

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

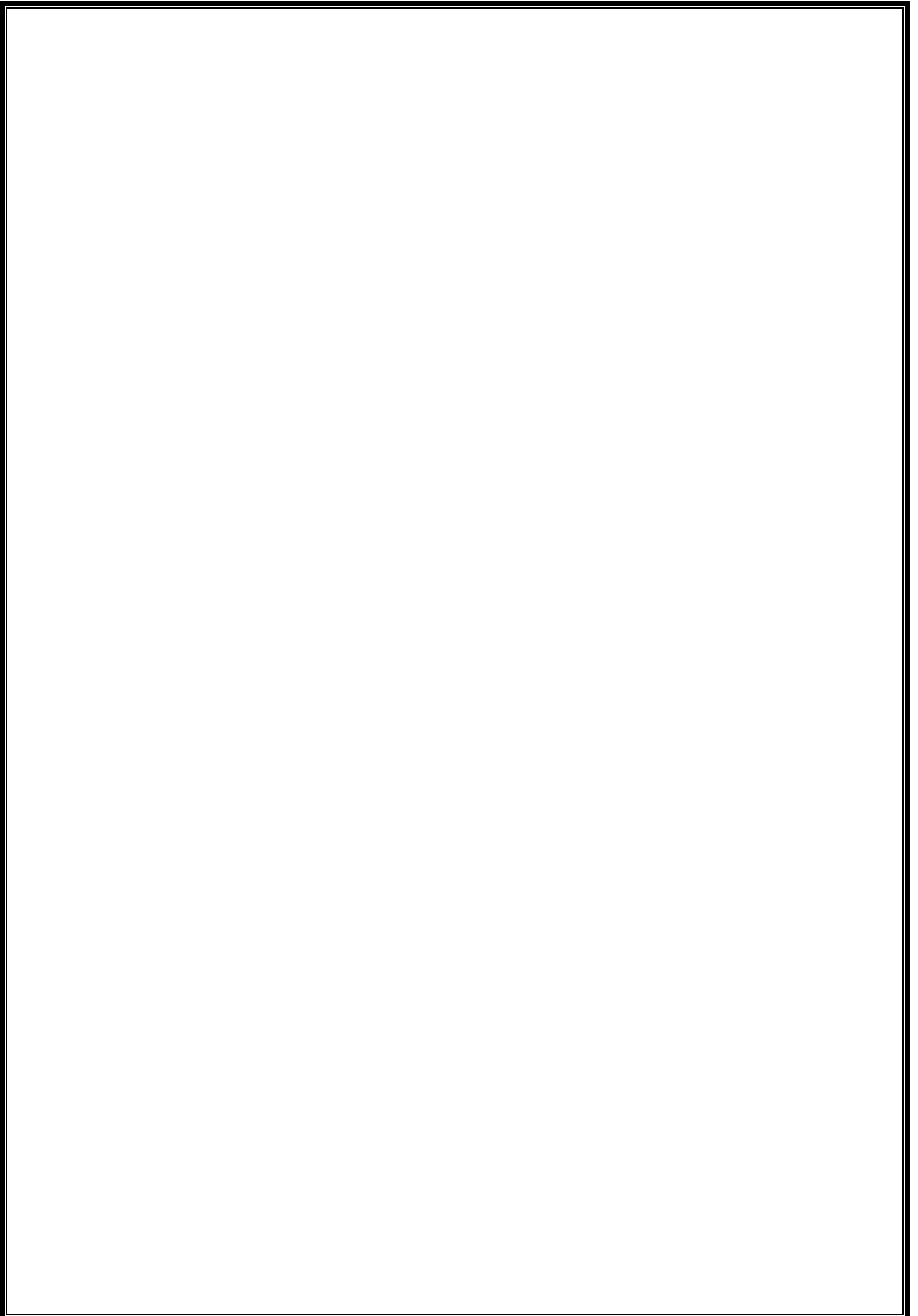
إشراف الأستاذ:

علواش فريد

إعداد الطالبة:

لمياء شروف

الموسم الجامعي: 2015/2014





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي
الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ (83) .}

سورة القصص

إهداء

إلى أَعزِّ النَّاسِ و أَغْلَاهُمْ والداي الكريمان اللذان وقفا
بجانبي في كل محطّة من محطّات الحياة ، إلى إخوتي ،
عبد الحلیم الذي أعاتني في كل شؤوني الدّراسية ، إلى
فريد ، عبد الحق ، ربيع ، عبد التّوّاب ، عبد السّلام
وأخي الصّغير عبد العزیز ، إلى أخواتي
نور الهدى ، وداد ، عفاف ، سهام ، وفاتن مع طفليها
العصفورين أحمد وفادي ،
إلى كلّ الأهل و الأصحاب ، وكلّ من عرفت خلال
مشواري الدراسي ، أساتذتي ، زميلاتي وزملائي...
إلى كلّ من لا أعرفه و يعرفني...

أهدي هذا المجهود المتواضع

شكر وعرفان فان

الحمد لله باري النّسم وخالق الخلق من عدم وأشهد أن لا إله إلا الله وحده
لا شريك له شهادة من آمن به وأسلم وانقاد واستسلم ، وأشهد أن محمد عبد الله
ورسوله النبي الهادي ، بعث ومعلم طريق الإيمان قد عفا ونوره قد خبا
فأنار ما خبا وشيد منه ما عفا وشفأ بكلمة التوحيد من كان على شفا ،
اللهم صلي وسلم عليه وعلى آله الأطهار الأبرار وصحبه المصطفين الأخيار ومن
نهل من معين الدر المذرار ما نوح الشادي وحدا الحادي.
وأوجه بجزيل الشكر للأستاذ المشرف :

علاش فريد

وكل من ساهم في انجاز هذا العمل ...

جزاهم الله خيراً

مقدمة

مقدمة

تمثل الأخلاق الوظيفية النواة الأساسية لمؤسسات الدولة الجزائرية كدولة مسلمة قبل كل شيء؛ ذلك أن الشريعة الإسلامية أقرت صرحا من الأخلاق يشمل جميع نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ولقد تجسدت كل هذه الأخلاق بصورة عملية في سيرة النبي (ص)، وما دل على ذلك مدح الله عز وجل لرسوله الكريم (ص) بقوله تعالى: { **وَإِنَّكَ لَعَلَى خُلُقٍ عَظِيمٍ (4)** } (سورة القلم). ثم يأتي بعد ذلك انتماء الموظف للدولة كمواطن مؤتمن على مصالحها من حيث ما تمليه متطلبات كل وظيفة من شروط أخلاقية لا تتعارض مع قواعد السلوك الإسلامي، فلذا كان الواجب تقيد الموظف بهذه الأخلاقيات من باب أن شغل الوظيفة تشريف لا تكليف.

ولهذا دع المشرع الجزائري من خلال القانون الأساسي للوظيفة العمومية بضرورة تمسك الموظف والتزامه بجملة من الأخلاق الوظيفية بمناسبة تأدية واجباته الوظيفية بكل أمانة وإخلاص.

ونظرا لتطور ظاهرة الفساد في الإدارة العامة وبلوغها مستويات أعلى من ذي قبل بظهور صور جديدة للفساد الإداري والمالي، دفع بالجزائر إلى الانضمام لاتفاقيات دولية متعلقة بالفساد (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري والمالي، واتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته)، ثم تبني قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 03/06، وكل هذا أدى إلى تنوع وتعدد أشكال الرقابة على الموظفين العموميين.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في أن ضمان احترام الموظف لأخلاقيات الوظيفة العمومية يتطلب تفعيل آليات لمكافحة الفساد الإداري والمالي، وهذا ما فرضته ظروف الحال من انتشار سريع لظاهرة الفساد في الجزائر على مستوى كل مؤسسات الدولة، من حيث سوء تقديم الخدمات العامة من جهة وضياع المال العام من جهة لأخرى.

وما دفعنا إلى اختيار موضوع دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة ما يلي:

. تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي بشكل واسع على مستوى جميع المؤسسات العمومية، الأمر الذي يؤثر على مصالح الدولة والمواطنين على حد سواء.

. دور الآليات المكرسة للحفاظ على أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة.

أما المنهج المتبع في هذه الدراسة فهو المنهج التحليلي من خلال دراسة الأخلاقيات المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية والآليات المكرسة للحفاظ عليها، وهذا للإجابة على الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية أخلاقيات الوظيفة العمومية في الحد من تطور الفساد في الإدارة العامة وفق التشريع الجزائري؟

ولهذا تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين:

تناولنا في الفصل الأول الأخلاقيات الوظيفية كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة في مبحثين يتعلقان بأخلاقيات الوظيفة العمومية في قانون الوظيف العمومي الجزائري من حيث الأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف بالرئيس الإداري والأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف بالمستفيدين من خدمة المرفق العمومي، ثم تكريس هذه الأخلاقيات وفق آليات من خلال إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي، إخضاع الموظف للرقابة الإدارية، وإخضاع الموظف للنظام التأديبي.

وتناولنا في الفصل الثاني فعالية أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة في مبحثين يتعلقان بفعالية آليات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي التي سبق التطرق إليها في الفصل الأول، ثم مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور ظاهرة الفساد في الإدارة العامة من خلال قانون الوظيف العمومي والقوانين الخاصة.

الفصل الأول

أخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة

الفصل الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة

تعتبر الأخلاق أساس تطور ورقي الدول، ولهذا نص الدستور الجزائري على أنه لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بالسلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر⁽¹⁾، وذلك من خلال التزام الموظف بالأخلاقيات الوظيفية المستمدة من أحكام الدستور والمنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية.

ونظرا لأهمية الأخلاقيات الوظيفية في المؤسسات العمومية وجب الحفاظ عليها وفق آليات محددة قانونا لحماية الوظيفة العمومية من حالات الفساد المرتبطة بإخلال الموظف بواجباته الوظيفية.

لهذا قسمنا هذا الفصل الى مبحثين بحيث سندرس في المبحث الأول أخلاقيات الوظيفة العمومية في قانون الوظيف العمومي الجزائري، والتي تظهر من خلال علاقة الموظف بالرئيس الاداري من جهة و بالمستفيد من خدمة المرفق العمومي من جهة أخرى.

أما المبحث الثاني جاء تحت عنوان آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، وذلك من خلال إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية، وإخضاع الموظف للرقابة الإدارية، ثم للنظام التأديبي.

(1) المادة 09 من القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر، عدد 63، (16 نوفمبر 2008).

المبحث الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية في قانون الوظيف العمومي الجزائري

تعتبر الأخلاقيات الوظيفية المتمثلة في الواجبات الوظيفية الأساس القانوني الذي تقوم عليه الإدارة العامة للدولة والمنصوص عليها في الأمر 03/06، وذلك من خلال الواجبات أو الأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف بالرئيس الإداري والأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف مع المستفيدين من خدمة المرفق العمومي.

المطلب الأول: الأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف بالرئيس الإداري

تقرض طبيعة العمل والمرفق ونظامه الداخلي أخلاقيات وظيفية تضبط الموظف في علاقة بالرئيس الإداري والمتمثلة في الالتزام بالطاعة، الالتزام بالسر المهني، والالتزام بالتحفظ.

الفرع الأول: الالتزام بالطاعة

طاعة الرؤساء هي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، حيث يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها، فلوجب الطاعة أثر بالغ في نجاح عملية التنظيم، الإخلال به يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فيختل نظام الإدارة ويعطل يسر المرفق العام.⁽¹⁾

والمقصود بواجب الطاعة وفق اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي أن الموظف العام ملزم باحترام وتنفيذ الأوامر الرئاسية التي تلقاها من رؤسائه الإداريين.⁽²⁾

ونظرا لأهمية الطاعة في حياة الإدارة وفعاليتها⁽³⁾ ينص قانون الوظيف العمومي الجزائري رقم 03/06 في المادة 04 منه على أنه: "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها."⁽⁴⁾

فمن خلال نص المادة 04 السالفة الذكر يمكن القول أن لتنفيذ أوامر الرئيس مفهومين، حيث له مفهوم واسع وآخر ضيق.

(1) محمود محمد معابرة، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية. دار الثقافة، الأردن، 2011، ص.129.

(2) علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري. دار وائل، الأردن، 2003، ص.506.

(3) نفس المرجع، ص.50.

(4) المادة 04 من الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

ج ر، عدد 46، (16 جويلية 2006).

