

جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق.
تخصص: قانون إداري.

إشراف الأستاذ:

رمزي حوحو

إعداد الطالب:

عبد الحميد عشوري

الموسم الجامعي: 2014-2015



شكر وعرفان

إن الحمد لله نحمده ونشكره، فالحمد لله كثيرا
والحمد لله حتى يرضى، وعند الرضى.
لا يسعني وقد وفقني الله في انجاز هذه المذكرة إلا
أن أتقدم بالشكر و العرفان الجزيل إلى الأستاذ
المشرف الدكتور

" رمزي محمد "

على مجهوداته ونصائحه في انجاز هذه المذكرة.
وأتقدم أيضا بالشكر إلى كل من قدم لي يد
المساعدة في انجاز معالم هذا البحث .

خطة البحث

مقدمة

🌐 الفصل الأول : صور الفساد الاداري ذات الصبغة التأديبية.

المبحث الأول : مظاهر الفساد الاداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة .

المطلب الأول : مخالفة الاجراءات و الشروط الشكالية للتوظيف .

الفرع الأول : مخالفة اجراءات فتح المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية .

الفرع الثاني : عدم اشهار الوظائف الشاغرة .

الفرع الثالث : عدم الالتزام بالشروط العامة لشغل الوظائف .

الفرع الرابع : مخالفة طرق و اجراءات اختيار الموظفين .

المطلب الثاني : عدم مراعاة المبادئ و المعايير الموضوعية في تعيين الموظفين .

الفرع الأول : مخالفة مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة .

الفرع الثاني : عدم الالتزام بمبدأ الجدارة و الاستحقاق في التوظيف .

المبحث الثاني : مظاهر الفساد الاداري المتعلقة بمهام الموظف العام .

المطلب الأول : الانحرافات التنظيمية .

الفرع الأول : الاهدال الوظيفي .

الفرع الثاني : عدم التزام بطاعة الرؤساء .

الفرع الثالث : افشاء أسرار الوظيفة العامة .

الفرع الرابع : مخالفة واجب التفرع للوظيفة العامة .

المطلب الثاني : الانحرافات السلوكية (الأخلاقية)

الفرع الأول :عدم المحافظة على كرامة الوظيفة .

الفرع الثاني : المحسوبية و المحاباة.

الفرع الثالث : الانحراف في استعمال السلطة .

الفرع الرابع : الوساطة .

الفصل الثاني : الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري في الوظيفة العمومية.

المبحث الأول : المسؤولية التأديبية للموظف العام عن مخالفات الفساد الاداري .

المطلب الأول : توقيع الجزاءات التأديبية من السلطات المختصة .

الفرع الأول : اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين بالتأديب .

الفرع الثاني : اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء و دورها في التأديب .

الفرع الثالث : الجزاءات التأديبية المقررة لمخالفات الفساد الاداري في الوظيفة العمومية .

المطلب الثاني : الاجراءات و الضمانات اللازمة في الدعوى التأديبية الناشئة عن الفساد الاداري في الوظيفة العمومية.

الفرع الأول : مراعاة الاجراءات التأديبية المنصوص عليها قانونا .

الفرع الثاني : توفير الضمانات التأديبية اللازمة للموظف المتهم بالفساد الاداري.

المبحث الثاني : الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري.

المطلب الأول : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

الفرع الأول : النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته .

الفرع الثاني : اختصاصات الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد و مكافحته .

الفرع الثالث : تقييم دور الهيئة في مكافحة الفساد الاداري .

المطلب الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد .

الفرع الأول : الطبيعة القانونية للديوان .

الفرع الثاني : تشكيل وتنظيم الديوان .

الفرع الثالث : مهام الديوان و كيفية سيره .

المبحث الثالث : دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد الاداري .

المطلب الأول : تفعيل دور أجهزة الرقابة الادارية في مكافحة الفساد الاداري .

الفرع الأول : الرقابة الداخلية .

الفرع الثاني : الرقابة الخارجية .

الفرع الثالث : رقابة الرصاية .

المطلب الثاني : دور الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد الاداري .

الفرع الأول : المراقب المالي .

الفرع الثاني : دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد الاداري .

الفرع الثالث : مجلس المحاسبة ومكافحة الفساد الاداري .

الخاتمة

مفتحة

الفصل الأول
صور الفساد الإداري ذات الصلة بالشفافية التلقائية

نتناول في هذا القسم من الدراسة صور الفساد الإداري غير المجرمة ونعني بها مجموع المخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء أداء مهامه الوظيفية أو حتى خارج الوظيفة والتي من شأنها إقامة مسؤوليته التأديبية دون الجزائية.

فقد يصاحب مختلف العمليات والوظائف الإدارية إحدى صور الفساد الإداري والتي تنعكس سلبا على أداء مهامها وبالتالي تحقيق أهدافها، وأكثر المجالات عرضة للفساد الإداري نجد العلاقة الوظيفية وخصوصا ما تعلق بإجراءات التعيين في الوظيفة العامة وكذا واجبات الموظف العام ومهامه.

المبحث الأول: مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة:

إن الوظيفة العامة هي الوسيلة لتقديم الخدمات للمواطنين وإشباع حاجاتهم المتعددة وخدمة الصالح العام و ليست غرضاً في حد ذاتها.

ويقوم موظفو الدولة بدور حيوي وهام في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالدولة العصرية وعليهم يتوقف مدى نجاح وسلامة تنفيذ ما ترسمه الحكومات الحديثة من سياسات وتطبيق ما تصنعه من تنظيمات في مختلف الميادين، كما تعكس تصرفاتهم في مواجهة المواطنين مدى ما بلغته بلادهم من وعي وتقدم.

إن مستوى الدولة إنما يحدده في واقع الأمر مستوى موظفيها العموميين من حيث الفكر والسلوك و الوعي الذي يتمتعون به وإحساسهم بالمسؤوليات الملقاة على عاتقهم وهذا الامر تدركه كثير من الحكومات الحديثة ومن ثم وجهت كامل جهودها وعنايتها إلى تنظيم شؤون وأوضاع موظفيها على نحو يرفع من مستوى كفاءتهم فنياً وإدارياً.¹

ولأجل تحقيق الدولة لسياستها والنهوض بالإدارة العامة تلجأ إلى وضع القواعد المنظمة للإجراءات تعيين الموظفين والتي تكفل اختيار أفضل العناصر الصالحة لتنفيذ المهام المطلوبة منها، حيث يراعي في هذه القواعد العمومية والتجريد، كما يجب أن يتسم هذه القواعد بالشفافية والوضوح بحيث لا يشوبها أي غموض أو لبس من شأنه المساس بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص عند تعيين الموظفين.

فالتزام الإدارة بالشفافية من خلال تحديد الشروط العامة والخاصة لتولي الوظائف العامة سلفاً ومراعاة الأسس والمبادئ العامة في التوظيف، يعد ضماناً هامة لعدم انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية عن عملية التعيين في الوظيفة العامة.

¹ محمود احمد فتحي البناني، الشفافية في العمل الإداري، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2001، ص6.

وتردي الوظيفة وتراجع مردودها في الدول العربية عامة والجزائر خاصة يرجع لعدم مراعاة الضوابط والمعايير المذكورة أعلاه في التوظيف كمبدأ الجدارة والمساواة في التوظيف فشغل الوظائف العامة يتم على أساس المحسوبية والمحاباة أو على أساس الاتجار بالوظيفة.

كما أن الإجراءات الشكلية العامة والخاصة للتوظيف لا تحترم وإن تم تطبيقها فإنه ينحرف بها عن أغراضها عن طريق التشديد والتضييق على المترشحين للوظيفة العامة وانتقال كاهلهم بمجموعة من الوثائق والإجراءات غير الضرورية التي تزيد وتعمق من الآثار السلبية للبيروقراطية الإدارية.¹

وفيما يلي تفصيل صور الفساد الإداري التي تعتري إجراءات التعيين في الوظيفة العامة.

المطلب الأول: مخالفة الإجراءات والشروط الشكلية للتوظيف.

إن الإدارة العامة حينما تكون بحاجة إلى موظفين لشغل الوظائف العامة يجب على الإدارة أن تلتزم وتحترم جميع الشروط والإجراءات فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية والإعلان عن مناصب الشاغرة ثانياً، كما تحدد ثالثاً أساليب وطرق اختيار شاغليها، كما تلتزم بتحديد شروط التوظيف.

أما اتبعت الإدارة أسلوب التعتيم والغموض المهنية أو من خلال عدم الإعلان عن الوظائف الشاغرة أو مخالفة الإجراءات وأساليب اختيار الموظفين، فإن ذلك من شأنه أن يفتح الباب أمام الفساد الإداري من خلال سيطرة الرؤساء الإداريين وذوي النفوذ على قرارات التعيين، حيث يتم شغل الوظائف بأصحاب الخطوة والقرابة والمحسوبية دون النظر إلى اعتبارات الصالح العام

¹ -زكي راتب غوشة، الانحراف بالوظيفة العامة في الإدارة العربية- أسبابه وسبل مكافحته- مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 10، العدد 01، 1983 .

وهو ما يكون له الأثر السيئ على أداء وسير العمل بالإدارة العامة.¹

وفيما يلي تفصيل صور الفساد الإداري المتعلقة بمخالفة إجراءات التعيين.

❖ **الفرع الأول: مخالفة الإجراءات فتح المسابقات و الامتحانات والغموض المهنية.**

نشير بداية أن إجراءات التوظيف منذ تطبيق قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006 تميزت بالتعقيد والبطء وأفرزت العديد من التجاوزات نتيجة وجود عدة قيود وعقبات أمام التيقن في الوظيفة العمومية حالت دون أداء الإدارات والمؤسسات العمومية لدورها المنتظر منها فب هذا المجال على أكمل وجه وأهم هذه العقبات ما يلي:²

1. حلول المديرية العامة الوظيفة في الواقع محل الإدارات المستخدمة وذلك من خلال عدد وتعدد الموافقات والتأشيرات على المسابقات وعمليات التوظيف التي تستلمها.
2. تغليب اللجوء إلى المسابقات عن طريق الاختبارات بالنسبة للتوظيف في الوظيفة العامة مما همش شيئا فشيئا المسابقات على أساس الشهادات وكذا ترسيم المتعاقدين حتى ولو نصبتهم الدولة بعد قضائهم لمراحل حساسة.
3. اللجوء في الغالب إلى مسابقات وطنية مما يجعل الناجحين لمنصب العمل في ولاية معينة.
4. أهمية الآجال المطلوبة لفتح إجراءات التوظيف مما يؤدي أحيانا بسبب فوات هذا المواعيد إلى سقوط الحق في المناصب المالية.

انطلاقا مما سبق فإنه يتضح أن إجراءات التوظيف في الوظيفة العامة هي بأمس الحاجة إلى جعلها أكثر مرونة مع التقيد المبادئ الأساسية المعمول بها في مجال التوظيف.

وفي هذا الإطار أصدر الوزير الأول في سنة 2011 تعليمته الشهيرة المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف، والتي تهدف إلى إعادة تكييف إجراءات التوظيف في الوظيفة العمومية

¹ محمود أحمد فتحي البناي، مرجع سابق، ص 14 .

² - تعليمة الوزير الأول، رقم 01 ، المؤرخة في 11 أبريل 2011 ، تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية، رئاسة الحكومة ،الجزائر، 2011.

مع الحاجات الملحة للتنمية الوطنية وتحسين المرفق العمومي وجعل المؤسسات والإدارات في إمكانها تحت سلطة الوزير التي تتبعه من إعداد مخططاتها للتوظيف والتشغيل وتسييرها دون عوائق.

ولقد تضمنت التعليمات السابقة اعترافا صريحا بالوضع الكارثي والبيروقراطي الذي ميز عمليات التوظيف خلال الفترة السابقة.¹

ونشير في هذا المجال أن تعقيد وبطء إجراءات التوظيف والتي نسبت في ذلك الوقت إلى المديرية العامة للوظيفة العامة، وهي بريئة منها، فهي أداة وضعها المشرع لتحرص على التطبيق السليم للنظام القانوني للتوظيف، ومن ثم فإن ما نسب من خلال نتيجة سيطرت الجهاز السابق على معظم عمليات التوظيف وتعقيد وبطء هذه الأخيرة إنما هو نتاج نظام قانوني قائم في حد ذاته.

ولأجل ذلك كله جاءت التعليمات السابقة لتدعم دور الإدارات والمؤسسات العمومية في عمليات التوظيف باعتبارها جهازا للرقابة اللاحقة، وذلك يكون دورها مكتملا في هذا الشأن من جهة ثانية.

ولتحقيق هذه الأغراض والغايات تلزم الإدارة والمؤسسات العمومية بمراعاة ما يلي:

- أولا: أصبحت كل مؤسسة وكل إدارة عامة مسؤولة عن عمليات التوظيف التي تخصصها بعنوان الوظيفة العامة وتتمثل هذه المسؤولية فيما يلي:
 1. يتوقف كل إجراء للتوظيف على شرط وجود المنصب المالي ذي الصلة لفائدة المؤسسة أو الإدارة المعنية.
 2. يجب أن تحترم التوظيف مبدأ مساواة المواطنين في الالتحاق مناصب الوظيفة العامة.
 3. احترام الشروط البيداغوجية أو شروط المؤهلات المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك من أعوان الوظيفة العامة.

¹ تعليمات الوزير الأول، رقم 01، المؤرخة في 11 أبريل 2011، المرجع السابق.

4. الحصول حسب الحالة وبصفة قبلية أو لاحقة على التأشير ذات الصلة التي تسلمها المديرية العامة للتوظيف العامة.

- **ثانيا:** كل توظيف عن طريق المسابقة أو على أساس الشهادات، أو عن طريق المسابقة على أساس الاختبار، أو عن طريق الترقية الداخلية، سيتم الإعلان عن بطلانها إذا لاحظت المديرية العامة للتوظيف العامة عدم احترام المؤهلات المطلوبة.
- **ثالثا:** إن الموافقة على مخطط تسيير الموارد البشرية لم تعد تشكل أسبقية بالنسبة لكل مؤسسة أو كل إدارة عامة للشروع في إجراء التوظيف بعنوان الوظيفة العامة. ويتمثل تنفيذ هذا الإجراء كما يلي:

أ- يستعين على المديرية العامة للتوظيف العمومية، والمصالح المختصة لوزارة المالية والدوائر الوزارية كل فيها يخصها القيام قبل 31 ديسمبر 2012 بضبط مخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية.¹

- ب- يمكن كل مسؤول عن مؤسسة أو عن إدارة عمومية بعد أ، يضع دفتر ميزانيته الخاصة أن يقوم تحت سلطة الوزير المعني بإطلاق عملية التوظيف بما يتوافق والمناصب المالية الممنوحة على أن يتم لاحقا الموافقة على هذا الدفتر من قبل إدارة الوظيفة العامة التي لا تتوقف إجراءات التوظيف. وهذا ما أكدته المادة 01/05 من المرسوم رقم 194/12.
- ج- يتم الإبقاء على المناصب المالية الممنوحة حديثا و الإعتمادات ذات الصلة لمدة اثني عشر شهرا (12 شهرا) بعد السنة المالية ويكلف وزير المالية ويكلف وزير المالية باتخاذ الترتيبات اللازمة لتنفيذ هذا الإجراء، وهذا ما أكدته المادة 03/05 من المرسوم رقم 194/12.

- **رابعا:** يتعين على كل مؤسسة أو إدارة عمومية أن تقوم بنفسها في حدود المناصب المالية الشاغرة التي يتوفر عليها وتحت سلطة الوزير المعني بتوزيع دفعات المستخدمين الذين ينبغي توظيفهم عن طريق المسابقة على أساس الشهادة وعن طريق المسابقة على أساس الاختبار وعن طريق الترقية الداخلية، وحال قيامها بنفسها بتحديد هذا التوزيع، يتعين على

¹ وهذا ما أكدته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 194/12، المؤرخ في 25 أفريل 2012، الذي يحدد كيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءها، ج ج ج، عدد 26 لسنة 2012.

المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية أن تنهي ذلك إلى علم المديرية العامة للوظيفة العمومية (المادة 02/05 من المرسوم رقم 194/12)

- **خامسا:** ينبغي على كل مؤسسة أو إدارة عمومية في ظل احترام المعايير البيداغوجية (الشهادات) أو الخبرة المحددة بموجب كل قانون أساسي خاص لأسلاك الموظفين القيام بما يلي:

أ- أن تعلن عن الانطلاق في مسابقتها للتوظيف.

ب- وأن تقوم من تلقاء نفسها بتنظيم المسابقة، بما في ذلك تحديد الاختبارات والتصديق على النتائج، عندما يتعلق الأمر بمسابقة على أساس الاختبار ويمكن المؤسسة أو الإدارة المعنية بناء على طلبها أن تستعين عند الاقتضاء بمصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية أولية مؤسسة أخرى للتكوين.

ج- وأن تكون مجمل الأعمال والإجراءات المرتبطة بتنظيم المسابقات وإجراءات التوظيف من قبل المؤسسات والإدارات العمومية محل تأشيرة في وقت لاحق وحسب و حسب الحاجة من طرف كل من المراقب المالي ومفتش الوظيفة العمومية.

- **سادسا:** بالنسبة لتنظيم المسابقات على على أساس الشهادات من قبل المؤسسات و

الإدارات العمومية أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية قبل نهاية شهر أفريل 2011 منشورا يحدد معايير الانتقال بين حاملي الشهادات المطلوبة.

- **سابعا:** كل مسابقة على أساس الاختبار أو على أساس الشهادة للتوظيف في إطار الوظيفة العامة ستجري صراحة في حدود الولاية التي يوجد لديها منصب العمل الذي يتقن توفيره ماعدا في الاستثناءات الموضحة أدناه، وتتمثل هذه الاستثناءات من القاعدة العامة في مايلي:

أ- اللجوء إلى المسابقة الوطنية الذي يجب أن يتقرر من قبل الوزير الوصي على

المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، وفقا للمادة أيضا 01/06 من المرسوم أعلاه.

ب- اللجوء إلى مسابقة على مستوى البلدية بالنظر إلى خصوصية منصب العمل الذي يتعين توفيره (التربية والتكوين....) أو بالنظر إلى عائق المسافة (حالات البلديات النائبة في بعض ولايات الجنوب).

- **ثامنا:** حرصا على الاستقرار الموظفين وتقادي عائق انعدام المساكن الوظيفية، وباستثناء المسابقات الوطنية يتعين على المرشحين للمسابقات الوطنية يتعين على المرشحين للمسابقات الأخرى المشار إليها أعلاه أن يكونوا مقيمين في الولاية التي يوجد لديها منصب العمل الواجب توفيره، وفي حالة المسابقة على منصب يوجد لديها منصب العمل الواجب توفيره، وفي حالة المسابقة على منصب يوجد في بلدية معزولة في الجنوب ينبغي أن يكون المرشحون من بين المقيمين في البلدية المذكورة من باب الأولوية (وفقا للمادة 02/06 من المرسوم رقم 194/12).
 - **تاسعا:** عندما تكون المؤسسة أو الإدارة التي تحضر لعمليات التوظيف بعنوان الوظيفة العامة، تتوافر أصلا على مستخدمين في وضعية متعاقدين وتتوفر فيهم الشروط البيداغوجية أو شروط الخبرة المحددة في النصوص التنظيمية ذات الصلة، يجب أن تعتمد طريقة المسابقة على أساس الشهادة.
- وفي هذه الحالة يتعين على المؤسسة أ الإدارة العمومية أن تتخذ بنفسها كل الترتيبات المطلوبة. وذلك خيار من شأنه أن يعطي دلالة للسياسات العمومية للتوظيف ويفضي الى تجسيدها بما في ذلك بالنسبة لتوظيف ذوي الشهادات الجامعية الذين يشغلون مناصب مؤقتة.¹
- وبتوافر الشروط السابقة، يتم فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية حسب الحالة بقرار أو المقرر المنصوص عليهما في الفقرة أعلاه على الخصوص ما يأتي:
- السلك أو الأسلاك أو الرتب التي تم من أجلها فتح المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية.
 - نمط التوظيف أو الترقية (مسابقات على أساس الشهادات أو الاختبارات أو الفحوص المهنية).
 - عدد المناصب المالية المفتوحة والمتخصصة لكل نمط توظيف أو ترقية.
 - الشروط القانونية الأساسية للمشاركة في المسابقات و الامتحانات والفحوص المهنية.

¹- هذا ما وضحته بدقة المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 194/12 .

- عدد الاختبارات وطبيعتها ومدتها ومعاملاتها وعند الاقتضاء النقاط الإقصائية في الاختبارات القبول والنجاح النهائي في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.
- تاريخ فتح التسجيلات وانتهائها.
- تشكيل لجنة الانتقاء في المسابقة على أساس الشهادات كما هو منصوصا عليها في المادة 18 من المرسوم رقم 194/12.
- تشكيلة لجنة القبول أو النجاح النهائي كما هي محددة في المواد 24 و26 و27 من المرسوم رقم 194/12.

هذا ويجب تبليغ نسخة من القرار أو المقرر المذكورين في المادة 10 أعلاه (المرسوم رقم 194/12) إلى المصالح المركزية أو المحلية التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة في أجل أقصاه خمسة (05) أيام عمل ابتداء من تاريخ توقيعها.

ويجب على المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب أن تبدي رأيها في مطابقة القرار أو المقرر المنصوص عليها في الفقرة أعلاه للتنظيم المعمول به في أجل أقصاه سبعة (07) أيام عمل ابتداء من تاريخ استلامها وبانقضاء هذا الأجل يعتبر الرأي المطابق مكتسبا.

وفي الأخير وكتقييم لدور تعليمية الوزير الأول والمرسوم التنفيذي رقم 194/12 في مكافحة الفساد على مستوى الوظيفة العامة فإننا نجدهما قد خففا إلى حد بعيد من قيود إجراءات التوظيف، وأضفنا نوعا من المرونة عليها، مما يساهم لا محالة في الحد من فرص الفساد الإداري والذي كان يتخذ من البيروقراطية الإدارية وتعقيد إجراءاتها مرتعا له.

وأهم الإجراءات والمستجدات التي أصبغت مرونة كبيرة على إجراءات التوظيف والتي جاءت بها التعليمات والمرسوم أعلاه والتي ساهمت في تصنيف دائرة الفساد الوظيفي نذكر مايلي:

- عدم رهن إنجاز عمليات التوظيف بمجرد تسلم الإدارة المعنية لدفتر ميزانيتها، وهذا الإجراء يساهم في استغلال وريح الوقت.

- إلغاء نظام العمل بالنسب المحددة في القوانين الخاصة، ومنح الإدارة سلطة تقديرية في توزيع المناصب المالية بنفسها، وفق مختلف طرق التوظيف والترقية، وحسب احتياجاتها وخصوصياتها مع أخطار هيئات الرقابة بذلك.
- اعتماد أسلوب الرقابة البعدية على جهاز الوظيفة العامة.

والجدير بالذكر في الأخير أن إلقاء العبء على الإدارات والمؤسسات العمومية لوحدها في عمليات التوظيف دوم رقيب أو حسيب من شأنه إثقال كاهلها من جهة كما يؤدي إلى تعسفها وانحرافها في عمليات التوظيف والتي قد تتم على أسس غير نزيهة كالمحاباة والوساطة والرشوة، ومن ثم يتم فيجب أن تتم عمليات التوظيف التكافؤ بين الإدارة والوظيفة العمومية فلا إفراط ولا تفريط لأي جهة أو هيئة على حساب الأخرى لان خلاف ذلك يعني لا محالة استئثار وإنفراد سلطة لوحدها في عمليات التوظيف وهذا في حد ذاته مدعاة لفشي الفساد الإداري.

❖ الفرع الثاني: عدم إشهار الوظائف الشاغرة.

تتطلب الشفافية في إجراءات التعيين ضرورة الإعلان عن الوظائف المطلوب شغلها وعن المسؤوليات المفروضة على شاغلها بدقة ووضوح.¹

ونظرا لما يمثله الإعلان والإشهار من أهمية ودور كبير في تجسيد مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة المنصوص عليه في المادة 74 من ق.أ.و.ع أصدرت المديرية العامة للوظيفة العامة منشور رقم 03 مسؤولي الموارد البشرية للمؤسسات والإدارات العمومية بتاريخ 09 ماي 2007 يتعلق بضرورة إشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العامة عن طريق الانترنت، مع استمرار العمل بإجراءات الإشهار التقليدية عن طريق الصحافة والإلصاق.²

¹ - محمود أحمد فتحي البناني، مرجع سابق، ص 8.

² - وهذا ما أكدته التعليمية الوزارية المشتركة المؤرخة في 26 ماي 2008 تعدل وتتمم التعليمية الوزارية المشتركة رقم: 08 المؤرخة في 16 اكتوبر 2004، المتعلقة بكيفيات تنظيم وإجراء المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، الجزائر.

إلا أن عدم تقيد الكثير من المؤسسات والإدارات العمومية بهذه التعليمات حتمت على المديرية العامة للوظيفة العامة إلى إصدار منشور جديد رقم 33 المؤرخ في 25 جوان 2008.¹

شددت فيه على ضرورة إشهار المسابقات على الموقع الإلكتروني للمسابقات الخاص بالمديرية العامة للوظيفة العامة، وإن اعتماد المسابقات يبقى متوقفا على إتمام عملية الإشهار، وهذا طبقا للمبدأ الدستوري المتعلق بالمساواة بالالتحاق بالوظائف العامة.

وهذا الرأي تم التأكيد عليه بمناسبة إصدار المرسوم التنفيذي رقم 194/12 في مادته 12، حيث يتم إشهار المسابقات والفحوص المهنية للتوظيف في مختلف أسلاك ورتب الموظفين في أجل أقصاه سبعة (07) أيام عمل، ابتداء من تاريخ الحصول على رأي المطابقة المنصوص عليه في المادة 11 أعلاه.

_ على موقع الانترنت للسلطة المكلفة الوظيفة العمومية.

_ وعن طريق الإعلان في الصحافة المكتوبة أو الملصقات أو بكل وسيلة أخرى ملائمة وفيما يخص الامتحانات والفحوص المهنية المخصصة لترقية الموظفين، فإنه يجري إلصاق واسع لها في أماكن العمل.

ويجب أن يتضمن إعلان الصحافة المكتوبة أو الإلصاق المذكور في الفقرة أعلاه، المعلومات الواردة في المادة 10 أعلاه، ويبين ما يأتي:

- تكوين ملف الترشيح
- مكان إيداع ملفات الترشيح وعنوانه و كفاءات ذلك.
- مكان إجراء المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية عند الاقتضاء.
- معايير الانتقاء في المسابقة على أساس الشهادات المحددة في المادة 09 أعلاه.
- طرق الطعن الذي يقوم به المرشحون الذين يتم قبولهم للمشاركة في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.

¹ - المنشور رقم 33 المؤرخ في 25 جوان 2008 يتعلق بالإشهار عن طريق الإنترنت، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، الجزائر، 2008.

ويجب الإشارة إلى أن الوظيفة المعلن عنها يجب أن تكون حقيقة شاغرة وهذا ما أكده المشرع الجزائري في المادة 32 من المرسوم رقم: 59/85.

وبهذا يعد باطلا، وعديم الأثر كل قرار تعيين أو ترقية إذا تبين إثر رقابة لاحقة (مفتشية الوظيفة العمومية أو المراقب المالي) عدم وجود منصب مالي شاغر مخصص للتوظيف أو الترقية.¹

وحسنا فعلى المشرع الجزائري عندما ألزم الإدارات والمؤسسات العمومية بإشهار مسابقات التوظيف عن طريق الإنترنت لكون تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة تعتبر وسيلة إعلام سريعة ومباشرة من شأنها الإسهام بصفة فعالة في ضمان إشهار واسع لعروض مناصب الشغل نحو المترشحين الأمر الذي يدعم مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في شغل الوظائف العامة.

غير أنه حسب اعتقادنا لم يوفق المشرع عندما منح الإدارة سلطة تقديرية في الاختيار بين طريق الإعلان في الصحافة المكتوبة بشكل ضمانة أساسية لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، أما الملصقات فهي غير متاحة للجميع، فقد لا تتقيد بها الإدارة إطلاقا، ومع ذلك من الصعب إثبات عدم قيامها بهذا الإجراء، كما أن مصطلح "بكل وسيلة ملائمة" غير واضح وغير دقيق ويفسح المجال واسعا أمام الإدارة لاختيار طريقة الإعلان التي تناسبها والتي قد لا تكون بالضرورة متاحة للجميع، الأمر الذي يضيف نوع من الغموض والتعتيم على عملية التوظيف.

وعليه حبذا لو ألزم المشرع الإدارة بضرورة التقيد بثلاث أساليب الإعلان السابقة معا، وهي الانترنت الصحافة المكتوبة اليومية وفي جريدتين على الأقل ذات انتشار واسع، وكذا الإلصاق في مقرات العمل و وكالات التشغيل المحلية، لان من شان ذلك توفير الشفافية الكافية لعمليات التوظيف وتحقيق مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص.

كما يجب أن تقوم الإدارة بتحديد الواجبات والمسؤوليات المفروضة على شاغلي الوظائف العامة تحديدا واضحا ودقيقا، يؤدي إلى علم المتقدم لشغل الوظيفة العامة بما لا يدع مجالا

¹ -المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم: 194/12.

للك ما هي الوظيفة التي سيشغلها وطبيعة الواجبات والمسؤوليات التي يلتزم بها في حالة قبول شغلها¹.

كما يتعين على الإدارة أن تلتزم بالإعلان عن المزايا التي توفرها الوظيفة، وتسيير لكل المتقدمين التعرف على هذه المزايا وهذا من شأنه أن يزيد الإقبال على الوظيفة مما يوسع دائرة الاختيار أمام الإدارة، حيث يمكنها من اختيار أفضل المترشحين.

كما يجب على الإدارة أن تلتزم بما سبق وأعلنته من مزايا للمتقدمين وان يتمتع بها كل من شغل الوظيفة دوم تمييز أو محاباة، فلا تكون لبعض دون البعض الآخر².

والتخطيط الإداري السليم يقتضي أن تقوم الإدارة بتحديد الأعباء التي تتطلبها التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبعد ذلك تحدد أنواع الوظائف اللازمة للقيام بهذه الأعباء ثم حدد المسؤوليات و الواجبات المفروضة على شاغلها بوضوح ودقة.

ومن الأفضل أن تتولى لجنة من كبار الموظفين ذوي الخبرة الإدارية وضع وتحديد الوظائف الشاغرة و تحديد الواجبات والمسؤوليات والواجبات المنوطة بشاغلها.

أما إذا أعمدت الإدارة العامة إلى عدم تحديد المسؤوليات والواجبات الملقاة على عاتق المرشح لشغل الوظيفة العامة بدقة و وضوح، فإن ذلك من شأنه أن يحدث اللبس والارتباك لدى المتقدمين لشغل الوظائف العامة، و قد يصل الأمر إلى حد الأحكام من لديه القدرة والكفاءة على تحمل مسؤوليات و واجبات الوظيفة العامة، لعدم معرفته مسبقا بتفاصيل الوظيفة التي يشغلها.

أما إذا أعمدت الإدارة إلى عدم الوضوح في الإعلان عن الوظائف الشاغرة او لجأت إلى أسلوب الإعلان الصوري، يكون الهدف منه اتخاذ ستارا للقيام بتعيين أشخاص معينين ترغب الإدارة في تعيينهم، أو لم تحدد الواجبات والمسؤوليات التي يلتزم بها شاغلها تحديدا واضحا ودقيقا، فان ذلك من شأنه أن يلقي بضلال من الشك.

¹- محمود أحمد فتحي اللبناني، مرجع سابق، ص 09.

²- نفس المرجع، ص 18.

اتجاه مصداقية الإدارة في الإعلان عن شغل الوظائف العامة، ويفتح المجال واسعا لانتشار مختلف صور الفساد الإداري كالمحاباة والتحيز والمحسوبية والمجاملة ويكون شغل الوظائف العامة بعناصر غير مؤهلة لتولي دواليب الوظيفة العامة.¹

والجدير بالإشارة أن جميع مظاهر الفساد الإداري نجدها متغلغلة في الوظيفة العانة الجزائرية، والسبب في ذلك هو عدم احترام الإدارات والمؤسسات العمومية مبدأ الشفافية في إجراءات التوظيف وكذا ما يتميز به قانون الوظيفة العامة والنصوص التنظيمية المتصلة به من غموض تؤدي غالب الأحيان إلى بطء إجراءات التوظيف وتعقيدها.

❖ الفرع الثالث: عدم الالتزام بالشروط العامة لشغل الوظائف.

إن الإدارة العامة عندما تعلن حاجتها لشغل الوظائف العامة، تكون ملزمة كذلك بتحديد الشروط الواجب توافرها في المتقدمين لشغل الوظيفة العامة، وهي تراعي في ذلك ضرورة تناسب ما تطلبه من شروط في المترشحين وبين ما تفرضه الوظيفة من واجبات وأعباء ومسؤوليات².

وهذا حتى لا يتم إسناد وظيفة بسيطة لموظف على جانب كبير من الخبرة.

والشروط الواجب توافرها في المترشح لتقلد الوظيفة العامة هي نوعان: أولا: الشروط العامة تنطبق على كل من يتقدم للتعيين في الوظائف العامة³، وثانيا: الشروط الخاصة وهي تختلف من وظيفة إلى أخرى وهي تتعلق بطرق اختيار المترشحين.

وبهذا فإن المترشح للوظائف العامة مقيد بضرورة توافر مجموعة من الشروط فيمن يترشح لشغل أي وظيفة من وظائف الدولة، وقد نص عليها المشرع الجزائري في المادة 75 من

¹ -محمود أحمد فتحي البناي، نفس المرجع، ص 09.

² - نفس المرجع، ص 22.

³ -محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 1988، ص 50.

ق.أ.و.ع كما يلي¹ "لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية".

- ✓ أن يكون جزائري الجنسية
- ✓ أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية
- ✓ أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارساته الوظيفية المراد الالتحاق بها".
- ✓ أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية
- ✓ أن تتوفر في الشروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد للالتحاق بها"
- ✓ وهذا ما أكدته المادة 31 من المرسوم رقم 59/85 وكذا الفقرة الأخيرة من المادة 38 من نفس القانون، والتي أدرجت شرطا جديدا وإضافيا ضمن مشتملات الملف الإداري للمرشح للوظيفة العامة يتمثل في إلزام المؤسسات أو الإدارات العمومية أن تجري قبل قبول المترشح تحقيقا إداريا للالتحاق ببعض المناصب أو الأسلاك المحددة في القوانين الأساسية الخاصة.
- وهو ما أكده المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 77 من ق.أ.و.ع بنصه "كما يمكنها أن تحدد الأسلاك التي يتوقف الالتحاق بها على إجراء تحقيق إداري مسبق"
- كما أضافت المادة 76 من نفس القانون أعلاه شرطا آخر وهو إمكانية إجراء الفحص الطبي للتوظيف في بعض الأسلاك الوظيفية."
- وهذا وقد حددت المادة 78 من ق.أ.و.ع السن الدنيا للالتحاق بالوظيفة العامة وهي ثمانية عشر سنة (18 سنة) كاملة، ويتوقف الالتحاق بالرتبة وفقا للمادة 79 من ق.أ.و.ع على إثبات تأهيل شهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.

¹ - سعد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص197.

وتحديد الشروط السابقة يجب أن يتم بمعرفة لجنة متخصصة من الخبراء الإداريين مشهود لأعضائها بالنزاهة وحسن السيرة والكفاءة والخبرة وأن يكونوا أهلاً لفحص طلبات التوظيف. ويعهد إلى اللجنة بعمل الدراسات التحليلية الدقيقة للوظائف المطلوبة شغلها، وفي ضوء هذه الدراسات تجري تصور شامل للمؤهلات والخبرات المطلوبة لمختلف أنواع الوظائف العامة المطلوبة لمختلف أنواع الوظائف العامة المطلوب شغلها¹.

