

جامعة زيان عاشور- الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية

عنوان المذكرة

التنظم الإداري بين الطابع الإلزامي و الاختياري
في المنازعات الإدارية

مذكرة نيل شهادة الماستر
حقوق تخصص إدارة و مالية

-إشراف الأستاذ

- كاس عبد القادر

-إعداد الطالب:

*طاهري سالم

*سعدي أحمد

1- بشار رشيد رئيسا

2- جعلاب محمد مقرا

3- سالمى عبد السلام مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2018

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى :

الوالدين العزيزين

زوجتي العزيزة

الكتكوتة الصغيرة

أخي و أخواتي

أصدقائي و زملائي

وإلى كل أساتذتي بجامعة زيان عاشور

كلية الحقوق

وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة

كلمة شكر

إلى أستاذي المشرف

أتقدم بالشكر الجزيل و عظيم الامتنان إلى الأستاذ الفاضل كاس
عبد القادر على ما أولاه لهذا العمل من عناية و متابعة لها بالغ

الأثر في إنجاز هذه المذكرة

الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
2	الفهرس
5	مقدمة
8	الفصل الأول: القواعد العامة للتظلم الإداري المسبق
9	المبحث الأول : مفهوم التظلم الإداري المسبق
11	المطلب الأول: نشأته
12	المطلب الثاني : تعريفه و تمييزه عن غيره من المفاهيم
13	الفرع الأول: تعريفه
14	الفرع الثاني : تمييزه عن غيره من المفاهيم
16	المطلب الثالث: أنواعه
17	الفرع الأول: التظلم الرئاسي
18	الفرع الثاني: التظلم الولائي
20	المبحث الثاني : قواعد التظلم الإداري المسبق
21	المطلب الأول: شكل التظلم الإداري المسبق
23	المطلب الثاني : طبيعة التظلم الإداري المسبق
25	المطلب الثالث: شروط التظلم الإداري المسبق
26	الفرع الأول: وجوب تقدم التظلم الإداري للجهة الإدارية
27	الفرع الثاني: وجوب رفع التظلم في الآجال المحددة
28	الفرع الثالث: الإستثناءات الواردة عن شرط التظلم
30	المبحث الثالث : آثار التظلم الإداري المسبق
31	المطلب الأول : عدم وقف تنفيذ القرار محل التظلم
33	الفرع الأول : تحديد القضاء الإداري المختص إقليميا
34	الفرع الثاني : تحديد مجال و نوع النزاع
35	المطلب الثاني : تحديد القواعد القانونية و القضائية الواجب تطبيقها في النزاع
36	المطلب الثالث : آثار التظلم الإداري المسبق
37	خلاصة الفصل الأول

رقم الصفحة	العنوان
38	الفصل الثاني : التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية
39	المبحث الأول : نظام التظلم الإداري المسبق في ظل تعديل 23/90
40	المطلب الأول: الإبقاء على شرط التظلم الإداري المسبق في القرارات المركزية
41	المطلب الثاني : التظلم الإداري في القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية
42	المطلب الثالث : التظلم الإداري في بعض النصوص الخاصة
43	الفرع الأول : منازعات الضرائب و الرسوم
44	الفرع الثاني : منازعات الصفقات العمومية
46	المبحث الثاني : التظلم الإداري المسبق في ظل تعديل 09/08
47	المطلب الأول:جوازية التظلم الإداري المسبق
48	المطلب الثاني : مراحل التظلم الإداري (اللزوم و الإختيار)
49	الفرع الأول: مرحلة إجبارية التظلم
50	الفرع الثاني : مرحلة العدول عن إجبارية التظلم
51	المطلب الثالث: ميعاد التظلم في ظل قانون الإجراءات 09/08
52	الفرع الأول:ميعاد التظلم
53	الفرع الثاني: جزاء مخالفة ميعاد التظلم
54	المبحث الثالث : قصور التنظيم القانوني للتظلم الإداري
55	المطلب الأول : غموض نصوص قانون الإجراءات المدنية23/90
56	المطلب الثاني : غموض نصوص قانون الإجراءات المدنية09/08
57	المطلب الثالث :نقص الضمانات القانونية لتفعيل دور التظلم الإداري
58	الفرع الأول :غياب تعليل القرارات المتعلقة بالتظلم الإداري
59	الفرع الثاني : نقص إجراءات ممارسة التظلم و طريقة الفصل فيه
60	خاتمة
62	قائمة المراجع

مقدمة :

تحتل الإدارة في كل دول العالم مكانة كبيرة إذ

تعتبر التجسيد الميداني لمفهوم الدولة واهم وسيلة لتنظيم الدولة وتسييرها والفرد لا يستطيع الابتعاد عنها وعزلها لأنها تنظم الجزء الأكبر من حياته إذ تقدم له خدمات عن طريق المرافق العامة

تعمل الإدارة على الحفاظ على النظام العام وتباشر نشاطها عن طريق ما تملكه من وسائل بشرية ووسائل قانونية التي تأخذ شكل قرارات إدارية أو عقود إدارية أو أعمال إدارية أخرى

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي ينتج عنه سيادة القانون فمن المقرر أن تخضع الإدارة لهذا المبدأ وان تلتزم بهي إذ منح لهذا الأخير مجموعة من الامتيازات لكونها لم تعد تلك الإدارة التقليدية التي تتدخل فقط لحماية الأمن الداخلي والدفاع الخارجي، بل أصبحت تشرف على جميع اختصاصات الدولة

يصدر نتيجة التدخل المتزايد للإدارة، في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

للفرد ، وبمناسبة ممارستها لمهامها أعمال غير مشروعة ، إي مخالفة للقانون وتمس بحريات وحقوق الأفراد وتسبب أضرار لهم ، وينتج عن ذلك نزاعات لا بد من البحث لحلها ، إما بلجوء الطرف المتضرر إلى سلطة محايدة للفصل فيها وهي القضاء أو اللجوء إلى وسائل بديلة للحل القضائي ومن بينها نجد التظلم الإداري ، والذي يهدف أساسا إلى إيجاد حل ودي أو تصالحي بين الأفراد قبل اللجوء إلى القضاء .

من الإجراءات الإدارية الخاصة التي نالت حظها من المناقشة والدراسة الفقهية و القانونية هو التظلم الإداري فهو يعتبر الوسيلة الأنجع لحل المنازعات بطريقة ودية لان للإدارات نظام قانوني مختلف عن الذي يخضع له الأشخاص الطبيعية او المعنوية الخاصة ، خاصة إن الإدارة تعتبر الطرف الأقوى في أي نزاع يقع بينها وبين الأطراف.

حيث أن المنازعة الإدارية تختلف عن مبادئ المنازعة الخاصة ، سواء من حيث الموضوع أو الشكل أو الأطراف واو الإجراءات ، لان مكانة الهيئات الإدارية العامة هي التي تقر أو ترفض سيادتها وبالتالي تحقيق المصلحة العامة والادارة من هذا المنطق تخضع لإجراءات خاصة.

و الإدارة من هذا المنطق تخضع لإجراءات خاصة بها .

أهم هذه الإجراءات هو التظلم الإداري المسبق الذي يعد إجراء جوهرى من النظام العام، يترتب على تخلفه عدم قبول الدعوى شكلا لذا لا يمكننا الحديث عن الدعوى الإدارية إلا إذا تحدثنا عن التظلم الإداري المسبق و إجراءاته.

و نظرا لأهمية التظلم الإداري حاول المشرع الجزائري تنظيمه من خلال جملة من التعديلات بداية من مرحلة ما قبل 1990 إلى مرحلة 1990 ثم مرحلة 2008 .

حيث كان التظلم الإداري و القرار الإداري السابق قاعدة عامة و شرطا لازما لممارسة الدعوى الإدارية بجميع أنواعها مع استثناءات بسيطة قبل 1990 .

حيث كان نظامه يتشابه مع التظلم الفرنسي و بعد إصلاح 1990 و إصلاح 2008 جرت تعديلات مست بشرط التظلم الإداري وكذا باعتباره إجراء جوهريا لا تنعقد المنازعة الإدارية بدونه .

و كذلك لأن له أحكاما و شروطا خاصة متعلقة به كما أن هذا الإجراء أو الشرط هو من الإجراءات التي تحمي الإدارة و الفرد معا لتجنب ساحات المحاكم و حل النزاع بطريقة ودية .

و لأن التظلم الإداري المسبق شروط و إجراءات خاصة و حتى نسلط الضوء على تطبيق هذه الشروط و الإجراءات و للوصول لهذا الطرح و جب علينا الإجابة على الإشكاليات التالية :

- ماهي الأحكام و القواعد العامة التي تحكم شروط التظلم الإداري المسبق ؟
- كيف تناول المشرع نظام التظلم في تعديل 23/90 ؟
- ما هي أهم التعديلات التي تناولها قانون 09/08؟
- ما هدف المشرع الجزائري من القانون الجديد ؟
- و سنحاول الإجابة على هذه الإشكاليات في فصلين .

1/ القواعد العامة للتظلم الإداري المسبق

2/ نظام التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

وقد اعتمدنا خلال دراستنا لموضوع التظلم الإداري المسبق على كل من المنهج التاريخي و المنهج الوصفي بالإضافة إلى المنهج التحليلي في نهاية دراستنا .
فالمنهج التاريخي من خلال التطرق لنشأة و تطور التظلم الإداري المسبق.
و المنهج الوصفي لسرد القواعد العامة للتظلم الإداري المسبق (تعريفه و أنواعه)
و المنهج التحليلي من خلال آراء الفقهاء للتظلم الإداري المسبق

الفصل الأول:

القواعد العامة للتظلم الإداري
المسبق

يعد التظلم الإداري المسبق إجراء إداري لفض النزاعات الإدارية وديا، فهو عبارة عن طلب يتقدم به صاحب الشأن الإداري لإعادة النظر في القرار الإداري الذي يرى أنه مخلف للقانون.

و التظلم الإداري المسبق مجموعة من الآثار تتمثل أساسا في:

- عدم وقف تنفيذ القرارات الإدارية محل التظلم الإداري المسبق، و كذا تحديد القضاء الإداري المختص إقليميا، و تحديد مجال و نوع النزاع.

- تحديد القواعد القانونية و القضائية الواجب تطبيقها على النزاع.

- و أخيرا أثر ميعاد التظلم الإداري المسبق .

حيث تناولنا كل هذا في ثلاث مباحث رئيسية مرتبة كالاتي :

المبحث الأول : مفهوم التظلم الإداري المسبق.

المبحث الثاني : قواعد التظلم الإداري المسبق.

المبحث الثالث : آثار التظلم الإداري المسبق.

المبحث الأول : مفهوم التظلم الإداري المسبق

نتطرق في هذا المبحث الأول إلى نشأة التظلم الإداري المسبق ثم نعرفه و نميزه عن باقي المفاهيم (غيره من المفاهيم) و نتطرق إلى أنواعه .

المطلب الأول:نشأته

كانت الإدارة العامة هي المختصة بالنظر و الفصل في المنازعات و الخصومات التي تحرك ضد أعمالها غير المشروعة أي أن في هذه المرحلة كانت الإدارة العامة هي إدارة و إدارة قاضية في ذات الوقت أي أنها الخصم و الحكم¹.

و استمر وضع الإدارة الخصم و الحكم في آن واحد إلى غاية سنة 1800 حيث أنشأ الملك (نابليون بونابرت) مجلس الدولة و مجلس المحافظات و لم يكن الحال بأفضل مما كان عليه حيث كان دور مجلس الدولة استشاري و ذلك عن طريق لجنة المنازعات التي تفحص الطعون التظلمات التي يرفعها الأشخاص ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة و كانت سلطة المجلس تنحصر في فحص التظلمات و تقديم المشورة فقط ،في صورة إعداد مشروع قرار إداري إلى رئيس الدولة الذي يملك وحدة سلطة القرار و هذا هو شائع بنظرية الوزير القاضي.

و بموجب قانون 24 مايو 1872 حاز مجلس الدولة على صفة المحكمة الإدارية المستقلة التي تبت نهائيا في النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها على الأخذ بعين الاعتبار التأثير الواضح لرواسب نظرية الوزير القاضي، حيث أن القاضي الذي يفصل فيها المجلس معددة حصرا وما خرج عنها يعود لإختصاص الوزير بإعتباره القاضي العادي .

فكان المجلس يرى كل تظلم يعود لإختصاص الوزير مالم يعرض عليه مسبقا و ظل الأمر هكذا حتى 13 سبتمبر 1889 حيث أعدم مجلس الدولة نهائيا نظرية الوزير القاضي و ذلك في قراره المبدئي الشهير في قضيته(كادو)أين فرض مجلس الدولة نفسه و طلب أن ترفع كل التظلمات أمامه مباشرة دون ان تمر بالوزير القاضي² .

¹ د عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في التظلم القضائي الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية،سنة 1982،ص30.

² د عمار عوابدي: نفس المرجع ،ص34.

من هذا نجد أن التظلم الإداري هو نتيجة لنظرية الوزير القاضي و قد نشأ في فرنسا، مثله مثل الجزائر، بحكم أن الجزائر كانت تابعة للتشريعات الفرنسية، والتي استمر تطبيقها بعد الإستقلال بموجب قانون 1962، بحكم الإستقلال الحديث.

