

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



دور أخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

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

إشراف الدكتور:

حاجة عبد العالي

إعداد الطالب:

باهي هشام

الموسم الجامعي : 2014-2015

يعتبر موضوع أخلاقيات الموظف العام من الموضوعات المعاصرة الذي يكتسب أهمية بالغة، باعتبار أن نجاح المنظمات الحكومية والخاصة يرتكز على ما يحمله العنصر البشري من قيم وأخلاق التي يطبقها خلال ممارسته لمهامه الوظيفية، حيث أصبحت الأخلاق في الوقت الحاضر تحظى باهتمام كبير، فالיום تتردد مصطلحات كثيرة مثل أخلاقيات الوظيفة، أخلاقيات الأعمال، أخلاقيات الوظيفة العامة، بعد أن كانت الكفاءات هي مركز الاهتمام الوحيد، والربح هو الهدف الأساسي والمسؤولية الوحيدة للأعمال، مما حداها إلى إعادة صياغة الأهداف والسياسات بشكل يبرز المسؤولية الأخلاقية للإدارة.

والغرض الأساسي من المحافظة على الجانب الخلق في الإدارة هو بعث الثقة وإقامة علاقات عمل حسنة بين الإدارة والمواطن، لذلك فالجانب الخلق يساعد الإداري على الإخلاص في عمله والمحافظة على أسرار المهنة وتقديم أحسن الخدمات.

وقد أدى تراجع الأخلاق في الوظيفة العامة إلى ظهور انحراف سلوكي في ممارسات الموظفين في الإدارة، من استغلال للوظيفة وقبول الرشاوى والاختلاسات المادية والمحسوبية في التعيين والترقية، وغيرها من الممارسات اللاأخلاقية حتى برزت ظاهرة الفساد الإداري الذي يعد من أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها.

والفساد الإداري مصطلح مكون من كلمتين: الفساد والإدارة، فكلمة الفساد في اللغة مشتقة من كلمة فسَدَ، يفسُدُ، فسَاداً، فهو ضد صلح، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل<sup>1</sup>، ويرى ابن منظور أن الفساد نقيض الصلاح، حيث عرف على أنه: "خروج الشيء عن الاعتدال سواء كان هذا الخروج قليلاً أم كثيراً، وانه اخذ للمال ظلماً"<sup>2</sup>، أما اصطلاحاً فقد تعددت تعاريفه، حيث يعرفه كل من رونالد رلث R.Wralth و سيمبكنز R.Simpikins على أنه: "كل فعل يعتبره المجتمع فسَاداً، ويشعر فاعله بالذنب وهو يرتكبه"، كما عرفه اديلهرتز H.Edehertz على

<sup>1</sup> فهد بن محمد الغنام، مدى فعالية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2011، ص 08.

<sup>2</sup> أحمد لكل، الفساد الإداري أسبابه ومظاهره وأساليب مكافحته، ملتقى وطني حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدينة، يومي: 05،06، ماي 2009، ص 03.

انه: " فعل غير قانوني أو صورة من الأفعال غير القانونية التي تم ارتكابها بأساليب غير مادية ومن خلال أساليب سرية تتسم بالخداع القانوني والاجتماعي، وذلك للحصول على أموال أو ممتلكات أو لتحقيق مزايا شخصية أو تجارية<sup>1</sup>، أما المنظمة الدولية للشفافية فقد عرفتة على انه: "إساءة استعمال السلطة التي أوتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية"<sup>2</sup>، وهو نفس التعريف الذي أورده هيئة الأمم المتحدة في احد تقاريرها على أن: "الفساد هو سوء استخدام السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية مع الإضرار بالمصلحة العامة"<sup>3</sup>. أما مصطلح الإدارة فقد قمنا بتعريفه في المتن.

أما الفساد الإداري فعرف على انه: "تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج عن النظام لمصلحة شخصية"<sup>4</sup>، ووضع صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر سنة 1996 تعريفا للفساد الإداري جاء فيه بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة من اجل الحصول على مكسب خاص..<sup>5</sup>"، ومن خلال التعاريف السابقة نشير إلى أن الفساد بمفهومه العام أوسع وأشمل من الفساد الإداري، ذلك لأن الفساد يشتمل على أفعال يمارسها أي شخص حتى ولو لم يكن عاملا في الدولة، أما الفساد الإداري فشرطه أن يكون الفاعل عاملا في الدولة أي موظف، وهذا الأخير هو الذي يعيننا في هذه الدراسة.

فالفساد الإداري ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمنية والمكانية، حيث وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى، فهو يشمل جل دول العالم بما فيها الدول المتقدمة، الأمر الذي أدى إلى عقد الكثير من المؤتمرات و الإتفاقيات على سبيل محاربتة، وبالتالي فهو على هذا النحو مشكلة وهذا بالنظر لما يترتب هذا الأمر من خطورة لها تكلفة اجتماعية واقتصادية باهظة، إذ يعمل على تراجع عملية التنمية والازدهار، ويقوض فرص الديمقراطية، ويقلص ميادين دولة القانون والمؤسسات، كما يخل بمبادئ العدالة والنزاهة والمساواة داخله.

<sup>1</sup> عبد الحلیم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري: مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص12.

<sup>2</sup> بدون صاحب المقال، [www.transparency.org](http://www.transparency.org) يوم: 14 جانفي 2015، على: 19.25.

<sup>3</sup> عبد الحلیم مشري، عمر فرحاتي، مرجع نفسه.

<sup>4</sup> أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، دار الشعب، القاهرة، 1986، ص85.

<sup>5</sup> عبد الحلیم بن مشري، عمر فرحاتي، مرجع سابق، ص 13.

## أهمية الدراسة:

انطلاقاً مما سبق يتضح أن موضوع "دور أخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري" من الموضوعات الإدارية المهمة، وتتبع أهميته من ناحيتين، **الناحية النظرية:** من خلال أن هذا الموضوع حظي باهتمام كبير لدى الباحثين والدارسين والمهنيين في هذا المجال، ولعل ندرة الدراسات التي بحثت في العلاقة بين أخلاقيات الموظف العام والفساد الإداري يعطي لهذه الدراسة أهمية مميزة، خاصة في ظل ارتفاع الأصوات المنادية والداعية إلى عدم الاكتفاء بمواجهة الفساد الإداري بالعقاب فقط، وإنما يمكن استخدام القيم الإيجابية في أخلاقيات الموظف العام للحد من الظاهرة ومكافحتها.

أما **الأهمية العملية** لموضوع الدراسة، فتبرز في الوقوف على الدور الفعال لأخلاقيات الموظف العام في مكافحة الفساد الإداري، وذلك لأن استفحال هذه الأخيرة في المؤسسات والإدارات العمومية ناتج عن غياب هذه الأخلاقيات وتراجعها، مما أدى إلى بروز جهاز إداري غير فعال، كما تساعد هذه الدراسة الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد الإداري في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدعم قيم وأخلاقيات الموظف العام في القيام بالدور المنوط بها للحد من ظاهرة الفساد الإداري ومكافحته.

## أهداف الدراسة:

تكمن الأهداف العامة لدراستنا إلى الإشارة لخطر ضعف الأخلاقيات في قطاع الوظيف العمومي وعلى نجاعة الإدارة، والاقتصاد والمجتمع، أما الأهداف الخاصة فتكمن في معرفة المساعي الوطنية، والدولية في مجال تعزيز الأخلاقيات وأهم التوصيات بهذا الخصوص، وكذا تمكينه من معرفة أهم التدابير التي من شأنها أن تعيد الأخلاقيات المهنية في حال تطبيقها، وكذا أهمية الأخلاق الوظيفية في تقليص الفساد الإداري الذي تواجهه مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية.

## أسباب اختيار موضوع الدراسة:

تتلخص الدوافع الذاتية لاختيار هذا الموضوع فيما يلي:

- ✓ الميل والرغبة في دراسة هذا الموضوع، وهذا للاطلاع أكثر على مثل هذه المواضيع الإدارية .
- ✓ ندرة الدراسات المعالجة لهذا الموضوع، حيث انه من خلال المطالعة للمراجع فانه تبين انه لا توجد مراجع كافية متخصصة تخصصاً مباشراً في الموضوع.
- ✓ إثراء المكتبة ببحث جديد قد يكون في متناول باحثين آخرين في المستقبل لإنجاز دراسات أخرى مكتملة.

أما الدوافع الموضوعية لدراسة هذا الموضوع فتكمن في:

- ✓ الأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع الدراسة، باعتباره أهم الموضوعات وأكثرها حساسية في الوقت الراهن.
- ✓ استفحال ظاهرة الفساد الإداري في الإدارات نتيجة لتراجع أخلاقيات الموظف العام بصورة بدأت تخرج عن السيطرة، وأصبحت الظاهرة من السلوكيات التي إعتادها الموظفون، فأصبح لزاماً علينا نحن كباحثين ونخب هذا الوطن المساهمة في القضاء على هذه الظاهرة من خلال تبيان أهمية الأخلاقيات.

## إشكالية الدراسة:

يعد موضوع أخلاقيات الموظف العام من الموضوعات الهامة في حقل العلوم الإدارية، باعتباره من أساسيات نجاح الإدارة، إذ يعكس الثقة بينها وبين المجتمع الذي تعمل فيه، حيث وبالرغم من وجود ترسانة تشريعية وتنظيمية ضخمة موجهة لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري، إلا أن القطاع العمومي بإداراته ومؤسساته العمومية من خلال موظفيه لازالوا يتفنون فن استغلال الثغرات القانونية والتهرب من النصوص القانونية، بتجردهم من أخلاقيات الوظيفة العامة وتعريضها للانحراف الوظيفي التي لا تخدم إلا مصالحهم الشخصية، وبالتالي المساس بالمصلحة العامة وبمصالح الدولة وإداراتها ومؤسساتها.

ومن هنا فان هذه الدراسة سوف تتناول موضوع أخلاقيات الموظف العام ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، نظراً للأهمية التي تحظى بها الأخلاقيات من جهة، والحد من الفساد الإداري من جهة أخرى، ومنه فالإشكالية المطروحة هي:

**إلى أي مدى يمكن أن يساهم الجانب الخلفي لدى الموظف العام في الحد من الفساد الإداري؟**

**المنهج المتبع:**

قصد الإحاطة والإلمام بأهم أبعاد ومضامين الدراسة وبغية الإجابة على التساؤلات المطروحة، تم الاعتماد على منهجين: المنهج التحليلي و المنهج المقارن، فالأول يبرز من خلال تحليل أخلاقيات الموظف العام ومدى تأثيرها للحد من الفساد الإداري، عن طريق جمع المعلومات وتصنيفها بالاعتماد على ما هو موجود في الكتب والدوريات والبحوث العلمية المتخصصة حول أخلاقيات الموظف العام وحول الفساد الإداري، وكذا فحص وتحليل بعض الأفكار الواردة في الدراسة، أما المنهج المقارن فقد استعملناه في بعض الجزئيات التي تتطلب منا دراسة المفاهيم من منظور التشريع الجزائري، والتشريعات الأخرى.

**الدراسات السابقة:**

لم نجد دراسات جزائرية سابقة لهذا الموضوع نظراً لحدثته، لإكتفاء الباحثين الجزائريين على عقد الملتقيات والندوات في الموضوع وعدم الخوض فيه كبحت أكاديمي، يقدم ويبرز الظاهرة و أهم الحلول، لهذا وجدنا دراستين سعوديتين تحيط بجوانب الموضوع.

**الدراسة الأولى المعنونة ب:** أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، وهي أطروحة دكتوراه فلسفة، مقدمة من طرف الباحث: عبد العزيز بن القحطاني، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية العلوم الإجتماعية و الإدارية، قسم العلوم القانونية، 2014، بحيث هدفت دراسة الباحث إلى إستخدام القيم الإيجابية في أخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، وعدم الإكتفاء بمواجهة الفساد الإداري بالعقاب فقط.

**الدراسة الثانية المعنونة بـ: الفساد الإداري:** أنماطه و أسبابه و سبل مكافحته، "نحو بناء نموذج تنظيمي"، و هي أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، مقدمة من طرف الباحث: خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل الشيخ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات بقسم العلوم القانونية، 2007، بحيث هدفت دراسة الباحث على إظهار حقيقة الفساد الإداري وسبل مكافحته، وبناء نموذج تنظيمي مقترح لمكافحة الفساد الإداري، وقد توصل الباحث إلى ان الفساد الإداري نتاج عوامل اقتصادية، واجتماعية، وإدارية، وتنظيمية، ووصل إلى ان الحد من الفساد الإداري يمكن علاجه قبل وقوع جريمة الفساد الإداري (كإجراء وقائي)، وأثناء وقوعها (كإجراء دفاعي)، أو بعد وقوعها (كإجراء علاجي).

### صعوبات الدراسة:

للإشارة فقد اعترضنا صعوبات في إعداد هذا البحث نذكر منها:

- ✓ يجمع هذا البحث بين متغيرين أساسيين هما أخلاقيات الموظف العام والفساد الإداري، لذلك كان لزاماً علينا أن نحصر المراجع التي نجمعها في هذا الموضوع.
- ✓ صعوبة إيجاد المراجع والدراسات المتخصصة التي تناولت موضوع أخلاقيات الموظف العام ودورها في الحد من الفساد الإداري.

### خطة الدراسة:

للإجابة على الإشكالية السابقة، قسمنا هذا الموضوع إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول الدور الوقائي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري، من خلال مبحثين فقد تطرقنا في المبحث الأول إلى الإطار المفاهيمي لأخلاقيات الموظف العام، وفي المبحث الثاني فقد تطرقنا إلى القواعد الأخلاقية الوظيفية التي تساهم في الوقاية من الفساد الإداري، أما الفصل الثاني فقد خصصناه للدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري من خلال مبحثين فتطرقنا في أول مبحث له عن دور الإدارة و القضاء في تكريس الأخلاقيات المهنية، فيما خصص المبحث الثاني للجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري.

**الفصل الأول: الدور الوقائي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري**

يعد الفساد الإداري إحدى القضايا الشائكة في أي مجتمع من المجتمعات ، حيث يعتبر ظاهرة متجذرة في التاريخ الإنساني، وقد أفرزت على العصور المتعاقبة أنماط سلوكيات ، و أفعال منحرفة ، فهو يمثل انحرافا غير مشروع للنظم والقواعد القانونية في الوظيفة ، والأهم من ذلك يمثل انتهاكا للمعايير والقيم الأخلاقية التي تتطلبها الوظيفة العامة ، وعليه يمكن القول أن أخلاقيات الموظف العام هي بمثابة خط الدفاع الأول، لاستئصال ومحاصرة مظاهر الفساد الإداري ،والحد من السلوكيات اللاأخلاقية في الوظيفة العامة.

**المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لأخلاقيات الموظف العام**

أثار موضوع الأخلاق اهتمام الباحثين في كافة العلوم النظرية والتطبيقية، وهذا نتيجة إدراكهم بان الأخلاق تعد بمثابة المعيار الذي يمكن من خلاله، الحكم على أداء الأعمال المرتبطة بتلك العلوم، وتعتبر الوظيفة العامة من المجالات المهمة ،التي تتطلب التزاما دقيقا بالأخلاق، فنوعية الخدمات التي تقدمها ،تتأثر إلى حد كبير بمدى تمسك الموظف بمجموعة من الأخلاقيات والسلوكيات الوظيفية.

**المطلب الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة، و عناصرها**

أصبح موضوع أخلاقيات الإدارة، من المواضيع التي تحظى باهتمام متزايد في السنوات الأخيرة، نتيجة لأسباب عديدة ،في مقدمتها تزايد الفسائح الأخلاقية ،والنقد الموجه للإدارة والمعايير التي تعتمد عليها ،بعيدا عن إطار أخلاقي وشفاف ، لذا تحولت الرؤية القائمة على الربح والكفاءة المادية إلى رؤية أخرى ،قائمة على أخلاقيات الإدارة ومعاييرها الخاصة.

الفرع الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة

أولاً: تعريف الأخلاق

1- لغة: جمع خلق بضم الخاء واللام، بمعنى المروءة و الدين.

أيضاً الخلق لغة يطلق على الطبع، أو السجية وهو يشكل صورة الإنسان الباطنية، مثلما يشكل خلق - بفتح الخاء وسكون اللام - صورة الإنسان الظاهرة.<sup>1</sup>

2- اصطلاحاً:

يقصد بها مجموعة القيم المشروعة، التي يتحلى بها الشخص المسؤول، والتي لها تأثير واضح، على السلوك والمحقة للخير، والمانعة للشر، والرافضة للظلم والطغيان في المجتمع، ضمن قواعد ومعايير محددة تحكم هذا السلوك.<sup>2</sup>

وعرفها ابن القيم بأنها: هيئة مركبة من علوم صادقة، و إرادات زكية، و أعمال ظاهرة و باطنة واقفة للعدل، والحكمة والمصلحة وأقوال مطابقة للحق تصدر تلك الأقوال، و الأعمال عن تلك العلوم والإرادات، فتكسب النفس بها أخلاقاً هي أزكى الأخلاق، و اشرفها أو افضلها.<sup>3</sup>

كما عرفها أبو حامد الغزالي الأخلاق بأنها: " هيئة في النفس راسخة، عنها تصدر الأفعال بسهولة، ويسر من غير حاجة إلى فكر وروية".<sup>4</sup>

أما القطبي فعرفها بأنها: حقيقة الخلق في اللغة، هو مأخوذ به الانتماء نفسه من الأدب يسمى خلقاً أنه يصير كالخلقة فيه.

<sup>1</sup> أبو حامد الغزالي، احياء علوم الدين، دار المعرفة، بيروت، 1990، ص 3.

<sup>2</sup> سليمان بن سلام بن خليل الرومي، درجة التزام المشرفين التربويين في محافظات غزة بأخلاقيات المهنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2009، ص 82.

<sup>3</sup> المفرج بن سليمان القوسي، اخلاق العمل في الإسلام، العراق، 2009، ص 47، 48.

<sup>4</sup> فتيحة زرداوي، الأخلاق و السياسة عند أبو احمد الغزالي، رسالة ماجستير في الفلسفة، جامعة الجزائر، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، 1990، ص 23.

كما عرفها ROBBINS و DECENZO بأنها مجموعة القواعد، والمبادئ التي تحدد ما هو السلوك الصحيح والسلوك الخاطئ<sup>1</sup>.

وكلمة أخلاق ETHIC مستخلصة من اللفظ اليوناني Ethos، والتي تعني خلق. وتكون الاخلاق ETHIC مجموعة من المعتقدات، او المثاليات الموجهة، والتي تتخلل الفرد او مجموعة من الناس في المجتمع.

وباللغة الاجنبية يختلف لفظ ETHIC عن لفظ Déontologie، حيث تم اشتقاق هذا الاخير من اللفظ اليوناني Dénotons، والتي تعني ما يجب فعله، و Logos التي تعني العلم، وتعني اللفظين معا "العلم الذي يدرس الواجبات".

كما تعرف La Déontologie انها مرادف للأخلاق المهنية لمهنة معينة.

فالمختصين والدارسين في مجال علم الادارة آرائهم بشأن مفهوم الأخلاق متعددة، فقد أشار Rue et Byers الى ان الأخلاق هي المعايير، و المبادئ التي تحكم سلوك الفرد، او الجماعة. ويرتبط موضوع الاخلاق بالأسئلة المتعلقة بما هو خطأ، وما هو صواب، وبالواجبات الأخلاقية للفرد. و يتفق هذا التعريف مع ما أشار اليه Slocum، اذ ان الأخلاق لديهم هي مجموعة من القواعد الاخلاقية، و القيم المبدئية التي تحكم سلوك الفرد، والجماعة بشأن الصح و الخطأ، كما انها تضع المعايير عما هو جيد وسيئ في التصرف و الافعال. ولا يجرده Garden الأخلاق من تأثيرات الموقف متفقا مع Negros فقد أشار الأول الى ان الأخلاق هي: " تطبيق الفرد لما يؤمن به من القيم، خلال القيام بسلوك معين في موقف معين"، أما الثاني فقد أشار الى ان الأخلاق هي: مجموعة من المبادئ المدونة تأمر، وتنتهي عن سلوكيات معينة تحت ظروف معينة. وهي انعكاسات القيم التي يتخذها الأفراد، كمعايير تحكم سلوكياتهم<sup>2</sup>.

وتمثل الأخلاقيات لدى البعض مطلقات في التمييز بين ما هو جيد (الفضيلة) ،و بين ما هو سيئ (الرديلة)، وهذا ما تمثله الاخلاق المثالية. كما انها تمثل لدى البعض الاخر مسألة نسبية، فهي اذن تفضيلات اجتماعية معينة تستند الى ما يجله الافراد ،و ما يستهجنونه في

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، اخلاقيات الادارة ومسؤولية الاعمال في شركات الاعمال، الوراق للنشر و التوزيع، الاردن، 2006، ص 17.

<sup>2</sup> أحمد محمود حبيب البوتي، أخلاقيات الأعمال واثرها في تقليل الفساد، هيئة المعاهد التقنية، العراق، (د س ن)، ص 4.

المجتمع من سلوك ، و تصرفات في فترة و ظروف معينة، وتلك هي الاخلاق النسبية، وضمن هذا السياق نجد الاخلاق الموقفة ،التي ترفع من درجة النسبية الى حدود الموقف الواحد، والحالة الواحدة، فالفرد يمكن ان يكون جيدا في حالة و سيئا في حالة اخرى، حيث انه في الضغوط الموقفية ،المتنافسة في العالم الواقعي حتى المديرين حسني النية يقومون بما يؤدي الضرر للأخرين.<sup>1</sup>

و لقد حاول بعض المعاصرين تلخيص ،وتسهيل العبارة في تعريف الأخلاق اصطلاحا فقال: الخلق صفة مستقرة في النفس ،فطرية او مكتسبة، ذات آثار في السلوك محمودة ،او مذمومة. كما يطلق الخلق على نفس المبادئ ، والقواعد المنظمة للسلوك الإنساني، على نحو يحقق الغاية من وجوده في العالم على الوجه الأكمل.<sup>2</sup>

و منه فالأخلاقيات ماهي إلا اختبار، وفحص وترتيب لقيمنا، وهذه القيم تكون في مجملها القواعد الأخلاقية ،التي تؤثر على تصرفاتنا وسلوكنا، وعلى اسلوبنا في اتخاذ اي قرار.<sup>3</sup> و لهذا يمكن القول ان الاخلاق وسيلة لتدريب الأفراد ،على فن التعامل مع السلوك المنظم. و من كل هذه التعريفات التي سردناها ،تعتبر الأخلاق وليدة ثقافة المجتمع، و التي بدورها ناتج البناء الاجتماعي ،و من ثم نجد ربطا وثيقا بين أخلاقيات الادارة والمكون الاجتماعي ، ذلك البعد الذي يشكل السلوك الإداري في المنظمات، فهي تشير بشكل عام الى القيم ،والمعايير الاخلاقية التي يستند لها أفراد المجتمع ،لغرض التمييز بيم ما هو صحيح وما هو خطأ.<sup>4</sup>

تأسيسا على ذلك ،فأخلاق المجتمع تعتبر أساس أخلاقيات الإدارة ، كما ان هذه الاخيرة تتبع من أخلاقيات المجتمع، ذلك ان الادارة لا تقوم على فراغ، بل هي بيئة حية متفاعلة بين المنظمة ووسطها.

<sup>1</sup> www.guichetdusavoir.org يوم: 02 نوفمبر 2014، على 11.45.

<sup>2</sup> يحيى بن محمد حسن رمزي ،المنهج الاخلاقي في حقوق الانسان، جامعة ام القرى ،السعودية ،2003، ص9.

<sup>3</sup> عبد الرحمن محمد الحسن عثمان، المسؤولية الادارية في اطار قيم و اخلاقيات الموظف العام،(د د ن)،(د ب ن)،(د س ن)، ص37.

<sup>4</sup> الطاهر محسن منصور الغالي، المسؤولية الاجتماعية واخلاقيات الاعمال، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 25.

أما شرعياً ودينياً فقد بين دستور الإنسانية، الجامع "القرآن الكريم" صفة النبي صلى الله عليه وسلم، الذي بنى اعظم صرح للأخلاق الفاضلة على الإطلاق، ذلك الصرح الذي ساهم في بناء أفضل مجتمع عرفته الإنسانية، فقال الله تعالى في وصف النبي: "وإنك على خلق عظيم"<sup>1</sup>، حيث صار إمتثال القرآن أمراً ونهياً سجية له، وخلقاً تطبعه مع ما جلبه الله عليه من خلق عظيم من الحياء، والكرم و الصفح، وكل خلق جميل.<sup>2</sup>

وفي سنتنا المطهرة العديد من الأحاديث النبوية، التي تحت على حسن الخلق، و أنه هدف رسالة سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، أن يتم مكارم الأخلاق فقد روي عنه صلى الله عليه وسلم أنه قال: (إنما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق)، وقد جاء أناس إليه صلى الله عليه وسلم فقالو: من أحب عباد الله الى الله تعالى؟ قال: أحسنهم خلقاً.<sup>3</sup>

و لهذا أجمع الاسلام ان الاخلاقيات، هي مجموع القيم المشروعة التي يتحلى بها الشخص المسلم المسؤول، والتي لها تأثير واضح على السلوك العام، والخاص والمحقة للخير، والمانعة للشر والمناصرة للحق، والمناهضة للباطل والداعمة للعدل، والإحسان والرافضة للظلم، والطغيان في المجتمع ضمن قواعد، ومعايير محددة تحكم هذا السلوك.<sup>4</sup>

فالأخلاق هي: قوة راسخة في الإرادة، تتنوع الى اختيارها هو خير، او اختيارها شر، فهي قواعد سلوكية يلتزم بها الانسان، الذي يعيش في جماعة، وتغيب ميل من الميول على غيره استمرار، وهو صفة نفسية، والمظهر الخارج له يسمى السلوك.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> الآية 04 من سورة القلم.

<sup>2</sup> إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي، تفسير القرآن العظيم، دار مكتبة الهلال، بيروت، 1990، ص 244.

<sup>3</sup> أحمد بن عبد الرحمن المشيشري، أخلاقيات الموظف المسلم، الطبعة الثالثة، جامعة القصيم، السعودية، 2004، ص 6، 7

<sup>4</sup> ايمان صوفي، مريم قوراري، أخلاقيات العمل كأداة للحد من الفساد الإداري في الدول النامية، ملتقى وطني، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، بسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012. ص 1.

<sup>5</sup> سليمان بن سلام بن خليل الرومي، مرجع سابق، ص 84.

### ثانياً: تعريف الإدارة

يعود اصل كلمة إدارة في الفكر السياسي، والإداري الغربي (Administration) الى الكلمة اللاتينية Ad ministre والتي تعني تقديم خدمة.<sup>1</sup> حيث تلعب الادارة دورا كبيرا وعظيما في تقدم الامم، والمجتمعات في مختلف ارجاء العالم، وتقديم مختلف الخدمات والقيام بالصالح العام، حيث اصبحت الادارة العامة، وطبيعة الخدمات التي تقدمها بمثابة الترمومتر، لقياس مدى تقدم وازدهار الدول و الامم.

### 1- تعريف الإدارة لغة:

تعرف كلمة إدارة في اللغة العربية واصل استعمالها: بمعنى جعل الحركات تتواتر بعضها في اثر بعض، جعله يدور " أدار الآلة"، - أدار محرك السيارة: شغله، جعله يدور و يعمل.<sup>2</sup> والتشغيل يعني العمل وفق سياق متناسق، ومنسجم لتقديم غرض، منتج أو غاية معينة.

### 2- تعريف الإدارة اصطلاحاً:

هذه الأخيرة تعني تضافر جهود مشاركة، وصولاً الى هدف محدد، تحت اشراف وتوجيه جهة مسؤولة. كما عرفت تعريفاً اخر، بانها تقوم بتوجيه النشاط التنفيذي بالأساليب الإدارية، التي توصلنا إلى تحقيق الأهداف المنشودة، بأوفر قدر، و أقل تكلفة، و أسرع وقت، وأقل جهد، وذلك مع مراعاة ظروف البيئة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية.<sup>3</sup>

و للإدارة تعريفات كثيرة ومتنوعة، ذهب اليها أهل الاختصاص، حيث ذهب "هوايت" الى ان الإدارة هي فن قيادة وتنسيق، ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد انجاز بعض الأغراض أو الأهداف، ووصف "دال" الادارة بأنها: جعل الأشياء تنفذ من خلال أشخاص اخرين، وذلك عن طريق جهودهم وتنظيمها، و ارشادها، والرقابة عليها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ابو الحسن عبد الموجود، التطوير الإداري في منظمات الرعاية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، 2007، الاسكندرية، ص15.

<sup>2</sup> <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar> يوم: 10 نوفمبر 2014 على 10.15 صباحاً.

<sup>3</sup> المليجي ابراهيم عبد الهادي، استراتيجيات و عمليات الادارة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2002، ص31.

<sup>4</sup> الخفاجي نعمة عباس، الهيئتي صلاح الدين، تحليل أسس الادارة العامة منظور معاصر، دار اليازوري، الاردن، 2009، ص17.

وينقل (المغربي عبد الحميد عبد الفتاح) تعريف "تايلور" بقوله ان الادارة هي: معرفة ما يجب ان يمارسه الأفراد بدقة، والتأكد من تطبيقهم لذلك بأفضل الطرق، وأقل التكاليف..، كما عرفها فايول اعتمادا على ممارسة المدير لعمله، بانها الجهود المتعلقة بالتنبؤ، و التخطيط و التنظيم و إصدار الأوامر، و التنسيق و الرقابة.<sup>1</sup>

ومن التعاريف السابقة نستخلص جملة من النقاط التي تركز عليها الادارة وهي:

الجانب الانساني : كون الادارة تحيا وتعمل وتمارس داخل -ومن أجل - المؤسسات التي تعبر مجتمعنا انسانيا، متصلا بعضه ببعض عن طريق رابطة العمل، تحقيقا للنفع العام.