ويجب أن تكون جميع إجراءات هذه اللجنة علنية ومتفقة مع القانون والتنظيمات وأن يكون هدفها الوحيد هو دراسة طلبات التوظيف وفحصها والتأكد من مدى مطابقتها للشروط المعلنة والمؤهلات المطلوبة، حتى تقوم بإعطاء كل ملف إداري حقه في الدراسة والفحص وتقوم برفض الملفات غير المستوفاة للشروط وتقبل الأخرى المطابقة للقانون.

ويجب الإشارة إلى أنه يتم إيداع وإرسال ملفات الترشح للمسابقات والفحوص المهنية ابتداءً من تاريخ أول إعلان في الصحافة المكتوبة أو إلصاق الإعلان.

تحدد مدة التسجيلات بخمسة عشر (15) يوم عمل على الأقل وثلاثين (30) يوم عمل على الأكثر ابتداءً من تاريخ أول إعلان في الصحافة المكتوبة أو الإلصاق (المادة 13 من المرسوم 194/12).

ويجب أن تسجل ملفات الترشح للمسابقات والفحوص المهنية حسب الترتيب الزمني لاستلامها في دفتر خاص مرقم ومؤشر عليه يفتح لدى المؤسسة العمومية المعنية.

ويترتب على إيداع ملف الترشح لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية تسليم وصل استلام يحدد على الخصوص اسم المترشح ولقبه وعدد الوثائق الموجودة في الملف وطبيعتها² ومشير في هذا المجال أن الإعلان عن الشروط العامة الواجب توافرها فيمن يترشح للوظيفة العامة من شأنه أن يسهل على هذا الأخير إمكانية التقدم لشغل هذه الوظيفة من عدمها في ضوء توافر المؤهلات والشروط المطلوبة من عدمه، وفي هذا توفير للوقت والنفقات وتقوم الإدارة بعد ذلك

¹ محمود أحمد فتحي البناني، مرجع سابق، ص 20.

² - المادة 14 من المرسوم 194/12.

بإجراء المفاضلة بينهم بما يضمن الاستغلال الأمثل لأفضل الخبرات والكفاءات. فالالتزام بالشفافية والوضوح والإعلان عم المؤهلات والشروط المطلوبة بكل دقة يعد ضماناً هامة لحسن اختيار الموظفين العموميين.

وبهذا فعلى الإدارة ألا تعلن عم شروط صورية بغرض قيامها بتعيين الأقارب وأبناء المسؤولين الكبار وذوي النفوذ دون الاهتمام أو الالتفات إلى مدى خبرتهم أو حصولهم على المؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظيفة العامة.

كما تلتزم كذلك بعدم وضع شروط توظيف على المقاس، بحيث ينطبق على شخص أو أكثر معينين بذواتهم دون بقية المترشحين، الأمر الذي يمس بمبدأ المساواة.

إن اعتماد السلوك السابق من شأنه فتح المجال أمام جميع صور الفساد الإداري خاصة، كالمحاباة والمحسوبية والوساطة في التوظيف.

كما أن عدم الالتزام بالشفافية في شروط التوظيف من شأنه أن يأتي بعناصر فاسدة غير قادرة على أداء واجبات ومسؤوليات الوظيفة العامة، الأمر الذي ينعكس سلباً على أداء الإدارة العامة وتراجع مسار التنمية الإدارية والاجتماعية والاقتصادية.

لهذا فالإدارة مطالبة بعدم المفاضلة بين المترشحين وعدم تحديد شروط التوظيف بصورة شخصية وإنها عليها العمل على إعطاء الفرصة كاملة لجميع المترشحين لإثبات جدارتهم وقدرتهم على تقلد الوظيفة العامة، كما يجب أن تراعي الموضوعية عند تحديد شروط التوظيف.

كما يجب الإشارة إلى أن الإدارة ملزمة عندما ترفض ملفات المترشحين بإبداء أسباب رفض الطلبات وذلك حتى تقطع الشك بالتعيين في أنها قد أعطت كل ذي حق حقه وأن الوثائق المكونة للملف قد فحصت بدقة.¹

إن التزام الإدارة بإبداء أسباب الرفض الشكلي للملف يقطع الطريق أمام سيطرة ونفوذ كبار الموظفين، كما يقتضي على المحاباة والمحسوبية و الوساطة في التعيينات.

¹ - محمود أحمد فتحي البناي، مرجع سابق، ص ص 19، 23.

كما أنه يشكل ضمانا هامة لحقوق المواطنين في الحصول على فرصتهم لشغل الوظائف العامة طالما انطبقت عليهم الشروط المعلنة.

أما اتجاه الإدارة إلى يفتح المجال للتلاعب والفساد وتعين المقربين واستبعاد الأكفاء.

❖ الفرع الرابع: مخالفة طرق وإجراءات اختيار الموظفين.

قد تتوفر جميع الشروط العامة في جميع المترشحين لشغل الوظيفة العامة ولكن محدودة عدد المناصب المالية يحتم على الإدارة العامة مراعاة مجموعة من الأساليب والطرق للاختيار من بين المترشحين أكفئهم وأجدرهم بالوظيفة، وتختلف طرق اختيار الموظفين العموميين فيما بينهما خاصة ما تعلق منها بمدى حرية الاختيار التي تتمتع بها السلطات المختصة في التعيين في الوظيفة العامة.

كما أن طريقة اختيار كبار الموظفين العموميين¹.

ويأخذ المشرع الجزائري بأحد الطرق التالية للتعين في الوظائف العامة:

1. المسابقة على أساس الاختبارات
2. المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين
3. الغموض المهني
4. التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة 34 من المرسوم 59/85.

ويعود للمؤسسة أو الإدارة العمومية في حدود المناصب المالية الشاغرة، وتحت سلطة الوزير المعني، توزيع دفعات المستخدمين الذين ينبغي توظيفهم، عن طريق الترقية الداخلية، وحال قيامها بتحديد هذا التوزيع بتعين على الإدارة العامة المعنية إخطار المديرية العامة للوظيفة العامة بذلك.

¹ - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص444.

وبعد ذلك يجوز لها الإعلان عن الانطلاق في مسابقتها للتوظيف وتقوم من تلقاء نفسها بتنظيم المسابقة بما في ذلك:

1. تحديد الاختبارات

2. التصديق على النتائج عندما يتعلق الأمر بمسابقة على أساس الاختبار

ويمكن للمؤسسة أو الإدارة المعنية بناء على طلبها أن تستعين عند الاقتضاء بمصالح المديرية العامة للوظيفة العامة أو أية مؤسسة أخرى للتكوين.

ويجب أن تكون مجمل الأعمال والإجراءات المرتبطة بتنظيم مسابقات وإجراءات التوظيف من قبل المؤسسات والإدارات العمومية محل تأشيرة في وقت لاحق وحسب الحاجة من طرف كل من المراقب المالي ومفتش الوظيفة العامة.¹

ونشير في هذا المجال أن المسابقات والامتحانات أو الفحوص المهنية تجري في أجل أقصاه أربعة أشهر ابتداء من تاريخ الحصول على رأي المطابقة المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم 194/12 أعلاه.

ويمكن تمديد هذا الأجل، عند الاقتضاء بشهر واحد بمقرر من الوزير الوصي على المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

وفي حالة عدم إجراء المسابقات والامتحانات أو الفحوص المهنية لأي سبب كان، في أجل خمسة أشهر، يصبح قرار ومقرر فتح المسابقات أو الامتحانات أو الاختبارات المهنية باطلا.

ويتم إعلام المترشحين لتلك المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية بذلك بأي وسيلة ملائمة.²

¹ -تعليمية الوزير الأول رقم 01.

² - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 194/12.

ويسند إجراء المقابلة في المسابقة على أساس الشهادات إلى لجنة انتقاء، وتتكون هذه اللجنة زيادة على السلطة التي لها صلاحية التعيين رئيساً من عضوين ينتميان إلى رتبة أعلى من الرتبة المعنية بالمسابقة. (المادة 18 من المرسوم 194/12)

ويسند إجراء المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية إلى المؤسسات العمومية التي تضمن تكويناً في التخصص من مستوى يعادل على الأقل مستوى المؤهل أو الشهادة المطلوبة للالتحاق بالرتبة المراد شغلها.

تحدد قائمة المؤسسات المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه بقرار من:

- السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يخص الالتحاق بالأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية بعد أخذ رأي السلطة الوصية على المؤسسات العمومية المعنية.
- الوزير المعني فيما يخص الالتحاق بالأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية بعد أخذ رأي السلطة الوصية على المؤسسات العمومية المعنية.
- الوزير المعني فيما يخص الالتحاق بالأسلاك الخاصة التابعة لقطاعه بعد أخذ رأي السلطة الوصية على المؤسسات العمومية المعنية (المادة 19 من المرسوم 194/12).

ويكلف مسؤول المؤسسة التي تكون مركز الامتحان بضمان السير الحسن لاختبارات المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.

وفي هذا الإطار يكلف على الفحوص بما يأتي:

✓ ضمان احترام النظام الداخلي للمؤسسة من المترشحين للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.

✓ إنشاء مراكز امتحان ملحقة عند الاقتضاء

✓ ضمان سرية مواضيع الاختبارات وإغفال أوراق الامتحان.

كما يكلف بتعيين أعضاء:

_ لجنة اختيار مواضيع الاختبارات

_ لجنة الحراسة على مستوى قاعات الامتحان

_ لجنة تصحيح الاختبارات، من بين أساتذة المؤسسة أو من بين الأشخاص الذين لهم مؤهلات ذات صلة بطبيعة الاختبارات.

_ لجنة الاختبار الشفهي عند الاقتضاء

يمكن للمؤسسة أو الإدارة العمومية بالتشاور مع مسؤولي مراكز الامتحان تعيين ممثلين بصفة ملاحظين لحضور عملية إجراءات الاختبارات (المادة 20 من المرسوم 194/12).

كما يجب على مسؤولي المؤسسات المؤهلة كمركز امتحانات أن يسلموا نسخة من كافة مواضيع الاختبارات إلى لجنة الإعلان النهائي عن نتائج المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.¹

ويعتبر ناجحاً في اختبارات القبول كل مترشح للمسابقات على أساس الاختبارات المهنية متحصل على معدل عام يساوي 10 من 20 على الأقل دون أن يحصل على نقطة إقصائية (المادة 23 من المرسوم رقم 194/12).

وتحدد قائمة المرشحين الناجحين في اختبارات القبول لجنة تتكون من:

- مسؤول المؤسسة، مركز الامتحان أو ممثله رئيساً
- ممثل السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية، حسب الحالة عضواً.
- مصححين بالاختبارات عضوين

و يجب أن تنشر القائمة المذكورة أعلاه على مستوى مركز الامتحان والمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية عن طريق الإلصاق وبكل طريقة ملائمة.

عندما لا تتضمن المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية اختبارات شفوية، فإن قائمة المرشحين الناجحين نهائياً تحددها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة أعلاه،

¹ -وفقاً للتعليمية رقم 38 المؤرخة في 02 أوت 2008.

والتي يرأسها ممثل السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية حسب الحالة (المادة 24 من المرسوم رقم 194/12)

وهذا ما نصت عليه التعليمات رقم 38 المؤرخة في 02 أوت 2008 التي تحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها.¹

وتستدعي المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية المترشحين الذين يعلن نجاحهم في اجل عشرة أيام قبل التاريخ المقرر لإجراء الاختبارات الشفهية في اجل لا يقل عن عشرة أيام قبل التاريخ المقرر لإجراء هذه الاختبارات (المادة 25 من المرسوم رقم 194/12). وتحدد قائمة النجاح النهائي في المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية، حسب درجة الاستحقاق في حدود المناصب المالية المفتوحة من بين المترشحين الحاصلين على معدل عام يساوي 10 من 20 على الأقل دون الحصول على علامة إقصائية لجنة تتكون من:

- السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية أو ممثل إحداهما رئيساً.
- مسؤول المؤسسة، مركز الامتحان عضو
- مصححين للاختبارات عضوين. (المادة 26 من المرسوم رقم 194/12)

كما تحدد قائمة المرشحين الناجحين نهائياً والمسابقات على أساس الشهادات حسب درجة الاستحقاق في حدود المناصب المالية المفتوحة لجنة تتكون من:

- السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية أو ممثل إحداهما رئيساً.
- ممثل منتخب عن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاء السلك أو الرتبة المعنية عضواً.
- عضو من لجنة الانتقاء المنصوص عليها في المادة 18 أعلاه.

(المادة 27 من المرسوم رقم 194/12)

¹ - وفقاً للتعليمات رقم 38 المؤرخة في 02 أوت 2008.

وتعد لجان النجاح النهائي المنصوص عليها في المواد 24 (الفقرة 03) و 26 و 27 أعلاه قوائم احتياطية حسب درجة الاستحقاق للتمكين من الاستبدال المحتمل للمرشحين الناجحين المعين تخلفهم أو لشغل مناصب أصبحت شاغرة بصفة استثنائية خلال الفترة الممتدة بين مسابقتين أو فحصين مهنيين.

تنتهي صلاحية القوائم الاحتياطية تلقائياً عند تاريخ فتح المسابقة أو الفحص المهني للسنة الموالية وعلى أقصى تقدير قبل تاريخ اختتام هذه السنة الموالية (المادة 28 من المرسوم رقم 194/12).

وتنشر السلطة التي لها صلاحية التعيين بأي وسيلة ملائمة، قوائم القبول وقوائم النجاح النهائي والقوائم الاحتياطية المنصوص عليها في المواد 24 و 26 و 27 و 28 أعلاه، وتبلغ هذه القوائم إلى المصالح المركزية أو المحلية التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة في أجل أقصاه سبعة (07) أيام عمل إبتداءً من تاريخ توقيعها.¹

ويعين المترشحين الناجحون نهائياً في المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية حسب الحالة، إما بصفة مترشحين، وإما تتم ترقيتهم في الرتبة الأعلى أو يقبلون للالتحاق بتكوين متخصص.

كما تبلغ نسخة من قرارات التعيين أو الترقية إلى المصالح المركزية أو المحلية التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة في أجل أقصاه عشرة أيام عمل إبتداءً من تاريخ توقيعها. (المادة 30 من المرسوم رقم 194/12).

ويجب على كل مترشح ناجح في المسابقة أو امتحان أو فحص مهني أن يكون تحت تصرف المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية ويلتحق حسب الحالة بمنصب تعيينه أو مؤسسة التكوين في أجل شهر واحد إبتداءً من تاريخ تبليغه مقرر التعيين أو القبول في التكوين المعني، وبانقضاء هذا الأجل يفقد المترشح المعني الحق في الاستفادة من نجاحه في المسابقة أو الامتحان أو الفحص المهني ويستبدل بالمرشح المدرج اسمه في قائمة الاحتياط حسب الترتيب.

¹ -المادة 29 من المرسوم رقم 194/12.

ويتم استبدال المرشح الناجح المعلن تخلفه بمقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وتبلغ نسخة من هذا المقرر إلى المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية في أجل أقصاه عشرة أيام عمل ابتداء من تاريخ توقيعه (المادة 31 من المرسوم رقم 194/12).

أما بالنسبة لتنظيم المسابقات على أساس الشهادات فهي تخضع للمنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أبريل 2011 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العامة المتعلقة بمعايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتب الوظيفة العامة.¹ والذي حدد معايير الانتقاء في الفقرة الأولى منه وهي كما يلي:

1. ملائمة شعبة اختصاص تكوين المرشح لمتطلبات الرتبة المراد الالتحاق بها.
2. التكوين المكمل للشهادة المطلوبة في نفس التخصص.
3. الأشغال والدراسات المنجزة من قبل المرشح في نفس تخصصه.
4. الخبرة المهنية المكتسبة من قبل المرشح.
5. تاريخ الحصول على الشهادة.
6. نتيجة المقابلة مع لجنة الانتقاء.

كما حددت الفقرة الثانية من نفس المنشور تنقيط معايير الانتقاء السابقة، حيث يتم تقييم المرشحين حسب المعايير المذكورة أعلاه ويترتب عنه منح علامة تتراوح بين صفر وعشرين نقطة.

غير أن التنقيط المخصص لكل معيار من المعايير سألقة الذكر وكذا المعايير الثانوية، تتغير حسب طبيعة المنصب المراد شغله والخصوصيات المرتبطة به.

ويجب الإشارة إلى أنه يعود إلى لجنة المقابلة صلاحية وسلطة إجراء المقابلة مع المرشحين في المسابقات على أساس الشهادة وتقييمهم هذا على ضوء المعايير الانتقاء السابقة.

¹ - المنشور رقم: 07 المؤرخ في 28 افريل 2011، يتعلق بمعايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتب الوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، رئاسة الجمهورية، الجزائر.

ويترأس السلطة التي لها صلاحية التعيين أو ممثلها لجنة المقابلة وتحدد تشكيلها بالنظر إلى طبيعة وخصوصيات الرتبة محل مسابقة التوظيف أو التكوين، كما يمكن للجنة المقابلة الاستعانة بكل شخص مؤهل للمشاركة في أشغالها.

ويقضى في المسابقة المرشح الذي تغيب عن المقابلة.

ويتم الفصل بين المرشحين المتساوين في النقاط عند الإعلان من نتائج المسابقة على أساس الشهادة حسب الأولوية التالية:

1. ذوي حقوق الشهيد (ابن الشهيد أو ابنة الشهيد)
2. الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة (المعاقون مثلا)
3. سن المترشح (الأولوية لأكبر سنا)
4. الوضعية العائلية للمرشح (متزوج وله أولاد، متزوج بدون أولاد، أعزب...)

هذا بالنسبة لإجراءات تعيين الموظفين في الرتب العادية، أما بالنسبة للمناصب العليا والوظائف العليا للدولة، فإن التعيين فيها لا يخضع للخطوات والقيود السابقة.

ويجب الإشارة في الأخير أن عدم مراعاة الإدارة العامة لإجراءات وطرق وأساليب اختيار الموظفين المشار إليها سابقا، من شأنه أن يأتي بأشخاص غير أكفاء وغير مؤهلين للقيام بأعباء الوظيفة العامة على الوجه المطلوب لأن إجراءات وشروط التعيين السابقة هي بمثابة ضمانات لحماية حقوق الأفراد المرشحين لشغل الوظائف العامة، وعدم التقيد والتلاعب بالوظائف العامة و استغلال النفوذ والمحسوبية في التوظيف، وعدم التقيد سيؤدي لا محالة إلى تدهور وتراجع الوظيفة العمومية وبالتالي العمل والنشاط الإداري، مما ينعكس سلبا على مسار وخطط وحركة التنمية بالدولة في مختلف المجالات.

فعلى الإدارة الالتزام بإعطاء الفرص المتكافئة لجميع المرشحين لشغل الوظيفة العامة دون تمييز أو محاباة.

كما على الإدارة أن تلتزم بمبادئ الشفافية والنزاهة في مجال التعيين لان ذلك يساهم في مكافحة تضخم الجهاز الإداري للدولة وتخفيف العبء عن الميزانية العامة وبالتالي ترشيد النفقات العامة.

وبهذا فإن الالتزام بمبدأ الشفافية وحده يمكن كبح جماح البيروقراطية الإدارية والتي تعتري إجراءات التعيين والتعيين والتي تعتبر مناخا ملائما لتفشي الفساد الإداري بمختلف صور.

المطلب الثاني: عدم مراعاة المبادئ والمعايير الموضوعية في تعيين الموظفين:

عن التمييز بين المواطنين الذين يقصدون الجهاز الحكومي للعمل فيه، وهو أول خطوة على طريق الفساد الإداري، لأنه يفترض أن يتم التوظيف في هذا الجهاز على أسس الكفاءة والتأهيل ويعتمد أسلوب التنافس بين المرشحين لتولي وظائف عامة على أساس مساواة.

ولهذا فإن التعيين في الوظيفة العامة يحكمه مبدأين أساسيين هما: مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة (الاستحقاق) في تقلد الوظائف العامة.¹

ومدى نجاح الإدارة في تنفيذ مهامها يتوقف إلى حد كبير على مدى احترامها لمبدأ مساواة جميع الأفراد أمام تولي الوظائف العامة دون تمييز بينهم لأي سبب من الأسباب، وعلى مدى حسن اختيارها للموظف الكفاء الذي تتوفر فيه المؤهلات والكفاءات المطلوبة.

وعدم التزام الإدارة بالمبدأين السابقين سينعكس سلبا على أداءها لا محالة لان الوظائف لم تسند للأكفاء، كما يمس بثقتها ومصداقيتها لدى المواطنين، ويجعل الوظيفة العمومية مرتعا لذوي النفوذ و الواسطات، مما يخلق فئة من الموظفين الفاسدين بحكم وجود حماية لهم وهذا ما سيفتح الباب واسعا أمام تفشي الفساد بمختلف أشكاله.

وفي هذا الإطار أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة إتباع سياسات فعالة قصد الوقاية من الفساد ومكافحته المستشري في الوظيفة ومكافحته وهذا بالاعتماد على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية في تعيين الموظفين

¹ محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل، عمان، 2001، ص 37.

العموميين (المادة 01/07/أ من إ.أ.م.م.ف) بإتباع الإجراءات المناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العامة التي تعتبر عرضة للفساد الإداري بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء (المادة 01/07/ب من إ.أ.م.م.ف).

ونفس المنهج سلكه المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006 في الفقرة الأولى والثانية من المادة 03 منه والتي تنص على أنه: "تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1. مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
2. الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد."

إن عدم احترام الإدارة للمعايير والمبادئ العامة في التوظيف يعتبر مظهرا من مظاهر تفشي الفساد الإداري في الوظيفة العامة بمختلف صورته، وفيما يلي تفصيل هذين المبدأين واللذين يعد أي خروج عنهما قرينة على انحراف وفساد الوظيفة العامة.

❖ الفرع الأول: مخالفة مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة.

يعتبر مبدأ المساواة بصفة عامة أحد أهم المبادئ الأساسية الهامة التي تستند وترتكز عليها دولة القانون، فهو يعتبر حسب الدكتور محمد يوسف المعداوي بمثابة "حجز الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة، فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد/ بدونه ينتقي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية."¹

أما في نطاق الوظيفة العامة فإنه يقصد به: مساواة الأفراد أمام تولي الوظائف العامة، ويرجع المصدر التاريخي لهذا المصدر إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة 1789 عقب الثورة الفرنسية، حيث نصت المادة السادسة منه على أنه: لكل المواطنين حق تولي الوظائف العامة دون تمييز بينهم باستثناء تلك المستندة إلى الكفاءات أو المؤهلات.

¹- محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 05.

والنظم القديمة كالإغريق عرفت هذا المبدأ وطبقته في مجال تولي الوظيفة العامة وفي القضاء وإن كانت قد استثنت منه الأجانب والأرقاء.¹

كما أن النظام الإسلامي يعتبر من أهم الأنظمة التي طبقت و أخذت بمبدأ المساواة على الإطلاق فهي قد سبقت الأنظمة الغربية بعدة قرون في هذا المجال، والشريعة الإسلامية قررت مبدأ المساواة بين بني آدم، فلا يوجد فرد أفضل من الآخر إلا بالتقوى، قال الله تعالى: "يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله اتقاكم إن الله عليم خبير"، الآية 13 الحجرات. فالناس سواسية كأسنان المشط في الحقوق والواجبات.

كما تبنته المجموعة الدولية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948، حيث نصت المادة السادسة منه على أنه " جميع المواطنين متساويين في الالتحاق بالوظائف العامة ولا فضل إلا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب"

وقد أصبح هذا المبدأ يتمتع بقيمة دستورية في غالبية الدول الحديثة ومنها الجزائر والتي نصت المادة 51 من دستورها لسنة 1996 على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

كما أدمج في سائر القوانين الأساسية للوظيفة العامة المقارنة، وقد نص قانون الوظيفة العامة الجزائرية على مبدأ المساواة في المادة 74 منه " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية."²

وتحديد قائمة المخالفات ومظاهر الانحراف الإداري التي تعتري عمليات التوظيف وتعتبر خروجاً عن مبدأ المساواة لن يأتي إلا بتحديد مضمون هذا الأخير ومجموع الاستثناءات الواردة عليه، وذلك أن أي خروج من طرف الإدارة العامة المكلفة بالتوظيف عن حدود ومقتضيات هذا المبدأ وتجاوز الاستثناءات الواردة عليه و التوسع فيها من شأنه أن يشكل صورة من صور الفساد الإداري والانحراف الوظيفي.

¹- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العام ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة

الجزائر، 2004، ص 12.

²- هذا ما أكدته المادة 03 من الميثاق الإفريقي لقيم و مبادئ الخدمة العامة والإدارة.

• **أولاً: مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة:**

إن التحديد الدقيق لمبدأ المساواة في التوظيف يقتضي التمييز بين مبدأ المساواة بمفهومه القانوني ومبدأ المساواة بمفهومه الفعلي أو الواقعي.

1. **المساواة القانونية في التوظيف:** ظهر هذا المفهوم في أوروبا ومقتضاه عدم تفضيل أية

طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظيفة العامة، وهو لا يعني بهذا الإلحاق كل فرد بهذه الأخيرة، وإنما يقتصر الالتحاق بها على أولئك الذين استوفوا الشروط القانونية لشغلها دوم تمييز طبقي أو اجتماعي،

وإذا كان مفهوم مساواة جميع الأفراد أمام القانون، يعني أن يكون القانون واحد بعمومية مطلقة، وهنا تتحقق المساواة، بصورة مطلقة، وهنا تتحقق المساواة بصورة مطلقة،

فإن الواقع يجري على غير هذا المفهوم، فقد لا تتحقق شروط تطبيق القاعدة القانونية على جميع الأفراد، فيقتصر تطبيقها حينئذ على عدد محدود فقط، وهنا تتحقق المساواة بصورة نسبية.

و مبدأ المساواة القانونية في التوظيف بصورته المطلقة أو النسبية، لا يقتصر تطبيقه على التعيين في الوظيفة العامة فقط بل يتعدى إلى مختلف أوضاع المركز الوظيفي، وهو ما يطلق عليه بالمساواة الوظيفية أو المهنية.

2. **المساواة الفعلية في التوظيف:** وساد هذا المفهوم لدى الأمريكيين تماشياً مع واقع

مجتمعهم ذلك تحقيق المساواة الفعلية أو الحقيقية في تقلد الوظيفة العامة تحكمه اعتبارات أخرى سواء من حيث الاحتكار الطبقي للوظيفة الذي كان سائداً في أوروبا، أو من حيث الإمكانيات المادية والمستوى الاجتماعي والنفوذ الطبقي، وحيث أن المساواة القانونية في التوظيف تعني التكافؤ في الفرص والإمكانيات القانونية فحسب، ولا تعني التكافؤ في فرص الإمكانيات المادية أو الفعلية التي تحققها المساواة الفعلية. أخذ به عين

الاعتبار واقع حياة أفراد المجتمع المختلفة، وأن المساواة القانونية على حد قولهم ليست إلا المساواة شكلية أو صورية.¹

غير أن الواقع على خلاف ذلك، حيث أن ممارسة المساواة القانونية ليس شرطاً أن يؤدي إلى مساواة فعلية الصعب تحقيقها عملياً، نظراً لاستحالة إلغاء الفوارق بين مختلف المراكز القانونية وجعلها جميعاً متماثلة. ذلك أن المساواة أمام القانون يقصد بها أن القانون يجب أن يكون عادلاً، فعلى حد قول أرسطو " إن الدولة يجب أن تحقق أكبر نصيب من العدالة، تلك العدالة التي تعي نوعاً من المساواة، فالمثل الأخلاقية من سيادة القانون أو الحرية والمساواة بين المواطنين كانت دوماً عند أرسطو هي الغايات التي توجد من أجلها الدولة".²

وبغض النظر عن الأسباب والمبررات التي كانت وراء الأخذ بأحد المفهومين السابقين فإن مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة يقصد به " أن تتاح الإمكانية أمام جميع مواطنين الدولة لولوج الوظيفة العامة وطرق بابها، فيمن تتوافر فيه شروط شغلها دون تمييز بينهم إلا على أسس الموضوعية".³

أي يجب على الإدارة أن تترك باب الوظيفة العامة مفتوحاً على مصراعيه أمام جميع المواطنين دون تمييز بينهم استناداً للعرق أو اللغة أو الدين أو الجنس.

وانطلاقاً من ضرورة احترام هذا المبدأ يتوجب على الإدارة الامتناع عن القيام ببعض التصرفات الإدارية التي تتعارض وتتناقض كلياً مع نصوص وروح هذا المبدأ الذي شكل أساس الوظيفة العامة لهذا لا يجوز حجز طائفة معينة من الوظائف لفئة معينة من المواطنين على أساس الدين أو العرق أو اللغة أو الجنس.⁴

¹ -سميحة لعقابي بشير الشريف، المساواة في تقلد الوظيفة العامة المظاهر والضمانات، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014، ص ص 19، 20.

² - مرجع نفسه، ص 21..

³ - محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 472.

⁴ - علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 435.

وهذا ما أكدته المشرع الدستوري الجزائري في المادة 29 من دستور 1996: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتدّرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي." وفيما يلي تفصيل ذلك".

1. عدم مشروعية التمييز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة استنادا لإعتبارات دينية:

إن قيام الإدارة بالتمييز بين المرشحين للوظيفة العامة على أساس ديني يتنافى ويتعارض ويخالف دون شك مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، وتعد بالتالي قرارات التعيين غير مشروعة ومصيرها الإلغاء، لأنها مشوبة بعيب واضح وجلي وهو المخالفة الصريحة للقانون.

وإذا كان مبدأ المساواة في تولي المناصب العامة يلزم الإدارة بعدم التمييز بين المرشحين استنادا للمعتقدات الدينية إلا أن هذه القاعدة لا تخلو من استثناءات ترد عليها.¹

فهناك بعض المناصب ذات الطابع الديني التي يجب أن يتولاها معتقدوا ديانة معينة كوزارة الشؤون الدينية عندنا في الجزائر مثلا، فطبيعة هذه الوظائف تتطلب حجزها للمسلمين فقط وهذا لا يعد مخالفة لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

إلا أنه استثناء في بعض الدول ونظرا لطبيعة تركيبها والتي تتطلب ضرورة مراعاة التوازن العرقي أو الجغرافي أو اللغوي أو الديني يقتضي بالضرورة انعكاس هذا التوازن على التشكيلة الداخلية للوظيفة العامة.

والواقع أنه بالإمكان اعتبار هذه القيود صورة من صور احترام مبدأ المساواة لأنها تهدف إلى عدم إقصاء مجموعة عرقية أو دينية أو لغوية مهما كان حجمها وتمثيلها السياسي، ومن أمثلة البلدان التي تأخذ بها النظام نجد لبنان التي تتميز بتعايش مختلف الطوائف الدينية وتعمل بنظام دقيق تتوزع فيه المناصب بنسب معينة تعكس وزن كل طائفة.²

¹ - علي خطار شنطاوي ، مرجع سابق، ص435.

² - هاشمي خرفي، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 132.

2- عدم مشروعية التمييز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة استنادا لاعتبارات سياسية:

تطبيقا لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة فإنه لا يجوز حجز طائفة معينة من الوظائف لمجموعة من المواطنين على أساس انتماءاتهم السياسية أو ولائهم الحزبي، كما لا يجوز أيضا استبعاد أنصار أو أتباع حزب معين من تولي الوظائف العامة.

وفي الجزائر نجد أنه في ظل الفترة التي سبقت التعددية الحزبية قد تم الخروج على مبدأ المساواة في التوظيف من خلال قصر تولي الوظائف العامة لمنتسبين للحزب فقط، وهذا الأمر كان مقبولا في ذلك الوقت بالنظر للظروف الاقتصادية والسياسية التي كانت سائدة آنذاك وهو ما أكدته الميثاق الوطني وديساتير تلك الفترة صراحة.

وبالتالي فإن الولاء السياسي أو الحزبي هو أساس التوظيف في تلك الحقبة الزمنية من تاريخ الجزائر، الأمر الذي يعد خروجاً عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.¹

وبعد إصدار دستور 1989 تم التخلي عن فكرة الولاء الحزبي أو السياسي كأساس للتوظيف وهذا ما أكدته أيضا المواد 27، 28، 29 من ق.أ.و.ع.

والولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الانتماء السياسي والحزبي كذلك هو الأساس في إسناد الوظائف وخاصة العليا منها، حيث كان الحزب الحاكم يستدعي أنصاره لتولي الوظائف

¹ - فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 15.

ويطرد خصومه، فكان التعيين على أساس الولاء الحزبي وليس على أساس الصلاحية أو الجدارة.¹

3- عدم مشروعية التمييز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة استنادا لاعتبارات الجنس:

احتراما لمبدأ المساواة فإنه يجوز للإدارة المستخدمة التمييز بين المترشحين لتولي الوظائف العامة على أساس الجنس، ولهذا لا يجوز استبعاد المرأة من ارتياد الوظيفة العامة لاعتبارات الجنس فقط فالمساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العامة هي إحدى مظاهر مبدأ المساواة. ويجب الإشارة إلى أن مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في ميدان الوظيفة العامة لم يتم تطبيقه إلا بصفة جزئية ومتفاوتة من بلد إلى آخر، والجزائر هي إحدى الدول التي أخذت بمبدأ المساواة بين الجنسين وهذا ما تؤكدته المادتين: 29 و 51 من الدستور الحالي. وكذا المادة 27 من ق.أ.و.ع: " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو سبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية."

غير أنه لكل مبدأ استثناء، فمبدأ المساواة بين الجنسين ليس مبدأ عام و مطلق وإنما ترد عليه بعض الاستثناءات، ومنها ما نص عليه مجلس الدولة الفرنسي، فقد أقر باستبعاد المرأة من تولي المناصب إذا كانت مستلزمات ومقتضيات المرفق العام توجب ذلك كاستبعاد النساء من المناصب القيادية في وزارة الحربية وحصرها على الرجال فقط.²

كما أجاز استبعاد المرأة إذا اقتضيت طبيعة الوظيفة وشروطها وظروف ممارستها ذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي: " إن ظروف ممارسة ومزاولة وظيفة الإدارة العامة في المستعمرات تثير قانونا استبعاد المرشحين من الجنس النسائي في ارتياد هذه الوظائف".

¹ - محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 09.

² - علي خطار شطاوي، مرجع سابق، ص 438.

• **ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة.**

بالرغم من المكانة الدستورية والقانونية لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، إلا أن هذا المبدأ لا يطبق بصورة مطلقة وعامة، وإنما ترد عليه استثناءات، فالمشرع ولا اعتبارات موضوعية أدخل بعض الاستثناءات التي تهدف إلى تمييز المساواة بإعطاء الأولوية في الالتحاق بالوظائف العامة لفئة معينة من الأشخاص نجملها فيما يلي:

1) الوظائف المحجوزة: وهي وظائف معينة لا تحتاج إلى تخصص دقيق أو إلى مستوى

عال من الكفاءة تحجز لفئة معينة من الأفراد لظروفهم الاجتماعية الخاصة كذوي

الاحتياجات الخاصة ومعطوبي الحرب والأرامل واليتامى....