المطلب الثاني: تعريفه و تمييزه عن غيره من المفاهيم

الفرع الأول : تعريفه

لم يرد تعريف دقيق أو مفصل للتظلم الإداري المسبق في مجال التشريع أو القانون و لا في مجال القضاء الجزائري إلا أن الفقهاء أوجدوا تعاريف للتظلم الإداري المسبق نذكر منها :

تعريف الأستاذ عمار عوابدي: التظلمات الإدارية هي الطلبات و الشكاوى التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة و الشأن ، و يتظلمون من قرار أو عمل إداري غير مشروع قد مس أو أخل بمراكزهم القانونية أو بمصالحهم الجوهرية المغيرة أو بحقوقهم الثابتة ، و يلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغائه بصورة تجعله أكثر ملائمة لمبادئ و مقتضيات المرافق و متطلبات الوظيفة الإدارية¹.

تعريف الأستاذ خلوفي رشيد: تطرح مسألة تعريف التظلم الإداري المسبق معرفة عناصره، و في هذا الصدد فعن كلمة التظلم تعني الطريقة القانونية أو الشكوى أو الطلب المرفوع من المتظلم للحصول على حقوقه أو لتصحيح وضعيته² .

و يضيف الأستاذ خلوفي :و يعتبر التظلم الإداري المسبق إدارياً، و يتمثل العنصر الثاني في الطابع الإداري للتظلم ، و يعني هذا الأخير³ :

- توجيه التظلم إلى السلطة الإدارية المختصة.

- الطابع غير القضائي لهذا الإجراء.

- و يتمثل العنصر الثالث في موضوع و مكانة التظلم في النزاع الإداري .

1 د. عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 2003، 2

2 ، 3 أ. رشيد خلوفي: قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة 3، ص 102

-يوجه مبدئياً ضد عمل قانوني أو مادي قامت به الإدارة
-إجراء يسبق الدعوى القضائية .
و عرفه الأستاذ أحمد محيو: أن المراجعة الإدارية المسبقة تشكل عنصر من عناصر الإجراءات الإدارية لا القضائية تستهدف حل النزاع دون تدخل القاضي و لا يتم تحريك الإجراءات القضائية إلا بعد فشل تلك المراجعة الإدارية¹.
و يعرفه الدكتور حسين فريحة: هو عبارة عن شكوى يشرح فيها المتظلم موضوع قضيته و يقدم الوثائق التديعية إن أمكن ذلك² .
و تنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية على أنه يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه³ .
و يضيف الدكتور حسين فريحة:التظلم عبارة عن شكاية يتقدم بها المتظلم إلى الإدارة مصدرة القرار أو الجهة التي تعلوها مباشرة يطلب فيها إعادة النظر في القرار بسحبه أو تعديله و ذلك قبل اللجوء إلى القضاء⁴ .

نستنتج من خلال التعاريف السابقة :

أن التظلم هو شكوى أو طلب.

يرفع من المتظلم ذو المصلحة و الصفة.

يتقدم به المتظلم إلى الإدارة المصدرة له أو الجهة التي تعلوها مباشرة.

يرفع ضمن الآجال المحددة قانوناً.

الفرع الثاني : تمييزه عن غيره من المفاهيم

قد تتشابه بعض المفاهيم مع مفهوم التظلم الإداري المسبق و من بين هذه المفاهيم نجد القرار السابق و الدعوى الإدارية .

أولاً :حيث أن التظلم الإداري المسبق قد يتشابه مع القرار الإداري المسبق في :

-كلاهما يعتبر إجراء إداري وجوبي قبل رفع النزاع إلى الجهات القضائية المختصة.

1.د.أحمد محيو: المنازعات الإدارية،ترجمة فائز الحق،أنعام بيوض،الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1992،ص78

2.د.حيسن فريحة:شرح المنازعات الإدارية-دراسة مقارنة-دار الخلدونية للنشر و التوزيع،الجزائر،الطبعة 2011،ص181

3 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،المادة 830،ص192

4 .د.حسين فريحة: المرجع السابق،ص 181

-تخلف التظلم أو القرار يعني رفض الدعوى شكلا.

-القرار الإداري هو نتيجة للتظلم الإداري المسبق .

-كلاهما يكون قبل اللجوء إلى القضاء أي حل الدعوى وديا .

أما الإختلاف بينهما :

- التظلم الإداري يصدره أو هو شكوى ضد المتظلم .

- القرار الإداري هو رد الإدارة سواء ضمنيا أو تصريحيا .

ثانيا : يختلف التظلم الإداري المسبق عن الدعوى الإدارية في :

- ظهور التظلم كان قبل ظهور مفهوم الدعوى الإدارية .

- الدعوى الإدارية تخضع لشكليات معقدة مقارنة بالتظلم .

- الدعوى الإدارية تحتاج إلى رسوم قضائية على خلاف التظلم الإداري .

من خلال ما سبق نستنتج ان العلاقة بين التظلم الإداري المسبق و الدعوى الإدارية

هي علاقة تكامل و تلازم .

المطلب الثالث : أنواعه

هناك نوعين من التظلم الإداري المسبق في الجزائر هذين النوعين هما :

التظلم الرئاسي و التظلم الولائي .

الفرع الأول : التظلم الرئاسي

التظلم الرئاسي هو طعن يقدمه ذوي الشأن و المصلحة من الأفراد إلى الرئيس الإداري للهيئة

الإدارية المصدرة للقرار موضوع التظلم ،يشكون فيه قرار السلطة الإدارية التي تعلق مصدره القرار

و يطلبون فيها إلغاء أو تعديل أو سحب هذا القرار حيث يصبح مشروعا أي مطابقا و متلائما مع

مبادئ الرافق العامة و الوظيفة الإدارية¹ .

أي أن التظلم الرئاسي هو التظلم يوجه إلى السلطة الإدارية التي تمارس السلطة الرئاسية على

السلطة الإدارية مصدره القرار الإداري أو تلك التي قانت بالعمل المادي كل التظلم² .

1د.عمار عوابدي:مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ،الجزائر،المؤسسة الوطنية للكتاب،1984،ص599

2 د.رشيد خلوفي:المرجع السابق ،ص103

و قد كان التظلم الرئاسي مذكورا في القانون القديم أي قانون الإجراءات المدنية في نص المادة 275

" لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه"¹. والملاحظ أن مجلس الدولة كان دائما متشددا في تطبيق المادة 275 قانون الإجراءات المدنية، حيث أنه اعتبر كل خرق لهذه المادة و أحكامها، يجعل هذا الطعن مرفوضا من حيث الشكل. و هذا التشدد التشريعي و القضائي هو في الأصل يعود للسلطة الرئاسية التي يكون للرئيس الإداري على شخص و أعمال المرؤوس .

الفرع الثاني : التظلم الولائي

هو التظلم الذي يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المظلم فيه أو أمام السلطة التي قامت بالعمل المادي محل التظلم².

و التظلم الولائي هو الذي يرفعه صاحب الصفة و المصلحة في صورة التماس أو إرجاء نفس الجهة أو الهيئة الإدارية يلتمس منها إعادة النظر و المراجعة فيما أصدره من قرارات بالتعديل أو الإلغاء أو سحب حتى تكون هذه القرارات مشروعة و عادلة و ملائمة لحقوق و حريات الأفراد و المصلحة العامة³.

1 قانون الإجراءات المدنية، المادة 275

2 د.رشيد خلوفي: مرجع سابق، ص 103

3 د.عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في التظلم القضائي الجزائر، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2003، ص 367

المبحث الثاني: قواعد التظلم الإداري المسبق

سنتناول في هذا المبحث النظام القانوني للتظلم الإداري المسبق حيث يتم ذكر شكل التظلم الإداري المسبق و الطبيعة القانونية للتظلم الإداري و شروط التظلم الإداري المسبق.

المطلب الأول: شكل التظلم الإداري

لم يشترط في التظلم الإداري المسبق أي شكل معين بحيث أن المشرع الجزائري لم يحدد شكل خاص للتظلم الإداري ، و لكن نظرا للعلاقة التي تربطه بالدعوى الإدارية فمن المعمول به تقديم طلب مكتوب يوضح فيه المتظلم طبيع الخلاف القائم و يحدد فيه طلباته .

و هل يمكن رفع التظلم جماعي ؟

لم يطرح هذا الموضوع للقضاء الإداري في القرارات الصادرة عنه و لكن إذا قارنا هذه المسألة بموقف القضاء الإداري تجاه العرائض الجماعية، فيمكن القول بأن التظلمات الجماعية ممكنة في حالة إذا تعلق الأمر بتظلم جماعي يوجه إلى سلطة إدارية واحدة و إذا تعلق الأمر بنزاع واحد يتميز بعلاقة واحدة بين طلبات المتظلمين .

و إذا كان التظلم الجماعي ممكن من الناحية المبدئية فمن الجانب العملي يصعب تقبله ، و قد يكون التظلم عن طريق إنذار على يد محضر قضائي يبين فيه المتظلم عرضه بوضوح و يطلب فيه تصحيح الوضع القانوني الخاطئ ، و قد يكون بعريضة يقدمها صاحب الشأن ، و قد يكون ببرقية و قد يكون بفاكس و لا يشترط فيه صيغة معينة¹ .

المطلب الثاني: طبيعة التظلم الإداري

يستخلص من أحكام المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية 23/90 أن القاعدة للتظلم الإداري المسبق هي قاعدة من النظام العام و بالتالي فهي إجبارية² . و يظهر الطابع الإجباري من العبارات المستعملة من طرف المشرع في المادة 275 المذكورة

1 د.رشيد خلوفي:مرجع سابق ،ص110

2 د.رشيد خلوفي :نفس المرجع ،ص135

" لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري " تدل صيغة النهي المستعملة من طرف المشرع على إجبارية التظلم الإداري المسبق في الدعاوى الإدارية كما تدل على أنها من النظام العام و ما يترتب عنه من نتائج بالنسبة للمتقاضي و القاضي في الخصوم الإدارية. و ذكرت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الطابع الإجباري الرامي للتظلم الإداري المسبق في قراراتها¹.

ففي "قضية رقية عافية ضد والي ولاية الجزائر و وزير الداخلية " جاء مايلي :

"حيث أن الدفع بعدم قبول الطعن المذكور و المقام من قبل السيدة رقية عافية ضد وزير الداخلية مؤسس.

حيث أن المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية تنص على أنه لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة مالم يسبقها الطعن الإداري".

و هكذا فإن كل من الشرع و القضاء الإداري أكدا على الطبيعة الإلزامية و الأمرة لقاعدة التظلم الإداري المسبق كشرط لقبول الدعوى الإدارية .

و ما يثير هذا الموقف من ملاحظة أساسية تمكن فئة ما هذا الأخير ليس في صالح المتظلم المدعى و لا يتماشى مع مبدأ تقريب الإدارة و العدالة من المواطن و لا يهدف إلى تبسيط الإجراءات القضائية ، فإذا كانت قاعدة لا يبعثه بالجهل بالقانون.

منطقيا يؤدي تطبيقها بصفة آلية إلى ما هو منتظر من العدالة و الإنصاف² .

قاعدة التظلم الإداري المسبق من النظام العام :

تدخل الفقه الإداري الجزائري حول ما إذا كان شرط التظلم من النظام العام و إذا اعتبر الكل أن هذا الشرط إلزامي فقد تحفظ حول طبيعته .

فبالرجوع إلى المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية و جانبها الشكلي و الموضوعي

نستخلص أن قاعدة التظلم الإداري المسبق من النظام العام للأسباب التالية :

يتمثل السبب الأول في النهي المستعملة من المشرع تعني اعتبارها من الهرم القانوني الواجب احترامه من طرف الجميع .

1 د.رشيد خلوفي:مرجع سابق ،ص137

2 د.أحمد محيو :المنازعات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية،1993،ص76

و يتمثل السبب الثاني في موضوع و هدف القاعدة من المنازعات الإدارية بحيث تعتبر قاعدة التظلم الإداري المسبق قاعدة جوهرية لا يمكن تصحيحها أثناء الخصومة الإدارية الأمر الذي يرفعها إلى درجة القاعدة الآمرة.

و يتمثل السبب الثالث في علاقة القاعدة بشرط آخر و هو شرط الميعاد . فإذا كانت هذه المحاولات لتحديد الطابع الأمر بشرط التظلم الإداري نسبية نظرا لعدم وضوح موقف المشرع فإن موقف الغرفة الإدارية للمحكمة العليا حل هذا المشكل . ففي قضية "الشيخ مغنية و من معه " ضد والي ولاية تلمسان قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا مايلي :

" عن الوجه الواجب البت فيه و المأخوذ من خارج أوجه العريضة يرفض دعوى المدعين لسبب عدم احترام ما ينص عليه قانون الإجراءات المدنية من التظلم الإداري المسبق . " استعملت الغرفة الإدارية للمحكمة قبل رفضها للدعوى الإدارية الجملة التالية :

" عن الوجه الواجب البت فيه و المأخوذ من خارج أوجه العريضة . "

تحتوي هذه الجملة الموجودة في بعض القرارات الإدارية على عنصرين يدلان على أن قاعدة التظلم المسبق من النظام العام .

يتمثل العنصر الأول في عبارة عن الوجه الواجب البت فيه ،التي تعني أن القاضي الإداري مجبر على إثارتها .

و يتمثل العنصر الثاني في عبارة خارج عن أوجه العريضة ،و تعني هذه العبارة أن القاضي الإداري أثار مسألة جارية عن طلبات الأطراف في القضية و بالتالي أثارها من تلقاء نفسه . و بالتالي فإن جمع العنصرين المذكورين أعلاه و العمل بهما يجعلان من شرط التظلم قاعدة أمر¹ .