أولاً: المفهوم الواسع

يعني أنه على الموظف العام احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها لأن الموظف في خدمة المجتمع وليس في خدمة حزب معين.⁽¹⁾ وهذا ما جاء في معنى مضمون نص المادة 42 من الدستور الجزائري من حيث أنه لا يمكن التمسك بإنشاء الأحزاب السياسية للمساس بالطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.⁽²⁾

وكذلك ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 54/93 في المادة 02 منه، وذلك بأن يلتزم الموظفون بواجب الإخلاص للدولة ومؤسساتها من خلال التقيد بالدستور والمبادئ التي يكرسها.⁽³⁾

وهذا ما يفسر أن واجب الولاء يدخل ضمن واجبات الموظف لاحترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.⁽⁴⁾ وقد يرجع ذلك للظروف والمستجدات المعاصرة التي عرفها المجتمع الدولي منذ وقت ليس بالبعيد وإلى الوقت الحاضر التي قد تخلق أوضاعاً تجعل بعض الموظفين بالرغم منهم يدينون بأكثر من ولاء في ذات الوقت وإلى أكثر من مذهب سياسي.⁽⁵⁾

ثانياً: المفهوم الضيق

يعني أن يلتزم الموظف بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة من سلطة أعلى منه⁽⁶⁾، بحيث أن طاعة الموظف لرئيسه تعتبر من الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف وهو التزام مستمد من فكرة التبعية التسلسلية أي ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية؛ ذلك أن الطاعة من المرؤوس لا تكون إلا للرئيس السلمي الذي يتمتع بسلطة رئاسية والتعليمات الصادرة من الرئيس تتعلق بنشاط عمل المرؤوس.⁽⁷⁾

(1) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري. دار هومة، الجزائر، 2004، ص.68.

(2) المادة 42 من القانون رقم 19/08، مرجع سابق.

(3) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93، المؤرخ في 16 فيفري 1993، المحدد لبعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وكذا عمال المؤسسات العمومية، ج ر، عدد 11، (1993/12/17).

(4) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة، الجزائر، 2010، ص.305.

(5) بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن. دار الفكر الجامعي، مصر، 2009، ص.386.

(6) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص.68.

(7) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية. دار الأمة، الجزائر، 1997، ص.ص 57-58.

وهذا مانصت عليه المادة 47 من الأمر 03/06 بأن كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ولا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه.⁽¹⁾

وضمنا لاحترام واجب الطاعة بمختلف صورته و مظاهره، فإن المشرع الجزائري عزز السلطة الرئاسية بالسلطة التأديبية التي تمكن من معاقبة كل عمل أو سلوك مخل بواجبات الوظيفة وبأخلاقياتها.⁽²⁾

ولقد اعتبر المشرع الجزائري رفض الموظف تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول خطأ من الدرجة الثالثة.⁽³⁾

ولهذا فإنه ليس من أخلاقيات الوظيفة أن يتقاعس الموظفون في تطبيق أوامر الرئيس ولا الحق في مناقشتها⁽⁴⁾، إلا إذا تضمن الأمر خرقا لأي نص من قانون العقوبات أو كانت عدم الشرعية ظاهرة بجلاء⁽⁵⁾، فالطاعة العمياء للأوامر لا توجد إلا في الأنظمة العسكرية.⁽⁶⁾

ولعل الضابط الأخلاقي لواجب الطاعة يتصل اتصالا وثيقا بداخلية الموظف ومعنوياته ومدى قدرته على تحمل أعباء الوظيفة بأمانة ودقة في تنفيذ الأوامر والقيام بالعمل على وجه أتم.⁽⁷⁾

وبالإضافة إلى ذلك فإن طاعة الرؤساء تقتضي من الموظف إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات الاحترام بالقدر الذي يجب أن يسود الرئيس والمرؤوسين.⁽⁸⁾ وهذا ما جاء في نص المادة 52 من الأمر رقم 03/06 على أنه: " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقته على رؤسائه و زملائه ومرؤوسيه".⁽⁹⁾

(1) المادة 47 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.273.

(3) المادة 180 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(4) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية. مرجع سابق، ص.57.

(5) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر. منشورات نالة، الجزائر، 2010، ص.32.

(6) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية. مرجع سابق، ص.57.⁶

(7) عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة. علم الكتاب، مصر، 2009، ص.401.

(8) بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص.350.

(9) المادة 52 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

ومع ذلك فإن معظم الحالات المنشورة للفساد الإداري بالإضافة للرشوة والاختلاس والاستيلاء على المال العام وإهداره، واستغلال النفوذ نجدها تتعلق بواجب طاعة الرؤساء وتوقيره واحترامه.⁽¹⁾

وفي الأخير يمكن القول أن واجب احترام الرؤساء هو واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية، وعلى الموظف احترام رئيسه في جميع المناسبات شريطة أن لا يجرده هذا الاحترام من شخصيته.⁽²⁾

الفرع الثاني: الالتزام بالسر المهني

يعرف السر المهني بأنه كل واقعة أضفى عليها صاحبها صفة السرية، وحازت هذه الصفة في الواقع وأودعت لدى أمين السر أو اطلع عليها بحكم وظيفته، ومن ثم فإن الموظف العام منوط بعدم إفشاء أسرار العمل.

ويتمثل السر الوظيفي في كل ما يتصل بالمعلومات والإجراءات والقرارات التي يطلع عليها الموظف من خلال ممارسته لوظيفته العامة أي بحكم وظيفته.⁽³⁾

وقد تطرق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري في مواد 48 و 49 لواجب الحفاظ على السر المهني على النحو التالي:

- تنص المادة 48 على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرز الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".⁽⁴⁾

- أما المادة 49 فتتص على أنه: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية و على أمنها.

يمنع إخفاء أو تصوير أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبيها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية".⁽⁵⁾

(1) بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص.350.

(2) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص.71.

(3) خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية للموظف العام. دار الفكر الجامعي، مصر، 2014، ص.64.

(4) المادة 48 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(5) المادة 49 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

وبالتالي يمكن القول بأن مفهوم السر المهني يعني هدفين أساسيين:

✓ الهدف الأول يتمثل في إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض

الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الإجتماعي وراحة المواطنين .

✓ أما الهدف الثاني فيتعلق بضرورة حماية الإدارة من ظاهرة تسرب المعلومات التي

بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها.(1)

وهذا الأخير ما نحن بصدد الحديث عنه بحيث يقوم الموظف بإفشاء الأسرار الخاصة

بالأفراد المتصلين بالمؤسسة سواء من الافراد العاملين بها أو عملائها، فيقوم الموظف بأن يطلع

الموظفين على التقارير السرية التي كتبها الرؤساء بشأنهم، وبهذا العمل يفقد هذه التقارير

سريتها ويزيد من درجة الاحتكاك والنزاع بين الموظف ورئيسه بشأن ماكتب في هذه التقارير،

أو يدلي بعض الموظفين ببيانات خاطئة أو غير متأكد بصحتها إلى مندوبي الصحف والتي قد

يترتب عليها ضرر بالمؤسسة.(2)

فالضرر الذي يلحق الإدارة يكون أكثر جسامة في حالة تكرار عدم الالتزام بالكتمان،

وهو ما يولد شعورا عدائيا لدى الفاعل والرغبة في وضع الإدارة موضع المتهم، بل إن الموظف

قد يبحث من خلال أفعاله هذه عن التأثير في رؤسائه السلميين، وعلى العموم بالسلطة

السياسية من خلال التهديد بالإفشاء أو القيام فعلا بإفشاء الوقائع لأن الإدارة تخضع بحكم

تنظيمها لأمرين:

✓ التبعية الهرمية للجهات السياسية التي يفرضها التنظيم.

✓ الحياد السياسي تفاديا لكل ضغط.

فالكتمان كالتحفظ مظهر من مظاهر الولاء الذي يطالب به كل موظف، شأنه في ذلك

شأن شرط الثقة التي بدونها لا يمكن أن ينجز أي عمل جماعي.(3)

(1) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.289.

(2) محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام. دار الكتاب القانوني، مصر، 2007، ص.48.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور التسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.317.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري حيث اعتبر إفشاء الأسرار المهنية أو الأسرار المصنفة كذلك في التنظيم أو محاولة إفشائه، وكذلك تهريب وثائق الخدمة والمعلومات والتسيير أو المعلومات ذات طابع مهني أو إخفاؤها جريمة تأديبية من الدرجة الثالثة.⁽¹⁾

أما قانون العقوبات الجزائري فيتضمن عدة أحكام تشدد العقوبة على كل من لا يمثل لواجب السر المهني بصفة عامة يتعلق بالاقتصاد الوطني والدفاع الوطني.⁽²⁾ وفي كل الأحوال لا يمكن للموظف التحرر من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.⁽³⁾

الفرع الثالث: الالتزام بالتحفظ

الموظف كمواطن لع ما لغيره من المواطنين من حقوق و عليه ما عليهم من واجبات، فله حق التصويت والترشح لعضوية المجالس النيابية وله حق الانضمام إلى الأحزاب وممارسة النشاط النقابي، وله أن يعبر عن آرائه في الأمور العامة والخاصة بمختلف وسائل التعبير قولاً وكتابة ورسمًا... الخ. ولكن على الموظف عند ممارسته لهذه الحقوق أن يلتزم بواجب التحفظ.⁽⁴⁾ ويعني الالتزام بالتحفظ ألا يدلي الموظف العام برأيه في تجريح أو تشهير أو تمرد يكون فيه مساساً بالمرفق الذي يعمل فيه أو السلطات العامة في الدولة أو رؤسائه، أو يكشف عما عساه أن يكون تحت يده من أسرار.

ويعرف البعض واجب التحفظ بأنه إلتزام مفروض على شاغلي الوظائف العامة بعدم الإدلاء بآراء تثير الشعور العام، وتؤثر على الاعتبار والاحترام الواجب في الوظيفة العامة، حيث أنه التزام من جانب الموظف بالمجاملة والتهذيب الموجه لرؤسائه شفاهة أو كتابة، وفي هذا الإطار لا يستطيع الموظف الإدعاء بحريته الكاملة في التعبير.⁽⁵⁾

ويرجع أساس واجب التحفظ إلى القضاء الفرنسي منذ سنة 1935، بحيث يعتبر هذا الواجب في فرنسا من الواجبات التي قررها القضاء الإداري، وبنفس الوقت فإنه من الواجبات التي تتسم بالمرونة لكونه من الالتزامات المهمة المتعلقة بخصيصة من خصائص الوظيفة

(1) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص.75.

(2) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.289.

(3) نفس المرجع، ص.290.

(4) على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة). دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص.247.

(5) خالد مصطفى فهمي، مرجع سابق، ص.192.

العامة ومفادها أن يتمتع الموظف أثناء العمل أو بعده الإفصاح عن آراء ذات طبيعة غير ملائمة لوظيفة الإدارة.⁽¹⁾

وبرغم أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري لم ينص صراحة على واجب التحفظ، إلا أنه أشار إليه في مواد 26، 28، 29 على النحو التالي:

- تنص المادة 26 على أن: "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه."

- والمادة 28 تنص على أنه: "لا يمكن أن يترتب على الإنتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف."

مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية."

- أما المادة 29 فتتص على أنه: "لا يمكن بأية حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية، بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة."⁽²⁾

إلا أنه جاء النص على واجب التحفظ صراحة في المرسوم التشريعي رقم 54/93 في المادة 04 منه بالقول أن: "يلتزم الموظفون بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الأيديولوجية."⁽³⁾

ولقد اعتبر القضاء الإداري عدة حالات مخلة بواجب التحفظ نذكر منها على سبيل المثال:

- انعدام السلوك المشرف.
- المساس بسمعة الإدارة و شرف المؤسسة.
- المشاركة الفعلية في مظاهرات غير مرخص لها.
- التحريض قصد المشاركة في إضراب سياسي و توزيع المنشورات لهذا الغرض.
- نشر رسوم مسيئة بصورة رئيس الجمهورية.⁽⁴⁾

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص.253.

(2) راجع المواد 26، 28، 29 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

(3) المادة 04 من المرسوم التشريعي رقم 54/93، مرجع سابق.

(4) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.308.

ونلاحظ أنه بقدر ما نرتقي في المناصب الإدارية العليا بقدر ما يطغى الإخلاص عن التحفظ، ويجب أن يكون هذا الإخلاص للأمة والنظام السياسي للدولة وللحكومة وللرؤساء الإداريين خاصة في خدمة الدولة، فيبرز إخلاصه بالنسبة للنظام السياسي للدولة وللحكومة وللرؤساء الإداريين من خلال موقفه بحيث تكون له مصلحة وطنية واتجاه سياسي لا يخالف الاتجاه السياسي للحكومة.(1)

وبالتالي يختلف التحفظ باختلاف المهام المشغولة من قبل المؤتمنين على مصالح الدولة بحيث أن الموظفين الممثلين للسلطات العمومية ومسئولي الإدارات والمؤسسات العمومية والدبلوماسيين مطالبون أكثر من غيرهم بالالتزام بالردالة وكتمان السر والتحفظ باعتبار أن وضعياتهم تقترب في الواقع أكثر من غيرهم من تلك التي للموظفين الخاضعين لقاعدة الحياد.(2)

المطلب الثاني: الأخلاقيات الضابطة لعلاقة الموظف مع المستفيدين من خدمة المرفق العمومي

يلتزم الموظف قبل كل شيء بخدمة الجمهور الذي أنشئ من أجله المرفق العمومي ومنصب العمل الذي يشغله الموظف، وذلك بالقيام بمهامه على أحسن وجه وفق أخلاقيات وظيفية تضبط علاقة الموظف بالمستفيدين من خدمة المرفق العمومي وتشمل التزام القيام بالخدمة، الالتزام بالسر المهني، والالتزام بالنزاهة والاستقامة.