وتفضيل هذه الفئة وإعطائها الأسبقية في التوظيف لا يعد صورة من صور الفساد الوظيفي ولا خروجاً عن مبدأ المساواة، فتوظيفهم يتم لدواعي إنسانية بحتة، فهو نوع من رد الجميل لأفراد تحملوا تضحيات عالية في سبيل الدفاع عن الوطن.¹ كما لا يعد خروجاً عن مبدأ المساواة، إسناداً وتخصيصاً مجموعة من الوظائف استجابة لاحتياجات نوعية كمنتوج نهاية التكوين المتخصص، وقد أخذ المشرع الجزائري به بعض الأسلاك الوظيفية كمنتوج تكوين المدرسة العليا للإدارة للأساتذة، المدرسة العليا للقضاء، فالمتخرجين من هذه المدارس يتم توظيفهم مباشرة وإعطائهم الأولوية قبل أي فئة أخرى، وهذا ما أكدته المادة 04/80 من ق.أ.و.ع. عندما سمحت بالتوظيف المباشر من بين المرشحين الذين تابعوا التكوين المتخصص المنصوص عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

2) إدماج قدماء المجاهدين: إن إعطاء الأولوية في التعيين لأبناء الشهداء ولقدمات

المجاهدين بعدما ساهموا في تحرير الوطن لا يعد خروجاً عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة فعالية التشريعات الوظيفية العامة في الدول تأخذ بهذا الاستثناء، حيث تعتبر بمثابة المكافئة لهذه الفئة على الجهود التي بذلها في سبيل الوطن وهو نوع من الاعتراف بالجميل.² وهو ما أكدته المادة 27 من القانون الأساسي للوظيفة العامة

¹ -هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص135.

² -محمد محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 472.

لسنة 1966 ملغى. وقد أولى المشرع الجزائري عناية كبيرة لهذه الفئة الخاصة باتخاذ بعض التدابير في ذلك المرسوم رقم 146/26 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالالتحاق بالوظائف العامة وترتيب أعضاء جيش التحرير الوطني ومنظمة جبهة التحرير الوطني وكذا المرسوم المؤرخ في 21 أكتوبر 1968 المتضمن قائمة الوظائف المخصصة لهذه الفئات المذكورة وكذا القانون رقم 16/91 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991 المتعلق بالمجاهد والشهيد، فبلغ تخصص بعض المناصب نسبة 100% كما هو الشأن مثلا بالنسبة لمناصب أعوان المصلحة والعمال المهنيين من الدرجة الثانية والثالثة.¹

(3) **الوظائف والمناصب العليا:** عرفت المادة 15 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 10 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بأنها "ممارسة مسؤوليته باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية." توجي هذه المادة بأن هذه الوظائف تتعلق بمهام ذات مستويات عالية في الدولة ومرتبطة بالمصالح العليا للأمة وعلى العموم يمكن إجمالها فيما يلي:

- أ- الوظائف التي يغلب عليها الصبغة السياسية بقدر أكبر من الصبغة الإدارية البحتة والتي تتطلب عدم التعارض مع معتقدات الدولة السياسية لتضمنها أسرار الدولة.
- ب- بعض الوظائف الإدارية الكبرى كرؤساء الإدارات العمومية، والتي تتطلب قدرا كبيرا من الكفاءة، قد لا تتوفر في إتباع طريقة الترقية وبالتالي تستند الإدارة إلى سلطتها في الاختيار سواء من الموظفين داخل تلك الهيئات أو خارجها أو حتى من غير الموظفين.
- ج- كذلك ثمة بعض الوظائف الفنية أو التقنية التي تحتاج إلى قدر كبير من التخصص قد لا تكشف عنه الامتحانات العادية.

¹- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 194.

أما عن ضوابط التعيين في هذه الوظائف فحددها المادة 16 من الأمر 06-03 السابق الذكر بنصها " يعود التعيين في الوظائف العليا إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة.¹"

كما أن التعيين في هذه الوظائف و المناصب لا يعتبر مساويا بمبدأ المساواة وإن كان يختار لها الموظفين استنادا لاعتبارات كثيرة منها خبرتهم وكفاءاتهم الإدارية وأخلاقهم ونزاهتهم و التزامهم ومدى ولائهم

كما لا يمس التعيين في الوظائف و المناصب العليا بمبدأ المساواة لأنه لا يترتب عليه الترسيم في إحدى الأسلاك أو الرتب الوظيفية العامة.

إلا أنه ينبغي الإشارة أن المعايير الشخصية والذاتية المعتمدة في اختيار كبار الموظفين لا تحول دون الاعتداد بالمتطلبات المهنية والكفاءة الضرورية لتجسيد إدارة السلطات السياسية في ميدان الإدارة، فالاتجاه السائد يقضي بضرورة رفع مستوى الإدارة العليا وبالتالي مؤهلات المرشحين للمناصب القيادية.

❖ الفرع الثاني: عدم الالتزام بمبدأ الجدارة والاستحقاق في التوظيف.

يعد " مبدأ الجدارة" أو كما سماه المشرع الجزائري " بمبدأ الاستحقاق" من أهمهم المبادئ العامة التي تكفل اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل المسؤولية وإدارة وتسيير الشؤون العامة، فهو لا يقل أهمية عن مبدأ المساواة، لأنه يجعل من الصلاحية والكفاءة والمهلات والقدرات الشخصية أساسا لاختيار الموظف العام.²

والدراسة العلمية السليمة لهذا المبدأ تقتضي من تحديد مفهومه أولا ثم موقف المشرع الجزائري والشريعة الإسلامية منه وأخيرا الضمانات الواجب توفيرها لتطبيق هذا المبدأ تطبيقا سليما.

¹- سميحة لعقابي بشير الشريف، مرجع سابق، ص 73.

²- حاحا عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013، ص 376.

• أولاً: مفهوم مبدأ الجدارة

من بين تعريفات الفقه الإداري لمبدأ الجدارة نجد الدكتور "أنور أحمد أرسلان" قد عرف المبدأ بأنه: "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض النظر عن أية اعتبارات أخرى"¹

وعملاً بهذا المبدأ فإنه لا ينبغي أن يتم تعيين الموظفين العموميين استناداً لاعتبارات إقليمية أو قبلية أو علاقات عائلية أو شخصية أو ولاءات سياسية وإنما انطلاقاً من مبدأ أساسي هو مبدأ الجدارة والاستحقاق.

والذي يقتضي أن يتم التركيز في عملية التوظيف على اختيار الموظفين من حيث القدرة والصلاحية والمؤهلات العلمية والكفاءة والخبرة، أي على أسس و معايير موضوعية بحتة، تضمن اختيار أفضل العناصر لأداء العمل الإداري من بين المرشحين لشغل الوظيفة العامة.

ومما لا شك فيه أن تطبيق هذا المبدأ سيؤدي لا محالة إلى تحقيق تكافؤ الفرص بحيث تصبح الوظيفة العامة حق لمن هو أهل لها بصرف النظر عن نسبه أو أصله أو علاقاته الشخصية.

لهذا فإن نجاح الإدارة العامة في تنفيذ مهامها يتوقف إلى حد بعيد على مدى حسن اختيارها للموظف الكفاء وتعيينه في الوظيفة التي تتلاءم ومؤهلاته وقدراته واستعداداته.

وعلى الإدارة الالتزام بإعطاء الفرص المتكافئة لجميع المتقدمين لشغل الوظيفة العامة دوم تمييز وأن تضع في الاعتبار أن الموظف الكفاء هو الذي يتوقف عليه مدى نجاح وسلامة تنفيذ ما ترسمه الدولة من سياسات، ويعهد إليه بتطبيق ما تضعه من تنظيمات في شتى المجالات وهو عنوان الدولة وتعكس تصرفاتهم في مواجهة المواطنين مدى ما بلغته بلادهم من وعي وتحضر وتقدم.²

¹- شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية- بين النظرية والتطبيق- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص28.

²- حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 377.

• ثانيا: تأصيل مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في الشريعة الإسلامية.

لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في الشريعة الإسلامية، أسس وأسانيد متعددة تدل على اعتباره مبدأ من مبادئها الأساسية في الإدارة وفي التوظيف، وهو ما يعكسه القرآن الكريم، وتؤكداه السنة النبوية الشريفة، وعمل الصحابة.¹

(1) في القرآن الكريم:

تتأسس الجدارة في الإختيار للوظيفة العمومية على قوله تعالى على لسان ابنة مدين: " يَأْتِ إِسْتَجْرَهُ، إِنْ خَيْرٍ مِنْ إِسْتَجْرْتِ الْقَوِي الْأَمِينِ"² إن هذه الآية القرآنية تشير إلى الجدارة أو الصلاحية كأساس لإسناد الأعمال و أصلا عاما للاختيار، فهي لا توقف على عمل بذاته أو وظيفة بعينها، وإنما تشتري على جميع الأعمال الخاص منها والعام، فتوجه من بيده سلطة الاختيار بأن يقتصر الأجر، وأن يتجه دائما إلى الأصلاح وأن يكون مناط التفضيل بين الأشخاص لتولي الأعمال ليس الهوى وإنما القوة و الأمانة، تجد الجدارة في الاختيار أساسها القرآني أيضا، في قوله: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا"³. فهذه الآية موجهة إلى الأمراء بأن يؤدوا الأمانة التي إئتمنهم الله عليها من أمر الرعية، وأبرز ما إئتمنوا عليه هو إسناد المناصب إلى أهلها و الجدير بها، فيمثل بذلك اختيار الأصلاح التزاما على عاتق ولاة الأمر.

ونجد إشارات قرآنية كثيرة إلى وجوب اعتماد رأي الخبراء وأهل العلم كما في قوله تعالى: "فاسأل به خبيرا"⁴ وفي قوله تعالى: " فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون"⁵.

¹- شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 17.

²- سورة القصص، الآية 26.

³- سورة النساء، الآية 58.

⁴- سورة الفرقان ، الآية 59.

⁵- سورة النحل ، الآية 43.

(2) في السنة النبوية:

أرست السنة النبوية الشريفة مبدأ الاختيار للوظيفة العمومية على أساس الجدارة، حيث يجد هذا المبدأ أساسه في قوله صلى الله عليه وسلم: "من ولي من أمر المسلمين شيئاً، فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين".

وكذلك قوله: "أيا رجل استعمل رجلاً على عشرة أنفس، علم أن في العشرة أفضل ممن استعمل، فقد غش الله ورسوله، ومن غش الله ورسوله حرمت عليه الجنة".

فهذان الحديثان لا يكتفيان بمطلق الصلاحية أو الجدارة وإنما يركزان على أن ينال التوظيف أصلح الموجودين، كما تلقين على من بيده سلطة الاختيار مسؤوليتين، أولهما هي الحرص على تقليد الأجدر بالوظيفة العمومية، وثانيهما، تحري الجدارة أو الصلاحية قدر المستطاع في الاختيار وبالرجوع الى السنة الفعلية نجد أمثلة كثيرة لمبدأ الاختيار عن طريق الجدارة، حيث جعل الرسول صلى الله عليه وسلم عثمان بن أبي العاص أميراً على قبيلة "ثقف" عندما أسلمت رغم صغر سنه، لأنه كان أحرصهم على الثقة في الإسلام وتعلم القرآن، وجعل صلى الله عليه وسلم على رئاسة الجيش أسامة بن زيد بن حارثة، وهو الذي لم يتجاوز العشرين من عمره، وفي حادثة أخرى، رفض صلى الله عليه وسلم تولية أحد صحابته المقربين وهو أبو ذر الغفاري، قائلاً له: "إنك ضعيف، وإنها أمانة" وذلك رغم مقام هذا الصحابي في الدين.

3. في الفكر الإداري للخلفاء الراشدين:

سار الخلفاء الراشدون على نهج النبي صلى الله عليه وسلم في الاختيار للوظائف العمومية، فلم يشدوا عن السنن التي كرسها في هذا الشأن، فالخليفة أبو بكر الصديق، كان لا يختار للعمل إلا الأصلح ولا يعزل العامل إلا إذا وجد غيره أصلح، ودليل ذلك عزله لخالد بن سعيد بن العاص قائد جيش المسلمين على الشام بسبب عدم جدارته بقيادته الجيش بعد هزيمته م طرق الروم، واختار بدلاً منه "شرجيل بن حسنة" لأنه أصلح وعلى نفس النهج ستر عمر بن الخطاب، وهو ما حدث حينما عزل عامل ويولي آخر بدلاً عنه، إذا وجده أكفأ و أقدر على القيام بأعباء الوظيفة، وهو ما حدث حينما عزل شرجيل بن حسنة الذي عينه أبو بكر الصديق على ولاية الشام، وأسندها إلى معاوية بن أبي سفيان، فهرع إليه شرجيل يسأله عن سبب عزله

له، فقال له: "أعن سخط عزلتي يا لأمير المؤمنين؟" فقال عمر: "لا والله انك لكما أحب، ولكن أريد رجلا أقوى من رجل".

ولم يخرج عثمان بن عفان عن سيرة سلفيه، فكان يرى الوظيفة العمومية خدمة للمسلمين ورعاية ومسؤولية، وتطبيقا لذلك استجاب للمرة الثانية لأهل الكوفة، عندما طالبوه بعزل وليهم سعيد بن العاص وتولية أبي موسى الأشعري عليه، كما جرى على سنة أبي بكر وعمر في اغتنام فرصة الحكم لمعرفة المظالم وتلقي شكاوى الناس.¹

أما علي بن لأبي طالب، فقد تولى الخلافة في ظروف مشحونة بالخلاف والفوضى مما قلل نسبيا جهوده وإسهاماته العملية في الإدارة، ومع ذلك فقد كان له مواقف في مجال الوظيفة العمومية، لعل أبرزها هو ما عمد إليه - بعد توليه الخلافة - من عزل بعض من كانوا في ولاية عثمان من نقم الناس عليهم، وتعيين رجال آخرين مكانهم.²

• ثالثا: ضمانات تطبيق مبدأ الجدارة

رأينا سابقا أن مبدأ الجدارة يقتضي اختيار أفضل العناصر القادرة على تسيير الإدارة العامة والقيام بأعبائها، واختيار المرشح الأفضل يقتضي البحث في آليات وطرق وأساس اختيار الموظفين والتي من شأنها وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

لقد تنوعت في هذا المجال طرق ووسائل التعيين بالوظيفة العامة تماشيا نغم بدا الجدارة؟ أي ما هي انجح هذه الطرق لضمان مبدأ الجدارة؟

و مما لا شك فيه أن نظام المسابقة بنوعية على أساس الاختبارات أو على أساس أخذ به المشرع الجزائري في الفقرتين الأولى والثانية من المادة 80 ق. أ. و.ع هو انجح الأساليب والأكثر على الإطلاق تجسيدا لمبدأ الجدارة.

¹-شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص ص 18، 19.

²- شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 20.

ومن الأفضل الأساليب التي عرفتھا البشرية منذ فجر التاريخ لاختيار أفضل العناصر هو إجراء الامتحانات العامة، والتي غالباً ما تتكون من سلسلة من الامتحانات التحريرية والعملية والشفوية، يتم بعدها تقييم الناجحين في اجتيازها وتعيينهم ليشغلوا الوظائف العامة الشاغرة. أما طريق الانتخاب وهو أسلوب تعيين أعضاء ورؤساء الهيئات المحلية لا يأتي بأصحاب الكفاءات والقدرات الإدارية غالباً، فالأفراد يختارون ممثليهم وفق اعتبارات أخرى ليست بالضرورة موضوعية.

كما أن أسلوب التوظيف المباشر لا يسمح بإجراء المنافسة بين المرشحين وإظهار قدراتهم الشخصية، أما الاختيار المهني فلا يأخذ المؤهلات العلمية بعين الاعتبار، وإنما يركز على الجانب البدني والخبرة المكتسبة للمرشح دون الجانب الفكري.¹

وبهذا فإن نظام المسابقة هي أكثر طرق الاختيار تطبيقاً وتجسيدا لمبدأ الجدارة والاستحقاق لأنها وسيلة لرقابة المؤهلات المتقدمين لشغل الوظائف العامة وما استوعبوه من أنواع المعرفة التي تؤكد صلاحيتهم لشغل الوظائف العامة وما استوعبوه من أنواع المعرفة التي تؤكد صلاحيتهم لشغل الوظائف العامة.

وما يجب الإشارة إليه في هذا النطاق هو أن نظام المسابقات والامتحانات مازال يعرّيه عدة نقائص، منها ما هو متصل بالاعتبارات نفسها، حيث مما يعاب عليها نذكر ما يلي:

1. حجزها في غالب الأحيان على تقييم مدى استجابة المرشح لمتطلبات المنصب خاصة منها تلك التي تتعلق بالشخصية والصفات التابعة لأخلاقيات المهنة بصفة عامة
2. ارتباطها المنوط بالمواد المتحصلة بالثقافة العامة أو المختصة وصعوبة ربطها بخصوصيات المنصب وذلك للطابع النظري للامتحان والطابع التطبيقي والعملية للمنصب الوظيفي.
3. اقتصار الامتحانات على اختبار الذاكرة رغم أن الوظيفة العامة لا تتطلب هذا العنصر فقط وإنما تتطلب القدرة على التصرف وتسيير الأمور.

¹ - حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 379.

4. إن نظام الامتحانات لا يصلح للوظائف القيادية، حيث القدرة على مواجهة المشاكل والقيادة هي من أهم العناصر اللازمة لهذا النوع من الوظائف.

كما يجب أن نشير في الأخير أن أسلوب المسابقة غير كافي لوحده لتجسيد مبدأ الجدارة، إذا كانت الهيئة أو اللجنة التي انيطت لها مهمة إجراء المسابقة غير نزيهة وغير عادلة.

لهذا فان من أهم الضمانات مبدأ الجدارة هو إسناد عملية اختيار أكفاء العناصر لتولي الوظيفة العامة إلى لجنة تتسم بالنزاهة و الشفافية.

كما يجب أن تكون هذه اللجنة مستقلة ومحايده وتتشكل من شخصيات رفيعة المستوى ضمن أجهزة الدولة، كما يجب الحرص على سرية أعضاء اللجنة وعملها، فلا تعرف إلا يوم المقابلة أولا الاختبار وصدور قرارها فورا ودون إبطاء وإلا تسللت الوساطة والمحاباة إلى رئيس اللجنة أو أعضائها فيجري اختيارهم ظلما لغيره وعدوانا على مبدأي المساواة والجدارة.¹

والجدير بالإشارة في الأخير أنه إذا تم تجاوز المبدأين السابقين في عمليات التوظيف، وتم الاختيار على أساس المحسوبية والوساطة و المحاباة، فإن هذا يعتبر نذير خطر وخلل في ان واحد، فالموظف الذي تم تعيينه وفقا لاعتبارات تتجاوز الكفاءة والتأهيل في العمل بينما ثمة أكفأ و أقدر منه سوف لن تستفيد الإدارة منه كما يجب، لأنه يعرف أن ثمة حماية له، يدرك عندها أن قواعد اللعبة غير عادلة، وأنه يمكنه التصرف على هواه، وأن ذلك أمر مسموح به ممن يملكون سلطة القرار وكذا يتعاون الموظفون المعنيون بهذه الطريقة الرعناء على مقاومة اي مساع لتطوير العمل أو إصلاح الوظيفة العامة، ومن ثم يستعلون على زملائهم والمواطنين على السواء ويحاربون من هو على غير شاكلتهم.

كما أن المواطن الذي يمنع من العمل رغم جدارته وكفاءته ولاعتبارات لا يستسيغها، يدرك عندها انه تعرض لتميز مما يشعره بالظلم والإحباط ويفقد الثقة بالنظام الإداري وحتى السياسي للدولة.

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 80.

أما الأخذ بمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة فإنه يحقق عدة مزايا أهمها إحساس الموظف بالمساواة والعدل وهذا ما يشعره بالأمن و الاستقرار الوظيفي، الأمر الذي يقوي انتماءه و ولائه الوظيفي وإخلاصه والتفاني في خدمة الإدارة و المواطن على السواء، الأمر الذي يقلل من فرص تفشي الفساد الإداري.¹

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص،ص 380، 381.

المبحث الثاني: مظاهر الفساد الإداري المتعلقة بمهام الموظف العام.

الوظيفة عبارة عن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات المنوطة بواسطة السلطة المختصة لشخص يتطلب منه إنجازها، فهي تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حقا لهم، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للصالح العام.

ويقصد بمهام أو واجبات الوظيفة العامة مجموع الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن يسر العمل بها".

والواجبات التي تفرضها الوظيفة كثيرة لا يمكن حصر بعضها إيجابيا يقتضي أداء عمل معين وبعضها سلبي سيلتزم الامتناع عن القيام ببعض الأعمال التي تعتبر من المحظورات على الموظف العام.

ويعتبر الموظف العمومي الأداة والوسيلة التي تباشر بموجبها الإدارة مهامها، في سبيل إشباع حاجيات الأفراد، كما يعد ذلك مرآة الإدارة، فهو من يمثلها ويتصرف باسمها ولحسابها، بل إنه هو من يحمل ختمها، لهذا عليه أن يبتعد عن كل ما من شأنه يؤدي به إلى الانحراف والفساد الإداري، كما يجب أن يتحلى بالحياد والنزاهة وأخلاقيات العمل الإداري فلا ينحاز بعلاقته الوظيفية إلى أي جهة كانت، بل يجب أن يؤدي واجباته بصورة موضوعية، بعيدا عن كل الاعتبارات السياسية أو الشخصية أو العقائدية.

وقد خصص المشرع الجزائري الفصل الثاني من قانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 2006 وهذا في المواد من 40 إلى 54 للواجبات الوظيفية، والتي جاءت على سبيل المثال وليس الحصر، والمشرع الجزائري لن يتبنى تقسيم معين للواجبات الوظيفية وإنما ذكرها بصورة عامة.

أما الفقه فقد اختلف في وضع تقسيم للواجبات الوظيفية، فمنهم من قسمها إلى قسمين، كسليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب: الواجبات المتعلقة بأداء العمل، والواجبات غير المتعلقة مباشرة بأداء العمل، وكل قسم يحوي مجموعة من الواجبات.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وغالبية الفقه تحل عن مسألة إيجاد معيار لتقسيم الواجبات الوظيفية وأكتف فقط بسره ووضع قائمة للواجبات الوظيفية، وهكذا تم تقسيم الواجبات الوظيفية إلى واجبات متعلقة بأداء العمل وواجبات متعلقة بالمحافظة على كرامة ونزاهة الوظيفة والواجبات المتعلقة بالمحافظة على أسرار الوظيفة وأخيرا الواجبات المتعلقة بطاعة الرؤساء¹

والجدير بالإشارة أن أي إخلال بهذه الواجبات يشكل خطأ أو مخالفة تأديبية يستوجب المسؤولية التأديبية، كما يشير في الوقت نفسه أنواعا أخرى من المسؤوليات في المجال القانوني كالمسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية، وهذا ما أكده المشرع الجزائري في المادة 160 من ق.أ.و.ع يشكل كل تخذل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

وكذا المادة 20/01 من القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية بنصها " :يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي، إن اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط، أو ارتكاب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

ويجب الإشارة إلى أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية لم ترد على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجريمة الجنائية وكل ما جاء في قانون الوظيفة العامة هو بيان الواجبات والأعمال المحظورة على الموظف العام وبصفة عامة ودون تحديد دقيق .

غير أن عدم وجود نص مجرم لفعل ما لا يعني أنه مباح، فهذه الأفعال لا تخضع لقاعدة لا جريمة بغير نص، وإنما يجوز لمن يملك سلطة التأديب قانونا أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبيقع من الموظف خطأ أو مخالفة تأديبية إذا كان الفعل لا يتفق مع الواجبات الوظيفية وأخلاقياتها.

وتبعا لما سبق فإن مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بواجبات الموظف العام لا يمكن حصرها لعدم تحديد الواجبات الوظيفية بدقة كما رأينا سابقا.

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص ص 381، 382.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

غير أنه يمكن إرجاع مختلف صور الفساد الإداري المتعلقة بواجبات الموظف العام إلى طائفتين :انحرافات تنظيمية ترجع إلى مخالفة القانون والتنظيم المحدد للعمل والنشاط الإداري وانحرافات سلوكية أو أخلاقية مردها عدم مراعاة أخلاقيات الوظيفة العامة .وهذا ما سنتولى تفصيله فيما يلي¹:

المطلب الأول: الانحرافات التنظيمية

يقصد بالانحرافات التنظيمية: "تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، و التي تتعلق أساسا بالعمل وسيره و إنتظامه و التي تحددها القوانين و التنظيمات و التعليمات و النظام الداخلي."

ومن أهم مظاهر الفساد الوظيفي المرتبطة بهذه الصورة نذكر ما يلي: الإهمال الوظيفي، عدم التزام بطاعة الرؤساء، إفشاء أسرار الوظيفة العامة، مخالفة واجب التفرغ للوظيفة العامة.

❖ الفرع الأول: الإهمال الوظيفي

إن أداء العمل بدقة وأمانة يعتبر من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة، وهو الذي يضمن استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ويترتب على هذا المبدأ أن كل تصرف على خلاف هذا يعرض الموظف للمساءلة التأديبية، ومن صور التصرفات الخارجة عن نطاق هذا المبدأ: الإهمال في أداء الوظيفة.

ويقصد بهذا الأخير: " تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته والتقاعس عن القيام بواجبات الحيطة والحذر"².

والإهمال قد يتحقق بالسلوك الايجابي عندما يمارس الموظف اختصاصه على وجه يغفل فيه إتباع القواعد القانونية أو التنظيمية التي كان يتعين عليه التزامها كي يؤدي عمله على الوجه الصحيح، ويتحقق الإهمال بالسلوك السلبي بالامتناع الموظف عن ممارسة اختصاصه . فالإهمال في جوهره موقف سلبي إلا انه يتصور أن يقع في بعض الحالات بأفعال ايجابية .

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص ص 381، 382.

² -محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاقته في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة، عمان،

2011، ص166.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

ويعود سبب اعتبار الإهمال الوظيفي مخالفة تأديبية و أحد صور الفساد الإداري التي تستوجب الجزاء التأديبي هو لأنه ينبئ عن سوء نية وقصد الموظف العام و انحرافه عن أخلاقيات العمل الإداري، و كف الموظفين عن الاستهتار بحسن سير الإدارة و الضرب على غفلتهم وعدم مبالاتهم بحسن أداء العمل الوظيفي المسخر في سبيله وعلى تكاسلهم في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطيل المرفق العام عن أداء مهامه.¹

ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة في الحالات التالية :

• أولاً: عدم أداء الموظف لاختصاصاته الوظيفية بنفسه.

إن الاختصاص مهما كان مصدره سواء القانون أو التنظيم هو شخصي، ومن ثم يجب على الموظف أن يمارس اختصاصه بنفسه احتراماً لقاعدة توزيع الاختصاصات في الإدارة العامة.²

فلا يملك أن يتخلى أو يتنازل أو يوكل غيره لممارسة تلك الصلاحيات إلا في الحالات المحددة قانوناً كتفويض الاختصاص والتوقيع والحلول، وكل تصرف على خلاف ذلك يؤدي إلى المسؤولية التأديبية للموظف فضلاً عن بطلان التصرف ذاته.

ونظراً لخطورة هذه المخالفة التأديبية وتأثيرها على الواجبات الوظيفية وعلى سير الإدارة العامة نص المشرع الجزائري صراحة على ضرورة قيام الموظف بالمهام والاختصاصات الموكولة إليه بصفة شخصية وهذا في المادة 47/01 من ق.أ.و.ع.: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكولة إليه".

• ثانياً: عدم احترام مواعيت العمل:

رغم أن أخلاقيات الوظيفة العامة وقوانينها تلزم الموظف باحترام أوقات العمل ومواعيده في الحضور والمغادرة، إلا أن هناك صور مختلفة لعدم احترام الأوقات الرسمية في الوظيفة العامة، منها:³ التغيب عن العمل، تأخر الموظف في الحضور إلى العمل صباحاً، مغادرة مكان

¹ المرجع نفسه.

² -سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 144.

³ -أحمد عبد الرحمان الشميمري، أخلاقيات الموظف المسلم، الجمعية السعودية للإدارة، وزارة الخدمة المدنية، الرياض، الطبعة الثالثة، 2004، ص40.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

العمل باكرا أو قبل انتهاء وقت العمل أو وقت الدوام الرسمي دون إذن من الرئيس المختص، إضاعة الوقت من خلال قراءة الصحف واستقبال الزوار والانتقال من مكتب إلى آخر.

إن كل ما سبق هو إخلال بواجبات الموظف وانتهاك للعمل الإداري والوظيفة العامة، يترتب عنه المساءلة التأديبية وهذا ما تؤكد المادة 207 من ق.أ.و.ع.: "باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر، لا يمكن الموظف مهما تكن رتبته أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها.

يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي."

ويعتبر المشرع الجزائري كل غياب غير مبرر عن العمل مخالفة تأديبية يجيز خصم من المرتب يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية الأخرى.

أما إذا تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، فالسلطة التي لها صلاحية التعيين تتخذ إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الأعذار (المادة 184 ق.أ.و.ع).

ولقد أولى المشرع الجزائري عناية كبيرة لمواعيد العمل وهذا ما تؤكد المواد من 186 إلى 190 ق.أ.و.ع.، كما حدد أيضا بدقة أيام الراحة القانونية وهذا في المواد من 191 إلى 193 ق.أ.و.ع. وهذا وأشار المشرع في المواد من 194 إلى 206 ق.أ.و.ع. إلى العطل والتي يحق للموظف الاستفادة منها كما نص أيضا على حالات الغياب المبررة وهذا في المواد من 208 إلى 215 ق.أ.و.ع.

وإذا أبدى الموظف العام إرادته في تقديم استقالته وترك عمله فليس من المصلحة العامة في شيء إجباره على القيام بعمل معين أبدى رغبته في تركه، إنما يتعين عليه احترام بعض الشكليات الأساسية، فلا يملك ترك العمل إلا بعد الموافقة النهائية على طلب الاستقالة¹ أو بعد انتهاء التاريخ 1 الذي حددته السلطة المختصة لبدء سريان تلك الاستقالة. ونظم المشرع الجزائري الاستقالة في المواد من 217 إلى 220 من ق.أ.و.ع.

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006، ص 74.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وللموظف الحق في الإضراب و هذا في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما (المادة 36 ق.أ.و.ع). ويجب الإشارة إلى أن الالتزام بمواعيد العمل دخولا وخروجا ليس التزاما شكليا، وإنما يجب أن يكون التزام موضوعي، فليس الهدف منه تواجد الموظف في الإدارة، وإنما الهدف الأساسي قيام الموظف باختصاصاته خلال هذه الفترة بدقة وأمانة ونشاط وسرعة، فيبذل فيه جهده وطاقته في حدود المعقول مراعيًا في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل الإداري.¹

• ثالثا: التراخي:

ويقصد بالتراخي: التباطؤ والتكاسل من قبل الموظف العام في انجاز الأعمال الموكولة إليه أو المطلوبة منه وعدم بذل الجهد اللازم لإنجازها في الوقت المحدد.

ويميل بعض الموظفين بأجهزة الإدارة العامة بالدول النامية بصفة عامة وعندنا في الجزائر بصفة خاصة إلى التراخي والتكاسل ولا يحفزهم على العمل عادة إلا: الحافز المادي أو المصلحة الشخصية أو الخوف من العقاب ، ولذلك فإننا نجد بعض موظفينا في الجزائر يبذلون أقل جهد مقابل البحث عن أكبر أجر أو على الأقل القيام بالحد الأدنى من العمل فقط.²

• رابعا: السلبية:

ويقصد بها: امتناع الموظف عن إبداء الرأي واللامبالاة ومقاومة كل ما هو جديد، إذ لا يحبذ التطوير والإبداع والابتكار، ويعزف عن المشاركة في اتخاذ القرارات الإداري، ويميل إلى الانطواء والانعزالية ويتجنب الاتصال بالأفراد ولا يرغب في التعاون و لا يشجع العمل الجماعي.

الأمر الذي يحول الموظف إلى مجرد متلقي للأوامر من غير مناقشة ويقتل فيه روح التغيير والتجديد، ويرجع ذلك إلى انخفاض الروح المعنوية للموظف وعدم ارتباطه بالعمل والإدارة، وفقدان الانتماء والولاء لإدارته.

¹ محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة وتطبيقها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان مورافنتلي، القاهرة، 1982، ص 120.

² -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 385.

• خامسا: عدم تحمل المسؤولية:

من صور الفساد الإداري أيضا: محاولة الموظف تجنب المسؤولية عن طريق تجزئة إجراءات المعاملة الواحدة بين عدة موظفين لاعتقاده أن زيادة عدد متخذي القرار يحصنه ضد المسؤولية.

أو قيام الموظف بتحويل المستندات والوثائق من مستوى إداري إلى آخر، والتهرب من الإمضاءات والتوقيعات، هذا بالإضافة إلى التفسير الضيق للقوانين، والتطبيق الحرفي للتعليمات والأوامر الأمر الذي يؤدي إلى تعقيد العمل الإداري وما ينجر عنه فيما بعد من بيروقراطية إدارية، قد تفتح المجال أمام تفشي مختلف صور الفساد الإداري وخصوصا الوساطة والرشوة.

ويعتبر عدم تحمل الموظف للمسؤولية الإدارية صورة من صور السلبية أو على الأقل إحدى آثارها.¹

❖ الفرع الثاني: عدم الالتزام بطاعة الرؤساء

تقضي المادة 76 فقرة 8 من القانون رقم 47 1978 بأن الموظف يجب عليه أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولا عن سير العمل في حدود اختصاصه.

ويعتبر واجب الطاعة من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف، لأن طاعة الرؤساء هي التي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي. كما أن طاعة الرؤساء تلزم المرؤوس بتنفيذ أوامر رؤسائه، وتلزمه باحترام رؤسائه بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس.²

و السلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقا مطلقا للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون تحقيقا للصالح العام وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

¹ -خفس المرجع، ص 385.

² -شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 182.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وبهذا فإنه لا يكفي تواجد الموظف بمقر عمله في أوقات الدوام الرسمي دون أن يؤدي العمل المطلوب منه، بل إنه مكلف بإنجاز العمل المطلوب منه أداءه في الوقت المخصص، كما لا يكفي أن يقوم في هذه الأوقات بأي عمل يراه هو مناسباً، بل إنه ملزم بتنفيذ أوامر وتوجيهات التي تصدر إليه من رئيسه الإداري سواء كانت كتابية أو شفوية، وسواء كانت توجيهات أو قرارات تعقيبية على تصرفاته بالتعديل أو السحب أو الإلغاء، إذ أن تلك الأوامر تعتبر ملزمة في حد ذاتها في مواجهة المرؤوس المخاطب بها.

وبهذا يعتبر من أهم واجبات الموظف، أن ينفذ الأمر الصادر إليه من الرئيس الإداري مادام متعلقاً بأعمال وظيفته، وينفذه فور إبلاغه به، لا أن يناقشه أو يمتنع عن تنفيذه بحجة عجزه عن القيام به، وذلك لأن الذي يعهد بتوزيع العمل على الموظفين هو الرئيس المباشر بحسب التدرج السلمي، لأنه إذا ترك الأمر للموظف في أن يختار ما يشاء من الأعمال ويقبل ما يرتاح إليه ويرفض ما يستصعب عليه القيام به لاختل النظام الوظيفي¹.

مما سبق يتضح أن عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء يعد أخطر الانحرافات التنظيمية التي تمس الإدارة العامة، لأنه إذا تسرب إلى هذا الالتزام أي خلل فإنه لن يجدي في إصلاح الإدارة العامة أي علاج .

وتتعدد مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بهذه الصورة وفيما يلي أهم صورها ما يلي:²

• أولاً: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه:

في هذه الحالة فإن الموظف يمتنع عن أداء وظيفته ويتهرب عن ممارسة الصلاحيات المخولة له، وهذا لعدم ثقته في قدراته أو خوفه من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه.³

لذلك نجد المادة 76 من القانون تلزم الموظف بأن يؤدي "العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليف العاملين بالعمل

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 387.

² -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 387.

³ -نفس المرجع، ص 387.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك¹ ومن أهم صور هذه الحالة نذكر:

- ◀ رفض الموظف أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه.
- ◀ امتناع الموظف عن القيام بأعمال وظيفته.
- ◀ قيام الموظف بأداء أعمال وظيفته على نحو غير صحيح.
- ◀ امتناع الموظف عن تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- ◀ امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية.²

• ثانياً: عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري:

يقع على عاتق المرؤوس تنفيذ أوامر رؤسائه المتعلقة بالعمل، سواء كانت تلك الأوامر شفهية أو كتابية وسواء كانت أوامر عامة كالمنشورات، أو أوامر فردية ولكن تنفيذ أوامر الرئيس لا يعني تجريد الموظف من شخصيته، بل يجوز له مراجعة رئيسه طالما أنه يلتزم حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك.

ولكن يثور تساؤل هام عن مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه التي يرى أنها غير مشروعة أي مخالفة للقانون؟ للإجابة عن هذا السؤال يتعين التمييز بين أمرين:³

الأول: إذا كان أمر الرئيس يتضمن جريمة جنائية، فلا يجوز للمرؤوس تنفيذ هذا الأمر والإعراض نفسه للمساءلة الجنائية. ولكن المادة 63 من قانون العقوبات قد وضعت شرطين للإباحة: الشرط الأول: إذا ارتكب الموظف الفعل تنفيذ الأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه. الشرط الثاني: إذا كان الموظف حسن النية، بأنه كان يعتقد مشروعية الأمر الصادرة إليه وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة.

الثاني: إذا كان أمر الرئيس لا يتضمن ارتكاب جريمة جنائية، ولكنه يتضمن مخالفة للقوانين واللوائح، فيجب على المرؤوس أن ينبه رئيسه كتابة إلى مخالفة الأمر الصادر منه للقوانين واللوائح. فإذا أصر الرئيس على التنفيذ، فيجب عليه أن يخطر المرؤوس بذلك كتابة،

¹ -شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص172.

² -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص387..

³ -شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص183.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وبذلك تكون المسؤولية على مصدر الأمر لا على منفذه وذلك طبقاً للمادة 78 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.¹

• ثالثاً: عدم احترام وتوقير الرؤساء:

يجب على الموظف ألا يخرج عن واجب اللياقة والذوق في مخاطبة رؤسائه. وإذا كان من حق المرؤوس الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علمه، فإنه يتعين عليه عند قيامه بهذا الإبلاغ ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توفير الرؤساء واحترامهم. بل أن قضاء المحكمة الإدارية العليا يتشدد في تطبيق هذا الواجب، حيث يلتزم به المرؤوس سواء داخل الوحدة التي يعمل بها أو خارجها، كما يلتزم باحترام رؤسائه في الأجهزة الإدارية الأخرى غير تلك التي يعمل بها الموظف.

ولا يتعارض مع هذا الواجب قيام الموظف باستعمال حقه في الشكوى، طالما لم تتضمن الشكوى الإساءة أو التطاول أو التشهير بالرؤساء وامتھانهم إذ المفروض في المرؤوس توقير رؤسائه واحترامهم.²

ولهذا قضي بأنه لما كان من المستقر عليه فقها وقضاء أنه "ولئن كان من حق الموظف أن يطغى في التصرف الإداري بأوجه الطعن القانونية التي من بينها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها إلا أنه يجب أن يلتزم في هذا الشأن الحدود القانونية التي يقتضيها ضرورة الدفاع دون تجاوزها إلى ما فيه لرؤسائه أو التطاول أو التمرد عليهم أو المساس أو التشهير بهم أو امتھانهم، وإلا فإنه عند التجاوز يكون قد أخل بواجبات وظيفية بما تقتضيه من توفير لرسائھوما تلتزم من الطاعة لهم".

كما قضي بأن: "حق الشكوى والإبلاغ عن الجرائم الجنائية أو التأديبية مكفول لكل مواطن وواجب عليه مناط ذلك: أن يكون الشاكي أو المبلغ على يقين من صحة ما يبلغ عنه ويملك دليل صحته، إذ ألقى الشاكي أو المبلغ باتهامات في أقوال مرسله لا دليل على صحتها فهو إما يكون حسن النية ولكنه بني إدعاءاته على الشك والتخمين وهو ما يمكن وصفه رغم حسن النية بالتهور وفساد التقدير وإما سيء النية يريد الكيد للغير والشكاية به والإساءة إليه نتيجة حقد

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 183.

² - شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 183.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

أسود أو حماقة نكراء وفي كلتا الحالتين يكون قد أساء إلى الأبرياء وشربهم وأحاط سمعتهم بما يشين مما يشكل مخالفة تأديبية تستوجب العقاب.¹

❖ الفرع الثالث: إفشاء أسرار الوظيفة العامة

يطلع الموظفون بحكم وظيفتهم على كثير من الأسرار، التي لم يكن في مقدرتهم الاطلاع عليها ومن أمثلة هؤلاء الأطباء، موظفي الضرائب، رجال الشرطة، القضاة... فالناس يكشفون أدق أسرارهم لأولئك الموظفين كرها.

وتنص مختلف التشريعات المقارنة على ضرورة التزام الموظف بالمحافظة على السر المهني والذي لا يقتصر على الأسرار التي تخص المواطنين بل يمتد ليشمل أسرار باقي الموظفين والإدارة التي يعمل بها على السواء، ومخالفة هذا الواجب تعرض صاحبها للمسؤولية الجنائية إذا كان المشرع قد قرر عقوبة جزائية والمسؤولية المدنية إذا ترتب أضرار مادية و معنوية على إفشاء الأسرار والمسؤولية التأديبية في جميع الحالات.²

ونظر لأهمية هذا الواجب والالتزام بسر المهنة وللآثار الجسيمة والخطيرة على المواطنين والموظفين والإدارة على السواء، فإننا سنوليه شيء من التفصيل فيما يلي:

• أولاً: مفهوم الالتزام بالمحافظة على الأسرار الوظيفية:

يكتسي هذا الواجب مدلولين متكاملين:

المدلول الأول: يفيد بصفة عامة على أنه لا يجوز للموظف أن يفشي أو أن يساعد على تسرب معلومات من شأنها أن تسيء بالسير الحسن للمصالح.

يطرح هذا المدلول بحكم صيغته الواسعة مشكلة التمييز بين المعلومات التي تخضع لهذا الواجب والمعلومات التي يمكن اعتبارها عديمة الأهمية وبالتالي قابلة للإطلاع. الأمر يعود في الحقيقة إلى السلطة التقديرية للإدارة.

¹ - حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 391.

² - حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 391.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

فالموظف التابع لوزارة المالية مثلا مطالب بالسرية التامة كلما تعلق الأمر باتخاذ مقرر ذي طابع وطني استراتيجي مثل التخفيض من العملة أو طرح قرض للاكتتاب أو أي إجراء من هذا القبيل.

كذلك الأمر بالنسبة لكل الموظفين الذين لهم صلة مثلا بمشروع نزع للملكية من أجل المنفعة العامة أو رسم طريق سريع أو سكة حديدية فكل إخلال بواجب السرية يجعل هذه المشاريع محل مضاربة مضررة بمصداقية الإدارة وسلامة الاتفاق العمومي.

أما المدلول الثاني:

فيتعلق بالمعلومات السرية التي قد تكون في حوزة الإدارة وتخص المواطنين إما من حيث حياتهم الخاصة أو ممتلكاتهم أو كل ما له ارتباط بوضعيتهم الاجتماعية أو الاقتصادية..

وتشمل هذه المعلومات كل الوقائع والأسرار التي يكون قد اطلع عليها الموظف أو وصلة إلى علمه أثناء أدائه للوظيفة أو بمناسبة هذا الأداء.

فيحضر بصفة مطلقة كل تسليم لملفات أو وثائق للغير مخالف للقوانين والتنظيمات كما يحضر إفشاء الوقائع والأسرار كيفما كانت طريقة الإطلاع عليها (شفويا أو كتابيا أثناء أداء الوظيفة أو بمناسبةها).

ويشكل الإخلال بالسر المهني خطأ جسيما يعرض مرتكبه للدعوى التأديبية وللدعوى الجنائية طبقا لما تنص عليه معظم التشريعات.¹

تطرق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.² في مواد 48 و49 لواجب الحفاظ على السر المهني على النحو التالي:

المادة 48: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

¹ - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص288.

² - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

أما المادة 49 فتتص على أنه: "لى الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها"

يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.

أما قانون العقوبات فيتضمن عدة أحكام تشدد العقوبة على كل من لا يمثل لواجب السر المهني بصفة عامة فيما يتعلق بالاقتصاد الوطني والدفاع الوطني.¹

وفي الخلاصة يمكن القول بأن مفهوم السر المهني يعني هدفين أساسيين:

الهدف الأول: يتمثل في إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين.

أما الهدف الثاني: فيتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسرب المعلومات التي بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها ومن الأهمية بما كان أن يزيد الموظف وعيا بأبعاد هذين الهدفين بضرورة احترامها في كل الأحوال فلا يمكنه التحرر من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

• ثانيا الاستثناءات الواردة على المبدأ:

إن الالتزام بالمحافظة على السر المهني هو التزام عام ومطلق من الناحية المبدئية، لا يقتصر على منع الموظف من إفشائه أثناء تأدية وظيفته، بل يمتد ذلك الحظر حتى بعد تركه الوظيفة، وهذا ما تؤكد المادة 23 من ق.و.ف.م. بالنسبة لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته " يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة. كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة، يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني"².

¹ - المواد 66 إلى 70 و 119 و 120 و 137 ومن 301 إلى 303 خاصة من الأمر 66-155 لـ 18 صفر 1386 الموافق لـ 8 جوان 1966 معدل ومتمم.

² - حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 393.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

غير أنه يمكن في بعض الحالات الترخيص استثناء بإفشاء الأسرار وهذا في حالتين أساسيتين هما:

1. إذا كان القانون يجيز ذلك صراحة: كحق اللجان المتساوية الأعضاء في الاطلاع على ملفات الموظفين التأديبية وحق دفاع الموظف المحال على المجلس التأديبي في الاطلاع على كامل ملفه بشرط موافقة الشخص المعني- وقد يكون إفشاء الأسرار المهنية إلزاميا: كما في الحالات التالية:

أ- التبليغ عن الجرائم والجنح التي تصل إلى علم الموظف أثناء ممارسته لوظيفته، وهذا ما تؤكدته المادة 47 من ق.و.ف.م. : " يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم

ب- تبليغ المعلومات والمستندات والوثائق إلى السلطة القضائية بصدد المسائل التأديبية .

ج- الإشهاد أمام القضاء في المسائل الجنائية إلا إذا تعلق الأمر بمعلومات ذات طابع طبي.

د-تبليغ أو تسليم القاضي الإداري أو القاضي المدني المعروض عليه النزاع الإداري كافة المستندات والوثائق الضرورية للحكم في القضية .

وتأكيدا لهذا المعنى اعتبر المشرع الجزائري إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تادية مهامه خطأ تأديبيا من الدرجة الثالثة يستحق الجزاء التأديبي.(المادة 180/02 من ق.أ.و.ع.)

2. إذا وافقت السلطة السلمية على ذلك صراحة: وهذا وفقا للمادة 48 من ق.أ.و.ع.، كما إذا وافق الرئيس الإداري على إدلاء الموظف بتصريحات معينة تتعلق بالأسرار الوظيفية، وقد يكون الإدلاء ببعض المعلومات تحقيقا للصالح العام في بعض الحالات .وإفشاء الأسرار في هذه الحالة لا يعد جريمة تأديبية بحكم موافقة السلطة الإدارية السلمية على ذلك.

• ثالثاً: مظاهر عدم الالتزام بالسر المهني:

إن الفساد المقصود هنا هو انحراف الموظف عن التزامه بواجب كتمان السر المهني وذلك بقيامه بإفشاء السر الملزم بحفظه، ويترتب على مخالفة هذا الواجب ثلاثة أنواع من المسؤوليات: المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية، و أخيراً المسؤولية المدنية. ومن أبرز المجالات التي تشهد تفشياً واسعاً للسر المهني نذكر المجال التأديبي والطبي والقضائي وكذا في ميدان المراسلات والاتصالات.

1. **في المجال التأديبي:** تعتبر اللجان المتساوية الأعضاء من أهم الهيئات التي يتسرب إليها الخلل في مجال كتمان السر المهني، خاصة عند انعقادها كمجلس تأديبي لتقرير مدى الضرر الذي أصاب الإدارة ومدى العقوبة التأديبية الملائمة.

كما تظهر بعض مظاهر الفساد التنظيمي في هذا المجال عند قيام الموظف العضو في هذه اللجان بإفشاء الأسرار الخاصة بزملائه الموظفين أو الأفراد، فيكشف لهم محتوى التقارير التي ترفع ضدهم أو لصالحهم من طرف رؤسائهم الإداريين، مما يفقد هذه الأجهزة دورها وأهميتها.

2. **في المجال الطبي:** لا يجوز كأصل عام لموظفي المرافق الطبية إفشاء الأسرار المهنية المتعلقة بالمرضى، لأن الإخلال بهذا الالتزام من شأنه المساس بالثقة الموضوعة في الأطباء، كما له أضرار على صحة المريض ومساس بسمعة وشرف عائلته. فالمحافظة على السر المهني في المجال الطبي له بعد أخلاقي واجتماعي لا جدال فيه، إلا أنه استثناء يجوز للطبيب بموافقة المريض اطلاع وكيل الجمهورية عن بعض الأسرار الطبية.

3. **في المجال القضائي:** يتعين كذلك على القاضي أن يلتزم بكتمان السر المهني من خلال المحافظة على سرية المداولات وأن لا يطلع أي شخص على معلومات تتعلق بالملفات القضائية إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك، كما يشمل هذه الالتزام ضباط الشرطة القضائية المطالبون هم كذلك بحفظ السر المهني أثناء عملية التفتيش للاماكن، وهذا ما أكدته

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

المادة 45 من ق.إ.ج.ج . هذا وقد عاقبت المادة 46 من ق.إ.ج.ج. رجال الضبط القضائي الذين يفشون الأسرار التي تصل إلى علمهم أثناء التفتيش.¹

4. في مجال المراسلات والاتصالات: يتخذ السر المهني في البريد والمواصلات مفهوماً واسعاً، إذ يمنع على موظفي هذا القطاع كشف محتوى أي مادة أودعت في المصلحة أو إفشاء فحوى المكالمات الهاتفية أو الاتصالات البرقية، هذا ويمنع عليهم أيضاً التعريف بأسماء المرسلين. هذا ويعتبر الاعتداء على حرمة وسرية المراسلات جريمة يعاقب عليها القانون وهذا ما تنص عليها المادة 303 من ق.ع.ج .

ومن مظاهر الاعتداء على سرية المراسلات نذكر ما يلي:

1. الاطلاع بطريق الغش على محتوى المراسلات.

2. قيام الشخص المؤمن على السلطة العمومية أو المكلف بمهمة التسيير أو الإشراف على مرفق عام أثناء ممارسة مهامه بإعطاء أوامر أو ارتكاب عمل من شأنه أن يسهل التحويل أو الإلغاء أو القيام بفتح المراسلات وإفشاء محتواها.

3. اعتراض أو تحويل أو استعمال أو إفشاء المكالمات الهاتفية أو لجوئه إلى وضع آلات لاعتراض وتلقي هذه المراسلات الصوتية .

4. إرسال معلومات شفوية أو عن طريق نقل المعلومات بواسطة دعابات أو أقراص الإعلام الآلي أو الرسائل الصوتية.

5. تحويل وثيقة سواء بغرض الاحتفاظ بها أو تقديمها للغير وهذا ما نصت عليه المادة 180/01 من ق.أ.و.ع..

6. استخراج نسخ من الوثائق بواسطة آلات التصوير الحديثة.

إلا أن هذا القيد والتحفظ على إفشاء المراسلات المكتوبة والصوتية يرد عليه استثناء، إذ يجوز للسلطة القضائية اعتراض المراسلات في بعض الجرائم كما في جرائم الفساد الإداري عن طريق تكليف رجال الضبطية القضائية بذلك وهذا ما نصت عليه المادة 56 من ق.و.ف.م. والتي أجازت التردد الإلكتروني وكذا المادة 65 مكرر 5 من ق.إ.ج.ج. التي سمحت باعتراض

¹ - حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 395.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

المراسلات وتسجيل الأصوات والنقاط الصور كلما اقتضت ضرورات التحري في بعض الجرائم المتلبس بها أو التحقيق الابتدائي في بعض الجرائم ومنها جرائم الفساد تحت إشراف ورقابة وكيل الجمهورية المختص إقليميا.

كما يجوز اعتراض المراسلات لأسباب أمنية بحتة إذا وجدت أسباب قانونية تبرر التحري عن المعلومة، كأن تكون مصلحة الدولة تتطلب ذلك أو لأجل حماية المصالح الاقتصادية أو لحماية الأمن الوطني.¹

❖ الفرع الرابع: مخالفة واجب التفرغ للوظيفة العامة:

يعتبر واجب التفرغ لأداء مهام الوظيفة من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام، ولهذا لا يجوز له كأصل عام الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى في آن واحد، فالموظف ملزم بتخصيص كامل وقته لأداء وظيفته التي عين فيها.

وفي هذا الإطار جاءت المادة 43/01 من ق.أ.و.ع. التي نصت على وجوب تخصيص الموظفين كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.

إلا أن المشرع استثنى من هذا الحظر بعض الموظفين الذين يرخص لهم ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي(المادة 43/02 من ق.أ.و.ع.).

كما استثنى كذلك المشرع الفئة السابقة قيامها بممارسة نشاط إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية (المادة 43/03 من ق.أ.و.ع.).

وقد بين المشرع الجزائري في المادة 44 ق.أ.و.ع. أن فئة أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين غير معنية بالحظر وأجاز لهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم.

وتأكيدا لما سبق جاء نص المادة 45 من ق.أ.و.ع. في هذا السياق كما يلي: " يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 396.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

وزيادة في الحرص ورغبة من المشرع الجزائري في إبعاد الموظف العام عن كل الشبهات التي يمكن أن تمس بنزاهة واستقلاليته جاء نص المادة 46 من ق ا و ع: "إذا كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مربحا، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة إذا اقتضت الضرورة ذلك التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة.¹

يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر ". هذا وقد اعتبر المشرع الجزائري في المادة 181/06 ق.أ.و.ع. الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير ذلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 مخالفة تأديبية من الدرجة الرابعة تصل عقوبتها إلى درجة التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح .

المطلب الثاني: الانحرافات السلوكية (الأخلاقية)

ويقصد بالانحرافات السلوكية تلك المخالفات التي يرتكبها الموظف العام وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفاته الخاصة بمعنى أن السلوك الإنساني الشخصي هو سببها وليس القوانين والتنظيمات مثلما هو حال الانحرافات التنظيمية.

وتعتبر الانحرافات السلوكية من أخطر صور الفساد الإداري التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام لأنها ترتبط بالجانب الأخلاقي فيه، كما أنها تنبئ عن سوء نيته ويمكن ذكر أهمها كما يلي:

¹ -حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 396.

❖ الفرع الأول: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

يجب على الموظف أن يحافظ على كرامة الوظيفة العامة طبقا للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب والمتفق مع صفته كموظف عام، بما تفرضه هذه الصفة من نزاهة وموضوعية وحيادية.¹

وتأكيدا لذلك تنص المادة 76 من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجب على العامل أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلك يتفق والاحترام الواجب. كما تقتضي المادة 76 من ذات القانون بأن كل عامل يخرج على مقتد الواجب الوظيفي أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبيا. فلا يجوز للموظف أن يأتي بتصرف يتنافى مع كرامة وظيفته أو يتعارض مع صفته كموظف عام لأنه يمثل الشخص المعنوي العام. وهذا الالتزام يفرض على الموظف ليس فقط داخل نطاق ومكان العمل بل أيضا خارج نطاق العمل أي في أي أوقات العمل الرسمية وغير الرسمية فلا يجوز له أن يأتي بعمل أو فعل منافي للأدب العامة أو الأخلاق العامة، أو يضع نفسه موضع الريبة والشبهات، لأن في ذلك تعارض مع كرامة ونزاهة الوظيفة العامة وفقدان الجمهور للثقة الواجب توافرها في الموظف العام.²

ويجب الإشارة إلى أن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة تتسم بالاتساع، فمن الصعوبة تحديد ما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أم لا، أي ما هي الأفعال التي تشكل مساسا بسمعة الموظف وشرفه وبالتالي سمعته الوظيفية العامة؟.

تشير بداية أن هناك قيدين يحكمان تصرفات الموظف خارج الوظيفة هما:

1. الحرية الشخصية: إذ لا يجوز اعتبار أي فعل أو مسلك غير لائق يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية، فحياة الموظف (الخاصة ملكا له، ومن حق أن يحيها بعيدا

¹ -جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، 2004، ص 573.

² شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 175.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

عن المراقبة ومن المستحيل إقامة حدا فاصلا بين حياته داخل الوظيفة وخارجها لأن حياته الخاصة تتعكس حتما على حياته الوظيفية.

2. وجود جزاء جنائي أو مدني:

إن الموظف العام يحي حياة خاصة مثله مثل باقي (الأفراد يجب أن يحياها دون قيد إلا ما تعلق بارتكاب أفعال منحرفة حسب الأحوال المحددة في القانون، والتي رصد لها المشرع جزاء جنائي أو مدني، ففي هذه الحالة يتابع لهذا الفعل أو السلوك.¹

ويجب الإشارة في هذا المجال إلى أنه يمكن الاستعانة في هذا الشأن بمعيار التحريم لتحديد الأفعال التي تشكل سمعة وكرامة الوظيفة العامة، وبهذا فإذا ارتكب الموظف أحد الأفعال التي يعاقب عليها قانون العقوبات كان سلوكه ماشا سمعته وشرفه وبالتالي سمعة وشرف الوظيفة، وبالإضافة إلى معيار التحريم يوجد معيار ثاني هو معيار الأخلاق الحميدة التي يتعين على الموظف التحلي بها.²

وإذا كان المعيار الأول واضحا ودقيقا فإننا نعيب على المعيار الثاني أنه معيار مرن وفضفاض، لأنه يختلف باختلاف الزمان والمكان، فما قد يعد أخلاق حميدة في مدينة ما قد لا يعد كذلك في مدينة أو دولة أخرى أو في زمان آخر، كما أن العرف والدين السائدين في المجتمع لهما تأثيرا كبيرا في تحديد ما يعد ماسا بكرامة الوظيفة وأخلاقياتها من عدمه.

كما يجب الإشارة أيضا إلى أن هذا الالتزام (واجب المحافظة على كرامة الوظيفة) مرن ويختلف من وظيفة إلى أخرى، فما يعد خروجا على كرامة الوظيفة بالنسبة للقاضي أو الأستاذ الجامعي لا يعد كذلك بالنسبة للموظف البسيط في إحدى الإدارات المحلية مثلا.³

ونظرا لعجز المعيارين السابقين، تم الاستعانة بمعيار آخر ينقسم إلى شقين هما:

أ- شق شكلي: يضع بعين الاعتبار مكانة الموظف وطبيعة ومكانة عمله.

ب- شق موضوعي: يراعي مدى تأثير ارتكاب الفعل على عمل الموظف والمرفق العام.

¹ محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 175.

² علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 526.

³ محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 122.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

ونحن وإن كنا نرى صعوبة إعمال المعيار الأخير إلا أننا نراه سديدا إلى حد ما فهذا المعيار لا يعتبر كل أفعال الإساءة للسمعة والشرف المرتكبة من قبل الموظف بمثابة مخالفات تأديبية وإنما يقتصر الأمر فقط على تلك التي لها تأثير على عمل الموظف والإدارة العامة، أما باقي الأفعال فهي ولو كانت ماسة مساسا كبيرا بسمعة وشرف الموظف فلا يمكن محاسبة الموظف عليها تأديبيا إذا لم تؤثر على مساره الوظيفي.

فإعمال معيار التجريم أو الأخلاق الحميدة يؤدي لا محالة إلى إدخال كل المخالفات الماسة بسمعة الموظف الشخصية كتلك المتعلقة بسلوك زوجه أو أحد أفراد أسرته ضمن المخالفات التأديبية التي تسمح بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف لمساسها بكرامة الوظيفة، وهو أمر غير معقول وفيه مغالاة، فالمنطق يقتضي أن لا يسأل الموظف إلا على أعماله هو فقط دون أفعال و سلوكات باقي أفراد أسرته، الأمر الذي يرجح الأخذ بالمعيار الثالث المتكون من شقين شكلي وموضوعي.

وباستقراء قضاء مجلس الدولة الفرنسي يتبين لنا أنه اعتبر العديد من الأفعال مخالفات مسلكية بالنظر لما تتطوي عليه من مساس بالسمعة والشرف و الأخلاق الحميدة، كالعلاقات الجنسية غير المشروعة والتصريحات الكاذبة التي تتطوي على مساس بمالية الدولة والمشاركة في عمليات التهريب، و فضائح الحياة الخاصة، إخفاء أحد مصادر الدخل الخاضع للضريبة، الاعتداء بالضرب على زوجة أحد المتعاملين مع الإدارة...¹

أما بالرجوع إلى القضاء الإداري الجزائري فلا نجد أي تطبيق لهذا المبدأ، ونفس المسلك انتهجه المشرع الجزائري حيث لم يحدد لنا قائمة المخالفات المسلكية التي تمس بكرامة الوظيفة والتي تجيز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام.

ولقد نصت في هذا الإطار المادة 42 من ق.أ.و.ع. على ضرورة محافظة الموظف على كرامة الوظيفة العامة والتحلي بسلوك لائق ومحترم دون أن تحدد لنا قائمة المخالفات المسلكية كما يلي " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق و محترم ".

¹ -علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 527.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

غير أنه باستقراء نصوص قانون العقوبات الجزائري يمكن أن نورد بعض السلوكات الماسة بكرامة الوظيفة العامة منها: السكر البين في الطريق العام، لعب القمار في الأندية والمحلات العامة، عدم احترامه لقيم الشريعة الإسلامية

❖ الفرع الثاني: المحسوبية والمحاباة

تعتبر كل من المحسوبية والمحاباة إحدى صور الفساد الإداري الأكثر انتشارا في المؤسسات والإدارات العمومية، والتي تلقى قبولا لدى المجتمع الجزائري رغم آثارها الخطيرة، لهذا فإننا سنوليها شيء من التفصيل من خلال التعرض بداية لمعنى المحسوبية والمحاباة ثم أنواعهما ثم موقف المشرع الجزائري منهما.

• **أولا: معنى المحسوبية والمحاباة يقصد بالمحسوبية:** "الخروج على القوانين والتنظيمات والتعليمات التي تحكم سير أجهزة الإدارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات وتحديد الأجور والمرتببات وحركات النذب والإعارة " كما استعملت المحسوبية كمرادف للزبائنية وعلى هذا الأساس عرفت بأنها " مجموعة علاقات بين الرعاة و"الزبائن" يقدم فيها الرعاة الذين يتمتعون بمركز عال وثروة ونفوذ ولرعاية في شكل حماية وتمكن من الوصول إلى المنافع المقدمة من الدولة وكذلك المكافآت المادية والأعمال والسمعة إلى زبائنهم، ولما كانت هذه المكافآت غالبا ما تنتهك القانون، فإن المحسوبية ترتبط بالفساد ارتباطا وثيقا".

والمحسوبية تعني باللغة الانجليزية "Népotisme": وأصلها لاتيني ومشتقة من كلمة "Nepos" والتي تعني ابن الأخ أو الأخت، وتعود جذورها التاريخية إلى العصور الوسطى، حيث كان الباباوات والأساقفة الكاثوليك من الذين قطعوا عهدو الرهينة كانوا يربون أبنائهم غير الشرعيين مدعين بأنهم أبناء أخواتهم أو إخوانهم وكانوا يفضلونهم في التعامل على الناس الآخرين وخاصة في مجال التعيينات، مما أدى إلى إقامة "عائلات مالكة" تحتفظ بكرسي البابوية.

أما المحاباة "Favoritisme": في اللغة مشتقة من المصدر حابى، يقال حاباه محاباة

وحباء: اختصه ومال إليه ونصره

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

أما اصطلاحاً فتعرف المحاباة على أنها: "استخدام لعلاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو العائلية أو الحزبية أو الجهوية أو الطائفية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة".

ويستعمل مصطلح المحاباة والمحسوبية للدلالة على نفس الغرض والمعنى.

• ثانياً: أنواع المحسوبية:

يمكن التمييز بين نوعين من المحسوبية:

1. المحسوبية الاجتماعية: ويطلق عليها أيضاً: "المحاباة الشخصية"، وتعني: "اختيار الأقارب و الأصهار والأصدقاء وأقاربهم وأبناء العشيرة الواحدة والمدينة الواحدة والطائفة الواحدة لتوسط لهم لتعيين بالوظائف العامة دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة".¹

وتنتشر هذه الصورة بدرجة كبيرة في الدول النامية وخاصة الدول العربية حيث تنقشى العائلية والقبلية، فرغم التغيرات الحديثة والتطور نحو المدينة وإعطاء دور واسع للدولة إلا أن نمط القبائل والعشائر والعائلات الممتدة مازال مسيطر إلى حد بعيد، فمازالت المجتمعات العربية تقدر الروابط العائلية والعشائرية وتزيد أهميتها على الكثير من قيم المجتمع المدني الأخرى، الأمر الذي يتيح المجال أمام العديد من ممارسات الفساد الإداري التي تبررها قيم إيجابية في نظر الكثيرين، وبين إيجابيات التماسك الأسري وسلبات المحسوبية والمحاباة خيط رفيع يساهم فهمه في التغلب على الفساد الإداري والنهوض بالإصلاح الإداري في الوطن العربي.

2. المحسوبية السياسية: ويقصد بها " مكافأة أنصار الحزب الحاكم و مؤيقيه بالتعيين و النقل و الترقية بالوظائف العامة و عقاب خصوم الحزب بحرمانهم أو نقلهم من الوظائف العامة دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة و الجدارة".²

¹ - هديل رزق الزاز، "المحاباة في المجتمع الفلسطيني، الأسباب والأغراض وآفاق التصدي لها، الإنتلاف من أجل نزاهة والمساءلة"، رام الله، فلسطين، 2007، ص1.

² - سليمان بن محمد الجريش، اساءة استعمال البيطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ص122.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

و يعد هذا السلوك الفاسد أكثر السلوكات انتشارا في الوطن العربي، حيث يعمد دائما الحزب الحاكم إلى تقريب أعوانه و مواليه و تعيينهم في أرقى المناصب الإدارية، رغم افتقارهم للتأهيل والكفاءة المطلوبين واستبعاد خصومه السياسيين رغم توافر الكفاءة والمؤهل المناسب والخبرة.

إن مثل هذه السلوكات تعد انحرافا بالجهاز الإداري عن أهدافه والتمثلة في خدمة المواطنين على حد سواء وهو خروج على مبدأ العدالة والمساواة بين المواطنين، وهو إضعاف للقيم المؤسسية والوظيفية.

إن مناصرة جهة واستعداد أخرى يولد ردود فعل غاضبة و منفعة بين موظفي الإدارة والمتعاملين معها، الأمر الذي يولد الإحساس بالتمييز و اللامساواة والطبقية والحرمان، كما يولد الشعور بالغيرة والإحباط والاضطهاد.

والدعوة إلى عدم المحاباة أو التحيز و المحسوبية والمجاملة على حساب المصلحة العامة لا تعني التمرد على القبيلة أو الطائفة أو العائلة أو الأسرة، ولكن عدم استغلال هذه الانتماءات في المحاباة والتمييز بين المواطنين أو الموظفين، وهذا ما تنص عليه شريعتنا الإسلامية وتؤكد له لوائح حقوق الإنسان الدولية و تنص عليه قوانين الوظيفة العامة في جميع دول العالم .

والجدير بالذكر أن المجتمع الجزائري من أكثر المجتمعات ذات العلاقات المترابطة التي تمتلك منظومة اجتماعية قوية لا يملك فيها المرء سوء أن يقدم المساعدة لأهله وعائلته ومعارفه، إن مثل هذا الإطار الاجتماعي يجعل الموظف العام يجني هو وأقاربه ثمنا خفيا من وراء استخدام آلية المحاباة والمحسوبية تؤثر على حقوق بقية أفراد المجتمع، ونتيجة لهذا تكون المحاباة والمحسوبية أحد الأسباب الرئيسية في تراكم الثروات الهائلة لدى الموظفين، أي وسيلة من وسائل الإثراء غير المشروع.

وبهذا فإن المحسوبية والمحاباة تعد من أكثر الآليات خطورة والأصعب علاجا، حيث أن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية دون وجه حق أحد الأسباب المؤدية إلى الفساد الإداري الناتج عن سوء النية وسوء القصد.

• ثالثا: موقف المشرع الجزائري من المحاباة والمحسوبية:

يجب التنبيه بداية إلا أنه رغم خطورة هذه الظاهرة وتفشيها في الإدارة العامة إلا أنها لم تجرم لا جزائيا و لا تأديبيا في كثير من التشريعات المقارنة وخاصة العربية منها والتي لم تولي أي أهمية لمكافحة هذه الآفة باعتبارها من أخطر صور الفساد الإداري.

ونفس المسلك سلكته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي لم تصنفه من بين السلوكات الفاسدة والتي يجب مكافحتها والوقاية منها.

أما الوضع في الجزائر فهو مختلف تماما، فالمشرع تفتن وأدرك خطورة هذه الظاهرة وحاول الحد منها ومكافحتها في كثير من النصوص القانونية نذكر منها:¹ ما جاء في المادة 23 من دستور "1996: عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

وكذا ما تضمنته المادة 41 من ق.أ.و.ع.: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

وفي هذا النطاق تنص أيضا المادة 28 من القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية²: "يمنع تعيين أي عامل في منصب يجعله متصلا اتصالا سلميا مباشرا في عمله بزوجه أو قريبه حتى الدرجة الثانية.

غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن ترخص بمخالفة هذا الحكم، إذا تطلبت ذلك ظروف الخدمة الملحة وضرورتها....."

وحظر التحيز والمحاباة لم يقتصر على نصوص الوظيفة العامة فقط، بل امتد إلى نصوص قانون العقوبات، فبالإضافة إلى اعتبار التحيز والمحاباة مخالفة تأديبية تستحق الجزاء الإداري المناسب، اعتبره المشرع جريمة جنائية بموجب المادة 132 من ق.ع.ج. والتي تنص

¹ - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 284.

² - المرسوم رقم: 85/59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج، عدد 13 لسنة 1985.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

على ما يلي: "القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 500 إلى 1000 دج".

والشيء الملاحظ في هذا المجال أن المشرع الجزائري اعتبر هذه الجريمة جنحة كما أن عقوبته مخففة مقارنة مع باقي جنح الفساد الإداري، الأمر الذي يجعل هذه العقوبة لا تتناسب والأضرار التي تلحقها هذه الجنحة بالإدارة العامة.

كما أن المشرع لم يصنف هذه الجريمة ضمن جرائم الفساد الإداري، رغم أنها جاءت في قانون العقوبات تحت القسم المخصص للرشوة واستغلال النفوذ، حيث تعتبر الجريمة الوحيدة التي تم الإبقاء عليها في هذا القسم ضمن نصوص قانون العقوبات، أما باقي الجرائم الأخرى كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها من جرائم الفساد، كما هو معلوم فقد تم نقلها إلى قانون مستقل هو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

إن هذا المسعى الذي انتهجه المشرع والمتضمن عدم النص على جريمة التحيز (المحاباة) ضمن جرائم الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا، ينبئ على عدم دراية المشرع بخطورة هذه الجريمة وتأثيرها السلبي على سير الإدارة العامة والمجتمع ككل، ولعل على الاعتبار الذي استند عليه المشرع لعدم تغليظ هذه الجنحة هو طبيعة المجتمع الجزائري القائمة على أساس اعتبار المحاباة من الأعراف الاجتماعية والإدارية التي تلاقي قبولا كبيرا داخل جميع أفراد المجتمع، فالمنظومة الاجتماعية الجزائرية قوية ومترابطة ومتماسكة ومتشعبة بمثل القبيلة والعائلة والأسرة الممتدة، ومن ثم فإن زمن تجريم هذه الأفعال مازال لم يحن بعد.

❖ الفرع الثالث: الانحراف في استعمال السلطة

إن تمتع الموظف العامة بسلطة تقديرية في القيام بالأعمال والاختصاصات المنوطة به إنما الهدف منه هو تحقيق الصالح العام من خلال خلق قدر من الحرية والمرونة في العمل الإداري، ولكن إذا أساء رجل الإدارة استعمال هذه السلطات بأن ابتغى تحقيق أهداف مغايرة للمصلحة العامة أو غير تلك الأهداف المحددة له سلفا أو انحرف بالإجراءات، فيكون عمله أو قراره هذا عرضة للإلغاء والتعويض لأنه غير مشروع.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وبهذا لا بد أن تكون قرارات الموظف العام في إطار الأغراض والأهداف المشروعة و إلا عد سلوكه انحرافا في استعمال السلطة وفساد إداريا بما ينطوي عليه معنى الفساد من الاتجار بالوظيفة ومخالفة المصلحة العامة وابتغاء المصلحة الخاصة¹.

وانحراف الموظف العام في استعمال السلطة وفقا للمفهوم السابق له ثلاثة صور هي :

• **أولا: مجانية المصلحة العامة:** و هذا كاستهداف مصدر القرار تحقيق مصلحة شخصية أو لغرض الانتقام من المخاطب بالقرار الإداري أو لتحقيق غرض سياسي أو لتحقيق نفع للغير.

• **ثانيا: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:** في هذه الصورة فإن القرار الإداري لا يخالف المصلحة العامة و لكن يخالف الهدف الذي من أجله منحت الإدارة هذه السلطات و الصلاحيات.

• **ثالثا: الانحراف بالإجراءات:** و تتمثل هذه الصورة في لجوء الإدارة من أجل تحقيق أهدافها إلى استعمال إجراء قانوني مغاير بدل الإجراء القانوني الملائم و المحدد قانونا من أجل بلوغ نفس الأهداف و هذا ليسر الإجراء الأول و تعقيد الإجراء الثاني.

ما سبق يتضح لنا أن إساءة استعمال السلطة في المفهوم الإداري تعني: "استغلالها من قبل صاحبها لجلب مصلحة خاصة له أو لغيره أو بهدف الاتجار بها واستثمارها.

"كما تعني كذلك" قيام من تولى أمر من أمور الأمة أو عهد إليه به، بالاستفادة أو الانتفاع من عمله أو ولايته لمصلحته الشخصية أو لمصلحة قريب أو صديق أو استعمال قدرته وقوته الممنوحة له بقصد الانتقام والتشفي"².

"أما من الناحية الجنائية فإنها تعني: " جريمة الموظف العام الذي خوله النظام سلطة على الأفراد فاستعملها على غير النحو الذي حدده القانون، أو ابتغاء غرض غير ما حدده، فأهدر حقوقا يحميها القانون".

¹-بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص. 235.

²-سليمان بن محمد الجريش، مرجع سابق، ص87.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وبهذا تتطلب حماية الإدارة العامة، من مظاهر الانحراف بالسلطة والفساد الإداري حظر استغلال الموظف لنفوذه وسلطته الوظيفية لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة أهداف أو مصالح حزبية أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية أو التحايل على القوانين لتحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره¹.

فالانحراف في استعمال السلطة يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، الأمر الذي يمس بكرامة وسمعة وشرف الوظيفة .

والشيء الملاحظ أنه من الصعب من الناحية العملية إثبات الانحراف في استعمال السلطة لارتباط هذه المخالفة بالسلطة التقديرية للإدارة من جهة، ومن جهة ثانية فإن التجريم المرتبط بهذا النوع من الانحراف لا يرتبط بمعيار الجريمة العادية بقدر ما يرتبط بقواعد الأخلاق².

ومن ثم وجب لقيام الجريمة إثبات سوء نية وقصد الجاني لأنها ركن أساسي لقيام هذه الجريمة وهو الأمر الذي يصعب في ظل تصرف الموظف في حدود سلطته التقديرية.

ونظرا لخطورة ظاهرة الانحراف في استعمال السلطة، قام المشرع الجزائري بتجريمها في القسم الثالث من قانون العقوبات تحت عنوان: "إساءة استعمال السلطة" وقسمها إلى نوعين: إساءة استعمال السلطة ضد الأفراد(المواد من 135 إلى 137 مكرر ق.ع.ج.)، وإساءة استعمال السلطة ضد الشيء العمومي(المواد من 138 إلى 140 ق.ع.ج.).

ونفس الملاحظة التي أبديناها في جريمة المحاباة أو التحيز نبديها في هذا المجال وهي لماذا لم ينص المشرع الجزائري على جرائم إساءة استعمال السلطة ضمن جرائم الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا رغم الاتفاق على خطورتها وأضرارها الوخيمة على الإدارة العامة؟

وباستقراء نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يتضح أن المشرع الجزائري و إن كان لم يشر صراحة إلى هذه الجريمة، إلا أنه أخذ ببعض تطبيقاتها كالنص على تجريم إساءة استغلال الوظيفة في المادة 33 من ق.و.ف.م. واستغلال النفوذ في المادة 32 من ق.و.ف.م.

¹ - محمود محمد معابر، مرجع سابق، ص 180.

² - سليمان بن محمد الجريش، مرجع سابق، ص 89.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

أما من الناحية الإدارية: فلا نجد نصوص صريحة تجرم إساءة استعمال السلطة من الناحية الإدارية وتعتبرها مخالفة تأديبية ماعدا بعض النصوص غير المباشرة والتي يمتد تطبيقها ليشمل جرائم أخرى كالرشوة وتلقي الهدايا... والتي يمكن الاستناد عليها لاعتبار إساءة استعمال السلطة خطأ مهنيا يستحق مرتكبه الجزاء التأديبي، ومن هذه النصوص ما جاءت به المادة 51 من ق.أ.و.ع " :يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة".

واعتبرت المادة 180/05 من ق.أ.و.ع. هذه المخالفة خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة. وكذا المادة 54 من ق.أ.و.ع. والتي تنص: "يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه ". واعتبر المشرع هذا الخطأ مخالفة تأديبية من الدرجة الرابعة وفقا لنص المادة: 181/01 من ق.أ.و.ع.

❖ الفرع الرابع: الواسطة

الواسطة هي أحد أخطر صور الفساد الإداري الأكثر انتشارا ونفشيا في الجزائر بالإضافة المحاباة والمحسوبية، وتقتضي دراستها التعرض إلى تعريفها وأنواعها، ثم تمييزها وأخيرا وضعها في الجزائر و ذلك كما يلي:

• أولا: مفهوم الواسطة

الواسطة ظاهرة موجودة في كل المجتمعات سواء كانت متقدمة أو متخلفة، إلا أنها أكثر انتشارا في الدول النامية والعربية خاصة، والتي تبدو الواسطة فيها كعرف اجتماعي مقبول، وذلك لبيئتها الحضارية والاجتماعية القائمة على استمرار العلاقات الأولية التقليدية وما يرتبط بها من قيم ومعايير ثقافية.¹

وهذه الظاهرة إذا تفشت في دولة ما فإنها تؤدي لا محالة إلى المساس بهيبتها، لأن هيبة الدولة تقاس بمدى هيبة موظفيها، كما أنها تؤدي إلى ضياع الحقوق نظرا لأنها تؤدي أيضا إلى الانحراف بالعمل الإداري عن غايته .

¹ - حاحا عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص406.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

كما أن تفشي ثقافة الوساطة سيؤدي حتما إلى انتقال الفساد من مجرد ظاهرة محدودة إلى ظاهرة واسعة وهي ظاهرة الإفساد.

وقد تم تعريف الوساطة بأنها: " هي طلب فرد من موظف عام انجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح فرد آخر".

كما عرفت بأنها: " إدخال طرف ثالث له إمكانيات اجتماعية للتأثير في نتيجة العلاقات الاجتماعية بينطرفي علاقة اجتماعية في موقف معين".

والوساطة بهذا المعنى هي الحصول على أي عمل أو أي شيء على حساب الآخرين، كما تعد أداة أو وسيلة يستخدمها الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر، وهي تستعمل خارج القنوات التنظيمية الرسمية وتظهر في المجتمعات التي تسود فيها الظروف والعوامل التالية:

1. عدم وضوح القوانين والتعليمات المتعلقة بالعمل الإداري.
2. صعوبة الإجراءات المتبعة للوصول إلى الإجراء المطلوب و عدم معرفتها من قبل المواطنين
3. عدم ثقة المواطنين بالإدارة التي يتعاملون معها فهناك علاقة عكسية بين الثقة واللجوء للوساطة .
4. -عدم العدالة و اللامساواة في تقديم الخدمة لكل المواطنين
5. الأنماط السلوكية لبعض الموظفين البيروقراطيين والتي تساهم في ظهور الوساطة من أجل الوصول إلى التقدير والهيبة الاجتماعية.

• ثانيا: أنواع الوساطة:

يمكن النظر إلى الوساطة من منظورين: الأول هو قانوني والثاني هو الإجراءات الإدارية وذلك كما يلي:

1. الوساطة من منظور القانون: قسم الفقه الوساطة من حيث هذا المعيار إلى قسمين

هما:

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

أ- واسطة لانجاز عمل قانوني(مشروع): فالواسطة هنا هدفها وغرضها الحصول على نتيجة مشروعة كالحصول على وظيفة أو شيء لفرد ما له حق فيها.

والواسطة في هذه الحالة تعد من الأمراض الإدارية لان المرفق الأصل فيه أن يقدم خدماته أو مزايه لجميع الأفراد على قدم المساواة دون واسطة.

ب- واسطة لانجاز عمل غير قانوني (غير مشروع): الواسطة هنا يكون الغرض منها الحصول على عمل غير مشروع كالحصول على وظيفة أو منفعة ليس للفرد أي حق فيها ، وفي هذه الحالة تعتبر من صور الفساد الإداري.¹

3. الواسطة من منظور الإجراءات الإدارية:

وتقسم وفقا لهذا المعيار إلى قسمين أيضا هما:

أ- واسطة من أجل مخالفة الإجراءات الإدارية: وهنا يتم اللجوء إلى الوسيط لأجل مخالفة إجراء ضروري يتطلبه القانون كعدم استيفاء أوراق لازمة وتكون في الحالات التي تكون فيها البيروقراطية مسيطرة على الإدارة، حيث يكون تجاوز الروتين الإداري والتعقيدات الإدارية أمرا لازما لسير المعاملة الإدارية.²

ب- واسطة من أجل التنفيذ أو الإسراع في الإجراءات الإدارية: وهنا لا يلجأ الوسيط إلى مخالفة الإجراءات الإدارية، ولكن إلى الإسراع فيها حينما يتقاعس أو يتراخى الموظف في انجازها، فتكون بمثابة المحرك للعمل الإداري.

والواسطة هي أحد الظواهر السلوكية التي تصيب المرافق العامة، وتؤثر على أدائها وعملها، فيتحول النظام البيروقراطي إلى الاتجاه السلبي الذي يتميز بمخالفة روح القانون والتعقيد الشديد والتقيد بحرفية النص .

والواسطة يقوم بها الوسيط والذي قد يكون صديقا للموظف أو أحد معارفه أو أقاربه، كما يمكن أن يكون من أصحاب النفوذ السياسي أو الاجتماعي أو الإداري، ويستغل في ذلك عدة

¹-مخلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، كلية الحقوق، رسالة

ماجستير، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، 2009، ص46.

²- محمود محمد معاينة، مرجع سابق، 182.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وسائل منها الهاتف أو الحضور شخصيا إلى مكان عمل الموظف أو إعداد وليمة وغيرها من الوسائل والآليات التي تختلف من مجتمع إلى آخر .

والواسطة بهذا المفهوم تقوم على ثلاث أشخاص هم :

أ-المستوسط: و هو الفرد الذي يطلب المنفعة لنفسه أو لفرد آخر، وهو المستفيد من الواسطة.

ب- الوسيط: وهو الفرد الذي يملك قدرات تأثيرية مادية أو معنوية على الموظف المنفذ

ج-المستوسط(الموظف): وهو الذي تتجه إليه الواسطة سواء كان مصدر القرار أو مسؤولا عن التنفيذ .

• ثالثا: تمييز الواسطة عن الشفاعة:

من الصعب من الناحية العملية تمييز الواسطة عن باقي الأعمال الأخرى المشابهة لها نظرا لأن الأمر يتطلب البحث في النوايا والأغراض والأهداف، والتي في غالب الأحيان تكون كامنة في صيرورة الوسيط ومن الصعب الكشف عنها وإثباتها إن لم توجد قرائن تدل عليها وتؤكد لها. ومن بين الأعمال المشابهة لها والمتداخلة معها نجد الشفاعة فما الفرق بينهما؟¹

يقصد بالشفاعة: " طلب رفع المضار عن الغير ممن هو أعلى رتبة منه لأجل طلبه".

وتعتبر الشفاعة من باب قضاء حاجات الناس التي أقرها الإسلام، وهذا انطلاقا من مبدأ التكافل الاجتماعي، فمن واجب المسلم اتجاه أخيه المسلم هو السعي في قضاء حوائجه كسد رمقه أو قضاء دينه أو إعانته ماليا أو رفع مظلمة عنه...

قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم) في هذا الشأن ما يلي: "إن الله خلقا خلقهم لقضاء حوائج الناس آلى على نفسه أن لا يعذبهم بالنار، فإذا كان يوم القيامة وضعت لهم منابر من نور يحدثون الله تعالى والناس في الحساب".

¹- عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، الواسطة في الإدارة: الوكالة والمكافحة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السنة 19، ص252.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

وعن ابن عباس رضي الله عنه، قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم): "من سعى لأخيه المسلم في حاجة له فقضيت له أو لا تقض غفر الله له ما تقدم من ذنبه وما تأخر وكتب له براءتان: براءة من النار وبراءة من النفاق".¹

والشفاعة في الشريعة الإسلامية قسمان: شفاعة حسنة وهي: التوسط ابتغاء وجه الله تعالى في جلب نفع للناس أو دفع ضرر عنهم في غير معصية ولا حد من حدود الله ومن غير إبطال حق للغير.²

أما الشفاعة السيئة: أن يشفع الشافع في إثم كإسقاط حد بعد وجوبه أو هضم حق وجب للغير، أو إعطائه لغير مستحقه أو دفع شر وجلب خير نظير رشوة أو عرض من أعراض الدنيا.

والشفاعة السيئة هي فقط التي تشكل انحرافا سلوكيا في الشريعة الإسلامية توجب مساءلة صاحبه و في هذا المعنى يقول الله تعالى: ((من يشفع شفاعة حسنة يكن له نصيب منها ومن يشفع شفاعة سيئة يكن له كفل منها وكان الله على كل شيء مقيتا)).³ وقوله تعالى: ((...وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان...)).⁴

والشفاعة السيئة وفقا لهذا المفهوم تتفق والواسطة من الناحية القانونية، أما الشفاعة الحسنة فهي مندوبة ولا يسأل القائم بها وهذا على خلاف الواسطة التي تعتبر في جميع الحالات عمل أو إجراء غير مشروع ويشكل مخالفة تأديبية.

• رابعا: وضعية الواسطة في الجزائر

يجب الإشارة إلى أن الواسطة ظاهرة منتشرة في كل الدول سواء كانت متطورة أو متخلفة، أما بالنسبة للجزائر فلا أحد ينكر وجود الواسطة في كثير من المعاملات الإدارية إذ لا يخلو أي مكان من قريب أو صديق يستطيع أن يمرر أي ملف أو معاملة إلى بر الأمان .

¹ - عبد القادر عبد الحافظ الشليخي، مرجع سابق، ص 254.

² - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 184.

³ - سورة النساء الآية 85.

⁴ - سورة المائدة، الآية 02.

الفصل الأول :

صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية

ورغم تحفظ المواطنين وشكواهم المستمرة من تأثير الوساطة إلا أنهم يجدون أنفسهم تحت ضغط الضرورة يستخدمونها للحصول على الخدمة وان كان على حساب الغير، فأغلب المواطنين يتذمرون ويقتنون الوساطة لكنهم يلجؤون إليها لأنهم أجبروا على استخدامها في بعض الحالات ويعتبرونها حقا من حقوق القرابة والصدقة.

ورغما ما للوساطة من خطورة إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تجرمها. و نفس المنهج سلكه المشرع الجزائري والذي لم يجرم الوساطة لا جزائيا ضمن نصوص قانون العقوبات أو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، كما لم تجرم تأديبيا، حيث لم يأتي على ذكرها ضمن قائمة الأخطاء الوظيفية التي يستحق مرتكبها جزاءات تأديبية، ورغم عدم تجريم الوساطة إلا أنها تشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية ويمكن مساءلة الموظف الذي يرتكبها إداريا تحت هذا الإطار بحكم أن الأخطاء الوظيفية غير مقننة، ومما لا شك فيه أن الوساطة تعتبر مساسا بشرف ونزاهة الوظيفة العامة الأمر الذي يقتضي العقاب عليها تأديبيا، في حين نجد التشريعات في بعض الدول العربية تجرم الوساطة كالتشريع المصري(المادة 105 من قانون العقوبات مصري)والتشريع السوري(المادة 3471 من قانون العقوبات السوري).¹

¹ - محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 183.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

تعد صور الفساد ذات الصبغة الإدارية سواء تعلق منها بالانحرافات التنظيمية أو السلوكية أو مخالفة إجراءات التعيين في الوظائف العامة أو تلك المتعلقة بمهام الموظف العام، أو تلك المرتبطة بالصفقات العمومية بمثابة مخالفات إدارية من الموظف العام لمهامه والالتزامات المفروضة عليه من مختلف القوانين المنظمة لمساره المهني ولنشاط الإدارة ككل، يسأل عنها تأديبيا.

هذا ويمكن أن تكون مخالفات الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف بمثابة أخطاء تتعد على أساسها المسؤولية التأديبية والجزائية معا.

وبالإضافة إلى المسؤولية التأديبية كآلية إدارية لمكافحة الفساد الإداري، أسند المشرع الجزائري لعدة هيئات وأجهزة مهمة تتبع أفعال الفساد الإداري ومواجهتها، وتختلف المؤسسات المعنية بهذه المهمة باختلاف غرضها وموضوعها وتبعاً لهذا تنتوع إلى أجهزة الرقابة الإدارية والمالية.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المبحث الأول: المسؤولية التأديبية للموظف العام عن مخالفات الفساد الإداري

تختلف المسؤولية الناشئة عن الفساد الإداري باختلاف الخطأ أو المخالفة المرتكبة، فرغم أن الخطأ قد يكون مهنياً و يؤدي إلى إقامة المسؤولية التأديبية إلا أن المسؤولية الجنائية قد تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من أفعال الفساد الإداري كالرشوة و الاختلاس، ففي هذه الحالة يتابع الموظف الفاسد قضائياً "جنائياً" و إدارياً و يوقع عليه نوعين من العقاب: قضائي و تأديبي.

كما أن المسؤولية المدنية قد تترتب كذلك عن الخطأ التأديبي إذا نتج عنه ضرر للإدارة أو الغير فيتحمل الموظف عناء التعويض، و هذا إذا كان الخطأ شخصياً، فالموظف العام خلال حياته الوظيفية تترتب عليه ثلاث مسؤوليات، أولها المسؤولية التأديبية التي تنتج عن المخالفة التأديبية الناتجة عن كل إخلال بالواجبات الوظيفية إيجاباً و سلباً، و ثانيها المسؤولية الجنائية و هي المترتبة عن ارتكاب الموظف جريمة وظيفية يعاقب عليها قانون العقوبات أو قانون الوقاية من الفساد مكافحته أو القوانين ذات الصلة، و ثالثها المسؤولية المدنية و هي الناتجة عن الضرر الناجم عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف بحكم وظيفته أثناء ممارسته لمهامه.

وبهذا فالتصرف الفاسد من الموظف العام ينشئ أكثر من حق، و أول هذه الحقوق هي الحق العام للدولة في اقتضاء العقاب حفاظاً على الأمن العام، وحق عام للإدارة لحفظ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وحق خاص للمتضرر في اقتضاء التعويض عن الضرر الذي أصابه، و لكل حق وسيلة اقتضاء، فالعقاب الجزائي وسيلة الدعوى العمومية التي تباشرها النيابة العامة و الجزاء التأديبي وسيلة الدعوى التأديبية و الحق المدني وسيلة الدعوى المدنية¹.

و الجدير بالإشارة إلى أن التمييز بين المسؤوليات الثلاث لا يمنع من وجود قواسم مشتركة فقيام أي من المسؤوليات الثلاث لا يمنع من قيام الأخرى، بل قد يترتب على الفعل الواحد المسؤوليات الثلاث.

ونظراً لأهمية المسؤولية التأديبية ودورها في ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد فقد حظيت باهتمام الفقه و القضاء و التشريع على السواء، فقد أفرد لها هذا الأخير العديد من

¹ - حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2010، ص75.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

النصوص القانونية، وأهمها هو قانون الوظيفة العامة، والذي نظم جميع المسائل المتعلقة بالتأديب ابتداء من تحديد الخطأ التأديبي وتصنيفه والجزاءات التأديبية المرصودة لكل خطأ، هذا بالإضافة إلى الضمانات التأديبية وإجراءاتها وانتهاء إلى الجهة المختصة بممارستها، وبهذا أضحي النظام التأديبي جزءا لا يتجزأ من النظام الوظيفي، فهو لا يستهدف توقيع العقاب في حد ذاته بل يهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.¹

وبهذا فإن جرائم الفساد الإداري ومخالفاته الماسة بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها وكرامتها و نزاهتها تعرض مرتكبيها إلى المسؤولية التأديبية وبالتالي توقيع الجزاء التأديبي المناسب، غير أن توقيع الجزاءات التأديبية خاصة ومباشرة الدعوى التأديبية عن أفعال الفساد الإداري عامة تخضع لجملة من القيود يجب مراعاتها و إلا كان القرار التأديبي باطلا وجاز للموظف العام طلب إلغاؤه قضائيا.

ويمكن إجمال هذه القيود والضوابط في ثلاثة عناصر أساسية: أولا ضرورة توقيع الجزاء التأديبي من السلطة التأديبية المختصة، وثانيا مراعاة أو إتباع الإجراءات التأديبية المناسبة، وثالثا توفير الضمانات التأديبية للموظف العام.

المطلب الأول: توقيع الجزاءات التأديبية من السلطات المختصة

تختلف السلطات التأديبية المختصة بالتأديب باختلاف النظام التأديبي المتبع في الدولة ويمكن رصد في هذا المجال ثلاثة أنظمة تأديبية كبرى في العالم تتمثل في إحدى الصور الثلاث² :

1- إما أن تختص السلطة الإدارية وحدها بالتأديب :وهذا دون الاستعانة والمساعدة من هيئة أخرى ويسمى بالنظام الإداري.

2- وإما أن تختص السلطة الإدارية بالتأديب ولكن ليس وحدها وإنما بالتعاون والاشتراك مع هيئات مستقلة أخرى، حيث تكون الإدارة ملزمة باستطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء التأديبي أو يكون رأيها ملزما في حد ذاته وهو ما يعرف بالنظام شبه القضائي.

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص187.

² - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص 90.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

3- أما النظام الثالث :فهو النظام القضائي، حيث يقتصر دور السلطة الإدارية في مجال التأديب في رفع الدعوى التأديبية وتبقى مهمة إصدار الجزاء التأديبي من صلاحيات السلطة القضائية والتي يعد قرارها ملزما ونهائيا.

ويجب التنويه في هذا الشأن أن لكل نظام ايجابياته وسلبياته فالنظام الأول يركز في يد السلطة الإدارية الرئاسية كامل صلاحيات التأديب ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية والتحقيق وانتهاء بإصدار القرار التأديبي في حين يخفف النظام الشبه القضائي من فكرة تركيز السلطة التأديبية في يد السلطة الرئاسية وتوزعيها بين هيئات مستقلة، أما النظام القضائي فيأخذ بمبدأ الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق والمحاكمة في المجال التأديبي.

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال ما هو النظام التأديبي الذي أخذ به المشرع الجزائري؟ للإجابة على هذا التساؤل يقتضي الأمر استعراض الهيئات أو السلطات المختصة بالتأديب. وبالرجوع إلى قانون الوظيفة العامة نجده قد تناول النظام التأديبي في المواد من 160 إلى 185 كما اسند مهمة ممارسة السلطة التأديبية إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين بالنسبة للأخطاء المهنية من الدرجتين الأولى والثانية والى السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المنعقدة كمجلس تأديبي بالنسبة للأخطاء التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة.¹

❖ الفرع الأول: اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين بالتأديب

منح المشرع الجزائري السلطة التي لها صلاحية التعيين مهمة توقيع الجزاءات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية فقط، وهذا بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني². كما تنص المادة 162 ق ا و ع : " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين". القانون الأساسي وهو نفس المسلك الذي انتهجه المشرع الجزائري سابقا في المرسوم رقم 85/59 النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية" وهذا في المادة 123 منه". والجدير بالذكر أيضا أن مبدأ الشرعية هو الذي يحكم السلطة التأديبية أي لا يملك الحق في توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا إلا السلطة أو الهيئة التي حولها المشرع

¹ -المادة 165 ق أ و ع.

² -المادة 165. 01 ق أ و ع.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
ذلك صراحة كما لا يجوز تفويض هذه السلطة إلا إذا نص القانون على ذلك، وفي حالة مخالفة هذا المبدأ كان القرار التأديبي باطلا لعيب عدم الاختصاص.

والتأديب في الجزائر يعتبر مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية وجزءا منها يمارسها الرؤساء الإداريون المختصون على أشخاص المرؤوسين المعنيين بالتزامات وواجبات الوظيفة العامة، في حدود الضوابط والضمانات المقررة لضمان حسن سير الوظيفة العامة.

ولقد دار جدل فقهي وقضائي حول الأساس القانوني لسلطة التأديب، وانتهى الأمر إلى

الإجماع حول اعتبار السلطة العمومية بصفة عامة والسلطة الرئاسية بصفة خاصة هي

الأساس القانوني للسلطة التأديبية، وهذا ما هو إلا تطبيق للمبدأ القائل بضرورة تلازم السلطة والمسؤولية و تطابقهما، فمادام الرئيس الإداري هو المسئول و المختص عن عمليات التخطيط و التنظيم و التسيير والرقابة، بما يحقق المصلحة العامة، فلا بد أن يزود بسلطة التأديب حتى يضمن و يحقق هذا الرئيس الطاعة اللازمة و الاحترام المطلوب للأوامر و النواهي و التعليمات الصادرة منه و المتعلقة بضمان حسن سير المرفق العام و لهذا فالارتباط وثيق جدا بين السلطة الرئاسية و سلطة التأديب¹.

و بهذا فإن السلطة الرئاسية أو التي لها صلاحية التعيين في الجزائر هي المختصة بمفردها في توقيع الجزاءات التأديبية من الدرجتين الأولى و الثانية و هي عقوبات بسيطة دون أن تنقيد أو تلتزم باستشارة أو أخذ رأي أي جهة أو هيئة معينة قبل إصدار القرار التأديبي.

و نحن لا نتفق مع هذا التوزيع للسلطة التأديبية الذي اتبعه المشرع الجزائري، فمنح السلطة الرئاسية لوحدها صلاحية التأديب، دون مشاركة من جهة أو هيئة أخرى محايدة، فيه مساس بالضمانات التأديبية للموظف العام و لمبدأ الحياد فإذا كانت عقوبات الدرجة الأولى كالتنبيه الشفوي و التوبيخ لم تبلغ حدا من الجساماة و الخطورة، بحيث تستطيع السلطة الرئاسية توقيعها بمفردها فإن عقوبات الدرجة الثانية و خاصة الشطب من قائمة التأهيل و هي عقوبة جسيمة، فإطلاق يد الإدارة لوحدها في توقيعها يتضمن إجحاف في حق الموظف العام و مساس

¹ - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 351. وانظر كذلك : محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص54.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
بضماناته و فيه إطلاق للسلطة التقديرية للسلطة الرئاسية و التي قد تسيء استعمالها في بعض الحالات .

و لهذا فإننا نهيب بالمشرع الجزائري إلى إعادة النظر في هذا الأمر بقصر صلاحيات السلطة الرئاسية في التأديب بمفردها على عقوبات الدرجة الأولى فقط، أما عقوبات الدرجة الثانية فيسري عليها ما يسري على عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة.

❖ **الفرع الثاني: اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و دورها في التأديب**

تساعد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء السلطة التي لها صلاحية التعيين في ممارسة حق التأديب و هذا بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة و هذا ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 165 ق.أ.و.ع..

و بهذا و بالنظر لخطورة و جسامة العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة و أثرها الكبير على المركز القانوني للموظف العام، لم يمنح المشرع الجزائري السلطة الرئاسية وحدها صلاحية توقيع مثل هذه الجزاءات و إنما ألزمها بضرورة أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

بمعنى أعطى للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء سلطة التأديب و جعل رأيها ملزما للإدارة في اتخاذها القرار التأديبي.

و مما سبق تثار مجموعة من التساؤلات تتعلق بتشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و اختصاصاتها في المجال التأديبي.

❖ **الفرع الثالث: الجزاءات التأديبية المقررة لمخالفات الفساد الاداري في الوظيفة العمومية**

العقوبة التأديبية بأنها "ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية Delpérée يعرف الأستاذ قمع المخالفة التأديبية و الذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية " ¹ و يتعرض الموظف العام المرتكب لأفعال الفساد الإداري و المصنفة ضمن المخالفات التأديبية إلى عقوبات تأديبية و هذا لردعه من جهة، حتى لا يعود لنفس الفعل و لضمان سير المرفق العام بانتظام و اطراد.

والجدير بالإشارة إلى أن الجزاءات التأديبية تحكمها جملة من المبادئ على السلطة التأديبية أن

¹ - محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 87.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

تراعيها منها :مبدأ الشرعية، مبدأ عدم ازدواجية الجزاء عن الفعل الواحد، مبدأ شخصية

الجزاء التأديبي، مبدأ ملاءمة الجزاء التأديبي، مبدأ تسبب الحكم و عدم رجعيته والجدير

بالملاحظة، أنه عكس المخالفات التأديبية نجد المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ شرعية العقوبة

التأديبية المقررة للمخالفات التأديبية عامة و مخالفات الفساد الإداري خاصة.

وقبل استعراض العقوبات التأديبية لا بد لنا من تحديد الأخطاء التأديبية وتصنيفها كما يلي:

والجدير بالإشارة إلى أن الجزاءات التأديبية تحكمها جملة من المبادئ على السلطة التأديبية أن

تراعيها منها :مبدأ الشرعية، مبدأ عدم ازدواجية الجزاء عن الفعل الواحد، مبدأ شخصية الجزاء

التأديبي، مبدأ ملاءمة الجزاء التأديبي، مبدأ تسبب الحكم و عدم رجعيته والجدير بالملاحظة،

أنه عكس المخالفات التأديبية نجد المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية المقررة

للمخالفات التأديبية عامة و مخالفات الفساد الإداري خاصة.

وقبل استعراض العقوبات التأديبية لا بد لنا من تحديد الأخطاء التأديبية وتصنيفها كما يلي:

أولاً: تصنيف المخالفات التأديبية:

قام المشرع الجزائري بتصنيف الأخطاء المهنية في كثير من النصوص القانونية غير أن أهمها

على الإطلاق والذي يعنينا في هذا المجال هو القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

ولقد صنف المشرع المخالفات التأديبية دون المساس بتكليفها الجزائي حسب درجة وجسامتها

الفعل أو الخطأ المرتكب إلى أربع درجات أساسية وهذا وفقاً لأحكام المادة 177 من

ق.أ.و.ع. وهذا كما يلي:

1- الأخطاء من الدرجة الأولى: تعتبر على وجه الخصوص ، أخطاء من الدرجة الأولى كل

إخلال

بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح وهذا ما تؤكدته المادة 178 من

ق.أ.و.ع. ومثاله عدم احترام مواقيت العمل.

2- الأخطاء من الدرجة الثانية: وفقاً للمادة 179 من ق.أ.و.ع .تعتبر على وجه الخصوص،

أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.

2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و

181 أدناه.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

3-الأخطاء من الدرجة الثالثة:

وفقا لأحكام المادة 180 ق.أ.و.ع .تعد أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.

3-رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

4-الأخطاء من الدرجة الرابعة:

استنادا للمادة 181 ق.أ.و.ع .فإنها تعتبر أخطاء من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما :

1-الاستفادة من الامتيازات، من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

4- إتلاف ووثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43و44 من هذا الأمر.

و يلاحظ أن الأخطاء التأديبية صنفت إلى أربع درجات، و هي على سبيل المثال فقط إذ

يمكن للسلطة السلمية إدراج مخالفات جديدة تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقنين في

بعض النصوص الخاصة أو بالنظر إلى واجبات الموظف.¹

و بإسقاط مختلف صور الفساد الإداري ذات الصبغة الجنائية منها و الإدارية نجدها تتفاوت في

¹- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006، ص55.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
التكليف القانوني للدرجة المقابلة لها، فبالنسبة لأفعال الفساد الإداري ذات الصبغة الجنائية نجدتها غالبا ما تكيف على أساس أنها أخطاء من الدرجة الرابعة نظرا لجسامة الفعل و تأثيره على سير الوظيفة العامة بانتظام و اطراد.

أما بالنسبة لباقي مظاهر الفساد غير المجرمة ذات الصبغة الإدارية فهي أقل ضررا و خطرا على سير الوظيفة العامة لذلك فإن تكيفها القانوني يتراوح عموما بين الدرجة الأولى و الدرجة الثانية و الثالثة بحسب مدى و درجة جسامة المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل الموظف العام.

🚩 ثانيا: العقوبات التأديبية المقررة لمخالفات أمراض الوظيفة:

إن الجزاءات التأديبية محددة حصرا و عليه تنحصر مهمة سلطة التأديب في تحديد المخالفات التي تعد خروجا عن الواجبات الوظيفية و مقتضياتها و اختيار العقوبة الملائمة لهذه المخالفة من بين العقوبات التي حددها المشرع. و يعتبر تحديد العقوبات على سبيل الحصر وسيلة من وسائل الحد من الاختصاص التقديري الذي تتمتع به السلطات التأديبية في المجال التأديبي.

و المشرع الجزائري على غرار التشريعات المقارنة "الفرنسي و المصري" لم يعرف العقوبات التأديبية و إنما حددها على سبيل الحصر و ذلك بتصنيفها إلى أربع درجات تبعا لخطورة المخالفة المرتكبة و جسامتها و هذا ما تؤكدته المادة 163 من ق.أ.و.ع "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات"...، كما يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ و الظروف التي ارتكبت فيها و مسؤولية الموظف المعني، النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام¹.

و قسم المشرع العقوبات التأديبية وفقا لكل درجة كما يلي:

1-عقوبات الدرجة الأولى:

تشمل ثلاث عقوبات وهي: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ، و تختص السلطة الرئاسية بتوقيع

¹-المادة 161 من ق أ و.ع.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
هذه الجزاءات و هي عقوبات بسيطة و ذات طابع انضباطي،¹ و قد تدرج المشرع الجزائري في ترتيب هذه العقوبات إذ بدأ بأيسرها وهو التنبيه و انتهى بأشدها و هو التوبيخ، و تبعا لهذا الترتيب نعرض لهذه العقوبات كما يلي:

أ- التنبيه:

و يقصد به حث الموظف على وجوب مراعاة واجبه الوظيفي و هو أخف الجزاءات إذ نص عليه في طليعة الجزاءات، و يفترض توقيعه بمناسبة ارتكاب خطأ صغير و بسيط وهو ينطوي على تهديد للموظف المخالف بعدم العود للإخلال بواجبه الوظيفي و يكون مشافهة بعبارات تمتاز بالحدة و خالية من التجريح و الألفاظ المبتذلة.²
و يعتبر التنبيه بمثابة إنذار شفوي، و هو لا يعدو أن يكون مجرد إجراء مصلي للتحذير و التوجيه و لفت النظر، و هو من العقوبات الأدبية.

ب- الإنذار الكتابي:

على خلاف التنبيه والذي يكون شفويا فانه في هذه الحالة يتم تحذير الموظف كتابيا بإرسال كتاب إلى الموظف يذكر فيه المخالفة التي ارتكبها ويلفت نظره إلى وجوب عدم تكراره وضرورة عدم الإخلال بواجباته الوظيفية مرة أخرى، وضرورة الانضباط حتى لا يتعرض لجزاء أشد إن لم يصلح من شأنه .

وتعتبر هذه العقوبة من أخف العقوبات الجائز توقيعها على الموظف المخطأ إذ تأتي في بداية سلم العقوبات التأديبية وذلك بعد التنبيه مباشرة وهي تنتمي إلى العقوبات المعنوية، إذ تستهدف تبصير الموظف بالمخالفة التي ارتكبها حتى لا يعود إليها.

ويختلف الإنذار الكتابي عن الإنذار الشفوي أو التنبيه في أن الثاني يتم تبليغه شفويا للمعني بالأمر، أما الأول فيبلغ كتابيا ويدرج في الملف الخاص بالموظف.

ج- التوبيخ:

وهو من العقوبات المعنوية، وهي العقوبة الثالثة والأخيرة من العقوبات الانضباطية التي تختص

¹ على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 ، ص 6 .

² محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص 58.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
بتوقيعها السلطة الرئاسية .

وتكون عقوبة التوبيخ بإرسال كتاب إلى الموظف يذكر فيه الخطأ التأديبي الذي ارتكبه وأن هناك من الأسباب ما يجعل سلوكه غير مرضي بسبب ذلك .
ويقصد بها استنكار الإدارة وعدم رضائها على فعل الموظف العام وتحذيره من العودة إلى ما فعله مرة أخرى وهي أشد جسامة من التنبيه والإنذار الكتابي.
ونشير في الأخير أن عقوبات الدرجة الأولى ما هي إلا عقوبات تأديبية ولها آثار معنوية بحتة هدفها هو تحذير الموظف من العودة إلى المخالفة مرة أخرى، وهو نوع من التحذير الوقائي تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف وقايتهم ومنعهم من العودة إلى ارتكاب أخطاء جديدة، هذا و لا يترتب على توقيع هذه العقوبات أي أثر مادي أو تبعي ضار يتعلق بالمراكز والأوضاع الوظيفية .

2-العقوبات من الدرجة الثانية:

وفقا للمادة 163 من ق.أ.و.ع .فإن عقوبات الدرجة الثانية تتمثل فيما يلي:

أ-التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام:

أجاز المشرع الجزائري توقيع عقوبة الوقف عن العمل بالنسبة للموظفين الذين ارتكبوا أخطاء مهنية، والوقف عن العمل هو "منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه بصفة مؤقتة" حددها المشرع الجزائري في هذه الحالة من يوم إلى ثلاثة أيام، هذا ويتم خصم مدة الوقف عن العمل من راتب الموظف¹.

وتعتبر هذه العقوبة من العقوبات المالية والتي تنصب مباشرة على المرتب الذي يتقاضاه الموظف.

ب-الشطب من قائمة التأهيل:

أي الشطب من قائمة الترقية ويقصد به :شطب اسم الموظف المعاقب من الجدول الخاص بالترقية، ويشترط لتوقيع هذه العقوبة أن يكون اسم الموظف مدرجا في قائمة التأهيل بعنوان السنة المالية، وعدم تسجيل الموظف في جدول الترقية يحرمه من الحصول على ترقية مشروعة كان يأمل في

¹- حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007 ، ص

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
الحصول عليها خلال صلاحية الجدول السنوي مع احتفاظه بحقه في التسجيل في الجداول
اللاحقة.

وتعتبر هذه العقوبة ذات طابع مالي، لأن حرمان الموظف من الترقية يؤدي إلى فوات كسب له
ومن ثم فهي جزء مالي يمس بمزايا الوظيفة المفترضة للترقية والمشروطة بالقيود في جدول
التأهيل.

وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
بعد 01ق.أ.و.ع (حصولها على توضيحات كتابية من المعني) المادة 165 كما نشير كذلك
إلى انه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة
الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة، وإذا
لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون بعد مرور سنتين من تاريخ
اتخاذ قرار العقوبة، وفي حالة رد الاعتبار يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني " المادة
176ق.أ.و.ع".

3-العقوبات من الدرجة الثالثة:

وفقا للمادة 163 من ق.أ.و.ع .تتنوع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة إلى ما يلي:

أ-التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام:

أشرنا سابقا إلى عقوبة الوقف عن العمل مؤقتا بمناسبة استعراض العقوبات التأديبية من الدرجة
الثانية، ويكون من يوم إلى ثلاثة أيام، أما في هذه الحالة فان الوقف عن العمل يكون من أربعة
إلى ثمانية أيام، وهو إجراء احتياطي تلجأ إليها السلطة التي لها صلاحية التعيين ولا يترتب عنه
الاستبعاد التام للموظف ولا تعويضه بصفة نهائية بموظف آخر، و إنما قد يعوض بصفة مؤقتة
بموظف آخر إلى غاية انتهاء مدة العقوبة وهذا لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد
وللموظف الحق في العودة إلى منصبه الوظيفي بعد استنفاد العقوبة هذا ويتم خصم مدة التوقف
عن العمل من راتب الموظف وبالتالي فهي عقوبة ذات طابع مالي.

والجدير بالذكر في هذا المجال هو وجوب التفرقة بين التوقيف عن العمل الوارد ضمن
عقوبات الدرجة الثانية والثالثة باعتباره عقوبة أصلية تطبق على الموظف المرتكب لأحد
الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية أو الثالثة وبين التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي أو تدبير
وقائي يتخذ في حالة ارتكاب الموظف لجريمة جنائية والذي نص عليه المشرع الجزائري بموجب

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
المادة 174 . 01 ق.أ.و.ع .كما يلي:"يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه".

وبهذا فهناك نوعان من التوقيف، فيمكن أن يكون كإجراء تحفظي في حالة ارتكاب إحدى جرائم الفساد الإداري أو كعقوبة تأديبية في حالة ارتكاب أفعال الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية البحتة.

ب -التنزيل من درجة إلى درجتين:

ويقصد بها :جعل الموظف في الدرجة أو الدرجتين اللتين دون درجته مباشرة في السلم الإداري، و لا يرفع منها إلا عند استكمالها شروط الترقية في الدرجة من جديد .¹ ويترتب عنها النقص الفوري في المرتب للموظف بمقدار الدرجة المنزلة .

وهي عقوبة قاسية بالمقارنة مع العقوبة التي سبقتها وهي التوقيف المؤقت عن العمل . ويتضح أيضا أن هذه العقوبة تنطوي على عقوبتين معا، إذ أنها تتضمن التنزيل من درجة إلى درجتين في السلم الإداري وهي الدرجة أو الدرجتين الأدنى مباشرة للدرجة التي كان عليها الموظف قبل توقيع العقاب، كما تنطوي أيضا على خفض الراتب بالقدر الذي كان عليه قبل الترقية في الدرجة الحالية، وما يتبع ذلك أيضا من تخفيض في العلاوات .

ج -النقل الإجباري:

وهو من العقوبات الدرجة الثالثة وينقسم إلى النقل المكاني وهو نقل الموظف من مكان إلى آخر، وثانيا إلى النقل النوعي وهو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى . وبهذا فإن الموظف العام الذي أحل بالتزاماته الوظيفية بأن ارتكب خطأ بلغ حدا من الجسامة بحيث يعرضه للعقوبات الدرجة الثالثة، يجوز للسلطة التأديبية معاقبته بأن تنقله إجباريا وبدون موافقته إلى مكان آخر وغير الذي عين فيه أو إلى وظيفة أخرى غير تلك التي كان يتولاها قبل التأديب .

ويعرض النقل الإجباري الموظف العام لفقدان بعض المزايا التي يتضمنها مركزه الوظيفي، كأن يتم تعديل اختصاصه الوظيفي وتغييره بصورة كاملة، كما أن تغيير مكان العمل والإقامة قد تكبده مصاريف مالية إضافية " مصاريف النقل " ويجب الإشارة إلى أن النقل الإجباري وان كان

¹ - على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
إجراء تأديبي إلا انه لا ينبغي الغلط بينه وبين النقل لضرورات المصلحة والذي يمكن أن يتخذ لأسباب غير تأديبية ، وهذا ما أكده مجلس الدولة قضية م.غ.ق (ضد) ب.ر ، حيث جاء في هذا في قراره بتاريخ 29.07.2000 القرار " :أنه لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى مكان آخر لفائدة المصلحة شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء الرأي " .
غير أنه قد يتحول قرار النقل في بعض الحالات إلى عقوبة مقنعة، وذلك إذا تظاهرت الإدارة بنقل المعني لفائدة وضرورات المصلحة العامة، في حين الغاية الحقيقية هي عقاب هذا الأخير لعدم التزامه بتوجيهات الإدارة أو ما شابه، وتستشف هذه العقوبة بمجموعة من القرائن كان ينقل الموظف من مدينة حضرية وقريبة من مسكنه العائلي إلى مكان ناء أو بعيد أو من وظيفة عليا إلى وظيفة دنيا، فكلها قرائن لا شك فيها أن نية الإدارة هو عقاب هذا الموظف بتحويله ونقله وبالتالي فهي عقوبة مقنعة يجوز للموظف المتضرر التظلم والطعن فيها لان الإدارة لم تحترم إجراءات توقيعها¹ .

4- عقوبات الدرجة الرابعة:

وهي أشد العقوبات التأديبية على الإطلاق ولا يمكن تطبيقها إلا إذا ارتكب الموظف خطأ جسيما "المادة 173 ق.أ.و.ع."

وهي تشمل نوعين من العقوبات هي:

أ-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة:

وهي من الجزاءات المالية المشددة والتي توقع على الموظف العام وتمس بمركزه المالي بصورة فورية ومباشرة حيث يؤدي إلى تنزيل الموظف من الرتبة التي يشغلها إلى الرتبة السفلى مباشرة اي الرتبة التي تسبق رتبته الأصلية في السلم الإداري.

والتنزيل يكون مرتبة واحدة فقط، وتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه الرتبة والتخفيض لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يترتب عنه الإقصاء من السلك الذي يتبعه الموظف .

ب -التسريح:

وهو تحية الموظف عن الوظيفة بصورة نهائية أو هي إنهاء و قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والوظيفة بصورة نهائية فتقطع صلته بالوظيفة، ولهذا يعتبر من أشد العقوبات على

¹ -قرار بتاريخ 29.07.2002 ،قضية رقم 005485،مجلة مجلس الدولة ،الجزائر، عدد 05،2004،ص ص 164،165.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

الإطلاق وتصنف ضمن العقوبات التي تؤدي إلى الإبعاد من الخدمة¹.
ويترتب عنه فقدان صفة الموظف و حرمانه من الراتب وتوقيف الحق في الحصول أو التمتع بالمنح والعلاوات خاصة إذا ما تم تقريره نتيجة مخالفة مالية كتحويل أموال عمومية أو اختلاسها.

إحدى جرائم الفساد الإداري والجدير بالذكر كذلك أن المشرع الجزائري قد رتب حكما في غاية الخطورة على الموظف الذي كان محل تسريح وهي عدم قابليته للتوظيف من جديد في الوظيفة العمومية وهذا وفقا للمادة 185 ق.أ.و.ع.

ونظرا لخطورة الجزاءات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والتي يتعرض لها الموظف العام فقد قيد المشرع السلطة التي لها صلاحية التعيين بضرورة تبرير القرار التأديبي الخاص بها وذلك بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي 02ق.أ.و.ع (وذلك في أجل 45 يوما، من تاريخ إخطارها) المادة 165 والجدير بالملاحظة كذلك أنه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المشار إليها أعلاه" المادة 164 ق.أ.و.ع".

كما نشير إلى أن هذه العقوبات التأديبية تطبق على إحدى حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من ق.أ.و.ع"المادة 183 ق.أ.و.ع".
هذا ونشير كذلك إلى انه بالإضافة إلى هذه العقوبات التأديبية الواردة في المادة 163 ق.أ.و.ع.

فإنه توجد عقوبات أخرى غير تأديبية توقع على الموظف العام، ومنها العزل، ولقد نص المشرع الجزائري على هذه العقوبة بموجب المادة 184 ق.أ.و.ع. وحدد سببها وإجراءاتها كما يلي "إذا تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعذار وفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم".

¹- حمد محمد حمد الشلmani، مرجع سابق، ص200 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: الإجراءات والضمانات اللازمة في الدعوى التأديبية الناشئة عن

الفساد الاداري في الوظيفة العمومية.

سنتكلم بداية عن الإجراءات الواجب مراعاتها أثناء مباشرة الدعوى التأديبية ثم الضمانات اللازمة للموظف العام وذلك وفقا للتفصيل التالي:

❖ الفرع الأول: مراعاة الإجراءات التأديبية المنصوص عليها قانونا

رغم منح المشرع الجزائري الهيئة التي لها صلاحية التعيين سلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلا أنه لم يترك لها الخيار في توقيعه كيفما شاءت، وإنما قيدها بوجوب إتباع خطوات و إجراءات معينة و هذا لضمان عدم تعسفها في استعمال سلطتها في هذا المجال في مواجهة الموظف العام.

و يجب التمييز فيما يخص الإجراءات القانونية الواجب مراعاتها قبل إصدار القرار التأديبي بين تلك المتعلقة بالعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية و التي لا تتطلب الكثير من التدابير القانونية بحكم أنها عقوبات بسيطة و بين العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة و التي بالنظر إلى خطورتها و تأثيرها على المسار المهني للموظف، أحاطها المشرع بجملة من الضمانات، تتمثل في ضرورة إتباع مجموعة من التدابير و الإجراءات منذ لحظة وقوع المخالفة التأديبية و تحريك الدعوى التأديبية و حتى إصدار القرار التأديبي، وقد أولى المشرع الجزائري هذه الإجراءات أهمية بالغة بأن تناولها بشيء من التفصيل في المواد من 165 إلى 174 من ق. أ. و.ع. وذلك كما يلي:

أولا: توجيه الاتهام

يقصد بالاتهام هو إسناد المخالفة بعد الكشف عنها و وقوعها و التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين و تقديمه إلى المحاكمة التأديبية لمحاكمته عما أسند إليه.¹ و بهذا فإن هذه المرحلة تقتضي مراعاة عدة إجراءات من بينها معاينة الخطأ بعد العلم بوجوده ثم تكييفه القانوني و كذا إصدار تقرير بمضمون هذه المخالفة التأديبية، كما يجوز في هذا المجال للسلطة التأديبية اتخاذ الإجراءات التحفظية إلى غاية الفصل في الدعوى التأديبية و

¹ - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص 104.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
يتمثل هذا الإجراء في الوقف عن العمل احتياطيا، و فيما يلي تفصيل هذه الإجراءات في
العناصر التالية:

1- معاينة الخطأ و تكييفه

إن العلم بالمخالفة التأديبية و معاينتها يعتبر أساس قيام الدعوى التأديبية، و مباشرة إجراءاتها.
هذا و تتعدد وسائل العلم بالخطأ التأديبي و كيفية اكتشاف و معاينة الوقائع المكونة له و عادة
ما يكون الرئيس الإداري هو الأقرب في هذا المجال بحكم ما يمارسه من رقابة و إشراف على
أعمال المرؤوس مما يؤهله إلى اكتشاف الانحراف في عمل الموظف بسهولة.
كما يمكن أن يقوم بهذه المعاينة أيضا أشخاص آخرون لا ينتمون إلى الإدارة التي وقعت بها
مخالفة الفساد الإداري و التي يتبعها الموظف المعني وهذا كجهات التفتيش والرقابة، كمجلس
المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، و الجهات الرقابية الوصائية، كما يمكن أن يعلم بالمخالفة
المواطنين العاديين المتعاملين مع المرفق العام و يتم ذلك عن طريق الشكاوى و المراسلات،
هذا بالإضافة إلى الصحافة والإعلام و اللذين قد يلعبا دورا كبيرا في كشف الانحرافات الإدارية
و المالية بالإدارات و المؤسسات العمومية، و على هذا الأساس يتم توجيه الاتهام و تحريك
الدعوى التأديبية.

كما قد تتم معاينة الخطأ التأديبي بعد تحريك الدعوى العمومية من النيابة العامة، بالنسبة
لإحدى الجرائم المرتكبة داخل الوظيفة" جرائم الفساد الإداري كالرشوة مثلا " و كذلك الأمر
بالنسبة للجرائم المرتكبة خارج العمل و لكن لها علاقة بالوظيفة .

و بعد معاينة الخطأ و الوقائع المكونة له بدقة، تأتي مرحلة التكييف القانوني لهذا الخطأ، و
يقصد بالتكييف إسناد و ربط الواقعة المادية بالقاعدة القانونية الموافقة لها، أي تحديد المخالفة
التأديبية بدقة من الناحية القانونية و البحث فيما إذا كانت هناك عقوبة مقابلة لها أم لا.
و تكييف الخطأ المرتكب يكون بإسناده إلى إحدى الأخطاء التي نص عليها القانون صراحة في
قانون الوظيفة العامة "الأخطاء المقننة" ، أو ربطها بأحد المخالفات المتعلقة بالإخلال
بالواجبات الوظيفية أو مقتضياتها.

و في هذا المجال فإن جميع جرائم الفساد الإداري هي أخطاء وظيفية مزدوجة التكييف، فهي
ذات شق جزائي تتعدّد معه المسؤولية الجزائية و شق تأديبي تقوم معه المسؤولية التأديبية بحكم
ارتكابها بسبب الوظيفة، أما باقي صور الفساد الإداري الأخرى، فهي و إن لم يجرمها المشرع
الجزائري، إلا أنها تعدّ مخالفات تأديبية لأن الموظف من خلالها ينتهك نزاهة و كرامة الوظيفة

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

العامة، كما يخل بواجباتها و مقتضياتها و عليه فمن السهل تكيف جرائم الفساد الإداري و مخالفاتها و إسنادها إلى أحد الأخطاء التأديبية الأربع.

فإذا كانت مخالفات الفساد الإداري هي مخالفات بسيطة يمكن تكيفها في إطار المخالفات من الدرجة الأولى و الثانية والثالثة، فإن جرائم الفساد الإداري هي بقدر من الجسامة و الخطورة بحيث تكيف على أساس أخطاء من الدرجة الرابعة.

2- إعداد تقرير حول المخالفة التأديبية:

يتعين على الرئيس السلمي المباشر للموظف و الذي اكتشف الخطأ التأديبي و عاينه أو الموظف المكلف بالرقابة و التفتيش إعداد عرض حال، حول الوقائع المرتكبة و ملامساتها يبين فيها الخطأ بدقة و ظروف وقوعه وأسبابه والأضرار الناجمة عنه في أقرب الآجال عن طريق التسلسل الإداري.

إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين¹ ، و التي تقوم بدورها بإعداد تقرير بناء على ما تم رفعه أمامها من تقارير في هذا الشأن .

و لقد بينت التعليمات رقم 05 لسنة 2004 المؤرخة في 12 أبريل 2004 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومي² مضمون التقرير بدقة، عندما نصت على وجوب أن يبين التقرير الأفعال المكونة للخطأ المهني، ظروف وقوعها و تحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها و كذا مختلف التقييمات الممكن إصدارها على هذه الحالة و كذا اقتراح العقوبة المناسبة. و على ضوء التقرير المقدم، يتعين أن تبت السلطة التي لها صلاحية التعيين في اقتراح العقوبة المناسبة.

أما إذا كانت الوقائع المرتكبة من قبل الموظف العام ذات وصف مزدوج جزائي و تأديبي ففي هذه الحالة فإن الإدارة وفور استلامها الحكم القضائي النهائي تقوم بتبليغ اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المؤهلة بناء على تقرير مسبب يبين بوضوح الأفعال المعاقب عليها و

¹ - و هي غالبا الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو مدير المؤسسة أو شاغلي المناصب العليا و الوظائف العليا أو من يفوضها القانون سلطة توقيع العقاب بالنسبة لبعض الجزاءات التأديبية.

² - التعليمات رقم 05 لسنة 2004 المؤرخة في 12 أبريل 2004 المتعلقة بتطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59.85 المؤرخ في:

1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج، عدد 13 لسنة

.1985

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
ظروف ارتكابها بالإضافة إلى ملخص الحكم القضائي النهائي و منطوقه¹، و يجب أن يكون هذا التقرير مبرراً أي مسبباً يتضمن الوقائع المرتكبة من طرف الموظف وتكييفها القانوني أي طبيعة المخالفة التأديبية بدقة و كذا العقوبة أو الجزاء التأديبي المقترح و التي تكون من ضمن عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة و هذا ما تؤكدته المادة 166 من ق.أ.و.ع.

3-توقيف الموظف المتهم عن العمل

يعتبر وقف الموظف المتهم عن العمل إلى غاية استكمال إجراءات التحقيق و الفصل في الدعوى التأديبية أو الدعوى الجزائية إجراء احتياطياً ووقائياً تلجأ إليه الإدارة العامة لضمان نزاهة التحقيق من جهة و للحفاظ على المصلحة العامة من جهة ثانية.

و لقد عرفه الدكتور عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم بأنه "إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مدة الوقف²."

أما الغاية من التوقيف فهي أن تتحاشى الإدارة النتائج السيئة التي يمكن أن يسببها تواجد الموظف موضوع المساءلة الجنائية أو التأديبية في مرافقها، كما يهدف إلى تسهيل عملية المساءلة و التحقيق بعيداً عن أي تأثير من الموظف المتهم و نفوذه³.

و نظراً لخطورة هذا الإجراء و ما قد يترتب عليه من أثار، قيد المشرع ممارسته من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بجملة من الشروط و الضوابط⁴، يمكن إجمالها فيما يلي:

أ-حالات التوقيف

وفقاً للمادتين 173 و 174 من ق.أ.و.ع. فإنه إذا تحققت إحدى الحالتين التاليتين فإن للسلطة التي لها صلاحية التعيين توقيف الموظف المتهم و فيما يلي تفصيل ذلك:

أ 1- ارتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة:

و هذا ما تؤكدته الفقرة الأولى من المادة 173 من ق.أ.و.ع. ففي هذه الحالة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف المتهم فوراً عن مهامه.

¹-التعليمية رقم 05 لسنة 2000.

²-نقلاً عن محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص 109 .

³-المرجع نفسه.

⁴-نفس المرجع، ص 108.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
و الأخطاء الجسيمة هي تلك الأخطاء التي بلغت حدا من الخطورة بحيث تشكل انتهاكا صارخا لواجبات الوظيفة العامة و لكرامتها و نزاهتها.

و بالرجوع لقانون الوظيفة العمومية نجد أن الأخطاء الجسيمة و التي تستحق العقوبة من الدرجة الرابعة هي الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة و الواردة بالمادة 181 من ق.أ.و.ع . والتي سبق التفصيل فيها.

أ 2 - إذا كان الموظف محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في المنصب:

وهذا وفقا للفقرة الأولى من المادة 174 من ق.أ.و.ع .و هذا ما بينته التعليم رقم 05 حيث وضحت أنه لا يمكن أن يوقف الموظف إلا بعد مباشرة المتابعة الجزائية فعلا من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق في إطار تحريك الدعوى العمومية.
و يتخذ إجراء التوقيف بموجب مقرر صادر من السلطة التي لها صلاحية التعيين فورا بعد مباشرة المتابعة الجزائية.

و يقصد بالمتابعات الجزائية هو تحريك الدعوى العمومية ضد الموظف العام لارتكابه إحدى الجرائم التي يعاقب عليها القانون الجزائي، أما عبارة " لا تسمح ببقائه في منصبه " نعتقد أنه يقصد بها كون الموظف في حالة لا تسمح له بممارسة مهامه ماديا كأن يكون في الحبس المؤقت مثلا، كما قد يقصد بها مثلا ارتكاب الموظف العام لإحدى الجرائم التي لها علاقة بوظيفته مثلما هو عليه الحال بالنسبة لجرائم الفساد الإداري حيث أنه في هذه الحالة لا يسمح له ببقائه في منصبه بحكم أن وظيفته هي التي سهلت له ارتكاب الجريمة.

أما باقي المتابعات الجزائية و التي تسمح للموظف بالبقاء في منصبه فلا يحق للإدارة توقيفه على أساسها، هذا ما أكدته تعليمة المديرية العامة للوظيفة العمومي والموجهة إلى وزارة التربية الوطنية سنة 2009 حول كيفية تطبيق المادة 174 من ق.أ.و.ع .حيث وضحت أن تقدير مدى السماح ببقاء الموظف في منصبه في حالة المتابعات الجزائية يتوقف على طبيعة الأفعال المنسوبة إليه و الإجراءات التي تخضع لها في هذا الإطار ففيما يتعلق بطبيعة الأفعال ينبغي أن تنصب السلطة التقديرية على:

1-تقدير مدى ارتباط الأفعال بممارسة المهام المنوطة به، وبمعنى آخر وجود خطأ مهني أو لا من منظور أحكام المادتين 42 و 160 من ذات الأمر.

2-تقدير مدى تنافي تلك الأفعال مع الوظيفة و سمعتها.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
و عليه فمتى توفر أحد العنصرين السابقين، وجب توقيف الموظف المعني فالمتابعات الناتجة عن مخالفات قانون المرور البسيطة مثلا لا تتطلب توقيف الموظف و من ثم و نظرا لعدم إمكانية صر الأفعال التي تؤدي إلى المتابعات الجزائية و التي لا تتطلب توقيف الموظف لكونها وقعت خارج أماكن العمل أو ليس لها علاقة بممارسة الوظيفة المنوطة به فإن دراسة مثل هذه القضايا يتم حالة بحالة.

و أما فيما يخص الإجراءات العقابية فإن أي موظف يتم اعتقاله أو إيداعه الحبس المؤقت في إطار المتابعات الجزائية يجب توقيفه إلى غاية صدور أمر بانتفاء وجه الدعوى أو البراءة أو صدور حكم نهائي فاصل في المتابعات الجزائية "البراءة".
و في كل الأحوال فإن إجراء التوقيف لا يمكن أن يتم إلا في حالة الشروع الفعلي في المتابعة الجزائية أو إخطار من النيابة العامة بذلك أو عندما تعاین الإدارة وجود خطأ مهني يستوجب التوقيف.

ب- الآثار المترتبة عن التوقيف:

نشير بداية إلى أن قرار توقيف الموظف العام ليس عقوبة تأديبية و إنما هو إجراء احتياطي بموجبه يتم غل يد الموظف عن مباشرة أعمال وظيفته ،¹ في إحدى الحالتين السابقتين و هذا لمدة محددة في انتظار إحالة ملفه على المجلس التأديبي للفصل فيه أو القضاء الجزائي بحسب طبيعة الخطأ المرتكب جزائي أو إداري، وهو بذلك يختلف عن التوقف عن العمل كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية و الثالثة و السابق الإشارة إليها أما فيما يخص الآثار المترتبة عن التوقيف فتنقسم بحسب سبب التوقف كما يلي:

1- حالة ارتكاب خطأ جسيم

ففي هذه الحالة يتقاضى الموظف المعني خلال فترة التوقيف نصف راتبه الرسمي و كذلك مجمل المنح ذات الطابع العائلي.²
و إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تثبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة "45 يوم من تاريخ الإخطار" يسترجع الموظف كل حقوقه و الجزء الذي خصم من

¹ - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص 112.

² - الفقرة 02 من المادة 173 من ق.أ. و.ع. لسنة 2000.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

راتبه¹ و الملاحظ في هذا الشأن أن مدة التوقيف لا يمكن أن تتجاوز 45 يوما و هي المدة المخصصة من ق.أ.و.ع.(.للمجلس التأديبي للفصل في القضية) المادة" 2.173"بين و هذا ما يؤكد قرار مجلس الدولة معه (حيث قام المدعى) خ.ع بمطالبة الإدارة بدفع أجور لمدة 47 شهرا بعد توقيفه عن العمل بموجب مقرر بصفته قابض البريد، نتيجة تعرضه لمتابعة جزائية بسبب إحدى جرائم الفساد الإداري"اختلاس أموال عمومية رفقة موظفين آخرين".

كما بتاريخ أن 23.05.2000 حيث أن المدعي استفاد في الأخير من البراءة بموجب قرار نهائي المدعي اتصل بمديرية البريد و المواصلات لأجل إعادته إلى منصب عمله و هو ما تم فعلا، و قد رأى مجلس الدولة في هذا المجال أن المطالبة بالتعويض غير مؤسسة لكون الإدارة غير مسؤولة عن تحريك الدعوى الجزائية ضد المدعي و لا يمكن إذا المطالبة برواتبه طيلة المدة التي كان محل متابعة جزائية و في إطار خارج عن مسؤولية الإدارة و الجدير بالملاحظة في هذا المجال أن العلاقة الوظيفية بين الموظف المتهم و الإدارة التي يعمل بها تبقى قائمة و لا تنقطع طيلة مراحل سير الدعوى العمومية.

2- في حالة المتابعة الجزائية

يمكن أن يستفيد الموظف المتهم خلال مدة لا تتجاوز 06 أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف على جزء من الراتب لا يتعدى النصف و يستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية². و في كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا.³

و هذا يعني أن الموظف المتابع جزائيا الموقوف عن العمل لمدة تزيد عن ستة أشهر لا يستفيد من امتياز الإبقاء على جزء من الراتب بعد مرور هذه المدة هذا من جهة و من جهة ثانية لم ينص المشرع صراحة على مبدأ استرجاع الموظف كامل حقوقه و الجزء الذي خصم من راتبه إذا ثبتت براءته مثلما فعل في المادة 173 ق.أ.و.ع .بالنسبة لحالة التوقيف بناء على خطأ جسيم، و هذه فيه نوع من الإجحاف في حقه خاصة و أن الدعوى الجزائية تتطلب وقتا طويلا

¹ - الفقرة 03 من المادة 173 من ق.أ.و.ع. لسنة 2006 .

² - الفقرة 03 من المادة 174 من ق.أ.و.ع.

³ - الفقرة 04 من المادة 173 من ق.أ.و.ع.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

للفصل فيها من جهة و وقتا أطول ليصبح الحكم نهائيا و هذا بعد استتفاذه طرق الطعن المتاحة، و هذا فيه مساس بحقوق الموظف خاصة و أنه لم تثبت إدانته بعد فكان أولى بالمشرع الجزائري لو سمح بسريان امتياز الإبقاء على جزء من المرتب طيلة فترة سير الدعوى الجزائية و إذا ثبتت البراءة تسوى وضعيته الإدارية و يعاد له ما اقتطع منه أما في حالة الإدانة فيلزم بإرجاع جميع المبالغ التي استلمها بعد ارتكاب المخالفة و تحريك الدعوى العمومية. كما نشير كذلك إلى أنه إذا صدر في حق الموظف المتابع جزائيا حكما قضائيا نهائيا يقضي بإطلاق سراحه ببراءته أو انتفاء وجه الدعوى نتيجة عدم تأكيد الأفعال التي كانت مصدر المتابعة القضائية يعاد إدماجه وجوبا في منصب عمله بموجب مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

إلا أنه ينبغي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء النظر مسبقا في عدم وجود خطأ مهني قد يؤدي إلى تسليط عقوبة تأديبية، و بطبيعة الحال غياب الخطأ الجزائي لا يعني عدم وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعني وعليه ليس هناك تلازم بين الخطأين الجزائي و التأديبي.

وفي هذه الحالة يجب على اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي دراسة الملف التأديبي للموظف خلال الشهرين (02) المواليين لتبليغ الإدارة بالحكم القضائي النهائي، بهذا الصدد وفور استلامها الحكم القضائي النهائي تلزم الإدارة بتبليغ اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المؤهلة بناء على تقرير مسبب يبين بوضوح الأفعال المعاقب عليها و ظروف ارتكابها بالإضافة إلى ملخص الحكم القضائي النهائي و منطوقه.

و الجدير بالملاحظة في هذا المجال أنه في حالة توقيف الموظف عن ممارسة مهامه فإن هذا الأخير مطالب بالالتزام بالتحفظ و السر المهني، كما ينبغي عليه مراعاة مبدأ الجمع بين أكثر من وظيفة عامة .

ثانيا :التحقيق الإداري:

يعرف التحقيق التأديبي أو كما يطلق عليه البعض التحقيق الإداري بأنه " مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانونا وتهدف إلى البحث والتتقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
عنها واثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه¹ .

وبهذا فإن التحقيق الإداري هو إجراء تحضيري و تمهيدي للقرار التأديبي هدفه التأكد من صحة الأقوال والالتهام وكشف الحقائق المرتبطة بذلك، وهو بهذا أهم الضمانات التي يمكن توفيرها للموظف حتى تقيه من تسرع الإدارة في معاقبته بالشبهة أو الشك فقط.
وتكمن أهميته في كونه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة وكشفها من خلال ربط وإسناد المخالفة المرتكبة بالمتهم، كما أنه وسيلة لجمع أدلة الإثبات وأدلة النفي، لأنه في المجال التأديبي لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشك والشبهة وإنما يجب أن تبنى على أساس اليقين² .
كما تظهر أهمية التحقيق كونه يتوسط الاتهام وإصدار القرار التأديبي ويساهم في تنوير السلطة الإدارية الرئاسية أو المجلس التأديبي قبل اتخاذ القرار التأديبي الملائم.
وللتحقيق خطورة يترتب عليها آثارا قانونية قد تؤثر سلبا على المركز القانوني للموظف أو قد تؤدي إلى تشويه صورة الموظف وسمعته أمام زملائه من الموظفين ، لهذا يجب تقييده بمجموعة من الشروط والضوابط التي من شأنها توفير الضمانات اللازمة لسلامته.
والمشرع الجزائري أيضا على غرار التشريعات المقارنة أخذ بفكرة التحقيق التأديبي كوسيلة للوصول إلى الحقيقة ولجمع المعلومات وأدلة الإثبات أو النفي التي تسهل مهمة السلطة التأديبية في توقيع الجزاء التأديبي، غير أن التحقيق في النظام التأديبي الجزائري له من الخصائص والمقومات ما يميزه عن باقي الإجراءات التأديبية الأخرى، و أهم هذه الخصائص نذكر:

1- التحقيق التأديبي إجراء اختياري:المادة 171 ق.أ.و.ع.

2- التحقيق التأديبي من اختصاص سلطة الاتهام :المادة 171 من ق.أ.و.ع.

3- التحقيق إجراء ذو طابع كتابي :المادة 01.165 من ق.أ.و.ع.

ثالثا:تحريك الدعوى التأديبية:

بعد معاينة الخطأ التأديبي و تكييفه من الناحية القانونية والتحقيق فيه بدقة عند الاقتضاء تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف المدان و ذلك بإخطار

¹ - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص114 .

² - نفس المرجع، ص115.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المجلس التأديبي من جهة، و من جهة ثانية يبلغ الموظف بما نسب إليه من أخطاء.

1- إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي

تعتبر مرحلة الإخطار مرحلة تالية لعملية معاينة الخطأ التأديبي و تكييفه و التحقيق فيه فإذا رأت السلطة التي لها صلاحية التعيين أن الأخطاء المرتكبة من قبل الموظف العام من شأنها تبرير توقيع العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة فإنها تكون ملزمة بإخطار المجلس التأديبي بتقرير مبرر و هذا في أجل لا يتعدى خمس و أربعين يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ¹ ، و يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف إذا لم يتم الإخطار خلال هذا الأجل².

و لقد اشترطت التعليمات رقم 05 لسنة 2004 في هذا المجال أن تقوم الإدارة بتبليغ اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة بناء على التقرير المسبب مع ذكر بوضوح الأفعال المعاقب عليها و إن أمكن ظروف ارتكابها كما يتم إرفاق التقرير ببطاقة معلومات حول الوضعية العائلية و المهنية للموظف المعني.

2- تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه و إطلاعه على ملفه التأديبي

إن إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات يعد من أهم المبادئ العامة في القانون التأديبي و بهذا فلا يجوز اتخاذ القرارات التأديبية التي من شأنها إلحاق الأذى المادي أو المعنوي بالموظف العام، إلا بعد الاستماع إليه مسبقاً³ و لقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ، فوفقاً للمادة 167 من ق.أ.و.ع. فإنه يحق للموظف الذي تعرض لجزاء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشرة يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية⁴.

هذا و يجب كذلك على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ كافة التدابير اللازمة بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي و الذي يجب أن يتضمن الوثائق التالية⁵:

1- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف.

2- بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف و سوابقه التأديبية عند الاقتضاء.

¹ -المادة 166. 01 من ق.أ.و.ع.

² - المادة 166. 02 من ق.أ.و.ع.

³ -كمال رحماوي، مرجع سابق، ص143.

⁴ - و هذا ما تؤكدته كذلك المادة 129 من المرسوم رقم 85. 95.

⁵ - أنظر التعليمات رقم 05 لسنة 2004 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

3- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.

4- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفق باقتراح العقوبة.

و يتم إعلام الموظف المعني كتابيا بمكان و تاريخ اطلاعه على الملف التأديبي، و رفض اطلاع المعني على الملف لا يوقف استمرارية الإجراء التأديبي.

رابعاً: المداولة و إصدار العقوبة التأديبية

بعد الانتهاء من الإجراءات السابقة تأتي مرحلة المداولة و إصدار العقوبة التأديبية و التي تخضع بدورها إلى مجموعة من الضوابط يجب مراعاتها و إلا كان القرار التأديبي باطلا و فيما يلي تفصيل هذه الإجراءات:

1- استدعاء الموظف المتهم للمثول أمام المجلس التأديبي

يعتبر استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام المجلس التأديبي إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، كما يجب إثبات الاستدعاء القانوني و الرسمي وفقا لما قرره القانون كما أن قيام الإدارة بتقديم نسخة من الاستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات تبليغه به، يعد غير كاف لإثبات استدعائه بصفة قانونية، وبهذا فإن المجلس التأديبي ملزم بمراعاة والتأكد من الاستدعاء القانوني قبل اتخاذ العقوبة التأديبية.

و وفقا للمادة 168 من ق.أ.و.ع. يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوي .

الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي المثل شخصيا، إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك¹ و يبلغ بتاريخ مثوله قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام.²

هذا و يمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه.³

و في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية.⁴

¹ -المادة 168. 01 من ق.أ.و.ع.

² -المادة 168. 02 من ق.أ.و.ع.

³ -المادة 168. 03 من ق.أ.و.ع.

⁴ - المادة 168. 04 من ق.أ.و.ع

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
و لقد وضحت التعليمية رقم 05 لسنة 2004 بدقة هذا الأمر عندما نصت على أنه يستدعى الموظف بموجب رسالة موسى عليها مع وصل الاستلام خمسة عشرة يوما على الأقل قبل اجتماع المجلس التأديبي.

و يجب أن يتضمن الاستدعاء ما يلي من بيانات:مكان، تاريخ و ساعة جلسة المجلس التأديبي،أسباب الاستدعاء، ضمانات الدفاع.

و نشير في هذا المجال أن أي مخالفة لمثل هذه الإجراءات و خاصة تلك المتعلقة بإثبات الاستدعاء القانوني للموظف المتهم يعرض القرار التأديبي للإلغاء لعدم مشروعيته لأنه خالف أهم ضمانات تأديب الموظف العام و هي ضرورة استدعائه للمثول أما المجلس التأديبي و هذا ما أكدته مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 04/ 2000 / 3 قضية "م.ع" ضد "و.و.س".¹ هذا و يمكن للموظف الذي استدعي من طرف المجلس التأديبي تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يقدم شهودا، كما يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.²

2-التداول:

يجب على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي البت في القضية المطروحة عليها من السلطة التي تملك صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.³

و يمكن طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة "المادة 171 من ق.أ.و.ع"، و هذا بهدف الحصول على معلومات مكملة. و في حالة إجراء تحقيق تكميلي فإن الأجل المخصص للمجلس التأديبي لإبداء رأيه (45) يوما يتم تمديده، و يتداول المجلس التأديبي حول المسائل المعروضة عليه و يكون ذلك في جلسات مغلقة.⁴

و الجدير بالذكر في هذا المجال أنه لا يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة في جلسة تأديبية بناء على استدعاء رئيسها أن تتداول إلا باحترام الشروط القانونية المحددة

¹ - قرار مجلس الدولة بتاريخ 20-04-2004. القضية رقم 009898 ، مجلة مجلس الدولة،الجزائر، العدد05 ، 2004 ،بتاريخ 04-20-2004.

² -المادة 169 من ق.أ.و.ع.

³ -المادة 02.165 من ق.أ.و.ع.

⁴ - التعليمية رقم 05 لسنة 2004 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
بالمرسوم رقم 84.10 المؤرخ في 10 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية
الأعضاء و تشكيلها و عملها و المرسوم رقم 84 في اللجان المتساوية الأعضاء، و كذا
التعليمية رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بتنظيم و تسيير اللجان المتساوية
الأعضاء و لجان الطعن، و كذا الأمر رقم 03.06 المتعلق بالوظيفة العمومية، و المتمثلة في:
1-سريان عهدة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

2-الأجل المحدد لدراسة الملف التأديبي.

3-حضور على الأقل ثلاثة أرباع أعضائها، إذا لم يستكمل النصاب بعد دعوة ثانية يمكن
للجنة الاجتماع قانونا إذا حضر نصف أعضائها.

4-لا يحق إلا للأعضاء الرسميين أو الاحتياطيين التداول قانونا.

و الجدير بالذكر أن المجلس التأديبي عند الانعقاد يمكنه أن يعين بغرض نجاعة أعماله مقرر
يضطلع بتلاوة التقرير الذي بموجبه أحيل الموظف أمام المجلس التأديبي من قبل السلطة
الإدارية و ذلك بحضور الموظف المتهم و دفاعه .

3-إصدار القرار التأديبي:

بعد عملية المداولة يتخذ القرار التأديبي "الرأي التأديبي" والذي يكون نتيجة تصويت سري
للأعضاء الحاضرين، ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات المعبر عنها للأعضاء الحاضرين في
المجلس التأديبي.

ويسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر و يبلغ دون أجل إلى الموظف والى السلطة التي لها
صلاحية التعيين.

ويشترط المشرع أن يتم توقيع إحدى العقوبات الواردة في قانون الوظيفة العامة والمصنفة في
أربع درجات وبالتالي يجب التقيد بمبدأ شرعية العقوبة في هذا المجال، وبالتالي لا تستطيع
الإدارة تطبيق عقوبة خارج تلك المنصوص عليها قانونا ، كما ان تحديد العقوبة يجب أن
يكون متناسبا مع درجة جسامة الخطأ المرتكب والظروف التي ارتكب فيها ، ومسؤولية الموظف
المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين
من المرفق العام"المادة 161 ق.أ.و.ع." وهو ما يسمى بمبدأ تناسب.

ويشترط المشرع في قرارات المجلس التأديبي أن تكون مبررة¹، وهو ما أكدته التعليمية رقم 05

¹ - المادة 473 من ق.أ.و.ع .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
لسنة 2004 حيث أوجبت أن تكون العقوبة التأديبية محل قرار مسبب من السلطة المؤهلة.
ويعتبر تسبب القرار التأديبي أحد الضمانات الهامة للموظف العام، لأنه يسهل عملية الرقابة
عليه سواء كانت من قبل الموظف المعني نفسه أو من قبل القضاء الإداري ولهذا يجب توضيح
أسباب الجزاء التأديبي بدقة.

وتتخذ العقوبة التأديبية في شكل قرار أو مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين¹،
والتي تكون ملزمة بالأخذ برأي المجلس التأديبي، هذا ولم يشترط المشرع شكلا معيناً للقرار
التأديبي ما عدا ضرورة تسببه.

4-تبليغ الموظف بالقرار التأديبي:

تلزم الإدارة بتبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية إلى الموظف المعني وهذا ما أكدته المادة
172 من ق.أ.و.ع. ويبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا
يتعدى ثمانية أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار ويحفظ في ملفه التأديبي.
وينبغي التأكيد أيضا على أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظف الذي صدرت ضده عقوبة تأديبية
من الدرجة الثالثة أو الرابعة بحقه في الطعن وأجال رفع الطعن أمام لجنة الطعن² التي هي
شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.³
والغرض من عملية التبليغ هو إمكانية الاحتجاج بهذه القرارات من قبل المخاطبين بها وإمكانية
سريان ميعاد التظلم والطعن.

ونشير في الأخير أن أي إخلال بهذه الإجراءات أو مساس بها يؤدي إلى بطلانها وبالتالي
إدماج الموظف وإعادة حقوقه كاملة وخاصة المرتب بصورة كلية.

الفرع الثاني: توفير الضمانات التأديبية اللازمة للموظف المتهم بالفساد الإداري

لقد قيد المشرع الجزائري السلطة التأديبية بضرورة توفير مجموعة من الضمانات للموظف العام
المتهم بارتكاب إحدى مخالفات الفساد الإداري أو المحكوم عليه بإحدى العقوبات التأديبية، لأن
من حق الموظف الذي نسب إليه الخطأ أن يثبت براءته أو على الأقل أن يوضح ملابسات

¹ - التعليم رقم 05 لسنة 2004.

² - التعليم رقم 05 لسنة 2004.

³ - المادة 175 من ق.أ.و.ع.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

وظروف الخطأ هذا من جهة ومن جهة ثانية لضمان عدم تعرضه للتعسف من السلطة المختصة بالتأديب خاصة وانه في ظل العلاقة التأديبية يكون طرفي العلاقة غير متساوين، فالإدارة من جهة وما تتمتع به من سلطات وامتيازات واسعة كجهة اتهام وتحقيق ومحاكمة في بعض الحالات ومن جهة ثانية الموظف العام والذي لا حول له ولا قوة، فإذا لم يدعم هذا الأخير ببعض الضمانات التي قد تعيد التوازن إلى طرفي الدعوى التأديبية فإننا لن نضمن لا محالة نزاهة وعدالة المحاكمة التأديبية، ويمكن تقسيم أهم الضمانات التي قررها المشرع الجزائري للموظف العام إلى الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية وتلك المقررة بعد إصدار العقوبة التأديبية.

ويجب الإشارة في هذا المجال أن هذه الضمانات إنما قررت فقط بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة فقط، أما باقي العقوبات البسيطة، فقد رأى المشرع بجواز توقيعها دون ضمانات.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 06 منها على جميع الدول المنضوية تحت لوائها بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحته، وتنفيذا لهذا الالتزام المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم عمدت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 06/ 01 والذي نص في بابه الثالث على تتصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

غير انه وتدعيما للجهود الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز آليات المحافظة على المال العام وبالنظر الى الطبيعة الوقائية التي غلبت على الهيئة التي أنشأها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قام المشرع بإصدار الأمر رقم 05.10 المتمم للقانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي بموجبه تم تدعيم الترسنة المؤسساتية لمكافحة الفساد بجهاز ثاني هو الديوان الوطني لقمع الفساد وهو أداة عملياتية للبحث ومعاينة جرائم الفساد.

وباستحداث الديوان يكون المشرع الجزائري قد قضى على النقائص التي كانت تعترى سياسة مكافحة الفساد في ظل القانون رقم: 06 / 01 وبالتالي اتضحت معالم وحدود اختصاص كل من الهيئة والديوان وهو ما سنتولى توضيحه والتفصيل فيه كما يلي:

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

في إطار الجهود الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته أنشأ المشرع الجزائري هيئة في غاية الأهمية أسندت لها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا وهي الهيئة المتعلقة بالوقاية من الفساد الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب قانون رقم 06/01 والتي تنص المادة 17 منه على ما يلي: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية ومكافحته المعدل والمتمم من الفساد ومكافحة، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد". والجدير بالذكر أنه ليست هذه هي الهيئة الوحيدة والأولى التي أناط لها المشرع مهمة تتبع الفساد وتجفيف منابعه، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منه الذي

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
أنشأ سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 / 233¹ والذي تم حله نظرا لفشله الذريع في مكافحة هذه الآفة سنة 2000 ولعل أهم أسباب ذلك هو عدم استقلاليته في أداء مهامه الخطيرة الموكولة له.

ومما سبق يثور تساؤل حول ما دور و ما مدى فعالية هذه الآلية-الهيئة-في الحد من الفساد الإداري ومكافحته؟.

إن تتبع مدى فعالية دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته يقتضي منا التعرض أولاً لنظامها القانوني من حيث طبيعتها وتشكيلتها وتنظيمها هذا بالإضافة إلى استعراض مهامها وصلاحياتها في هذا الجانب وأخيرا تقييمها من حيث مدى استقلاليته للنهوض بمهامها والذي لن يتأتى إلا بدراسة حدود الاستقلالية العضوية و الموضوعية لهذه الهيئة.

❖ **الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**

نشير بداية أن المشرع الجزائري قد خصص الباب الثالث من القانون رقم 06 / 01 المعدل والمتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هذا بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 06 / 413 المعدل والمتمم والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. ويقتضي دراسة النظام القانوني للهيئة استعراض الطبيعة القانونية للهيئة وتحديد تشكيلتها وكيفية تنظيمها.

❖ **أولا: تحديد طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**

على غرار التشريعات المقارنة أنشأ المشرع الجزائري هيئة متخصصة في مواجهة الفساد وهي المعدل والمتمم والذي 06/01 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب القانون رقم نص في الفقرة الأولى من المادة 18 على طبيعة الهيئة كما يلي "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية".²

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 96 / 233 المؤرخ في 02 جويلية 1996 يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر ج ج عدد 41، 1996.

² - وهو ما أكده المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 41/306 المعدل والمتمم في المادة 02 منه.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
ويفهم من هذه المادة أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتميز بمجموعة من الخصائص تتبلور في تحديد الطبيعة القانونية للهيئة، ويمكن تحديد هذه الميزات والخصائص كما يلي:

1- الهيئة سلطة إدارية مستقلة

يستفاد من المادة 01 / 18 من ق و ف م المذكورة أعلاه وكذلك المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06 / 413 المعدل والمتمم أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة والجدير بالذكر أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر أسلوبا جديدا من أساليب ممارسة السلطة العامة كونها مزودة بسلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار¹، وجدت أساسا لضبط النشاط الاقتصادي والمالي بما يحقق التوازن، وهي تجمع ما بين وظيفتي التسيير والرقابة.²

إن تكييف المشرع للهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتميز بالطابع الإداري والسلطوي وهي تنظيم جديد وغير مصنف ضمن الهرم الإداري التقليدي والذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وأخرى لا مركزية، كما أنها ليست بمؤسسة عمومية أو هيئة قضائية، فهي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابتها كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها هيئة مستقلة وهي بالتالي لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية من طرق السلطة التنفيذية ولكن لا يعني هذا عدم وجود أية علاقة أو تأثير لهذه الأخيرة على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها .

مما سبق يتضح لنا أن المشرع كان واضحا في إضفاء الصبغة الإدارية المستقلة على الهيئة، إلا أن التساؤل الذي يطرح هنا هو: هل حقيقة وفر المشرع لهذه الهيئة من المهام والصلاحيات والضمانات التي يمكن القول معها بتوافر شروط وموصفات السلطات الإدارية المستقلة أم لا؟ بمعنى آخر هل الهيئة هي سلطة فعلية لها صلاحية اتخاذ القرارات؟ وما مدى استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية؟ أي هل الاستقلالية هي حقيقة أم صورية؟

¹ -- أعراب أحمد، "في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010، ص 10 .

² - عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 12.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

هذا ما سنحاول معرفته عند تناولنا باقي الخصائص المميزة لهذه الهيئة.

2- تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:

منح المشرع الجزائري للهيئة بموجب المادة 18/01 من ق.و.ف.م. الشخصية المعنوية وهذا للقيام بمهامها على أكمل وجه، والشيء الملاحظ انه بالرغم من أن الاستقلال المالي هو أحد الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية بالإضافة إلى أهلية التقاضي وباقي الآثار الأخرى إلا أنه نص على الاستقلال المالي إلى جانب الشخصية المعنوية وإن دل هذا وإنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة وضمان ذلك.

وبهذا يعتبر إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة عاملا مهما لتأكيد استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية وإن كان عاملا غير حاسم لإثبات استقلالية الهيئة بصورة مطلقة ونهائية.¹ هذا وقد منح المشرع أهلية التقاضي للهيئة كأثر مترتب على الشخصية المعنوية²، وتمثيل الهيئة

أمام القضاء يكون من طرف رئيسها وهذا وفقا للمادة 09 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم.

كما نشير كذلك إلى انه رغم تمتع الهيئة بالاستقلال المالي، إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وفقا للمادة 21 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم، وكذا خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية، كما أن تلقي الهيئة إعانات من الدولة يستلزم خضوعها لرقابة المراقب المالي والذي يتولى وزير المالية تعيينه المادة 24 من المرسوم 06 من المرسوم 06/413 المعدل والمتمم.

مما سبق يتضح لنا تبعية الهيئة من الناحية المالية إلى السلطة التنفيذية³، الأمر الذي يجعل الهيئة مؤسسة أو جهاز تابعا ماليا للسلطة التنفيذية⁴.

¹ -أعراب أحمد، "في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010، ص 06.

² - أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 09.

³ - عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 51.

⁴ - بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008، ص 101.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
وبهذا فإن الاستقلال المالي للهيئة محدود نسبيا كونها تعتمد في مواردها على السلطة التنفيذية وتخضع للرقابة المالية كذلك.¹

3-تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية:

وهي الخاصية الثالثة للهيئة والتي تستفاد أيضا من المادة 18 / 01 من ق.و.ف.م ونحن نعتقد أن وضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية يتنافى واعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.

فتبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني بأنها ليست مستقلة بل خاضعة لرئيس السلطة التنفيذية الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضاف الاستقلالية على الهيئة من جهة وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى.

ويرى البعض أن سبب التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد من جهة باعتبار الجزائر من أوائل الدول المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، ومن جهة ثانية رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر ربما إرادة سياسية لمكافحة الفساد بصورة فعالية².

❖ ثانيا :تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لم يحدد المشرع تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما أحال ذلك على التنظيم وهذا ما تؤكد المادة 18 من القانون المذكور أعلاه.
ونحن نؤيد الاتجاه الذي يرى أن نظام الإحالة هذا مسعى غير ملائم في هذا المجال ذلك لأنه إذا كان من المتصور ترك المسائل التنظيمية المتعلقة بالهيئة إلى السلطة التنفيذية لتنظيمها بموجب ما لها من صلاحيات في ذلك فإنه من غير المقبول تركها تتولى مسألة تحديد تشكيلة الهيئة خاصة لرئيس الهيئة وأعضائها وبيان الشروط الواجب توافرها فيهم، فالنص على النظام القانونية لرئيس الهيئة وأعضائها في القانون نفسه يعد من الضمانات الأساسية التي تضمن استقلالية الهيئة وأعضائها وتمكينهم من أداء مهامهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته دون الخضوع لأي قيود أو ضغوط أو تأثير من السلطة المعنية.³

¹ - أعراب احمد، مرجع سابق، ص 09.

² - احمد أعراب، مرجع سابق، ص 10.

³ - خالد شعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة لبعض الدول، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، مصر، 2011، ص20.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

وبالفعل فقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 06 / 413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و كفاءات سيرها المعدل والمتمم بالمرسوم 64/12، والذي نص في مادته 05 على ما يلي "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من، رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها".

464

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم رقم 06/413 والذي كان ينص على أن الهيئة تتشكل من رئيس و ستة أعضاء وهم في نفس الوقت حسب المادة 10 أعضاء مجلس اليقظة والتقييم أصبح يطرح إشكال في ظل الصياغة الجديدة والتي لم تشر إلى رئيس الهيئة وأعضائها ذلك لأن المادة 05 السابقة نصت على رئيس مجلس اليقظة والتقييم وأعضاؤه الستة، الأمر الذي يثير تساؤل حول مدى اعتبار رئيس مجلس اليقظة والتقييم هو نفسه رئيس الهيئة كما هو حالة النص القديم أم أن الأمر سيختلف في هذا الشأن؟

والشيء الملاحظ في هذا المجال أن مراسيم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة تأخرت أربع سنوات كاملة الأمر الذي أدى تجميد عمل الهيئة طيلة هذه الفترة، وقد تم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 :نوفمبر 2010 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 69 لسنة 2010 ورغم صدور المرسوم المذكور أعلاه إلا أن تشكيلة الهيئة لم تنصب فعليا إلا بعد أدائهم اليمين القانونية¹ بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في شهر جانفي 2011.

وفي حقيقة الأمر أن تنصيب الهيئة ما كان ليتم لولى تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 سنة 2009 ورغم تعطيل عمل الهيئة لمدة 05 سنوات كاملة إلا أن الهيئة وبمجرد تنصيبها فعليا شرعت مباشرة بعد 15 يوما من أدائها اليمين القانونية في التحقيق في أربعين قرضا بنكيا وهميا عبر الوطن، كما أمرها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد في الجزائر والتي تمس عشرة قطاعات حساسة أهمها الفلاحة والري والتجارة الخارجية والصناعات الالكترونية

¹ - يؤدي أعضاء الهيئة اليمين القانونية أمام مجلس القضاء الجزائر العاصمة وفقا لأحكام المادة 19 من ق و ف م والمادة 20 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة. والجمارك والبنوك، كما أمرها أيضا بإعادة التحقيق في ملفات الفساد الجمركي والتي كبدت الخزينة العمومية مبلغا ماليا ضخما.

وفيما يلي تفصيل تشكيلة الهيئة:

1-رئيس الهيئة¹ :

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم 06/ 413 المعدل والمتمم أصبح يثير التساؤل حول المركز القانوني لرئيس الهيئة خاصة وان المشرع لم يشر إليه في الصياغة الجديدة كما رأينا ذلك أعلاه.

غير انه بالرجوع إلى المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه نجد أن رئيس الهيئة هو نفسه رئيس مجلس اليقظة والتقييم.

ويعين رئيس الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم أعلاه بموجب مرسوم رئاسي أي أن رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة تعيين الرئيس.

أما مهام رئيس الهيئة فهي متعددة حددتها المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06/413 المعدل والمتمم كما يلي:

- 1-إعداد برنامج عمل الهيئة.
- 2-تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- 3-إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
- 4-السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي.
- 5-إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- 6-تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية.
- 7-كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
- 8-تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- 9-تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.
- 10-ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

¹ - يرأس حاليا الهيئة السيد إبراهيم بوزيوجن وهو إطار سامي في وزارة الخارجية، حيث كان سفير للجزائر لدى مالي وتم تعيينه بموجب المرسوم الصادر في 2010/11/07.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

11- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

كما يمكن رئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها. و بالإضافة إلى المهام الإدارية السابقة يتولى أيضا رئيس الهيئة وفقا للمادة 21 من المرسوم رقم الرئاسي 06/ 413 المعدل والمتمم، مهام مالية، حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة والتقييم و هو الأمر بالصرف.

2- مجلس اليقظة والتقييم: "أعضاء الهيئة"

المعدل والمتمم مجلس اليقظة تضم الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06/413 والتقييم يتكون من رئيس و ستة أعضاء وقد حددت هذه المادة طريقة تعيينهم، حيث يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي أسوة بالرئيس، هذا ويمكن تجديد عهدة الأعضاء والرئيس لمرّة واحدة كما يمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة.

إن الشيء الملاحظ في هذا المجال أن احتكار رئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس وأعضاء المجلس قد تؤثر على استقلالها وحيادها، لان أعضائها تابعين لرئيس الجمهورية ولهذا فإننا نعتقد أن منح صلاحية التعيين لجهة أو سلطة أخرى يكون أفضل ويضمن استقلالية أكثر لهذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية وحبذا لو كانت سلطة التعيين في هذا المجال بالاشتراك بين السلطات الثلاث أو على الأقل سلطتين السلطة التنفيذية والتشريعية.¹

ففي اليمن مثلا فإن سلطة التعيين أعطيت لمجلس النواب ومجلس الشورى، فيقدم مجلس الشورى قائمة تضم ثلاثين مرشحا ممن تتوافر فيهم الشروط إلى مجلس النواب الذي يقوم بدوره باختيار أحد عشر شخصا منهم بالاقتراع السري ثم يصدر قرار من رئيس الدولة بتعيين هؤلاء الذين يمنحون درجة وزير.

¹- أعراب أحمد، مرجع سابق، ص ص 07،08.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

❖ ثالثا :تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بينت المادة 06 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم تنظيم الهيئة كما يلي :تزود الهيئة لأداء مهامها بالهيكل الآتية:

I - الأمانة العامة :

ويرأسها أمين عام والذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بما يأتي 4 :تنشيط عمل هيكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها، السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة، تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي و حصائل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام، ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

و يساعد الأمين العام، نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، و نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة، تنظم المديرين الفرعيتين المنصوص عليهما في الفقرة أعلاه في مكاتب. " المادة 16 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم كما يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم "

II- قسم مكلف بالوثائق والتحاليل و التحسيس :

أشارت إليه المادتان 413/06 و 12 من المرسوم رقم 06 المعدل والمتمم قبل التعديل والملاحظ أن المرسوم الجديد على غرار المرسوم القديم لم يحدد تشكيلة هذا الجهاز رغم الدور الكبير المنوط به في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته، ويبدو أن المسائل التنظيمية و كفاءات العمل الداخلي لهيكل الهيئة قد تركت للهيئة مهمة تحديدها في إطار إعداد النظام الداخلي "المادة 19 من المرسوم رقم 64/12 ."

III- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

لم يخصص المشرع في ظل المرسوم رقم 413/06 المحدد لتشكيلة وتنظيم الهيئة قسما مخصصا لمسألة تلقي ومعالجة التصريح بالامتلاكات وإنما اسند لمديرية التحاليل والتحقيقات مهمة القيام بذل.

IV - قسم التنسيق والتعاون الدولي :

استحدث المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم رقم 413/06 المعدل

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
والمتمم، و لم يشر إليه المشرع في ظل النص الأصلي لهذا المرسوم قبل التعديل، و الملاحظ
أيضا أن المشرع لم يحدد تشكيلة هذا القسم و كيفية سيره وعمله ولعلى النظام الداخلي الذي
سيصدر عن الهيئة سيجيب عن هذا الأمر.

❖ **الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته:**

للهيئة الكثير من المهام والصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من ق.و.ف.م. ولقد تم تفصيلها
وتحديدتها بدقة بموجب المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي قام بتوزيعها على مختلف
الأقسام، وهي عموما وفقا للمادة 17 من القانون المذكور أعلاه تتمثل في تنفيذ الإستراتيجية
الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

غير أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد أعادت
تنظيم صلاحيات هذه الهيئة وقصرها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون
الدولي في هذا المجال، أما مكافحة والمواجهة فقد استحدث لها جهاز ثاني هو الديون
المركزي لقمع الفساد¹.

❖ **الفرع الثالث: تقييم دور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري**

منح المشرع الكثير من الصلاحيات كما رأينا أعلاه للهيئة قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في
مجال مكافحة الفساد والتساؤل المطروح في هذا المجال: هو ما مدى فعالية الهيئة في مكافحة
الفساد الإداري في ضوء الصلاحيات والمهام المنوطة بها؟
باستعراض صلاحيات الهيئة والتي تناولناها في العنصر أعلاه يتضح لنا أن أغلبها ذات طابع
وقائي و تحسيسي، هذا بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي لها كما أن سلطة الهيئة في
تحريك الدعوى العمومية في حالة معاينة إحدى جرائم الفساد الإداري مقيدة إلى حد بعيد.
وفيما يلي تفصيل هذه العناصر التي تساهم في بلورة وتحديد طبيعة عمل الهيئة ودورها في
مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

¹ - وهذا ما تؤكدته التعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 كما يلي:

أ- ويتعين على هذه الهيئة أن تساهم إسهاما فعالا في تطبيق سياسة وقائية على المستوى الوطني وفي سياسة التعاون الدولي
في هذا المجال.

ب- تعزيز سعي الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونا
لأعمال الفساد
الإجرامية وردعها.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

• أولاً: غلبة الطابع الاستشاري و التحسيبي على مهام الهيئة:

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة أن معظمها ذات طابع استشاري، ويعبر عن ذلك بسلطة إبداء الرأي¹.

• ثانياً: محدودية الدور الرقابي للهيئة

للهيئة بعض الاختصاصات الرقابية والتي يمكن أن تسهم في الحد من الفساد بمختلف أشكاله ومنها الفساد الإداري نذكر منها ما يلي:

1- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها.

2- البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن العوامل التي تشجع ممارسات الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

3- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.

4- وضع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة.

• ثالثاً: تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية:

بالإضافة إلى الخصائص السابقة المميزة لعمل ودور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري فإن الهيئة سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار بالرغم من أن المشرع قد كلفها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه لم يمنحها سلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار².

المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

استحدث الديوان تنفيذاً لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة

في 13 ديسمبر 2009 و التي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد و دعمها و هذا على الصعيدين المؤسساتي و العملياتي و أهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها

¹- دنش لبنى، حوحو رمزي، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص 76.

²- أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 10.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

غير أن هناك" من رأى أنه لا يمكن تأسيس الديوان دون إضفاء تعديلات على القانون رقم 01/06 القانون الوقاية من الفساد و مكافحته الذي نص على تنصيب هيئة تمارس نفس المهام هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و لهذا فإن تأسيس الديوان يقتضي الإلغاء القانوني للهيئة.

و لقد أجاب ممثل الحكومة " وزير العدل " عند عرضه لأسباب سن الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 و أشار صراحة أن الهيئة و التي أنشأها القانون تبقى موجودة و لم تلغى كونها مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، بينما تقتصر مهمة الديوان في البحث و التحري عن جرائم الفساد¹ .
و للإحاطة أكثر بدور الديوان في مكافحة الفساد الإداري فإن الأمر يقتضي منا استعراض طبيعته القانونية ثم تشكيلته و كيفية تنظيمه و أخيرا مهام و اختصاصات الديوان.

❖ الفرع الأول: الطبيعة القانونية للديوان

لم يحدد الأمر 05 / 10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01/06 الطبيعة القانونية للديوان و إنما أحال ذلك على التنظيم، هذا الأخير و بخلاف الأمر السابق ذكره، حدد بدقة طبيعة الديوان حيث خصص المرسوم رقم 11 / 426 المحدد لتشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره في الفصل الأول منه "المواد 02 و 03 و 04 " لتبيان طبيعة الديوان و خصائصه.

وبالرجوع إلى المواد 02.03.04 من هذا المرسوم فإننا نستنتج أن الديوان هو آلية مؤسساتية أنشئت خصيصا لقمع الفساد تتميز بجملة من الخصائص تميزها عن الهيئة وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية و تحديد دورها في مكافحة الفساد وتتمثل هذا الميزات فيما يلي:

1-الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية.

2-تبعية الديوان لوزير المالية.

3-عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

¹ تقرير حول نص الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 صادر عن لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان، مجلس الأمة، الجزائر،دورة الخريف،أكتوبر 2010، ص07.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

وفيما يلي تفصيل هذه الخصائص التي تساهم في تحديد طبيعة الديوان:

• أولا: الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية:

بصريح العبارة "الديوان مصلحة وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم رقم 426/11 مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد".

• ثانيا: تبعية الديوان لوزير المالية

وفقا للمادة 03 من المرسوم رقم 426/11 فإن الديوان يوضع لدى وزير المالية . والملاحظ أن تبعية الديوان لوزير المالية يفقده استقلاليته ويقلص دوره في مكافحة الفساد الإداري ويجعل منه جهازا تابعا للسلطة التنفيذية أسوة بمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية، لأن استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري¹.

• ثالثا: عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

لم يمنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للديوان، وهذا رغم المهام الخطيرة والموكولة له والمتمثلة في البحث والتحري عن جرائم الفساد، فالمدير العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير المالية²، هذا الأخير هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال أما المدير العام فهو أمر ثانوي بصرف ميزانية الديوان" المادة 24 من المرسوم 426/11" وهذا يعني القضاء تماما على الاستقلالية المالية، وهذا بخلاف الهيئة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي واللذين يعتبران في حقيقة الأمر من أهم الضمانات المجسدة لاستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية.

❖ الفرع الثاني: تشكيل وتنظيم الديوان

لم يحدد الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 10 / 06 تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره، وإنما ترك الأمر للتنظيم حيث نص في الفقرة الثانية من المادة 24 مكرر من الأمر المذكور أعلاه:

"يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره عن طريق التنظيم"

¹- نفس المرجع، ص 08 .

²- المادة 23 من المرسوم 426/11 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
وكان من الأفضل أن يتولى المشرع الجزائري النص على الإطار العام التنظيمي للديوان في القانون وعدم تركها للمراسيم التنظيمية، لأن من شأن ذلك توفير ضمانات هامة لأعضاء الديوان وتشكيله حتى يتمكنوا من أداء عملهم ومهامهم في مكافحة الفساد بكل استقلالية دون الخضوع لأي تأثير أو ضغوط من أي هيئة أو سلطة كانت.
هذا وقد صدر المرسوم الرئاسي رقم: 426/11 المؤرخ في 08/12/2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وهذا كما يلي:

• **أولا: تشكيلة الديوان:**

حدد المشرع تشكيلة الديوان في الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي رقم 11 : وهذا في المواد من 06 إلى 09 منه، وحسب المادة 06 منه يتشكل الديوان من:

- 1- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- 2- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 3- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

هذا بالإضافة إلى تدعيم الديوان بمستخدمين للدعم التقني والإداري.
هذا ونصت المادة 09 من المرسوم المذكور أعلاه انه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

- 1- **ويقصد بضباط الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع** وفقا للمادة 15 من ق.إ.ج.ج :
 - 1- ضباط الدرك الوطني.
 - 2- ذوو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة.
 - 3- ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذي تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.
- II- **أما أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع** : فنصت عليهم المادة 19 من ق.إ.ج.ج وهم :ذوو الترتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الوطني ومستخدمو مصالح الأمن العسكري الذي ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

III- أما ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية :

1- أما ضباط الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية فقد حددتهم المادة 15 من ق.إ.ج.ج وهم : محافظو الشرطة، ضباط الشرطة، مفتشو الأمن الوطني الذي قضاوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية بعد موافقة لجنة خاصة.

2- أما أعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وحسب المادة 19 من ق.إ.ج.ج فهم -:موظفو مصالح الشرطة الذين ليس لهم صفة ضابط الشرطة القضائية وهناك من يضيف سلك الحرس البلدي استنادا إلى المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 96/03/08/1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي الملغى والتي سمحت لذووا الرتب في الشرطة البلدية بممارسة الشرطة القضائية تحت سلطة ضابط الشرطة القضائية المختص إقليميا.

IV- الأعوان العموميين : كما لم يقتصر المشرع تشكيلة الديوان على ضباط وأعوان الشرطة القضائية بل دعم هذه التشكيلة بأعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد ورغم اشتراط المشرع لعنصر الكفاءة الأكيدة والحتمية لشرط أساسي لتعيين الأعوان العموميين في الديوان إلا انه لم يحدد شروط أو مواصفات أخرى لتعيينهم كالجبهة أو الوزارة التي ينتمون إليها مثلا.

وعموما فهم يختارون من ذوي الخبرات والكفاءات والمختصين في مجال مكافحة الفساد والذي ينتمون إلى مختلف المؤسسات والإدارات العمومية المركزية و المحلية.

هذا وقد نصت المادة 07 من المرسوم أعلاه على بقاء ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين التابعون للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم.

كما يستفيد المستخدمون الموضوعين تحت تصرف الديوان والمذكورين أعلاه زيادة على المرتب الذي يتقاضونه من المؤسسة أو الإدارة الأصلية من تعويضات على حساب ميزانية الديوان تحدد بموجب نص خاص.¹

¹ - المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم: 426/11.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

ويفهم مما سبق عدم تمتع مستخدمي الديوان بالاستقلالية الإدارية بحكم تبعيتهم لمؤسساتهم وإدارتهم الأصلية وبالتالي للسلطة التنفيذية، خاصة ما تعلق منه بالمرتب وما تعلق به من منح وعلاوات وترقيات وغيرها من المزايا المالية الأخرى، الأمر الذي يلغي أي وجود للاستقلالية الإدارية، فكيف بالإمكان لهؤلاء المستخدمين من ممارسة صلاحياتهم في مجال مكافحة الفساد خاصة إذا كانت الإدارة المعنية بربابتهم هي إدارتهم الأصلية، فكيف يتسنى لهم القيام بالبحث والتحري حول جرائم الفساد وردعها المرتكبة من قبل زملائه الموظفين العموميين ورؤسائهم الإداريين وهل بإمكانهم حقيقة اتخاذ إجراءات تحفظية بحقهم؟

إن هذا الأمر صعب التحقيق في ظل غياب الاستقلالية الإدارية والمالية.

والجدير بالذكر في هذا المجال أن المشرع الجزائري لم يتبنى نظام العهدة بالنسبة لأعضاء الديوان ومستخدميه كما هو الحال بالنسبة للهيئة كما انه لم يحدد أيضا مدة تعيين المستخدمين فهل هي لمدة محددة أم غير محددة، أما عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان فيتحدد بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المعني.¹

والجدير بالإشارة أيضا أنه بإمكان الديوان الاستفادة عند الضرورة من مساهمة ضباط الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى².

• ثانيا: تنظيم الديوان:

بين الفصل الثالث من المرسوم رقم 426/11 في المواد من 10 إلى 18 كيفية تنظيم الديوان، وهو عموما يتشكل من مدير عام وديوان ومديرتين أحدهما للتحريات والأخرى للإدارة العامة.

1- المدير العام:

وفقا للمادة 10 من المرسوم أعلاه يسير الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

وطريقة التعيين هذه تعني أن مدير الديوان لا يتمتع بالاستقلالية الإدارية في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة وزير المالية بحكم ممارسته لسلطة الاقتراح ورئيس الجمهورية لاستئنائه بسلطة التعيين.

¹ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 426 / 11.

² - المادة 02/20 من المرسوم الرئاسي رقم: 426/11.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
كما أن منح المدير العام صفة الأمر بالصرف الثانوي فيه انتقاص من صلاحياته المالية لحساب وزير المالية وهو الأمر الذي يضعف كثيرا من المركز القانوني للمدير العام في مواجهة السلطة التنفيذية وبالتالي على أداء المهام المناطة به.

أما عن صلاحياته فقد حددتها المادة 14 من المرسوم أعلاه كما يلي:

- 1- إعداد برنامج عمل الديوان ووضع حيز التنفيذ،
- 2- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي، السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هيكله.
- 3- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي.
- 4- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان.
- 5 - إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية.

2-الديوان:

يتكون الديوان المركزي لقمع الفساد من ديوان وفقا للمادة 01/11 من المرسوم المذكور أعلاه ويرأسه رئيس الديوان ويساعده خمسة مديري دراسات¹.
ويختص رئيس الديوان وفقا للمادة 15 من المرسوم أعلاه بتنشيط عمل مختلف هيكل الديوان ومتابعته وهذا تحت سلطة المدير العام.

3-مديرية التحريات:

نصت المادة 11 من المرسوم أعلاه أن الديوان يتكون من مديريتين إحداهما هي مديرية التحريات والتي تنظم في مديريات فرعية بقرار مشترك بين وزير المالية والمدير العام للوظيفة العامة.

أما مهام هذه المديرية فانه يتمثل في إجراء الأبحاث والتحقيقات في مجال مكافحة جرائم الفساد.

4 -مديرية الإدارة العامة:

أشارت إليها المادة 11 من المرسوم أعلاه، وهي إحدى مديريات الديوان بالإضافة إلى مديرية التحريات المذكورة.

¹- المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم: 11/ 426.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
هذا وتوضع أيضا هذه المديرية تحت سلطة المدير العام وتنقسم بدورها إلى عدة مديريات فرعية.

وقد حددت المادة 17 من المرسوم أعلاه مهام مديرية الإدارة العامة في تسيير مستخدمي الديوان ووسائله المالية والمادية.

وبلاحظ على ما سبق أن المشرع لم يكفل التنظيم الكافي للديوان ويظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف لمديره من جهة وتقسيمه إلى مديريتين فقط وعدم تدعيمه بالهيكل اللازمة لسيره وأداء مهامه على أكمل وجه من جهة ثانية، كما أن حصر كل وظائف الديوان وصلاحياته في مديرية واحدة هي مديرية التحريات فيه إقبال لكاهلها، الأمر الذي يعرقلها عن أداء الدور الموكول لها فكان الفصل للمشرع الجزائري لو أنشأ عدة مديريات في هذا الشأن ووزع عليها هذه الصلاحيات حتى تتكفل كما ينبغي بتحقيق الأهداف المرجوة من الديوان.

❖ **الفرع الثالث: مهام الديوان و كفاءات سيره:**

عزز المشرع الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد بألية ردية جاءت لتغطي النقص الذي كان يعتري مهام الهيئة الوقائية، ولتحقيق هذه الأهداف دعم المشرع الديوان باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي تختلف كليا عن تلك الموكولة إلى الهيئة، كما بين التنظيم الخاص بالديوان قواعد سيرة وعمله بالتفصيل كما يلي:

❖ **أولا: صلاحيات الديوان ومستجدات أحكامه الإجرائية:**

منح المشرع الديوان العديد من الاختصاصات والمهام ذات الطابع القمعي ينهض بها ضباط الشرطة القضائية التابعين له، ولضمان فعالية ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في القيام بمهامهم في مكافحة الفساد الإداري قام المشرع بتعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية لهذه الجرائم بالنص على تعديلين في غاية الأهمية هما:

1-تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني.

2-إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع.

أنشأ المشرع الديوان بموجب الأمر رقم 05/10 ومنحه سلطة البحث والتحري عن جرائم الفساد بما فيها مختلف صور ومظاهر الفساد الإداري وهذا ما أكدته المادة 24 مكرر منه.

ولقد فصلت المادة 05 من المرسوم رقم 426/11 في صلاحيات الديوان بدقة وحددتها كما يلي:

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

1- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله.

2- مع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة وهذه النقطة تعتبر من أهم عناصر الاختلاف بين الهيئة والديوان، فالمشرع كما رأينا لم يمنح الهيئة سلطة تحريك الدعوى العمومية مباشرة وإنما ألزمها فقط بإخطار وزير العدل الذي يعود له سلطة تحريك الدعوى العمومية من عدمها، في حين أن الديوان دعمه المشرع بآلية تحريك الدعوى العمومية مباشرة، وهذا مسعى يحمد عليه لأنه الضامن الوحيد لتفعيل سياسة مكافحة الفساد الإداري.

3- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، حيث سمح المشرع الجزائري للديوان في سبيل مكافحة الفساد بالتعاون مع الهيئات الدولية المتخصصة في هذا المجال وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيق وخصوصا الشرطة الجنائية الدولية "الأنتربول" وهذا للتتبع جرائم الفساد التي عادة ما يتم تهريب عائداتها الإجرامية إلى خارج الدولة "بلدان الملاذات الآمنة".

4- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

إن الشيء الملاحظ على هذه الصلاحيات أنها متعددة وإن غلب عليها الطابع الردعي القمعي فهي تجمع بين الرقابة والقمع والاقتراح في بعض الأحيان، كما تفترض هذه الصلاحيات هو توزيعها على الهياكل الموجودة في الديوان لقيام كل مصلحة بما كلفت به، غير أنه بالرجوع إلى الهياكل والتي سبق التفصيل فيها نجد أن مديرية التحريات فقط التي أسند لها مهام مرتبطة بمكافحة الفساد وقد حصرها المشرع في البحث والتحقيق في مجال مكافحة جرائم الفساد دون باقي المهام التي سبق التفصيل فيها أعلاه و من هنا يطرح التساؤل التالي حول ما الجهات المختصة بممارسة الصلاحيات الأخرى كتطوير التعاون الدولي مع هيئات مكافحة الفساد وصلاحيية اقتراح الإجراءات التي من شأنها المحافظة على حسن سير التحقيقات وغيرها، هذا وفي ظل عدم نص المشرع على مديرية أخرى غير مديرية التحريات المذكورة أعلاه ومديرية الإدارة والوسائل والتي كلفت بمهام إدارية ومالية بحتة لا علاقة لها بمكافحة الفساد.

• ثانيا :كيفية سير الديوان:

خصص الفصل الرابع من المرسوم رقم 11 / 426بأكملة لبيان كيفية عمل وسير الديوان أثناء ممارسة مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

حيث بينت المادة 19 من المرسوم أعلاه في هذا الشأن بداية أن ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان يعملون أثناء ممارسة مهامهم طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، وأحكام القانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 وهو تأكيداً لما جاء في الفقرة 02 من المادة 24 مكرر 01 من الأمر رقم 10/05 والتي نصت على ما يلي "يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون".

وبالرجوع إلى القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم وإلى القانون رقم 150/66 فإنه على ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان متى تبين انعقاد الاختصاص إلى إحدى المحاكم ذات الاختصاص الموسع "الأقطاب المتخصصة" في جرائم الفساد، التقيد بجملة من الإجراءات الخاصة نصت عليها المواد من 40 مكرر 01 إلى 40 مكرر 05 من ق.إ.ج.ج. وكذا المواد من 20 إلى 22 من المرسوم رقم 11/426 وذلك كما يلي :

نشير بداية أنه لضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان الحق في اللجوء إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول من أجل استجماع المعلومات المتعلقة بمهامهم¹.

كما يؤهل الديوان للاستعانة عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى².

كما أشار المشرع إلى ضرورة التعاون باستمرار في مصلحة العدالة بين ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان ومصالح الشرطة القضائية الأخرى، وهذا عندما يشاركون في نفس التحقيق كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم ويشيرون في إجراءاتهم إلى المساهمة التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق³.

ويجب على ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان أن يخبروا فوراً وكيل الجمهورية لدى المحكمة الكائن بها مكان الجريمة و يقدموا له أصل ملف الإجراءات مرفق بنسختين من إجراءات التحقيق، ويرسل هذا الأخير فوراً النسخة الثانية إلى النائب العام لدى المجلس

¹ - المادة 20/01 من المرسوم 11 / 426 .

² - المادة 20/02 من المرسوم 11 / 426 .

³ - المادة 21 من المرسوم 11 / 426 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

القضائي التابعة له المحكمة المختصة¹ ، وفي هذه الحالة يتم إرسال الملف إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات الاختصاص الموسع وذلك وفقا للسلم الإداري² وهذا ما أكدته كذلك الفقرة 03 من المادة 20 من المرسوم رقم 11/ 426 بنصها "يتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه".

ويطالب النائب العام فورا بالإجراءات "الملف" إذا اعتبر أن الجريمة تدخل حقيقة ضمن اختصاص المحاكم التي تم توسيع اختصاصها المحلي وهي في هذه الحالة إحدى جرائم الفساد المعاقب عليها في القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم، ثم يحولها "الملف أو الإجراءات" إلى و كيل الجمهورية لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع والذي يوجه التعليمات مباشرة إلى ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان والذين قاموا بالتحري والبحث والتحقيق في الملف المعروض على وكيل الجمهورية.³

¹- المادة 40 مكرر 01 من ق ا ج المضافة بموجب القانون رقم 14/04 .

²-جباري عبد المجيد، دراسات قانونية في المادة الجزائية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 73.

³- المادة 40 مكرر 02 ق ا ج وانظر كذلك: جباري عبد المجيد، مرجع سابق، ص 73 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المبحث الثالث: دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد الإداري

منذ إصدار قانون الوقاية من الفساد و مكافحته سنة 2006 شهدت الجزائر نشاطا جدليا في إطار مكافحة الفساد الإداري تمثل أساسا في استحداث أجهزة رقابية جديدة متخصصة كالديوان المركزي لقمع الفساد، و تنصيب الهيئات المنصوص عليها قانونا :كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

و كذا تفعيل دور الهيئات الرقابية الكلاسيكية بكافة أنواعها سواء الإدارية أو المالية أو السياسية أو القضائية و تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد جاءت في هذا النطاق و سرعت و ساهمت إلى حد بعيد في تعزيز النظام المؤسساتي لمكافحة الفساد الإداري وتدعيمه بمختلف الأجهزة والإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد الإداري، و من أهم التدابير التي تضمنتها التعليمة نذكر :ضرورة التعجيل بتحديد تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي التي انتهت عهدتها القانونية،الاطراد في تنشيط دور كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية في مواجهة الفساد.

ويأتي اهتمام المشرع الجزائري ورئيس الجمهورية بتفعيل أجهزة الرقابة نظرا لأهمية الرقابة في حد ذاتها ودورها في مكافحة الفساد الإداري، فهي بمثابة صمام أمان، كما تعد الأداة الرئيسية في عملية الكشف عنه وتحديد حجمه، كما أن مهمتها تنصب أساسا على مكافحته والعمل على الحيلولة دون وقوعه .

والرقابة كما عرفها فايول تعني " :التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما غرضها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها " .

وتعد الرقابة من العناصر الأساسية للعملية الإدارية وقد تطورت أهميتها مع تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها والذي أدى إلى اتساع نطاق الإدارة العامة وكثرة التنظيمات الإدارية، وزيادة عدد العاملين بها، كما تطور دور الرقابة أيضا من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو الإداري يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضا¹.

وبالتالي لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم الكلاسيكي والذي يقتصر على البحث عن الأخطاء بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الايجابية من عمله .

أما عن أهداف الرقابة فهي متعددة و متنوعة، كما عرفت تطورا تبعا لتطور دور الدولة ووظيفتها وهي كلها تصب في خانة التأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت، ويمكننا ذكر بعض الأهداف كما يلي :

- 1-التأكد من التزام الإدارة بمبدأ المشروعية أثناء ممارسة أعمالها الإدارية.
- 2-كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها ، و هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية.
- 3-كشف الانحراف الإداري بمختلف صوره و الذي أصبح السمة الغالبة في مختلف الإدارات و المؤسسات العمومية.

- 4-تحفيز الموظف على الأداء الجيد و الالتزام بالقوانين و التعليمات و هو الدور الجديد للأجهزة الرقابية و الذي لم يعد يركز على الجوانب السلبية في العمل فقط بل اتجه نحو تحفيز العاملين و شحذ همهم و طاقاتهم من خلال إبراز أعمالهم الإيجابية.
- 5-الوقوف على المشكلات و العقبات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها و العمل على إيجاد الحلول لها و معالجتها.

- 6-التحقق من أن تنفيذ الخطط و السياسات في الأجهزة الإدارية قد تم بأقل جهد و تكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفاعلية و الحد من الإسراف و التبذير في الإنفاق العام.

- 7-التنبيه إلى أوجه النقص و الخلل و القصور في التشريعات المعمول بها و اقتراح وسائل علاجية.

- 8-التأكد من أن النفقات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة و بأقل قدر ممكن من الإجراءات البيروقراطية.

¹حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010 ، ص 13 ،، زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، 2009 ، ص35.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المطلب الأول: تفعيل دور أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري

تعد أنظمة الرقابة الإدارية من أقدم النظم الرقابية ظهورا و لقد عرفت تطورا في العصر الحديث سواء من ناحية تنظيمها أو اختصاصاتها، وهي تهدف أساسا إلى ضمان سير و أداء الوظيفة العامة بشفافية و نزاهة بعيدا عن الانحراف والفساد الإداري.

والرقابة الإدارية بهذا المعنى تقوم أساسا على وضع الأساليب و الإجراءات التي من شأنها أن تعمل على ضبط العمل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية و معالجتها.

هذا و تختلف الأجهزة المعنية بالرقابة الإدارية باختلاف النشاط الإداري محل الرقابة، وستقتصر دراستنا على أجهزة الرقابة الإدارية الخاصة بالصفقات العمومية باعتبار هذه الأخيرة من أكثر المجالات عرضة للفساد الإداري.

و لقد أجرى المشرع الجزائري تعديلات عميقة و جذرية على الصفقات العمومية و ذلك في إطار حربه على الفساد الإداري و هدر المال العام و ذلك بإصداره المرسوم الرئاسي رقم : 10/ 236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم.

و لقد أولى المشرع أهمية كبيرة لمسألة الرقابة على الصفقات العمومية ضمن القانون المنظم لهذه الأخيرة، بأن خصص لها بابا كاملا لها و هو الباب الخامس تحت عنوان " رقابة الصفقات العمومية" و هذا لحمايتها من مختلف صور الفساد الإداري و هذا في جميع مراحلها، إذ تنص المادة 116 ق.ص.ع .على ما يلي "تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ و قبل تنفيذها و بعده"، و هذا بتخصيص عدة أجهزة رقابية و التي تمارس عدة صور من الرقابة والتي صنفها المشرع الجزائري وفقا للمادة 117 من ق.ص.ع .إلى ثلاثة أقسام؛ رقابة داخلية، و رقابة خارجية، و رقابة وصائية.

❖ الفرع الأول: الرقابة الداخلية

الرقابة الداخلية هي تلك التي تمارسها السلطة الإدارية بنفسها على نفسها.¹

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010 ، ص 13 ، زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، 2009 ، ص 444 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

و وفقا للمادة 120 من ق.ص.ع .تمارس الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية وهذا دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية.

و يجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابية و الإجراءات اللآزمة لتتسق عمليات الرقابة و فعاليتها.

و عندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية فإن هذه الأخيرة تضبط تصميمها نموذجيا يتضمن تنظيم رقابة الصفقات و مهمتها.

و يفهم مما سبق أعلاه أن المشرع منح لكل مصلحة متعاقدة أو هيئة من هيئات الوصية سلطة إنشاء هيئات لممارسة الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية بشرط تناسبها مع قانون الصفقات العمومية.

و بهذا يكون المشرع قد منح سلطة تقديرية في هذا المجال للمصالح المتعاقدة و هذا تجسيدا للامركزية الإدارية و يمكن الاستدلال على ذلك من خلال سلطة المصلحة المتعاقدة في إنشاء لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض ¹.

ولقد خصص المشرع الجزائري المواد من 120 إلى 125 من ق.ص.ع للرقابة الداخلية على الهيئات العمومية و قد أحدث لجننتين للقيام بهذه المهمة الرقابية و هما لجنة فتح الأظرفة، "المادة 121 ق.ص.ع" و لجنة تقييم العروض "المادة 125 ق.ص.ع".

و الجدير بالإشارة في هذا المجال أن رقابة اللجننتين السابقتين تصنف ضمن الرقابة القبلية التي تمارس على الصنفقة العامة قبل إبرامها، و لقد سبق لنا التفصيل فيها بمناسبة دراسة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية، و عليه فإننا نحيل إلى ما سبق دراسته في هذا المجال.

❖ الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

يقصد بالرقابة الخارجية تلك التي تأتي من خارج السلطة الإدارية أي تلك التي تفرض على الإدارة من خارجها و تهتم أساسا بقانونية النشاط الإداري ².

¹--علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم

الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005، ص 51.

²--نفس المرجع، ص 48.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.
و قد بين المشرع في المادة 126 من ق.ص.ع الغاية من هذه الرقابة كما يلي " :تتمثل غاية الرقابة الخارجية في مفهوم هذا المرسوم و في إطار العمل الحكومي في التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على الهيئات الخارجية"هيئات الرقابة" للتشريع و التنظيم المعمول بهما، و ترمي الرقابة الخارجية أيضا إلى التحقق أيضا من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية، و قد أسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة الخارجية إلى لجنة الصفقات العمومية و التي تحدث على مستوى كل مصلحة متعاقدة و تكلف بالرقابة القبلية للصفقات العمومية.¹

❖ الفرع الثالث: رقابة الوصاية

تعتبر هذه الرقابة من أهم صور الرقابة البعدية الخارجية التي تمارس على الصفقات العمومية من قبل الهيئات الوصية كالرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على الهيئات المحلية.

ووفقا للمادة 127 ق.ص.ع .تتمثل غاية هذه الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية و الاقتصاد و التأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج و الأسبقيات المرسومة للقطاع.

و عند التسليم النهائي للمشروع تعد المصلحة المتعاقدة تقريرا تقييميا عن ظروف إنجازه و كلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أعلاه.

و يرسل هذا التقرير حسب طبيعة الصفقة الملتمزم بها إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني و كذلك إلى هيئات الرقابة الخارجية المختصة.
و لقد أشار المشرع في قانون البلدية الجديد رقم 11 / 10 لرقابة الوصاية في المادة 194 منه كما يلي " :يصادق على محضر المناقصة و الصفقة العامة عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.

¹-المادة 128 المعدلة و المتممة بموجب قانون الصفقات العمومية لسنة 2012 .

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: دور الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد

الإداري.

لا يقل دور أجهزة الرقابة المالية أهمية عن هيئات الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد عموماً و الفساد الإداري خصوصاً باعتبار أن هذه لهذا الأخير شقاً مالياً يجب مكافحته، و يقصد بالرقابة المالية "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف الكامل عن الانحرافات و مدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة .." و تتمثل أهدافها الأساسية في ثلاث نقاط:¹

1- هدف سياسي: و هو التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية و هو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها و جباية الإيرادات حسب الأنظمة والقوانين.

2- هدف مالي: و يتمثل في التحقق من صحة الحسابات و سلامة التصرفات و الإجراءات المالية وكشف الانحرافات و الأخطاء المالية والاختلاسات، هذا بالإضافة إلى مراقبة الأداء وفقاً للأهداف الموضوعية و بالتالي مراقبة الترشيح في الإنفاق.

3- هدف إداري: و هو التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة و تصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة.

أما صور الرقابة المالية فهي متعددة منها الرقابة المالية السابقة، و الرقابة المالية المعاصرة للتنفيذ، و كذا الرقابة المالية اللاحقة، كما تقسم الرقابة المالية إلى رقابة مالية خارجية و أخرى رقابة مالية داخلية.

والجدير بالذكر أن المقام لا يسمح بدراسة كل أجهزة الرقابة المالية وإنما سنقتصر على الأهم منها فقط والتي لها دور مباشر في مكافحة الفساد الإداري.

¹ - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص ص 129، 130.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

❖ الفرع الأول: المراقب المالي

يتولى المراقب المالي عملية الرقابة السابقة على الصفقات التي يلتزم بها و هي إحدى صور الرقابة المالية القبلية تتم قبل تنفيذ العمليات المالية و ذلك بهدف منع الخطأ قبل وقوعه أو التجاوز في الإنفاق و التأكد من أن العمل المالي يتم بشكل صحيح أي التحقق من الشرعية المالية للالتزام بالنفقات العامة.

و على الرغم من أنها " الرقابة المالية" تعتبر عامل من العوامل المسببة للبيروقراطية الإدارية و وهذا لكثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعمليات الإنفاق، الأمر الذي يترتب عليه بطئ سير العمل الإداري في المؤسسات و الإدارات العامة، إلا أنها تعتبر من أهم الآليات الرقابية فعالية لمكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية ، وهذا ما دفع رئيس الجمهورية في تعليمته رقم 03 لسنة 2009 إلى التأكيد على دور المراقب المالي في محاربة الفساد بمختلف صورته، إلا أنه شدد أكثر على مسألة الفساد في الصفقات العمومية، وذلك من خلال تطبيق إجراءات جديدة تسمح للمراقبين الماليين بأداء دور الملاحظ الفاعل والمبادر بتحويله ما يسوغ له فحص جميع إجراءات القيام بالنفقات ذات الصلة بالصفقات العمومية¹.

❖ الفرع الثاني: دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد الإداري

بعدها تطرقنا لهيئات الرقابة الداخلية ننقل إلى دراسة أجهزة الرقابة الخارجية و هي تلك الممارسة من طرف :وزير المالية عن طريق جهاز التفتيش المالي.

و تم إحداث المفتشية العامة للمالية للهيئة الرقابية الدائمة بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ 1980/03/01 و هو تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، و قد حدد اختصاصها في بداية الأمر المرسوم التنفيذي رقم 78/ 92 : المؤرخ في 1992/02/22² ثم أعيد تنظيمها و تحديد صلاحياتها من جديد بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية كلها نشرت في الجريدة الرسمية رقم : 50 المؤرخة في 2008/09/07 حيث حددت صلاحياتها بموجب المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/ 06 و الذي وسع من صلاحيات المفتشية العامة للمالية و مجال تدخلها.

¹- انظر: تعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2000.

²-علاق عبد الوهاب ،المرجع السابق، ص 100.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

و كذا المرسوم التنفيذي رقم 273/ 08 المؤرخ في 06 /09/ 2008 لذي يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و كذا المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المؤرخ في 06 /07/ 2008 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، هذا و قد أعاد تنظيمها المشرع أيضا في سنة 2009 و 2010 و هو ما سنتناوله في حينه و سنحاول خلال هذا الجزء من الدراسة تتبع دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد بمختلف صورته وخاصة الإداري منه.

❖ الفرع الثالث: مجلس المحاسبة ومكافحة الفساد الإداري

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاها المشرع أهمية وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة وكذا الدستور الحالي لسنة 1996 بموجب المادة 170 والتي أناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/ 1980 و الذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.¹ إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون رقم 32/90 المؤرخ في: 04.12.1990 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته كما جرد من الاختصاصات القضائية، ثم قام المشرع سنة 1995 بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم: 95.20 المؤرخ في 17.07.1995 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني .

¹علاق عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 109.

الفصل الثاني الأحكام الاجرائية و الادارية و الرقابية لمواجهة الفساد الاداري الوظيفة العامة.

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد تدخل المشرع سنة 2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10¹ وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

¹ -الأمر رقم 02.10 المؤرخ في 2010.08.26 المعدل و المتمم للقانون رقم 20.95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج ، عدد 56 ، 2010.

قائمة المختصرات:

الاختصار	معناه
ق.ع.ج	قانون العقوبات الجزائري
ق.و.ف.م	قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
ق.إ.ج.ج	قانون الإجراءات الجزائية الجزائري
ق.أ.و.ع	قانون الأساسي للوظيفة العمومية
ق.ص.ع	قانون الصفقات العمومية
إ.أ.م.م.ف	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
ج ر ج ج	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
دج	دينار جزائري

المحيط

قائمة المصادر و المراجع:

أولا :قائمة المصادر

ا. القرآن الكريم

اا. القوانين:

أ-التشريع الأساسي:

المرسوم الرئاسي رقم: 438.96 المؤرخ في :07ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر، ج ر ج ج ،عدد 76 لسنة 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم:03.02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 ج ر ج ج ج ،عدد 25،لسنة 2002، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم:19.08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج ج ،عدد 63،لسنة 2008.

ب- الاتفاقيات الدولية:

1-المرسوم الرئاسي رقم:415.12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012 يتضمن التصديق على الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة و الادارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31جانفي 2011، ج ر ج ج ج ،عدد 68 ،لسنة 2012.

ج-القوانين العادية :

1-القانون رقم:05.80 المؤرخ في :1980.03.01،المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج ج ج ،عدد 20 ،1980.
2-القانون رقم: 01.06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.
3-القانون رقم:22.06 المؤرخ في 2006.12.20 المعدل و المتمم لقانون الاجراءات الجزائية، ج ر ج ج ج ،عدد 84 ،2000.

د-الأوامر:

- 1-الامر رقم:155.66 المؤرخ في :08 جوان 1966 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية المعدل و المتمم ،ج ر ج ج ،العدد رقم 46،لسنة 1966.
- 2-الامر رقم: 03.06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية،ج ر ج ج ،العدد 46،لسنة 2006.
- 3-الامر رقم 02.10 المؤرخ في 06.08.2010 المعدل و المتمم للقانون رقم 20.95 المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر ج ج ،العدد 56، 2010.
- 4-الامر رقم:05.10 المتمم للقانون رقم01.06 صادر عن لجنة الشؤون القانونية و الادارية وحقوق الانسان، مجلس الامة،الجزائر،دورة الخريف،اكتوبر 2010.

و-المراسيم الرئاسية:

- 1-المرسوم رقم:59.85 المؤرخ في :23مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية، ج ر ج ج ،عدد 13،لسنة 1985.
- 2-المرسوم الرئاسي رقم: 233.96 المؤرخ في 02 جويلية 1996 يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها،ج ر ج ج ،عدد 1996.
- 3-المرسوم الرئاسي رقم:413.06 المؤرخ في 22نوفمبر 2006،يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها،ج ر ج ج ،عدد 74،لسنة 2006،المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 64.12 المؤرخ في 07 فيفري 2012 ج ر ج ج عدد 08 لسنة 2012.
- 4-المرسوم الرئاسي رقم:236.10 المؤرخ في:07 أكتوبر 2010 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية ج ر ج ج ،عدد 58 لسنة 2010 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم:98.11 المؤرخ في 01 مارس 2011،ج ر ج ج ،عدد 14 لسنة 2011 و المعدل و المتمم بالمرسوم رقم :222.11 المؤرخ في 16جوان 2011 ،ج ر ج ج ،عدد 34 لسنة 2011،و المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم:23.12 المؤرخ في 18جانفي 2012،ج ر ج ج ،عدد 04 لسنة 2012.المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 03.13 المؤرخ في :13جانفي 2013 ج ر ج ج ،عدد 02 لسنة 2013.

5- المرسوم الرئاسي رقم: 426.11 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011 الذي يحدد كفاءات تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمها وكفاءات سيره، ج ر ج ج، عدد 68، لسنة 2011.

ز- المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم: 194.12، المؤرخ في: 25 أبريل 2012 الذي يحدد كفاءات تنظيم المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الادارات العمومية و إجرائه، ج ر ج ج، عدد 26، لسنة 2012.

ر- التعليمات:

1- التعليمة رقم: 05 لسنة 2004 المؤرخة في 12 أبريل 2004 المتعلقة بتطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59.85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية الأمانة العامة للحكومة، الجزائر، 2004.

2- التعليمة الوزارية المشتركة المؤرخة في 26 ماي 2008 تعدل وتتم التعليمة الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة في 16 أكتوبر 2004، المتعلقة بكفاءات تنظيم و إجراء المسابقات و الامتحانات المهنية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الأمانة للحكومة، رئاسة الجمهورية، الجزائر.

3- التعليمة رقم: 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 و الصادرة عن رئيس الجمهورية و المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

4- التعليمة رقم: 01 المؤرخة في: 11 أبريل 2011 و الصادرة عن الوزير الاول تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية.

ط- المناشير:

1- المنشور رقم: 33 المؤرخ في: 25 جوان 2008 يتعلق بالاشهار عن طريق الانترنت، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، الجزائر، 2008.

2- المنشور رقم: 07 المؤرخ في: 28 أبريل 2011، يتعلق بمعايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتب الوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، رئاسة الجمهورية، الجزائر.

ثانيا: المراجع

I. الكتب المتخصصة:

- 1- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009.
- 2- محمود محمد معايرة، الفساد الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 3- سليمان بن محمد الجريش، اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة و تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002.

II. الكتب العامة:

- 1- جباري عبد المجيد، دراسات قانونية في المادة الجزائية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 2- جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 3- احمد بن عبد الرحمن الشميمري، أخلاقيات الموظف المسلم، الجمعية السعودية للإدارة، وزارة الخدمة المدنية، الرياض، الطبعة الثالثة، 2004.
- 4- هاشمي خرفة، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 5- حمد محمد حمد الشلmani، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
- 6- هديل رزق الزاز، المحاباة في المجتمع الفلسطيني، الاسباب و الاغراض و آفاق التصدي لها، الإئتلاف من أجل نزاهة و المساءلة، رام الله، فلسطين، 2007.
- 7- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الادارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010.

- 8- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006.
- 9- محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- 10- محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان مورافنتلي، القاهرة، 1982.
- 11- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 12- محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- 13- محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق، دار وائل، عمان، 2001.
- 14- سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1955.
- 15- سميحة لعقابي بشير الشريف، المساواة في تقلد الوظيفة العامة المظاهر و الضمانات، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- 16- سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 17- شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية- بين النظرية و التطبيق- دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.
- 18- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 19- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الاردن، 2003.
- 20- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
- 21- شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

III. الرسائل العلمية:

أ- رسائل الدكتوراه:

- 1- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 2- حاحا عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013.1012.

ب- رسائل الماجستير:

- 1- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008.
- 2- حمزة حسن خضر حسن شيخو الطاني، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2010.
- 3- محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005.
- 4- محمود احمد فتحي اللبناني، الشفافية في العمل الإداري، رسالة ماجستير، معهد البحوث و الدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2001.
- 5- مخلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات و القوانين الأردنية، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، 2009.
- 6- علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005.
- 7- فيرم فاطمة الزهرة، الموظف العام و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
- 8- عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.

.IV .المقالات العلمية:

- 1- دنش لبنى، حوحو رمزي، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009.
- 2- زكي راتب غوشة، " الانحراف بالوظيفة العامة في الإدارة العربية-أسبابه وسبل مكافحته"، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 10 ، العدد 1983، 01.
- 3- عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، " الواسطة في الإدارة :الوقاية والمكافحة"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السنة 19.

.V .المؤتمرات العلمية:

- 1- أعراب أحمد، "في استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، الملتقى الوطني حول الفساد الاداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2010.

.VI .المجلات القضائية:

مجلة مجلس الدولة:

- القرار الصادر بتاريخ: 2002.07.29، ملف رقم 005485، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 05، 2004.
- القرار الصادر بتاريخ: 2004.04.20، ملف رقم 009898، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 05، 2004.

الفصل الثاني

ملخص:

يتناول هذا البحث ويهتم بتشخيص ظاهرة الفساد الإداري، و ذلك بالتعرف على ماهيتها ومظاهرها و أسبابها وآثارها، فتشخيص المشكلة هي أول مراحل مكافحة.

كما يسعى هذا الموضوع إلى الكشف عن الإستراتيجية التي تبناها المشرع لمواجهة هذه الظاهرة المستفحلة في الجزائر، والتي قسمناها إلى إستراتيجية جزائية وأخرى إدارية، واستعرضنا في الأولى السياسة الجنائية التي انتهجها المشرع الجزائري في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وكذا قانون الإجراءات الجزائية وباقي القوانين الأخرى ذات الصلة، أما الثانية فقد خصصناها لدور الآليات الإدارية في الحد من الفساد الإداري ومكافحته وخصوصا تلك الواردة في قانوني الوظيفة العامة والصفقات العمومية، كما لا ننسى كذلك الدور الفاعل لأجهزة الرقابة المتخصصة منها وغير ذلك في الحد من هذه الظاهرة.

أما إشكالية هذا البحث فإنها تتمحور حول:

ما مدى تأثير الفساد الإداري في الوظيفة العمومية؟

و دراستنا هذه تسعى جاهدة من خلال تسليط الضوء على هذا الموضوع بشكل تفصيلي، إلى التأسيس لنظرية متكاملة في مجال مكافحة الفساد الإداري، و ذلك بهدف وضع لبنة تنطلق وتسترشد بها الجهات القائمة والمختصة بمكافحة الفساد الإداري.