

حق الموظف العام في التظلم ضد القرارات التأديبية

*The right of the public employee
to file of grievance against disciplinary decisions*

كيلاي عواد

KILALI Aoued

أستاذ مساعد قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجليلي لياس سيدي بلعباس

Assistant professor A, faculty of law and political sciences,

University Djillali Liabes, Sidi Belabbès

kilaliaoued@yahoo.com

تاريخ النشر: 2021/06/28

تاريخ القبول: 2021/01/26

تاريخ إرسال المقال: 2020/12/03

ملخص:

قد يتعرض الموظف العام خلال حياته المهنية إلى عقوبات تأديبية تسلطاها عليه الإدارة التي ينتمي إليها، جراء إرتكابه لأخطاء مهنية، لكن هذا الموظف له حق في الطعن ضد القرار التأديبي المتضمن تسليط العقوبة إداريا أمام لجنة الطعن عن طريق التظلم الإداري، حيث يسعى إلى إلغاء هذا القرار على المستوى الإداري الذي يراه معيبا وأضر بحقوقه، فالتظلم الإداري بهذا المعنى وسيلة لفض المنازعات إداريا بين الموظف والإدارة التي ينتمي إليها قصد إلغاء القرار التأديبي. والتظلم ينقسم إلى عدة أنواع بحسب الجهة التي يقدم لها إلى تظلم ولائي أو رئاسي أو أمام لجنة خاصة مشكلة من موظفين منتخبين من طرف زملائهم أو معينين بعنوان الإدارة، أو بحسب الأثر المترتب عليه إلى تظلم جوازي أو وجوبي، كما لا بد أن تتوافر فيه شروطا شكلية وأخرى موضوعية حتى يعتد به من طرف الجهة المختصة للفصل فيه، ويرتب كذلك هذا التظلم نتائج بالنسبة للموظف الذي تقدم به، والإدارة مصدرة القرار، كما يرتب آثار بالنسبة لمواعيد وآجال رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء المختص لمخاصمة القرار التأديبي، وذلك في حالة رفض التظلم أو سكوت الجهة المختصة عنه خلال الأجل الممنوح لها.

الكلمات المفتاحية:

التظلم. الإداري. الموظف. العام. لجنة. الطعن. آثار. التظلم.

Abstract:

A public employee may be subjected, during his professional life, to disciplinary penalties imposed on him by the administration to which he belongs, as a result of

committing professional mistakes, but this employee has the right to appeal against the disciplinary decision that includes the administrative penalty before the Appeal Committee through an administrative grievance, as it seeks to cancel this decision At the administrative level, which he deems defective and harmed his rights, administrative grievance in this sense is a means of administratively resolving disputes between the employee and the department to which he belongs in order to cancel the disciplinary decision.

The grievance is divided into several types according to the entity to which it is presented, or according to the impact it has, and it must have formal and other objective conditions in order for it to be considered by the competent authority for adjudication, and this grievance is arranged as results for the employee who submitted it, and the department is issued. The decision also arranges implications for the dates and deadlines for filing the cancellation claim before the competent court, in the event that the grievance is rejected or the competent authority is silent about it during the period granted to it.

Key words:

Administrative grievance; public employee; appeal committee; grievance effects.

مقدمة:

إن الموظف العام يبدأ حياته المهنية لدى الإدارة التي عين فيها بقرار التعيين، وقد تنتهي العلاقة الوظيفية التي تربطه بإدارته بعدة طرق، كالإحالة على التقاعد، أو الوفاة، أو عن طريق التسريح التأديبي عند ارتكابه لإخطاء مهنية جسيمة تستدعي ذلك.

فخلال حياة الموظف المهنية قد يرتكب أخطاء مهنية يستوجب على الإدارة توقيع عقوبات صارمة عليه حفاظا على السير الحسن للمرفق العام، والتي يمكن أن تصل إلى حد التسريح، لكن توقيع هذه العقوبات يستوجب كذلك على الإدارة إتباع إجراءات معينة نص عليها الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ومختلف النصوص التنظيمية، هذه الإجراءات التي حددها المشرع جاءت لإيجاد نوع من التوازن بين مبدأ الضمان في إستمرارية المرفق العام، والحفاظ على الحقوق المكفولة للموظف العام في إطار المحاكمة العادلة.

وبالتالي فإن الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية يتمتع بمجموعة من الحقوق والضمانات، منها ما هو سابق على توقيع الجزاء أو العقوبة، ومنها ما هو معاصر له، ومنها ما يأتي بعده، ومن قبيل الحقوق والضمانات التي تأتي بعد توقيع الجزاء هي حق الموظف في الطعن في القرار التأديبي سواء كان طعنا إداريا عن طريق التظلم أو طعن قضائي عن طريق دعوى الإلغاء.

إن التظلم الإداري بإعتباره ضمانا للموظف العام للطعن في القرار التأديبي، هو ذلك الطلب الذي يتقدم به للجنة الطعن المختصة لمراجعة ذلك القرار، والذي تضمن تسليط عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة في حقه، وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي 199/20 الجديد والمتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية

في المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 25 جويلية 2020، حيث يرى بموجب تظلمه أن ذلك القرار غير مشروع يستوجب إلغاءه أو تعديله، قبل مخاصمته أمام القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء.

وبذلك يكون التظلم الإداري أمام لجنة الطعن وسيلة لحل المنازعة الوظيفية عن طريق غير قضائي، ويهدف المشرع من خلاله إلى توفير الجهد والوقت على الموظف العام لإنهاء خصومته مع الإدارة، كما يهدف كذلك إلى إعطاء الإدارة بصفة عامة فرصة لمراجعة قرارها التأديبي قبل وصوله للقضاء، وهو بذلك يخفف العبء على القضاء على اعتبار أن الأطراف يصلون إلى حل لهذه المنازعات دون الوصول إليه، لكن في حالات قد يدفع الموظف العام لمخاصمة القرار التأديبي أمامه، بسبب رفض لجنة الطعن المختصة لتظلمه، وبالتالي في هذه الحالات لا يؤدي التظلم الإداري دائما إلى إنهاء هذه المنازعات، مما يستدعي تدخل القضاء لفضها وإنهاءها.

وهو ما يدفعنا لطرح الإشكالية التالية:

هل يعتبر التظلم الإداري ضمانا فعالة للموظف العام للدفاع عن حقوقه ومخاصمة القرار التأديبي؟ وهل وفق المشرع الجزائري في وضع أحكامه بإعتباره نظام قانوني يسعى من خلاله إلى إنهاء المنازعات الوظيفية قبل وصولها للقضاء خصوصا من خلال أحكام المرسوم التنفيذي 199/20 الجديد؟

و يهدف هذا البحث إلى دراسة أحكام التظلم الإداري في ظل قانون الوظيفة العمومية و المرسوم التنفيذي الجديد المذكور آنفا، وهو ما حاولنا التطرق إليه، من خلال محاولة إعطاء تعريف للتظلم الإداري، وأنواعه في المبحث الأول، ثم أحكامه وشروطه في ظل قانون الوظيفة العمومية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالإضافة إلى الآثار والنتائج التي تترتب عليه بالنسبة لأطراف المنازعة في المبحث الثاني.

إعتمدنا في بحثنا على المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع، وإعطاء الآراء الفقهية، كما إعتمدنا في بعض الأحيان على إعطاء بعض المقارنات بين مختلف النصوص القانونية والإجتهادات القضائية في الجزائر ودول أخرى كفرنسا ومصر.

المبحث الأول: التظلم الإداري

إن من أهم الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء على الموظف العام والتي أقرها المشرع لحماية حقوقه، هي حق الطعن ضد القرارات التأديبية التي تصدرها الإدارة حتى تستطيع هذه الأخيرة مراجعتها وتصحيحها إذا كانت هذه القرارات خاطئة جراء التسرع ونقص البصيرة، ويكون هذا الطعن عن طريق تظلم إداري يرفعه الموظف العام ضد هذه القرارات.

تعتبر ضمانات الطعن في القرارات التأديبية إحدى الطرق التي يلجأ إليها الموظف العام للتخلص من العقوبة المسلطة عليه.

إن الرقابة الإدارية من الآليات الفعالة التي تحد من تعسف الإدارة في توقيع جزاءات وعقوبات غير مشروعة، من خلال فرض رقابة على أعمالها بنفسها قبل اللجوء إلى القضاء.

المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

إن التظلم الإداري يعتبر كوسيلة يتم من خلالها تحريك وقيام الإدارة برقابة على قراراتها التأديبية، حيث يتوجه من خلاله الموظف العام إلى مصدر القرار أو رئيسه مطالبا إياه بمراجعة القرار التأديبي والعقوبة المقررة ضده والعدول عنه لكونه غير مشروع¹، وبالتالي يُعتبر هذا التظلم طريقاً ودياً وإدارياً لحل المنازعة الوظيفية القائمة بين الموظف العام المذنب والإدارة التي ينتمي إليها²، وهو بذلك أداة لتخفيف العبء على القضاء عن النظر في هذه المنازعات التي تنشب بين الإدارة والموظفين المنتمين إليها وفرصة للإدارة لمراجعة أعمالها وإلغاء وتعديل أو سحب غير المشروعة منها.

ويعرف التظلم لغة الشكوى من الظلم والمتظلم هو من يشكو شخصا ظلمه ويقال تظلمي فلان أي ألحق الظلم بي، وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظليما أي أنصفه من ظلمه³، ومعناه في الشريعة الإسلامية بالتعدي عن الحق إلى الباطل، ويقصد به الجور، وقيل أنه التصرف في ملك الغير ومجاوزة الحد، وهو مشتق من التشكي من الظلم⁴. أما اصطلاحاً فوردت العديد من التعريفات له جاء بها الفقه:

فيعرف على أنه: "وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد عدم مشروعيتها ويلتمس منها إعادة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل وهو طريق يسلكه الموظف العام الذي صدر ضده القرار التأديبي قبل اللجوء إلى القضاء⁵.

ويراد به كذلك: قيام الأفراد الذين يمسه ضرر جراء قرار إداري معيب أو غير ملائم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالبا بسحبه أو تعديله⁶.

كما يعرف كذلك بأنه: ذلك الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة يلتمس من خلاله إعادة النظر في قرار إداري يرى فيه مخالفة القانون⁷.

كما عرف أيضا بأنه "هو شكوى الموظف إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي موضوع التظلم ويسمى بالتظلم الولائي *Recours administratif gracieuse* وذلك بأن يتقدم الموظف إلى مصدر القرار المخالف للقانون يطالب فيه أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله، حسب السلطة التي يملكها هذا الرئيس الإداري أو يقدم التظلم إلى الرئيس الأعلى لمصدر القرار التأديبي ويسمى ذلك بالتظلم الرئاسي *Recours administratif l'archaïque* وهنا يتظلم الموظف إلى رئيس مصدر القرار فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون، وقد يتولى الرئيس الإداري الأعلى ممارسة هذه السلطة وإعادة النظر في القرار التأديبي دون تظلم من ذوي الشأن⁸.

كما عرف أيضا بأنه: وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوءه إلى الطعن عليه قضائياً⁹.

كما عرفه البعض كذلك بأنه: "إلتجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب، مستهدفاً إلغائه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد المقررة"¹⁰.

كما عرفه مجلس الدولة الجزائري على أنه: "إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه ويتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي عن طريق توجيهه شكوى أو احتجاج أو إلتماس للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلمًا مسبقًا أو طعنا إداريا يطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها.¹¹ كما عرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها: "إن التظلم يمتد ليشمل كل ما يفسد تمسك المتظلم بحقه، ومطالبته بإقتضائه"، وأكدت نفس المحكمة مرة أخرى: "إن التظلم هو الأصل في مجال إستخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم... وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء، وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصا منه على تخفيف العبء على العامل وتجنبيه أعباء التقاضي إشتراط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسجلها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء".¹²

من خلال التعاريف السابقة يمكننا أن نعرف التظلم الإداري بأنه: "طلب أو إلتماس يرفعه الموظف العام الذي سلطت عليه عقوبة تأديبية إلى الإدارة التي ينتمي إليها أو إلى من يعلوها، يرجو من خلال هذا الطلب أو الإلتماس لفت العناية لمراجعة القرار المتضمن تسليط العقوبة والذي يرى أنه غير مشروع وبمس بحقوقه ومصالحه وذلك إما بتعديله أو سحبه أو إلغائه إداريا كإجراء ودي قبل لجوءه إلى القضاء ومخاصمة الإدارة قضائيا، وهو بالتالي يحقق مصلحة الموظف العام المتهم من خلال حماية حقوقه وإلغاء العقوبة المسلطة عليه، كما يتيح للإدارة مراجعة أعمالها وتصويبها وملائمتها للقانون قبل إلغائها من طرف القضاء عن طريق دعوى الإلغاء التي قد يرفعها الموظف المتهم في حالة تعسف الإدارة وعدم الإستجابة لطلبه.¹³

والتظلم بهذا يهدف كذلك إلى تخفيف العبء عن القضاء من خلال إعتبره آلية لفض المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والموظف العام إداريا قبل اللجوء إليه، حيث يمكن للإدارة مراجعة قرارها وتصحيحه من خلال التظلم الذي يرفع لديها من طرف الموظف ويعتبر كذلك من آليات الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها¹⁴، وسحب وتعديل أو إلغاء أعمالها التي قد يشوبها مخالفة القانون أو عدم المشروعية، ومنع تعسفها وإساءة إستعمال السلطة.¹⁵

المطلب الثاني: أنواع التظلم الإداري

يقسم التظلم الإداري بحسب الجهة التي يقدم إليها إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي وتظلم أمام لجنة خاصة، كما يقسم التظلم بحسب إزاميته والآثار المترتبة عليه إلى تظلم إختياري وتظلم وجوبي.

الفرع الأول: أنواع التظلم بحسب الجهة المقدم لها

يقسم التظلم في هذه الحالة إلى تظلم ولائي أو رئاسي، أو تظلم لدى لجنة خاصة.

أولا: التظلم الولائي

يقصد به أن يقدم الموظف العام الذي سلطت عليه العقوبة بموجب القرار التأديبي الصادر عن الإدارة التي ينتمي إليها طلباً أو شكوى ضد هذا القرار يتلمس ويستعطف الرئيس الإداري إعادة النظر فيه إما بسحبه أو تعديله أو إلغاءه¹⁶، كون هذا القرار حسب رأيه مخالف للقانون وغير مشروع وبمس ويهضم حقوقه بدون وجه حق، وأن الإدارة قد

أخطأت وجانبت الصواب بموجب هذا القرار وإعطاءها فرصة لمراجعته وإعادة حقوق هذا الموظف كاملة قبل اللجوء إلى القضاء لإلغاءه.

وبالتالي فإنه طبقا للتظلم الولائي فإن الرئيس الإداري يستطيع مراجعة قراره من خلال التظلم الذي تم رفعه من طرف الموظف، فإذا رأى مخالفته للقانون وعدم مشروعيته كما يدعيه هذا الموظف والحجج القانونية التي إستند عليها، فإن هذا الرئيس يقوم كما قلنا بمراجعة هذا القرار إما بتعديله أو سحبه أو إلغاءه حسب سلطات هذا الرئيس.¹⁷

إلا أن ما يثار في هذا النوع من التظلمات أنه يعتبر من أصعبها مقارنة مع التظلم الرئاسي، كون أن مصدر القرار التأديبي هو نفسه من يوجه له التظلم وبالتالي فإن يصبح الخصم والحكم في نفس الوقت، حيث في كثير من الأحيان يقوم هذا الرئيس برفض هذا التظلم وعدم مراجعة القرار التأديبي محاولة منه للحفاظ على مركزه وصورته أمام الموظفين، ويعتبر أن مراجعة القرار والإنصياع لطلبات الموظف ينقص من مركزه وقوته وسلطاته الإدارية وإنعدام الخبرة فيه.

إلا أن هذا القول لا ينقص ولا يقضي كليا من فوائد التظلم الولائي لأنه وإن كان في غالب الأحيان يتمسك مصدر القرار بموقفه ولا يراجع قراره الذي تظلم منه الموظف المذنب، فهناك حالات أخرى يقوم الرئيس الإداري بمراجعة قراره بعد التظلم منه حين يتيقن أن هذا القرار غير مشروع ومخالف للقانون، وبالتالي فإنه أتيحت له الفرصة من خلال هذا التظلم لتصحيح تصرفاته ومطابقتها للقانون قبل فوات الأوان وعرض النزاع على القضاء وما يترتب عنه من خروج القضية للعلن.

ومن جهة أخرى فإن هذا الرئيس إن أخطأ في مرة أولى ولم يقيم بمراجعة تصرفاته بعد تظلم الموظف و تم عرض النزاع أمام القضاء، وقام القاضي بإلغاء القرار التأديبي لعدم مشروعيته، فمن الأكيد أن هذا الرئيس سيقوم بدراسة كافة تظلمات الموظفين في المرات القادمة، ويولي لها عناية كبيرة كونه على علم بعواقب إهمالها وعدم إعطاءها العناية الكافية، كما أنه ودون شك سيسارع لتصحيح تصرفاته متى رأى أنها غير مشروعة إما بتعديلها أو إلغاؤها ومطابقتها للقانون وإنهاء هذه المنازعة في مرحلتها الإدارية قبل عرضها على القضاء.¹⁸

إن المشرع الجزائري أخذ بالتظلم الولائي في القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الإدارية¹⁹ من خلال المادة 830 منه والتي نصت على أن: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه".

حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة 829 نجد أنها تنص على أن أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار الإداري الفردي، أو تاريخ النشر في القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

ثانيا- التظلم الرئاسي:

يقصد به ذلك الطلب أو الإلتماس الذي يتقدم به الموظف المخاطب بالقرار التأديبي للرئيس الإداري الذي يعلو مصدر القرار، فيقوم هذا الرئيس لما له من سلطات من تعديل أو سحب أو إلغاء قرارات الهيئات التابعة له والتي هي تحت إشرافه ورقابته بمطابقة هذا القرار للقانون وإعطاءه مشروعية وملائمة القانون وذلك إعمالا لمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على

أعمالها²⁰، كما يمكن له أن يتولى من تلقاء نفسه ودون الحاجة إلى تظلم الموظف صاحب الشأن في فرض رقابة على أعمال مرؤوسيه ومراجعة أعمالهم وتصرفاتهم الإدارية.

إن التظلم الرئاسي قد يكون أكثر فعالية من التظلم الولائي كون أن هذا التظلم يرفع إلى جهة غير الجهة التي أصدرت القرار، كما أن هذا الرئيس الأعلى قد يتوافر على نوع من الجدية والنزاهة قد تساهم في دراسة هذا التظلم بحيادية أكبر وإعطاء لكل ذي حق حقه، كما أن هذا الرئيس يسعى لفرض رقابة على أعمال مرؤوسيه للرقى بالعمل الإداري ومنع أي تعسف أو إساءة استعمال السلطة أو حالة الإهمال واللامبالاة من طرف مرؤوسيه.

إن الرئيس الأعلى عند دراسته للتظلم الذي تقدم به الموظف صاحب الشأن ودراسة قضيته أو ملفه قد يؤيد القرار الذي أصدره مرؤوسيه أو قد يعدله أو يلغيه حسب الحالة لكن هل يستطيع هذا الرئيس تشديد العقوبة إذا رأى أن مرؤوسه لم يطبق القانون وأقر عقوبة أدنى من العقوبات المقررة قانوناً؟

أجاز له مجلس الدولة الفرنسي أن يشدد العقوبة التأديبية بالإعتماد على نفس الأدلة كون لهذا الأخير أي الوزير الحق في مراقبة شرعية القرارات الإدارية وملائمتها شريطة إعادة فتح الملف التأديبي من جديد وإعطاء الموظف لكافة حقوق الدفاع.²¹

لقد وجهت عدة إنتقادات لنظام التظلم الإداري سواء كان ولائياً أو رئاسياً كون عدم إستناد هذا التظلم لإعتبارات قانونية وإنما يعود لإعتبارات العفو، بحيث يكون الموظف المتظلم تحت رحمة الرئيس الإداري وموضع إذلال ويكون هذا الرئيس في شخص من يمنح أو يمنع هذا العفو بمعنى أن عقدة الحل بيد الرئيس الإداري فإذا أراد منح العفو للموظف المذنب وإن لم يرغب لا يمنحه، أي حسب رغبته لا غير.²²

كذلك من بين الإنتقادات الموجهة لنظام التظلم الإداري خاصة الولائي منه كما سبق الحديث عنه أن أصول التنظيم القانوني تقتضي ألا ينظر في المسألة أمام درجة واحدة من درجات التقاضي مرتين، بمعنى أنه لا يجوز أن يكون الرئيس خصماً وحكماً في نفس الوقت، وهذا الأمر موروث عن نظام الإدارة القضائية الذي كان سائداً في فرنسا في حقبة زمنية ماضية لما كان القانون الإداري في مرحلة الظهور والتطور ووضع أسسه ومبادئه²³، فكان الأفراد في هذه المرحلة عندما يتضررون من تصرف الإدارة يتوجهون إلى نفس الجهة أي الإدارة ويتظلمون من تصرفاتها، حيث وجهت لهذا النظام العديد من الإنتقادات أنذاك كون أنه لا يمكن أن تكون نفس الجهة خصماً وحكماً في نفس الوقت ما أدى إلى إلغاء هذا النظام في وقت لاحق.²⁴

أما التظلم الرئاسي وإن كان أكثر فعالية من التظلم الولائي كما تم ذكره كون أن الرئيس الإداري الأعلى قد يتصف بنوع من الحياد والمسؤولية والموضوعية في دراسة التظلم المقدم من طرف الموظف الذي سلطت عليه العقوبة وينصفه إذا تبين له عدم مشروعية وملائمة القرار التأديبي الذي أصدره مرؤوسيه، إلا أنه في أحيان أخرى قد يتغاضى هو كذلك عن فحص ودراسة التظلم بحيادية ويميل نحو مساندة وتأييد قرار مرؤوسيه حيث تجمعهما رابطة ومصالح متبادلة ويكون ذلك على حساب نزاهة وسمعة الإدارة وإهدار لضمانات الموظف وإضعاف العدالة الإدارية التي كان يرجوها ويصبوا إليها نظام التظلم الإداري وعدم إغراق القضاء بمنازعات كان يمكن تفاديها وحلها إدارياً قبل وصولها للقضاء.

إلا أن بعض الفقه يرى أنه رغم الإنتقادات الموجهة لنظام التظلم الإداري إلا أن هذه الإنتقادات مردود عليها بإعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع ترفع عبء التقاضي عن الأفراد والإدارة والقضاء على حد سواء، كما يرى هذا الجانب من الفقه في هذه الإنتقادات أنها تعطي إهتماما كبيرا لما قد يخلج في نفس مصدر القرار ومن مظاهر الإستعلاء والكبر، بل وتكاد تجزم وتوقن على أن هذه المشاعر متوافرة لديه وليست نسبية بل وتؤكد وجودها لدى كافة الرؤساء الإداريين دون إستثناء أي تعطيها صفة العمومية لدى الكافة، وهذا الحكم باطل بدليل أنها رتبت عليها ما وجهته للتظلم من إنتقادات، في حين الأمر يتعلق بمسألة قانونية موضوعية تجرد وتعتمد في أساسها مدى قانونية نظام التظلم الإداري وجدواه من الناحية الواقعية ولا علاقة لها بالنوازع الشخصية لمصدر القرار التأديبي أو رئيسه.

ويرى هذا الجانب من الفقه أن التظلم الإداري نظام قانوني سليم يمكن الإدارة من الرقابة الذاتية على أعمالها، تتدارك من خلاله ما قد يشوبها من أخطاء إضافة إلى ما له من أهمية عملية كبيرة، أما فيما يخص الإنتقاد الثاني والمتمثل في أن النظام القانوني للتظلم الإداري يجعل من الإدارة حكما وخصما في نفس الوقت فهو مردود عليه كذلك كون أن الإدارة لا تحكم في التظلم، وإنما تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات شابها قصور لفت نظرها إليه مقدم التظلم، فالإدارة لا تصدر حكما وإنما تصحح وضعا خاطئاً بما لها من حق الرقابة الذاتية على أعمالها، وقرارها في هذا الشأن خاضع لرقابة القضاء.²⁵

ثالثا- التظلم أمام لجنة خاصة:

أقرت بعض التشريعات للموظف العام حق التظلم أمام لجان ذات تشكيل جماعي مشكلة من مجموعة من الموظفين الإداريين، حيث يمنح هذا النوع من التظلم بعض الضمانات للموظف العام عكس النوعين السابقين من التظلم الولائي أو الرئاسي كون تشكيل هذه اللجان تتوزع على موظفين من مستوى معين يكون بعضهم معينين بعنوان الإدارة أي ممثلي الإدارة والبعض الآخر منتخبين من طرف زملائهم الموظفين على أن يكون العدد بالتساوي، وهذا النوع من التظلم أخذت به الجزائر وفرنسا.

أقر المشرع الجزائري لجان تنظر في القرارات التأديبية التي أصدرتها الإدارة والتي تتضمن عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة وذلك من خلال طلب يتقدم به الموظف الذي سلطت عليه هذه العقوبات.

حيث نصت المادة 65 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على أنه: " تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل والي وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية "²⁶. تتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين.

وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة وينتخب ممثلوا الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم ممثلهم في لجان الطعن.

كما نصت المادة 67 من نفس الأمر على أنه: " تحظر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر."²⁷

تنظر لجان الطعن المحلية في الطعون التي يتقدمون بها الموظفون على المستوى المحلي أما لجان الطعن للإدارات المركزية والتي تنشأ لدى الوزير المعني فتختص بدراسة الطعون المقدمة من طرف أعوان الإدارة المركزية، والمؤسسات العمومية الوطنية وكذا أعوان المصالح غير المركزية الذين يخضع مساهمهم المهني للتسيير المركزي.

إن تنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن لازال يخضع للتعليمية رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984²⁸ والتعليمية رقم 67 المؤرخة في 09 فيفري 1999 المتعلقة بإنشاء هذه اللجان وكيفية تجديدها²⁹، رغم أن الأمر 06-03 نص في المادة 73 منه على أن: "تحدد إختصاصات اللجان المذكورة في المادة 06 منه وتشكيلها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي النموذجي وكذا كفيات سير الإنتخابات عن طريق التنظيم".³⁰

بالرجوع إلى إختصاصات لجنة الطعن كما رأينا فإنها تختص بالنظر في الطعون التي يتقدم بها الموظف المذنب ضد القرار التأديبي الصادر ضده المتضمن تسليط عقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة ويكون في أجل شهر من تاريخ تبليغه بقرار المذكور وذلك حسب نص المادة 175 من نفس الأمر.

إلا أنه ما يعاب على نص هذه المادة أنها خصت فقط العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقط بالطعن فيها أمام هذه اللجان وهذا نظراً خطورة العقوبات المصنفة في الدرجة الثالثة والرابعة ولما لها من تأثير خطير على الحياة المهنية للموظف العام إلا أن وبعد صدور الأمر 06-03 وتصنيف العقوبات إلى أربع درجات بدلا من التصنيف القديم الذي كان يعتمد على 03 درجات فقط في ظل المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية³¹، حيث أنه حتى العقوبات المقررة من الدرجة الثانية تنطوي على نوع من الخطورة خاصة الشطب من قائمة التأهيل وماله من تأثير حيث أنه قد يحرم الموظف المذنب من الترقية.

إن هذه العقوبة رغم أنها خطيرة إلا أن المشرع حرم الموظف من التظلم ضدها أمام لجان الطعن، حيث أنه من بين الهفوات والنقائص الملاحظة على الأمر 06-03 والتي يجب على المشرع مراجعتها، ما نص عليه في المادة 176 على أنه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى والثانية أن يطلب إعادة الإعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة، فالمشرع وطبقا لنص هذه المادة أقر أن الموظف الذي تعرض لعقوبة من الدرجة الأولى والثانية ينتظر سنة بعد توقيع العقوبة بطلب إعادة الإعتبار، دون أن يقر أن له الحق في التظلم ضد هذه القرارات وكأنها قرارات محصنة لا يمكن إعادة النظر فيها وهذا غير منطقي وغير مقبول ويتنافى والمبادئ العامة للقانون، حيث أن كل مساس بالحقوق والمصالح الخاصة للفرد أو الموظف يكون محل تظلم أو دعوى قضائية.

وبالتالي كان من الأولى أن يقر المشرع صراحة على أن العقوبات من الدرجة الأولى والثانية تكون محل تظلم سواء أكان ولائيا أو رئاسيا وعدم إقتصاره على طلب رد الإعتبار والذي يتقدم به الموظف بعد مرور سنة من توقيع العقوبة والذي يخضع للسلطة التقديرية للرئيس الإداري أو مرور سنتين بقوة القانون.

وبالتالي كما رأينا فإن العقوبات من الدرجة الأولى والثانية لم يقر لها المشرع حق التظلم ضدها صراحة وكان من الأولى أن يقر لها ذلك، بل حتى أن العقوبات من الدرجة الثانية خاصة تلك المتمثلة في الشطب من قائمة التأهيل يجب أن تكون محل تظلم أما لجنة الطعن نظراً لخطورتها على الحياة المهنية للموظف.

كما أن ما يعاب على المشرع كذلك في هذا المجال أنه خص الموظف المذنب فقط بحق التظلم أمام لجنة الطعن، ولم يعطي الحق للإدارة للقيام بهذا التظلم وهنا نطرح التساؤل التالي:

هل يمكن للرئيس الإداري أن يتقدم بتظلم لدى لجنة الطعن إذا لم تسلط اللجنة المتساوية الأعضاء عقوبة من الدرجة الرابعة ضد الموظف العام وسلطت عليه عقوبة أدنى؟

قد يكون هذا التساؤل مبهم في أول وهلة وقد يستغرب البعض طرح مثل هذا التساؤل لكن نبين وجهة نظرنا من خلال النقاط التالية:

لقد نصت المادة 165: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالجمعية كالمجلس تأديبي".³² طبقاً لنص هذه المادة فإن السلطة التي لها صلاحية التعيين يقتصر دورها في إصدار قرار تأديبي طبقاً لما أقرته اللجنة المتساوية الأعضاء بمعنى أنه إذا رأت هذه السلطة أن هذه الأخطاء التي إرتكبها الموظف من الدرجة الرابعة إلا أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالجمعية كالمجلس تأديبي رأت أن الأخطاء المنسوبة للموظف العام تستحق وتكيف على أنها أخطاء من الدرجة الثالثة وتقتضي توقيع عقوبات من الدرجة الثالثة، أو قد تقوم بتبرئته في حالات أخرى، وهنا على السلطة التي لها صلاحية التعيين أي الرئيس الإداري أن يأخذ برأي اللجنة على وجه الإلزام طبقاً لنص المادة السالفة الذكر.

فهنا وطبقاً لنص المادة 175 التي خصت الموظف العام فقط بحق التظلم أمام لجنة الطعن، وبالتالي لا يحق للرئيس الإداري التقدم بهذا التظلم أمام لجنة الطعن بسبب وقوع اللجنة التأديبية في خطأ في تكييف الوقائع وبالتالي إقرار عقوبة غير مطابقة لما إقترفه الموظف العام، كما أن المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/20 المؤرخ في 25 جويلية 2020، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية³³ نصت على أنه: "تكلف لجان الطعن بالبحث في طعون الموظفين، المتعلقة بالقرارات المتضمنة عقوبات تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، الصادرة عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و المرفوعة في أجل أقصاه شهر(1) ابتداء من تاريخ الإخطار بالقرار التأديبي".

لكن بالرجوع إلى أحكام المادة 24 من المرسوم رقم 84 - 10 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتضمن تحديد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها³⁴، و الذي تم إلغاؤه بعد صدور المرسوم الجديد 199/20 السالف الذكر، نصت على أنه: "يمكن الإدارة والمعنيين أنفسهم أن يلجؤوا إلى لجان الطعن خلال أجل 15 يوماً في حالة القرارات التأديبية الآتية:

- التنزيل في الرتبة أو الدرجة.
- الإحالة على التقاعد الإجباري.
- التسريح مع بقاء حقوق المعاش.
- التسريح مع إلغاء حقوق المعاش.

من خلال هذا النص نجد أنه من حق الإدارة أو الموظف المعني لهم الحق في اللجوء إلى لجان الطعن، فإذا كان لجوء الموظف المعني إلى هذه اللجنة شيء مفروغ منه حيث يلجأ إليها للتظلم من القرار التأديبي الذي أصدرته الإدارة ضده ومحاولة التخلص من العقوبة المقررة ضده، لكن هذا النص لم يوضح متى تلجأ الإدارة لهذه اللجنة وبالرجوع إلى أحكام التعليم رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن نصت على إختصاصات لجان الطعن وأكدت على أن: "الهدف من إنشاء لجان الطعن يكمن أساسا في تدعيم حماية الأعوان العموميين خاصة فيما يتعلق بالمقررات الأكثر خطورة، ولذلك فبإمكان أي عون تصدر ضده إحدى العقوبات المنصوص عليها أدناه:

1- التنزيل.

2- الإحالة على التقاعد.

3- العزل.

وإمكانية إخطار رئيس لجنة الطعن المختصة في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغه المقرر وعلى رئيس اللجنة في ظرف 03 أشهر أن يؤكد المقرر الذي إتخذته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو رفضه وتقرير عقوبة أخرى بدلاً من الأولى".³⁵

من خلال ما تم التطرق له نجد أن المشرع لم يبين أو يثبت على موقف معين فتارة يعطي الحق للجوء إلى لجان الطعن للإدارة والمعنيين بالأمر على حد سواء بموجب المادة 24 من المرسوم 84-10 سالف الذكر، مع العلم لم يبين متى تلجأ الإدارة إلى لجنة الطعن، وتارة أخرى أعطى حق اللجوء إلى لجنة الطعن فقط للموظف المذنب من خلال المادة 175 من الأمر 03-06 و المرسوم 199/20 والتعليم رقم 20 المؤرخة في 26/06/1984، لهذا فإن المشرع قد حرم الإدارة من اللجوء إلى لجنة الطعن صراحة، ونحن نرى أنه من حق الإدارة كذلك اللجوء إلى لجنة الطعن بإعتبارها طرفاً في هذه المنازعات مثلها مثل الطرف الآخر أي الموظف المذنب الذي سلطت عليه عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة، و ذلك في حالة ما إذا أقرت اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعمة في مجلس تأديبي عقوبة يرى هذا الرئيس أنها لا تناسب ولا تلائم الأخطاء المنسوبة للموظف المذنب خاصة وأنه ملزم بالرأي الذي أقرته هذه اللجنة وبالتالي لا يستطيع التعديل فيه أو الخروج عنه و يقوم بإصدار قرار ينطق بالعقوبة التي أقرتها هذه اللجنة.

الفرع الثاني: التظلم الإداري من حيث الأثر

يقسم التظلم الإداري على أساس الأثر المترتب عليه إلى تظلم إختياري وتظلم وجوبي

1- التظلم الإختياري:

إن التظلم الإداري يعتبر في أساسه وسيلة إختيارية يلجأ إليها الموظف العام إذا أراد ذلك ورأى وجها لذلك، فالتظلم الإداري ظهر في بدايته جوازيا أو إختياريا ثم أصبح بعد هذا وجوبيا في بعض الحالات التي نص عليها المشرع على سبيل الحصر.³⁶

ويعود الإختيار للموظف العام أي طريق يسلك فإذا أراد أن يقدم تظلماً أمام الإدارة محاولة منه الوصول إلى حل ودي وإداري فله ذلك، لكن إذا أراد أن يهاجم القرار التأديبي ويطعن فيه مباشرة أمام القضاء وحتى لا يطيل أمر المنازعة الوظيفية فلا ضرر في ذلك كذلك³⁷، ويمكن القول أن التظلم الجوازي أو الإختياري هو الأصل كون نظام التظلم الإداري متروك لتقدير الموظف صاحب الشأن في أن يختار أي طريق يسلك إما أن يتقدم بطعن أمام لجنة الطعن عن طريق التظلم الإداري أو الطعن ضد القرار التأديبي أمام القضاء مباشرة دون إنتظار رد الإدارة.³⁸

لقد أخذ المشرع الجزائري بالتظلم الإختياري في القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث نص في المادة 830 على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم الى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه"، فالتظلم الإداري طبقاً لنص هذه المادة يبقى إختيارياً، حسب رغبة المخاطب بالقرار الإداري فإن شاء تظلم منه أمام الجهة المختصة إدارياً، و إن شاء لجأ مباشرة للقضاء دون ان يقدم تظلمه.

وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 175 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار".

2- التظلم الوجوبي:

ونعني به ذلك التظلم الذي يتعين على صاحب الشأن تقديمه كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء ويكون ذلك في حالات محددة قانوناً³⁹، وبالتالي فإنه يعتبر إجراء حتمي رغم أنه مقرر لمصلحة المتهم، إلا أن حتميته تنبع من أنه مقرر أيضاً لحماية المشروعية بصفة عامة، فإذا كان من مصلحة المتهم إلغاء القرار لكونه غير مشروع إضافة إلى أن في تقرير وجوب التظلم من بعض القرارات الإدارية تحقيق مصلحة مرفق القضاء في تخفيف العبء عنه.

إن التظلم الوجوبي شرط لرفع دعوى الإلغاء بحيث يترتب على عدم تقديمه قبل رفعها رفض هذه الدعوى وعدم قبولها⁴⁰، كما أنه لا يكفي مجرد التقدم بتظلم لرفع دعوى الإلغاء، بل يجب على الموظف صاحب الشأن التريث في رفعها في إنتظار رد الإدارة، فإما أن تستجيب هذه الأخيرة لتلظمه وطلبه بإلغاء العقوبة فلا يكون هنا مجال أو داعي لرفع دعوى الإلغاء، ولكن إذا رفضت الإدارة طلب وتظلم الموظف صاحب الشأن صراحة أو ضمناً أي سكوتها وإمتناعها عن إبداء رأيها في التظلم خلال الأجل الممنوحة لها تكون الإدارة بذلك غير راغبة ومتحمسة لمراجعة قرارها وإلغاءه أو التعديل فيه وتسوية النزاع ودياً وفي هذه الحالة يكون التظلم قد إستنفذ غايته ولا يبقى أمام الموظف صاحب الشأن سوى أن يتقدم بطعن ضد هذا القرار التأديبي أمام القضاء.

يرى بعض الفقه أن نص المشرع على وجوب التظلم الإداري في بعض القرارات الإدارية غير مرغوب وغير مرحب به كونه حسب رأيهم تحكم غريب من طرف المشرع، حيث فرض على صاحب الشأن القيام بالتظلم الإداري والأصل في هذا التظلم هو الجواز والإختيار وإنتهى هؤلاء الفقهاء إلى ضرورة تضييق من نطاق وآثار التظلم الوجوبي.

لكن يرى جانب آخر من الفقه أن إلزام المشرع للتظلم وجوبا أمام الإدارة قبل الطعن بالإلغاء ضد قرارها أمام القضاء ليس تحكما تشريعيا وإنما مرجعه لما تنطوي عليه هذه القرارات من مساس مباشر بالموظف صاحب الشأن وحماية لمصالحه بإنهاءه عن اللجوء إلى القضاء والذي قد يستهلك الجهد والوقت هو في غنى عنها، فقد يتوصل إلى حل ودي مع الإدارة عن طريق دراسة تظلمه ومراجعة قرارها التأديبي بإلغاء العقوبة أو تخفيفها، فالأمر هنا ليس تحكما تشريعيا بقدر ما هو رغبة من طرف المشرع في أن يصل صاحب الحق إلى غايته في وقت أقصر وبإجراء أيسر وأقل نفقة، كما يهدف المشرع كذلك من إلزام الموظف صاحب الشأن بالتظلم الوجوبي هو تخفيف العبء عن القضاء قدر المستطاع من خلال إعطاء طرفي المنازعة فرصة مجلها ودياً دون اللجوء إلى القضاء.⁴¹

ولقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا بمصر أن الحكمة من التظلم الإداري بالقول: "إن الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة بالتقليل في المنازعات بإنهائها في مرحلتها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه."⁴²

كما أبدى القضاء الإداري مرونة في مسألة التظلم الوجوبي وبإعتباره شرطا لقبول دعوى الإلغاء حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر كذلك بقبول دعوى الإلغاء تم رفعها قبل التقدم بالتظلم الوجوبي مادام قد تم تقديمه بعد ذلك، وفي خلال الميعاد المقرر له على فرض أن شرط التظلم كإجراء ليس مقصداً لذاته، وإنما الهدف منه إقامة الفرصة للجهة الإدارية بحث التظلم وإصدار قرارها سواء بقبوله أو رفضه صراحة أو ضمنا، وبهذا تكون الغاية من التظلم قد تحققت ويكون الدفع بعدم قبول الدعوى قبل تقديم التظلم ليس له أساس ويتعين رفضه.⁴³

كما أن القضاء القضاء الجزائري كان له إجتهدات في مسألة الطعن الإداري المسبق، حيث أقر مبدأ بموجب قرار المجلس الأعلى رقم 56407 المؤرخ في 1988/01/30، حيث أقر بأن: "من المبادئ المستقر عليها في القانون الإداري أنه لا مجال للتمسك في دعاوى التعدي التي تقم بها الإدارة، مضمون المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية بإعتبار أن الإدارة بتصرفها المادي إختارت موقفا بخصوص المسألة المتنازع عليها، ومن ثم فإن القضاء بعدم قبول الدعوى لعدم وجود الطعن الإداري المسبق الرامي إلى وضع حد للتعدي المرتكب على الطاعنين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، يعد تطبيقا سيئا للقانون.

ومتى كان كذلك، إستوجب إلغاء القرار المطعون".⁴⁴

المبحث الثاني: شروط التظلم الإداري وآثاره

لصحة التظلم الإداري جوزايا كان أو وجوبيا يجب توافر مجموعة من الشروط، كما يرتب آثارا بمجرد تقديمه من طرف الموظف العام، على أطراف المنازعة، وفي حساب المواعيد و الآجال.

المطلب الأول: شروط التظلم الإداري

تقسم الشروط الواجب توفرها في التظلم الإداري إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية.

الفرع الأول الشروط الشكلية للتظلم الإداري

وتتلخص هذه الشروط كالاتي:

أولاً: أن يقدم التظلم الإداري من الموظف صاحب الشأن ذاته أو نائبه القانوني

يشترط في التظلم الإداري أن يقدمه الموظف صاحب الشأن أو نائبه القانوني إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار التأديبي أو الجهة الرئاسية لها بصفة أساسية.

فيمكن لهذا الموظف أو نائبه القانوني أن يتقدم مباشرة أمام الجهة الإدارية المعنية أي أن يقدم هذا التظلم عن طريق رسالة موصى عليها مع إشعار بالإستلام، حيث يجب أن يشتمل هذا التظلم إسم الموظف ولقبه ورتبته ووظيفته وعنوانه وتاريخ ورقم القرار المتظلم منه وموضوعه و الأسباب التي بنى عليها هذا التظلم، كما يجوز له إرفاق هذا التظلم بوثائق أو مستندات إن رأى في ذلك ضرورة.

ثانياً: ضرورة تقديم التظلم الاداري بعد صدور القرار التأديبي المطعون فيه و قبل رفع الدعوى

يقصد به أن يكون التظلم الاداري في مواجهة قرار تأديبي صادر عن الإدارة، وهو شرط بديهي فلا يمكن تصور قيام الموظف العام بالتظلم ضد قرار لم يصدر بعد، أو كان هذا التظلم ضد عمل تحضيري صادر عن جهة إدارية أو ضد عمل من الأعمال الإدارية التي لا تعد من قبيل القرارات الإدارية، أو ضد قرار لم يتم تبليغه لصاحب الشأن أو لم يعلم به علماً يقينياً.⁴⁵

فالتظلم الإداري إذا كان الهدف منه هو قيام الإدارة بإعادة النظر في القرار التأديبي الصادر ضد الموظف العام، فيجب أن يكون هذا القرار قد صدر فعلاً عن جهة الإدارة ونهائياً و منتجاً لآثاره القانونية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر⁴⁶ والتي قضت بأن: "أي إجراء يتخذه الموظف قبل صدور القرار المشكو منه لا يمكن أن يعتبر تظلماً، لأنه لا يمكن إفتتاح الخصومة بشأن قرار لم يصدر بعد، ولا بد من التظلم بعد صدور القرار وإن لم يفعل ذلك تكون دعواه غير مقبولة".⁴⁷

كما لا بد أن يكون التظلم من القرار التأديبي قبل رفع دعوى أمام القضاء حتى ينتج آثاره، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر أخذت موقفاً أقل تشدداً من هذا المبدأ⁴⁸، حيث قضت بأنه: "التظلم الوجوبي ليس مقصوداً لذاته كإجراء شكلي، وإنما وضع لتحقيق أغراض معينة، فإذا تعجل صاحب الشأن وأقام دعواه بعد صدوره، ثم تظلم منه إلى الجهة المختصة خلال الميعاد المقرر قانوناً، وأتيح بذلك لهذه الجهة فرصة بحث هذا التظلم وإصدار قرارها في شأنه فإن هذا التظلم قد يكون تحققت به الغاية التي إبتغاها المشرع.

حيث أن هذه المحكمة أصبحت لا تشترط أن يكون التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى أمام القضاء فأصبحت تقبل به حتى بعد رفع هذه الدعوى، شريطة أن يكون هذا التظلم قد وقع في الميعاد المحدد له قانوناً، وقد بررت المحكمة قرارها هذا بأن التظلم الإداري ليس هو الغاية التي يرحوها المشرع، وإنما كان يهدف إلى إعلام الإدارة بعدم مشروعية قرارها وإعطائها فرصة لمراجعته وتصحيحه وتصويبه قبل إلغاءه من طرف القضاء.

ثالثاً- تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة

إن التظلم الإداري يوجه من الموظف العام إلى الجهة المحددة قانوناً، وغالباً ما تكون الجهة المختصة هي الإدارة التي أصدرت القرار التأديبي، ويمكن أن تكون الجهة المختصة بالنظر في هذا الطعن هي الجهة الإدارية التي تعلقو الجهة

الإدارية التي أصدرت القرار كما هو الحال في الطعن الرئاسي، وهي الجهة التي لها سلطة التعقيب على قرارات السلطة المرؤوسة، كما يمكن أن يكون هذا التظلم موجها بموجب القانون إلى لجنة خاصة كما هو الحال في التظلم الموجه إلى لجنة الطعن ضد القرار التأديبي الذي أقر عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة حسب ما نصت عليه المادة 165 من الأمر 03/06.

لكن السؤال الذي يثور في هذه المسألة هو: هل يعتد بالتظلم الذي تم رفعه أمام جهة غير مختصة؟

مجلس الدولة الفرنسي لا يعتد بالتظلم الذي تم تقديمه إلى جهة إدارية غير مختصة، لكنه في بعض الحالات خرج عن هذا الموقف، كما لو قام المتظلم بتقديم تظلمه إلى وزير دون آخر و كان له عذر مقبول، ومثل ذلك لو كان التظلم متعلقا بمصلحة نقلت حديثا من إختصاص وزير لآخر، أو أن تكون المسألة المتظلم منها دقيقة تستدعي تدخل أكثر من وزير أو يجوز الخلط بين عدة وزراء للنظر في هذه المسألة⁴⁹، وهو نفس التوجه الذي أخذ به القضاء المصري حيث قبل تظلمات مقدمة إلى جهات غير مختصة متى وجد عذر مقبول من طرف المتظلم، كما لو قدم المتظلم تظلمه إلى جهة إدارية تابعة للجهة الإدارية المختصة أو أنها ترتبط بها إداريا.

رابعا: تقديم التظلم الإداري في الآجال و المواعيد المحددة له

حتى يرتب التظلم الإداري آثاره القانونية يجب أن يتم تقديمه من طرف الموظف صاحب الشأن في الآجال القانونية المحددة لذلك، حيث تنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على آجال تقديم التظلم الإداري بصفة عامة في أجل 04 أشهر ابتداء من تاريخ نشر أو تبليغ القرار الإداري، لكن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة من خلال المادة 175 منه⁵⁰ نصت على آجال تقديم الموظف العام لتظلمه ضد القرارات التأديبية التي أقرت عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة أمام لجنة الطعن في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار التأديبي، حيث أن مضي آجال تقديم التظلم الإداري يجعل القرار التأديبي محصنا رغم العيوب التي تشوبه، وبذلك يفقد الموظف العام حقه في مخاصمته إداريا، ويبقى له حق مخاصمته أمام القضاء فقط مادام أجل رفع دعوى الإلغاء لم ينقضي بعد حسب نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المذكورة آنفا.

إن العبرة في تقديم التظلم في الميعاد القانوني هو وصوله الفعلي لدى الإدارة المختصة في الأجل القانوني، وليس بتاريخ إيداعه الفعلي بالبريد أو تاريخ تحريره، وإذا ما تم إرسال التظلم عن طريق البريد الموصى عليه فإنه يعتد به إذا ماتم ذلك في الميعاد المناسب يسمح بوصوله إلى اللجنة المختصة في الآجال القانونية لتقديمه، والعلة من إشتراط إرسال التظلم عن طريق البريد الموصى عليه مع إشعار بالإستلام هو تسهيل عبء الإثبات على الموظف العام في حال محاولة اللجنة المختصة إنكار إستلامها لهذا التظلم، كما أن الموظف العام في حال تقديم تظلمه عن طريق البريد الموصى عليه لا يتحمل التأخير غير العادي في وصوله إلى الإدارة المختصة، كما لا يتحمل رفض اللجنة تسجيل التظلم في سجلاتها أو أي تأخير في تسجيله حتى يكون خارج الميعاد الممنوح للموظف العام.⁵¹

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري

تتعلق هذه الشروط بموضوع التظلم ومضمونه والتي يجب أن تتوافر فيه حتى ينتج آثاره ويؤتي الغاية المرجوة منه، وهذه الشروط هي:

1- الوضوح في التظلم الإداري:

ونعني به أن يقوم الموظف العام بصياغة تظلمه بعبارات واضحة، وأن يتجنب العبارات العامة والمبهمة فيجب أن يخاصم القرار التأديبي مباشرة وأن يتضمن كذلك طلب صريح للجهة المختصة بمراجعة القرار سواء بإلغاءه أو سحبه أو تعديله حسب السلطات الممنوحة لها.⁵²

2- الإعتماد على الأسانيد والأسباب القانونية والواقعية ذات التأثير:

يجب على الموظف العام أثناء تقديمه لتظلمه أن يعتمد على أسباب ووقائع مادية تؤدي لا محال إلى إجبار الجهة المختصة على مراجعة القرار التأديبي، كأن يدفع الموظف في تظلمه بعدم التطبيق السليم للقانون أو أن يثير وقائع مادية تنفي مسؤوليته من الأخطاء المنسوبة له والمتابع بها والتي على أساسها إتخذت الإدارة قرارها التأديبي، وبالتالي يعطي إنطبعا قويا بعدم مشروعية القرار التأديبي مما يحتم على الجهة التي تنظر في هذا الطعن ضرورة إلغاء أو تعديل القرار المطعون فيه، أما إذا كان هذا التظلم خال من هذه الأسانيد والأسباب القانونية والواقعية وإعتماد الموظف على مجرد عبارات الاستعطاف وطلب العفو فإن هذا التظلم لا يعتد به ولا يتم بذلك إلغاء أو تعديل القرار التأديبي.

المطلب الثاني: نتائج وآثار التظلم الإداري

يترتب على التظلم الإداري الذي يقدمه الموظف العام وفق الشروط المحددة له قانونا آثارا بالنسبة لهذا الموظف والإدارة واللجنة المرفوع أمامها هذا التظلم حسب الحالة، كما يترتب آثارا ونتائج بالنسبة للمواعيد الممنوحة للموظف العام لرفع دعواه أمام القضاء.

الفرع الأول: آثار التظلم بالنسبة للأطراف

عند تقديم الموظف العام لتظلمه للجنة الطعن المختصة، فإن هذا الأخير يترتب آثارا بالنسبة للموظف العام والإدارة مصدره القرار التأديبي وللجنة الطعن كذلك.

أولا: آثار التظلم بالنسبة للموظف العام

يعتبر تقديم التظلم الإداري من طرف الموظف العام قبل رفع الدعوى أمام القضاء دليلا على علم هذا الأخير بالقرار التأديبي الذي إتخذته ضده الإدارة، ويعتبر ذلك علما يقينيا وصحيحا ينتفي معه احتمال الجهل بمضمون هذا القرار، ومطالبته بإستعادة حقوقه التي مسها هذا القرار التأديبي ورفع الضرر عنها، كما يعتبر التظلم الإداري دليلا على رفض القرار التأديبي ومخاصمته صراحة أمام الجهة المختصة كمحاولة منه إلى إيجاد حل ودي قبل رفع دعواه أمام القضاء إن إقتضى الأمر.

ثانيا: آثار التظلم بالنسبة للإدارة

لقد نص الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة على أن الموظف العام الذي صدر في حقه قرار تأديبي له الحق في الطعن ضد هذا القرار، لكن هذا الطعن يتبع نوع العقوبة التي

تضمنها هذا القرار والمسلطة على الموظف العام، حيث نصت المادة 163 من هذا الأمر على تصنيف العقوبات التأديبية الى 04 درجات، حيث تعتبر العقوبات من الدرجة الأولى والثانية أقل خطورة، حيث نصت المادة 165 على أن هذه العقوبات تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني. إلا أن العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمع كـمجلس تأديبي، كما نصت المادة 175 منه على أن الموظف الذي سلطت عليه عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه 01 شهر واحد إبتداءً من تاريخ تبليغ القرار التأديبي، وتبث هذه اللجنة في هذا التظلم في أجل 45 يوماً من تاريخ تسلمها له، كما يترتب على هذا الطعن أثر تعليق العقوبة الصادرة ضد الموظف العام وهذا ما نصت عليه المادة 54 من المرسوم 199/20 المؤرخ في 25 جويلية 2020 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، وتصدر هذه اللجنة قرارها برأي معلل قصد إلغاء أو تثبيت أو تعديل القرارات المتضمنة العقوبات التأديبية.

إن التظلم الذي يتقدم به الموظف العام لدى جهة الطعن يترتب عليه آثار بالنسبة للإدارة التي أصدرت القرار التأديبي وللجنة الطعن، حيث أن التظلم الإداري يعلق أثر العقوبة الصادرة ضد الموظف العام وبالتالي فإن الإدارة المختصة لا تستطيع تطبيق العقوبة ضد الموظف المذنب حتى تصدر لجنة الطعن المختصة قرارها، وهو نفس المبدأ الذي نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 10/84 الملغى، كما أن هذا التظلم الذي يرفعه الموظف العام والذي يجب أن تبث فيه لجنة الطعن وتصدر قرارها برأي معلل تختلف آثاره ونتائجه كذلك بحسب هذا القرار سواء بإلغاء قرار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كـمجلس تأديبي، أو تثبيت هذا القرار أو تعديله.

1- قبول التظلم:

إذا قبلت لجنة الطعن تظلم الموظف العام وإقنعت به ورأت أن القرار التأديبي الصادر عن الإدارة التي ينتمي إليها الموظف العام غير مشروع فإنها تقوم بإلغاء هذا القرار⁵³، وتسوى وضعية هذا الموظف في إدارته ويسترجع كافة حقوقه حيث نصت المادة 173 من الأمر 03/06 في فقرتها الأخيرة على أنه: "إذا إتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه...، يسترجع الموظف كافة حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه"⁵⁴، وبذلك تنتهي الخصومة التي كانت قائمة بين الموظف وإدارته في مرحلتها الإدارية.

2- رفض التظلم:

إذا أصدرت لجنة الطعن قرارها برفض التظلم الذي تقدم به الموظف العام وقامت بتثبيت القرار التأديبي الصادر عن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كـمجلس تأديبي، فإن الموظف لا يبقى له إلا محاصمة القرار التأديبي أمام القضاء الإداري المختص وذلك برفع دعوى الإلغاء في الآجال المنصوص عليها قانوناً.⁵⁵

3- تعديل القرار التأديبي:

في هذه الحالة لا تقوم لجنة الطعن بإلغاء القرار التأديبي ولا بتثبيته، وإنما تقوم بتعديله وتخفيض العقوبة التي كانت مسطرة على الموظف العام، إذا رأت هذه اللجنة أن الإدارة أخطأت في تطبيق القانون وأن العقوبة التي أقرتها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمجتمعة كمجلس تأديبي التابعة للإدارة التي ينتمي إليها الموظف العام لا تتناسب والأخطاء المنسوبة له، فهنا يسترجع الموظف العام كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه إذا كان موفوقا عن العمل، وهذا مانصت عليه المادة 173 من الأمر 03/06 سالفة الذكر.

في هذه الحالة إذا رأى الموظف العام أن العقوبة الجديدة التي أقرتها لجنة الطعن المختصة مناسبة له وغير مجحفة في حقه ولا تؤثر كثيرا على حقوقه ومصالحه الوظيفية بالقدر الذي كانت عليه العقوبة الأولى، فهنا يرضى بقرار اللجنة ولا يقوم بالطعن ضد القرار التأديبي أمام القضاء الإداري المختص، وتنتهي بذلك المنازعة الوظيفية في مرحلتها الإدارية، أما وفي الحالة الثانية إذا لم يرضى الموظف العام بقرار لجنة الطعن المختصة ورأى أن العقوبة المسطرة عليه رغم تخفيضها إلا أنها لا تزال مجحفة في حقه وتؤثر سلبا على حقوقه وحياته المهنية والوظيفية، فهنا له الحق في اللجوء إلى القضاء ومخاصمة القرار التأديبي عن طريق دعوى الإلغاء يرفعها أمام القضاء الإداري خلال الآجال القانونية الممنوحة له، وبذلك تنتقل المنازعة الوظيفية من مرحلتها الإدارية إلى المرحلة القضائية.

الفرع الثاني: آثار التظلم الإداري في حساب المواعيد و الآجال القانونية

إن المشرع عند وضعه لنظام التظلم أو الطعن الإداري كان القصد منه إعطاء فرصة لأطراف المنازعة الوظيفية إيجاد حل ودي لها دون الوصول إلى المرحلة القضائية أو الطعن القضائي، وهذا مرده تخفيف العبء عن الموظف العام صاحب الشأن وتقصير المدة في إنهاء هذه المنازعة، حيث أن اللجوء إلى القضاء مباشرة دون المرور على التظلم الإداري قد يكلفه مصاريف إضافية تثقل كاهله والمتمثلة أساسا في أتعاب المحامي والمصاريف القضائية، وقد تأخذ هذه المنازعة وقتا طويلا نظرا لكثرة القضايا المطروحة أمام القضاء الإداري وطول أمد المنازعات أمام هذا القضاء، الأمر الذي يضر بمصالح الموظف العام صاحب الشأن خاصة إذا كان هذا الموظف قد تم توقيفه عن العمل وهو ما يؤثر حتما على دخله ودخل أسرته كاملة، حيث نصت المادة 173 من الأمر 03/06 سالفة الذكر على أنه: " في حالة إرتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا. يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، نصف راتبه الرئيسي و كذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي".⁵⁶

إن الموظف الذي صدر في حقه قرار تأديبي و تضمن تسليط عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر 03/06 سالفة الذكر، له الحق كما أشرنا إليه في رفع أو تقديم تظلم أو طعن إداري لدى لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه 01 شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار التأديبي و هو ما أشارت إليه المادة 175 من الأمر 03/06 و المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 20/199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن و اللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية المشار إليهما سابقا، و هو ما يختلف عن ميعاد التظلم في

القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي نص في المادة 830 منه على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه". يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (02)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.⁵⁷

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

وفي حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويفرق مع العريضة".

وبالرجوع الى المادة 829 من نفس القانون نجد أنها قد نصت على آجال 04 أشهر للطعن أمام المحكمة الإدارية إبتداء من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي.

من خلال المواد السالفة الذكر سواء تلك الواردة في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية أو الواردة في القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أن المواعيد والآجال المتعلقة بالطعن أو التظلم الإداري مختلفة فقانون الإجراءات المدنية والإدارية نص على أجل 04 أشهر إبتداء من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الإداري، في حين الأمر 03/06 نص على أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار التأديبي، حيث كان من الأولى بالمشرع أن يوحد الآجال ويجعلها متوافقة بين قانون الوظيفة العمومية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أعطى للجهة الإدارية أجل شهرين للبث في التظلم الإداري إبتداء من تاريخ تسلمها له، في حين المرسوم التنفيذي رقم 199/20 السالف الذكر أعطى للجنة الطعن المختصة أجل (45) يوما لتصدر قرارها برأي معلل، إبتداء من تاريخ إخطارها، وهو ما نصت عليه المادة 55 منه، وفي حالة رفض التظلم من طرف الجهة الإدارية طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية للمتظلم أجل شهرين لرفع دعواه أمام القضاء إبتداء من تاريخ الرفض، وبالتالي فإنه تطبق نفس الآجال في حالة رفض التظلم من طرف لجنة الطعن المختصة رغم أن المرسوم رقم 199/20 لم يتطرق إلى هذه الآجال.

أما في حالة السكوت فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية منح للمتظلم أجل شهرين لرفع دعواه أمام القضاء، يبدأ هذا الأجل من تاريخ إنتهاء الأجل الممنوح للجهة الإدارية للرد على التظلم أي شهرين من تاريخ تسلمها لهذا التظلم، على إعتبار أن سكوت الإدارة عن التظلم في الأجل الممنوح لها هو في حكم الرفض له، في حين أن المرسوم 199/20 لم يحترم أجل السكوت المنصوص عليه في قانون الاجراءات المدنية والإدارية، حيث نصت المادة 55 السالفة الذكر في فقرتها الأخيرة على أنه: "إذا لم تجتمع لجنة الطعن أو لم تبد رأيها في الأجل المحدد في الفقرة الأولى أعلاه، لسبب ما، يمكن إنهاء حالة التوقيف المحتمل للموظف، وفي هذه الحالة، يعاد إدماج الموظف في وظيفته ويسترجع كامل حقوقه وتبقى العقوبة المسلطة عليه موقوفة حتى تصدر لجنة الطعن قرارها في قضيته".

من خلال هذه المادة يتبين لنا أن لجنة الطعن يمكن لها أن لا تبث في الطعن المقدم لها من طرف الموظف لسبب ما، دون تحديد لهذه الاسباب، ويترتب عليه إنهاء حالة التوقيف إذا كان قد تعرض لها الموظف سابقا من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين طبقا لأحكام المادة 173 من الأمر 03/06 السالف ذكرها، كما يسترجع الموظف المتظلم كامل حقوقه، لكن ما يلفت الإنتباه أن هذا المرسوم لم يحدد أجل آخر للجنة الطعن للنظر في التظلم بقوله تبقى العقوبة المسلطة عليه موقوفة حتى تصدر لجنة الطعن قرارها في قضيته، أي أن لجنة الطعن لها أجل غير محدد للنظر في التظلم، كما أن العقوبة المسلطة على الموظف تبقى معلقة وموقوفة، وبالتالي نجد أن هذا المرسوم لم يأخذ بنفس الأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بحالة السكوت.

إن السؤال الذي لا بد من طرحه في هذه النقطة هو: هل يحق للموظف العام رفع دعوى أمام القضاء بعد إنقضاء الأجل الممنوح للجنة الطعن للبث في التظلم؟

المرسوم التنفيذي طرح الكثير من الغموض في هذه النقطة بالذات على إعتبار أن المادة 55 منه سألقة الذكر أعطت أجلا غير معلوم و غير محدد للجنة الطعن للبث في التظلم فتستطيع في أي وقت أن تصدر قرارها بعد مضي الأجل الأول الممنوح لها أي (45) يوما دون تحديد الأسباب التي قد تمنعها من إبداء رأيها في التظلم المطروح أمامها، وبالتالي فإن الموظف رغم إعادة إدماجه في منصبه، قد يصدم في أي لحظة بقرار لجنة الطعن والذي يمكن أن يكون تشبيها لقرار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمتمثل في التسريح في بعض الحالات، وهذا الأمر غير مستصاغ إذ في مرحلة أولى يتم إعادة إدماجه في منصبه، ثم يتم فصله وهذا كله بسبب عدم فصل لجنة الطعن المختصة في التظلم في الأجل الممنوح لها، كما أنه طبقا للمادة 55 سألقة الذكر يتبين من الوهلة الأولى أنه ورغم إنقضاء الأجل المنصوص عليه للبث في التظلم من طرف لجنة الطعن إلا أن الموظف الذي تقدم بالتظلم يبقى ينتظر قرار لجنة الطعن في أي لحظة، الأمر الذي قد يمدد أجل المنازعة الوظيفية، وبالتالي يترك الموظف في حيرة من أمره بين إنتظار قرار لجنة الطعن أو اللجوء إلى القضاء ورفع دعوى إلغاء أمام القاضي الإداري.

إن الرأي الذي نقترحه لحل هذا الإشكال القانوني أن الموظف صاحب الشأن له الحق في اللجوء إلى القضاء بعد إنقضاء الأجل الممنوح للجنة الطعن المختصة تطبيقا للأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، واعتبار عدم بثها في التظلم في أجل 45 يوما في حكم الرفض له، حيث لا يمكن ترك مصير الموظف العام متعلقا بهذه اللجنة إلى أجل غير معلوم.

حيث ذهبت مختلف الإجتهاادات القضائية في القانون المقارن أن إنقضاء ميعاد الرفض الضمني دون أن تجيب الجهة المختصة على التظلم، يجوز للمخاطب بالقرار الإداري اللجوء إلى القضاء في الآجال المحددة قانونا، و هو ما عمل به المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال المواد 829 و 830، فمجرد إنتهاء المدة المخصصة لرد الجهة المختصة على التظلم يعتبر رفضا ضمنيا، ولصاحب الشأن أجل شهرين (2) لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.

خاتمة:

إن التظلم الإداري هو وسيلة لفض المنازعات بطريقة ودية، حيث يعتبر ذلك الطلب الذي يتقدم به المخاطب بالقرار الإداري يبتغي من خلاله إلى ضرورة مراجعة ذلك القرار الذي يرى فيه عدم المشروعية والإضرار بمراكزه القانونية دون وجه حق، وقد يوجه هذا التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري ويكون بذلك تظلماً ولائياً، وقد يوجه ذلك التظلم إلى الجهة التي تعلق الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري ويكون بذلك تظلماً رئاسياً، كما يمكن أن يكون التظلم موجهاً إلى لجنة خاصة لها تشكيل خاص، وهو ما أتى به الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والمرسوم التنفيذي 199/20 المتعلق باللجان الإدارية ولجان الطعن واللجان التقنية، حيث يحق للموظف العام الذي سلطت عليه عقوبات من طرف الإدارة التي ينتمي إليها والمصنفة من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يتقدم إلى لجنة الطعن المختصة بهذا التظلم، وذلك من أجل إلغاء أو تعديله، كما يقسم التظلم الإداري من حيث مدى إلزاميته إلى تظلم جوازي، حيث يترك للمخاطب بالقرار حرية مخاصمته أمام الإدارة كخطوة أولى، أو اللجوء مباشرة إلى القضاء دون المرور على التظلم أمام الإدارة، إلا أنه في حالات أخرى وفي بعض الدعاوى إشتراط المشرع ضرورة التظلم المسبق كشرط لرفع هذه الدعاوى.

ويشترط في التظلم الإداري مجموعة من الشروط حتى يعتد به، حيث يجب أن يتقدم به صاحب الشأن أو نائبه القانوني، ويوجه إلى الإدارة المختصة، خلال الآجال القانونية المحددة لتقديمه، كما لا بد أن يتسم هذا التظلم بالوضوح والدقة، وأن يستند على أسباب وأسانيد قانونية أو وقائع مادية يدفع الجهة المختصة إلى مراجعة القرار التأديبي، كما يرتب هذا التظلم آثار ونتائج على أطراف المنازعة سواء للموظف الذي تقدم به، أو للإدارة مصدرة القرار، كما يرتب كذلك نتائجاً على حساب المواعيد سواء في الأجل الممنوح للرد والبت في التظلم، أو في حالة سكوت الجهة المختصة عن الرد عليه، وما يترتب عليه في حساب آجال رفع دعوى الإلغاء، سواء تلك الآجال المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أو قانون الوظيفة العمومية والمرسوم التنفيذي المتعلق بلجان الطعن.

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج و الإقتراحات:

النتائج:

- 1- التظلم أداة لحل المنازعات الإدارية ودياً على المستوى الإداري قبل اللجوء إلى القضاء.
- 2- التظلم يخفف العبء على الموظف العام والقضاء على حد سواء.
- 3- التظلم يعطي للإدارة فرصة مراجعة قراراتها المعيبة قبل وصولها إلى القضاء.
- 4- الأصل في التظلم الإداري الجوازية، لكن قد يفرضه المشرع في بعض الدعاوى كشرط سابق لرفعها.
- 5- لكي ينتج التظلم آثاره لا بد من يقدم من طرف المتظلم نفسه أو نائبه، ويخاصم قرار نهائي، ويوجه إلى الجهة المختصة للنظر فيه، وأن يقع في الآجال القانونية لرفعه، كما لا بد أن يتسم بالوضوح والدقة والإعتماد على أسباب قانونية ووقائع لها تأثير.

6- يترتب هذا التظلم آثارا بالنسبة للموظف والإدارة مصدرة القرار، كما يترتب آثارا على المواعيد والآجال لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.

الإقتراحات:

1- ضرورة إعطاء المشرع للموظف العام حق التظلم ولائيا أو رئاسيا من القرارات التأديبية التي تضمنت عقوبات من الدرجة الأولى والثانية والنص على ذلك صراحة في القانون العام للتوظيف العمومية، وعدم الإكتفاء بطلب رد الإعتبار فقط.

2- ضرورة مراجعة بعض العقوبات المصنفة في الدرجة الثانية لما لها من تأثير خطير على الحياة المهنية للموظف كالشطب من قائمة التأهيل.

3- ضرورة إعادة صياغة المادة 55 من المرسوم التنفيذي 199/20 المؤرخ في 25 جويلية 2020 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن و اللجان التقنية للإدارات والمؤسسات العمومية، وحصر الأسباب التي قد تمنع لجنة الطعن المختصة للبت في التظلم المطروح أمامها.

4- ضرورة تحديد أجل معلوم للجنة الطعن للبت في التظلم بعد إنتهاء الأجل الأول.

5- ضرورة قبول دعوى الإلغاء التي يرفعها الموظف العام أمام القضاء بعد إنتضاء الأجل الممنوح للجنة الطعن للبت في التظلم، وإعتبار عدم البث سكوتا عنه ويأخذ نفس الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالرفض الضمني للتظلم.

قائمة المراجع:

القوانين:

- 1- الأمر 03/06 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 25 جويلية 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.
- 2- قانون رقم 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 10، المؤرخ في 27 فيفري 2008.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 10/84، المتضمن تحديد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، المؤرخ في 14 جانفي 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 03، المؤرخ في 17 جانفي 1984.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985، ج.ر.ج.ج، العدد 13، في 24 مارس 1985.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 199/20، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 25 جويلية 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 44، المؤرخ في 30 جويلية 2020.
- 6- تعليمة رقم 20، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، المديرية العامة للوظيفة العمومية، المؤرخة في 26 جوان 1984.
- 7- تعليمة رقم 67، المتعلقة بإنشاء هذه اللجان وكيفية تجديدها، المديرية العامة للوظيفة العمومية، المؤرخة في 09 فيفري 1999.

الكتب:

- 1- سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013م.
- 2- سليمان الطماوي، قضاء التأديب -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1978م.
- 3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2003م.
- 4- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة-، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010م.
- 5- عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007م.
- 6- ماجد راعب الحلو، القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1985م.

الكتب باللغة الأجنبية:

- 1- François lachaume, La fonction publique, 2ème edition, Dalloz, Paris, 1998.
- 2- Frier (P-L), précis de droit administratif, montchrestien, 3^{ème} édition, 2004.

المقالات العلمية:

- 1- نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، سوريا.
- 2- مريّة العقون ومحمد بركات، تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة المسيلة، المجلد العاشر، العدد الأول، 2017، الجزائر.
- 3- كمون حسين، مدى فاعلية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة، مجلة الحقوق والحريات، جامعة البويرة، العدد السادس، 2018، الجزائر.
- 4- محمد سليمان الأحمد وأحسن راجحي، القصد التشريعي من التظلم وجدوى إشرطه في الدعوى الإدارية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، المجلد 17، العدد 01، 20 جوان 2020، الإمارات العربية المتحدة.

الرسائل والمذكرات:

- 1- بن سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 1994.
- 2- عيساني علي، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2008/2007.
- 3- محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري-دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والامارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عام 2009.
- 4- عمر اوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2011-2012 م.
- 5- بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2013.
- 6- محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015.
- 7- محمد عوني ابو حمد، أحكام التظلم الإداري في التشريع الفلسطيني، أطروحة لإستكمال الحصول على شهادة الماجستير في القانون والإدارة العامة، جامعة الأقصى، فلسطين، 2020.

قائمة الهوامش:

¹- François lachaume, La fonction publique, Dalloz, 2ème edition, Paris, 1998,p.99.

² - مريّة العقون ومحمد بركات، تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المجلد العاشر، العدد الأول، 2017، ص.391.

- ³ - محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015، ص.230.
- ⁴ - محمد سليمان الأحمد وأحسن راجحي، القصد التشريعي من التظلم وجدوى إشتراطه في الدعوى الإدارية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 17، العدد 01، 20 جوان 2020، الامارات العربية المتحدة، ص. 382.
- ⁵ - عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2011-2012 م، ص.102.
- ⁶ - سليمان الطماوي، قضاء التأديب -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1978، ص.533.
- ⁷ - ماجد رابع الحلو، القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1985، ص.325.
- ⁸ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة-، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010، ص.518.
- ⁹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2003، ص.246.
- ¹⁰ - محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري-دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والامارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الشرق الأوسط، الإمارات العربية المتحدة، عام 2009، ص.24.
- ¹¹ - عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص.102.
- ¹² - محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص.224.
- ¹³ - نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، سوريا، ص.13.
- ¹⁴ - عيساني علي، التظلم و الصلح في المنازعات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2008/2007، ص.27.
- ¹⁵ - كمون حسين، مدى فاعلية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و القوانين الخاصة، مجلة الحقوق والحريات، جامعة البويرة، العدد السادس، 2018، الجزائر، ص.156.
- ¹⁶ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص.518.
- ¹⁷ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.248.
- ¹⁸ - نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص.16.
- ¹⁹ - قانون رقم 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 27 فيفري 2008.
- ²⁰ - عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.248.
- ²¹ - بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، ص.317.
- ²² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.249.
- ²³ - بن سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 1994، ص.13.
- ²⁴ - عماري عوايدي، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة ثانية، سنة 2007، ص.79.
- ²⁵ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.250.
- ²⁶ - الامر 03/06، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 25 جويلية 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، 16 جويلية 2006، ص.8.
- ²⁷ - الامر 03/06، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 25 جويلية 2006، مرجع سابق، ص.8.

- 28 - تعليمة رقم 20، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، المؤرخة في 26 جوان 1984، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.
- 29 - تعليمة رقم 67، المتعلقة بإنشاء هذه اللجان وكيفية تجديدها، المؤرخة في 09 فيفري 1999، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.
- 30 - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص.8.
- 31 - المرسوم التنفيذي رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، في 24 مارس 1985، ص.ص.354.353.
- 32 - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للموظفة العمومية، مرجع سابق، ص.15.
- 33 - المرسوم التنفيذي رقم 199/20، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن و اللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية، المؤرخ في 25 جويلية 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخ في 30 جويلية 2020، ص.12.
- 34 - المرسوم التنفيذي رقم 10/84، المتضمن تحديد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، المؤرخ في 14 جانفي 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، المؤرخ في 17 جانفي 1984، ص.93.
- 35 - هذه التعليمة تبقى سارية المفعول إلى غاية صدور تعليمة جديدة طبقا للمادة 103 من المرسوم التنفيذي رقم 199/20 المؤرخ في 25 جويلية 2020 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن و اللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية و التي تنص على: "تحدد تعليمة من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، عند الحاجة، كليات تطبيق هذا المرسوم".
- 36 - عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص.104.
- 37 - نجم الاحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص.16.
- 38 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.251.
- 39 - محمد سليمان الأحمد و أحسن راجحي، القصد التشريعي من التظلم و جدوى إشتراطه في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص.387.
- 40 - Frier (P-L), précis de droit administratif, montchrestien, 3^{ème} édition, 2004, p.97.
- 41 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.254.
- 42 - محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص.229.
- 43 - محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص.229.
- 44 - سايس جمال، الإجتهااد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص.429.
- 45 - نجم الاحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص.39.
- 46 - حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ 1962/03/25 في القضية رقم 1006 لسنة 6ق، مجموعة أحكام السنة 7، ج2، ص.495.
- 47 - بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، مرجع سابق، ص.330.
- 48 - حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر المؤرخ في 1981/01/31 الطعن رقم 530 لسنة 22 ق، مجموعة أحكام سنة 26، ص 45 و حكمها في 2002/05/25 الطعن رقم 7391 لسنة 46ق، ص.127.
- 49 - نجم الاحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص.29.
- 50 - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.16.
- 51 - نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص.30.
- 52 - محمد عوني ابو حمد، أحكام التظلم الإداري في التشريع الفلسطيني، أطروحة لإستكمال الحصول على شهادة الماجستير في القانون و الإدارة العامة، جامعة الأقصى، فلسطين، 2020، ص.85.
- 53 - مرية العقون و محمد بركات، تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق، ص.399.
- 54 - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.16.

- 55 - نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص.36.
- 56 - الامر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص.16.
- 57 - كمون حسين، مدى فعالية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق، ص.160.