

التسوية غير القضائية لمنازعات التكليف في مجال الضمان الاجتماعي: أي فعالية؟

The Non-Judicial Settlement of Social Security Tax Litigation:
What Effectiveness?

د / عباس جمل

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم. عضو مخبر القانون الاجتماعي
(Labdros) جامعة وهران 2.

djamel.abbassa@univ.mosta.dz

تاريخ النشر: 2019/12/25

تاريخ القبول: 2019/10/31

تاريخ الاستلام: 2019/09/27

الملخص:

يقصد بمنازعات التكليف في مجال الضمان الاجتماعي الخلافات التي تنشأ بين المكلف وهيئة الضمان الاجتماعي المختصة بمناسبة مخالفة قواعد التكليف، أي عدم احترام المكلف (المستخدم أو المؤمن له) للالتزامات المفروضة عليه قانونا اتجاه الصندوق، لذلك جاء القانون رقم 14/83 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي ليفرض مجموعة من الجزاءات المالية نتيجة هذا الإخلال.

تعتبر منازعات التكليف من المنازعات العامة للضمان الاجتماعي، لهذا فإن القانون أوجب على المكلف الاعتراض على قرار التكليف الصادر عن الهيئة أمام لجان الطعن المسبق التي أنشأها المشرع لهذا الغرض من أجل تسوية النزاع وديا داخل صناديق وهيئات الضمان الاجتماعي وفقا للقواعد والإجراءات التي جاء بها القانون رقم 08/08 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.

لقد اعتبر المشرع الطعن المسبق في قرار هيئة الضمان الاجتماعي إلزامي من النظام العام قبل اللجوء إلى القضاء الاجتماعي تحت طائلة عدم القبول، كما أنه ليس لهذا الطعن أثر موقف أي أنه لا يؤدي إلى إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه الصادر عن الصندوق.

الكلمات مفتاحية: الضمان الاجتماعي، التكليف، المكلف، هيئة الضمان الاجتماعي، الصندوق، المنازعات العامة، لجان الطعن المسبق.

Abstract:

We mean by "social security Tax Litigation" any dispute between the taxpayer and the competent social security authority in the event of a breach of the rules of the taxable person, (i.e) the taxable person's failure to comply with the tax rules.

(Employee or insured) to its obligations which are legally imposed on it by the caisses. Therefore, The social security Act n° 83-14 has introduced a set of financial penalties implemented in case of violation of its rules.

Tax Litigations are considered as public disputes of social security. Therefore, the law requires the taxpayer to contest the commission's decision before the Appeal commission, established by the legislator for this purpose in order to settle disputes amicably within social security funds and bodies in accordance with the rules and procedures stipulated by The Act n° 08/08 on Social Security Disputes.

The legislature considers the preliminary appeal in the matter of social security litigation as mandatory and public policy before making this decision in court, on pain of inadmissibility of the action in court. This appeal does not have suspensive effect on the disputed decision rendered by the competent authority, as it does not suspend in any case the enforceable effect of the contested decision.

Keywords: Social Security; Tax Liability; Taxpayer; Social Security Authority; Fund, Public Disputes; Preliminary Appeal Commissions.

المؤلف المرسل : djamel.abbassa@univ.mosta.dz

مقدمة:

لقد أقر المشرع في إطار القانون رقم 14/83 المؤرخ في 02 جويلية 1983 و المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي¹ مجموعة من الالتزامات تقع على عاتق المكلف اتجاه هيئة الضمان الاجتماعي التي ينتسب إليها، كما أنه رتب في المقابل جزاءات في حالة مخالفة المكلفين للالتزامات المفروضة عليهم قانونا في شكل عقوبات مالية و جزائية نتيجة مخالفة قواعد التكليف، و ذلك من أجل تمكين هيئات الضمان الاجتماعي من تحصيل ديونها و مستحقاتها اتجاه المكلفين بغرض تأدية وظيفتها الاجتماعية باعتبارها مرفقا عاما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. في هذا الإطار لابد من تحديد مفهوم كلا من التكليف والمكلف، فيقصد بالتكليف في قانون الضمان الاجتماعي الوضع القانوني للمكلف نحو صندوق الضمان الاجتماعي، أما المكلف فهو الشخص الذي يقع على عاتقه الالتزام الذي يقرره القانون سواء أكان هذا الشخص يتمثل في المستخدم أو المؤمن له.²

¹ القانون رقم 14/83 المؤرخ في 02/07/1983 و المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي. معدل و متمم. ج ر عدد 28 لسنة 1983.

² عباس جمال، تسوية المنازعات العامة في تشريع الضمان الاجتماعي الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الاجتماعي، جامعة وهران، 2003/2002، ص 38.