المطلب الثالث :شروط التظلم الإداري المسبق

المشرع في الجزائر اشترط التظلم إلى الجهة الإدارية و اعتبر التظلم إلى الجهة الإدارية ينطوي على، يكشف للإدارة عما في قرارها من بطلان فتعيد النظر فيه و تبادر إلى تصحيح ما شابه من

1 د.رشيد خلوفي:المرجع السابق،ص139

بطلان فتقل عدد الخصومات القضائية و يخفف هذا التظلم من العبئ الثقيل للجهة القضائية و من هنا فإن المشرع قد جعل هذا التظلم وجوبيا في منازعات الضرائب و القرارات الإدارية و لقد نص على ذلك صراحة قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و قانون الإجراءات الجبائية¹ .

الفرع الأول: وجوب تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية

بداية يكون موضوع التظلم هو القرار الإداري الذي يجب أن ينصب التظلم عليه و لا يمتد أثره إلى غيره من القرارات هذا ما أقرته محكمة القضاء الإداري في حكمها في 14/01/1953 ، و أيضا يشترط أن تكون القرارات نهائية و تتمتع بالصفة التنفيذية بمعنى لا تحتاج إلى اعتماد أو تصديق سلطة أعلى منها، و كذلك يشترط أن يكون القرار إداريا بطبيعة السيادة ثم ان التظلم يوجه إلى الجهة الإدارية حسب مفهوم نص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية. الجهة التي تعلق مباشرة إلى الجهة المصدرة للقرار فإن لم توجد أمام مصدر القرار نفسه، فالأصل هو التظلم الرئاسي و عند عدم وجود رئيس لمصدر القرار يكون توجيه التظلم لمن أصدر القرار نفسه .

الفرع الثاني: وجوب رفع التظلم في آجال محددة

اتفق الفقه على أن مهلة التظلم الإداري لا يمكن أن تسري بالنسبة لصاحب الشأن إلا إذا علم بصدور القرار الإداري الصريح و ذلك عن طريق نشرة أو التبليغ أو العلم اليقيني الذي يقوم مقام التبليغ و هنا يتقيد المعنى بآجال المحددة قانونا لتقديم التظلم، أما في حالة الإعتداء المادي فلا يتقيد المعنى بآجال باعتبار الشكوى ترفع في أي وقت عكس التظلم².

الفرع الثالث: الإستثناءات الواردة على شرط التظلم الإداري المسبق

توجد حالات يعفى فيها المدعى من رفع التظلم الإداري المسبق و تنقسم هذه الحالات إلى مجموعتين³:

- تتشكل المجموعة الأولى من الحالات المستثنات بحكم القانون .

1. حسين فريحة :مرجع سابق ،ص57

2. د.محمود حافظ :القضاء الإداري ،دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، القاهرة، 1973، ص40 وما بعدها

3. د.رشيد خلوفي:المرجع السابق ،ص139

- و تتشكل المجموعة الثانية من الحالات المستثنات قضائيا .

أولا : الحالات المستثنات بحكم القانون

تتمثل هذه الحالة في الدعوى الإستعجالية بحيث تنص المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية مايلي:

" في جميع الحالات الإستعجالية يجوز لرئيس المجلس القضائي أو العضو الذي يتبناه، بناء على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار مسبق ."

و هذا النص استبعد أو أبقى صراحة المدعي من شرط التظلم الإداري المسبق لكن يستخلص من عبارة "عدم وجود قرار إداري مسبق" ، أن المشرع سمح بقبول الدعوى الإدارية دون تقديم قرار إداري الذي يعتبر نتيجة التظلم الإداري المسبق.

و قضت في هذا الصدد الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية "ح،ع" ضد الضرائب مايلي :

حيث نظرا أن الدعوى الإستعجالية معفاة من الطعن الإداري المسبق نظرا لاستعجال¹ .

ثانيا :الحالات المستثنات قضائيا

تدخل القضاء الإداري في هذا المجال و قضى بأن حالات الإعتداء المادي،رفع دعوى إدارية أمام جهة قضائية غير مختصة حالة رفع دعوى لا تمس بحق الأطراف و أخيرا حالة الدعوى التي يطلب فيها المدعي تعويضا تكون مقبولة دون شرط التظلم الإداري المسبق.

1-حالة الإعتداء المادي و شرط التظلم الإداري المسبق :

جاء في القضية المبدئية"جامع بن علي" ضد والي ولاية الجزائر مايلي : "حيث أنه في حالة الإعتداء المادي لا تبرير لوجود الشرط المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية بحيث بتصرفها المادي أخذت الإدارة صراحة مقفا في النزاع"² .

2-حالة رفع دعوى إدارية أمام جهة غير مختصة :

"ضد وزير الداخلية Jean-vané قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية "مايلي :

"حيث أنه من الثابت مبدئيا أن إقامة الدعوى أمام قضاء غير مختص يساوي تقديم طلب للسلة

1 د.رشيد خلوفي:المرجع السابق،ص140

2 د.رشيد خلوفي:نفس المرجع،ص 141

الإدارية، ورفض المطلب المقدم للقاضي غير المختص و المطروح بذلك يعادل قرار رفض
بكيفية يمكن معها للمدعي تقديم دعوى جديدة أمام القضاء الإداري دون تقديم أي طلب مسبق في
الشأن".

يؤكد ما جاء في هذه القضية أن رفع دعوى إدارية أصلا أمام جهة قضائية غير الجهة القضائية
الإدارية يعتبر حالة من الحالات التي لا يشترط لقبول الدعوى الإدارية رفع تظلم إداري مسبق بعد
صدور القرار القضائي الذي يقضي بعدم الإختصاص¹.

3- حالة رفع دعوى إدارية لا تمس بحق الأطراف :

فصلت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في موضوع إلزامية التظلم الإداري المسبق في الدعاوي
الإدارية التي لا تمس بحقوق الأطراف في قضية " كروش قاسمي " ضد رئيس المجلس الشعبي
البلدي بالجزائر الوسطى بتاريخ: 2009/01/14 على النحو التالي :

" حيث أن المستأنفين طلبا من القاضي الإداري تعيين خبير بقصد الإنتقال إلى المصلحة الإدارية
المعنية و السماع منهم على دراسة و فحص المستندات لمعرفة بواعث شغل لإمكانية التثبيت من
الهوية المستفيدة"

"حيث أنه يجوز للمجلس القضائي و طبقا للمادة 172 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية
مثل الإجراء الآنف الذكر و في هذه الحالة فإن مقتضيات المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات
المدنية تصبح زائدة"².

1 د.رشيد خلوفي:المرجع السابق، ص141، 142،

2 د.رشيد خلوفي: نفس المرجع، ص 142

المبحث الثالث: آثار التظلم الإداري المسبق

- يترتب عن التظلم الإداري المسبق مجموعة من النتائج و هي :
- عدم وقف تنفيذ القرارات الإدارية محل التظلم الإداري المسبق .
 - تحديد القواعد القانونية و القضائية الواجب تطبيقها على النزاع .
 - أثر ميعاد التظلم الإداري .

المطلب الأول :عدم وقف تنفيذ القرار الإداري محل التظلم الإداري المسبق

يعرف القرار الإداري في مص بأنه كل إفصاح من جانب المجال الإداري و يقصد منه إحداث أثر قانون و يتخذ صفة تنفيذية و هو غلاف القوانين و اللوائح يحدث أثره القانوني بمجرد صدوره،و تتوافر له القوة التنفيذية بغير إعلانه أو نشره إلا إذا كان الإعلان أو النشر عنصرا سابقا كيانه و وجوده¹ .

من خلال التعريف تكتسي القرارات الإدارية طابع تنفيذي تلقائي و ينتج عن هذا المبدأ استمرار تنفيذ القرار الإداري محل التظلم الإداري المسبق .

و إذا سمح القانون للقاضي الإداري أن يوقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية محل دعوى إدارية في حالات معينة فإنه لم توجد هذه الإمكانية في حالة رفع التظلم الإداري.

و بالتالي فليس للتظلم الإداري المسبق أي آثار بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع التظلم ،و تبقى هذه الإمكانية من اختصاص و إرادة الإدارة فقط² .

و نصل في الأخير أنه مادام أن الطعن القضائي لا يوقف تنفيذ القرار الإداري فيجب أن لا يوقفه التظلم الإداري الذي في أصل المر مازال تحت سلطة الإدارة التي لها سلطة كاملة في مواجهة القرار .

بالإضافة إلى عدم وقف تنفيذ القرار الإداري محل التظلم الإداري المسبق يجب تحديد القضاء الإداري المختص إقليميا و تحديد مجال و نوع النزاع .

1 د.حمدي باشا عكاشة:القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ،توزيع دار الفكر العربي ،دون سنة النشر،ص18

2 د.رشيد خلوفي:المرجع السابق ،ص112

الفرع الأول: تحديد القضاء الإداري المختص إقليميا

تتمثل النتيجة الأخرى للتظلم الإداري المسبق في تحديد الجهة القضائية الإدارية المختصة إقليميا بحيث يحدد الإقليم الذي توجد فيه الإدارة التي وجهت لها التظلم الجهة القضائية الإدارية المختصة نوعيا.

و تتجسد هذه العلاقة بين الإقليم الإداري و الإقليم القضائي في أحكام المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على أن الجهة القضائية المختصة هي الجهة التي يقع في دائرتها موطن المدعي عليه.

و في هذا الصدد و بحكم مبدأ الأسبقية توجد الإدارة في محل الحالات في موقف متظلم لها يعني مدعى عليها .

الفرع الثاني: تحديد مجال و نوع النزاع

في الأصل انه لا يشترط أي شكل معين في التظلم الإداري المسبق، غير أنه من الملائم و من الاقيد أن يوجه المتظلم تظلمًا مكتوبًا يوضح فيه عناصر الخلاف و تحديد طلباته (إلغاء قرار عادي، تعويض عن ضرر لحق به أو إلغاء، و تعويض في نفس الوقت).
و بالتالي فإن مجال و نوع طبيعة الخلاف تحدد طبيعة الدعوى الإدارية (دعوى تجاوز السلطة أو دعوى ترمي إلى التعويض)¹.

المطلب الثاني: تحديد القواعد القانونية الواجب تطبيقها على النزاع

تخضع كل من دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الكامل لقواعد قانونية و قضائية خاصة بها،
وان للتظلم الإداري المسبق تأثيرا على تحديد هذه القواعد بحيث :
- يحدد القواعد القانونية و القضائية الواجب تطبيقها و احترامها لكونه يحتوي على موضوع النزاع يوضح طلبات المتظلم عناصر تنعكس بدورها على مسائل مختلفة مثل : دور
صلاحيات القاضي الإداري في سير الخصومة و منطوى القرار القضائي .

1 د.رشيد خلوفي: المرجع السابق، ص113

- يحدد مجال تدخل القاضي الإداري الذي لا ينظر إلا في الطلبات المعروفة في التظلم الإداري المسبق و بالتالي لا يقبل المدعي أن يطرح أمام القاضي الإداري طلبات لم يثرها في تظلمه المسبق.

هذه هي القواعد الأساسية و العامة المتعلقة بالتظلم الإداري المسبق المعمول بها في القانون الفرنسي¹.

المطلب الثالث: أثر ميعاد التظلم الإداري

بداية إن التظلم الإداري المسبق يحدد محتوى الدعوى ذلك أن القاضي لا يستطيع أن يحكم بأكثر مما طلبه المتظلم الإداري فعلى المتضرر أن يوضح في طلباته عناصر الإلغاء أو التعويض أو الطلبين معا لأن الأمر يختلف من حيث الإجراءات و الشروط². و بالإضافة إلى أثر التظلم على حدود سلطة القاضي الإداري فإنه حافظ للطعن القضائي إذا رفع في المواعيد المحددة قانونا، أما إذا رفع التظلم الإداري بعد فوات ميعاد رفع الدعوى إلى القضاء الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه أي أن الدعوى تكون غير مقبولة شكلا³. فالميعاد المنصوص عليه بموجب المادة 275 يجب أن يرفع خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره .

فالميعاد يتعلق بالنظام العام يجوز أن تقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى شكلا لرفعها بعد الميعاد المحدد بالإلغاء حتى و لو لم يدفع الخصم بذلك إضافة إلى جواز إمداد هذا الدفع في أي مرحلة كانت عليها الدعوى⁴.

و خلاصة القول أنه يترتب على إنقضاء المواعيد إستحالة التظلم أو رفع دعوى قضائية ضد قرار إداري ذلك أن القاضي يثير مسألة الميعاد من تلقاء نفسه أي أن فوات ميعاد التظلم ينتج عنه إكتساب القرار لقوة ضد الإلغاء أي أنه لا يمكن العودة إلى الطعن القضائي حت و لو كان القرار مخالفا لمبدأ الشرعية.

1 د.رشيد خلوفي:المرجع السابق،ص114

2 د. محمد الصغير بعلي:الوجيز في المنازعات الإدارية،دار العلوم،2002،ص144

3 فاطمة سنوسي:دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري،رسالة ماجستير،1994

4 د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة:المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة،دار الكتب القانونية، سنة2005

خلاصة الفصل الأول :

من خلال هذا الفصل نجد أن المشرع الجزائري لم يعرف التظلم الإداري المسبق و هو ما فسح المجال للقضاء و الفقه للإجتهد و إعطاء تعاريف بكل حسب وجهة نظره و الزاوية التي ينظر منها لفكرة التظلم الإداري المسبق إلى أن ضبط المشرع الجزائري أنواع التظلم الإداري المسبق و هما : الولائي و الرئاسي .

و لم يشترط التظلم الإداري أشكال معينة ، لأن التظلم يملك حرية كبيرة إلا أنها ليست مطلقة خاصة و أن التظلم الإداري شرط جوهري لرفع الدعوى القضائية ، كما سبق توضيحه لذلك فهناك شروط لا يستقيم التظلم بدونها .