الفرع الأول: التزام القيام بالخدمة

يعتبر واجب القيام بالخدمة رمزا للولاء الوظيفي بين الموظف والوظيفة التي يعمل بها، لهذا وجب على الموظف أداء عمله بدقة وأمانة وإتقان وإجادة وإبداع، فالموظف يجب أن يفجر طاقاته في العمل ويحسن فيه ويميزه حتى يظهر في أحسن صورة من خلال اكتساب المعارف والخبرات.(3)

وبالتالي وجب على الموظف الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المعين فيه أو المشغول بصفة شخصية والتقيد بقواعد المصلحة، ولا يمكنه التنصل من جزء من مسؤوليته إلا

(1) كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر. (رسالة ماجستير)، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 1990، ص.102.

(2) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية. مرجع سابق، ص.60.

(3) خالد مصطفى فهمي، مرجع سابق، ص.49.

عن طريق التفويض المرخص به قانونا، فإنه التزام أخلاقي أيضا باعتبار أن الموظف ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه أو ضغط، ومن ثمة فهو مطالب بالوفاء لهذا الإلتزام بما تمليه عليه مقتضيات الممارسة المهنية وضميره المهني بما يضمن عدم الإضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.⁽¹⁾

وقد نص المشرع الجزائري لواجب القيام بالخدمة في المادة 128 من الأمر 03/06 بقولها أن: "القيام بالخدمة هي وضعية الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، المهام المطابقة لرتبته أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين 10 و15 من هذا الأمر".⁽²⁾

وطبقا لنص المادة 53 من نفس الأمر فإنه على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون ممانعة⁽³⁾؛ ذلك أنه يجب على الموظف الإلتزام بإنجاز مصالح الجمهور في الوقت المناسب، والمحافظة على مواعيد العمل الرسمية التي تنص عليها اللوائح والتعليمات وعدم الانصراف قبل تلك المواعيد وإتباع الإجراءات اللائحية بشأن الغياب أو التأخير في العمل التعاون مع الزملاء في أداء الواجبات العاجلة، وعدم مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المنظمة للعمل.⁽⁴⁾

ومع ذلك يمكن أن يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع المعمول به⁽⁵⁾، بحيث يعترف بحق ممارسة الإضراب لأعوان الدولة كغيرهم من العمال الآخرين مسايرة لأخلاق الممارسة النقابية، باستثناء الأسلاك التي لم ينص عليها القانون مثل أسلاك الأمن والجيش وبعض أعوان السلطة العمومية، والدبلوماسيين نظرا لطبيعة مهمتهم.⁽⁶⁾

وبالإضافة إلى ذلك يجب على الموظف التفرغ وتخصيص كل وقته لأداء الواجبات الملقاة على عاتقه على أحسن وجه دون ممارسة نشاط آخر يقلل من مهامه المسندة إليه، وهذا ما ذهبت إليه أحكام المادة 01/43 من الأمر 03/06 التي تنص على أن: "يخصص

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. مرجع سابق،

ص.ص 300.301

(2) المادة 128 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(3) المادة 53 من نفس الأمر رقم 03/06.

(4) خالد مصطفى فهمي، مرجع سابق، ص.50.

(5) المادة 36 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق

(6) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص.55.

الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكن ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه. (1)

وكما أنه إذا كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية، نشاطا خاصا مريحا وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة إذا ما اقتضت الضرورة ذلك التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة.

ويعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر. (2)

وبحسب المادة 181 من القانون السالف ذكره يعتبر الجمع بين الوظيفة التي يشغلها الموظف و نشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 جريمة تأديبية من الدرجة الرابعة. (3)

ذلك أن جمع الموظف بين الوظيفة وبين أعمال أخرى يعتبر من المخالفات السلوكية التي يرتكبها الموظف، كأن يقوم بالعمل في أماكن أخرى أو العمل بأجر أو مكافأة لدى الغير بدون إذن الإدارة.

وهذا ما يثير بطبيعة الحال على الموظف في أداءه لعمله، ومن البديهي فإن مزولة الموظف لأعمال أخرى غير وظيفته بالإضافة إلى عمله قد ينهك العامل و يجعله غير قادر على الإنتاج، ونتيجة لذلك يظهر التسبب والترخي إذ أن هذا الموظف يخلد للراحة أثناء ساعات العمل الرسمية، كما يتأخر عن مواعيد العمل، وغير ذلك من مظاهر الإنحراف الإداري الأخرى التي تنشأ بسبب الازدواج الوظيفي. (4)

الفرع الثاني: الالتزام بالسر المهني

سبق لنا أن تطرقنا لواجب السر المهني كأساس للولاء للدولة باعتبار أن الموظف مؤتمن على أسرار السلطة العامة التي لا يجب إذاعتها ونشرها على عموم المواطنين.

(1) المادة 01/43 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) المادة 46 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(3) المادة 181 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(4) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص.50.

أما الجانب الآخر لهذا الإلتزام فهو حماية مصلحة الأفراد، بحيث يطلع الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس وبصفة خاصة أولئك الذين يتصل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين كرجال النيابة والأمن والأطباء وموظفي الضرائب وعامة الناس في غالب الأحوال. وباعتبار أن الدين وقواعد الأخلاق يجعل من إذاعة أسرار الناس عنوانا على الخلق السيئ، فإن إفشاء الأسرار من قبل الموظف العام والخاص بجمهور المتعاملين معه يعد من أسوأ حالات الفساد الإداري من حيث التعبير عن دناءة وسوء خلق هذا الموظف.⁽¹⁾

ولذلك لا يجوز للطبيب العام والخاص أيضا إفشاء الأحداث المعنية بالسر المهني إلا في الحدود التي رسمها القانون... ويتخذ السر المهني مفهوما واسعا في إدارة البريد والمواصلات إذ يمنع على موظفي البريد والمواصلات كشف محتوى أي مادة أودعت في المصلحة أو الإفشاء بفحوى المكالمات الهاتفية والاتصالات البرقية، كما يمنع عليهم أيضا التعريف بأسماء المراسلين وبارسال مواد المراسلة أو استلامها، وبأسماء الأشخاص الذين أجروا عملية خدمة ما وعناوينهم.

وقد يهدف واجب احترام السر المهني إلى حماية شرف الفرد وشخصيته، ذلك أنه لا يجوز لموظف اطلع بحكم منصبه على معلومات تخص أجور الموظفين أو وضعيتهم الاجتماعية الإدلاء بهذه المعلومات ولو لموظف آخر.⁽²⁾

وفي هذا السياق تنص المادة 39 من الدستور الجزائري على أنه لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه ويحميها القانون، وكذلك سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة.⁽³⁾

وبهذا يمكن أن تحدث حالات الإخلال بالكتمان وفق عدة ظروف نذكر منها:

- ✓ إرسال معلومات شفوية أو عن طريق نقل المعلومات بواسطة دعامات أو أقراص الإعلام الآلي، أو الرسائل الالكترونية.
- ✓ تحويل وثيقة سواء بغرض الاحتفاظ بها أو لتقديمها للغير.⁽⁴⁾

(1) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري. دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004، ص.717.

(2) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص.ص 75.76.

(3) المادة 39 من القانون رقم 19/08، مرجع سابق.

(4) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. مرجع سابق، ص.325.

وبالإضافة إلى المادتين 48 و49 من الأمر 03/06 السالف ذكرهما تنص المادة 23 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على أن يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة.

وكل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني.⁽¹⁾ وبالتالي لا يمكن للمؤمن بالمحافظة على الأسرار المتحصل عليها إفشائها، حتى ولو من الممكن التعرف على وقائعها.

فالمشرع هو الوحيد المخول بالترخيص والإعفاء من هذا الالتزام، بحيث أن الالتزام بعدم إفشاء المعلومات أن تبليغ الوثائق هي المبدأ العام والإفشاء أو التبليغ هو الاستثناء.⁽²⁾ وفي الأخير يمكن القول أن حماية الحياة الشخصية للأفراد وأسرارهم الخاصة سبب كاف لفرض واجب المحافظة على السر المهني، فهو من بين الالتزامات الأساسية الملقاة على كافة أعوان الدولة، بل أنه من أهم السلوكيات المهنية التي ينبغي عليهم التحلي بها.⁽³⁾

الفرع الثالث: الالتزام بالنزاهة والاستقامة

يتعين على الموظفين تطبيق أحكام الأنظمة الداخلية المعمول بها داخل المؤسسة أو الهيئة التي تشغلهم ومراعاة على الخصوص الانضباط العام والملبس والنظافة والأمن، وفضلا عن ذلك يجب مراعاة القواعد العامة في السلوك إزاء المواطنين والمستعملين.⁽⁴⁾ فالموظف مطالب بالنزاهة في سلوكه تجاه كافة المنتفعين بخدمات المرفق العمومي باحترام مبدأ المساواة في التعامل⁽⁵⁾، وفقا للمادة 06 من المرسوم التشريعي 54/93 فإنه: "يلزم المستخدمون أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة لاسيما في علاقتهم مع الجمهور".⁽⁶⁾

(1) المادة 23 من القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14، (سنة 2006).

(2) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص311.

(3) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، ص.69.

(4) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93، مرجع سابق.

(5) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص.68.

(6) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93 مرجع سابق.

ولهذا فإنه يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو إستلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.(1)

وكما أنه يتعين على الموظف المحافظة على ممتلكات الإدارة في إطار تأدية مهامه، من حيث أنه يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.(2)

أما ضمان احترام مبدأ المساواة في التعامل مع المواطنين تناولته المادة 23 من الدستور الجزائري على أن عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون.(3)

وكذلك المادة 41 من الأمر 03/06 على أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون أي تحيز.(4) وذلك أنه يجب على الموظف أن يتعامل مع المستفيدين من الخدمة العمومية بدون أي تمييز قائم بينهم لا على أساس العرق ولا الجنس ولا الأفكار ولا أي سبب آخر شخصي أو اجتماعي.(5)

وكل هذا أدى إلى تعدد صور تدخل المشرع الجزائري لإرساء قيم النزاهة ومقاومة الانحرافات التي قد تشوبها بتعدد ظروف المكان والزمان.(6)

ويعتبر من قبيل الإخلال بمبدأ الالتزام بالنزاهة والاستقامة التفريط اللامشروع في المصلحة العامة، الابتزاز، الرشوة، المساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العمومية وبمساواة المترشحين في الصفقات العمومية، الاختلاس وتحويل الأملاك العمومية.(7) وهذا بقطع النظر عن الجزاءات التأديبية التي يتعرض لها مرتكب أحد هذه الأعمال، فإن القوانين جرمتها بصفة مطلقة وضاعفت معظم العقوبات المناسبة لها عندما يتعلق الأمر بالموظفين.(8)

(1) المادة 54 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) راجع المادتين 50،51 من نفس الأمر.

(3) المادة 23 من دستور 1996، مرجع سابق

(4) المادة 41 من الأمر رقم 03/06 مرجع سابق.

(5) المادة 27 من نفس الأمر.

(5) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.282.

(6) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير موارد البشرية، مرجع سابق، ص.303.

(7) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.283.

وبالإضافة إلى ذلك يجب على الموظف أن يحافظ على كرامة وظيفته ويسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب، ولكن يوجد بعض الموظفين الذين يخلفون هذا الواجب الوظيفي بارتكاب فعل مناقض للخلق ولو خارج نطاق العمل ومن هذه الأفعال على سبيل المثال: ارتكاب الموظف لفعل فاضح مذل بالحياة في أماكن العمل أو خارج مكان العمل، واستعمال المخدرات، ولعب القمار في الأندية أو الأماكن العامة، أو سوء معاملة الجمهور.⁽¹⁾

وفي الأخير يمكن القول أنه يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة وكما عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.⁽²⁾

المبحث الثاني: آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري

يخضع الموظف إلى جملة من الآليات المكرسة لضمان احترام الموظف لواجبات أو أخلاقيات الوظيفة العمومية المؤتمن على مصالحها من مختلف الانحرافات، وبالتالي المحافظة على صورة الوظيفة المثلى في المجتمع، وذلك عن طريق فرض إجراءات لتكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية، إخضاع الموظف للرقابة الإدارية، وإخضاع الموظف للنظام التأديبي.

المطلب الأول: إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية

وضع المشرع الجزائري إجراءات وقائية لتقادي انحراف الموظف عن أخلاقيات الوظيفة العمومية، وتشمل تبرير الغيابات والتصريح بالممتلكات.

الفرع الأول: تبرير الغيابات

بحسب المادة 207 من الأمر رقم 03/06 فإنه لا يمكن للموظف مهما تكن رتبته أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها، باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر، وإلا يعاقب الموظف على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع عدة الغياب.⁽³⁾

وبالتالي يمكن للموظف شريطة تقديم مبرر مسبق الاستفادة من رخص للتغيب دون فقدان الراتب وفق المواد من 208 إلى 214 من نفس الأمر نذكر من بينها:

(1) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص.49.

