التسوية غير القضائيـــة لمنازعـــات الضمـــــان الاجتمـــــاعي: نتائـــج مقنعـــــة

الأستاذ الدكتور: علي فيلالي
جامعة الجزائر1

تتميز منازعات الضمان الاجتماعي بخاصيتين هما: عدم المساواة بين طرفي النزاع من جهة والطابع المعيشي لموضوع النزاع من جهة ثانية. تكون نزاعات الضمـان الاجتمـاعي-عادة- بين مؤمن اجتماعي لا يملك سـوى قدرته على العمـل من جهة وهيئات الضمان الاجتماعي، باعتبـارها هيئات عمومية تتـولى تسيير منظومة الضمـان الاجتماعي من خـلال جمـع الاشتـراكات ودفـع الآداءات المستحقـة للمـؤمنين الاجتماعيين من جهة أخرى. أما بالنسبة لموضـوع النزاع فهو متنوع ومتفاوت، يتراوح بين طلب تعويض لمصـاريف العـلاج، قد تتمثل في مجرد تعويض مصاريف أدوية متدنية السعر، وبين طلب الاستفادة من معـاش التقـاعد أو منحة البطـالة أو ريـع نتيجـة توقـف المـؤمن الاجتمـاعي عن العمـل بسبـب بلـوغه سـن التقـاعد أو توقـف نشاط المؤسسة لأسباب اقتصادية أو لتعرضه لمرض أو حادث عمل، فتكـون هذه التعويضات النقـدية بمثابة دخل بديل يعوض الأجير عن ضيـاع أجرته. ولاشك - عندئذ - أن اعتماد إجراءات التقاضي العادية ستكون حتما - بالنظر إلى الوضـع الاقتـصادي للمـؤمن الاجتمـاعي وللطابع المعيشي لطلباته من جهة وتكـاليف العدالة (آجـال ومصـاريف) من جهة أخرى - عقبة يصعب تجاوزها، وقد تعد حالة من حـالات إنكـار العدالة.

والحقيقة أن المشـرع لم يتجـاهل وضـع هـذه الشـريحة من المتقـاضين، فاتخـذ جملة من الإجـراءات تسمح لهم باللجـوء – عند الحـاجة – إلى العـدالة، لاسيما وأن حق التقاضي مكفول دسـتوريا[1].

[1] المادة 140 من الدستور والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 مايو 1989، ج ر 1989، عدد 20 المؤرخ في 17 مايو 1989، والمادة 3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ق إ م إ). راجع أيضا بشأن الحق في اللجوء إلى مرفق العدالة، عبد السلام ذيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ترجمة للمحاكمة العادلة، موفوم للنشر، الكبعة الثالثة، ص 19.

واستحـدث في هذا الإطار قسـم اجتماعي في كل محكمة، يتشكل من قاض رئيسـا ومسـاعدين، من بين اختصـاصاته الفصـل في منـازعات الضمان الاجتمـاعي. وتقليصا لآجـال الدعـوى القضائية تقضي المادة 505 ق إ م إ[2]:" تحـدد أول جلسـة في أجل أقصـاه خمسة عشـر(15) يوما من تاريخ رفع الدعـوى... يجب على القاضي أن يفصل فيها في أقرب الآجال .". وأما بالنسبة للتكاليف المالية، فإن العـامل الذي يتعـرض لحـادث عمـل أو مـرض مهني[3] يستفيـد بقوة القـانون من المسـاعدة القضـائية، كمـا تم تخفيـض الرسـوم القضـائية بالنسبة للمنازعات المعروضة أمام القسم الاجتماعي.

ولم يكتف المشـرع بهـذه التسهيلات التي تجعل العدالة في متناول مستعملي مرفق الضمان الاجتماعي، بل سارع إلى إصدار تشريع خاص بمنـازعات الضمـان الاجتماعي بمـوجب القانون رقم 08-08[4]. ويتبين من الاطـلاع الأول على هذا النـص أن منـازعات الضـمان الاجتمـاعي ثلاثة أصنـاف: المنـازعات العـامة، والمنـازعات الطبية، والمنـازعات التقنية ذات الطابع الطبي، غير أن هذا الصنف الأخيـر من المنـازعات لا يهمنا كـونه يتعلـق بالخـلافات التي تنشـأ بيـن هيئـات الضمـان الاجتماعي ومقدمي العلاج من أطباء وصيادلة وغيرهم.

ويبـدو من القـراءة الأولى لأحكـام هذا النص وكـأن المشـرع تراجع عن التسهيلات السـالفة الذكر، حيث أصبـح يشتـرط إجراءات أولية قبل اللجوء إلى الجهات القضـائية، تتمثل في تقديم طعن مسبق بالنسبة للمنازعات العامة، واتباع إجراءات الخبـرة الطبية أو الطعـن أمام لجنة العجز بالنسبة للمنازعات الطبية.

وقد نتساءل عما إذا كان لهذه الإجراءات الجديدة علاقة بالطرق البديلة لحـل النـزاعات لاسيما بعـد تكـريسها في قـانون الإجـراءات

---

[2] قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3] المادة 28 من الأمر رقم 71-57 يتعلق بالمساعدة القضائية، ج ر، 1971، عدد 67، ص 1122.

[4] المؤرخ في 23 فيفري 2008، ج ر، 2008، عدد 11، بتاريخ 2 مارس 2008، و يلغى هذا القانون السابق رقم 83-15 المؤرخ في 02 يوليو 2003 والمتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.

المدنية والإدارية الجديد الصادر في نفس السنة (1988)[5]. وقد يكون البحث في هذه المسألة مجرد مغامرة، لأن المتعارف عليه أن المجال التقليدي والطبيعي للطعن المسبق هو القانون الإداري وهو تظلم يقدم للإدارة من قبل المعني بالقرار المتظلم منه قبل اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة[6]، وأن الخبرة هي إجراء من إجراءات التحقيق يستعين به القاضي قصد توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية[7]. ومن الثابت والواضح – عندئذ - أن غرضهما يختلف كل الاختلاف عن الطرق البديلة لحل النزاعات التي أوجدت خصيصا لحل النزاعات خارج مرفق العدالة، أي بدون تدخل القاضي.

ولكن هذه الملاحظات الأولية تصبح محل شك عند النظر في النظام القانوني لهيئة الضمان الاجتماعي، باعتبارها هيئة عمومية ذات تسيير خاص، فهي شخصية قانونية من أشخاص القانون الخاص، وأن العلاقات القانونية التي تربطها بمستعملي "مرفق الضمان الاجتماعي "هي علاقات تنظيمية. ولما كان الأمر على هذا النحو فإنه من الصعب اعتبار الطعن المسبق تظلم إداري لأن هيئة الضمان الاجتماعي ليست لها صفة الإدارة ولا صفة الهيئة ذات الصبغة الإدارية طبقا للفقرة 2 من المادة 800 والمادة 830 من ق إ م إ. ويظهر أن إجراء الطعن المسبق استحدث حماية لمصالح المؤمن الاجتماعي والمكلف وذلك بتوفير سبيل لهما لحل النزاعات التي تنشأ بينهما وبين هيئات الضمان الاجتماعي دون الحاجة إلى تدخل القاضي، فيجنبهما –عندئذ- كل ما يترتب على الدعوى القضائية من مصاريف وآجال قد لا تكون في متناولهما. ولم يعتمد المشرع الخبرة الطبية كإجراء تحقيق بل

---

[5] عنون المشرع الكتاب الخامس من ق إ م إ " في الطرق البديلة لحل النزاعات".

[6] راجع مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 291، محمد إبراهيم خيري الوكيل التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، 2012.

[7] تنص المادة 125 ق إ م إ :" تهدف الخبرة إلى توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية محضة للقاضي."، تنص الفقرة 2 من المادة 144 ق إ م إ :" القاضي غير ملزم برأي الخبير غير أنه ينبغي عليه تسبيب استبعاد نتائج الخبرة.". راجع في هذا الشأن أيضا قرار المحكمة العليا، الغرفة الاجتماعية، بتاريخ 1993/07/07، ملف رقم 97774، المجلة القضائية، 1994، 2، 108.

اعتمدها كإجراء للفصل في النزاعات الطبية، خلافا ربما للغرض المتوخى من الطعن أمام لجنة العجز.

وفي مثل هذه الاغراض المنتظر تحقيقها من خلال هذه الإجراءات، فليس هناك ما يحول دون إلحاقها بالطرق البديلة لحل النزاعات، كونها تسعى هي أيضا إلى حل النزاعات خارج إطار مرفق العدالة، فتجنب المتخاصمين مساوئ العدالة العمومية من مصاريف معتبرة وآجال طويلة، والتي كثيرا ما كانت تنال من عزيمة المتقاضي الضعيف، فيتخلى عن حقوقه. ولكن قد تتنافى طبيعة حقوق المؤمن الاجتماعي مع هذا التكييف، فهي حقوق غير قابلة للتصرف لارتباطها بالنظام العام، ومن ثم تستبعد فكرة الطرق البديلة التي تبحث عن حلول توفيقية، أي حلول أكثر عدل، فترضي المتخاصمين ولو لم تلتزم التطبيق الصارم للقانون. ولقد تستبعد أيضا فكرة الطرق البديلة بسبب التفاوت الموجود بين المتخاصمين في مجال الضمان الاجتماعي كما سبق بيانه لأن الحلول التوفيقية المراد الوصول إليها تتطلب لا محالة تنازلات من الطرفين ولا يسمح بذلك إلا إذا كان الطرفين متساويان. وتلكم هي الإشكالية القانونية التي نحاول تناولها من خلال تحليل ودراسة إجراء الطعن المسبق بالنسبة للمنازعات العامة (م1)، والخبرة الطبية والطعن أمام لجنة العجز بالنسبة للمنازعات الطبية (م2).

المبحث الأول: إجراء الطعن المسبق في المنازعات العامة

عرف المشرع المنازعات العامة في المادة 3 من القانون رقم 08-08 على أنها: " ... الخلافات التي تنشأ بين هيئات الضمان الاجتماعي من جهة والمؤمن لهم اجتماعيا أو المكلفين من جهة أخرى بمنسابة تطبيق تشريع وتنظيم الضمان الاجتماعي. ". تشمل المنازعات العامة كل الخلافات المتعلقة بحقوق المؤمن الاجتماعي في الأداءات العينية (المصاريف المختلفة للعلاج الصحي للمؤمن وذوي حقوقه) والأداءات النقدية (التعويضات عن فقدان الأجر بسبب المرض أو البطالة...) وكذا الخلافات المتعلقة بالتزامات المكلفين من أرباب العمل والإدارة

والعمال غير الأجراء في إطار الضمان الاجتماعي (الانتساب، التصريح بالعمال، التصريح بالاشتراكات ودفعها ...إلخ)، فهي تشمل أغلبية نزاعات الضمان الاجتماعي. وتتم إجراءات تسوية هذه النزاعات العامة عبر مرحلتين: مرحلة أولى تناولها المشرع في القسم الأول تحت عنوان "الطعن المسبق" من الفصل الأول المعنون " المنازعات العامة " من القانون رقم 08-08 السالف الذكر، ومرحلة ثانية وردت أحكامها في القسم الثاني من نفس الفصل تحت عنوان "الطعن القضائي ". وبموجب المادة الرابعة من القانون رقم 08-08، فإن المرحلة الأولى، أي الطعن المسبق، هي مرحلة إجبارية قبل اللجوء إلى الجهات القضائية، فأصبحت شرطا من شروط قبول الدعوى القضائية (م1). ولكن يظهر من مختلف الإحصائيات المتحصل عليها أن مباشرة المرحلة الثانية هي حالة استثنائية، وهو الأمر الذي يجعلنا نعتقد أن الطعن المسبق عمليا هو طريقة لتسوية النزاعات(م2) .

المطلب الأول- الطعن المسبق: شرط لقبول الدعوى القضائية

تنص المادة 4 من القانون رقم 08-08:" ترفع الخلافات المتعلقة بالمنازعات العامة إجباريا أمام لجنة الطعن المسبق، قبل أي طعن أمام الجهات القضائية."، وتنص المادة الخامسة: " يرفع الطعن المسبق ...ابتدائيا أمام اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق...."، وفي ضوء هذه الأحكام نتساءل عن الطبيعة القانونية للطعن المسبق؟ ونذكر في هذا الشأن أن إجراء الطعن المسبق هو موروث عن النص القديم في مجال منازعات الضمان الاجتماعي أي القانون رقم 83-15، مع العلم أنه إلى غاية صدور القانون رقم 88-01[8] الذي اصبحت بموجب مادته 49 "هيئات عمومية ذات تسيير خاص " تخضع بموجب الفقرة الثانية من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-07:"...في علاقاتها مع الآخرين للتشريع التجاري والتنظيمات السارية المفعول

[8] المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، 1988، عدد 2، ص30.

ولأحكام هذا المرسوم"[9] فهي من أشخاص القانون الخاص، كانت صناديق الضمان الاجتماعي تعد مؤسسات عمومية إدارية تخضع للقانون الإداري EPA [10]. ونتيجة هذا التحول في النظام القانوني لهيئات الضمان الاجتماعي لا يمكن تكييف الطعن المسبق على أنه تظلم إداري لاسيما بالنظر إلى أحكام المادة 800 من ق إ م إ التي تنص:" المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية... تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها."، والمادة 830 التي تنص:" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...."

ويظهر من القواعد التي تنظم الطعن المسبق أنه شرط لقبول الدعوى، فهو قيد على حق التقاضي (ف1)، لاسيما وأن سريان ميعاد اللجوء إلى الجهة القضائية يكون من تاريخ الطعن المسبق (ف 2).

الفرع الأول: الطعن المسبق- قيد على الحق في التقاضي

إنه من المعروف والمعمول به في كل تشريعات مختلف البلدان أن مباشرة الدعوى القضائية يتطلب استيفاء شروط وإجراءات معينة ضمانا لعدالة الخصومة. ومن بين شروط رفع الدعوى بعضها يسري على كل الدعاوى وتسمى بالشروط العامة، كشرطي الصفة والمصلحة[11]، وبعضها الآخر ينصرف إلى بعض الدعاوى فقط، وتسمى بالشروط الخاصة. وقد ترد هذه الشروط الخاصة كاستثناءات في قانون الإجراءات المدنية، وقد تقرر بموجب نص خاص. وتتمثل -عادة - هذه الشروط الخاصة بقبول الدعوى القضائية

[9] المؤرخ في 4 يناير 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، ج ر، 1992، عدد 2، ص 64.

[10] المادة 2 من المرسوم رقم 223 المؤرخ في 20 غشت 2005 يتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي، ج ر 1985، عدد 35، ص 1248.

[11] راجع المادة 13 ق إ م إ.

في احترام آجال معينة لرفع الدعوى، وقد تتمثل في الحصول على رخصة أو استيفاء إجراء معين على غرار إجراء الطعن المسبق المقرر بموجب القانون المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي السالف الذكر، وقد سبقت الإشارة إلى مادته الرابعة التي تعتبره إجراء إجباريا. ويختلف الغرض من هذه الشروط الخاصة باختلاف الدعاوى، فقد يرجى منها استقرار الأوضاع، أو توفير فرصة للإدارة لتدارك بعض الأخطاء أو منح فرصة للمتخاصمين لتسوية ودية للنزاع كما يبدو بالنسبة لإجراء الطعن المسبق.

وما لم تستوف الدعوى القضائية - بطبيعة الحال - هذه الشروط يمكن للمدعى عليه التمسك بالدفع بعدم القبول، كأن يرفع المؤمن الاجتماعي دعوى قضائية دون مراعاة إجراء الطعن المسبق. وأما المقصود بالدفع بعدم القبول فهو ذلك :"...الدفع الذي يرمي إلى التصريح بعدم قبول طلب الخصم لانعدام الحق في التقاضي..."[12]. فالدفع بعدم القبول يتعلق بالحق في استعمال الدعوى وعرضها على المحكمة دون التعرض للموضوع أي إلى أحقية المدعي في طلبه، فالدفع لا يوجه إلى الحق المطالب به بل يوجه للحق في رفع الدعوى القضائية. ويكون –عندئذ – شرط الطعن المسبق بمثابة قيد على حق المتقاضي في اللجوء إلى الجهات القضائية.

وهذا ما خلصت إليه المحكمة العليا حيث جاء في أحد قراراتها: " حيث أن المطالبة بالمنح العائلية تعتبر من النزاعات العامة **تخضع وجوبا قبل اللجوء إلى الجهة القضائية لإجراءات الطعن المسبق** المنصوص عليها بالمواد 3، 6، 9 ، 10 و14 من نفس القانون كان حينئذ على المطعون ضده مباشرة إجراءات الخبرة فيما يخص العطل المرضية أمام لجنة العجز وإجراءات الطعن المسبق لان الإجراءين المختلفين...."[13]. ووصفت المحكمة العليا الطعن المسبق بالإجراء القانوني الجوهري حيث جاء في احد قراراتها : "...وطالما

---

[12] راجع المادة 67 ق إ م إ.

[13] الغرفة الاجتماعية، المحكمة العليا ملف رقم 506684 بتاريخ 2009/05/06، مجلة المحكمة العليا (م م ع)، 2009. 1. 426.

أن المادتين 06 و10 من قانون 83-15 المذكور تستوجب أن ترفع الاعتراضات التي تتعلق بطبيعتها بالمنازعات العامة إلى لجان الطعن المسبق قبل اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة، و بالتالي كان على قضاة القرار المطعون فيه الوقوف على هذا الإجراء القانوني الجوهري، ولما لم يعنوا بذلك ولم يناقشوا دفاع الطاعن القانوني فإنهم بقضائهم كما فعلوا شابوا قرارهم بالقصور في التسبيب ومخالفة القانون مما يعرض قرارهم للنقض والإبطال...."[14].

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن الدفع بعدم القبول يمكن إثارته في أي وقت، وأيا كانت حالة الخصومة، وحتى تلقائيا من قبل القاضي إذا كان الدفع بعدم القبول يتعلق بالنظام العام. ويكون إجراء الطعن المسبق في ضوء هذه الأحكام شرطا لقبول الدعوى القضائية بعيداً كل البعد عن فكرة الطرق البديلة لحل النزاعات وهذا ما يؤكده ارتباط أجل الطعن القضائي بالطعن المسبق.

الفرع الثاني – ارتباط أجال رفع الدعوى بالطعن المسبق

تنص المادة 15 من القانون رقم 08-08 السالف الذكر :" تكون القرارات عن اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق قابلة للطعن فيها أمام المحكمة المختصة طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ القرار المعترض عليه، أو في أجل ستين يوما ابتداء من تاريخ استلام العريضة من طرف اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق إذا لم يتلق المعني أي رد على عريضته. ". يتبين من هذا النص أن العبرة في احتساب أجل رفع الدعوى القضائية مرهون بوجود طعن مسبق إذ يبتدئ سريان:

- أجل شهر من يوم تبليغ قرار لجنة الطعن المؤهلة الوطنية، وفي هذه الحالة فلا شك في أن المعني يكون قد تقدم بطعن مسبق على مستوى لجنة الطعن المحلية المؤهلة ولم يستجاب لطلبه إما بالرفض أو بانقضاء أجل الرد الممنوح للجنة، فتقدم بطعن ثانٍ

[14] المحكمة العليا الغرفة الاجتماعية ملف رقم 563621 بتاريخ 2010/02/04، م م ع، 2011. 1. 177.

للجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق، التي فصلت في الطعـن المرفوع وتم تبليغ القرار للمعني.

- أجل ستين يوما ابتـداء من تاريخ استلام العريضة من طرف اللجنة الوطنيـة المؤهلة للطعـن المسبـق. ولاشـك في هذه الحالة أيضا أن المعني قد تقـدم بطعـن مسبـق على مستـوى اللجنة الولائية للطعن المسبق، ولم يستجاب له كما سبـق شـرحه، فتقـدم بطعـن ثانٍ على مستوى اللجنة الوطنية المـؤهلة للطعن المسبق، غير أنه لم يتلق رداً منها.

ويبـدو واضحـا في كلتا الحالتين أن إجراء الطعـن المسبق هو فعـلا شـرط لقبـول الدعـوى القضـائية وهو بمثـابة قيد على حق التقاضي لمستعملي مرفق الضمـان الاجتمـاعي، غير أن الوقـوف عند هذه النتيجة الأولية متناقض مع رغبة المشرع في حماية المتقـاضي الضعيف وقد سبقت الإشارة إلى ذلك. ولكن عند التدقيـق في أحكـام المادتين 11 و15 من قانون رقم 08-08 يتبين أن العطـن أمام اللجنة الوطنيـة المؤهلة للطعـن المسبـق يكـون في قـرار اللجنـة المحلية المؤهلة للطعـن المسبق، ويكون الطعن أمام الجهة القضائية في قرار اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق، وكأن اللجان المؤهلة للطعن المسبـق هي لجـان تسـوية منـازعات الضمان الاجتماعي، بحيث يمثل إجراء الطعن المسبق فرصة لتسوية الخلافات.

المطلب الثاني- الطعن المسبق: فرصة حقيقية لتسوية النزاعات

كان إجـراء الطعن المسبق في ظل القانون القديم - أي القانون رقم 83-15 وفي ظل النظام القانوني السابق لهيئات الضمان الاجتماعي قريبا جدا من حيث غايته إلى التظلم الإداري إلا أنه عـرف بعد ذلك تطورا ملحوظا[15] لاسيما بعد ما أصبحت لجـان الطعـن هيئـات إدارية مستقلة تبت في الطعون المقدمة من المؤمنين الاجتماعيين والمكلفين

[15]- لاسيما القانون رقم 90-10 المعدل والمتمم للقانون رقم 83-15 الذي استحدث بموجب مادته الرابعة لجنة وطنية للطعن المسبق تتولى الفصل في الاستئناف في القرارات الصادرة عن لجان الطعن باستثناء المسائل المتعلقة بالغرامات والزيادات، ج ر، 1991، عدد 80، ص 3.

ضد قرارات هيئات الضمان الاجتماعي (ف1)، الأمر الذي أثر كثيرا على الطعن القضائي كون اللجوء إلى الجهة القضائية أصبح حالة استثنائية (ف2).

الفرع الأول – لجان الطعن المسبق: هيئات إدارية تفصل في الطعون

يرفع الطعن المسبق بموجب المادة 5 من القانون رقم 08-08: "...ابتداء أمام اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق... – أمام اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق، في حالة الاعتراض على قرارات اللجنة المحلية للطعن.". بعد تعريف لجان الطعن المسبقة (1)، نتناول صلاحياتها (2).

1- لجان الطعن المسبقة: هيئة إدارية مستقلة

تظهر استقلالية لجان الطعن المسبق من خلال كيفية إنشائها، وتشكيلتها وكذا طريقة تعيين أعضائها.

لقد استحدثت لجان الطعن المسبق بموجب القانون، إذ تم إنشاء لجان الطعن المحلية بموجب المادة 6 من القانون رقم 08-08 التي تنص:" تنشأ ضمن الوكالات الولائية أو الجهوية لهيئات الضمان الاجتماعي لجان محلية مؤهلة للطعن المسبق،...". وأنشئت ضمن كل هيئة للضمان الاجتماعي لجنة وطنية مؤهلة للطعن المسبق بموجب المادة 10 من نفس القانون.

تتشكل اللجان المحلية للطعن المسبق من: "...ممثل عن العمال الأجراء،- ممثل عن المستخدمين، - ممثل عن هيئة الضمان الاجتماعي، -طبيب... يحدد عدد أعضاء هذه اللجان وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم."[16]، بينما تتشكل اللجان الوطنية للطعن المسبق من : ممثل عن الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي رئيسا، وثلاثة ممثلين عن مجلس الإدارة[17]، وممثل عن هيئة الضمان الاجتماعي المعنية[18].

---

[16] الفقرة 2 و3 من المادة السادسة من القانون رقم 08-08.

[17] يتكون مجلس الإدارة من الشركاء الاجتماعيين (أرباب العمل والعمال).

تتشكل هذه للجـان المحلية والوطنية من مختلف شركاء قطاع الضمان الاجتماعي (العمال والمستخدمين)، فهي لجـان إدارية مستقلة عن هيئات الضمان الاجتماعي. ولا يمثل أعضاء هذه اللجـان بأي حال هيئات الضمان الاجتماعي، بل يمثلون الشركاء الاجتماعيين لمنظومة الضمان الاجتماعي، فيمثلـون المستفيـدين من الضمـان الاجتماعي أي المؤمنين الاجتماعيين من جهة والممولين له من مستخدمين والعمال غير الأجـراء من جهة أخـرى. وليس لهيئـات الضمان الاجتمـاعي أي سلطة أيا كانت على أعضاء اللجـان ولا صلاحيـات تجـاه هذه الجان سـوى توفيـر لها الوسـائل المـادية (الأمـانة، المكـاتب، التمـويل...) لتمكينها من تأدية مهـامها في أحسن الظـروف. وتعمـل هذه اللجـان تحت وصاية الوزارة المكلفة بالضمان الاجتماعي.

وتتجسـد استقلالية لجـان الطعن المسبق أيضا من خلال طريقة تعيين أعضائها، فتتم بمـوجب قرار وزاري صـادر عن الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي، طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-416 والمـادة 4 من المرسـوم التنفيـذي رقـم 08-417. ويعيـن الأعضـاء باقتراح من المنظمات النقابية للعمال والمنظمات النقابية للمستخدمين الأكثـر تمثيـلا على مستـوى الولاية أو المستـوى الوطني، بحسـب طبيعـة اللجنة المعنية – محلية أو وطنية– لمدة ثلاث سنـوات قابلة للتجديد.

2- صلاحيات لجان الطعن المسبق

استحدثت هذه اللجان خصيصا للفصل في الطعـون المقـدمة من طرف المؤمنين الاجتماعيين والمكلفين في مجال الضمـان الاجتماعي ضد قرارات هيئات الضمان الاجتماعي، ومن ثمة فهي تتمتع بصلاحيات شبيهة بتلك التي تتمتع بها الجهات القضائية.

يتعين على لجان الطعن المحلية بموجب المادة 8 من قانون رقم 08-08 الفصـل أولا في قبول الطعـن شكلا، وذلك من خلال مراقبة احترام أجل الطعن المحدد بخمس عشرة يوما، وكذا ضـرورة الشكل

[18] راجع المرسوم التنفيذي رقم 08-416، يحدد تشكيلة اللجان الوطنية للطعن المسبق المؤهلة في الضمان الاجتماعي وتنظيمها وسيرها، ج ر، 2009، عدد 1، ص 23.

الكتابي للطعن طبقا للفقـرة الثانية من نفس المـادة، وقد تنتهي إلى رفض الطعن شكلا. وتتولى لجان الطعن المؤهلة المحلية في مرحلة ثانية البت في الجانب الموضوعي للطعـن، أي قبول الطعـن من عدمه موضوعا. وتبت هذه للجان بموجب المادة 7 من القانون رقم 08-08:

- في الطعـون المرفـوعة مـن قبل المـؤمنين الاجتمـاعيين ضـد قرارات هيئة الضمان الاجتماعي،
- في الاعتـراضات عن الزيـادات والغـرامات المقـدمة من طـرف المكلفيـن.

تفصل لجان الطعن المحلية في هذه الطعون ابتداء على أن تكون قرارتها قابلة للطعن أمام اللجنة الوطنية للطعن، غير أنه تستثنى من هذا المبدأ المسائل المتعلقة بالزيادات والغرامات التي تساوي أو تقل عن مبلـغ 10.000.000 دج والتي تفصـل فيها اللجنة بصفـة ابتدائية ونهائية. وتتمتع هذه اللجان بسلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير حالة القوة القاهرة، وحسن نية المكلف.

وتتولى اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق بمـوجب المـادة 11 من القانون رقم 08-08 البت:

- في الطعون المرفوعة ضد قرارات لجـان الطعـن المحلية، على أن تكون قرارات اللجنة الوطنية قابلة هي بدورها للطعن أمام الجهات القضـائيـة المختصـة، باستثنـاء الاعتـراضـات المتعلقـة بالـزيـادات والغرامات التي تفـوق مبلغ 10.000.000دج والتي يفصـل فيها بصفة ابتدائية ونهائية. وعلى غرار اللجان المحلية، تبت اللجان الوطنية في الجانب الشكلي ثم في الجانب الموضوعي.

تبين من هذه المهام أن لجان الطعـن المسبق تتولى مهام مشابهة لمهام الجهات القضائية، فلها أن تفصل في الطعون المقدمة من طرف مستعملي مرفـق الضمـان الاجتمـاعي، ولها أن تفصـل في أول وآخر درجة في الاعتراضـات المتعلقة بالزيـادات والغرامـات التي يتحمـلها المكلفين نتيجة إخلالهم بواجباتهم نحو الضمان الاجتمـاعي. وتتمتع لجان الطعـن المسبـق في هذا الشـأن بسلطة تقـديرية ولها أن تعفي

المكلف من كل الزيادات والغرامات في حالة وجود قوة قاهرة حالت دون تمكين المكلف من القيام بواجباته في الآجال المحددة قانونا. ولها أيضا أن تفصل في قبول الطعون المقدمة شكلا، علما وأن المشرع فرض بعض الشكليات البسيطة والتي يتعين مراعاتها من قبل المعنيين عند تقديم طعونهم تحت طائلة رفضها شكلا، ومنها الشكل المكتوب للطعن، واحترام الآجال القانونية. ولعل ما يزيد تشابها بين اجراءات الطعن المسبق وإجراءات الدعوى أمام جهات التقاضي أن الفصل في الطعن المسبق يكون على درجتين، حيث تفصل اللجان المحلية بقرارات ابتدائية تكون قابلة للطعن أمام اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق.

الفرع الثاني – الطعن القضائي حالة استثنائية

يبدو واضحا من تسمية الطعن بالمسبق من جهة ومن حق الطاعن في اللجوء إلى الجهات القضائية لمجرد انتهاء مدة الفصل المحددة للجان الطعن المسبق من جهة أخرى، أن حل النزاع على هذا المستوى هو أمر احتمالي نظريا، غير أن الجانب العملي أفرز حقيقة أخرى. وتستند النتائج المسجلة في الواقع إلى أمرين أساسين: أحدها قانوني والآخر سلوكي.

يتمثل السبب القانوني في اختصاص لجان الطعن المسبق دون غيرها للنظر في الاعتراضات المتعلقة بالغرامات والزيادات المفروضة بقوة القانون على المكلفين المخلين بواجباتهم في مجال الضمان الاجتماعي. وتفصل لجان الطعن المسبق في هذه المسائل ابتداء وانتهاء وقد سبقت الإشارة إلى ذلك. ومن الثابت أن جل الطعون التي يتقدم بها المكلفون تتمحور حول طلبات تخفيض أو إعفاء من هذه الغرامات والزيادات، لاسيما أن الواجبات المالية المترتبة على هؤلاء تقوم على نظام التصريح. وطالما أن القانون يمنع عرض هذا النوع من الاعتراضات على المحاكم، أصبح الطعن المسبق – بطبيعة الحال- الوسيلة الملائمة لحل النزاعات في هذا المجال.

وأما السبب الثاني فهو ذو طابع سلوكي، إذ في أغلب الحالات يكتفي المعترضين على قرارات هيئات الضمان الاجتماعي بمرحلة الطعن المسبق ولا يرغبون في اللجوء إلى المحاكم. وأما عن مبررات هذا السلوك فهو بساطة ومجانية إجراءات الطعن المسبق، إذ يتم الطعن المسبق بموجب طلب خطي موجه إلى هيئة الضمان الاجتماعي مع اشعار بالوصول، أو يودع لدى أمانة لجنة الطعن. ولما كان هذا الاجراء في متناول الجميع، فليس هناك ما يمنع كل من تلقى ردا سلبيا من هيئات الضمان الاجتماعي من تقديم الطعن.

بالإضافة إلى ذلك، فكثيرا ما يتفهم أعضاء لجان الطعن المسبق أوضاع المؤمنين الاجتماعيين فيبدون بعض السهولة والمرونة عند نظرهم في الاعتراضات المقدمة لهم. وفي ضوء هذه الاعتبارات أصبحت الطعون ضد قرارات هيئات الضمان الاجتماعي شبه آلية، لاسيما وأنها دون أدنى تكليف وقد تكسب صاحبها امتيازات.

ويتبين من الإحصائيات التي تحصلنا عليها أن الأغلبية الساحقة للطعون والاعتراضات المسجلة ضد قرارات الضمان الاجتماعي لا تتعدى المرحلة الأولى أي الطعن المسبق. ولقد تلقت لجان الطعن المسبق المحلية لدى صندوق الضمان الاجتماعي للعمال الأجراء في الفترة ما بين 2010- 2013، قرابة 47.422 اعتراضا من **قبل المكلفين**، وتم الفصل في 33.852 منها، أي 70% منها. ومن بين الطعون المفصول فيها قبل ما لا يقل عن 27.268 طعنا أي ما يقارب 80 % (الجدول رقم 1).

كما تلقت لجان الطعن المسبق المحلية لدى صندوق الضمان الاجتماعي للعمال الأجراء في سنتي 2012-2013 ما يقارب 39.337 طعنا من قبل المؤمنين الاجتماعيين، فقبل منها 20.820 طعنا، أي ما يعادل 52 %. ومن بين الطعون المرفوضة، كان سبب رفض 667 منها عدم احترام آجال الطعن، أي ما يعادل 4 % من الطعون المرفوضة (جدول رقم 2).

وتلقت لجنة الطعن المسبق الوطنية لدى صندوق الضمان الاجتماعي للعمال الأجراء، الفاصلة في الاستئنافات المقدمة ضد قرارات اللجان المحلية، 1770 طعنا بعنوان سنة 2012، في حين تلقت لجان الطعن المحلية بعنوان نفس السنة 26.653 طعنا من المؤمنين الاجتماعيين والمكلفين، والملاحظ – عندئذ- أنه لم يصل إلى اللجنة الوطنية للطعن المسبق سوى 6 % من مجمل الطعون المقدمة. ومن بين 1770 طعنا المسجلة على مستوى اللجنة الوطنية للطعن المسبق تم قبول 611 منها، ومن ثم لم يبق من الطعون المحتمل عرضها على الجهات القضائية حوالي ألف طعن، أي قرابة 4% من مجل الطعون المسجلة على مستوى اللجان المحلية للطعن المسبق (جدول رقم3)[19].

وسجلنا تقريبا نفس الظاهرة بالنسبة للطعون المسبقة المقدمة من قبل العمال غير الأجراء، حيث تم إحصاء في الفترة ما بين 2008-2013 ما لا يقل عن 199.407 طعنا لدى اللجان المحلية للطعن المسبق لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء. وبتت هذا اللجان في 185.836 طعنا أي بنسبة 93 %، في حين لم تتلق لجنة الطعن المسبق الوطنية لدى نفس الصندوق وفي نفس الفترة سوى 10.878 استئنافا أي أقل من 6 % من مجموع الطعون التي تم الفصل فيها ابتداء (الجدول رقم 4).

ولا يسعنا في ضوء هذه الاحصائيات[20] إلا أن ننوه بأهمية إجراء الطعن المسبق في حل منازعات الضمان الاجتماعي المتعلقة بالمنازعات العامة. ونبحث فيما يلي عما إذا كان الأمر على نفس النحو بالنسبة للمنازعات الطبية.

---

[19] الملاحظ أننا لم نتبع نفس الطريقة في عرض الاحصائيات وذلك بسبب اختلاف مصادرها.

[20] يوجد إلى جانب الصدقين المذكورين، الصندوق الوطني للمعاشات والصندوق الوطني للبطالة، إلا أننا لم نتمكن من الحصول على احصائيات بشأن نشاطات لجان العطن المسبق لدى هذين الصندوقين، مع العلم أن أغلبية الطعون المسبقة تتعلق بالتأمينات الاجتماعية المتعلقة بالتأمين على المرض، والتأمين على الولادة، والتأمين على العجز والتأمين على حوادث العمل والأمراض المهنية، ومثل هذه التأمينات هي من صلاحيات الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء والصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية لغير الأجراء.

المبحث الثاني – المنازعات الطبية

تشكل المنازعات الطبية النوع الثاني من منازعات الضمان الاجتماعي، وقد عرفها المشرع على أنها :"...الخلافات المتعلقة بالحالة الصحية للمستفيدين من الضمان الاجتماعي، لاسيما المرض والقدرة على العمل والحالة الصحية للمريض والتشخيص والعلاج وكذا كل الوصفات الطبية الأخرى ." . يتبين من هذا التعريف أن النزاع لا يتعلق بالجانب القانوني، بل يعني حالة واقع، كاختلاف المؤمن الاجتماعي مع مصالح الضمان الاجتماعي حول حالته الصحية. ومن المعروف في مثل هذه الحالات - أي المسائل الفنية - أنه لا بد من الاستعانة برأي فني، أي رأي خبير، وهو الأمر الذي جعل المشرع يعتمد في حل هذه النزاعات وسيلتين بحسب طبيعة النزاع وهما : الخبرة الطبية (م 1) والطعن أمام لجنة العجز (م2).

المطلب الأول- الخبرة الطبية : تحكيم طبي

تعتبر الخبرة من التدابير التي يستعين بها القاضي في حل النزاعات ذات الطابع الفني، غير أنه من المعروف أيضا أن رأي الخبير لا يلزم القاضي، ومن ثم فالخبرة لا يمكن أن تكون وسيلة لحل النزاعات. ولكن هذا لا يمنع في إطار التسوية الودية للنزاعات أن يحتكم المتخاصمين إلى خبير لاسيما إذا كان النزاع ذا طابع فني. ويظهر أن المشرع اختار هذا الحل بالنسبة لبعض النزاعات الطبية ولو أن الأمر يتعلق بحقوق غير قابلة للتصرف. فالخبرة الطبية كطريق لحل النزاعات الطبية هي في حقيقة الأمر تحكيم طبي، كون الخبير يتم تعيينه بموجب اتفاق المتخاصمين (ف1)، وتكون نتائج الخبرة ملزمة لهما (ف2).

الفرع الأول- اتفاق الطرفين : أساس الخبرة الطبية

يشمل اتفاق الخبرة مسألتين: تتعلق الأولى بتعيين الخبير(1) والثانية بمهمة الخبير(2).

1- تعيين الطبيب الخبير بالاتفاق

نظمت المادة 21 من القانون رقم 08-08 كيفية تعيين الطبيب الخبير باتفاق الطرفين. ويبدو من الضروري في البداية تحديد المقصود بأطراف الاتفاق، ألا وهما المؤمن الاجتماعي بمساعدة طبيبه المعالج من جهة وهيئة الضمان الاجتماعي ممثلة من طرف طبيبها المستشار من جهة ثانية. يتم اختيار الطبيب الخبير بطلب من المؤمن الاجتماعي وبسعي من هيئة الضمان الاجتماعي. ويتعين على هيئة الضمان الاجتماعي في هذا الإطار مباشرة إجراءات التعيين الاتفاقي للطبيب الخبير في أجل 8 أيام من تاريخ إيداع طلب الخبرة.

تقوم – عمليا – هيئة الضمان الاجتماعي باقتراح على المؤمن الاجتماعي ثلاثة أطباء خبراء على الأقل من ضمن قائمة الخبراء[21]، وإلا أصبحت ملزمة برأي الطبيب المعالج[22]. ونذكر في هذا الشأن أن سبب النزاع المراد حله عن طريق الخبرة هو الاختلاف الحاصل بين رأي الطبيب المعالج ورأي الطبيب المستشار لدى هيئة الضمان الاجتماعي. ويتعين – بالمقابل – على المؤمن الاجتماعي رفض أو قبول اقتراح الضمان الاجتماعي في أجل 8 أيام وذلك تحت طائلة سقوط الحق في الاختيار الاتفاقي للطبيب الخبير، فتنفرد هيئة الضمان الاجتماعي بتعيين الطبيب الخبير. وفي حالة رفض الأطباء الخبراء المقترحون، وما لم يحصل اتفاق بين الطرفين تتولى هيئة الضمان الاجتماعي تعيين الطبيب الخبير في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ إيداع طلب الخبرة على أن لا يكون الطبيب الخبير المعين من أولئك الذين سبق اقتراحهم.

---

[21] تعد هذه القائمة من قبل الوزير المكلف بالصحة والوزير المكلف بالضمان الاجتماعي وفق الشروط التي يحددها التنظيم، راجع الفقرة الثانية والثالثة من المادة 22 من القانون رقم 08-08 السالف الذكر. راجع أيضا المرسوم التنفيذي رقم 11-364 المؤرخ في 11 أكتوبر 2011 يحدد شروط وكيفيات تسجيل الأطباء في قائمة الأطباء الخبراء في مجال المنازعات الطبية للضمان الاجتماعي، وكذا حقوقهم وواجباتهم، ج ر، 2011، عدد 59، ص 19.

[22] راجع بشأن الطابع الرسمي لتبليغ قرارات هيئة الضمان الاجتماعي، القرار الصادر عن المحكمة العليا، الغرفة الاجتماعية، بتاريخ 1994/12/20 في الملف رقم 119321، المجلة القضائية، 1995، 1، 169.

وتشبه إجـراءات تعيـين الطبيـب الخبيـر هـذه إلى حـد كبيـر الإجـراءات المتبعة في تعيـين المحكـم في إطار التحكيـم، علمـا وأن الاتفاق يشمل أيضا تحديد مهمة الطبيب الخبير.

2- تحديد مهمة الطبيب الخبير

تستخلص مهمة الطبيب الخبير من الاتفاق الضمني بين الطـرفين، فتحدد على ضوء مختلف الوثائق المحررة والمقدمة من قبل الأطراف والمتمثلة في قرار هيئة الضمـان الاجتمـاعي المعتـرض عليه، وطلب الخبرة المقدم من قبل المؤمن الاجتمـاعي والمـرفق بتقرير الطبيب المعـالج. وللتذكير تلزم هيئة الضمـان الاجتمـاعي بمـوجب أحكـام المادة 25 من القانون السالف الذكـر :"... بتقديم ملف إلى الطبيب الخبيـر يتضمن:- رأي الطبيب المعـالج، - رأي الطبيب المستشـار، - ملخص المسائل موضوع الخلاف، - مهمة طبيب الخبير.". ولا شك أن هذه الوثائق تمكن الخبير من تحديد بدقة موضوع الخلاف القائم بين الطرفين وكذا وجهة نظر كل منهما.

الفرع الثاني – إلزامية نتائج الخبرة

تنص الفقرة الثانية من المادة 19 من قانون رقم 08-08:" تلزم نتائج الخبـرة الطبية الأطـراف بصفة نهائية .". ونرى أن الطبيعة الإلزامية لنتائج الخبرة هي التي غيرت من الطبيعة القانونية للخبرة الطبية، فأصبحت وسيلة فصل في النزاع بعد ما كـانت مجـرد إجراء تحقيق لا يلزم القاضي. لقد أصبحت الخبـرة الطبية من خـلال إلزام الأطراف بنتائجها على غرار التحكيم من الطرق البديلة لحل النزاعات.

ولا تكون نتائج الخبرة الطبية ملزمة للأطراف فحسب، بل تعتبر أيضا نهـائية، بمعنى أنها غير قابلة للطعن أمام الجهـات القضـائية أو أي جهة أخـرى[23]. ولقـد استثنت الفقـرة الثـالثة من المـادة 19 من القانون السالف الذكر حالة واحدة تسمـح باللجـوء إلى المحكمة ألا

[23] راجع تأكيدا لهذا قرار المحكمة العليا، الغرفة الاجتماعية بتاريخ 2008/07/09، ملف 463285، مجلة المحكمة العليا، 2008، 2، 447.

وهي حالة استحالة إجراء الخبرة على المعني. والحقيقة أن الاستثناء في هذه الحالة لا ينصرف إلى الطابع النهائي للخبرة الطبية كوسيلة بديلة لحل النزاع الطبي، بل هو حالة تستبعد فيها تماما الخبرة الطبية، فتكون الجهة القضائية هي المختصة أصلا لإجراء الخبرة. وتعود حالة الاستحالة هذه إلى اعتبارات موضوعية قد تتعلق بالنظام العام كأن يكون المعني ميتا. وأما إذا استحالت الخبرة لأسباب شخصية، كأن يرفض المعني إجراء الخبرة أو لم يستجيب لاستدعاء الخبير من دون مبرر، فإن المادة 28 من القانون رقم 88-88 تقضي في هذه الحالة بسقوط حق المؤمن الاجتماعي في الخبرة الطبية، ومن ثم يصبح القرار الذي اتخذته هيئة الضمان الاجتماعي استنادا إلى رأي الطبيب المستشار ملزما للطرفين.

وعلى خلاف القانون السابق الذي كان يسمح بالطعن في الخبرة الطبية أمام الجهات القضائية حالة مخالفة الجانب الإجرائي[24]، فإن القانون الحالي ورغم فرضه إجراءات معينة يتعين احترامها في إطار الخبرة الطبية وذلك بغرض المحافظة على حقوق الأطراف ولاسيما حقوق المؤمن الاجتماعي، فإنه لا يسمح لأي من الطرفين بالطعن في نتائج الخبرة أمام الجهات القضائية. والحاصل – عندئذ- أن الخبرة الطبية تعد تحكيما طبيا ومن ثم يمكن إلحاقها بالطرق البديلة لحل النزاعات. ويبقى أن البعض الآخر من الخلافات الطبية لاسيما تلك المتعلقة بحالات العجز تخضع لإجراء آخر ألا وهو الطعن أمام لجنة العجز.

المطلب الثاني – الطعن أمام لجنة العجز: إجراءات متميزة

تكون من اختصاص لجنة العجز الولائية المؤهلة، بموجب الفقرة 31 من القانون رقم 08-08: "... 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

[24] راجع المادة 25 من القانون رقم 83-15.

يترتب عنه منح ريع...، - قبول العجـز، وكذا درجة ومراجعة حالة العجز في إطار التأمينات الاجتماعية...."، ويكون إخطار هذه اللجنة من قبـل المؤمـن الاجتمـاعي الذي ينـازع في قـرار هيئـة الضمـان الاجتماعي بشـأن حالة عجـزه وجوبيا[25]، وتذكـرنا هـذه الإجـراءات بالطعن المسبـق ولجـان الطعن المسبق، غير أنه بالنظر إلى الأحكام التي تدير المسـائل المتعلقة بحالة العجـز، يتبين أن الطعـن المقدم للجنة العجـز لا يمكـن اعتباره بمثابة طعن مسبق (ف1)، وهو الأمـر الذي سينعكس حتما على تحديد الجهة القضائية المختصة التي يرفع إليها الطعن القضائي (ف2).

الفرع الأول – إخطار لجنة العجز: ليس بطعن مسبق

يتعين على لجنة العجز بموجب القـانون رقم 08-08 أن تبت في الاعتـراضات (1) على أنه يمكن بعد ذلك وعنـد الحـاجة الطعـن في قراراتها أمام الجهة القضائية المختصة (2).

1- لجنة العجز: هيئة للفصل في حالة العجز

إنه من الثابت أن لجنة العجـز هي لجنة إدارية على غرار لجنة الطعن المسبق، وقد أنشئت بموجب المادة 30 من القانون رقم 08-08، على أن يكون أغلب أعضائها أطباء. وقد تم بموجب المـادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 09-73[26] تحديد تشكيلها على النحو التالي : - ممثـل الوالي رئيسـا، - طبيبـان خبيـران يقتـرحهما مدير الصحة والسكان للولاية، - طبيبان مستشـاران أحدهما ينتمي إلى الصنـدوق الوطني للتـأمينات الاجتمـاعية للعمـال الأجـراء والآخـر ينتمي إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء – ممثل عن العمال

[25] جاء في القرار الصادر بتاريخ 2008/04/09 عن الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا في الملف رقم 452201 مايلي:"حيث يتبين فعلا من القرار المطعون فيه، الحكم المستأنف والوقائع التي أوردها أن النزاع الحالي له طابع طبي طالما وأن المطعون ضده يعترض على نسبة العجز وفي هذه الحالة كان عليه الاعتراض أمام لجنة العجز الولائية المنصوص عليها في المادة 30 من القانون 83-15 المعدلة والمتممة بالقانون 99-10 وليس كما فعله خطأ لما أقام الدعوة مباشرة أمام المحكمة دون اللجوء أمام لجنة العجز لأجل الاعتراض على القرار الصادر عن هيئة الضمان الاجتماعي، فقضاة المجلس وقبلهم قاضي الدرجة الأولى لما قبلوا الدعوة وتمسكوا بالاختصاص وفصلوا في طلب المطعون ضده يكونون بذلك خالفوا أحكام المادة 30 من القانون 83-15 المعدلة والمتممة بالقانون 99-10 مما يعرض قرارهم إلى النقض دون الإحالة عملا بالمادة 269 طالما وأن النقطة القانونية التي فصلت فيها المحكمة العليا لم تترك من النزاع ما يتطلب الفصل فيه."، مجلة المحكمة العليا 2008، 1، 387.

[26] بتاريخ 7 فبراير 2009، ج ر، 2009، عدد 10.

الأجراء باقتراح من النقابة العمالية الأكثر تمثيلا – وممثل عن العمال غير الأجراء باقتراح من المنظمة النقابية للمستخدمين الأكثر تمثيلا.

يعين أعضاء اللجنة بموجب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي السالف الذكر لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي على غرار ما هو ساري العمل به بالنسبة للجان الطعن المسبق. إلا أن هذا التقارب لم يمنع من وجود تباين واضح بين لجان العجز ولجان الطعن المسبق، وذلك بالنظر إلى مهام لجنة العجز. ونرى في هذا الشأن أن لجنة العجز تتمتع بصلاحيات شبه قضائية، فهي ملزمة بالفصل في الاعتراضات المقدمة (1.1) ولها أن تتخذ في سبيل ذلك ما تراه مناسبا من إجراءات التحقيق (2.1).

1.1- واجب لجنة العجز بالفصل في الاعتراضات

تبت لجنة العجز على غرار لجنة الطعن المسبق في الخلافات الناجمة عن القرارات الصادرة عن هيئات الضمان الاجتماعي، غير أن الأولى تختص بالخلافات المتعلقة بحالة العجز بينما ينصرف اختصاص اللجنة الثانية إلى الخلافات التي تندرج ضمن المنازعات العامة. وكما حدد أجل للجان الطعن المسبق المؤهلة لكي تبت في الطعون المرفوعة لها، منح المشرع أيضا للجنة العجز أجلا أقصاه ستين يوما من يوم استلام العريضة للبت في الخلافات المرفوعة إليها. ولكن هذا التقارب بين الإجراءين لن يصل إلى حد اتحاد طبيعتهما القانونية، فالاعتراض المقدم أمام لجان الطعن المسبق هو كما ترمز إليه تسميته مجرد طعن مسبق، ومن ثم قد تبت فيه لجنة الطعن وقد لا تبت فيه ولو أنها أنشئت لهذا الغرض. فالطعن المسبق لا يرجى منه الفصل في النزاع بقدر ما يرجى منه توفير فرصة أخيرة لمراجعة قرار هيئة الضمان الاجتماعي المتنازع فيه قبل اللجوء إلى المحاكم، وهو الأمر الذي يبرر تحديد أجل للبت في الاعتراض من جهة، والسماح للطاعن من جهة أخرى باللجوء للمحكمة عند انتهاء ذلك الأجل ودون انتظار قرار لجنة الطعن المؤهلة.

ولا شك في أن الأمر يختلف بالنسبة للجنة العجز، فهي ملزمة بالفصل في حالة العجز ولو بعد انقضاء الأجل المحدد لذلك. وما لم تفصل في الاعتراض، فلا يمكن للطاعن اللجوء إلى المحكمة، وله أن ينتظر قرار لجنة العجز أيا كانت المهلة التي يستغرقها صدور القرار. وهذا ما تؤكده أحكام المادة 35 من القانون رقم 08-08 التي حددت أجل الطعن أمام الجهات القضائية بثلاثين يوما من تاريخ استلام تبليغ قرار لجنة العجز الولائية المؤهلة. ولما كان الأمر على هذا النحو فمن البديهي أن انقضاء أجل المدة المحددة للجنة بغرض البت في الاعتراض لا ينال من اختصاصها كما هو الأمر بالنسبة للطعن المسبق. ونرى في النهاية أن إخطار لجنة العجز لا يعد مجرد طعن مسبق، بل يحملها واجب الفصل في النزاع، ولذا منحها المشرع أيضا الصلاحيات اللازمة للقيام بالتحريات الضرورية كأن تمارس صلاحيات القاضي.

2.1-تأهيل لجنة العجز للقيام بالتحقيق

لقد سبقت الإشارة إلى أن المنازعات الطبية هي خلافات تتمحور حول الحالة الصحية للمؤمن الاجتماعي، فهي بالأساس مسائل فنية، يتطلب حلها تدخل خبراء، ولذا كان أغلبية أعضاء لجنة العجز أطباء. ونلاحظ في هذا الشأن أن المشرع بقي، عند استحداثه لجنة العجز، متمسكا بفكرة الخبرة كوسيلة لحل النزاعات الطبية. وأما الغرض من استحداثها هو اشراك الشركاء الاجتماعيين لمنظومة الضمان الاجتماعي – إلى جانب الأطباء الخبراء – في اتخاذ بعض القرارات ذات التوابع المالية الكبيرة على غرار الريوع. ولا شك أيضا في أن هيئات الضمان الاجتماعي تسعى إلى المحافظة على توازنها المالي، فتفضل – عندئذ – حل النزاع على مستوى لجنة العجز، كون أعضائها أكثر دراية بمصالح الطرفين المتنازعين، بدل من الجهات القضائية التي تتجاهل كليا الحالة المالية لهيئات الضمان الاجتماعي. وفي ضوء هذه الاعتبارات لم يكتف المشرع بإلزام لجنة

العجز بالفصل في الاعتراضات المتعلقة بحالة العجز، بل مكنها من اتخاذ : "...كل التدابير، لاسيما تعيين طبيب خبير وفحص المريض وطلب فحوص تكميلية ويمكنها أن تقوم بكل تحر تراه ضروريا."[27] وذلك بغرض تمكينها من الفصل في النزاع عن دراية تامة بكل تفاصيله على غرار القاضي.

ويتبين من الإحصائيات المتعلقة بنشاط لجان العجز الولائية لدى وكالات صندوق الضمان الاجتماعي للعمال الأجراء أنه خلال السنتين الأخيرتين (2012-2013) تلقت 21.659 طعنا، قبل منها 5.964، أي ما يعدل 30 %. وتلقت بدورها لجان العجز لدى الوكالات الجهوية لصندوق الضمان الاجتماعي للعمال غير الأجراء 635 طعنا في الفترة ما بين 2008-2013، قبل منها 296 طعنا، أي ما يعادل 50 %. وتبرز هذه الأرقام أهمية لجان العجز في إطار حل النزاعات المتعلقة بحالة العجز، وهذا ما جعل الطعن القضائي يوجه ضد قرارات العجز، بغرض مراقبتها وإعادة النظر فيها عند الحاجة.

2- قرار لجنة العجز أساس الطعن القضائي

إنه على خلاف ما هو معمول به في مجال الطعن المسبق بالنسبة للمنازعات العامة، لا يمكن تصور الطعن القضائي بالنسبة لحالات العجز إلا بعد وضد القرارات الصادرة عن لجنة العجز. وهذا ما تؤكده بكل وضوح أحكام المادة 34 من القانون رقم 08-08 التي تنص:" تكون قرارات لجنة العجز الولائية المؤهلة قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ استلام تبليغ القرار.". يستخلص من هذا النص أن الطعن القضائي يوجه حصريا ضد قرار لجنة العجز، ومن ثم لا يبدأ سريان واحتساب أجل الطعن القضائي إلا من تاريخ تبليغ القرار محل الطعن. وبمفهوم المخالفة لا طعن قضائي ما لم تصدر لجنة العجز قرارها ولا تسري أجال الطعن إلا من تاريخ التبليغ، والحقيقة أن هذه النتيجة طبيعية

[27] المادة 32 من القانون رقم 88-88.

كـون الطعـن أمام لجنة العجز لا يعتبـر من قبيل الطعـون المسبقة كما سبق بيانه، بل هو إجراء لحل النزاع.

ولقد أعطى المشرع أهمية بالغة لإجراء تبليغ قرارات لجنة العجز، إذ يجب أن تبلغ وجوبا خلال عشـرين يوما من يوم صدور القـرار، على أن يتم ذلك التبليغ بواسطة رسالة مضمونة مع إشعـار بالوصول أو بواسطة عون مراقبة معتمد للضمان الاجتماعي مع محضر تسليم[28].

وأما عن الدفوع المستند إليها في الطعـن القضـائي ضد قرارات لجنة العجـز فهي - على العمـوم- نوعـان، فقد يدفع الطاعن بسـوء تقدير الوقائع منها على سبيل المثـال جبر الإصـابة من عدمها. وقد يستنـد الطاعـن إلى سـوء أو خطأ في تطبيق القـانون، منها مخـالفة إجراءات جوهرية، أو عـدم تسبيب القـرار ...إلخ[29]. ونذكـر في هذا الشـأن أن تقـدير الوقائع يخضع – عادة- لتقديرات قضاة الموضـوع، في حين تكون المسائل المتعلقة بتطبيق القانون من اختصـاص قضاة القانون. وفي ضوء هذه الاعتبارات وكذا مبتغى الطعن القضائي، فإنه يرفع بحسب الحالة أمام الجهات القضـائية الفاصلة في الموضوع، أو أمام المحكمة العليا.

الفرع الثاني – المقصود بالجهة القضائية المختصة

لقـد أثارت تشكيلة لجنـة العجـز والصلاحيـات التي تتمتـع بها وكذا الطابـع الفني للنـزاعات التي تفصل فيها تساؤلات عديدة بشأن الغاية من الطعن القضائي؟ فقد يكون الغرض من الطعن القضائي هو تمكين قضاة القانون من مراقبة تطبيق القانون من قبل لجنة العجـز، وفي هذه الحالة يرفـع الطعـن القضائي بواسطة طعن بالنقض أمـام المحكمة العليا. وهذا هو الحل الذي أخذ به التشريع القديم (1). غير أن الاجتهاد القضائي لم يتمسك بهذا الحـل بعد إصدار القانـون رقم 08-08، بل يرى أن الطعـن القضـائي يرفع أمـام القسـم الاجتمـاعي للمحكمة وذلك من قبل كل مؤمن اجتماعي تم رفض طعنه من قبل

[28] المادة 34 من القانون رقم 88-88.

[29] راجع المادتين 358 و359 ق إ م إ بشأن أوجه الطعن.

لجنة العجز. وبعبارة أخرى يعاد النظر في القضية في جانبها الموضوعي وفق الإجراءات العادية المتبعة أمام المحاكم (2).

1-الطعن القضائي: طعن بالنقض أمام المحكمة العليا

تثير الشكليات الإجرائية المفروضة في إطار إجراء الطعن أمام لجنة العجز من آجال مختلفة (أجل للطعن، أجل للفصل في الطعن، أجل لتبليغ قرار اللجنة، أجل للطعن القضائي) وأشكال يتعين مراعاتها (طعن مكتوب مصحوب بتقرير الطبيب المعالج، شكل معين لمعاينة إيداع الطعن وآخر للتبليغ ...إلخ)، بعض التساؤلات بالنسبة لغايتها؟ ويبدو أن المشرع بالغ في هذه الشكليات -مهما كانت مبسطة ومجانية- طالما أنها تتعلق بطعن أمام لجنة إدارية من جهة وأنه يمكن للمؤمن الاجتماعي التمسك بالطعن القضائي من جهة أخرى.

لا شك في أن هذه الشكليات تزيد الإجراء تعقيدا، غير أنها تمثل في نفس الوقت حماية لحقوق الأطراف، وهي تستند في الحقيقة إلى مبررين لا يمكن للمشرع إغفالهما. أما المبرر الأول فهو التغيير السريع للحالة الصحية، أي حالة العجز للمريض، والتي تتطلب - عندئذ - تدخلا سريعا لمعاينتها، فهي لا تقبل أي تماطل أو تأخير في الإجراءات، وهذا ما يبرر الآجال المختلفة الواجب مراعاتها في الإجراءات المتعلقة بالطعن أمام لجنة العجز. ويتمثل المبرر الثاني في بطء الإجراءات أمام المحاكم، بحيث يصبح الطعن القضائي بدون فائدة بالنظر إلى التغيير السريع للحالة الصحية للمريض. وكثيرا ما يكون القاضي أمام صعوبات كبيرة، تحول دون تمكنه من تحديد الحالة الصحية الفعلية التي كان عليها المؤمن الاجتماعي وقت نشأة النزاع، أي قبل سنة فأكثر. وليس للقاضي في هذه الظروف من سبيل غير اعتماده على المعاينات التي توصلت إليها لجنة العجز. ويظهر أن المشرع لم يتجاهل هذه الحقيقة وقد عالجها من خلال أحكام المادة 59 من القانون رقم 83-13 والتي تنص :" يمكن أن تتم المراجعة كل ثلاثة أشهر على الأكثر، خلال السنتين الأوليتين الموالیتین لتاريخ الشفاء أو جبر الجروح، وبعد انقضاء هاتين

السنتين لا يمكن أن يتم تحديد جديد للتعويضات الممنوحة إلا بعد فترة مدتها سنة بين المرة والأخرى، وتبقى هذه الآجال سارية حتى ولو تم الأمر بعلاج طبي. ".

وإنه في ضوء هذه الاعتبارات كان التشريع القديم أي القانون رقم 83-15، يقضي وبصفة واضحة في مادته 37 بما يلي:" يجوز الاعتراض على قرارات اللجان المختصة بحالات العجز بالطعن لدى المجلس الأعلى للقضاء طبقا للقانون ". ويتمثل الطعن القضائي -عندئذ - في الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا، التي لا تنشغل كما هو معروف إلا بالجانب المتعلق بتطبيق القانون، فتراقب التطبيق السليم للقانون من عدمه من قبل قضاة الموضوع. والغرض من الطعن القضائي في مجال حالات العجز ليس بإعادة النظر في النزاع برمته، بل يقتصر على مراقبة التطبيق الصحيح للقانون من عدمه من قبل لجنة العجز. وبعبارة أخرى يكون الجانب الموضوعي من اختصاص لجنة العجز، ولها في ذلك سلطة تقديرية، بينما تتولى المحكمة العليا في إطار الطعن القضائي المنصوص ضد قرارات لجنة العجز بمراقبة التطبيق السليم للقانون فقط[30]. وتراقب في هذا الإطار على وجه الخصوص احترام الإجراءات الجوهرية على غرار الشكليات المختلفة والتي سبقت الإشارة إليها. ويكون هذا التصور للطعن القضائي في مجال حالات العجز هو أساس الشكليات المختلفة المحيطة بالطعن أمام لجنة العجز.

ولم يطرأ أي تغيير بشأن الجهة القضائية المختصة بعد تعديل المادة 37 بموجب المادة 14 من القانون رقم 99-10 والتي تنص : " يجوز الطعن في قرارات اللجان المختصة بحالات العجز أمام

[30]وفي إطار مراقبة القرارات الصادرة عن لجان العجز ألغت الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا قرار لجنة العجز للأسباب التالية:" حيث أنه بالرجوع إلى القرار المطعون فيه نجد أنه جاء خاليا من أسماء وصفات أعضاء لجنة العجز المنصوص عليهم في المادة 32 المذكورة. وحيث أن المادة 33 من نفس القانون تنص على أنه لا تصح مداولات اللجنة المختصة بحالات العجز إلا إذا حضر اجتماعها ثلاثة أعضاء على الأقل منهم الرئيس والطبيب الخبير. وحيث أنه لا تتم مراقبة ذلك إلا بذكر أسماء وصفات أعضاء لجنة العجز وبالتالي فإن ذكرهم وجوبيا..."، المجلة القضائية، 1996، 2، 92.

الجهات القضائية المختصة ."[31]. ونرى في شأن هذه المادة أن تعديل المادة 37 يعني حتما ومنطقيا أن يكون للصياغة الجديدة تفسيرا جديدا للمقصود بالجهة القضائية، وإلا استحال تبرير التعديل الذي قام به المشرع، لاسيما وأنه استبدل صياغة واضحة بأخرى أقل وضوحا. واعتبر قضاة القانون في القرار الصادر عن الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا في الملف رقم 571251 بتاريخ 2010/01/07[32]، أنه لما كانت لجان العجز يرأسها قاضي برتبة مستشار لدى المجلس، مما يجعل منها هيئة شبه قضائية في صنف غرفة من غرف المجالس القضائية، فإن القرارات الصادرة عنها لا يمكن إعادة النظر فيها من قبل قاضي المحكمة، بل يمكن الطعن فيها - عند الحاجة – بالنقض أمام المحكمة العليا. ويستنتج من هذا القرار أن تحديد الجهة القضائية المختصة للنظر في الطعون ضد قرارات لجنة العجز متوقف على وجود قاضي من عدمه ضمن تشكيلة لجنة العجز. ولقد ترتب - فعلا- على إعادة تشكيلة لجنة العجز التي أصبح يترأسها ممثل الوالي، تراجعا للاجتهاد القضائي للمحكمة العليا، حيث لا يمكن للمؤمن الاجتماعي بعد صدور قانون رقم 08-08 الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا، بل يتعين عليه إخطار القسم الاجتماعي للمحكمة.

2- الطعن القضائي : دعوى قضائية أمام القسم الاجتماعي للمحكمة

تعلقت التعديلات الرئيسية التي وردت في القانون رقم 08-08 بتشكيلة لجان العجز، فبينما حدد النص القديم أي القانون رقم 83-15 في مادته 32 تشكيلة لجنة العجز، أحالت المادة 30 من القانون الجديد كيفيات تشكيل اللجنة وتنظيمها وسيرها على التنظيم، وقد صدر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي رقم 09-73. ومن أهم

[31] ج ر، 1999، عدد 80، ص 3.

[32] م م ع، 2010، 1، 353، راجع نفس الحل القرار الصادر عن الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا، بتاريخ 2012/04/05 في الملف رقم 707677، م م ع ، 2012، 2، 426.

المسائل اللافتة للانتباه غياب القضاة من التشكيلة الجديدة للجنة من جهة وإسناد رئاستها إلى ممثل الوالي من جهة أخرى.

لا شك في أن التشكيلة الجديدة للجنة تتلاءم تماما مع ما يتطلبه حل مثل هذه النزاعات من الاختصاص، فطالما تتعلق الخلافات بمسائل فنية فإن حلها يقتضي الاحتكام إلى أخصائيين كالأطباء بدل من قضاة. غير أن استبعاد القضاة من رئاسة اللجنة وحتى من بين أعضائها لم يتقبله قضاة الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا. وقد جاء في القرار الصادر بتاريخ 3 مارس 2011 عن هذه الغرفة مايلي:"حيث و أنه و لئن الاجتهاد القضائي للغرفة الاجتماعية فيما يخص أحكام المادة 37 من القانون 83-15 المعدلة بالمادة 14 من القانون 99-10 اعتبرت أن الطعن في قرارات لجنة العجز الولائية يكون أمام المحكمة العليا مؤسسة اجتهادها على أساس أن اللجنة الولائية للعجز يترأسها قاضي برتبة مستشار واعتمادا على التغيير الذي جاء في المرسوم 09-73 والذي أعاد تشكيلة هذه اللجنة واسند رئاستها إلى ممثل الولي، وعليه تكون قرارات اللجان الولائية بعد صدور القانون والمرسوم المذكورين أعلاه قابلة للطعن فيها أمام الأقسام الاجتماعية".

ويبدو لنا أن هذا الحل الجديد الذي انتهت إليه الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا لا يخلو من الانتقادات في جوانب عدة. فانطلاقا من خصائص منازعات الضمان الاجتماعي، لاسيما الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمؤمن الاجتماعي، فإنه من غير العدل إلزامهم باتباع مثل هذه الإجراءات الطويلة المعقدة. إن إلزام هذه الشريحة من المتقاضين انتظار القرار الصادر عن لجنة العجز حتى يتمكنوا من إخطار القسم الاجتماعي للمحكمة يعنى حتما بالنظر إلى وضعيتهم أن العدالة لم تصبح في متناولهم. ولا شك في أن هذا الأمر مناقض تماما للأغراض المسطرة من قبل المشرع عند استحداثه قانون خاص بمنازعات الضمان الاجتماعي هذا من جهة. وسجلنا من جهة أخرى أن التغيير السريع للحالة الصحية للمؤمن الاجتماعي يتطلب بعض السرعة في الإجراءات، في حين أن الحل التي انتهت إليه المحكمة

يقتضي آجال طويلة، إذ تمر القضية على المحكمة ثم المجلس، وقد تكون محل بالطعن أمام المحكمة العليا. وفي ظل هذه المعطيات يضطر المؤمن الاجتماعي لقبول القرارات الصادرة عن هيئات الضمان الاجتماعي مع التمسك -عند الحاجة - بإجراءات المراجعة المنصوص عليها في المادة 59 من القانون رقم 83-13 ـ بدل من مباشرة دعوى قضائية تكون نتائجها محتملة.

ولاحظنا في ختام هذه المداخلة وجود عنصرين أساسيين ومتناقضين لا بد من إبرازهما: يتمثل العنصر الأول في طبيعة حقوق مستعملي الضمان الاجتماعي باعتبارها من النظام العام من جهة والتفاوت الموجود بين طرفي النزاع من جهة أخرى. وفي مثل هاتين الخاصيتين تكون فكرة الطرق البديلة لحل النزاعات مستبعدة تماما، وكأننا بصدد حالة تنافي بين حقوق المؤمن الاجتماعي التي لا تقبل أي تنازل وما تتطلبه الطرق البديلة لحل النزعات من تنازلات.

ويتعلق الأمر الثاني بالنتائج العملية التي تبين بصفة واضحة أن الكثير من النزاعات في مجال الضمان الاجتماعي يتم حلها بعيدا عن المحاكم. ولعل أحسن مثال في هذا الشأن هي الطعون المسبقة بالنسبة للمسائل المتعلقة بالزيادات والغرامات المفروضة على المكلفين- نتيجة مخالفة التزاماتهم والتي تفصل فيها لجان الطعن بصفة ابتدائية ونهائية، وكذا إجراء الخبرة الطبية في مجال المنازعات الطبية والتي لا يمكن الطعن فيها قضائيا. وأما بالنسبة للحالات الأخرى ورغم تكريس الطعن القضائي قانونا، فإن التمسك به عمليا يبقى مجرد حالات استثنائية وذلك للأسباب التي سبق ذكرها.

ومن الثابت أيضا أن الطرق البدلية تمثل مجموعة غير محددة، فلا تقتصر على الوساطة والصلح والتحكيم بل تضم أيضا الخبرة وعملية الصلح وغيرها. ومن الثابت أيضا أن الطعون غير القضائية في مجال منازعات الضمان الاجتماعي تتوفر هي أيضا على بعض المحاسن التي تتميز بها الطرق البديلة لحل النزعات من سرعة

وسرية، بدون تكاليف وبعيدا عن المحاكم. ولكن من الثابت أيضا أن الطرق البديلة ليس لها مكان من الإعراب ما لم يرخص بها القانون، والجدير بالتنويه في هذا الشأن أن حقوق مستعملي الضمان الاجتماعي من النظام العام. ومن المعروف أيضا أن الطرق البديلة تسعى إلى إيجاد حل توافقي من اقتراح الغير، ولا يصبح هذا المقترح قابل للتنفيذ - عادة - إلا بعد قبول المتخاصمين. وأما الطعون غير القضائية في مجال الضمان فهي بعيدة كل البعد عن هذه الحقائق، بل هي قريبة من بعض الإجراءات والقواعد الموجودة في إطار تسوية منازعات الضرائب ومنازعات العمل التي كثيرا ما تفضل التسوية الإدارية للنزاع بدل من التسوية القضائية. وقد تندرج هذه الطعون غير القضائية في إطار أوسع ألا وهو الاتجاه العام نحو إضفاء الطابع التعاقدي على القانون، ذلك أن هذا الأخير لم يكتف باقتحام مختلف الحقوق الجوهرية بل امتد أثره ليشمل المراحل الإجرائية والقضائية لإدخالها حيز النفاذ.

مـــلحـــــق

لجان الطعن المسبق الولائيــة لــدى صــندوق الضــمان الاجتمــاعي للعمال الأجراء

الجدول رقم 1- الطعون المقدمة من قبل المكلفين

السنة	الطعون المسجلة	الطعون المفصول فيها	الطعون المقبولة	النسبة المأوية
2010	15576	8771	6595	75%
2011	9210	7979	6380	80%
2012	10576	7885	6495	82%
2013	12060	9217	7799	84%
المجموع	47422	33852	27269	80%

الجدول رقم 2- الطعون المقدمة من قبل المؤمنين الاجتماعيين

السنة	الطعون المسجلة	الطعون المقبولة	الطعون المرفوضة	المرفوضة شكلا
2012	16593	8585	7742	266
2013	22744	12235	10108	401
المجموع	39337	20820	17850	667

الجدول رقم 3 - لجنة الطعن المسبق الوطنية

السنة	الطعون المسجلة	الطعون المفصول فيها	الطعون المقبولة	الطعون المرفوضة
2008	1577	1487	737	750
2011	1630	1415	651	764
2012	1770	1578	611	967

الجدول رقم 4 – احصائيات لجان الطعن المسبق

السنة	الطعون المسجلة اللجنة المحلية	الطعون المفصول فيها لجنة محلية	الطعون المسجلة اللجنة الوطنية	النسبة
2008	30314	23001	113	0,37%
2010	7849	6301	1426	18%
2011	36545	33903	3383	9%
2012	55899	52711	3495	6%
2013	68800	69920	2461	4%
المجموع	199407	185836	10878	5%

الجدول رقم 5- لجان العجز للصندوق العمل الاجراء

السنة	عدد الطعون المقدمة	عدد الطعون المقبولة	النسبة
2012	10626	2998	28%
2013	11032	2966	27%
المجموع	21658	5964	27%

الجدول رقم 6 - لجان العجز للصندوق الوطني للعمال غير الأجراء

السنة	الطعون المقدمة	الطعون المفصول فيها	الطعون المقبولة	الطعون المرفوضة	النسبة
2008	06	06	4	2	67%
2009	82	82	42	40	51%
2010	167	167	88	79	53%
2011	181	181	91	90	50%
2012	126	126	49	77	39%
2013	73	73	22	51	30%
المجموع	635	635	296	339	47%