و لقد اتفق كل من الفقه و القضاء على أنه يترتب على انقضاء المواعيد استحالة التظلم أو رفع دعوى قضائية ضد قرار اداري، ذلك أن القاضي يثير مسألة الميعاد من تلقاء نفسه .

الفصل الثاني:

التظلم الإداري المسبق في ظل
التعديلات القانونية

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

نتطرق في هذا الفصل إلى نظام التظلم الإداري المسبق في قانون 23/90، ثم التعديل الذي طرأ في قانون 09/08، ثم نتناول مزاياه و عيوبه (التظلم) في مبحث أخير.

حيث تضمن قانون 18 أوت 1990 "نظام التظلم" فقد تخلى هذا القانون على "شرط التظلم" بالنسبة للدعاوى العائدة لاختصاص الغرف الإدارية بالمحكمة العليا ابتداء و انتهاء.

أما قانون 09/08 فقد تخلى عن وجوبية التظلم و جعله جوازا في المنازعات الإدارية العامة . و بالنسبة للتقييم فسنبين مزايا و عيوب التظلم الإداري المسبق.

المبحث الأول: نظام التظلم الإداري المسبق في ظل تعديل 23/90

على الرغم من التعديل الذي جاء به التشريع الجزائري فقد حافظ على شرط التظلم الإداري المسبق في المنازعات المتعلقة بالقرارات المركزية و استحدث نظام الصلح عندما يتعلق الأمر بالنزاعات المخولة للمجالس القضائية و اعتبره إجراء إلزامي و هو ما نصت عليه المادة 169 مكرر 3.

المطلب الأول: الإبقاء على شرط التظلم الإداري المسبق في القرارات المركزية

تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في :
1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية و المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية¹.
2- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

وتنص المادة 40 من نفس القانون "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية.

و تنص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية"لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة مالم يسبقها طعن إداري تدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرارات فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه".

من خلال المواد السابقة نقول أن الطعون بالإلغاء و التفسير و فحص المشروعية المتعلقة بالقرارات المركزية لا تقبل شكلا دون وجود تظلم إداري و هذا الإتجاه ليس جديد على المشرع الجزائري منذ صدور قانون الإجراءات المدنية منذ 1966 و بالتظلم الإداري شرط من شروط رفع الدعوى المتعلقة بمنازعات القرارات المركزية ولم يشمل تعديل 23/90 هذا النوع من المنازعات بل بقيت على حالها و هذا خلال ما استقر عليه الأمر في فرنسا التي يكفي فيها القرار الإداري الأصلي لرفع دعوى الإلغاء .

1 القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 متعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

و قد أكد القضاء الجزائري في العديد من القرارات منها القرار الصادر بتاريخ 2003/03/11 بين أ،ع ضد وزير الداخلية الذي جاء فيه حيث أن القرار الصادر من السلطة المركزية و الطعن فيه كان لا بد أن يسبقه بالطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق الجهة التي أصدرت القرار فإن لم يوجد فأمام من أصدرت القرار نفسه طبقا للمادة 275، حيث أن الطاعن لم يقدم الطعن التدرجي.

المطلب الثاني: التظلم الإداري المسبق في القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية

المادة 169/الفقرة 30 قانون الإجراءات المدنية المستحدثة في 1990 تضمنت نظاما بديلا

عن التظلم و هو " الصلح "

لقد ألزمت المادة المذكورة في الدعوى أن هذا الإجراء هو محاولة الصلح يجربها القاضي في مدة أقصاها ثلاثة أشهر و يثبت الصلح في قرار يخضع لطرق تنفيذ قرارات الغرفة الإدارية، وف حالة عدم حصول الصلح يثبت ذلك في محضر يوقعه الأطراف و يستمر إجراء التحقيق في الدعوى و تبادل المذكرات الكتابية¹.

و بطبيعة الحال فالصلح يخضع للمبادئ العامة التي كان عليه التظلم الإداري و ذلك حسب الجهة القضائية التي تنظر في الموضوع، فإن كانت الخصوم محلية أحد أطرافها البلدية أو مؤسسة عمومية محلية فإن الجهة القضائية المختصة هي الغرفة الإدارية الموجودة على مستوى المجلس التي تقع في دائرة اختصاصه المحلي موطن المدعى عليه و الذي غالبا ما يكون الإدارة. و إذا كانت الولاية هي طرف الخصومة فإن الغرفة الجهوية التي تقع في الولاية المذكورة في دائرة اختصاصها المحلي هي المختصة بإجراء الصلح و إذا كانت الإدارة المركزية هي المعنية بالخصومة هل يستوجب الأمر الصلح؟ في هذه الحالة لا ضرورة لإجراء الصلح لأن التظلم الإداري فيعتبر هو الآخر وسيلة ودية لحل النزاع ثم أن النتيجة التي تتجم عنه إذا كانت إيجابية تحوز على قوة الحكم القضائي، و إذا كانت سلبية فهي المحرك القانوني لبدأ إجراءات الدعوى القضائية².

1. مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الهيئات و الإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، طبعة 2009، ص 336-337 .

2 المادة 07 فقرة 01 من قانون 23/90، المرجع السابق.

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

إضافة إلى أن المحكمة العليا أجابت على هذا التساؤل قبل تعديل 23/90 عندما أقرت أن تقديم تظلم إداري مسبق منصوص عليه في قانون خاص يعفي المعني من تقديم تظلم إداري المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية، قياسا على ذلك يعفى الذي قدم تظلم من إجراء الصلح¹.

ثم انه لا يمكن أن نلزم المتقاضي بانتظار مدة التظلم (ثلاثة أشهر) مع الإشارة انه من الناحية القانونية أنه لا يمكن أن يكون ذلك في دعاوى الإلغاء لأنه لا يمكن أن يكون القاضي شاهدا على إبرام الصلح مخالف للمشروعية فوظيفة قاضي الإلغاء هو ملاحظة ما إذا كان القرار محل الطعن و إذا تأكد تعيين عليه إلغاء القرار و ليس عقد الصلح².

المطلب الثالث: التظلم الإداري في بعض النصوص الخاصة

هناك مجموعة من المنازعات التي ظل التظلم الإداري المسبق شرطا وجوبيا فيها و هذه المنازعات تحكمها نصوص قانونية خاصة و تطبيقا للقاعدة الفقهية "الخاص يقيد العام" فإن هذه المنازعات تبقى خاصة للنصوص التي تحكمها و سنتناول فيما يلي بعض و أهم هذه المنازعات:

الفرع الأول: منازعات الضرائب و الرسوم

سنتطرق لهذه المنازعات على سبيل المثال فقط هذا نظرا لصعوبة حصر جميع المنازعات الإدارية الخاصة، و عدم اتساع المقام لذلك.

تطبق على منازعات الضرائب إجراءات خاصة و هي تلك المنصوص عليها في القواعد العامة³. و بالتالي لا يمكن أن يحل التظلم الإداري العام محل التظلم المنصوص عليه في قوانين الضرائب و هذا ما أكده مجلس الدولة في أحد قراراته " و حيث أنه فيما يخص الدفع الشكلي فإن المستأنف يطالب بقبول دعواه شكلا لكون أن إجراء التظلم المسبق الذي شكل تسبب القرار المطعون فيه إجراء غير ملزم بل ألغى بموجب قانون 23/90 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية و حيث بالرجوع إلى القانون المذكور في المادتين 169 و 169 مكرر يجوز رفع دعوى مباشرة أمام

1 د.رشيد خلوفي : قانون المنازعات الإدارية ،شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل،معهد الحقوق،جامعة الجزائر،ط1985،ص112.

2 د.رشيد خلوفي : المرجع السابق،ص112.

3 أنظر المادة 168 من ق.أ.م

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

الجهات القضائية الإدارية الابتدائية التابعة للمجالس القضائية و دون حاجة إلى تظلم إداري و لكن حيث ان المادة 168 من نفس القانون تنص صراحة على أن المنازعات الخاصة من بينها منازعات الضرائب تحكمها إجراءات خاصة و حيث أن التظلم المسبق في مادة الضرائب من الإجراءات الجهرية و هي من النظام العام " .

تبدأ المنازعة الضريبية لحظة تلقي المكلف بالضريبة إنذار يبين فيه الحصص المطلوب دفعها و تاريخ الشروع في التحصيل و عدم رضا هذا الأخير ¹ .

كرس المشرع الجزائري إجراءات إلزامية قبل اللجوء إلى القضاء و في حالة عدم احترامها ترفض الدعوى شكلا ، و إجراءات أخرى اختيارية يمكن للمعني بالضريبة القيام بها أو تركها و اللجوء إلى القضاء مباشرة ² .

نجد من بين هذه الإجراءات التظلم الإداري الإجباري . إذ لا يستطيع المكلف بالضريبة اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة، ما لم يتم برفع التظلم إلى إدارة الضرائب ³ .

من أجل المطالبة ببعض الحقوق أو لتسوية بعض الوضعيات المتمثلة في استدراك الأخطاء المرتكبة في وعاء الضرائب أو حسابها أو الاستفادة من حق ناتج عن حكم تشريعي أو تنظيمي .
أولاً: شروط التظلم في منازعات الضرائب :

تتمثل شروط رفع التظلم الإداري في منازعات الضرائب، في وجوب تقديمه ضمن الآجال القانونية، و احترام جملة من الشروط الشكلية و الموضوعية .

1/ احترام الآجال القانونية:

لكي يقبل التظلم لا بد أن يقدم خلال مدة معينة، إذ كان في السابق يقدم في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر من السنة التي تلي سنة إدراج الجدول في التحصيل، أو حصول الأحداث الموجبة لهذا التظلم ⁴ .

1. د. طاهري حسين: المنازعات الضريبية، شرح لقانون الإجراءات الجبائية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص 09

2. د. معاشو عمار، عبد الرحمان عزوي:

3. د. فريحة حسين: منازعات الضرائب المباشرة، جامعة الجزائر، بن عكنون، 1983، ص 23

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

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

الحالات التي لا تستوجب الضريبة وضع جدول فلقد نصت المادة 3/72 المعدلة بموجب المادة 43 من قانون المالية سنة 2007 على أنه :

" عندما لا تستوجب الضريبة وضع جدول تقدم الشكاوى (التظلم) :

- إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي السنة التي تدفع فيها الإقتطاعات ،إن تعلق الأمر باعتراضات تطبيق إقتطاع من المصدر .

- إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي السنة التي تدفع الضريبة برسماها، إن تعلق الأمر بالحالات الأخرى .

2/ احترام الشروط الشكلية :

يجب أن يقدم التظلم من طرف المدعي شخصيا ،و هذا كقاعدة عامة أو استثناء يمكن أن ينوب عنه شخصا آخر و ذلك بتحريرو وكالة قانونية على مطبوعة تسلمها الإدارة الجبائية،و هذه المطبوعة غير خاضعة لحق الطابع و لإجراءات التسجيل .

و يتعين على كل شخص حائز على الوكالة ،باستثناء الذي يستمد من وظيفته حق التصرف باسم المدعي ،التصديق على توقيعه لدى مصالح البلدية المؤهلة قانونا و ترسل هذه الوكالة رفقة التظلم أو تقدم منفصلة إلى إدارة الضرائب² .

- يجب أن يقدم التظلم فرديا و لكن يمكن أن يكون جماعيا في حالات محددة و هي حالة فرض الضريبة بشكل جماعي ، أو في حالة شركات الأشخاص.

- يجب أن يقدم التظلم منفردا بالنسبة لكل محل خاضع للضريبة و أن يوقع من طرف المعني بالأمر³ .

الفرع الثاني: منازعات الصفقات العمومية

لقد حرص المشرع الجزائري على إيجاد السبل و الحلول من أجل تسوية هذه النزاعات ،و قد تم ذلك في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، ذلك لكون الصفقات العمومية مرتبطة بالمال العام مما

1 العيد صالح:مرجع سابق :ص87

2 العيد صالح: مرجع سابقص87

3 أنظر المادة من ق أ ج م

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

يرتب حقوق و إلتزامات على الطرفين المتعاقدين بالرغم من ذلك نجد القانون الجزائري منح للإدارة امتيازات قانونية و مادية واسعة مما يجعل مركزها يفوق مركز المتعامل المتعاقد ، و هذا ما يؤدي بها إلى الخروج عن السلطة المخولة لها و إصدارها لقرارات غير مشروعة تمس بها حقوق الأفراد مما يثير منازعات في مرحلة إبرام الصفقات العمومية¹ .

و ذلك حين تصطدم مصلحة الإدارة مع المتعامل المتعاقد ، مما يجعلها تلجأ لحل مختلف المنازعات المطروحة عليها باتخاذ قرارات واسعة النطاق ، لذلك يستوجب البحث عن إيجاد وسائل قانونية يدافع بها الفرد عن حقوقه مقابل امتيازات و سلطة الإدارة الواسعة² .

من أجل نجاعة عملية اختيار المتعامل المتعاقد و انجاز خدمات متفق عليها ، وتجنب تعسف الإدارة أثناء ممارستها لإمتيازاتها الممنوحة لها قانونا ، و وضع المشرع الجزائري مجموع من الضمانات التي تكفل حماية الطرف المتعاقد عن طريق آليات تعمل على تسوية الخلافات الطارئة أثناء عملية إبرام الصفقة العمومية و نجد أن قانون الصفقات العمومية كرس حق ممارسة الطعن في قرارات المصلحة المتعاقدة ، و هذا من خلال نص المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 تقاديا للمنازعات التي تنتج عن إبرام الصفقات العمومية .