(2) المادة 42 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(3) المادة 207 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

✓ متابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود أربع (04) ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة أو للمشاركات في الإمتحانات أو المسابقات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها.

✓ المشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.

✓ للموظف الحق في غياب خاص مدته ثلاثة أيام كاملة في إحدى المناسبات العائلية كزواج الموظف أو ابن الموظف.

✓ تستفيد المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة من عطة أمومة وفقا للتشريع المعمول به.⁽¹⁾

وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن يستفيد الموظف من رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر لأسباب الضرورة القصوى المبررة، ولا يمكن أن تتجاوز مدتها عشر أيام في السنة.⁽²⁾ أما إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الاعذار⁽³⁾ ، بحيث لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.⁽⁴⁾

وفي جميع الحالات فإن الموظف يظل طيلة فترة غيابه تحت تصرف الإدارة المستخدمة له ثم يعود الموظف إلى منصب عمله بانتهاء فترة غيابه المرخص له بها وفق الآجال المحددة لذلك، تحت طائلة العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين الموجودين في حالة التخلي عن المنصب، وحتى لو أن الموظف طلب تمديد فترة الغياب لأسباب شخصية ولم يتحصل على رد إيجابي على طلبه.⁽⁵⁾

(1) راجع المواد من 208 إلى 214 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) المادة 215 من نفس الأمر رقم 03/06.

(3) المادة 184 من نفس الأمر رقم 03/06

(4) المادة 185 من نفس الأمر رقم 03/06.

(5) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص.106.

الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات

يتشكل التصريح بالامتلاكات عنصرا أساسيا في شفافية الحياة العامة، فهو يسمح بحماية الملك العام وكذلك بصون كرامة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، كما يشكل آلية من المنظومة العامة للوقاية من الفساد ومكافحته، وإضافة إلى ذلك فإن قيام الموظفين الخاضعين بواجب التصريح بامتلاكاتهم يعبر عن وعيهم بكونهم مدينين تجاه المجتمع بحيث يبادرون بتنفيذ التزام مرتبط بممارسة خدمة عمومية مهما كانت طبيعتها انتخابية، إدارية أو قضائية.⁽¹⁾

ولهذا ألزم المشرع الجزائري بنص المرسوم الرئاسي رقم 415/06 الموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون رقم 01/06 (مثل رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، والقضاة) بالتصريح بامتلاكاتهم في الآجال المحددة بموجب المادة 04 من القانون السالف ذكره وذلك خلال الشهر الذي يعقب تاريخ التنصيب في الوظيفة.⁽²⁾

وتختلف الجهة التي يقدم أمامها التصريح باختلاف المنصب أو الوظيفة المشغولة، بحيث يكون أمام السلطة الوصية بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، أما بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية يكون أمام السلطة السلمية المباشرة.⁽³⁾

وقد صدر القرار المؤرخ في 2 أبريل سنة 2007 المحدد لقائمة الموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والملزمين بالتصريح بالامتلاكات نذكر منهم على سبيل المثال: رئيس أمانة الضبط، طبيب مفتش.⁽⁴⁾

(1) أحمد غاي، "التصريح بالامتلاكات كإجراء وقائي لمكافحة الفساد"، الملتقى الدولي حول الفساد وآليات مكافحته في الدول

المغربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص.01.

(2) المادة 01/02 من المرسوم الرئاسي رقم 415/06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات

بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 74، (نوفمبر 2006).

(3) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص.226.

(4) عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص.88.

وبعد ذلك يودع التصريح مقابل وصل من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة.⁽¹⁾

على أن يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظفين العموميين بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، وكما يجب التصريح بالامتلاكات عند انتهاء الخدمة. ويحتوي التصريح بالامتلاكات جردا للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوخ، في الجزائر و/أو في الخارج.⁽²⁾

أما فيما يخص شكل التصريح فيكون طبقا لنموذج حدده المرسوم الرئاسي رقم 414/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، ويحوي هذا التصريح هوية الموظف المصرح ووصف الأملاك العقارية من حيث موقعها وطبيعتها ومساحتها وأصل الملكية وتاريخ اقتناءها، وكذلك الأملاك المنقولة وطبيعتها وأصل ملكيتها ومبلغ السيولة النقدية وأية أملاك أخرى، دون أن ننسى ذكر تاريخ التعيين وتاريخ التصريح ومكانه وتوقيع المصرح.⁽³⁾

وفي حالة ما إذا تم إكتشاف تلاعب في تصريح إحدى الموظفين العموميين المعنيين بالتصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أو ثراء فاحش فإن الهيئة تحيل الملف إلى وزير العدل ليحرك الدعوى.⁽⁴⁾

وبالتالي يعاقب كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بالامتلاكات على جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات أو جريمة الإثراء غير المشروع وفقا للمادتين 36 و37 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.⁽⁵⁾

المطلب الثاني: إخضاع الموظف للرقابة الإدارية

ترتبط الرقابة الإدارية بمفهوم السلطة الرئاسية وبمبدأ التدرج الهرمي الذي يميز التنظيم الإداري؛ ذلك أن للهيئات العليا دور مباشر في مراقبة الهيئات التي تدنوها.

(1) المادة 02/02 من المرسوم الرئاسي رقم 415/06، مرجع سابق.

(2) المادة 03/04 و04 عن قانون رقم 01/06، مرجع سابق.

(3) ضويبي محمد، "التصريح بالامتلاكات كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته". الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة

الفساد. كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2008، ص.04.

(4) عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة. مرجع سابق، ص.89.

(5) راجع المادتين 36 و37 من القانون رقم 01/06، مرجع سابق.

وبالتالي يعتمد هذا النوع من الرقابة على التدخل المباشر للسلطة أو بواسطة أجهزة متخصصة تتولى إما بصفة سابقة أو بصفة لاحقة النظر في مدى مطابقة القرارات المتخذة أو مشاريع القرارات المزمع اتخاذها حسب الحالة للأحكام القانونية السارية المفعول.⁽¹⁾

الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة

من أهم أجهزة الرقابة الإدارية السابقة مايلي:

أولاً: الرقابة الرئاسية

تمنح السلطة الرئاسية للرئيس الإداري حق مراقبة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم لأنه هو المسئول في نهاية المطاف في إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته.⁽²⁾

وتنقسم هذه الرقابة إلى رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال:

1. الرقابة على الأشخاص: وتتمثل حق التعيين والتسريح من العمل، وسلطة تنظيم العمل

والتكليف بمهام محمودة، وسلطة التأديب

2. الرقابة على الأعمال: وتشمل حق التوجيه وإصدار التعليمات، وحق التصريح وحق

التصديق، وحق الإيقاف وعدم تنفيذ الأعمال، وحق الإلغاء وتعديل الأعمال.⁽³⁾

وبالتالي فإن الرقابة الرئاسية تهدف إلى تحقيق الفعالية وترشيد الأعمال الإدارية من أجل

تفادي النقائص، وكشف الانحرافات ومعالجتها في أقرب وقت لتجنبها مستقبلاً.

كما تهدف الرقابة الإدارية الرئاسية إلى تحقيق الملائمة بين الوسائل المتاحة والأهداف

المرسومة من أجل تفادي التبذير وسوء التسيير، وبذلك تتعدى الرقابة الرئاسية حدود رقابة

المشروعية إلى رقابة ملائمة.⁽⁴⁾

ثانياً: الرقابة المالية السابقة

لقد حظي موضوع الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية باهتمام على المستويين الإقليمي

والدولي، فعلى المستوى الإقليمي تضمنت دساتير وقوانين الدول قواعد تبين طبيعة العلاقة بين

(1) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.ص 375.376.

(2) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية. مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1998، ص.48.

(3) محمد وليد العبادي، القضاء الإداري. الجزء الأول، الورق للنشر والتوزيع الأردن، 2007، ص.95.

(4) أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر. (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

بسكرة، 2015، ص.133.

الرقابة المالية وسلطات الدولة، وعلى المستوى الدولي أنشئت لهذه الغاية منظمات اقليمية ودولية صدر عنها إعلانات دولية تضمنت مبادئ للرقابة المالية.

وباعتبار أن الجزائر أكثر الدول عرضة للفساد عملت على تجسيد مختلف أشكال الرقابة ليظهر دور أجهزة الرقابة المالية السابقة في كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي.⁽¹⁾

1. المراقب المالي: يتولى المراقب المالي عملية الرقابة السابقة التي هي إحدى صور الرقابة المالية القبلية تتم قبل تنفيذ العمليات المالية، وذلك بهدف منع الخطأ قبل وقوعه أو التجاوز في الإنفاق والتأكد من أن العمل المالي يتم بشكل صحيح أي التحقق من الشرعية المالية للالتزام بالنفقات العامة.⁽²⁾

2. المحاسب العمومي: يمارس المحاسب العمومي الرقابة قبل قيامه بعملية دفع النفقات على جميع أجهزة الدولة وعلى جميع تصرفاته المالية المتعلقة بتنفيذ هذه النفقات، وهي رقابة شاملة من حيث مجالها لتواجد المحاسب العمومي على مستوى جميع الإدارات التابعة للدولة.

والهدف من تواجد المحاسب العمومي في هذه المستويات جميعها يرمي الى اتمام تنفيذ العمليات المالية ووصفها ومراقبتها وإطلاع سلطات الرقابة والتسيير عليها.⁽³⁾

ونظرا للأهمية التي تكتسبها النفقات العمومية في عملية تطور الدولة، نجد أن مجال الرقابة السابقة على دفع النفقات مجالها واسع وشامل لكل الإدارات.⁽⁴⁾

ثالثا: رقابة لجان الصفقات العمومية

تخضع الصفقات العمومية إلى رقابة قبلية في شكل رقابة داخلية وأخرى خارجية:

1. الرقابة الداخلية: تمارس السلطة الإدارية الرقابة الداخلية بنفسها على نفسها⁽⁵⁾، وبالرجوع

إلى الأحكام المنظمة للصفقات العمومية تقوم بالرقابة الداخلية لجنتان تنشأن لدى كل

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية. (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص.161.

(2) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر. (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص.530.

(3) تياب نادية، مرجع سابق، ص.178.

(4) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص.174.

(5) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.517.

مصلحة متعاقدة، والمتمثلة في كل من لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض طبقا للمادتين 121 و 125 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتمم.⁽¹⁾ والهدف الأسمى من هذه الرقابة تحقيق سلامة العمل الإداري من جهة والشفافية في عملية التعاقد من جهة أخرى.⁽²⁾

وهكذا قيد المشرع حرية المصلحة المتعاقدة بإحداثه للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في إطار ما يعرف بالرقابة الداخلية أو الذاتية على عملية إبرام الصفقات العمومية حرصا منه على مطابقة النفقات المبرمة للتشريع والتنظيم المعمول بهما تصديا لكل أشكال الفساد التي يمكن أن تحصل في هذا المجال ليتم بعدها عرض الإجراءات التي مرت بها عملية إبرام الصفقات العمومية على لجان الرقابة الخارجية.⁽³⁾

2. الرقابة الخارجية: يقصد بالرقابة الخارجية تلك التي تأتي من خارج السلطة الإدارية، أي تلك التي تفرض على الإدارة من خارجها وتهتم أساسا بقانونية النشاط الإداري.

وقد أسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة الخارجية إلى لجنة الصفقات العمومية والتي تحدث على مستوى كل مصلحة متعاقد وتكلف بالرقابة القبلية للصفقات العمومية.⁽⁴⁾ ذلك أن رقابة لجان الصفقات العمومية الخارجية آلية أخرى من آليات الوقاية من الفساد تهدف إلى تحقيق البرنامج الحكومي بكفاءة وفعالية، ولتحقيق هذا الغرض تم تأسيس لجان الصفقات على مستويات مختلفة تكفل الرقابة المسبقة للصفقات كل في مجال اختصاصها المحدد عبر التنظيم.

ونظرا لأهمية الدور الذي تلعبه هذه اللجان، عمل المشرع على تجسيدها بإنشاء لجان لرقابة الصفقات على المستوى المحلي كلجنة البلدية للصفقات وصولا إلى المستوى المركزي كاللجان الوطنية للنفقات العمومية، فهي رقابة من القاعدة إلى القمة تبعا لاختلاف السقف المالي للصفقة المزمع إبرامها، هذا وبالإضافة إلى الدور الذي تلعبه الجهات الوصية في الرقابة على الصفقات العمومية.⁽⁵⁾

(1) تياب نادية، مرجع سابق، ص.118.

(2) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص.157.

(3) تياب نادية، مرجع سابق، ص.129.

(4) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.518.

