة للموظف الذي تعرض لقرار تأديبي معيب، ثم رفع تظلمه إلى الإدارة من أجل إنهاء الخلاف الواقع بسبب هذا القرار، فإن هذا يعمل على تسوية النزاع في مهده بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تنتظر أمام القضاء، مما يوفر الوقت والجهد والمال بالنسبة للمتظلم².

ثانيا: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

يعتبر التظلم بالنسبة للإدارة أداة لخلق التواصل والحوار وبعث الثقة بينها وبين الأفراد، فالإدارة لا تقصد بالضرورة وجود عيب لتحقيقه، بل قد يحدث ذلك عن طريق السهو أو الخطأ.

وهو ما يساعد على تحريك الرقابة الإدارية الذاتية³، وهي أهم أنواع الرقابة في التطبيق رغم كلما قيل عن ضعف هذا النوع من الرقابة وتخاذله.

ويرى الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف أن الأساس القانوني للرقابة الإدارية هو أساس مزدوج مؤداه إلزامية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية بأن تصدر قرارات تكون متفقة مع أحكام القانون بالمعنى الواسع مع إمكانية الرجوع عن هذه القرارات إذا ما جاءت مخالفة لأحكام القانون وذلك بسحبها أو إلغائها أو تعديلها⁴.

فالتظلم الإداري يسمح بتبادل وجهات النظر والآراء بين الفرد والإدارة، كما يقلل حالات الاحتكاك السلبي بينهما، كما أن قبول الإدارة للنظر في موضوع التظلم وتفهمه يجعل منها ذلك الصرح الذي تحترم القانون وينساق إليه ويعمل على تنفيذ أحكامه فالفائدة من التظلم لجهة

¹ - مرية العقون ومحمد بركات، المرجع السابق، ص 392.

² - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق، ص 25.

³ - مرية العقون ومحمد بركات، المرجع السابق، ص 392، 393.

⁴ - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق، ص 23.

الإدارة هي أن تتمكن من خلاله مراجعة قرارها وإنصاف المتظلم دون أمر من القضاء وبصفة اختيارية وإرادية¹.

ثالثاً: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للجهات القضائية

إن التظلم الإداري يعمل على حسم المنازعة الإدارية في بدايتها دون اللجوء إلى القضاء مما يقلل ويخفف العبء على كاهل القضاء ويحقق العدالة من أقرب طريق².
فالتظلم الإداري يعتبر من إجراءات التسوية الودية للمنازعات الإدارية، والذي من شأنه الفصل في المنازعة الإدارية في مهدها تحقيقاً للمصلحة العامة ومصلحة المتظلم والإدارة والقضاء على حد سواء.

وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة رقم 165 سنة 1956 والذي استحدث لأول مرة التظلم الإداري، أن الهدف منه هو تقليل الوارد من القضايا المتدفقة إلى المحاكم بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس.

كما أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر في الدعوى رقم 301 لسنة 7 قضائية عليا جلسة 26/05/1952 فنصت على ما يلي: (الحكمة من التظلم الإداري هي الرغبة في التقليل من المنازعات بالغاؤها في مراحلها الأولى بطريقة أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه. إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه)³.

المطلب الثاني: التمييز بين التظلم الإداري والتصرفات المشابهة

هناك عديد المفاهيم التي يمكن تتداخل مع مصطلح التظلم الإداري ولا سيما الالتماس والطعن القضائي، وهو ما سنوضحه من خلال الفرع الأول الذي سنتناول فيه الفرق بين التظلم والالتماس والفرع الثاني الذي سنتناول فيه الفرق بين التظلم الإداري والطعن القضائي

الفرع الأول: التمييز بين التظلم الإداري والالتماس

إن التظلم الإداري يفترض وجود خلاف أو نزاع بين الإدارة وصاحب الشأن بينما تستبعد فكرة النزاع في الالتماس، كما أن تقديم الالتماس دون أن يحقق أي أثر أو فائدة لصاحبه لا

¹ - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق ، ص24.

² - مريم العقون ومحمد بركات، مرجع سابق، ص 392.

³ - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق، ص26.

يحول دون تقديم التظلم وقد خطأ مجلس الدولة الفرنسي المحكمة الإدارية عندما عدت الالتماس والتظلم الإداري بأنها إجراء واحد¹.

كما أن التظلم يخاصم قرار إداري معين في حين الالتماس قد يكون بصدد قرار لا يعتريه عيب مثل طلب تأجيل نقل موظف مراعاة لظروف معينة وقد يقدم اعتراضا إداريا على الإجراءات التحضيرية أو الإعدادية للقرار الإداري وهنا لا يعد تظلم لعدم وجود قرار إداري². إن التظلم الإداري يتضمن صراحة طلب بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله وهذا ما لا يتوفر في الالتماس وذلك لاستبعاد فكرة النزاع حول القرار الإداري، كما أن التظلم يحكمه اعتبارات وإجراءات قانونية معينة وفق شروط محددة قانونيا بينما يغلب على الالتماس الاعتبارات الإنسانية.

الفرع الثاني: التمييز بين التظلم الإداري المسبق والقرار السابق

يتشابه التظلم الإداري المسبق والقرار السابق في كون أن كلاهما يعتبر وسيلة لحل النزاعات الإدارية بالطريق الودي قبل اللجوء إلى القضاء، فهما يقومان على أساس التفاهم والتصالح والاتفاق بين جهة الإدارة المختصة وأصحاب الشأن المضرورين من الأعمال الإدارية غير المشروعة.

كما تتشابه فكرة التظلم الإداري المسبق وفكرة القرار السابق من حيث الاختصاص من ناحية النظر والفصل بينهما من حيث الأساس القانوني، ومن حيث الطبيعة القانونية وكذا من حيث الشكليات والإجراءات المتعلقة بهما كما يتشابهان من حيث طبيعة القرار الصادر في كل منهما، فعملية الفصل فيهما تنتهي في الحالتين بقرار إداري نهائي بحت.

بالرغم من التشابه الكبير بين التظلم الإداري المسبق والقرار الإداري السابق في كثير من النقاط إلا أن هناك فرق من حيث مجال تطبيقهما.

ففكرة التظلم الإداري تشترط أحيانا وتطبق كشرط من الشروط الشكالية لقبول دعوى الإلغاء المنصبة على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية وبدعوى الإلغاء، بينما تطبق فكرة القرار الإداري السابق كشرط شكلي لقبول دعوى القضاء الكامل بصفة عامة، والمنصبة على أفعال ووقائع إدارية فنية أو مادية ضارة.

¹ - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق، ص16.

² - نجم الدين الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 3، 2013، ص14.

كما تختلف فكرة التظلم الإداري المسبق عن فكرة القرار الإداري السابق من حيث الطبيعة القانونية الإلزامية للدعوى؛ حيث أن فكرة القرار السابق هي شرط وجوبي وإلزامي في النظم القضائية المقارنة لقبول دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية بصورة مطلقة وشاملة كأصل عام إلا أن هناك استثناءات ترد عليها مثل منازعات الأشغال العمومية في القانون المقارن وذلك إذا ما اشترطت فإن ذلك يكون بصورة استثنائية وجزئية¹، وبالنسبة للنظام القضائي الجزائري فقد كان هناك تشابه بين فكرة القرار السابق كشرط لقبول دعوى التعويض والمنصوص عليها في المادة 169 مكرر من تقنين الإجراءات المدنية الجزائرية وفكرة التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والمنصوص عليها في المادة 275 من تقنين الإجراءات المدنية الجزائرية حيث الطبيعة القانونية الإلزامية والشمولية في التطبيق ولكن بعد صدور القانون رقم 23/90 المؤرخ في 18/08/1990 والمتعلق بتعديل وتنمة تقنين الإجراءات المدنية المذكورة أصبح هناك فرق من حيث درجة ونطاق التطبيق؛ حيث أن فكرة التظلم الإداري لا تطبق كشرط لقبول دعوى الإلغاء إلا أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والمنصبه على القرارات الإدارية المركزية فقط، بينما أصبح لا يشترط فكرة التظلم الإداري لقبول دعوى الإلغاء في مجال القرارات الإدارية، أي في مجال الأعمال الإدارية القانونية المنفردة فقط حيث ينصب التظلم الإداري على قرار إداري له مواصفات وخصائص القرارات الإدارية القانونية².

الفرع الثالث: التمييز بين التظلم الإداري والدعوى الإدارية

هناك صعوبات في تعريف الدعوى الإدارية لأنها غير معالجة بصورة جدية ودقيقة وتم ذلك بصورة سطحية لأن نظرية الدعوى الإدارية كدعوى مستقلة لم تظهر إلا في منتصف القرن التاسع عشر بواسطة القضاء الفرنسي، ولم يكتمل بناؤها بصفة نهائية طالما أن ليس لها تقنين قانوني متكامل وموحد خاص بها مستقل عن قانون الإجراءات المدنية. من بين أهم التعريفات وهو أن الدعوى الإدارية تمثل مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحاكم ويتخذ من طرف المدعي للمطالبة بحقوقه وينتهي بحكم فاصل حتى ولو انتهى النزاع إلى الصلح.

¹-عمار عوايدي، المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية وفكرة القرار السابق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 2، 1994، ص ص 454،455.

²-المرجع نفسه، ص ص 45،454

أما عن التمييز بين التظلم الإداري والدعوى الإدارية فتظهر كالآتي:
التظلم الإداري هو إجراء ودي يقوم به الفرد من أجل الوصول إلى النتيجة المرجوة بينما الدعوى الإدارية ما هي إلا وسيلة قانونية بواسطتها يلجأ الفرد إلى القضاء لحماية حقوقه.¹
يقدم التظلم إلى الجهة المختصة في حين يقدم الطعن القضائي إلى المحكمة الإدارية المختصة

-اختلاف الشروط الشكلية لكل من التظلم الإداري والطعن القضائي.
-السلطة الإدارية غير مجبرة أن ترد على التظلم في حين أن المحكمة الإدارية ملزمة بالفصل في موضوع الدعوى.

-سحب النظر في الطعن بالنسبة للسلطة الإدارية تكون بموجب قرار إداري في حين أن المحكمة تصدر حكماً قضائياً يخضع للنظام القانوني الذي يحكم الأحكام القضائية.

المطلب الثالث: معايير تقسيم التظلم الإداري

هناك العديد من التقسيمات المتعلقة بالتظلم الإداري وذلك حسب عدة معايير التي قد تعتمد عليها كل بلاد ولعل أهم وأبرز هذه التقسيمات هو ما سنتطرق إليه في المطلب الأول من خلال معيار التظلم الإداري حسب الجهة التي يقدم إليها والمطلب الثاني سيتطرق إلى التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه وأخيراً سنتناول التظلم الإداري أمام اللجان الإدارية المتخصصة من خلال المطلب الثالث.

الفرع الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة مصدرة القرار

ينقسم التظلم الإداري بهذه الصفة إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي وتظلم وصائي وهو ما سنتناوله في ثلاثة فروع. الفرع الأول التظلم الإداري الولائي والفرع الثاني التظلم الإداري الرئاسي والفرع الثالث التظلم الإداري الوصائي.

أولاً: التظلم الإداري الولائي

ويمثل الطريق الاستثنائي ويتم اللجوء إليه من قبل الطاعن في حالة ما إذا لم يكن للجهة مصدرة القرار سلطة رئاسية وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية الملغى بتقديمها التظلم الرئاسي على التظلم الولائي.²

¹-علي عيساني، المرجع السابق، ص 64.

²-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 298.

وهو أيضا التظلم الذي يرفقه صاحب الصفة والمصلحة في صورة التماس ورجاء إلى نفس الجهة أو الهيئة الإدارية l'acteur meme de l'acte يلتبس منها إعادة النظر والمراجعة فيما أصدره من قرارات بالتعديل أو الإلغاء أو السحب حتى تكون هذه القرارات مشروعة وعادلة وملائمة لحقوق وحرّيات الأفراد وللمصلحة العامة. وتملك هذه الهيئات سلطات وإمكانات، وقدرات ومعلومات تمكنها من مواجهة أعمالها المطعون فيها والمتظلم منها¹.

وقد عرف الدكتور نوفان العقيل العجامة التظلم الولائي هو أن يقدم الموظف الذي وقع عليه الجزاء طلبا إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار يلتبس فيه إعادة النظر بقرارها سواء سحبه أو إلغاه أو تعديله، وللجهة الإدارية أن تقبل التظلم أو ترفضه كليا أو جزئيا².

ثانيا: التظلم الإداري الرئاسي

ويتمثل في تقديم الشكوى أو الاعتراض الكتابي من صاحب الشأن الذي صدر بحقه قرار إداري أو تأديبي معين أو مخالف لأحكام القانون كما هو الحال في التظلم الولائي ولكن يكون هذا الاعتراض إلى السلطة الرئاسية للجهة مصدرة القرار الإداري التأديبي³، وهو أيضا التظلم الذي يرفقه ويقدمه ذوو الشأن أمام السلطات الإدارية الرئاسية التي تعلق وترأس من أصدر القرارات الإدارية المطعون فيها والمتظلم منها، وذلك في صورة شكوى ومطالبة هذه السلطات الإدارية الرئاسية بالتدخل لمراقبة الأعمال والقرارات الإدارية الولائية رقابة رئاسية بواسطة سلطة التعديل أو الإلغاء أو السحب أو الحلول لضمان شرعية هذه الأعمال والقرارات الإدارية⁴. يرفع التظلم الرئاسي إلى السلطة التي تعلق الجهة التي أصدرت القرار يعتبر التظلم الرئاسي القاعدة في مجال التظلمات إذ بإمكان الرئيس الإداري إذا اتبع بعدم مشروعية القرار أن يتخذ ما يراه مناسبا وهذا ما أقرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا⁵. وقد تعرض الفقه الفرنسي إلى التظلم الرئاسي من زاوية أنه يقدم إلى الرئيس الإداري الذي

¹ - عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ص 367.

² - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق، ص 30.

³ - المرجع نفسه، ص 31.

⁴ - عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ص ص 367 368.

⁵ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 298.

يستعمل حق الإشراف والرقابة على مرؤوسه، فإذا قدم التظلم الإداري إلى السلطة الرئاسية فإنما نكون أمام أمرين لا ثالث لهما وهما إما إلغاء القرار المعيب أو تعديله أو سحبه وإما أن ترفض هذه السلطة الرئاسية التظلم، ويبقى أمام صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء في الآجال المقررة¹.

ثالثا: التظلم الإداري الوصائي

يظهر هذا النوع جليا في النظام اللامركزي حيث يكون للسلطات الإدارية المركزية الوصية والمختصة بالرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات والسلطات الإدارية اللامركزية، وبموجب التظلم المرفوع أمامها للمطالبة بالتدخل لمراقبة الأعمال والقرارات الإدارية اللامركزية المتظلم منها والعمل على ضمان شرعيتها وعدالتها من خلال استعمال سلطة الإجازة أو الإلغاء في حدود النظام القانوني الشكلي الإجرائي والمادي الموضوعي لفكرة الوصاية الإدارية إن السلطات الهيئات الإدارية المركزية في عملية النظر والفصل في التظلمات المرفوعة أمامها ضد القرارات الصادرة عن الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية فهي محدودة وطبيعية بالقياس مع سلطات وصلاحيات الأجهزة الإدارية الولائية الرئاسية²

رابعا: التظلم الإداري الشبه قضائي

هو الطعن أو الشكوى التي ترفع من طرف أصحاب الشأن أمام لجنة أو مجلس إداري، متخصص ومختص محدد قانونا، يكون الغرض منه المطالبة بالتدخل لمراقبة أعمال وقرارات السلطات الإدارية الولائية أو الرئاسية، والعمل على جعلها أكثر اتفاقا مع مقتضيات فكرة الدولة القانونية، ومبدأ الشرعية في الدولة وجعلها أكثر عدالة في مواجهة حقوق وحرية الأفراد. ونظرا للقواعد التي تحكم سير هذه اللجان والتي تحدد أساليب وإجراءات تشبه تلك التي تطبق أمام الجهات القضائية، خاصة إذا تعلق الأمر بلجان التأديب، والتي يمكن أن يستعين فيها أصحاب الشأن بمحام بالإضافة ضمانات أخرى عددها القانون³.

الفرع الثاني: التظلم الإداري من حيث إلزامية اللجوء إليه

ينقسم التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه إلى نوعين هناك ما يسمى بالتظلم الاختياري وهو ما سنتناوله أولا وهناك ما يسمى بالتظلم الإجباري وهذا ما سنتناوله ثانيا.

1- أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص 105.

2- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ص 369، 368.

3- المرجع نفسه، ص 369، 370.

أولاً: التظلم الإداري الاختياري

ويقصد به أن يقوم صاحب الشأن اختياريًا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة طالبا منها إنصافه من خلال سحب أو إلغاء أو تعديل القرار المعيب وبالنتيجة إنصافه.

فالتظلم الإداري الاختياري قد ينظر إليه كأحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها وتقليل حالات اللجوء إلى القضاء لكن يجب مراعاة الدقة بالمدد الواجبة والمحددة للطعن. فالتظلم دليل على العلم اليقيني بالقرار الإداري محل التظلم¹.

لا يشترط في التظلم الإداري الاختياري شكل خاص أو صيغة معينة أو اتباع أوضاع محددة يترتب على مخالفتها بطلان التظلم، كما لا يلزم أن يبين صاحب الشأن في تظلمه وجه عدم المشروعية في القرار أو النعي عليه بذلك، إذ يكفي أن يبدي المتظلم رغبته في أن تعمل الإدارة على تعديل قرارها الذي يعتقد أنه مس مركزه القانوني.

ثانياً: التظلم الإداري الوجوبي

قد يكون التظلم الإداري وجوبياً إذا ألزم القانون الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء فإذا خالف هذا الإجراء كانت دعواه غير مقبولة. للتظلم الإداري الإجباري أسس وقواعد معينة واجبة الإلتباع فكما ذكرنا أن التظلم الإداري الإجباري مقرر بنص القانون ولا يقبل دعوى الإلغاء دون تقديم التظلم وانتظار أجال الرد التي يحددها القانون للبت في التظلم، فإما أن تقبل الإدارة التظلم المقدم إليها وتقوم بتعديل سحبه أو إلغائه، وإما أن ترفضه لعدم اقتناعها بأسبابه مسببة رفضها ولها أن تسكت فيعتبر سكوتها هذا بانتهاء الأجل رفضاً للتظلم².

¹ - محمد حسن إحسان إرشيد، المرجع السابق، ص 35 36.

² - المرجع نفسه، ص 36، 38.

المبحث الثاني:

تطور فكرة التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري

تعود فكرة التظلم الإداري المسبق في الجزائر إلى نظرية الوزير القاضي، بحكم أنها كانت مقاطعة فرنسية تخضع للتشريعات الفرنسية والتي استمر تطبيقها بعد الاستقلال بموجب القانون الصادر في 1962/12/31 وهذا راجع إلى الفراغ التشريعي والمؤسساتي الذي كانت تعاني منه البلاد بحكم حداثة استقلالها وعودة الموظفين الفرنسيين إلى بلادهم وهجرة المثقفين الجزائريين إلى الخارج، وكنتيجة لذلك فقد استمر العمل بفكرة الطعن الإداري¹، والتي مرت بعدة مراحل تراوحت فيها نصوص المشرع المتعلقة بالتظلم بين الوجوب والجواز وهو ما سنفصله في هذا المبحث من خلال التعرض إلى مرحلة إجبارية التظلم الإداري المسبق في المطلب الأول ثم إلى مرحلة العدول عن التظلم الإداري المسبق في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مرحلة إجبارية التظلم الإداري المسبق

جعل المشرع الجزائري التظلم الإداري المسبق، شرطا ضروريا لابد أن يقوم به الفرد قبل اللجوء إلى القضاء الإداري في مرحلة ما قبل صدور القانون رقم 90-23 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (أولا)، مع وجود بعض الاستثناءات التي كرسها المشرع والقضاء (ثانيا).

كانت القاعدة أنه لا يجوز للفرد اللجوء مباشرة إلى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قبل تقديم تظلم إلى الإدارة المعنية، من أجل مراجعة تصرفها القانوني الصادر عنها، أو طلب التعويض عن الضرر اللاحق به.

الفرع الأول: التظلم كشرط لقبول الدعاوى أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية

أنشأ المشرع الجزائري الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، بموجب الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965، الذي تضمن التظلم القضائي، حيث حول اختصاصات المحاكم الإدارية إلى الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية وهذا ما أكده فيما بعد قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966².

¹ - نورة موسى، الطعن الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، عدد 10، 2010، ص 3.

² - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 38.

لم ينص المشرع الجزائري وجوب تقديم التظلم الإداري المسبق قبل رفع الدعوى الإدارية أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، إلا بموجب الأمر رقم 69-77 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1966 المعدل لقانون الإجراءات المدنية وذلك بإلغائه للمواد من 168 إلى 171 من الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، واستبدالها بمجموعة من المواد منها المادة 169 مكرر المتضمنة لشرط التظلم الإداري.

تنص المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي: (لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري. ولا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي، يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار. ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه أنفا خلال الشهرين التابعين لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

إن سكوت السلطة المختصة عن الرد على الشكوى أو على طعن ولائي أو رئاسي مقدم ضد القرار مدة تزيد عن ثلاثة أشهر يعتبر بمثابة قرار بالرفض، ويجوز رفع طعن قضائي في ميعاد شهر من تاريخ انقضاء الميعاد المذكور.

إذا كانت السلطة الإدارية المختصة هيئة ذات نظام المداولة، فإن ميعاد الثلاثة أشهر لا يبدأ في هذه الحالة إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب. ولا يجوز لأحكام هذه المادة أن تخالف النصوص التي تقرر مواعيد خاصة ذات مدد أخرى.

ويجب أن ينص في تبليغ القرار على المواعيد التي تقل مدتها عن شهر تحت طائلة البطلان. ويجب إثبات تاريخ إيداع الشكوى أو الطعن الإداري بكافة الطرق الأخرى وذلك تأييدا لعريضة الطعن¹.

يفهم من نص المادة أن المشرع الجزائري أراد أن يجعل من تقديم التظلم الإداري قيذا على رفع دعوى الإلغاء سواء كان ذلك أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أو الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي مع اختلاف طفيف في الشروط حيث صار شرط التظلم الإداري المسبق،

¹ - أنظر المادة 169 مكرر من الأمر 77/69، المؤرخ في 18/09/1969 المتضمن تعديل وتنمة الأمر 154/66، المؤرخ في 08/06/1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر رقم 47، الصادرة بتاريخ 09/06/1966.

في هذه المرحلة إلزاميا أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، في جميع المنازعات المتعلقة بمسؤولية الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات ذات الصبغة الإدارية، أما دعاوى الإلغاء ودعاوى تفسير ودعاوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المذكورة أعلاه، فكانت من اختصاص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا¹. وفيما يلي شروط تقديم التظلم الإداري المسبق أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية المحلية والجهوية:

أ: شكل التظلم

يتم التظلم بإحدى الصورتين، إما تظلم رئاسي أو تظلم ولائي إلا أن المشرع قد أعطى الأولوية للتظلم الرئاسي والذي يعتبر القاعدة العامة في مجال التظلمات الإدارية إذ بإمكان الرئيس الإداري إذا اقتنع بعدم مشروعية أن يتخذ ما يراه مناسبا، كما يمثل التظلم الولائي الطريق الاستثنائي إذا لم يكن للجهة مصدرة القرار سلطة رئاسية².

ب: الميعاد

بالعودة إلى نص المادة 169 مكرر في فقراتها 3 و4 و5 نجد أن المشرع قد حدد أجل شهرين أمام صاحب الشأن لرفع تظلمه إلى السلطة المختصة ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وإذا سكتت الإدارة عن الرد لمدة 3 أشهر يعتبر ذلك بمثابة قرار بالرفض ويمكن ذلك لصاحب الشأن أن يرفع طعنا قضائيا في أجل شهرين من تاريخ انقضاء أجل الثلاثة أشهر. وإذا كانت السلطة المتظلم أمامها ذات نظام مداولة فإن ميعاد الثلاثة أشهر لا يبدأ إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية بعد إيداع الطلب.

ج: الكتابة

حيث لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا كانت عريضة افتتاح الدعوى مرفقة إما بقرار رفض الطعن الإداري الذي سبق الطعن القضائي أو المستند المثبت لهذا الطعن كما تنص المادة 288 من قانون الإجراءات المدنية³.

بصدور القانون 23/90 المعدل والمتمم للأمر 154/66 أصبح لا يشترط في دعاوى

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 41.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 298.

³ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 157.

الإلغاء المرفوعة أمام الغرفة الإدارية المحلية أو الجهوية وجوب تقديم التظلم المسبق حيث أقر بدلا عنه ضرورة القيا بمحاولة الصلح أمام القاضي الإداري¹.

الفرع الثاني: التظلم الإداري كشرط لقبول الدعاوى أمام المحكمة العليا

تم إحداث المجلس الأعلى سابقا (المحكمة العليا حاليا) في 18 جوان 1963، حيث كان يضم عدة غرف، ومن بينها الغرفة الإدارية التي كانت تعتبر، هيئة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية الثلاثة: وهران، قسنطينة، والجزائر العاصمة، كما أوكلت لها صلاحية النظر كدرجة أولى وأخيرة في دعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير، ودعاوى وفحص مشروعية القرارات الإدارية، كما أوكل لها النظر في منازعات الوظيفة العمومي.

رغم استحداث الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، إلا أنها بقيت دعاوى الإلغاء من الاختصاص المانع للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، واستمر هذا الحال إلى غاية تعديل قانون الإجراءات المدنية في سنة 1990، أين أصبحت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية مختصة في الفصل في بعض الطعون.

تعتبر المواد 275، 278، 279، 280، 282 من القانون رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المكرسة والمنظمة للتظلم الإداري بالنسبة للدعاوى العائدة لاختصاص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

تجدر الإشارة أنه باستثناء المادتين 278 و279، لم يلحق المواد السالفة الذكر أي تعديل أو إلغاء بموجب التعديلات التي تعاقبت على قانون الإجراءات المدنية².

نصت المادة 275 من الأمر 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية على ما يلي: (لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطات الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه)³.

كما قد ألزمت المادة 282 من قانون الإجراءات المدنية، رافع الدعوى أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإرفاق عريضة افتتاح الدعوى، إما بقرار رفض الطعن الإداري أو المستند

¹- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 155.

²- صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 41، 42.

³- أنظر المادة 275 من الأمر 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر 47، الصادرة بتاريخ 09/06/1966.

المثبت إيداع هذا الطعن، وهذا خلال شهرين (2) من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري، أو في حالة سكوت الإدارة عن الرد ترفع الدعوى خلال شهرين (2) من تاريخ انتهاء الثلاثة أشهر الممنوحة للإدارة للرد على التظلم الإداري¹.

هذا وقد حدد قانون الإجراءات المدنية شروط التظلم أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى

كما يلي:

أ: أشكال التظلم

تمسك المشرع دائما بأولوية تقديم التظلم الرئاسي على التظلم الولائي مثلما هو عليه الحال فيما يخص التظلم الإداري المرفوع أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية.

ب: ميعاد التظلم

إن ميعاد التظلم أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى حددته المادة 278 بشهر واحد من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه غير أن المشرع احتتم تقديم التظلم ومواجهته بسكوت الإدارة في هذه الحالة منح المشرع مدة أربعة أشهر وإذا كانت السلطة الإدارية تتخذ قراراتها بالمداولة فلا يبدأ ميعاد الأربعة أشهر في السريان إلا من تاريخ انقضاء أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب.²

وهو ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية في المحكمة العليا في قرارها رقم 28892 الصادر بتاريخ 1982/06/12 حيث أن هذا الدفع مؤسس وفعلا يستخلص من التحقيق أن المدعين وجها تظلما ولائيا في تاريخ 1981/07/04 إلى والي ولاية عوض تقديم تظلم رئاسي إلى السلطة الإدارية التي تعلوه مرتبة والمتمثلة في وزير الداخلية حسبما تقتضيه أحكام المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية؛لهذه الأسباب قرر المجلس الأعلى التصريح بعدم قبول الطعن شكلا...³

أما فيما يخص الآجال فقد جاء قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 25091 الصادر بتاريخ 1981/11/14 ماييلي:

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص43.

² - أنظر المادة 278 من الأمر 154/66

³ - جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص99.

حيث أن هذه الشركة تعترف من جهة أخرى بأنها استلمت تبليغ القرار الإداري المطعون فيه في 17/05/1979 وهو التاريخ المذكور صراحة في الطعن بالبطلان المرفوع 1980/09/08.

حيث أن عريضة الطعن القضائي هي إذا غير قانونية وغير مقبولة شكلا لكونها قدمت بعد مضي أكثر من سنة على العلم بالقرار الإداري المطعون فيه. لهذه الأسباب يصرح المجلس الأعلى بعدم قبول العريضة لعدم قانونيتها¹.

الفرع الثالث: إعفاء بعض الدعاوى الإدارية من التظلم الإداري

تتمثل القاعدة في وجوب التظلم الإداري المسبق، لقبول جميع الدعاوى الإدارية أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا (مجلس الدولة حاليا)، وبعض الدعاوى الإدارية على مستوى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، إلا أنه يعفي المتقاضي من هذا الشرط في حالات استثنائية نص عليها المشرع صراحة، أو كرسها الاجتهاد القضائي الإداري.

أ: الدعاوى الإدارية المعفاة من التظلم بحكم القانون

بالرغم من طابع الضرورة الذي يكتسي العمل الإداري وهذا لما يهدف له من خدمة للصالح العام، إلا أن المشرع قد نص على مجموعة من التدابير الاستعجالية، التي تتميز بالسرعة من أجل حماية المركز القانوني للفرد في مواجهة الإدارة، ولمباشرة هذه التدابير لابد للفرد من اللجوء إلى القضاء المختص، عن طريق رفع دعوى استعجالية².

كرس المشرع الجزائري الدعوى الاستعجالية على مستوى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية بموجب المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، التي تنص على ما يلي: ((...في جميع حالات الاستعجال، يجوز لرئيس المجلس القضائي أو الذي ينتدبه بناء علي عريضة تكون مقبولة، حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق))³

انطلاقا من هذه المادة المذكورة تم استنتاج أن الدعوى الاستعجالية معفاة من التظلم الإداري، فهناك من يرى أن هذه المادة تعفي صراحة المدعي، من شرط التظلم الإداري لكون

¹ - جمال سايس، المرجع السابق، ص 203.

² - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 43.

³ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 171 مكرر من الأمر 77/69 المؤرخ في 18/09/1969 المتضمن تعديل الأمر 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

أن قبول العريضة، حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق يعني بالضرورة قبولها حتى في حالة عدم القيام بالتظلم، باعتباره إجراء لا يسبقه أبدا وجود القرار الإداري¹.

وهناك من يرى أن هذه المادة لا تعفي صراحة المدعي من هذا الشرط، بل يستنتج ذلك من عبارة (... حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق...)، إذ أن المشرع سمح للمدعي برفع دعوى استعجالية دون تقديم القرار السابق الذي يعتبر كنتيجة للتظلم الإداري، بالتالي فإن قبول عريضة افتتاح الدعوى الاستعجالية، بدون وجود قرار إداري سابق، يعني قبول الدعوى شكلا حتى في حالة عدم القيام بالتظلم، وهذه النتيجة تترتب بالضرورة سواء اعتبرنا أن التظلم وسيلة للحصول على القرار الإداري السابق، أو كان القرار الإداري السابق محل للتظلم. فإذا كانت الدعوى الاستعجالية غير مشروطة بتقديم التظلم، فهذا راجع إلى عنصر الاستعجال الذي يفترض استبعاده، حيث أن القيام بالتظلم وانتظار رد الإدارة لرفع الدعوى الاستعجالية يؤدي إلى انتفاء عنصر الاستعجال، والذي يتمثل في ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة لحق يخشى عدم تداركه، إن لم تتخذ إجراءات وقتية وسريعة. لقد استقر القضاء الإداري على أن الدعوى الاستعجالية، معفاة من شرط التظلم الإداري، إذ قضت المحكمة العليا بمايلي:

(متى كان التدبير الاستعجالي يمتاز بطابع السرعة التي يتطلبها الإجراء، انعدم إخضاع الدعوى الاستعجالية للطعن الإداري المسبق، ومن ثمة إعفائها من دون التقيد بالأجل المنصوص عليه تحت طائلة البطلان بالمادة 445 من قانون عرض الطلب مسبقا على نائب مدير الضرائب للولاية المختص في أجل شهر من تاريخ القرار...)².
كما قضت كذلك بما يلي: (حيث أن الدعوى الاستعجالية معفاة من الطعن الإداري المسبق، نظرا للاستعجال).

ب: الدعاوى الإدارية المعفاة من التظلم بحكم الاجتهاد القضائي بالرجوع إلى القضاء الإداري، نجد أنه أعفى بعض المنازعات الإدارية من شرط التظلم الإداري المسبق ومن بينها دعاوى وقف الاعتداء المادي، ودعاوى التعويض.

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص44.

² - أنظر القرار رقم 44299، الصادر بتاريخ 1985/12/28 المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، م ق، العدد 3، الجزائر، 1989، ص ص، 210-212.

1-دعاوى وقف الاعتداء المادي:

عرف الأستاذ مسعود شيهوب الاعتداء المادي بأنه:

"تصرف مادي يصدر عن الإدارة، ويكون مشوبا بلا مشروعية صارخة، وينصب على ملكية خاصة أو حقوق أساسية للفرد"

حيث أنه في حالة الاعتداء المادي تكون الإدارة قد أنت على عمل يمس بشكل خطير حقوق وحرية الأفراد،لهذا أعفاها القاضي الإداري من شرط الميعاد والتظلم الإداري، حتى يتسنى لهم المطالبة بإلغاء هذا العمل غير المشروع، والمعيب في أي وقت.

فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا:

(حيث أنه بموجب عريضة مودعة في 14 جانفي 1986 طلب فريق من مجلس قضاء

سطيف حال فصله في القضايا الإدارية الحكم بوضع حد للتعدي المرتكب عليهم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي (بباجور)الشاغل بدون حق أو سند لثلاث قطع تابعة لهم.

حيث أن المستأنفين ينتقدون قضاة الدرجة الأولى على التصريح بعدم قبول عريضتهم من أجل انعدام الطعن الإداري المسبق.

حيث أن الأفعال التي وقع المعنيون ضحيتها تشكل تعديا أي تصرفا ماديا للإدارة مشوبا بعبعب جسيم وماسا بأحد الحقوق الأساسية للفرد.

وأنه لا مجال بالتالي للتمسك في دعاوى التعدي بفحوى المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، لأن الإدارة قد اختارت بتصرفها المادي، هذا موقفا بخصوص المسألة المتنازع عليها)¹.

2-الدعاوى الرامية إلى التعويض:

استقر اجتهاد المحكمة العليا على اشتراط التظلم الإداري، في الدعاوى الرامية إلى طلب التعويض لفترة زمنية معينة، وهذا استنادا إلى المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية قبل تعديل 1990، ولقد تراجعت عن ذلك بموجب عدة أحكام رغم وجود نص ومن بين قضائها مايلي:

¹ - أنظر القرار، رقم 56407، الصادر بتاريخ 1988/01/30،المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، العدد 2، الجزائر، 1992، ص ص، 140-142.

(حيث أن القضية منصبة على طلب التعويض، يدخل البث فيه في اختصاص القاضي الذي له صلاحية الفصل في المنازعات الكاملة، ومن ثم فإنه يحق ويتعين على المعني وبدون شرط متعلق بالأجل أن يرفع شكوى وليس طعنا إداريا تدريجيا إلى الإدارة، حيث أن المعني قد استوفى هذا الوضع القانوني، ومن ثم فإن عريضته مقبولة)¹.

ولقد ساير قضاؤها أحكام المادة 169 مكرر، بعد تعديلها في 1990 بعدما تم حذف شرط التظلم الإداري كشرط لرفع الدعاوى أمام الغرف الإدارية، بالمجالس القضائية ومن بين قضائها: (حيث أن الدعوى موجهة توجيهها صحيحا ضد المدير العام للجمارك، بما أن الأمر يتعلق بمنازعات القضاء الكامل، ول يشترط تقديم طعن إداري).

المطلب الثاني: مرحلة العدول عن إجبارية التظلم الإداري المسبق

تتميز هذه المرحلة بصدور القانون رقم 90-23 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، والذي بموجبه تخلى المشرع بصفة جزئية عن فكرة وجوب استيفاء شرط التظلم الإداري قبل رفع الدعاوى الإدارية، وهذا فيما يتعلق بالدعاوى التي تعود لاختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية (المحاكم الإدارية) (أولا)، كما تتميز هذه المرحلة بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين تخلى المشرع بصفة كلية عن فكرة وجوب استيفاء شرط التظلم قبل رفع الدعاوى الإدارية، سواء أمام الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية) أو مجلس الدولة (ثانيا).

الفرع الأول: مرحلة العدول الجزئي عن إجبارية التظلم الإداري المسبق

جاء القانون رقم 90-23 المعدل لقانون الإجراءات المدنية بمجموعة من الإصلاحات، منها التخلي عن شرط التظلم الإداري بالنسبة للدعاوى العائدة لاختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وتكريسه لإجراء الصلح كبديل للتظلم.

أولا: التخلي عن إلزامية استيفاء شرط التظلم في أمام المجالس القضائية

يمثل تعقيد إجراءات التقاضي أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، ورغبة المشرع في تبسيط وتخفيف العبء على المتقاضي، من أسباب تخلي المشرع عن التظلم الإداري المسبق كشرط لقبول الدعاوى المرفوعة أمام الغرف الإدارية، بالمجالس القضائية (المحاكم الإدارية) وهذا ما يظهر من خلال عرض أسباب مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، إذ جاء فيه مايلي : يتمثل التجديد الأساسي في إلزام القاضي بإجراء محاولة الصلح

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 44.

بين الأطراف، بالنسبة للمنازعات المخولة للمجالس القضائية، وذلك كإجراء بديل للطعون المسبقة (الطعون الولائية الطعون السلمية)، التي يتم إلغائها على هذا المستوى، لأنها تشكل حالياً وسيلة ترمي إلى تحطيم عزيمة المواطن¹.

وعلى هذا الأساس لم يعد شرط التظلم الإداري وجوبياً في دعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعات، ودعاوى الإلغاء التي تتعلق بالقرارات الصادرة، عن رؤساء البلدية والولاية، والمؤسسات ذات الطابع الإداري وتم الإبقاء على التظلم الإداري كشرط لقبول دعاوى الإلغاء المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً ومجلس الدولة حالياً.

ثانياً: استبدال التظلم الإداري بالصلح القضائي

أدخل المشرع بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية في 1990 فكرة المصالحة القضائية محل فكرة المصالحة الإدارية، التي كانت تسبق رفع الدعوى على مستوى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، أي جاء تعويضاً عن إعفاء المواطن من إجراء التظلم الإداري المسبق². يعرف الصلح في هذه أنه إجراء وجوبي يباشره القاضي، لتقريب وجهة نظر أطراف المنازعة، ودونه يقع القرار القضائي باطلاً. تعتبر الفقرة 3 من المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية الأساس القانوني له في المواد الإدارية، وهذا بنصها على مايلي:

ويقوم القاضي بإجراء محاولة الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر. يتولى المستشار المقرر في الغرفة الإدارية، القيام بإجراء الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ رفع الدعوى، فإذا تم الصلح يثبت اتفاق الأطراف بقرار يصدره المجلس وفي الحالة العكسية يحزر محضر عدم الصلح، ويستمر السير في الدعوى³. حاول المشرع أن يضيف على نظام الصلح جدية أكثر بإشراف القاضي الإداري عليه، وهذا ما يميزه عن التظلم الإداري الذي هو عبارة عن إجراء إداري محض. يكتسي الصلح الإداري القضائي أهمية في مجال المنازعات الإدارية، إذ يعتبر إجراءً

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 49.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 155.

³ - أنظر الفقرة 3 من المادة 169 من الأمر 77/69.

وقائياً يقلل من النزاعات التي تعرض أمام القضاء كما يعتبر وسيلة فعالة لتحقيق العدالة بين الإدارة والمواطن كما يسمح للقاضي بالتعرف على النزاع المطروح بشكل واسع ودقيق، وهذا ما يساعده على إيجاد حل ودي للنزاع، وتحقيق الصلح عن طريق قرار قضائي منصف، في حالة الفصل في النزاع بصفة قضائية إلا أنه من الناحية العملية، أثبتت الإحصائيات فشل هذا الإجراء، فصار عبئاً إجرائياً وهذا نظراً لعدم حضور ممثلي الإدارة إلى جلسة الصلح، وحتى إن حضروا فلا يستطيعون تحمل تبعية إمكانية إجراء الصلح مع الأفراد.

كما يعود فشل هذا الأخير إلى صعوبة تنازل الإدارة، بسهولة عما اتخذته من قرارات مقارنة بالشخص العادي، لكون أن الإدارة طرفاً ممتازاً وتتمتع بصلاحيات السلطة العامة. تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم ينظم الصلح بإجراءات دقيقة، والتي تسهل مهمة القاضي والمتقاضي، مثال ذلك عدم إبراز صلاحيات القاضي الإداري في جلسة الصلح، وخير دليل على ذلك في حالة النزاع المتعلق بعدم مشروعية قرار إداري، في هذه الحالة هل القاضي يستطيع مراقبة مشروعية هذه القرارات ويجسدها في اتفاق الصلح، أم يكتفي بالحضور الشكلي والإشهاد فقط على ما وقع في جلسة الصلح.

كما يعاب على القواعد المنظمة للصلح الإداري، بعدم تمييزها أثناء القيام بالصلح بين الدعاوى الموضوعية، لكون الدعاوى الشخصية كدعاوى المسؤولية، يمكن أن تقبل الصلح بين الأطراف المتنازعة، لتعلقها بحق شخصي، يمكن أن يتنازل صاحبه عليه، على عكس الدعاوى الموضوعية، كدعوى الإلغاء التي ينصب موضوعها على قرار إداري غير مشروع، فهي من الدعاوى التي تهدف أساساً إلى حماية مبدأ المشروعية في الدولة، واستثناء حماية الحق الشخصي للفرد، وبالتالي يتعارض مثل هذا الهدف مع الاتفاق من أجل التنازل عنه، عن طريق الصلح بين الأطراف المتنازعة، لأن ذلك يعتبر مساساً بدولة القانون.

بالتحقيق في المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية المنظمة للصلح، نلاحظ أنها لم

تبين تاريخ بداية سريان مدة ثلاثة أشهر لإجراء الصلح، وبالتالي هل تبد أمن تاريخ إحالة الملف على الغرفة الإدارية أو من تاريخ تسجيل العريضة في سجلات كتابة ضبط المجلس القضائي¹.

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 53.

من خلال هذا البيان يتضح أن المشرع لم يوفق في هذا الإصلاح، والمتمثل في تفادي سلبيات التظلم الإداري المسبق أمام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية، وهذا بوقوعه في عدة إشكاليات، وغموض فيما يخص إجراءات الصلح الإداري¹.

الفرع الثاني: مرحلة العدول الكلي عن إجبارية التظلم الإداري المسبق

من أهم الإصلاحات التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لسنة 2008 هو منع إجراء الصلح في مجال دعوى الإلغاء، وجعله جازيا في دعاوى القضاء الكامل، وهو ما جاءت به المادة 970 من هذا القانون².

كما تخلى المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عن فكرة التظلم الإداري الإجباري من القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كشرط لرفع دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير مشروعية هذه الأخيرة أمام مجلس الدولة، وكرس التظلم الإداري الاختياري في جميع القرارات الصادرة سواءً عن الهيئات الإدارية المحلية أو المركزية وعمل على إدخال طرق بديلة لحل النزاعات الإدارية إلى جانب التظلم الإداري الاختياري.

وهو ما جاءت به المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث جاء فيها:

(يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829) والأجل المحدد هو أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار التنظيمي³.

لقد جعل المشرع الجزائري التظلم الإداري جازيا أمام الجهتين القضائيتين (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية) من خلال أول مصطلح بدأ به النص (يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري...) حيث جاءت كلمة القرار الإداري عامة دون تمييز بين القرار المركزي واللامركزي في المادة أعلاه⁴.

هذا وقد أبقى المشرع على نظام التظلم الإداري على الأقل بالنظر لإيجابياته كونه إجراء بسيط غير مكلف وسريع، وقد يحقق نتائج بالنسبة لرافع التظلم وللإدارة على حد سواء. كما

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص53.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص307.

³ - المرجع نفسه، ص308.

⁴ - حسين كمون، مدى فعالية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، العدد 6، 2018، ص158.

رُشح المشرع أسلوب التظلم الولائي على خلاف المرحلة السابقة بذكره عبارة الجهة الإدارية مصدره القرار ولعله قصد بذلك تقريب الإدارة من الفرد، وتبسيط الإجراءات وإضفاء مزيد من السرعة عليها¹.

إن المشرع الجزائري قد احتمل حالتين عن تقديم هذا التظلم وهما حالة الرفض الصريح وحالة السكوت عن الرد على التظلم.

أولاً: الحالة الأولى: أن ترد الإدارة على التظلم صراحة بالرفض

فالمشرع هنا قيد الإدارة بميعاد شهرين للبت والرد الصريح، تبدأ من تاريخ تبليغ التظلم لها، وللمتظلم مهلة شهرين لرفع طعنه القضائي أمام الجهة القضائية المختصة، ويبدأ حساب هذا الميعاد من تاريخ تبليغ رفض التظلم.

ثانياً: الحالة الثانية: أن تلتزم الإدارة بالسكوت

فالمشرع هنا يقيم قرينة قاطعة على أن مرور مدة شهرين (2) من تبليغ التظلم دون رد صريح من طرف الإدارة بمثابة رفض، وللمتظلم مهلة شهرين (2) الممنوحة للإرادة للرد صراحة على تظلم المتظلم.

وبالتالي فالتظلم الإداري في الجزائر في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يعد شرطاً من الشروط الشكلية لقبول دعاوي الإلغاء المرفوعة، سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة².

الفرع الثالث: شروط تقديم التظلم الإداري المسبق

لم يحدد المشرع والقضاء الجزائريين شروط تقديم التظلم الإداري المسبق بصورة واضحة وكاملة على عكس التشريع والقضاء المقارن، حيث يمكن تقسيمها إلى شروط متعلقة بمحل التظلم الإداري وشروط متعلقة بالشخص المتظلم وشكليات التظلم.

أولاً: الشروط المتعلقة بمحل التظلم الإداري المسبق

أجمع الفقه على وجوب توفر مجموعة من الشروط في القرار الإداري محل الإلغاء وهي أن يكون صادراً عن سلطة إدارية كما يجب أن يكون القرار نهائياً، إذ لا يجوز التظلم من القرارات غير النهائية، لكونها غير قابلة للإلغاء، ويقصد بالصفة النهائية للقرار الإداري استنفاد

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 308.

² - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 55.

جميع مراحل إصداره، فالقرار الذي يصدر عن سلطة إدارية مختصة، لكنه يحتاج إلى تصديق سلطة أخرى أعلى منها، لا يكتسب الصفة التنفيذية والنهائية¹.

ثانيا: الشروط المتعلقة بالمتظلم

تعتبر الصفة والمصلحة من بين شروط قبول الدعوى القضائية بصفة عامة حيث تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الأولى على مايلي: ((لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.)) لقد ذهب الكثير من الفقهاء إلى القول بأنه يجب توفر الصفة والمصلحة والأهلية في المتظلم من أجل رفع تظلمه، ويقول الأستاذ خلوفي رشيد في ذلك: (مبدئيا ومنطقيا يشترط في المتظلم أن تتوفر فيه عناصر وأحكام المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، مع الإشارة أن هذه الأخيرة تطبق قانونا على المدعي والطاعن وليس المتظلم، وبالتالي فلا بد من توفر المتظلم على الصفة والمصلحة والأهلية حتى يقبل تظلمه). كما لم ينص المشرع الجزائري على فكرة تقديم التظلم الإداري من طرف وكيل إلا في مجال المنازعات الضريبية، كما أن المحكمة العليا في إحدى اجتهاداتها رفضت قبول التظلم الإداري المقدم من طرف وكيل حتى ولو كان لهذا الأخير علاقة قرابة بالمتظلم.

أما بالنسبة للأهلية فإنه يعتد بالتظلم الإداري الذي يقدمه شخص يتمتع بأهلية التقاضي وفق نص المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكون تقديم التظلم من طرف منعدم أو ناقص أهلية يضر بمصلحته، حيث أنه بذلك قد تسري في حقه آجال الطعن القضائي مما يؤدي إلى سقوط حقه في ذلك، وقد يعتبر القاضي رفع التظلم من طرف عديم أو ناقص أهلية إجراء باطلا وله أن يثير ذلك من تلقاء نفسه².

ثالثا: شكل ومضمون التظلم

لم تحدد المواد 275 و276 من قانون الإجراءات المدنية وكذا نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية شكل التظلم الإداري بل اكتفت بنقل عبء إثبات التظلم على عاتق المتظلم وبالتالي فقد يكون هذا التظلم كتابيا أو شفويا إلا أن هناك من يرى أن يكون

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص، ص، 23، 28.

² - المرجع نفسه، ص، ص، 31، 33.

كتابيا وعلى المتظلم فيه أن يبين طبيعة النزاع القائم ويحدد طلباته نظرا لأنه قد تكون الدعوى الإدارية امتداد لهذا التظلم في حل لم تستجب الإدارة لطلبه¹.

الفرع الرابع: إدخال طرق أخرى لحل النزاع الإداري وديا

نجد من بين هذه الطرق التي كرسها المشرع بموجب هذا القانون لحل المنازعات الإدارية وديا، الصلح والوساطة

أ - الصلح الإداري القضائي

بصدور قانون الإجراءات المدنية لم تعد محاولة الصلح تكتسي طابعا إجباريا، إنما جعل منها المشرع إجراء جوازيا متروكا لتقدير الجهة القضائية الإدارية بحيث يجوز لها إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل في أية مرحلة تكون عليها الخصومة.

يتم إجراء الصلح بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم، فإذا حصل صلح يحرر رئيس تشكيلة الحكم محضرا يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، ويأمر بتسوية النزاع وغلق الملف ويكون هذا الأمر غير قابل للطعن².

ب - الوساطة

فرض المشرع الجزائري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية على القاضي الإداري أن يعرض إجراء الوساطة على الخصوم في المواد الإدارية ويشترط قبول الخصوم لهذا الإجراء ليعين القاضي وسيطا.

يقوم الوسيط بمحاولة التوفيق بين الخصوم، لإيجاد حل للنزاع ويمكن أن يكون الوسيط شخصا طبيعيا أو معنويا، والمتمثل في الجمعية وقد اشترط القانون عدم تجاوز مدة الوساطة أكثر من ثلاثة أشهر، ويمكن تجديدها مرة واحدة بطلب الوسيط وبموافقة الخصوم³.

¹ - صفيان بوفراش المرجع السابق، ص 36.

² - عبد الرحمان بريارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة 3، منشورات بغدادية، الجزائر، 2013، ص 529.

³ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 55.

الفصل الثاني:

التظلم الإداري في القوانين الخاصة

تمهيد:

إن تراجع المشرع عن فكرة التظلم الإداري المسبق، على النحو الذي عرفناه سابقا وإقرار أحكام جديدة تنظم هذا الإجراء لم يكن أمرا مطلقا، فهناك قوانين خاصة تناولت التظلم الإداري على حسب طبيعته حيث اختلف ذلك بين الوجوب والجواز، وعلى هذا الأساس وجب البحث عن مصادر أخرى للقاعدة القانونية الإجرائية، والتي شكلت الاستثناء عن القاعدة التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث تشمل هذه القوانين على قواعد إجرائية تبين كيفية حل المنازعة الإدارية في السياقين الإداري والقضائي، ويجب على المتقاضى مراعاة ذلك عند رفع الدعوى¹.

فإذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد جعل من التظلم الإداري إجراء جوازيا، فإن هناك من المنازعات الإدارية الخاصة التي تشترط التظلم الإداري قبل اللجوء إلى القضاء، كما أن هناك منازعات إدارية ورغم تبني المشرع فيها لفكرة التظلم الجوازي إلا أنه قد نظمها بشروط وضوابط تختلف عن تلك المذكورة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهو ما سنتناوله في مبحثين، فالمبحث الأول سنتطرق فيه للتظلم الإداري الوجوبي في القوانين الخاصة والمبحث الثاني للتظلم الإداري الجوازي في القوانين الخاصة.

¹ - حسين كمون، المرجع السابق، ص160.

المبحث الأول:

التظلم الإداري الوجوبي في القوانين الخاصة

لم تكن فكرة تبني المشرع الجزائري لجوازية اللجوء إلى التظلم الإداري المسبق مطلقة ومطبقة في كامل الدعاوى الإدارية، بل كانت هناك استثناءات على هذه القاعدة حيث جاءت بعض النصوص الخاصة مجسدة لفكرة التظلم الوجوبي ربما لما تتمتع به هذه المنازعات من خصوصية، أو لما قد تحتمله معاملات الأفراد مع الإدارات العمومية المعنية من أخطاء قد تؤثر بشكل كبير على مراكزهم القانونية كما يمكن أن تؤثر في سير المرفق المعني، فقد نص المشرع على التظلم الإداري الوجوبي في منازعات معدودة، سنأخذ منها على سبيل العينة التظلم الإداري في المنازعة الضريبية في المطلب الأول، ثم التظلم الإداري في المنازعة الانتخابية في المطلب الثاني وأخيرا التظلم الإداري في منازعات الضمان الاجتماعي في المطلب الثالث.

المطلب الأول: التظلم الإداري في المنازعات الضريبية

تعرف المنازعة الضريبية بأنها المنازعة التي تقوم كلما تبين للمكلف بالضريبة عدم صحة أو عدم مشروعية هذه الضريبة أو الإجراءات المتبعة في تحصيلها، أو في الحالة التي يكون فيها معسرا ووضعيته المالية لا تسمح له بتسديد ما عليه من ديون إزاء الخزينة العامة¹.

ويمكن أن تعرف بأنها الخصومة التي تحدث بين المكلف بالضريبة أو الرسم والإدارة الجبائية بمناسبة تطبيق التشريع الضريبي أو الرسوم المحددة بنص، ويحكم هذه المنازعة إجراءات خاصة وتمثل أمام القضاء الإداري².

لقد كرس المشرع الجزائري إجراءات إلزامية قبل اللجوء إلى القضاء وفي حالة عدم احترامها ترفض الدعوى شكلا، وإجراءات أخرى اختيارية يمكن المعني بالضريبة القيام بها أو تركها واللجوء إلى القضاء مباشرة، ونجد من بين هذه الإجراءات التظلم الإداري الإجباري والذي يعتبر وسيلة حوار بين المكلف بالضريبة وإدارة الضرائب، إذ يهدف إلى تجنب إغراق الجهات القضائية الإدارية المختصة بعدد كبير من المنازعات التي قد تجد حلا لها على

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 363.

² - المرجع نفسه، ص 363.

مستوى إدارة الضرائب، كما يسمح في حالة اللجوء إلى القضاء بحصر فحوى الدعوى وضمان حسن سيرها لاحقاً ولقبول هذا التظلم لابد من توافر مجموعة من الشروط وتحديد الجهة المختصة بتلقيه وفحصه¹.

الفرع الأول: شروط التظلم في المنازعات الضريبية

وضع المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجبائية شروطاً لابد من توافرها عند رفع التظلم الإداري وتتمثل في احترام الآجال القانونية وكذلك جملة من الشروط الشكلية والموضوعية.

أولاً: الآجال القانونية لرفع التظلم الإداري في المنازعات الضريبية

لكي يقبل التظلم لابد أن يقدم خلال مدة معينة، إذ كان في السابق يقدم في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر من السنة التي تلي إدراج الجدول في التحصيل، أو حصول الأحداث الموجبة لهذا التظلم².

بعد صدور قانون المالية لسنة 2007 تغيرت هذه المواعيد وهي محددة في المادة 72 من قانون الإجراءات الجبائية المؤسس بموجب قانون المالية لسنة 2002 الصادر بتاريخ 2001/12/22 والتي أقرت آجالاً يرفع فيها التظلم ويمكن تصنيفها إلى آجال عامة وآجال خاصة³.

أ: الآجال العامة لرفع التظلم:

تتعلق الآجال العامة بالحالات التي تستوجب وضع جدول تدرج فيه هذه الضريبة، فتقبل الشكوى أمام إدارة الضرائب المعنية إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي سنة إدراج الجدول في التحصيل أو حصول الأحداث الموجبة لهذه الشكوى، فالجدول الذي أدرج للتحصيل مثلاً في شهر فيفري 2014 يمتد أجل رفع الشكوى بصدده إلى 2016/12/31.

كما تقبل الشكوى في حالة الخطأ أو الازدواج في فرض الضريبة ابتداء من تاريخ علم

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص ص 58 59.

² - أنظر المادة 112 من القانون 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر عدد 79، الصادرة بتاريخ 2002/12/23.

³ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 58.

المكلف بالضريبة بالخطأ أو بوجود حالة الازدواج إلى غاية 31 ديسمبر من السنة التي تم فيها اكتشاف الخطأ أو الازدواج.

وكذا في حالة الخطأ في توجيه الإنذارات فيمكن أن يرفع شكواه في أجل ينتهي يوم 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي السنة التي تلقى فيها الإنذار الجديد¹.

ب: الآجال الخاصة لرفع التظلم

وتخص الحالات التي لا تستوجب الضريبة وضع جدول حيث تقدم فيها الشكوى إلى 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي السنة التي تدفع فيها الاقتطاعات إن تعلق الأمر باعتراضات تخص تطبيق اقتطاع من المصدر، وكذلك هو الشأن بالنسبة للحالات التي تدفع فيها الضريبة برسمها غير تلك المذكورة أعلاه².

كما يتعين على المستغلين التابعين لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة تقديم شكواهم المتعلقة بتقسيم أرقام أعمالهم، وذلك في أجل 06 أشهر من تاريخ الإشهاد النهائي للنظام الجزافي³.

ثانيا: شكل ومحتوى التظلم

كانت الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في التظلم الجبائي قبل صدور قانون المالية 2007 مقرررة تحت طائلة عدم القبول لمناقشة التظلم، وبعد صدور قانون المالية 2007 سمح في حالة سهو المكلف بالضريبة تكملة ملف التظلم، وذلك باستدعائه من طرف الإدارة الضريبية بموجب رسالة موسى عليها مصحوبة بإشعار الاستلام بغرض تكملة ملف تظلمه خلال 30 يوم ابتداء من تاريخ استلام الرسالة، وقد حددت المادة 73 من قانون الإجراءات الجبائية شكل ومضمون التظلم من خلال توضيح شروطه الشكلية والموضوعية.

أ: الشروط الشكلية للتظلم

يجب أن يقدم التظلم من طرف المدعي شخصيا، وهذا كأصل عام، واستثناء يمكن أن ينوب عنه شخص آخر، ذلك شريطة تحرير وكالة قانونية على مطبوعة تسلمها الإدارة

¹ - عمار بوضياف، القسم الثاني، ص 366.

² - أنظر الفقرة 2 من المادة 72، من قانون الإجراءات الجبائية، الصادر بموجب قانون المالية 2002 المؤرخ في 2001/12/22، ج ر عدد 79 الصادرة في 2001/12/23.

³ - أنظر الفقرة 5 من المادة 72 من قانون الإجراءات الجبائية.

الجبائية وهي غير خاضعة لحقوق الطابع وإجراءات التسجيل، حيث يتعين على حائز هذه الوكالة أن يصادق على توقيعه أمام مصالح البلدية، وترسل الوكالة رفقة التظلم أو تقدم منفصلة عنه إلى إدارة الضرائب¹.

كما أبقى المشرع المحامين المسجلين قانونا لدى نقابة المحامين ولا على إجراء المؤسسة المعنية، والأمر كذلك إذا كان الموقع قد أعذر شخصيا بتسديد الضرائب المذكورة في الشكوى².

يجب أن تكون الشكوى فردية وعليه لا يصح شكلا أن يتقدم مجموعة تجار أو أكثر من تاجر لمدير الضرائب بشكوى محررة على ورق واحد باستثناء الأشخاص الذين تفرض عليهم ضريبة جماعية أو كانوا أعضاء في شركات الأشخاص، فقد أجاز لهم المشرع تقديم شكوى جماعية.

1 - لا تخضع الشكوى لحقوق الطابع.

2 يجب تقديم الشكوى منفردة بالنسبة لكل محل خاضع للضريبة، فلا يجوز دمج

محلين أو أكثر في شكوى واحدة.

ب: الشروط الموضوعية للتظلم

يجب أن يتضمن التظلم الإداري حسب نص المادة 4/73 من قانون الإجراءات

الجبائية المعدلة بموجب المادة 44 من قانون المالية 2007 والتي تنص: تحت طائلة عدم القبول يجب أن تتضمن الشكوى:

ذكر الضريبة المعترض عليها

بيان رقم المادة من الجدول التي سجلت تحتها هذه الضريبة إن تعذر استظهار

الإنذار وفي الحالة التي لا تستوجب الضريبة وضع جدول ترفق الشكوى بوثيقة تثبت مبلغ الاقتطاع أو الدفع.

عرض ملخص بوسائل واستنتاجات الطرف.

توقيع صاحبها باليد³.

¹ - صفيان بوفراش المرجع السابق، ص 62.

² - أنظر الفقرة 3 من المادة 76 من قانون الإجراءات الجبائية.

³ - أنظر الفقرة 4 من المادة 73 من قانون الإجراءات الجبائية.

على المتظلم تقديم عرض مفصل يثبت فيه سوء تقييم الوعاء الضريبي أو الغلط المادي الذي ارتكبه المصلحة الجبائية، وكذا مناقشة طبيعة النزاع، وتقديم الدفوع لتصحيح الخطأ الإداري وتبيان طلباته بالإعفاء الجزئي أو الكلي من الضريبة المفروضة¹.

الفرع الثاني: تحديد الجهة المختصة بفحص التظلم في المنازعات الضريبية

أقر المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجبائية بأن يوجه التظلم حسب اختصاص كل جهة، إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة²؛ حيث حدد قانون الإجراءات الجبائية اختصاص البت في هذه الشكاوى كمايلي:

بالنسبة للمدير الولائي للضرائب يختص بالنطق بالقرارات الصادرة في القضايا ذات مبلغ إجمالي 50.000.000 دج. وإذا تجاوز الطلب المبلغ المذكور وجب على المدير الولائي للضرائب أخذ الرأي الموافق من الإدارة المركزية.

بالنسبة لرئيس مركز الضرائب يختص بالنطق بقرارات التخفيض أو القبول الجزئي أو الرفض المتعلقة بقضايا ذات مبلغ أقصاه 10.000.000 دج، بالنسبة لرئيس المركز الجوارى يختص بالنطق بالقرارات الصادرة في القضايا ذات مبلغ إجمالي أقصاه 5.000.000 دج³. وتبت الإدارة المركزية في الشكاوى التي يتجاوز مبلغها الإجمالي من الحقوق والغرامات 50.000.000 دج⁴.

كما منح المشرع إمكانية تفويض صلاحيات تسوية القضايا كاملة أو جزء منها للأعوان المعيّنين الذين لهم رتبة مفتش رئيسي على الأقل في مبلغ 2000.000 دج كحد أقصى. بينما يتمتع كل من رئيس مركز الضرائب ورئيس المركز الجوارى للضرائب على التوالي بنفس الصلاحية للبت في القضايا التي لا يتجاوز مبلغها من الحقوق والغرامات 1000.000 دج و 5000.000 دج⁵.

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 63.

² - أنظر المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية.

³ - أنظر المادة 79 من قانون الإجراءات الجبائية.

⁴ - أنظر المادة 77، من قانون الإجراءات الجبائية.

⁵ - أنظر المادة 78 من القانون الإجراءات الجبائية.

أما النزاعات الضريبية المتعلقة بالمؤسسات الكبرى يقدم التظلم إلى مدير الهيئة المكلفة بتسيير المؤسسات الكبرى¹.

وقد أجاز المشرع للمصلحة التي أعدت الضريبة أن تثبت فوراً في الشكاوى التي يشوبها عيب في الشكل مما يجعلها غير مقبولة نهائياً مع مراعاة أحكام المادة 1/95.

كما حدد أجل البت في الشكاوى بالنسبة لرؤساء مراكز الضرائب ورؤساء المراكز الجوية للضرائب بأربعة أشهر اعتباراً من تاريخ استلام الشكاوى، وبالنسبة للشكاوى التي تكون تابعة لاختصاص المدير الولائي للضرائب يمدد الأجل إلى 06 أشهر، ويحدد ب 08 أشهر بالنسبة للقضايا محل نزاع التي تتطلب الرأي المطابق للإدارة المركزية ويقلص الأجل إلى شهرين بالنسبة للشكاوى المقدمة من طرف المكلفين بالضريبة التابعين لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة².

إذا كانت الشكاوى الضريبية غير مجدية، ونتج عنها عدم رضا المكلف بالضريبة بالقرار المتخذ بشأن تظلمه من طرف إدارة الضرائب، فله الحق إما اللجوء مباشرة للقضاء الإداري المختص وذلك خلال 04 أشهر أو أن يستمر في البحث عن الحل الإداري من خلال الطعن أمام لجان الطعن المختصة حسب الحالة وذلك في أجل 04 أشهر من تاريخ تبليغ قرار إدارة الضرائب³.

وقد جاء في قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية رقم 006325 بتاريخ 2003/02/25 لكما يلي: حيث أن كل نزاع ضريبي يشترط فيه رفع تظلم إداري مسبق طبقاً للمادة 337 من قانون الضرائب المباشرة.

حيث أن عدم احترام المستأنف لهذا الإجراء الذي يعتبر من النظام العام إذ يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه، ويجعل طعنه المرفوع مباشرة أمام القضاء غير مقبول شكلاً⁴.

¹ - صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص 65.

² - أنظر المادة 76 من قانون الإجراءات الجبائية .

³ - صفيان بوفراش، المرجع السابق ص 66.

⁴ - انظر القرار رقم 006325 المؤرخ 2003/02/25 الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الإدارية، العدد الخاص بالمنازعات الضريبية، ص 104.

كما جاء في قرار آخر لمجلس الدولة الغرفة الثانية تحت رقم 152508 بتاريخ 1999/03/22 حيث أقر المجلس أن عدم القيام بالتظلم يؤدي إلى عدم قبول الدعوى¹.

الفرع الثالث: مصير التظلم في المنازعات الضريبية

إذا استوفت الشكوى جملة الشروط الشكلية والموضوعية السابق بيانها، تأتي مرحلة التحقيق فيها بإحالتها على رئيس المفتشية المعنية باعتباره الأكثر علماً بوضعية المعني، ويمكن للمفتش استدعاء المعني لطلب بعض التوضيحات²، ويملك المفتش حق الاطلاع لدى الإدارات العمومية على الوثائق التي تساعده على أداء مهامه، وعند إنهاء مهمته يتولى تحرير تقرير في الموضوع يرفع للمدير الولائي للضرائب ويبرز من خلاله رأيه المسبب والمدعم بالأسانيد والوثائق بغرض حل النزاع المعروض من خلال الشكوى.

بناء على تقرير المفتش يتولى مدير الضرائب المختص إصدار قراره إما بالرفض الكلي أو الاستجابة الكلية أو الجزئية ونبين ذلك فيما يلي:

أولاً: حالة الرفض الكلي

إذا أصدر المدير الولائي للضرائب قراراً برفض التظلم المرفوع على مستوى مديريته، وجب عليه تسبب قراره وهو ما يشكل ضماناً أساسية وحماية لمدير الضرائب أولاً باعتباره الجهة الإدارية المصدرة لقرار الرفض، كما يشكل حماية وضمناً للمكلف بالضريبة فيطلع على الأسباب التي أدت إلى رفض تظلمه، كما أن للتسبب فوائد أخرى بالنسبة للجنة الولائية للطعن ولل قضاء أيضاً.

ثانياً: حالة الاستجابة لمضمون الشكوى

في هذه الحالة لا يثار إشكال طالما أن المكلف بالضريبة قد حقق أهدافه بإجراءات بسيطة، وغير مكلفة وسريعة، فإن كان المكلف قد سدد الضريبة المفروضة عليه فيتم اعتماد أسلوب المقاصة³.

¹-انظر القرار رقم 152508 المؤرخ 1999/03/22 الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الإدارية، العدد الخاص بالمنازعات الضريبية، ص 106.

²- عمار بوضياف، القسم الثاني، ص، 368.

³- المرجع نفسه، ص، 369.

المطلب الثاني: التظلم الإداري في المنازعات الانتخابية

لقد حمل القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2016 أوجه ومظاهر كثيرة للمنازعة الإدارية¹، وأكثر ما يهمننا هو المنازعة المتعلقة بالتسجيل في القائمة الانتخابية والمنازعات المتعلقة بتشكيل مكاتب التصويت والمنازعات المتعلقة بصحة عمليات التصويت في الانتخابات المحلية لاشتمالها على فكرة التظلم الإداري الوجوبي.

الفرع الأول: التظلم الإداري في منازعات التسجيل في القائمة الانتخابية

إن عملية إعداد القوائم الانتخابية من الأعمال الهامة والضرورية التي تسبق عملية التصويت في أي موعد انتخابي، ولتنظيم هذه القوائم تتم مراجعتها بشكل دوري أين تتم مراقبة عملية التسجيل والشطب سواء تعلق الأمر بناخبي البلديات عندما يتعلق الأمر بالقوائم الانتخابية داخل التراب الوطني، أو الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية عندما يتعلق الأمر بالجالية المقيمة في الخارج².

نصت المادة 14 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي: (إن القوائم الانتخابية دائمة وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما يمكن مراجعتها استثنائياً بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية الذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها) وقد حدد القانون العضوي 10/16 شروط التسجيل في القوائم الانتخابية وكذا الجهة المختصة والموكل لها بالإشراف والرقابة على هذه العملية.

أولاً: شروط التسجيل في القائمة الانتخابية

أوجبت المادة 6 من قانون الانتخابات على كل مواطن ومواطنة التسجيل في القائمة الانتخابية وفق الشروط المحددة كما يلي:

- بلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الاقتراع متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ولم يوجد في حالات فقدان الأهلية³.

¹ - عمار بوضياف، القسم الثاني، ص 252.

² - جمال الدين دندن، المنازعة الانتخابية خلال الفترة التحضيرية للانتخابات المحلية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 2، العدد 01، 2016، ص، 456.

³ - أنظر المادة 3 من القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 50 الصادرة بتاريخ 28/08/2016.

- أن لا يكون قد سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة.
- أن لا يكون قد حكم عليه من أجل جنائية أو جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح.
- أن لا يكون قد أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.
- أن لا يكون محجورا عليه أو محجوزا عليه قضائيا¹.
- كما يمكن لكل الجزائريين والجزائريات المقيمين بالخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية أن يطلبوا تسجيلهم حسب الحالات الآتية:
- بالنسبة لانتخابات المجالس المحلية فيطلبون تسجيلهم في بلدية مسقط رأسهم أو بلدية آخر موطن لهم أو بلدية مسقط رأس أحد أصول المعنيين.
- بالنسبة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء فيتم التسجيل في القائمة الانتخابية للممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية الموجودة في بلد إقامة الناخب².
- كما منحت نصوص القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات لأعضاء الجيش الوطني الشعبي والحماية المدنية وموظفي الجمارك الوطنية ومصالح السجون الذين يمارسون وظائفهم خارج البلدية التي بها موطنهم أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة الانتخابية للبلديات المنصوص عليها في المادة 9 من القانون العضوي.
- كما يستوجب على الناخب الذي غير موطنه أن يطلب شطبه خلال الأشهر الثلاثة الموالية لتغيير إقامته وأن يطلب تسجيله في بلدية إقامته الجديدة.
- أما في حالة وفاة أحد الناخبين فإنه يستوجب على المصالح المعنية في البلدية والمصالح الدبلوماسية والقنصلية أن تقوم بشطبه من قائمة الناخبين إذا كان مكان وفاته هو نفسه مكان تسجيله في القائمة الانتخابية، وإذا حصلت الوفاة خارج بلدية الإقامة يتعين على بلدية مكان الوفاة إخبار بلدية إقامة المتوفي بجميع الوسائل القانونية³.

¹- أنظر المادة 5 من القانون العضوي 10/16

²- أنظر المادة 9 من القانون العضوي 10/16

³- أنظر الفقرة 4 من المادة 13 من القانون العضوي 10/16

ثانيا: سلطة الإشراف على عملية مراجعة القوائم الانتخابية

أقرت المادة 15 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات بأن إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية يتم تحت إشراف لجنة إدارية انتخابية مكونة من: قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا للجنة.

رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا

+الأمين العام للبلدية عضوا

ناخبين اثنين يعينهما رئيس اللجنة¹.

أما على مستوى الدوائر الدبلوماسية أو القنصلية فتتم مراجعة القوائم الانتخابية تحت مراقبة لجنة مشكلة من:

رئيس الممثلة الدبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي يعينه السفير رئيسا.

ناخبين اثنين مسجلين بالقائمة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية أو القنصلية يعينهما

رئيس اللجنة عضوين.

موظف قنصلي عضوا².

تجتمع اللجنة بمقر البلدية أو الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية على التوالي بناء على استدعاء من رئيسها، حيث تكلف اللجنة بمراقبة شروط مراجعة القائمة الانتخابية، فيما يتعلق بطلبات التسجيل أو الشطب المقدمة من طرف ناخبي البلدية أو الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية، حيث تبت اللجنة في هذه الطلبات إما بالقبول أو الرفض، وعند اختتام عملية التسجيل والشطب تعد اللجنة جدولاً يتضمن قائمة الناخبين المسجلين الجدد، وجدولاً آخر للناخبين المشطوبين يحتوي كل منهما على ألقاب وأسماء وتواريخ وأماكن ميلاد وعناوين الناخبين³؛ حيث يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المركز الدبلوماسي أو القنصلي بتعليق الجدول المذكور أعلاه خلال 24 ساعة التي تلي قرار اللجنة⁴، وذلك لغرض السماح للناخبين من تقديم اعتراضاتهم، حيث يمكن لكل مواطن أغفل تسجيله في القائمة الانتخابية

¹ - أنظر المادة 15 من القانون العضوي 10/16

² - أنظر المادة 16 من القانون العضوي 10/16

³ - أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي 12/17 المؤرخ في 17/01/2017 المحدد لقواعد سير اللجان الإدارية الانتخابية، ج ر 03، الصادرة بتاريخ 08/01/2017.

⁴ - أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 12/17.

أن يقدم تظلمه إلى رئيس اللجنة، كما يمكن لكل مواطن مسجل في إحدى القوائم الانتخابية أن يقدم اعتراضا معللا لشطب شخص مسجل أو لتسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة الانتخابية؛ حيث تقدم هذه الاعتراضات لدى الأمانة الدائمة للجنة الإدارية الانتخابية، وتدون في سجلات معدة لذلك يرقمها ويؤشرها رئيس اللجنة، وقد حدد أجل تقديم الاعتراضات بعشرة (10) أيام الموالية لتعليق إعلان الاختتام في حالة المراجعة السنوية ويخفف إلى خمسة (5) أيام في حالة المراجعة الاستثنائية¹.

يحيل الأمين الدائم هذه الاعتراضات على اللجنة التي تبت فيها بقرار في أجل أقصاه ثلاثة 3 أيام، على أن يبلغ القرار إلى الأطراف من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية في ظرف ثلاثة 3 أيام كاملة بكل وسيلة قانونية². تعتبر فترة الاعتراضات الإدارية على التسجيل والشطب في القائمة الانتخابية فرصة للمواطن لتدارك حقه الانتخابي، إذا ما أغفل تسجيله أو شطب اسمه عن طريق الخطأ، إلا أنها تعتبر فرصة أكبر للإدارة لمراجعة القوائم الانتخابية مرة أخرى وتدارك الأخطاء المحتملة حتى لا تضع نفسها موضع المتهم فيما يخص تضخيم أو تقليص عدد الهيئة الناخبة، وما يؤكد ذلك هو إرسالية السيد والي ولاية بسكرة إلى رؤساء المجالس البلدية التي تحمل رقم: 2019/38 والتي طالب فيها الوالي رؤساء المجالس الشعبية البلدية وخلال فترة الاعتراضات بمواصلة تسجيل الشباب البالغين 18 سنة والذين لم يتمكنوا من تسجيل أنفسهم خلال فترة المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية خلال الفترة الممتدة من 2019/01/23 إلى 2019/02/06 تحضيراً للانتخابات الرئاسية³، فهذه التعلية تعتبر خرقاً صريحاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات وتمديد ضمني لفترة التسجيلات على حساب فترة الطعون الإدارية.

ولعل أهم ما يجب الاستناد إليه في فكرة التظلم الإداري هو ما جاء به القرار رقم 18/03300 بتاريخ 2018/10/24 الصادر عن الغرفة الجزائية لمجلس قضاء بسكرة بخصوص قضية محاولة تسجيل أشخاص في قائمة انتخابية بدون وجه حق باستعمال

¹ - أنظر المواد 18، 19، والفقرة 1 و2 من المادة 20 من القانون العضوي، 10/16.

² - أنظر الفقرة 3 و4 من المادة 20 من القانون العضوي 10/16.

³ - أنظر التعلية رقم 2019/38 الصادرة بتاريخ 2019/02/06 عن والي ولاية بسكرة المتعلقة بتسجيل الناخبين.

تصريحات مزيفة وشهادات مزورة وجنحة التزوير واستعمال المزور، المتابع فيها مجموعة من موظفي ونواب إحدى بلديات الولاية، حيث استفاد الجميع من البراءة بداعي أن اللجنة الإدارية الانتخابية هي وحدها المختصة بقرار تسجيل أشخاص بالقائمة الانتخابية أو رفضها بعد دراسة الملفات وليس الموظف الذي أمضى على الوثائق¹، ويستخلص من ذلك انه كان على رافع الدعوى أن يتظلم أولاً أمام اللجنة المختصة قبل اللجوء إلى القضاء.

الفرع الثاني: التظلم الإداري في منازعات تشكيل أعضاء مكاتب التصويت

بعد اختتام عملية المراجعة بانتهاء فترة الطعون الإدارية والقضائية، يوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين حيث يتكون مكتب التصويت من:

رئيس - نائب رئيس - كاتب - مساعدين اثنين

زيادة على عضوين إضافيين يعوضان أحد الأعضاء في حالة الغياب، ويتم تعيين أعضاء مكاتب التصويت ويسخرون بموجب قرار من الوالي من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، ويستثنى في هذا التسخير المترشحون وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة والأفراد المنتمين إلى أحزابهم والأعضاء المنتخبين²، ويبدو الغرض واضحاً هو الحفاظ على حياد ونزاهة العملية الانتخابية، فكيف يمكن التسليم بنزاهتها إذا كان المترشح نفسه هو رئيس أو عضو مكتب التصويت وكذلك هو الشأن بالنسبة للأشخاص المستثنى³. ليس من الضروري القول أن عدم انتماء العضو إلى تلك الفئات قد يمنعه من الانحياز خاصة إذا ما تعاطف مع قائمة معينة، أو على العكس الكراهية الشديدة لحزب أو مترشح ما، أو في حالة إذا قام الوالي بتعيين أعضاء متعاطفين من جهات معينة⁴، وهو ما يصعب إثباته في عملية الطعن الإداري المرفوع ضد قوائم أعضاء مكاتب التصويت. لقد فرض القانون الانتخابي نشر قائمة أعضاء مكتب التصويت بمقر الولاية والمقاطعة الإدارية والدائرة والبلديات بعد 15 يوماً على الأقل من قفل قائمة الترشيحات، وتسلم إلى

¹- أنظر القرار رقم 03300 الصادر بتاريخ 2018/10/24 عن مجلس قضاء بسكرة، الغرفة الجزائية. ص 10.

²- أنظر المادة 30 من القانون العضوي 10/16.

³- عمار بوضياف، القسم الثاني، ص 256.

⁴- شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص 210.

الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وللمترشحين الأحرار بطلب منهم مقابل وصل استلام وتعلق في مكاتب التصويت يوم الاقتراع. إن الغاية من تسليم وتعليق قوائم أعضاء مكاتب التصويت هو إعطاء فرصة للمعنيين من تقديم تظلماتهم بخصوص هذه القوائم في حالة ما لم تكن مستجيبة للشروط المحددة سابقا ويقدم الاعتراض كتابيا وجوبا ويكون معللا تعليلا قانونيا خلال الخمسة (5) أيام الموالية لتاريخ التعليق والتسليم الأولي للقائمة. في حالة رفض التظلم يبلغ القرار إلى الأطراف في أجل ثلاثة (3) أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع الاعتراض.

الفرع الثالث: التظلم الإداري في المنازعات المتعلقة بصحة عمليات التصويت

إن المفهوم الضيق للعملية الانتخابية ينصب على مرحلة التصويت والفرز وأخيرا إعلان النتائج حيث تقاس درجة سلامة العملية الانتخابية بواسطة ميزان عملية التصويت وما يلحقها من إجراءات، وعليه فإن كل خلل أو تقصير لابد أن ينعكس أثره على النتيجة الانتخابية، وهو ما قد يدفع بذوي الشأن برفع طعن بصددها¹، وتشتمل عملية التصويت على كامل الإجراءات المتبعة، والشروط الواجب توافرها والمحددة قانونا، والمتمثلة أساسا في توقيت بداية الاقتراع واختتامه، وفي سرية وشخصية التصويت، في ترتيب أوراق التصويت والأدوات والوسائل الأخرى المنصوص عليها قانونا.

نصت المادة 170 من القانون العضوي 10/16 أنه يجوز لكل ناخب الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت بخصوص الانتخابات المحلية، ويسجل الاعتراض في مكتب التصويت الذي صوت فيه الناخب، ويدون الاحتجاج في محضر مكتب التصويت ويحال على اللجنة الانتخابية الولائية المشكلة حسب نص المادة 154 من القانون العضوي 10/16 من ثلاث (3) قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار يعينهم وزير العدل حافظ الأختام، على أن تبت اللجنة في الاحتجاجات المقدمة لها وتصدر قراراتها في أجل أقصاه خمسة (5) أيام ابتداء من تاريخ إخطارها بالاحتجاج وتبلغ قراراتها فوراً.²

¹ - شوقي يعيش تمام، المرجع السابق، ص 206.

² - أنظر المادة 170 من القانون العضوي، 10/16.

المطلب الثالث: التظلم الإداري في منازعات الضمان الاجتماعي

يمكن تعريف منازعات الضمان الاجتماعي بأنها تلك الخلافات التي تنشأ بين المؤمن له سواء كان موظفاً أو عاملاً أو من ذوي الحقوق من جهة، وبين هيئات الضمان الاجتماعي الإدارية والطبية والتقنية من جهة أخرى، حول الحقوق والالتزامات المترتبة على تطبيق قوانين التأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والأمراض المهنية، والقوانين الأخرى الملحقة بها أو المكمل لها¹، وتشمل منازعات الضمان الاجتماعي المنازعات العامة، المنازعات الطبية والمنازعات التقنية ذات الطابع الطبي²، وتظهر فكرة التظلم الإداري في منازعات الضمان الاجتماعي في المنازعات العامة والمنازعات المتعلقة بحالات العجز.

الفرع الأول: التظلم الإداري في المنازعات العامة للضمان الاجتماعي

يقصد بالمنازعات العامة للضمان الاجتماعي تلك الخلافات التي تنشأ بين هيئات الضمان الاجتماعي من جهة والمؤمن لهم اجتماعياً أو المكلفين من جهة أخرى بمناسبة تطبيق تشريع وتنظيم الضمان الاجتماعي³، حيث ترفع هذه الخلافات إجبارياً أمام لجان الطعن المسبق قبل أي طعن أمام الجهات القضائية⁴، فيرفع الطعن المسبق ابتدائياً أمام اللجنة المحلية المؤهلة للطعن ثم أمام اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق في حالة الاعتراض على قرارات اللجنة المحلية للطعن⁵.

أولاً: التظلم أمام لجان الطعن المحلية

تنشأ على مستوى الوكالات الولائية أو الجهوية لهيئات الضمان الاجتماعي لجان محلية تختص بالفصل في الطعن المسبق وتتشكل من:

ممثل عن العمال الأجراء.

ممثل عن المستخدمين.

¹- عبد القادر دراجي، آليات فض منازعات الضمان الاجتماعي، المجلة العربية للأبحاث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجلفة، عدد 18، 2015، ص 104.

²- أنظر المادة 2 من القانون 08/08 المؤرخ في 23/02/2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر 11 الصادرة بتاريخ 02/03/2008.

³- أنظر المادة 3 من القانون 08/08.

⁴- أنظر المادة 4 من القانون 08/08.

⁵- أنظر المادة 5 من القانون 08/08.

ممثل عن هيئة الضمان الاجتماعي.

طبيب

حيث تبت هذه اللجنة في الطعون المرفوعة أمامها من طرف المؤمن لهم اجتماعيا والمكلفون ضد القرارات الصادرة عن هيئات الضمان الاجتماعي¹، حيث يتعلق موضوع هذه القرارات حول تقدير منح الأداءات العينية والأداءات النقدية التي تمنح للمؤمن له أو لذوي حقوقه في حالات المرض أو الوفاة أو الولادة، كما تفصل أيضا في القرارات المرتبطة بالطابع المهني لحوادث العمل، وكذا الخلافات المتعلقة بإعادة النظر في مبلغ المعاش أو في حساب سنوات العمل أو الاشتراك لدى هيئة الضمان الاجتماعي للعمال غير الأجراء، بالإضافة إلى المنازعة المتعلقة برفض طلب زيادة مبلغ المعاش أو المنحة، العائلية باستثناء الطعون المتعلقة ببعض الإطارات السامية الخاضع لنظام خاص وكذا العسكريون²، كما تبت في الاعتراضات المتعلقة بالزيادات والغرامات على التأخير عندما يقل مبلغها عن 1000.000 دينار جزائري³.

ومن أجل ذلك وجب على صاحب المصلحة ولجنة الطعن مراعاة الشروط التالية:

أ: شكل وأجال التظلم

أوجبت نصوص القانون 08/08 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية أن يكون الطعن مكتوبا ومسببا، وأن يبلغ إلى اللجنة برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، أو بعريضة تودع لدى أمانة اللجنة مقابل تسليم وصل إيداع في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغ القرار المعترض عليه⁴.

ب: شكل وأجال الرد

تبلغ قرارات اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، أو بواسطة عون مراقبة معتمد للضمان الاجتماعي بمحضر استلام في أجل

¹ - أنظر المادة 6 من القانون 08/08

² - نسيمه سليمان وزهيرة كعنين، آليات تسوية منازعات الضمان الاجتماعي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2014، ص 10.

³ - أنظر الفقرة 2 من المادة 7 من القانون 08/08.

⁴ - أنظر المادة 8 من القانون 08/08.

10 أيام من تاريخ صدور القرار¹.

ثانيا: التظلم أمام اللجنة الوطنية للطعن المسبق

تتشأ ضمن كل هيئة للضمان الاجتماعي لجنة وطنية مؤهلة للفصل في الطعن المسبق وتتشكل من:

- ممثل عن الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي رئيسا.
- ثلاثة (03) ممثلين عن مجلس إدارة هيئة الضمان الاجتماعي المعنية يقترحهم رئيس مجلس الإدارة.

ممثلان عن هيئة الضمان الاجتماعي المعنية المدير العام للهيئة المذكورة².

تمثل اللجنة الوطنية للطعن المسبق درجة ثانية من درجات الطعن الإداري في مجال التسوية الداخلية للمنازعات العامة، حيث تختص هذه اللجنة بالبت في الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجان المحلية³، كما ثبت في الاعتراضات المتعلقة بالزيادات والغرامات على التأخير عندما يساوي مبلغها أو يفوق 1000.000 دينار جزائري حيث تفصل فيها اللجنة الوطنية بصفة ابتدائية ونهائية.

ومن أجل ذلك وجب على صاحب المصلحة ولجنة الطعن مراعاة الشروط التالية:

أ: شكل وأجال التظلم

أوجبت نصوص القانون 08/08 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية أن يكون الطعن مكتوبا ومسببا، وأن يبلغ إلى اللجنة برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، أو بعريضة تودع لدى أمانة اللجنة مقابل تسليم وصل إيداع في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغ القرار المعترض عليه، أو في غضون ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ إخطار اللجنة المحلية للطعن المسبق إذا لم يتلق المعني أي رد على عريضته⁴.

¹ - انظر المادة 9 من القانون 08/08.

² - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 416/08 المؤرخ في 2008/12/21 المتضمن تحديد تشكيلة اللجان الوطنية للطعن المسبق المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي وتنظيمها وتسييرها، ج ر عدد 72، الصادرة بتاريخ 24/2008/12/.

³ - نسيمه سليمان وزهيرة كعنين، المرجع السابق، ص13.

⁴ - أنظر المادة 13 من القانون 08/08.

ب: شكل وأجال الرد

تبلغ قرارات اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، أو بواسطة عون مراقبة معتمد للضمان الاجتماعي بمحضر استلام في أجل 10 أيام من تاريخ صدور القرار¹.

ثالثا: الأثر القانوني لقرارات اللجنتين المحلية والوطنية للطعن المسبق

يتم الطعن المسبق بطريقة ودية بين الجهاز المصدر للقرار وبين الشخص الصادر ضده القرار، وهو ما من شأنه تجنب الطرفين تعقيدات إجرائية في حالة اللجوء إلى القضاء ناهيك عن الأعباء المالية وكذا طول المدة، ويجدر الذكر بأن الطعن المسبق أمام اللجنتين المحلية والوطنية لا يوقف تنفيذ قرار هيئة الضمان الاجتماعي طبقا للفقرة الأولى من المادة 80 من القانون 08/08 على عكس ما كان عليه الوضع في ظل القانون 15/83 حيث كان يوقف تنفيذ القرار إلى غاية الفصل فيه نهائيا، باستثناء حالتها عدم التصريح بالنشاط أو حالة عدم طلب الانتساب المنصوص عليها في القانون 14/83 الذي يتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.

تكمن غاية المشرع من ذلك في إضفاء نوع من الصرامة والجدية في إجراءات تحصيل مبالغ الضمان الاجتماعي وكذا ربح الوقت².

الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة العجز الولاية

تختص لجنة العجز الولاية المؤهلة بالبت في الخلافات الناجمة عن القرارات الصادرة عن هيئات الضمان الاجتماعي والمتعلقة بما يأتي: حالة العجز الدائم، الكلي أو الجزئي، الناتج عن حادث عمل أو مرض مهني يترتب عنه منح ريع. قبول العجز وكذا درجة ومراجعة حالة العجز في إطار التأمينات الاجتماعية³.

أولا: تشكيلة لجنة العجز الولاية:

تتشكل لجنة العجز الولاية المؤهلة من:

ممثل عن الوالي رئيسا.

¹ -أنظر المادة 14 من القانون 08/08.

² - نسيمه سليمانى وزهيرة كعنين، المرجع السابق، ص 16.

³ - أنظر الفقرة 1 من المادة 31 من القانون 08/08.

طبيبان خبيران (2) يقترحهما مدير الصحة والسكان للولاية، بعد أخذ رأي المجلس الجهوي لأدبيات الطب.

طبيبان مستشاران (2) ينتمي الأول إلى الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، وينتمي الثاني إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء، يقترحهما المديران العامان لهاتين الهيئتين.

ممثّل (1) عن العمال الأجراء تقترحه المنظمة النقابية للعمال الأكثر تمثيلا على مستوى الولاية.

- ممثّل (1) عن العمال غير الأجراء، تقترحه المنظمة النقابية للمستخدمين الأكثر تمثيلا على مستوى الولاية.

كما يمكن لهذه الهيئة أن تستدعي كل شخص مختص من شأنه أن يساعدها في أشغالها¹.

ثانيا: إجراءات الطعن امام لجنة الطعن الولائية المؤهلة

يتم إخطار لجنة العجز الولائية المؤهلة بطلب مكتوب مرفق بتقرير الطبيب المعالج موجه برسالة موسى عليها مع الاشعار بالاستلام أو بإيداعه لدى أمانة اللجنة مقابل وصل إيداع في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ استلام تبليغ قرار هيئة الضمان الاجتماعي². كما نصت المادة 31 من القانون 08/08 في فقرتها الثانية على أجال البت في الاعتراضات المعروضة عليها في أجل ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ استلامها للعريضة³.

جاء في حكم محكمة بسكرة القسم الاجتماعي في القضية رقم 18/02952 رقم الفهرس 18/04150 بتاريخ 2018/11/26 بين السيد / ن م أ ضد الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء وكالة بسكرة، حيث أن المرجع طالب بإلزام المرجع ضده بأن يمكنه من ريع شهري على أساس نسبة عجز 60%.

¹- أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 09 / 73

²- أنظر المادة 33 من القانون 08/08

³- أنظر المادة 31 / 2 من القانون 08/08

حيث أن المرجع ضده طالب باستبعاد الخبرة القضائية واعتماد قرار لجنة العجز الولايتية المؤهلة...

حكمت المحكمة حال فصلها في القضايا الاجتماعية حكما علنيا ابتدائيا حضوريا:

في الشكل: قبول إعادة السير في الدعوى

وفي الموضوع: ...إلزام المرجع ضده الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء وكالة بسكرة ممثلا في شخص مديره بأدائه للمرجع ن م أ ريع على أساس نسبة العجز الجزئي الدائم المقدرة ب 60%¹.

إن مطالبة المرجع ضده المتمثل في الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء بإلغاء الخبرة الطبية القضائية، واعتماد قرار لجنة العجز الولايتية والتي لا تظم في تشكيلتها طبيبا مختصا، يبين أن هذه اللجان ما وضعت إلا لخدمة مصلحة الإدارة وعليه فإن جعل التظلم وجوبيا في هذا النوع من المنازعات إنما الغرض منه تقليل نسبة العجز لتخفيف الأعباء المالية وكذا المماطلة في تمكين المتظلم من حقوقه.

¹ - حكم رقم 02952 الصادر بتاريخ 2018/11/26 عن محكمة بسكرة، القسم الاجتماعي، ص 3.

المبحث الثاني:

التظلم الإداري الجوازي في القوانين الخاصة

رغم تكريس المشرع لفكرة التظلم الإداري الاختياري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وتحديد شروطه وأجاله وأثاره كأصل عام، إلا أنه يعود في بعض النصوص للتأكيد على مبدأ الجوازية، مع التشدد في بعض الشروط والتغيير في الآجال والآثار، ومن أهم هذه النصوص هو قانون الصفقات العمومية، قانون الوظيفة العمومية وكذا قانون البناء والتعمير وقانون البلدية، وسنتناول كمثال التظلم في الصفقات العمومية والوظيفة العمومية.

المطلب الأول: التظلم الإداري ضد قرار المنح المؤقت في قانون الصفقات العمومية

تظهر فكرة التظلم الإداري صراحة في قانون الصفقات العمومية في نص المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15 و التي تنص في فقرتها الأولى على مايلي: (زيادة على حقوق الطعن المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن المتعهد الذي يحتج على المنح المؤقت للصفقة أو إلغاءه أو إعلان عدم الجدوى أو إلغاء الإجراء، في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي بعد الاستشارة، أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقات المختصة...) ¹ وسنركز في دراستنا على فكرة الطعن الإداري ضد قرار المنح المؤقت، وسنتطرق إلى مفهومه وطبيعته القانونية وإجراءات الطعن فيه إداريا.

الفرع الأول: مفهوم المنح المؤقت للصفقة العمومية

يمكننا مناقشة مفهوم المنح المؤقت للصفقة العمومية من خلال الحديث عن تعريفه وإجراءاته وضوابط نشره.

أولا: تعريف المنح المؤقت للصفقة العمومية:

يعتبر المنح المؤقت إجراء إعلاميا بموجبه تخطر المصلحة المتعاقدة المتعهدين والجمهور باختيارها المؤقت وغير النهائي لمتعاقد ما نظرا لحصوله أعلى تنقيط فيما يخص العرض المالي والتقني ².

¹ - أنظر المادة 1/82 من المرسوم الرئاسي 247/15

² - هزيل جلول، المنح المؤقت: جوانبه القانونية ودوره في إضفاء الشفافية في منح الصفقات العمومية. المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، جامعة تلمسان، العدد 2، 2016، ص 4.

ثانياً: إجراءات المنح المؤقت للصفقة العمومية

استحدث المرسوم الرئاسي 247/15 على مستوى كل مصلحة متعاقدة لجنة واحدة أو أكثر تختص بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية تدعى لجنة فتح وتقييم العروض، تتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون مراعاة لكفاءتهم.

تقوم اللجنة بفتح الأظرفة في آخر ساعة لإيداع العروض الموافق لآخر يوم من الأجل المحدد لتحضير العروض وتعمل اللجنة على تثبيت صحة التسجيل وإعداد قائمة للمتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول ملفات ترشحهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة كما توقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال.

تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين مع وجوب تسجيل التخفيضات المحتملة، كما تدعو اللجنة المتعهدين إلى استكمال ملفاتهم الناقصة في أجل 10 أيام من تاريخ فتح الأظرفة، وقد تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة الإعلان عن عدم جدوى الإجراء مع تدوين ذلك في المحضر.

تعهد اللجنة وعن طريق المصلحة المتعاقدة إلى إرجاع الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها¹.

تعمل على ترتيب العروض المتبقية مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط في مرحلة أولى وفي المرحلة الثانية تقوم بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا مع مراعاة التخفيضات المحتملة في عروضهم، وتقوم طبقاً لدفتر الشروط باختيار وانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية متمثلة في الأقل ثمناً من بين العروض المالية للمرشحين المختارين، الأقل ثمناً من بين العروض التقنية، إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية يستند تقييم العروض على عدة معايير من بينها معيار السعر.

تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد تمس بمبدأ حرية المنافسة.

¹ - أنظر المادة 71 من المرسوم الرئاسي 247/15

في حالة طلب العروض المحدود يتم انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية بالنظر إلى عدة معايير¹.

ثالثاً: ضوابط نشر قرار المنح المؤقت للصفقة العمومية

بعد الاختيار الأولي للمتعهد صاحب أحسن عرض من طرف اللجنة تصدر المصلحة المتعاقدة قرار المنح المؤقت الذي يجب ان يتضمن نتائج تقييم العروض التقنية والمالية للمتعهد الذي تم اختياره مؤقتاً على سبيل الحصر، أما فيما يخص المتعهدين الآخرين فيتعين على المصلحة المتعاقدة أن تدعوهم في نفس الإعلان إلى الاتصال بها في حال رغبتهم في الاطلاع على النتائج المفصلة لتقييم عروضهم التقنية والمالية في أجل ثلاثة (3) أيام ابتداء من اليوم الأول لنشر إعلان المنح المؤقت للصفقة².

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار المنح المؤقت للصفقة العمومية

يرى فقهاء القانون الإداري أن قرار المنح المؤقت هو قرار إداري قابل للإلغاء أمام القاضي الإداري على اعتبار أنه صادر عن شخص من أشخاص القانون العام، تطبيقاً لأحكام المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله مستنديين في ذلك على تعريف القرار الإداري كتعريف العميد ليون دوجي للقرار الإداري بأنه: " كل عمل إداري يقصد تعديل الأوضاع القانونية القائمة وقت صدوره أو كما ستكون عليه في لحظة مستقبلية معينة" وكذلك تعريف الأستاذ أحمد محيو للقرارات الإدارية بقوله: " هي القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الإدارية".

كما يرى أصحاب هذا الرأي أن قرار المنح المؤقت هو قرار إداري منفصل عن العقد ومختلف عنه رغم إسهامه في تكوين هذا العقد الإداري، فهو إذا إجراء غير جوهرية لا يؤثر الطعن فيه على العمليات التعاقدية وبالتالي فإن قرار المنح المؤقت يعتبر قراراً إدارياً منفصلاً يقبل الطعن فيه بالإلغاء.

إن ما يمكن أخذه على هذا الرأي أنه أغفل فكرة نفاذ القرارات الإدارية وطابعها النهائي، فقرار المنح المؤقت ومن خلال هذه الصفة يفتقد لأهم خصائص القرار الإداري، ولكي

¹ - أنظر المادة 72 من المرسوم الرئاسي 247/15.

² - أنظر الفقرة 2 من المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15.

يصبح قرار المنح المؤقت نافذا ونهائيا فإنه يحتاج إلى قرار آخر يصدر بعده وهو قرار المنح النهائي.

كما أن قرار المنح المؤقت ليس هو الخطوة الأخيرة لإبرام العقد بل هو إجراء تمهيدي، أما عملية إتمام العقد فيتم في مرحلة لاحقة تختص بها جهات أخرى وما دامت الرابطة التعاقدية لا تتم إلا بعد المصادقة على قرار الإرساء من الجهة التي تملك صلاحية إبرام العقد¹، فعليه يمكن اعتبار قرار المنح المؤقت للصفقة العمومية من قبيل الأعمال التحضيرية من أجل صدور القرار النهائي لمنح الصفقة وبالتالي فهو غير قابل للطعن.

كما ذهب مجلس الدولة في قراره رقم: 078670 المؤرخ في 2014/02/06 إلى ما يلي: (... وأن قرار المنح المؤقت ليس قرارا إداريا بمفهومه التقليدي والذي يخضع لدعوى الإلغاء، وثانيا فإن الإدارة لها حق الفسخ أو إلغاء المنح المؤقت أو النهائي لأن ذلك يدخل في حرية التعاقد للإدارة ولا علاقة له بمبدأ المشروعية...)².

هذا بالإضافة إلى أن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض غير مكلفة على الإطلاق بمنح الصفقة العمومية، بل تمارس عملا إداريا وتقنيا تقدمه للمصلحة المتعاقدة، التي تبقى لها الصلاحيات الكاملة في منح الصفقة أو الإعلان عن عدم الجدوى أو إلغاء الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت وهذا بنص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 247/15 والتي جاء فيها مايلي: ((تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغاؤه أو إلغاء المنح المؤقت وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا))³.

الفرع الثالث: إجراءات وأثار الطعن الإداري في قرار المنح المؤقت
سنتطرق في هذا العنصر أولا إلى إجراءات الطعن الإداري في المنح المؤقت وثانيا إلى الآثار المترتبة على هذا الطعن.

¹ - جلول هزيل، المرجع السابق، ص ص 11، 13.

² - أنظر القرار رقم 078670، المؤرخ في 2014/02/06، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2014، ص 85.

³ - حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، ملتقى دولي حول الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام في ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والتشريعات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2016، ص 3.

أولاً: إجراءات الطعن الإداري في قرار المنح المؤقت للصفقة العمومية

منح المشرع الجزائري طبق لأحكام المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15 للمتعهدين دون غيرهم حق الطعن في إعلان المنح المؤقت للصفقة، حيث تلتزم المصلحة المتعاقدة بتبليغ نتائج تقييم العروض التقنية والمالية لحائز الصفقة العمومية مؤقتاً ورقم تعريفه الجبائي، عند الاقتضاء كما تشير إلى لجنة الصفقات المختصة بدراسة الطعن، ورقم التعريف الجبائي للمصلحة المتعاقدة.

يرفع الطعن في أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة أو في بوابة الصفقات العمومية، في حدود المبالغ القصوى المحددة في المادتين 173 و 184 من نفس المرسوم، وإذا تزامن اليوم العاشر من يوم عطلة أو يوم راحة قانونية، يمدد أجل الطعن إلى يوم العمل الموالي.

كما يتعين على المصلحة المتعاقدة أن تدعو في نفس الإعلان المرشحين والمتعهدين الراغبين في الاطلاع على النتائج المفصلة لتقييم ترشيحاتهم وعروضهم التقنية والمالية الاتصال بمصالحها في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام ابتداء من اليوم الأول إعلان المنح المؤقت للصفقة لتبليغهم هذه النتائج كتابياً.

بالنسبة للطعن في المنح المؤقت للصفقة في حالات المسابقة وطلب العروض المحدود عند نهاية الإجراء وتأخذ لجنة الصفقات قرارها فيما يخص الطعن في أجل خمسة عشر (10) يوماً ابتداء من تاريخ انقضاء أجل العشرة (10) أيام الممنوحة للطعن و يبلغ القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن¹.

ثانياً: أثر الطعن الإداري في المنح المؤقت للصفقة العمومية

إن تقديم الطعن في المنح المؤقت من شأنه منع عرض مشروع الصفقة على لجنة الصفقات المختصة لدراسته إلا بعد انقضاء أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة الموافق للأجال المحددة، لتقديم الطعن ودراسته من طرف لجنة

¹ - انظر المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15

الصفقات المختصة وتبليغ قرارها حيث تجتمع هذه اللجنة بحضور ممثل المصلحة المتعاقدة بصوت استشاري¹.

هذا وتبرز أهمية الأثر الموقف للطعن الإداري ضد قرار المنح المؤقت كونه ضماناً لصاحب المصلحة في عدم إتمام إجراء المنح المؤقت إلى غاية فصل لجنة الصفقات المختصة في طعنه، وهو ما يوفر عليه الجهد والوقت والمال بالمقارنة مع الطعن القضائي، إضافة إلى إمكانية وصوله إلى غايته من الطعن بأبسط الطرق.

كما انه وباعتبار أن المنح المؤقت لا يرقى إلى رتبة القرار الإداري حسب ما توصلنا إليه سابقاً، فإن إمكانية التراجع عنه موجودة دون أي تعقيدات أو تكاليف مادية سواء على المصلحة المتعاقدة أو على الطاعن، بل قد يتجاوز ذلك إلى أعضاء لجان الصفقات العمومية المختصة خاصة مع ما تتضمنه أحكام قانون مكافحة الفساد، فالطعن الإداري قد يصح مسار الصفقة في حالة وجود أخطاء مع منح ضمانات أكثر لأعضاء هذه اللجان لمباشرة المهام الموكلة إليهم في هذا المجال بنوع من الحماية، كما أن كل الجرائم

المنصوص عليها في قانون الفساد والمتعلقة بالصفقات العمومية تخص مرحلة الإبرام والمنح المؤقت يدخل في إطار عملية التحضير لإبرام الصفقة حيث نصت المادة 27 من قانون مكافحة الفساد على الرشوة في مجال الصفقات العمومية في مرحلة التحضير والتي تعتبر الجريمة الوحيدة التي يمكن أن يتابع بها أعضاء لجان الصفقات العمومية بمناسبة إصدار قرار المنح المؤقت، إذا ما تقيدنا بالمصطلحات من الشق الإداري حيث نصت على مايلي:

((يعاقب بالحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة وبغرامة من

1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن

يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها.

بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم

الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات

العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية²)) فإذا كانت

¹ - انظر المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15

² - المادة 27 من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر 14، المؤرخة في 08/03/2006.

الرشوة المقدمة هي بغرض الحصول على امتيازات غير مبررة للحصول على المنح المؤقت، فإن ذلك يؤثر حتما في إجراءات المنح المؤقت والصفقة بشكل عام ، أما إذا لم تؤثر جريمة الرشوة المرتكبة على إجراءات المنح المؤقت فإنه يبقى بذلك صحيحا وللتأكد من مشروعية المنح من عدمه يستحسن اللجوء إلى الطعن الإداري ثم قضاء الإلغاء في حالة عدم الاستجابة.

ولما كان قرار المنح المؤقت غير نهائي فإنه لا يحدث أثرا كبيرا خاصة من الناحية المادية سواء للمصلحة المتعاقدة أو المتعامل المتعاقد المحتمل، فإنه من الأفضل إعطاء الفرصة للمصلحة المتعاقدة لتدارك أي خطأ قد يحدث في هذا الصدد قبل اللجوء إلى القضاء الإداري أو حتى الجزائي مادامت الصفقة قد وجدت طريقها الصحيح قبل إصدار القرار النهائي.

إضافة إلى أن تأثير ثبوت ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في المادتين 26 و 27 من قانون مكافحة الفساد لا يظهر إلا بعد الفصل في مشروعية قرار المنح المؤقت من عدمها وذلك عن طريق الطعن الإداري أولا ثم قضاء الإلغاء ثانيا.

وأفضل مثال على ذلك نجده في قضية ملف صفقة النقل الجامعي لصاحبه مديرية الخدمات الجامعية ببسكرة، والتي تحمل الرقم 18/04651 بتاريخ 2018/12/04¹ حيث توبع فيها أعضاء لجنة الصفقات العمومية لمديرية الخدمات الجامعية بتهمة إبرام صفقة مخالفة للتشريع لغرض منح امتيازات غير مبررة وذلك بموجب المادة 26 من قانون مكافحة الفساد وتمت إدانة ثمانية منهم بأحكام مختلفة كما استنفاد متهم واحد من البراءة، كما يستفاد من حيثيات القضية أن الطرف المدني المدعو ع ف قد صرح أن مديرية الخدمات الجامعية بالجامعة المركزية لولاية بسكرة، أعلنت عن مناقصة متعلقة بنقل الطلبة الجامعيين وأنه شارك في هذه المناقصة مع عدد من المعارضين والتي تتضمن حصتين الأولى تخص النقل الحضري 45 حافلة والثاني شبه حضري 19 حافلة، وقد تم فتح العروض التقنية والمالية وتحصل على الحصة الأولى للنقل الحضري بسعر فردي 9500 دج وهو الأقل عرضا في

¹ - أنظر القرار رقم 03300 الصادر بتاريخ 2018/10/24 عن مجلس قضاء بسكرة، الغرفة الجزائية. ص 3.

حين ان العارض الثاني الذي منحت له الصفقة مؤقتا اقترح سعر فردي خارج الرسوم 11485 دج وعند استفساره اعلموه بأنه قد تم جمع الحصتين ومنحهما لعارض واحد ... قدم الطرف المدني طعنا إداريا وأجابوه بعدم الاختصاص ثم لجأ إلى المحكمة الإدارية ببسكرة والتي أصدرت أمرا استعجاليا بإلزام المشكو منها بالتقيد بالعرض المالي لكل حصة وفقا لدفتر الشروط.

ومع ذلك ورغم تعديل الأوضاع من طرف القاضي الإداري وتمكين الطاعن من الحصة التي فاز بها إلا انه رفع دعوى أمام القضاء الجزائي، رغم أنه وحسب وجهة نظرنا أن المادة 26 من قانون مكافحة الفساد تتحدث عن الإبرام، وبالتالي فإن الأمر لا يعدو أن يكون خطأ إداريا سببه سوء تفسير للقاعدة القانونية.

المطلب الثاني: التظلم الإداري ضد القرارات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية

لقد عرف المشرع الجزائري الموظف العمومي بأنه كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري¹، وعلى هذا الأساس وبهذه الصفة فهو يكتسب حقوقا وتقبلها واجبات عليه مراعاتها، عند إخلال الموظف بالواجبات المهنية أو مساسه بالانضباط وارتكابه لأي خطأ أو مخالفة أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه فإن ذلك يعرض صاحبه إلى العقوبة التأديبية دون المساس بالمتابعة الجزائية عند الاقتضاء². لذلك فقد وضع المشرع نظاما تأديبيا صنف فيه الأخطاء إلى أربع (4) درجات حسب خطورة الفعل وذكر الأخطاء المهنية على سبيل المثال³، وذكر العقوبات على سبيل الحصر ومنح ضمانات للموظف بمناسبة تطبيق هذا النظام، وسنتطرق في هذا المطلب إلى العقوبات التأديبية في الفرع الأول وإلى إجراءات الطعن فيها إداريا في الفرع الثاني.

الفرع الأول: العقوبات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية

سنتناول في هذا الفرع من خلال التعريف بالعقوبة التأديبية أولا ثم التطرق إلى تصنيف المشرع الجزائري لهذه العقوبات.

¹ - أنظر المادة 1/4 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46، الصادرة بتاريخ 16/07/2006.

² - أنظر المادة 160 من الأمر 03/06

³ - أنظر المواد 177، 178، 179، 180، 181 من الأمر 03/06.

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية:

تعرف العقوبة التأديبية بأنها الجزاء الذي توقعه الإدارة على الموظف مرتكب الخطأ المهني، وتعرف وفقاً لرأي فقهي بالإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يترتب نتائج سلبية على حياة الموظف، كما تعرف أيضاً بأنها العقوبة المطبقة على الموظف المذنب لارتكابه خطأً.

ثانياً: تصنيف العقوبات التأديبية

صنف المشرع الجزائري العقوبات التأديبية إلى أربع درجات حسب خطورة الفعل ومراعيًا في ذلك مدى التناسب بين العقوبة والخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف وهي كالآتي¹:

أ: عقوبات من الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ.

ب: عقوبات من الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (أيام)، الشطب من قائمة التأهيل.

ج: عقوبات من الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة (4) أيام إلى ثمانية (8) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين والنقل الإجمالي.

د: عقوبات من الدرجة الرابعة: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة والتسريح².

ثالثاً: إجراءات التأديب

لقد منح المشرع صلاحية اتخاذ الإجراءات التأديبية لسلطة التعيين، إلا أنه قد ميز في ذلك بين عقوبات الدرجتين الأولى والثانية وبين عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة، بالإضافة إلى وضعيات أخرى يمكن فيها لسلطة التعيين اتخاذ إجراءات تأديبية، ففي الحالة الأولى توقع سلطة التعيين العقوبة بموجب قرار تبين فيه أسباب تسليط هذه العقوبة من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها إلزامياً على توضيحات كتابية من المعني ونظراً للخطورة القليلة

¹ - أم الخير بوقرة، تأديب الموظف وفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسكرة، العدد 09، 2013، ص 77.

² - أنظر المادة 163 من الأمر 03/06.

لهذه العقوبة فإن المشرع لم يلزم سلطة التعيين بأن تلجأ إلى جهة معينة نظرا لآثار التي تنجم عن هذه العقوبة.

أما فيما يخص العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة فإن سلطة التعيين تتخذ القرار المبرر بشأنها بعد رجوعها وجوبا إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي حيث يكون رأي اللجنة ملزما لسلطة التعيين، وتبدأ إجراءات التأديب في هذه الحالة بمعاينة الخطأ بإعداد تقرري يتضمن تبيان أسباب متابعة الموظف تأديبيا، بذكر الفعل المرتكب من جانبه الذي يشكل خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة أو الرابعة ومدى مسؤولية الموظف في المؤسسة أو الإدارة المستخدمة، الضرر الناجم عن الخطأ وكذا العقوبة المناسبة المراد توقيعها، ثم إخطار المجلس التأديبي في اجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ.

تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في القضية في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوما تسري من تاريخ إخطارها بالدعوى التأديبية، وبعد المداولات التي تقوم بها اللجنة في جلسات مغلقة تصدر قرارها الذي يجب أن يكون مبررا، فتسبب القرار يعد من الضمانات الهامة والمقررة لمصلحة الموظف¹.

كما يمكن لسلطة التعيين أيضا أن تأمر بالتوقيف الفوري عن المهام عند ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن ان يؤدي إلى تسليط عقوبة من الدرجة الرابعة أو إذا كان الموظف محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، ولسلطة التعيين أيضا صلاحية عزل الموظف الذي تغيب لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، وبعد إعداره وجوبا ويؤسس العزل على إهمال الموظف لمنصبه الوظيفي وليس لارتكابه خطأ مهنيا².

الفرع الثاني: إجراءات الطعن الإداري ضد قرار العقوبة التأديبية

بالنسبة للعقوبة التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية لم ينص المشرع في قانون الوظيفة العمومية على إجراء الطعن الإداري بخصوصها، فقد ترك ذلك للقواعد العامة للتظلم الإداري المنصوص عليها في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أما فيما

¹ - أم الخير بوقرة، المرجع السابق، ص ص 81، 80،

² - المرجع نفسه، ص، 81.

يتعلق بالقرارات التأديبية المتضمنة للعقوبة من الدرجتين الثالثة والرابعة فقد منح المشرع الجزائري للموظف محل القرار التأديبي إمكانية الطعن أمام هيئة خاصة مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة، حيث نص على إنشاء لجنة الطعن على مستوى الوزارات و الولايات و المنشآت العامة بعرض إعادة النظر في قرارات التأديب بناء على طلب الموظف المخالف أو السلطة الرئاسية.

لقد أنشئت لجان الطعن بمقتضى المرسوم 10/84 وهي تتشكل بالتساوي من ممثلي الإدارة والنصف الآخر من ممثلي الموظفين حسب نص المادة 23 من المرسوم السالف الذكر والمادة 65 من الأمر 03/06.

والمقتضى ذلك تنشأ لجان الطعن للإدارات المركزية لدى الوزير المعني ويقوم برئاستها هو شخصيا أو ممثل ينوب عنه، وتختص بدراسة الطعون المقدمة إليها من طرف أعوان الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية، وكذا أعوان المصالح غير الممركزة الذين يخضع مساهمهم للتسيير المركزي.

كما تنشأ لجان الطعن الولائية لدى الوالي ويرأسها هذا الأخير أو ممثله، وتختص بدراسة الطعون المقدمة من طرف أعوان المصالح الولائية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وكذا الأعوان التابعين للمصالح غير الممركزة الذين لا يخضع مساهمهم المهني للتسيير المركزي، وبالإضافة إلى مهام لجنة الطعن المتمثلة في دراسة الطعون المقدمة من طرف الموظفين محل العقوبة التأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة، فإن للإدارة أيضا أن تلجأ إلى هذه اللجان في حال أن العقوبة المسلطة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء لا تتناسب مع اقتراحاتها¹.

يقدم التظلم إلى لجنة الطعن في أجل شهر، يسري من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى المعني، وهو أمر جوازي حيث نصت المادة 175 من الأمر 03/06 على أنه: (يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.)

¹ - عفاف ديديش عاشور، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2013، ص42.

تملك لجنة الطعن سلطة التعديل في العقوبة، أو الإبقاء عليها، أو إلغائها، فالقانون الأساسي للوظيفة العمومية أعطى لها سلطة النظر في الطعون ضد القرارات التأديبية بوجه عام وإذا لم يرض أحد المتظلمين سواء كان الموظف محل العقوبة أو الإدارة مصدرة قرار العقوبة أمكن اللجوء إلى القضاء الإداري المختص.

إن التظلم المرفوع أمام لجنة الطعن يوقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية، وذلك ما أكده مجلس الدولة في إحدى قراراته معتمدا على نص المادة 25 من المرسوم رقم 10/94 المؤرخ في 14/01/1994 المتضمن اختصاص وتشكيلة وتنظيم وسير اللجان التأديبية، وأما عن آجال الفصل في التظلم فإنها مسألة لم يتطرق لها المشرع في الأمر 03/06 وهو ما يستدعي الرجوع إلى المادة 25 من المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 والمنظم لسير اللجان المتساوية الأعضاء حيث حددت مدة الفصل بثلاثة أشهر¹.

إلا أن مجلس الدولة وفي قراره الصادر بتاريخ 11/06/2001 (قضية د ب) ضد والي ولاية قالمة.

وقد جاء في حيثيات القرار الصادر عن مجلس الدولة أن لجنة الطعن هي هيئة مكلفة بإعطاء رأيها حول كل المسائل ذات الطابع الفردي التي تخص الموظفين، حيث وأنه وعلى الرغم من أن هذه الآراء تفرض حسب الحالات على الإدارة، فإنها لا تشكل قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعون بسبب تجاوز السلطة.

وقد علق الأستاذ لحسين آث ملويا على هذا القرار كالاتي:

(إن لجنة الطعن تصدر آراء تعد بمثابة قرارات إدارية، وتقبل مهاجمتها بواسطة

دعوى تجاوز السلطة وآراؤها إلزامية وليست مجرد استشارات...)².

إن تقديم التظلم من طرف الموظف محل المتابعة التأديبية إلى لجنة الطعن المختصة من شأنه أن يوفر عليه الكثير من التعقيدات، ولعل أهمها هو وقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية دون اللجوء إلى القاضي الإداري ورفع دعوى في الموضوع ثم دعوى لوقف تنفيذ قرار العقوبة، ثم إن بدراسة ملفه من طرف لجنة الطعن ربما قد تقوم بتبرئته خاصة إذا كانت

¹ - أم الخير بوقرة، المرجع السابق، ص، ص، 85، 86.

² - سمية بن رموقة، النظام القانوني للجان المتساوية الأعضاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2009. ص، 112.

الأفعال المنسوبة إليه والتي ارتكبها أثناء تأديته لمهامه أو بسببها قد تحمل الوصف الجزائي وهو ما من شأنه أن يعرضه للتوقيف الفوري¹، وبلجائه إلى التظلم قد يجنب نفسه هذه التعقيدات ويحافظ على مساره المهني بأبسط الطرق والأساليب.

¹-أنظر الفقرة الأولى من المادة 173 من الأمر 03/06.

خاتمة

عرف تكريس فكرة التظلم الإداري المسبق في المنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري نوعا من عدم الثبات، حيث كان المشرع يتردد بين وجوب وجواز اللجوء إلى هذا الإجراء، إلى أن استقر نهائيا على فكرة الجوازية بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، إلا أن ذلك لم يكن على إطلاقه حيث جاءت بعض النصوص الخاصة بتوجب إتباع هذا الإجراء قبل اللجوء إلى القضاء، ونصوص أخرى تؤكد على جوازيته مع تغيير في ضوابطه مقارنة مع قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ما يفسر عدم التنسيق والانسجام بين هذه النصوص وهو ما ينعكس سلبا على تحقيق الغاية المنشودة من التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية.

النتائج:

توصلنا من خلال دراستنا إلى الاستنتاجات التالية:

- إن الخلل ليس في التظلم كإجراء وإنما في قصور النصوص القانونية المنظمة لهذا الإجراء خاصة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث لا نجد سوى مادة واحدة تنص على هذا الإجراء.

إهمال بعض النصوص لفكرة التخصص فيما يتعلق بأعضاء لجان الطعن مثلما هو عليه الحال في لجان الطعن لهيئات الضمان الاجتماعي حيث لا يشترط أن يكون الطبيب متخصصا وهو ما يؤثر على مشروعية القرارات الصادرة عن هذه اللجان ما يجعلها في غالب الأحيان محل طعن قضائي.

إن تفسير عدم رد الإدارة على التظلم رفضا له هو أحد أسباب عدم نجاعة هذا الإجراء مما يحرم المتظلم من الحصول على قرار إداري يمكنه من الطعن القضائي فهو بذلك يلجأ مباشرة إلى القضاء.

- إن إيجابية التظلم الإداري لا شك فيها وإلا لما أوجبه بعض النصوص الخاصة وفصلت في إجراءاته إلا أن ذلك يكون غالبا من أجل إعطاء حماية لمصلحة الإدارة على حساب الأفراد، فالهدف من المنازعة الضريبية هو تحصيل أكبر نسبة ممكنة من الضرائب عند لجوء المتظلم إلى طلب التأجيل القانوني للدفع، حيث يجبر المتظلم في كل مرحلة على تقديم ضمانات أو تسديد نسبة معينة من الضريبة المتنازع عليها.

أما التظلم في المنازعة الانتخابية فتسعى الإدارة من خلاله إلى تصحيح أخطائها من أجل تجسيد نزاهة وشفافية العملية الانتخابية وأن لا تضع نفسها في موضع الشبهة.

الإقتراحات:

خلق نوع من الانسجام والتكامل والتناسق بين النصوص القانونية النازمة لفكرة التظلم الإداري المسبق، بإعطائه أهمية أكبر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال توضيح شروطه وإجراءات ممارسته وطريقة الفصل فيه وتضمينه ضمانات من شأنها أن تساعد على تفعيل دور التظلم.

المعمل على تعيين أعوان متخصصين لدراسة التظلمات المرفوعة أمام الإدارة المعنية وهذا لإعطاء أكثر جدية للرد على التظلمات وتحقيق الغاية المرجوة من التظلم وتقليل النزاعات أمام القضاء.

-تفسير عدم رد الإدارة على التظلمات المرفوعة أمامها قرارا بالقبول مما يدفعها إلى تحري الجدية في التعامل مع هذه التظلمات وإصدار قرار إداري صريح بشأنها يمكن صاحبه من الطعن القضائي في حالة عدم الاستجابة إلى مطالبه.

المعودة إلى فكرة التظلم الوجوبي وجعله قيديا ليس فقط على الدعوى الإدارية بل حتى على الدعوى العمومية حماية لطرف آخر وهو الموظف العمومي عندما يتعلق الأمر بتكليف جزائي لبعض الأخطاء المهنية خاصة في مجال الصفقات العمومية والمتابعات التي تطال أعضاء لجان فتح وتقييم الأظرفة فيجب أن يعهد الاختصاص في الفصل في التظلمات المرفوعة ضد قرارات المنح المؤقت إلى القضاء الإداري بشكل حصري مادام الأمر لا يعدو أن يكون عملا تحضيريا غير نهائي ولا يستدعي التجريم.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر:

أولاً: النصوص الرسمية:

1 -القوانين العضوية

- القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 50 الصادرة بتاريخ 28/08/2016.

2 القوانين والأوامر:

- الأمر 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر 47، الصادرة بتاريخ 09/06/1966.

- الأمر 77/69، المؤرخ في 18/09/1969 المتضمن تعديل وتنمة الأمر 154/66، المؤرخ في 08/06/1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر رقم 47، الصادرة بتاريخ 09/06/1966.

- قانون الإجراءات الجبائية، الصادر بموجب قانون المالية 2002 المؤرخ في 22/12/2001، ج ر عدد 79 الصادرة في 23/12/2001.

- الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46، الصادرة بتاريخ 16/07/2006

- القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر 14، المؤرخة في 08/03/2006.

- القانون 12/07 المؤرخ في 30 ديسمبر 2007 المتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 31/12/2007.

- القانون 08/08 المؤرخ في 23/02/2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر 11 الصادرة بتاريخ 02/03/2008.

- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر العدد 21 صادرة بتاريخ 23 افريل 2008.

3 -النصوص التنظيمية

- المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16/06/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر رقم 50 الصادرة في 20/09/2015.

- المرسوم التنفيذي رقم 416/08 المؤرخ في 2008/12/21 المتضمن تحديد تشكيلة اللجان الوطنية للطعن المسبق المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي وتنظيمها وتسييرها، ج ر عدد 72، الصادرة بتاريخ 2008/12/24.
- المرسوم التنفيذي 73 /09 المؤرخ في 2009/02/07 المحدد لتشكيلة لجان العجز الولائية المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي وتنظيمها وتسييرها، ج ر رقم 10 الصادرة بتاريخ 2009/02/11.
- المرسوم التنفيذي 12/17 المؤرخ في 2017/01/17 المحدد لقواعد سير اللجان الإدارية الانتخابية، ج ر 03، الصادرة بتاريخ 2017/01/08.
- التعليم رقم 2019/38 الصادرة بتاريخ 2019/02/06 عن والي ولاية بسكرة.
- ثانيا: القرارات والأحكام القضائية:**
- القرار رقم 44299، الصادر بتاريخ 1985/12/28 المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1989.
- القرار، رقم 56407، الصادر بتاريخ 1988/01/30، المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، العدد 2، الجزائر، 1992.
- القرار رقم 152508 المؤرخ 1999/03/22 الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الإدارية، العدد الخاص بالمنازعات الضريبية، الجزائر.
- القرار رقم 006325 المؤرخ 2003/02/25 الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الإدارية، العدد الخاص بالمنازعات الضريبية، الجزائر.
- القرار رقم 03300 الصادر بتاريخ 2018/10/24 عن مجلس قضاء بسكرة، الغرفة الجزائرية.
- حكم رقم 02952 الصادر بتاريخ 2018/11/26 عن محكمة بسكرة، القسم الاجتماعي.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، الطبعة 1، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2011.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة 3، منشورات بغدادي، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

ثانياً: الرسائل والمذكرات الجامعية

1 - رسائل الدكتوراه

- شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.

2 - مذكرات الماجستير

- بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2009.

- محمد حسن إحسان إرشيد، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، 2016.
- سمية بن رموقة، النظام القانوني للجان المتساوية الأعضاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2009.
- علي عيساني، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بوبكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2008.
- 3-مذكرات الماستر**
- نسيمة سليمان وزهيرة كعنين ، آليات تسوية منازعات الضمان الاجتماعي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2014.
- عفاف ديديش عاشور، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2013،
- ثالثا: المقالات العلمية**
- أم الخير بوقرة، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسكرة، العدد 09، 2013.
- جمال الدين دندن، المنازعة الانتخابية خلال الفترة التحضيرية للانتخابات المحلية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة2، العدد01، 2016.
- هزيل جلول، المنح المؤقت، جوانبه القانونية ودوره في إضفاء الشفافية في منح الصفقات العمومية. المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة تلمسان، العدد 2، 2016.
- حسين كمون، مدى فعالية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، العدد 6، 2018.
- منى محمد عبد الرزاق، الأحكام القانونية للتظلم الإداري، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العراق، عدد 3، 2008.

- مرية العقون ومحمد بركات، تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، 2017.
- نجم الدين الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 3، 2013.
- نورة موسى، الطعن الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دراسات قانونية، العدد 10، مركز البصيرة للاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2010.
- عبد القادر دراجي، آليات فض منازعات الضمان الاجتماعي، المجلة العربية للأبحاث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجلفة، 2015.
- عمار عوابدي، المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية وفكرة القرار السابق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 2، 1994.

رابعاً: المداخلات العلمية

- حمزة حضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، ملتقى دولي حول الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام في ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والتشريعات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2016.

فهرس الموضوعات

	الإهداء
	الشكر والعرفان
(أ-د)	مقدمة
6	الفصل الأول: التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية
7	المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري
7	المطلب الأول: تعريف وأهمية التظلم الإداري
8	الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري
10	الفرع الثاني: أهمية التظلم الإداري
12	المطلب الثاني: التمييز بين التظلم الإداري والتصرفات المشابهة
12	الفرع الأول: التمييز بين التظلم الإداري والالتماس
13	الفرع الثاني: التمييز بين التظلم الإداري المسبق والقرار السابق
14	الفرع الثالث: التمييز بين التظلم الإداري والدعوى الإدارية
15	المطلب الثالث: معايير تقسيم التظلم الإداري
15	الفرع الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة الموجه لها
17	الفرع الثاني: التظلم الإداري من حيث إلزامية اللجوء إليه
19	المبحث الثاني: تطور فكرة التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية
19	المطلب الأول: مرحلة إجبارية التظلم الإداري المسبق
19	الفرع الأول: التظلم الإداري كشرط لقبول الدعوى أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية
22	الفرع الثاني: التظلم الإداري كشرط لقبول الدعوى أمام المحكمة العليا
24	الفرع الثالث: إعفاء بعض الدعوى الإدارية من التظلم الإداري المسبق
27	المطلب الثاني: مرحلة العدول عن فكرة التظلم الإداري المسبق
27	الفرع الأول: مرحلة العدول الجزئي عن إجبارية التظلم الإداري المسبق
30	الفرع الثاني: مرحلة العدول الكلي عن إجبارية التظلم الإداري المسبق
31	الفرع الثالث: شروط تقديم التظلم الإداري المسبق

33	الفرع الرابع: إدخال طرق أخرى لحل النزاع الإداري وديا
35	الفصل الثاني: التظلم الإداري في القوانين الخاصة
36	المبحث الأول: التظلم الإداري الوجوبي في القوانين الخاصة
36	المطلب الأول: التظلم الإداري في المنازعات الضريبية
37	الفرع الأول: شروط التظلم في المنازعات الضريبية
40	الفرع الثاني: تحديد الجهة المختصة بفحص التظلم في المنازعات الضريبية
42	الفرع الثالث: مصير التظلم في المنازعات الضريبية
43	المطلب الثاني: التظلم الإداري في المنازعات الانتخابية
43	الفرع الأول: التظلم الإداري في منازعات التسجيل في القائمة الانتخابية
47	الفرع الثاني: التظلم الإداري في منازعات تشكيل أعضاء مكاتب التصويت
48	الفرع الثالث: التظلم الإداري في المنازعات المتعلقة بصحة عمليات التصويت
49	المطلب الثالث: التظلم الإداري في منازعات الضمان الاجتماعي
49	الفرع الأول: التظلم الإداري في المنازعات العامة للضمان الاجتماعي
52	الفرع الثاني: التظلم الإداري أمام لجنة العجز الولائية
54	المبحث الثاني: التظلم الإداري الجوازي في القوانين الخاصة
55	المطلب الأول: التظلم الإداري ضد قرار المنح المؤقت في الصفقات العمومية
55	الفرع الأول: مفهوم المنح المؤقت في الصفقات العمومية
57	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار المنح المؤقت في الصفقات العمومية
59	الفرع الثالث: إجراءات وآثار الطعن الإداري في قرار المنح المؤقت
62	المطلب الثاني: التظلم الإداري ضد قرارات التأديب في الوظيفة العمومية
62	الفرع الأول: العقوبات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية
64	الفرع الثاني: إجراءات التظلم الإداري ضد قرارات العقوبات التأديبية
69	الخاتمة
72	قائمة المصادر والمراجع
78	الفهرس