يجوز للمكلف هنا الاعتراض على قرار التكليف الصادر عن الصندوق المتضمن الطعن في الجزاءات المالية التي وقعتها هيئة الضمان الاجتماعي مهما كانت طبيعتها سواء ما تعلق منها بالغرامات و زيادات التأخير أمام لجان الطعن الداخلية التي أنشأها المشرع لهذا الغرض، و هنا يقوم النزاع بين الطرفين و الذي يندرج ضمن إطار منازعات الضمان الاجتماعي التي نظمها القانون رقم 08/08 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.¹

لهذا سيكون موضوع مقالنا منصبا فقط على التسوية غير القضائية (الودية) عند وقوع خلاف أو نزاع بين المكلف و هيئة الضمان الاجتماعي المختصة، و التي يتم تسويتها وديا أو إداريا داخل هذه الصناديق عن طريق هيئات الطعن الداخلية بواسطة ما يصطلح عليها قانونا باللجان المؤهلة للطعن المسبق.

إن أهمية هذا الموضوع تكمن في البحث عن آليات و إجراءات التسوية غير القضائية التي أنشأها المشرع بهدف إبعاد المستفيدين من اللجوء الى القضاء الذي يتطلب آجالا قانونية و مصاريف قضائية و إجراءات شكلية معقدة، ناهيك عن إجبار هيئات الضمان الاجتماعي عن طريق الطعن المسبق من مراجعة قراراتها لضمان حسن سير مصالحها، و هذا ما كان يهدف إليه واضعو النص من خلال عرض أول مشروع قانون يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي في سنة 1983.² بناء على ما تقدم يمكن طرح الإشكال التالي: هل استطاع المشرع من خلال القانون رقم 08/08 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي تحقيق النتائج التي كان يهدف إليها من خلال التسوية الداخلية لمنازعات التكليف ؟ و هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال القسمين التاليين:

القسم الأول: طبيعة منازعات التكليف

القسم الثاني: دور لجان الطعن الداخلية في تسوية منازعات التكليف

¹ - القانون رقم 08/08 المؤرخ في 2008/02/23 و المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي. ج ر عدد 11 لسنة 2008.

² القانون رقم 15/83 المؤرخ في 1983/07/02 و المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي. ج ر عدد 28 لسنة 1983 (ملغى)

القسم الأول : طبيعة منازعات التكليف

قبل أن نتطرق إلى تحديد طبيعة منازعات التكليف ينبغي أن نشير إلى أن المشرع قسم منازعات الضمان الاجتماعي إلى ثلاث أنواع تتمثل في المنازعات العامة، المنازعات الطبية و المنازعات التقنية ذات الطابع الطبي.¹

و من هنا يمكن أن نطرح السؤال التالي: هل يمكن اعتبار اعتراض المكلف على قرار التكليف الصادر عن هيئات الضمان الاجتماعي منازعة من منازعات الضمان الاجتماعي؟ و إلى أي نوع يمكن تصنيفه ؟

الفرع الأول : التحصيل جزاء لمخالفة قواعد التكليف

في حالة عدم الالتزام بالقواعد المقررة في مجال التكليف أقر القانون المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي طرقا و إجراءات خاصة تمكن هيئة الضمان الاجتماعي من تحصيل ديونها و مستحققاتها .

كانت تعتبر هيئات الضمان الاجتماعي في ظل المرسوم 223/85² مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية تخضع للمعيار العضوي،³ و تبعا لذلك كان بإمكانها تحصيل ديونها و مستحققاتها عن طريق الارتكاز على الامتيازات الممنوحة للإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة، و في حالة النزاع ينعقد الاختصاص للقاضي الإداري بغض النظر عن النشاط الذي تقوم به هذه الهيئات، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 07/92⁴ الذي تخلى عن المعيار العضوي

¹ المادة 2 من القانون رقم 08/08 السابق ذكره.

² المادة 2 من المرسوم 223/85 المؤرخ في 1985/08/20 المتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي. ج ر عدد 35 لسنة 1985 . (ملغى)

³ راجع المادة 07 من الأمر 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية. ج ر عدد 47 لسنة 1966. (ملغى). و التي تقابلها المادة 800 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الساري المفعول. ج ر عدد 21 لسنة 2008.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 07/92 المؤرخ في 1992/01/04 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي و التنظيم الإداري و المالي للضمان الاجتماعي. ج ر عدد 02 لسنة 1992.

و اعتبر صناديق الضمان الاجتماعي شخصا من أشخاص القانون الخاص،¹ و بالتالي ينعقد الاختصاص إلى القضاء العادي عن طريق المحكمة الفاصلة في المواد الاجتماعية.²

هنا و على الرغم من أن المشرع جرد الصناديق من طبيعتها الإدارية إلا أنه و في المقابل منح لها إجراءات خاصة³ تمكنها من تحصيل ديونها و مستحققاتها يمكنها من تأدية وظيفتها الاجتماعية باعتبارها مرفقا عاما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، و خول لها حل منازعاتها عن طريق إجراءات غير قضائية ربحا للوقت و الجهد دون اللجوء إلى القضاء ابتداء، كما أن استنفاد هذه الإجراءات الخاصة لا تمنع هذه الصناديق من اللجوء إلى الإجراءات العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية باعتباره الشريعة العامة للإجراءات القضائية.⁴

الفرع الثاني: منازعات التكاليف منازعة عامة

قبل أن نحدد طبيعة منازعات التكاليف في مجال الضمان الاجتماعي ينبغي أن نشير إلى أن المشرع حاول تعريف المنازعات العامة في إطار القانون 08/08 كما يلي: " يقصد بالمنازعات العامة للضمان الاجتماعي في مفهوم هذا القانون، الخلافات التي تنشأ بين هيئات الضمان الاجتماعي من جهة و المؤمن لهم اجتماعيا أو المكلفين من جهة أخرى بمناسبة تطبيق تشريع و تنظيم الضمان الاجتماعي".⁵

¹ المادة 2 من نفس المرسوم. للمزيد من التفصيل: عباسة جمال، الطبيعة القانونية لصناديق و هيئات الضمان الاجتماعي في القانون الجزائري - دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي - مداخلة منشورة بمناسبة مؤتمر كلية الحقوق الدولي الثالث، ، حول " التأمينات الاجتماعية في الدول العربية - الواقع و المستقبل، جامعة الإسراء، يومي 27-28/04/2016، الطبعة الأولى، دار جليس الزمان، الأردن، 2016، ص1-26.

² المادة 500 فقرة 6 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. السابق ذكره. للمزيد: عباسة جمال، تسوية المنازعات الطبية في قانون الضمان الاجتماعي الجزائري و المقارن، دار الحامد ، الأردن، 2016، ص132-144.

³ راجع في ذلك: المادة 45 و المواد من 46 إلى 64 من القانون 08/08 السابق الذكر .

⁴ المادة 66 من نفس القانون.

و أيضا : عباسة جمال، تسوية المنازعات العامة في تشريع الضمان الاجتماعي الجزائري ، السابق الذكر، ص50-53.

⁵ المادة 3 من القانون 08/08 السابق ذكره.

من خلال هذا التعريف نجد أن المشرع أخذ حرفيا نفس التعريف الذي جاء به المشرع الفرنسي مع إضافة القانون الفرنسي عبارة «باستثناء المنازعات التقنية»¹ و التي تقابلها المنازعات الطبية في قانون الضمان الاجتماعي الجزائري، بخلاف ما كان عليه الحال في ظل القانون الملغى رقم 15/83 و الذي ذهب إلى تعريف المنازعات العامة على أنها كل الخلافات غير المتعلقة بالحالة الطبية للمستفيدين من الضمان الاجتماعي.²

تجدر الملاحظة أن كل الخلافات القائمة بين صناديق و هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنواعها سواء كانت صناديق عامة أو تكميلية³ المتعلقة بتطبيق قوانين الضمان الاجتماعي مهما كان نوعها سواء كانت تشريعا أساسيا أو فرعيا تدخل في إطار المنازعات العامة، و التي لا يمكن حصرها لكثرتها و اتساعها من الناحية التطبيقية و عدم استطاعة الإلمام بها ، بل أن ذكر مجالات تطبيقها يأتي على سبيل المثال لا الحصر.

لقد منح القانون للمكلف في مجال الضمان الاجتماعي أن يطعن في كل القرارات الصادرة عن هيئات التكليف، و بالتالي فإن الخلاف القائم بين الصندوق و المكلف (المستخدم أو المؤمن له) يتعلق بتطبيق نصوص القانون رقم 14/83 الذي يحدد الجزاءات المترتبة على مخالفة قواعد التكليف بنص القانون سواء تعلق بالاشتراكات الأساسية و الزيادات و الغرامات على التأخير و استرداد المبالغ غير المستحقة.⁴

¹ Art.L. 142-1 alinéa 1^{er} du code de la sécurité sociale. Dernière modification le 18/05/ 2019 - <https://www.legifrance.gouv.fr>. Vu le 20/09/2019.

Et Jean-Jacques DUPEYROUX, Droit de la sécurité sociale, Dalloz, 12^{ème} édition, paris, 1993, p.717.

² المادة 3 من القانون الملغى رقم 15/83 السابق ذكره.

راجع في ذلك: أحمية سليمان، آليات تسوية منازعات العمل و الضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 179-180.

و في نفس المعنى: خليف عبد الرحمن ، الوجيز في منازعات العمل و الضمان الاجتماعي، دار العلوم ، الجزائر، 2008، ص 117.

V. Tayeb BELLOULA, Sécurité sociale : La réparation des accidents du travail-Maladies professionnelles, édition Dahleb , Alger, 1993.p.171-172.

³ هنا ينبغي الملاحظة أن الصناديق الخاصة (Caisses particulières) تخضع لقواعد خاصة، ما دام أن المشرع اعتبر كل صندوق من هذه الصناديق مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تخضع لاختصاص القضاء الإداري تطبيقا للمعيار العضوي. راجع في ذلك: عباسة جمال، الطبيعة القانونية لصناديق و هيئات الضمان الاجتماعي في القانون الجزائري - دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، السابق ذكره، ص 15-20.

⁴ المادة 1/45 من القانون 08/08 السابق ذكره.

يعتبر النزاع القائم بين هيئة الضمان الاجتماعي باعتبارها هيئة تكليف والمكلف الطاعن في قرار التكليف منازعة عامة ما دام أن يتعلق بتطبيق قوانين الضمان الاجتماعي، أي النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالضمان الاجتماعي حسب ما جاء في عبارات المادة 03 من القانون 08/08 من جهة، و من جهة أخرى فإن منازعات التكليف لا تتعلق بالحالة الطبية أو الصحية للمؤمن له إطلاقاً، و بالتالي فإنها تبتعد عن أنواع المنازعات الأخرى للضمان الاجتماعي. و على هذا الأساس اعتبرت محكمة النقض الفرنسية أن الطعن في قرار التكليف الصادر عن هيئة الضمان الاجتماعي يخضع لاختصاص هيئات المنازعات العامة.¹

القسم الثاني : دور لجان الطعن الداخلية في تسوية منازعات التكليف

لقد أشرنا سابقاً في المقدمة انه من بين النتائج التي كان يهدف اليها مشروع القانون رقم 15/83 هو إبعاد المستفيدين من اللجوء إلى القضاء الذي يتطلب آجالاً قانونية ومصاريف قضائية وإجراءات شكلية معقدة، لهذا الغرض أنشأ المشرع داخل صناديق وهيئات الضمان الاجتماعي لجان طعن داخلية تسمى بلجان الطعن المسبق من أجل تسوية كل أنواع المنازعات العامة ومنها منازعات تحصيل ديون ومستحقات الضمان الاجتماعي.

وهنا ستعرض في هذا القسم إلى لجان الطعن المسبق المؤهلة من جهة والآثار المترتبة عن هذا الطعن.

الفرع الأول : لجان الطعن المسبق

ترفع جميع الخلافات و الاعتراضات المتعلقة بالمنازعات العامة بصفة عامة و منازعات التكليف بصفة خاصة أمام لجان الطعن المسبق الموجودة داخل صناديق و هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنواعها، و هنا نجد أن المشرع اعتمد على التسوية الودية لهذه الخلافات عبر درجتين، تتمثل الدرجة الأولى في اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق أما اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق فتعتبر الدرجة الثانية من درجتي الطعن المسبق، بخلاف المشرع الفرنسي الذي اعتمد على درجة واحدة ووحيدة لتسوية هذا النوع من المنازعات بواسطة لجنة الطعن الودية

¹ Cass, soc, 27/02/1992 in Xavier PRÉTOT, Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale, Dalloz, 2^{ème} édition, Paris, 1998.p.127.

commission de recours amiable (CRA) ¹ و اتبعه المشرع المصري الذي أنشأ لجنة فحص المنازعات للفصل في النزاعات التي تنشأ عن تطبيق قانون التأمين الاجتماعي. ²

أولاً- اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق:

تعتبر اللجنة المحلية للطعن المسبق درجة أولى من درجتي التسوية الودية للمنازعات العامة و منها منازعات التكليف، و هنا يجوز للمكلف أن يعترض على قرار التكليف الصادر عن هيئة الضمان الاجتماعي الخاص بالجزاءات المالية المتمثلة في الزيادات و غرامات التأخير المترتبة على مخالفة قواعد و التزامات التكليف المنصوص عليها في القانون 14/83 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.

1- تشكيل اللجنة:

تتشكل هذه اللجنة على مستوى الوكالات الولائية والجهوية من ممثل عن العمال الأجراء، ممثل عن المستخدمين، ممثل عن هيئة الضمان الاجتماعي و طبيب. ³ و هنا ترك المشرع تحديد أعضاء اللجان المحلية و تنظيمها و سيرها للنصوص التنظيمية ⁴ عن طريق صدور المرسوم التنفيذي رقم 415/08.

وبالرجوع إلى هذا المرسوم نجد أنه أنشأ لجنة محلية على مستوى كل مستوى الوكالات التابعة لكل صندوق من صناديق الضمان الاجتماعي سواء الصناديق العامة أو التكميلية و حدد تشكيلها بالنظر لطبيعة كل صندوق. ⁶

¹ Art.L. 142-4 alinéa 1^{er} du code de la sécurité sociale.

Et Xavier PRÉTOT et Jean-Jacques DUPEYROUX, Droit de la sécurité sociale , Dalloz , 9^{ème} édition , Paris, 2000.p.152.

² صبحي محمد محمد المتبولي، المسائل الاجرائية و المشكلات العملية في منازعات التأمين الاجتماعي، دار الكتب القومية، الطبعة الأولى، مصر، 1992، ص 145-157.

³ المادة 1/6 من القانون رقم 08/08 السابق الذكر.

⁴ المادة 2/6 من نفس القانون.

⁵ راجع المرسوم التنفيذي رقم 415/08 المؤرخ في 2008/12/24 الذي يحدد أعضاء اللجان المحلية للطعن المسبق المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي و تنظيمها و سيرها. جريدة رسمية عدد 01 مؤرخة في 2009/01/06.

للمزيد راجع: سماتي طيب، المنازعات العامة في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء القانون الجديد، دار الهدى، الجزائر، 2010. ص 75-82.

⁶ يجب الإشارة أنه من بين الصناديق التي أشار إليها المرسوم رقم 415/08 هو الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي (CNRCSS) الذي أحدثه المرسوم التنفيذي رقم 370/06 المؤرخ في 2006/10/19 . جريدة رسمية عدد 67 لسنة 2006 ، إلا أنه تم إلغاء هذا الصندوق في سنة 2015 بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 155/15 المؤرخ في 2015/06/16 الذي عدل و تم المرسوم التنفيذي رقم 07/92 السابق الذكر. جريدة رسمية عدد 33 لسنة 2015. و بالتالي

2- اختصاصات اللجنة:

تنظر اللجنة المحلية للطعن المسبق ابتداءً في جميع الطعون التي ترفع إليها من قبل المكلفين ضد القرارات الصادرة عن هيئات و صناديق الضمان الاجتماعي المتعلقة بالمنازعات العامة عامة و منازعات التكاليف خاصة،¹ كما تختص بالنظر كذلك في الجزاءات المالية التي توقعها مصالح الضمان الاجتماعي باعتبارها هيئة تكليف كالطعون المتعلقة بالزيادات و غرامات التأخير عندما يقل مبلغها عن مليون دينار جزائري (1.000.000) دج، مع قابلية الطعن في قرارات اللجنة المحلية أمام اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق باعتبارها الدرجة الثانية و الأخيرة من درجتي التسوية الودية أو الإدارية للمنازعات العامة. كما تخفف هذه الجزاءات بنسبة 50/ بالنظر إلى الملف المبرر للطاعن.²

3- سير اللجنة:

أما عن سير هذه اللجنة و إجراءات تكليفها فلقد نص القانون المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي عن طريقة تقديم الطعن و شكله و ميعاد رفعه من قبل المكلف المعارض، و الآجال و المواعيد الخاصة بالفصل في الطعن و تبليغ قرارات اللجنة إلى المعارض،³ و التي لا يسعنا المقام لذكرها في هذا المقال لعدم أهميتها بالنسبة لموضوعنا . مع العلم أن هذه الإجراءات تعد إجراءات شكلية جوهرية من النظام العام.

بالرجوع إلى نص المواد من 6 إلى 9 من القانون رقم 08/08 المتعلق بالمنازعات فإن المشرع تكلم فقط عن ميعاد تبليغ قرار اللجنة المحلية للطعن المسبق و لم يشر إطلاقاً للآجال الممنوحة لهيئة الضمان الاجتماعي من أجل تبليغ القرار المطعون فيه إلى المعارض. لذلك نرى أن تقييد الصناديق بميعاد محدد للتبليغ و عدم تركه مفتوحاً يشكل حماية و ضماناً للمكلف من خلال فرضية استبعاد تماطل و تعسف الصندوق في إشعار المعني بالأمر بالقرار المعارض عليه، ما دام أن العبرة بالطعن

أسندت مهمة تحصيل الاشتراكات إلى الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء. و من هنا نرى ضرورة إلغاء العنوان 5 من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 415/08 السابق ذكره لأنه لا مجال للتحدث عن هذا الصندوق إطلاقاً.

¹ راجع المادتين 1/5 و 1/7 من القانون رقم 08/08 السابق ذكره.

² المادة 2/7 و 3 من القانون رقم 08/08 السابق الذكر.

³ راجع المواد 5/7، 8، 9 من نفس القانون. وكذا المواد من 3 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 415/08 السابق ذكره.

في قرار الهيئة مرهون باستلام تبليغ القرار، لأنه تثبت من الناحية العملية في وجود هذا الفراغ أن الصندوق لا يقوم بهذا الإجراء إلا بطلب من المعارض.

ثانيا- اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق

تعتبر اللجنة درجة ثانية و أخيرة من درجتي التسوية الودية، يقوم فيها المكلف بالطعن في قرار اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق في حالة ما إذا عدم الاستجابة لاعتراضه، و توجد هذه اللجنة الوطنية في كل هيئة من هيئات الضمان الاجتماعي¹ أي على مستوى المركز الاجتماعي لكل صندوق (المديرية العامة للصندوق) في الجزائر العاصمة.

1- تشكيل اللجنة:

على غرار اللجنة المحلية للطعن المسبق فقد أحالنا القانون رقم 08/08² في تشكيل اللجنة الوطنية و تنظيمها و سيرها على النصوص التنظيمية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 08/416³ و الذي حدد تشكيلها كما يلي:⁴

- ممثل (1) عن الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي.رئيسا.
- ثلاث (3) ممثلين عن مجلس إدارة الصندوق المعني يقترحهم رئيس مجلس الإدارة.
- ممثلان (2) عن الصندوق المعني باقتراح من المدير العام لهذا الصندوق.

2- اختصاصات اللجنة:

تنظر اللجنة الوطنية للطعن المسبق كقاعدة عامة في جميع القرارات الصادرة عن اللجان المحلية التابعة للوكالات المحلية و الجهوية التابعة لهيئات الضمان الاجتماعي،⁵ بواسطة الطعن فيها من قبل المكلفين إذا تعلق الأمر بالجزاءات المالية التي توقعها هيئة الضمان الاجتماعي على المخالفين لقواعد التكليف و لا سيما الزيادات و غرامات التأخير. كما تفصل اللجنة الوطنية بصفة ابتدائية و نهائية في الاعتراضات التي ترفع إليها مباشرة عندما تكون هذه الزيادات و غرامات التأخير

¹ المادة 1/10 من القانون رقم 08/08 السابق ذكره.

² المادة 2/10 من نفس القانون .

³ المرسوم التنفيذي رقم 08/416 المؤرخ في 2008/12/24 الذي يحدد تشكيلة اللجان الوطنية للطعن المسبق المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي و تنظيمها و سيرها. جريدة رسمية عدد 01 مؤرخة في 2009/01/06.

⁴ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08/416 السابق ذكره.

⁵ المادة 1/11 من القانون رقم 08/08 السابق ذكره.

تساوي أو يفوق مبلغها مليون دينار جزائري (1.000.000) دج. كما يتم تخفيض هذه الجزاءات و الإعفاء منها بنفس الطريقة المعهودة أمام اللجنة المحلية و التي تم الإشارة إليها سابقا.¹

3- سير اللجنة :

أما عن سير هذه اللجنة وإجراءات تكليفها فان المشرع حصر هذه المسائل في آجال و مواعيد منصوص عليها قانونا، إلا أن ما يهمنا في هذا الإطار أن إخطار اللجنة الوطنية من قبل المعارض يتم في ميعاد قانوني محدد، كما أن هذه الأخيرة ملزمة بالفصل في الطعن ضمن أجل معين.²

الفرع الثاني: مدى إلزامية أو جوازية الطعن المسبق

و هنا سنتعرض في هذا الفرع إلى مسألتين مهمتين، تتعلق الأولى بمعرفة الآثار الناجمة عن قيام المكلف بالطعن في قرار التكليف الصادر عن هيئة الضمان الاجتماعي المختصة أمام لجان الطعن المسبق، و ما إذا كان لهذا الاعتراض أثر موقف أم لا ؟ أما المسألة الثانية الجديدة بالبحث في هذا الموضوع فهي إذا ما كان الاعتراض على قرار الصندوق أمام لجنتي الطعن المسبق إلزامي أم جوازي قبل التوجه إلى الجهة القضائية المختصة؟

1- الأثر غير الموقف للطعن المسبق:

إن الاعتراض على قرار هيئة الضمان الاجتماعي الخاص بالمنازعات العامة عامة و منازعات التكليف خاصة أمام لجان الطعن المسبق الولائية أو الوطنية لا يؤدي إلى إيقاف تنفيذ قرار الصندوق، أي بمعنى أنه ليس للطعن أثر موقف³ بخلاف ما كان عليه الحال في القانون الملغى رقم 15/83 الذي كان ينص على أن و بمجرد تقديم الطعن في القرار الصادر عن الهيئة يتوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى أن يتم البث فيه نهائيا من قبل لجان الطعن، إلا في حالتين تتعلقان بعدم التصريح بالنشاط و عدم طلب الانتساب المنصوص عليه قانونا.⁴ و هنا لابد أن يتضمن قرار الصندوق

¹ المادة 12 من من نفس القانون.

² راجع المواد 2/11، 12، 13، 14 من نفس القانون.

و أيضا: سماتي الطيب ، المرجع السابق، ص 98-103 .

³ المادة 1/80 من القانون رقم 08/08 السابق ذكره.

⁴ المادة 11 من القانون الملغى رقم 15/83 السابق ذكره، المعدل و المتمم.

المطعون فيه محل الطعن صراحة و طرق و أجال الطعن، و في حالة المخالفة فانه لا يجوز للهيئة أن تتمسك بسقوط الحق في الطعن.¹

2- إلزامية الطعن المسبق:

نصت المادة 14 من القانون رقم 08/08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي على ما يلي: " ترفع الخلافات المتعلقة بالمنازعات العامة إجباريا أمام لجان الطعن المسبق، قبل أي طعن أمام الجهات القضائية " يتضح لنا من خلال هذا النص بأن الطعن في قرار التكليف الصادر عن هيئة الضمان الاجتماعي أمام لجان الطعن المسبق باعتباره نوعا من أنواع المنازعات العامة إجراء شكلي جوهري لا بد أن يتم استيفاءه من قبل المعترض قبل التوجه إلى الجهة القضائية المختصة، وهو نفس الموقف الذي اتخذته المشرع في ظل القانون الملغى رقم 15/83.²

وبالتالي لا بد على الطاعن إذا أراد الاعتراض على قرار الصندوق أن يلجأ مباشرة إلى اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق باعتبارها الدرجة أولى من درجتي التسوية الودية لهذا النوع من المنازعات ، ثم الطعن في قرارها أمام اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق باعتبارها الدرجة الثانية و الأخيرة، ما لم تنتظر هذه اللجنة الوطنية في بعض المسائل بصفة ابتدائية و نهائية و لقد تم الإشارة إلى هذا الاختصاص سابقا.

لقد اعتبر المشرع درجتي التسوية الودية أو الداخلية عن طريق لجان الطعن المسبق ذات طابع إلزامي من النظام العام، و أن الجهة القضائية لا يمكنها أن تنتظر في موضوع النزاع القائم بين المكلف و هيئة التكليف إذا لم يحترم الطاعن إجراءات هذه التسوية ، و هنا لا بد على الطاعن أن يرفق دعواه بقرار اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق و هذا ما أكدته الاجتهاد القضائي الجزائري بواسطة الغرفة الاجتماعية بالمحكمة العليا.³ و هنا نجد أن قانون منازعات الضمان الاجتماعي قد تأثر بما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي اعتبر أن اللجوء إلى لجنة الطعن الودية إجراء إجباري قبل التوجه إلى محكمة قضايا الضمان الاجتماعي (TASS)⁴ و هو نفس الاتجاه الذي ذهبت إليه محكمة النقض الفرنسية.¹ و هذا ما سار عليه كذلك المشرع المصري.²

¹ المادة 2/80 من القانون رقم 08/08 السابق ذكره.

² المادتان 06 و 1/14 من من القانون الملغى رقم 15/83 السابق ذكره، المعدل و المتمم.

³ المحكمة العليا، الغرفة الاجتماعية، المجلة القضائية ، العدد الأول، 2011 ، ص 177-179. التي أكدت على المبدأ التالي: " لا تقبل الدعوى ذات الصلة بالمنازعات العامة المرفوعة أمام المحكمة الفاصلة في المسائل الاجتماعية إلا بعد استيفاء إجراءات الطعن المسبق "

⁴ Art L. 142-4 alinéa 1^{er} et Art .R. 142-1 du code de la sécurité sociale.

من هنا نجد أنه كان من الأفضل أن يعتمد المشرع فقط على درجة واحدة ووحيدة في تسوية هذا النوع من المنازعات كما ذهب إلى ذلك المشرع الفرنسي و المصري بدل الاعتماد على درجتين تؤديان إلى إطالة الإجراءات و ضياع الوقت ، و هذا ما يتنافى مع عرض الأسباب التي أدت إلى صدور القانون المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.

الخاتمة:

بناء على ما تقدم يمكن الإشارة في الأخير أن التسوية غير القضائية أو ما يعبر عنه بالتسوية الودية لمنازعات التكليف التي تثار بين هيئة الضمان المختصة من جهة و المكلف من جهة أخرى تدخل ضمن إطار المنازعات العامة للضمان الاجتماعي، و التي يجب فيها على المكلف استيفاء إجراءات الطعن المسبق قبل اللجوء إلى القضاء تحت طائلة عدم قبول الدعوى شكلاً.

و هنا يجب الإشارة إلى أن التسوية غير القضائية ما زالت تتميز بالصعوبة و التعقيد مما يستوجب تدخل المشرع لتبسيط الإجراءات و توضيح بعض المسائل، و على هذا الأساس يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- نجد أن المشرع لم يتطرق إطلاقاً إلى الميعاد الممنوح لهيئة الضمان الاجتماعي من أجل تبليغ قراراتها إلى المكلفين في إطار المنازعات العامة ومنها منازعات التكليف، بل أشار فقط في المادة 08 فقرة 1 من القانون رقم 08/08 إلى آجال إخطار اللجنة المحلية للطعن المسبق و الذي يبدأ حسابه من تاريخ استلام القرار المعارض عليه. و هذا ما يتنافى مع فلسفة المشرع التي كانت تهدف إلى تقليص آجال الطعن للمطالبين به. و هنا نجد أنه من الضروري تقييد الصندوق بميعاد محدد معقول من أجل تبليغ قراره إلى المكلف.

- لقد اعتمد المشرع في إطار تسوية منازعات التكليف على مبدأ الطعن على درجتين قبل اللجوء إلى القضاء بواسطة لجنتي الطعن المسبق سواء في إطار القانون الملغى أو القانون الساري المفعول، إلا أنه كان من الأفضل الاعتماد على درجة واحدة ووحيدة للطعن عن طريق الاكتفاء باللجان المحلية دون الوطنية كآلية للطعن في قرار هيئة الضمان الاجتماعي، كما ذهبنا إلى ذلك معظم التشريعات

¹ Cass, soc, 11/02/1981 in Xavier PRÉTOT, Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale, op.cit.p.533.

² صبحي محمد محمد المتبولي، المرجع السابق، ص 158 - 161.

المقارنة ومنها التشريع الفرنسي و المصري كما تم بيانه في هذا المقال، لان ذلك من شأنه تبسيط الإجراءات و عدم إطالة أمد النزاع، و هذا ما كان يهدف إليه واضعو هذا النص من خلال تعزيز الحل غير القضائي.

- إن طرق و إجراءات التسوية الودية لمنازعات التكليف التي جاء بها القانون المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي تخص فقط صناديق الضمان الاجتماعي العامة و التكميلية و التي يعود الاختصاص فيها إلى القضاء العادي، و بالتالي يجب استبعاد تطبيق القانون رقم 08/08 على الصناديق الخاصة (caisses particulières) التي تخضع لأحكام خاصة، على أساس أن المشرع اعتبرها شخصا من أشخاص القانون الإداري و بالتالي تكون من اختصاص القضاء الإداري على الرغم من أنها تقدم خدمة اجتماعية شأنها في ذلك شأن الصناديق العادية. و بالتالي كان بالإمكان إسناد هذا النوع من المنازعات إلى قاضيه الطبيعي و هو القاضي الاجتماعي بدل القاضي الإداري، لأنه أقدر على فهم النشاط التي تقوم به هذه الصناديق.

- نرى ضرورة إلغاء العنوان 5 من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 415/08 السابق ذكره، لأنه لا مجال للتحدث عن الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي إطلاقا لأنه تم إلغاءه، وأسندت مهمة تحصيل الاشتراكات إلى الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء.

قائمة المراجع:

أولا. المؤلفات:

1. المؤلفات باللغة العربية

- أحمية سليمان، آليات تسوية منازعات العمل و الضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- خليفي عبد الرحمن ، الوجيز في منازعات العمل و الضمان الاجتماعي، دار العلوم ، الجزائر، 2008.
- سماتي طيب، المنازعات العامة في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء القانون الجديد، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- صبحي محمد محمد المتبولي، المسائل الإجرائية و المشكلات العملية في منازعات التأمين الاجتماعي، دار الكتب القومية، الطبعة الأولى، مصر، 1992 .
- عباس جمال، تسوية المنازعات الطبية في قانون الضمان الاجتماعي الجزائري و المقارن، دار الحامد، الأردن، 2016.

2. المؤلفات باللغة الأجنبية

- Tayeb BELLOULA, Sécurité sociale : La réparation des accidents du travail- Maladies professionnelles, édition Dahleb , Alger, 1993.
- Jean-Jacques DUPEYROUX, Droit de la sécurité sociale, Dalloz, 12^{ème} édition, paris, 1993.
- Xavier PRÉTOT et Jean-Jacques DUPEYROUX, Droit de la sécurité sociale , Dalloz , 9^{ème} édition , Paris, 2000.
- Xavier PRÉTOT, Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale, Dalloz, 2^{ème} édition, Paris, 1998.

ثانيا. المقالات:

1- المقالات باللغة العربية:

- عباسة جمال، الطبيعة القانونية لصناديق و هيئات الضمان الاجتماعي في القانون الجزائري - دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي- مداخل منشورة بمناسبة مؤتمر كلية الحقوق الدولي الثالث، ، حول " التأمينات الاجتماعية في الدول العربية - الواقع و المستقبل، جامعة الإسراء، يومي 27-28/04/2016، الطبعة الأولى، دار جليس الزمان، الأردن، 2016.

2- المقالات باللغة الفرنسية:

- Ali FILALI , Du contentieux de sécurité sociale, Actualité juridique, Alger, non datée.

ثالثا. الرسائل:

- عباسة جمال ، تسوية المنازعات العامة في تشريع الضمان الاجتماعي الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الاجتماعي، جامعة وهران ، 2002/2003.

رابعا. النصوص القانونية:

1-النصوص القانونية الجزائرية

- النصوص التشريعية:

- الأمر 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية. ج ر عدد 47 لسنة 1966. معدل و متمم. (ملغى)
- القانون رقم 14/83 المؤرخ في 02/07/1983 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي. جريدة رسمية عدد 28 لسنة 1983. معدل و متمم.

- القانون رقم **15/83** المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي. ج ر عدد 28 لسنة 1983. معدل و متمم. (ملغى)
- القانون رقم **08/08** المؤرخ في 2008/02/23 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي. جريدة رسمية عدد 11 لسنة 2008.
- القانون رقم **09/08** المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. جريدة رسمية عدد 21 لسنة 2008.
- **النصوص التنظيمية:**
- المرسوم رقم **223/85** المؤرخ في 1985/08/20 المتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي. جريدة رسمية عدد 35 لسنة 1985. (ملغى)
- المرسوم التنفيذي رقم **07/92** المؤرخ في 1992/01/04 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي، و التنظيم الإداري و المالي للضمان الاجتماعي. جريدة رسمية عدد 02 لسنة 1992. **معدل و متمم** بالمرسوم التنفيذي رقم **155/15** المؤرخ في 2015/06/16. جريدة رسمية عدد 33 لسنة 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم **370/06** المؤرخ في 2006/10/19 المتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره. جريدة رسمية عدد 67 لسنة 2006. (ملغى)
- المرسوم التنفيذي رقم **415/08** المؤرخ في 2008/12/24 الذي يحدد أعضاء اللجان المحلية للطعن المسبق المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي و تنظيمها و سيرها. جريدة رسمية عدد 01 مؤرخة في 2009/01/06.
- المرسوم التنفيذي رقم **416/08** المؤرخ في 2008/12/24 الذي يحدد تشكيلة اللجان الوطنية للطعن المسبق المؤهلة في مجال الضمان الاجتماعي و تنظيمها و سيرها. جريدة رسمية عدد 01 مؤرخة في 2009/01/06.
- **2- النصوص القانونية الفرنسية:**
- Code de la sécurité sociale. Dernière modification le 18 mai 2019 - <https://www.legifrance.gouv.fr>. Vu le 20/09/2019.
- **خامسا. الاجتهاد القضائي:**

1- المحكمة العليا:

- المحكمة العليا ،الغرفة الاجتماعية، المجلة القضائية ، العدد الأول، 2011.