من هنا سوف نحاول تبيان إمكانية الطعن في قرار المنح المؤقت للصفقة .
لقد كرس المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 حق الطعن في المنح المؤقت للصفقة العمومية كإجراء أولي يخول للجهات المعنية ممارسة رقابتها قبل إبرام الصفقة العمومية بتجسيد لمبدأ الشفافية و هذا ما نصت عليه المادة 65 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 السالف الذكر³ .

ومن هنا سوف نبين الطبيعة القانونية لحق الطعن (التظلم) في قرار المنح المؤقت للصفقة.
*يعرف الطعن الإداري المسبق للصفقة بأنه طلب مرفوع من طرف الطاعن إلى الجهة المختصة بالطعن من أجل فض النزاع الناتج عن عمل قانوني او مادي للإدارة و منه فهو وسيلة من وسائل حل النزاعات الإدارية بدلا من اللجوء إلى القضاء⁴ .

1 خلف الله كريمة: منازعات الصفقات العمومية في التشريع الجزائري ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة قسنطينة،2013، ص 08

2 خلف الله كريمة: نفس المرجع، ص 09-10

3 أنظر نص المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15

4 خلف الله كريمة: الرجوع السابق، ص15

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

لقد حظي حق التظلم المسبق بأحكام في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية كما خصصه أيضا قانون الصفقات العمومية بأحكام خاصة في تسوية النزاع الناتج عن أطراف الصفقة العمومية و هذا الطعن (التظلم) يخص المنازعات الناشئة قبل إبرام الصفقات فله الحق في الاعتراض عن المنح المؤقت للصفقة لشخص آخر و ذلك عن طريق الطعن .

و من خلال ماتم ذكره يتضح لنا أن المشرع الجزائري غير من قاعدة إلزامية الطعن المسبق التي كانت سارية المفعول في ظل القوانين و المراسيم السابقة ، و التي جعلت منه إجراء اختياري بالنسبة للمتعاقل المتعاقد و بالرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نجد أن الطعن الإداري المسبق (التظلم) إجراء جوازي و ليس إجباري . وهذا مانستخلصه من المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص على "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم للجهة الإدارية مصدرة القرار ف ي الآجال المنصوص عليه في المادة 829 من نفس القانون " 1 .

وكذلك نصت عليه المادة 82 من المرسوم الرئاسي 247/15 "زيادة على حقوق الطعن المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن للمتعهد الذي يحتج على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي بعد الإستشارة أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقات المختصة " 2 .

1 راجع المادة 830 من قانون رقم 08 / 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، ج ر ، عدد 21 ، الصادرة 23 أبريل 2008 .
2 يتضح لنا من لفظ "يمكن" المستعمل في نص المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، المرجع السابق أن إجراء الطعن المسبق لقرار المنح المؤقت للصفقة هو إجراء اختياري و ليس إجباري .

المبحث الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل تعديل 09/08

لقد تخلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 عن فكرة إلزامية التظلم و جعله جوازيا في المنازعات الإدارية، سواء تلك التي تعود لإختصاص المحاكم الإدارية كما أبقى على فكرة التظلم الوجوبي في بعض المنازعات الخاصة و جعله اختياريا بالنسبة لبعضها الآخر .

المطلب الأول : جوازية التظلم الإداري المسبق

بعد أن ألغى المشرع الجزائري في قانون 23/90 شرط التظلم بالنسبة للدعوى العائدة لإختصاص الغرف الإدارية المحلية الجهوية و المحاكم الإدارية استكمل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بإلغاء الطابع الإلزامي كشرط من شروط دعوى الإلغاء . يظهر من عدم النص على التظلم ضمن شروط رفع الدعوى المشار إليها في المواد 815 و 827 من ق إ م إ ، حيث تنص "ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة مرفوعة من طرف محامي دون جهة أخرى ."

كما يظهر ذلك أيضا من خلال نص صريح على الطابع الجوازي للتظلم .في المادة 830 فقرة 1 من نفس القانون ، حيث تنص "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 ."¹.

و هكذا فإنه من دعاوى المنازعات الإدارية (إلغاء و تفسير و مشروعية التعويض) لا يلزم المدعي بالقيام بالتظلم و لكن يجوز له أن يقوم بالتظلم بالجهة الإدارية مصدرة القرار من أجل استطلاع رأيها أو طلب العدول عن موقفها أو إصلاح الأضرار في محاولة منه لتجنب الوقوف في ساحات المحاكم الإدارية و تفاديا للأعباء و التكاليف من إجراءات التقاضي² . و هذا يعني أن عدم قيام المدعي بالتظلم لا يؤدي إلى عدم قبول الدعوى لأن التظلم ليس شرطا إلزاميا من شروطها .

و يعتقد الأستاذ مسعود شيهوب أن إلغاء التظلم كشرط إلزامي لقبول الدعوى و جعله مجرد

1 المادة 829 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية : الرجوع السابق .

2 د.مسعود شيهوب: مرجع سابق، ص 341-342 .

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

إجراء جوازي للمدعي ، هو استكمال للإصلاح الذي بدأ في سنة 1990 و الهادف إلى تبسيط إجراءات التقاضي و تيسير ممارسة حق التقاضي أمام القضاء الإداري . كما يجب أن نشير إلى أن الإصلاح الجديد لسنة 2008 تجاوز فكر التظلم إلى فكرة الصلح ، فقد عمم المشرع نظام الصلح في دعاوى القضاء الكامل ، و في دعاوى الإلغاء و التفسير و المشروعية من جهة ، و جعل الصلح هذه المرة اختياريًا و ليس إلزاميًا كما كان من قبل المادة 790 ق إ م إ¹.

إن استبعاد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية للصلح في دعاوى المشروعية عكس ما كان سائد سابقا ، كان استجابة للانتقادات الفقهية التي ترى أن الصلح في دعاوى الإلغاء إجراء غير قانوني كون وظيفة قاضي الإلغاء هي رقابة مدى مشروعية القرارات الإدارية . إن الصلح يكون مقبول في دعاوى التعويض كما بيناه في المبحث الأول عند الحديث عن إجراء الصلح الذي كان إلزاميًا في جميع القضايا التي لا يشترط فيها التظلم. أدخل المشرع بعد التعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فكرة المصالحة القضائية محل فكرة المصالحة الإدارية التي كانت تسبق رفع الدعوى على مستوى الغرف الإدارية للمجالس القضائية أي جاء التعويض عن إعفاء المواطن من إجراء التظلم² . يعرف الصلح في المرحلة أنه إجراء وجوبي يباشره القاضي بتقريب وجهة نظر أطراف النزاع. و دونه يقع القرار القضائي باطلا³.

حاول المشرع أن يضفي على نظام الصلح جدية أكثر بإشراف القاضي الإداري عليه و هذا ما يميزه عن التظلم الذي هو إجراء إداري محض⁴ . يكتسي الصلح القضائي أهمية في مجال المنازعات الإدارية، إذ يعتبر إجراء وقائي يقلل من النزاعات التي تعرض أمام القضاء، كما يعتبر وسيلة فعالة لتحقيق العدالة بين الإدارة و المواطن⁵.

1 المادة 790 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية :المرجع السابق

2 رياض عيسى : ملاحظات حول تعديل ق إ م إ و أثرها على طبيعة الغرف الإدارية ،

3 عمار بوضياف : المنازعات الإدارية في القانون الجزائري بين إجراء التظلم و الصلح،مرجع سابق ،ص159

ع

LEVY MICHEL"la conciliation par le tribunal administratif et le role du juge dans l'instruction des litiges"; 5

Revue A.J.D.A.N°03;paris;1987,p500.

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

كما يسمح للقاضي التعرف على النزاع المطلوب بشكل واسع و دقيق و هذا ما يساعده على إيجاد حل ودي للنزاع، و تحقيق الصلح عن طريق قرار قضائي منصف في حالة الفصل في النزاع بصفة قضائية. إلا أنه من الناحية العملية أثبتت الإحصائيات فشل هذا الأخير¹. فصار عبئا إجرائيا و هذا نظرا لعدم حضور ممثلو الإدارة إلى جلسة الصلح و حتى إن حضروا فلا يستطيعون تحمل تبعية إمكانية إجراء الصلح مع الأفراد.

ولقد تم استخلاص بعض النقاط من خلال دراستنا لنصوص المواد التي تنص على الصلح

المادة 970 : إجراء المادة الصلح أمام القضاء الإداري يكون في مواد القضاء الكامل.

المادة 971 : يجوز إجراء الصلح في أي مرحلة من الخصومة .

المادة 972 : إجراء الصلح يكون بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم .

المادة 973 : عند حصول الصلح يحرر رئيس تشكيلة الحكم محضرا يبين ماتم الإتفاق عليه و يأمر بغلق الملف، يكون الأمر غي قابل لأي طعن .

المادة 974 : لا يجوز للجهات القضائية الإدارية أن تباشر الصلح .

1 - هذا ما دفع بالأستاذ خلوفي رشيد يتساءل عن الهدف من التمييز بين القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و القرارات الصادرة عن السلطة المحلية ، من حيث العمل بشرط التظلم الإداري المسبق ، و عن السبب الذي جعل أعمال السلطات الإدارية المركزية تتمتع بمعاملة خاصة . راجع خلوفي رشيد : قانون المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 132.

المطلب الثاني: مراحل التظلم الإداري بين اللزوم و الإختيار

جعل المشرع الجزائري التظلم الإداري المسبق شرط ضروري لا بد أن يقوم به الفرد قبل اللجوء إلى القضاء الإداري ، في مرحلة ما قبل صدور القانون رق 23/90 .

الفرع الأول : مرحلة إجبارية التظلم الإداري :

1/ إلزامية التظلم الإداري في جميع الدعاوى الإدارية :

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

أ- التظلم كشرط لقبول الدعوى أمام الغرف الإدارية للمجالس القضائية :

أنشأ المشرع الجزائري الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية بموجب الأمر رقم 65 - 278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 ، الذي تضمن التنظيم القضائي حيث حول اختصاص المحاكم الإدارية إلى الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية و هذا ما أكده فيما بعد قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 .¹

كرس المشرع و لأول مرة قاعدة إلزامية تقديم التظلم قبل رفع الدعوى الإدارية أمام الغرف الإدارية بالمجالس بموجب الأمر 69- 77 المعدل لقانون الإجراءات المدنية سنة 1966 .

و ذلك بإلغائه للمواد من 168 إلى 171 من الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و استبدالها بمجموعة من المواد منها المادة 169 المكرر المتضمنة لشرط التظلم الإداري .

ب- التظلم كشرط لقبول الدعوى أمام المحكمة العليا (مجلس الدولة حاليا) :

تم إحداث المجلس الأعلى سابقا (المحكمة العليا حاليا) في 18 جوان 1963 حيث كان يضم عدة غرف و من بينها الغرفة الإدارية التي كانت تعتبر ، هيئة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية الثلاثة وهران قسنطينة الجزائر العاصمة كما أوكلت لها صلاحية النظر كدرجة أولى و أخيرة في دعاوى الإلغاء و دعاوى التفسير و دعاوى فحص مشروعية القرارات الإدارية.

كما أوكل لها النظر في منازعات الوظيف العمومي² .

1 نوري عبد العزيز: المنازعات الإدارية في الجزائر...، المرجع السابق، ص25

2 نوري عبد العزيز: المنازعات الإدارية في الجزائر...، المرجع السابق، ص23

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

رغم استحداث الغرف الإدارية بالمجالس القضائية إلا أنه بقيت دعاوى الإلغاء من الإختصاص المانع للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، و استمر هذا الحال إلى غاية تعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1990 أين أصبحت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية مختصة في الفصل في بعض الطعون .

كرس إلزامية التظلم الإداري في جميع دعاوى الإلغاء العائدة لإختصاص المحكمة العليا بموجب نص المادة 275 من القانون رقم 66 - 154 .

أما على مستوى مجلس الدولة فكرس بموجب المادة 40 من القانون العضوي المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

و لقد ألزمت المادة 282 من قانون الإجراءات المدنية رافع الدعوى أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإرفاق عارضة افتتاح الدعوى ،إما بقرار رفض الطعن الإداري أو المستند المثبت إيداع هذا الطعن و هذا خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو في حالة سكوت الإدارة عن الرفض ترفع الدعوى خلال شهرين من تاريخ انتهاء الثلاثة أشهر الممنوحة للإدارة للرد على التظلم الإداري¹ .

2/ 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) ، و بعض الدعاوى الإدارية على مستوى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية ، إلا أنه يعفى المتقاضى من هذا الشرط في حالات استثنائية نص عليها المشرع صراحة ، أو كرسها الإجتهد القضائي الإداري .

أ- الدعاوى الإدارية المعفاة بحكم القانون :

نص المشرع على مجموعة من التدابير الإستعجالية ، التي تتميز بالسرعة من أجل حماية المركز القانوني للفرد اتجاه الإدارة ،² رغم أن العمل الإداري يكتسي طابع الضرورة المفترضة ،

1 أنظر المادة 280 من ق.إ.م ، السالف الذكر

2 د.حسين فريحة:الإستعجال الإداري في أحكامالقضاء الإداري الجزائري ، مجلة إدارة ، العدد02،الجزائر2003،ص8

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

لكونه يهدف إلى خدمة الصالح العام . و من أجل اتخاذ هذه التدابير لا بد للفرد من اللجوء إلى القضاء المختص ، عن طريق رفع دعوى استعجالية .

كرس المشرع الجزائري الدعوى الإستعجالية على مستوى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية

بموجب المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية ، و التي تنص على مايلي :

"...في جميع حالات الإستعجال ، يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه ،

بناء على عريضة تكون مقبولة ، حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق ."

إنطلاقا من هذه المادة ، تم استنتاج أن الدعوى الإستعجالية معفاة من التظلم الإداري ، فهناك

من يرى أن هذه المادة تعفي صراحة المدعي ، من شرط التظلم الإداري لكون أن قبول العريضة ،

حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق ، يعني بالضرورة قبولها حتى في حالة عدم القاب

بالتظلم ، باعتباره إجراء لا يسبقه أبدا وجود القرار الإداري .¹

و هناك 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 " .

كما قضت كذلك بما يلي :

" حيث أن الدعوى الإستعجالية معفاة من الطعن الإداري المسبق ، نظرا للإستعجال "².

ب - الدعاوى الإدارية المعفاة بحكم الإجتهد القضائي :

بالرجوع إلى القضاء الإداري ، نجد أنه أعفى بعض المنازعات الإدارية من شرط التظلم الإداري

المسبق و من بينها نجد : دعاوى وقف الإعتداء المادي ، و دعاوى التعويض

• دعاوى وقف الإعتداء المادي :

عرف الأستاذ " مسعود شيهوب " الإعتداء المادي بأنه :

" تصرف مادي يصدر عن الإدارة ، و يكون مشوبا بلا مشروعية صارخة ، و ينصب على

ملكية خاصة أو حقوق أساسية للفرد "³.

إذ أن في الإعتداء المادي تكون الإدارة قد أتت على عمل يمس بشكل خطير حقوق و حرية

1 بن ستيرة اليمين : مرجع سابق ،ص 160

2 قرار المحكمة العليا،الغرفة الإدارية،ملف رقم 44299،الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1985.أشار إليه رشيد خلوفي :قانون المنازعات الإدارية،...المرجع السابق،ص140

3 مسعود شيهوب : المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق ،ص390

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

الأفراد ، لهذا أعفاها القاضي الإداري من شرط الميعاد و التظلم الإداري ن حتى يتسنى لهم

المطالبة بإلغاء هذا العمل غير المشروع ، و المعيب في أي وقت ¹.

فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا كما يلي :

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

سطيف حال فصله في القضايا الإدارية الحكم بوضع حد للتعدي المرتكب عليهم من طرف رئيس

المجلس الشعبي البلدي (ببابور) الشاغل بدون حق او سند لثلاث قطع تابعة لهم .

حيث أن المستأنفين ينتقدون قضاة الدرجة الأولى على التصريح بعد قبول عريضتهم من أجل

إنعدام الطعن الإداري المسبق .

حيث أن الأفعال التي وقع المعنيون ضحيتها تشكل تعديا أي تصرف ماديا للإدارة مشوبا بعبث

جسيم و ماسا بأحد الحقوق الأساسية للفرد .

و أنه لا مجال بالتالي للتمسك في دعاوى التعدي بفحوى المادة 169 مكرر من قانون

الإجراءات المدنية ، لأن الإدارة قد إختارت بتصرفها المادي ، هذا موقفا بخصوص المسألة

المتنازع عليها"².

• الدعاوى الرامية إلى التعويض :

إستقر اجتهاد المحكمة العليا على إشتراط التظلم الإداري ، في الدعاوى الرامية إلى طلب

التعويض لفترة زمنية معينة ، و هذا استنادا إلى المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية

قبل تعديل 1990 ³ ، و لقد تراجعت عن ذلك بموجب عدة أحكام ، رغم وجود نص و من بين

قضائها مايلي :

" حيث أن القضية منصبة على طلب التعويض ، يدخل البث فيه في اختصاص القاضي الذي

له صلاحية الفصل في المنازعات الكاملة ، و من ثم فإنه يحق و يتعين على المعني و بدون

شرط متعلق بالأجل أن يرفع شكوى و ليس طعنا إداريا تدريجيا إلى الإدارة ، حيث أن المعنى قد

استوفى هذا الوضع القانوني ، و من ثم فإن عريضته مقبولة ". و لقد ساير قضاءها أحكام المادة

1 تاجر محمد: مرجع سابق،ص118

2 قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية ،ملف رقم 56407 الصادر بتاريخ 30 جانفي 1988،قضية فريق م ضد بلدية بابور ،م.ق، العدد

02،الجزائر،1992،صص:140-142

3 خلوفي رشيد :قانون المنازعات الإدارية ، شروط قبول الدعوى الإدارية ...، مرجع سابق ،ص142

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

169 مكرر ، بعد تعديلها في 1990 بعدما تم حذف شرط التظلم الإداري كشرط لرفع الدعاوى أمام الغرف الإدارية ، بالمجالس القضائية و من بين قضائها : حيث أن الدعاوى موجهة توجيها صحيحا ضد المدير العام للجمارك ، بما أن الأمر يتعلق بمنازعة من منازعات القضاء الكامل ، و لا يشترط تقديم طعن إداري تدرجي.²

الفرع الثاني : مرحلة العدول عن إجبارية التظلم الإداري المسبق

تتميز هذه المرحلة بصدور القانون رقم 90-23 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات المدنية ، و الذي بموجبه تخلى المشرع بصفة جزئية عن فكرة وجوب استيفاء شرط التظلم الإداري قبل رفع الدعوى الإدارية ، و هذا ما يتعلق بالدعاوى التي تعود لإختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية .

كما تتميز هذه المرحلة بصدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09 ، أين تخلى المشرع بصفة كلية عن فكرة وجوب استيفاء شرط التظلم ، قبل رفع الدعوى الإدارية سواء أمام الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية) أو مجلس الدولة .

1 قرار المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية ، ملف رقم 70097 بين (رئيس بلدية ميله) ضد (بوالصوف) أشار إليه :بن ستير المين ، مرجع سابق، ص314.

المطلب الثالث : ميعاد التظلم في ظل القانون 09/08

نتناول في هذا المطلب ميعاد التظلم ثم الجزاء المترتب عن مخالفته .

الفرع الأول: ميعاد التظلم

نصت المادة 829 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 على : "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"¹ .

يحدد أجل الطعن امام المحكمة الإدارية بـ 04 أشهر ، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي و لا يحتاج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 من القانون الجديد ، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه .

ترتبط الآجال بما يعرف بنظرية العلم اليقين ، و موقف المشرع الذي تضمنته المادة 829 ، جاء مسابرا لما استقى عليه موقف القضاء ، في الإطار يشير الأستاذ عبد الرحمان بريارة بأنه سبق للأستاذ رمضان غناي أن تنبأ بهذا الموقف الجديد ، من خلال مقال نشر له بمجلة مجلس الدولة حول الموضوع نذكر منه : "إذا ما صدق هذا الإجتهد و استقر القضاء على العمل به فإن القضاء الإداري الجزائري سيحذو حذو القضاء الإداري الفرنسي الذي تخلى على نظرية العلم اليقين منذ 1983"² .

و قد كان لتدخل الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات بالغ الأثر حينما عدلت مضمون نص المادة 829 المقترحة من طرف الحكومة مما يسمح للمعني للحصول عند التبليغ على نسخة من القرار الإداري و ليس الإكتفاء بإعلامه ببيانات القرار و تقويت آجال الطعن عليه³ .

فأجل الطعن أمام القضاء الإداري يبدأ سريانه إذن :

1- من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي .

2- أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي .

1 المادة 829 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية : مرجع سابق .

2 د. عبد الرحمان بريارة : سرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08، مرجع سابق، ص434.

3 د. عبد الرحمان بريارة: نفس الرجوع، ص435.

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

و أضاف المشرع قيوداً على بدأ احتساب الأجل ، يتضمن الإشارة إليه عند تبليغ القرار المضمون فيه.

بالنسبة للحالة الثانية المتضمن شريان أجل الطعن أمام القضاء الإداري من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي ، فهي لا تطرح شكلاً لأن علم الطاعن أم مفترض لمجرد قيام الجهة الإدارية بنشر القرار الذي لا يخص الطاعن بمفرده إنما الجماعة أو يكون ذا طابع تنظيمي و ذلك بكافة الطرق القانونية كلوحة إعلانات أو النشرة الرسمية للقرارات الإدارية¹.

أما بالنسبة لانقطاع الآجال بالطعن فهي محددة كما يلي :

حيث نص المادة 832 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 على حالات انقطاع الآجال و هي :

تتقطع آجال الطعن في الحالات الآتية²:

- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.
- طلب المساعدة القضائية.
- وفاة المدعي أو تغير أهليته.
- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

الفرع الثاني : جزاء مخالفة ميعاد التظلم

يترتب على فوات ميعاد سقوط الحق في ممارسة الدعوى في الحالة التي يكون التظلم إلزامي (المنازعات الخاصة) ، ذلك ان أي دعوى تمارس بدون تظلم تجابه بعدم القبول لعدم استيفاء التظلم أو لفساده ، و ميعاد التظلم كميعاد الدعوى من النظام العام على القاضي أن يشير من تلقاء نفسه و في أية مرحلة كانت عليها الدعوى³.

أما في مجال المنازعات العامة فإن ميعاد التظلم الجوازي هو نفسه ميعاد الدعوى ، فإذا فات الميعاد يسقط الحق في الدعوى لانقضاء الميعاد و ليس لانقضاء ميعاد التظلم الذي هو اختياري و يكون المتقاضي فضل استعماله.

1 د. عبد الرحمان بريارة: المرجع السابق ،ص436.

2 المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، مرجع سابق .

3 د. مسعود شيهوب :مرجع سابق ،ص 369.

المبحث الثالث: قصور التنظيم القانوني للتظلم الإداري المسبق

يضمن التنظيم القانوني الجيد للتظلم الإداري ، تحقيق الفعالية المرجوة من وراء تكريسه كإجراء غير قضائي لحل النزاعات ، و تحقيق العدالة الإدارية بطرق أيسر ، بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى ، و التقليل من عدد القضايا الواردة على القضاء ، إذ يفترض في النصوص القانونية المنظمة له و إجراءات ممارسته ، أن تكون واضحة و بسيطة و دقيقة . و لكن بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة له في التشريع الجزائري نجد أنها يعتريها غموض .

المطلب الأول: غموض نصوص قانون الإجراءات المدنية 23/90

يفترض في نصوص قانون الإجراءات المدنية أن تكون واضحة ، و ذلك لتسهيل كل المراحل التي يجب على القاضي و المتقاضي المرور بها .

بالرجوع إلى النصوص المتعلقة بالتظلم الإداري نجد عكس ذلك ، و لتبيان ما يعتري هذه النصوص من غموض و الذي ساهم كثيرا في عدم فعالية التظلم في حل النزاعات الإدارية ، سنتعرض للإشكالات التي تثيرها هذه المواد من ناحية الصياغة ، و من حيث المضمون .

1/- من حيث الصياغة :

أ- يظهر من خلال المادة 169 مكرر قبل تعديل 1990¹ ، عدم دقة استعمال المصطلحات من طرف المشرع ، حيث إستعمل المصطلح نفسه ، و المتمثل في الطعن للتعبير عن الدعوى ، و للتعبير عن التظلم الإداري هذا من جهة .

1- تنص المادة 169 مكرر على مايلي: "لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري .

و لا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي ، يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلوا من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار .

و يجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا خلال الشهرين التابعين لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره .

إن سكوت السلطة المختصة عن الرد على شكوى أو على طعن ولائي أو رئاسي مقدم ضد القرار مدة تزيد عن ثلاثة أشهر يعتبر بمثابة قرار بالرفض ، و يجيز رفع طعن قضائي في ميعاد شهر من تاريخ إنقضاء 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 .

و لا يجوز لأحكام هذه المادة أن تخالف النصوص التي تقرر مواعيد خاصة ذات مدد أخرى .

و يجب أن ينص في تبليغ القرار على المواعيد التي تقل مدتها عن شهر تحت طائلة البطلان .

و يجب إثبات تاريخ إيداع الشكوى أو الطعن الإداري بكافة الطرق الأخرى و ذلك تأييدا لعريضة الطعن ."

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

و من جهة أخرى إستعمل مصطلح الأفراد في النص العربي و مصطلح الأشخاص (Les particuliers) في النص الفرنسي مع العلم أن هذا الأخير أوسع من المصطلح الأول ، إذ يستغرق الأشخاص الطبيعية و المعنوية معا .

يستنتج من مفهوم المخالفة أن تحريك الدعوى من غير الأفراد لا يشترط فيه التظلم الإداري.¹

ب- كذلك بالرجوع إلى المادة المشار إليها أعلاه و إلى النص العربي ، نجد أن المشرع ترك الإختيار للمتظلم القيام بالتظلم الرئاسي أو الولائي ، و بمقارنته مع النص الفرنسي ، إشتراط صراحة القيام بالتظلم الرئاسي أولاً ، و في حالة عدم وجود سلطة رئاسية لمصدر القرار يلجأ المتظلم إلى التظلم الولائي ، و لقد استقر إجتهااد المحكمة العليا آنذاك على أن التظلم الرئاسي هو الأصل و التظلم الولائي هو الإستثناء.²

ج- و يظهر كذلك من خلال المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية عدم دقة المشرع في إستعمال المصطلحات ، فمثلا في المادة 279 إستعمل مصطلح " الطعن التدرجي أو الإداري " و كان من الأصح أن يستعمل مصطلح ، " طلب الطعن الإداري التدرجي أو الولائي ".

2/- من حيث المضمون :

تطرح المادة 169 مكرر قبل تعديل 1990 إلى جانب الغموض في الصياغة إشكالات في المضمون ، خاصة فيما يخص دعاوى المسؤولية الناشئة عن عمل مادي أو عمل قانوني ، ليس له صفة القرار الإداري ، ففي هذه الحالة هل يكفي تقديم شكوى إلى الإدارة من أجل إصلاح الضرر أو التعويض ، و في حالة رفض الإدارة ، بقرار صريح أو ضمني يمكن اللجوء إلى القضاء مباشرة ، أم لابد للشخص بعد حصوله على القرار القيام بالتظلم من هذا القرار و اللجوء فيما بعد إلى القضاء.

1 رياض عيسى : ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية و أثرها...، المرجع السابق، ص86.

2 بن ستيرة اليمين : مرجع سابق ص 93

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

يوجد في هذا الصدد جدال فقهي ، فهناك من يرى أن تقديم طلب عادي إلى الإدارة و المطالبة بإصلاح الضرر أو التعويض ، يعتبر بمثابة تظلم إداري ، إذ يتحدد موقف الإدارة من النزاع بمجرد تقديم هذه الشكوى ، و بالتالي لا جدوى من تقديم تظلم آخر.¹

يرى البعض الآخر أن الطلب أو الشكوى المقدمة ، إلى الإدارة قبل صدور القرار منها لا يعتبر تظلماً إدارياً ، إذ أن محل التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة السالفة الذكر يكون دائماً قراراً إدارياً ، و بالتالي لا بد للمتقاضي أولاً من إستصدار القرار الإداري ثم رفع تظلم ضد هذا القرار ثانياً.²

على هذا الأساس فإن المشرع الجزائري كرس قاعدة القرار الإداري السابق و وجوب القيام بالتظلم الإداري معاً ، من أجل تحريك الدعوى الإدارية ، على عكس المشرع الفرنسي الذي اكتفى فقط بقاعدة القرار الإداري السابق.³

إن الإلتزام بحرفية النص يفرض على المتقاضي من أجل تحريك الدعوى ، القيام بإستصدار قرار داري و التظلم الوجوبي معاً ، و هذا ما يساهم في تعقيد و طول إجراءات التقاضي و تحطيم عزيمة المتقاضي.⁴

لكن قضاء المحكمة العليا إستقر قضائها عل وجوب القيام فقط بتظلم إداري إلى الجهة الإدارية المسببة للضرر، ثم اللجوء إلى القضاء سواء كان الرد صريحاً أو ضمنياً. ثم تراجعت المحكمة العليا عن قضائها و أخذت موقفاً آخر فيما يتعلق بمسألة التظلم الإداري فيما يخص دعاوى التعويض ، حيث قضت :

" حيث أن القضية منصبة على طلب التعويض الذي يدخل ضمن إختصاص القاضي الكامل الذي له صلاحيات الفصل في المنازعات الكاملة ، و من ثم يتعين على المعني و بدون شرط متعلق بالآجال أن يرفع شكوى و ليس طعناً تدريجياً إلى الإدارة."⁵

أغفلت المادة المذكورة آنفاً تحديد أجل رفع الدعوى أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، عندما

1-بن ستيرة اليمين: المرجع السابق، ص 95

2- BENBADIS Fauzia : la condition de la décision administrative préalable son impact sur le nouveau schéma de la procédure administrative contentieuse ",Revue Idara ,N° 02 ,Alger,1997,p126

3- BENBADIS Fauzia:Les conditions de recevabilité de la requête dans le contentieux ...op.cit.,p123-3

4-رياض عيسى : ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية و أثرها...،المرجع السابق، ص86

5-أنظر قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية ، ملف رقم 10851، الصادر بتاريخ 19/9/1976، قضية بين ارملة سي عمارضد وزير الدفاع

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

يرفض التظلم الولائي أو الرئاسي صراحة ، و بالتالي يظهر لنا عدم وجود إرتباط واضح بين التظلم الإداري الإجباري و ميعاد رفع الدعاوى الإدارية، الشيء الذي فتح المجال لعدة تأويلات و من بينها :

- أ- رفع الدعوى في ميعاد شهرين، و ذلك بالإستناد إلى الفقرة الثانية من المادة 169 مكرر، و لكن بالقراءة المتأنية يتضح بأنها تتعلق بميعاد رفع التظلم الإداري فقط.¹
- ب- رفع الدعوى في ميعاد شهر ، يبدأ من تاريخ تبليغ الرد الصريح للإدارة ، و هذا ما ذهب إليه إجتهد المجلس الأعلى سابقا في قضائه.
- و لهذا فإن درجة الغموض الكبيرة التي أحاطت بالمشروع بها هذا الإجراء ، جعله أقل فعالية في حل النزاعات الإدارية ، و إجراء زاد إلى تعقيد إجراءات التقاضي ، و ثقل الفصل في النزاعات.

جاء تعديل قانون الإجراءات المدنية في 1990 من أجل إيجاد حل لتعقيدات الإجراءات ، و توضيح النصوص القانونية التي كانت غامضة ، و لهذا من بين هذه التعديلات نجد إلغاء التظلم الإداري كإجراء وجوبي قبل اللجوء إلى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي ، و لقد إعترف المشرع في مشروع التعديل أنه إجراء يرمي إلى تحطيم عزيمة المواطن.²

لكن هذا التعديل لم يشمل التظلم الإداري الموجه ، ضد القرارات الإدارية المركزية أو بالأحرى أبقى المشرع على وجوبية هذا الإجراء قبل اللجوء إلى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا و مجلس الدولة حاليا ، و لقد تم الإبقاء على هذا الإجراء بهدف عرقلة المواطن في مقاضاة الدولة.³

إن التعديلات التي جاء بها هذا القانون لم تساهم في إزالة الغموض الذي كانت تعاني منه النصوص القانونية المنظمة للتظلم الإداري و يظهر ذلك في :

1-رياض عيسى : ملاحظات حول قانون الإجراءات المدنية و أثرها ...، المرجع السابقص91
2-عمار بوضياف : المنازعات الإدارية في القانون الجزائري بين إجراء التظلم المسبق و الصلح ،...المرجع السابق ،ص162
3-تاجر محمد : المرجع السابق ،ص 111.

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

- لقد تم تعديل المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، و ذلك بإلغاء التظلم الإداري ، و الإبقاء على شرط القرار الإداري السابق من أجل اللجوء إلى القضاء ، وبالتالي رغم إلغاء التظلم الإداري صراحة في المادة المذكورة أعلاه، إلا انه ضمنيا مازال موجودا مع انعدام القواعد التي تنظمه ، لأن الطريقة الوحيدة من أجل الحصول على هذا القرار ، أو إثبات تسليمه الإدارة له هو القيام بهذا التظلم و خاصة في دعاوى التعويض .

كما أبقى على نفس الغموض الذي كان يعتري شرط التظلم الإداري ، كشرط لرفع الدعاوى امام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، و لهذا فإن كان موقف المشرع واضحا فيما يتعلق بالطابع الإلزامي للتظلم الإداري ،أي عدم القيام به ترفض الدعوى شكلا ، و استقر على ذلك اجتهاد المحكمة العليا.¹

و عليه فإن موقفه غامض فيما يخص إعتبار التظلم من النظام العام أم لا ، أي أنه يتعين على القاضي إثارته من تلقاء نفسه ، و في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ، أم أنه لا بد من إثارته من قبل الخصم قبل مناقشة الموضوع ، و إلا سقط حقه في ذلك فنلاحظ أنه حتى موقف المحكمة العليا في هذه النقطة غير واضح ، فتارة تعتبره إجراء جوهريا من النظام العام ، يتعين على القاضي إثارته من تلقاء نفسه ، و تارة تعتبره عكس ذلك.²

يعتبر جعل التظلم الإداري من النظام العام ليس لصالح المتظلم المدعي ، و لا يتماشى مع مبدأ تبسيط الإجراءات القضائية ، و لا يساهم في حل النزاعات الإدارية بقدر ما يساهم في سقوط حق المتقاضى في اللجوء إلى القضاء ، و هذا من الأفضل عدم إثارته من طرف القاضي من تلقاء نفسه ، و سقوط حق الإدارة في إثارته في حالة

1-خلوفي رشيد: قانون المنازعات الإدارية ...، المرجع السابق،ص136

2-مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق،ص319 ص 320

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

عدم إثارته لأول مرة أمام المحكمة ، و هذا ما ذهب غيه القضاء الفرنسي فيما يخص قاعدة القرار الإداري السابق ، فهي إجراء إجباري و لكن ليست من النظام العام ، فعلى الإدارة إثارته قبل الدخول في الموضوع.¹

المطلب الثاني : غموض نصوص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08

نظرا لهذا الغموض الذي إنتاب التظلم الإداري ، و تأثيره السلبي على إجراءات التقاضي ، دفع بالمشرع إلى التخلي عن إجبارية هذا الإجراء ، و جعله إختياريا ، أي أن تركه لتقدير ذوي الشأن بالقيام به كمبدأ ، و كإستثناء أبقى المشرع على التظلم الإداري إجباريا في ظروف معينة ، و حالات محددة بموجب نصوص خاصة .

لقد كشف المشرع من خلال بيان أسباب إلغاء قانون الإجراءات المدنية في مشروع قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، عن نيته في تبسيط الإجراءات ، و تجنب كل غموض و فراغ من شأنه أن يشعر بالريبة و الشك و هذا بنصه :

" النقطة المحورية في المسار الكامل لإصلاح العدالة ، فإنها تقتضي لذلك الأخذ بقواعد بسيطة و واضحة و متوقعة و معروفة مسبقا ، إذ أريد لها أن تبلغ الفعالية المنشودة ، و تكون كفيلة بالحماية الآلية و المحايدة للمتقاضي و القاضي في آن واحد. كما يتعين ألا تترك أية شائبة أو فراغ قد يثير لدى الملاحظ الشعور بالريبة أو الشك"

يتضح لنا و نحن نقرأ نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المكرسة للتظلم الإختياري ، عدم توفيق المشرع في تكريس نصوص قانونية ، واضحة و دقيقة فيما يخص هذا الإجراء ، إذ تثير هذه المادة عدة إشكالات قانونية و حتما سيترك تأويلها مستقبلا لإجتهد مجلس الدولة ¹.

نجد من بين الإشكالات التي يمكن أن تطرح مستقبلا :

1- إمكانية أو عدم إمكانية قيام ذوي الشأن بالجمع بين إجراء التظلم الإداري دعوى الإلغاء في نفس الوقت، أي إمكانية رفع الدعوى قبل إنتهاء مواعيد البث في التظلم ، و لا يترتب عليه عدم قبول الدعوى.

1-يقصد بالإجتهد القضائي الحل الذي تتخذه الجهة القضائية في قضية معروضة أمامها في حالة عدم وجود النص القانوني الواجب التطبيق أو غموضه. أنظر: بوبشير محند أمقران "تغيير الإجتهد القضائي بين النص و التطبيق" م.ج.ع.ق.إ.س، العدد 02 الجزائر 2004

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

2- جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على قبول الدعاوى المرفوعة قبل إنتهاء مواعيد البت في التظلم ، مادام هذا الأخير قد انتهى إلى رفض الإدارة له صراحة أو ضمنا ، بمجرد فوات الميعاد المقرر للبت فيه حيث قضت بما يلي :

" إن رفع الدعوى قبل انتهاء مواعيد البت في التظلم ، لا يترتب عليه عدم قبولها ، مادام التظلم قد انتهى إلى رفض الإدارة صراحة أو ضمنيا"¹
أما في حالة استجابة الإدارة للتظلم بالإيجاب خلال المدة المحددة للفصل فيه ، يتحمل المتظلم المصاريف القضائية ، و نتمنى أن يأخذ مجلس الدولة الجزائري بهذا الإجتهد القضائي ، و لا ينتظر فوات مدة الشهرين للإدارة، من أجل الفصل في التظلم من أجل رفع دعوى الإلغاء ، و بهذا يتحقق استقرار المراكز القانونية المترتبة عن القرارات الإدارية، إذ أنها لا تظل مهددة لمدة طويلة بالإلغاء .

2 - أغفلت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تحديد ميعاد تقديم التظلم الإداري فيما يخص القرارات الإدارية السلبية.

يعتبر عدم تحديد ميعاد التظلم الإداري في دعوى الإلغاء في مثل هذه القرارات عائقا كبيرا لاستقرار المراكز القانونية الناشئة عنها.

و بقراءة المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي أحالتنا إلى المادة 829 ، من أجل تحديدي ميعاد رفع التظلم ، الذي يجب أن يقدم خلال أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار، و أنه لا يحتج بأجل الطعن السالف الذكر، إلا إذا أثير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه أو المتظلم منه .²
و القرار الإداري السلبي بطبيعته لا يقبل التبليغ ، و بالتالي فآجال تقديم التظلم و رفع

1-حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، قضية رقم 396، الصادر بتاريخ 17 جانفي 1984، أشار إليه: محمد العبادي ، قضاء الإلغاء :دراسة مقارنة ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 1995 ، ص156

2-أنظر المادة 831 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، السالف الذكر .

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

دعوى الإلغاء مفتوحة ، و لقد سار على هذه القاعدة مجلس الدولة الفرنسي خلال الفترة الممتدة بين 1900 إلى 1940 ، ثم عدل عنها و أقر أن فوات ميعاد أربعة أشهر دون إجابة الإدارة يعد بمثابة قرار بالرفض الضمني من جهة . و من جهة أخرى هل في حالة التظلم من القرار الإداري السلبي و بعد فوات مدة السكوت الضمني ، يؤدي إلى ولادة قرار إداري بالرفض ، و الذي يجب الطعن بإلغائه أمام القضاء الإداري ، خلال مدة شهرين من إنتهاء مدة السكوت الضمني للإدارة .

المطلب الثالث: نقص الضمانات القانونية لتفعيل دور التظلم الإداري

يجب على المشرع عند وضعه لإجراء التظلم الإداري ، أن يحيطه بمجموعة من الضمانات القانونية ، التي تجعله أكثر واقعية و نجاعة في حل النزاع الإداري ، و إلا كان من شأن غياب هذه الضمانات أو نقصها أن يكون مجرد إجراء شكلي ، يكون الهدف منه فقط إعلام الإدارة بوجود نزاع قد يكون محل دعوى قضائية¹.

و من بين هذه الضمانات الغائبة و التي يجب على المشرع الجزائري أن يكرسها :

الفرع الأول : غياب تعليل القرارات المتعلقة بالتظلم الإداري :

نقصد بالقرارات المتعلقة بالتظلم الإداري تلك التي تكون محل التظلم، و بالخصوص التي تكون محل التظلم الإجباري ، و القرارات الناجمة عن رفض التظلم الإداري. إن تعليل القرار محل التظلم الإداري و القرار الناجم عن رفضه من أهم ضمانات تفعيل دور التظلم الإداري .

يقصد بتعليل القرار الإداري بصفة عامة أنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها إلى إصداره، أو بعبارة أخرى هو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية و الواقعية التي أسندت إليها القرار الإداري ، و يختلف التعليل (التسبيب) عن السبب في القرار الإداري ، إذ أن هذا الأخير يعتبر ركن في القرار

1 - خلوفي رشيد : قانون المنازعات الإدارية،مرجع سابق، ص 88.

الفرع الثاني : نقص إجراءات ممارسة التظلم و طريقة الفصل فيه:

إن تكريس إجراءات قانونية واضحة لتقديم و لفحص التظلمات الإدارية و توضيح التزامات الإدارة ، و إلزامها على التقيد بها ، من شأنه أن يساعد في تفعيل التظلم و تحقيق الأهداف المتوخاة منه ، إذ تجد الإدارة نفسها مرغمة على إتباع هذه الإجراءات المسطرة مسبقا ، و من جهة أخرى تعتبر ضمانا للمتظلم من خلال دراسة تظلمه ، طبقا لإجراءات محددة و واضحة ، و هذا من شأنه أن يجسد الشفافية الإدارية في فحص التظلم الإداري .

بالرجوع إلى المنظومة القانونية للتظلم الإداري العام في الجزائر ، سواء قبل أو بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، نجد أنه يفتقد إلى الحد الأدنى من الإجراءات فلا يوجد أي نص قانوني يوضح طريقة الفصل فيه ، و لهذا نجد أن مجمل الإدارات و بالخصوص المركزية منها تفتقد إلى لجان متخصصة لدراسة التظلمات .

و رغم أن المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن¹ ، نص على إحداث هياكل و لجان لدراسة تظلمات الأفراد و الرد عليها ، إذ تنص المادة 34 منه على ما يلي :

" يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها ، و لهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني و المحلي ، تكلف على الخصوص بالبحث في عرائض المواطنين ."

فلو نأخذ على سبيل المثال وزارة الداخلية بحكم أنها وزارة حساسة لما لها من اتصال مباشر مع المواطنين من جهة ، و تكفلها بمواضيع حساسة كأمن الأشخاص ، و رقابتها الوصائية على الهيئات المحلية من جهة أخرى .

نجد في وزارة الداخلية مديرية فرعية للمنازعات، و التي تدخل ضمن مديرية التنظيم الشؤون العامة ، و هذه الأخيرة تدخل ضمن المديرية العامة للحريات العامة و الشؤون القانونية .

1- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988 ، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن ، ج ر عدد 27 صادرة بتاريخ 06 يوليو 1988.

الفصل الثاني: التظلم الإداري المسبق في ظل التعديلات القانونية

الملاحظ أن المرسوم المكرس لهذه المصلحة لم يذكر المهام المنوطة إليها ، و لم يتناول الإجراءات و الطريقة التي تنتظر بها المنازعات و الطعون الإدارية ، حتى أنه لا توجد أية إشارة إلى أن هذه المصلحة هي التي تقوم بفحص و الفصل في التظلمات المقدمة إليها من طرف الأفراد .

و يتبادر إلى الذهن أنه إن لم تكن المديرية الفرعية للنزاعات هي المختصة بالفصل و دراسة التظلمات المقدمة إلى الوزارة ، فإنه يعود الاختصاص إلى وزير الداخلية و بالعودة إلى المرسوم المحدد لصلاحيات وزير الداخلية¹ ، لم نعثر على أي نص قانوني يخول للوزير صلاحية دراسة التظلمات المقدمة من طرف الأطراف ، و إنما حصر اختصاصه فقط في النظر في التظلمات الخاصة بالمنازعات المرتبطة بأعمال الهيئات المحلية².

-
- 1- مرسوم تنفيذي رقم 94-247 ، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري ، ج ر عدد 53 ، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1994 .
 - 2- إذ تنص المادة 5/12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247 على مايلي :
"يطلع على الطعون و المنازعات المرتبطة بالأعمال المحلية ، و يحدد قواعد دراستها و تسويتها و شروط ذلك."

خاتمة

خاتمة :

رغم اتسام إجراء التظلم الإداري المسبق بالبساطة و عدم التعقيد ، إلا أننا لا ننكر أن دراسته متعددة الجوانب ، و كل جانب منها يختلف عن الجانب الآخر ، و لذلك حاولنا أن تكون دراستنا للموضوع جامعة تحيط بجميع جوانبه ، بسبب أهميته في مجال القضاء الإداري ، إلا أنه بالمقابل لم يلق العناية اللازمة من طرف المشرع ، باستثناء التظلم الإداري في مجال منازعات الضرائب ، الذي نظمه بموجب قواعد دقيقة و إجراءات خاصة .

كرس المشرع الجزائري التظلم الإداري المسبق، كإجراء قبلي لحل النزاعات الإدارية قبل اللجوء إلى القضاء و بطريقة فوضوية ، إذ نجده مبعثرا بين مختلف النصوص القانونية المتعلقة بمختلف المجالات هذا من جهة ، و من جهة أخرى نجد أنه منظم بموجب قواعد إن وجدت مختلفة من نص إلى آخر ، مع الإشارة إلى انعدام التنسيق و الإنسجام بين مختلف هذه النصوص ، الشيء الذي انعكس سلبا على فعاليته في حل النزاعات الإدارية .

كما ظهر من خلال تحليلنا للتنظيم القانوني المتعلق بالتظلم الإداري المسبق ، أنه يعتريه قصورا و الذي تجسد خاصة في غموض النصوص القانونية العامة و الخاصة المنظمة له ، و ذلك باستعمال المشرع لمصطلحات غير دقيقة و متباينة بين النص العربي و الفرنسي هذا من جهة ، و من جهة أخرى عدم وضوح النصوص ، الشيء الذي فتح المجال للتفسيرات المتناقضة للقضاء الإداري ، و التي تخرج في بعض الأحيان عن الهدف من تكريس التظلم كإجراء بديل للحل القضائي .

و تجسد كذلك هذا القصور في تعقيد إجراءات ممارسة التظلم و ذلك بتشتت و تنوع ميعاد تقديمه ، و صعوبة تحديده إلى جانب صعوبة معرفة الجهة المختصة به ، نظرا لتعدد الجهاز الإداري في الجزائر ، إذ أصبح من الصعب على المتظلم ، و حتى على ذوي الاختصاص تحديدها بسهولة .

كل هذا حال دون اللجوء إليه ، بل حال دون اللجوء إلى القضاء في حالة إجباريته.

لتحقيق الفعالية المنشودة من وراء تكريس التظلم الإداري لابد من إرفاقه بجملة من الضمانات القانونية والقضائية ، و التي من شأنها أن تحفز الفرد باللجوء إليه لحل النزاع الإداري بدل اللجوء إلى القضاء ، و خاصة بعد أن أصبح إجراء اختياريا في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

و بالعودة إلى القانون الجزائري لاحظنا ضعف الضمانات القانونية و القضائية المحيطة به ، من خلال عدم تعليل القرارات المتعلقة بالتظلم الإداري و نقص إجراءات ممارسته و فحصه و الدور السلبي و المحدود للقاضي الإداري في تكملة هذا النقص ، و التفسير الجامد للنصوص القانونية المتعلقة به ، إلى جانب تضارب اجتهاداته في كثير من الأحيان ، الشيء الذي انعكس سلبا على كيفية تطبيق قواعده من طرف القاضي الإداري و عدم استقرار أحكام التظلم .

إلى جانب كل هذا نجد غياب أهم ضمانات لتفعيل دور التظلم و المتمثلة في الموقف الإيجابي الذي تسلكه الإدارة تجاه هذا الإجراء ، و ذلك بإعطائها أهمية له من خلال تحديد إجراء الفصل فيه ، و الرد عليه بموجب قرارات إدارية معللة و صريحة .

و من أجل تفعيل دور التظلم الإداري لا بد من :

أولا : تكريس نصوص قانونية متكاملة و متناسقة و واضحة ، و ذلك من خلال وضع تقنين الإجراءات الإدارية غير القضائية مستقلة عن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يحدد فيه ، بوضوح و بدقة شروط إجراءات ممارسة التظلم و طريقة الفصل فيه .

ثانيا : تضمين النصوص القانونية المجسدة للتظلم الإداري بجملة من الضمانات التي من شأنها أن تساعد في تفعيل دور التظلم و هذا من خلال :

- 1/ إلزام الإدارة بالإشارة في محضر تبليغ القرار الإداري إلى نوع التظلم الإداري و آجاله و الجهة المختصة به تحت طائلة البطلان.
- 2/ إلزام الإدارة بالرد على التظلمات الإدارية بموجب قرارات إدارية صريحة و معللة .
- 3/ تكريس مبدأ المواجهة من خلال السماح للمتظلم بالدفاع عن حقوقه من خلال دعوته إبداء ملاحظاته و تقديم دفوعه قبل الفصل في موضوع التظلم
- 4/ اصدار قانون خاص يلزم الإدارة بتعليل قراراتها تحت طائلة البطلان

5/ تكريس حرية الاختيار بين تقديم التظلم إلى الإدارية مصدرة القرار أو إلى السلطة الرئاسية لها

6/ إنشاء لجان مختصة على مستوى جميع الإدارات لدراسة التظلمات الإدارية

7/ وجوب تسليم الإدارة للمتظلم وصل إيداع التظلم توضح فيه تاريخ استلام التظلم الإداري وجميع البيانات المتعلقة بالمصلحة المختصة بفحصه من عنوان ورقم الهاتف وتبين فيه بوضوح الوثائق الناقصة واجل تقديمها

8/ تخويل المتظلم الحق في طلب التعويض أمام القاضي الإداري في حالة تهاون الإدارة في القيام بواجباتها اتجاهه واتجاه تظلمه

وبالتالي فإن المشرع الجزائري لم يعطي الأهمية اللازمة للتظلم الإداري المسبق كوسيلة بديلة للحل القضائي للنزاعات الإدارية فكما هو منظم حاليا عبارة عن إجراء شكلي فقط وله وظيفة تزيينية في القانون الجزائري وبعيد عن تحقيق الغاية من وجوده.

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

1- الكتب :

- 1- عمار عوابدي : النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1982
- 2-رشيد خلوفي : قانون المنازعات الإدارية،شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ، و دعوى القضاء الكامل ،معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، الطبعة 1985
- 3-عمار عوابدي : مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب،1989
- 4-أحمد محيو :المنازعات الإدارية، ترجمة فائز الحق ،إنعام بباض،الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية،1992
- 5- عمار عوابدي :النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ،2003.
- 6- عبد المنعم خليفة : المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ،الكتب القانونية ،2005
- 7- مسعود شيهوب :المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ،الهيئات و الإجراءات أمامها ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة الرابعة،سنة 2005.
- 8- محمد الصفير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم 2008،الجزائر
- 9- عبد الرحمان بربارة:شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (قانون 09/08 المؤرخ في 23 فيفري2008) ،الطبعة الثانية.
- 10- مسعود شيهوب:المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول، الهيئات و الإجراءات ، ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون ،الجزائر ،2009.
- 11- حسن فريحة:شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة،دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى،2011.
- 12 – مسعود شيهوب :المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الهيئات و الإجراءات أمامها،الجزء الثاني ،القضاء الإداري،مسؤولية السلطة العامة، دار النشر غير مذكورة.
- 13 – محمد باشا عكاشة :القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر للتوزيع العربي.

2- مذكرات ماجستير:

- 1-بن ستيرة اليمين:التظلم الإداري كشرط لقبول الدعوى الإدارية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة سطيف ،2003.
- 2-بن سنوسي فاطمة : دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق،جامعة جزائر، بن عكنون، 1994.
- 3-بزغيش بوبكر: رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو،2007.
- 4-حساني محمد منصف: إجراءات الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق،جامعة الجزائر ،بن عكنون،2000-2001.
- 5-صاش جازية: قواعد الإختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، بن عكنون ، 1993-1994.
- 6- فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، بن عكنون،2033-2004.
- 7- قشاري زكرياء: دفاع الإدارة أمام القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،فرع الإدارة و المالية،جامعة الجزائر،2000-2001.
- 8- فاطمة سنوسي : دور التظلم الإداري في حل المنازعات في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، الجزائر 1994.

3- النصوص القانونية :

- أ) قانون رقم 23/90 المؤرخ في 18 أوت 1990 المعدل و المتمم قانون الإجراءات المدنية.
- ب) القانون العضوي رقم 01/89 المؤرخ في 04 صفر 1419 هـ -الموافق لـ30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و عمله .
- ج) ملف رقم 5251 مجلس الدولة ، العدد الثالث.
- د) المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 2002/07/24 يتضمن قانون تنظيم الصفقات العمومية ج . د رقم 52 .
- ه) قانون 09/08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .