الشروط الشكلية الخاصة بالمنازعات الإدارية

أ.عليوان باقوتة

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة

تعد الدعوى الإدارية وسيلة أساسية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الدولة، وبواسطة هذه الدعوى يمكن للجهة القضائية المختصة بالرقابة على الإدارة أن تتحرك وتراقب النشاط الإداري.

ويشترط لتحريك دعوى إدارية معينة توافر مجموعة من الشروط الشكلية نص عليها قانون الإجراءات المدنية، علما بأنه هناك شروط تشترك فيها مع الدعوى المدنية وهي الأهلية، والصفة، والمصلحة،و الاستعانة بخدمات المحامى، وشروط تتعلق ببيانات العريضة.

بالنسبة للأهلية والصفة والمصلحة نصت عليهم المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية كالآتي: «لا يجوز لأحد أن يرفع الدعوى أمام القضاء ما لم

يكن جائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك»[1]، بيد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في تعديله الأخير اختصرها في الصفة والمصلح دون الاهلية، وذلك بنصه في المادة 13 على أنه: «لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقررها القانون»[2].

فضلا عن هذه الشروط الشكلية المشتركة بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية فإن الدعوى الإدارية تتطلب شروطا أخرى خاصة بها ويتعلق الأمر بالتظلم الإداري المسبق والمواعيد.

وللكشف عن التعديلات التي أوردها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد نتوقف في مرحلة أولى عند التظلم الإداري المسبق كشرط من الشروط الشكلية الخاصة لقبول الدعوى الإدارية، ثم في مرحلة لاحقة نكشف عن الشرط الشكلي الثاني الخاص بالدعوى الإدارية وهو المواعيد.

نتناول الموضوع في خطة ثنائية تشتمل على:

1-التظلم الإداري المسبق.

1-1-التظلم الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية.

1-2- التظلم الإداري في مرحلة الإصلاح.

1-3- التظلم الإداري وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2-المواعيد:

2-1-مواعيد التظلم.

---

[1]-المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، ط3، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2002، ص65.

[2]- المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بيرتي، الجزائر، 2008، ص3.

2-2-مواعيد رفع الدعوى.

2-3-تمديد المواعيد.

1-التظلم الإداري المسبق:

التظلم هو عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه، ويتمثل في طعن إداري يتقدم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي، عن طريق توجيه شكوى أو احتجاج أو التماس للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلما مسبقا، أو طعنا إداريا يطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها[1]. ويشترط في التنظيم أن يقدم للإدارة المختصة وأن يكون خلال المدة المحددة قانونا[2].

فالتظلم الإداري إذن هو الطلب أو الشكوى التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة إلى الجهة الإدارية من القرارات الإدارية، وبالتالي فهو وسيلة من وسائل تحريك الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة والهدف الأساسي منه هو فض النزاعات القائمة بين الأفراد عن طريق الاتفاق الودي والتفاهم.

والأهم من ذلك هو إعطاء فرصة للسلطات الإدارية، لكي تراجع نفسها فيما أصدرت من تصرفات وقرارات لتقوم بتصحيحها من خلال تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر تلاؤما وانسجاما مع أحكام القانون، وبالتالي يجنب متول السلطة الإدارية كل مرة أمام القضاء كمدعى عليه.

ومقتضى هذه الرقابة أن تختص الجهة الإدارية بمراجعة أعمالها وقد تنتهي من هذه المراجعة إلى سحب قراراتها أو إلغائها أو تعديلها، وتقع هذه

---

[1]-Ricci (J.C), Contentieux administratif, Hachette, Coll, Hachette sup, 2007, P105.

[2]-نوري عبد العزيز، "المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، ع8، 2006، ص73.

الرقابة سواء اكان العمل الإداري مخالفا للقانون أم غير ملائم.

تجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري المسبق يتخذ عدة صور، تظلم ولائي، وتظلم رئاسي وتظلم أمام لجنة خاصة[1]، كما أن فكرة التظلم الإداري المسبق مرت بعدة مراحل، ففي مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية كان التظلم الإداري المسبق وجوبيا وبالنسبة لجميع المنازعات الإدارية، وفي مرحلة الإصلاح بقي التظلم وجوبيا بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، بينما في الفترة الأخيرة وبعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبح التظلم الإداري اختياريا بالنسبة لجميع المنازعات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالمنازعات التي ترفع أمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية أو أمام مجلس الدولة.

1-1-التظلم الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية

في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية لا يمكن بأي حال من الأحوال تحريك دعوى قضائية ما لم يتم التظلم الإداري أمام هيئة إدارية وذلك

---

[1]-التظلم الولائي: هو ذلك التظلم الذي يقدمه ذو المصلحة والشأن إلى ذات الجهة أو السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف، أو العمل محل التظلم، يلتمس فيه مراجعة هذا القرار وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو سحبه أو إلغائه أو تعديله.

-التظلم الرئاسي: هو تظلم الشخص المتضرر إلى رئيس مصدر القرار، ويقوم هذا الرئيس إعمالا للسلطة الرئاسية بدراسته، وقد ينتهي إلى سحبه أو إلغائه أو تعديله، وقد يتولى الرئيس في هذه الحالة من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم من المعني بالأمر.

-التظلم أمام لجنة إدارية خاصة: قد تتشكل هذه اللجنة من موظفين إداريين على قدر من الكفاءة والخبرة.

وبذلك يمكننا القول بأن التظلم –بصفة عامة- باعتباره إجراء للتسوية الودية للمنازعات الإدارية من شأنه إنهاء الخصومة الإدارية في مهدها تحقيقا للمصلحة العامة ومصلحة صاحب الشأن والإدارة ومرفق القضاء على السواء، ففيه تحقيقا للعدالة بصورة أسرع وأيسر.

طبقا لأحكام المادتين 169 مكرر و275 من قانون الإجراءات المدنية.

حيث نصت المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية على أنه: «لا يجوز رفع الدعوى إلى المجالس القضائية من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري.

ولا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار.

ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا خلال الشهرين التابعين لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره»[1].

ونصت المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية على أنه: «لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإدارية التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه»[2].

نلاحظ من خلال هاتين المادتين أن التظلم الإداري المسبق وجوبيا في جميع المنازعات الإدارية سواء كانت ترفع لأول مرة أمام الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية، أو أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا، بحيث نصت المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية المشار إليها أعلاه والمتعلقة بإلزامية التظلم بالنسبة للمنازعات التي ترفع أمام المجالس القضائية على أنه: «... لا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي...». ونصت المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية والمتعلقة بوجوب التظلم الإداري المسبق بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام المحكمة

---

[1]-المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص38.

[2]-المادة 275 من قانون نفسه، ص64.

العليا على أنه: «لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي...».

التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء ليس إجراء مقصودا لذاته أو شكلية واجبة الإتباع على الدوام، بل هو إجراء قصد به تمكين جهة الإدارة مصدرة القرار من تدارك ما وقعت فيه من أخطاء، أو منح السلطة الرئاسية لها فرصة التعقيب على قرارات الجهة التابعة لها في إطار المشروعية بما يحقق رغبة المتظلم، توقيا للإلغاء القضائي للقرار بما يستتبعه ذلك من تعويض تلتزم الإدارة بأدائه[1].

وترتيبا على ما تقدم فإن التظلم لا يكون وجوبيا إذا لم يعد محققا للهدف الذي لأجله شرع وهو إعادة جهة الإدارة للنظر في القرار الصادر عنها، فشرط تطلب التظلم قبل اللجوء لدعوى الإلغاء أن يكون هذا التظلم مجديا وهو لا يكون كذلك في حالتين هما: استنفار جهة الإدارة ولايتها بإصدار القرار وإعلان جهة الإدارة المسبق عدم قبولها التظلم من القرار[2].

وقد لقي التظلم انتقادات، سواء بسبب وجوده كامتياز لصالح الإدارة أو بسبب تعقيده من حيث البحث في تحديد الجهة التي يجب أن يوجه إليها، خاصة في التظلم الرئاسي, لذلك جاء تعديل سنة 1990 مستبعدا هذا التظلم من توجيهه إلى الإدارة مبدئيا في المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية[3].

لكن رغم الانتقاد الموجه إلى التظلم المسبق، يبقى هناك من ينظر إليه على أنه يعود بالفائدة سواء على أطراف الدعوى، أو على حسن مسير العدالة

---

[1]-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص201.

[2]-المرجع نفسه، ص201.

[3]-المرجع نفسه، ص182.

على حد سواء، فبواسطته تتفادى الإدارة العامة المكلفة بتسيير المرافق العامة مفاجأة مقاضاتها، ويمكن للأفراد أن يجروا صلحا معها، وبالتالي يحققون مطالبهم، كما أن للتظلم الإداري فائدة في حصر النزاع أمام القضاء الإداري لتمكين القاضي الإداري من الإحاطة بمحتوى النزاع المطروح عليه لأن رد الإدارة على التظلم هو العمل الذي يربط النزاع[1].

إن اللجوء للتظلم الو جوبي من شأنه تقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون وتعمل أحكامه ولو ترتب على ذلك سحبها لقرار أصدرته، وفي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة[2].

يتميز التظلم الإداري المسبق أساسا بالتعقيد والتأخير، بحيث يكون التعقيد في كون التظلم الإداري المسبق يتفرع إلى أنواع مختلفة (ولائي ورئاسي)، ويزداد هذا التعقيد في التوجه السليم للتظلم الإداري المسبق ضد القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة إدارية تمتاز بازدواجية الوظائف و في معرفة واحترام شرط المدة المنصوص عليه في القانون العام والقانون الخاص، في حين يتمثل التأخير في تأجيل رفع الدعوى القضائية إلى بعد انتهاء المراحل المتعلقة بالتظلم الإداري المسبق[3].

---

[1]-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص64.

[2]-المرجع نفسه، ص64.

[3]-المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص38.

1-2-التظلم الإداري في مرحلة الإصلاح:

نظرا للعيوب والنقائص الناتجة عن شرط التظلم وأهمها كون الرقابة الإدارية رقابة ذاتية، رقابة غير محايدة في حالة تحريكها من قبل ذوي الشأن والمصلحة من الأفراد، حيث أن السلطات الإدارية المختصة بالرقابة تجمع بين صفتي الخصم والحكم في الوقت نفسه ، هذا بالإضافة إلى عدم تحقيق هذا الشرط للأهداف المسطرة من طرف المشرع الجزائري، هو التقليل من المنازعات وحلها في مرحلة نشأتها دون اللجوء إلى القضاء، لهذا اضطر هذا الأخير إلى تعديل المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 23/90 المعدل والمتمم للأمر رقم 145/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، حيث نصت المادة 169 مكرر منه على أنه: «لا يجوز رفع الدعوى إلى المجالس القضائية من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في القرار الإداري، ويجب أن يرفع هذا الطعن المشار إليه آنفا خلال أربعة أشهر التابعة لتبليغ، القرار المطعون فيه أو نشره»[1].

وبالتالي فإن التظلم الإداري المسبق أصبح اختياريا باستطاعة المدعي العمل به أو المرور مباشرة إلى القضاة خلال مدة أربعة أشهر من صدور القرار الإداري المطعون فيه، باستثناء الدعوى غير الاستعجالية التي ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة لأول وآخر درجة، والمنازعات الإدارية التي استلزمت قوانينها الخاصة التظلم الإداري المسبق قبل الطعن القضائي، أما بالنسبة للمنازعات الإدارية التي تنظر فيها المحكمة العليا -حاليا مجلس الدولة- لأول وآخر درجة بقي التظلم فيها إجباريا قبل اللجوء إلى القضاء لأن قانون الإجراءات المدنية استلزم ذلك خاصة وأن المادة 275 لم تعدل.

هذا مع وجود استثناءات ويتعلق الأمر بإلزامية التظلم في منازعات

---

[1]-المرجع نفسه، ص38.

خاصة نذكر منها على سبيل المثال:

-منازعات الصفقات العمومية حيث يشترط قانون الصفقات إلزامية التظلم إلى لجنة الصفقات العمومية البلدية أو الولاية أو الوطنية حسب الأحوال.

-منازعات الضرائب حيث اشترط قانون الضرائب ضرورة قيام المكلف بالضريبة بتظلم يوجه إلى مدير الضريبة على مستوى الولاية قبل اللجوء إلى الغرفة الإدارية سواء تعلق الأمر بضريبة مباشرة أو غير مباشرة.

-منازعات الضمان الاجتماعي، قانون الضمان الاجتماعي اشترط ضرورة التظلم إلى اللجان العامة أو الطبية المنشأة لدى إدارة الضمان الاجتماعي على مستوى الولاية.

-منازعات التنازل عن الأملاك العقارية، القانون الصادر في 1981 اشترط ضرورة التظلم إلى اللجنة الولائية للتنازل عن الأملاك العقارية.

والجدير بالذكر أن التظلم على مستوى المجالس القضائية قد استبدل بمحاولة الصلح ما بين الأطراف المعنية تحت إشراف القاضي هذا حسب ما نصت عليه المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الفقرة الثالثة كالتالي: «...يقوم القاضي بإجراء محاولة الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر، في حالة ما إذا تم الصلح يصدر المجلس قرارا يثبت اتفاق الأطراف، وفي حالة عدم الوصول إلى اتفاق يحرر محضر عدم الصلح وتخضع القضية لإجراءات التحقيق المنصوص عليها في هذا القانون»[1].

---

[1]-المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص38.

-الصلح هو اتفاق بين طرفي الدعوى على التسوية الودية للنزاع، حيث تقوم المحكمة المنظور أمامها النزاع بإثبات اتفاق الصلح بين طرفي الدعوى، حيث يحوز هذا الاتفاق الصفة الرسمية ويكتسب القوة التنفيذية. والصلح في الدعوى ملزم لطرفي الخصومة شأنه في ذلك

الملاحظ في النزاع الإداري أن أحد طرفي النزاع هو شخص عام وهنا نرى الفرق بين الدعوى المدنية والإدارية، فالأولى الأطراف فيها متساوون,ولا يتمتع أي منهما بالامتياز بينما الدعوى الإدارية هناك الإدارة التي تمثل المصلحة العامة والفرد الذي يمثل المصلحة الشخصية، وهناك بعض الامتيازات للإدارة وهي قيد المخاصمة بالتظلم قبل التعديل وانعدام الأثر الواقف للدعوى الإدارية، الأمر الذي يجعل الإدارة في مركز قوة والفرد في مركز أضعف، كما أن عبء الإثبات لقاعدة البيّنة على من ادعى وهو صعوبة تقديم الدليل بسبب السر المهني والذي يمنع تسرب أية معلومة، وعليه فإن ظهور فكرة الصلح قلصت الفوارق، حيث يكون الأطراف أمام القاضي وهو يقوم بمحاولة الصلح في نفس المرتبة دون النظر إلى الامتياز والسلطة الممنوحة للإدارة وإنما يقع الصلح في مستوى واحد بين الأطراف والأفراد[1].

3-1-التظلم الإداري وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

فإذا كان قانون الإجراءات المدنية السابق يشترط لقبول جميع الطعون بالإلغاء سواء تلك المقامة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ضرورة اللجوء إلى التظلم الإداري، وإصلاح 1990يميز بين دعاوى الإلغاء المرفوعة مباشرة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وتلك المرفوعة أمام المحكمة العليا الغرفة الإدارية –حاليا مجلس الدولة- ، فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وحد في الأحكام القانونية المتعلقة بالتظلم الإداري وذلك بسنه لأحكام واحدة تطبق على جميع المنازعات، سواء تعلق الأمر بالمنازعات التي ترفع أمام الغرف الإدارية على

كشأن الحكم الصادر فيها بحيث لا يجوز لأي منهما العدول عما وافق عليه باتفاق الصلح.

[1]-فضيل العيش، الصلح في المنازعات الإدارية، منشورات مؤسسة الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، ص59.

مستوى المجلس القضائية، أو تلك التي ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة، وتتمثل هذه الأحكام في جعل التظلم الإداري اختياريا في جميع الحالات.

وبمقتضى القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أصبح التظلم الإداري المسبق اختياريا سواء بالنسبة للمنازعات التي يعود فيها الاختصاص للمحاكم الإدارية، أو المنازعات التي يعود فيها الاختصاص لمجلس الدولة، وذلك بموجب المواد 829، 830، 907 منه، بحيث نصت المادة 829 على أنه: «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي»[1]، ونصت المادة 830 على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...»[2]، ونصت المادة 907 على أنه: «عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه»[3].

2-المواعيد:

لقد اعترف المشرع للمنازعة الإدارية ببعض الخصوصيات على الصعيد الإجرائي، فلو أخذنا على سبيل المثال الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا نجد المشرع قد فرض أن تكون عريضة النقض موقعة من قبل محامي معتمد لدى المحكمة العليا وأعفى الدولة من هذا الشرط، وهذا ما قضت به المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية الفقرة 3، وعلى صعيد آخر إذا كان مبدأ

---

[1]-المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص195.

[2]-المادة 830، المرجع نفسه، ص195-196.

[3]-المادة 907، المرجع نفسه، ص210.

الشفهية هو الذي يسهر على الموافقة المدنية، حيث يسمح بتحقيق الاتصال المباشر بين القاضي وأدلة الإثبات، فإن عكس ذلك تغلب الصفة الكتابية على الإجراءات الإدارية ولا يعني ذلك انعدام الشفهية، وإنما تكون محدودة للغاية وتحتل هذه الخصيصة مكانتها إلى درجة أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر الكتابة ذات صفة آمرة وملزمة للقاضي ولا يستطيع الخروج عليها إلا إذا كان هناك نص صريح يبيح له ذلك، وحتى في حالة وجود نص فإنه يشكل استثناء لا ينبغي التوسع فيه كي يساعد عنصر الكتابة القاضي الإداري من أن يبني قناعته بفرض الفصل في النزاع خاصة وأن الأدلة جميعها مكتوبة، وإذا تم اللجوء لأسلوب المشافهة، فإن ذلك يكون بفرض إيضاح الأدلة المكتوبة وإلقاء الضوء عليها[1].

فضلا عن ذلك تتميز المنازعات الإدارية عن منازعات القانون الخاص بالطابع الخاص بالمواعيد المختلفة والمفروضة على طرفي القضية خلال المراحل القضائية، فلضمان استقرار المراكز القانونية التي ينشؤها التصرف الإداري، ولحماية حقوق الأشخاص حدد للطعن بالإلغاء مواعد يترتب على انتهائه سقوط الحق في رفع الدعوى، وتحصن القرار المراد إلغائه، ويصبح في حكم القرار النهائي، وبالتالي لا يقبل أي طعن قضائي يمارس ضده بسبب فساد الإجراءات وورودها خارج الميعاد.

المواعيد نوعان مواعيد التظلم ومواعيد رفع الدعوى، ولاستيعاب مختلف الأحكام المتعلقة بمواعيد التظلم ومواعيد رفع الدعوى ارتأيت تقسيم هذه المواعيد إلى ثلاثة أقسام، أناقش في القسم الأول مواعيد التظلم، وأعرض في القسم الثاني مواعيد رفع الدعوى، وأخصص القسم الثالث والأخير لتمديد المواعيد، وذلك وفقا للتعديلات القانونية.

---

[1]-عمار بوضياف، القضاء الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص112.

2-1-مواعيد التظلم

سبق البيان أن التظلم الإداري في الجزائر مر بمراحل متعددة، ففي المرحلة الأولى اعتبر إجباريا، وفي مرحلة الإصلاح بقي إجباريا بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام المحكمة العليا واختياريا بالنسبة للمنازعات التي ترفع أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وللحديث عن مواعيد التظلم قسمت هذه المواعيد وفقا للتطورات القانونية، مواعيد التظلم في مرحلة الإصلاح، ومواعد التظلم في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ميعاد التظلم المنصوص عليه بالمادة 275 من قانون الإجراءات المدنية هو شهران من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المطعون فيه، نصت على هذا الأجل المادة 278 من قانون الإجراءات المدنية، وعلى الإدارة أن تنظر فيه خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إرسال التظلم إليها، وعندما تكون الجهة المختصة بالتظلم هيئة تداولية (مجلس أو لجنة مثلا) فإن حساب مهلة السكوت الممنوحة للإدارة تبدأ من تاريخ قفل أول دورة تلي إيداع الطلب، نصت على ذلك المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية.

وبناء على هذه النصوص يمكن حصر القواعد الإجرائية الآتية في مجال ميعاد التظلم.

-على المدعي في دعوى الإلغاء العائدة لاختصاص المحكمة العليا أن يثبت أنه قام بالتظلم المطلوب خلال ميعاد الشهرين التاليين لتاريخ تبليغ القرار محل الطعن بالإلغاء أو نشره. إن القيام بالتظلم خارج هذا الميعاد يترتب عليه عدم قبول الدعوى شكلا لورود التظلم خارج الميعاد.

-لا يجوز رفع الدعوى أمام الجهة القضائية إلا إذا انتهت المهلة الممنوحة للإدارة للرد على التظلم الإداري.

يبدأ احتساب ميعاد الشهرين المنصوص عليه في المادة 278 من قانون الإجراءات المدنية من تاريخ تبليغ أو نشر القرار محل الطعن بالإلغاء[1].

ولا بد من إثبات وجود التظلم الإداري المسبق بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام المحكمة العليا، علما بأن الإثبات قد يكون سهلا خاصة في حالة رد الإدارة على التظلم الإداري، أما في حالة الرد الضمني المتمثل في الرفض الضمني يكون للمتظلم أن يثبت وجود التظلم الإداري المسبق بتقديم الوصل البريدي[2].

يترتب على فوات ميعاد التظلم سقوط الحق في ممارسة الدولة، ذلك أن أي دعوى تمارس بدون تظلم تواجه بعدم القبول لعدم إتباع شرط التظلم أو لفساده، وميعاد التظلم كميعاد الدعوى من النظام العام على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى، والسند القانوني في ذلك هو المادة 461 من قانون الإجراءات المدنية بنصها على أنه: «فيما عدا حالة القوة القاهرة يترتب السقوط على مخالف المواعيد المحددة قانونا لمباشرة حق من الحقوق بموجب نصوص هذا القانون»[3].

أما بالنسبة لمواعيد التظلم وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد نصت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يجوز

---

[1]-المقصود بالتبليغ هو إجراء خاص بالقرارات الفردية، التي يجب أن تبلغ إلى المعني بذاته مثل قرار بتعيين موظف أو قرار بترقيته.

النشر هو إجراء يخص القرارات التنظيمية التي يجب أن تنشر ليعلم بها الجميع، وتأخذ القرارات الجماعية حكم القرارات التنظيمية، فالقرار الفردي الجماعي الذي يضم مجموعة الأفراد يكفي فيه النشر دون التبليغ مثل القرار المتضمن قائمة الموظفين المعنيين بالطرد أو الترقية..الخ.

[2]-المادة 282 من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص65.

[3]-المادة 461 من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص116.

للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه»[1].

نستنتج من خلال هذه المادة أن التظلم الاختياري يكون ولائيا، أي أمام نفس الجهة مصدرة القرار، وأن هذا التظلم يكون خلال المهلة المنصوص عليها في المادة 829 والمتعلقة بتحديد ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية، بحيث نصت على أنه: «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي»[2].

ونصت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «...يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين(02) لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه، في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض[3].

2-2-مواعيد رفع الدعوى:

تقتضي دراسة مواعيد رفع الدعوى الإدارية التطرق إلى المواعيد في ظل قانون الإجراءات المدنية، والمواعيد في ظل الإصلاح أو التعديل الأخير وهي مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

---

[1]-المادة 830 من قانون إجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص195-196.

[2]-المادة 829 من نفس القانون، ص195.

[3]-830 من نفس القانون، ص1995-196.

مواعيد رفع الدعوى الإدارية طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية ووفقا للمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية فإنه على الطاعن أن يرفع الدعوى أمام المجالس القضائية خلال 4 أشهر من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه، وتبقى مواعيد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو من تاريخ إنهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية في حالة سكوت السلطة الإدارية على الرد، هذا طبعا مع مراعاة النصوص الخاصة التي تقصر أو تمدد المواعيد[1].

نلاحظ من خلال أحكام المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية أنه يجب على الطاعن أن يرفع دعواه أمام المجالس القضائية خلال أربعة أشه (04) من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه، وبالتالي في حالة عدم النشر أو كون النشر غير كافي أو معيب فإن ميعاد الطعن لا يبدأ في السريان[2].

تحسب المواعيد كاملة وفقا لنص المادة 463 من قانون الإجراءات المدنية ومعنى ذلك أن يوم التبليغ لا يحسب على المتقاضي، كما لا يحسب عليه اليوم الأخير أيضا، فمثلا إذا كان ميعاد الدعوى أربعة أشهر تم التبليغ يوم 01 مارس فإن آخر يوم لدعوى هو 02 جويلية.

بالنسبة لمواعيد رفع الدعوى الإدارية وفقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكما هو واضح في نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد حدد بأربعة (04) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو

---

[1]-نصت المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص38.

[2]- المادة 463 من نفس القانون، ص116.

التنظيمي[1].

أما بالنسبة لميعاد رفع الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة فهو الميعاد نفسه المذكور أعلاه والخاص بالمحاكم الإدارية، وذلك لأن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أحالنا على نفس النصوص القانونية المتعلقة بميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية، حيث نص في المادة 907 منه على أنه: «عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه»[2].

2-3-تمديد الميعاد:

ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء باتخاذ صاحب الشأن لأحد الإجراءات المنصوص عليها في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة، طلب المساعدة القضائية أو في حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي، أو وفاة المدعي أو تغير أهليته,هذا و قد جرى الفقه و القضاء الإداري الفاصل في المواد الإدارية على اعتبار التظلم الإداري المسبق سببا من أسباب تمديد الميعاد.

-طلب المساعدة القضائية:

المساعدة القضائية تمنح لكل شخص استحال عليه ممارسة حقه أمام القضاء، ومن أجل ذلك نصت المادة 237 من ق.إ.م على أنه: «يوقف سريان ميعاد الطعن بإيداع طلب المساعدة القضائية قلم كتاب المحكمة العليا»[3].

ويبدأ سريان الميعاد من جديد للمدة الباقية من تاريخ تبليغ قرار قبول

---

[1]-المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص195.

[2]-المادة 907 من نفس القانون، ص210.

[3]-عمار عوبدي، نظرية القرارات الإدارية.بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ,دار هومه للطباعة,الجزائر ,1992,ص182,183.

أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية لكل ذي مصلحة.

كما أن المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصت على أن طلب المساعدة القضائي يعتبر سببا من أسباب قطع الميعاد، نلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري جعل طلب المساعدة القضائية سببا من أسباب قطع الميعاد وليس سببا من أسباب وقف الميعاد، وإن كان الأمر لا يخص طلب المساعدة القضائية فقط، بل كل الأسباب المذكورة في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكان المشرع الجزائري لم يميز بين الحالات التي تؤدي إلى وقف الميعاد، والحالات التي تؤدي إلى قطع الميعاد فالمقصود بوقف الميعاد هو أن الميعاد يوقف لمدة معينة ثم يستأنف بعد انتهاء سبب الوقف كأن يكون لطلب المساعدة القضائية أو لقوة قاهرة أو بسبب الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة...الخ، ويبقى للطاعن المدة المتبقية لرفع الدعوى، لكن بالنسبة لقطع الميعاد يبدأ ميعاد جديد في السريان.

-الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة:

في حالة رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة بالنظر في النزاع يستفيد رافع الدعوى من تمديد الميعاد، بحيث ينقطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى ويبدأ ميعاد جديد من تاريخ تبليغ المعني الحكم بعدم الاختصاص من طرف الجهة القضائية غير المختصة بالفصل في النزاع.

كما يقرر القضاء الإداري أن خطأ صاحب الصفة القانونية والمصلحة في رفع دعوى الإلغاء وذلك بأن رفع دعوى التعويض بدل أن يرفع دعوى الإلغاء يعد ذلك سببا من أسباب انقطاع ميعاد الشهرين لرفع دعوى الإلغاء، ثم يبدأ ميعاد الشهرين من جديد[1].

والحكمة من اعتبار رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة سبب

---

[1]-المرجع نفسه.

من أسباب قطع الميعاد في دعوى الإلغاء وبداية هذا الميعاد من جديد، هو أن تحرك رافع دعوى الإلغاء والخطأ في جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في دعواه دليل في الوصول إلى جهة الاختصاص القضائي بدعوى الإلغاء، فلا يجب والحالة هذه حرمانه من حقه في استعمال دعوى الإلغاء عن طريق إعطائه مدة جديدة للطعن بدعوى الإلغاء تبدأ من تاريخ تبليغه الحكم بعدم الاختصاص، ولا عبرة بتكرار الخطأ في جهة الاختصاص القضائي بدعوى الإلغاء، أكثر من مرة واحدة[1].

-حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي

القوة القاهرة أو الحادث الفجائي يؤديان إلى تمديد ميعاد رفع الدعوى، فالقوة القاهرة هي الحادث الخارج عن إرادة المتعاقدين، بحيث لا يمكن دفعه، وهذه الحالة نظمتها المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: «تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية:

1-الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة.

2-طلب المساعدة القضائية.

3-وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

4-القوة القاهرة أو الحدث الفجائي»[2].

وانطلاقا من ذلك يترتب على القوة القاهرة أو الحادث الفجائي انقطاع ميعاد رفع الدعوى، بحيث تبدأ مدة جديدة في السريان من جديد بعد زوال أسباب القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

-حالة وفاة المدعي أو تغيير أهليته:

تنقطع آجال الطعن بوفاة المدعي أو تغيير أهليته وهدا وفقا لأحكام

---

[1]-Ricci (C.J), Op.cit, P69-70.

[2]-المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص196.

المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية - المشار إليها أعلاه - وذلك بنصها على أنه: «تنقطع آجال الميعاد في الحالات الآتية ..... وفاة المدعي أو تغيير أهليته .....».

-التظلم الإداري:

يحمل التظلم الإداري معنى عدم قبول القرار، ويؤدي التقدم به إلى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء سواء كان ولائيا أم رئاسيا ,جوبيا أو جوازيا، فجميع هذه الصور من التظلمات تنطوي على عدم انصياع مقدم التظلم للقرار الإداري واعتراضه عليه[1].

وحتى يحقق التظلم أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، يتعين علم جهة الإدارة به على نحو يمكنها من فحصه وإصدار قرارها بشأنه قبولا أو رفضا، ويستخلص هذا العلم من أية قرينة تدل عليه[2].

ولا ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، إلا بالنسبة لمن تقدم بالتظلم، حيث لا يستطيع شخص آخر الاستناد إلى ذلك في رفع دعوى الإلغاء بعد مضي أربعة أشهر على صدور القرار الإداري.أما في حالة تقديم التظلم يعتبر فوات شهرين المواليين لتقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات الخاصة بمثابة رفض له.

---

[1]-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص212.

[2]-المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1781 لسنة 33ق، جلسة 1990/12/16.