(5) تياب نادية، مرجع سابق، ص.129.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة

يمكن أن تشمل الرقابة الإدارية اللاحقة على ما يلي:

أولاً: المفتشية العامة للمالية

تقوم المفتشية العامة للمالية برقابة ما يقوم به المحاسب العمومي، ذلك أنها تعتبر جهاز دائم للرقابة المالية أحدثت بمقتضى المرسوم رقم 53/80، فاحتلت آنذاك مكانة متميزة وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية ولا تزال كذلك.⁽¹⁾

لهذا فإن المفتشية العامة للمالية تقوم بدورها في مكافحة الفساد،⁽²⁾ وذلك بتوسيع مجال الهيئات والأشخاص الخاضعة لرقابتها وكذا توسيع صلاحيتها،⁽³⁾ وهذا ما يظهر في مهامه الرقابية المذكورة في المادتين 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 لتشمل الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي والرقابة على استعمال الموارد.⁽⁴⁾

ثانياً: مجلس المحاسبة

انطلاقاً من الأمر 20/95 المعدل بالأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية بمختلف أصنافها وكل جهة استفادت من دعم وتدخل السلطات العمومية عن طريق المساعدات المالية.⁽⁵⁾

ووفقاً للمادة 170 من الدستور الجزائري يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.⁽⁶⁾

ذلك أن مجلس المحاسبة مؤسسة مكلفة بالرقابة البعيدة على إنفاق الأموال العمومية وحمايتها من التبيد وسوء التسيير ومختلف الاستعمالات اللاقانونية التي تضر بالمصالح المالية للدولة.⁽⁷⁾

(1) تياب نادية، مرجع سابق، ص.311.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.537.

(3) تياب نادية، مرجع سابق، ص.313.

(4) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.537.

(5) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص.270.

(6) المادة 170 من القانون رقم 19/08، مرجع سابق.

(7) تياب نادية، مرجع سابق، ص.323.324.

وبالتالي أعطى المشروع الجزائري تكييفاً خاصاً لمجلس المحاسبة حيث اعتبرها مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة مهامها موكلة لها كما يتمتع بالاستقلال الضروري حتى يضمن موضوعية وحياد وفعالية أعماله.⁽¹⁾

هذا واستجابة لتعليمات رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد، فتدخل المشروع سنة 2010 وعدل قانون المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10، وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخلها بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.⁽²⁾

المطلب الثالث: إخضاع الموظف للنظام التأديبي

يشكل كل تخذ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.⁽³⁾

ولذلك سنتطرق بداية إلى الجهة المختصة بسلطة التأديب ثم تصنيف الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية.

الفرع الأول: الجهة المختصة بسلطة التأديب

النظام التأديبي الذي أخذ به المشرع الجزائري هو نظام شبه قضائي قائم على أساس إسناد صلاحية التأديب بالإضافة إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين إلى هيئة مستقلة يجب استطلاع رأيها أولاً قبل إصدار القرار التأديبي وهي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.⁽⁴⁾

وبالتالي تتخذ السلطة الرئاسية بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فتتخذها السلطة الرئاسية بقرار مبرر بعد أخذ رأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص.271.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.542.543.

(3) المادة 160 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(4) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.455.

المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.⁽¹⁾

ونظرا لخطورة وجسامة العقوبات التأديبية الثالثة والرابعة وأثرها الكبير على المركز القانوني للموظف، لم يمنح المشرع الجزائري السلطة الرئاسية وحدها صلاحية توقيع مثل هذه الجزاءات وإنما ألزمها بضرورة أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.⁽²⁾

الفرع الثاني: الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية

تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها من المادة 178 إلى 181 من الأمر رقم 03/06 إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة كما هو منصوص عليها في المادة 163⁽³⁾ على النحو التالي:

أولا: الأخطاء المهنية

• **الأخطاء من الدرجة الأولى:** تعتبر . على وجه الخصوص . أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالإنضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.⁽⁴⁾

• **الأخطاء من الدرجة الثانية:** تعتبر. على وجه الخصوص . أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1. المساس سوءا أو إهمالا بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة.

2. الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181.⁽⁵⁾

• **الأخطاء من الدرجة الثالثة:** تعتبر على . وجه الخصوص . أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها بما يأتي:

1. تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية

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

(1) المادة 165 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.452.

(3) المادة 183 من نفس الأمر رقم 03/06.

(4) المادة 178 من نفس الأمر رقم 03/06.

(5) المادة 179 من نفس الأمر رقم 03/06.

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

4. إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية

استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.⁽¹⁾

• **الأخطاء من الدرجة الرابعة:** تعتبر . على وجه الخصوص . أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

1. الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته

2. ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل

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

4. إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة

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

6. الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر.⁽²⁾

والملاحظ أن الأخطاء التأديبية صنفت إلى أربع درجات، وهي على سبيل المثال فقط إذ يمكن للسلطة السلمية إدراج مخالفات جديدة تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقنيين في بعض النصوص الخاصة أو بالنظر إلى واجبات الموظف.⁽³⁾

ثانيا. العقوبات التأديبية: تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات:

- **العقوبات من الدرجة الأولى:** تشمل عقوبة التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ.
- **العقوبات من الدرجة الثانية:** تتمثل في عقوبتي التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، والشطب من قائمة التأهيل.

(1) المادة 180 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) المادة 181 من نفس الأمر رقم 03/06.

(3) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.457.

- **العقوبات من الدرجة الثالثة:** تشمل التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري.
- **العقوبات من الدرجة الرابعة:** تشمل عقوبتي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة و التسريح.⁽¹⁾ ويمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 السالف ذكرها.⁽²⁾

(1) المادة 163 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

(2) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. مرجع سابق، ص.435.

خلاصة الفصل الأول

بناء على ماتقدم فإن أخلاقيات الوظيفة العمومية التي تحكم علاقة الموظف بالرئيس الإداري أو الجمهور تقوم على أساس احترام الموظف للرؤساء وحسن معاملة الجمهور، بحيث أي إخلال بهذه الأخلاقيات من جانب الموظف داخل المؤسسة أو خارجها يعرض صاحبه لجزاء تأديبية أو جنائية.

ولقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة لهذه الأخلاقيات بوضع إجراءات وقائية كالنصريح بالامتلاكات، وأخضع الموظف للرقابة الإدارية السابقة ثم اللاحقة، وزيادة على ذلك أخضع الموظف للنظام التأديبي.

وبالتالي يمكن القول أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تعتبر كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة.

الفصل الثاني

فعالية أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة

الفصل الثاني: فعالية أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة

بعد التطرق لأخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة وفق الآليات التي كرسها المشرع الجزائري لذلك، نتوجه بالدراسة إلى فعالية هذه الأخلاقيات في التقليل من الفساد الإداري والمالي الذي أصبح يطغى على مختلف القطاعات العامة والخاصة في الدولة على حد سواء.

وبالتالي يمكن تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث سنتطرق في المبحث الأول إلى فعالية آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية السالفة الذكر، ثم دراسة مدى استجابة الأخلاقيات الوظيفية لتطور ظاهرة الفساد في الإدارة العامة من خلال قانون الوظيفة العمومي الجزائري والقوانين الخاصة.

المبحث الأول: فعالية آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري

سبق لنا الحديث عن آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية، وإخضاع الموظف للرقابة الإدارية، وكذا إخضاع الموظف للنظام التأديبي.

ونظرا لأهمية هذه الآليات السالف ذكرها في الحفاظ على أخلاقيات الوظيفة العمومية، سندرس في هذا المبحث مدى فعاليتها في الحد من انتشار ظاهرة الفساد في الإدارة العامة.

المطلب الأول: فعالية إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية

تكمن فعالية إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية بالنظر إلى فعالية كل من تبرير الغيابات والتصريح بالامتلاكات

الفرع الأول: تبرير الغيابات

رغم أن أخلاقيات الوظيفة العمومية وقوانينها تلزم الموظف باحترام أوقات العمل ومواعيده في الحضور والمغادرة⁽¹⁾ - خاصة بالنسبة للمصالح التي ترتبط أعمالها بالجمهور- والإخلاص في أداء العمل، ولا يعتمد الموظف اصطناع المرض إلا أن هناك صورا مختلفة لعدم احترام وقت العمل الرسمي للوظيفة العامة في غالبية الدول النامية، ومن بينها نظرة الموظف إلى الزمن والكم⁽²⁾، بحيث قد يتأخر في الحضور إلى العمل صباحا أو مغادرة مكان العمل باكرا قبل انتهاء وقت العمل أو وقت الدوام الرسمي دون إذن من الرئيس المختص، وإلا يقوم بإضاعة الوقت من خلال قراءة الصحف واستقبال الزوار والانتقال من مكتب إلى آخر.⁽³⁾

وهذا ما يؤدي إلى عدم الالتزام بتأدية الأعمال أثناء ساعات العمل الرسمية، والذي يترتب عليه انخفاض الإنتاج وتدهور مستوى الخدمات العامة.⁽⁴⁾

(1) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.384.

(2) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص.45.

(3) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.384.

(4) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص.45.

وبالتالي فإن الالتزام بمواعيد العمل دخولا وخروجا ليس التزاما شكليا، وإنما يجب أن يكون التزام موضوعي، فليس الهدف منه تواجد الموظف في الإدارة، وإنما الهدف الأساسي قيام الموظف باختصاصه خلال هذه الفترة بدقة وأمانة ونشاط وسرعة، فيبذل فيه جهده وطاقته في حدود المعقول مراعيًا في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل الإداري.⁽¹⁾

وأما بالنسبة لعقوبة العزل فإنه لا يمكن أن تكون أبدية، وذلك أن حرمان الجناة من تولي وظيفة أو خدمة عمومية لا يتعدى على الأكثر مدة 10 سنوات طبقا لنص المادة 01/112 من قانون العقوبات، ولذلك فإن حرمان الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل من أي توظيف جديد في الوظيفة العمومية فيه شطط ويحتاج في نظرنا إلى مراجعة وتدقيق.⁽²⁾

الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات

يعتبر التصريح بالامتلاكات من متطلبات حماية الامتلاكات العمومية وضمان نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العامة، وهذا ما دعى إليه المشرع الجزائري بقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العامة.⁽³⁾

إلا أنه من خلال المادة 05 من القانون رقم 01/06 نلاحظ أن المصريح لا يكتب في التصريح بامتلاكات زوجته، إذ يكفي باكتتاب تصريحاته العقارية والمنقولة فقط وأولاده القصر، ولعل هذا راجع لكون النظام المالي للزواج في الإسلام، وفي القانون الجزائري هو الفصل في الأمم المالية للزوجين، وأيا كان السبب فإن عدم اكتتاب بامتلاكات زوجته، وحتى أولاده البالغين لا يضمنان المكافحة الفعالة للفساد الإداري في التوظيف العمومي، إذ يمكن

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.385.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص.281.

(4) تياب نادية، مرجع سابق، ص.29.

للموظف أن يكتتب ممتلكات له باسم زوجته وأولاده البالغين، فما الفائدة من التصريح بالممتلكات بعد ذلك.⁽¹⁾

وهذا ما حثت عليه التعليمات الرئاسية المتعلقة بتنفيذ مكافحة الفساد الصادرة سنة 2009، غير أن هذه الاقتراحات لم تؤخذ في الاعتبار عند تنميط قانون مكافحة الفساد سنة 2010 فلم يتم النص على إلزامية اكتتاب الموظف ممتلكات زوجته في حين أن الجميع يدرك أن الأملاك التي تم الحصول عليها بطرق مشبوهة لا ينسبها الموظف إليه أبدا ويفضل تسجيلها باسم المقربين له وغالبا ما تكون زوجته.⁽²⁾

أما بالنسبة إلى إيداع التصريح عند الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يكون في آجال معقولة من طرف السلطة السلمية أو السلطة الوصية، وهذا ما يطرح التساؤل حول المدة التي تستغرقها إحالة التصريح أمام الهيئة أو التي يمكن وصفها بالمعقولة.⁽³⁾

وهذا الغموض في تحديد آجال إيداع التصريحات قد يفتح المجال أمام السلطة المختصة بتلقي التصريحات التماطل في تقديمها وهو أمر من شأنه التأثير على سرعة وفعالية معالجة المعلومات من قبل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.⁽⁴⁾

وفي المقابل فإن عدم تحديد المدة اللازمة للقيام بالتصريح النهائي يجعل المعنيين بالتصريح بالممتلكات من محتواه، طالما أن الغرض منه أصلا هو الوقوف على الفارق غير المبرر في الذمة المالية، والذي قد يطرأ بين فترتي تولي المهام وانتهائها، وهذا لن يأتي دون أن يكون هناك تحديد لميعاد التصريح عند انتهاء المهام.

(1) عثمانى فاطمة، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العمومي، مرجع سابق، ص.82.

(2) تياب نادية، مرجع سابق، ص.33.

(3) عثمانى فاطمة، "من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية و نقص إرادة التنفيذ"، الملتقى الوطني حول حكومة

الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،

2012، ص.06.

(4) تياب نادية، مرجع سابق، ص.35.

لذا كان ينبغي على المشرع الجزائري أن يقوم بتحديد المدة اللازمة للقيام بالتصريح النهائي للممتلكات.⁽¹⁾

والملاحظ عن الملحق الذي تضمن قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بممتلكاتهم الصادر وفق القرار المؤرخ في 02 أبريل 2007 عن المدير العام للتوظيف العامة هو عدم شموله لكل وزارات الدولة، ذلك أن المشرع أشار إلى 14 وزارة فقط هي المعني موظفيها بالتصريح، كما أنه ليس كل موظفي الوزارات معنيين بواجب التصريح وإنما فقط الشاغلين لمناصب مسؤولية.

وما يطرح التساؤل هو استثناء المشرع الجزائري لباقي موظفي الوزارات من التزام التصريح بالممتلكات كوزارة التعليم العالي، التربية الوطنية، التضامن الوطني، الدفاع الوطني وخاصة أنهم يحتلون مواقع ومراكز ومناصب تمكنهم من إساءة استغلالها واستعمالها للثراء السريع غير المشروع.⁽²⁾

المطلب الثاني: فعالية إخضاع الموظف للرقابة الإدارية

يمكن تحديد فعالية الرقابة الإدارية على الموظفين تبعا لما سبق ذكره من خلال رقابة سابقة وأخرى لاحقة.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة

على الرغم من أهمية آلية الرقابة الإدارية السابقة على الموظفين وفعاليتها إلا أنها تعرضت إلى عدة انتقادات من بينها نذكر ما يلي:

بالنسبة للرقابة الرئاسية فالأصل أن يقوم الرؤساء الإداريون بمراقبة أعمال مرؤوسيههم رقابة وقائية سابقة وأنية في نفس الوقت من أجل تجنب الوقوع في عدم المشروعية ويتجسد دائما بالمتابعة الدائمة لأعمال المرؤوسين ومعالجتها وتصحيحها في حالة خروجها عن

(1) عثمانى فاطمة، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مرجع سابق، ص.82.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.232.

المشروعية حتى تصبح هذه الأعمال ملائمة ومتطابقة مع أحكام القوانين و اللوائح السارية
المفعول , مما يجعلها تساهم في تحقيق المصلحة العامة.(1)

إلا أن فكرة التضامن تحد من فعالية الرؤساء؛ ذلك أن الرئيس قد يمتنع عن تعرض
مرؤوسيه لتبعية المسئولة مخافة أن يقوم هذا الأخير بنفس المبادرة ضده هذا مع صعوبة
متابعة السلطات التي تقع على قمة الهرم.(2)

أما بالنسبة إلى التنفيذ السليم للميزانية، إلا أن الممارسة المزدوجة لكل من المراقب
المالي و المحاسب العمومي تؤدي إلى نتيجة واحدة غالبا مما ينتج عنها تعارض إذ قد يمنح
المراقب المالي تأشيرته على ملف ما، ولكن قد يرفض أثناء عملية الدفع من قبل المحاسب
العمومي لوجود خطأ في العملية أو لانعدام الإعتمادات في الباب والفرع والمادة من
الميزانية.

لهذا ينبغي أن تكون رقابة المحاسب العمومي مكملة لرقابة المراقب المالي لكي يضمن
السير الحسن للأموال العامة، لما يحقق الفعالية والكفاءة.(3)

ومن جهة أخرى نجد أن الغاية لجان أن الغاية من إحداث لجان الصفقات العمومية هو
الرقابة السابقة على إجراءات إبرام الصفقات العمومية، وقد جاء النص والتأكيد على هذه
الإجراءات في تنظيم الصفقات العمومية.(4)

غير أن الملاحظ في كل تعديل يمس تنظيم الصفقات العمومية، إلا وعدل المشرع
بموجبه السقف المالي الذي على أساسه يتحدد اختصاص اللجنة من لجان الصفقات
المختلفة، وذلك برفعه إلى مستويات كانت في الكثير من الأحيان بالضعف الأمر الذي
يؤدي إلى إفلات العديد من الصفقات من الرقابة علي أساس سقفها المالي لم يصل بعد الحد
المطلوب .(1)

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص.133.

(2) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.376.

(3) تياب نادية، مرجع سابق، ص.189.

(4) نفس المرجع، ص.153.

وبالرغم من أن لهذه اللجان دور كبير في الحد من الفساد الإداري في مراحلہ الأولى وهذا قبل إبرام الصفقة من خلال إخضاعها لرقابة قبلية داخلية وخارجية من قبل مختلف لجان الصفقات العمومية وكذا لجنتي فتح الأظرفة وتقييم العروض، غير أنها لن تفي بالغرض المطلوب وهو مكافحة الفساد الإداري في نطاق الصفقات العمومية، ومن ثم فإنه يغلب عليها الطابع الوقائي وهي بحاجة إلى آليات وأجهزة رقابية أخرى لتدعيمها لتتكفل بالرقابة البعدية على الصفقات العامة وذلك أثناء تنفيذها وبعده.⁽²⁾

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة

باعتبار ما سبق فإن الرقابة الإدارية اللاحقة مكملة للرقابة السابقة، ومع ذلك وجهت لها أيضا عدة ملاحظات ومن أهمها ما يلي:

أنه بالرغم من كون المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية خارجية ولاحقة إلا أنه مجردة من أي وسيلة أو آلية من آليات التأثير أو الضغط كالتأثير أو إحالة مجردة من أي وسيلة أو آلية التأثير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي كما في حالة جرائم الفساد الإداري والمالي لان نتائج رقابتها لا تتجاوز ولا تتعدى إصدار التقارير التي تتضمن اقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة، إذ السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب يعود لها وحدها دون سواها سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ لها.⁽³⁾

ولكن تبقى رقابة المفتشية العامة للمالية ذات فعالية نسبية، رغم تمتعها بصلاحيات رقابية واسعة مجالا وموضوعا.

(1) تياب نادية، مرجع سابق، ص.153.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.529.

(3) نفس المرجع، ص.ص.541.542.

وحتى لا تتكرر جهود المشرع ومساعيه يبقى للمفتشيه دورا هاما على الأقل في كشف
مكامن المخالفات والجرائم رغم ما يعترضها من نقائص تنعكس سلبا على فعاليتها
ونجاعتها.(1)

ولا شك أن لمجلس المحاسبة أهمية قصوى لا يمكن إنكارها لأن مجرد وجوده كهيئة
عليا للرقابة المالية يدفع الجهات الخاضعة لرقابتها إلى تحري الدقة في عملياتها المالية
والمحاسبية مخافة الوقوع في المخالفات المالية(2) ، إلا أنه لم يرقى إلى المستوى المنتظر
منه كهيئة رقابية قوية ولم يحقق الأهداف المرجوة منه، وهذا لعدة أسباب وعوامل نذكر منها:

• تبعية مجلس المحاسبة لسلطة التنفيذية وعدم استقلاليته يعتبر عائقا أمام أداء مهامه
الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد الأمر الذي يؤثر على فعالية رقبته في
مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية.

• عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون
والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية، إذ أقصر ما يملكه
مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه
العون المرتكب للمخالفة أو إحالة الملف دون الفصل فيه إلى النيابة العامة إذا كان له
وصف جزائي أو الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي فليس له جزاء رادع.(3)
وباعتبار ما سبق أنشأ المشرع الجزائري هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد
ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.(4)

وتعتبر هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،
توضع لدى رئيس الجمهورية.(5)

كما تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

(1) تياب نادية، مرجع سابق، ص.322.

(2) تياب نادية، مرجع سابق، ص.333.

(3) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.551.

(4) المادة 17 من القانون رقم 01/06، مرجع سابق.

(5) المادة 18 من نفس القانون رقم 01/06.

1. قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم، وتحدد صيغة اليمين عن طريق التنظيم.
2. تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
3. التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.
4. ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.⁽¹⁾

إلا أن تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني بأنها ليست مستقلة بل خاضعة لرئيس السلطة التنفيذية الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضفى الاستقلالية على الهيئة من جهة وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى.⁽²⁾

أما المهام المناط بها الهيئة فتكلف لا سيما بالمهام الآتية:

1. اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والثقافة والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
2. تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد. لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيم للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
3. إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
4. جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لا سيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
5. التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.

(1) المادة 19 من القانون رقم 01/06، مرجع سابق.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص. 486.

6. تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 06 في فقرتها 1 و3 من نفس القانون.

7. الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وظائف ذات علاقة بالفساد.

8. ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والإعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحة التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

9. السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

10. الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.⁽¹⁾

كما يمكن للهيئة في إطار المهام السالف ذكرها أن تطلب من الإدارة والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

وكل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات و/أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون.⁽²⁾

وفي حال توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.⁽³⁾

وكتقييم لدور الهيئة في مكافحة الفساد عموما و الفساد الإداري خصوصا يتبين لنا غلبة الطابع الاستشاري والوقائي على عملها وصلاحياتها كما أن المشرع قد أضعف إلى حد بعيد الدور الرقابي لها، كما أنها لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية ولا حتى بحق

(1) المادة 20 من القانون رقم 01/06، مرجع سابق.

(2) المادة 21 من نفس القانون رقم 01/06.

(3) المادة 22 من نفس القانون رقم 01/06.

إتمام مهمتها المتمثلة في إخطار العدالة بقضايا الفساد غير أنه بالرغم من تجريد الهيئة من سلطة القمع والعقاب إلا أنها تساهم بشكل أو بآخر في الوقاية من الفساد والذي يعتبر أولى مراحل مكافحة.

ولعل غلبة الطابع الوقائي لهذه الهيئة هو الذي أوحى للمشرع الجزائري بأحداث هيئة ثانية ذات طابع قمعي وردعي وهي الديوان المركزي لقمع الفساد، فيأتي هذا الأخير ليكمل دور الهيئة الوقائي بصلاحيات ردعية وقمعية، فتكتمل دائرة مواجهة الفساد والتي تبنى أساسا على الوقاية أولا ثم مكافحة أو الردع ثانيا. (1)

المطلب الثالث: فعالية إخضاع الموظف للنظام التأديبي

سندرس فعالية النظام التأديبي بالنظر إلى الجهة المختصة بسلطة التأديب من جهة ثم الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية من جهة أخرى.

الفرع الأول: الجهة المختصة بسلطة التأديب

إن منح السلطة الرئاسية لوحدها صلاحية التأديب، دون مشاركة من جهة أو هيئة أخرى محايدة، فيه مساس بالضمانات التأديبية للموظف العام ولمبدأ الحياد فإذا كانت عقوبات الدرجة الأولى كالتنبيه الشفوي والتوبيخ لم تبلغ حدا من الجسامة والخطورة، بحيث تستطيع السلطة الرئاسية توقيعها بمفردها، فإن عقوبات الدرجة الثانية وخاصة الشطب من قائمة التأهيل عقوبات جسيمة، وإطلاق يد الإدارة لوحدها في توقيعها يعتبر إجحافا في حق الموظف العام ومساس بضماناته، وفيه إطلاق للسلطة التقديرية الخاصة بالسلطة الرئاسية والتي قد تسيء استعمالها في بعض الحالات. (2)

ونحن نرى أنه ترسيخا للنظام الشبه القضائي للتأديب في الوظيف العمومي الجزائري، ولحسن سير المرافق ومردوديتها، ولمنع رجال الإدارة من النشاط والتعسف في استعمال سلطاتهم في مجال التأديب يتعين مد إلزامية رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي

(1) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.501.

(2) نفس المرجع، ص.452.

تتعقد في مجلس للتأديب إلى العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية إلى جانب العقوبات من الدرجة الثالثة مع جعل رئاسته بالتداول، تارة تترأسها الإدارة وتارة أخرى يترأسها عضو منتخب، على أن يكون لرئيسها صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات في عقوبتي الدرجة الثانية والثالثة على حد سواء.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية

إن الطابع التأديبي والردعي لقواعد أخلاقيات المهنة الإدارية هو المرجح في تحديدها، ولهذا يحتل النظام التأديبي في مدونات أخلاقيات المهنة مكانة هامة.

فالغرض من وجود نظام تأديبي يكمن في العمل على تفادي بعض السلوكيات التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للإدارة وتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين تثبت إدانتهم المهنية.⁽²⁾

هذا وتختلف المسؤولية الناشئة عن الفساد الإداري باختلاف الخطأ أو المخالفة المرتكبة، فرغم أن الخطأ قد يكون مهنيا ويؤدي إلى إقامة المسؤولية التأديبية إلا أن المسؤولية الجنائية قد تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من أفعال الفساد الإداري كالرشوة والاختلاس، ففي هذه الحالة يتابع الموظف قضائيا (جنائيا) وإداريا ويوقع عليه نوعين من العقاب: قضائي وتأديبي.

وقد تترتب كذلك المسؤولية المدنية عن الخطأ التأديبي إذا نتج عنه ضرر للإدارة أو الغير فيتحمل الموظف عناء التعويض، وهذا إذا كان الخطأ شخصيا.⁽³⁾

(1) محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني للقضاء الدعوي التأديبية في التشريع الجزائري. (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص.87.

(2) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية. مرجع سابق، ص.21.

(3) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.449.

كما يمكن أن يحدث أيضا متابعة موظف تمت تبرئته قضائيا أما المجلس التأديبي وتسليط عقوبة عليه بسبب الوقائع التي بررت المتابعة.⁽¹⁾

وبالتالي فالعبرة وفق المادة 161 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية يحمله من العناصر: درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكبت فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العمومي.⁽²⁾

وفي الأخير يمكن القول أن المشكل الجوهرى لا يكمن في اختيار أحسن نظام تأديبي لتطهير العلاقات الإدارية وتحسين صورة الخدمة العمومية بل يتمثل في مدى قدرة الجهات المعنية على تطبيق النظام المتبنى من طرفها وبعبارة أخرى في توظيف امتيازات السلطة الرئاسية التي تتمتع لها بصفة محكمة والملاحظ أن الوضع الراهن يشي بميل هذه الجهات في غالب الأحيان إلى الإحجام عن اتخاذ مسؤولياتها بهذا الشأن.⁽³⁾

المبحث الثاني: مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في الإدارة العامة

أصبح الفساد الإداري والمالي يشكل خطرا على أمن واستقرار الدول، من حيث سرعة تطور ظاهرة الفساد في جميع المؤسسات العمومية، وبالتالي سندرس مدى نجاعة الأخلاقيات الوظيفية المعتمدة في الحد من انتشار الفساد في الإدارة العامة وفق قانون الوظيف العمومي الجزائري ثم القوانين الخاصة.

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول وتسيير الموارد البشرية. مرجع سابق، ص.398.

(2) نفس المرجع، ص.400.

(3) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص.349.

المطلب الأول: مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في قانون الوظائف العمومي الجزائري

باعتبار أن أخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة، سندرس مدى تحقيق ذلك بدارسة تطور ظاهرة الفساد من خلال كل من المؤسسات العمومية ثم القضاء.

الفرع الأول: المؤسسات العمومية

يعتبر الفساد المالي والإداري ظاهرة عالمية تعاني منها كافة المجتمعات، فهذا الأخير لم تعد تخلو منه الدولة غنية أو فقيرة بحسابه عملية دولية موحدة، ولقد اتسمت ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر بأشكال متعددة منها: الرشوة، المحسوبية، الاختلاس، نهب المال العام و التزوير ... الخ.

ومن هنا أضحت تكاثف الجهود الدولية والتعاون بين كل أو بعض دول الأمم المتحدة والدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لمكافحة الفساد المالي والإداري أكثر من ضرورة. ولقد تجلّى ذلك في إبرام الاتفاقيات الدولية المعتمدة في مطلع الألفية الجديدة، وأبرزها تلك المعتمدة في سنة 2003، ونظرا لخطورة ظاهرة الفساد المالي والإداري، فقد كانت الجزائر من الدول السبّاقة للتصديق على هذه الاتفاقيات، سواء بالنسبة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة في نيويورك في 31 أكتوبر 2003 أو بالنسبة لاتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد المعتمدة في مابوتو يوم 11 يوليو 2003.⁽¹⁾

غير أنه بداية من سنة 2000 وإلى غاية يومنا هذا وقع تحولا كبيرا في منظومة القيم أدت إلى شيوع ثقافة الفساد والإفساد، حيث شهدت هذه الفترة تفشي غير مسبوق ولا مثيل له في الدول النامية الأخرى لظاهرة الفساد، والتي مست كل القطاعات دون استثناء، ولعل الذي ساهم في تفاقمها هو الإصلاحات الكبيرة التي قامت بها الحكومة في مختلف الميادين بصورة متسارعة، دون بحث عواقبها من جهة والبحبوحة المالية التي أسالت لعاب الكثير من الفاسدين من جهة ثانية، وضمف إلى ذلك المنظومة التشريعية المهترئة التي صاحبت هذه

(1) عثمانى فاطمة، "من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية ونقص إرادة التفعيل". مرجع سابق ، ص.01.

الفترة والتي سهلت وشجعت في بعض الأحيان إلى حد بعيد ارتكاب مختلف الجرائم ذات الصلة بالفساد الإداري، ووفرت المناخ المناسب لمثل هذه السلوكيات الفاسدة.

وتفيد التقارير أن تفتشي الفساد في الجزائر مرتبط أساسا بارتفاع إيرادات النفط التي بلغت 500 مليار دولار خلال العشر سنوات الأخيرة.

وكما يرجع بعض المحللين أسباب زيادة جرائم الفساد عموما والجرائم الاقتصادية وقضايا الاختلاس والرشوة خصوصا في السنوات الأخيرة إلى عدم نجاعة آليات المراقبة التي تعتمد عليها الجزائر في متابعة صرف الميزانيات الضخمة المخصصة لتمويل مشاريع البنى التحتية، والنقص الكبير في عدد القضاة المكلفين بمعالجة هذه القضايا.⁽¹⁾

الفرع الثاني: القضاء

لقد جاء في تصريح وزير العدل "الطيب بلعيز" أن الجريمة الاقتصادية في الجزائر ارتفعت بنسبة تناهز 20 بالمائة بين سنتي 2006 و2009، وهي الجريمة الوحيدة التي قفزت إلى مستويات أعلى في السنوات الثلاث الأخيرة، كما كشف تقريرا لوزارة العدل أيضا أن نحو 5575 شخصا توبعوا في قضايا الفساد في الفترة الممتدة من 2006 حتى 2009، ويشير التقرير أن النسبة العالية تمثلت في اختلاس ممتلكات عمومية من قبل موظفين عموميين وبلغت 55.16 بالمائة، فيما بلغت الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية نحو 11.37 بالمائة.

كما بلغ عدد قضايا الفساد سنة 2010 948 قضية تبع فيها 1352 شخص، منها 457 قضية خاصة باختلاس الأموال العمومية و107 قضية خاصة باستغلال الوظيفة و95 قضية خاصة برشوة الموظفين العموميين، ولقد شهدت الجماعات المحلية حصة الأسد بـ 146 قضية ومراكز البريد بـ 133 قضية والبنوك بـ 78 قضية.

ويشير خبراء أن تزايد قضايا الإجرام تزامن مع ارتفاع مداخيل الجزائر (حيث خصصت الجزائر ميزانية ضخمة لتمويل البرنامج الخماسي والمقدرة بـ 268 مليار دولار)، والتي بلغت

(1) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.46.

مستويات غير مسبوقه في السنوات الأخيرة وبرزت إلى الواجهة فضائح مالية هزت عرش الحكومة الجزائري. (1)

المطلب الثاني: مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في القوانين الخاصة

نظرا لخصوصية بعض القوانين الخاصة بمختلف أسلاك الوظيفة العمومية، سندرس واقع الفساد في هذه الأسلاك، من خلال التطرق إلى أهم هذه القوانين الخاصة والمتمثلة في قانون الجمارك وقانون الأمن.

الفرع الأول: قانون الجمارك

تعتبر الجمارك أحد الأجهزة المعنية بحماية الوطن كونها البوابة الأمنية لمنع دخول أي ممنوعات تهدد أمن وسلامة الدولة، وزيادة على ذلك تمثل الجمارك أحد موارد الدولة المالية. (2)

فوفقا للمرسوم التنفيذي رقم 286/10 الخاص بالموظفين المتمنيين لأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك في المادة 04 منه يكلف الموظفون الذين ينتمون إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك كسلك الضباط وسلك المفتشين بضمان حماية الاقتصاد الوطني وأمنه ودعمه. (3)

كما يتدخل الموظفون الذين ينتمون إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك في إطار صلاحياتهم كما يمكنهم أيضا التدخل بناء على أمر من مصلحة أو بمقتضى طلب لمعاينة مخالفات التشريع والتنظيم التي تتكفل إدارة الجمارك بتطبيقها.

(1) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.47.

(2) صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك. (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2001، ص.13.

(3) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 286/10، المؤرخ في 14 نوفمبر، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك، ج ر، العدد 71، (24 نوفمبر 2010).

وفي حالة معاينة مخالفة جمركية، فإنهم ملزمون بالتدخل حتى خارج أوقات العمل، وهم بذلك يعتبرون في حالة عمل ويتعين عليهم إخطار سلطاتهم السلمية فوراً.⁽¹⁾

وبالإضافة إلى الواجبات المنصوص عليها في الأمر رقم 03/06 السالف ذكرها يلتزم موظفو الجمارك بواجبات أخرى خاصة من بينها:

- أن يؤدي الموظفون بإدارة الجمارك عند أول تعيين لهم و قبل تولي مهامهم أمام المحكمة التي يقع مكان تعيينهم بدائرة اختصاصها اليمين الآتي نصها: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة عليّ قانوناً."
- كما لا تجدد اليمين ما لم يكن هناك انقطاع نهائي لعلاقة العمل.⁽²⁾
- يلزم الموظفون بإدارة الجمارك بالتصريح بممتلكاتهم في إطار الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.⁽³⁾

ومع ذلك يلجأ الكثير من المتعاملين الاقتصاديين إلى دفع الرشاوى والعمولات لمفتشي الضرائب والجمارك حتى يستفيدوا من معاملة خاصة تصل إلى حد خفض قيمة التزاماتهم الضريبية أو حتى التهرب الكامل من دفع الضرائب والرسوم في بعض الحالات، هذا وبالإضافة إلى الإعفاءات الضريبية التي يستفاد منها بين الحين والآخر.⁽⁴⁾

وبالتالي يسلب الفساد موارد الدولة ويساوم على دخوله أو تقليص إيراداته الحكومية، وبالأخص الإيرادات الضريبية والرسوم الجمركية، ويزيد من تكاليف العقود، ويخفض الجودة والنوعية، ويشوه السياسات، ويحد من الاستثمار، فالفساد يضر بالاقتصاد ويعطل نموه ويعيق تقدمه.⁽⁵⁾

(1) المادة 05 المرسوم التنفيذي رقم 286/10، مرجع سابق.

(2) المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 286/10.

(3) المادة 23 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 286/10.

(4) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.97.

(5) فيصل بن طابع المطيري، معوقات الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد. (رسالة ماجستير)، كلية

الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص.54.

كذلك من بين الآثار السيئة للفساد ما يحصل من عمليات التهرب الضريبي والجمركي سواء الذي يتم من جانب المهربين بمفردهم، أو الذي يتم بين هؤلاء المهربين وبعض ضعاف النفوس من موظفي الضرائب والجمارك، الذي أثبتت التحقيقات تورط الكثير منهم في مساعدة المهربين على تحقيق مآربهم، وهذا بحد ذاته يشكل ضررا بالغا بالموارد الاقتصادية.⁽¹⁾

كما يؤدي الفساد الإداري إلى ارتفاع الأسعار، وذلك نتيجة للعمليات والرشاوى التي يدفعها أصحاب المشاريع الخاصة للموظفين الحكوميين، فهي من وجهة نظرهم نوع من التكلفة تضاف إلى قيمة السلع والخدمات التي يعرضها هؤلاء، بحيث يتحملها المستهلك في نهاية الأمر.⁽²⁾

الفرع الثاني: قانون الأمن

يشكل الأمن أحد أهم الركائز التي تقوم عليها أي دولة من الدول، ولهذا لن يستقيم وجود الدولة بدون الأمن، وسيسودها الفوضى وعدم الاستقرار مما ينعكس على أوضاعها الداخلية ويحدث بها الاضطرابات، ومما سيتبعه من تدهور لأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويجعلها مطمعا لدول أخرى.

ذلك أن إرساء دعائم الأمن في الدول تجعل كل مواطن يؤدي دوره خير أداء لأن شعوره بالأمن والطمأنينة يضيء عليه الاستقرار الذي يزيد من إنتاجيته في عمله، وهكذا الحال بالنسبة للجماعات والهيئات الأخرى الأمر الذي يظهر نتائجه واضحة في خطط التنمية في الدولة بصفة عامة.⁽³⁾

وبالرجوع إلى المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 322/10 الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن يتشكل موظفو الأمن الوطني من:

(1) صلاح مناور الحجلي، مرجع سابق، ص.48.

(2) نفس المرجع، ص.49.

(3) سعد عبد الله الشهراني، التنظيم الأمثل للشرطة في ضوء المفهوم الشامل للأمن. (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.79.

• موظفي الشرطة الخاضعين لأحكام هذا القانون الأساسي الخاص المكلفين بمهام أمن الأشخاص والممتلكات وحفظ النظام العام، وبصفة عامة أداء جميع المهام المسندة للأمن الوطني كما هي محددة في التشريع والتنظيم المعمول بها.

• المستخدمين الشبيهين بالمكلفين بنشاطات الدعم الإداري والتقني الضروري لأداء مهام الأمن الوطني.⁽¹⁾ ويحدد ذلك وفق نص خاص.⁽²⁾

وتعد أسلاكاً خاصة بالأمن الوطني الأسلاك الآتية: سلك أعوان الشرطة، حفاظ الشرطة، مفتشي الشرطة، ضباط الشرطة، محافظي الشرطة، وأخيراً مراقبي الشرطة.⁽³⁾ ومن بين الواجبات المطبقة على هذه الفئات غير المنصوص عليها في الأمر رقم 03/06 ما يلي:

• أن يؤدي الأعوان والملازمون الأوائل للشرطة عند نهاية فترة التكوين القسم التي نصه: " أقسم بالله العلي العظيم أن أكون مخلصاً لوطني، وأن أؤدي واجبي بأمانة وصدق ملتزماً بالسر المهني، حريصاً على سيادة القانون، جاداً في المحافظة على أمن البلاد والله على ما أقول شهيد".⁽⁴⁾

• أن يمارس موظفو الشرطة مهامهم في ظل احترام قواعد قانون أخلاقيات الشرطة المحددة بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.⁽⁵⁾

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 322/10، المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر، العدد 78، (26 سبتمبر 2010).

(2) المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 322/10.

(3) المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 322/10.

(4) المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 322/10.

(5) المادة 09 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 322/10.

• يمنع على موظفي الشرطة اللجوء إلى إضراب أو إلى أي شكل من أشكال التوقيف المدبر عن العمل، ويعاقب على أي فعل جماعي مغل بالانضباط طبقاً لأحكام المادة 112 من قانون العقوبات، دون الإخلال بالعقوبات التأديبية.⁽¹⁾

والملاحظ أن التشريعات الجديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب، وذلك لكثرة ما بها من ثغرات قانونية من جهة، وعدم جدوى وفعالية تطبيق القوانين نتيجة فساد القائمين على تنفيذها من العاملين بالأجهزة الأمنية والرقابية والقضائية من جهة أخرى.⁽²⁾

وهذا ما يؤدي إلى إضعاف كيان الدولة وفقدانها الهيبة والمصداقية أمام مواطنيها والمقيمين فيها إقامة دائمة أو مؤقتة، وبالتالي انعدام الثقة فيها من قبل الحكومات الأخرى.⁽³⁾

والأهم في ذلك زعزعت ثقة الشعب بالنظام السياسي بسبب تعرض مصالح المواطنين للضياع والسلب والنهب وتزايد الهوة بين الحاكم والمحكوم، وفي نهاية المطاف يتسبب الفساد في حصول توترات اجتماعية و توترات سياسية في الدولة.⁽⁴⁾

وبالتالي شيوخ الفوضى في الأعمال التي تقدمها الدولة ومرافقها، لأن الرقابة فقدت بفساد من هو أعلى منها ولعدم وجود من يحاسب الموظفين في المستويات الصغيرة لفساد المستويات العليا، وانعدام العدالة بين المواطنين لأن الإدارة العليا تكفلت بحماية المخالفين، وضياع المصالح العامة للدولة وعدم تحقيق أهدافها في معظم المجالات.⁽⁵⁾

(1) المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 322/10، مرجع سابق.

(2) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.106.

(3) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.36.

(4) حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.100.

(5) عبد الكريم سعد إبراهيم الخثران، مرجع سابق، ص.36.

خلاصة الفصل الثاني

يتضح لنا من خلال دراسة فعالية الآليات المكرسة للحفاظ على أخلاقيات الوظيفة العمومية أنها لم تكن كفيلا بالقدر الكافي لحماية الوظيفة العمومية من التطور السريع لظاهرة الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الخاضعة لقانون الوظيف العمومي، وحتى المؤسسات العمومية التي تخضع لقوانين خاصة، وهذا ماشهدته الجزائر في السنوات الأخيرة من انتشار ظاهرة الفساد على مستوى جميع القطاعات وخاصة القطاعات المهمة في الدولة.

هذا وبالرغم من استحداث أجهزة متخصصة بالوقاية من الفساد ومكافحته كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنها لم تسهم بشكل كبير في التقليل من الفساد في الإدارة العامة.

الخطمة

الخاتمة

إن تحقيق مفهوم أخلاق الوظيفة العمومية يضمن الأداء والسلوك الحسن للموظفين داخل المؤسسات العمومية، وهذا ما يتجسد من خلال تطبيق الموظف للواجبات الوظيفية المنصوص عليها في قانون الوظيف العمومي رقم 03/06، تقوم هذه الأخلاقيات على ضبط علاقة الموظف بالرئيس الإداري كواجب الطاعة من جهة، وضبط علاقة الموظف بالمستفيدين من خدمة المرفق العمومي كواجب النزاهة والاستقامة من جهة أخرى، وبالتالي الحفاظ على السير الحسن للمؤسسات العمومية والمساواة بين المواطنين في تقديم الخدمات العمومية.

ونظرا لأهمية الأخلاقيات الوظيفية في حماية الوظيفة العمومية من صور الفساد الإداري في المؤسسات العمومية، سواء كانت ذات طابع تأديبي كعدم الطاعة وإفشاء الأسرار المهنية أو ذات طابع جنائي كالرشوة واختلاس الأموال العمومية، عمد المشرع الجزائري على وضع آليات رقابية تضمن تطبيق الموظف لهذه الأخلاقيات الوظيفية تطبيقا سليما لتحسين صورة الوظيفة العمومية أمام المواطنين.

ونستنتج من خلال هذه الدراسة أن دور أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة يتحقق من خلال فعالية آليات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي، والتي تشمل على إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي عن طريق تبرير الغيابات والتصريح بالامتلاكات، وكذلك إخضاع الموظف للرقابة الإدارية من خلال الرقابة السابقة على كالرقابة الرئاسية، ورقابة لاحقة كمجلس المحاسبة، وأخيرا إخضاع الموظف للنظام التأديبي من حيث الجهة المختصة بسلطة التأديب، ثم الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية.

إلا أن دور هذه الآليات اتسم في جانب كثير منه بالطابع الوقائي كالهئية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بحيث اعتبرها البعض كنقطة سلبية في التشريع الجزائري.

كما أن الكثير من القوانين كقانون الصفقات العمومية وغيرها تحتوي نقائص من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية.

ولعل تعدد أجهزة الرقابة أو فساد القائمين بها يؤثر سلبا على تحقيق الغرض الذي وجدت من أجله وهو الوقاية من الفساد ومكافحته.

ولذلك نقتح بعض التوصيات منها:

- توسيع مفهوم الأخلاق الوظيفية لقيام المؤسسات على أسس: الصدق، الأمانة، التواضع، الاستقامة، والشفافية.
- ضرورة إعداد الموظفين بتكوين متخصص بالنظر إلى أهمية الوظيفة الوظيفية التي يشغلها.
- تفعيل دور الرقابة الإدارية الذاتية في المؤسسات العمومية بالشكل الذي يحقق الردع الكافي للموظفين.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

I. التشريع الأساسي

القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر، عدد 63، (16 نوفمبر 2008).

II. القوانين العادية

القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14، (سنة 2006).

III. الأوامر

الأمر رقم 06/03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، (16 جويلية 2006).

IV. المراسيم الرئاسية

المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفية التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 74، (نوفمبر 2006).

V. المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 54/93، المؤرخ في 16 فيفري 1993، المحدد لبعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين، وكذا عمال المؤسسات العمومية، ج ر، عدد 11، (17/12/1993).

2. المرسوم التنفيذي رقم 286/10، المؤرخ في 14 نوفمبر، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك، ج ر، العدد 71، (24 نوفمبر 2010)

3. المرسوم التنفيذي رقم 322/01، المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر، العدد 78، (26 ديسمبر 2010).

ثانيا: قائمة المراجع

I. الكتب

1. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر. منشورات تالة، الجزائر، 2010.
2. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن. دار الفكر الجامعي، مصر، 2009.
3. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المعرفة الجامعية. مصر، 2004.
4. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية. مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1998.
5. خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية للموظف العام. دار الفكر الجامعي، مصر، 2014.
6. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية. دار الأمة، الجزائر، 1997.
7. _____، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور التسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
8. عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة. علم الكتاب، مصر، 2009.
9. على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة (دراسة مقارنة). دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
10. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. دار الهدى، الجزائر، 2012.
11. علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري. دار وائل، الأردن، 2003.
12. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري. دار هومة، الجزائر، 2004.

13. محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني. مصر، 2007.
14. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري. الجزء الأول، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

15. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية. دار الثقافة، الأردن، 2011.

16. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة، الجزائر، 2010.

II. الرسائل العلمية

أ) رسائل الدكتوراه

1. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر. (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015.
2. تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية. (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
3. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر. (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2013.
4. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني للقضاء الدعوي التأديبية في التشريع الجزائري. (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
5. سعد عبد الله الشهراني، التنظيم الأمثل للشرطة في ضوء المفهوم الشامل للأمن. كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

ب) رسائل الماجستير

1. صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك. (رسالة ماجستير) كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2001.
2. عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية. (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

3. عثمانى فاطمة التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية. (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.
4. فيصل بن طابع المطيري، معوقات الاستراتيجيات الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد. (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008.
5. كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر. (رسالة ماجستير)، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 1990.

III. المداخلات

1. أحمد غاي، "التصريح بالامتلاك كإجراء وقائي لمكافحة الفساد"، الملتقى الدولي حول الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015
2. ضويفي محمد، "التصريح بالامتلاك كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته". الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد. كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2008.
3. عثمانى فاطمة، "من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية و نقص إرادة التفعيل". الملتقى الوطني حول حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.

الفهرست

الفهرس

مقدمة

- 03 الفصل الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة..
- 05 المبحث الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية في قانون الوظيف العمومي الجزائري ...
- 05 المطلب الأول: الأخلاقيات الضابطة في علاقة الموظف بالرئيس الإداري.....
- 06 الفرع الأول: الالتزام بالطاعة.....
- 06 أولاً: المفهوم الواسع.....
- 06 ثانياً: المفهوم الضيق.....
- 08 الفرع الثاني: الالتزام بالسر المهني.....
- 10 الفرع الثالث: الالتزام بالتحفظ.....
- المطلب الثاني: الأخلاقيات الوظيفة لعلاقة الموظف مع المستفيدين من خدمة المرفق العمومي.....
- 12 الفرع الأول: التزام القيام بالخدمة.....
- 14 الفرع الثاني: التزام بالسر المهني.....
- 16 الفرع الثالث: التزام بالنزاهة والاستقامة.....
- 18 المبحث الثاني: آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري
- 18 المطلب الأول: إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية
- 18 الفرع الأول: تبرير الغيابات

20	..... الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات
21	..... المطالب الثاني: إخضاع الموظف للرقابة الإدارية
22	..... الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة
22	..... أولاً: الرقابة الرئاسية
22	..... ثانياً: الرقابة الرئاسية السابقة
23	..... ثالثاً: رقابة لجان الصفقات العمومية
25	..... الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة
25	..... أولاً: المفتشية العامة للمالية
25	..... ثانياً: مجلس المحاسبة
26	..... المطالب الثالث: إخضاع الموظف للنظام التأديبي
26	..... الفرع الأول: الجهة المختصة بسلطة التأديب
27	..... الفرع الثاني: الأخطاء المهنية و العقوبات التأديبية
27	..... أولاً: الأخطاء المهنية
28	..... ثانياً: العقوبات التأديبية
30	..... خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: فعالية أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة
31	.....

المبحث الأول: فعالية آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع

33الجزائري

33المطلب الأول: فعالية إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية

33الفرع الأول: تبرير الغيابات

34الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات

36المطلب الثاني: فعالية إخضاع الموظف للرقابة الإدارية

36الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة

38الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة

42المطلب الثالث: فعالية إخضاع الموظف للنظام التأديبي

42الفرع الأول: الجهة المختصة بسلطة التأديب

43الفرع الثاني: الأخطاء المهنية و العقوبات التأديبية

المبحث الثاني: مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في الإدارة

44العامة

المطلب الأول: مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في قانون الوظيفة

45العمومي الجزائري

45الفرع الأول: المؤسسات العمومية

46الفرع الثاني: القضاء

المطلب الثاني: مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في القانون

47الخاص

47	.....الفرع الأول: قانون الجمارك
49	.....الفرع الثاني: قانون الأمن
52	..... خلاصة الفصل الثاني
53	.....الخاتمة
56	..... قائمة المصادر والمراجع
61	.....الفهرس

ملخص الدراسة

نخلص في الأخير إلى أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تعتبر كآلية للتقليل من الفساد في الإدارة العامة، وذلك من خلال تجسيد مفهوم الأخلاق الوظيفية في القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية وفق جملة من الواجبات الوظيفية كضوابط سلوكية تضبط سلوك الموظف داخل المؤسسات العمومية.

ولهذا كرس المشرع الجزائري آليات رقابية للحفاظ على هذه الأخلاقيات والمتمثلة في إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي، إخضاع الموظف للرقابة الإدارية، وإخضاع الموظف للنظام التأديبي، وذلك لحماية الوظيفة العمومية من مختلف أشكال الفساد الإداري.

ومع ذلك فإن هذه الآليات لم تستجب بشكل كبير لتطور ظاهرة الفساد في الإدارة العامة، بحيث أصبح الفساد يطغى على جميع قطاعات الدولة حتى مع استحداث أجهزة متخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته.