جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

منازعات الإدارية

السداسي السادس

محاضرة موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق

تخصص : القانون العام

المجموعة : الثانية

د . بوسام بوبكر

الموسم الجامعي

2024/2023

المحاضرة التاسعة

التظلم الإداري

لقد كان قانون الإجراءات المدنية يشرط لقبول جميع الطعون بالإلغاء_ سواء تلك المقامة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا_ ضرورة اللجوء – مسبقا – إلى التظلم أمام الإدارة، إلا أنه، و منذ تعديله سنة 1990، أصبح يميز بين دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرف الإدارية، و دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا . ثم أصبح حاليا في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية اختياريا .

تعريف التظلم الإداري

التظلم الإداري هو شكوى أو طلب (التماس) يرفع من قبل المتظلم للسلطة الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه .

أو هو " طلب أو شكوى يقدمها شخص (المتظلم) إلى الجهة الإدارية المختصة ينازع فيها عملا قانونيا ألحق به أذى "

ووفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد نصت المادة 1/830 منه على أنه : " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري ، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ...." .

فالتظلم الإداري إجراء إداري اختياري سواء قبل اللجوء إلى المحاكم الإدارية أو إلى مجلس الدولة ، ما لم ينص قانون خلاف ذلك

و التظلم الإداري مهم و صعب في نفس الوقت لأنه يسعى إلى حل النزاع وديا ، فهو يسمح بتحريك الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس أي بمراجعتها من قبل الرئيس وتصحيحها وفق ما ينص عليه القانون .

وبالنسبة للقضاء فإنه يقلل عدد القضايا المرفوعة أمامه خاصة إذا تم تتويج التظلم بحل ودي.

ومن عيوبه وهذا بالنظر تعقيده الذي يزداد حدة في سوء التوجيه السليم للتظلم الإداري المسبق ضد القرارات الإدارية ، وكذا الجهل في ميعاد التظلم ووقت رفعه ، كما يؤدي التظلم إلى تأجيل الفصل القضائي في النزاع لغاية نهاية المدة المتعلقة بهذا الشرط ، وكذلك عدم رد الإدارة في الغالب التي تفضل السكوت على مراجعة قرارها ، ومن أهم عيوبه استمرارية نفاذ القرار رغم التظلم.

و نص المشرع على الأحكام المتعلقة بالتظلم الإداري المسبق والأجل لقبول دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية وهذا في المواد 829 إلى 832 من قانون 08-09 و أمام مجلس الدولة في المادة 907 من نفس القانون.

ولقد حدد المشرع قواعد التظلم الإداري من المادة 829 الى غاية المادة 832 من القانون السابق الذكر. وعليه يجوز للمدعي تقديم تظلم إداري قبل رفع دعواه الإدارية، كما يجوز له

الإستغناء عنه طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بطبيعة الحال ما لم يوجد نص يخالف المبدأ العام.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، أنه إذا تم اللجوء إليه وفقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية فيجب أن يقدم حينئذ إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار تظلم ولائي فقط دون تظلم رئاسي وأن يقدمه في أجل 4 أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار الإداري ، وفقا للمادتين 829 و 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وللإدارة أجل الجواب والرد على التظلم، وفي هذا الصدد يجب التمييز بين الحالتين :

- حالة قبول التظلم من قبل الإدارة و الإستجابة له ؛ ففي هذه الحالة لا مجال للمدعي لرفع الدعوى القضائية الإدارية مادام أن الإدارة إستجابت لطلباته.
- حالة رفض الإدارة لتظلمه ؛ فيكون هذا الرفض الصريح خلال أجل شهرين من تاريخ تقديم التظلم.
- وأما في حالة سكوت الإدارة طيلة المدة المقررة لها قانونا للرد وانقضاء الأجل المحدد بشهرين لجوابها حينها يعد هذا السكوت بمثابة رفض ضمني وبالتالي قرار سلبيا ويكون موضوع دعوى إلغاء أمام القاضي الإداري خلال أجل شهرين سارية في اليوم الموالي لإنقضاء المدة المقررة لرد للإدارة.

التظلم في القوانين الخاصة

وبالنسبة للقوانين الخاصة فهناك نصوص خاصة تتضمن نوع التظلم وتاريخه ، وتبيان هاته المصادر يهدف إلى تأكيد قاعدة أن الخاص يقيد العام ، بمعنى يجب تطبيق القواعد الخاصة التي تحكم التظلم الإداري والشروط الخاصة الأخرى :

- قانون الصفقات العمومية : فبموجب نصوص خاصة نلاحظ مثلا في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية أن المشرع صنف النزاعات التي تثور في الصفقات العمومية الى نوعين تلك التي تنتج عن ابرام الصفقة ، فطبقا للمادة 82 من المرسوم ، يكون التظلم الإداري المرفوع أمام اللجنة المختصة أمرا جوازيا وليس وجوبيا وهذا ما يستنتج من عبارة ". . يمكن للمتعهد أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقان المختصة...". مما يفيد أن للمتعهد مع الإدارة إمكانية تجاوز التظلم الإداري أمام لجنة الصفقات العمومية المختصة في النزاعات الناتجة عن ابرام الصفقات العمومية

أما الصنف الثاني من النزاعات في مجال الصفقات العمومية فهي تلك التي تنتج أثناء التنفيذ والتي نص عليها المشرع بموجب المرسوم المذكور أعلاه بموجب المواد 153 الى غاية 155 ، والتظلم اختياري هنا أيضا ويقدم بحسب طبيعة المصلحة المتعاقدة إما الى لجنة التسوية الودية لمنازعات الصفقات العمومية (طبقا للمادة (153 أو الى اللجنة المركزية المسماة لجنة تسوية ودية للنزاعات في الوزارة والهيئات العمومية طبقا للمادة (154) أو أمام اللجنة المحلية المسماة "لجنة تسوية النزاعات في "الولاية طبقا للمادة

(154، حيث نص المشرع على جوازية تقديم الطعن الإداري أمامها باستعمال عبارة " يمكن للمتعامل المتعاقد والمصلحة المتعاقدة عرض النزاع على اللجنة وفق للفقرة الأولى من المادة 155، لكن في نفس الوقت ألزم المشرع المصلحة المتعاقدة على إيجاد تسوية ودية بعبارة " يجب على المصلحة المتعاقدة ... أن تبحث عن حل ودي للنزاعات التي تطرأ تنفيذ صفقاتها ..." طبقا للفقرة 2 من المادة ،153 والعلة في ذلك الحفاظ على التوازن المالي للصفقة وحفاظا على المال العام.

أما فيما يخص منازعات الضرائب ، تطبق إجراءات خاصة ويعد التظلم وجوبيا طبقا للقوانين الخاصة التي تقيد القاعدة العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وهذا ما أكده مجلس الدولة في إحدى قراراته " .... وحيث أن التظلم المسبق في مادة الضرائب من الإجراءات الجوهرية، وهي من النظام العام وطبقا للمادتين 334 و 337 من قانون الضرائب المباشرة ، والرسوم المماثلة ، رفع المدعي المستأنف دعواه ، خرقا لهذه الإجراءات ، يتعين معه القضاء بعد قبول الدعوى شكلا . "

وعبر مجلس الدولة أيضا على وجوبيته في مادة الضرائب أيضا في قرار صدر عنه بتاريخ 2001/4/9 تحت رقم 207171 في قضية (م.ض) لمستغانم ضد المؤسسة والتموين بالمواد الغذائية . بالرجوع الى هذه القضية، التظلم المسبق ضروري قبل رفع الدعوى القضائية ولا يحق المطالبة طبقا للمادة 397 من قانون الضرائب المباشرة برفع اليد على الأموال أمام القضاء مباشرة إلا اذا كانت الدعوى الإدارية مسبوقة بتقديم طلب ، كما هو الحال في قضية الحال ، الى المدير الولائي وفصل فيه هذا الأخير خلال شهر إبتداءا من يوم إيداع الطلب ."

أما بخصوص صيغة التظلم وكيفية تقديمه، يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يوضح في النصوص القانونية كيفية معينة وبالمناسبة ، اعتبر مجلس الدولة في قرار له مؤرخ في 2006/1/31 أنه " من المستقر عليه أنه يجب أن يكون التظلم الإداري المسبق واضحا في مضمونه مبينا تاريخ القرار المتظلم فيه ورقمه وتاريخه والجهة التي أصدرته والغرض الذي يريده المتظلم من الإدارة، ولا تقبل الدعوى الإدارية التي يختلف مضمونها عن مضمون التظلم الإداري المسبق".

ونصت المادة 830 على ما يلي : " يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق بعريضة الدعوى ".

وقد حددت المادتان 829 و907 من قانون 08-09 المعدل بموجب القانون 22- 13 على أجل أو ميعاد رفع دعوى الإلغاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بأربعة (4) أشهر يبدأ حسابها من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي المخاصم أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي المخاصم.

ففي حالة اختيار المدعى رفع تظلم إداري مسبق، يجب عليه توجيهه أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم فيه خلال الأجل المحدد في المادة 829 من القانون أي خلال مدة أربعة (4) أشهر يبدأ حسابها من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو تاريخ نشر القرار التنظيمي أو الجماعي وذلك وفق الأحكام التالية:

و في حالة عدم رد الإدارة المتظلم أمامها خلال مدة شهرين التاليين لتاريخ رفع التظلم أمامها، فسكوتها هذا يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض، للمدعي في هذه الحالة أجل شهرين لرفع دعوى الإلغاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة يبدأ حسابهما ابتداء من تاريخ نهاية مدة الشهرين الممنوحة لرد الإدارة على التظلم الإداري المسبق.

و إذا ردت الإدارة المتظلم لديها عن التظلم الإداري المسبق بالرفض خلال المدة الممنوحة لها، ففي هذه الحالة للمدعى أجل شهرين يسري من تاريخ تبليغه قرار رفض تظلمه، يرفع خلاله دعوى الإلغاء سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، ويجب على المدعي إثبات رفعه التظلم الإداري المسبق أمام الإدارة المتظلم لديها بكافة طرق الإثبات المكتوبة ويرفق ذلك مع العريضة.

وحسنا ما فعل المشرع بنصه في المادة 831 من قانون 08-09 على أن أجل رفع دعوى الإلغاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة 829 من نفس القانون السابق شرحه لا يحتج به في مواجهة المدعي إلا إذ أشير إليه في محضر تبليغ القرار المطعون فيه، إذ أنه وبمفهوم المخالفة فإن القرارات الإدارية الفردية التي لم ينشر في محاضر تبليغها للمعنيين بها أجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 السالف شرحه، تبقى آجال الطعن ضدها بدعوى الإلغاء مفتوحة