الجانب الاجتماعي: ان الادارة تعمل على تنمية الجوانب الاجتماعية، حيث تقوم بتلبية رغبات الأفراد لخدمة بعضهم البعض في جو هادف ، كما تؤدي دورا فعالا في معالجة كثير من الأزمات الاجتماعية و النفسية، حيث تجعل الأفراد قادرين على الأداء الجماعي، وتساعدهم على تفهم الاخرين بمختلف رغباتهم احتياجاتهم، وميولهم ، وتوجهاتهم.

الجانب الموضوعي الهادف: ان العملية الادارية هي عملية هادفة تسعى الى تحقيق اهدافها بكفاءة عالية، وذلك بالاعتماد على احسن الوسائل، و اقل التكاليف، وتوظيف افضل الموارد البشرية و المادية و المعنوية. كما تتماشى و الأسس و المبادئ العلمية المنظمة و المحققة للتوازن داخل المنظمة وخارجها ضمن نطاق محدد وواضح.

الجانب الإبداعي المتجدد: تحقق الإدارية الموازنة بين متطلبات الحاضر وتطلعات المستقبل، من خلال ادراكها لأهمية البعد الزمني، فتتنبأ بالأحداث وترتب المستجدات (من افكار وسلع وخدمات...) فهي تدرس الماضي وتستفيد من تجاربه في اتخاذ القرارات، فهي بذلك تواكب التطور الحاصل لدى المجتمعات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد الفتاح، الادارة الاصول العلمية والتوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي و العشرين، المكتبة العصرية، مصر، 2006، ص22.

<sup>2</sup> أبو بكر مصطفى محمود، الادارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الاداري من التخلف و الفساد، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص12.

### ثالثاً- تعريف أخلاقيات الإدارة

إن المتخصصين في مجال الأعمال، والإدارة لهم عدة آراء بشأن مفهوم أخلاقيات الإدارة ، أو كما يسميها البعض أخلاقيات المؤسسة ، أو اخلاقيات الأعمال، و سنقوم بتعريفها كما يلي: يعرفها Ivancervich بان أخلاقيات الإدارة تمثل خطوط توجيه للمديرين، في صنع القرار و ان اهميتها تزداد بالتناسب مع اهمية اثار و نتائج القرار ، فكلما كان نشاط المدير أكبر تأثيراً في الآخرين ازدادت أخلاقيات ذلك المدير، أما Valok.P.van فعرفها بانها: الدراسة المنهجية للخيار الأخلاقي التي يتم من خلالها اختيار ما هو جيد.<sup>1</sup>

ونلاحظ من خلال هذا التعريف أن "فالوك" يحاول أن يعطي لـاخلاقيات الادارة بعدا علميا ليتم استيعابها ضمن علم الادارة. ونجد كذلك في هذا الصدد P.F.Duacker حيث يرى ان الأخلاق في الادارة هي: العلم الذي يعالج الاختيارات العقلانية ،على أساس التقييم بين الوسائل المؤدية الى الأهداف.

ويمكن ايضا تعريف أخلاقيات الادارة على انها: المبادئ التي تحكم التصرفات داخل المؤسسات الاقتصادية، و التي توجه اتخاذ القرارات و السلوك.<sup>2</sup>

ووردت تعاريف أخرى لأخلاقيات الادارة تمثلت في انها: "عبارة عن عقد بين المؤسسة و أصحاب المصالح، يتسع مداه ليشمل الثقة ،والتعاون كنافذة لتقليل الفرص الضائعة، وتحقيق الميزة التنافسية".

تعريف اخر: "سلوك ملتزم بالجوانب الأخلاقية ،والقيمة المعبرة عن الثقة ،و الشفافية والابتعاد عن التمييز، والمراوغة و الصدق، بحيث يؤدي الى نتائج مرضية لجميع الأطراف بالاعتماد على وسائل و أدوات مشروعة"، وتم تعريفها كذلك على انها: "عبارة عن ابعاد أوسع وأكثر وضوحاً، الغرض منها هو منظومة من القيم الاجتماعية ،والذاتية تحكم التصرفات الفردية

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، مرجع سابق، ص 20.

<sup>2</sup> وفاء فتحي، أخلاقيات الاعمال والادارة الاستراتيجية، www.tkne.net يوم: 18 نوفمبر 2014 على 16.35.

والمؤسسية في مختلف المواقف و الظروف، وتحدد السلوكيات الجيدة و الغير جيدة، وتتعكس في القوانين ، والتعليمات ، وقواعد السلوك والمعايير المهنية.<sup>1</sup> "

وهناك من يعتبر ان أخلاقيات الإدارة هي كل ممارسة للمهنة، بالشكل الذي يرضي جميع الأطراف، وبدون أي تواطؤ ، أو إهمال في ممارسة هذه المهنة. وهي ايضا عبارة عن " دراسة لحجم الأخلاق المأخوذة بعين الاعتبار عند اتخاذ القرارات . وتشير أخلاقيات الإدارة الى المثالية في الحياة الشخصية، و هي في نفس الوقت المثالية في الحياة الاجتماعية المترجمة في العمل الذي يقوم به الفرد ،و التي تسمح لنا بتحديد قواعد العمل و الحركة.<sup>2</sup>

إذن للإدارة أخلاقياتها الخاصة، والتي تتغير عبر المواقف و الأزمنة المختلفة، التي هي قواعد القيم السلوكية التي توجه صناعة واتخاذ القرارات و تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من القيم ، و المعتقدات. و بالتالي هي دراسة وتحليل منهجي للعمليات، التي يتم من خلالها تطوير القرارات الإدارية بحيث تكون هذه القرارات خيارات أخلاقية تأخذ بعين الاعتبار ما هو صحيح و جيد للفرد و المجموعة و المؤسسة.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: عناصر أخلاقيات الإدارة

إن المقاييس الخاصة بتصرف أخلاقي او إجتماعي مسؤول قد جرى تجسيدها في داخل كل موظف فضلا عن داخل المنظمة نفسها، وان هناك قوى تمس القرارات الأخلاقية ،وتسهم في صنعها، وتتمثل في القوى بالنسيج الثقافي و اخلاق الفرد وانظمة المنظمة والجمهور الخارجي، فممارسة اخلاقيات الادارة عبر هذه القوى المساهمة في تكوينها هي جزء مكمل للإدارة ،وان نظرية الاخلاق في نظر "Samuel" تفترض انه يتوجب على المدراء ،ان يركزوا على أشياء اخرى اضافية غير التركيز على الارباح وهذه الفكرة الجديدة بشأن الادارة تؤكد الحاجة الى اتخاذ قرارات ادارية ذات علاقة بالطبع الأخلاقية، و العادات السائدة داخل محيط المؤسسة.

<sup>1</sup> زكريا مطلق الدوري ،أحمد على صالح، ادارة الاعمال الدولية، منظور سلوكي و استراتيجي، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص 434.

<sup>2</sup> جاو حدو رضا، حقائق حول أخلاقيات الاعمال في المحاسبة، حالة الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية(التواصل)، العدد 20، جامعة باجي مختار ،عناية، 2007، ص69.

<sup>3</sup> ظاهر محسن منصور الغالبي، ادارة واستراتيجية منظمات الاعمال المتوسطة و الصغيرة، الطبعة الاولى ، وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص102.

كما يرى Samuel أن الأخلاق و التنافس لا يمكن فصلها عن بعض ،فيقول نتنافس كمجتمع ولا يوجد مجتمع في أي مكان سوف يتنافس لمدة طويلة بنجاح مع الناس، الذين يطعنون بعضهم البعض من الخلف<sup>1</sup>. وسنتناول فيما يلي العناصر المكونة لأخلاقيات الإدارة :

### أولاً: الثقافة التنظيمية

يعد ظهور الثقافة التنظيمية في الإدارة إلى أواخر الثلاثينيات من القرن الماضي، وتزايد الاهتمام بها في مرحلة الخمسينيات، إذ أشار Price إلى أنها احتلت مكانة بارزة في المجتمع الأمريكي عبر ما يعرف بمفهوم الرمزية، و في مرحلة الخمسينيات أيضاً كان للثقافة التنظيمية ما يقارب 164 تعريفاً، ومن الأوصاف الواردة عن الثقافة التنظيمية نجد وصف Dension بقوله أنها: هدف متحرك محاولاً وصف حالة الغموض التي جعلت تعريف أو وضع مفهوم للثقافة التنظيمية محاطاً بنوع من الغموض.

ومنذ مؤتمر "جامعة يتسبرج" الأول عن الثقافة التنظيمية في عام 1984 الذي يصفه "الدليمي" بأنه بمثابة الولادة الحقيقية لمفهوم الثقافة التنظيمية، وحتى الآن فقد استطاع باحثوا علم المنظمة وضع الأطار النظري للثقافة التنظيمية.<sup>2</sup>

فالتعريف الشامل للثقافة، توصف بكونها متمثلة في مجموع القيم، و المعتقدات والافتراضات و الرموز، والطقوس، والمعايير السلوكية و الاتصالات، و التقاليد و الاعراف السائدة في المنظمة، فيمكن القول ان ثقافة المنظمة تتأثر بشكل كبير بثلاث قضايا أساسية وهي:

- بيئة الاعمال التي توجد فيها المنظمة.
- القادة الاستراتيجيون و الذين تنشر أفكارهم، و آرائهم الى باقي المنظمة و العاملين فيها.
- خبرة هؤلاء القادة و ممارستهم السابقة و تجربتهم.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد في الوظائف الحكومية، (د د ن)، (د س ن)، ص ص 2، 3.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 3.

<sup>3</sup> أحمد محمود حبيب البوتي، مرجع سابق، ص 7.

نصل إلى ان الثقافة التنظيمية واحدة من اهم القوى في تكوين اخلاقيات الإدارة في المنظمة، اذ ان تراث المنظمة على حد وصف الباحث له يكون في صياغة اطار العمل الكلي، للقيم داخل المنظمة، فالقيم الشخصية و التفسير الاخلاقي الذي يترجم هذه القيم، الى تصرفات هي ظاهرة مهمة في عملية صنع القرار الاخلاقي في المؤسسات.<sup>1</sup>

### ثانيا: أخلاق الفرد

تشكل منظومة الأخلاق و السلوك اهم عناصر الشخصية الادارية و القيادية في الوظيفة العامة و الخاصة، و الأخلاق هي جوهر الكائن الإداري، كما هي جوهر الانسان بشكل عام، ويعتبر التزام القادة و المديرين و جميع العاملين بقواعد الأخلاق، و السلوك التي تحدها المنشأة، و النظام العام، أو الخاص صفة أساسية من صفات المنظمة الصحية، وهذا الالتزام بالضرورة سوف يحقق فائدتين هما: المحافظة على استقرار الوضع الحالي، و النمو والتطور للأفراد و للمنشآت.<sup>2</sup>

### ثالثا: أنظمة المنظمة

أشار Daft إلى ان التركيب و السياسيات، و الأنظمة، و مجموعة مبادئ الأخلاق و نظم المكافأة، و الاختبار و التدريب، تشكل مجملها واحدة من القوى المساهمة في تشكيل أخلاقيات الإدارة، والتي من شأنها ان توجه السلوك باتجاه معين. وان لكل نظام من أنظمة المنظمة تأثيرا خاصا، على طبيعة سلوك العاملين، و بمجمل هذه التأثيرات تتولد قوة تشد السلوك، و تدفعه بالاتجاه الذي قد يعزز، أو يضعف العمل بأخلاقيات الادارة، ولكثرة هذه الأنظمة، لا يمكن التوسع في سرد تأثيرها بشكل أوسع، تاركين المجال لدراسات اخرى، او بحوث تنفرد في تغطيتها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أسار فخري عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 3.

<sup>2</sup> أحمد محمود حبيب البوتي، مرجع سابق، ص 7.

<sup>3</sup> أسار فخري عبد اللطيف، مرجع سابق ص 4.

### رابعاً: الجمهور الخارجي

ان الأنظمة الحكومية و الزبائن، و الجماعات المستفيدة وقوى السوق، تشكل بمجملها القوة الرابعة التي تسهم في تكوين أخلاقيات الادارة، و توجهها باتجاه معين دون غيرها، سيما في عالم اليوم الذي يتصف بازدياد المنافسة، و تحول الأسواق، و التطور التكنولوجي.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: ماهية أخلاقيات الموظف العام

إذا كانت الوظيفة العامة هي العامل الأساسي الذي تتكون منها الإدارة، فان العامل الحاسم المحدد لفاعلية جهود الإنماء تتمثل في الموظف العام، الذي يضطلع بأعباء الوظيفة العامة وهو الذي يمثل القوة القادرة على تحريك وإدارة الموارد القومية، هذا ما جعل الدارسين يهتمون بسلوك العاملين داخل المنظمات، وذلك لان الكفاية في انجاز الأعمال تقوم على أسس أخلاقية بدرجة أولى، وعلى الرقابة الفاعلة من اجل احترام القانون، ووفق مبادئ ناشئة في ذات الموظف، وعليه فالموظف العام والوظيفة العامة يعتبران عنصران أساسيان في تحريك العملية الإدارية، ولهذا سوف نقوم بتعريف الموظف العام في الفرع الأول، لنعرج في الفرع الثاني لتعريف الوظيفة العامة.

### الفرع الأول: مفهوم الموظف العام

ان الموظف العام يعتبر الأداة و الوسيلة الناجحة في الوظيفة العامة، وبهذا فهو يحمل عبئاً ثقيلاً لتحقيق الغاية التي عين من أجله، ولكي نتعرف أكثر على مفهوم الموظف العام سنقوم بتعريفه في الفقه وفي التشريع من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته و أيضا في قانون الوظيفة العامة 06-03.

<sup>1</sup> أحمد محمود حبيب البوتي، مرجع سابق، ص 7.

### أولاً: تعريف الفقه للموظف العام

يعد تعريف الموظف العام من التعريفات الشائكة، بحيث لا نستطيع وضع تعريف محدد وموحد نظراً لاختلاف الأنظمة الإدارية من دولة لأخرى، و هذا بالرغم من كون الموظف العام يعتبر يد الإدارة في ممارسة نشاطها، و كذا أهميته كعنصر في البناء القانوني، و التنظيمي في الدول، و لهذا سوف نسلط الضوء على أهم التعاريف الفقهية من خلال التعريف الفقهي العام و التعريف الفقهي الجزائري:

#### 1- تعريف الفقه العام:

أ- عرفها الأستاذ: Douguit الموظف العام بأنه: كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها<sup>1</sup>.

ب- كما عرفها الأستاذ: Ruzie الموظف العمومي بالمعنى الواسع بأنه: " كل شخص معامل بنظام القانون العام، والذي تحدد حقوقه وواجباته عند عدم وجود نص، بالرجوع إلى المبادئ العامة للقانون الإداري، كما استخلصها القانون الإداري و إلى المعايير التي لم تسند إليها و المتصلة بطبيعة العمل المزاوول، و طريقة التعيين وعلى الأخص بنظام العمل و التأديب."

ت- الفقيه الفرنسي Waline عرف الموظف العام بأنه: " كل شخص يعمل في خدمة سلطة، ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريق الإدارة المباشر و يشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري<sup>2</sup>.

ث- أما الأستاذ: Berthelemy فقد عرفه بأنه: الموظفون هم الأشخاص الذين يقبلون بصفة عامة، وفيما عدا بعض الأحوال الإستثنائية، تعيين الإدارة لهم في وظائف محددة ويسهمون بطريقة مستمرة في إدارة الدولة.

ج- الأستاذ: Rolland عرف الموظف العام بأنه: كل شخص تقلد من جهة مختصة وظيفة دائمة أو لها بعض سمات الدوام في الكوادر المنشأة، لتسيير المرافق العامة المدارة بالطريقة المباشرة.

<sup>1</sup> علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة: (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص85.

<sup>2</sup> وليد عبد الرحمن مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، فلسطين، 2009، ص15.

ح- المحكمة العليا الإدارية: لكي يعتبر الشخص موظفا عاما خاضعا لأحكام الوظيفة العامة التي مردها الى القوانين واللوائح يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام، تديره الدولة بطريقة مباشرة و الخضوع لإشرافها وليست علاقة عارضة تعتبر في حقيقته عقد عمل، يندرج في مجالات القانون الخاص.

خ- الدكتور عبد الحميد متولي: الموظف هو من يقوم بخدمة عامة، في وظيفة دائمة مرتبط بالحكومة تستند الى القانون العام.<sup>1</sup>

د- محكمة القضاء الدولي: ان الموظف هو كل من تتاط به احدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة احدى السلطات الثلاثة، سواء كان مستخدما حكومي أو غير حكومي أو غير مستخدم، براتب أو بغير راتب، وانما يشترط أن تكون الوظيفة في نطاق شؤون الدولة و يكون اختصاصه ايل اليه بطرق الإنابة، أو بطريق التعيين على مقتضى إحدى النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين في وظيفة ذوي المرتبات أن يكون مقيدا على احدى درجات الكادر العام، أو ما يقوم في مقامه في نطاق ميزانية الدولة.

ذ- الدكتور توفيق شحاتة: الموظف العام بانه الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية، بأسلوب الاستغلال المباشر وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق اسناد مشروع لوظيفة، ينطوي على قرار بالتعيين من جانب اداري وعلى قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن.

ر- الدكتور محمد فؤاد: يرى انه يعتبر موظفا عاما كل شخص يخضع للنظام الخاص بالموظفين العموميين، في خدمة شخص من أشخاص القانون العام، ويتقاضى مرتبه من ميزانية عامة، سواء كانت ميزانية الدولة، او اية ميزانية عامة مستقلة معلقة بميزانية الدولة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رولان بلان، ترجمة أنطوان عبده، الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، المكتبة العلمية، بيروت 1973، ص 243.

<sup>2</sup> المرجع نفسه.

2- تعريف الفقه الجزائري للموظف العام:

- أ- ميسون صبيح: يضمن لسير الإدارة العامة، أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا تخضع منها للقانون العام للوظيفة العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف، ولا يعرف بهذه الصفة الا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة و ثبتو فيها نهائيا<sup>1</sup>.
- ب- تعريف عبد الرحمن الرميلى للموظف العام: الموظفون العموميون هم الأشخاص الذين إرتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف، أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم، ودون أن يشاركوا مباشرة بصفتهم الشخصية.
- ت- عبد الرحمن محيو أحمد: الموظفون هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي حسب المادة من قانون الوظيفة العمومي، والذي يتميز بأنه قابل للتعديل بقانون جديد دون أن يكون لهم الحق أن يتمسكوا بحقوق مكتسبة.<sup>2</sup>

من كل هاته التعاريف المقدمة نلاحظ ان الفقه اتفق على ان الموظف العام هو من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة و السلطات الأخرى، بالطريق المباشر بناء على تعيين يصادق قبولاً لدى الموظف.<sup>3</sup>

ثانياً: تعريف الموظف العام في القانون الأساسي للوظيفة العامة

1- تعريف الموظف العام في الأمر 133/66

عرفت المادة الأولى من الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 الموظف العام بانه: " يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، و المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، و الجماعات

<sup>1</sup> سلوى تشات ، اثر التوظيف العمومي بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ، بومرداس، 2009، ص49.

<sup>2</sup> محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص35.

<sup>3</sup> محمد عبد الحميد ابو زيد، المرجع في القانون الاداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، مصر ، 2007، ص190.

المحلية و كذا المؤسسات و الهيئات حسب كفيات تحدد بمرسوم، ولا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة و القائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي".<sup>1</sup>

و حسب هذا التعريف فان أركان الموظف العام وفقا للتشريع الجزائري تكمن في :

- صدور أداة قانونية للتعيين.
- أن تكون الوظيفة دائمة.
- أن تكون الوظيفة منصفة.
- أن تكون الوظيفة في خدمة المرفق العام.

هذا التعريف الذي تبناه المشرع الجزائري، يشبه ما ورد في القانون الفرنسي 244/59 المؤرخ في 04 فيفري 1959 وبالتالي فان أركان الموظف العام في التشريع الجزائري هي نفس أركان الموظف العام في التشريع الفرنسي، مع فارق بسيط حيث يكمن في ان التشريع الفرنسي نص في القانون رقم 244/59 على عدم سريان أحكامه على عمال المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري، بينما المشرع الجزائري وفقا للأمر 133/66 اشترط تمديد سريان أحكامه على عمال المرافق العامة الصناعية و التجارية، مع ضرورة صدور مرسوم تطبيقي صريح ينص على ذلك.<sup>2</sup>

للإشارة فان الفقه و القضاء الفرنسيان اعتبرا أن مستخدمي المرافق ذات الطابع الإداري هم وحدهم موظفون عموميون، أما مستخدمي المرافق الصناعية و التجارية، فهم يعتبرون عمال عاديون، ويخضعون لأحكام القانون الخاص.<sup>3</sup>

كما ان المشرع الفرنسي لم يتطرق إلى رجال الدين و لم يذكر هل يطبق هذا القانون عليهم أو لا ؟ هذا خلاف المشرع الجزائري ،وكذا البلجيكي حيث نصا على عدم سريان أحكام الوظيفة العامة على رجال الدين.

<sup>1</sup> المادة الأولى من الأمر 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1976، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966، ص 547.

<sup>2</sup> محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 04.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1982، ص 40.

فالمشرع الجزائري استثنى ما ذكرته الفقرة 02 من المادة 01 من المرسوم السابق ذكره لعدة أسباب من أهمها:

- حصانة رجال القضاء و هي ميزة مرتبطة بالوظيفة.
  - طبيعة عمل أفراد الجيش الوطني الشعبي الذين يحملون على عاتقهم مسؤولية حماية الوطن.
  - الدور الذي يلعبه القائمون بشعائر الدين في بث القيم و المبادئ الوطنية و الإسلامية في روح المجتمع و الحفاظ عليه.
- و بالرغم من محاولة إعطاء المشرع الجزائري تعريفا للموظف العام، يبقى تعريفا ناقصا لأنه لم يدرج موظفي الوظائف المؤقتة بالرغم من عملهم في نفس الأماكن، ونفس الوظائف أحيانا التي نص عليها هذا الأمر.

### 2- تعريف الموظف العام في الأمر 03/06

لم يختلف مفهوم الموظف العام في القانون رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، عما جاء في القانون رقم 33/66 السالف الذكر، حيث حصرت المادة 04 من القانون رقم 03/06 الموظف في كونه: " كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، و رسم في رتبة في السلم الإداري".

كما حددت المادة 02 من هذا القانون<sup>1</sup> مجال سيرانه فنصت على أن " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم، في المؤسسات و الإدارات العمومية".

و بهذا يمكن تعريف الموظف العام وفقا للمشرع الجزائري بأنه: كل عون عين في احدى المؤسسات ، أو الإدارات العمومية ليمارس نشاطه بصفة دائمة، و رسم في رتبة السلم الإداري".

<sup>1</sup> المادة 02 من الامر 03/06 المؤرخ في: 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد: 46، الصادرة بتاريخ: 16 جويلية 2006، ص 03.

و انطلاقا من هذا التعريف يشترط في الموظف العام الاتي:

### 1.1 - ممارسة النشاط في احدى المؤسسات أو الإدارات العمومية:

وتتمثل هذه المؤسسات و الإدارات وفقا لما حددته المادة 02 من القانون 03/06 في المؤسسات العمومية و الإدارات المركزية في الدولة و المصالح غير الممركزة التابعة لها، و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني، و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، و كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون 03/06.

هذا وقد استنتجت المادة المذكورة من نطاق تطبيق القانون 03/06 القضاء و المستخدمين العسكريين و المدنيين للدفاع الوطني ومستخدمي البرلمان، في حين أن هذه المادة لم تشر إلى استثناء القائمين بشعائر الدين الذين استنتهت المادة 01 من القانون 133/66 سالف الذكر، ذلك أن المادة 03 من القانون 03/06 نصت في فقرتها الثانية على إمكانية أن تتضمن القوانين الأساسية الخاصة المتعلقة بالقائمين بشعائر الدين ( وكذا غيرهم من الأسلاك) أحكاما استثنائية في مجال الحقوق و الواجبات، و سير الحياة المهنية و الانضباط العام، و ذلك راجع لخصوصية هاته الأسلاك وهذا مدرج في المادة 03 من القانون 03/06:

2.1- أن تكون ممارسة هذا النشاط بصفة دائمة: و بهذا يستثنى الأشخاص الذين يشغلون وظائفهم لا على وجه الاستمرار، كالمتعاقدين و المستخدمين المؤقتين.

3.1- التعيين: و يعني صدور أداة قانونية عن السلطة الإدارية المختصة، يلتحق بمقتضاها ذلك العون في وظيفة عمومية دائمة، وبصفة إرادية.<sup>1</sup>

فيشترط لثبوت صفة الموظف العام أن يتم تعيينه في الوظيفة العامة من قبل السلطة المختصة بالتعيين وذلك طبقا لإجراءات قانونية صحيحة. فالشخص اذا لم يتم تعيينه في هذه الوظيفة بالإدارة، ممن يملك التعيين، فانه بهذه المثابة لا يمكن اعتباره قانونا موظفا معنا في خدمة الحكومة و لو كان قد تسلم العمل فعلا، و تقاضى بالفعل مقابلا عن عمله. مادام ينشأ إلا بأداة التعيين ممن يملكه، و تطبيقا لذلك أكدت محكمة التمييز على ان صفة الموظف العام لا تثبت

<sup>1</sup> محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص 7.

إلا لمن يعين بأداة قانونية، للنهوض بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة، أو احد أشخاص القانون العام ولو لم يستحق لقاء عمله راتبا. و على ضوء ما تقدم فانه في حالة فقدان المرشح لشروط الوظيفة أو عدم انطباقها عليه فانه لا يعد موظفا عاما حتى ولو تم ترشيحه لتلك الوظيفة واجتيازه الاختبارات لشغلها طالما لم يصدر قرار تعيينه وفقا للأوضاع القانونية المقررة. لذلك يثار التساؤل عن أثر الأعمال و التصرفات التي تصدر من هذا الشخص، أو غيره و الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة، سواء صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب، أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا.

و للإجابة عن هذا السؤال، اتبع القضاء الإداري نظرية الموظف الفعلي لمواجهة هذه الحالة، فالأصل أن الأعمال و التصرفات ، الصادرة عن الموظف تعتبر في هذه الحالة باطلة، ولا يعتد بها ،لصدورها من غير مختص، إلا ان القضاء يقدر صحة بعض هذه الأعمال و التصرفات، و الحقيقة أن نظرية الموظف الفعلي تقوم على أساس مبدأ استمرار سير المرافق العامة، و حماية الظاهر، وهي نظرية قضائية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، و من تطبيقاتها قيام الموظف بالعمل رغم بلوغه لسن التقاعد و دون مد خدمته بالطريقة القانونية.<sup>1</sup>

أ- الترسيم في رتبة السلم الإداري: و يعني الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.

### ثالثا: تعريف الموظف العام في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته

يعد قانون الوقاية من الفساد و مكافحته من مفردات القوانين المستحدثة، في جملة ترسانة القوانين المعاصرة، التي تصبوا الى خدمة التنمية، و تعد الجزائر من الدول السباقة، التي سنت قواعد الوقاية من الفساد، ومكافحته كظاهرة اجرامية، وهو ما كرسه قانون رقم 01/06 الذي جاءت قواعده منسجمة مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سعد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007، ص24.

<sup>2</sup> عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008، ص03.

فنظرة قانون مكافحة الفساد الجزائري للموظف العمومي كانت متسعة، على غير تلك التي ينظر إليها القانون الإداري، ليُدْرَج فيه كل من يتمتع بصفة الموظف العمومي، بالإضافة إلى فئات اعتبرها في حكم الموظفين العموميين، وهم ليسوا كذلك طبقاً لما هو معمول به في القانون الإداري، ولعل السبب في ذلك يعود لرغبة المشرع في سد الطريق أمام كل من تسول له نفسه بالإتجار بالوظيفة والتلاعب بالمال العام، إلحاق الضرر بالغير، ولقد عرفته المادة 2 فقرة ب من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الموظف العمومي:

- 1- " كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته."
- 2- " كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية."
- 3- " كل شخص آخر معرف على أنه موظف عمومي أو من وفي حكمه طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما."<sup>1</sup>

من خلال ما تقدم، لقد شمل نص المادة فئات، و مجموعات عديدة أدرجهم المشرع ضمن فئة الموظفين العموميين، فشملت العاملين في البرلمان، وفي السلطة التنفيذية و السلطة القضائية و كذلك المنتخبين على المستويين الوطني و المحلي، وحتى لو كان التوظيف عن طريق التعيين، أو الإنتخاب دائم أو مؤقت أو بصفة عارضة أو حصل على أجر أو لم يحصل على أجر، ولا تهم الأهمية كما لا تهم الرتبة، وبذلك اتسع نطاق التجريم من باب الوقاية من الفساد، وهو ذات التعريف الذي جاءت به المادة 2 الفقرة أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003.

<sup>1</sup> المادة 2 الفقرة ب-1 من القانون 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006، ص 04.

كما ان المشرع وسع في لفظ الموظف العمومي ولم يتقيد بأي شيء حيث أنه نص في المادة 2 الفقرة (ج) : "كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا، أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي سواء كان معينا أو منتخبا وكل موظف يمارس وظيفة عمومية، لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.<sup>1</sup> وكذلك الموظف في منظمة دولية عمومية وهذا نصت عليه المادة 2 فقرة د.

من خلال ما تقدم يمكن أن نعرف الموظف العام على أنه: لا يعد موظفا إلا من كان معينا بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة بإحدى الإدارات المركزية، أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاضعة للقانون العام، وكان مصنفا في درجة السلم الإداري، وكان يشغل منصبه بصفة دائمة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: مفهوم الوظيفة العامة

#### أولاً: تعريف الوظيفة لغة

أصلها من الفعل الثلاثي ( و ظ ف ) يظيف وظفاً، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم رزق أو طعام ، وجمعها وظائف، و يمكن استخراج المعنى اللغوي للوظيفة العامة على أنها : " التقدير والديمومة، والتقدير يكون في منح بدل تقديم الشيء و بشكل دوري ودائم".<sup>3</sup>

#### ثانياً: تعريف الوظيفة العامة اصطلاحاً

تعتبر الوظيفة العمومية الخلية الأولى في كل جهاز اداري ذو طابع عمومي ،وتتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة والمتجانسة التي تسند الى شخص فيه شروط التأهيل المحددة من : تعليم وخبرة وتدريب ومعارف... الخ، وفي مقابل هذا يتحصل الشخص على مجموعة من الحقوق تتناسب وحجم الواجبات التي قام بتأديتها.

<sup>1</sup> المادة 2 الفقرة ج من القانون 01/06.

<sup>2</sup> هشام جزيري، الحماية الجزائرية للمال العام في ظل قانون مكافحة الفساد، (إجازة قضاء)، الدفعة، 2009.17، ص16.

<sup>3</sup> عبد العزيز سعد مانه العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الاردني و الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط ، كلية الحقوق ،الاردن، 2013، ص 13 .

يعتبر مصطلح الوظيفة العمومية حديث الإستعمال في أدبيات الإدارة العمومية باللغة العربية، تقابله عبارة *Fonction Publique* في اللغة الفرنسية و *Civil Servis* في اللغة الإنجليزية.

ولقد أعطيت للوظيفة العمومية عدة تعاريف نذكر ما يلي:

### التعريف الأول:

الوظيفة العمومية ما هي الا مجموعة من الاختصاصات القانونية أو الأنشطة التي يجب ان يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام، ومن ثم لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة، والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمشيئته<sup>1</sup>.

### التعريف الثاني:

الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع تعني مجموع الاشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل اشخاص الإدارة العمومية الذين تربطهم بها شروط قانونية، أما بمفهومها الضيق فلا يقصد بالوظيفة العمومية الا الاشخاص الذين يخضعون الى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفون العموميون<sup>2</sup>.

### التعريف الثالث:

الوظيفة العمومية هي مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد، لذلك فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها، فهي تبقى قائمة ولا تنتهي بوفاة او استقالة او اقالة الموظف الذي يشغلها، والقاعدة ان الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد انس قاسم، مرجع سابق، ص06.

<sup>2</sup> Essaid Taib, **Droit de la fonction publique**, édition distribution Houma, Alger, 2003, p11.

<sup>3</sup> ابو زيد فهمي، وسائل الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994، ص35.

**التعريف الرابع:** تشتمل الوظيفة العمومية على مدلولان أحدهما شكلي والآخر موضوعي:

1- **المعنى الشكلي:** تعني الوظيفة العمومية بمعناها الشكلي الموظفون الذين يقومون بأداء

الوظيفة الادارية في مرافق الدولة، وهؤلاء الموظفين يعملون لصالح الادارة وباسمها.

2- **المعنى الموضوعي:** وتعني به النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين، والذي يتركز في

تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل اليها من مهام واختصاصات<sup>1</sup>.

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف نلاحظ ان هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشكلي او الموضوعي، في حين ان هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة العمومية، والأصح من وجهة نظرنا ألا نهمل لا المعنى الشكلي، ولا المعنى الموضوعي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض، وعليه يمكن تعريف الوظيفة العمومية، بانها مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين، هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية، تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية وتطبيقا لذلك، فان دراسة الوظيفة العمومية يجب ان تشمل على جانبين: جانب قانوني وآخر فني، ذلك لأن الإقصار في الدراسات الإدارية على الجانب القانوني دون النواحي الفنية ينجم عنه ما يسمى بأزمة القانون الإداري<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص05.

<sup>2</sup> انس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص37.

## المبحث الثاني: القواعد الأخلاقية الوظيفية المساهمة في الوقاية من الفساد الإداري

القواعد الأخلاقية التي يلتزم بها الموظف العام عديدة ومتنوعة، منها ما ينص عليها في قانون الوظيفة العامة، ومنها ما يشتق من طبيعة الوظيفة ذاتها، ومنها ما يفرضها العرف الإداري، وعلى الرغم من إختلاف هذه القواعد التي يصنفها الفقهاء تصنيفات مختلفة، تلتقي حول جوهر الوظيفة العامة وهو أداء الوظيفة وفقاً لقواعد أخلاقية، هذه الأخيرة تعمل على السير الحسن للأعمال.

و عليه فإنه توجد العديد من القواعد الأخلاقية التي تتعلق بالوظيفة العامة، ويمكن تقسيمها إلى: القواعد الوظيفية البحتة والتي سيتم دراستها ضمن المطلب الأول، والقواعد المرتبطة بأخلاقيات المهنة والتي سنتطرق إليها ضمن المطلب الثاني.

### المطلب الأول: القواعد الوظيفية البحتة

إن الواجبات أو الأخلاقيات هي ممارسة المهام وفق قوانين الشرف، علاوة على الإلتزام بالتفرغ لممارسة الوظيفة بدقة وأمانة، كعدم الجمع بين أكثر من وظيفة وطاعة الرئيس، كما يشترط من جهة أخرى الإتصاف بالسلوك الحميد، لذا سنتناول في هذا المطلب مبدأ الدقة والأمانة في العمل ضمن الفرع الأول، و مبدأ الامتناع عن ممارسة نشاط مواز ضمن الفرع الثاني، وفي الفرع الأخير سنتطرق " للطاعة ، الإحترام وحسن المعاملة".

### الفرع الأول: الدقة و الأمانة في العمل

في الشريعة الإسلامية نجد أن القرآن الكريم قد أوصى على الأمانة لما لها من قيمة دينية كبيرة وهذا ما نجده في قوله تعالى: " ان الله يأمركم ان تؤدوا الأمانات إلى أهله، وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ان الله نعماً يعظكم به أن الله كان سميعاً بصيراً" <sup>1</sup>، وقوله تعالى أيضاً: " والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون" <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الآية 58 من سورة النساء.

<sup>2</sup> الآية 08 من سورة المؤمنون.

أما قانوننا فقد نصت المادة 41 من الأمر 06-03 على : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز "، وهذا هو الواجب الأول و الأهم بالنسبة للموظف العام حيث يتفرغ عنه العديد من الالتزامات ومنها القيام بأداء العمل بنفسه، والهدف من كل هذا هو ضمان استمرارية المرفق العام وأداء واجبه بكل أمانة دون تحيز لأي نزعة حزبية أو نقابية أو عرقية أو أي اعتبار آخر مع تأديتها بكل أمانة<sup>1</sup>.

كما تترتب عن ما جاء في نص المادة المذكورة آثار وهي:

أن يقوم الموظف شخصيا بالعمل المنوط به وعليه ان يلحق بالمنصب الذي يكون قد تم تعيينه أو نقله اليه، وكل إخلال بهذا الالتزام يعرضه للإجراءات التأديبية التي بالإمكان ان تسفر عن عزله لترك المنصب، إلا ان هذه القاعدة العامة تتضمن استثنائين تفرضهما بعض المقتضيات الظرفية المعروفة وهي:

- 1-الممارسة المؤقتة للوظيفة التي يجوز السماح بها عند شغور المنصب أو عند تعذر شغله من طرف صاحبه أي الموظف المرسم فيه.
- 2-الإستخلاف وهي حالة إخلاف موظف غائب أو في حالة الامتناع لضمان سير المرفق العام.

تجدر الإشارة في هذه الحالة بأنها مرتبطة مبدئيا بوجود نص يسمح بها إلا ان القضاء أقر جوازها بدون نص في حالة ضرورة المصلحة من طرف الموظف الذي يتجاوز مركزه و الصلاحيات المسندة اليه بالصلاحيات المستخلف فيها.<sup>2</sup>

وعلاوة على ما سبق فان الالتزام بالقيام بالوظيفة هو التزام قانوني يتمثل في ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المعين فيه بصفة شخصية و التقيد بقواعد المصلحة.

<sup>1</sup> دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الامر الرئاسي 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، دار الهدى ، الجزائر، 2010، ص18.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة ،الجزائر ، 2010، ص 70.

ولا يمكنه أيضا التوصل من جزء من مسؤولياته إلا عن طريق التفويض المرخص به قانونا فانه التزام وواجب أخلاقي باعتبار ان الموظف ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه أو ضغط ومن ثم فهو مطالب بالوفاء لهذا الالتزام بما تمليه عليه مقتضيات الممارسة المهنية وضميره المهنيين، بما يضمن عدم الإضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الإمتناع عن ممارسة نشاط مواز

يتضمن هذا المبدأ منع كل موظف من الممارسة بعنوان مهني نشاطا خاصا مدرا للريح مهما كانت طبيعته وهو الالتزام الذي لا يمكن مخالفته إلا في حدود ما رخص به القانون، و قد قرر التشريع الجزائري هذا المبدأ في نص المادة 43 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية و التي جاء فيها: " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت اليهم و لا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في اطار خاص مهما كان نوعه، غير أنه يرخص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.."، كما نصت المادة 44 من الأمر 06-03 أيضا على إمكانية الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي و الباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مريح يوافق تخصصهم.

و يستند تبرير هذا المبدأ إلى عاملين على الأقل:

- 1- عامل ظرفي و يتمثل في الحد من ظاهرة البطالة التي ميزت معظم بلدان العالم غداة الحرب العالمية الثانية و لا تزال قائمة في العالم الثالث إلى يومنا هذا.
- 2- عامل ايديولوجي يرتبط بضرورة حماية الموظف مما ينجم من آثار سلبية على نزاهته وحياده من جراء الجمع بين مسؤوليات في خدمة الصالح العام و أنشطة تابعة للقطاع الخاص غالبا ما تتعرض مع هذا الصالح العام.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> انظر المادة 128 والمادة 129 من الأمر 06-03.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 271.

إلا أن العديد من التطورات المختلفة ساهمت في إضعاف هذا المبدأ وجعلته لا يحض لا بالتطبيق الصارم ولا بطابع الإطلاق وهذا راجع للأسباب التالية:

- 1- التدني الذي يميز وضعية الأجور في الوظيفة العمومية الذي قد يبرر السماح لأعوان الإدارة بالبحث عن مداخل إضافية تمكنهم من تلبية ضروريات الحياة.
- 2- اعتبارات لصيقة بالتطورات التي يعرفها عالم الشغل أو بالتقدم التكنولوجي الذي يميز مجال الاتصال التي أفزت صيغا جديدة للعمل العمومي (العمل الجزئي، العمل عن بعد..)، خاصة بالنسبة للنساء توفر وقتا كافيا لممارسة أنشطة إضافية تتلاءم و الوضع الاجتماعي لكل واحد من المعنيين بهذه الصيغ.

وقد تبنت الجزائر هذا التوجه بصفة مستمرة منذ صدور قانونها الأساسي الأول للوظيفة العمومية فهي تسمح بـ :

- 1- القيام بأنشطة تعليمية في حدود ست ساعات في الأسبوع وشريطة الحصول على رخصة مكتوبة من جهة الإدارة المختصة.
- 2- ممارسة أعمال الخبرة و الاستشارة في حدود لا تضر بالوظيفة الأساسي المسندة اليه، ولا تتضمن أجرا سنويا يتجاوز ثلاث أضعاف الأجر الأساسي الذي يتقاضاه شهريا.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: الطاعة، الاحترام وحسن المعاملة

خلت النصوص القانونية الخاصة بشؤون الموظفين، من إيراد تعريف للرئيس الإداري الذي يجب طاعته، ومن ثم يبقى على عاتق الفقه الإجتهد في القضية، فيعرفه البعض بأنه:

" الشخص الذي يقوم بإنجاز الأعمال بواسطة الآخرين، فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق بالتخطيط و التنظيم، و التوجيه و الرقابة، فهو رئيس إداري "<sup>2</sup>.

فمن خلال هذا التعريف البسيط فانه من يقوم بالعمل بنفسه لا يعتبر رئيسا إداريا.

<sup>1</sup> هاشم خرفي، مرجع سابق، ص ص 271، 272.

<sup>2</sup> سيد الهواري، الإدارة العامة، (د د ن)، القاهرة، 1983، ص 168.

### -أولاً: طاعة المرؤوسين و الرؤساء

حرصت الشريعة الإسلامية حرصاً شديداً على عنصر الطاعة ، وهذا ما نجده في القرآن الكريم في قوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول، وأولي الأمر منكم" <sup>1</sup>، فأولوا الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين، سواء الحكام أو رؤساء الإدارات، بمختلف رتبهم.

و الحديث النبوي الشريف الذي هو ثاني مصدر للتشريع الإسلامي يؤكد ذلك بقوله صلى الله عليه وسلم: " على المرء المسلم السمع ،والطاعة فيما أحب ،و كره ، مالم يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية ،فلا سمع عليه ولا طاعة".<sup>2</sup>

فالإسلام أعطى للفرد المسلم التصرف السليم وعدم الطاعة العمياء، كما يجنب المنظمة الإدارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء، فالإصلاح و الإفساد هما المعيار للطاعة و عدمهما وبهذا المقياس المحدد للطاعة و تنفيذ الأوامر توجد خدمة مدنية سليمة تؤدي دورا مهما في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و إيجاد المجتمع الفاضل المتعاون.<sup>3</sup>

أما في الاصطلاح التشريعي القانوني فان الطاعة هي انقياد المرؤوس للأوامر الصادرة من سلطته الرئاسية، و العمل على تنفيذها بدقة وأمانة، شريطة أن تكون هذه الأوامر متطابقة مع القانون، ولا تمس بالمصالح العمومية، و عدم تقييد الموظف العام بهذا الواجب يعتبر خطأ إداريا تأديبيا تترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية <sup>4</sup>.

وهناك من عرف السلطة الرئاسية بأنها واجب ينجم من تنظيم الوظيفة العامة، وهو أثر من آثار المؤسسة التي يتطلب نظامها الخضوع الرئاسي.

و هذا الواجب قائم حتى ولو لم ينص عليه صراحة في القانون طالما أن طبيعة التنظيم الإداري تقتضي ذلك إعمالاً لمبدأ السلطة الرئاسية أو مبدأ التدرج الوظيفي في السلم الإداري للموظفين، فالموظف الأدنى يطيع الموظف الأعلى منه درجة الذي تربطه به علاقة رئاسية.

<sup>1</sup> الآية 59 من سورة النساء.

<sup>2</sup> إبراهيم بن محمد المفيز، الاعتداء على الموظف العام، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية ، تخصص تشريع جنائي اسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، السعودية،2006، ص ص 27،28.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 30.

<sup>4</sup> محمد عبد الحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء و مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 87.

يستمد واجب الطاعة أساسه القانوني من تنظيم الوظيفة العامة ذاتها، و القائمة على فكرة التبعية التسلسلية، أو ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية. و يمكن ان نجمل هذا الأساس في فكرتين أساسيتين هما:

### 1-السلطة لمن يمثل الدولة في سلطة متميزة:

فالسلطة الرئاسية كما يعرفها "مارسيل فالين" هي سلطة إصدار الأوامر و التعليمات، لمن يخضعون لها و إلغاء و تعديل القرارات، الصادرة من المرؤوس<sup>1</sup>. هذه السلطة التي ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ التدرج الإداري، الذي توزع فيه المسؤولية على درجات متعددة، و يتخذ شكل هرم ومنتابح الدرجات ترتبط فيه كل درجة بالدرجة التي تليها مباشرة، برابطة قانونية مباشرة هي رابطة السلطة الرئاسية<sup>2</sup>.

ومن ثم فإن الرئيس الإداري عندما يصدر قرارات، و أوامر معينة يصدرها بصفته الوظيفية لا بصفته الشخصية، فهو ممثل للدولة و نائب عن سلطتها، وبالتالي فان طاعة المرؤوسين له ماهي إلا طاعة للدولة، و طاعة هذه الأخيرة بمثابة طاعة للقانون<sup>3</sup>.

### 2-الطاعة ضمان لفاعلية قرارات الرئيس الإداري:

هي سلطة للرئيس وواجب على المرؤوس، فالرئيس يتولى مسؤولية سير العمل في الإدارة، التي يتأسسها أو يشرف عليها، وبالتالي الطاعة أمر تفرضه طبيعة الأمور، فأى عمل يقوم به الموظف العام ما هو إلا تنفيذ لأوامر الرئيس المسؤول عن سير العمل، وتوزيع المهام في الإدارة. ذلك لو ترك مجال الخيار في القيام ببعض الأعمال دون الأخرى، لكان هناك تغليب لمصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة، وهذا من شأنه زرع الفوضى و الإخلال بالسير الحسن للإدارة.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 13.

<sup>2</sup> عبد الحميد بن عشية، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2001، ص 62.

<sup>3</sup> عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 1999، ص 61.

فواجب الطاعة يضمن فعالية قرارات الرئيس الإداري، ومن ثم يجب على الموظف العام احترام هذا الواجب وتطبيق هذه القرارات بصفة محايدة.

وهذا لا يعني إهدار كرامة المرؤوس و انعدام حقه في إبداء آرائه حول الأوامر التي يصدرها الرئيس بكل حياد و موضوعية<sup>1</sup>.

و مما سبق قوله فإن الموظف العام يعتبر في وضعية المؤتمن على مصالح الدولة ولوضعيته التبعية الهرمية التي تفرض عليه تنفيذ مهامه الموكلة اليه وذلك مهما كانت رتبته في السلم الإداري لكونه مسؤول عن تنفيذها وذلك فهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة من رئيسه المباشر فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا اذ كانت الأوامر غير مشروعة، و بطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية أو إلى التعسف.<sup>2</sup>

ويقصد بعبارة: " لا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا اذ كانت الأوامر غير مشروعة"، هو: أن طاعة الرئيس ان كانت هي واجبة فهي أيضا ليست مطلقة لانصرافها وتعلقها بالمسؤولية التأديبية إلى مصدر القرار اذا في الحالات التي تتوفر فيها الشروط التالية:

- صدور امر مخالف للقانون من الرئيس إلى المرؤوس.
- أن ينبه المرؤوس الرئيس إلى الأمر المخالف.
- إصرار الرئيس رغم ذلك على أن ينفذ المرؤوس الأمر.

وعليه فان موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون ، بل ان امره المخالف للقانون للمرؤوس لا يعني هذا الأخير من المسؤولية، إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر اليه كتابة، فاعترض

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، حسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2001، ص 39.

<sup>2</sup> سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010، ص ص 301.302.

عليه كتابة لرئيسه، فأصر على تنفيذ مرؤوسه للمخالفة، في هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر وحده.<sup>1</sup>

و في الأخير فانه على الموظف العام تنفيذ أوامر الرؤساء و احترام قرارهم في حدود المهام الوظيفية،<sup>2</sup> " و التزام حدود الأدب و الياقة في مخاطبتهم".<sup>3</sup>

وكذا يجب أن يراعي الموظف العام أثناء أداء مهامه الوظيفية وجه الله وما يفرضه دينه فيحرص على الالتزام بما أمرنا به الله سبحانه وتعالى ورسوله الكريم صلى الله عليه وسلم وما نهى عنه وذلك في طاعة لما أمر الله تعالى و الرسول الكريم.<sup>4</sup>

### ثانيا: الاحترام و حسن المعاملة

يجب على الموظف العام أن يحسن التعامل مع مستعملي المرفق العام الذي يعمل فيه. فالوظيفة العمومية أمانة مقدسة و خدمة اجتماعية قوامها الالتزام المخلص و الواعي بمصالح المواطنين و حقوقهم و حريتهم وفقا لأحكام الدستور و القانون وهنا تنص المادة 53 من الأمر 03-06 على ضرورة التعامل اللائق مع المواطنين و كان نصها كما يلي:

" يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق بلياقة ودون مماطلة"، كما ان الموظف باكتسابه لهذه الصفة أصبح ملتزما أمام القانون بأداء أعباء وظيفته دون أن ينتظر مقابلا أو مجاملة من المواطنين مستعملي المرفق و إلا تعرض للعقاب وهذا ما أكدته المادة 54 من الأمر 03-06.

<sup>1</sup> المحكمة الادارية العليا المصرية، بتاريخ 25 فيفري 1989، نقلا عن محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط و أفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقا لأحدث التشريعات و آراء الفقه، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 134.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير ، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 38.

<sup>3</sup> المادة 52 من الامر 03-06.

<sup>4</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص113.

## المطلب الثاني: القواعد المرتبطة بأخلاقيات المهنة

لما كان الموظف العام هو ممثل السلطة والحارس الأمين على مصالح الدولة ومواطنيها، وجب أن يكون صالحاً من الناحية الأخلاقية للقيام بأعباء الوظيفة، فالأخلاق الحميدة والصرامة والإخلاص في العمل شرطان ضروريان لتقلد الوظيفة العمومية، والبقاء فيها حتى يكتسب الموظف ثقة المواطنين و إحترامهم من جهة، وليكون أهلاً للصلاحيات الموكلة إليه من جهة أخرى.

و عليه سنتناول في هذا المطلب لمبدأ الإخلاص والصرامة ضمن الفرع الأول، وسنتطرق ضمن الفرع الثاني للمحافظة على أخلاقيات وكرامة الوظيفة، وضمن الفرع الأخير سندرس عنصرين وهما السر المهني، و التحفظ.

### الفرع الأول: الإخلاص و الصرامة

#### أولاً: الإخلاص

من أهم المبادئ التي تميز الوظيفة العامة الالتزام بالإخلاص، حيث يتجرد صاحبها من كل اعتبارات تمس معنى هذا المبدأ، ما عدا تلك التي تدل حقيقة على ان الموظف العام مرتبط ومعتصم بفكرة معينة تظهر في مفهوم الإخلاص.

#### 1-تعريف الإخلاص لغة:

يمكن تعريف الإخلاص من الجانب اللغوي على أنه فكرة الصدق و الصراحة، و المعاملة دون سوء نية.<sup>1</sup>

#### 2- تعريف الإخلاص اصطلاحاً:

يحتوي هذا اللفظ عدة معاني من أهمها فكرة الإخلاص لنظام معين أو مؤسسات سياسية معينة، أو حتى الإخلاص لبعض الرموز كالإخلاص الجمهوري.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> [www.almaany.com/ar/dict/ar-ar](http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar), 18février 2015 à 23:12.

<sup>2</sup> C.Lumière, **La fonction publique, le gouvernement et les socialistes**, le monde, 1976, N° 5, D.D, Cersaloc. p 9

وقد أشادت الشريعة الإسلامية على عنصر الإخلاص وهذا ما نستشفه في القرآن الكريم في قوله عز وجل : " إن الذين امنوا وعملوا الصالحات إنا لا نضيع أجر من أحسن عملا" <sup>1</sup>، أما في السنة فنجد الكثير من الأحاديث التي حثت على الإخلاص في العمل ومن الأحاديث قوله صلى الله عليه وسلم: " إن الله يحب اذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه" <sup>2</sup>.

### 3- مضمون الإخلاص:

الإخلاص المراد العمل به في مجال الوظيفة العامة يجب أن يكون بالمعنى الحيادي طبعاً، أي واجب الطاعة، الملاحظ في هذا الشأن وضعية الموظف العام في الأنظمة الديكتاتورية المتميزة بوحدة التفكير ووجوب الخضوع و الطاعة وخدمة الحزب و الدولة معاً، و هذا ما أشارت إليه المادة 21 من المرسوم 59-85، فالإخلاص في هذه الحالة يتحول إلى "خدمة" أو "مزية" يقوم بها الموظف العام حتى يتلقى رضا الزعماء السياسيين.

كما أشار المشرع أيضاً إلى فكرة الإخلاص في الأمر 06-03 ف مادته 40 حيث حدد طاعة الموظف العام بدولة القانون بعيداً عن كل تأثير سياسي صادر من جمعية تمارس نشاطاً سياسياً، و المادة 41 التي تفرض عليه فكرة الأمانة التي تخفي طبعاً في معناها الإخلاص.

فالإخلاص بمفهومه الصحيح يعني أداء العمل على أحسن وجه، أي ضرورة ممارسة المهنة بكل صديق ونية حسنة، بعيداً عن كل الاعتبارات الذاتية السلبية، فالموظف العام المخلص هو الذي يطمح إلى خدمة الدولة بكل قواه الفكرية.

**ثانياً: الصرامة :** <sup>3</sup> هي جوهر يقوي شخصية الموظف العام، ويبعده عن كل الأطماع وخاصة المادية منها.

<sup>1</sup> الآية 30 من سورة الكهف.

<sup>2</sup> انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، العدد 101، جامعة بغداد، مركز الدراسات التربوية و الأبحاث النفسية، العراق، ص 659.

<sup>3</sup> A.S.Mecheriakoff, **Droit des services publique** , P.U.F, collection droit fondamental,1995 ,N° 68,p88.

1-تعريف الصرامة لغة: لغويا تعني ضرورة التقيد بالموضوعية و الإنصاف.<sup>1</sup>

2-تعريف الصرامة اصطلاحا: تعني ممارسة النشاط بدون اعتبارات ذاتية.<sup>2</sup>

### 3- مضمون الصرامة:

تعتبر هذه الأخيرة من أهم الالتزامات التي تضبط الموظف العام في ممارسة نشاطه، فهي الجانب أو الصفة المادية أو العاطفية لمبدأ الحياد، حيث تكمل الجانب الروحي وتعني: "ابتعاد الموظف عن كل اعتبار يبعده عن تأدية وظيفته بكل حياد و موضوعية"، ينتج عنه طبعاً استقلاله من كل الملذات سواء كانت مادية او معنوية.

فالموظف العام ملزم بالاستغناء عن كل مصدر ثروة كالتجارة، بنك، ضرائب، صناعة، فلاحه،.. الخ ، كما يمنع أيضا من ممارسة كل نشاط آخر خارج الوظيفة العامة، التي يشغلها بصفة احتكارية، كما لا يجوز له أيضا تراكم الوظائف، و في حالة اذا فاز في انتخابات ترشح فيها يمكن ان يحصل على انتداب، حتى لا يخلط بين الطموح السياسي، و ضرورة الاستقلال في مزاوله عمله الإداري.

بالإضافة إلى ذلك لا بد ان يتميز الموظف العام بانعدام العاطفة، و الشعور أو الإحساس اتجاه المواطنين في تعاملهم مع الإدارة العامة، فهو مرتبط بالدولة، ومصالحها بالمفهوم الاجتماعي.

### الفرع الثاني: المحافظة على أخلاقيات وكرامة الوظيفة

التزام الموظف بالأخلاقيات أثناء ممارسة مهنته و احترام كرامة الوظيفة التي أسندت اليه داخل أو خارج العمل فكرتان أساسيتان في إعطاء الاحترام، و الرهبة للشخص الذي ينوب عنه الموظف في النشاط ألا وهي الدولة، التي يجب أن تتمتع بمكانة عالية لدى الأشخاص، ضمانا للاستقرار و الثقة، و قد تبدأ مظاهر احترام الموظف لوظيفته من هندامه الخارجي من نظافة اللباس وغيره، إلى حديثه مع الناس و استعماله لوسائل الإدارة، إلى حياته الخاصة بعد العمل في علاقاته مع من يليق بمكانته و ارتياده للأماكن المحترمة فخارج نطاق الوظيفة لا يكون الموظف فردا مثل غيره من الأفراد أو مواطنا كغيره من المواطنين، فالموظف يجب ان يتجنب

<sup>1</sup> [www.almaany.com/ar/dict/ar-ar18février2015](http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar18février2015), à 19 :08.

<sup>2</sup> Larousse de poche, [www.larousse.fr/dictionnaires/francais/poche](http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/poche) , à 13 16 fév 2015, 15:35.

في حياته الخاصة أي فعل أو تصرف يسيء إلى سمعة وكرامة الوظيفة التي يشغلها ويقول "ديلبريه" في هذا الصدد: " ان الموظف يتمتع أساسا بحرية كاملة في حياته الخاصة و لكن هذه الحرية يجب ألا تؤدي إلى فضيحة، اذ ان اكثر ما تخشاه الإدارة هو الفضائح..."، و في هذا الصدد تنص المادة 42: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه ان يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق و محترم".<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: السر المهني، و التحفظ

يعتبر هذا الأخير من اهم القيود التي تضبط ممارسة المهنة مهما كانت طبيعتها، و بالأخص تلك التي لها علاقة وثيقة بالنشاطات، فعدم الإفشاء بالأسرار المهنية هو من الالتزامات الأساسية الملقاة على كافة أعوان الدولة و التي تنص عليها كافة القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فأساس هذا الالتزام هو حماية مصلحة الأفراد لمصالحهم الشخصية و أسرارهم الخاصة و من جهة ثانية حماية المصلحة العامة لضمان الثقة بين الموظف العام و المستفيد من خدمات الإدارة، أما التحفظ فهو تقييد جزئي لحرية الموظف العام من خلال ما ينتج عنه من تعبير أو اطلاق آراء صادرة منه، و ذلك بالقدر اللازم لضمان حسن سير الإدارة، فهو ملزم باتخاذ الحيطة والحذر. كل ما سبق ذكره سنحاول تفصيله فيما يلي:

### أولاً: السر المهني

**1-تعريف السر المهني لغة** يعرف لفظ السر لغوياً: هو ما أخفي وكنتم، وهو خلاف

الإعلان و يستعمل في المعاني ، و الأعيان و الجمع أسرار كالقول: " أسررت الحديث إسرارا أي أخفيته".<sup>2</sup>

**2- تعريف السر المهني اصطلاحاً** يعني هذا اللفظ اصطلاحاً سر الدولة، و إفشاؤه يضر بمصالحها، كما يمكن تعريفه بعبارة أخرى انه المنع الشرعي لإفشاء السر.

<sup>1</sup> المادة 42 من الأمر 06-03.

<sup>2</sup> أسامة بن عمر محمد عسيلان، الحماية الجنائية لسر المهنة في الشريعة الاسلامية و القوانين الوضعية و تطبيقاتها في بعض الدول العربية، رسالة ماجستير ، تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2004، ص 28.

كما عرف السر المهني على انه: " هو ما يضيفي به شخص إلى شخص آخر مستكتما إياه و يدخل فيه أمر تدل القرائن على طلب كتمانها، أو كان العرف يقضي بكتمانها كما يدخل في الشؤون الشخصية و العيوب التي يكره صاحبها ان يطلع عليها الناس، ومنه الأسرار الطبية الخاصة بالمرضى التي يطلع الطبيب عليها أو غيرها ممن يمارسون المهن الطبية".<sup>1</sup>

أهمية هذا الإلتزام منحتة مكانة مهمة في عدة تقنيات من أهمها ما جاء في المادة 16 من الأمر 66-133، والمادة 23 من القانون رقم 85-59 الصادر بتاريخ 23 مارس 1985 الخاص بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، و المادة 10 من المرسوم 88-131<sup>2</sup>، و المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226<sup>3</sup>، و الأمر رقم 06-03 حرص من جهته على الإلتزام بالسر في المادة 48 حيث منع على الموظف القيام بعدة أفعال تؤثر سلبا على نشاطه ككشف محتوى الوثائق التي بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة تأدية مهامه.

### 3-مضمون السر المهني

يسمح عمل الموظف له بالاطلاع على كثير من الأسرار المتعلقة بالخدمة العمومية أو الأفراد من خلال الوثائق الإدارية أو تظلمات الأفراد أو اتصاله المباشر بهم، وهذا ما أدرجه المشرع الجزائري في المادة 48 و المادة 49 من الأمر 06-03، حيث على الموظف العام أن يلتزم بعدم إفشاء الأسرار المهنية التي يطلع عليها، كما يمنع عليه الكشف عن أي محتوى أو وثيقة بحوزته، أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة العامة، ولا يتحرر الموظف من واجب حفظ السر المهني إلا بترخيص

<sup>1</sup> سليمان علي حمادي الحلوسي، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني، دراسة قانونية، الطبعة الأولى، (د د ن)، (د ب ن)، 2012، ص 21.

<sup>2</sup> المرسوم 88-131 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المستخدمين، المؤرخ في 04 جويلية 1988، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ: 06 جويلية 1988، ص 1013.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق والتزامات العمال الممارسين للوظائف العليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31، الصادرة بتاريخ: 28 جويلية 1990، ص 1023.

مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة و على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها ويمنع عليه إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات.<sup>1</sup>

و هذا الواجب الهدف منه هو حماية المرفق العام كما أن أساسه هو حماية مصلحتين وهما مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة:

- مصلحة الأفراد: حيث يطلع الموظف بحكم وظيفته على الكثير من المعلومات الخاصة و السرية المتعلقة بالأفراد التي يجب حمايتها بالتزام الموظف بالمحافظة على سريتها.
- مصلحة الدولة: المحافظة على أسرار الوظيفة و أسرار العمل ضرورية لتوفير الثقة بين المواطن و الإدارة بما يؤدي إلى اطمئنانه و إعانته في أداء رسالتها.

### 4- نطاق وحدود السر المهني:

كما اشرنا سابقا بان واجب عدم إفشاء السر المهني حتى بعد ان يفقد صفته كعامل، وعلى الموظف ان يلتزم بالسرية ليس فقط اتجاه الأفراد، بل حتى اتجاه المؤسسات، و الإدارات العمومية التي يدين لها الموظف بالتبعية.

#### أ- نطاق السر المهني:

الالتزام بالسر المهني هو التزام عام ومطلق، فالمشرع هو الوحيد المخول بالترخيص بالإعفاء من هذا الالتزام كاستثناء الشخص الذي يقوم بإعلام السلطات الطبية و القضائية و الإدارية المعنية، فالمادة 48 تنص صراحة على هذا الالتزام بقولها: "...لا يتحرر الموظف من السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> انظر نص المادة 48 و المادة 49 من الأمر 03-06.

<sup>2</sup> المادة 48 من الامر 03-06.

ب- حدود الالتزام بالسر المهني:

كما اشرنا سابقا فهناك حالات يجوز للموظف إفشاء السر المهني، وهي حالتين:

ت- حالات الإفشاء الجوازي للسر المهني:

تكون مرخصة في حالات وهي على سبيل الحصر مثلا على إثبات البراءة أو إعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه.

ث- حالات الإفشاء الإلزامي للسر المهني:

يكون في هاته الحالة الإفشاء الزاميا في التبليغ عن الجرائم، و الجنح التي يعلم بها الموظف أثناء ممارسته للوظيفة. و تبليغ المعلومات، و المستندات، و الوثائق إلى السلطات الجنائية و الجزائية، وكذا الإشهاد أمام القضاء في المسائل الجنائية، إلا اذا تعلق الأمر بمعلومات طبية، فيكون ذلك بواسطة طبيب يعين لهذا الغرض.

فصاحب الحق في الاطلاع على المعلومات التي تهمة، ينبغي ان تصله باللغة الواضحة، وتمكينه من الاحتفاظ بحقه في اشتراط تصحيحها، أو إتمامها بالتوضيح أو بإزالة بعض المعلومات.<sup>1</sup>

ثانيا: التحفظ

أ- تعريف التحفظ لغويا يحوي لفظ التحفظ عدة معاني، من أهمها فكرة التخزين أو محل توضع فيه السلع أو المواد، كما يعني أيضا الحذر و التمسك في الأفعال و المواقف، وحتى التعبير مع التصريح بعدم رسمية القول أو حقيقته، أو إمكان الغلط في الرواية.<sup>2</sup>

ب- تعريف التحفظ إصطلاحيا يعني لفظ التحفظ في هذا السياق الإلتزام بسلوك الحذر في التعبير، وهو واجب على أغلبية الموظفين العموميين في ممارسة المهنة، و الملاحظ أنه يترادف إلى حد بعيد مع لفظ الكتمان.

<sup>1</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق، ص ص 313، 314

<sup>2</sup> <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar> يوم: 25 فيفري 2015 على 09.05.

هذا الإلتزام من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي كهيئة قضائية إدارية تراقب موضوعية قرارات المحاكم في فرنسا، المشرع الجزائري لم يهمل هذا المفهوم حيث نص عليه في عدة تقنيات من أهمها ما جاء في المادة 20 من الأمر رقم 66-133، و أيضا في المادة 26 من الأمر 06-03 المشار اليه سابقا.

إلتزام التحفظ بالمدلول السابق جاء شرحه بنوع من الخجل العمدي، من خلال تقييد الموظف العام في معاملته مع الغير، بحيث لا يعبر بسهولة عن مواقفه و لا عن آرائه بكل ما يخص الظروف التي تسود في الإدارة العامة. التحفظ جزء مهم من التربية حتى بعيدا عن الوظيفة العامة، و على هذا الأساس لا بد لأعوان الدولة أن يتميزوا بهذا العنصر الأخلاقي الإيجابي و المساعد على ممارسة المهنة بكل صراحة. ويكون الموظف العام مقيدا بهذا الإلتزام داخل و خارج عمله.

### ت-مضمون الإلتزام بالتحفظ

يتعين على الموظف العام ان يحافظ على سلوكه وعلى سمعة الإدارة، ولو كان خارج الخدمة<sup>1</sup>. فلا يجوز للموظف العام المساس بسمعة الإدارة عند الإدلاء بآرائه السياسية، كما لا يسمح له بتحريض الموظفين على الإضراب انطلاقا من ان الإدارة العامة مؤسسة تجسد الموضوعية و الحياد و الاستمرارية، فيجب ان تكون صورة الموظف إيجابية إلى حد كبير بدون عيوب فيرى محمد براهيمى بأن: "مرونة هذا الواجب قد تدفع الإدارة إلى استعماله لتحقيق أغراض سياسية". فالإلتزام بالتحفظ يمس بحرية تعبير الموظف العام أثناء ممارسة نشاطه، لكن بدرجات متفاوتة حسب الصفة الوظيفية و الظروف التي تحيط بالعمل الإداري، فالموظف النقابي له الحق في التعبير و الدفاع عن حقوق زملائه لكن في اطار شرعي و بكل موضوعية، بعيدا عن كل الاعتبارات الشخصية التي تشوه سمعته وصورة الإدارة التي ينتمي إليها، فالهدف من الحركة النقابية مثلا هو ترقية أوضاع المهنة وليس تحطيم الجهاز الإداري، فالتحفظ من خصائصه:

<sup>1</sup> محمد انس قاسم، مرجع سابق، ص 200.

## الفصل الأول: الدور الوقائي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

---

أنه واجب مستمر، وأنه عام مفروض على جميع الموظفين ككل، وعليه فإن الهدف منه هو حماية المصلحة العامة، وكذا مبدأ مساواة المواطنين في الاستفادة من خدمات الإدارة.

من كل ما سبق قوله، يجب على الموظف ان يكون الشخص المثالي للمواطنين، ذلك ان أي عمل يقوم به ويكون منافيا للأخلاق و الآداب أو القوانين يجرح كرامة الوظيفة و يذبح اعتباره، و الثقة فيه للناس و ما ينجر ذلك من سخط الناس على الموظف، و بالتالي الإدارة، لذلك يتوجب عليه ان يلتزم بالولاء للدولة، وان تكون أعماله، تصرفاته، وسلوكه مطابقة لهذا الالتزام.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص ص 45، 47.

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

بالرغم من أهمية الوقاية كخطوة سابقة للوقوف في وجه الفساد الإداري، الذي أصبح مستشرياً في المنظمات الإدارية في غالبية دول العالم، نتيجة ارتباطه بالجريمة من جهة والعلومة وأذرعها الممتدة في كافة المجالات من جهة أخرى، إلا أن هناك العديد من الآليات التي تم وضعها لتكون بمثابة خط الدفاع الثاني أمام موجات الفساد الإداري، كخطوة علاجية لما وقع أو قد يقع من ممارسات الفساد الإداري.

وكما هو الحال بالنسبة للدور الوقائي لأخلاقيات الموظف العام، كان لابد من عرض الدور العلاجي لتلك الأخلاقيات التي تأتي في المرحلة لاحقة لوقوع ممارسات وجرائم الفساد الإداري، ويمكن تصنيف الأخلاقيات الوظيفية والتنظيمية المكافحة للفساد الإداري، من خلال دراسة دور الإدارة والقضاء في تكريس أخلاقيات الموظف العام ضمن المبحث الأول، وكذا دراسة الجهود المبذولة في توظيف الأخلاق لمكافحة الفساد الإداري ضمن المبحث الثاني.

### المبحث الأول: دور الإدارة و القضاء في تكريس الأخلاقيات المهنية

تتعدد الأسباب التي تساهم في ظهور الفساد الإداري وإنتشاره على مستوى جميع المؤسسات داخل المجتمع، وهذا ما جعل المسؤوليات تتعدد في معالجة هذا المشكل، لذا كانت لمؤسسات الدولة دور فعال في وضع حلول لمحارته أو التقليل من أخطاره، من خلال تكريس أخلاقيات الموظف العام، وعليه سنتعرف في هذا المبحث على دور كل من الإدارة والقضاء في تكريس أخلاقيات الموظف العام للحد من الفساد الإداري.

### المطلب الأول: دور الإدارة في تكريس الأخلاقيات الوظيفية

يتعين على الإدارة العامة ومستخدميها تطبيق الإجراءات اللازمة لتكريس الأخلاقيات التي تساهم في الحد من الفساد الإداري، لذا جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مسطراً لهذا القطاع تدابير لمنع ضلوعه في الفساد، والنص عند الإقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة وردعية تترتب على مخالفتها، وعليه سنتناول في هذا المطلب الرقابة الإدارية ضمن الفرع الأول، والجزاءات التأديبية للموظف العام ضمن الفرع الثاني.

### الفرع الأول: الرقابة الإدارية

تعاني العديد من المنظمات و بشتى أنواعها من ظاهرة الفساد الإداري التي بدأت في التضخم وازدادت حدتها في السنوات الأخيرة خاصة في القطاع العام وفي مؤسسات الدولة، ولا يستثنى من ذلك القطاع الخاص أيضا ، وقد يرجع ذلك إلى غياب عملية الرقابة الإدارية، أو عدم فعاليتها في التصدي لهذه الظاهرة ،خاصة في دول العالم الثالث التي تسعى جاهدة من أجل تحقيق تنمية تخرجها من دائرة التخلف و التبعية، و لهذا تتميز العملية الرقابية بكثرة الوسائل والأساليب التي تقوم بها الإدارة، ولو أنها تختلف من إدارة إلى أخرى باختلاف طبيعة النشاط الذي تقوم به، وهذا لكي ينجح نظام الرقابة في بلوغ الأهداف التي يرمي لها، وفي مقدمتها قياس الأداء الفعلي ونتائجه، وسوف تتم الإشارة بإيجاز لبعض الأساليب والأدوات الرقابية مع التعرض لكيفية تطبيقها واستخدامها في العملية الرقابية.

#### - أولا: تعريف الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة في المنظمات، وذلك لما لها من دور في التأكد من جودة الأداء و التحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية، وقد قدم العديد من الإداريين تعاريف مختلفة لمفهوم الرقابة الإدارية، إلا أنها جميعا تهدف إلى الحفاظ على الموارد المادية و البشرية للمنظمة في سبيل تحقيق أهدافها بأقل التكاليف و في أسرع وقت و بأحسن جود، مع تصحيح الأخطاء و معالجة الانحرافات عند ظهورها ، ومنع تكرارها في المستقبل.

#### 1-التعريف اللغوي للرقابة:

اشتقت الرقابة من الفعل راقب يراقب مراقبة، أي تابع الشيء إلى نهايته، والرقيب هو من يقوم بفعل الرقابة ، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وهو الحارس الحافظ<sup>1</sup>.

كما تعني لغويا: التقصي، الفحص، المحاسبة، الإشراف، التفنيش، و المراجعة، و التحقيق، التيقن من أداء معين، الاستفسار عن غامض، تجلية حقيقة شيء ما، الإحاطة علما بما يجمله المراقب.

<sup>1</sup> فقه المعارف الإسلامية، <http://www.abdalah.com> يوم : 14 فيفري 2015، على : 12.30.

و يقابل مصطلح الرقابة باللغة الفرنسية: Le contrôle و الذي يراد به<sup>1</sup>: التحقيق، التفتيش الجاد و الدقيق لنظام ما، أو لنشاط ما، و تقصي مدى دقته أو سلامته، والمراقب هو الشخص المكلف بمهمة الرقابة.

وتقابله اللفظة اللاتينية: Rotulus بمعنى التحقق من توافق قرار أو وضع مسلك مع معيار ما.<sup>2</sup>

كما ورد لفظ الرقابة في الشريعة الإسلامية وهذا ما تجلى في القرآن الكريم بقول الحق تعالى عز وجل : " ما يلفظ من قول إنا لديه رقيب عتيد"<sup>3</sup>، و يشير هذا المعنى إلى ان هناك مراقبا لكل إنسان يحفظ تصرفاته، و قوله تعالى: ".ان الله كان عليكم رقيبا"<sup>4</sup>، ففي ذلك إشارة إلى محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده و ذلك عن طريق مراقبة أعمالهم، وكذا وردت لفظ الرقابة في السنة النبوية الشريفة ومثال ذلك قول أبي بكر الصديق رضي الله عنه: " ارقبوا محمدا صلى الله عليه و سلم في أهل بيته"، و في ذلك دليل على الحفظ.<sup>5</sup>

### 2-التعريف الاصطلاحي للرقابة:

لقد تضاربت آراء الفقهاء و المفكرين من المهتمين و المتخصصين في المجال القانوني، أو مجال الإدارة العامة حول إعطاء تعريف اصطلاحي موحد للرقابة، بل اكثر من ذلك فان فقهاء الإدارة العامة اختلفوا فيما بينهم حول تعريف الرقابة، فكل منهم أعطاها تعريفا وفق زاوية تخصصه. فمنهم من عرفها من منظور رقابة الأداء<sup>6</sup>، ومنهم من عرفها من منظور الرقابة المحاسبية و المالية<sup>7</sup>، لكن هذا الاختلاف لا يعني عدم اتفاقهم حول المبادئ العامة التي تؤسس عليها الرقابة، فمن الجانب القانوني فهي تعتبر في جزء منها رقابة ذاتية، أي ان الإدارة تراقب نفسها بنفسها. ولهذا سنقف عند ثلاث اتجاهات عرفت الرقابة حسب منظورها الخاص:

<sup>1</sup> <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-fr/> يوم : 12 جانفي 2015 على 02.32م.

<sup>2</sup> ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، باتنة، 2004، ص10.

<sup>3</sup> الآية 18 من سورة ق.

<sup>4</sup> الآية 01 من سورة النساء.

<sup>5</sup> أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، الطبعة الرابعة، دار الكتب العلمية، بيروت، 2004، ص678.

<sup>6</sup> عبده ناجي، الرقابة على الاداء من الناحية العلمية و العملية، مطبعة عابدين، بيروت، 1982، ص20.

<sup>7</sup> علي السلمي، ادارة الأفراد لرفع الكفاية الانتاجية، دار المعارف، القاهرة، 1980، ص 278.

### أ- الاتجاه الأول: النظرية التقليدية" للفقهاء دوجلاس ماكجرجور"

ينظر هذا الاتجاه إلى عملية الرقابة الإدارية على أنها تفتيش و استخدام للسلطة و النفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر أو التعليمات و توقيع العقاب عليهم في حالة خطئهم أو إهمالهم<sup>1</sup>، فالفقيه "دوجلاس" انطلق من الفكرة السابقة الذكر بحيث يرى ان الفرد أناني بطبعه يتسم بكرهية متأصلة للعمل، وبما انه لا يؤتمن أو يوثق بالقيام به إلا اذا كانت هناك رقابة شديدة تفرض عليه، معتمدا في ذلك على أسلوبيين: العقاب و التهديد كأساس لإجباره على العمل ، هذا الاتجاه الذي يجعل من الرقابة أداة للتخويف و التهديد لكن في الحالات التي يكون فيها الإشراف شديداً و حازماً وهذا في حالة إخلال الموظفين بأداء الواجب الوظيفي. انتقد هذا الراي على انه بعيد عن الاعتبارات الإنسانية بين الرئيس و المرؤوس، مما يولد أزمة ثقة بينهم يترتب عليها تأثير سلبي على مستوى الأداء والشعور بالإحباط وعدم الإحساس بالمسؤولية<sup>2</sup>، بالإضافة إلى ذلك يقتل روح المبادرة بين العاملين داخل الإدارة نتيجة التأثير السلبي على سلوكهم.

ومما يبدو لنا أن هذه الرقابة صارمة لأنه إذا لم يوجد هناك رقابة شديدة، ستؤدي حتما إلى فوضى و اضطرابات داخل الإدارة.

### ب-الاتجاه الثاني: النظرية السلوكية أو كما تسمى بالعلاقات الإنسانية"

مفهوم الرقابة في المدرسة السلوكية هي عبارة عن: " عملية تأثير في سلوك الأفراد نحو تحقيق النتائج المرجوة<sup>3</sup>، وهو الرفع من مستوى العاملين عن طريق التأثير الإيجابي".

هذا الاتجاه حاول تجنب عيوب الرأي السابق و بالتالي عمل على إعداد الجو الملائم الديمقراطي، و هذا يساعد على تشجيع العاملين و إشراكهم في نشاطات التنظيم، مما يؤدي إلى

<sup>1</sup> علي محمد منصور، مبادئ الإدارة -أسس ومفاهيم- مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1999، ص 239.

<sup>2</sup> سعيد السيد علي، العملية الإدارية:التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق، الاتصال، الرقابة، دار الكتاب الحديث،(ب ب ن)، 2007، ص ص 374، 375.

<sup>3</sup>فارس رشيد البياتي ، الفساد المالي و الإداري في المؤسسات الإنتاجية و الخدمية: معالجة نظرية و تطبيقية بطريقة الأنظمة التكاملية، الطبعة الأولى، دار آلية للنشر و التوزيع، الأردن، 2010، ص 249.

إحساسهم بالمسؤولية والأمن والطمأنينة وإلى التعاون بينهم من أجل إنجاح العمل والتقليل من الأخطاء والانحرافات.

لم يسلم هذا الاتجاه من النقد إذ أنه يدفع المرؤوسين إلى الاستهانة بأعمالهم وخدمة مصالحهم الشخصية على حساب الآخرين، وعدم إلتسامه بالشمولية والتعميم ، ولا يمكن تطبيقه على جميع العاملين فهو لا ينسجم مع الشخصية البيروقراطية لبعض العاملين الذين لا يميلون إلى تحمل المسؤولية، و يفضلون الخضوع للنظام و التمسك بالروتين.<sup>1</sup>

هذا الموقف لا يمكن اعتباره سبيل لإنجاح الرقابة الإدارية لأنه وضع الموظف في جو يخلو من الصرامة و التشديد في أداء عمله ومحاسبته عن أخطاءه وبالتالي لا بد أن تكون هناك سلطة يمارسها الرئيس على المرؤوس.

### ت-الاتجاه الثالث: "الاتجاه العملي أو التطبيقي"

هذا الأخير يرتكز على النواحي التطبيقية للرقابة وذلك من خلال وضع المعايير وقياس الأداء ومقارنته بالمتحقق الفعلي ومن ثم تصحيح بين النتائج الفعلية و الخطط الموضوعة.<sup>2</sup>

هذا الاتجاه كان له تصور آخر للرقابة وذلك عن طريق إجراء يعتمد على نوع من الجدية في العمل وهو الدخول في الميدان التطبيقي العملي الذي يقوم على مراقبة الناتج المحقق، بما تم وضعه في الخطة.

ورغم الاختلاف بيت هاته التيارات الفكرية الثلاث إلا أنها جميعاً تتفق على أن الأهمية البالغة لعملية الرقابة الإدارية في تحقيق الأهداف الموضوعة وكشف الأخطاء والعمل على تصحيحها، ومنع تكرارها مستقبلاً من أجل الحفاظ على الموارد المالية والبشرية للمنظمة، وتحقيق المصلحة العامة.

وقد عبر عن ذلك العالم الإداري " هنري فايول" في كتابه "الإدارة الصناعية و العامة" حين قدم تعريفاً اصطلاحياً لمفهوم الرقابة الإدارية والذي يعتبر من أقدم وأشهر التعاريف، حيث وصف

<sup>1</sup> سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 376.

<sup>2</sup> فارس رشيد البياتي، مرجع سابق، ص 249.

هذه العملية بأنها تقوم بالتأكد من أن كل شيء يتم حسب الخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة، وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل<sup>1</sup>.

أما القانون الإداري فقد عرف الرقابة الإدارية من منظور قانوني وهو وجود أساس قانوني للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الأشخاص أو تلك التي تمارسها أجهزة متخصصة ومستقلة، فعمار عوابدي عرف الرقابة الإدارية على أنها: " مراقبة السلطات الإدارية و اللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها، بناءً على تظلمات الأفراد وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها ويقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاماً مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية في الدولة"<sup>2</sup>.

كما عرفها كل من محمد قاسم القريوتي و مهدي حسن زويلف في كتابيهما المفاهيم الحديثة في الإدارة-النظريات و الوظائف- يعتبران أن الرقابة الإدارية الحقيقية هي: " تلك الرقابة التي تستطيع أن تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة، ومنع هذه الانحرافات قبل حدوثها ليتم التنفيذ طبقاً لمقاييس مقررّة، وهي تعني ممارسة القوة والسلطة والنفوذ، وهي التي تستطيع من خلالها تحديد كيفية إتمام الأعمال"<sup>3</sup>.

أما "منال طلعت" فعرفت الرقابة الإدارية في كتابها " أساسيات علم الإدارة" بأنها: "مجهود منظم لتحديد معايير الأداء للأهداف المخططة وتصميم نظم التغذية العكسية للمعلومات ومقارنة الأداء الفعلي بتلك المعايير المحددة سلفاً، و تحديد ما إذا كانت هناك انحرافات وقياس دلالاتها و إتخاذ أي إجراء مطلوب للتأكد من أن جميع موارد المشروع تستخدم بأكثر الطرق الممكنة كفاءة وفاعلية لتحقيق أهداف المشروع"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> موفق حديد محمد، الإدارة العامة: هيكله الاجهزة و صنع السياسيات و تنفيذ البرامج الحكومية، دار الشروق ، عمان ، 2004، ص ص 185، 186.

<sup>2</sup> عمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984، ص 555.

<sup>3</sup> محمد قاسم القريوتي، مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة: النظريات و الوظائف، دار الشروق، الأردن، 1993، ص 229.

<sup>4</sup> منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، (د س ن)، ص ص 193، 194.

فمن خلال التعاريف السابقة وغيرها من التعريفات الأخرى الخاصة بالرقابة الإدارية فإنه ارتأينا تقديم تعريف مناسب للرقابة الإدارية وهو : أن هذه الأخيرة عملية ديناميكية ومستمرة يتم من خلالها التأكد من أن تحقق الأهداف وفق الخطة الموضوعة، وذلك بمتابعة الأداء وقياسه ورصد أي انحرافات طارئة عليه مع تحديد أسبابها والعمل على إصلاحها ومنع تكرارها في المستقبل من أجل رفع كفاءة الإنتاج و تحقيق أهداف المنظمة بأحسن جودة و أقل خطأ وتكلفة وأقصر وقت وأفضل عائد، وهذا ما يتطلب ضرورة الاستثمار في المورد المادي وخاصة البشري في سبيل الوصول إلى إدارة رشيدة تعمل على حماية المصلحة العامة للمجتمع.

### ثانياً: أساليب الرقابة الإدارية

تتميز العملية الرقابية بكثرة الوسائل والأساليب التي تقوم بها الإدارة، ولو أنها تختلف من إدارة إلى أخرى باختلاف طبيعة النشاط الذي تقوم به، وهذا لكي ينجح نظام الرقابة في بلوغ الأهداف التي يرمي لها، وفي مقدمتها قياس الأداء الفعلي ونتائجه، وسوف تتم الإشارة بإيجاز لبعض الأساليب والأدوات الرقابية مع التعرض لكيفية تطبيقها و إستخدامها في العملية الرقابية.

#### 1-الإشراف والملاحظة:

تتم الرقابة عن طريق الإشراف والملاحظة في مختلف المستويات الإدارية، فهاتان الوسيلتان تعتبران من أهم الوسائل أبسطها، ذلك لأنهما تعتمدان على الإتصال المباشر بالعاملين<sup>1</sup>، وملاحظة جهودهم وتوجيههم للطريقة الصحيحة لأداء العمل من خلال الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفاهية أو الكتابية، فالإشراف الإداري يقوم على التوجيه وإستعمال السلطة والاتصال الدائم والمستمر مع القدرة على تقييم الأداء وتوقيع الجزاء عند الإقتضاء<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء- دراسة تطبيقية على المراقبين الجمركيين بجمركة مطار الملك خالد الدولي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2003، ص57.

<sup>2</sup> سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص435.

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

ولرفع كفاءة استخدام هذه الوسيلة الرقابية فإن ذلك يتطلب توفر شرطين مهمين عند استخدامهما وهما:

- أن تكون لها أثر واضح ومباشر على حسن سير الأداء.
- أن تعمل على إظهار أوجه الانحراف والأخطاء ونقاط الضعف و إقتراح أفضل الحلول بشأنها<sup>1</sup>.

أما أسلوب الملاحظة فيستعمله الإداريون كوسيلة للحصول على المعلومات اللازمة لأداء وظيفة الرقابة و إكتشاف للانحرافات أثناء العملية الإنتاجية<sup>2</sup>، أي أنها تتم أثناء الإنتاج الفعلي للسلع والخدمات بمعنى أثناء إنجاز العمل، فهو يكشف الأخطاء عند وقوعها وبالتالي يكون تصحيح الأخطاء أكثر فعالية .

إن الحاجة إلى استخدام أسلوب الملاحظة يتوقف على مستوى مهارة المشرفين والمدراء، وعلى النظام السائد في إنجاز الأعمال<sup>3</sup>.

ويرى الكثيرون أنه لا بد من الملاحظة المباشرة في قياس الأداء، فهي تعطي فكرة واقعية عن الأداء، حيث يرى المديرون ما يحدث ويسمعون بأنفسهم ما يقال<sup>4</sup>.

### 2-التقارير:

وهي من أهم الأساليب الرقابية، ويقصد بها التقارير التي تستهدف إلى تقدير مدى كفاءة العمل الإداري ومدى سيره نحو تحقيق الأهداف من خلال كفاية العاملين في قياس مستوى

<sup>1</sup> أحمد بن صالح بن هليل الحربي، مرجع سابق، ص57.

<sup>2</sup> داهنين بن عامر، من المعلومة إلى المعرفة: تطور أساليب الرقابة، مجلة صادرة عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص14.

<sup>3</sup> أبو بكر مصطفى بعيرو، الرقابة الإدارية في المنظمات: مفاهيم أساسية، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد273، (بدون سنة النشر) ، ص27.

<sup>4</sup> عبد العزيز محمد المخلافي، الرقابة الإدارية، البرنامج التدريبي، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد، اليمن،(ب س ن)، ص09.

أدائهم<sup>1</sup>، وتختلف التقارير من حيث توقيتها فقد تكون تقارير دورية بشكل منتظم أو شهرية أو سنوية أو نصف سنوية<sup>2</sup>، والتقارير إما أن تكون شفوية أو مكتوبة، والمكتوبة منها هي الأكثر إستعمالاً والأكثر مصداقية، والتقارير تستعمل في كل المؤسسات خاصة في المؤسسات الكبيرة، إذ تسمح بالإحتفاظ بقاعدة بيانات تسمح في المستقبل عند إجراء الدراسات المختلفة بالمقارنة بين النتائج القديمة والنتائج المحصل عليها حديثاً<sup>3</sup>، فهي تسهم في توضيح الأعمال المنجزة ومدى كفاية هذه الأعمال ومطابقتها للمواصفات، ومدى إلتزام الأفراد العاملين، وبالتالي فإن هذه التقارير تستخدم في قياس مستوى الأداء<sup>4</sup>.

ومن أهم التقارير الإدارية ما يلي:

### أ- التقارير الدورية:

تكون هذه التقارير بصورة دورية (يومية أو أسبوعية أو شهرية..إلخ)، يقوم بوضع هذه التقارير عادة المدراء موجهة للإدارة العليا، ومثل هذه التقارير تكون مختصرة وتحتوي على معلومات وبيانات إحصائية أو جداول أو أرقام..إلخ<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عبد الله عبد الرحمان النيمان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، دراسة مسحية على شرطة من منطقة حائل، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2003، ص33.

<sup>2</sup> بالناصر بالطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص13.

<sup>3</sup> بدون صاحب المقال، الرقابة، مقالات منشورة: <http://www.onefd.edu.dz>، ص12، يوم: 03 مارس 2015، على: 18.25.

<sup>4</sup> علي خلف عبد الله، التحليل المالي وإستخدامه للرقابة على الأداء والكشف عن الإنحرافات، اطروحة ماجستير في التحليل المالي، الأكاديمية العربية المفتوحة، كلية الإدارة والإقتصاد، قسم الإدارة، الدانمارك، 2008، ص25.

<sup>5</sup> عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة الإدارية: المعايير، التقييم، التصحيح، جامعة عمان الأهلية، كلية الإقتصاد والعلوم الإقتصادية، 1998، ص288.

### ب- تقارير قياس كفاءة الموظفين:

وهي تقارير دورية عادية يقيم فيها الرؤساء المباشرون أداء مرؤوسيههم بما في ذلك قياس قدراتهم، وتطور تلك القدرات ومدى تعاونهم مع زملائهم في العمل..إلخ، يقصد بمثل هذه التقارير تحفيز الموظفين على الأداء وتحسين نوعية عملهم، بالإضافة إلى تحسين أوضاعهم الوظيفية<sup>1</sup>.

### ت-تقارير التوصية:

الغرض الرئيسي من هذه التقارير هو توفير ظروف أفضل للأداء، والمساعدة في حل بعض المشكلات وتحسين خطة العمل المعمول به<sup>2</sup>.

### ث-الشكاوى:

وهي أيضا وسيلة رقابية لكونها تحمل طابع المراجعات والمتابعة وإحقاق الحق، إذ بقدر تلك الشكاوى أن تضع الرؤساء تماماً في الصورة، فيما يخص بعض أوجه الإنحراف أو الأخطاء مهما كان نوعها.

والشكاوى عموماً هي عبارة عن وسائل رقابية يمارسها المواطنون والمراجعون على العاملين والمسؤولين في المنظمات<sup>3</sup>.

### هـ-التفتيش:

يهدف التفتيش إلى التأكد من حسن أداء الأعمال وكفاءة إنجازه وسلامة الإجراءات المتبعة في التنفيذ، ويقوم بأعمال التفتيش فئة متخصصون من ذوي الكفاءات والخبرات حتى يكونوا ملمين بكافة دقائق أمور العمل، ويتم التفتيش عادة بمقابلة العاملين وفحص أعمالهم ومناقشتهم فيها،

<sup>1</sup> السعيد بلوم ، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية - دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بسوناكوم (SONACOME)، رسالة ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية ، قسنطينة، (ب س ن )، ص38.

<sup>2</sup>المرجع نفسه، ص39.

<sup>3</sup>عبد الرحمان الصباح ، مرجع سابق، ص293.

والوقوف على المشكلات التي تعترض سير الأداء، ومدى إمكانية حلها والوقوف على مسبباتها<sup>1</sup>.

### و-التحريات الإدارية:

وهي عبارة عن إجراءات استكشافية في أفعال تتمثل عادة في المحاباة، الإسترشاء، إختلاس الأموال، إهمال الواجبات الوظيفية وإساءة إستعمال السلطة، والمتمثلة في الجرائم المتعلقة بالفساد الإداري، وقد استندت مهمة التحريات إلى جهات متخصصة للقيام بها، ونجد في الجزائر جهاز مجلس المحاسبة الذي منحه القانون سلطة التحري<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الجزاءات التأديبية للموظف العام

قد يرتكب الموظف أثناء أدائه لمهامه أو العمل الموكل إليه أو أثناء قيامه بالتزاماته إتجاه الإدارة المستخدمة بأخطاء وظيفية تكون مخالفة للأحكام التنظيمية السارية، والتي تكون عادة متعلقة بالنظام العام، والسير الحسن داخل الإدارة أو الهيئة المستخدمة، حيث يندرج هذا الخطأ حسب جسامته إلى أربع درجات، حسب ما نص عليه المشرع الجزائري في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ويقابله من الجهة الأخرى عقوبات تأديبية، والتي تمثل السلاح الرئيسي الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية، حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة و مرضية ، والتي حددها المشرع إلى اربع عقوبات حسب طبيعة كل خطأ تأديبي.

### أولاً: تصنيف الأخطاء التأديبية

لقد سار المشرع الجزائري في القانون الحالي للوظيفة العامة، وفي مضمون الأمر رقم 06-03 إلى تصنيف الأخطاء المهنية حسب درجة خطورتها وجسامتها إلى أربعة درجات في المادة 177، من الفصل الثالث بعنوان الأخطاء المهنية<sup>3</sup> ، وهي كما يلي:

<sup>1</sup>أحمد بن صالح بن هليل الحربي، مرجع سابق، ص62.

<sup>2</sup>عبد الله عبد الرحمن النميان، مرجع سابق، ص44.

<sup>3</sup> انظر نص المادة 177 من الأمر 06-03.

### 1- الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى

لقد نصت المادة 178 من الأمر 03-06 على الأخطاء التأديبية<sup>1</sup>، من الدرجة الأولى و التي تتمثل على وجه الخصوص في كل إخلال بالانضباط العام يمكن ان يمس بالسير الحسن للمصالح.

و بذلك تملك الجهة المختصة سلطة إدراج تحت هذا الصنف فقط السلوكيات التي تشكل إخلال بالواجبات الوظيفية المتعلقة بالانضباط العام كعدم احترام أوقات العمل، عدم أداء العمل الوظيفي بدقة و أمانة.

### 2- أخطاء المهنية من الدرجة الثانية

لقد إعتبر المشرع الجزائري في المادة 179 من الأمر 03-06 على وجه الخصوص أخطاء تأديبية من الدرجة الثانية كل التصرفات والأعمال التي يقوم بها الموظف والمتمثلة في:

أ-المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة، و يدخل في هذا النطاق كل التصرفات التي يأتيها الموظف بصفة غير عمدية أي نتيجة غفلة أو إهمال منه، والتي من شأنها إلحاق الضرر بأمن الموظفين، وممتلكات الهيئة المستخدمة.

ب-الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 المتعلقة بمخالفات الدرجة الثالثة، و المادة 181 والمتضمنة لأخطاء الدرجة الرابعة.

وبذلك تتمتع الإدارة بسلطة تقدير المخالفات التي تندرج تحت هذا الصنف والتي تشكل مساساً بالالتزامات الوظيفية بشرط أن لا تكون مما صنفها المشرع في الدرجتين الثالثة و الرابعة.

### 3- أخطاء المهنية من الدرجة الثالثة

بالرجوع إلى المادة 180، التي تضمنت أخطاء الدرجة الثالثة<sup>2</sup>، نجد انها قد صنفت هذه الأخيرة في جملة التصرفات التي يقوم من خلالها الموظف العام بما يلي:

<sup>1</sup> انظر نص المادة 178 من الأمر 03-06.

<sup>2</sup> المادة 180 من الأمر 03-06.

أ- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية بسبب الإخلال بالمادة 49 المتعلقة بالإلتزام بالسر الإداري.

ب- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي يلتزم بتقديمها خلال تأدية مهامه.

ت- رفض تنفيذ معلومات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته بدون مبرر مقبول، وذلك بسبب إخلاله بتنفيذ الأوامر الرئاسية.

ث- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

هـ- استعمال تجهيزات أو أملاك الهيئة الإدارية المستخدمة لأغراض شخصية أو لأغراض لا علاقة لهما بالمصلحة.

#### 4- الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة<sup>1</sup>

تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة عند قيام الموظف العام بما يلي:

أ- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

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

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

ث- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

هـ- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.

و- الجمع بين الوظيفة التي كان يشغلها و نشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من الأمر 06-03.

<sup>1</sup> المادة 181 من الأمر 06-03.

و تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يقدّر بتحديد المخالفات الإدارية التي تشكل خطأً تأديبياً، بل ترك ذلك للسلطة التقديرية التي تتحلّى بها الإدارة المستخدمة في تقييم درجة المخالفة وتكييفها مع جسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف، ثم تقوم بتوقيع العقوبة في الحدود المقررة قانوناً<sup>1</sup>.

كما يمكن للسلطة السلمية إدراج مخالفات جديدة تحت كل صنف منها سواء بالتقنين في بعض النصوص الخاصة، أو بالنظر إلى واجبات الموظف<sup>2</sup>.

### ثانياً: تصنيف العقوبات التأديبية

يقصد بالعقوبة التأديبية: " تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة، على الموظفين المرتكبين للمخالفات، أو الجرائم التأديبية"<sup>3</sup>.

فالقانون التأديبي الجزائري في مجال العقوبة يقترب من قانون العقوبات ، ذلك لأنه هو الآخر يحدد العقوبات، و يرتبها في شكل عقوبات تدريجية توقع على مخالف الواجبات الوظيفية، وتظهر أوجه الشبه بين القانونين خاصة في أنه لا يمكن توقيع عقوبة غير منصوص عليها صراحة في القوانين المتعلقة بالأنظمة الوظيفية فالعقوبات التأديبية تخضع للمبدأ القائل: " لا عقوبة تأديبية إلا بنص"<sup>4</sup>، وعليه و في ظل الأمر 06-03، فقد أكد المشرع الجزائري في القانون الحالي للوظيفة العامة، على منح السلطة الإدارية المختصة بالتعيين الصلاحية، في تسليط العقوبة التأديبية على الموظف المخطئ كأصل عام، فضلاً على صلاحيتها في تحريك الدعوى التأديبية والتحقيق فيها طبقاً للمادة 162، حيث سنتطرق في هذا الفرع إلى جملة

<sup>1</sup> عادل زياد ، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و المصري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تيزي وزو، 2011، ص 24.

<sup>2</sup> عبد العالي حاحة ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، اطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2013، ص 457.

<sup>3</sup> نصر الدين مصباح قاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص ص 180، 181.

<sup>4</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 251.

العقوبات التي أقرها القانون، وما مدى تأثيرها على الحياة المهنية للموظف العام، وهذا حسب نص المادة 163.<sup>1</sup>

### 1-العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى

تشمل ثلاث عقوبات وهي: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ. و تحتص السلطة الرئاسية بتوقيع هذه الجزاءات وهي عقوبات بسيطة وذات طابع انضباطي<sup>2</sup>. كما أن هاته العقوبات عبارة عن عقوبات معنوية التي لا تؤثر على الوضعية القانونية للموظف، حيث تعتبر شكل من أشكال التأديب<sup>3</sup>، كما تعتبر عقوبات خفيفة يبرر توقيعها من طرف الإدارة لوحدها، وهي كالتالي:

أ- **التنبيه:** و هي عقوبة استحدثها المشرع ولا تعد أن تكون مجرد إجراء مصلحي للتحذير و التوجيه ولفت النظر<sup>4</sup>.

و هو ما يعرف بالإنذار الشفوي وهو وسيلة في يد الإدارة لتحذير الموظف ذو السلوك المعيب، و بالنظام الذي عليه الالتزام به.

وهذه العقوبات لها علاقة وثيقة بأدبيات و أخلاقيات الموظف، و التنبيه يعتبر أحق العقوبات كما وضحت المادة 163، والذي يعتبر إنذاراً شفوياً وهذا الأخير يختلف على الإنذار الكتابي في أن الأول يتم تبليغه لفظياً للمعني به، أما الثاني فيدرج في ملف خاص به عند تكرار نفس الخطأ، وارتكاب خطأ آخر، عادة ما يكون اتخاذ هذه العقوبات يتلاءم والخطأ المرتكب بموجب قرار مسبب من الجهة المختصة بالتأديب<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 163 من الأمر 06-03.

<sup>2</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 621.

<sup>3</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر، الأردن، 1983، ص 380.

<sup>4</sup> حسين حمودة المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العمومية، الطبعة الثانية، دار الجماهير للنشر و التوزيع والإعلان، بنغازي، 2002، ص 16.

<sup>5</sup> محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 82.

و قد اختلف الفقهاء عما إذا كانت العقوبات المعنوية تعتبر من قبيل العقوبات التأديبية، بالمعنى الصحيح أم أنها مجرد آراء وتحذير، تدعو الموظف إلى وجوب تقويم مسلكه وتحذيره من الوقوع في أخطاء أشد جسامة<sup>1</sup>.

و قد حسم المشرع الفرنسي هذا الخلاف، بالنص على العقوبات المعنوية في القانون الوظيفي، أين اعتبر من قبل العقوبات التي تصيب مزايا الوظيفة، و مركز الموظف.

ب- الإنداز الكتابي: على خلاف التنبيه و الذي يكون شفويًا فإنه في هذه الحالة يتم تحذير الموظف كتابياً 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<sup>2</sup>.

تعتبر 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<sup>3</sup>.

### ت- التوبيخ:

هو من العقوبات المعنوية، وهي العقوبة الثالثة والأخيرة من العقوبات الانضباطية التي تختص بتوقيعها السلطة الرئاسية<sup>4</sup>، فهو جزء أكثر خصوصية لإلتصاقه بشخص الموظف، ويتم غالباً تسجيله في ملف الموظف وينشأ في مواجهة دليل على عدم كتابته، وإهماله لواجباته الوظيفية، والتوبيخ يتخذ عدة صور أهمها: توجيه الكلام العنيف، أو توجيه عبارات استخفاف به دون قذف فيه أو سب<sup>5</sup>.

في الأخير نشير إلى 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

<sup>1</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 381.

<sup>2</sup> حسين حمودة المهدي، مرجع سابق، ص 440.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 458.

<sup>4</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 631.

<sup>5</sup> نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 268.

الوقائي تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها، بهدف وقايتهم ومنعهم من العودة إلى ارتكاب أخطاء جديدة، هذا ولا يترتب على توقيع هذه العقوبات أي أثر مادي، أو تبغي ضار يتعلق بالمراكز و الأوضاع الوظيفية<sup>1</sup>.

### 2-العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية

تعتبر عقوبات مالية غير مباشرة وذلك لمساسها بالمزايا المادية للموظف العمومي وهي:

#### أ- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام:

تعتبر هذه العقوبة من العقوبات المالية التي تنصب مباشرة على المرتب الذي يتقاضاه الموظف.<sup>2</sup>

وهي عقوبة يتم بموجبها إبعاد الموظف المخطئ مؤقتاً عن العمل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، وهي تختلف عن إجراء الوقف الفوري للموظف عن العمل كإجراء احتياطي السابق البيان، وتعتبر من العقوبات المالية غير المباشرة، حيث يترتب عليها ضرر مالي، نظراً لعدم تقاضيه راتباً عن الفترة التي عوقب فيها بالوقف عن العمل.

وترفع هذه العقوبة بحسب طبيعة الخطأ أو العمل المرتكب، من قبل الموظف وكان يمس بالانضباط العام، دون ان يكون لها نتائج خطيرة على السير المهني والنشاط العادي، لسير الهيئة المستخدمة، ويمكن أن تتمثل هذه الأخطاء في التأخر المتكرر عن العمل أكثر من مرتين في الأسبوع، وغيابات متكررة غير مرخص بها، الحركات والاجتماعات غير المبررة في أماكن العمل وأفعال من شأنه خلف فوضى، المساس بالآداب العامة، ونجد أيضاً عدم مراعاة الأمن والتي يمكن أن يؤدي إلى أضرار مادية خطيرة بالنسبة للعامل وتجهيزه<sup>3</sup>.

#### ب-الشطب من قائمة التأهيل:

أو ما يسمى بعقوبة الشطب من جدول الترقية، و يقصد بها شطب إسم الموظف المعاقب بها من الجدول الخاص بالترقيات وبالتالي حرمانه من الترقية، وتحدد مدة الحرمان بالنسبة للسنة

<sup>1</sup>عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 459.

<sup>2</sup> المرجع نفسه،ص459.

<sup>3</sup> حسين حمود المهداوي، مرجع سابق، ص 83.

التي يكون فيها هذا الجدول نافذ المفعول، ويحرم هذا الشطب الموظف المعاقب من حقوقه المستقبلية في الترقية بالاختيار دون غيرها من الترقيات بالأقدمية أو المسابقة، على أن يكون حرماناً مؤقتاً لمدة عام، على الأكثر وبشرط ان يكون الموظف المعني بها، قد قيد إسمه في قائمة المترشحين للترقية<sup>1</sup>.

كما نشير إلى انه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة الدرجة الأولى أو الثانية، أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة، وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة تكون إعادة الإعتبار بقوة القانون بعد مرور سنتين من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة، وفي حالة رد الاعتبار يحى كل اثر للعقوبة من ملف المعني(المادة 176 من القانون الأساسي للوظيفة العامة)<sup>2</sup>.

### 3-العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة

لقد وزع المشرع الجزائري الاختصاص التأديبي في مجال توقيع العقوبات التأديبية على الموظف العام، مناصفة بين السلطة الإدارية المختصة بالتعيين واللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كالمجلس التأديبي، حينما صنف العقوبات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى اربع درجات (المادة 163 من الأمر 06-03)، ومنح الجهة الإدارية المختصة السلطة المطلقة في توقيع عقوبات الدرجة الأولى والثانية، في حين الزمها بإستشارة اللجنة السالفة الذكر، والتقيد برأيها في مجال توقيع عقوبة الدرجة الثالثة والرابعة، حيث لا تملك سوى إقتراح العقوبة وتنفيذها، وفقاً للرأي الموافق للمجلس التأديبي حسب المادة 165 الفقرة 2 : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من الجهة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كالمجلس التأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمس وأربعين يوماً ابتداءً من تاريخ إخطارها."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 191.

<sup>2</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 460.

<sup>3</sup>المادة 165 الفقرة 02 من الامر 03-06.

و يتجسد دور هذه اللجنة في تقديم الآراء الاستشارية الموقفة بشأن العقوبة من طرف الإدارة، حيث تعطي رأيها فقط بالموافقة دون ان تصدر العقوبة التي تتكفل الإدارة بتوقيعها بموجب قرار إداري، و الذي يخضع للطعن فيه أمام لجنة الطعن<sup>1</sup>.

عقوبات الدرجة الثالثة وفقاً للمادة 163 من الأمر 06-03 جاءت على النحو التالي:

### أ- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام:

وهي عقوبة تنطوي على آثار مادية ومعنوية في نفس الوقت، إذ نجد أن عقوبة الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام لا شك أنها تلحق أضراراً مادية بالموظف المعني، تتمثل في الخصم من هذه الأيام من مرتبه الشهري، ونظراً لخطورة العقوبات فلا بد أن يتضمن قرار الوقف توضيحاً عن احتفاظ الموظف لأجره كاملاً أو يخصم جزء منه، وإذا كان فلا يجب أن يزيد الخصم عن النصف ضرورة إحتفاظ الموظف بمجموعة المنح العائلية<sup>2</sup>.

الجدير بالذكر هو وجوب التفارقة بين التوقيف عن العمل الوارد ضمن عقوبات الدرجة الثانية والثالثة بإعتباره 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 ينص عليه المشرع الجزائري بموجب المادة 01/174 من القانون الأساسي للوظيفة العامة: "يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعات جزائية، لا تسمح ببقائه في منصبه." وبهذا هناك 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<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 193.

<sup>2</sup> محمد انس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة الإخوة مورافيلي، مصر، 1982.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 460.

ب-التنزيل في الدرجة إلى درجتين:

و يقصد بها: جعل الموظف في الدرجة أو الدرجتين اللتين دون درجته مباشرة في السلم الإداري، ولا يرفع منها إلا عند استكمال شروط الترقية<sup>1</sup>.

وهي عقوبة قاسية بالمقارنة مع العقوبة التي سبقتها وهي التوقيف المؤقت عن العمل.

ويترتب على هذه العقوبة فقدان الموظف المعاقب لترقية نالها، بما ينعكس على وضعه الوظيفي، ويستحيل توقيع هذا النوع من الجزاء إذا كان الموظف لازال في بداية مشواره الوظيفي، أي لم تتوافر فيه بعد المدة التي تسمح له بالترقية إلى الدرجة الأولى.

و يتضح أيضا أن هذه العقوبة تنطوي على عقوبتين معاً، 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<sup>2</sup>.

ت-النقل الإجباري:

ينقسم النقل الإجباري إلى نقل مكاني وهو نقل الموظف من مكان لآخر، وثانياً إلى نقل نوعي وهو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى<sup>3</sup>.

فهي عقوبة تأديبية يتم بموجبها نقل الموظف المخطئ تلقائياً إما نقلاً مكانياً مما يترتب عليه تغيير مجال العمل والإقامة وتكبيد الموظف المصاريف المالية (نفقات النقل)، وقد يكون النقل نوعياً أي نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، بما ينطوي عليه هذا النقل من تعديل في الاختصاص الوظيفي أو التغيير الكامل للوظيفة ذاتها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> على جمعة محارب، مرجع سابق، ص 641.

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 642.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 461.

<sup>4</sup> علي جمعة محارب، مرجع سابق ، ص 195.

فالنقل الإجباري يمنح الموظف تعيين جديد وهو إجراء تأديبي ذا عقوبة تأديبية منصوص عليها في المادة 163 الفقرة 3 من الأمر 03-06، تخضع للرقابة القضائية، و تتخذ في ظل احترام مجموعة من الإجراءات التأديبية، وكذا الضمانات التأديبية كإجراء إطلاع الموظف على ملفه التأديبي مثلاً، أما النقل المصلحي فهو تدبير داخلي وليس عقوبة تأديبية يتم لاغراض تنظيمية، تهدف إلى حسن سير المرفق بانتظام و إضطراد، أي متى استدعت ضرورة المصلحة ذلك في نقل الموظف من وظيفته الأصلية إلى وظيفة أخرى، وهنا تنقيد السلطة الإدارية في اتخاذه بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد صدور قرار النقل طبقاً للمادة 158 من الأمر 03-06.

ولا يترتب على نقل الموظف في هذه الحالة أي مساس بذمته المالية، وإلا كان له الحق استرداد ما انفق، وهذا ما نصت عليه المادة 159 من الأمر 03-06: " يستفيد الموظف الذي تم نقله إجبارياً لضرورة المصلحة من استرداد التتقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب طبقاً للتنظيم المعمول به."

### 4-العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة

تعتبر هذه العقوبات أشد قسوة من سابقتها لما لها آثار جسيمة على حياة الموظف العام المهنية، ولا يمكن تطبيقها إلا في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم (المادة 173 من القانون الأساسي للوظيفة العامة)، وهي تشمل نوعين من العقوبات هي:

#### أ- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة:

وهي من الجزاءات المالية المشددة والتي تمس بالمركز المالي للموظف بصورة فورية ومباشرة. و يقصد بها خفض الموظف المعاقب إلى الرتبة السفلى مباشرة للرتبة التي كان يحتلها وقت توقيع العقوبة التأديبية عليه، و التنزيل يكون مرة واحدة فقط، وتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه الرتبة، والتخفيض لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يرتب عنه الإقصاء من السلك الذي يتبعه الموظف.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 462.

ب-التسريح:

تعتبر هذه العقوبة من أقصى العقوبات معنوياً ومادياً المصنفة في قائمة العقوبات التأديبية التي قد يتعرض لها الموظف، بسبب ارتكابه لخطأ جسيم يستدعي ضرورة فصله والإستغناء عن خدماته قصد المحافظة على الخدمة في المرفق العام، كما تعد أقصى صور التأديب لأنها تعني فشل الإجراءات العادية لتقويمه، لذلك يتعين الرجوع إلى الظروف الواقعة وملف الموظف لتقدير العقوبة، فإذا كان هذا الملف ناصع البياض فإن إرتكابه مخالفة معينة يشفع له فيها الملف أنها أول مخالفة مما يقتضي بتخفيف العقاب واعتباره إنذار لإصلاحه.<sup>1</sup>

و تتشابه عقوبة التسريح مع عقوبة العزل في كونها عقوبة استبعادية يقصد بها ترقية الموظف المخطئ بصفة نهائية من وظيفته، بما يؤدي إلى إنهاء علاقته الوظيفية نهائياً بالإدارة المستخدمة، طبقاً للمادة 216 من الباب العاشر<sup>2</sup> من الأمر 03-06، كما أن المشرع الجزائري رتب حكماً في غاية الخطورة على الموظف الذي كان محل تسريح، وهي عدم قابليته للتوظيف من جديد في الوظيفة العامة،<sup>3</sup> وهذا طبقاً للمادة 185 من ذات الأمر المذكور سابقاً.<sup>4</sup>

من خلال ما سبق ذكره من عقوبات، فإن المشرع الجزائري قد جعل من العقوبات وسيلة ردع وجزاء عن كل موظف يخل بالتزاماته، والهدف من كل هاته العقوبات هو أخلقة الموظف العام، وجعله موظفاً مثالياً، كما ان الهدف هو تطهير المرافق العمومية من الفساد الإداري.

كما نشير كذلك إلى انه بالإضافة إلى هذه العقوبات التأديبية، الواردة في المادة 163 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، فإنه توجد عقوبات أخرى غير تأديبية توقع على الموظف العام ومنها العزل، ولقد نص المشرع الجزائري على هذه العقوبة بموجب المادة 184 من القانون الأساسي للوظيفة العامة وحدد سببها و إجراءاتها وهي كما يلي: " إذا تغيب الموظف

<sup>1</sup> على جمعة محارب، مرجع سابق، ص 196.

<sup>2</sup> انظر المادة 216 من الامر 03-06.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق ، ص 462.

<sup>4</sup> انظر المادة 185 من الامر 03-06.

لمدة 15 يوماً متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعدار وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم"<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: دور القضاء في تكريس الأخلاقيات الوظيفية

يلعب القضاء دور فعال في الحد من الفساد الإداري، إذ من خلاله يتم الكشف على الجرائم التي يرتكبها الموظف العام بمناسبة قيامه بوظائفه كأول خطوة، وذلك عن طريق إتباع إجراءات خاصة نص عليها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بالإضافة إلى قانون الإجراءات الجزائية، ثم الإحالة للمحاكمة لتقرير الجزاء اللازم، بحيث قرر المشرع لجرائم الفساد الإداري عقوبات لمواجهتها.

وقبل استعراض العقوبات المقررة لجرائم الفساد الإداري، لابد لنا من تحديد هذه الجرائم.

### الفرع الأول: تصنيف جرائم الفساد الإداري

تتعدد مظاهر وصور جرائم الفساد الإداري بحيث لا يمكن حصرها بشكل دقيق وكامل، فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، والفساد الذي يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد أو جهات أخرى أو الذي تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق، يشكل أخطر أنواع الفساد الإداري، فهو يتغلغل في كافة بنیان المجتمع إدارياً وسياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ويمكن إجمال أهم الجرائم التي يتمثل بها الفساد الإداري في ثلاث مجموعات كما يلي:

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 463.

### أولاً: الانحرافات السلوكية

ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف، ويتعلق بمسلكه الشخصي أثناء تأديته مهمات وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل<sup>1</sup> وهي:

#### 1- استغلال النفوذ الوظيفي:

ويظهر في الحالات التي يقوم بها الموظف الحكومي باستخدام سلطته لتحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة<sup>2</sup>، ومن أهم مظاهر استغلال النفوذ الوظيفي ما يلي:

##### أ- المحسوبية:

تعتبر من أكثر مظاهر الفساد خطورة والأصعب علاجاً، فهي تنجم عن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد ومحاسبيه دون وجه حق، فهو فساد ناتج عن سوء نية وسوء قصد مع سبق الإصرار عليه، لإعطاء حق من يستحق إلى من لا يستحق، وأساس التمييز الصلة الجهوية والقرباية، وبذلك تستغل الموارد وتشغل المناصب من قبل غير مؤهلين، مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد، فتنشأ آثار سلبية تنعكس على حياة المجتمعات والمواطنين نتيجة لهذه الممارسات<sup>3</sup>.

##### ب- الوساطة:

وهي وسيلة أو أداة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر، وهي خارج القنوات واللوائح التنظيمية الرسمية، وأحياناً ما تستخدم باسم عاطفة الخير وما يعرف بالشفقة أو الشفاعة<sup>4</sup>، وهذه الظاهرة منتشرة وشائعة خصوصاً في

<sup>1</sup> هناء يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، (د د ن)، السعودية، 2005، ص 05.

<sup>2</sup> مخلوف فيصل، الفساد الإداري وسبل مكافحته، ملتقى وطني حول: آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدينة، يومي 05 و 06 ماي 2009، ص 07.

<sup>3</sup> إبراهيم توهامي، ليتيم ناجي، قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية، ملتقى وطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بسكرة، يومي 06 و 07 ماي 2012، ص 09.

<sup>4</sup> فايز الجبالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني - دراسة تحليلية من منظور اجتماعي - مجلة مؤتة، المجلد 21، العدد 03، الأردن، 1996، ص 78.

الدول النامية، ومن الأمثلة على هذه الظاهرة: قيام الأشخاص النافذين في الدولة بالتوسط لدى المسؤولين لتعيين أقاربهم في مؤسسات الدولة بغض النظر على مدى ملائمتهم للعمل<sup>1</sup>.

### ت-الاتجار بالوظيفة:

وهي من أسوأ جرائم الاستغلال الوظيفي وتتشابه مع جريمة الرشوة، إلا أن جريمة الرشوة في جوهرها اتجار في أعمال الوظيفة، بينما الاتجار بالوظيفة فهو استغلال الوظيفة ذاتها للحصول على ربح أو فائدة من أعمالها، وذلك من خلال تسخير الموظف العام استخدام الأدوات والأشياء الخاصة بالإدارة بنية الانتفاع للأغراض الشخصية، وقد يلجأ الموظف إلى ذلك حتى لا يقع تحت طائلة النصوص المجرمة للرشوة<sup>2</sup>.

### ث-التسيب الوظيفي:

التسيب الوظيفي ارتبط في الإدارة بمسألة الغياب والتأخير عن العمل، ويشمل التسيب الوظيفي العديد من الممارسات السلبية للموظف أثناء تأدية مهامه الرسمية مثل: الهروب من أداء الأعمال والمعاملات المختلفة وكذلك عدم المسؤولية في إنجاز الأعمال واستغلال المركز الوظيفي والإهمال الواضح في العلاقات العامة.. الخ، ونقصد بالتسيب الوظيفي إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة، بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل ومن أهم مظاهر التسيب الوظيفي هو "الغياب"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> فيصل بن طلع بن طايح المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص37.

<sup>2</sup> فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2010، ص 114.

<sup>3</sup> نوري منير، برك نعيمة، بن داودية وهيبية، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسيب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، ملتقى وطني حول: التحولات السياسية في الجزائر والتنمية المستدامة - دوافع وآفاق - جامعة حسبية بن بوعلوي، كلية العلوم القانونية والإدارية، الشلف، يومي 17 و18 ديسمبر 2008، ص04.

هـ-امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه

لقد نصت المادة 41 من قانون 03/06 على أن الموظف ينبغي عليه ممارسة عمله بكل أمانة وبدون تحيز، فإذا حاد عن هذا المبدأ كامتناعه عن أداء عمله المنوط به، أو عدم أدائه بشكل سليم أو التراخي في أدائه أو أدائه بالحد الأدنى، فهو بذلك يعد مخالفاً لأعماله الوظيفية وواجباته.

ومن صورها: التقاعس عن أداء الواجب، وعدم المحافظة على أمانة الوظيفة كالإهمال واللامبالاة، ورفض الموظف إنجاز المهام المطلوبة..الخ<sup>1</sup>.

2-عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :

ونقصد بها ممارسة الفرد أعمال تعيبه وتعييب الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه<sup>2</sup>، فالموظف مطالب دائماً بالتحلي بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله سواء داخل الخدمة أو خارجها، وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه وهذا ما نصت عليه المادة 42 من القانون 03 / 06، وكل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الانحراف السلوكي للموظف، كارتكاب الموظف لفعل مذل بالحياء مثلاً.

3-عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء:

إن أحد أهم مظاهر الفساد الإداري هي عدم إطاعة المرؤوسين للرؤساء، فمن المتعارف عليه أنه ووفقاً لمبدأ التسلسل الهرمي يتوجب على كل موظف إطاعة أوامر رؤسائه والتي لا تتعارض مع القوانين، غير أن ما يسود بين الموظفين في مختلف مستوياتهم هو عدم الاكتراث لأوامر رؤسائهم، وذلك لأن شغل الوظائف الإدارية بالنسبة لعدد معتبر لا يتم على أسس قانونية وموضوعية وإنما يخضع لاعتبارات كثيرة، ومن شأن مثل هذا الوضع خلق بؤر توتر

<sup>1</sup> فيصل بن طلع بن طايح المطيري، مرجع سابق، ص38.

<sup>2</sup> قاسم نايف علوان، تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الإداري، دراسة ميدانية، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد07، جامعة التحدي ليبيا، كلية الاقتصاد، 2007، ص62.

وصراعات بين الرؤساء والمرؤوسين، مما ينعكس سلباً على سير المرافق العامة وعلى مصالح المواطنين<sup>1</sup>.

### 4- إفشاء المعلومات السرية:

ويقصد بها عدم المحافظة على الأسرار الوظيفية، وما تتضمنه من معلومات وبيانات ووثائق أتيح للموظف بحكم منصبه ووظيفته الإطلاع عليها، ولم يكن بمقدوره تحقيق ذلك لولا المركز الوظيفي الذي يشغله.

وقد يصل الحد بالموظفين الضالعين في الفساد إلى مرحلة التكتّم على المعلومات والتي من غير الجائز التكتّم عليها، كالسكوت على السرقات والاختلاسات سواء كان المقابل في ذلك مادياً أم معنوياً أم حتى بدون مقابل<sup>2</sup>.

### ثانياً: الانحراف المالي:

ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف<sup>3</sup>، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي:

### 1- الإضرار بالأموال والمصالح العامة:

وهذا المظهر من الفساد الإداري له أشكال متعددة منها:

#### أ- الاستيلاء على المال العام:

والمال الذي يقع عليه الاستيلاء هو كل ما يمكن حيازته أو الانتفاع به أيّاً كانت قيمته مادية أو معنوية، وسواء استولى عليها الموظف بنفسه أم سهل لغيره الاستيلاء عليها، فالموظف العام يعد فاعلاً للجريمة في كلتا الحالتين، لأن التسهيل صورة من صور الاشتراك في الجريمة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> إبراهيم توهامي، ولينيم ناجي، مرجع سابق، ص 13.

<sup>2</sup> خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته - نحو بناء نموذج تنظيمي - اطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2007، ص 36.

<sup>3</sup> هناء يمانى، مرجع سابق، ص 06.

<sup>4</sup> خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص 32.

ب-تبييد المال العام:

ويعني إخراج الموظف المال الذي ائتمن عليه من حيازته باستهلاكه أو التصرف فيه تصرف المالك، كأن يبيعه أو يرهنه أو يهبه للغير، كما يحمل التبييد معنى الإسراف والتبذير، ولا يعد استعمال المال تبييداً إذا ورد على مجرد المنفعة لا غير، ومن قبيل ذلك إنفاق مؤسسات الدولة من المال العام بشكل مفرط ومبالغ فيه على المؤتمرات والمهرجانات أو البعثات..الخ<sup>1</sup>.

ت-إتلاف المال العام:

ونقصد به إعدام المال والقضاء عليه بإحرقه مثلاً أو تمزيقه كلية، كقيام الموظف بتخريب وإتلاف أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها للجهة التي تعمل بها بحكم عمله كهدم بناء أو تحطيم وسيلة النقل أو إشعال النار عمداً بإحدى وسائل الإنتاج بقصد الإضرار بالاقتصاد الوطني<sup>2</sup>.

2-الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم:

وهي إحدى جرائم الفساد عموماً والفساد الإداري خصوصاً، وقد تناولها المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا في المادة 31 منه، والتي عوضت المادة 122 من قانون العقوبات الملغاة، وحسب المادة 31 فإنه يعد مرتكباً لهذه الجريمة: "كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة تحت أي شكل من الأشكال ولأي سبب كان ودون ترخيص من القانون من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية، أو يسلم مجاناً محاصيل مؤسسات الدولة".

والمصلحة التي حاول المشرع حمايتها من خلال تجريم هذا الفعل هي مصلحة الدول من خلال الحفاظ على حقوقها المالية من الموظفين الذين يعملون على حرمانها من حقها في

<sup>1</sup> رمزي بن صديق ، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة ماجستير، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص31.

<sup>2</sup> مخلوف فيصل، مرجع سابق، ص09.

الحصول على إراداتها، وعليه لا يجوز للموظف إعفاء المواطن منها أو تخفيضها لأي سبب من الأسباب<sup>1</sup>.

### ثالثا: الانحراف الجنائي:

تتمثل في الانحرافات الجنائية التي يرتكبها الموظف في جرائم مثل: الرشوة، الاختلاس.

#### 1- الرشوة:

يقصد بالرشوة اتجار موظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة والتفاهم معه على قبول ما عرضه الأخير من فائدة أو عطية نظير أداء أو امتناع عن أداء عمل يدخل في نطاق وظيفته أو دائرة اختصاصه، وعليه فإن الرشوة هي عملية متاجرة من الموظف العام بوظيفته بحيث تحول إلى سلعة لتحقيق منافع شخصية<sup>2</sup>، أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول<sup>3</sup>، لذلك فإن المشرع الجزائري قد نص على هذه الجريمة في القسم الثاني من الفصل الرابع من الكتاب الثالث من قانون العقوبات.

وجريمة الرشوة حسب المادة 25 من قانون مكافحة الفساد، تقسم إلى جريمة الرشوة السلبية (جريمة الراشي) وجريمة الرشوة الإيجابية (جريمة المرششي)<sup>4</sup>، فجريمة الرشوة السلبية تقوم بمجرد عرض أو وعد أو منح الموظف العمومي، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر وسواء كان ذلك لصالح الموظف ذاته أو شخص آخر أو كيان آخر، مزية غير مستحقة بهدف أداء أو امتناع هذا الأخير عن عمل من صميم واجباته.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 133.

<sup>2</sup> علاء قاشي ، الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري وأساليب معالجته، ملتقى وطني حول: الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ورقلة ، يومي 02 و03 ديسمبر 2008، ص02.

<sup>3</sup> وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2013، ص60.

<sup>4</sup> حنان براهيم، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2009، ص140.

أما جريمة الرشوة الإيجابية فتقوم بطلب أو قبول بأي صورة من الصور كانت، مزية غير مستحقة من طرف الموظف العمومي سواء لنفسه أو لغيره أو لصالح كيان آخر، وذلك لأداء أو امتناع عن أداء عمل يعتبر من صميم واجباته، وترتبط هذه الجريمة بالضرورة بصفة الموظف العمومي، والذي تناولته المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد بالتعريف<sup>1</sup>.

والحكمة من تجريم الرشوة هو لحماية الوظيفة العامة وصيانة الأجهزة الحكومية مما يمكن أن يلحق بها من خلل وفساد، نتيجة الاتجار في أعمال الوظيفة العامة.

حيث أن انتشار الرشوة تضعف ثقة الأفراد في السلطة العامة ونزاهتها، كما أن انتشارها يؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المواطنين، وإثارة الأحقاد والضغائن والتباغض بينهم، ورواج الكيد والغش وكثرة السماسرة المتاجرين بحقوق الناس، حتى يغدو المجتمع غابة يكون البقاء فيها للقادرين على الدفع<sup>2</sup>.

### 2-الاختلاس:

يعرف الاختلاس على أنه إتيان الجاني لسلوك يضيف به المال موضوع الحيازة إلى سيطرته الكاملة عليه، كما لو كان ملكا له<sup>3</sup>.

وبالرجوع إلى النص المجرم للجريمة محل الدراسة وهي الاختلاس في القطاع العام، فإنه يمكن تعريفها على أنها جريمة اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي يختلس وبدون وجه حق لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو

<sup>1</sup> فريدة بن بونس، الصور الجزمية الحديثة للفساد والتدابير اللازمة لمكافحتها والوقاية منها على ضوء القانون الجزائري 01/06، ملتقى وطني حول: آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدية، يومي 05 و06 ماي 2009، ص13.

<sup>2</sup> محمد مصطفى، الرشوة وخطرها على المال العام، الملتقى الوطني الثاني لآليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدية، يومي 05، 06 ماي 2009، ص13.

<sup>3</sup> خديجة عميور، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون جنائي، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012، ص40.

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها<sup>1</sup>، فالموظف العمومي مستأمن على ما بين يديه من المال العام، فلا يصرفه إلا فيما هو مخصص له، ولا يعمل فيه بما يحقق له منفعة شخصية، لذلك جاءت النصوص الجزائية صارمة في هذا الصدد، وذلك من أجل تحصين المال العام وحمايته من أطماع القائمين عليه<sup>2</sup>، باعتبار أن هذه الجريمة تعتبر من أكثر الأعمال خطورة على الاقتصاد الوطني، بالنظر إلى ما تسببه من استنزاف الكثير من الموارد المالية التي تستهدف تلبية الحاجات العامة وتحقيق التنمية في مختلف المجالات.

وعلى هذا الأساس ورغبة منه في حماية هذا المال من انتهاك أو اعتداء، قام المشرع الجزائري بتجريم هذا الفعل (اختلاس المال العام)، وأقر له جزاءات وعقوبات تتناسب وطبيعته، وهذا ما نصت عليه المادة 119 من قانون العقوبات الملغاة بالمادة 29 من قانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>3</sup>.

إلى جانب هذه الجرائم الخاصة بالفساد الإداري نذكر أيضا:

- ✓ عدم المحافظة على كرامة الوظيفة.
- ✓ الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية:
- المحاباة، الرشوة في الصفقات العمومية.
- استغلال نفوذ الأعوان.
- أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- 

<sup>1</sup> صالح حمليل، تحديد مفهوم جرائم الفساد في القانون الجزائري ومقارنتها بالاتفاقيات الدولية، ملتقى وطني حول: الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، ورقلة، يومي 02 و03 ديسمبر 2008، ص07.

<sup>2</sup> محمد الطاهر الحمدي، جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص، المعهد الأعلى للقضاء، تونس، (د س ن)، ص13.

<sup>3</sup> عبد الغني حسونة، الكاهنة زاوي، الأحكام القانونية الجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، (د س ن) ص208.

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

### الفرع الثاني: العقوبات المقررة لجرائم الفساد

لقد قام المشرع في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بإعادة تنظيم السياسة العقابية المقررة لجرائم الفساد الإداري، التي تميزت بإعادة تكييفها إلى جنحة، وهذا بتقرير عقوبة الحبس والغرامة بدلا من عقوبة السجن، وأتى بجزاءات أخرى ذات طابع مالي كالمصادرة.

ولقمة جرائم الفساد الإداري تضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجموعة من العقوبات الأصلية والتكميلية المقررة للشخص الطبيعي والمعنوي، وهي تتراوح عموماً بين الحبس والغرامة المالية، كما تضمن أيضاً تنظيم المسائل المتعلقة بالمشاركة، وفيما يلي تفصيل لذلك.

في الجدول التالي عرض لعقوبات جرائم الفساد الإداري:

العقوبة	الجريمة
الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة مالية من 200,000 إلى 1,000,000 دج .	الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية (المادة 26) رشوة الموظفين العموميين ( المادة 25) رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية (م 28). اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي (المادة 29). الغدر (المادة 30). استغلال النفوذ ( المادة 32). إساءة استغلال الوظيفة (المادة 33). أخذ فوائد بصفة غير قانونية (م 35). الإثراء غير المشروع (المادة 37).

<p>الحبس من ستة (06) أشهر إلى سنتين وغرامة من 50,000 دج إلى 200,000 دج</p>	<p>تعارض المصالح (المادة 34) تلقي الهدايا (المادة 38)</p>
<p>الحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات وبغرامة من 50,000 دج إلى 500,000 دج.</p>	<p>عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات (م 36).</p>
<p>الحبس من خمس (05) سنوات إلى (10) سنوات وبغرامة من 500,000 دج إلى 1,000,000 دج.</p>	<p>الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسوم (المادة 31).</p>
<p>الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة وبغرامة من 200,000 دج إلى 1,000,000 دج.</p>	<p>الرشوة في مجال الصفقات العمومية (م 27).</p>

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

يمكن للجهة القضائية حسب المادة 50 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أن تعاقب الموظف العمومي الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة 09 من قانون العقوبات، في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر بالجرائم المذكورة سالفًا، وهذه العقوبات تتمثل في:

- ✓ الحجز القانوني.
- ✓ الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية.
- ✓ تحديد الإقامة.
- ✓ المصادرة الجزئية للأموال.
- ✓ المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط.
- ✓ إغلاق المؤسسة.
- ✓ الإقصاء من الصفقات العمومية.
- ✓ الحظر من إصدار الشيكات أو استعمال بطاقات الدفع.
- ✓ تعليق أو سحب رخصة السياقة أو إلغائها مع المنع من استصدار رخصة جديدة.
- ✓ سحب جواز السفر.
- ✓ نشر أو تعليق حكم أو قرار الإدانة.

كما أشارت المادة 51 على امكانية تجميد العائدات والأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب جريمة أو أكثر من جرائم الفساد، بقرارا قضائي أو بأمر من سلطة مختصة، وفي حالة الإدانة بالجرائم المذكورة تأمر الجهة القضائية بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة، وذلك مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية، وللجهة القضائية أيضا أن تحكم برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح، ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو زوجه أو أصهاره، سواء كانت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى.

والجدير بالذكر أن العقوبات المذكورة أعلاه تخفض إلى النصف لمن ارتكب أو شارك في إحدى جرائم الفساد، وبعد مباشرة إجراءات المتابعة ساعد في القبض على بعض الأشخاص الضالعين في ارتكابها.

أما إن قام بالإبلاغ والمساعدة قبل مباشرة إجراءات المتابعة، فإنه يستفيد من الأعدار المعفية من العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات هذا فيما يخص الأشخاص الطبيعية.

أما عن مسؤولية الأشخاص المعنوية فقد اكتفت المادة 53 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بالإحالة في شأنها إلى تطبيق القواعد المقررة في قانون العقوبات، والمقصود بها تحديداً المواد من 18 مكرر إلى 18 مكرر 03، كما أحالت المادة 52 من قانون 01/06 إلى مواد قانون العقوبات فيما يتعلق بالمشاركة<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري

لم تكف الدول لمواجهة ظاهرة الفساد عبر قوانينها الوطنية فقط، بل انتظمت باتفاقيات دولية وشاركت بمؤتمرات دولية وإقليمية، وذلك للوقوف على أسباب ودوافع ظاهرة الفساد والوسائل الكفيلة بمعالجتها، وكذا للاستفادة من المعايير الدولية التي تضعها الجهود الدولية في هذا السبيل، ولعل التزام الدول بالاتفاقيات التي صادقت عليها وتحويلها إلى صيغة تشريعية لها نفاذ في نظامها القانوني الداخلي، يحقق مبدأ التعاون الدولي والتعايش والتناسق بين الأنظمة القانونية في العالم لمواجهة المشاكل المؤثرة عالمياً، وعلى رأسها ظاهرة الفساد الإداري وذلك باستخدام أفضل الوسائل، حيث يتم من خلالها تعزيز إرادة الدولة بإرادة المجتمع الدولي ككل، فيكون لإرادتها عبر الإتفاقيات تأثيراً أكثر فاعلية على مكافحة الفساد مما لو أظهرت إرادتها عبر قوانينها الوطنية فقط، حيث يتم من خلال الإتفاقيات توحيد الجهود والمواقف بما يفضي إلى تدويل الحلول لمواجهة هذه الظاهرة، وضمان تنفيذ الأحكام الصادرة لمواجهتها، ولهذا سنتناول أهم الجهود الدولية والعربية (في المطلب الأول)، وكذا لأهم الجهود المبذولة من الدولة الجزائرية في مكافحتها للفساد الإداري بكل أشكاله (في المطلب الثاني).

<sup>1</sup> -رمزي بن صديق ، مرجع سابق، ص 107.

### المطلب الأول: الجهود الدولية والعربية المبذولة في مكافحة الفساد الإداري

يمكن أن تتكامل جهود المؤسسات الدولية والمؤسسات العربية والمؤسسات الإقليمية لمكافحة حالات الفساد الإداري، بعد أن أصبحت هذه الظاهرة ظاهرة دولية متعددة الأبعاد، لذا لا بد أن تكون الجهود الدولية و العربية لمكافحة الفساد جهوداً فعالة، فضلاً عن الجهود الوطنية الداخلية لكل دولة على حدى، إذ يتم من خلالها تجسيد أساليب وآليات متعددة تشمل أبعاداً كثيرة، كالجانب الاقتصادي متمثلاً في مستويات الأجور الجيدة والقضاء على البطالة وتحسين مستويات المعيشة، وكذا الجانب الاجتماعي والثقافي من خلال البناء السليم للنظام القيمي ومحاربة الأعراف والتقاليد الفاسدة أو التي يمكن أن تمثل مدخلاً لممارسة فساد إداري، لتستكمل هذه الأبعاد بالبعد المؤسسي المتمثل في تقوية مؤسسة القضاء والمحاكم، وتطوير أجهزة الرقابة والمساءلة، وتعزيز دور الإعلام والرقابة الشعبية. وفيما يلي سوف نسرد أهم الجهود الدولية(في الفرع الأول)،والجهود العربية في مكافحتهم للفساد الإداري(في الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الجهود الدولية المبذولة في مكافحة الفساد الإداري

مع تنامي و تفشي فضائح الفساد في الدول النامية و الوعي المتزايد بآثاره الاقتصادية، و الاجتماعية السلبية، كثفت الجهود الدولية، في الفترة الأخيرة لمكافحة الفساد، سواء من قبل المنظمات الدولية الرسمية، او غير الرسمية<sup>1</sup>.

فالفساد الإداري يعتبر احد اهم الآثار السلبية للعولمة، فلم يعد شأنًا محلياً داخلياً، يتعلق بدولة واحدة أو بنظام اقتصادي أو سياسي معينين، بل هو ظاهرة دولية مست كل المجتمعات و الدول، سواء كانت متقدمة، أو السائرة في طريق النمو، و اصبح يشكل بذلك عامل إزعاج لمختلف الدول، لما يطرحه من مشاكل، و مخاطر على استقرار المجتمعات و امنها، وعلى تراجع القيم الأخلاقية و العدالة و يعرض التنمية و سيادة حكم القانون للخطر.

لذلك أجمعت المنظمات و الهيئات الدولية و الإقليمية، و الوطنية الحكومية و غير الحكومية، و كذا منظمات المجتمع المدني على ضرورة مقاومته، ومواجهته وذلك بالتعاون فيما بينها،

<sup>1</sup> محمد الصرفي، الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري، الطبعة الاولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر، الاسكندرية، 2008، ص 48.

فمسؤولية مكافحة الفساد ملقاة على عاتق جميع الدول، التي يجب عليها وضع اتفاقيات، و استراتيجيات و تشريعات مناسبة للتصدي له<sup>1</sup>.

### أولاً: هيئة الأمم المتحدة

لقد ادت الحاجة الى وضع وثيقة ملزمة وشاملة، مكرسة بالكامل لمعالجة الفساد في الاونة الاخيرة، الى اقرار معاهدة الامم المتحدة لمكافحة الفساد، من قبل الجمعية العامة بموجب قرارها 58-04، و تتضمن الاتفاقية تدابير وقائية واسعة، كما تحتوي على احكام حول تعزيز التعاون الدولي، في المسائل الجنائية وكذلك فصولا مستقلة عن استرداد الموجودات، و المساعدة الفنية، وتبادل المعلومات<sup>2</sup>، هذه الاتفاقية التي اعتمدها الجمعية العامة في 31 اكتوبر 2003 كانت من اهم الجهود و الاتفاقيات الدولية في مكافحة الفساد.

ففي 09 و 11 ديسمبر 2005 فتحت باب التصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوى المنعقد بميريدا المكسيكية ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005 ، وجاءت هذه الاتفاقية و التي تحتوي على 71 مادة مصنفة في 08 فصول، لتلتزم الدول الاطراف فيها بضرورة اجراء و تطبيق تدابير وتعديلات واسعة النطاق، تمس مختلف تشريعاتها واجهزتها الادارية و المالية، و القضائية، تهدف اساسا الى الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، وردع مرتكبيها، اضافة الى التعاون الدولي بين الدول الاطراف في هذا المجال، كما أولت اهتماما واهمية كبيرين الى مواجهة الفساد في القطاعين العام، و الخاص، كما وفرت من الضمانات ما يسهل الكشف، و التحقيق في جرائم الفساد، وكذا حماية الشهود و الضحايا، و المبلغين، و الخبراء وكذا وضع آليات لاسترداد الاموال المهربة، الى الخارج، وغيرها من التدابير الرامية الى الحد من الفساد و الوقاية منه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 39.

<sup>2</sup> تائر سعود العدوان، مكافحة الفساد: دليل الى اتفاقية الامم المتحدة، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2012، ص 31.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص ص 39 ، 40.

### ثانياً: هيئة الشفافية الدولية

ان منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مدنية غير حكومية تقود المعرك ضد الفساد، و شعارها هو: "الاتحاد العالمي ضد الفساد"، أنشأت سنة 1995، ومقرها برلين الألمانية، مهمتها هي زيادة فرص مساءلة الحكومات، وتقييد الفساد المحلي و الدولي، وطريق المنظمة في العمل لتحقيق اهدافها ينبع من ايمانها بانه من الممكن محاربة الفساد، بشكل مستمر، في حالة مشاركة كل المعنيين سواء من الحكومة او المجتمع المدني، او القطاع الخاص، ووسيلتها في ذلك ان تجمع في فروعها المحلية الافراد ذوي الذم، المعروفين بالنزاهة في المجتمع المدني، و في عالم التجارة و الاعمال، و في الحكومات، للعمل في تحالف من اجل اصلاح النظام، ومبدا المنظمة في ذلك عدم تسمية اسماء، او مهاجمة افراد بعينهم، وانما تركز على بناء نظم تحارب الفساد، فتري المنظمة انه لا يمكن مكافحة الفساد الا من خلال:

- نشر التقارير المتعلقة بالفساد و فضح الجهات التي تمارسه سرا، وعلانية، لزيادة الوعي العالمي، من خلال الفروع القومية للمنظمة، في الدول المختلفة.
- اعداد دراسات ميدانية عن الفساد على مستوى الصحة و التربية، و التعليم و القضاء، و الشرطة، و عقد ندوات لمناقشة ظاهرة الفساد وسبل مواجهتها.
- وضع خطط طويلة المدى لتأسيس شعبة من ذوي الاهتمامات بالشأن العام، لخلق ارادة سياسية قامعة للفساد<sup>1</sup>.

فهدف المنظمة كما جاء في أوراقها هو الحد من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمي، لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية و العالمية<sup>2</sup>.  
حيث ارتكز عمل المنظمة على عدة قواعد اهمها:

- الاهتمام بمبادئ الديمقراطية و المشاركة و اللامركزية و الشفافية على المستوى المحلي، و تجاوز الانتماءات الصيقة في الادارة.
- التسليم بوجود اسباب عملية و اخلاقية تقف وراء ظاهرة الفساد الاداري.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص ص 40، 41.

<sup>2</sup> يسران محمد سامي شامية، دور مهنة المراجعة في مكافحة الفساد-دراسة تطبيقية- رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2008، ص ص 32، 33.

- مكافحة مظاهر الفساد الإداري واهمها الرشوة عن طريق الرقابة و المساءلة.
- أن يتخذ الاجراء المناسب ضد اي مدير او موظف ينتهك لوائح السلوك.<sup>1</sup>

تقوم هذه الهيئة باصدار تقرير سنوي عن الفساد في العالم، بناءا على معلومات تقوم بتجميعها من موظفين بالقطاع العام، في كل دولة، من خلال تجربتها في المعاملات اليومية، ثم تقوم المنظمة بتحليل تلك المعلومات وتلخيصها في تقرير سنوي، ولا تتطرق المنظمة الى البحث عن فساد القطاع الخاص.<sup>2</sup>

### ثالثا: البنك الدولي

تبنى البنك الدولي منذ سنة 1996 خطة لمساعدة الدول في مواجهة الفساد، ومحاصرته، تتضمن ثلاثة عناصر هي: تشخيص ظاهرة الفساد واسبابها، وعواقبها، و الثانية ادخال اصلاحات على انظمة الدولة من النواحي التشريعية، و الادارية، و الاقتصادية، والثالثة هي اشراك المجتمع المدني و المنظمات غير الحكومية ووسائل الاعلام في مكافحة الفساد.<sup>3</sup>

وفي سنة 1997 ركز تقرير التنمية في العالم و الصادر عن البنك الدولي على ضرورة الحد من الفساد و التصرفات التحكيمية للدولة.

وقد بادر البنك الى وضع استراتيجية جديدة لنشاطه في مجال مكافحة الفساد، تتضمن اربعة محاور اساسية:

- منع اشكال الاحتيال و الفساد كافة في المشروعات الممولة من قبل ذلك.
- تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد، خصوصا فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ برامج مكافحة، وذلك بشكل منفرد او بالتعاون مع المؤسسات الدولية المعنية، ومؤسسات الاقراض و التنمية الاقليمية، و ليضع البنك الدولي برنامجا موحدا للدول النامية كافة، بل يطرح نماذج متفاوتة تبعا لظروف كل دولة، او مجموعة دول.

<sup>1</sup> عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص 29.

<sup>2</sup> عبد العظيم حمدي ، الفساد و العولمة، الطبعة الاولى، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2008، ص 88.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 41.

- اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي، في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة، وتحديد شروط ومعايير الإقراض، ووضع سياسية المفاوضات، واختيار تصميم المشروعات<sup>1</sup>.

### رابعاً: الجهود الإفريقية

كانت بداية هاته الجهود بواشنطن في 23 فيفري 1999، عندما اجتمع التحالف العالمي من اجل افريقيا لاجل مناقشة الاطر التعاونية لمكافحة الفساد، و الذي اختتم باصدار مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد(25 مبدأ)، من قبل الاعضاء الأحد عشر في التحالف.

كما ان اهم انجاز للدول الافريقية في مجال التصدي للفساد، هي اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع ومكافحة الفساد، من طرف رؤساء الدول وحكومات الاتحاد الافريقي، بمابوتو سنة 2003<sup>2</sup>.

فاتفاقية الاتحاد الافريقي تدعو الى تجريم طائفة واسعة من الجرائم، بما فيها الرشوة(محلية أو اجنبية)، وتحويل الملكية من جانب الموظفين العموميين و المتاجرة بالنفوذ، و الاثراء غير المشروع، و قد نصت على ان كل دولة طرف تتخذ التدابير التشريعية، و غيرها من هذا القبيل لاعمال الحق في الحصول على اي معلومات مطلوبة، للمساعدة في مكافحة الفساد بكل مظاهره<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: الجهود العربية المبذولة في مكافحة الفساد الإداري

انضمت المنطقة العربية لهذا الجهد الدولي وبقوة، و بدأ ذلك جليا من خلال مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، و التي شكلت هذه المبادرة نقطة تحول رئيسة نحو جهد عربي شامل ومشارك في مكافحة الفساد، وقد جرى تأكيد هذه الإرادة العربية في مكافحة الفساد خلال فعاليات المؤتمر الإقليمي الذي عقد في منطقة البحر الميت(الأردن) ، بتاريخ 21-22 جانفي 2008، و الذي اطلق مشروع " دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" ، في الدول العربية، بحضور وزراء عدل ومسؤولين حكوميين، وممثلين رفيعي المستوى

<sup>1</sup> محمد الصرفي، مرجع سابق، ص ص 49، 50.

<sup>2</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 43.

<sup>3</sup> عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الاداري، مرجع سابق، ص 94.

من السلطة القضائية، والجهات المعنية بمكافحة الفساد، من 19 دولة عربية، إضافة إلى ممثلين عن المجتمع المدني والإعلام و القطاع الخاص، وخبراء إقليميين ودوليين، وقد كرس هذا المؤتمر التزام الدول العربية بتفعيل جهودها لمكافحة الفساد، عبر بناء قدراتها على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فتميزت الدول المشاركة في المؤتمر بإقرارها آلية منسقة، لإنشاء شبكة اقليمية تكون بمثابة المنتدى الاقليمي لدعم جهود تطبيق الاتفاقية، على المستوى الوطني و الاقليمي<sup>1</sup>.

كما لعب مجلس وزراء الداخلية العرب دورا كبيرا في التصدي للفساد، حيث عمل في العديد من اجتماعاته إلى التنبه إلى اخطار الفساد و اثاره السلبية، و قد عقدت في هذا المجال عدة ملتقيات علمية متخصصة في مجال مكافحة الفساد بمختلف اشكاله، واهم انجازاته: مشروع الاتفاقية لمكافحة الفساد، والتي تتضمن 20 مادة وهي تتطابق إلى حد بعيد مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذا مشروع القانون العربي النموذجي، واخيرا المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين<sup>2</sup>.

فالجهد العربية التي بذلت كانت تصبو إلى تعزيز الحكم الصالح و المفاهيم الديمقراطية في المجتمع العربي، من خلال احداث الوعي وتوسيع الادراك، بأهمية مناهضة الفساد ومن خلال توجيه اهتمام المواطنين، ومؤسسات المجتمع المدني نحو اهمية النشاط المعادي للفساد، و اهمية كشف مواقع الفساد و فضحها، والإصرار إلى اصلاح الأوضاع، وكذا تشجيع ثقافة ممارسات الشفافية.

فهذا الاهتمام العالمي في مواجهة الفساد الاداري و التصدي له، يؤكد لنا حقيقتين: الاولى عظم ضرر وخطر الفساد الاداري، و الثانية ان دول العالم قاطبة وبلا استثناء تعاني من هذا الخطر ولكن بدرجات متفاوتة، اذ انه في ازدياد مستمر من دولة لاخرى، و يتم ترتيب الدول حسب مدى وجود فساد مدرك في صفوف موظفي الدولة، وبين السياسيين فيها، ويركز المؤشر على

<sup>1</sup> حرب وسيم، قراءة موجزة حول جهود و اجهزة مكافحة الفساد في الدول العربية، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة،(د د ن)،(د ب ن)2010،ص 04.

<sup>2</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 44.

الفساد في القطاع العام، ويعرفه بسوء استعمال الوظيفة، من أجل تحقيق مكاسب خاصة، وعدم احترام اخلاقيات الوظيفة العامة، و المدونات<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الجهود الجزائرية المبذولة في مكافحة الفساد الإداري

تسعى كل دولة للحفاظ على على مرافقها العامة من اي فعل يتنافى وسمعة مؤسساتها، و اداراتها العمومية، بحيث تسعى الى تقديم مختلف خدماتها لافراد كافة، دون مراعاة اعتبارات اخرى كتفضيل شخص على اخر، او المحسوبية او المحاباة، او اي فعل يصدر من الموظف العام، الذي يتولى مهمة خدمة عمومية لافراد داخل المؤسسة العمومية، التي ينتمي اليها، وعليه وجب على الدولة الجزائرية وضع مجموعة من الضوابط و الاخلاقيات، والقيم عن طريق مجموع الالتزامات التي وجب على الموظف العام التقيد بها، باعتبار ان الجزاء يساهم في الحد من الفساد داخل الادارات والمؤسسات العمومية، كما ان الجزائر عازمت على محاربة الفساد الاداري في الوظيفة العامة بكل اشكاله، من خلال سن قوانين والمصادقة على اتفاقيات دولية و عربية لمكافحة الفساد الاداري، اضافة الى هذا سن قوانين ردية و عقابية، لكل من يخالف التعليمات والقوانين التي من شأنها الحد من الفساد الاداري في الوظيفة العامة. فضلا عن انشاء هيئة لمكافحة الفساد بكل اشكاله، وفيما يلي سنسرد اهم الجهود الجزائرية لمكافحة الفساد الاداري في الوظيفة العامة.

### الفرع الأول: النصوص القانونية

هي مجموع القوانين و المراسيم و الاتفاقيات، التي تهدف إلى تفصيل الممارسات، المندرجة ضمن الممارسات الفاسدة، و تحدد عقوباتها، من أهمها:

#### أولاً: القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 06-01

لقد سارعت الجزائر الى المصادقة على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في اطار الاستجابة لارادة المجتمع الدولي اصدرت القانون 06-03 بتاريخ 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي يهدف الى دعم التدابير الرامية الى الوقاية من الفساد ومكافحته، وتعزيز النزاهة و المسؤولية والشفافية سواء في القطاع العام او القطاع الخاص،

<sup>1</sup> خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل شيخ، مرجع سابق، ص ص 86، 87.

وتسهيل و دعم التعاون الدولي، يتكون هذا القانون من خمسة ابواب و يحتوي على 73 مادة. خصص فيه في الباب الاول للمبادئ العامة، حيث تضمن المادتين الاولى منه في الهدف من القانون المنوه عنه اعلاه اما الثانية، فتناولت المصطلحات الواردة في القانون أهمها تعريف الفساد و الموظف العمومي<sup>1</sup>، اما الباب الثاني فتناول التدابير الوقائية، من خلال جملة القواعد التي على الادارة العمومية و مستخدميها، مراعاتها لضمان النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون العامة، و في العلاقات التي تربط الهيئات العمومية بالمواطنين، لتشمل ايضا هذه القواعد الوقائية القطاع الخاص، بما انه الشريك الاساسي للسلطات العمومية في شتى مجالات الحياة، وهذا ما سوف نبرزها ملخصة فيما يلي:

**التوظيف:** من خلال فرض نصوص متعلقة بالمعايير و الشروط اللازمة في التوظيف.<sup>2</sup>

**التصريح بالامتلاكات:** وهذا ضمانا لشفافية الحياة السياسية و سير المؤسسات العمومية، و لصون كرامة الأشخاص المكلفين بمهمة ذات النفع العام.<sup>3</sup>

**وضع مدونات أخلاقية:**

هذه الأخيرة التي اثبت الواقع الاجتماعي، ان لها اثر بالغ في تقويم شؤون الموظفين التابعين لنفس الفئة، باعتبارها مجموع الواجبات الخاصة بممارسة نشاط مهني محدد، من طرف النقابات و في اطار ما هو قانوني، لهذا حرص المشرع على وضع مثل هذه المدونات، من طرف المؤسسات، والهيئات العمومية المحددة لقواعد تكون بمثابة اطار يضمن الأداء السليم، و الحسن و النزاهة للوظيفة العمومية<sup>4</sup>.

**وضع أنظمة رقابة داخلية للمؤسسات العمومية:**

ان المراقبة الداخلية المستمرة للمؤسسات العمومية، و تدقيق لعملية حساباتها وفق ما يشترطه القانون، تعد امثل و افضل وسيلة لمنع ظاهرة تبييض الاموال، و الكشف عن مصادرها في

<sup>1</sup> عبيدي الشافعي، مرجع سابق، ص 05.

<sup>2</sup> المادتان 1 و 2 من القانون 06-01.

<sup>3</sup> المادة 04، من القانون 06-03.

<sup>4</sup> المادتان 7 و 8، من قانون 06-01.

حينها، ومتابعة مآلها، وهو الغرض الذي قصده المشرع من خلال النص على هذا الاجراء ضمن المادة 16 منه.<sup>1</sup>

أما في الباب الثالث من قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فقد أشار الى انشاء هيئة تكافح الفساد<sup>2</sup>، وعلى الباب الرابع فقد عرج المشرع الى عنصري التجريم و العقاب، بحيث اعتبر الاول بمثابة اسلوب وقائي، لما له دور مهم في الحد من ظاهرة انتشار الفساد في المجتمع، كونه الوسيلة الفعالة، و المثلى لمعاقبة من يستغل وظيفته، في الحصول على مكاسب خاصة، غير مشروعة، وقد تضمن هذا القانون بالتجريم للافعال التالية: رشوة الموظفين العموميين، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العام لاستعمالها في وجه غير مشروع، الغدر، استغلال النفوذ.. الخ، مع الاشارة فان المشرع قد عمل على تكييف التشريع الوطني وفق مع ما تقتضيه اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، بادراج بعض الجرائم لم يسبق وان عرفها الشريع الوطني من قبل مثل: رشوة الموظفين العموميين الاجانب، موظفي المنظمات الدولية العمومية، التمويل الخفي للحزب السياسية، عدم التصريح بالممتلكات او التصريح الخاطيء، تلقي الهدايا، تعارض المصالح، الاثراء غير المشروع.<sup>3</sup>

أما الاسلوب الثاني فهو العقاب: فقد عمد المشرع الى تجنيح جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب، و ذلك حتى بالنسبة للجرائم التي كانت تحمل وصفا جنائيا قبل الالغاء الذي مسها في قانون العقوبات، ليقوم بالمقابل بالنص على تشديد جميع الجناح بموجب المواد الجديدة تصل في بعض الاحيان، الى عشرين سنة بالنسبة لعقوبة الحبس و الى 2.000,000 دج بالنسبة لعقوبة الغرامة.<sup>4</sup>

اضافة الى العقوبات التكميلية و اساليب التحري التي اشار اليها في المواد من 50 الى 56 من 01-06 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>1</sup> المادة 16 ، من قانون 01-06.

<sup>2</sup> تم تنصيب الهيئة الوطنية في للوقاية من الفساد ومكافحته يوم 3 جانفي 2011.

<sup>3</sup> المواد من 25 الى 47 من قانون رقم 01-06.

<sup>4</sup> المواد 48 و 49، من قانون 01-06.

في الباب الخامس من قانون 01-06 والذي تضمن طريقة "التعاون الدولي" من خلال التعاون القضائي<sup>1</sup>، عن طريق اختصاص المحاكم الوطنية في الدعاوى المرفوعة، من قبل الدول الاعضاء<sup>2</sup>، ونفاذ الاحكام الاجنبية الأمرة بمصادرة الممتلكات على الاقليم الوطني<sup>3</sup>، فالتعاون القضائي يعتبر ضروري في مكافحة الفساد الاداري و الجريمة لا سيما العابرة للحدود الوطنية، وياخذ هذا التعاون عدة اشكال مثل: تبادل الخبرات و المعلومات القضائية، و المساعدة التقنية او الانابة القضائية، او المصادرة او تسليم المجرمين، او الاعتراف بالاحكام الجنائية، او نقل الاجراءات و غير ذلك من صور التعاون القضائية<sup>4</sup>.

كما اشار المشرع ايضا الى التعاون الدولي في مجال اتخاذ الاجراءات التحفظية<sup>5</sup>، و التعاون الدولي في مجال المصادرة<sup>6</sup>، لتكون للمشرع احكاما ختامية في الباب السادس من قانون 01-06-06 تم من خلالها الاشارة الى ادراج احكام انتقالية تاخذ بعين الاعتبار الآثار التي انجرت عن الغاء بعض احكام قانون العقوبات، او ادراج الاحكام الجديدة المستمدة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، في النظام القانوني الداخلي، حتى يسود انسجام بين النصوص التشريعية و الاحكام التنظيمية.

### ثانيا: الامر المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العامة 03-06.

هذا الامر الذي شدد من خلاله المشرع الجزائري لا سيما في المواد 40، 41، 42، 43، 44، 45، 54، على الالتزام بالقوانين وعدم تسخير الوظيفة او التجهيزات التابعة للمؤسسة العمومية، كما يمنعه من اشتراط او استلام الهدايا، او الهبات او اية مزية، او امتياز مقابل تاجية مهمة في اطار عمله<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> المادة 57، من قانون 01-06..

<sup>2</sup> المادة 62، من القانون 01-06.

<sup>3</sup> المادة 63، من القانون 01-06.

<sup>4</sup> احسين عثمانى، الجهود الدولية لمكافحة الفساد الاداري، الملتقى الوطني السادس حول الفساد واليات مكافحته، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2012، ص 184.

<sup>5</sup> المادتين 64، و 65 من قانون 01-06.

<sup>6</sup> المادة 66، من قانون 01-06..

<sup>7</sup> المواد من الامر 03-06.

ثالثا: الأمر 06-23 المتضمن قانون العقوبات:<sup>1</sup>

لا سيما في المواد : 57.119 مكرر. 120. 130. 132. 133. 134. و مضمونها تحديد تجريم عدد من الممارسات المندرجة ضمن الفساد كالاختلاس و الرشوة، اضافة الى العقوبات التي تسلط على مرتكبيها.

رابعا: المرسومان الرئاسيان المحددان لنموذج التصريح بالامتلاكات:

و هما المرسوم الرئاسي رقم 06-414 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 74 بتاريخ 22 نوفمبر 2006، و المرسوم الرئاسي المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته(رقم 06-415 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 74 بتاريخ 22 نوفمبر 2006)، و نظرا لكثرة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد فقد تم ذكر القوانين التي لها علاقة بموضوع البحث فقط<sup>2</sup>.

خامسا: اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد:

صادقت الجزائر على هاته الاتفاقية بكل تحفظ و التي اشرنا اليها سابقا، و كانت الجزائر قد صادقت عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 23 بتاريخ 19 افريل 2004.

سادسا: اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته:

المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003 والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 افريل 2006<sup>3</sup>، و التي اشرنا اليها سابقا.

<sup>1</sup> القانون 06-23 المتضمن قانون العقوبات المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، جريدة رسمية عدد 84، الصادرة بتاريخ: 24 ديسمبر 2006، ص 11.

<sup>2</sup> موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الاشهار، 2009، الجزائر، ص ص 178، 208.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 72.

### الفرع الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

هي هيئة أناط بها المشرع الجزائري مهمة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد<sup>1</sup>، أسست بموجب القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>2</sup>، وهي تعد بموجب قانون الفساد الصادر في فيفري 2006: فهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وتوضع تحت تصرف رئيس الجمهورية<sup>3</sup>.

من خلال ما ذكر نستخلص خصائص الهيئة فيما يلي:

#### - أولا: الهيئة سلطة إدارية مستقلة

في هذا الاطار نجد ان المشرع قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الادارية المستقلة، التي يهدف انشاؤها الى ضمان الحياد، في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين، و كذا في معاملة الاعوان العموميون و المنتخبين، عندما يتعلق الامر بضمان شفافية في الحياة السياسية، و الشؤون العمومية<sup>4</sup>.

#### - ثانيا: تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي

تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي: لقد تم منح الهيئة الشخصية المعنوية وهذا بموجب المادة 18 فقرة 01، اضافة الى الاعتراف لها بالاستقلال المالي، وهذا ان دل فانما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية لهذه الهيئة، و بهذا يعتبر منح الشخصية المعنوية للهيئة، عاملا مهما يؤكد على استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية، الا انه

<sup>1</sup> مزاولي محمد، مكافحة الفساد في القانون الجزائري و اساليب معالجته، ملتقى وطني حول الاليات القانونية لمكافحة الفساد، يومي 02-03 ديسمبر 2008، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، ورقة، ص 03.

<sup>2</sup> أمال قاسمي ، دور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس قواعد الشفافية في مجال الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول: "دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام"، يوم 20 ماي 2013، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عناية، ص 08.

<sup>3</sup> سعاد دغمان ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته-دورها وسبل ترقيتها- ملتقى وطني حول الفساد وسبل مكافحته، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2012، ص 101.

<sup>4</sup> وهو ما أكده المرسوم المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم في المادة 02 منه المتعلق بتشكيلة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

لا يعد عاملا حاسما لاثبات استقلالية الهيئة بصفة مطلقة<sup>1</sup>، كما نشير الى انه رغم تمتع الهيئة بالاستقلال المالي الا ان ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة، وهو ما اكدته المادة 21 من المرسوم المذكور، كما تخضع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية، ولرقابة المراقب المالي الذي يتكفل وزير المالية بتعيينه.

### - ثالثا: تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية

من خلال استقراء احكام المادة 18 الفقرة 02 من القانون رقم 06-01 نجد ان الهيئة موضوعة في تصرف رئيس الجمهورية، وبالتالي نلاحظ ان المشرع وقع في تناقض بين الفقرة 01 من المادة 18 والفقرة 02، فكيف تكون الهيئة سلطة ادارية مستقلة؟ وفي المقابل تخضع لرئيس الجمهورية، ويرى البعض ان سبب التناقض يرجع الى الضغوط الممارسة على الدولة الجزائرية، من طرف الامم المتحدة لاحداث هذه الهيئة، ومن جهة ثانية رغبة المشرع في ترك الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر إرادة سياسية لمكافحة الفساد، بصورة جدية وفعالية<sup>2</sup>.

### 1-تشكيلة الهيئة و مهامها:

#### أ- تشكيلة الهيئة:

تضم الهيئة حسب المرسوم 12-64 المؤرخ في 07 فيفري 2012 المعدل و المتمم للقانون 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ما يلي:

رئيس و 06 اعضاء، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم بنفس الأشكال<sup>3</sup>، و بالتالي نجد ان تشكيلة الهيئة و تنظيمها لم يتم تحديدها ضمن قانون الوقاية من الفساد رقم 06-01، وانما تم احالتها على التنظيم، ذلك ان النص على النظام القانوني لرئيس الهيئة و اعضاءها في القانون نفسه، يشكل ضمانا اساسية لاستقلالية الهيئة و اعضاءها، وتمكينهم من اداء مهامهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، بعيدا عن القيود و الضغوط الممارسة من قبل السلطة المعنية، و الشيء الملاحظ

<sup>1</sup> رمزي حوجو ، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2009، ص 73.

<sup>2</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 486.

<sup>3</sup> راجع المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06-413.

ان هناك نوع من التخبط وعدم الاستقرار في التشريع الجزائري فيما يخص هذه الهيئة، اذ تم النص على انشاءها سنة 2006، الا ان تشكيلة الهيئة لم تنصب فعليا الا بعد اداء اليمين القانونية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في جانفي 2011، اي طوال اكثر من 05 سنوات كانت الهيئة حبرا على ورق، و بعد انشاءها عدل قانونها مما يدل على عدم التناسق في النصوص التشريعية، في مجال مكافحة الفساد<sup>1</sup>، و بالرجوع الى تشكيلة الهيئة نجد على راسها: رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي، و لقد حددت المادة 09 من المرسوم المذكور مهامه بدقة.

-مجلس يقظة و تقييم: يتكون من رئيس الهيئة، و 06 اعضاء، ويتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها<sup>2</sup>.

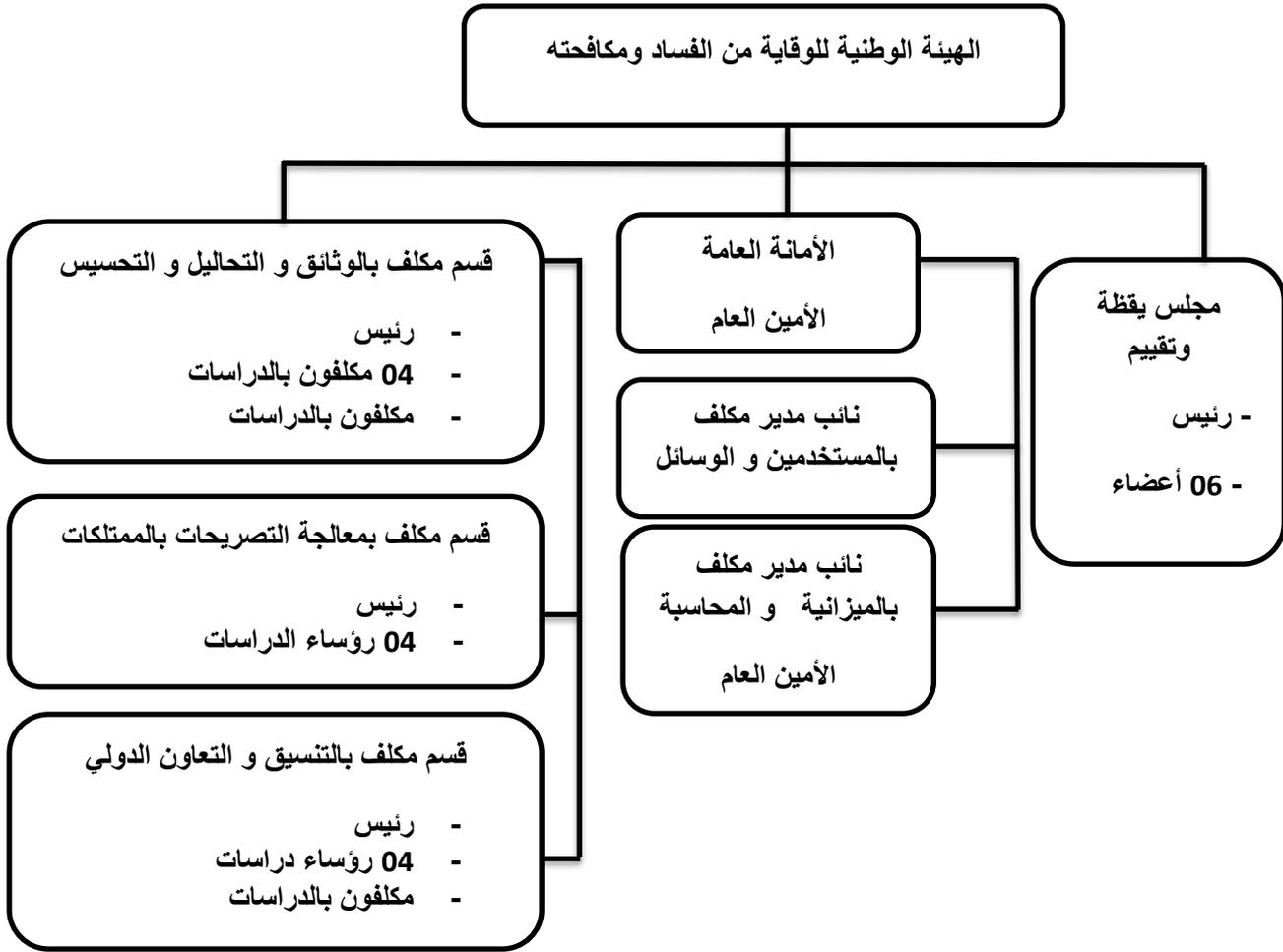
-الهيكل: و تتمثل في :

امانة عامة يرأسها الامين العام، قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، قسم مكلف بالتنسيق و التعاون الدولي. و الهيكل التنظيمي التالي سيوضح بايجاز تشكيلة وهيكله الهيئة<sup>3</sup> :

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص 487.

<sup>2</sup> زولبخة زوزو ، جرائم الصفقات العمومية واليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012، ص 182.

<sup>3</sup> سعاد دغمان ، مرجع سابق، ص 103.



## 2- مهام الهيئة:

حدد قانون الفساد في مادته 20 مهام اللجنة بوضوح حيث اعتبرت بمثابة آلية من الآليات الوطنية لمواجهة الظاهرة، ووفق احكام قانون مكافحة الفساد فان الهيئة تتمتع باستقلالية معنوية و ادارية، مهمتها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد<sup>1</sup>، و تقديم توجيهات في هذا المجال<sup>2</sup>.

اقتراح تدابير تشريعية و ادارية، اعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالاثار الضارة الناجمة عن الفساد ، و يحق لها الاطلاع على التقارير الخاصة بالتصريح بالامتلاكات للموظفين العموميين، كما يحق لها الاستعانة بالنيابة العامة في اجراء تحرياتها، وجمع الادلة في الوقائع التي لها صلة بالفساد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> امال قاسمي ، مرجع سابق، ص 09.

<sup>2</sup> رمزي حوجو ، لبنى دنش ، مرجع سابق، ص 82.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 82.

ويحق لها أيضا الحصول على كل المعلومات و الوثائق، من الادارات العمومية ومن القطاعين العام والخاص، التي لها صلة بتحقيقاتها، كما تكلف اللجنة ايضا بتنسيق ومتابعة النشاطات الخاصة بمجال مكافحة الفساد، ويصف القانون كل سلوك يؤدي الى عرقلة عمل الهيئة بـ "جريمة اعاقه سير العدالة"، وتترتب عن ذلك اجراءات عقابية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: نماذج لأهم مدونات الأخلاق المهنية بالجزائر

لقد نص المشرع في المادة 07 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، "من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة و المجالس المنتخبة و الجماعات المحلية، و المؤسسات و الهيئات العمومية، و كذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الإقتصادية، على تشجيع النزاهة، والأمانة و كذا روح المسؤولية بين موظفيها، ومنتخبيها، لا سيما من خلال وضع مدونات، و قواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم، والنزاهة الملائم للوظائف العمومية، و العهدة الانتخابية".

### الفرع الأول: تعريف مدونات الأخلاق المهنية

مدونة الأخلاق المهنية أو كما يسميها البعض مدونات السلوك، هي عبارة عن مجموعة من الضوابط المكتوبة، و التي تحكم سلوكيات الموظفين العاميين، كموظفي الانتخابات. و تعمل بعض النظم على اعتماد مدونات سلوك خاصة بالأحزاب السياسية، و المرشحين و الجهات الأخرى. وتهدف هذه المدونة إلى منع الممارسات، و السلوكيات غير الأخلاقية، وفي حال كونها ملزمة فإنها قد تعمل على إخضاع الأفراد، و الجهات إلى المسؤولية و المحاسبة عن أفعالهم، التي تتعارض مع نصوصها، وقد تتشكل المدونة وثيقة منفصلة وان تكون جزءا من نصوص تشريعية شاملة.

### الفرع الثاني: نماذج عن أخلاقيات المهنية

في قطاع الوظيفة العمومية عثرنا الا على مدونة واحدة، مضبوطة بهذا اللفظ اي "مدونة أخلاقيات"، و هي مدونة اخلاقيات الطب، التي صدرت بالمرسوم التنفيذي رقم 92-276 المؤرخ في 06 جوان 1992، و التي نصت مادتها الاولى، على ان اخلاقيات الطب هي

<sup>1</sup> امال قاسمي ، مرجع سابق،ص09.

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

مجموع المبادئ، و القواعد و الاعراف، التي يتعين على كل طبيب او جراح اسنان، او صيدلي ان يراعيها، وان يستلهمها في ممارسة مهنته.<sup>1</sup>

فكل من الطبيب و جراح الاسنان و الصيدلي شملتهم هاته المدونة وضبطت اخلاقيات مهنتهم، وكل اخلاقيات القواعد والاخلاقيات والالتزامات، تصدر في حقهم عقوبات تاديبية كل حسب جسامة وطبيعة المخالفة.

فالتبيب وجراح الاسنان، على سبيل المثال أقر القانون رقم 92-276 ان يمارسا مهامهما ضمن احترام حياة الفرد و شخصية البشري.<sup>2</sup> ، كما منعه القانون ان يؤديان مهمة انتخابية او وظيفية ادارية، في رفع عدد زبائنه<sup>3</sup>، اضافة الى حرص المشرع على عدم افشاء السر المهني التي اشار اليها في المواد من 37 الى 41.<sup>4</sup>

أما الصيدلي فنجد أن القانون الزمه باتباع الاخلاقيات التي تتماشى ومهنته، مثل احترامه لمهنته والدفاع عنها، وامتناعه عن كل عمل من شأنه ان يحط من قيمة هذه المهنة حتى خارج ممارسته المهنة<sup>5</sup>.

ومن واجبه تقديم المساعدة لكل من عمل تقوم به السلطات العمومية قصد حماية الصحة وترقيتها، وكذا الحفاظ على السر المهني الا في الحالات المخالفة، المنصوص عليها في القانون<sup>6</sup>، الخ من القواعد الاخلاقية المنظمة لمهنة الصيدلي.

أما في مرفق التعليم العالي، فقد نص قانونه التوجيهي في مادته 63 المعدل و المتمم<sup>7</sup>، "على ان ينشأ لدى وزير التعليم العالي مجلس آداب و اخلاقيات المهنة الجامعية، مكلف باقتراح كل

<sup>1</sup> المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-276، المؤرخ في 06 جوان 1992، المتضمن مدونة اخلاقيات الطب، الجريدة الرسمية، عدد 52، 1999، ص 1419.

<sup>2</sup> المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 92-276.

<sup>3</sup> المادة 22، من المرسوم التنفيذي رقم 92-276.

<sup>4</sup> المواد من 37 الى 41، المرسوم التنفيذي رقم 92-276.

<sup>5</sup> المادة 104، المرسوم التنفيذي رقم 92-276.

<sup>6</sup> المادة 109 و 113 من المرسوم التنفيذي رقم 92-276.

<sup>7</sup> المرسوم التنفيذي رقم 04-180 المؤرخ في 23 جوان 2004، المحدد صلاحيات مجلس آداب وأخلاقيات المهنة الجامعية وتشكيلته وسيره، جريدة رسمية عدد 41، الصادرة بتاريخ: 27 جويلية 2004، ص 23.

التدابير المتعلقة بقواعد الآداب و الآخلاقىات الجامعية، وكذا احترامها". كما اصدرت المديرية العامة للضرائب بوزارة المالية دليل آخلاقىات عون الإدارة الجبائىة.

أما فى قطاع الأتصال نجد مرفقا لا يقل أهمية، بأعتبار حىويا فى الوسط الأجتماعى للدولة، وهو مرفق الأعلام، فالصحفى مجبر على أتباع آخلاقىات مهنة الصحفى التى أعتدها وزارة الأتصال ومجبر على تنفيذها واحترامها وتطبيقها، وصيانة مبادئها، من خلال القانون المنظم للمهنة وهو قانون رقم 05-12 يتعلق بالأعلام، نجد انه ينظم مهنة الصحفى والأعلام بكل أنواعه ووسائله المتعددة من خلال جملة من الآخلاقىات، من أهمها: سهر الصحفى على الأحرآم الكامل لآداب وآخلاقىات المهنة من خلال ممارسته للناط الصحفى<sup>1</sup>، وكذا احترامه لشعارات الدولة و رموزها، التحلى بالأهتمام الدائم لأعداد خبر كامل وموضوعى، ونقل الوقائع و الأحدات بكل نزاهة وموضوعية<sup>2</sup>.

أضافة الى مجموعة المبادئ التى وجب على الصحفى أتباعها، والسهر على تطبيقها مثل: الحفاظ على أسرار المهنة، وكذا الألتزام بالصدق و الموضوعية اللذان يعتربران من أبرز المبادئ الذى يتحلى بها الأعلامى، فالإنسان العادى يمكن ان يكون عادلا لكن لاىستطىع ان يكون موضوعيا، كذلك الصحفى الذى لا بد عليه ان ينفى ذاتيته و أنتمائه وعواطفه ومشاعره وتحيزاته، فى الممارسة الصحفية<sup>3</sup>.

كما أشارت المادة 94 من نفس القانون، إلى إنشاء مجلس أعلى لآداب وأخلاقىات مهنة الصحافة الذى ينتخب فيه أعضاؤه من قبل صحفىين محترفين.

### الفرع الثالث: الهدف من وضع المدونة

إرساء معايير أخلاقية، وقواعد و مبادئ أساسية لآداب الوظيفة وقيم و ثقافة مهنية عالية لدى موظفى الخدمة المدنية، وتعزيز الألتزام بهذه المعايير و القواعد و القيم، و ترسيخ أسس

<sup>1</sup> المادة 92 من قانون 05-12 المتعلق بالأعلام، المؤرخ فى 12جانفى 2012، جريدة رسمية عدد 02 الصادرة بتاريخ 15 جانفى 2012، ص 29.

<sup>2</sup> المادة 92 فقرة 02، من قانون 05-12.

<sup>3</sup> إبتسام صولى، الضمانات القانونية لحرية الصحافة المكتوبة فى الجزائر، رسالة ماجستير فى الحقوق، تخصص قانون دستورى، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2010، ص 41.

## الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري

الممارسات الجيدة و الحاكمية الرشيدة، وذلك من خلال توعية موظفي الخدمة المدنية و توجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة، واطر الإنضباط الاتي التي تحكم سير العمل في الخدمة المدنية و المنسجمة مع القوانين، و الأنظمة السارية و كذلك من خلال بيان واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية، ودورهم في تحسين الخدمات وتعزيز المصداقية بالخدمة العامة.

تعزيز ثقة المواطن وملتقى الخدمة العامة بعمل المؤسسات الحكومية وزيادة الاحترام و التقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة إنشاء مدونات أخلاق فيه بالنسبة لفئة الموظفين هو شأنه القانون بالنسبة للمجتمع. ذلك ان الواقع الاجتماعي قد اثبت ان المدونات الأخلاقية أثرا بالغا الأهمية<sup>1</sup> ، في تقويم شؤون الموظفين التابعين لنفس الفئة باعتباره مجموع الواجبات الخاصة بممارسة نشاط مهني محدد من طرف النقابات و في إطارها القانوني لها الغرض حرص المشرع ضمن هذا القانون على وضع مثل هذه المدونات من طرف المؤسسات و الهيئات العمومية و تحدد فيها قواعد تكون بمثابة اطار يتضمن الأداء السليم و النزيه للوظيفة العامة.

<sup>1</sup> عيمور سعيد، شرح قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، محاضرة بمناسبة الايام المفتوحة على العدالة ، (غير منشورة) ، (د س ن)، مجلس قضاء برج بوعرييج، الجزائر، ص 05.

## الخاتمة

من خلال ما سبق التطرق إليه، وعلى الرغم من وجود أساليب واستراتيجيات لمكافحة الفساد الاداري داخل الوظيفة العامة، إلا أن هذه الأساليب و الاستراتيجيات إذ لم تستند على مرتكزات فعالة فإنها لن تحقق هدفها، وعليه فان الخطورة اليوم لا تكمن في الفساد الاداري و إنما في انعدام أخلاقيات المهنة لدى الموظف العام داخل وظيفته ؛ فهذه الأخلاقيات تعد أحد أهم الوسائل المهمة في إدارة المؤسسات العمومية؛ لكونها تعكس سلوك الأفراد العاملين بالمؤسسات والذين يمثلون المؤسسة بصفة عامة، فبالرغم من خطورة ظاهرة الفساد الاداري والاهتمام الذي أنيط به للحد منه، إلا أن عدم الاهتمام بأخلاقيات الموظف العام يعد أخطر من الظاهرة نفسها؛ لأنه السبب الرئيسي و المنبت الأصلي لانتشار الفساد الاداري ، وعليه الاهتمام بها يوجد الحل المناسب لهذه الظاهرة.

وعليه فمدلول الأخلاقيات لم يعد مقتصرًا على الفرد، بل أصبحت الادارة اليوم بأمس الحاجة الى النظر لأخلاقيات الادارة؛ باعتبارها وعاء يجتمع فيه الجهد والفكر للعاملين داخلها؛ فهي تتأثر بسلوكيات موظفيها وتؤثر فيهم ، فما يفرضه الوقت الراهن هو أن تحرص الإدارات على تجسيد القيم الأخلاقية لدى موظفيها، وبهذا يصبح هو الهدف الأساسي للإدارة، و الذي سيقود كل الأهداف لطريق صحيح، وواضح بما يساهم في تحقيقها.

وبهذا فان اقتناع الادارة بأن هذه الأخلاقيات حقيقة، مهنية وجب ترسيخها، وربطها بالأداء سيزيد من قيمتها، ومكانتها، فتتطلق من (عمل، أخلاق) وهذا ما سيحقق انسجامها و استمراريتها. ومما نخلص إليه أن أخلاقيات الموظف العام والالتزام بها من قبل الموظف لها دور كبير في الحد من العديد من المشاكل وأهمها ظاهرة الفساد الاداري، ويتضح هذا من خلال النتائج التالية والتي ألحقتنا بها مجموعة من التوصيات على النحو التالي:

## أولاً: النتائج

1- لم تلق أخلاقيات الموظف العام الاهتمام الكافي في أغلب دول، كما يظهر ضعف في التركيز على هذا الجانب؛ لأنه مرتبط بالخصائص الداخلية المميزة للفرد أو جماعة؛ لهذا هناك صعوبة في التحكم فيه والتأثير عليه.

2- تكريس مبدأ حيادية أخلاق العاملين و التعامل معهم على أنهم عناصر قادرة على أن تتخلى عن معتقداتها ومبادئها و الاندماج مع سياسات المؤسسة التي يعملون بها بغض النظر عن النتائج الأخلاقية المترتبة عن تلك السياسات، وهذا ما يشكل تحدياً وخطراً كبيراً يواجه الموظف العام.

3- غياب أخلاقيات الموظف العام سبب رئيسي لتفشي ظاهرة الفساد الإداري في القطاع العام.

4- ان وجود مؤسسات ومنظمات متطورة و فعالة وكفاء مرهون بممارستها الإدارية العادلة و شفافة من قبل موظفيها وهذا ما سيؤدي حتما الى الارتقاء بالعمل المؤسسي و الإداري وبالتالي تطور المجتمع.

5- ان الكثير من إدارات المؤسسات لن تعتمد على مدى التزام العاملين بأخلاقيات العمل بناء على قناعاتهم الشخصية بل هي بحاجة أن تلزمهم بذلك ، ولذلك لا بد من البحث عن أرضية أخلاقية للمؤسسة.

### ثانياً: التوصيات

بعد عرض النتائج التي توصلنا اليها نورد بعض التوصيات والتي نرى أنها هامة و تضي أهمية أكبر على أخلاقيات الموظف العام، التي يجب أن يراعيها كل موظف داخل وظيفته:

1- لا بد من إيجاد مفهوم واحد لأخلاقيات الموظف العام، و معيار واحد للقيم، وتبنيه من قبل كافة المؤسسات في القطاع العام.

2- الاهتمام بأخلاقيات الموظف العام، وذلك عن طريق تفعيل دور التدريب العملي لكي يؤدي دوره في توجيه الموظف الى سبل اكتساب الأخلاقيات الإدارية الحميدة والالتزام بها سلوكياً و مهنياً.

- 
- 3- محاولة إرساء هذه السلوكيات الأخلاقية للمهنة بالمؤسسات على شكل مدونات أخلاقية، وبرامج تدريبية ، ودمج مكاتب تهتم بالشؤون الأخلاقية داخل المؤسسة ، وهذا ماسيزيد الثقة والالتزام بين المؤسسة وموظفيها.
  - 4- إشعار الموظف العام بالمسؤولية الملقاة عليه ، وفي الوقت نفسه الاهتمام بتحسين الوضع المادي له ودعمه وإزالة كافة المعوقات و العراقيل التي قد تواجهه.
  - 5- ضرورة تفعيل دور الإعلام في فضح قضايا الفساد مع ضمان الحماية القانونية له.
  - 6- ضرورة تطوير أنظمة الرقابة داخل المؤسسات العمومية و مسائلة الموظفين ورسم الحدود الصحيحة و المستقيمة لوظائفهم .
  - 7- والأهم أن تحرص المؤسسة على تقوية الوازع الديني لدى موظفيها وبالتالي خلق رقابة ذاتية داخلهم.
  - 8- ضرورة أن لا يهمل الدارسون و المختصون دراسة سلم القيم وما يوفره من رقابة داخلية والتي تحدد السلوك وتعمل على نشر القيم الصحيحة.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المصادر

أ- القرآن الكريم

ب- النصوص القانونية

#### 1- التشريعات العادية

- القانون 06-23 المتضمن قانون العقوبات المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، جريدة رسمية عدد 84، الصادرة بتاريخ: 24 ديسمبر 2006.

- القانون 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

- القانون 12-05 المتعلق بالاعلام، المؤرخ في 12 جانفي 2012، جريدة رسمية عدد 02 الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.

#### 2- الأوامر:

- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانوني الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية الصادرة في 16 يوليو 2006، العدد 46، 2006.

- الأمر 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1976، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966.

#### ت- النصوص التنظيمية

##### 1- المراسيم التنفيذية

- المرسوم 88-131 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المستخدمين، المؤرخ في 04 جويلية 1988، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ: 06 جويلية 1988.

- المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق والتزامات العمال الممارسين للوظائف العليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31، الصادرة بتاريخ: 28 جويلية 1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 04-180 المؤرخ في 23 جوان 2004، المحدد صلاحيات مجلس آداب وأخلاقيات المهنة الجامعية وتشكيلته وسيره، جريدة رسمية عدد 41، الصادرة بتاريخ: 27 جويلية 2004.

-المرسوم التنفيذي رقم 92-276، المؤرخ في 06 جوان 1992، المتضمن مدونة اخلاقيات الطب، الجريدة الرسمية، عدد 52، 1999.

## ثانيا: المراجع

### أ- المراجع باللغة العربية:

#### 1- الكتب:

- أبو الحسن عبد الموجود، التطوير الإداري في منظمات الرعاية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2007.
- أبو بكر مصطفى بعيرة، الرقابة الإدارية في المنظمات: مفاهيم أساسية، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 273، (بدون سنة النشر).
- أبو بكر مصطفى محمود، الإدارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التلخف و الفساد، الدار الجامعية، مصر، 2009.
- أبو حامد الغزالي، احياء علوم الدين، دار المعرفة، بيروت، 1990.
- أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994.
- أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، الطبعة الرابعة، دار الكتب العلمية، بيروت، 2004.
- أحمد بن عبد الرحمن المشيشري، أخلاقيات الموظف المسلم، الطبعة الثالثة، جامعة القصيم، السعودية، 2004.
- أحمد محمود حبيب البوتي، أخلاقيات الأعمال واثرها في تقليل الفساد، هيئة المعاهد التقنية، العراق، (د س ن).
- أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد في الوظائف الحكومية، (د د ن)، (د س ن).
- إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي، تفسير القرآن العظيم، دار مكتبة الهلال، بيروت، 1990.
- أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد: دليل الى اتفاقية الامم المتحدة، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2012.

- حرب وسيم، قراءة موجزة حول جهود و اجهزة مكافحة الفساد في الدول العربية، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة،(د د ن)،(د ب ن)2010.
- حسين حمودة المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العمومية، الطبعة الثانية ، دار الجماهير للنشر و التوزيع والإعلان، بنغازي، 2002.
- الخفاجي نعمة عباس ،الهيئي صلاح الدين، تحليل أسس الادارة العامة منظور معاصر، دار اليازوري، الاردن، 2009.
- دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الامر الرئاسي 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، دار الهدى ، الجزائر، 2010.
- رولان بلان، ترجمة أنطوان عبده، الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، المكتبة العلمية، بيروت، 1973.
- زكريا مطلق الدوري، أحمد على صالح، ادارة الاعمال الدولية، منظور سلوكي و استراتيجي، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
- سعد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007.
- سعيد السيد علي، العملية الإدارية:التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق، الاتصال، الرقابة، دار الكتاب الحديث،(ب ب ن)، 2007.
- سعيد بوشعير ، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- سعيد مقدم ،الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010.
- سليمان علي حمادي الحلبوسي، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني، دراسة قانونية، الطبعة الأولى، (د د ن) ،(د ب ن)، 2012.
- سيد الهواري، الادارة العامة، (د د ن)، القاهرة ، 1983.
- طاهر محسن منصور الغالبي، ادارة واستراتيجية منظمات الاعمال المتوسطة و الصغيرة، الطبعة الاولى ، وائل للنشر و التوزيع، عمان،(د س ن).

- الطاهر محسن منصور الغالبي،المسؤولية الاجتماعية واخلاقيات الاعمال،دار وائل للنشر والتوزيع،عمان،2005.
- عبد الحميد عبد الفتاح ،الادارة الاصول العلمية والتوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي والعشرين، المكتبة العصرية، مصر، 2006.
- عبد الرحمان الصباح ، مبادئ الرقابة الإدارية: المعايير، التقييم، التصحيح ، جامعة عمان الأهلية ، كلية الإقتصاد والعلوم الإقتصادية، 1998.
- عبد الرحمن محمد الحسن عثمان، المسؤولية الادارية في اطار قيم و اخلاقيات الموظف العام،(د د ن)،(د ب ن)،(د س ن).
- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- عبد العزيز محمد المخلافي، الرقابة الإدارية، البرنامج التدريبي، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد، اليمن،(ب س ن).
- عبد العظيم حمدي ، الفساد و العولمة، الطبعة الاولى، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2008.
- عبد القادر الشبخلي ، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 1999.
- عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004.
- عبد ناجي، الرقابة على الاداء من الناحية العلمية و العملية ، مطبعة عابدين، بيروت، 1982.
- عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.
- علي السلمي، ادارة الافراد لرفع الكفاية الانتاجية، دار المعارف، القاهرة، 1980.
- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة:(دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
- علي محمد منصور، مبادئ الإدارة -أسس ومفاهيم- مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1999.

- عمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984.
- عمار عوابدي، الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1982.
- فارس رشيد البياتي، الفساد المالي و الإداري في المؤسسات الإنتاجية و الخدمية: معالجة نظرية و تطبيقية بطريقة الأنظمة التكاملية ، الطبعة الأولى، دار آلية للنشر و التوزيع، الأردن، 2010.
- محمد الصرف حمد الطاهر الحمدي، جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص، المعهد الأعلى للقضاء، تونس، (د س ن).
- محمد الصرفي، الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر، الاسكندرية، 2008.
- محمد أنس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- محمد انس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة الإخوة مورافيلي، مصر، 1982.
- محمد رفعت عبد الوهاب،حسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2001.
- محمد عبد الحميد ابو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، مصر، 2007.
- محمد عبد الحميد ابوزيد، طاعة الرؤساء و مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة،دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- محمد قاسم القريوتي، مهدي حسن زوليف، المفاهيم الحديثة في الإدارة:النظريات و الوظائف، دار الشروق، الأردن، 1993.
- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط و أفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقا لأحدث التشريعات و آراء الفقه، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.(د س ن).

- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.
- المفرج بن سليمان القوسي، اخلاق العمل في الإسلام ، العراق ، 2009.
- المليجي ابراهيم عبد الهادي، استراتيجيات و عمليات الادارة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2002.
- منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، (د س ن).
- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الاشهار، الجزائر، 2009.
- موفق حديد محمد، الادارة العامة:هيكله الاجهزة و صنع السياسيات و تنفيذ البرامج الحكومية، دار الشروق ، عمان ، 2004.
- نجم عبود نجم ،اخلاقيات الادارة ومسؤولية الاعمال في شركات الاعمال، الوراق للنشر و التوزيع، الاردن، 2006.
- نصر الدين مصباح قاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر، الأردن، 1983.
- هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة ،الجزائر ، 2010.
- هناء يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي،(د د ن)،السعودية، 2005.
- وليد عبد الرحمن مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين فلسطين، 2009.
- يحيى بن محمد حسن رمزي،المنهج الاخلاقي في حقوق الانسان، جامعة ام القرى،السعودية، 2003.

## 2- الرسائل الجامعية

### أ- أطروحات الدكتوراه

-خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته - نحو بناء نموذج تنظيمي- اطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2007.

-عبد العالي حاحة ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر، اطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2013.

-فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2010.

### ب- رسائل الماجستير

-ابتسام صولي، الضمانات القانونية لحرية الصحافة المكتوبة في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2010.

-ابراهيم بن محمد المفيز، الاعتداء على الموظف العام، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية ، تخصص تشريع جنائي اسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، السعودية، 2006.

-أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء- دراسة تطبيقية على المراقبين الجمركيين بجمركة مطار الملك خالد الدولي رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية الرياض، 2003.

-أسامة بن عمر محمد عسيلان، الحماية الجنائية لسر المهنة في الشريعة الاسلامية و القوانين الوضعية و تطبيقاتها في بعض الدول العربية، رسالة ماجستير ، تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2004.

-السعيد بلوم ، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية - دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بسوناكوم (SONACOME)، رسالة ماجستير في تنمية

وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية ، قسنطينة، (ب س ن ).

-بالناصر بالطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،ورقلة،2011.

-خديجة عميور، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون جنائي، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012.

-رمزي بن صديق ، دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة ماجستير، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

-زوليخة زوزو ، جرائم الصفقات العمومية واليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012.

-سلوى تشات ، اثر التوظيف العمومي بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بومرداس، 2009.

-سليمان بن سلام بن خليل الرومي، درجة التزام المشرفين التربويين في محافظات غزة بأخلاقيات المهنة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين، 2009.

-عادل زياد ، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و المصري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تيزي وزو، 2011.

-عبد الحميد بن عشية ، المبادئ العامة للتنظيم الاداري وتطبيقاتها في الادارة الجزائرية،رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،الجزائر، 2001.

-عبد العزيز سعد مانه العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الاردني و الكويتي، رسالة ماجستير،جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الاردن، 2013.

- عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، دراسة مسحية على شرطة من منطقة حائل، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2003.

- علي خلف عبد الله، التحليل المالي وإستخدامه للرقابة على الأداء والكشف عن الإنحرافات، رسالة ماجستير في التحليل المالي، الأكاديمية العربية المفتوحة ، كلية الإدارة والإقتصاد، قسم الإدارة، الدانمارك، 2008.

-فتيحة زرداوي، الأخلاق و السياسة عند أبو احمد الغزالي، رسالة ماجستير في الفلسفة، جامعة الجزائر، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية،،1990.

-فيصل بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008 .

-ليلى بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، باتنة ، 2004 .

-وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الاداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2013.

-يسران محمد سامي شامية، دور مهنة المراجعة في مكافحة الفساد-دراسة تطبيقية- رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2008.

ت - إجازة القضاء:

- هشام جزيري، الحماية الجزائية للمال العام في ظل قانون مكافحة الفساد،الدفعة17، 2009.

### 3- المقالات و الملتقيات

أ- المقالات:

أمال قاسمي ، دور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس قواعد الشفافية في مجال الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول: دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عنابة، يوم 20 ماي 2013.

## ب-الملتقيات

-إبراهيم توهامي، لنتيم ناجي، قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية، ملتقى وطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بسكرة، يومي 06 و 07 ماي 2012.

-أحسين عثمانى، الجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري، الملتقى الوطني السادس حول الفساد واليات مكافحته، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2012.  
-أمال قاسمي ، دور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس قواعد الشفافية في مجال الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول: دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عنابة، يوم 20 ماي 2013.

-إيمان صوفي، مريم قوراري، أخلاقيات العمل كأداة للحد من الفساد الإداري في الدول النامية، ملتقى وطني، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، بسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012.

-سعاد دغمان ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته-دورها وسبل ترقيتها- ملتقى وطني حول الفساد وسبل مكافحته، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2012.

-سعيد عيمور، شرح قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ،محاضرة بمناسبة الايام المفتوحة على العدالة،(غير منشورة)،(د س ن)،مجلس قضاء برج بوعرييج، الجزائر.

-صالح حمليل، تحديد مفهوم جرائم الفساد في القانون الجزائري ومقارنتها بالاتفاقيات الدولية،ملتقى وطني حول: الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مباح، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، ورقلة، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008.

-علال قاشي ، الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري وأساليب معالجته، ملتقى وطني حول: الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مباح، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ورقلة ، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008.

-فريدة بن يونس، الصور الجزمية الحديثة للفساد والتدابير اللازمة لمكافحتها والوقاية منها  
على ضوء القانون الجزائري 01/06، ملتقى وطني حول: آليات حماية المال العام ومكافحة  
الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدية، يومي 05 و 06 ماي 2009.

-محمد مزاولي، مكافحة الفساد في القانون الجزائري و اساليب معالجته، ملتقى وطني حول  
الاليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق و العلوم  
الاقتصادية، ورقلة، يومي 02-03 ديسمبر 2008.

-محمد مصطفى، الرشوة وخطرها على المال العام، الملتقى الوطني الثاني لآليات حماية  
المال العام و مكافحة الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدية، يومي 05، 06 ماي  
2009.

-مخلوف فيصل، الفساد الإداري وسبل مكافحته، ملتقى وطني حول: آليات حماية المال العام  
ومكافحة الفساد، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدية، يومي 05 و 06 ماي 2009.

-نوري منير، برك نعيمة، بن داودية وهيبية، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على  
التسيب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، ملتقى وطني حول : التحولات  
السياسية في الجزائر والتنمية المستدامة - دوافع وآفاق - جامعة حسيبة بن بوعلي، كلية العلوم  
القانونية والإدارية، الشلف، يومي 17 و 18 ديسمبر 2008.

#### 4-المجلات:

-إنتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، العدد  
101، جامعة بغداد، مركز الدراسات التربوية و الأبحاث النفسية، العراق. (د س ن).

-جاو حدو رضا، حقائق حول أخلاقيات الاعمال في المحاسبة، حالة الجزائر، مجلة العلوم  
الاجتماعية والانسانية(التواصل)، العدد 20، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007.

-حنان براهيم، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من  
الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق  
والعلوم السياسية، بسكرة، 2009.

-داهنين بن عامر، من المعلومة إلى المعرفة: تطور أساليب الرقابة، مجلة صادرة عن جامعة  
محمد خيضر، بسكرة، 2009.

-رمزي حوحو ، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2009.

-عبد الغني حسونة ،الكاهنة زواوي، الأحكام القانونية الجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2009.

-فايز الجبالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني - دراسة تحليلية من منظور اجتماعي - مجلة مؤتة، المجلد 21، العدد03،الأردن، 1996.

-قاسم نايف علوان، تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الإداري ،دراسة ميدانية، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد07، جامعة التحدي ليبيا ،كلية الاقتصاد، 2007.

### ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية

- A.S.Mecheriakoff, **Droit des services publique**, P.U.F, collection droit, (Sans l'année de publication)
- C.Lumière, **La fonction publique, le gouvernement et les socialistes**, le monde, 1976, N° 5 (Sans publication d'un pays).
- Essaid Taib, **Droit de la fonction publique**, édition distribution Houma, Alger, 2003.

### رابعا: المواقع الإلكترونية

[www.abdalah.com](http://www.abdalah.com)  
[www.almaany.com/ar/dict/ar-ar](http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar)  
[www.guichetdusavoir.org](http://www.guichetdusavoir.org)  
[www.larousse.fr/dictionnaires/francais](http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais)  
[www.onefd.edu.dz](http://www.onefd.edu.dz)  
[www.tkne.net](http://www.tkne.net)

# الفهرس

الصفحة	العنوان
	البسمة
	الإهداء
	الشكر والعرفان
أ	مقدمة
7	الفصل الأول: الدور الوقائي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري
7	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لأخلاقيات الموظف العام
7	المطلب الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة وعناصرها
8	الفرع الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة
8	أولاً: تعريف الأخلاق
12	ثانياً: تعريف الإدارة
13	ثالثاً: تعريف أخلاقيات الإدارة
15	الفرع الثاني: عناصر أخلاقيات الإدارة
18	المطلب الثاني: ماهية أخلاقيات الموظف العام
18	الفرع الأول: مفهوم الموظف العام
19	أولاً: تعريف الفقه للموظف العام
21	ثانياً: تعريف لموظف العام في القانون الأساسي للتوظيفة العامة
25	ثالثاً: تعريف الموظف العام في قانون الوقاية من مكافحة الفساد
27	الفرع الثاني: مفهوم الوظيفة العامة
30	المبحث الثاني: القواعد الأخلاقية المساهمة في الحد من الفساد الإداري
30	المطلب الأول: القواعد الوظيفية البحتة
30	الفرع الأول: الدقة و الأمانة في العمل
32	الفرع الثاني: الإمتناع عن ممارسة نشاط مواز
33	الفرع الثالث: الطاعة، الاحترام وحسن المعاملة
38	المطلب الثاني: القواعد المرتبطة بأخلاقيات المهنة

38	الفرع الأول: الإخلاص و الصرامة
40	الفرع الثاني: المحافظة على أخلاقيات وكرامة الوظيفة
41	الفرع الثالث: السر المهني، والتحفظ
41	أولاً: السر المهني
44	ثانياً: التحفظ
48	<b>الفصل الثاني: الدور العلاجي لأخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري</b>
48	المبحث الأول: دور الإدارة و القضاء في تكريس الاخلاقيات المهنية
48	المطلب الأول: دور الإدارة في تكريس الاخلاقيات الوظيفية
49	الفرع الأول: الرقابة الادارية
49	أولاً: تعريف الرقابة الادارية
54	ثانياً: أساليب الرقابة الادارية
58	الفرع الثاني: الجزاءات التأديبية للموظف العام
58	أولاً: تصنيف الاخطاء التأديبية
61	ثانياً: تصنيف العقوبات التأديبية
70	المطلب الثاني: دور القضاء في تكريس الأخلاقيات الوظيفية
70	الفرع الأول: تصنيف جرائم الفساد الإداري
70	أولاً: الانحراف السلوكي
74	ثانياً: الانحراف المالي
75	ثالثاً: الانحراف الجنائي
83	المبحث الثاني: الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري
83	المطلب الأول: الجهود الدولية و العربية المبذولة في مكافحة الفساد الاداري
84	الفرع الأول: الجهود الدولية المبذولة في مكافحة الفساد الاداري
84	أولاً: هيئة الأمم المتحدة
85	ثانياً: هيئة الشفافية الدولية
86	ثالثاً: البنك الدولي
87	رابعاً: الجهود الافريقية

88	الفرع الثاني: الجهود العربية المبذولة في مكافحة الفساد الاداري
89	المطلب الثاني: الجهود الجزائرية المبذولة في مكافحة الفساد الإداري
90	الفرع الأول: النصوص القانونية
90	أولاً: القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 01-06
93	ثانياً: الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة 03-06
93	ثالثاً: الأمر 23-06 المتضمن قانون العقوبات
93	رابعاً: المرسومان الرئاسيان المحددان لنموذج التصريح بالامتلاكات
94	خامساً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
94	سادساً: إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته
94	الفرع الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
98	المطلب الثاني: نماذج لأهم المدونات الأخلاق المهنية بالجزائر
99	الفرع الأول: تعريف مدونات الأخلاق المهنية
99	الفرع الثاني: نماذج عن الأخلاقيات المهنية
101	الفرع الثالث: الهدف من وضع المدونة
102	الخاتمة
105	قائمة المراجع
117	الفهرس