



جامعة سعيدة – الدكتور مولاي الطاهر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة

مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم

الشعبة : .الحقوق

التخصص: قانون عام

من طرف :عمر زعباط

عنوان الأطروحة:

أخلاقيات الوظيفة العمومية- دراسة مقارنة-

أطروحة مناقشة بتاريخ 18 ديسمبر 2024 أمام لجنة المناقشة المشكلة من:

الرقم	اللقب والإسم	الرتبة	المؤسسة	الصفة
01	عمارة فتيحة	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة – د مولاي الطاهر	رئيسا
02	قوادري مختار	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة – د مولاي الطاهر	مشرفا
03	ابراهيم ابراهيمي مختار	أستاذ محاضراً	جامعة سعيدة – د مولاي الطاهر	ممتحنا
04	بلغالم بلال	أستاذ محاضراً	جامعة خميس مليانة – الجيلالي بونعامة	ممتحنا
05	بوضياف قدور	أستاذ محاضراً	جامعة الجزائر 1	ممتحنا
06	مجاهد زين العابدين	أستاذ محاضراً	جامعة وهران 2 – محمد بن أحمد	ممتحنا

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، الشكر لله على منه وفضله وتوفيقه، أود أن أعبر عن أعمق معاني الشكر والامتنان لكل من ساهم في اتمام هذه الأطروحة، وبداية أوجه شكري الخاص إلى أستاذي المشرف الأستاذ الدكتور مختار قوادري الذي قدم لي الدعم الكامل، وشارك معي بخبرته الواسعة ولم يدخر جهداً بإرشاده ونصحه من أجل انجاز هذا البحث. فله مني كل الشكر والعرفان.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم قبول مناقشة هذه الأطروحة، كما لايسعني إلا أن أعرب عن امتناني لكل زملائي واصدقائي الذين كانوا مصدر دعم وتحفيز لي في مختلف مراحل هذا البحث.

إهداء

إلى روح والدي الكريم

إلى التي تعلمت من صبرها الصبر، والدي الكريمة حفظها الله

إلى التي ساندتني، رفيقة دربي زوجتي الغالية.

إلى أبنائي، شهد، سعد، أحمد ياسين، محمد فراس، لينة.

إلى إخوتي و أخواتي

أهدي هذه الأطروحة

قائمة المختصرات

أولا باللغة العربية

ج ر: الجريدة الرسمية

ص: الصفحة

ثانيا باللغة الأجنبية

Op cit:Référance precedment

p: page

ANEP: Agence Nationale d'édition et de publicité

OCDE :organisation de coopération et de développement
économiques

OGE: Office of Government Ethics

DGCCRF: Direction générale de la concurrence, de la consommation
et de la répression des fraudes.

C.P.I:Corruption Perception index

مقدمة

تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية من المواضيع ذات الأهمية البالغة للعديد من الأسباب ولعل أبرزها يكمن في تردي مستوى الأداء الوظيفي إضافة الى تفشي صور الفساد الإداري بصفة تنذر بالخطر في معظم دول العالم والذي اتخذ صورا متعددة مما يجعل التصدي لهذه الظاهرة أمرا مرهقا ومكلفا خصوصا بالنسبة للدول النامية.

كما تعد أخلاقيات الوظيفة العمومية من المواضيع الحيوية التي تلعب دورا رئيسيا في تحسين الأداء الإداري، وتعكس أخلاقيات الموظفين العموميين من خلال القيم والمبادئ التي يجب أن يتحلوا بها أثناء أداء مهامهم الوظيفية، وتعتبر أساسا لبناء الثقة بين الإدارة والمواطن، إن الرسالة النبيلة للوظيفة العمومية تقتضي ارساء قيم السلوك الانساني النبيل مما يعزز من وفائها، وعليه فإنه من دواعي المحافظة على رفعة ومكانة الوظيفة العمومية يقتضي اتخاذ سبل التحري والرقابة على كل مظاهر الانحرافات التي قد تصدر من مستخدميها، وحرصا على الصورة النبيلة المفترضة في الوظيفة العمومية، تعتمد الدول بمختلف انظمتها القانونية على ارساء ووضع مدونات لأخلاقيات المهنة تحدد فيها القواعد السلوكية والأخلاقية لمهنة ما ولمحيطها الداخلي والخارجي¹.

إن الالتزام بأخلاقيات العمل الوظيفي في القطاع العمومي له أثر على مستوى جودة وكفاءة وحسن سير المرافق العمومية مما يجعلها قادرة على تحقيق الاهداف المنوطة بها، والغايات المرجوة منها، إن موضوع الاخلاقيات في الوظيفة العمومية يعد من بين المواضيع التي لم تحط بالاهتمام والعناية الكافية، فالمراجع والمؤلفات ذات الصلة قليلة جدا ولم ترقى إلى أهمية الاخلاقيات على مستوى الإدارة العمومية والنتائج التي قد تترتب عنها.

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997، ص6.

إن بداية الاهتمام باخلاقيات الوظيفة العمومية يعتبر أمر مستجد وتعتبر فترة السبعينيات بداية الاهتمام الفعلي بالاخلاقيات الوظيفية وهو أمر حتمي جاء كرد فعل لمواجهة براثن الفساد الإداري التي استفحلت في مختلف انحاء العالم والذي من شأنه أن يؤثر على علاقة المواطن بالإدارة التي يفترض أن تؤسس على جوانب وأواصر الثقة والنزاهة، وعليه كان من الضروري البحث في هذا المجال على كل المستويات من أجل الرقي بمستويات الأخلاقيات في الهيئات العمومية، سواء عن طريق التكوين أو اتخاذ الاجراءات والسبل الكفيلة بتربيتها وحمايتها.

إن تعاضم دور السلطة التقديرية في الإدارة العمومية يبرر من خلال منح هامش حرية للمسؤول الإداري ليتصرف بكل مرونة لمجابهة المستجدات غير المتوقعة بأكثر امثلية واكثر فاعلية، لكن هذه السلطة التقديرية ليست امتياز للموظف يستعمله كما يشاء بل هو منحة مقررّة لتحقيق الغاية المرجوة من المرافق العمومية وهي تحقيق المصلحة العمومية، وعليه فإن كل خروج عن هذه الغاية يعتبر مساس بأخلاقيات الوظيفة العمومية، وعليه فإن السلطة التقديرية وإن منحت للموظف العمومي في مجالات محددة يفترض تلازمها مع القيم الأخلاقية.

وفي هذا السياق تأتي أهمية هذه الأطروحة التي تسعى إلى دراسة أخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال المقارنة بين مختلف الانظمة القانونية البارزة في هذا المجال، كما يمكن أن تسهم هذه الدراسة في الكشف عن التحديات المشتركة والممارسات المثلى التي يمكن تبنيها لتعزيز معايير الأخلاق في الوظيفة العمومية، في ظل تزايد التحديات التي تواجه الحكومات اليوم في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية و أخلقة الحياة العمومية.

المشرع الجزائري اهتم باخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية، هذه المعالجة كانت متعددة بحسب الطبيعة والغاية والهدف، فقد تضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مجموعة من القيم والمبادئ الأخلاقية التي اعتبرها المشرع واجبات مهنية يعرض انتهاكها للمساءلة التأديبية، كما تضمنت العديد من النصوص

الداعمة للشفافية مثل حق المواطن في الحصول على المعلومة، وشفافية الاجراءات فيما يتعلق بالعقود الإدارية وغيرها من النصوص ذات الصلة بالشفافية في مختلف جوانب النشاط الإداري، كما اهتم المشرع الجزائري بتعزيز النزاهة في الوظيفة العمومية والحياة العامة من خلال تنظيم المسائل المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات وتعارض المصالح، إن المشرع ومن أجل حماية الاخلاقيات في الوظيفة تبني عدة مقاربات منها ماهو وقائي مثل خلق هيئات ومؤسسات تعنى بتكريس الأخلاقيات حسب كل نشاط أو قطاع، كما تبني المشرع الآليات الجزرية مثل التأديب الذي يعتبر آلية تقليدية تتعلق بانتهاك الالتزامات الوظيفية للموظف العمومي، واهتم كذلك المشرع بتجريم بعض السلوكيات الماسة بشرف الوظيفة العمومية باعتبارها جرائم فساد، سواء تعلق الأمر بقانون العقوبات في مرحلة أولى أو في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته حالياً.

إن دوعي اختيار الموضوع ينصب حول عاملين: العامل الأول ذاتي ينطلق من اهتمامي البالغ بكل مايتعلق بالوظيفة العمومية والذي ترسخ من خلال تكويني القانوني والإداري وممارستي العملية الطويلة في الإدارة العمومية، أما العامل الثاني فهو عامل موضوعي يتعلق بأهمية وجدارة موضوع الأخلاقيات للدراسة لكونه يكتسي أهمية بالغة خاصة في وقتنا الحالي نظير تدهور وانهيار القيم داخل المجتمع وانتشار الفساد الإداري.

إن طبيعة دراسة هذا الموضوع تقتضي الاعتماد على أكثر من منهج، ويبرز من خلال هذه الدراسة الاعتماد على المنهج المقارن الذي يمكننا من فهم كيفية تطبيق وتطوير هذه الأخلاقيات في سياقات مختلفة بمقارنة القوانين والتنظيمات بين دول ذات قوانين مختلفة، وتم التركيز أكثر على نظامي الوظيفة العمومية ببعديه المغلق والمفتوح، كما استعمل في الدراسة المنهج التحليلي الذي يمكننا من فهم عميق للقواعد والمبادئ التي تحكم أخلاقيات الوظيفة العمومية ويسمح باجراء تقييم نقدي للنظام القانوني والاخلاقي الحالي وتحديد مكامن القصور والخلل ويساعدنا في تقديم مقترحات مبنية على تحليل دقيق للممارسات القانونية والأخلاقية.

إن من الصعوبات التي اعترضتنا في هذه الدراسة، أولا هي طبيعة موضوع الدراسة لأنه موضوع شائك ومتشعب له صلة بعدة فروع بحثية تتعلق بعلم الادارة العامة وعلم الاجتماع وعلم النفس والديانات وعلم الشريعة الاسلامية، مما يجعل ضبط مقاربة قانونية خالصة تتعلق بكل جوانب الوظيفة العمومية غاية في الصعوبة، ناهيك عن قلة الدراسات الأكاديمية المتخصصة مما يجعل الإلمام بهذه الدراسة أمر عسير لقلة المراجع.

تعد أخلاقيات الوظيفة العمومية حجر الأساس لضمان حسن سير المرافق العمومية ، إذ ترتبط هذه الأخلاقيات بشكل وثيق بالعديد من المبادئ مثل النزاهة والفعالية والحياد والمسائلة، وتعتبر كذلك مسألة ضرورية للحفاظ على استمرارية وجودة الخدمة العمومية.

تتعلق إشكالية هذه الدراسة من السؤال الجوهرى: **كيف يمكن لأخلاقيات الوظيفة العمومية أن تسهم في حسن سير المرافق العمومية بانتظام و اطراد؟** ومن هذا المنطلق وجب البحث من اجل تعزيز الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية و حمايتها بغية تحقيق مرافق عمومية قادرة على تلبية احتياجات مرتفقيها بشكل مستمر وفعال تحت ضوابط النزاهة والشفافية.

وانطلاقا مما سبق ذكره ومايكتسيه موضوع الدراسة من أهمية، اقتضت منهجية البحث تقسيم هذه الدراسة إلى بابين، تناولنا في الباب الأول المبادئ العامة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، والذي ميزنا فيه نوعين من الاخلاقيات، أخلاقيات مرفقية وهي أسس ومرتكزات تقوم عليها الأخلاقيات في الوظيفة العمومية، واخلاقيات شخصية يلتزم بها الموظف العمومي باعتباره شخصا مؤتمنا يعمل باسم ولحساب الدولة،

اضافة إلى التعرف عن الأثر المترتب عن الخروج عن اخلاقيات الوظيفة العمومية، أما في الباب الثاني فتناولنا جوانب الحماية القانونية لأخلاقيات الوظيفة العمومية، و أبرزنا فيه التنظيم المؤسساتي كآلية وقائية لحماية الأخلاقيات ثم دور الرقابة الإدارية في تكريس حماية الأخلاقيات الوظيفية كما تطرقت الدراسة إلى الآساليب الردعية التي تتبعها التشريعات

الجزائرية باختلاف طبيعتها وباختلاف غاياتها، والرامية إلى محاربة الانحرافات بمختلف صورها سواء عن طريق النظام التأديبي كجزاء لمخالفة الالتزامات والواجبات المهنية، أو تلك السلوكات التي تمس بشرف ونزاهة الوظيفة العمومية باعتبارها أحد الروافد الرئيسية لتجسيد تنفيذ السياسة العامة من طرف الحكومة.

الباب الأول

المبادئ العامة لأخلاقيات الوظيفة العمومية

الباب الأول: المبادئ العامة لأخلاقيات الوظيفة العمومية

تعد أخلاقيات الوظيفة العمومية الأساس الذي يقوم عليه العمل في الإدارة العمومية، حيث تُعنى بوضع مجموعة من المبادئ والقيم التي تنظم سلوك الموظفين العموميين. هذه المبادئ لا تمثل فقط إطاراً نظرياً، بل هي جوهر الأداء الإداري الفعّال، إذ تضمن التزام الموظفين بالنزاهة، والشفافية، والمسؤولية في تقديم الخدمات العمومية. فالوظيفة العمومية ليست مجرد مهنة، بل مسؤولية اجتماعية وأخلاقية تتطلب سلوكاً يتماشى مع مصلحة المجتمع ككل.

يتناول هذا الباب المبادئ العامة لأخلاقيات الوظيفة العمومية عبر فصلين متكاملين، في الفصل الأول، يتم التطرق إلى الإطار المفاهيمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية، حيث يُناقش المفهوم العام لهذه الأخلاقيات، وأهميتها، والعناصر التي تشكلها، كما يتم استعراض مختلف الأبعاد التي تساهم في تحديد سلوكيات الموظف العمومي في ضوء التوجيهات والقوانين التي تُعزز هذه الأخلاقيات.

يركز الفصل الثاني على الأثر المترتب عن الخروج عن أخلاقيات الوظيفة العمومية، حيث يُناقش كيف يمكن أن تؤدي التجاوزات والانحرافات عن هذه الأخلاقيات إلى آثار سلبية على المؤسسة والمجتمع بشكل عام، وتشمل هذه الآثار فقدان الثقة العامة، ضعف الأداء الإداري، وزيادة الفساد الإداري، مما يجعل التمسك بأخلاقيات الوظيفة أمراً بالغ الأهمية للحفاظ على النزاهة وتعزيز المصلحة العامة.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية

تعتبر الوظيفة العمومية إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها مؤسسات الدولة، حيث يُعهد إلى الموظفين العموميين بأدوار ومسؤوليات حيوية تتعلق بخدمة المجتمع وتلبية احتياجات المواطنين، وتعد أخلاقيات الوظيفة العمومية جزءاً لا يتجزأ من هذا النظام، حيث تهدف إلى تنظيم سلوك الموظفين وتوجيهه نحو الالتزام بالقيم والمبادئ التي تحكم العمل العمومي.

هذا الفصل يسعى إلى توضيح الإطار المفاهيمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال استعراض دقيق لمفهوم الوظيفة العمومية والأخلاقيات المرتبطة بها.

في المبحث الأول، سيتم تناول مفهوم الوظيفة العمومية، حيث سيتم تعريفها باعتبارها نشاطاً إدارياً يهدف إلى تقديم الخدمات العامة بطريقة تضمن تحقيق الأهداف الوطنية. كما سيتم تسليط الضوء على السمات المميزة للوظيفة العمومية من خلال تنوع الانظمة المقارنة.

أما المبحث الثاني فيتناول مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية، باعتبارها مجموعة من القيم والمبادئ التي تحكم سلوك كل من الإدارة والموظفين العموميين في أداء مهامهم. فهي تشمل الالتزام بالنزاهة، الشفافية، الحيادية في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات، مع التركيز على خدمة المصلحة العامة وضمان تحقيق العدالة بين جميع المواطنين.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العمومية

انقسمت المفاهيم الخاصة بالوظيفة العمومية إلى مفهومين متميزين، أحدهما يعرف بنظام الوظيفة ذو البنية المفتوحة المتجسد في نظام الوظيفة العمومية الأمريكي، والآخر يعرف بنظام الوظيفة العمومية ذو البنية المغلقة وهو نظام فرنسي يعتمد على الاستقرار والدوام ويخضع لقواعد قانونية متميزة عن قواعد قانون العمل.

المطلب الأول: الوظيفة العمومية في الأنظمة المقارنة

إن المبادئ التي تحكم الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر يتجاذبها نظامان يختلفان عن بعضهما البعض، لاختلافهما حول مضمون الوظيفة العمومية، من خلال هذا المبحث نتعرف على نظام الوظيفة العمومية المفتوح الذي يعتبر الوظيفة العمومية خدمة أو مصلحة (الفرع الأول) ونظام الوظيفة العمومية الذي يعتبرها مهنة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام الوظيفة العمومية المفتوح

تختلف النظرة الأمريكية لمفهوم الوظيفة العمومية اختلافا جوهريا على النظام الفرنسي، الذي يعتمد على وحدة القانون والقضاء وفقا لمبدأ المساواة أمام القانون، وانطلاقا من هذا الأساس تميز هذا النموذج وتفرّد بجملة من الخصائص، إن مفهوم الوظيفة العمومية في هذا النظام عبارة عن مشروع كبير لا يختلف عن المشروعات الخاصة الصناعية والتجارية في الدولة¹، ويستخدم أعوانا يتميزون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها، وطبقا لهذا النظام فإن الإدارة العمومية تقوم بتحديد المناصب والوظائف التي يوفرها الهيكل التنظيمي لهذه الإدارة، ثم تحدد المواصفات اللازمة لهذه المناصب²، وكذا تبيان الطرق اللازمة إتباعها بغية اختيار أفضل المرشحين لشغل هذه المناصب، ويعتبر الموظف في هذا النظام صاحب حق في هذه الوظيفة ولا يمكن اعتبار نفسه في عداد الأشخاص الذين يعملون في سلك دائم³، فإذا قدرت الإدارة أن الموظف لا يقوم بشكل جيد بمهام وظيفته أو أنه لم يعد كفؤ لشغل هذا المنصب أو أن سلوكه الشخصي لا ينسجم مع هذا المنصب فإن لها الحق في إن تعزله، كما أن الإدارة إذا غيرت من هيكلها التنظيمي وقدرت بأنها ليست بحاجة للوظيفة التي

¹ Francois Gazier. La fonction publique Dans le monde. Editions Cujas. 1972. p23

² أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص14.

³ عبد الله طلبية، الوظيفة العمومية في دول عالمنا المعاصر، مديرية الكتب الجامعية، القاهرة، 1981، ص31

يشغلها هذا الموظف تستطيع أن تقلص منصب العمل، كما يمكن للموظف أن ينهي علاقة العمل بإرادته المنفردة لأسباب يعتبرها كفيلة بذلك، غير أن الطرفين يظلان ملتزمين في جميع الحالات بإجراء الإخطار حفاظا على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

نظام الوظيفة العمومية ذو البنية المفتوحة لا يختلف عن غيره من المشروعات الخاصة فإن الإدارة العمومية ينظر إليها كمشروع كبير، حيث يتم اختيار الأفراد وتولييتهم للوظائف العمومية بنفس الطريقة المتبعة في المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية الخاصة، فتولية الوظائف في هذا النظام يتم حسب الحاجة ويعين الفرد في وظيفة محددة وعلى الموظفين أن يزودوا أنفسهم بالمعرفة والخبرة اللزمتين لتولي الوظائف التي يرغبون في شغلها¹، ويتميز هذا النظام بما يلي:

- **نظام مبسط:** تتجلى هذه البساطة في أن الموظفين لا يخضعون لقوانين أساسية، كما أن الإدارة هي التي تحدد الأجر بما يتناسب مع صعوبة الوظيفة ويكون مقارب لعروض المشاريع الخاصة، و أكثر ما يمتاز به هذا النظام أن الموظف لا يتمتع ببعض الحقوق مثل الترقية والانتداب والنقل.... الخ

- **المرونة:** يمكن للإدارة كما أشرنا سابقا إذا قدرت بأنها ليست بحاجة إلى فئة معينة من الموظفين فإنه لا يقع على عاتقها تأمينهم بوظائف أخرى، بل تستطيع أن تفصلهم بكل سهولة، أما إذا أرادت الإدارة إنشاء وظائف جديدة فما عليها إلا أن تحدد مواصفاتها، وتحدد المؤهلات اللازمة لشغلها ثم تقوم بإجراء الإعلان بغية اختيار الأشخاص الذين يمكنهم القيام بأعباء المناصب الجديدة.

- **الاستقطاب:** يمكن الإدارة من استقطاب مجموعة من الموظفين المؤهلين، عادة ما يكون هؤلاء يحوزون مهارات مهنية جراء تنقلهم بين وظائف القطاعين العام والخاص؛

¹ السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص20

- **تأقيت العمل:** لا تعتبر الوظيفة العمومية في النظام المفتوح وظيفة دائمة بل عملا عارضا ومؤقتا، وهي في هذا الشأن لا تختلف عن المشروعات الخاصة، كما أن العلاقة بين الإدارة والموظف علاقة تعاقدية وليست علاقة قانونية وتنظيمية؛

- **ترتيب الوظائف:** يتميز ترتيب الوظائف العمومية في النظام المفتوح بجملة من الميزات

أهمها أن ترتيب الوظائف لا يتم بناء على عناصر شخصية تتعلق بشاغل الوظيفة كالمؤهلات العلمية، أو القدرات الذاتية، بل يتم على العناصر التي تتضمنها الوظيفة كالصعوبات والمسؤوليات¹، وكذلك يتقرر المرتب للوظيفة ذاتها لا الموظف، أو شهاداته، وتستلزم هذه الموضوعية الاحتكام للعناصر المكملة التالية:

أ- جمع البيانات: يبدأ الترتيب بمرحلة جمع المعلومات اللازمة لتحديد واجبات ومسؤوليات كل وظيفة ومن أهم هذه المعلومات:

* درجة ما يصدر عن الوظيفة من الإشراف والرقابة؛

* درجة خضوعها للإشراف والرقابة؛

* المؤهلات والخبرات.

ب- تقسيم الوظائف إلى فئات: بعد جمع البيانات يتم تقسيم الوظائف إلى فئات، كل فئة تضم مختلف الوظائف التي تتشابه في درجة الصعوبة والمسؤولية، وذلك بناء على المعلومات التي تم جمعها في المرحلة الأولى، ويتم تقرير معاملة واحدة للوظائف التي تتضمنها كل فئة.

¹ أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1979، ص129،

ج- توصيف الفئات: تأتي بعد ذلك مرحلة وضع المواصفات المتعلقة بكل فئة من فئات الوظائف التي يتم التوصل في المرحلة السابقة، وذلك بهدف تعريفها أو تمييزها عن غيرها، وتشمل هذه المواصفات عنوان الفئة، وتحديد المسؤوليات والواجبات تحديدا قاطعا¹.

هـ- تنفيذ الترتيب: يتم تنفيذ الترتيب عن طريق وضع كل وظيفة في الفئة المناسبة، ويؤدي هذا إلى خلق هيكل وظيفي متكامل يضم مجموعة من الفئات.

كما أن ترتيب الوظائف يعتمد على التخصص الدقيق، إذ أن الوظيفة في هذا النظام تعبر بدقة عن عمل معين يتعلق بشخص محدد، كما أن النظام المفتوح يقوم على الربط بين الدرجة والوظيفة، عكس نظام الوظيفة العمومية المغلق، ولذلك لا تتقرر الدرجة للموظف وفقا للشهادة أو المؤهل العلمي، بل تتقرر بعمل معين يسند لمن تتوفر فيه الشروط اللازمة لمواجهة صعوبات ومسؤوليات منصب العمل، كما أن الموظف لا يتمتع بحق الترقية للدرجة الأعلى و إنما يجوز تعيينه فيها مبتدأ إذ ما توفرت فيه الشروط اللازمة للالتحاق بالمنصب، وفي أصل هذا النظام ترتبط الدرجة بالوظيفة، إذ يكتسب الموظف الدرجة بمجرد تولية الوظيفة وبفقدائها بمجرد تركها ولو لأسباب لا دخل له فيها².

الفرع الثاني: نظام الوظيفة العمومية المغلق

يعتبر النموذج الفرنسي أو ما يعرف بنظام الوظيفة العمومية المغلق، بمثابة المهنة أو السلك (carrière)، بمعنى أن الموظف العمومي لا يرتبط بوظيفة معينة، كما هو بالنسبة لنظام الوظيفة المفتوح، بل يمكن للإدارة أن تستقيد منه في عمل آخر، بحكم أن العلاقة بين الإدارة والموظف هي علاقة قانونية وتنظيمية تحكم حياته المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة

¹ John D. Millett Government and public Administration, McGraw-Hill Book Company, Inc, New York, Toronto, London, 1959. p329.

² عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص411

ومستمرة، وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني، ومنه فإن نطاق الوظيفة العمومية ذو البنية المغلقة تحكمه جملة من المبادئ نوجزها فيما يلي:

1- النظام (Statut): يهدف النظام إلى وضع قواعد خاصة بالوظيفة العمومية، بحيث يختلف وضع الموظفين عن سائر الأعوان العموميين، ويمكن هذا النظام الموظف العمومي من جملة الحقوق والواجبات بموجب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- الوظيفة العمومية مهنة: تعني أن العمل في خدمة الإدارة العمومية ليس مقصور على القيام بأعباء وظيفة معينة، بل القيام بأعباء مجموعة من الوظائف والمناصب المنتظمة والمتدرجة، وهكذا فإن نظام الوظيفة العمومية يصرف النظر على الوظائف التي يشغلها الموظف، فإن قدرت الإدارة تغيير نظام الوظائف العمومية أو تعديلها أو إلغائها، فإن ذلك لا يعني فصل الموظفين بل على الإدارة أن تستعين بخدماتهم في وظائف أخرى، وينجم عن ذلك أن نظام الوظيفة العمومية المغلق يضمن ثبات الوظيفة و استقرارها¹، وفي ظل هذا النظام تقسم الأعمال إلى تقسيمات عريضة و واسعة وفقاً لمؤهلات الموظفين وظروفهم الشخصية دون أن يستند ذلك إلى دراسة تحليلية للوظائف تظهر حقيقة خصائصها ومقوماتها الأساسية.

3- ترتيب الوظائف لا الموظفين: تقسم الوظائف في النطاق المغلق إلى فئات، وذلك عن طريق تجميعهم في مجموعات تتلائم مراكزهم الوظيفية مع درجات السلم الإداري، وبالتالي فإن الهيكل الوظيفي لا يعبر عن مستويات الأعمال التي تتضمن الوظائف المختلفة، بل يسير على المستويات الرئيسية للموظفين، ولا تتحدد على ضوءه متطلبات التأهيل الواجب توفرها في من يمارس الوظائف العمومية، بل تتحدد استناداً إلى ما يحمله الموظف من مؤهلات علمية ودراسية وخبرة مهنية.

¹ François Gazier, op, cit, , p29.

4- الاكتفاء بالتخصص العام: لا يعتمد ترتيب الوظائف في نظام الوظيفة العمومية المغلق على التخصص الدقيق للموظف العمومي، بل يعتمد على تخصصه العام، والموظف لا يعين على أساس ممارسة عمل محدد على وجه الدقة، وقد يعهد للموظف مجموعة من الأعمال المتنوعة وقد يغير من عمله إلى عمل آخر ذي طبيعة مختلفة¹.

من ما سبق يمكننا أن نستخلص أن نظام الوظيفة العمومية يحمل في طياته جملة من الأسس تجعل منه نظاما يشجع الاستمرارية والديمومة من أجل تحقيق أهداف أساسية تتمثل في ما يلي:

- تزويد الإدارة بموظفين أكثر تكيف وإحساس بمهمة وأعباء هذه الإدارة؛

- حياد المرفق العمومي؛

- الحركية في صفوف الموظفين.

ويعاب على هذا النظام، وجود نوع من الانفصال بين المجموعات الوظيفية، مما يجعل الانتقال من مجموعة إلى مجموعة أخرى صعب جدا، لوجود اختلاف كبير في الشروط والمؤهلات اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة، كما يعاب عليه أيضا تركيزه على مؤهلات شاغلي الوظيفة وظروفهم الشخصية دون الاهتمام بالوظائف.

المطلب الثاني: تطبيقات لأنظمة الوظيفة العمومية

تتباين أنظمة الوظيفة العمومية من دولة إلى أخرى، وذلك بحسب السياسات والإجراءات المتبعة لتوظيف وإدارة الموظفين العموميين، تهدف هذه الأنظمة إلى تعزيز كفاءة الإدارة العمومية وضمان تقديم الخدمات العامة بشكل فعال. وتعتبر دراسة هذه الأنظمة وفهم

¹ عمر زعباط، النظام القانوني لترقية الموظف العمومي، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2013، ص 29.

تطبيقاتها المختلفة أمرًا حيويًا، حيث تساعد على استخلاص التجارب الناجحة وتكييفها وفقًا لاحتياجات المؤسسات.

يستعرض هذا المطلب تطبيقات لأنظمة الوظيفة العمومية من خلال تحليل نموذجين في الفرع الأول سيتم التطرق إلى نظام الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي يتميز بالمرونة والشفافية في عمليات التوظيف، ويعتمد بشكل كبير على الجدارة والكفاءة، ويعتبر هذا النظام من بين أكثر الأنظمة تطورًا، حيث يسعى إلى تعزيز الكفاءة والابتكار في العمل الإداري.

أما الفرع الثاني فيتناول مفهوم الموظف العمومي في نظام الوظيفة العمومية المغلق، والذي يعتمد على تقييد دخول الأفراد الجدد إلى الجهاز الوظيفي، حيث تتم عملية التوظيف من داخل النظام نفسه، ويتميز هذا النظام بتوفير درجة عالية من الاستقرار الوظيفي، لكنه قد يعاني من تحديات في استقطاب الكفاءات الجديدة من خارج المنظومة، أما الفرع الثالث فيتناول تحديد طبيعة علاقة الموظف بالادارة في ظل نظام الوظيفة العمومية المغلق.

الفرع الأول: الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية

يعتبر النظام الأمريكي للوظيفة العمومية أنموذجًا مثاليًا لنظام الوظيفة العمومية المفتوح، لذا ستقتصر هذه الدراسة على هذا النظام كتطبيق نموذجي، مع محاولة الإحاطة بهذا النموذج من خلال النقاط التالية:

1- نشأة نظام الوظيفة العمومية الأمريكي: عرفت الوظيفة العمومية الأمريكية تغيرًا وتطورًا مستمرًا، ويبدو جليًا تأثيرها بنظام الخدمة المدنية البريطانية (Civil Service)، إن اختلاف وجهات النظر بين الاتحاديين والجمهوريين كان له الأثر الكبير في هزلة الخدمات العمومية، فالاتحاديون بزعماء هاملتون (Hamilton) كانوا يؤيدون فكرة إنشاء إدارة صورية، بينما الجمهوريون بزعماء جيفرسون (Jefferson) يؤيدون فكرة إنشاء إدارة هزيلة، وكان الهدف من وراء ذلك بقاء الحكومة الاتحادية ضعيفة وبالتالي الاكتفاء بعدد قليل من الموظفين، وقد

تغلّبت وجهة نظر جيفرسون بسبب الحذر والخوف من سلطة الموظفين الدائمين وبالتالي محاربة البيروقراطية لصالح ما اعتبروه المفهوم الديمقراطي¹.

وقد عرف نظام الوظيفة العمومية الأمريكي مبدأ تأقيت العمل منذ صدور قانون 1820 وفقا لما جاء به قانون the four yearstenurect ، وشهد نظام الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية، عدة مراحل نوجزها فيما يلي:

أ- مرحلة نظام الغنائم الاستعماري: كانت الولايات المتحدة الأمريكية مستعمرة بريطانية، وكان النظام السائد لتعيين الموظفين وترقيتهم هو نظام الغنائم الاستعماري، وهذا يعني شغل الوظائف العامة من طرف أنصار الحزب الحاكم دون أي اعتبار آخر²، حتى ولو لم يكونوا على مستوى الكفاءة المطلوبة لشغلها، وقد استخدم هذا المبدأ لصالح البريطانيين أو المواليين لهم.

ب- مرحلة الكفاءة النسبية: بعد الثورة الأمريكية اهتم جورج واشنطن بإصلاح النظم الوظيفية جراء الفساد الإداري الذي تفشى في ظل الاستعمار البريطاني، وهذا من خلال وضع نظام جديد للوظيفة العمومية أسندت فيه الرقابة على شؤون الموظفين لرئيس الجمهورية، وكان يشترط لتعيين أي موظف أن يثبت كفاءته وصلاحيته عن طريق اختبار كفاءة وصلاحيته للوظيفة، إلا أن هذا الأمر يعد نسبيا لأن هناك أفضلية في تولي الوظائف العمومية لرجال الجيش وكذا أعضاء الحزب الاتحادي لذا سميت بمرحلة الكفاءة النسبية³.

ج- مرحلة نظام الغنائم الحزبي: ظل هذا النظام مطبق لعدة قرون من الزمن، ولم يكن منسجم مع ديمومة السلك الوظيفي، فنظام الغنائم للمنتصر يسمح للحزب الذي يصل للسلطة

¹ عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص69

² محمد جعفر قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص59.

³ Herbert A , Simon,Donald W, Smithburg and Victour A, Thompson, Public Administration, 9 th, edition, New York, 1966, p334.

بتوزيع الوظائف على أنصاره السياسيين، كما أن هذا النظام مكن من التغلغل السياسي في الوظيفة العمومية، إذ أن كل رئيس حزب يصل إلى السلطة يستبدل الموظفين بموظفين جدد¹.

د- **مرحلة نظام الجدارة:** تميزت مرحلة نظام الغنائم للمنتصر بالمحسوبية، إلا أنه وابتداء من سنة 1880 عرفت الولايات المتحدة الأمريكية عدة محاولات إصلاحية لتمكين نظام الجدارة، بدأت مع قانون الخدمة المدنية الذي أصدره الكونجرس الأمريكي، وكذا إنشاء هيئة للخدمة العمومية من أجل التمكين لنظام التعيين على أساس الجدارة عوض المحسوبية السياسية التي عرفها النظام الأمريكي في الحقب الماضية، بعد ذلك اتجهت المحاولات الإصلاحية لتنظيم الوظيفة العمومية من خلال العمل على تصنيف الوظائف.

يقترن نظام الوظيفة العمومية الأمريكي الحالي بالمشروع الاقتصادي، وعليه يتميز بخاصيتين هما روح المنافسة والفكرة الإنتاجية، ويترتب عليهما آثار تستوي من الناحية الفنية والقانونية²، ويعتبر نظام ترتيب الوظائف المعتمد على التخصص حجر الزاوية في نظام التوظيف الأمريكي، وقد وضع قانون ترتيب الوظائف سنة 1949 السياسة العامة لنظام ترتيب الوظائف، ويعتمد هيكل نظام ترتيب الوظائف العمومية على أساس العمل ومستوى صعوبته إذ يقوم على ما يلي:

- وصف أعمال الوظائف العمومية، وتحليلها بصورة تظهر طبيعة ومستوى هذه الأعمال؛

- تجميع الوظائف المتماثلة وتصنيفها في شكل فئات مهنية تتجانس من حيث طبيعة العمل ومستوى المشاكل التي تتضمنها، وكذا مستوى الكفاءة المطلوبة لأدائها.

- ترتيب هذه الفئات في جدول عام يحتوي على 18 رتبة تسمى بالإنجليزية *schedule* General، وتجدر الإشارة إلى أن هذا النظام لا يعمل على مبدأ الفصل بين الرتبة ومنصب

¹ السيد محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص23

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، ص32

العمل، مثل ما هو معمول به في النظام المغلق للوظيفة العمومية، فالتصنيف الذي يرتكز عليه يعتمد على منصب العمل الذي يعين فيه الموظف مباشرة ويتقاضى المرتب المناسب لهذا المنصب الذي يشغله، ويفقد الاستفادة من هذا المرتب بل وحتى صفة الموظف بمجرد مغادرة المنصب.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العمومي في ظل النموذج الفرنسي

تتعدد التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية والموظف العمومي، إلا أنها لا تعطي تعريفا عاما وشاملا للموظف العمومي، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العمومي في مجال تطبيق أحكامه¹، وتعددت تعريفات الفقهاء للموظف العمومي وكان من بينها، بأنه الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تسيره الدولة بالطريق المباشر²، كما يعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العمومي بأنه الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة ضمن إطار الوظائف الخاصة بالمرفق العمومي.

أما المحكمة الإدارية العليا بمصر فتقرر انه ليس في التشريعات أو اللوائح في مصر نص يعرف الموظف العمومي، ثم تستطرد مقررة انه قد تلاقى القضاء والفقهاء الإداريان على عناصر أساسية للوظيفة العامة ولاعتبار الشخص موظفا عموميا يتعين مراعاة العناصر التالية:

- 1- أن يساهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر،
- 2- أن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساسا،
- 3- أن يشغل وظيفة دائمة وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية.

¹ مجموعة خبراء، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، القاهرة، 2006، ص12

أما المشرع الجزائري فقد عرف الموظف العمومي في نص المادة 04 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ اعتبر الموظف العمومي كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.

وعليه، ومما سبق يستلزم توافر الشروط التالية فيمن يعتبر موظفا عموميا:

1 - التعيين من السلطة المختصة،

2 - شغل وظيفة دائمة،

3- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

وسنوضح المقصود بكل شرط من هذه الشروط كما يلي:

الشرط الأول التعيين من المصلحة المختصة: يجب أن يكون التعيين من السلطة المختصة قانونا بالتعيين، فلا يكتسب صفة الموظف العام إلا من عين بقرار من السلطة المختصة، فهو الشخص الذي تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة العمومية، وتتبع بشأنه قرار من السلطة المختصة مثل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو المحافظ أو مدير الإدارة العمومية المختصة، وذلك بغض النظر على طريقة أو أسلوب الالتحاق بالوظيفة العمومية أي سواء كان ذلك بأسلوب الاختيار أو بالانتخاب أو بالجدارة أو بأسلوب الوظائف المحجوزة¹.

وقد أكد القضاء الإداري على أن المركز الوظيفي لا ينشأ إلا بصدور قرار التعيين في الوظيفة بالأدلة القانونية ممن يملك التعيين وتنشأ من ذلك الوقت الحقوق الوظيفية في حق من أضفي عليه هذا المركز القانوني².

¹ أحمد بن محمد الحي السليطي: ترقية الموظف العام بدولة قطر - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص19.

² حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ 1965/04/04، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في عشر سنوات 1955-1995، ص135.

أما الشخص الذي يقحم نفسه على الوظيفة العمومية فيعتبر غاصبا لها ولا يكتسب صفة الموظف العمومي، وتكون أعماله وتصرفاته معدومة إلا في الحدود التي تقرها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي وهو الشخص الذي صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب أو لم يصدر بتعيينه، وتقتضي مبادئ القانون إلغاء جميع تصرفاته لأنها صادرة عن غير ذي مختص، إلا أن القضاء وسعيا منه لعدم إرباك الخدمات العامة وعرقلة حسن سير المرفق العمومي أضفى مشروعية على هذه الأعمال رغم العيب المذكور، وميز بشأن تأصيل هذا القرار بين حالتين حالة الظروف العادية وحالة الظروف الاستثنائية¹.

ففي الظروف العادية استند القضاء على نظرية الظاهر للقول، بصحة بعض أعمال الموظف الفعلي، حيث لا تعتبر كذلك إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولا، وبغض النظر عما إذا كان الموظف الفعلي حسن النية أو سيء النية، لأن الهدف هو حماية الجمهور الذي تعامل معه على انه موظف اعتماد على الظاهر من الأمور.

أما الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث والثورات، فتكون تصرفات الموظف الفعلي سليمة، ويعتد بها وذلك إعمالا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك سواء كان هذا الموظف قد عين بقرار خاطئ أو لم يعين على الإطلاق.

الشرط الثاني يشغل وظيفة دائمة: لاعتبار الشخص موظف عمومي، يشترط أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، بحيث يؤدي عملا دائما وليس مؤقتا أو عرضيا، بحيث يشغل درجة معينة من التدرج الرئاسي الإداري وينقطع لخدمة الوظيفة العمومية، وعلى ضوء ذلك استقرت أحكام القضاء على أنه إذا كانت علاقة الشخص بالمرفق العام علاقة عرضية أو غير مستقرة كأن يكون مؤقتا لمدة معينة أو متقطعا، أو موسميا فلا يعتبر موظف عام و مثل ذلك كالعمال الذين تستعين بهم الإدارة بصفة مؤقتة لإتمام عملية إحصاء السكان وكذلك

¹ عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 175

مقاولو الأشغال العامة ومتعهدو التوريد والمخرج السينمائي الذي يتفق مع جهة الإدارة على إخراج فيلم للتلفزيون¹.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا الشرط في نص المادة 4 من الأمر 03/06، إذ اعتبرت موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري، وأخرج من دائرة الموظفين بعض المستخدمين و أطلق عليهم مصطلح الأنظمة القانونية الأخرى للعمل ويمكن تقسيمها كما يلي:

- إخضاع مناصب الشغل المتعلقة بنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمة في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد رغم ديمومة التعاقد في هذه المناصب في حالة العقود غير محددة المدة.

إخراج مناصب الشغل من دائرة التوظيف في حالات²:

- انتظار مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد؛
- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل.

كما أخرج المشرع الجزائري من دائرة التوظيف الأعمال التي تتعلق بالتكفل بأعمال تكتسي طابع مؤقت³.

إلا أن بعض التشريعات لا تميز بين الخدمة الدائمة أو المؤقتة في اكتساب صفة الموظف العمومي كما هو الحال في القانون رقم 46 لسنة 1964 المتعلق بالعاملين المدنيين المصري، فقد اعتبر موظفا في ظل أحكامه من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة، كما أشارت المادة 10 من القانون 58 لسنة 1971 المتعلق بالعاملين المدنيين على أنه⁴:

¹سعد نواف العنزي : النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 2007، ص26

² أنظر المادة 20 من الامر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، سنة 2006.

³أنظر المادة 21 من الامر 03/06 مرجع سابق

⁴ مجموعة خبراء، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص16

يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون، وفي هذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظيفة الدائمة.

كما أن قانون الخدمة المدنية الكويتي اعتبر لمن يشغل وظيفة مؤقتة بعقد محدد المدة موظفا عاما، وهذا يتنافى مع شرط شغل الوظيفة بصفة دائمة، وترتبا على ذلك يرى البعض أن الشغل الدائم لإحدى الوظائف العامة كشرط لاكتساب صفة الموظف العام قد اختلف في ضوء الأحكام والقوانين التي وردت بقوانين الخدمة المدنية، الأمر الذي دفع كثير من رجال الفقه إلى القول بأن هذا الشرط لم يعد شرطا أساسيا من شروط تعريف الموظف العام¹.

فيما يرى البعض الآخر أنه وإن كانت قوانين الخدمة المدنية قد أسبغت صفة الموظف العمومي على من يشغل وظيفة مؤقتة أو من يشغل وظيفة دائمة بشغل مؤقت فهذا لا يعدو أن يكون مجرد استثناء من تلك القاعدة المستقرة في هذا الشأن².

الشرط الثالث الخدمة في مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى: يتعين لاكتساب صفة الموظف العمومي أن يعمل الشخص في مرفق عام تديره سلطة إدارية مركزية ممثلة في الوزارات ومصالحها، أو كانت سلطة لا مركزية مرفقية أو إقليمية.

فالأصل أن يعمل الموظف العمومي في مرفق عام يدار بأسلوب الإدارة المباشر، أي أن يدار بواسطة الدولة أو إحدى أشخاص القانون العام الأخرى، فإذا كان المرفق لا يدار بأسلوب الإدارة المباشر أو لا يدار بواسطة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام فإن العاملين به لا يعتبرون موظفين عموميين بالمعنى الاصطلاحي للموظف العام في القانون الإداري³.

و إذ كان تكييف الوضع القانوني للعاملين بالهيئات العامة الإدارية لم يثر أي مشكلة حيث يعتبرون موظفون عموميون باتفاق الفقه والقضاء، إلا أن وضع العاملين بالمؤسسات العامة

¹ طعيمة الجرف ، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973 ،ص643

² رمضان محمد بطيخ:المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة، دار النهضة العربية ، القاهرة،ص18

³ مجموعة خبراء، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص17

الاقتصادية ثار بشأنه اختلاف في بعض التشريعات، فمجلس الدولة الفرنسي ميز بين نوعين من الوظائف في المرافق العامة الاقتصادية هي وظائف التوجيه والرقابة من ناحية وبقية الوظائف من ناحية أخرى، فأضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة الموظف العمومي على وظائف التوجيه والرقابة ووظائف المحاسبة العامة الاقتصادية، إذ اعتبر القرارات الصادرة بشأنهم قرارات إدارية كما أن علاقتهم بهذه المرافق علاقة تنظيمية أو لائحية، وإن كان مجلس الدولة يتجه نحو التضييق على هذه الوظائف، بينما أضفى المجلس صفة الأجراء على بقية العاملين بالمرافق الاقتصادية ومن ثم لم يعتبرهم موظفين عموميين كما أن علاقتهم بالمرافق التي يعملون بها تعتبر علاقة تعاقدية وليست تنظيمية أو لائحية¹.

وبالرغم من انتقاد البعض لهذه التفرقة لعدم اتفاقها مع المنطق، فإن المشرع الفرنسي استبعد العاملين بالمرافق العامة الاقتصادية في قانوني الوظيفة العمومية لسنتي 1946 و1949.

أما في مصر فإن الأمر يختلف في تكييف الوضع القانوني للعاملين بالمؤسسات العامة عنه بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام، بالنسبة للعاملين في المؤسسات العامة وقبل إلغاء المؤسسات العامة بالقانون 111/1975 اعتبر العاملون بالمؤسسات العامة موظفين عموميين وذلك باتفاق الفقه والقضاء، ولقد قررت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1972/06/26 أن البنك المركزي المصري يعتبر مؤسسة عامة ومن ثم يعتبر العاملين فيه من الموظفين وتحدد تبعاً لذلك طبيعة العلاقة التي تربطهم بالبنك باعتبارها علاقة لائحية تحكمها القوانين واللوائح أياً ما كانت القواعد الموضوعية التي تسري في شأنهم ولو كانت أحكام قانون العمل ذاته، إذ تعتبر أحكام هذا القانون ذات صفة لائحية متى قدرت السلطة المختصة في البنك أعماله في شأن موظفيه².

¹ مجموعة خبراء، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص 17

² نفس المرجع، ص 19.

أما بالنسبة لشركات القطاع العام فاتجهت معظم الأحكام وجانب كبير من الفقه إلى عدم إضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام.

وعلى غرار التشريع الفرنسي في مجال الوظيفة العمومية فإن التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر بدأ من الأمر 133/66 ثم المرسوم 59/85 وصولاً إلى الأمر 03/06 قد استبعدت المؤسسات الاقتصادية من دائرة الوظيفة العمومية، فقد حددت المادة الثانية من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على سريان تطبيق هذا القانون على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، كما عدت هذه المادة المؤسسات والإدارات العمومية على سبيل الحصر والمتمثلة في:

- الإدارة المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها؛
- الجماعات الإقليمية؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي؛
- كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي؛

الفرع الثالث: المركز القانوني للموظف العمومي

لقد ثار الخلاف في الفقه والقضاء في فرنسا حول طبيعة الرابطة التي تربط الموظف العمومي بالدولة، حيث اتجه البعض إلى تكييفها على أنها علاقة خاصة تحكمها قواعد القانون الخاص فهي رابطة تعاقدية تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، بينما اتجه البعض الآخر إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة و إن كانت رابطة تعاقدية قوامها العقد إلا أن هذا العقد ليس من عقود القانون الخاص ولكن من عقود القانون العام، إلا أنه و في الأخير انتهى الأمر إلى تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها علاقة قانونية وتنظيمية

فالموظف في مركز قانوني وتنظيمي يقرر له جملة من الحقوق، وعليه سندرس في هذا الفرع تكييف علاقة الموظف العمومي بالدولة في النقاط التالية:

أولا علاقة تعاقدية خاصة: في ظل انتشار القواعد المدنية وغلبتها على أوجه الأنشطة المختلفة ومنها النشاط الإداري، اتجه الرأي الغالب في الفقه والقضاء الفرنسيين في أواخر القرن 19م إلى القول بأن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون الخاص، وهي تستند في مبرراتها إلى كون القانون المدني السائد في تلك الفترة هو القانون الذي كان مسيطر على موضوعات القانون الإداري، باعتبار العلاقة تنطوي على إرادة واتفاق كل من الموظف والإدارة¹.

ويرى أصحاب هذه النظرية أن الالتحاق بالعمل الإداري يكون وليد اتفاق إرادي يتم بتوافق إرادة الموظف مع الإدارة، أي بإيجاب وقبول يترتب عنه نشوء عقد مدني يسمى عقد عمل أو عقد إجارة أشخاص إذ كان موضوع العقد قيام الموظف بأعمال مادية، ويسمى عقد وكالة إذ كان موضوع العقد قيام الموظف بأعمال قانونية، وفي كلتا الحالتين يكون الموظف في مركز قانوني ذاتي، ومبرر أصحاب هذا الرأي إن إبرام العقد يتم بمفاوضات بين الموظف والإدارة لتحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه أثاره².

وقد تعرضت هذه النظرية للنقد تأسيسا على اعتبار أن العقد يشترط لإبرامه وجود إرادتين تتمثل في الإيجاب والقبول و إجراء مفاوضات بين الطرفين للاتفاق على شروط التعاقد،

¹ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 77 .

² مجموعة خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مرجع سابق ، ص 25

وهذه الاشتراطات لا وجود لا في علاقة الموظف بالدولة، فبمجرد التعيين في منصب العمل تترتب آثار لا علاقة لها مطلقا بالتفاوض ولا برضا الموظف أو بقبوله التعيين¹.

كما أن هذه النظرية تعرضت للنقد، إذ أنها أسست مبرراتها استنادا الى مبدأ سلطان الإدارة الذي يقوم على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في مجال روابط القانون الخاص وهذا يعني:

- عدم جواز تعديل مركز الموظف العمومي إلا بالاتفاق معه بوصفه الطرف الآخر في العقد؛

- حق الموظف في فسخ العقد في الأحوال والشروط المتفق عليها؛

- اختلاف مراكز الموظفين العموميين باختلاف نصوص عقودهم حتى ولو كانوا يقومون بعمل واحد؛

- الاختصاص بالنظر في منازعات الموظفين العموميين يكون من اختصاص القضاء العادي.

وعليه تم هجر هذه النظرية لأنها تتنافى مع فلسفة المرافق العامة وخروجها على المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة لاسيما سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ثانيا علاقة تعاقدية عامة: أمام الانتقادات الموجهة للرأي القائل بالتكليف العقدي وفق روابط القانون الخاص لعلاقة الموظف بالإدارة لعدم ملائمتها لمتطلبات سير المرافق العامة، وعليه اتجه بعض من الفقه بالقول أن رابطة الموظف العمومي بالدولة هي رابطة تعاقدية يحكمها القانون العام وهي قابلة للتعديل من طرف الإدارة واستناد لذلك يكون للإدارة الحق في تجاوز مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار الإدارة تتمتع بسلطات في مواجهة المتعاقدين معها.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، مرجع سابق،

إن المركز القانوني للموظف يخضع للقوانين والأنظمة السارية المفعول بداء بكيفيات انتقائه وتعيينه وتسيير مساره المهني، ولذلك فإن هذه المراكز يمكن أن تدخل عليها تعديلات وتنقيحات في أي وقت في إطار ما يسمح به القانون¹.

وقد تعرض هذا التكييف بدوره للنقد فلئن أخرجت علاقة الموظف بالدولة من تطبيق أحكام القانون الخاص إلا أنها لم تتحرر نهائياً من الأساس التعاقدية لهذه العلاقة، وإن كانت عقود القانون العام تتميز بأحكام تختلف عن عقود القانون الخاص، إلا أن العقود الإدارية تكون ملزمة لطرفيها أيضاً، بحيث لا يجوز للإدارة أن تعدل شروطها إلا إذا تغيرت الظروف بما يحقق الصالح العام.

ثالثاً علاقة تنظيمية ولائحية: عدل الفقه والقضاء عن فكرة ارتباط الموظف العمومي بالدولة أو بالإدارة بعلاقة تعاقدية سواء كانت عقداً خاصاً أو عقداً من عقود القانون العام، واستقر الرأي على أساس تكييفها على أنها مركز تنظيمي أو لائحي.

فأحكام الوظيفة العمومية بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات، إنما تستمد مباشرة من أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العمومية، فقرار التعيين ليس إلا تصرفاً شرطياً فهو لا ينشئ مركزاً ذاتياً للموظف، بل يتضمن إسناد الوظيفة له فيباشر مسؤولياتها وفقاً لما تقرره القوانين واللوائح في هذا الشأن.

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على هذا التكييف، كما أن المشرع الفرنسي قد قرر صراحة في المادة 5 من قانون 19 أكتوبر 1946، حيث نص على أن الموظف في علاقة بالإدارة في مركز تنظيمي ولائحي².

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق،

² مجموعة خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص 28

وهذا ما أقره المشرع الجزائري في النصوص المتعاقبة للوظيفة العمومية فالمادة 06 من الأمر 133/66 نصت على:

" يكون الموظف تجاه الادارة في وضعية قانونية وتنظيمية "

وهذا ما أكده الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 07 منه.

وعليه يترتب على تكييف مركز الموظف العمومي بأنه في مركز تنظيمي و لائحي ما يلي:

- الآثار القانونية للتوظيف تنتج بصدر قرار التعيين؛

- تنظيم الاستقالة والإضراب؛

- سريان التعديلات الصادرة بالقوانين واللوائح؛

- القرارات الصادرة بشأن الموظفين العموميين تعتبر قرارات إدارية؛

- بطلان كل ما يخالف ما تقرره القوانين واللوائح.

تبنى المشرع الجزائري نظام الوظيفة العمومية المغلق لأسباب تاريخية ومنطقية، فيبدو التأثير بفلسفة التشريع الفرنسي جليا واضحا، كما أن الحقبة الأولى للاستقلال وكذا التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للسلطة فرضت منطقتها.

الأسباب التاريخية: عرفت الحقبة الاستعمارية نوعا من اللامساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية بين الجزائريين والأقلية الأوربية، رغم أن قانون 4 فبراير 1919 بنص المادة 14 منه: "أن الأهالي المسلمين يتمتعون بحق الدخول للوظائف العمومية بنفس شروط الكفاءة البدنية التي يجب توفرها في المواطنين الفرنسيين، إلا أن هذا القانون لم يفعل ولم يدخل حيز التنفيذ لسببين¹:

السبب الأول: مناهضة كل مبادرة من شأنها إقرار أدنى الحقوق لصالح من لا ينتمي للأقلية الأوربية

¹ هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص38

السبب الثاني عدم وجود قانون أساسي عام، يحدد حقوق وواجبات المواطنين، إذ تحصنت الإدارة بسلطة تقديرية واسعة ومستقلة اتجاه موظفيها.

وبعد دستور 1946، تم اصدار أول قانون أساسي للوظيفة العمومية بموجب قانون 19 أكتوبر 1946، الذي امتد سريان أحكامه على الجزائريين بموجب مرسوم 10 جوان 1949، إلا أن أحكامه لم تتصف الجزائريين، فمعايير التوظيف والتكوين التي تبناها لا تتلائم ووضعياتهم، إلا أن اندلاع الثورة التحريرية جعل السلطات الفرنسية تهرع إلى حزمة من الإصلاحات تتعلق بنظام التوظيف من شأنها تيسير التحاق المواطنين الجزائريين بالوظيفة العمومية، ومن أهم هذه النصوص:

- مرسوم 17 مارس 1956؛

- مرسوم 27 أكتوبر 1958

- مرسوم 14 أوت 1960

- إنشاء مؤسسات للتكوين على مستوى الجزائر، قسنطينة، وهران

- إنشاء مجلس عام للوظيفة العمومية.

و استمر هذا الوضع حتى سنة 1959، حيث صدر نظام أساسي جديد للوظيفة العمومية بفرنسا بتاريخ 04/02/1959، و قد امتد تطبيق هذا القانون في الجزائر بموجب مرسوم 02/08/1960، واستمر العمل بهذا المرسوم إلى غاية صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية في كنف الجزائر المستقلة بموجب الأمر 133/66.

المبحث الثاني: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية

اخلاقيات الوظيفة العمومية تعني المبادئ والقيم التي يجب على موظفي القطاع العمومي احترامها والالتزام بها أثناء اداء مهامهم، وتهدف هذه الاخلاقيات إلى ضمان تعامل عادل ونزيه ومسؤول في خدمة المصلحة العمومية، كما تتضمن اخلاقيات الوظيفة العمومية قضايا مثل النزاهة والشفافية والحياد، وحماية المصالح العمومية واحترام حقوق المواطنين واستخدام الموارد العمومية بشكل رشيد.

المطلب الأول: التعريف بأخلاقيات الوظيفة العمومية

قبل الحديث عن تعريف اخلاقيات الوظيفة العمومية نود أن نعرض على المفاهيم الاصطلاحية للأخلاق والمذاهب الاخلاقية بغية الوصول لفهم معنى أخلاقيات الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: المعنى الاصطلاحي للأخلاق

يعرف ابن مسكويه الأخلاق بأنها: "حال للنفس داعية لها إلى أفعالها، من غير فكر ولا روية وهذه الحال تنقسم إلى قسمين: منها ما يكون طبيعياً ومن أصل المزاج كالإنسان الذي يحركه أدنى شيء نحو غصب ويهيج من أقل سبب، ومنها ما يكون مستقداً بالعادة والتدريب، وربما كان مبدؤه بالرؤية والفكر، ثم يستمر عليه أولاً فأولاً حتى يصير ملكة وخلقاً"¹.
أما الإمام الغزالي يعرفها بأنها: "هيئة في النفس راسخة، عنها تصدر الأفعال بسهولة ويسر من غير حاجة إلى فكر ورؤية، فان كانت الهيئة بحيث يصدر عنها الأفعال الجميلة المحمودة عقلاً وشرعاً سميت تلك الهيئة خلقاً حسناً، وإن كان الصادر عنها الأفعال القبيحة سميت الهيئة التي هي المصدر خلقاً سيئاً"².

¹ ابن مسكويه، تهذيب الأخلاق، مطبعة الترقى، القاهرة، 1317هـ، ص25

² الامام ابي حامد محمد ابن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005، ص934.

كما تعرف بأنها عبارة عن المبادئ والقواعد المنظمة للسلوك الإنساني التي يحددها الوعي لتنظيم حياة الإنسان على نحو يحقق الغاية من وجودنا في هذا العالم على أكمل وجه¹. كما عرفها احمد أمين بأنها: " تلك الأعمال التي صدرت من العامل عن عمد واختيار، يعلم صاحبها وقت عملها ما يعمل، وكذلك الأعمال التي صدرت لا عن إرادة ولكن كان يتجنب وقوعها عندما كان مريدا مختارا، فهذان النوعان يحكم عليهما بالخير أو الشر، وأما ما يصدر لا عن إرادة وشعور، ولا يمكن تجنبه في حالة الاختيار، فليس من موضوع الأخلاق"². وعرفت أيضا بأنها" البحث عن المبادئ وترتيبها واستنباطها والكشف عن أهميتها للحياة الأخلاقية مع بيان الواجبات التي يلتزم بها الإنسان"³.

أو هي مجموعة القيم والقواعد والمعايير التي تشكل السلوك الأفضل للفرد والجماعة في مجتمع وزمن معينين، ويمكن بواسطتها التمييز بين السلوك الحسن والسلوك القبيح والدعوة إلى الالتزام بالسلوك الخير والإحجام عن السلوك الشرير، وذلك ضمن أطر جزائية ثابتة من ثواب أو عقاب يوجبهما العرف أو العقل أو الدين⁴.

وتتعدد مذاهب علم الأخلاق باختلاف نظرتها للأخلاق سواء من حيث المصدر أو الغاية أو الموضوع.

إذا نظرنا لأخلاق من حيث زاوية المصدر التي تستمد منه القيم الأخلاقية، نجدها متعددة ويمكن إجمالها في المذاهب التالية:

1- مذهب المغايرة والتبعية: يرى هذا المذهب أن القيم الأخلاقية مصدرها يخرج عن دائرة الإنسان نفسه، أي أن غيره هو الذي يضع له المبادئ الخلقية بعد أن حدد له الغاية،

¹ ابراهيم محمد تركي، الفكر الأخلاقي عبر العصور، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011، ص178.

² أحمد أمين، كتاب الأخلاق، كلمات عربية للترجمة والنشر، القاهرة، 2011، ص11

³ بارتملي، مقدمة كتاب الأخلاق إلى نفوس ماخوس لأرسطو، ترجمة أحمد لطفي السيد، مطبعة دار الكتاب، القاهرة 1986، ص8

⁴ ابراهيم محمد تركي، مرجع سابق، ص20

فالأخلاق الدينية تقوم على هذا الأساس، لأن قيمها مصدره رسالة الوحي والتي لا يكون الإنسان فيها صاحب الشرعة و واضع للمبادئ الخلقية.

2- مذهب الاستقلال وعدم الوصاية: يعطي هذا المذهب مكانة كبيرة للعقل، إذ يرى أن العقل الإنساني كفيلاً بتحديد التصرفات وتحديد القيم الأخلاقية والغاية الخلقية، أي أن الإنسان مستقل وليس بحاجة إلى استتباب هذه القيم من مصادر خارجية مثل الدين والقانون والعرف، وقد غلبت هذه الفكرة على فلاسفة اليونان مثل أرسطو و أفلاطون، إذ بنوا فلسفتهم الأخلاقية على هذه النزعة الاستقلالية¹.

3- مذهب الإرادة والنية: يرى هذا المذهب أن الإرادة الإنسانية هي التي تصبغ العمل الإنساني بالصبغة الأخلاقية، وهناك من تحدثوا عن النية بأنها هي التي تصبغ الفعل بالحسن أو القبح، لأن الإنسان إذا نوى فعل معين لغاية معينة وجاءت النتيجة على عكس ما كان يتوقع، فإنه لا يعد خارجاً عن الأخلاق².

إذا نظرنا إلى علم الأخلاق من جهة الغاية من الفعل الإنساني، فإنه يمكن حصر هذه النظرة في الاتجاهات الأساسية التالية:

01- مذهب اللذة الحسية: وهو الذي يوجه نشاط الإنسان إلى تحصيل اللذة الحسية عن طريق وصف هذا العمل الموصل إلى ذلك بالفضيلة والحسن، وقد عرف هذا المبدأ تطوراً بحيث أنه جعل من العمل الإنساني إبعاد الضيق والألم عن النفس الإنسانية، وقد عرف هذا المذهب جملة من الانتقادات مما جعله يبحث في الحديث عن اللذة العقلية أو اللذة الروحانية.

02- مذهب السعادة: يجعل هذا المذهب السعادة النفسية هي الباعث أو الغاية لسعي الإنسان وعمله، إلا أن مفهوم السعادة مفهوم مرن يختلف باختلاف الاتجاهات الفكرية.

¹ إبراهيم محمد تركي، مرجع سابق، ص22

² نفس المرجع، ص23

03-مذهب المنفعة: وهو المذهب الذي يتخذ من خير الجماعة ومنفعة الفرد نفسه غاية لعمل الإنسان، ومن رواد هذا المذهب جيرمي بنتام (G.Bentham) وجون ستيوارت ميل (J.S. Mill).

04-مذهب الكمال: وهو المذهب الذي يحدد غاية العمل الخلقى في سعي الإنسان ونشاطه بتوصيل الإنسان إلى غاية الكمال، ومن رواد المذهب لبينتز (Lebniz) و كانط (Kant).
أما إذا نظرنا إلى علم الأخلاق من حيث الموضوع الذي تتركز فيه النظرة الأخلاقية نجدها تتمحور في اتجاهين أساسيين:

01-المذهب الفردي: هو المذهب الذي يركز على التفكير الذاتي حول الأنا ويصدر عن الغريزة الأصلية في حفظ البقاء، وهذا الاتجاه ينادي بالأثرة والأناية¹.

02-المذهب الجماعي: هو المذهب الذي يتخذ من العدالة والمحبة الإنسانية عامة، غاية أخلاقية لسعي الفرد وعمله.

الفرع الثاني: معنى أخلاقيات الوظيفة العمومية

للإحاطة بمعنى أخلاقيات الوظيفة العمومية يجب الوقوف عند نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية ثم تحديد معنى الأخلاق الوظيفية.

أخلاقيات الوظيفة العمومية تشير إلى مجموعة من القيم والمبادئ والمعايير السلوكية التي يجب أن يلتزم بها الموظفون العموميون أثناء أداء مهامهم الوظيفية، وتهدف هذه الأخلاقيات إلى ضمان النزاهة، والشفافية، والعدالة، والمسؤولية في ممارسة السلطة أو تقديم الخدمات العامة، وتشمل أخلاقيات الوظيفة العمومية الالتزام بالقوانين، واحترام حقوق المواطنين، وتجنب تعارض المصالح، والمحافظة على المال العام، وضمان تقديم خدمات ذات جودة للمجتمع، وباختصار هي الإطار الذي يحكم سلوك الموظفين العموميين بما يخدم المصلحة العامة ويحفظ ثقة المجتمع في المؤسسات الإدارية.

¹ فرانسوا غريغوار، المذاهب الأخلاقية الكبرى، ترجمة قتيبة المعرفي، منشورات عويدات، بيروت، 1984، ص116

فقد استقر الفقه على تعريف أخلاقيات الوظيفة بأنها الواجبات التي تفرض على شخص بحكم ممارسته لمهنة معينة، أو بعبارة أخرى هي مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأشخاص الذين ينتمون إلى مهنة معينة وتحدد واجباتها والسلوك الذي يجب الالتزام به عند ممارسة أعمال معينة¹،

أولا نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية: ترتبط نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية بأخلاقيات الإدارة وأخلاقيات الأعمال، وكما هو معلوم أن هذه الأخلاقيات ليست وليدة اليوم فقد عرفها الإنسان في الحقب الغابرة، وهذا ما تجسده القيم والأخلاقيات المهنية في الحضارات السابقة. قد عرفت الحضارة المصرية القديمة بالأداء التنظيمي حتى أن (P.f. Drucker) قال سنة 1981 "أن أفضل المديرين أولئك الذين اضطلعوا بمهمة بناء الأهرام في مصر"²، وعرفت كذلك الحضارة المصرية القديمة بفاعلية التنظيم الإداري، حتى قيل أن تراجع مصر بعد 1100 قبل الميلاد كان بتراجع فاعلية النظام الإداري³، وكان للتعليم في مصر القديمة أثر كبير في تحسين الأداء الوظيفي للعمال، وذلك بإنشاء مدارس ملكية لتدريب موظفي الخدمة العمومية على تقنيات الهندسة المدنية.

أما في فرنسا فتعود جذور الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العمومية إلى امر لويس التاسع عام 1254 المتعلق باصلاح الإدارة وشرطة المملكة والذي يفرض النزاهة على الموظفين ويقوم على فكرة الاخلاق المهنية، ثم تجسدت هذه الفكرة مرة أخرى من قبل فيليب الرابع في امره باصلاح المملكة عام 1303 وبشكل قريب إلى عصرنا الحالي، يتم أيضاً استعراض تطور هذه المفاهيم في القرن التاسع عشر حيث تم رسم صورة الموظف الحديث، وفي عام 1882

¹ ابراهيم عبد الله الماحي، السلوك الأخلاقي لرجل الأمن في التعامل مع الجمهور، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006، ص4.

² Auliana poon , Tourisem ,Technology and competative Strategies,Cab international, Wallingford,1993,p7

³ Sherif Ajdini, Public Administration in Ancient Rome and Egypt, Academic Journal of Interdisciplinary Studies,MCSER Publishing, Rome –Italy, Vol 3 No 6, November 2014, p387

كتب بول فيراند عن الصفات المطلوبة للموظفين، حيث ذكر أنه يجب عليهم أن يكونوا "مخلصين"، وأن ينفذوا أوامر رؤسائهم بدقة، وأن يتحلوا بالنزاهة والانضباط.

كما ظهرت اخلاقيات الوظيفة العمومية في اصلاحات ديغول¹ في أمر 9 اكتوبر 1945 من زاوية أخرى من خلال الاشارة للمسؤوليات العالية التي يتطلبها العمل في الوظيفة العمومية ووسائل تحقيقها بشكل جيد، كما تجدر الاشارة إلى أن مصطلح الأخلاقيات المهنية (déontologie) بواسطة جيرمي بنثام الذي كان يعني في بداية الأمر أن الأخلاق المهنية على أنه فهم كل شيء على أنه دراسة تجريبية لما يجب فعله في سياق اجتماعي محدد، ثم تطور هذا المفهوم للإشارة إلى مجموعة الواجبات المتعلقة بمهنة معينة والتي تبنى على أساس ثلاث مبادئ وهي النزاهة والحياد والكفاءة.²

كما أن الثورة الفرنسية ساهمت في ترسيخ ثلاث عناصر أساسية أسهمت في ترسيخ قيم الوظيفة العمومية وتم التعبير عنها في اعلان حقوق الانسان والمواطن وهي:

- التوظيف بناء على الجدارة وهو ما تجسد في تص المادة 6 من الاعلان بالقول أن جميع المواطنين مؤهلين لجميع الوظائف العمومية وفقا لقدراتهم.

- المنفعة العامة وهو ما اشارت اليه المادة 12 بالنص على أن الغرض من السلطة العامة هو المنفعة العامة وليس لتحقيق منفعة خاصة لأولئك المكلفين بها.

- الالتزام بالمساءلة وهو ما اشارت إليه المادة 15 من الإعلان.

ثانيا: تحديد معنى أخلاقيات الوظيفة العمومية: الأخلاقيات المهنية جوهرية وأساسية للوظائف العمومية وأنها ليست مجرد سلوك فردي، بل هي تمثل وعياً جماعياً بالخدمة العامة والانتماء إلى الإرادة الجماعية، وعليه الأخلاقيات المهنية ليست مجرد ممارسة لوظيفة، بل هي التزام بالمشاركة في عمل جماعي يخدم الدولة والمجتمع، فهي تهدف إلى تحديد ما هو

¹ V. joinville, vie de saint louis, garnier « clasique » 1998, p347, texte presente et annonce par jmofrin

² Cherstian Vigouroux, Déntologie Des Fonction Publiques, Daaloz, 2012, p73.

صواب وما هو خطأ، وما يجب أن يكون عليه سلوك الموظف العمومي في إطار هذه المعايير¹، وتهدف أيضا إلى ضمان تصرف الموظف في الشؤون العمومية بشكل موضوعي ونزيه وغير متحيز، وذلك عن طريق التوفيق بين مفهومي السلطة والمسؤولية في الإدارة العمومية، حيث أن الاخلاقيات هي جزء من المفهوم الواسع للمسؤولية، وأحد الضوابط التي تحول دون التعسف أو إساءة استعمال السلطة²، وتهدف أيضا إلى مساعدة الجمهور في توضيح ما هو حق للموظف وما هو واجب عليه في أدائه لوظيفته عند تقديم الخدمات لهم، مما يسهل محاسبته عند الانحراف عن هذه الحدود الاخلاقية.

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية تستمد قوتها من القواعد القانونية والتنظيمية، ولكنها قد تتجاوز النطاق القانوني الضيق من خلال تعزيز السلوك الأمثل من خلال التعليم والتدريب. إذ أن أخلاقيات الوظيفة العمومية لا تقتصر فقط على الالتزام بالقوانين، بل تهدف أيضا إلى تشكيل السلوكيات من خلال الارشاد والتوجيه.

إن الأخلاق تغطي القواعد الرئيسية التي تعتمدها المجتمعات بناءً على القيم الاجتماعية المتفق عليها، بينما ترتبط أخلاقيات الوظيفة العمومية بالقوانين والالتزامات المرتبطة بمهنة معينة أو وظيفة عمومية، كما تصف الأخلاقيات بأنها ثابتة وملزمة، وهي جزء من الوظيفة العمومية، في حين أن الأخلاق شخصية وتتعلق بالاختيار الفردي والإرادة، ويتم تعليم الأخلاقيات المهنية بشكل إلزامي في المؤسسات العمومية أو المهنية، بينما يتم تعليم الأخلاق كجزء من التربية الاجتماعية والثقافية.

إن الفلاسفة من الرواقيين إلى كانط اعتبروا أن الأخلاق تستند إلى التأمل الشخصي حول كيفية التصرف بشكل صحيح، بينما تكون الأخلاقيات المهنية محددة بالقوانين والنظم الخاصة

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة الإدارية العامة، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1987، ص18.

² Kenneth Kerengan and O.P.Dwived, Ethics in the Public Service, Comparative Perspectives, International Institute of Administrative Sciences, Brussels. Belgium 1983, p18.

بمهنة أو وظيفة ما. ولتحديد أدق لمعنى أخلاقيات الوظيفة العمومية نستشهد ببعض المصادر التي تميز بين الاخلاقيات المهنية والأخلاق ونذكر منها:

-Ethics are principles governing evaluation of goodness of issues and rightness of actions- القيم التي تحكم على الخطأ والصواب

- تقرير مجلس الدولة الفرنسي لعام 1988 أشار إلى أن الأخلاقيات والقوانين التي تحكم المهن يجب أن تكون واضحة وملزمة.

- الأخلاقيات المهنية ترتبط بتنفيذ الواجبات المهنية وتطبيق القوانين، وأنها تتعلق أساساً بالسلوك المهني للموظف، هذه الأخلاقيات ليست مسألة شخصية بقدر ما هي التزامات قانونية ومهنية.

- الدولة ليس لديها حاجة لفرض الأخلاق الشخصية على موظفيها أو مواطنيها، بل يكفي فرض القوانين والالتزام بها، وعندما يلتزم الموظفون بالقوانين والأخلاقيات المهنية يتحقق هدف الدولة في الحفاظ على النظام العام.

المطلب الثاني: أسس أخلاقيات الوظيفة العمومية

الأخلاقيات في الوظيفة العمومية تتجسد في سلوك الموظفين وقدرتهم على أداء مهامهم وفقاً لمعايير أخلاقية متفق عليها، والتي تستند إلى مصادر متعددة تشمل الدين، القانون، والثقافة التنظيمية. كما تُعتبر الأسس الدستورية من أهم الأدوات التي تُحدد معايير هذه الأخلاقيات، وتؤكد على أن الالتزام بها هو واجب قانوني وأخلاقي في نفس الوقت.

الفرع الأول مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية

تتعد المصادر التي تتشكل منها الاخلاق بوجه عام والاخلاقيات الوظيفية على وجه الخصوص إلى مصدر رسمي يتمثل في القانون بمفهومه الواسع، ومصادر غير رسمية متمثلة في النظام القيمي الذاتي.

أولاً المصدر الرسمي لقواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية: يعتبر القانون المصدر الرسمي لقواعد أخلاقيات الوظيفة، ويقصد بالقانون جميع التشريعات والتنظيمات التي تصدر السلطة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، وكما هو معلوم أن الفقه القانوني انقسم حول أساس القاعدة القانونية، فجانبا كبيرا يعطي الأولوية في تعريفه إلى قوة التأثير الاجتماعي (المصدر المادي)، أما الجانب الآخر فيعطي الأولوية للشرعية الشكلية¹، ومهما كان الاختلاف في النظرة الفقهية فإن تشريعات الوظيفة العمومية بمختلف أنماطها، قامت بتقنين أخلاقيات العمل الوظيفي في مختلف النصوص القانونية رغم التشكيك في أن القوانين الوضعية لا تصلح كمقاييس أخلاقية بسبب نسبيتها وعدم ثباتها ولكونها غير موجهة لعامة الناس وتهتم بظواهر الأعمال ولا تهتم بالنوايا ولا تعالجها².

و باعتبار القانون المصدر الرسمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية، حيث أنه يحدد بموجب القواعد القانونية التشريعية والتنظيمية السلوكيات المهنية للموظفين العموميين، هذه القوانين تضع الإطار الذي يضمن التزام الموظفين بالمبادئ الأخلاقية مثل النزاهة والشفافية والحياد والمساواة، وغيرها من العناصر الأساسية التي تحافظ على ثقة المرتفقين في المؤسسات العمومية، ويقع في قمة القواعد القانونية الدساتير الوطنية التي تنص على الحقوق والواجبات الأساسية للموظفين، إلى جانب القواعد الدستورية والتشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية، هناك مجموعة من الأنظمة واللوائح الداخلية التي تعتمد المؤسسات والإدارات العامة بهدف تعزيز وترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية، هذه الأنظمة قد تشمل مدونات السلوك المهني التي تُقدّم كإرشادات توجيهية للموظفين لتطبيق القيم الأخلاقية في ممارساتهم اليومية..

¹ عثمان سليمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 53.

² عبد العزيز بن سعد القحطاني، اطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ص 41.

في فرنسا أخلاقيات الوظيفة العمومية تُنظم بشكل صارم من خلال مجموعة من القوانين والتنظيمات التي تهدف إلى تعزيز النزاهة والحياد والمسؤولية، فالقانون الفرنسي يركز بشكل كبير على مبادئ الحياد الوظيفي والشفافية، التي تُعتبر من الأساسيات لضمان ثقة الجمهور في المؤسسات العمومية، ومن بين النصوص القانونية الداعمة لأخلاقيات الوظيفة العمومية نذكر مايلي:

• قانون الوظيفة العمومية: يُحدد هذا القانون الإطار القانوني لأخلاقيات الوظيفة العمومية في فرنسا الذي يُلزم الموظفين بالحياد السياسي، وهو أمر ضروري لضمان عدم استخدام المناصب العامة لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية.

• قانون الشفافية ومحاربة الفساد: في عام 2013، أصدرت فرنسا قانونًا لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في الوظيفة العمومية، وبرز ماجاء في هذا القانون الإشارة لبعض الجوانب ذات الصلة بالأخلاقيات المهنية ونذكر منها انه يلزم ذوو الوظائف العليا في الإدارة العمومية بالكشف عن مصالحهم المالية لمنع تضارب المصالح، هذا يعزز النزاهة ويقلل من فرص الفساد في المناصب والوظائف العليا في الدولة.

• مدونة الأخلاق للموظفين العموميين: هذه المدونة تُلزم الموظفين العموميين بالسلوكيات المهنية مثل الشفافية، النزاهة، الحياد، والتفاني في خدمة المصلحة العامة، كما تُعتبر هذه المدونة أداة أساسية لتعزيز قيم الوظيفة العمومية.

إن القانون الفرنسي ومن أجل أخلقة الحياة العامة يضع آليات ذات طابع وقائي ورقابي لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية، من أجل الحفاظ على ثقة الجمهور ويقلل من فرص الفساد وسوء السلوك الوظيفي.

أما النموذج الأمريكي في الولايات المتحدة، فالأخلاقيات في الوظيفة العمومية تُدار أيضًا من خلال إطار قانوني صارم، مع تركيز خاص على النزاهة، الشفافية، والمسؤولية، كما القوانين والتنظيمات تهدف إلى تعزيز معايير أخلاقية عالية في الخدمة العمومية ومنع تضارب المصالح والفساد، ونوجز بعض الأمثلة على ذلك:

• **قانون الأخلاقيات في الحكومة: (Ethics in Government Act)** تم إصداره في عام 1978 بعد فضيحة "ووترغيت". يُلزم القانون الموظفين الحكوميين بالإفصاح عن ممتلكاتهم المالية ومنع تضارب المصالح، كما يُنظم السلوك الأخلاقي للموظفين العموميين، بما في ذلك تقديم تقارير حول الهدايا والدخل الخارجي، ويهدف القانون إلى تعزيز الشفافية والنزاهة في الإدارة العمومية.

• **مدونة السلوك الوظيفي الفيدرالية: (Federal Code of Conduct)** تنص على القواعد الأخلاقية التي يجب أن يتبناها الموظفون الفيدراليون في الولايات المتحدة، بما في ذلك القواعد المتعلقة بالحياد السياسي، ومنع قبول الهدايا، والتصرف بأمانة ونزاهة، كما تحدد المدونة أيضاً المبادئ الأساسية للسلوك الأخلاقي.

• **مكتب الأخلاقيات الحكومية: (Office of Government Ethics - OGE)** هو الهيئة المسؤولة عن مراقبة تطبيق قوانين الأخلاقيات في الولايات المتحدة، يضطلع هذا المكتب بتطوير معايير الأخلاقيات وتقديم المشورة للموظفين العموميين لضمان الامتثال.

وعليه يمكن أن نستشف من التجريبتين الفرنسية والأمريكية في إطار تعزيز الأخلاقيات الوظيفية ونستخلص مايلي:

• كلا الدولتين تعتمد على إطار قانوني قوي لتنظيم أخلاقيات الوظيفة العمومية.

• الحياد السياسي ومنع تضارب المصالح هو من بين المبادئ الأساسية في كلا البلدين.

• هناك آليات قانونية للتأكد من الشفافية والنزاهة، مثل الإفصاح المالي ومنع قبول الهدايا.

و عليه فإن القانون في فرنسا والولايات المتحدة يُعتبر أداة أساسية لضمان تطبيق المعايير الأخلاقية في الوظيفة العمومية، مما يعزز من ثقة المواطنين في الحكومة ويمنع الفساد وسوء السلوك الوظيفي.

و يبرز القانون كمصدر رسمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية في الجزائر من خلال:

01- الدستور: الإطار القانوني الأعلى الذي يحدد الحقوق والواجبات الأساسية للموظفين والمبادئ الأساسية للمرافق العمومية، فالدستور الجزائري يتضمن العديد من المبادئ الاخلاقية

المتعلقة بالادارة العمومية، فالتعديل الدستوري لسنة 2020 يرسخ في ديباجته حماية أخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال النص على أن الجزائر تعبر عن تمسكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفق أطر الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها.

كما تنص المادة 9 منه على ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وعدم قيام المؤسسات العمومية على الممارسات الاقطاعية والجهوية والمحسوية وعدم قيام علاقات الاستغلال والتبعية وكل سلوك مخالف للأخلاق الإسلامية وقيم ثورة نوفمبر حسب نص المادة 11، كما أنه لا يمكن للوظائف أن تكون مصدرا للثراء، كما يجب على كل عون عمومي في اطار تأدية مهامه تقادي أي حالة من حالات تعارض المصالح (المادة 24)، إن من المبادئ الدستورية الأخلاقية المستوجبة للعقاب استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة (المادة 25)، كما كرس الدستور جملة من المعايير الأخلاقية الضابط لعمل الادارة العمومية والمتمثلة في حياد الإدارة وعدم تحيزها، بأن تتعامل الادارة بكل حياد مع الجمهور و أداء الخدمة بدون تماطل (المادة 26)، كما يعد مبدأ المساواة قيمة أخلاقية ثابتة في كل الدساتير بتقديم الخدمات على وجه المساواة بين المرتفقين دون تمييز (المادة 27).

2- القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: يعد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 06-03 بتاريخ 15 يوليو 2006 المرجع الأساسي الذي يُنظم جميع جوانب الوظيفة العمومية في الجزائر، وينص القانون على عدة مبادئ أخلاقية يجب على الموظفين العموميين احترامها، منها:

أ- عدم التحيز: يلتزم الموظف العمومي بالحياد وعدم استغلال وظيفته لتحقيق مكاسب سياسية. هذا المبدأ يهدف إلى ضمان أن تكون القرارات والإجراءات الإدارية مبنية على المصلحة العامة وليس على الولاءات السياسية.

ب- الشفافية والمسؤولية: يفرض القانون على الموظف العمومي الالتزام بمبادئ الشفافية في أداء مهامه، مع ضمان المساءلة في حال حدوث أي تجاوزات، كما يلتزم الموظفون العموميون بتنفيذ واجباتهم بكفاءة وحسن نية.

- **ج- تضارب المصالح:** يمنع القانون الموظف العمومي من الانخراط في أي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى تضارب المصالح مع مهامه الوظيفية.

3- قانون مكافحة الفساد: يلعب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته دورًا هامًا في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية في الجزائر، على سبيل المثال، القانون رقم **06-01** المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ويُعتبر جزءًا من الجهود الجزائرية لمكافحة الفساد داخل القطاع العمومي، ومن أهم مبادئ هذا القانون:

- **التصريح بالامتلاكات:** يُلزم القانون الموظفين العموميين بالإفصاح عن ممتلكاتهم لمنع تضارب المصالح ومكافحة الفساد.

- **مراقبة الهدايا والمزايا:** يحظر القانون على الموظفين العموميين قبول هدايا أو مزايا.

4- مدونات السلوك المهني: في بعض القطاعات، تُعتمد مدونات سلوك مهنية تُنظم سلوك الموظفين وتوضح المبادئ الأخلاقية التي يجب اتباعها. هذه المدونات تركز على النزاهة، الشفافية، حسن إدارة المال العام، واحترام حقوق المواطنين، وعلى سبيل المثال في قطاعات الصحة والتعليم والشرطة تُعتبر مدونات السلوك أدوات توجيهية لتعزيز معايير الأخلاق المهنية وضمان تقديم خدمات عمومية ذات جودة عالية.

ثانيا المصادر غير الرسمية لأخلاقيات الوظيفة العمومية: يمكن القول ان السلوكيات تستمد

أسسها الأخلاقية من مصدرين أولهما نظام القيم الاجتماعي وثانيهما النظام القيمي الذاتي،

ويمكن بيان المصادر غير الرسمية للقواعد الأخلاقية وفقا لما يلي¹:

1- النظام القيمي الاجتماعي: يتمثل في العناصر التالية:

أ- الأسرة: تلعب الأسرة دورًا أساسيًا في تشكيل شخصية الأفراد وتوجيه سلوكهم، بما في ذلك

القيم الأخلاقية التي يتمسك بها الموظفون العموميون في حياتهم المهنية، فالأسرة هي البيئة

¹ سما سعد خير الله حسين الفضل، أثر المناخ الأخلاقي في نوعية حياة العمل والرضا الوظيفي في عينة من المستشفيات العراقية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2006، ص13.

الأولى التي يتعرض فيها الفرد للتعليم الأخلاقي والاجتماعي، حيث يتم غرس مبادئ مثل الصدق، الأمانة، العدالة، والإحسان منذ الصغر، وهذه القيم تشكل أساس سلوك الأفراد في مختلف مناحي حياتهم، بما في ذلك العمل في الوظيفة العمومية، و يتم تأثير الأسرة على أخلاقيات الوظيفة العمومية من عدة جوانب:

- الأسرة تضع الأسس الأولى لتعليم القيم الأخلاقية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأخلاقيات الوظيفة العمومية، فالمبادئ مثل الأمانة في التعامل والمسؤولية عن التصرفات واحترام الآخرين، وتقدير العمل هي قيم تُرسخ في الطفل من خلال التربية الأسرية، وهذه القيم تصبح جزءاً لا يتجزأ من شخصية الفرد وتنعكس في سلوكه المهني.

- من خلال الأسرة، يتعلم الفرد أهمية المسؤولية تجاه الآخرين، فالموظف العمومي الذي نشأ في أسرة تُعزز من قيمة المسؤولية يتصرف بشكل يتماشى مع هذا المبدأ في أداء واجباته الوظيفية، ويشعر بواجبه تجاه المجتمع ويحترم مسؤولياته في تقديم الخدمات العامة بأمانة وكفاءة.

- الأسرة تعمل كوسيط لنقل القيم الاجتماعية التي تُعزز الأخلاقيات في الحياة العملية، فمن خلال التفاعل اليومي داخل الأسرة يتعلم الأفراد احترام القوانين والقواعد التي تحكم المجتمع، وهذا الالتزام بالقيم الاجتماعية يُترجم إلى التزام بالقوانين واللوائح التي تحكم الوظيفة العمومية.

- في الأسرة، يكون للآباء دور كبير في تقديم القدوة الحسنة لأبنائهم، فالآباء الذين يظهرون النزاهة والصدق في تعاملاتهم يزرعون هذه القيم في أبنائهم الذين يحملونها معهم إلى مكان العمل، وعليه فالموظف العمومي الذي نشأ في أسرة قَدّرت القيم الأخلاقية سيكون أكثر ميلاً لتطبيق هذه القيم في عمله..

- الأسرة تعزز من قيمة التعاون والاحترام المتبادل بين أفرادها، وهذه القيم تُعتبر أساسية في بيئة العمل الجماعي في الوظيفة العمومية، فالموظف الذي نشأ في بيئة أسرية تُشجع التعاون

يكون أكثر استعدادًا للتعامل مع زملائه بروح الفريق والعمل الجماعي، مما يسهم في تحسين الأداء الجماعي وتعزيز الأخلاقيات المهنية.

- الأسرة تُعلم الانضباط في السلوك والالتزام بالواجبات المنزلية والدراسية منذ الصغر، وهذه القيم تُصبح لاحقًا جزءًا من حياة الفرد المهنية، فالموظف العمومي الذي تعلم الانضباط في أسرته يكون أكثر التزامًا بمواعيد العمل واحترام القوانين واللوائح الداخلية للوظيفة العمومية.

- تُعلم الأسرة الفرد قيمة العطاء والإخلاص في العمل، حيث يُشجع الأهل أبناءهم على بذل الجهد والإخلاص في ما يقومون به، هذه القيم تنعكس في العمل المهني للموظف العمومي، حيث يُصبح ملتزمًا بخدمة المجتمع بإخلاص وتقان، ويعمل على تقديم أفضل ما لديه لتحقيق المصلحة العامة.

ب- المجتمع: يعد المجتمع من أهم المصادر التي تُشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية، حيث يؤثر المجتمع بثقافته وقيمه وتقاليده على سلوكيات الأفراد داخل المؤسسات الادارية، إن القيم المجتمعية التي تنتقل من جيل إلى جيل تُساهم في ترسيخ المبادئ الأخلاقية التي تحكم تصرفات الموظفين العموميين وتوجهاتهم في أداء مهامهم، والمجتمع لا يكتفي بدور المراقب فقط، بل يفرض معايير سلوكية على الأفراد والمؤسسات، مما يعزز التزام الموظفين بالمعايير الأخلاقية في الوظيفة العمومية، ويمكن ان نقدم بعض القيم الأخلاقية الاجتماعية التي يمكن أن تؤثر في الاخلاقيات الوظيفية:

- القيم المجتمعية مثل الصدق، الأمانة، التضامن، والعدالة تُشكل أساسًا لأخلاقيات الوظيفة العمومية، فالمجتمعات التي تُعلي من هذه القيم تملك قوة التأثير على الموظفين العموميين الذين يلتزمون بهذه المبادئ ويطبقونها في عملهم اليومي، ويمكن القول أن المجتمع يُحدد المعايير المقبولة للسلوك المهني ويضع توقعات حول كيفية تعامل الموظفين العموميين مع الجمهور ومع المال العام.

- الضغط الاجتماعي يُعتبر عاملاً مؤثرًا في تشكيل أخلاقيات الموظفين العموميين، فالمجتمع يفرض ضغوطًا غير رسمية على الأفراد من خلال توقعات سلوكية معينة، تجعل من الموظفين

العموميين الذين ينتمون إلى مجتمع يُدين الفساد ويشجع على النزاهة يشعرون بضغوط أكبر للائتمان إلى تلك المعايير في عملهم اليومي، فالفساد وسوء التصرف يصبحان غير مقبولين اجتماعياً، ما يدفع الموظفين إلى اتباع سلوكيات تتماشى مع تلك المعايير الأخلاقية.

- المجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الإعلام والجمعيات والمنظمات غير الحكومية، تلعب دوراً محورياً في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال الرقابة والمساءلة، فالمؤسسات الإعلامية ومنظمات المجتمع المدني تعمل على تسليط الضوء على السلوكيات غير الأخلاقية داخل المؤسسات الإدارية مما يزيد من وعي الموظفين بأهمية الالتزام بمعايير الأخلاق، وهذه المشاركة المدنية تُعزز من مبدأ الشفافية وتضع حداً للسلوكيات الفاسدة.

- المجتمع يؤثر على أخلاقيات الأفراد من خلال التنشئة الاجتماعية، حيث يتعلم الأفراد منذ الصغر القيم التي تحكم تصرفاتهم في الحياة العامة والخاصة، وتلعب هذه التنشئة دوراً في تحديد ما يُعتبر سلوكاً أخلاقياً أو غير أخلاقي داخل بيئة العمل، فالموظفون العموميون الذين نشأوا في بيئة مجتمعية تُقدّر النزاهة والعدالة يكونون أكثر ميلاً لاتباع هذه القيم في حياتهم المهنية.

- المجتمع يُحمّل الموظفين العموميين مسؤولية اجتماعية تتجاوز حدود عملهم الوظيفي وهذه المسؤولية تشمل تقديم الخدمات العامة بأمانة ونزاهة وتلبية احتياجات المواطنين بشكل عادل، وعليه فإن المجتمع يراقب الموظفين ويُقيّم أداءهم بناءً على مدى التزامهم بهذه المسؤولية الأخلاقية، وهذا التقييم يُشجع الموظفين على التصرف بما يتماشى مع التوقعات المجتمعية لتجنب النقد أو فقدان ثقة الجمهور.

- التقاليد الثقافية للمجتمع تلعب دوراً مهماً في تحديد ما يُعتبر سلوكاً أخلاقياً داخل المؤسسات الإدارية في المجتمعات التي تقدر الاحترام المتبادل والتعاون، وتنعكس هذه القيم في سلوك الموظفين العموميين في تعاملهم مع المواطنين وزملائهم فعلى سبيل المثال المجتمع الذي يثمن ثقافة الاحترام يخلق بيئة تشجع على التعامل بعدالة واحترام في المؤسسات العمومية.

ج- السلوك التنظيمي : السلوك التنظيمي كمصدر لأخلاقيات الوظيفة العمومية يلعب دورًا محوريًا في تشكيل المعايير الأخلاقية داخل المؤسسات الادارية، فالسلوك التنظيمي يتناول دراسة كيف يتفاعل الأفراد والجماعات داخل المنظمات، ويُرَكز على فهم ديناميات العمل التي تؤثر على الأداء الفردي والجماعي، وعلى القيم والأخلاقيات التي يجب أن تُنظم تلك التفاعلات.

إن الثقافة التنظيمية تشكل الإطار العام الذي يحدد السلوكيات المقبولة والمرفوضة داخل المنظمة في الوظيفة العمومية، وعليه تعتبر الثقافة التنظيمية مصدرًا هامًا لأخلاقيات المهنة لأنها تضع القواعد غير المكتوبة التي توجه تصرفات الموظفين، وعندما تكون الثقافة التنظيمية مبنية على النزاهة والشفافية والعدالة، فإنها تعزز الأخلاقيات المهنية بين الموظفين، وعلى سبيل المثال المؤسسات التي تُعزز قيم مثل الشفافية والمساءلة تُشجع الموظفين على التصرف بنزاهة، وتقلل من فرص الفساد.

كما أن القيادة التنظيمية تلعب دورًا كبيرًا في تشكيل السلوكيات والأخلاقيات داخل المؤسسات الادارية، فالقادة الذين يظهرون السلوك الأخلاقي يكونون قدوة لبقية الموظفين، حيث يؤثر أسلوب قيادتهم على الالتزام بالقيم الأخلاقية في المؤسسة، وعندما يُظهر القادة احترامًا للقوانين واللوائح ويتعاملون بشفافية وعدالة، فإنهم يُشجعون موظفيهم على اتباع نفس النهج، وتشجع

القيادة التحويلية على وجه الخصوص على رفع معايير الأداء والسلوك من خلال إلهام الموظفين وتوجيههم نحو أهداف أعلى تشمل الالتزام الأخلاقي وخدمة المصلحة العامة.

إن السلوك التنظيمي يدرس أيضًا تأثير الدوافع والرضا الوظيفي على أخلاقيات الموظفين، الموظفون العموميون الذين يشعرون بالتقدير والاحترام في بيئة عملهم يميلون إلى التصرف بطريقة أخلاقية، وعلى العكس من ذلك قد يؤدي الاحباط وعدم الرضا إلى تصرفات غير أخلاقيات مثل الإهمال أو الانخراط في سلوكيات فاسدة، وعليه فإن بيئة العمل تعزز الرضا الوظيفي وبطريقة غير مباشرة تساهم في تعزيز الالتزام بالأخلاقيات المهنية.

إن الجماعة التي يعمل ضمنها الفرد تؤثر بشكل كبير على سلوكه، كما تجدر الإشارة إلى أنه يمكن أن تؤدي الضغوط الاجتماعية والمهنية إلى تكوين معايير سلوكية قد تؤثر على تصرفات الأفراد، وإذا كانت الجماعة تُعزز القيم الأخلاقية وتدين السلوك غير الأخلاقي، فإن الفرد سيتبنى هذه القيم، وعلى النقيض من ذلك، إذا كانت الجماعة تتساهل في الأمور الأخلاقية فقد يؤدي ذلك إلى انحدار أخلاقي بين الأفراد، وعليه يمكن القول أن السلوك التنظيمي يسهم في خلق بيئة جماعية تعزز النزاهة وتدعم الالتزام بالأخلاقيات المهنية.

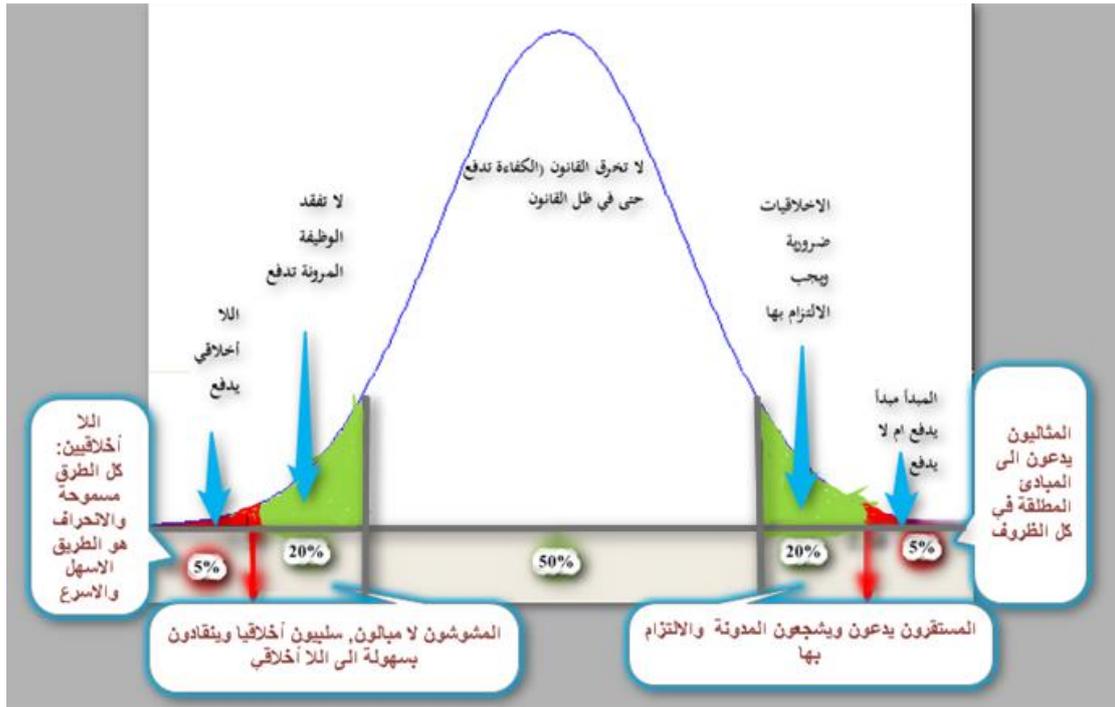
إن التواصل الفعال داخل المنظمة يُسهم في تعزيز القيم الأخلاقية، فالهيئات التي توفر قنوات مفتوحة للتواصل بين الموظفين والقادة تُعزز من الشفافية والمساءلة، فعندما يشعر الموظفون أن لديهم مساحة للتعبير عن مخاوفهم أو الإبلاغ عن سلوكيات غير أخلاقية دون خوف من الانتقام، يزيد هذا من التزامهم بالمعايير الأخلاقية.

يركز السلوك التنظيمي أيضاً على أهمية أخلاقيات العمل الجماعي والتعاون بين الأفراد، ففي الإدارة العمومية يشكل التعاون بين الأقسام والوحدات أمراً ضرورياً لضمان تقديم الخدمات العامة بكفاءة ونزاهة، وعندما يتم تعزيز قيم التعاون والاحترام المتبادل داخل الوحدات، يكون لذلك تأثير إيجابي على أخلاقيات العمل بشكل عام.

إن دراسة السلوك التنظيمي ينصب على دراسة سلوك الموظف العمومي وما يصدر عنه من تصرفات وهو يمارس مهامه الوظيفية، يمكنه أن يلهم المشرع أو واضع النص القانوني أن يسترشد بهذه الدراسات ليتكيف مع السلوكيات من أجل وضع نص قانوني ذو جودة سواء على مستوى الوقاية من السلوكيات الماسة بأخلاقيات الوظيفة العمومية أو على مستوى آليات الردع والعقوبة.

من بين أهم الدراسات ذات الصلة بالسلوك التنظيمي هناك دراستين ذات دلالات عميقة قامت بها منظمة OCDE¹، الدراسات الأولى تتعلق بمدى الالتزام الشخصي بالأخلاقيات الوظيفية وقد ترجمتها في إطار كمي باستعمال التوزيع الطبيعي وفقاً لما يلي:

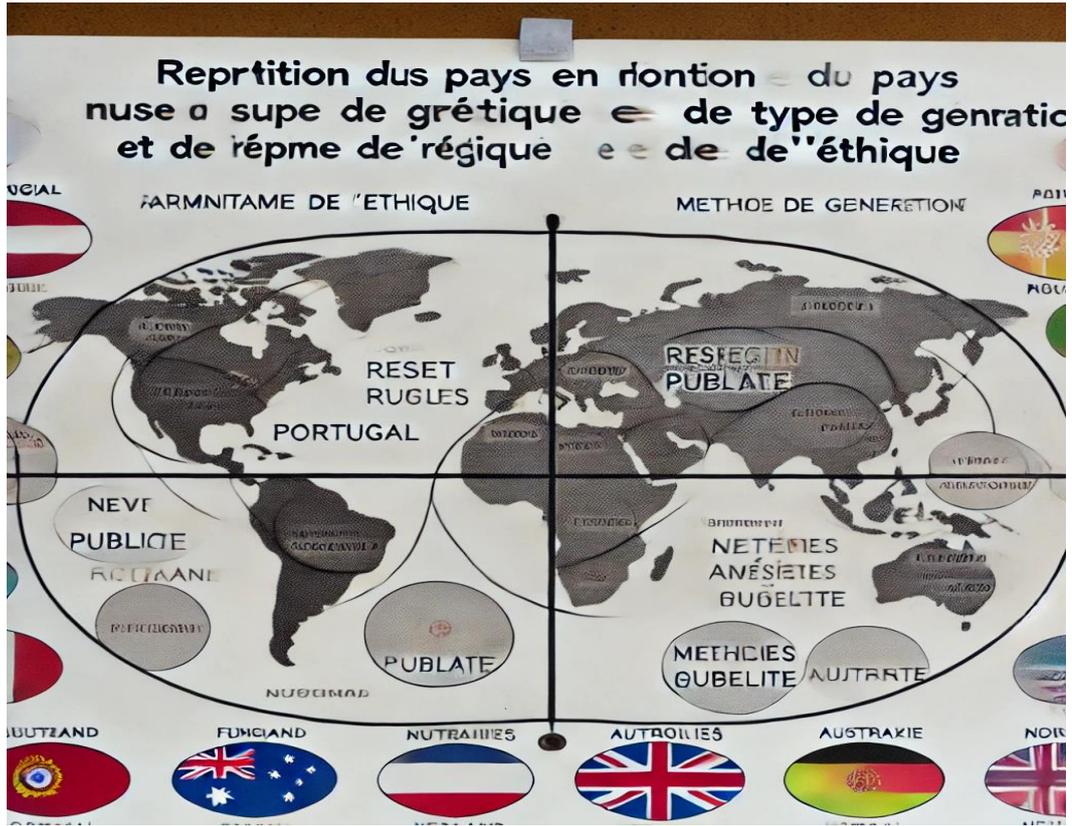
¹ OCDE , L'ETHIQUE ET LE SERVICE PUBLIC , PUMA Note de synthèse No.1, service de gestion publique, Février 1997.P4.



المصدر: OCED

يمثل المنحنى توزيعاً للأفراد بناء على مدى التزامهم بالقانون، في منتصف المنحنى توجد النسبة الأكبر (50%) التي تشير إلى الأشخاص الذين يحترمون القانون ويتمسكون به و في الطرف الأيسر هناك الأشخاص الذين يميلون إلى انتهاك القوانين عن عمد ويمثلون حوالي 5% هؤلاء الأشخاص يستغلون الثغرات ويميلون إلى تجاوز القانون بسهولة، في الطرف الأيمن هناك أيضاً نسبة 5% من الناس الذين يلتزمون بالأخلاقيات بدافع ذاتي وهم المثاليون، أما في الوسط فيوجد الأشخاص الذين يمثلون 20% على كل جانب من المنحنى، ففي الجانب الأيسر فهي فئة تلتزم بالقانون خوفاً من فقد الوظيفة، أما الفئة في الجانب الأيمن فهي تلتزم بالقانون لأنها تعتبر الأخلاقيات ضرورة يجب الالتزام بها.

أما الدراسة الثانية تتعلق بدراسة الأخلاقيات المهنية باعتبارها ذات طابع نسبي



المصدر: OCDE , L'ETHIQUE ET LE SERVIVE PUBLIC

الرسم البياني يعرض توزيع الدول بناءً على نوعية الإدارة ونظام الأخلاقيات، ويتم تصنيف الدول على محورين رئيسيين:

المحور الرأسي (من الأسفل إلى الأعلى)

في الأسفل: نظام الأخلاقيات المبني على "الالتزام بالقواعد". هذا النظام يعتمد على القواعد والانضباط، حيث يمكن ضمان الامتثال والاحترام.

في الأعلى: نظام الأخلاقيات المبني على "النزاهة". هذا النظام يعتمد على النزاهة والطموح، ولكن من دون إمكانية واضحة لضمان الامتثال الكامل

المحور الأفقي (من اليسار إلى اليمين)

على اليسار: الإدارة العمومية التي تعتمد على القواعد والعمليات، حيث يكون التركيز على الرقابة والتسلسل الهرمي.

على اليمين: إدارة مبنية على الأهداف والنتائج، حيث يكون التركيز على المسؤولية والاستقلالية وحرية التقدير.

وعليه يتم تحليل تموضع الدول وفقا لما يلي:

- نيوزيلندا تقع في أعلى اليمين، مما يشير إلى أنها تتبع نظامًا إداريًا يعتمد على النزاهة، وفي نفس الوقت تركز على الإدارة بالنتائج والمسؤولية.

- هولندا وأستراليا والنرويج تقع في مناطق قريبة، وتشير إلى أن هذه الدول تتمتع أيضًا بنظام أخلاقي قائم على النزاهة، وتستخدم الإدارة المبنية على النتائج.

- فنلندا والمملكة المتحدة تقع في منطقة متوسطة بين النزاهة والإدارة بالنتائج.

- الولايات المتحدة تتموضع في الأسفل إلى اليمين، مما يعني أن نظام الأخلاقيات فيها يعتمد على القواعد، لكن إدارتها تعتمد على النتائج والمسؤولية.

-البرتغال والمكسيك تقع في الأسفل إلى اليسار، مما يشير إلى أن هذه الدول تعتمد على نظام أخلاقي يعتمد على القواعد، وإدارة مبنية على القواعد والرقابة.

وعليه فإن الدول التي تقع في الربع العلوي الأيمن (مثل نيوزيلندا وهولندا) تعتبر الأكثر تقدمًا من حيث اعتمادها على النزاهة والمسؤولية، بينما الدول في الربع السفلي الأيسر (مثل المكسيك والبرتغال) تعتبر أكثر تقليدية وتعتمد على الإدارة الهرمية.

2- النظام القيمي الذاتي: وتمثل فيما يلي:

أ- القيم الشخصية: تُسهم القيم الشخصية في تشكيل أخلاقيات الموظف العمومي باعتبارها الأساس الذي ينبع منه سلوكه¹، لذلك فإن العلاقة بين القيم والأخلاق هي علاقة متينة وتلعب القيم دورًا حاسمًا في تحديد السلوك الأخلاقي وتمييزه عن السلوك غير الأخلاقي، وتُعتبر هذه القيم النظام المعرفي الذي يوجه سلوك الموظف العمومي ويؤثر في قراراته وتصرفاته الإدارية ومعاملاته مع الآخرين، ومن الجدير بالذكر أن القيم تتكون من عناصر متعددة، من أبرزها الحياء، الصبر، الحكمة، الصدق، الرحمة، والانضباط.

ب- الدين: يعتبر الدين من أهم المصادر التي تُشكل الأخلاقيات العامة، بما في ذلك أخلاقيات الوظيفة العمومية، و يقدم الدين، (سواء كان الإسلام أو غيره من الأديان السماوية)، إطارًا أخلاقيًا متكاملًا يوجه السلوك الإنساني نحو الالتزام بالقيم العليا كالصدق، الأمانة، العدل، والإخلاص، ولا يختلف الموظف العمومي في الإسلام عن أي موظف عمومي في أية بيئة إلا في الخلفية العقائدية التي تحدد سلوكه وأخلاقه سواء في المنظمة الإدارية أو في المجتمع الذي يعيش فيه، وبذلك يصبح الإنسان المؤمن هو محور الإرتكاز الذي ترتبط به أخلاقيات الوظيفة العمومية، وفي الشريعة الإسلامية يعتبر الإنسان أساس الإدارة ومحركها، إن صلح صلحت به و إن فسد فسدت معه، لذلك فهو يعتبر المشكلة والحل، وعليه فإن المصدر الديني والتربية الأخلاقية للموظف العمومي يفعل من الرقابة الذاتية التي تعتبر عاصم من الوقوع في الأخطاء والمحضورات، وتمكنه من الالتزام بالأخلاقيات الوظيفية بصفة تلقائية، والموظف في هذه الحالة لا يحتاج إلى وسائل الزجر والعقاب التي تفرضها القولنين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العمومية²، وفي السياق العمومي تلعب التعاليم الدينية دورًا كبيرًا في توجيه سلوك الموظفين العموميين وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية، ما يساهم في الحفاظ على نزاهة المؤسسات العمومية وثقة المواطنين، ومن الأخلاقيات التي نص عليها الدين الإسلامي في مجال أخلاقيات العمل نذكر:

¹ بلال خلف السكارنة، اخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2013، ص94.

² عماد محمد عوض أبو حزمة، قيم و أخلاقيات الإدارة العامة الأردنية، رسالة ماجستير في الادارة العامة، جامعة اليرموك، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 1997، ص45.

01- الصدق والأمانة:

الدين الإسلامي، على سبيل المثال، يُشدد على الصدق والأمانة كقيم أساسية في التعاملات اليومية. يقول الله تعالى: "(إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا)¹ فالموظف العمومي الذي يسترشد بالتعاليم الدينية يلزم نفسه بالصدق والأمانة في أداء مهامه يعزز من أواصر الثقة بين الإدارة والمواطن.

02- العدل والمساواة:

العدل هو أحد القيم الجوهرية التي يشدد عليها الدين الإسلامي، ويعد ضرورة لتحقيق النزاهة في الوظيفة العمومية. يقول الله تعالى: "(إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ)² فالعدل في الوظيفة العمومية يعني تقديم الخدمات العمومية بشكل متساوٍ لجميع المواطنين دون تمييز، وعليه فإن الموظف الذي يلتزم بالتعاليم الدينية يحرص على أن يكون عادلاً في اتخاذ القرارات وتطبيق القوانين.

03- الزهد في المال العام:

الإسلام يحث على حفظ المال العام وعدم استغلاله لمصالح شخصية، ويُعتبر المال العام أمانة في يد الموظف العمومي، ويجب عليه التصرف فيه بحكمة ونزاهة، يقول النبي محمد صلى الله عليه وسلم: "(من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول)" رواه أبو داود³، إن قيمة الزهد في المال العمومي تعزز الشفافية وتمنع الفساد، مما ينعكس إيجاباً على إدارة الموارد العمومية.

¹ سورة النساء، الآية 58.

² سورة النحل الآية 90

³ الامام الحافظ أبي داود سليمان بن الأشعث الأزدي السجستاني، سنن أبي داود، الجزء الرابع، دار الرسالة العالمية، دمشق، 2009، ص 565.

04- الإخلاص في العمل:

التعاليم الدينية تركز على الإخلاص في العمل، حيث يُعتبر العمل عبادة إذا تم بإخلاص لله ولخدمة المجتمع، ويقول النبي محمد ﷺ: (إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ إِذَا عَمَلَ أَحَدُكُمْ عَمَلًا أَنْ يَتَّقَنَهُ) رواه البيهقي، فالموظف الذي يسترشد بهذه القيمة يسعى إلى تقديم أفضل ما لديه في وظيفته العمومية ويعمل بجد واجتهاد لتلبية احتياجات المواطنين.

05- الشفافية ومكافحة الفساد:

الدين يُدين كل أشكال الفساد، ويحث على الشفافية في التعاملات. في الإسلام، الفساد يُعتبر محرماً، والرشوة مرفوضة تماماً. يقول النبي محمد ﷺ (لَعَنَ اللَّهُ الرَّاشِيَّ وَالْمُرْتَشِيَّ) رواه الترمذي، هذه التعاليم توجه الموظف العمومي لتجنب أي ممارسات فاسدة أو رشوة، مما يحافظ على نزاهة المؤسسات العمومية.

06- المسؤولية أمام الله:

الدين يزرع في النفس الشعور بالمسؤولية أمام الله قبل المسؤولية أمام القانون، فالموظف العمومي الذي يسترشد بهذه القيمة يدرك أن الله يراقب أعماله، مما يدفعه لأداء واجباته بأقصى درجات النزاهة والإخلاص. يقول الله تعالى: (وَقِفُّهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ¹ ، مما يشير إلى أن الموظف سيُحاسَب ليس فقط أمام القانون ولكن أمام الله أيضاً.

07- التعاون والتكافل:

تحث التعاليم الدينية على التعاون والتكافل في المجتمع، وهي قيم تساهم في خلق بيئة عمل إيجابية داخل المؤسسات العمومية، يقول الله تعالى: (وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى)² ، هذه

¹ سورة الصافات، الآية 24.

² سورة المائدة الآية 2

الروح تُشجع الموظفين العموميين على العمل معًا بشكل منسجم لتحقيق المصلحة العامة وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين.

الفرع الثاني : الأسس الدستورية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

تمثل الأسس الدستورية لأخلاقيات الوظيفة العمومية الإطار القانوني الذي يحدد المبادئ والقواعد التي ينبغي أن تحكم سلوكيات الموظفين العموميين، هذه الأسس تضمن احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد في المجتمع، كما أنها تشكل أساس توجيه أداء الموظفين العموميين نحو تحقيق المصلحة العامة وفقا للمعايير الأخلاقية ومن بين أهم هذه الاسس الشفافية والنزاهة والولاء.

أولا مبدأ الشفافية

يحتل موضوع الشفافية مكانا متميزا في الخطاب الإداري، إذ أصبحت الشفافية دون مجالا للشك إحدى القيم الأساسية التي يجب على الإدارة العمومية الالتزام بها، وهي بمثابة المحور المتميز في عملية الإصلاح الإداري الذي أصبح هاجس المجتمع الدولي خاصة مع تنامي ظاهرة الفساد الإداري، هذا مما جعل مختلف النصوص القانونية سواء على مستوى نصوص القانون الدولي ثم التشريعات الداخلية للدول تسعى إلى تعزيز وتفعيل مبدأ الشفافية في مجال إدارة الشؤون العمومية، والغاية من الأمر تحقيق معدلات عليا في مجال التنمية وحقوق الإنسان، والتضييق من مجالات السرية في الإدارة العمومية في حدود ما يراعي المصلحة العامة وحماية الحقوق الشخصية للأفراد، وقد كان السبق فيها لبدایات التجربة السويدية من خلال دستور 1766 الذي نص على الحق لجميع المواطنين في الحصول على المعلومة¹، من خلال هذه الدراسة نحاول إبراز تجسيد هذا المبدأ من خلال أوجه بعض النشاط الإداري مع احترام الحقوق والحريات العامة، ومن خلال خريطة العالم للشفافية (acces to

¹ Jacques Chevallier, le mythe de la transparence administratives, Paris Puf ,1988, p27

(infomation the world)، فإن الدول الأكثر تقدماً والأعلى في معدلات التنمية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها تملك أكثر القوانين المنظمة للشفافية، كما أنها أكثر الدول في مجال التطبيق الفعال لتشريعات الشفافية، في حين تظم الطائفة الأخيرة الدول المتخلفة التي تنتهج مبدأ عام للسرية في إدارة شؤونها العمومية.

1 الأساس القانوني لمبدأ الشفافية

يعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية المقترنة بالتقدم والرفاه، وهي من المتطلبات الأساسية لتمكين الأفراد من المشاركة في إدارة الشؤون العامة، ولعل جوهر مبدأ الشفافية يتمثل في الحق في المعلومة والحق في المعرفة¹ وهذا ما أخذت به النظم القانونية مع التوسيع من مبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العمومية، ويتجسد هذا المبدأ في جملة المواثيق والمعاهدات الدولية الذي يمتد أثره إلى التشريعات الداخلية للدول.

1-1 مبدأ الشفافية في إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية

تعتبر شفافية المرافق العمومية مؤشر عن الحكامة الرشيدة ونصت العديد من إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية مبرزة مكانة هذا المبدأ نوجزها فيما يلي:

1-2 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: رغم عدم وجود نص صريح عن مبدأ الشفافية في

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أنه يستشف من نص المادة 19 منه التي نصت على أن: لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستيفاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية²

1-3-العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: أقر العهد الدولي الخاص

بالحقوق المدنية والسياسية في البند الثاني من نص المادة 19 منه على أن لكل إنسان حق في

¹ سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت الشمس، الشفافية في إدارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص416.

² انظر الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

حرية التعبير ويشمل هذا الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود سواء في شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها¹.

1-4- تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لسنة 1998: من خلال مكتب

المقرر الخاص بحرية الرأي والتعبير وفي تقريره السنوي لسنة 1998 الذي نص على أن حق المعلومات والحصول عليها ويفرض على الدول موجب تأمين الوصول إلى المعلومات، كما تضمن القرار رقم 38/2000 للجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة ، أن التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود سواء شفهيًا أو في أي شكل مكتوب أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى تختارها وفقا لنص المادة 19 من العهد.

1-5 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

عدة معايير لتبني مبدأ الشفافية خاصة في القطاع العمومي ومن خلال مواد هذه الوثيقة نستخلص جملة من الأحكام المتعلقة بهذا المبدأ نذكر منها:

- حسب نص المادة 7 المتعلقة بالقطاع العمومي المتعلقة بالضمانات الأساسية للموظف

العمومي أشارت إلى الاعتماد في عملية التوظيف على الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية

- إلزام الدول باعتماد قواعد سلوك للموظفين العموميين

- تضمنت المادة 9 من الاتفاقية على إبراز مظاهر الشفافية في مجال العقود الإدارية بنصها

على توزيع المعلومات المتعلقة بإجراء وعقود المشتريات، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود

توزيعا عاما ، مما ينتج لمقدمي العروض المحتملين وقتا كافيا لإعداد عروضهم وتقديمها.

¹ انظر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

- القيام مسبقا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار و إرساء العقود وقواعد المنافسة.
- استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد والإجراءات.
- إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعال للطعن ضمانا لوجود سبل قانونية للتنظّم والإنصاف في حال عدم إتباع القواعد والإجراءات القانونية.
- وحسب نص هذه الوثيقة فإن تعزيز مبدأ الشفافية مرتبط بتفعيل جهاز الرقابة وفقا لنص المادة 9 التي من خلالها أعطت جملة من المعايير الموضوعية الفنية المساعدة نذكر منها:
- وضع إجراءات لاعتماد الميزانية؛
 - التصريح عن الإيرادات والنفقات في حينها؛
 - وضع نظام يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة،
 - وضع نظام فعال لدرء المخاطر وللرقابة الداخلية؛
- وفي إطار علاقة الإدارة بالمواطن جاءت هذه الوثيقة بجملة من الأحكام من أجل تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية سواء تعلق الأمر بتنظيم الإدارة وكذا عملية اتخاذ القرارات ونوجزها فيما يلي:
- اعتماد إجراءات و لوائح يمكن لعامة الناس الحصول عليها ؛
 - معرفة تنظيم الإدارة العمومية و اشتغالها وكذا عملية اتخاذ القرارات فيها؛
 - تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛
 - نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.
- وفي مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى تعزيز قيم مكافحة الفساد بإشراك المجتمع المدني و إرفاقها بجملة من التدابير مثل:

- تعزيز الشفافية في عملية اتخاذ القرار وتشجيع المساهمة فيها؛
- ضمان الحصول على المعلومة ببسر؛
- احترام وتعزيز حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد.

1-6 - الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العمومية والإدارة العمومية: صادقت الجزائر

على هذا الميثاق بموجب مرسوم رئاسي¹ وقد كرس هذا النص جملة من الإجراءات لتعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية ، ومن خلال دراسة هذا النص نستخلص أن جل أحكامه تدور في فلك مبدأ الشفافية، وقد أشارت المادة الثالثة منه المتعلقة بالمبادئ في بندها الثامن إلى وجوب التأسيس لثقافة المساءلة والنزاهة والشفافية في الخدمة العمومية والإدارة العمومية.

وقد أشارت المادتين 5 و6 من الميثاق إلى جوهر مبدأ الشفافية من خلال حق الوصول

للخدمة العمومية وكذا الوصول إلى الخدمة العمومية وعددها فيما يلي:

- إدراج مبدأ الوصول المتساوي وغير التمييزي إلى الخدمات العمومية من خلال قوانينها ونظمها الوطنية؛

- تنظيم الإدارة العمومية بطريقة تضمن سهولة الوصول إلى خدمات عامة ومناسبة؛

- تنظيم الإدارة العمومية بطريقة تضمن جعل الخدمات في متناول المرتفقين؛

- يتعين على الإدارة العمومية الاتسام بالتشاركية و ضمان الشريك الفعلي للمتدخلين المعنيين

بما في ذلك المجتمع المدني في تخطيط واستشراف الخدمات العمومية؛

- تقوم الإدارة العمومية بإبلاغ المرتفقين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم؛

- تقوم الإدارة العمومية بوضع إجراءات اتصال فعلية بقصد ضمان إعلام العموم حول

الخدمات العمومية، وتحسين وصول المرتفقين إلى المعلومات وتلقي آرائهم ومقترحاتهم

وشكاويهم؛

¹ انظر المرسوم الرئاسي 12-415، المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس بابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011، ج ر، عدد، 68، سنة 2012.

- تضمن الإدارة العمومية أن تكون الإجراءات والوثائق الإدارية مصممة بطريقة سهلة ولغة مفهومة.

1-7 ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا: أشارت المادة الأولى المعنونة بالهدف إلى أن ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا يحدد المبادئ والقواعد العامة للوظائف العمومية الإفريقية فيما يتعلق بالشفافية والمهنية والأخلاقيات، وتجسد مبدأ الشفافية في هذا الميثاق في الجزء الثالث المتعلق بالقواعد المنظمة لعلاقات الإدارة بالمرتفقين وذلك باحترام معايير قرب الخدمات وسهولة الحصول عليها، والمشاركة والاستشارة والوساطة، الشفافية والإعلام، السرعة و آجال الرد، وقد أشارت المادة 9 على وجوبية وضع الآليات التالية:

-**المشاركة:** إشراك المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في المساهمة في إدارة الشؤون العمومية سواء في الأجهزة أو الهياكل الإدارية أو الأجهزة الاستشارية؛

-**الاستشارة:** تفعيل نظام الاستشارة مما يؤدي إلى تعزيز مبدأ الشفافية؛

الوساطة: يتعين على الإدارة العمومية وضع نظام للوساطة بواسطة مؤسسة تتوفر على سلطة خلقية و اجتماعية كافية وتسمح للمرتفقين وكذا الموظفين العموميين بطرق أخرى للطعن غير الطعون الإدارية والقضائية، وتختص هذه المؤسسة بالعمل على حماية حقوق هؤلاء في إطار الصالح العام؛

ولتعزيز مبدأ الشفافية أشار الميثاق في المادة المعنونة بالشفافية والإعلام، الذي ألزم الإدارة باتخاذ القرارات الإدارية بصفة دائمة وفق طرق شفافة ومبسطة ومفهومة ومشفوعة بحق المساءلة مع مراعاة الضوابط والأسس الآتية:

- توفر المعلومات المتعلقة بالأعمال والإجراءات التابعة لاختصاصها، وكذا المعلومات الضرورية المتعلقة بالأعمال والإجراءات التابعة لاختصاصها، وكذا المعلومات التي تمكن من تقييم نظام تدبيرها وذلك لتمكين المعنيين بالأمر من الإطلاع عليها بالكيفية المرغوب فيها؛

- تعليل القرارات الإدارية؛

- تدعيم مصالح الاستقبال و إعلام المرتفقين لمساعدتهم على الحصول على الخدمات و إلى الإنصات إلى آرائهم و اقتراحاتهم ومطالبهم.

- التصييص في القانون والتنظيم على آجال تنفيذ خدماتها، وعلى الإدارة أن تحترم آجال تنفيذ هذه الخدمات تحت طائلة المسؤولية؛

- سكوت الإدارة بعد فوات الآجال الممنوحة لها يعتبر قبولا ضمنيا إلا في حالة الاستثناء الصريح المنصوص عليه في القانون أو التنظيم.

2- تطبيقات لمبدأ الشفافية في ظل القوانين الداخلية

عرفنا في الفرع السابق أن مبدأ الشفافية حظي بمعالجة واسعة على مستوى نصوص القانون الدولي بما فيها المواثيق الإقليمية، الذي كان لها الأثر الكبير على مستوى القوانين الداخلية بما فيها القانون الجزائري والتي سنبرزها في تطبيقات مبدأ الشفافية في المنظومة القانونية المقارنة (أولا) ثم نتطرق إلى مظاهر مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية

2- 1 تطبيقات مبدأ الشفافية في الأنظمة القانونية المقارنة:

أ- تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الفرنسي: رغم أن المشرع الفرنسي تطرق إلى تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية بموجب القانون 753/78 المتعلق بالتدابير المختلفة لتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور ومختلف الأحكام الإدارية والاجتماعية والمالية المعدل والمتمم، إلا أن هذا النص في بداية الأمر عرف تحفظا شديدا من قبل القاضي الفرنسي، فقد كان مجلس الدولة حذرا في تطبيق الأحكام التشريعية التي عرضت عليه في النزاعات، حيث أن مجلس الدولة اعتمد في قراراته على فلسفة القانون الإداري، في حين أن نظرة المشرع كانت نظرة شاملة تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية دون التقيد بالأحكام الاستثنائية، مما جعل مفهوم الوثيقة الإدارية التي جاء بها النص يعرف تعارضا بين نظرة القاضي الإداري ولجنة الاطلاع على الوثائق المستحدثة بموجب هذا القانون، رغم أن مجلس الدولة وسع من مفهوم الوثيقة الإدارية المطلوب الإطلاع عليها، فإضافة إلى المعيار العضوي اعتمد معيار موضوعي

يتعلق بطبيعة وموضوع الوثيقة حيث استلزم لكي تكون الوثيقة إدارية يجب أن تكون مرتبطة بنشاط أو بعلاقة خاضعة للقانون العام أو أن يعود في منازعاتها الاختصاص للقاضي الإداري¹، مما جعل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخرج من دائرة الوثائق الإدارية الواجب الإطلاع عليها، وهو ما يفسر هذا الاتجاه حسب لجنة الإطلاع على الوثائق استنادا على بعض الإحصائيات المتعلقة بالأحكام الصادرة عن مجلس الدولة في هذا الشأن من جانفي 1979 إلى غاية ديسمبر 1979 كان في صالح المتعاملين مع الإدارة حكمان فقط ، أما الفترة ما بين 1985 إلى غاية 1987 فقد تحصل أربع مرتفقين فقط على أحكام تتعلق بالإطلاع على الوثائق المطلوبة² أما القانون 321/2000 المتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة العمومية جعل من حق الإطلاع على الوثيقة كأصل عام مع استثناء الوثائق غير القابلة للإطلاع، وقد حدد الوثائق القابلة للإطلاع وعددها فيما يلي:

- الملفات والتقارير والدراسات والمحاضر؛
- الإحصائيات؛
- الإرشادات والتوجيهات؛
- الدوريات والمذكرات؛
- الردود الوزارية التي تتضمن تفسيراً للقانون؛
- القرارات الصادرة من الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة المنوط بها إدارة خدمة عامة.

إن التمعن في النصوص القانونية الفرنسية فإن الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية قد أفضت إلى التراجع عن السرية بجعل جلسات المجالس المحلية علنية كأصل عام، مع وضع محاضر الجلسات تحت تصرف الإعلام و أو إعلان المواطن بها بمختلف طرق الإشهار، كما يمكن

¹ Jean Laveissère, droit de l'information a l'épreuve du contentieux a propos de l'acés au documents administratives, 1987, p279.

² سامي الطوخي، مرجع سابق، ص536.

للمواطن الإطلاع كأصل عام على مختلف الوثائق بما فيها المداولات والقرارات الإدارية(المنوفي،1993، ص70).

ب- تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الأمريكي: تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية الدولة الرائدة في مجال إرساء مبدأ الشفافية في الحياة العمومية، فقد نظم قانون 1996 المتعلق بحرية المعلومات الإلكترونية مسألة إجراءات إتاحة المعلومة العامة للجمهور نذكر منها لوائح العمل والأوامر والقرارات والسجلات والإجراءات التي تشمل إدارة الشؤون العمومية سواء على مستوى الدولة أو الولاية ويجب عليها أن تنشره في السجل الفيدرالي كمرشد للجمهور مع إبراز المسائل التالية:

- وصف التنظيم الهيكلي للهيئات وتحديد الطرق التي تمكن الأفراد من الحصول على المعلومة؛

- وصف وتبسيط اللوائح الإجرائية

- كل هيئة ملزمة بأن تتيح للجمهور الإطلاع والنسخ؛

- الآراء

- البيانات التي تصدرها الوكالات ولا تنشر في السجل الفيدرالي؛

- الكتيبات الإرشادية للهيئة والتي تؤثر على المواطنين.

2-2 تطبيقات مبدأ الشفافية في التشريع الجزائري

إذا لم يكن دستور 1963 مفعم بالإيديولوجية وغير حيادي فإن أحكامه لم تتضمن تنصيحا صريحا حول إدارة الشؤون العمومية بصفة عامة، لذا لم نجد أي إشارة لمبدأ الشفافية في هذا النص، ولم يختلف الأمر كثيرا في دستور 1976، وبالرغم من بعض الإشارات غير الصريحة والتي لها صلة بمبدأ الشفافية نذكر منها ما نصت عليه المادة 37: ليست وظائف الدولة امتياز بل هي تكليف، وعلى أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة ليس غير، ولا يمكن بحال من الأحوال أن تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدر

للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، كما يمكننا ذكر نص المادة 72 التي تجرم التعسف في استعمال السلطة.

إن التوجه الذي عرفته الجزائر بداية من دستور 1989 الذي تخطى عن الاتجاه الإيديولوجي واعتناق المبدأ الليبرالي الذي تحولت من خلاله أحكام الدستور من دستور برنامج إلى دستور قانون وتوسع من خلاله مجال الحقوق والحريات العامة، فقد أشارت ديباجة هذا الدستور إلى ضرورة إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما أشارت المادة 9 منه إلى أن لا يجوز للمؤسسات أن تقوم على الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية وكذا إقامة علاقات الاستغلال والتبعية، نفس المعالجة تقريبا عرفها التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد احتفظ بنفس الأحكام مع إضافة بعض الأحكام الجديدة ذات الصلة بالمبدأ نذكر منها ما نصت عليه المادة 23 المتعلقة بعدم تحيز الإدارة، مع الإشارة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء بإجراء جديد من شأنه أن يعزز مبدأ الشفافية وفقا لنص المادة 23 منه التي أوجبت على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة أو ينتخب في مجلس محلي أو وطني أو هيئة وطنية أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها. وعليه يمكن في هذه الدراسة الإشارة إلى بعض الجوانب المتعلقة بمبدأ الشفافية في النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر من خلال الجوانب ذات الأهمية الكبيرة في المجالات التالية:

2-2-1 في مجال التوظيف:

يقوم التوظيف في الوظيفة العمومية على أساس مبدأ الشفافية وقد اعتمدت النصوص القانونية على هذا المبدأ سواء على مستوى التشريع أو التنظيم

أ- على مستوى التشريع:

من خلال استقراء النصوص التشريعية المتعلقة بالوظيفة العمومية نجد أن المشرع الجزائري جاء بأحكام عامة تتعلق بالتوظيف في الوظيفة العمومية فكل النصوص المنظمة للوظيفة

العمومية سارت على نفس المنحى تاركة المسائل التفصيلية للتنظيم سواء تعلق الأمر بالأمر 133-66 أو الأمر 03-06 وحتى القانون الأساسي العام الذي جاء بمحاولة لتوحيد أنظمة الشغل

ب- على مستوى التنظيم:

إثر صدور أول نص تشريعي يتعلق بالوظيفة العمومية تبعه مباشرة مجموعة من النصوص التنظيمية من بينها المرسوم 145-66¹ المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، فقد تجسد في هذا النص أهم مرتكزات مبدأ الشفافية والمتمثلة في النشر، بحيث أوجبت على الإدارة المنظمة لمسابقات التوظيف النشر في الجريدة الرسمية كل من:

- قرار فتح المسابقة الذي يجب أن يتضمن بعض المعلومات الجوهرية مثل تحديد الوظيفة والشروط المفروضة فيها، والعدد الإجمالي للمناصب المعروضة، مشتملات ملف التوظيف، تاريخ وابتداء و انتهاء التسجيل، والعنوان الذي توجه إليه الاختبار، نوع الاختبار والتشكيل النظامي للجان وتحديد آجال النشر.

- نشر قائمة المترشحين المقبولين للمشاركة في المسابقة أو الامتحان حسب النص القانوني المحدد لكل هيئة.

- نشر التشكيل النظامي للجان الترسيمة.

عرف هذا النص عدة تعديلات كان أولها بموجب المرسوم 81-114² الذي جاء لتعزيز بعض الضمانات المتعلقة بمبدأ الشفافية، إذ أخضع بعض القرارات الإدارية الفردية إلى الرقابة

¹ المرسوم رقم 145-66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين،

² المرسوم 81 رقم 114- المؤرخ في 6 جوان 1981، يعدل المرسوم رقم 66-145، ج ر عدد 23، سنة 1981.

من خلال إخضاعها للتأشيرة القبلية، لكن هذا الإجراء نجم عنه تعقيد على مستوى إجراءات التوظيف هذا الأمر أدى بالمنظم إلى التغيير من طبيعة الرقابة وحولها إلى رقابة بعدية، باستثناء قرارات تسيير المستخدمين التابعين للبلديات الذين يخضعون لرقابة التأشيرة القبلية، رغم أن المنظم جعل هذا الاستثناء وقتياً إلا أن هذا الإجراء معمول به لحد الساعة.

أما فيما يتعلق بالولوج للوظيفة العمومية فقد حمل المرسوم التنفيذي 95-293¹ جملة من المبادئ التي يمكن لها ان تعزز من مبدأ الشفافية سواء بالنسبة للتوظيف الجديد أو لترقية الموظف العمومي ونوجزها فيما يلي:

- يجب أن يتضمن قرار فتح المسابقة أو الامتحان المهني جملة من المعلومات وهي:
- الشروط القانونية الأساسية للمشاركة في المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية؛
- الزيادات في النقط التي يمكن أن يستفيد منها بعض المترشحين طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- تاريخ التسجيل وتاريخ انتهائه عند الاقتضاء وعدد دوراته؛
- مكان إيداع ملفات الترشح وعنوانه؛
- مكان إجراء الامتحان وعنوانه؛
- شروط الطعن الذي يقوم به المترشحين الذين يحرمون من المشاركة في المسابقات والاختبارات المهنية وطرق الطعن؛
- إخضاع القرارات المتعلقة بالمسابقات والامتحانات لنوع من الرقابة يتمثل في إبداء الرأي من قبل السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية في آجال قصيرة (10 أيام)؛

¹ المرسوم التنفيذي رقم 95-293، المؤرخ في 30 سبتمبر 1995، يتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والادارات العمومية، ج ر عدد 57، سنة 1995.

- وجوبه الإعلان (تحت طائلة إلغاء المسابقة) في الصحافة المكتوبة أو تعليق الإعلان حسب الحالة؛

- التشكيل الجماعي للجنة الطعن؛ التي يرأسها ممثل مصالح الوظيفة العمومية

- التشكيل الجماعي لقائمة النجاح النهائي.

تبدو هذه الضمانات جد مرضية إلا أنها عرفت بعض التراجع بصدور المرسوم

التنفيذي¹ 12-194 خاصة و أنه وسع من صلاحيات سلطة التعيين في الحالات التالية:

- إلغاء لجنة الطعن التي كانت ترأسها جهة محايدة (مصالح الوظيفة العمومية)، و إعطاء صلاحية البت في الطعن في عدم قبول ملفات الترشح لسلطة التعيين وبالتالي تصبح الإدارة بمثابة الخصم والحكم؛

- إسقاط عضوية المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من لجنة القبول النهائي في المسابقات على أساس الشهادة.

2-2-2 في مجال العقود الإدارية:

يرتكز تنظيم الصفقات العمومية على مبدأ الشفافية وهذا ما جسده المادة 05 من تنظيم

الصفقات العمومية التي أكدت جوهرية هذا المبدأ بنصها:

" لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام ، يجب أن تراعى في

الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين ،

وشفافية الإجراءات".

¹ المرسوم التنفيذي 12-294، المؤرخ في 25 أفريل سنة 2012، يحدد كليات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والادارات العمومية واجرائها، ج ر، عدد 26، سنة 2012.

هذا التجسيد أكدته المادة 11 من المرسوم الرئاسي، إذ ألزمت الهيئات الممولة عن طريق أموال عمومية أن تكيف في إطار تنظيم داخلي لإجراءات الصفقات العمومية يقوم على أساس حرية الاستفادة من الطلب العمومي والمساواة في التعامل وشفافية الإجراءات.

إن التمعن في الإجراءات المتعلقة بالصفقات العمومية نجد أنها تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية و نبرز منها ما يلي:

-الإعلان: ألزم المنظم الإدارة العمومية في مجال طلبات العروض القيام بإجراء الإعلان طبقا للمواد 61،62،65 ، فقد ألزمت المادة 62 من المرسوم الرئاسي على وجوبية التقيد بجملة من البيانات الإلزامية التي تعزز من شفافية الإجراءات وهي:

- تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي؛

- شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي؛

-موضوع العملية؛

- قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة إلى أحكام دفتر الشروط؛

- مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض؛

- مدة صلاحية العروض؛

- تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام، تكتب عليه عبارة" لا يفتح إلا من طرف لجنة

فتح وتقييم العروض"؛

إضافة إلى البيانات الإلزامية المدرجة في الإعلان، فإن التنظيم عزز هذا الأمر بضرورة

الإشهار بطرق متعددة حسب كل حالة، فقد جاء نص المادة61 بصيغة الإلزام فيما يتعلق

بالإشهار الصحفي لمختلف أشكال طلبات العروض والمتمثلة في:

- طلبا العروض المفتوح؛

- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا؛

- طلب العروض المحدود؛

- المسابقة

- التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء.

كما أوجب المنظم إشهار الإعلان بنشره إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (BOMP)، وكذا النشر في جريدتين يوميتين وطنيتين على المستوى الوطني، كما أجازت للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها في مجال صفقات الأشغال أو اللوازم والدراسات أو الخدمات، إذ كان مبلغ التقدير الإداري يقل عن 100.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم والدراسات، و 50.000.000 أو يقل عنها بالنسبة للخدمات فإنها تكون محل إشهار محلي حسب الكيفيات التالية:

- نشر إعلان طلب العروض في يوميتين محليتين أو جهويتين؛

-إلصاق إعلان طلب العروض بالمقرات المعنية (الولاية، كافة بلديات الولاية، غرف

التجارة والصناعة، الصناعة التقليدية والحرف والفلاحة للولاية).

لاشك أن أحكام هذه من حيث المبدأ تبدوا أحكام مساهمة لإضفاء مبدأ الشفافية على إجراءات الصفقات العمومية إلا أنها في الواقع تصطدم بجملة من الإكراهات، نذكر منها مسألة الاحتكار العمومي لعملية الإشهار من قبل الوكالة الوطنية للنشر والإشهار (ANEP)، وهذا ما يتيح المجال للممارسات غير الأخلاقية والتحايل في هذا المجال، إذ أن لهذه الوكالة السلطة التقديرية لاختيار الصحيفة، مما يجعلها في كثير من الأحيان تشهر لإعلانات طلبات العروض في جرائد ذات مقروئية محدودة وبعيدة عن الإدارة المعلنة للصفقة، هذه النوع من

الممارسات الناجم عن مسألة الاحتكار العمومي للإشهار يهدم جوهر المبدأ الذي كرسته المادة 5 من المرسوم الرئاسي 15-247 ويفتح مجالاً للسرية التي تكون مجالاً خصباً للمحابة، الملاحظة الثانية التي لا تخدم مبدأ الشفافية من حيث الممارسة أن الإشهار في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، غالباً ما تتم بعد استكمال إجراءات الصفقة العمومية، و يبدو أن المنظم بهذا الإجراء يهدف إلى تركيز الإعلام الإحصائي في مجال الصفقات العمومية أكثر مما يهدف إلى الإشهار كوسيلة داعمة لمبدأ الشفافية.

إن ما يتجسد في الإجراءات المتعلقة بالصفقات التي تعزز مبدأ الشفافية علانية فتح الأظرفة بدعوة المتعهدين لحضور عملية الفتح، إضافة إلى إجراءات الإعلان والعلنية، نجد العديد من الأحكام المتعلقة بالصفقات العمومية ذات صلة وطيدة بإرساء مبدأ الشفافية نذكر منها:

- إمكانية الطعن في مختلف مراحل إجراءات الصفقة سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ؛

- الرقابة المتعددة من خلال اللجان الداخلية والخارجية؛

- إنشاء تنظيم مؤسساتي ذو دور وقائي لتعزيز الأخلاقيات والأدبيات المهنية للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة و إبرام الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ويتمثل في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، وهذا ما جاء به 88 من النص التنظيمي للصفقات العمومية؛

- الاتصال بالمعلومات بالطريقة الإلكترونية وكذا تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية من خلال الدعوة إلى التعاقد بالطريقة الإلكترونية.

2-2-3 في مجال علاقة الإدارة بالمواطن:

على خلاف المشرع الفرنسي الذي نظم مسألة علاقة الإدارة بالمواطن عن طريق التشريع، فإن هذه العلاقة نظمت بموجب نص تنظيمي إعمالاً لمبدأ العقلنة البرلمانية أو مجال اللائحة المحفوظ للحكومة الذي كرسه الدستور الفرنسي لسنة 1958، وتجسد في الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1976، صدر هذا النص بموجب المرسوم 88-131 فقد جاء هذا النص بالكثير من الأحكام التي توضح علاقة الإدارة بالمواطن من خلال تكريس العديد من الإجراءات التي تقيد وتلزم الإدارة، وتقتصر دراستنا في هذا النص على الإجراءات الداعمة لمبدأ الشفافية ونلخصها فيما يلي¹:

- تقييد أعمال الإدارة بالنصوص القانونية والتنظيمية وعلى الإدارة العمومية أن تتقيد عند إصدارها للتنظيمات والمنشورات والمذكرات والآراء بالنصوص القانونية والتنظيمية وفقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية؛

- مسألة في غاية من الأهمية جاء بها هذا النص التنظيمي تتمثل في إعلام المواطن على التدابير والتنظيمات التي تسطرها عن طريق الوسائل المتاحة للإعلام (الإعلان والنشر)؛

- إمكانية إطلاع المواطن على الوثائق والمعلومات الإدارية، تكون عن طريق الاستشارة المجانية أو تسلم نسخ منها على نفقة الطالب، بشرط ألا يتسبب النسخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، ولا يمنع المواطن من الإطلاع على هذه الوثائق إلا بموجب قرار معلل تبين فيه أسباب الرفض، علماً بأنه ليست كل الوثائق الإدارية متاحة للجمهور للإطلاع عليها، إذ لا يمكن للإدارة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة إذ كانت ذات صلة بحياة الفرد أو ترتبط بوضعيته الشخصية.

¹ المرسوم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية سنة 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27، سنة 1988.

كذلك يمكن الإشارة إلى نص تنظيمي ذو صلة بالحق في الوصول للمعلومة المتمثل في المرسوم التنفيذي 16-190 ، الذي يحدد كفايات الإطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية¹، والذي جاء تطبيقاً لأحكام القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والذي من خلاله يقع على عاتق المجلس الشعبي البلدي تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية، وحسب هذا النص وكأصل عام يمكن للمواطن الإطلاع على المداولات والقرارات البلدية ويستثنى من ذلك الحالات التالية:

- الحالات التأديبية؛

- المسائل المرتبطة بالمحافظة على النظام العام؛

- القرارات البلدية ذات الطابع الفردي؛

- سير الإجراءات القضائية؛

إن التمعن في الإجراءات المتعلقة بالحصول على الوثائق البلدية، نظمها المنظم في غاية من اليسر والبساطة نذكر منها:

- عدم تبرير أسباب طلب الوثيقة ؛

- السرعة في آجال الإطلاع على الوثيقة بحيث لا تتعدى مدتها القصوى 5 أيام؛

- مجانية الإطلاع على الوثيقة مع إمكانية نسخ الوثيقة على عاتق طالبها؛

- يجب أن يجسد رفض الإطلاع على الوثيقة بموجب قرار معلل يبلغ للمعني.

¹ المرسوم التنفيذي 16-190، المؤرخ في 30 جويلية سنة 2016، يحدد كفايات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، سنة 2016.

رغم وجود هذه النصوص القانونية التي تتضمن العديد من الأحكام الدالة على شفافية الإجراءات الإدارية، إلا أنه ومن خلال الممارسة العملية فإن الإدارة وفي كثير من الحالات لا تتقيد بهذه الأحكام، تارة لجهل بعض الموظفين بأحكام هذه النصوص القانونية وهذا يرجع لضعف منظومة التكوين داخل الإدارة العمومية، رغم أن العديد من النصوص القانونية والتنظيمية تجعل من التكوين خاصة تكوين تحسين المستوى من متطلبات الوظيفة وربطه في أحيانا أخرى بالترقية، وفي حالات أخرى تتذرع الإدارة بواجب التحفظ والسر المهني، وعدم التمييز بين ما هو سر مهني وما هو حق للأفراد في إطار حرية الوصول للمعلومة التي تعتبر دعامة للحكامة والرشادة.

ثانيا مبدأ المساواة في شغل الوظائف العمومية

يعتبر مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية نتيجة و أثر لمبدأ عام وهو المساواة أمام القانون، إن فكرة مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية ارتبطت في أول وهلة بمعنى المساواة القانونية لتعرف معنى آخر يتمثل في المساواة الفعلية، والمقصود به إتاحة الفرصة للجميع على قدم المساواة للالتحاق بالوظائف العمومية في الدول، فلا يجوز التفرقة والتمييز بين مواطني الدولة في تقلد الوظائف العمومية إلا لأسباب تتعلق بالكفاءة والجدارة¹، سنعالج من خلال هذا المطلب دراسة مبدأ المساواة في شغل الوظائف العمومية وفي الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية وفي التشريع الجزائري.

01- مبدأ المساواة في الإعلانات والمواثيق الدولية

إن مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية نجد له مصدرا في إعلان الحقوق لسنة 1789 والذي يمنع إي تمييز لا يستند على الكفاءة والفضيلة والموهبة ولا سيما التمييز بسبب

¹ أشرف محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص72

الجنس أو الآراء السياسية أو الفلسفية أو الدينية أو العرقية¹، كما تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الإشارة إلى مبدأ المساواة كمبدأ عام في نص المادة الأولى منه بقولها " يولد جميع الناس أحرار ومتساوون في الكرامة وقد وهبوا عقلا وضمير وعليهم أن يعامل بعضهم بعض بروح الإخاء..."، كما نصت المادة الثانية منه على أن لكل إنسان الحق في التمتع بجميع الحقوق الموضحة في الإعلان دون تمييز بسبب اللون أو الجنس أو الرأي أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر كما لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد.

هذا عن مبدأ المساواة كأصل عام أما عن المساواة في تقلد الوظائف العمومية فقد نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 21 بقولها " لكل شخص الحق في العمل وله حرية في اختياره بشروط عادلة ومرضية ولا يجوز التمييز في الأجر في حالة التساوي في العمل"

على نفس المنوال وبنفس الفلسفة عالجت العهود و الاتفاقيات الدولية مبدأ المساواة في شغل الوظائف العمومية، فالعهد الدولي لحقوق المدنية نص في الفقرة ج من المادة 25 منه أن لكل مواطن الحق على قدم المساواة مع سواه في تقلد الوظائف العمومية في بلده، أما الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان فلم تشر بصفة صريحة إلى مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية بل أشارت إلى مبدأ المساواة بصفة عامة في نص المادة 14 إلى تأمين التمتع بالحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية دون تمييز يقوم على الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية وطنية أو الثروة أو الولادة أو أي وضع آخر، أما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان فقد أشارت صراحة

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق،

إلى هذا المبدأ في نص المادة 12 المتعلقة بحق المشاركة في الحكم بالقول بإتاحة الفرصة لكل مواطن على قدم المساواة في تقلد الوظائف العمومية في بلده.

أما بالنسبة لإفريقيا فإذا كان الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب أشار بصفة عامة لمبدأ المساواة كحق إنساني ولم يتطرق بصفة صريحة للمساواة في تقلد الوظائف العمومية، فإنه توجد بعض الموثائق الإفريقية ذات الصلة بالوظيفة العمومية والخدمة العمومية، فميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا تضمن في نص المادة 4 منه إلى الإشارة إلى فرض مساواة المواطنين أمام القانون على جميع الإدارات، وكذا عدم التمييز داخل الإدارة على أساس الأصل أو الانتماء العرقي أو الجنس أو الدين أو الاعتقادات السياسية أو الفلسفية أو أي اعتبارات أخرى مرتبطة بالشخص، كما أشار الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة بأديس بابا بتاريخ 2011/01/31 والذي صادقت عليه الجزائر بتاريخ 11 ديسمبر¹ 2012، إلى مبدأ المساواة في نص المادة الثالثة منه بالقول على اتفاق الدول الأعضاء وفقا لجملة من المبادئ تصدرها في البند الأول مبدأ المساواة بين كل مستخدمي الخدمة العامة والإدارة العامة.

2- مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية في القانون الجزائري

كرست الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ دستور 1963 مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية وجعلت منه مبدأ دستوري لا يجوز إصدار أي تشريع يخالفه، وإذا كان دستور 1963 لم ينص صراحة على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية إلا أنه أقر مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في المادة 12 منه بنصها على أن لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق والواجبات، أما دستور 1976 فقد نص على هذا المبدأ في نص المادة

¹ المرسوم الرئاسي 12-415 المؤرخ في 2012/12/11، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة

العامة والإدارة، المعتمد بأديس بابا بتاريخ 31 يناير 2011، الجريدة الرسمية عدد 68، سنة 2012

44 التي جعلت وظائف الدولة والمؤسسات العمومية متاحة لكل المواطنين بالتساوي وبدون أي شرط ماعدا المتعلقة بالاستحقاق والأهلية، بنفس الفكرة تقريبا مع إحالة القيود والشروط التنظيمية للنص التشريعي حسب نص المادة 48 من دستور 1989 بنصها على هذا المبدأ بالقول بتساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير التي يحددها القانون، وهو نفس النص الذي اعتمده دستور 1996 في نص المادة 51 مع إضافة قيد آخر في التعديل الدستوري لسنة 2016.

03- الكفاءة والفاعلية

تعتبر الكفاءة والفاعلية من الأسس التي تركز عليها الوظيفة العمومية بمختلف أنماطها، لما لها من دور دافع في مجال أخلاقيات الوظيفة العمومية، وعليه من خلال هذا المطلب نحاول إبراز عنصري الكفاءة والفاعلية في الأنظمة القانونية المقارنة وفي التشريع الجزائري

01- الكفاءة

إن مبدأ الكفاءة لم تعرفه الأنظمة المتعلقة بالوظيفة العمومية إلا حديثا، فنظام الوظيفة العمومية الأمريكية، اتسم في بداياته بالمحسوبية سواء في مرحلة نظام الغنائم الاستعماري الذي كانت تمنح فيه الوظائف حكرا للبريطانيين أو الموالين لهم، ورغم التطور الذي عرفه نظام الوظيفة العمومية الأمريكي لم يفعل مبدأ الكفاءة بصورة مطلقة رغم الإصلاحات التي عرفها نظام الوظيفة العمومية ورغم إقرار هذا المبدأ إلا أنه عرف بعض الاستثناءات جعلت بعض الوظائف محجوزة لبعض الفئات مثل أعضاء الحزب الاتحادي وعناصر الجيش ثم ما لبث أن عرف مبدأ الكفاءة تراجعاً يعود أساسه إلى الصراع الحزبي ومحاولة تغلغل الحزب المنتصر في الانتخابات في دواليب الإدارة إذ يكتفي بتعيين أنصاره في الوظائف الإدارية دون الاعتماد على معايير الجدارة والكفاءة، لكن في وقتنا الحالي عرف مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية الأمريكية انتعاشاً جديداً خاصة مع صدور قانون 1949 المتعلق بترتيب الوظائف

في إطار فلسفة أمريكية تقارب الوظائف العمومية بالمشروعات الخاصة التي تمتاز بالإنتاجية والتركيز على الوظيفة ومتطلباتها وصعوباتها دون النظر لشاغلها الذي يجب أن يكتسب مهارات التخصص الدقيق الذي يربطه بمنصب الشغل في إطار علاقة عقدية.

أما في فرنسا كانت الوظيفة العمومية تباع وتشتري كالمسحوق المختلفة، كما أنها قد تورث كالمتاع من الأب لابنه، أي أنه لم يكن هناك وجود لمبدأ تكافؤ الفرص، فقد اشترى احد الفرنسيين لابنه وظيفة قضائية وهو في سن الثالثة والعشرون وقد استاء الإبن قائلا :

لا نجد أكثر بربرية من أن نرى أمة يحميها عرف قانوني يقضي ببيع الوظائف القضائية، وحيث يباع الحكم القضائي لمن يدفع الثمن ويحرم من العدالة من لا يقدر على دفع الثمن¹، و استمر الأمر على هذا الحال إلى غاية قيام الثورة الفرنسية التي أولت بالغ الأهمية لإصلاح منظومة الوظيفة العمومية من خلال القضاء على النفوذ الشخصي والسياسي من التدخل في شؤون الوظيفة العمومية، وبالتالي القضاء على سياسة بيع وشراء وتوريث الوظائف باعتناق سياسة الجدارة والكفاءة، وترجمت هذه السياسة بتبني نظام المسابقة كأساس للالتحاق بالوظيفة العمومية، وهذا ما تجسد في بادئ الأمر بصدور قانون الوظيفة العمومية الفرنسي لسنة 1946، الذي جعل من مبدأ المسابقة أصل عام لشغل الوظائف العمومية يرد عليه بعض الاستثناءات لها مبرراتها السياسية والموضوعية، فقد أقر هذا النص على نظام المسابقة في مجموعتي التأطير والتحكم و أعفى مجموعتي التنفيذ والتطبيق لمبررات تبدا موضوعية تتعلق أساسا بأن هذا النوع من الوظائف لا يحتاج إلى المهارة العالية والتأهيل العالي، كما أنه أعفى من نظام المسابقة الوظائف العليا للدولة باعتبارها وظائف ذات طبيعة سياسية أكثر من ماهي وظائف إدارية.

¹ محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة-دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص120

وتجسد هذا الأمر كذلك في ظل قانون 1959 الذي أخضع وظائف المجموعة ج للمسابقة، كما أن كل القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية اللاحقة تضمنت مبدأ المسابقة وجعلت منه أساسا للولوج للوظيفة العمومية، فقد نصت المادة 19 من القانون 234/83 المعدل والمتمم المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين، على نظام المسابقة في التعيين في الوظيفة العمومية وحددت نوعين من المسابقات: مسابقات مفتوحة تتعلق بالولوج للوظيفة العمومية ومسابقات مخصصة للموظفين (الترقية)، وتجدر الإشارة إلى أنه قبل إنشاء الجهاز المركزي كانت مسابقات التوظيف تعتمد على مبدأ لا مركزية التوظيف، ومع إنشاء هذا الجهاز أصبحت المديرية العامة للوظيفة العمومية صاحبة الاختصاص في الإشراف على مسابقات التوظيف والامتحانات المهنية، مع منح لجان خاصة مسألة تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية، وتتمتع هذه اللجان بسلطة تقديرية واسعة في مجال التقييم و لا تخضع لرقابة القاضي الإداري إلا في حالة الخطأ المادي أو الانحراف في استعمال السلطة¹.

أما المشرع الجزائري فقد اعتمد على مبدأ الجدارة بتبني نظام المسابقة للالتحاق بالوظيفة العمومية منذ أول نص ينظم الوظيفة العمومية بموجب الأمر 66-133 وتجسد هذا في المبررات التي تضمنها بيان الأسباب تحت عنوان مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية الذي أشار إلى تبني نظام المسابقات في التوظيف عن طريق الاختبار أو الشهادات وتجسد في متن النص من خلال المادة 26²، أما المرسوم 85-59 فنظم كليات التوظيف وحددها في 5 أصناف:

- المسابقة على أساس الاختبارات؛

- المسابقة على أساس الشهادات؛

¹ أشرف محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص 223

² الأمر 66-133، المؤرخ في 2 يونيو 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، سنة 1966.

- الامتحان أو الاختبار المهني؛
 - الاختيار عن طريق التأهيل؛
 - التوظيف المباشر ويراعى فيه جملة من الشروط تستند على التكوين المتخصص أو لاعتبارات ذات طابع تنظيمي أو استثنائي¹.
- إن الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام جاء ليكرس مبدأ الجدارة من خلل تقسيم أسلاك الموظفين حسب مستويات التأهيل إلى 4 مجموعات:
- المجموعة أ: وتضم مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث وكل مستوى تأهيل مماثل،
 - المجموعة ب: و تضم الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التطبيق أو كل مستوى مماثل،
 - المجموعة ج: وتضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل لممارسة نشاطات التحكم أو مستوى تأهيل مماثل،
 - المجموعة د: وتضم مجموعة الموظفين الحائزين مستوى التأهيل لممارسة نشاطات التنفيذ أو كل مستوى تأهيل مماثل.
- وتكريسا لنظرة المشرع في اعتماد معيار التأهيل العلمي لتصنيف الرتب في الوظيفة العمومية، فقد حددت المادة 3 من المرسوم الرئاسي 304-07 المؤرخ 29 سبتمبر سنة

¹ المرسوم 85-59، المؤرخ في 23 مارس سنة 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، عدد 13، سنة 1985

2007، المعدل والمتمم المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ودفع رواتبهم¹، تفصيل هذه المجموعات وما تشمله هذه المجموعات من أصناف،

وما يقابل كل صنف من مستوى تأهيلي وفقا لشبكة مستويات التأهيل يوضحها الجدول التالي:

شبكة مستويات التأهيل		
المجموعات	الأصناف	مستويات التأهيل
د	1	* السنة السادسة من التعليم الأساسي أو أقل.
	2	* السنة السابعة من التعليم الأساسي. * السنة الثامنة من التعليم الأساسي.
	3	* شهادة التكوين المهني المتخصص (السنة السابعة أو الثامنة من التعليم الأساسي + تكوين 12 شهرا). * السنة التاسعة من التعليم الأساسي.
	4	* شهادة التعليم الأساسي أو شهادة التعليم المتوسط.
	5	* شهادة الكفاءة المهنية (السنة التاسعة من التعليم الأساسي + 12 إلى 18 شهرا من التكوين). * السنة الأولى من التعليم الثانوي.
	6	* شهادة التحكم المهني. * السنة الثانية من التعليم الثانوي.
ج	7	* السنة الثالثة من التعليم الثانوي. * السنة الثانية من التعليم الثانوي + 12 شهرا من التكوين. * السنة الأولى من التعليم الثانوي + 24 شهرا من التكوين.
	8	* البكالوريا. * شهادة تقني.
	9	* البكالوريا + 24 شهرا من التكوين.
ب	10	* شهادة تقني سام. * شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية. * البكالوريا + 36 شهرا من التكوين.
	11	* ليسانس. * ليسانس نظام "ل م د" (LMD). * شهادة الدراسات العليا (DES).
1	12	* شهادة المدرسة الوطنية للإدارة.
	13	* البكالوريا + 5 سنوات من التكوين العالي. * ماستر نظام "ل م د" (LMD). * ليسانس + ما بعد التدرج المتخصص.

¹ المرسوم الرئاسي 304-07، المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج ر عدد 61، سنة

مستويات التأهيل	الأصناف	المجموعات	
* ماجستير. * شهادة المدرسة الوطنية للإدارة (النظام الجديد).	14	أ	
* صنف مخصص لرتب الترقية.	15		
* دكتوراه في الطب العام.	16		
* صنف مخصص لرتب الترقية.	17		
* ماجستير (للاتحاق برتب التعليم العالي والبحث العلمي). * دكتوراه. * دكتوراه دولة.	قسم فرعي 1		فئة الصنف
* شهادة الدراسات الطبية المتخصصة (DEMS).	قسم فرعي 2		
* شهادة الدراسات الطبية المتخصصة (DEMS) للاتحاق برتب التعليم العالي والبحث العلمي).	قسم فرعي 3		
* قسم فرعي مخصص لرتب الترقية.	قسم فرعي 4		
* دكتوراه في العلوم الطبية (DESM).	قسم فرعي 5		
* التأهيل الجامعي.	قسم فرعي 6		
* قسم فرعي مخصص لرتب الترقية.	قسم فرعي 7		

عرف المرسوم الرئاسي رقم 07-304 تعديلا في شبكة مستويات التأهيل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-315 المؤرخ في 13 ديسمبر¹ 2010، إلا أنه الغي بموجب المرسوم الرئاسي 11-97²، ويعود سبب الإلغاء إلى الاحتجاجات الطلابية وعدم الرضا على بعض التعديلات ومنها المساواة في تصنيف شهادتي الماجستير والماستر في الصنف 14، وكذا المساواة بين شهادة الماجستير والماستر في الالتحاق برتب التعليم العالي والبحث العلمي مع إلزامية التسجيل في الدكتوراه للاتحاق بهذه الرتب.

ومن خلال مقارنة تطبيقات الشبكة الاستدلالية مع بعض التصنيفات للرتب بموجب القوانين الأساسية الخاصة نجد بعض التعارض فعلى سبيل المثال صنفت شبكة التأهيل شهادة الليسانس في المجموعة أ، الصنف 11، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 08-04 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات

¹ المرسوم الرئاسي 10-315، المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2013، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي 07-304، ج ر عدد 76، سنة 2010.

² المرسوم الرئاسي 11-97، المؤرخ في 28 فبراير سنة 2011، يلغي المرسوم الرئاسي 10-315، ج ر عدد 13، سنة 2011.

العمومية¹، فقد صنفت رتبة متصرف في الصنف 12 وبالرجوع إلى شروط التوظيف في هذه الرتبة فقد نصت المادة 12 منه في البند الثاني يكون عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات للحائزين على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها، بيدوا جليا عدم التناسق بين المرسوم الرئاسي 304-07 باعتباره الإطار العام للقوانين الأساسية في مسألة تصنيف أسلاك الموظفين، هذه الإختلالات جعلت المنظم يعدل مرة أخرى شبكة مستويات التأهيل بموجب المرسوم الرئاسي 14-266² وفقا لما

مستويات التأهيل	الأصناف	المجموعات
بدون تغيير		أ
بدون تغيير	9	ب
* شهادة تقني سام. * البكالوريا + 36 شهرا من التكوين.	10	ب
* شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية (DEUA) (بكالوريا + 3 سنوات)، * البكالوريا + 3 سنوات من التكوين العالي.	11	ب
* ليسانس. * ليسانس نظام ل م د (LMD)، * شهادة الدراسات العليا (DES)، * شهادة المدرسة الوطنية للإدارة نظام قديم.	12	ب
(الباقى بدون تغيير)		

يلي:

لا يقتصر مبدأ الجدارة على المرحلة الأولى المتعلقة بعملية التوظيف فحسب بل يمتد إلى ما بعد التوظيف للتحقق من مدى ونجاح و فاعلية نظم التعيين المتبعة في الوظيفة العمومية من خلال تقييم الأداء أو ما يسمى بتقارير الكفاية، إن تقييم أداء أو تقييم الكفاءات مسميات مترادفة تهدف إلى تحليل أداء الفرد بكل ما يتعلق من صفات نفسية أو بدنية أو مهارات فنية أو سلوكية أو فكرية تكشف وتحدد نقاط القوة والضعف بالعمل على تعزيز الأولى ومعالجة

¹ المرسوم التنفيذي 04-08، المؤرخ في 19 يناير سنة 2008، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في الإدارة العمومية، ج ر عدد 3، سنة 2008.

² المرسوم الرئاسي 14-266، المؤرخ في 28 سبتمبر سنة 2014، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 304-07، ج ر عدد 58، سنة 2014.

الثانية كضمانة أساسية لتطوير أداء الموظفين لتحقيق فاعلية المنظمة¹، وتتميز عملية تقييم الأداء بخمسة خصائص هي:

- عملية إدارية مخطط لها مسبقا بشكل رسمي،
 - أنها عملية إيجابية لأنها لا تسعى إلى كشف العيوب فقط، إنما تهتم أيضا بنقاط القوة التي جسدها الموظف أثناء سعيه لتحقيق الهدف،
 - أنها عملية لا تتضمن انجاز الواجبات فقط، بل قياس مدى التزام الموظف بسلوكيات العمل المطلوب منه والنتائج التي تحققت من هذا الالتزام بهذه السلوكيات خلال فترة التقييم،
 - أنها عملية شاملة وعامة في وقت واحد أي تشمل تقييم الأداء في المنظمة، رؤساء ومرووسين في كافة المستويات الإدارية،
 - تقييم أداء الموظفين عملية مستمرة يوميا و إن كانت نتائجها النهائية تستخرج على فترات متباعدة، وما النتائج النهائية إلا تعبير عن التحليل لكافة الجزئيات والتصرفات المتعلقة بالعمل اليومي للموظف، وقد يتم التقييم على أساس سنوي أو نصف سنوي، أو ربع سنوي، كما تسعى عملية تقييم الأداء إلى تحقيق جملة من الأهداف على مستوى الإدارة و على مستوى هيئة الإشراف وعلى مستوى المرووسين.
- تقييم الأداء على مستوى الإدارة:** من بين أهم الأهداف التي تسعى إدارة الموارد البشرية لتحقيقها على مستوى المنظمة ما يلي:
- تكوين مناخ من الثقة والتعامل الأخلاقي عن طريق تأكيد الأسس العلمية في التقييم والموضوعية في إصدار الأحكام مما يبعد الإدارة العمومية من احتمالات شكاوى الموظفين أو اتهامها بالمحاباة وتفضيل بعضهم على بعض لاعتبارات شخصية وليست علمية وموضوعية،

¹ مؤيد السالم، إدارة الموارد البشرية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص238.

- النهوض بمستوى الموظفين من خلال استثمار قدراتهم الكامنة وتوظيف طموحاتهم بأساليب تؤهلهم للتقدم، وكذلك تطوير من يحتاج منهم إلى تدريب أكثر¹،
 - تقييم برامج و أساليب إدارة الموارد البشرية لأن التقييم مقياسا مباشرا للحكم على مدى سلامة ونجاح الطرق المعتمدة في هذه الإدارة،
 - التوثيق المنظم لتطوير أداء الموظفين وبالشكل الذي ينسجم مع القوانين و أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في البلد.
- التقييم على مستوى المشرفين:** إن قيام المشرفين على عملية تقييم أداء المرؤوسين ليس بالأمر الهين مما يحتم على المشرف على عملية التقييم إلى تنمية قدراته ومهارته في المجالات التالية:
- التعرف على كيفية أداء الموظف بشكل علمي،
 - الارتفاع بمستوى العلاقات مع الموظفين من خلال تهيئة الفرصة الكاملة لمناقشة مشاكل العمل معهم، الأمر الذي يقود في النهاية إلى أن تكون عملية التقييم وسيلة جيدة للتعرف بين المشرف والموظف.
 - تقييم الأداء على مستوى المرؤوسين: تهدف عملية تقييم الأداء على مستوى المرؤوسين لتحقيق جملة من الأبعاد وهي:
 - تعزيز الشعور بالمسؤولية لدى المرؤوس من خلال توليد القناعة لديهم من أن الجهود التي يبذلونها في سبيل تحقيق أهداف الإدارة العمومية تخضع لعملية التقييم، الأمر الذي يجعلهم يجتهدون في العمل ويطورون مستويات أدائهم الوظيفي ليفوزوا بالمكافآت ويتجنبوا العقوبات،
 - تساهم عملية تقييم الأداء في اقتراح مجموعة من الوسائل والطرق المناسبة لتطوير سلوك الموظفين، وتطوير بيئتهم الوظيفية بأساليب علمية²، وتعتبر هذه الأهداف على

¹ مؤيد السالم ، مرجع سابق، ص239

² نفس المرجع، ص240

المستويات الثلاثة بمثابة وجهة نظر علم الإدارة للعملية بصفة عامة وشاملة، كما نعلم أن عملية التقييم على مستوى الوظيفة العمومية تضبط وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية استنادا على هذه الأهداف.

المشروع الجزائري من خلال الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تطرق إلى عملية التقييم في الفصل الأول من الباب الرابع المعنون بالتنقيط والترقية، وقد أشارت المادة 23 أن التنقيط يكون سنويا بناء على اقتراح رئيس المصلحة، ويعتمد على معيارين، المعيار الأول هو النقطة المرقمة، والمعيار الثاني هو التقدير العام الذي يبرز القيمة المهنية للموظف وطريقة أدائه للخدمة، ويحق للمعني الإطلاع على نقطة التقييم بخلاف التقدير العام الذي لا يمكن أن تطلع عليه إلا اللجنة المتساوية الأعضاء.

وقد نصت المادة 84 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أن التقدير العام الذي يمنح للمستخدم يكون على أساس المعايير التالية:

- استعدادات الموظف،
- معلوماته،
- نتائجه المهنية،
- كيفية أدائه للخدمة
- سلوكه في المصلحة.

وقد جاءت التعليمات رقم 05 المؤرخة في 03 جويلية 1968، المتعلقة بنظام التنقيط وترقية الموظفين، لتوضيح معايير التنقيط وحددتها في 10 معايير وهي:

- الاستعداد البدني،
- الانضباط،

- درجة تأدية الخدمة،
- الحرص على تنفيذ العمل،
- سرعة التنفيذ،
- المعارف المهنية،
- روح المبادرة،
- التنظيم،
- القيادة،
- الرقابة.

وبصدور الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ارتقى المشرع الجزائري في عملية تقييم أداء الموظف متجاوزا الإطار المبني على التنقيط لتكريس نظرة جديدة لتقييم أداء الموظفين، وقد نصت المادة 97 منه على:

يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفق مناهج ملائمة¹، أما المادة 97 فنصت على:

يرتكز تقييم أداء الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير:

- احترام الواجبات العامة المنصوص في القوانين الأساسية،
- الكفاءة المهنية،
- الفعالية والمردودية،
- كيفية أداء الخدمة.

قد أحالت المادة 103 من الأمر 03-06 كل ما يتعلق بتطبيق أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع المتعلق بالتقييم إلى التنظيم، إلا أنه وبخصوصية جزائية في مجال الوظيفة العمومية فقد طال صدور هذا النص إلى غاية 27 ماي سنة 2019، وهذا ما يمس بالأمن

¹ الأمر 03-06، مرجع سابق.

القانوني خاصة مع توسع مصالح الوظيفة العمومية في تفسير شرح النصوص التشريعية والتنظيمية إلى حد خلق قواعد قانونية جديدة، وهذا ما يمس بمبدأ تدرج القاعدة القانونية، رغم كل هذا فقد عرف هذا النص التنظيمي الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 19-165¹، جاء بمجموعة من الإيجابيات تارة بالاستناد إلى النظريات الحديثة في علم الإدارة العامة المتعلقة بعملية التقييم، وتارة أخرى لتعزيز بعض الضمانات للموظف العمومي، فقد جعل هذا النص من عملية التقييم عملية وجاهية يتم من خلالها تقييم القدرات الشخصية والمهنية للموظف من خلال استحداث مقابلة التقييم المهني، ومن أهم الضمانات كذلك نص على وجوبية إعلام الموظف العمومي بتاريخ المقابلة قبل 7 أيام من هذا التاريخ، إلا أنه ومن خلال الممارسة العملية ولحد الساعة لم تلتزم جل الإدارات العمومية بهذه العملية، كما عزز هذا النص ضمانات الموظف العمومي من خلال تقييد مجال السلطة التقديرية للإدارة، وهذا عن طريق تحديد المعايير المتعلقة بالتقييم، ومن خلال هذا النص فقد جمعت المعايير المتعلقة بالتقييم في بعدين أساسيين، البعد الأول يتعلق باحترام الأخلاقيات المهنية أو ما يسمى باحترام الواجبات العامة والواجبات القانونية الأساسية وهي:

- الأمانة وعدم التحيز،
- تنفيذ المهام الموكلة له،
- الالتزام بالتوقيت و الانضباط،
- السلوك المحترم والمسؤول،
- اللباقة في علاقته مع المسؤولين السلميين وزملاء العمل والمرؤوسين ومستعملي المرفق العام،

أما البعد الثاني يتعلق بالجدارة والفاعلية وقد قسمه النص إلى:

- الكفاءة المهنية من خلال:
- التحكم في ميدان النشاط والمناهج والتقنيات والإجراءات ذات الصلة،
- قدرات التحليل والتلخيص وحل المشاكل،

¹ المرسوم التنفيذي 19-165 المؤرخ في 27 ماي 2019، يحدد كفايات تقييم الموظف، ج.ر، العدد 37، سنة 2019.

- قدرات التعبير الكتابية والشفهية،
 - قدرات الاستباق والتكيف والابتكار،
 - والفعالية والمردودية من خلال:
 - تحقيق الأهداف المحددة،
 - الفعالية في تأدية المهام وآجال تنفيذها،
 - وكيفية أداء الخدمة من خلال:
 - روح العمل الجماعي،
 - القدرة على التواصل،
 - روح المبادرة والدينامكية.
- وبالرجوع إلى القوانين الأساسية الخاصة، ونظرا لخصوصية القطاعات التي تنظمها فقد خصت بجملة من المعايير الخاصة، ونضرب على ذلك جملة من الأمثلة:
- يخضع الباحث الدائم إلى تقييم متواصل ودوري، يجب عليه تقديم تقرير سنوي عن نشاطه من أجل تقييمه من طرف الهيئات العلمية المؤهلة¹،
 - كما أضاف القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانة الضبط للجهات القضائية²، معايير تتلائم مع طبيعة هذه الفئة وتتمثل في:
 - السرعة في تشكيل الملفات القضائية،
 - التطبيق السليم للإجراءات القانونية والقضائية،
- أما القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الغابات¹، فقد نص على المعايير التالية:

انظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي 08-131 المؤرخ في 2008/05/03، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ¹ الباحث الدائم، ج.ر عدد 23، 2008

² أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي 08-409 المؤرخ في 2008/12/24، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، ج ر عدد 73، سنة 2008.

- تنظيم العمل،
 - روح المبادرة،
 - الأداء في المهام المخولة لهم.
- و اعتمد القانون الأساسي الخاص بأسلاك البيولوجيين والصحة العمومية²، على المعايير التالية:

- تحقيق الأهداف،
 - روح المبادرة،
 - المشاركة في أعمال البحث والمنشورات و المؤهلات ذات الطابع العلمي،
 - روح المبادرة،
 - الملف الإداري في جانبه التأديبي،
- أما القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشباب والرياضة³، اعتمد على المعايير التالية:
- القيام بتحسين المعارف المهنية،

¹ أنصر المادة 40 من المرسوم التنفيذي 11-127 المؤرخ في 22/03/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الغابات، ج ر عدد 18، سنة 2011

² أنصر المادة 15 من المرسوم التنفيذي 11-152 المؤرخ في 03/04/2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك البيولوجيين في الصحة العمومية، ج ر، عدد 21، سنة 2011.

³ أنصر المادة 30 من المرسوم التنفيذي 10-07 المؤرخ في 07/01/2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشباب والرياضة، ج ر، عدد 2، سنة 2011

- معرفة المحيط والقدرة على التكيف فيه،
 - القدرة على التعبير والتحليل والتلخيص،
 - القدرة على التنظيم،
 - القدرة على تنشيط فريق أو مجموعة،
 - القدرة على قيادة مشروع،
 - القدرة على تحديد الكفاءات وتعبئتها وتثمينها،
 - القدرة على الحوار،
- أما القانون الأساسي لأسلاك الأمن الوطني¹، استند على معايير تتناسب مع طبيعة السلك تتمثل في:

- احترام الواجبات العامة والواجبات القانونية الأساسية،
 - الكفاءة المهنية،
 - الفعالية والمردودية
 - السلوك وكيفية الخدمة،
 - المميزات الشخصية.
- و أخيرا نص القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الأطباء البيطريين والمفتشين البيطريين على معايير التقييم التالية:

¹أنصر المادة 58 من المرسوم التنفيذي 10-322 المؤرخ في 2010/12/22، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر، عدد 78، سنة 2010.

- القدرة على التكيف،
 - المناهج ونوعية العمل،
 - روح المبادرة،
 - أعمال البحث والمنشورات والمداخلات ذات الطابع العلمي.
- وباستقراء جملة المعايير السابقة يمكننا تسجيل الملاحظات التالية:
- شمولية وعمومية هذه المعايير مما يجعل عملية التقييم على أرض الواقع عملية صعبة،
 - بعض المعايير غير قابلة للتقييم،
 - بعض المعايير جاءت باختصاصات غير مدرجة في المهام الوظيفية لبعض الأسلاك،
 - عجزها عن الكشف عن الميزات الشخصية والإنسانية والفكرية للموظف،
- وكخلاصة تقييمية لعملية التقييم في الوظيفة العمومية باعتبارها عامل أساسي في المسار المهني للموظف، وكذا تحقيق الأهداف المتوخاة من الإدارة العمومية باعتبارها مرفق عمومي يصبوا لتحقيق المصلحة العامة، وعليه ومن أجل تحقيق التوازن بين حقوق الموظف وتحقيق أهداف الإدارة ، يجب إضفاء الاتجاهات الحديثة بإدخال المناجمنت التشاركي في الإدارة العمومية وجعل التقييم عملية دورية ومستمرة تبرز الطابع الشخصي للموظف، وفتح مجالات الاتصال بين الرئيس والمرؤوس من أجل بناء منظومة تسيير تبنى على الأهداف.

2-الفعالية:

أصبحت الإدارة العمومية في العصر الحديث تشابه الهيئات والمؤسسات الاقتصادية باعتمادها على معايير التسيير العمومي الجديد، فالإدارة العمومية أصبحت لا تكتفي بتقديم الخدمات للجمهور وإشباع الحاجات بل امتدت إلى كيفية أداء الخدمة، وهذا ما أشار إليه ميثاق

الوظيفة العمومية بإفريقيا في المادة العاشرة منه التي نصت على أن تسهر الإدارة العمومية على تقديم خدمات جيدة بأقل ثمن، وذلك بالاستعمال الأمثل للموارد التي تتوفر عليها مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات والوسائل التي يتوفر عليها المرتفقون للاستفادة من خدمات المرفق العمومي، وتعمل الإدارة باستمرار على إدخال التعديلات اللازمة لملائمة تنظيمها وتسيير مصالحها لتستجيب بصفة دائمة لتطور حاجيات ومتطلبات الصالح العام، وينبغي أن تؤدي هذه التعديلات إلى تقديم أفضل الخدمات والمعلومات للمرتفقين، وقد عزز الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/11/31 هذا المبدأ، فقد تضمنت بعض مواد إشارات صريحة تدعو فيها الدول المصادقة على الميثاق للالتزام بها نذكر منها على وجه الخصوص ما تضمنه البند الثاني من المادة الثانية من الميثاق التي نصت على:

- تقديم خدمات ذات نوعية ومبتكرة تلبي احتياجات المستخدمين،

إضافة إلى ذلك أشار البند 9 إلى تطوير التعاون بين الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية والإقليمية والمجتمع الدولي لتحسين الخدمة العمومية والإدارة العمومية، كما أشارت المادة 7 من الميثاق صراحة إلى هذا المبدأ بعنوان خدمات فعالة وذات جودة وقد حددت هذه المادة موجبات الخدمة العمومية فيما يلي:

- اتسام الخدمة العمومية بالقدر الأقصى من الفعالية وبالجودة العالية وأن تتم بالطريقة الأكثر اقتصاداً،

- تقوم الإدارة العمومية بوضع آجال تقديم الخدمة العمومية واحترامها،

- تضمن الإدارة العمومية التكيف المستمر لخدماتها مع الاحتياجات المستجدة للمرتفقين،

- تتخذ الإدارة العمومية الإجراءات اللازمة لإرساء وتعزيز الثقة بين أعوان الخدمة والمرتفقين.

المشرع الجزائري ومن خلال الإصلاحات المتعددة للإدارة الجزائرية يشير في كثير من هذه النصوص إلى هذا المبدأ، فقد تضمن المرسوم الرئاسي 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام¹، الإشارة لهذا المبدأ وباعتبار المرصد هيئة استشارية فهو مكلف على وجه الخصوص بالاختصاصات التالية:

- اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تنظيم وحسن سير المرفق العمومي، قصد تكيفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العمومي،

- اقتراح أعمال تنسيق وربط الشبكات بين الدوائر الوزارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العمومي.

كما نصت المادة 6 منه وباعتبار المرصد جهاز يساهم في إرساء المهنية والآداب داخل المرفق العمومي والعمل على ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العمومي .

¹ المرسوم الرئاسي 16-03 المؤرخ في 2016/01/7، يتضمن المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر، عدد 02، 2016

الفصل الثاني: الاثر المترتب عن الخروج عن اخلاقيات الوظيفة العمومية

في ظل التطور الذي تشهده المنظومات الإدارية حول العالم، أصبحت أخلاقيات الوظيفة العمومية جزءاً لا يتجزأ من المعايير التي تحكم سلوك الموظفين العموميين وأدائهم لمهامهم، إذ تشكل هذه الأخلاقيات الإطار المرجعي الذي يحدد العلاقة بين الموظف والدولة، وبين الموظف والمرتفقين، غير أن الانحراف عن هذه الأخلاقيات يمكن أن يترتب عنه آثار سلبية على مستوى الفرد والمؤسسة والمجتمع بشكل عام، سنتناول في المبحث الأول من هذا الفصل، أخلاقيات الموظف العمومي ودورها في ترسيخ قيم النزاهة داخل الهيكل الإداري، أما في المطلب الثاني فنركز فيه على الفساد الإداري كأحد أبرز مظاهر الخروج عن هذه الأخلاقيات، مع تحليل العواقب الوخيمة التي تترتب على انتشار هذا الفساد على مستوى الأداء الحكومي والثقة العامة.

المبحث الأول: أخلاقيات الموظف العمومي

يعكس سلوك الموظف العمومي مدى التزامه بالأخلاقيات المهنية والمبادئ الأساسية التي توجهه في أداء واجباته، مثل التركيز على المصلحة العامة من ناحية، واحترام حقوق ومصالح المرتفقين من ناحية أخرى لذا تُعتبر الأخلاقيات إطاراً أساسياً لضمان السلوك الأمثل في معالجة القضايا العامة وتقديم الخدمات للأفراد، في هذا المبحث سنسلط الضوء على مطلبين رئيسيين يرتبطان بأخلاقيات الموظف العمومي. في المطلب الأول، سنناقش الأخلاقيات المتعلقة بالمصلحة العامة، وهي التي تتطلب من الموظف العمل بمسؤولية وحس بالواجب تجاه الصالح العام، أما المطلب الثاني فسيكون مخصصاً للأخلاقيات التي ترتبط بالتعامل مع المرتفقين، والتي تستدعي من الموظف مراعاة الشفافية والعدالة في تقديم الخدمات والاحترام المتبادل في التعامل مع المرتفقين.

المطلب الأول: الواجبات الأخلاقية المرتبطة بالمصلحة العامة

تعد الواجبات الأخلاقية للموظف العمومي محوراً أساسياً في الحفاظ على نزاهة الوظيفة العمومية وأداء المهام الموكلة إليه بما يضمن تحقيق المصلحة العامة، إذ يتحمل الموظف مسؤولية كبيرة في تمثيل الدولة والمجتمع، وللقيام بهذه المسؤولية يتطلب منه الالتزام بمجموعة من القيم والمبادئ التي تعكس حسه بالواجب والمسؤولية تجاه المواطنين والمصلحة العامة.

في هذا المطلب سنركز على الواجبات الأخلاقية التي ترتبط بشكل مباشر بالمصلحة العامة من خلال ثلاثة فروع رئيسية، في الفرع الأول سنبحث في الالتزام بالمحافظة على كرامة الوظيفة، حيث يلتزم الموظف بالسلوك الذي يرفع من مكانة وظيفته ويحافظ على سمعتها أمام الجمهور، أما في الفرع الثاني فسننتقل إلى الالتزام بالطاعة إذ يُطلب من الموظف الالتزام بتنفيذ التعليمات والأوامر الصادرة عن رؤسائه في إطار احترام القوانين والتنظيمات. وأخيراً في الفرع الثالث سنناقش واجب أداء الخدمة، حيث يتحمل الموظف مسؤولية تقديم الخدمة العامة بأفضل صورة ممكنة بما يحقق رضا المرتفقين ويلبي احتياجات المجتمع.

الفرع الأول الالتزام بالمحافظة على كرامة الوظيفة

أوجبت النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية على الموظف العمومي أن يتجنب السلوكيات والأفعال التي يمكنها أن تمس بالجهاز الإداري الذي يعمل فيه، وهذا ما يسمى بالمحافظة على كرامة الوظيفة، فقد تمت الإشارة لهذا المبدأ في العديد من القوانين المقارنة، فعلى سبيل المثال تضمن قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978 في المادة 76 منه إلى الإشارة إلى هذا الالتزام الأخلاقي، أما المشرع الفرنسي فبيدوا أنه تراجع عن قاعدة التحلي بالكرامة في قانون 1983 خلافاً لما كان معمول به في أمر 1959¹، و اجمالاً فقد وسعت هذه النصوص من هذا المبدأ من خلال النص على المحافظة على كرامة الوظيفة

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص48

والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها، وعليه فإن صفة الموظف العمومي تفرض عليه بالانصراف عن كل ما يחדش حياته الشخصية والمهنية.

ويبدو جليا من خلال النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر أن هذا المبدأ يتصدر الالتزامات الأخلاقية فقد نصت عليه مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، فالأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد أشار إليه بنص المادة 21 التي أوجبت على الموظف العمومي الامتناع عن كل عمل ولو كان خارجا عن خدمته يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية، أما القانون 78-12 الذي جاء بمحاولة لتوحيد أنظمة الشغل فقد تطرق بالمعنى لهذا الالتزام بنص المادة 42 التي ألزمت العامل بالمحافظة على سمعة المؤسسة¹، أما النص التنظيمي لهذا القانون المتمثل في المرسوم 85-59 جاء بصياغة مختلفة لكنها تتفق من حيث المعنى بنص المادة 22 التي أوجبت على الموظف اجتناب جميع الأفعال التي تنتافي والحرمة المرتبطة بمهامهم ولو كانت خارج الخدمة، بنفس النظرة تناول الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية بنص المادة 42 التي ألزمت الموظف بتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، مع التحلي بالسلوك اللائق والمحترم.

كما هو معلوم واستنادا إلى نص المادة 03 من الأمر 06-03 فإن بعض الأسلاك لخصوصياتها حظيت ببعض الأحكام الاستثنائية في مجال الحقوق والواجبات، وفي هذه المسألة وباستقراء جملة القوانين الأساسية المحظية نجد إشارات صريحة لهذا الالتزام الأخلاقي في هذه النصوص، فقد جاءت المادة 18 من المرسوم التنفيذي 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين بالأسلاك الخاصة بالأمن الوطني التي أوجبت على أعوان الأمن الامتناع عن القيام بأي فعل أو سلوك من شأنه أن يمس شرف أو كرامة أو

¹ القانون 78-12 المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، ج ر عدد 32، لسنة 1978

المساس بسلطة الأمن الوطني وسمعته، أما بالنسبة للقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون تضمن هذا المبدأ في نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 08-167، ونصت عليه كذلك المادة 24 من المرسوم التنفيذي 11-127 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، كذلك هناك إشارة أخرى لهذا الواجب الأخلاقي من خلال نص المادة 24 من المرسوم الرئاسي 09-221 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين التي توجب على العون الدبلوماسي والقنصلي العامل في المصالح الخارجية أن يسهم بسيرته ونشاطاته في ترقية الصورة المميزة لبلده كما نصت المادة 27 إلى عدم جواز استعمال الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها لأغراض تمس بكرامة وظيفته، كما تجلّى هذا الالتزام في نص المادة 22 من المرسوم التنفيذي 10-286 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك، وكذلك نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 11-106 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالحماية المدنية، كما توجد إشارة عامة لهذا الالتزام من خلال احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة، في نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 10-28 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، وكذا نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-409.

تجسد هذا الالتزام الأخلاقي في مدونات أخلاقيات المهنة، فقد نصت عليه المادة 11 من القرار المؤرخ في 06/11/2014، المحدد لمدونة قواعد أخلاقيات مهنة الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، كما تمت الإشارة إليه في المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-276 المتضمن مدونة أخلاقيات الطب، التي ألزمت الطبيب أو جراح الأسنان من تجنب كل عمل من شأنه أن يفقد المهنة كرامتها حتى خارج مهنته، كما تناولت المادة 23 من هذا المرسوم منع الطبيب أو جراح الأسنان من ممارسة نشاط آخر يتنافى والكرامة المهنية، نفس الأحكام نصت عليها المادتين 104 و 105 المتعلقة بالواجبات العامة

للسيدلي اللتان اعتبرتا أن احترام المهنة التزام أخلاقي لكل صيدلي والحث على الامتناع عن كل عمل من شأنه الحط من قيمة المهنة حتى خارج ممارسته المهنية، وحظر كل صيدلي من ممارسة نشاط آخر يتنافى وكرامة المهنة و أخلاقها¹.

أما من حيث الممارسة القضائية فقدت أيد القضاء الجزائري مجالات السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة ومن الشواهد على ذلك قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى رقم 42568 المؤرخ في 1985/12/07، قضية (ب،م، ش) ضد (وزير الداخلية، المديرية العامة للأمن الوطني)²، حيث جاء في هذا القرار أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة أو الأعمال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها، وهذا السلوك ترتب عليه التسريح التأديبي.

وبالعودة إلى ملف القضية يستخلص أن المدعي العون بالأمن الوطني يشغل منذ 14 أكتوبر 1980 شقة تابعة للمحلات الإدارية القديمة للأمن الوطني بعين الدفلى، حيث أن هذا الشقة محاذية لمقر المجلس الشعبي البلدي بعين الدفلى، فإن أمن الدائرة طلب من المعني بإخلاء الشقة بغرض تحويلها إلى مصالح تابعة للمجلس الشعبي البلدي على أن يمنح مسكنا بديلا، إلا أن المعني رفض هذا العرض معتبرا أنه كان ضحية لتعسف في السلطة واستغلال النفوذ من طرف رؤسائه، وقد تظلم إداريا إلى السلطة الرئاسية مبررا بأن مطالبته بإخلاء الشقة ماهي إلا مناورة من رؤسائه ترمي إلى الاستحواذ عليها لأغراض شخصية، إلا أنه لم يقدم الدليل على أن رؤسائه تصرفوا بدافع المصلحة الشخصية وقد قضى المجلس برفض عريض المدعي لعدم التأسيس.

¹ المرسوم التنفيذي 92-276، المتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج ر عدد 52، سنة 1992

² سايس جمال، الاجتهاد القضائي الجزائري في القضاء الإداري، منشورات كليك، الجزء الأول، الجزائر، 2013، ص 222

من خلال النصوص القانونية والتنظيمية السابقة، ألزم التشريع والتنظيم على الموظف باجتتاب السلوكيات والأفعال التي قد تؤثر في سمعة الجهاز الإداري وكل ما يمس بسمعته الشخصية والوظيفية، لأنه من الصعوبة بمكان الفصل بين الحياة الخاصة والحياة المهنية لصعوبة التمييز بين ما هو شخصي وما مهني وظيفي، وعلى الرغم من إجماع أغلب القوانين المقارنة على إقرار هذا الواجب إلا أن تحديد ما إذا كان هذا السلوك الذي قام به الموظف ماساً بكرامة الوظيفة أم لا يعد كذلك أمر محل جدال فقهي، إلا أن النصوص التشريعية والتنظيمية أعطت سلطة تقديرية على أساس أنها تعمل وفقاً لاعتبارات المصلحة العامة لتحديد الأعمال التي تمس بكرامة الوظيفة وهي تخضع في هذه المسألة لرقابة القاضي الإداري.

إن من السلوكيات التي يمكن اعتبارها منافية لكرامة الوظيفة نذكر منها على سبيل المثال ارتباط أسلاك إدارة السجون مع الأشخاص المحبوسين بأية علاقة لم تبرر بمقتضيات الخدمة¹، وكذلك معايشة مفتش الضرائب لمرتكبي الغش أو دخول أعوان الأمن العمومي في علاقات مشبوهة²، وهنا يقتضي الحال من أجل توضيح الرؤية يجب على الإدارة الالتزام بتوضيح القواعد السلوكية عن طريق التنظيم وهو التزام يقع على عاتق الإدارة طبقاً لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي 54/93 المؤرخ في 16/02/1993 المطبقة على الموظفين وعلى الأعوان العموميين وعلى المؤسسات الإدارية.

الفرع الثاني: الالتزام بالطاعة

الالتزام بالطاعة من مظاهر السلطة الرئاسية التي هي من موجبات نظام المركزية الإدارية التي تعتمد على التدرج الوظيفي الذي يمارس من خلاله الرئيس الإداري جملة من

¹ انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 167-08 المؤرخ في 2008/06/7، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، ج ر عدد 30، لسنة 2008

² سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 50

الاختصاصات تتصرف على الشخص المرؤوس وعلى أعماله، ومن بين أهم الاختصاصات التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه، سلطة التوجيه وهي الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية¹، ويعرفها الدكتور عمار عوابدي، بأنها عملية وظيفية وسلطة من سلطات فكرة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين، يجمع بقدر الإمكان بين أغلب العناصر والمقومات التنظيمية والوظيفية والقانونية لسلطة الإشراف، وهي عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين، وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو التزام الأساليب والطرق والقوالب الصحيحة علميا وفنيا وقانونيا، لتحقيق أهداف العمل الإداري بانتظام و بإطراد، وبكفاية وذلك عن طريق تغليب إرادة الرؤساء الإداريين على إرادات المرؤوسين وذلك بواسطة استعمال أساليب الإرشاد والإعلام والنصح والمشورة، وعن طريق تحريك و إعمال سلطة الأمر والنهي الملزم وذلك في صورة الأوامر والتعليمات والتوجيهات و إجراءات التنظيم الداخلي للمنظمة أو المؤسسة الإدارية².

يقابل سلطة التوجيه والإشراف التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري ، لكن الإشكال الذي يثور في هذه المسألة هل يلتزم الموظف بالطاعة المطلقة لأوامر رئيسه الإداري، وبعبارة أخرى إن الأوامر المشروعة التي تصدر من الإداري واجبة الطاعة من قبل المرؤوس، لكن هل يلتزم المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس الإداري حتى و إن كانت غير مشروعة هذه المسألة عرفت اختلافا قانونيا وفقها تضاربت فيه الآراء.

النظرة القانونية: المشرع الفرنسي كرس هذا الواجب في قانون الوظيفة العمومية لسنة 1941 من خلال نص المادة 13 التي نصت على أنه يجب أن تكون هذه الطاعة تامة على أن ينبغي على المرؤوسين إذ ما بدا لهم أن الأمر الذي ينطوي على مخالفة جسيمة للقوانين أو

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص152

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص415

أن تنفيذه قد يفضي إلى إحداث أضرار، أن يدلوا لرؤسائهم بوجهة نظرهم، فإذا أصر الرؤساء رغم ذلك على الأمر الصادر وجب تنفيذه¹.

إلا أن المشرع الفرنسي تحفظ على هذا المبدأ، إذ أن قانوني الوظيفة العمومية لسنتي 1946 و1958 لم ينصا صراحة على واجب الطاعة، إلا أنها بقيت مكرسة في كبرى قرارات مجلس الدولة الفرنسي، التي تلزم الموظف بطاعة الأوامر سواء كانت بالفعل والامتثال مع التحفظ على الأوامر غير المشروعة الظاهرة².

أما التشريع المصري فقد تأثر بالاجتهادات القضائية من خلال نصوص قانون العاملين المدنيين لسنة 1964 ثم القانون 58 لسنة 1978 و أخيرا قانون 47 لسنة 1978، إذ ينص البند الثاني من المادة 59 على أن لا يعفى من العقوبة استنادا إلى أمر رئيسته إلا إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر³.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري في ما يتعلق بأثر أوامر الرئيس الإداري المرتبة للمسؤولية المدنية والإدارية والجنائية، فيرى الدكتور عمار عوابدي أن المشرع الجزائري يرجح واجب على احترام القانون، فهو يستدل بنص المادة 129 من الأمر 58-75 المتضمن القانون المدني التي تنص على: لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولين شخصا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت طاعة الأوامر واجبة عليهم⁴، عرفت هذه المادة تعديل ليتم صياغتها على النحو التالي:

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص444

² CHRISTIAN VIGOUROUX. Déontologie des fonctions publiques

³ المادة 59 من القانون 47 لسنة 1978

⁴ الأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ج ر عدد 78، سنة 1975

لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت من رئيس، متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم¹.

استند كذلك الدكتور عمار عوابدي لتبرير فكرته على نص المادة 19 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي يرى أنها تقر مبدأ المسؤولية المطلقة للرؤساء على أعمال مرؤوسيهم التابعين لهم²، ويستند كذلك على نص المادة 30 من القانون الأساسي العام للعامل 78-12 التي تنص:

بصرف النظر عن الأحكام المنصوص عليها في المادة 29 أعلاه، يكون العامل الذي يمارس سلطة سلمية مسؤولا عن التنفيذ السليم للمهام الواجب اتمامها من قبل أي عامل آخر موضوع تحت سلطته بناء على تعليماته أو حسب الطرق المتبعة عادة في توزيع العمل ضمن جماعة العمال.

هذه الفكرة التي تعطي أولوية لواجب الطاعة على احترام القانون عرفت معارضة من قبل الدكتور عمار بوضياف، الذي يرى أن تفسير الدكتور عمار عوابدي للمادة 29 من القانون المدني جانب الصواب ليصل إلى نتيجة مغايرة وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة، مسندا على عبارة " متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، أي أن الموظف يلتزم فقط بطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها³.

المادة 47 من الأمر 06-03 تضمنت نفس الفكرة التي جاء بها الأمر 66-133 التي تنص على " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه،

¹ القانون 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للقانون 75-58 المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 44، سنة 2005.

² عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 442

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 156

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه"، يفسرها الدكتور عمار عوابدي بأنها تقر مبدأ المسؤولية المطلقة للرؤساء على أعمال المرؤوسين، وبالقراءة المتأنية للمادة 19 من الأمر 66-133 والمادة 47 من الأمر 06-03 فإننا نخالف رأي الدكتور عمار عوابدي ونؤيد الدكتور عمار بوضياف في رأيه المتعلق بتقديم أولوية احترام القانون على طاعة الأوامر غير المشروعة ونستدل بنص المادة 80 من الأمر 06-03 التي جعلت من رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية خطأ من الدرجة الثالثة، لكن جاءت مقرونة بشرط المبرر المقبول، وحسب رأبي فإن رفض الأوامر المخالفة للقانون يعتبر من قبل المبرر المقبول.

بالرجوع إلى بعض القوانين الخاصة لبعض الأسلاك ذات الخصوصية، نجدها تؤيد فكرة أولوية احترام القانون، فعلى سبيل المثال المادة 10 من المرسوم التنفيذي 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأمن الوطني، ربطت واجب الطاعة باحترام سلطة القانون والتي نصت على " يجب على كل موظف شرطة أثناء ممارسة وظائفه الالتزام بطاعة مسؤوليه.

يجب على كل موظفي الشرطة مهما كانت رتبهم في السلم الإداري، أن يؤديوا كل المهام المرتبطة بالمناصب التي يشغلونها في إطار احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية.

النظرة الفقهية: انقسم الفقه في تحديد مدى الالتزام المرؤوس بأوامر الرئيس الإداري إلى ثلاثة نظريات، النظرية الأولى تتبنى فكرة أولوية طاعة القانون على الأوامر الرئاسية، أما النظرية الثانية فتقر أولوية طاعة الأوامر الرئاسية، أما النظرية الثالثة فهو اتجاه يجمع بين الرأيين.

1-نظرية أولوية طاعة القانون على الأوامر غير المشروعة: حسب هذه النظرية التي يتزعمها الفقيه ليون ديغي فإن أوامر الرئيس الإداري المخالفة للقانون غير ملزمة للمرؤوس انطلاقاً من مبدأ احترام واجب المشروعية في الدولة، ويؤسس ديغي فكرته على أن الموظف

في حقيقة الأمر ما هو إلا مواطن مخاطب باحترام القاعدة القانونية في الدولة، كما أن الأوامر الرئاسية ما هي إلا أعمال شرطية، يفترض أن تتوافق مع القواعد القانونية فهي قد وضعت لتجسيد وتفسير هذه القواعد، وعليه فإن الموظف ملزم بطاعتها وتنفيذها إذا كانت مشروعة لأن في حقيقة الأمر يعود هذا الالتزام إلى طاعته للقانون، وإذا كانت غير مشروعة فيجب عليه أن لا يطيعها ولا ينفذها، يستثني الفقيه ديجي طائفة الجنود إذ يعتبرهم آلة للإكراه محرومون من حرية التفكير والملاحظة¹، وحسب هذا الاستثناء فإن الأخطاء التي يرتكبها الجنود تنفيذا للأوامر والتعليمات العسكرية الرئاسية تعد أخطاء مرفقية ترتب المسؤولية الإدارية لمرفق الجيش وليست أخطاء شخصية.

كما أن هناك جانب آخر من الفقه الإداري يؤسس فكرة أولوية طاعة القانون على الأوامر الرئاسية على مبدأ احترام تدرج القاعدة القانونية، وفي هذه الحالة فالقانون أولى أن يحترم باعتباره يحتل المرتبة الثانية في النظام القانوني للدولة بعد الدستور، أما التعليمات والأوامر فتحتل أدنى قاعدة في النظام القانوني.

ويفسر فالين هذه الفكرة أي أولوية احترام القانون على واجب الطاعة لأن الموظف في هذه الحالة يكون مطالب بتطبيق واجبين قانونيين متناقضين، وهما واجب طاعة الأوامر الرئاسية وواجب تنفيذ القانون ويؤسس فكرته على أن أوامر الرئيس الإداري تستمد مصدرها من القانون، فإن خالفت القانون تصبح أوامر غير مشروعة.

وعليه فإن النتيجة المترتبة على الأخطاء التي يرتكبها الموظفون حسب هذه النظرية لا ترتب المسؤولية الشخصية بل تكون أخطاء مرفقية يتحملها المرفق العمومي.

2-نظرية أولوية طاعة الأوامر الرئاسية على طاعة القانون: يتجسد هذا الفكر عند الفقيه موريس هوريو الذي يقر بمبدأ الطاعة المطلقة، أي يقع على الموظف واجب طاعة تنفيذ

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 449.

أوامر رئيسه الإداري سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وبالتالي جعل موريس هوريو المرؤوس بمثابة مراقب ومدقق وفاحص للمشروعية، هذه الفكرة عرفت انتقاداً شديداً من قبل مدرسة أنصار ديجي لأن تطبيق هذا الرأي في الواقع العملي ينجر عنه انتشار الفوضى في المرافق والمؤسسات العمومية¹.

النتيجة المترتبة على هذه النظرية إن الأخطاء التي يرتكبها المرؤوسين تنفيذاً للتعليمات الإدارية الصادرة من رؤسائهم الإداريين تعتبر أخطاء مرفقية ترتب المسؤولية للإدارة العامة ولا تعد أخطاء شخصية لهم ترتب وتعد مسؤوليتهم الشخصية والمدنية².

3- النظرية التوفيقية: تتجسد النظرية التوفيقية في النظرة الألمانية، التي تقر مبدأ أولوية

الالتزام بطاعة وتنفيذ الأوامر الرئاسية من قبل المرؤوسين في إطار جملة من الضوابط

والشروط والمتمثلة في:

- الوضوح والدقة والتحديد،

- الشرعية الشكلية،

- إمكانية وقابلية التنفيذ.

إذا توفرت هذه الضوابط فالموظف ملزم بتنفيذ و طاعة أوامره الرئاسية ولا يتعدى هذا إلى الخوض في تفحص المشروعية الموضوعية، وعليه فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا يتحملها المرفق لا الموظف.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 155

² عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 453

الفرع الثالث واجب أداء الخدمة

يعتبر واجب الخدمة العامل الأساسي التي تقوم عليه العلاقة الوظيفية سواء العقدية أو القانونية والتنظيمية، ويعني واجب القيام بالخدمة بأن الموظف مطالب بأداء مهامه الوظيفية بكفاءة وفاعلية لضمان حسن سير المصلحة أو المرفق الذي ينتمي إليه، وعليه واجب أداء الخدمة يفرض جملة من الالتزامات والضوابط:

1- التقيد بمواقيت العمل: مواقيت العمل محددة رسمياً بموجب النصوص القانونية والتنظيمية، إلا أنه يمكن أن يختلف تنظيمها حسب الوظيفة والحالة، أي بإمكان مخالفة المبدأ العام بالاشتراط على أعوانها القيام بساعات عمل إضافية أو التخفيض من مدة العمل أو الإجازات إذا اقتضت ضرورة المصلحة ذلك¹.

النصوص القانونية الفرنسية تحدد مدة العمل في الوظيفة العمومية بـ 35 ساعة في الأسبوع أو 1607 ساعة في السنة باستثناء فئة معينة من الموظفين ويمكن تخفيض الوقت السنوي لبعض الخصوصيات لاسيما في حالات العمل الليلي أو أيام العطل أو الأعمال ذات الطبيعة الشاقة أو الخطرة، أما المشرع الجزائري فقد حدد مدة العمل بـ 40 ساعة توزع على خمسة أيام على الأقل مع مراعاة بعض الاستثناءات المتعلقة بتخفيض هذه المدة بالنسبة للأشخاص الذين يمارسون أشغالا شديدة الإرهاق أو التي ينجر عنها ضغط على الحالة الجسدية والعصبية، كما يمكن رفع هذه المدة لبعض المناصب المتميزة بفترة توقف عن النشاط².

لحماية واجب التقيد بمدة العمل فإن المشرع رتب جزاء الإخلال به الخصم من الراتب على الغياب غير المبرر عن العمل، وهذا ما نصت عليه المادة 47 من الامر 06-03، إضافة

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 52

² الأمر 97-03 المؤرخ في 11/01/1997، المحدد للمدة القانونية للعمل، ج ر، العدد 03، سنة 1997

على العزل بسبب إهمال المنصب الذي تتخذه السلطة التي تملك صلاحية التعيين في حالة الغياب غير المبرر لمدة 15 يوم الأقل وفق لأحكام نص المادة 184 من نفس الأمر.

2- عدم ممارسة نشاط مريح: شرع هذا المبدأ بغية تفرغ الموظف العمومي لوظيفته وعدم زيادة أعباء مهنية إضافية على عاتقه، إضافة إلى مكافحة البطالة ولضمان النزاهة والحياد في العمل الإداري¹، فقد منعت التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الجمع بين وظيفتين أو أي عمل يترتب عليه مقابل مادي، فإن المشرع الجزائري أقر بهذا في أول نص للوظيفة العمومية في الجزائر، إذ نصت المادة 14 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للوظيفة العمومية على الحظر على الموظف ممارسة نشاط خاص يدر ربحاً، أما القانون العام للعامل فلم يتضمن بصفة صريحة الإشارة إلى هذا عدا في المادة 39 التي نصت على ضرورة تصريح العامل إذا كان يملك بصفة مباشرة أو غير مباشرة أموال أو مصالح في أي شركة أو استغلال صناعي أو تجاري أو أصبح مالك لتلك الأموال من أجل التحقق من وجود أو عدم وجود حالة تناف بين تلك الأموال والمصالح ومنصب عمله وترك تحديد حالات التنافى للتنظيم الذي تجسد في نص المادة 24 من المرسوم 85-59 التي منعت على العامل أن يمارس عملاً خاصاً مريحاً، و إن جاءت هذه الأحكام متفقة مع طبيعة نظام الوظيفة العمومية الذي يعتمد على تكريس الموظف لخدمة وظيفته، فإن هذا المبدأ يعرف بعض الاستثناءات منها ما جاء في نص المادة 43 من الأمر 06-03 إذ رخصت للموظفين بممارسة مهام التكوين والتعليم والبحث باعتباره عملاً ثانوياً وفق الشروط التي يحددها التنظيم، كما استثنيت المادة 44 من هذا الأمر الموظفين المنتمين لأسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين من ممارسة نشاط مريح يوافق تخصصاتهم.

¹ علي خطار شطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 203

إن نظام الوظيفة العمومية الفرنسي لا يعتبر ممارسة النشاط الثانوي شغلا حقيقيا لوظيفة جديدة، لكنه يظل مرتبط بشغل الوظائف بعنوان الوظيفة الأصلية، ولا ينفصل عن ممارسة النشاط الثانوي على الوظيفة الأصلية، إذ أن الحادث الذي يتعرض له الموظف أثناء ممارسته لنشاطه الثانوي يخول له نفس الامتيازات القانونية المعترف بها للموظف في حالة الحوادث المترتبة عن ممارسته لوظيفته الرئيسية كتقاضي مرتبه الرئيسي كاملا وتعويض أتعابه والمصاريف الطبية و إمكانية الاستفادة من علاوة مؤقتة عن العجز طبقا للقوانين والتنظيمات المنظمة لذلك، وتأسيسا على هذا الارتباط وبناء على اجتهادات قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإن التنظيم الفرنسي جسد هذه الاجتهادات بموجب تعليمة مشتركة بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والسلطة المكلفة بالميزانية الصادرة بتاريخ 03 فيفري 1965 المتعلقة بتحديد نظام تغطية الخطأ بالنسبة لحوادث العمل الخاصة بالأعوان المرسمين بالإدارات العمومية، الذين يمارسون نشاط ثانوي لدى إدارات عمومية أخرى¹، و انطلاقا من هذه الفكرة فإن كل مرتب يتم دفعه من طرف الإدارة العمومية في إطار ممارسة النشاط الثانوي يكون بموجب قرار مشترك بين الإدارات المعنية ويكون مؤشر عليه من قبل مصالح المراقبة المالية، ويبلغ إلى الأمر بالصرف للمرتب الرئيسي الذي يتولى جمعها والقيام سنويا بإعداد مستخرج للمرتب الرئيسي الذي يجمع من خلاله ما يتقاضاه الموظف في وظيفته الأصلية مع رواتبه من عمله باعتباره نشاط ثانوي، هذه التقنية المحاسبية غير معمول بها في النظام القانوني الجزائري.

حاولت اللجنة المكلفة بإعداد مشروع التعديل الدستوري في الجزائر سنة 2020 ترقية هذا المبدأ إلى مصاف الأحكام الدستورية في نص المادة 23 من المشروع التي جاءت بحكم عام يتعلق بمنع الجمع بين الوظائف والنشاطات الخاصة أو المهن الحرة، حتى وإن أحالت هذه

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص283

المادة تطبيق هذا الحكم إلى النص التشريعي، لكن يبدو من خلال هذه الصياغة نية التراجع عن الاستثناءات المقرر في أحكام المادة 44 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لكن هذه المحاولة اسقطت بصور نص التعديل الدستوري

3-تقييد الإضراب: إلى وقت قريب لم يكن يعترف للموظف العمومي بالإضراب خاصة بالنسبة للدول التي تعتمد على نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، ففي فرنسا كان الإضراب يعد بمثابة الخطأ الجسيم وهو ما تجسد في نص المادة 17 من قانون الوظيفة العمومية التي تضمنت ما يلي: " يعتبر كل عمل يقوم به الموظف ويتضمن مساسا بالاستمرارية الضرورية للسير الاعتيادي للوظيفة المكلف قانونا بأدائها إخلالا جسيما بواجباته الأساسية، و إذا كان هذا العمل وليد عمل جماعي متفق عليه، يحرم الموظف من الضمانات التأديبية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية¹، إن بداية الاعتراف بحق الإضراب في فرنسا بدأت تتجسد مع صدور دستور 1946 الذي اعترف في ديباجته بالحق في الإضراب الذي يمارس في إطار القوانين التي تنظمه²، هذا مما جعل مجلس الدولة الفرنسي يتراجع عن بعض مبادئه التي اقرها فيها في أفضية سابقة بعدم جوازية الإضراب في الوظيفة العمومية لأنه يخل بمبدأ حسن سير المرفق العمومي بانتظام و اطراد، (قرار DEHANE، قرار BONJEAN، قرار WINKEL)، إلا أن هذا الاعتراف لا يعتبر حقا مطلقا، فالنصوص القانونية المنظمة لهذا الحق فهي إما أن تقيده بجملة الشروط والضوابط و إما أن تمنعه على بعض فئات من الموظفين لتخلق التوازن بين ضرورة المصلحة العامة وحق الموظف، هذا مما جعل المشرع الفرنسي يعيد صياغة احكام دستور 1946 في قانون 31 جويلية لسنة 1983 المتعلق بالوظيفية العمومية.

¹ علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص319

² Joseph Frossard, la grève dans les services publics en droit français, Cahier de droit, Faculté de droit de l'université Laval, Volume 21,N 3-4,1981, p701

بالنسبة للقانون الجزائري فإن المؤسس الدستوري اعترف بحق الإضراب في قطاع العمل دون الوظيفة العمومية في دستور 1963، كما أن دستور 1976 المفعم بالإيديولوجية الاشتراكية كان أكثر غلوا إذ منع الإضراب في القطاع العمومي و اعترف به في القطاع الخاص، و يعتبر دستور 1989 أول دستور يعترف بحق الإضراب في الوظيفة العمومية، الذي أحال مسألة تنظيمه إلى القانون، مع منع هذا الحق بالنسبة لميدان الدفاع والأمن و جميع الأعمال والخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع، وقد سايرت جل التعديلات الدستورية بداية من دستور 1996 هذه الفكرة، لقد أحالت النصوص الدستورية إلى القانون لتنظيم مسألة الضوابط المتعلقة بحق الإضراب لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحق الموظف باعتباره وسيلة قانونية للمطالبة بالحقوق المهنية والاجتماعية ومن أجل حماية تقديم الخدمات التي تقع على عاتق المرافق العمومية وكذا من أجل حسن سيرها، فإن المشرع الجزائري في القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، فرض جملة الشروط والضوابط والموانع تتوافق مع هذا المبدأ نذكر منها:

- تقديم القدر الأدنى من الخدمة،

- إجراء التسخير وهي وسيلة منحها المشرع إلى المسؤولين المكلفين بتسيير الهيئات والإدارات العمومية في مواجهة العمال المضربين من أجل ضمان استمرار المصالح العمومية الأساسية وتوفير الحاجات الحيوية للبلاد، أو الذين يمارسون أنشطة لازمة لتموين السكان¹، وبعد عدم الامتثال لأمر التسخير خطأ جسيما يرتب المسؤولية التأديبية للموظف دون المساس بالعقوبات الجزائية المنصوص عليها قانونا، كما أن النص يمنع الإضراب في بعض الوظائف لخصوصياتها وقد حددتها المادة 43 فيما يلي:

¹ المادة 41 من القانون 90-02 المؤرخ في 06-02-1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر العدد 6، سنة 1990

- القضاة،

-الموظفين المعيّنين بمرسوم أو الموظفون الذين يشغلون مناصب في الخارج،

- أعوان مصالح الأمن،

- الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية،

- أعوان مصالح استغلال شبكة الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والخارجية،

- عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون

4-تنظيم الاستقالة: الاستقالة حق مكفول للموظف العمومي والتي من خلالها تنتهي العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بإدارته، ولما لها من أثر على حسن سير المرافق العمومية، ومن جراء استعمال هذا الحق الذي قد يربكها فإن النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية أخذت في الحسبان هذه العواقب ومنحت للإدارة فرصة كافية لاتخاذ احتياطاتها ومن ثم تصبح هذه الاستقالة نافذة ويسري أثرها، ومن أجل ترتيب أمورها و إعادة تنظيم مهام الموظفين داخل مصالحها¹، فالتشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية أجمعت على عدم سريان الاستقالة من تاريخ تقديمها، فقد منح المشرع الفرنسي للإدارة مهلة 4 أشهر ليبدأ سريان هذه الاستقالة، أي أن تقديم الاستقالة وفقا للشروط القانونية لا يعطي للإدارة حق رفض الاستقالة كل ما في الأمر أنه يمنحها هذا الأجل لضرورة المصلحة العامة، وقد ساير المشرع الجزائري هذا النهج في نص المادة 220 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

¹ مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة في التشريعي الوظيفي الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية،

العمومية، التي أشارت إلى أن طلب الاستقالة¹ لا يترتب أي أثر إلا بعد قبوله الصريح من طرف الإدارة في أجل شهران من تاريخ إيداع الطلب، ويمكن أن يمدد بتأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول وذلك لضرورة المصلحة، وبانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية أي بحكم القانون، إن تنظيم أحكام هذا النص يهدف إلى تحقيق الموازنة بين الاستقالة كحق وضرورة المصلحة، فهذا أمر منطقي ومقبول، إلا أن البعض يرى بضرورة التقليل من المدة الممنوحة للإدارة والمقدرة ب أربعة أشهر بما فيها التمديد²، وغني عن الأمر لا نرى أي إشكال في هذه المدة بقدر التعامل بموضوعية وربطها حقيقة بضرورة المصلحة.

فان انتفت هذه الضرورة تمنح الموافقة في آجال سريعة حتى لا يتضرر الموظف طالب الاستقالة، وتجدر الإشارة إلى أنه من خلال الممارسة العملية فإن بعض تفسيرات المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية تميزت بنوع من المزاجية المرتبطة بالأشخاص والتي تمس بمبدأ تدرج القاعدة القانونية، وحسب الفلسفة المعتمدة في تشريعات الوظيفة العمومية فإن إنهاء العلاقة الوظيفية عن طريق الاستقالة لا يترتب أي أثر له مدلول عقابي، إلا أن اجتهادات المديرية العامة للوظيفة العمومية في المنشور رقم المؤرخ في 10 فيفري 2004، المتعلق بالالتحاق من جديد بالوظائف العمومية، فقد جانبت الصواب بمنعها الموظف المستقيل من التوظيف من جديد في وظيفة جديدة لمدة ثلاث سنوات فهو يخالف أحكام الأمر 66-133 والمرسوم 85-59 لكن مباشرة بعد تعيين مدير عام جديد عام في مارس 2011، ألغي هذا

¹ صياغة بداية المادة 220 جاءت غير دقيقة بقولها أن الاستقالة لا تترتب أي أثر إلا بعد قبولها الصريح، لأن الاستقالة تكون بعد قبولها أو بعد انتهاء المدة القانونية المحددة لقبولها، أما قبل قبولها فهو طلب استقالة وعليه فإنه من الأصوب أن تصاغ كما يلي: "لا يترتب طلب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبوله الصريح...."

² انظر مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري- ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي تامنغست، عدد 06 جوان 2014، ص 137

المنشور بموجب البرقية رقم 509 المؤرخة في 18 أبريل 2011، مستندا على أن الاستقالة حق مشروع مخول قانونا للموظف.

المطلب الثاني: الأخلاقيات ذات الصلة بالمرتفقين

تُبرز الاخلاقيات المهنية للموظف العمومي من خلال تقديمه للخدمات العامة، فبقدر التزام الموظف بقيم النزاهة والحياد في تعاملاته، ينعكس ذلك إيجابياً على العلاقة بين الإدارة والمواطنين، مما يسهم في تعزيز ثقة الجمهور في الادارة العمومية.

في هذا المطلب، سنركز على الأخلاقيات التي تتعلق مباشرة بالتعامل مع المرتفقين من خلال فرعين أساسيين. في الفرع الأول، سنتناول واجب النزاهة، وهو أحد المبادئ الأساسية التي تفرض على الموظف العمومي التعامل مع جميع المرتفقين بعدل وإنصاف، بعيداً عن أي تمييز أو محاباة، مع الحفاظ على الشفافية في أداء مهامه، أما في الفرع الثاني فنناقش واجب حياد الموظف العمومي الذي يلزمه بالابتعاد عن الانحياز الشخصي أو السياسي أو أي تأثير خارجي، مما يضمن تقديم خدمات متساوية وموضوعية لكافة المرتفقين.

الفرع الأول: واجب النزاهة

النزاهة في أصلها اللغوي تعني البعد عن السوء وترك الشبهات، وكما يعرفها اللغويين بأنها ترفع النفس وتباعدتها عن كل قبح ومعصية، أما اصطلاحاً فتعرف بأنها منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل¹، وقد اهتمت منظومة النصوص القانونية الدولية والوطنية بقيم النزاهة وأحاطته بسياج من الضمانات من خلال إرساء جملة من الإجراءات الوقائية من أجل تعزيز هذه القيمة الأخلاقية.

من خلال هذا الفرع نحاول الاحاطة بواجب النزاهة من خلال الاتفاقيات والقوانين الداخلية ثم إبراز أهم مظاهر حماية واجب النزاهة.

¹ ماجد سالم حميد الغامدي، النزاهة قيم وسلوك، شبكة الألوكة، طباعة وزارة الثقافة، 2017، ص22

أولاً: واجب النزاهة من خلال المواثيق والاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية

اهتمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بواجب النزاهة واعتبرته عامل مفصلي في الوقاية من الفساد في نص المادة الأولى بجعل هذه الاتفاقية ترمي إلى تعزيزه باعتباره تدبير وقائي يكون متبوعاً بالمساءلة لتحقيق الإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية، كما دعت هذه المادة الدول الأطراف إلى تكييف منظوماتها القانونية الداخلية بتعزيز النزاهة في قوانينها الداخلية، أما بالنسبة للتشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية فقد ألزمت هذه الاتفاقية الدول إلى إرساء مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، كما أنها عززت من مظاهر حماية واجب النزاهة من خلال الإشارة إلى التصريح بالممتلكات وكذا تجنب تضارب المصالح.

وتجدر الإشارة إلى أن المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين تضمنت هذا المبدأ في نص الفقرة الثانية من البند الأول بنصها على أن يحرص الموظفون العموميون على أداء واجباتهم ومهامهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة وفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية ويسعون في كل وقت إلى التيقن من أن الموارد العامة التي تدخل في نطاق مسؤوليتهم تدار بأكثر الأساليب فاعلية وكفاءة.

بالنسبة للقوانين الداخلية المتعلقة بالوظيفة العمومية نجد تكريس هذا المبدأ في القانون الألماني بأن يؤدي الموظف المهام الموكلة إليه باستقلالية ونزاهة بما يضمن احترام الهيئة التي ينتمي إليها وهي تشكل ركيزة أساسية في منظومة القيم الوظيفية في التشريع الألماني، كما أشار النص القانوني الفرنسي المتعلق بالجماعات الإقليمية من خلال الإشارة إلى مظهر من مظاهر حماية واجب النزاهة بالحظر على عضو المجلس البلدي من المشاركة في المداولات البلدية التي له فيها مصلحة خاصة، كما أن التقنين الفرنسي المتعلق بالتهيئة العمرانية يحظر على رئيس البلدية أن يستخرج رخصة البناء لنفسه أو كوكيل وجعل آلية قانونية لتعزيز مبدأ

النزاهة من خلال توكيل المهمة إلى عضو من المجلس البلدي يعين من طرف المجلس البلدي¹، كما أن قانون 13 جويلية 1983، ينص على أن الموظفون لا يستطيعون الحصول بصفة شخصية أو عن طريق وسيط على مزايا أو منافع من الهيئات التي يمارسون عليها الرقابة، كما يمكن الإشارة إلى أن القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية في العديد من الدول تمنع الموظف العمومي من الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية في إطار تأدية مهامه، وهذا ما نصت عليه م(14/77) من قانون العاملين المدنيين المصري لسنة 1978، وكذلك المادة 66 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2005.

بالنسبة للتشريع الجزائري ومن باب حماية مبدأ النزاهة فإن النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية تضمنت بعض مظاهر حماية هذا المبدأ في النص الأول للوظيفة العمومية لسنة 1966، فالمادة 15 منه تحظر على كل موظف مهما تكن وظيفته أن تكون لدية في مؤسسة باسمه أو بواسطة شخص آخر وتحت أية تسمية مهما كانت، مصالح من شأنها أن تمس باستقلاله الوظيفي، وكذلك عند ممارسة زوج الموظف نشاطا خاصا يدر ربحا فيجب التصريح بذلك إلى الإدارة التي يتبعها الموظف لكي تتمكن السلطة المختصة من اتخاذ التدابير الخاصة لحماية المصلحة العامة، تجسد هذا الأمر كذلك في نص المادة 26 من المرسوم 85-59² التي جاءت لتحديد كفاءات تطبيق أحكام المواد 39 و 40 و 41 من القانون 78-12 والتي تمنع على أي عامل مهما كان موقعه في السلم الإداري أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص مسخر بأي صفة من الصفات مصالح أو أموال في أي شركة أو مؤسسة صناعية أو تجارية أو زراعية، و إذ كان زوج احد العمال يمارس مهنة أو عملا خاصا مربحا او يحوز داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح مالية أو صناعية أو تجارية وجب عليه أن يصرح بذلك للسلطة الإدارية المختصة(سلطة

¹ Christian Vigouroux, opcit ,p77

² المرسوم 59/85، مرجع سابق.

التعيين)، كما اعتبرت أن الإخلال بواجب التصريح يشكل خطأ جسيماً يقابله في سلم الأخطاء عقوبة من الدرجة الثالثة، وهي نفس الأحكام تقريبا تضمنها الامر 06-03 حيث أشارت المادة 45 بمنع الموظف مهما كانت وضعيته في السلم الإداري ان يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائق للقيام بمهمة بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة¹، كما اشارت المادة 46 إذ كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مربحا وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وبعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية، مع الملاحظة أن عدم التصريح جاء بنوع من الغموض عكس ما جاء في احكام المرسوم 85-59 الذي اعتبره خطأ جسيم، والسؤال الذي يطرح هل عدم التصريح بمزاولة الزوج لنشاط مريح يعتبر خطأ بسيط أم خطأ جسيم أم أن مسألة تحديد طبيعة الخطأ تعود للسلطة التقديرية للإدارة، لأن النص يحيل إلى احكام المادة 163 التي تصنف العقوبات التأديبية وعليه فإن اعطاء السلطة التقديرية للإدارة يخل بالضمانات المقررة للموظف العمومي فكان على المشرع أن يحدد طبيعة الخطأ وتقييد السلطة التقديرية للإدارة، كما انه ومن خلال الممارسة العملية نلمس أن آليات تطبيق أحكام هذه المادة غير مجسدة.

كما نجد أثر لمبدأ النزاهة في القوانين الأساسية الخاصة بالمادة 18 من المرسوم التنفيذي 08-167 المتضمن القانون الأساسي لإدارة السجون² التي نصت أحكامها على منع الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون بالارتباط مع الأشخاص المحبوسين بأية علاقة لم تبررها مقتضيات الخدمة، وعندما تكون لديهم علاقات قائمة مع اشخاص قبل

¹ الأمر 03/06، مرجع سابق..

² المرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 جوان سنة 2008، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، ج ر عدد 30، سنة 2008.

حبسهم يتعين عليهم إعلام مدير المؤسسة التي يتبعونها في أقرب الآجال، أما المرسوم الرئاسي 12-322 المتضمن القانون الاساسي الخاص باسلاك الأمن الوطني¹ تضمن بعض الأحكام التي تضمن النزاهة لأعوان أسلاك الأمن فنص المادة 34 يمنع على موظف الشرطة جمع الهبات من أي نوع كانت أو القيام بمساعي لدى الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين بغرض الحصول عليها إلا بترخيص كتابي من السلطة التي لها صلاحية التعيين، كما جاء نص المادة 35 بحظر المطالبة بالهدايا أو الهبات أو المكافآت أو أي امتياز مهما كانت طبيعته، يحصل عليه مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل الخدمة التي أداها، كما ألزمت المادة 36 بضرورة التصريح لدى السلطة السلمية لموظفي الشرطة عن كل الهبات أو المكافآت التي يتلقونها بما في ذلك ذات الطابع التشريفي، ونصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 08-409 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية² بالزامية الإخطار الكتابي لمستخدمي أمانات الضبط لمسؤوليه المباشرين في حالة ما إن كان لهم مع أحد اطراف الخصومة المعروضة على الجهة القضائية في حالة القرابة إلى غاية الدرجة الرابعة أو الصداقة أو العداوة أو المصالح المادية، رغم أن هذه المادة جاءت بصيغة الإلزام إلا أن أحكامها لم ترتب أي أثر تأديبي على الموظف المخالف لأحكامها لتبقى هذه الحالات من الأخلاقيات الذاتية التي يخضع فيها الموظف لضميره المهني وهو عامل يمكنه اضعاف النزاهة في مثل هذه الحالات خاصة عندما يتعلق الأمر بمسائل يصعب الكشف عنها مثل الصداقة والعداوة.

¹ المرسوم التنفيذي 10-322، المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر عدد 78، سنة 2010.

² المرسوم التنفيذي 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، ج ر عدد 73، سنة 2008.

كما حضرت احكام المرسوم التنفيذي 90-226¹ على الموظف العمومي الذي يشغل وظائف عليا في الدولة تلقي هدايا أو مكافات أو أية منافع أخرى بمقتضى مهامه، والزمته عليه التصريح للسلطة السلمية في حالة تلقي هدايا بمناسبة قيامه بمهمة رسمية أوفي اطار العمل العادي بالمصلحة، مع الزامية التصريح للسلطة السلمية بأي نشاط مهني لزوجه، ومن أجل تعزيز مبدأ النزاهة فإن احكام هذا النص تحضر على شاغل الوظيفة العليا في الدولة أن يمارس مهامها لدى مؤسسة اجنبية طيلة سنتين من انتهاء وظيفته، وكذلك نجد أثر لتعزيز مبدأ النزاهة في مجال الرقابة المالية إذ ان القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية² جعل التنافي بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي قاعدة أساسية في مجال المحاسبة العمومية إذ لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم، وقد وسع المشرع من حالات التنافي بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ليشمل اضافة إلى الأزواج الأباء والأبناء والأخوة³.

ثانيا مظاهر حماية واجب النزاهة

أهم المظاهر المتعلقة بحماية هذا الواجب الأخلاقي، يتمثل في درء الشبهات عن الموظف العمومي، و من خلال استقراء التشريعات المقارنة نجد أن حماية واجب النزاهة ينحصر على وجه الخصوص في التصريح بالامتلاكات وكذا تجنب تعارض المصالح.

¹ انظر المواد 14، 15، 34 من المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31 سنة 1990

² انظر المواد 55 و 56 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

³ انظر المادة 33 من القانون 07-23 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، سنة 2023.

أ- التصريح بالامتلاكات:

يعتبر كشف المصالح المالية أداة داعمة لواجب النزاهة فقد تضمنت نصوص القوانين المقارنة الزام الموظفين بالتصريح بامتلاكاتهم للكشف عن الوضع المالي والاجتماعي للموظف، ومن خلال هذا الإجراء يقدم الموظف العمومي اقرار يكشف من خلاله على وضعه المالي وكذا اقاربه إلى درجة معينة كما هو الحال في قانون مكافحة الفساد البريطاني لسنة 1916، فالموظف ملزم بتقديم تصريح بامتلاكاته، وقد رتب النص القانوني *prévention of corruptions acts* المساءلة التأديبية والجزائية حسب الحالة في حالة مخالفة هذا الالتزام، أما بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية فإن الاطارات العليا في الدولة ملزمون بالتصريح بامتلاكاتهم في اجل 30 يوم من توليهم المنصب إلى مكتب الأخلاقيات (OGE)، بنفس التنظيم ومن خلال اقرار المشرع الياباني لهيئة تسمى الوطنية لاخلاقيات الخدمة العامة، و الذي الزم من خلالها أصحاب المراكز العليا في الدولة بتقديم تقاريرهم المالية الشخصية لرؤسائهم مرة في السنة دون أقاربهم، بحيث يخضع هذا التقرير للتدقيق من قبل الرئيس الإداري وفي حالة وجود مخالفات تتخذ الاجراءات القانونية المستوجبة قانوناً¹

المشرع الجزائري حاول من خلال القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم² تبني المقاربة الوقائية كآلية مسبقة لدرء الشبهات، وقصد ضمان الشفافية في الحياة العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية الزم من خلاله الموظف العمومي بمفهومه الواسع بالتصريح بامتلاكاته خلال مدة شهر من تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، ويجدد هذا التصريح بعد كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف، كما يجب عليه بالتصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند إنهاء

¹ عثمان سليمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 396

² القانون 06-01، المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، سنة 2006

الخدمة، ويقصد بالموظف العمومي الملزم بالتصريح بالامتلاكات حسب نص المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته:

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا 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.

- كل شخص آخر يتولى لو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة عمومية أخرى تقدم خدمة عمومية.

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

ويقصد بالامتلاكات حسب النص التشريعي 06-01 كل الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات القانونية التي تثبت ملكية الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها، وحسب نموذج التصريح بالامتلاكات فإن التنظيم¹ حددها في مايلي:

- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية وتشمل الشقق والعمارات والمنازل الفردية والقطع الأرضية سواء كانت زراعية أو معدة للبناء، والمحلات التجارية التي يملكها المصرح و أولاده القصر في الجزائر أو في الخارج.

¹. المرسوم الرئاسي 06-414، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر عدد 74، سنة 2006.

- الأملاك المنقولة ويشمل الاثاث ذي القيمة المعتبرة والتحف و الأشياء الثمينة، السيارات والسفن، الطائرات، الملكيات الفنية أو الأدبية أو الصناعية، أو كل قيم منقولة مسعرة أو غير مسعرة في البورصة يملكها المصرح و أولاده القصر في الجزائر أو في الخارج.

- السيولة النقدية والاستثمارات، من خلال تحديد وضعية الذمة المالية من حيث الأصول والخصوم وتحديد طبيعة الاستثمار وقيمة الاموال المخصصة التي يملكها المصرح و اولاده القصر في الجزائر او في الخارج.

- الأملاك الاخرى: جاءت بمفهوم سلبي وتعني كل الاملاك التي تخرج عن الاملاك المذكورة سابقا التي يملكها المصرح و أولاده القصر في الجزائر او في الخارج.

المشرع الجزائري وزع الاختصاص للجهة المصرح أمامها ولم يجعل الاختصاص لجهة وحيدة، وحدد جهات الاختصاص المخول التصريح أمامها فيما يلي:

1- الرئيس الاول للمحكمة العليا: وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 6 من القانون 06-01، إذ أوجبت التصريح بالتملكات بالنسبة لرئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري(المحكمة الدستورية حاليا) و أعضائه، رئيس مجلس المحاسبة، محافظ بنك الجزائر، السفراء والقناصلة، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا مع الزامية نشر محتوى التصريح في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين او تسلمهم مهامهم، وتجدر الاشارة إلى أن القضاة كذلك يصرحون بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا لكن دون نشر التصريح في الجريدة الرسمية.

2- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: حسب نص المادة 06 فان التصريح بالتملكات بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة يكون أمام الهيئة ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الاعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة .

3- السلطة الوصية: قد أحال القانون 06-01 الموظفين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة إلى التنظيم لتحديد الهيئة المصرح لديها، وبصدور المرسوم الرئاسي 06-06 فقد نص في المادة 2 منه على أن الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة التصريح أمام السلطة الوصية¹.

4- السلطة السلمية المباشرة: جاء في نص القانون 06-01 يكون التصريح بالامتلاك بالنسبة للموظفين العموميين امام السلطة السلمية المباشرة وتحدد قائمة الموظفين المعننين بالتصريح بالامتلاك بموجب قرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، صدر هذا القرار بتاريخ 02 افريل سنة 2007²، الذي جاء فيه اقتصار التصريح بالامتلاك على 14 وزارة معنية برتب معينة إضافة إلى مصالح رئاسة الجمهورية مع استبعاد موظفي العديد من الهيئات الإدارية من التصريح بالامتلاك وعلى سبيل المثال أعوان المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكذا موظفي الجماعات الإقليمية.

وعليه فقد اقتصر التصريح بالنسبة لهذه الهيئات على المجموعة أ بالنسبة للرتب التي تمارس نشاطات التصميم والبحث والدراسات، ومن خلال هذه النصوص التشريعية والتنظيمية نخلص إلى محدودية إجراء التصريح بالامتلاك للأسباب التالية:

- التباين واختلاف الجهة المصرح أمامها؛
- عدم تعميم الزامية نشر التصريح بالامتلاك³؛
- اقتصار التصريح على المكنتب و أولاده القصر دون زوجه و اولاده الراشدين.

¹ انظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي 06-414، مرجع سابق

² القرار المؤرخ في 2 افريل سنة 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاك، ج ر - عدد 25، سنة 2007.

³ آمال تمام يعيش، التصريحات بالامتلاك كألية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خبضر، العدد 2، مارس 2016، ص 514

من خلال الممارسة العملية نسجل بعض الملاحظات بناء على الجداول التالية:

الجدول رقم 01 يمثل التصريحات المنشورة في الجريدة الرسمية

المجموع	2020-2011	2010-2004	2003-1999	الفترات طبيعة المصرح
03	00	01	02	رؤساء الجمهورية
05	00	01	04	رؤساء الحكومة
02	00	02	00	الوزراء
05	00	05	00	نواب م الشعبي الوطني
13	00	13	00	السفراء والقناصلة
27	00	06	21	الولاية
01	00	01	00	وظائف اخرى
56	00	29	27	المجموع

الجدول من إعداد الباحث موقوف بتاريخ 2020/12/31

الجدول رقم 02 يمثل توزيع التصريحات المنشورة في الجريدة الرسمية حسب بداية او
نهاية المهمة أو العهدة

المجموع	نهاية المهمة أو العهدة	بداية المهمة أو العهدة	طبيعة التصريح طبيعة المصريح
03	01	02	رؤساء الجمهورية
05	03	02	رؤساء الحكومة
02	00	02	الوزراء
05	00	05	نواب م الشعبي الوطني
13	00	13	السفراء والقناصلة
27	21	06	الولاية
01	00	01	وظائف أخرى
56	27	29	المجموع

الجدول من إعداد الباحث موقوف بتاريخ 2020/12/31

الجدول رقم 03 يمثل المدة الزمنية بين التصريح بالامتلاك والنشر في الجريدة الرسمية

المجموع	المدة أكثر من شهرين	المدة من شهرين فأقل	المدة الزمنية طبيعة المصريح
03	00	03	رؤساء الجمهورية
05	02	03	رؤساء الحكومة

02	01	01	الوزراء
05	05	00	نواب م الشعبي الوطني
13	13	00	السفراء والقناصلة
27	27	00	الولاية
01	01	00	وظائف أخرى
56	49	07	المجموع

الجدول من إعداد الباحث موقوف بتاريخ 2020/12/31

من خلال هذه الجداول المتعلقة بالتصريحات المنشورة في الجريدة الرسمية يمكننا ابداء الملاحظات التالية:

- عدد التصريحات المنشورة في الجريدة الرسمية أقل بكثير مما هو مستوجب نشره؛

- الفترة من 2011 إلى 2020 لم يتم نشر أي تصريح بالتملكات

- عدم احترام قاعدة التصريح في بداية ونهاية العهدة أو المهمة

- عدم احترام الأجال المستوجبة قانونا لنشر التصريح بالتملكات في الجريدة الرسمية

ب- تعارض المصالح

تعارض المصالح وضع معين يصبح فيه الموظف العمومي أو المسؤول في مؤسسة ما عند أداء مهامه في موقع تنافسي وريحي مما يجعله غير مؤهل للقيام بواجباته اتجاه الآخرين بشكل عام¹، وعرفته منظمة التعاون والتطور الإقتصادي (OCDE) بأنه التعارض بين المهمة

¹ Bernadrdo Giorgio, le Régime Juridique Du confli d intérêts Elément Comparés, Revue Française d'administration publique, Ecole National d'administration, 2010/3, n° 135, p645

العامة والمصالح الخاصة للموظف العمومي التي يمكن ان تؤثر بشكل سلبي على تأدية التزاماته¹، وبعبارة أخرى هو التعارض بين الواجبات العمومية والمصالح الخاصة للعون العمومي التي يمكن ان تؤثر بشكل سلبي على تأدية واجباته وتجعله مجبر بين الاختيار بين الاعباء العمومية والمصلحة الخاصة.

أولت الاتفاقيات والمواثيق الدولية عناية واسعة لمسألة تضارب المصالح والذي كان لها أثر كبير على التشريعات الوطنية من أجل تبني مجموعة التدابير ذات الطابع الوقائي والزجري لمنع تضارب المصالح.

وعرف المجلس الأوربي تضارب المصالح بأنه كل وضعية يكون فيها للعون العمومي مصلحة شخصية من شأنها ان تؤثر بطبيعتها، أو يظهر تأثيرها في التنفيذ المحايد والموضوعي لمهامه، وتشمل المصلحة الشخصية للعون العمومي كل المنافع التي يستفيد منها شخصيا أو عائلته أو أبواه أو أصدقائه أو الأشخاص أو المنظمات التي تربطهم به علاقة أعمال أو مصلحة سياسية، كما تشمل المصلحة الشخصية كذلك الالتزامات المالية أو المدنية للعون العمومي.

كما أعطت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) تعريفا لتضارب المصالح واعتبرت تضارب المصالح كل تضارب بين المهمة العمومية والمصالح الخاصة لعون عمومي والتي يحصل منها على منافع شخصية من شأنها تؤثر دون وجه حق على الطريقة التي ينفذ بها التزاماته ومسؤولياته.

فقد ميزت منظمة التعاون والتطور الاقتصادي بين ثلاثة اشكال من تضارب المصالح² وهي:

¹ اسماعيل بوغازي ، جريمة تعارض المصالح في الصفقات العمومية،دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الحيزة،2016، ص25.

² Service General De Prévention De La Corruption Rapport pour L'Anne 2014

- التضارب المحتمل الذي يجعل مزاوله مهمة عمومية في وضعية تضارب مع مصالح خاصة للمسؤول عن تلك المهمة.

- التضارب الظاهر الذي يستشف من الوظيفة التي تكون فيها المصالح الشخصية للمسؤول العمومي من شأنها أن تؤثر دون وجه حق على كيفية تدبير وظيفته دون ان يكون ذلك واقعا بالفعل.

التضارب الفعلي والذي يتمثل في الحالة التي يتأكد فيها أن المصلحة الخاصة أثرت بالفعل على تصرف الشخص المسؤول والذي ينبغي حسب المنظمة معالجته بالطرق الردعية.

أما المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لم تعطي تعريف لتضارب المصالح لكنها عدت الحالات التي تجعل الموظف العمومي في حالة تضارب مصالح وهي:

- استغلال السلطة الرسمية لخدمة المصالح الشخصية للموظف أو أقاربه على نحو غير سليم؛

- الدخول في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو وظيفة.

- أن لا تكون لديهم مصالح مالية أو تجارية أو أية مصلحة مماثلة أخرى تتعارض مع مقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم.

وعرفه التقرير السنوي لسنة 2004 للمصلحة المركزية للوقاية من الفساد بفرنسا بأنه كل تضارب ينتج عن وضعية يحصل فيها المستخدم في مؤسسة عمومية أو خاصة، بصفة شخصية على المصالح التي من شأنها أن تؤثر أو يظهر أنها قد تؤثر على كيفية مزاوله مهامه ومسؤولياته المنوطة به¹.

¹ التقرير السنوي للمصلحة المركزية للوقاية من الفساد (فرنسا)، 2004.

وعرف المشرع الفرنسي تضارب المصالح في المادة الثانية من القانون رقم 13-907 المتعلق بشفافية الحياة العمومية¹ بأنه كل تداخل بين المصلحة العامة و المصالح الخاصة التي تؤثر أو من شأنها التأثير على الممارسة المستقلة والنزيهة والموضوعية للوظيفة.

وعرفها القانون المصري رقم 106 لسنة 2016 المتعلق بشأن حضر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة بأنه كل حالة يكون للمسؤول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضا مطلقا أو نسبيا مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط به، ويعني هذا النص التعارض المطلق وهو كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقق للمصلحة الوظيفية العمومية، أما التعارض النسبي فهو كل حالة يحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العمومية

المشرع الجزائري لم يستعمل مصطلح تعارض المصالح إلا في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن هذا المدلول تناولته النصوص القانونية بطرق مباشرة أو غير مباشرة من خلال جملة الالتزامات والتقييدات التي تصاحب المنصب أو الوظيفة.

بالنسبة للدايير لم تتضمن الإشارة صراحة إلى تعارض المصالح لكن جاء في بعض أحكامها في سياق معالجة شاملة لعدم التبرج بسبب الوظيفة وهذا ما نستشفه من نص المادة 23 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 نص في المادة 24 منه بصفة صريحة على تعارض المصالح إذ أوجب على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه تفادي حالات تعارض المصالح. كما أنشأ هيئة دستورية وهي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتي نص مشروع التعديل الدستوري على أن من

مهامها تلقى التبليغات الخاصة بتعارض المصالح وحالات جمع الوظائف إلا أنها اسقطت من نص الدستور، ورغم ذلك يعتبر هذا مؤشر ايجابي و أساس مهم لأخلة الحياة العمومية وكما أشرنا سابقا أن المعالجة القانونية سواء بالنسبة للتشريعات الدولية أو الوطنية في سبيل مكافحة الفساد والوقاية منه لم تظهر إلا حديثا ففي القانون الجزائري، ولم يجرم القانون تعارض المصالح إلا سنة 2006. بناء على تكييف المنظومة القانونية مع التزامات الاتفاقيات الدولية و الإقليمية لا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والوقاية منه، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود نصوص قانونية تتعلق بتعارض المصالح نذكر منها مايلي:

1- **تعارض المصالح في قوانين الجماعات الإقليمية:** نجد اشارة إلى مدلول تعارض المصالح في قانون البلدية لسنة 1967 في نص المادة 104 والتي تقضي بقبالية ابطال المداولات البلدية التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة فيها إما شخصيا أو بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع، نفس الفكرة جاء بها قانون البلدية لسنة 1990 في نص المادة 45 الذي اعطى الاختصاص لابطال المداولة بموجب قرار من الوالي، ثم جاء قانون البلدية لسنة 2011 ليشير صراحة إلى تعارض المصالح في أحكامه بموجب نص المادة 60 منه التي نصت على أن لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في المجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالح مع مصالح البلدية باسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو اصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة¹، وألية الابطال تكون بموجب قرار مغل من الوالي، كما الزم هذا النص على كل عضو مجلس بلدي يكون في حالة تعارض مصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي فيكون التصريح بموجب اعلان للمجلس الشعبي البلدي.

¹ القانون 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 ، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، سنة 2011

نفس الأحكام اشارت اليها المادة 56 من قانون الولاية التي جعلت المداولات محل تعارض المصالح قابلة لإثارة البطلان من قبل الوالي خلال 15 يوم التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، وكذلك يمكن المطالبة بالغاءها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال آجل 15 يوم بعد الصاق المداولة، ويكون طلب الابطال بموجب دعوى قضائية يرفعها الوالي لابطال المداولة محل تعارض مصالح امام المحكمة الإدارية المختصة اقليميا¹.

رغم أن المشرع الجزائري في قانون البلدية والولاية أشار بصورة صريحة لتعارض المصالح إلا أن المعالجة لدرء هذه الشبهة اقتصرت فقط على قابلية ابطال المداولة محل الشبهة، كما أن هذه النصوص الزمت على أعضاء ورؤساء الجماعات الاقليمية (رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) بالتصريح أو الاعلان عن تعارض المصالح، إلا أنها لم ترتب أي اثر قانوني على مخالفة هذا النص.

2- تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية: تعتبر الصفقات العمومية مجالا خصبا للفساد الإداري فقد اعتنت النصوص القانونية تدريجيا بمكافحة الفساد في مجال الصفقات العمومية، إذ اعتمدت بداية من سنة 2010 اقرار مجموعة من الأحكام ذات الصلة بالوقاية من الفساد من خلال النص على اعداد مدونة أدبيات أخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في ابرام وتنفيذ و مراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من قبل سلطة ضبط الصفقات العمومية، كما اشارت المادة 90 من المرسوم الرئاسي 15-247 الى تعارض المصالح إذ أوجبت على كل موظف عمومي يشارك في اجراءات ابرام الصفقة العمومية أو في تنفيذها أو في مراقبتها ويكون من شأن ذلك التأثير في ممارسة مهامه بشكل عادي أن يخبر السلطة السلمية بذلك ويتحى عن هذه المهمة، وحسب أحكام قانون الصفقات العمومية

¹ القانون 07-12 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، سنة 2012

ومن أجل تفادي تعارض المصالح يمنع على الموظفين السابقين ولمدة 4 سنوات من المشاركة في الصفقات التي تبرمها ادارتهم السابقة، ورغم هذه الايجابيات ذات الطابع النظري إلا أن آليات تجسيد هذه الأحكام غير مفعلة على مستوى الواقع العملي ولا أدل على ذلك عدم صدور التنظيم المتعلق بسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام باعتبارها هيئة مساهمة في تعزيز اخلاقيات الوظيفة العمومية في مجال الصفقات العمومية.

الفرع الثاني: واجب الحياد

واجب حياد الموظف العمومي مبدأ أساسي في الإدارة العمومية، يشير إلى قدرة الموظف العمومي على اتخاذ القرارات دون التأثر بالتحيزات الشخصية أو الضغوط الخارجية. يُعتبر الحياد أساساً لتحقيق العدالة وضمان نزاهة العمليات الإدارية. من خلال هذا الفرع سنناقش مفهوم الحياد وتطبيقاته القانونية والإدارية مع الإشارة إلى بعض الأمثلة التاريخية والقضايا الحديثة وتطبيقاته في التشريع الجزائري.

الحياد هو أحد المبادئ الأساسية التي تنظم عمل الهيئات القضائية والإدارية، وقد تم تأكيده في العديد من النصوص القانونية الدولية والوطنية، وعلى سبيل المثال تنص المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على حق كل فرد في الحصول على محاكمة عادلة أمام قاضٍ مستقل ومحيد، كما أن القوانين الوطنية في دول مثل فرنسا، إسبانيا، وإيطاليا تؤكد على الحياد كجزء من الوظيفة العمومية.

في فرنسا يُعتبر الحياد جزءاً من القانون العام ويتم تطبيقه على الموظفين العموميين والمسؤولين المنتخبين، يُعد الحياد جزءاً لا يتجزأ من عمل هؤلاء المسؤولين في تنفيذ المهام العامة، وفي إسبانيا تنص المادة 103.3 من الدستور على أن الموظفين العموميين يجب أن يتمتعوا بالحياد الكامل أثناء أداء وظائفهم.

يمكن تقسيم الحياد إلى نوعين رئيسيين: الحياد الموضوعي والحياد الذاتي.

الحياد الموضوعي: يتطلب الابتعاد عن أي مصلحة شخصية أو علاقة قد تؤثر على القرار، ويُعتبر القاضي أو الموظف محايدًا إذا لم يكن له أي مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية.

الحياد الذاتي: يتعلق بالقدرة على ضبط النفس والمشاعر الشخصية أثناء اتخاذ القرارات، و يجب على القاضي أو الموظف تجنب أي تأثير بالعواطف الشخصية أو المواقف الذاتية.

تعتبر القضايا القضائية التي تتعلق بالحياد من أكثر القضايا التي تلقى اهتمامًا كبيرًا من قبل المحاكم. فعلى سبيل المثال، في قضية **Chesne ضد فرنسا** (2010) قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بضرورة الحفاظ على الحياد الموضوعي في القرارات القضائية. وفي قضية أخرى، تم تأكيد أهمية الحياد في معالجة قضايا تداخل المصالح الشخصية للقضاة.

الحياد ليس مقتصرًا على القضاء فقط، بل ينطبق أيضًا على الهيئات الإدارية، في بعض القضايا تم إلغاء قرارات إدارية بسبب غياب الحياد، مثل القرارات المتعلقة بالتعيينات أو الترقيات في المناصب العمومية، إذا كان للموظف علاقة شخصية أو مهنية مع أحد الأطراف، يُطلب منه التنحي عن القضية.

رغم أهمية الحياد، فإن تطبيقه قد يكون صعبًا في بعض الحالات العملية. في بعض الأحيان، قد يجد القضاة والمسؤولون أنفسهم في مواقف تتطلب منهم اتخاذ قرارات في قضايا يكون لهم فيها علاقات شخصية أو مهنية سابقة في هذه الحالات، يُطلب من القضاة أو المسؤولين التنحي أو الامتناع عن المشاركة في القرارات لتجنب أي شبهة انحياز.

يشمل الحياد أيضًا عدم استغلال المناصب العمومية لتحقيق منافع شخصية أو تقديم خدمات غير قانونية للآخرين. على سبيل المثال، إذا تدخل موظف عمومي لصالح أحد أفراد أسرته أو أصدقائه في قضايا توظيف أو ترقية فإن ذلك يُعد انتهاكًا لمبدأ الحياد.

أحد الأمثلة التاريخية هو قصة **ماري تيريز إمبراطورة النمسا**، التي طلبت من وزيرها **Mr. de Kaunitz** تعيين ضابط معين في وزارة الحرب رغم أن الوزير لم يكن يحب الضابط، إلا

أنه قرر تعيينه بناءً على ما تقتضيه مصلحة الدولة، مما يبرز كيفية تطبيق الحياد بشكل صارم.

لضمان الحياد في القرارات، تُفرض بعض الإجراءات مثل التنحي والإقضاء في حالة وجود تضارب مصالح أو ارتباط شخصي مع الأطراف المعنية، كما يتم التشديد على ضرورة التزام القضاة والموظفين بمناقشة أي شكوك حول حيادهم مع زملائهم أو مشرفيهم لضمان نزاهة القرارات.

التشريع الجزائري اهتم بمسألة حياد الموظف العمومي وجعل منه مبدأ ذو أساس دستوري، فالتعديل الدستوري لسنة 2020 يؤسس لواجب حياد الموظف من خلال نص المادة 26 التي تشير إلى أن الإدارة في خدمة المواطن وأن القانون يضمن عدم تحيز الإدارة، وأن الإدارة تتعامل بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل، كما اهتم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بمسألة حياد الموظف العمومي رغم عدم استعماله لمصطلح الحياد لكنه اشار هذا النص في الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بواجبات الموظف إلى أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز¹، ويقتضي التأكيد على هذا الواجب من خلال بعض القوانين الأساسية ذات الخصوصية مثل ما اشار إليه المرسوم التنفيذي 08-167 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة السجون بالقول أن الخدمة في إدارة السجون تقتضي الانضباط والتفاني وعدم التحيز²، نص تنظيمي آخر يجعل هذا الواجب من متطلبات الوظيفة لكنه لم يعبر عنه صراحة إذا اشارت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-409، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية إلى منع مستخدمي أمانات الضبط القيام أو المشاركة في أي عمل من شأنه التأثير على السير الحسن للعمل القضائي³، وقد يتجسد

¹ انظر المادة 41 من الأمر 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مرجع سابق.

² انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي 08-167، المؤرخ في 7 جوان سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك إدارة السجون، ج ر عدد 30، سنة 2008.

³ المرسوم التنفيذي رقم 08-409، يتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، مرجع سابق

واجب الحياد في حالات خاصة بمنع الموظف بالانتماء إلى أي تنظيم إلا بترخيص من السلطة السلمية مثل ما اشارت اليه المادة 15 من المرسوم رقم 11-256 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة بالمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية إذ جعلت الانخراط في أي نوع من الجمعيات منوط للسلطة التقديرية للسلطة السلمية بموجب ترخيص مسبق¹، اشار كذلك المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والأعوان القنصلين إلى هذا الواجب من خلال الزام العون الدبلوماسي بممارسة مهامه بكل امانة وبدون تحيز²، كما تطرق لمبدأ الحياد قانون أخلاقيات الشرطة الذي الزم عون الشرطة أن يتحلى بالموضوعية أثناء تأدية مهامه في تعامله مع الغير وأن يتفادى كل سلوك أو تصرف من شأنه المساس بمبدأ الحياد، لاسيما في التحقيقات الإدارية والجزائية، وعدم المحاباة والتمييز بين الأشخاص على أساس المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي³.

أما بالنسبة للحياد السياسي الذي يفرض على بعض فئات الموظفين للامتناع عن ممارسة أي نشاط سياسي، على غرار ما يطبق على العسكريين، فهو التزام نسبي تم عقلنته بواجب التحفظ. وفقاً لهذا المفهوم، يُسمح للموظف بالانخراط في الأحزاب السياسية واتخاذ مواقف معينة تجاه الأنظمة الاجتماعية أو لعب أدوار محددة في الصراعات السياسية، جذور هذا المفهوم تأتي من التجربة البريطانية، التي تمنع الجمع بين منصب برلماني ووظيفة حكومية، ومع ذلك واجهت هذه الصرامة انتقادات دفعت بريطانيا في عامي 1949 و1953 إلى محاولة تخفيف هذا التشدد من خلال تشكيل مجموعات عمل ودراسة هذا الموضوع، ما أسفر عن توصيات لصالح تخفيف نظام الحياد السياسي. ونتيجة لذلك، تبنت الحكومة هذه التوصيات وبدأت بتطبيقها، أما اليوم فيُسمح للموظف بممارسة حقوقه كمواطن، بما في ذلك

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-256، المؤرخ في 30 جوان سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية، ج ر عدد 42، سنة 2011.

² انظر المادة 28 من المرسوم الرئاسي رقم 09-221، المؤرخ في 24 يونيو سنة 2009، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والأعوان القنصلين، ج ر عدد 38، سنة 2009.

³ انظر المادة 17 من القرار المؤرخ في 12 ديسمبر 2017، يحدد قانون أخلاقيات الشرطة، ج ر عدد 08، سنة 2018.

حق الانتخاب والترشح والانضمام إلى الأحزاب السياسية، دون الحاجة إلى قطع العلاقة الوظيفية، مع الالتزام فقط بواجب التحفظ.

المبحث الثاني: الفساد الإداري كأثر للخروج عن أخلاقيات الوظيفة العمومية

يعد الفساد الإداري ظاهرة ضاربة في القدم عرفتها الإنسانية منذ الأزل، فقد عرفت الشرائع القديمة ظاهرة الفساد و أقرت لها معالجات معينة منسجمة مع طبيعة العصر و روحه آنذاك، ويعد الخروج عن اخلاقيات الوظيفة العمومية هو المصطلح العام للفساد الإداري بمظاهره وتجلياته¹، فقد عرف بأنه نية استعمال الوظيفة العمومية بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية²، و اصدق تعبير عن هذا المعنى هو تعريف صندوق النقد الدولي الذي عرف الفساد بأنه سوء استخدام السلطة العامة من اجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يقبل الموظف الرسمي الرشوة او يطلبها او يبتزها³.

المطلب الأول: الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته في ظل الاتفاقيات والمواثيق الدولية

يشكل الفساد أحد أكبر التحديات التي تواجه المجتمعات والدول على مستوى العالم، لما له من تأثير سلبي على التنمية المستدامة، سيادة القانون، واستقرار المؤسسات العمومية، وتؤدي مكافحته إلى تعزيز الشفافية والنزاهة وتحقيق العدالة في جميع مناحي الحياة العامة، وفي هذا الإطار جاءت الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية كاستجابة جماعية لمواجهة هذا الخطر الذي يهدد النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

¹ عثمان سليمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص132

² عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، واقع الاجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص21.

³ علي احمد فارس، حل الازمات (الفساد الإداري نموذجاً)، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، ص1

في هذا المطلب سنتناول معالجة سبل الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال استعراض الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية ذات الصلة، سنتطرق في الفرع الأول إلى الفساد الإداري من منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهي الاتفاقية التي تُعد الإطار الدولي الأساسي في مكافحة الفساد والتي تضع معايير عالمية للتعاون بين الدول لمنع الفساد وملاحقة مرتكبيه، أما في الفرع الثاني فسنركز على الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد، والتي تعكس جهود الدول ضمن مناطق معينة للتعاون على مكافحة الفساد بناءً على الخصائص الإقليمية والتحديات المشتركة.

الفرع الأول الفساد الإداري من منظور اتفاقية الأمم المتحدة

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، أول وثيقة ملزمة تعنى بالفساد الإداري، وجعلت أمر الوقاية منه ومكافحته مسألة دولية، وتركت المجال للتشريعات الداخلية لسن التدابير ذات الصلة بالتجريم وفق جسامه جرم الفساد، إن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد جاءت بتدابير شاملة ذات طابع وقائي وردعي للتصدي لظاهرة الفساد التي استفحلت في دول العالم، وقد وقعت عليها أكثر من 140 دولة¹، إن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد كانت امتداد لجهود دولية سابقة ولعل أهمها جهود المؤتمر الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المدنيين الذي انعقد في هافانا سنة 1990 الذي اشار بصورة ضمنية إلى مكافحة الفساد، وتوجت هذه الجهود بعد مؤتمري القاهرة وفيينا باطلاق البرنامج الدولي ضد الفساد الذي كان بمثابة أرضية و اساس لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وتغطي الاتفاقية خمس مجالات رئيسية هي: التدابير الوقائية، التجريم، وإنفاذ القانون، التعاون الدولي، استرداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات، إن اتفاقية الأمم المتحدة جاءت بجملة من الاهداف والتدابير نوجزها فيما يلي:

¹ أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016،

1- أهداف الاتفاقية:

تهدف اتفاقية الامم المتحدة إلى ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد باتباع سبل وآليات ذات نجاعة وكفاءة، مع تيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد بما في ذلك استرجاع الموجودات، دون اغفال تعزيز الأخلاقيات الوظيفة من خلال تفعيل النزاهة والرقابة بما يضمن حسن سير المرافق والشؤون العمومية¹.

مع الملاحظة كما اشرنا سابقا أن الاتفاقية وسعت من مدلول مفهوم الوظيفة والموظف العمومي إذ تعني بتعبير الموظف العمومي بأنه كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، كما اعتبرت الوظيفة العمومية كل جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو تقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ماهو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لتلك الدولة الطرف.

2- التدابير الوقائية لمكافحة الفساد

إن القناعة المكرسة للدور الوقائي لمحاربة الفساد الاداري على المستوى الدولي تجلى واضحا في ديباجة الاتفاقية التي اقرت بالاشارة إلى مقومات المعالجة السليمة بتبني المقاربة الوقائية من خلال اشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في محاربة الفساد، اضافة إلى حسن سير المرافق العمومية باقرار حياد الإدارة والمساواة أمام القانون وتعزيز اخلاقيات الوظيفة العمومية لا سيما تعزيز النزاهة ونبذ الفساد، مع ترك هامش حرية للدول الأطراف بالقيام بارساء ممارسات فعالة تستهدف الوقاية من الفساد.

¹ انظر المادة 02 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للامم المتحدة بنيويورك يوم 31-10-

2003، مرسوم الرئاسي 04-128، ج ر، عدد 26 لسنة 2004

إن ارساء النصوص القانونية المتعلقة المتعلقة بالفساد غير كفيلا بمعالجة فعالة للوقاية من الفساد إن لم يصاحبه تعقب فاعلية هذه النصوص وتكيفها مع المستجدات، و باعتبار الفساد ظاهرة عبر وطنية فإن الوقاية منه اضافة إلى التدابير السابقة يستوجب التعاون الدولي بين الدول الأطراف وبين الدول الأطراف والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة بالوقاية من الفساد.

إن من السبل الكفيلة بالوقاية من الفساد حسب نص المادة 08 من الاتفاقية تعزيز الاخلاقيات في اطار الوظيفة العمومية بالزم الدول الأطراف بتطبيق في نطاق نضمها القانونية والمؤسسية مدونات تعنى بسلوك الموظفين العموميين مع تنسيق الجهود و الانسجام مع المبارات ذات الصلة بالمسائل المتعلقة باشاعة القيم الاخلاقية في الإدارة العمومية سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي لا سيما المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 59/51 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996.

إن من آليات تعزيز الثقة ودرء شبهات الفساد الاداري داخل الهيئات العمومية أخلفة الإجراءات المتعلقة بالصفقات العمومية و إدارة الشؤون العمومية من خلال:

- شفافية الاجراءات المتعلقة بالمشتريات العامة من الدعوة للتعاقد إلى المنح، وحرية الوصول للطلبات العمومية و اقرار مبدأ المساواة بين المتعهدين.

- استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لا تخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد و الاجراءات.

- اقامة نظام فعال للرقابة مع ايجاد سبل قانونية للتظلم.

حسب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إن المقاربة الوقائية في مواجهة الفساد الإداري تتسجم مع خلق اطار مؤسسي يعنى بالمسائل ذات الصلة بالجوانب الوقائية وهو ما تجسد في

نص المادة 06 من الاتفاقية التي الزمت الدول في اطار نضمها القانونية باستحداث هيئة أو هيئات تتولى الوقاية من الفساد وفق أهداف عامة تتمثل في:

- تنفيذ السياسات المتعلقة بالوقاية من الفساد؛
- زيادة المعارف المتعلقة بالوقاية من الفساد وتعميمها؛
- منح الاستقلالية الهيكلية والوظيفية والمالية، للهيئة أو الهيئات التي تعنى بالوقاية من الفساد.

3- الطابع التجريمي

لم تكتفي اتفاقية المتحدة لمكافحة الفساد بالجوانب الوقائية بل الزمت الدول الأطراف في المعاهدة إلى الالتزام بالتصدي في تشريعاتها الداخلية بما لا يتعارض مع سيادتها بتجريم التصرفات المجرمة بموجب هذه الاتفاقية لا سيما جرائم الفساد الإداري والمالي ونذكر منها على وجه الخصوص بعض الجرائم التي تشكل خرقا للقيم الاخلاقية والواجبات الوظيفية للموظف العمومي:

- الرشوة في الوظائف العمومية؛
- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية داخل الدولة الطرف؛
- اساءة استعمال الوظائف العمومية
- اختلاس الأموال العمومية
- المتاجرة بالنفوذ
- غسل العائدات الإجرامية.

4- الطابع الإجرائي

باعتبار جرائم الفساد الإداري ظاهرة عابرة للوطنية، إذ أصبح لجرائم الفساد طابعا دوليا يفترض ان لا تقتصر مكافحته وملاحقة مرتكبيه داخل اسوار الحدود الداخلية للدول بل ينبغي فضلا عن ذلك أن يتم على الصعيد الدولي¹، وعليه فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أولت اهتماما بالغ الأهمية إذ أفردت له جملة من الأحكام نذكر منها: التعاون الدولي، ونظام الملاحقة القضائية واسترداد الموجودات²، إن اتفاقية الامم المتحدة وإن الزمت الدول الأطراف في الاتفاقية بتجريم بعض الأفعال التي تشكل جرما في مفهوم هذه الاتفاقية إلا أنها قيدتها بجملة من الضمانات في اطار ضمانات المحاكمة العادلة نوجزها فيما يلي:

- التناسب بين الفعل والعقوبة المقررة له وفق تدرج معياره جسامة الخطأ، وتشديد العقوبة في حالة العود في قوانين العقوبات الداخلية؛

- تفعيل حقوق الدفاع باتخاذ تدابير من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية في اطار نظامها القانوني من شأنها أن تضمن حضور المتهم اجراءات التحقيق والمحاكمة؛

- تتخذ كل دولة طرف وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، مما قد يلزم من تدابير لارساء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم و إمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية؛

- في اطار حسن سير التحقيق في متابعة جرائم الفساد الزمت الاتفاقية الدول الأطراف إلى تضمين تشريعاتها الداخلية من تمكين سلطة التحقيق المختصة والمحكمة في حق الاطلاع أو

¹ محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي و الإداري والمواجهة الجنائية و الآثار المترتبة على الفساد المالي-دراسة مقارنة- مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص294

² أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، في ظل اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2010، ص631.

الحصول على أي بيانات أو معلومات تتعلق بحسابات مصرفية إذ اقتضى ذلك كشف الحقيقة في أي جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية

- أقرت اتفاقية الأمم المتحدة بالزام الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بالإقرار في قوانينها الداخلية مدة تقام طويلة بالنسبة للجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية.

الفرع الثاني : الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد

إن اتفاقيات مكافحة الفساد على المستوى الإقليمي تجسدتا في اتفقتين مهمتين ساهمت الجزائر في انجاح هذين الاتفاقيتين سواء من حيث المشاركة في إعدادهما أو الالتزام باحكامهما، وهما اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، من خلال هذا الفرع نحاول ابراز الجهود الافريقية والعربية في مكافحة الفساد الإداري.

1- اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته: صاقت الجزائر على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمباتو في 11 جويلية سنة 2003، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 بتاريخ 10 أبريل سنة 2006¹، إن هذه الاتفاقية جاءت كأرضية أساس لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفقا لما جاء في ديباجتها، وقع على هذه الاتفاقية حوالي 40 دولة، ولم تصدق على هذه الاتفاقية بتاريخ 05-08-2006 إلا 15 دولة، إن أساس هذه الاتفاقية يعود إلى مرجعيات سابقة ذات صلة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية في افريقيا ولعل ابرزها برنامج عمل القاهرة لسنة 1994 لانعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية في افريقيا، دون أن ننسى الدورة العادية التاسعة عشر للجنة الافريقية لحقوق الانسان والشعوب سنة 1996 والتي جاء من بين توصياتها ضرورة التزام الشعوب

¹ مرسوم رئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية سنة 2003، ج ر عدد 24، سنة 2006

الافريقية بمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون، واحترام حقوق الانسان واشاعة الديمقراطية وتحقيق المشاركة الشعبية في اطار الحكم الرشيد.

إن المطالبة بوضع آليات لمكافحة الفساد كانت مطلبا افريقيا تجسد بالمقرر الصار عن الدورة العادية السابعة والثلاثين لمؤتمر رؤساء وحكومات منظمة الوحدة الافريقية المنعقد في لوساكا (زمبيا) في جويلية 2001، في دوربان (جنوب افريقيا) في شهر جويلية سنة 2002 حول الشراكة الجديدة لتنمية افريقيا (NEPAD) التي دعت إلى انشاء آلية مستقلة لمكافحة الفساد بصورة فعالة.

عرفت اتفاقية الاتحاد الافريقي الفساد بأنه الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها هذه الاتفاقية، وهي اشارة إلى صور الفساد أكثر مما هو تعريف له، ونجد كذلك الاشارة لصور أخرى للفساد في نص المادة الرابعة منها، حيث نصت المادة على:

- الفقرة أ : التماس موظف عمومي أو أي شخص آخر قبوله بصورة مباشرة أو غير مباشرة لأي سلع ذات قيمة نقدية أو نفعية أخرى مثل هدية أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام العامة المنوطة به، كما بينت الفقرات (ب، ج، د، و، ز، ح، ط) من نفس المادة صور الفساد الأخرى، وبالرجوع إلى نص المادة 4 من الاتفاقية نجدها اكتفت بذكر صور ومظاهر و اعمال و أنشطة الفساد المختلفة¹، إن من أهم الاجراءات المتعلقة بمكافحة الفساد وعلى غرار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاءت بها الاتفاقية نذكر ما يلي:

- الزام الدول الأطراف بتجريم الاعمال التي نصت عليها الاتفاقية في الفقرة الأولى من المادة 04²؛

¹ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2006 ، ص164

² انظر المادة 04 من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

- انشاء وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد؛
- اعتماد الإجراءات اللازمة لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عملية الإنتقام التي قد تترتب على ذلك، وكذا معاقبة الأشخاص الذين يقدمون تقارير كاذبة؛
- التنشئة الاجتماعية وتعزيز الأخلاقيات المهنية وتكريس التربية الاخلاقية في البرامج التعليمية.
- إن ما يميز اتفاقية الاتحاد الافريقي من الوقاية من الفساد ومكافحته أنها تفردت بتخصيص معالجة خاصة لمكافحة الفساد في الوظيفة العمومية (الخدمة العامة) في نص المادة 07 من الاتفاقية التي جاءت بجملة من الضوابط الوقائية والردعية لمجابهة الفساد ولحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية نوجزها فيما يلي:
- الزام الموظف العمومي بتقديم اقرار عن ممتلكاته و ثروته عند تولي مهام وظيفة عمومية وخلال مدة توليه هذه الوظيفة وبعد انتهاء مدة وظيفته؛
- تشكيل جهاز أو هيئة تعنى بمسالة اخلاقيات الوظيفة العمومية وهي التي تشرف على اعداد مدونة سلوك الموظف العمومي، وتسهر على كل الجوانب ذات الصلة بالأخلاقيات في الهيئات العمومية بما فيها التدريب والتوعية؛
- المساءلة التأديبية والجزائية للموظف العمومي في حالة ارتكاب مخالفات تتعلق بالفساد؛
- ضمان الشفافية و العدالة والفعالية في إدارة العطاءات و اجراءات التعيين في الوظيفة العمومية.

أما من حيث آليات المتابعة فإن الاتفاقية الافريقية كرست انشاء مجلس استشاري حول الفساد داخل الاتحاد الافريقي تعطى له الوظائف التالية:

- تعزيز وتشجيع اتخاذ وتطبيق الاجراءات اللازمة لمنع الفساد في القارة الافريقية؛
- جمع الوثائق والمعلومات بخصوص طابع الفساد والجرائم ذات الصلة ونطاقه في افريقيا؛
- ايجاد الأساليب اللازمة لتحليل طابع الفساد والجرائم ذات الصلة و نطاقه في افريقيا ونشر المعلومات وتوعية الجمهور بالآثار السلبية والجرائم ذات الصلة؛
- تقديم النصح للحكومات حول معالجة كارثة الفساد في نطاق اختصاصاتها القضائية المحلية والجرائم ذات الصلة؛
- تطوير وتعزيز اعتماد مدونات سلوك متنسقة للموظفين العموميين؛
- تقديم التقارير بانتظام الى المجلس التنفيذي حول التقدم الذي تحرزه كل دولة طرف في الامتثال لأحكام هذه الاتفاقية.
- القيام بأي مهمة أخرى تتعلق بالفساد والجرائم ذات الصلة قد تكلفه بها أجهزة صنع سياسات الاتحاد الافريقي.

2- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

صدقت الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2014 على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة سنة 2010¹، تهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، وكشفه بكل أشكاله وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية منه ومكافحته وكشف استرداد

¹ المرسوم الرئاسي 14-249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2018، يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010، ج ر عدد54، سنة 2014.

الموجودات، إضافة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد¹.

جاءت الاتفاقية مسيرة في أحكامها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعلى خلاف اتفاقية الاتحاد الأفريقي فإنها لم تعرف الفساد واكتفت بتعداد مجموعة من الاعمال والتصرفات والتوصيفات المعتبرة فسادا في نص هذه الاتفاقية، وفي مقابل ذلك عرفت الموظف العمومي بمدلوله الواسع في نص المادة الأولى من الاتفاقية بأنه الشخص الذي يشغل وظيفة عمومية أو من يعتبر في حكم الموظف العمومي وفقا لقانون الدولة الطرف في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، أو كان مكلف بخدمة عمومية لدى الدولة الطرف بأجر أو بدون أجر.

مزجت هذه الاتفاقية بين المقاربتين الوقائية و الردعية، ففي الجانب الوقائي اعطت مجموعة من التدابير المساهمة في الوقاية من ظاهرة الفساد تتعلق بالحكمة وسيادة القانون وحسن سير إدارة الشؤون العمومية، وتفعيل الأخلاقيات الوظيفية لاسيما النزاهة والشفافية والرقابة وترقية السلوك الأخلاقي للموظف العمومي، أما المقاربة الجزرية لمكافحة الفساد في الاتفاقية العربية لم تخرج عن الدائرة التي رسمتها اتفاقية الأمم المتحدة سواء من حيث التجريم أو الملاحقة و المحاكمة والجزاءات وكذا التجميد والحجز والمصادرة، وحماية المبلغين والشهود و الضحايا، وكذا التعاون بين الدول الاطراف بمختلف صورته بما فيه التعاون القضائي.

¹ انظر المادة 04 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الدول المسموح بانضمامها	الدخول حيز التنفيذ	الدول المصدقة	الدول الموقعة	التوقيع	الاتفاقية
كل الدول+المنظمات الاقتصادية الاقليمية	2005-12-14	61	140	2003-10-31	اتفاقية الامم المتحدة
الدول الاعضاء في الاتحاد الافريقي	2006-08-05	15	40	2003-07-12	اتفاقية الاتحاد الافريقي
الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية	2014-5-29	12	21	2010-12-21	الاتفاقية العربية

جدول توضيحي للاتفاقيات الثلاث

المصدر أمين لطفى <https://draminlotfyoffice.com/details/931>

الاتفاقية العربية	اتفاقية الاتحاد الافريقي	اتفاقية الامم المتحدة	النص التجريبي
ملزم	ملزم	ملزم	رشوة الموظفين العموميين الوطنيين
ملزم	ملزم	ملزم	رشوة الموظفين العموميين الأجانب
ملزم	لا يوجد نص	ملزم	رشوة الموظفين العاملين بالمنظمات الدولية
ملزم	ملزم	اختياري	الاثراء بلا سبب
ملزم	ملزم	اختياري	استخدام النفوذ

جدول يوضح المقارنة بين الزامية الاعمال التجريبية في الاتفاقيات الثلاث

المصدر أمين لطفى <https://draminlotfyoffice.com/details/931>

المطلب الثاني: الوقاية من الفساد ومكافحته في بعض التشريعات الداخلية

تعد الوقاية من الفساد ومكافحته من أهم الأولويات التي تسعى الدول إلى تحقيقها من خلال تبني سياسات وتشريعات صارمة، فالفساد يشكل تهديداً مباشراً للتنمية المستدامة ويعيق تحقيق العدالة والمساواة في المجتمع، استجابة لذلك طورت العديد من الدول تشريعات وآليات لمكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك في إطار تعزيز الشفافية والنزاهة في مؤسساتها.

في هذا المطلب سنستعرض جهود بعض التشريعات الداخلية في مكافحة الفساد من خلال فرعين، في الفرع الأول سنسلط الضوء على جهود فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث طورت هاتان الدولتان مجموعة من السياسات والقوانين التي تعزز من مكافحة الفساد على المستوى الإداري والاقتصادي، وتعد تجربتهما نموذجاً مرجعياً في هذا المجال، أما في الفرع الثاني، فسنبحث في الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري، حيث قامت الجزائر بتبني مجموعة من القوانين والإصلاحات التي تهدف إلى مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في مؤسساتها.

الفرع الأول: جهود فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية في مكافحة الفساد

إن مسألة مكافحة الفساد الإداري في فرنسا مسألة ضاربة في القدم، وكانت معالجتها في مجال الوظيفة العمومية تتم وفق مقاربة كلاسيكية عن طريق التأديب الوظيفي أو الجزاءات المقررة في قانون العقوبات¹، وبدأ الاهتمام بالوقاية من الفساد ومكافحته تدرجاً عن طريق هيئات إدارية يعهد لها النظر في بعض المجالات المتعلقة بالنشاط الإداري ولعل أهم هذه الهيئات نذكر المديرية العامة للمنافسة (DGCCRF) والمصلحة المركزية للوقاية من الفساد (SEPC) واللجنة الوزارية المشتركة للتفتيش في عقود واتفاقيات الإدارات العمومية (MIEM)، لكن هذه الهيئات لم تكن فعالة ولم تحقق ما كان مرجواً منها لأسباب

¹ Christian Vigouroux , opcit p103

متعددة، فنظام (MIEM) لم يعرف النجاح ولم يشهد له نشاط فعلي وافتقار SEPC إلى صلاحيات ذات طابع تقريري.

إن محاربة الفساد أصبحت مسألة عبر وطنية فهاهي الجهود تتخذ في اطار مجموعة الدول ضد الفساد من أجل مواصلة العمل التقييمي للإجراءات الوطنية ضد الفساد، رغم هذه المحاولات تعرضت فرنسا للنقد الدولي سنة 2011 لعدم متابعتها جميع التوصيات المتعلقة بعدم تفعيل الاجراءات الردعية في مجال استعمال النفوذ مع العملاء الأجانب، وكان كذلك لجهود وزارة العدل الفرنسية دور في وضع سياسة استباقية لمكافحة الفساد من خلال المناشير المتعلقة بالسياسة الجنائية لتحريك النيابة العمومية للكشف عن جرائم الفساد المستجدة في القطاعين العمومي والخاص¹، كل هذا جعل وزارة العدل تواصل جهودها من خلال انشاء فريق عمل في أواخر سنة 2014 لدراسة كيفية تحديث النظام القانوني الفرنسي من أجل الكشف عن الفساد ومنعه، وتنسيق الجهود وذلك بعد الاجتماع مع السلطات المختصة في العديد من الدول (الولايات المتحدة، هولندا، ايطاليا) واستقر فريق العمل إلى انشاء هيئة متخصصة تعنى بمكافحة الفساد وبناء على ذلك تم انشاء الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد بموجب قانون الشفافية ومكافحة الفساد والتحديث الاقتصادي رقم 1691 لسنة 2016 ليتم الغاء² SEPC.

إن هذه التغييرات الهيكلية جاءت لتستجيب للمعايير الموضوعية التي كانت تقاس عليها مؤشرات الفساد التي ركزت عليها المنظمات الدولية لاسيما OCED نذكر منها مايلي:

¹ CIRC , RIM 2006 , n° 04G3, 14 fév 2003 , BOMJ

² محمد فتحي محمد ابراهيم، جهود الوكالة الدولية الفرنسية لمكافحة الفساد في مواجهة الفساد، مجلة روح القوانين، العدد93، جانفي2021.

- اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد والقضاء عليه من خلال وضع السياسات التي تبسط وتوضح عمل الإدارة؛

- سياسة تهدف إلى مزيد من المساءلة لصانعي القرار باعتبار العقوبة كفيلة للردع؛

- اصلاح نظام الأجور وتقييم الموظف العمومي لتغيير سلوكه مع تحسين الحوافز والأجور و أشكال التعويض الأخرى، فقد أثبتت التجارب والأبحاث أن هناك علاقة عكسية بين الأجر ومستويات الفساد، وعليه فإن هذه المقاربة الوقائية تبدأ بالتحفيز وفق نظام التقييم الذي يربط الأجر بالأداء.

اقرارا من هذه التحديات تجابه فرنسا الفساد الإداري من خلال المقاربة المؤسساتية من خلال العديد من الهيئات نذكر منها على وجه الخصوص:

- المصلحة المركزية لمحاربة الفساد؛

- اللجنة الوزارية للتفتيش على العقود العامة ومنح امتيازات إدارة المرافق العمومية؛

- وحدة متابعة المعلومات والاجراءات ضد الشبكات المالية غير المشروعة؛

- الوكالة الدولية الفرنسية لمكافحة الفساد

أما الولايات المتحدة الأمريكية فتعد من الدول السابقة في مكافحة الفساد ويضعها مؤشر مدونات الفساد (CPI) بدرجة متقدمة تقدر ب 7.6 مما يدل على نجاح سياستها في التصدي للفساد الاداري، ويرجع نجاح الولايات المتحدة الأمريكية إلى تبنيها عدة مبادرات شرعت في تنفيذها بدءا من منتصف تسعينيات القرن الماضي نذكر منها على وجه الخصوص:

- FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) مبادرة أمريكية تبنتها الولايات المتحدة الأمريكية وتطبقها في معاملاتها الاقتصادية مع باقي دول العالم بموجب هذه المبادرة يتم محاكمة كل شركة أمريكية تقوم بدفع رشوة لحكومة دولة أخرى تتعامل معها¹.

وقعت الولايات المتحدة الأمريكية في ديسمبر 1997 معاهدة OECD لمكافحة الرشوة في نطاق التجارة الدولية للهيئات الحكومية، كما تعمل الولايات المتحدة مع كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتشجيع المبادرات الهادفة لمكافحة الفساد.

إن سياسة الولايات المتحدة الأمريكية في الوقاية من الفساد ومكافحته وازنت بين الوقاية والردع في إطار نظرة شمولية تراعي الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية اعتمادا على معايير الحكامة ونوجزها فيما يلي:

- الإصلاح الاقتصادي؛

- تحقيق الشفافية؛

- رفع كفاءة الجهاز الإداري والهيئات الحكومية؛

- الإصلاح المالي وخلق هيئات رقابية ذات كفاءة وفعالية؛

- استقلالية القضاء؛

- وضع قانون خاص للمعاملات التجارية الدولية يضمن حق كل طرف فيه؛

- رفع مستوى وغي وثقافة الشعب؛

- تجديد ومراجعة القوانين القائمة بما يضمن وجود جهاز فعال لمراقبة ممارسات الفساد داخل

حدود الدولة¹

¹ أحمد مصطفى صبح ، مرجع سابق ، ص 266

الفرع الثاني: الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته في التشريع الجزائري

كما أشرنا سابقا بأن الفساد ظاهرة قديمة فالقانون الجزائري تصدى لهذه الظاهرة في إطار سياقاتها المرتبطة بالوضع الاقتصادي والاجتماعي على مختلف المراحل التي عرفتھا، وعليه فاننا نقسم جهود الجزائر المبذولة للتصدي للوقاية من الفساد حسب مرحلتين مع وضع معلم يفصل بين المرحلتين يتمثل في بداية تجسيد الاتفاقيات الدولية والاقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.

المرحلة الأولى الوقاية من الفساد ومكافحته قبل سنة 2006

إن الحديث عن الفساد الاداري قبل أن يصبح الفساد ظاهرة عالمية ومطلبا دوليا تسعى الدول لمحاربة برائته لما يشكل من خطر على النظام الاقتصادي العالمي، يجعلنا نضع الأمور في سياقها الزمني ارتباطا بالوضع الاقتصادي والاجتماعية والسياسية التي عرفتھا الجزائر بعد الاستقلال، ومن خلال النصوص القانونية التي عرفتھا الجزائر في هذه المرحلة يمكننا أن نستخلص الجهود المبذولة للوقاية من الفساد حتى و إن كانت النصوص القانونية لا تستعمل مصطلح الفساد لكنها تعبر على مظاهره.

كان لميثاق الجزائر سنة 1976 الذي كان اساس لدستور 1976 في ظل فلسفة تعتمد على النهج الاشتراكي كنظام اقتصادي تملك فيه الدولة كل وسائل الانتاج كانت هناك بعض الرؤى في مجال الاصلاح الإداري ، انطلقت من فكرة المراقبة باعتبارها صمام أمان في وجه كل انحراف، وحسب الميثاق فان الثورة تضع ثقته في الناس فهذا لا يمنعها أن تفكر في وضع أجهزة للمراقبة من القاعدة إلى القمة، مهمتها التحقق مما اذ كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلائمان مع التوجه العام للبلاد وينطبق مع المقاييس، فما من ضعف يعتري أجهزة المراقبة إلا ويكون مصدر للشطط والاهمال بل وللرشوة ايضا، فالرقابة حسب ميثاق 1976

¹ أحمد مصطفى صبح ، مرجع سابق، ص267

تشكل عنصرا أساسيا في المسيرة الثورية وهي تعبر عن ارادة الثورة في تسيير البلاد ضمن نطاق النظام والوضوح والرشادة وفي السهر على وقايتها من النقائص والقصور و الانحرافات، فعلى المراقبة ان تضمن بالدرجة الاولى التطبيق الصارم للمبادئ الأخلاقية الاشتراكية، وعليها أن تكتشف ما يرتكب من مخالفات ازاءها، وكذلك التلاعب باموال الدولة واختلاسها، و أن لا تتردد في انزال اشد العقوبات بمقتري هذه الأعمال مهما كان مرتكبوها ومهما بلغت مراكزهم في الدولة¹.

ويفسر الميثاق الغاية المثلى المرجوة من الرقابة تتمثل الاهتمام بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الموارد البشرية والمادية تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وعلى المراقبة أن تستكشف التنظيم السيئ للعمل والاستعمال السيئ لطاقة الانتاج ، وعدم الصرامة في العمل داخل الادارات والمؤسسات، والتأكد من مقاييس المردودية والسهر على تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها، والسهر على اصول الانضباط والشرعية ومحاربة البروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الاداري و اصلاح مظاهر اللامبالاة والإهمال.

بنفس النسق والتصور والرؤية عالج الميثاق الوطني لسنة 1986 مسألة محاربة مظاهر الفساد الاداري المتمثلة في روح اللامبالاة والتحلل من المسؤولية والانتهازية والرشوة والديماغوجية والتصرف البروقراطي، وتحقيق هذه المهام يتوقف إلى حد كبير على السلوك الذي ينهجه والمثل الذي يضربه رجال الدولة، واطارات الحزب والمسؤولون على المنظمات الجماهيرية والمؤسسات الاشتراكية والموظفون في مختلف المواقع الإدارية (القدوة)، كما يتوقف على التطبيق السليم لمختلف اشكال الرقابة والمحاسبة وتقييم الاعمال مع ما يستلزمه ذلك من جزاء.

¹ أمر 76-57 المؤرخ في 05/07/1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 61، لسنة 1976

أما عن الرقابة التي تبناها ميثاق 1986 فهي رقابة لا تسمح للكشف عن أوجه النقص و الانحرافات فحسب بل يجب أن تتعداها إلى إجراء عملية تفتيش لا تهدف إلى تجريم المسؤولين بقدر ما تهدف إلى حمايتهم وتحسين مستوى عملهم، ومن ثم فإن الغاية من الرقابة تتمثل في محاربة أوجه النقص والقضاء عليها، ولهذا فعلى الرقابة أن تجتاز المواقف السلبية المتمثلة في مجرد المعاينة لتصل إلى طور تشخيص الداء وهي عملية ضرورية لضبط الاجراءات الكفيلة بوضع حد نهائي للانحرافات المكتشفة والحيلولة دون تجددتها، وهنا تكمن ايضا مساهمتها الحاسمة في المجهود الوطني لأنها لا تهدف الى الردع فقط، لكنها تهدف الى توفير المعلومات والمقترحات التي من شأنها أن تؤدي الى حسن سير المرافق العمومية، كما يمكنها أن تكون قوة اقترح لصدور وقوانين وتنظيمات جديدة¹.

حسب ميثاق 1986 فإن للرقابة دور ردي من خلال انزال عقوبات صارمة ازاء مظاهر التقصير والاهمال والانحراف، و حتى تتمكن من اداء دورها على الوجه الأمثل يجب أن تهدف الى التصحيح والتربية من خلال تشجيع العمال وترقية الاطارات وفقا معايير الكفاءة والنزاهة والالتزام.

أما بالنسبة للدساتير الجزائرية في هذه المرحلة تستوقفنا بعض المحطات نبرز من خلالها الاسس التي ينبغي أن تبني عليها مؤسسات الدولة ، فنص المادة 37 من دستور 1976 فيشير إلى ان مؤسسات الدولة ليست امتياز بل هي تكليف، وعلى أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، مع الإشارة الى أهم المبادئ التي تقوم عليها المرافق العمومية وهو مبدأ المساواة في الالتحاق بوظائف الدولة والمؤسسات العمومية دون أي شرط ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية، أما في

¹ مرسوم 82-22 المؤرخ في 09 فبراير 1986، يتعلق بنشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 7، سنة 1986

المجال الرقابي فنص دستور 1976 على استحداث جهاز رقابي جديد يتمثل في مجلس المحاسبة المكلف بالرقابة البعدية لجميع النفقات العمومية للدولة.

أما دستور 1989 الذي تحررت من خلاله الجزائر من قيود النظام الاشتراكي نحو التوجه الى النظام الليبرالي الذي يعتمد على اقتصاد حر، نلتمس من هذا الدستور بعض الملامح والتوجيهات التي تبنى على اساسها اطر تسيير مؤسسات الدولة، فنص المادة 08 منه تشير إلى أن مؤسسات الدولة تقوم إلى حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من اشكال التلاعب والاختلاس أو الاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة، كما لايجوز أن تقوم مؤسسات الدولة على الاقطاعية والمحسوبية وعلى اقامة علاقات الاستغلال والتبعية، وكذا السلوك المخالف للخلق الاسلامي وقيم ثورة نوفمبر، مع التأكيد على أن لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، مع معاقبة القانون للتعسف في استعمال السلطة.

إن دستور 1996 تمسك بالاحكام السابقة و اضاف لها مبدأ ليبرالي في اطار الدور الجديد للدولة وهو مبدأ حيادية الادارة إذ تنص المادة 23 من دستور 1996 على أن عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون.

الحديث عن الفساد الاداري يجرنا إلى التطرق إلى محاولات الاصلاح الاداري التي عرفتها الجزائر في تلك الفترة وتمحورت في بعض النقاط نوجزها فيما يلي:

- الاهتمام بمنظومة التكوين،

- الاهتمام بانسجام شبكة الاجور والمرتببات

وبدأت بعض المحاولات لاصلاح إداري شامل سنة 1987 بتشكيل لجنة عملي وزارية مشتركة عهد لها مهمة اعداد تقرير شامل حول واقع الادارة العمومية وافاقها، والتعرض للعراقيل

والصعوبات التي تواجهها، وابرار التحديات الجديدة للادارة العمومية ومحاولة فصلها عن الجهاز الاقتصادي، ليجعل للادارة مفهوما مرادفا للعصرنة والمبادرة والمشاركة وكذا العمل على¹:

- الغاء الإدارة الوصية على الأعمال وعلى الأشخاص التي تمارسها الادارة المركزية على المؤسسات الاقتصادية العمومية؛

- توخي الفعالية والترشيد في العمل الاداري

- تحقيق الانسجام في العمل الإداري.

تجددت كذلك محاولات الاصلاح الاداري سنة 1991 من خلال مجموعة العمل الوزارية المشتركة ، ومهمتها دراسة واقع الادارة الجزائرية وسبل تطويرها ، ومن مخرجات عمل هذه اللجنة من اجل الوصول إلى إدارة ذات فعالية يستوجب مايلي²:

- العمل على بناء إدارة قوية محايدة ونزيهة وملتزمة بمهام المرافق العمومية؛

- تحقيق فعالية الجهاز الاداري من خلال التركيز على المورد البشري؛

- التنسيق بين الادارة المركزية والمحلية ومختلف المتعاملين الاجتماعيين.

صاحب هذه الاقتراحات جملة من الاجراءات ذات الطابع الوظيفي والهيكلية، نذكر منها التخلي عن نظام المراقبة المسبقة المطبق في مجال تسيير المستخدمين (باستثناء تسيير مستخدمي البلديات) واستبداله بنظام المراقبة اللاحقة للموارد البشرية بواسطة مخططات تسيير الموارد البشرية، اما على مستوى الطابع الهيكلية تم استحداث وزارة منتدبة على

¹ سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة ادارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للادارة، العدد 1/44، سنة 2016 ، ص19

² نفس المرجع، ص20

فترات (1981،1986) لدى رئيس الحكومة، مكلفة بالاصلاح الاداري والوظيف العمومي، يعهد لها لها السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالوظيفة العمومية، وكذا المشاركة في اعداد السياسات العامة المتعلقة بالوظيفة العمومية، والحاق المديرية العامة بهذه الوزارة، إلا أن هذه المحاولة لم تعمر طويلا بالغاء هذه الوزارة والحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية تارة برئاسة الجمهورية وتارة أخرى بمصالح رئاسة الحكومة (الوزير الأول).

المرحلة الثانية الوقاية من الفساد ومكافحته بعد سنة 2006

بعد المصادقة على الاتفاقيات الدولية والاقليمية لمكافحة الفساد وجدت الجزائر نفسها مجبرة على تكييف منظومتها القانونية المتعلقة بإدارة الشؤون العمومية مع الالتزامات المترتبة عن هذه الاتفاقيات، وبالتالي كان لزاما اصدار قانونا يعنى بالوقاية من الفساد ومكافحته ينسجم مع الرؤى الدولية والاقليمية لمحاربة ظاهرة الفساد، و صدر هذا النص بموجب القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006¹، تضمن هذا القانون بعدين، بعد وقائي يتعلق بالوقاية من الفساد، وبعد زجري يعنى بقمع ومكافحة الفساد، إن التمعن في أحكام هذا النص نجده يدور في سياق الالتزامات الدولية وفق عولمة محاربة الفساد.

البعد الوقائي من الفساد يتجلى في اضعاف مجموعة من التدابير تتعلق بإدارة الشؤون العمومية وفي مجال نشاط الإدارة، من خلال الاهتمام بالموارد البشري في مجال القطاع العمومي باعتماد معيار الجدارة في التوظيف، ثم الاعتماد على التكوين المتخصص المرتبط بالأداء الصحيح للوظائف، مع إدخال البعد الأخلاقي في مجال التكوين وهو ماتفتقر إليه مختلف انماط التكوين المقررة للموظف العمومي خلال مساره المهني(التكوين التحضيري، تكوين ما قبل الترقية، تكوين تحسين المستوى وتجديد المعلومات)، إن الاهتمام بالموارد البشري

¹ القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 سنة 2006.

في مجال الوظيفة العمومية ينصرف إلى التحفيز لاسيما الأجر المنصف باعتباره عاملاً مساعداً لكي لا يقع الموظف في براثن الفساد الإداري.

حسب نص القانون 06-01 الذي جاء ليؤسس لبناء كل أوجه النشاط الإداري على مبدأ الشفافية التي تُضمن من خلال التصريح بالامتلاكات والكشف عن تعارض المصالح، إن تأثير الاتفاقيات الدولية خاصة المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين تجسد من خلال اقرار مدونات قواعد سلوك الموظفين، ورغم تعديل القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية سنة 2006، إلا أنه لم يشر إلى مدونات السلوك واكتفى بالوجبات الوظيفية المفروضة على الموظف العمومي وهو ما يجعل قانون الوظيفة العمومية لا ينسجم مع هذه الجزئية، وعلى خلاف ذلك فإن قانون الصفقات العمومية جاء منسجماً مع أحكام هذا النص فيما يتعلق بتجسيد قواعد الشفافية والمنافسة من خلال الاجراءات التي تضمن:

- المساواة بين المتعهدين؛

- حرية الوصول؛

- شفافية الاجراءات.

إن أخلة الشؤون العمومية حسب القانون يركز كذلك على علاقة الإدارة بالمواطن من خلال:

- حرية الوصول للمعلومة؛

- تبسيط الاجراءات الإدارية؛

- الرد على عرائض وشكاوى المواطنين؛

- تسبيب القرارات الإدارية.

وبما أن الاموال العمومية هي المجال الذي يمكن أن يظهر منه الفساد الإداري، إذا لابد من إدارة الاموال العمومية بشفافية، وهو ما سايرته النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية و على وجه الخصوص القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية¹ الذي جاء باحكام جديدة تتعلق بعقلنة تسيير الأموال العمومية نذكر منها:

- التسيير المتمحور حول النتائج إنطلاقا من أهداف واضحة،

- الشفافية من خلال تقديم قوانين المالية وميزانية الدولة بطريقة أكثر تفصيل مما يعزز وسائل الرقابة على الانفاق العمومي.

- اعتماد معايير الفعالية والمردودية في المالية العمومية.

إن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ساير جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد من خلال آليات الحماية المؤسساتية بانشاء هيئة متخصصة تعنى بالوقاية من الفساد ومكافحته في اطار استراتيجية وطنية شاملة، تدعى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من حيث الطبيعة فهي عبارة عن سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية²، إن أوجه القصور في هذا التنظيم المؤسسي يبرز من خلال غلبة الدور الاستشاري المتمثل في اصدار التعليمات والتوصيات والأراء دون سلطة تقريرية مما يقلل من فاعليتها ونجاعتها في مكافحة الفساد³، وما يثار كذلك على هذه

¹ قانون عضوي 18-15 مؤرخ في 2018/09/02، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، لسنة 2018.

المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر عدد 74، لسنة 2006

³ عادل زيان، دور تعدد الهيئات للوقاية من الفساد الإداري والمالي، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01/2020.

الهيئة محدودية استقلالها من خلال خضوعها لرئيس الجمهورية وخضوع ميزانيتها للرقابة من طرف الوزير المكلف بالمالية¹.

المشرع الجزائري ومن أجل تعزيز هذه الهيئة و محاولة تجاوز بعض الاختلالات المتعلقة بالبعد المؤسسي للوقاية من الفساد ومكافحته، دعم هذه الهيئة بجهاز يدعى الديوان المركزي لقمع الفساد²، وهو عبارة عن مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية يكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها، ويوضع لدى الوزير المكلف بالمالية³، إن الاشكال الذي يثور حول هذا الهيكل غموض طبيعته القانونية، وكذا طبيعة النص المنظم لهذا الجهاز فيفترض ان يكون بموجب مرسوم تنفيذي لأنه يندرج تطبيقا لنص تشريعي ولا يمكن بأي حال تصنيفه ضمن المجالات غير المخصصة للقانون في اطار ما يسمى بالسلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية، وهذا ما يتنافى مع الاحكام الدستورية، كما يمكن اثاره تغير الوصاية على هذا الجهاز، فبعد أن كان هذا الجهاز تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية فإن تعديل سنة 2014 يضعه تحت وصاية وزير العدل حافظ الاختتام⁴، ليجعل من مسألة الاستقلالية المنصوص عليها في المادة 3 من المرسوم الرئاسي 11-426 محل اعتراض خاصة باعتبار مدير عام الديوان بمثابة أمر بالصرف ثانوي وهو مايزيد من غموض الطبيعة القانونية لهذ الجهاز.

¹ نورة هارون ، عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية ، المجلد4، العدد01/2020.

² انظر المادة03 من الأمر 10-05 المؤرخ في 26/08/2010 ، يتم القانون 06-01 ،المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد50، لسنة 2010.

³ أنظر المواد، 2 و 3 من المرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 08/12/2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج ر، العدد 68، سنة 2011.

⁴ المرسوم الرئاسي14-209 المؤرخ في 23/07/2014، يعدل المرسوم الرئاسي11-426، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج ر، العدد 46، سنة2014.

من أجل تعزيز مكافحة الفساد ونظرا لأهمية الموضوع وجب تغيير المعالجة القانونية بالترقية المعيارية لهذا الموضوع، فالتعديل الدستوري لسنة 2020 أولى اهتماما بالغاً لموضوع الوقاية من الفساد ومكافحته¹ وهو أول دستور اشار إلى مصطلح الفساد بصورة صريحة، إذ جاء في ديباجته أن الجزائر تعبر عن تمسكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفقاً للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها، كما اشار التعديل الدستوري في المادة 09 منه إلى أحد أهم الاجراءات الوقائية من خلال ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، كما نصت المادة 24 منه على منع استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العمومية، كما يمكن الاشارة إلى ان التعديل الدستوري لسنة 2020 يشير بصراحة إلى تعارض المصالح والتصريح بالامتلاكات.

مبدأ جديد تضمنه التعديل الدستوري في اطار الاصلاح الدستوري للمرافق العمومية تضمنته المادة 27 والتي من خلالها تضمن المرافق العمومية لكل المرتفقين التساوي في الحصول على الخدمات بدون تمييز، وتقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية والتكيف والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى للخدمة.

إن اهم ماجاء في التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته هو الترقية المعيارية لهيئة الوقاية من الفساد ومكافحته والتي سماها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، خصها المشرع² بجملة من الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري والتقريبي ومحاولة معالجة بعض الاختلالات المثارة في تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بغية تحصين و أخلقة الحياة العمومية وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر العدد 82، سنة 2020

² قانون 08-22 المؤرخ في 2022/05/05، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر العدد 32، سنة 2022.

إن الاستراتيجية الشاملة لمحاربة الفساد تقتضي استكمال البناء التشريعي والتنظيمي لمكافحة الفساد في إطار منسجم لتجسيد الفعالية المرجوة، الأمر في بعض الحالات يحتاج إلى تنظيم ذو طبيعة فنية بارساء تدابير تشريعية وتنظيمية، ونذكر في هذا المجال لا على سبيل الحصر الإجراءات المتعلقة بكيفية استرجاع الأموال المصادرة أو المسترجعة في إطار قضايا مكافحة الفساد بتخصيص حساب تخصيص خاص على مستوى الخزينة العمومية، عنوانه الصندوق الخاص بالأموال والأموال المصادرة أو المسترجعة في إطار قضايا مكافحة الفساد يكون الأمر بالصرف الرئيسي في هذا الحساب الوزير المكلف بالمالية¹.

مرسوم تنفيذي 21-354 المؤرخ في 16/09/2021، يحدد كليات سير حساب التخصيص الخاص رقم 152-302 الذي عنوانه " الصندوق الخاص بالأموال والأموال المصادرة أو المسترجعة في إطار قضايا مكافحة الفساد" ج ر العدد 71، سنة 2021¹.

الباب الثاني:

الحماية القانونية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

في القانون الجزائري

الباب الثاني: الحماية القانونية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

كما اشرنا سابقا أن موضوع أخلاقيات الوظيفة العمومية من الموضوعات الحيوية التي تهدف إلى الحفاظ على النزاهة والشفافية في إدارة الوظيفة العمومية، ومع تطور المجتمعات والأنظمة القانونية، باتت الحاجة ملحة إلى وضع آليات فعّالة لحماية هذه الأخلاقيات، سواء من خلال الوقاية أو الردع والعقاب، سنركز في هذا الباب على آليات الحماية القانونية لأخلاقيات الوظيفة العمومية ببعديها الوقائي والزجري.

الفصل الأول: الحماية الوقائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية حجر الأساس في بناء إدارة فعّالة وشفافة تقوم على خدمة المواطن وحماية المال العام، إذ أن التزام الموظفين العموميين بالقيم والمبادئ الأخلاقية يساهم في تعزيز الثقة بين الإدارة والمجتمع، ويؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة بشكل نزيه وشفاف، ومع ذلك، فإن التحديات المتزايدة في مجال الوظيفة العمومية، ومع تزايد الانحراف عن القيم الأخلاقية، واستغلال النفوذ، يتطلب الأمر وجود آليات وقائية صارمة تضمن التزام الموظفين بهذه الأخلاقيات.

لهذا الغرض، يتناول هذا الفصل مفهوم الحماية الوقائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال محورين أساسيين. في المبحث الأول، سيتم تسليط الضوء على التنظيم المؤسسي الذي يضع الأسس القانونية والإدارية لضمان احترام القيم الأخلاقية في الوظيفة العمومية، وذلك من خلال إنشاء هيئات متخصصة ووضع أنظمة قانونية ولوائح تنظيمية تفرض الالتزام بتلك الأخلاقيات، أما المبحث الثاني فسيعالج موضوع الرقابة الإدارية التي تشكل أداة هامة في متابعة وتقييم أداء الموظفين العموميين، وضمان أن تصرفاتهم تلتزم بالمعايير الأخلاقية المطلوبة، تستند الحماية الوقائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية إلى هذه الأدوات التنظيمية والرقابية، التي تضمن توازناً بين حقوق الموظفين ومسؤولياتهم تجاه المصلحة العامة.

المبحث الأول: التنظيم المؤسسي آلية لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية

يعتبر التنظيم المؤسسي لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية فكرة قديمة تجسدت في بداية الامر في النموذج الأمريكي المفتوح للوظيفة العمومية بإنشاء هيئة متخصصة من اختصاصاتها السهر على حماية أخلاقيات الوظيفة العمومية وهي مكتب الاخلاقيات الحكومي الامريكي (OGE) الذي أنشأ بموجب قانون الأخلاقيات سنة 1978، كما عرفت العديد من الدول مثل اليابان (مكتب أخلاقيات الخدمة العمومية)، وفي هولندا هيئة كبار الوكلاء السريين وهي هيئة مستقلة تمنح النصح والمشورة في مجال أخلاقيات الوظيفة العمومية¹، أما في نظام الوظيفة العمومية المغلق فكان في بداية الامر البعد المؤسسي لحماية اخلاقيات الوظيفة العمومية مهجورا لاعتمادها أساسا على النظام التأديبي إضافة الى الحماية الجزائية، لكن في وقتنا الحالي بدأت فرنسا في الاعتماد على هيئات ومؤسسات متخصصة لحماية اخلاقيات الوظيفة العمومية خاصة في مجال الفساد الإداري والمالي، والجزائر لم تشذ عن هذه القاعدة فقد عرفت تعدد الهيئات الداعمة لحماية الاخلاقيات الوظيفية ونحصرها فيما يلي:

المطلب الأول: التنظيم المؤسسي في مجال النشاط الإداري

يقصد بالتنظيم المؤسسي لحماية اخلاقيات الوظيفة العمومية مجموع الهيئات المنوط لها قانونا السهر على حماية الاخلاقيات المهنية سواء المتعلق بالجانب الوظيفي (الفرع الأول) أو فيما يتعلق بترقية اخلاقيات المرفق العام وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن (المطلب الثاني)

¹ Christian Vigouroux, opcit, p64

الفرع الأول: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

المجلس الاعلى للوظيفة العمومية هيئة ذات طابع استشاري، تم انشاؤها سنة 1966 بموجب الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وجاء في بيان صدور هذا النص أن إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن من مضاعفة مراكز الاعلام ومن تنوير الحكومة في السياسة التي هي مكلفة بتطبيقها فيما يتعلق بالوظيفة العمومية، وقد تم الاعتراف لهذا المجلس بثلاثة انواع من الاختصاصات الاستشارية وتتنصر فيما يلي:

- يمكن ان ترفع إليه كل مسألة ذات طابع عام تهم الموظفين؛
- يستشار في بعض الحالات لزوما في مخالقات القوانين الأساسية لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- أما من حيث تشكيل هذا المجلس فإن العضوية يتقاسمها سبعة أعضاء من الحزب وسبعة أعضاء يعينون من مثلي الإدارة بحسب صفاتهم وهم:
- مدير الوظيفة العمومية؛
- مدير الميزانية والمراقبة بوزارة المالية والتخطيط؛
- خمسة مدراء للإدارة المركزية تكون ضمن اختصاصاتهم تسيير شؤون الموظفين أو أو دراسة المسائل التي تهمهم.

لم يحضى هذا الجهاز بالقدر الكافي ولم يفعل لعدة أسباب نذكر منها جوازية وعدم الزامية عرض الاستشارة على هذا الجهاز، وكذا تداخل الصلاحيات مع المديرية العامة للوظيفة العمومية، حتى أن المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية لم يتطرق إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في أحكامه.

لم يشهد لهذا الجهاز أي نشاط استشاري ولم يرى النور طيلة مراحل بناء الوظيفة العمومية الجزائرية من سنة 1966 إلى غاية¹ 2006، مع الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية خلافا لما هو الوضع عليه في فرنسا، لا يلعب دور هيئة طعن عليا بالنسبة لأعمال الهيئات المتساوية الأعضاء التابعة لمختلف الأسلاك والمصالح الإدارية².

إن تعديل القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية سنة 2006، بموجب الأمر 06-03 صنف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ضمن هيئات الوظيفة العمومية باعتباره هيئة للتشاور، وما يلاحظ على هذا النص وعلى خلاف الامر 66-133، فيما يتعلق باختصاصاته جاءت أكثر دقة و أكثر وضوح فالمجلس يستشار في كل مايتعلق³ بـ:

- ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية؛

- تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم؛

- دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي؛

- السهر على احترام قواعد اخلاقيات الوظيفة العمومية؛

- اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام؛

- كما يستشار زيادة على ذلك في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بالوظيفة العمومية

يتشكل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من ممثلين عن الإدارة المركزية في الدولة والمؤسسات العمومية وكذا الجماعة الإقليمية إضافة إلى المنظمات النقابية للعمال الأجراء

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص369.

² هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص82

³ أنظر المادة 59 من الأمر 06-03

الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني وهذا ما أشارت إليه المادة 60 من الأمر 06-03 وتركت المجال لتحديد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسييره للتنظيم، ولم يرى النور النص التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية إلا سنة 2017 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-319 المحدد لتشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسييره¹، وفي حقيقة الأمر أن هذا القيد التنظيمي يعتبر ظاهرة مكرسة في مجال النصوص القانونية ذات الصلة بالوظيفة العمومية وهو ما يمس بمبدأ الامن القانوني، وقد أشار المرسوم التنفيذي 17-319 إلى عدد أعضاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بمجموع 26 عضو بما فيهم رئيس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المتمثل في الوزير الأول أو من يمثله موزعا حسب القطاعات التالية:

الإدارة المركزية :

- الوزير المكلف بالداخلية؛
- الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية؛
- الوزير المكلف بالعدل؛
- الوزير المكلف بالمالية؛
- الوزير المكلف بالتربية؛
- الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي؛
- الوزير المكلف بالتكوين والتعليم المهنيين؛
- الوزير المكلف بتكنولوجيات الاعلام والاتصال؛

المرسوم التنفيذي رقم 17-319 المؤرخ في 02 نوفمبر سنة 2017، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسييره، ج ر عدد 66، سنة 2017.

- الوزير المكلف بالتضامن الوطني؛
 - الوزير المكلف بالعمل؛
 - المدير العام للوظيفة العمومية؛
 - المدير العام للميزانية بوزارة المالية
- المؤسسات العمومية:
- مدير جامعة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالتعليم العالي؛
 - مدير مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالبحث العلمي؛ المدير العام للمدرسة الوطنية للإدارة
 - الجماعات الإقليمية: بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية:
- وال(01)
- رئيس مجلس شعبي ولائي(01)؛
- رئيسا مجلسين شعبيين بلديين (02).
- المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني في المؤسسات والإدارات العمومية:
- أربعة اعضاء يعينون بناء على اقتراح من وزير العدل؛
 - شخصيتان تختاران لكفائتهما في ميدان الوظيفة العمومية يعينهما الوزير الأول.
- وعليه فإنه يمكن تمثيل أعضاء حسب الهيئات المشاركة وفقا لما يلي:

النسبة	العدد	التمثيل حسب الهيئات
50%	13	الإدارة المركزية
11.5%	03	المؤسسات العمومية
15.4%	04	الجماعات الاقليمية
23.07%	06	المنظمات النقابية الأكثر تمثيل في المؤسسات والادارات العمومية والكفاءات الوطنية
100%	26	المجموع

نسب التمثيل حسب الهيئات المشكلة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية

ما يلاحظ على تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، غلبة السياسي على الإداري وهو ما يهدم مقاصد تبني هذا النوع من الهيئات الاستشارية ذات الطبيعة الفنية والتي تعتمد أساسا على التخصص¹، لما عهد للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية من اختصاصات تحتاج إلى خبرة في مجال الوظيفة العمومية حتى يتسنى لهذه الهيئة تقديم الاضافة في تحديد السياسة العامة في مجال الوظيفة العمومية هذا على مستوى الاهداف، أما على مستوى الوسائل فترقية الجوانب ذات الصلة بالموظف العمومي في المسائل المتعلقة بالتكوين وتحسين المستوى، والسهر على احترام أخلاقيات الوظيفة العمومية وترقية ثقافة المرفق العام، وعليه نرى أن هذا التشكيل لا يتوافق مع طبيعة هذا الجهاز الاستشاري، على خلاف النص التنظيمي السابق الذي كان يعتمد أساسا على التخصص²، إن التمعن في تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية نجده يتكون من نوعين من الأعضاء، أعضاء يحوزون صفة التمثيل بحسب صفاتهم

¹ أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص105.

² أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 66-142 المؤرخ في 03/06/1966، يتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، سنة 1966.

أو وظائفهم وهم ممثلوا الإدارة المركزية للدولة، يعني انهم أعضاء بقوة القانون ويفقدون الصفة بمجرد انتهاء الصفة أو الوظيفة، وأعضاء يعينون بموجب مرسوم تنفيذي لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بالنسبة للأعضاء الذين يمثلون المؤسسات العمومية والجماعات الاقليمية والمنظمات النقابية، إن طبيعة هذا التشكيل تخلق نوعا من الاستقرار الذي يمكنه أن يؤثر على فاعلية هذا الجهاز.

إن أهم عمل يقوم به المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هو التقرير السنوي الذي يرفعه رئيس الجمهورية عن وضعية التشغيل وعن المسائل ذات الصلة بمهامه، وكان على المنظم النص على اجبارية نشره في الجريدة الرسمية، وهذا من باب الحوكمة ومن حق المواطن في الحصول على المعلومة.

من خلال الممارسة العملية لا يمكن الحديث عن المجلس الاعلى للوظيفة العمومية رغم صدور النص التشريعي سنة 2006، وصدور النص التنظيمي سنة 2017، لكن إلى غاية اليوم لم يتم تنصيب هذا المجلس وهي مفارقة عجيبة، ماجدوى وضع النصوص القانونية دون تجسيدها، وعليه نلتمس تنصيب هذا المجلس ليس من باب تقديم الاضافة في هذا المجال، بل على الأقل من باب تطبيق النصوص القانونية.

الفرع الثاني: المرصد الوطني للمرفق العمومي

قبل الحديث عن المرصد الوطني للمرفق العام نشير إلى محاولة خلق تنظيم يهدف إلى اصلاح الخدمة العمومية في اطار مركزي من خلال انشاء وزارة لدى الوزير المكلف باصلاح الخدمة العمومية من أبرز مهامها العمل على تحقيق المهنية واخلاقيات المرفق العام وترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاط المرفق العام مع العمل على ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي، مع استحداث مصلحة خاصة تعنى بأخلاقيات الوظيفة العمومية وهي مديرية الدراسات المكلفة بترقية أخلاقيات المرفق العام والعلاقة مع المستخدمين.

بعد إلغاء الوزارة المكلفة باصلاح الخدمة العمومية، تم انشاء المرصد الوطني للمرفق العام¹ بنفس المهام والأدوار باعتباره هيئة استشارية لدى الوزير المكلف بالداخلية يقوم بإبداء الرأي والمشورة في المسائل ذات الصلة بالمرفق العمومي والخدمة العمومية.

يرأس المرصد الوزير المكلف بالداخلية ويتشكل من أعضاء يمثلون الهيئات المركزية واللامركزية ذات الصلة بالخدمة العمومية إضافة إلى شخصيات يعترف لها بالخبرة والكفاءة وهذا ما اشارت إليه المادة 08 من المرسوم الرئاسي 16-03.

من حيث التشكيل يغلب على المرصد طابع الكفاءة والتخصص والخبرة في المجال الإداري، وحسب نص المادة 08 المذكورة أعلاه فإن تشكيل المرصد يتكون على النحو التالي:

1- الأعضاء المعينون لخبرتهم: وهم خمس شخصيات يعينون لخبرتهم باعتبارهم من الاطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا في الدولة ويقترحون من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية، قد يكونون ولاة سابقون أو اساتذة جامعيين أو اطارات عليا في الدولة في اطار النشاط أو احيلوا على التقاعد².

2- ممثلو الهيئات المركزية: تضم ممثلي القطاعات الوزارية، ويشترط في ممثلي هذه القطاعات شغل وظيفة عليا لا تقل عن رتبة مدير، والقطاعات المعنية بالتمثيل هي:

وزارة المالية، وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة التجارة، وزارة السكن والعمران والمدينة، وزارة النقل، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة والسكان واصلاح المستشفيات، وزارة البريد وتكنولوجيات الاعلام والاتصال.

¹ أنظر المرسوم الرئاسي 16-03 المؤرخ في 07/01/2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2 لسنة 2016.

² انظر القرار المؤرخ في 17 مارس سنة 2016 يتضمن تعيين اعضاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر عدد 21 لسنة 2016 و كذلك القرار المؤرخ في 19 جانفي سنة 2020، يتضمن تعيين أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام،

ج ر عدد 24 لسنة 2020.

3- الهيئات الرقابية والمتخصصة: يمثل هذه الهيئات المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري، باعتبارها هيئة ذات طابع رقابي تسهم في بناء السياسات العامة في مجال الوظيفة العمومية، ولا يشترط في ممثلي هذه الهيئة شغل الوظيفة العليا حسب المرسوم الرئاسي 16-03.

4- الهيئات الاستشارية: تمثل هذه الهيئات في المرصد الوطني للمرفق العام من طرف ممثل من المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي باعتباره هيئة دستورية.

5- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: تمثل هذه الفئات بالديوان الوطني للإحصائيات وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري¹ باعتبارها هيئة تعنى بالاعلام الاحصائي في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، مع الإشارة إلى وجود خطأ في تسمية هذه الهيئة وجب تصحيحه لأن المرسوم الرئاسي 16-03 والنصوص التنظيمية المرتبطة به ذكرت هذه الهيئة بالديوان الوطني للاحصاء، وهناك فرق شاسع في المبنى وفي المعنى بين المدلوليين من الجانب الفني والتقني.

6- الجماعات الإقليمية: يمثل الجماعات الإقليمية في المرصد الوطني للمرفق العام رئيسي مجلسين شعبيين بلديين يمثلان مجموع بلديات الوطن المقدر ب 1541 بلدية، لكن بالنسبة للعهد الأولى اقتصر التمثيل فيها على بلديتي محمد بلوزداد و الجزائر الوسطى، المنتمیان لاقليم ولاية الجزائر²، لكن في العهد الثانية للمرصد تم تدارك الامر من خلال فتح مجال لتمثيل متوازن يشمل امتداده لمختلف جهات الوطن³. وتكون كذلك الجماعات الإقليمية ممثلة من طرف رئيسي مجلسين شعبيين ولائيين يعينهما الوزير المكلف بالداخلية.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 95-159، المؤرخ في 3/06/1995، يتضمن تعديل القانون الأساسي للديوان الوطني للإحصائيات، ج ر عدد 31 لسنة 1995.

² انظر القرار المؤرخ في 17 مارس سنة 2016 يتضمن تعيين اعضاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

³ القرار المؤرخ في 19 جانفي سنة 2020، يتضمن تعيين اعضاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

7- فعاليات المجتمع المدني: يمثل المجتمع المدني داخل المرصد بممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الوطني يختارن من الجمعيات الأكثر تمثيل، مع الإشارة إلى صعوبة إيجاد معيار يحدد مفاضلة الجمعيات الوطنية على هذا الأساس، لكن من خلال القرارات المتعلقة بتعيين أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام، فإن المفاضلة كانت على أساس الكفاءات التي يمكنها أن تقدم الاضافة في المجال الاستشاري ويمكن أن نذكر من هذه الجمعيات، الاتحاد الوطني للدكاترة والباحثين الجزائريين، و الجمعية الجزائرية لتكنولوجيا المعلوماتية.

8- وسائل الاعلام: يمثل وسائل الاعلام بمختلف مجالاتها، الصحافة المكتوبة والسمعي البصري، بممثل واحد، رغم أن النص التنظيمي لم يشر الى الجهة المخولة بتعيين ممثل وسائل الاعلام في المرصد إلا أن ما درج عليه من خلال الممارسة العملية أن الاقتراح يكون من قبل الوزارة المكلفة بالاعلام والاتصال.

رغم أن المرصد الوطني للمرفق العام هيئة ذات دور محدود يقتصر دورها في المجال الاستشاري، إلا أنه و بالنظر إلى الاختصاصات الموكلة اليها نجد بعضها يخرج عن الاطار الاستشاري، أو أنها تفوق الامكانيات المرصدة له أو تتداخل مهامه مع هيئات أخرى (وسيط الجمهورية مثلا)، ونذكر من بين المهام المخولة للمرصد الوطني للمرفق العام في المجالات التالية:

أ- في مجال علاقة الادارة بالمواطن: المرصد مكلف باقتراح التدابير اللازمة من أجل ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايته، وتعزيز مبدأ المساواة في الانتفاع من المرافق العمومية و اعداد المؤشرات والاحصائيات التي من شأنها ترقية تحسين نوعية خدمات المرفق العام، واشراك المرتفقين وفعاليات المجتمع المدني في المساهمة في تحسين خدمات المرافق العامة، كما عهد في هذا المجال للمرصد إبداء الرأي وتقديم الاقتراحات المتعلقة بتبسيط الإجراءات الإدارية.

ب- في مجال عصرنه المرفق العام: يقترح المرصد من خلال التدابير التي يمكنها أن تسهم الإدارات والمؤسسات العمومية المتعلقة بتنفيذ برامجها الخاصة بعصرنه المرفق العام من خلال تحفيز تطوير الإدارة الالكترونية بادخال التكنولوجيات الحديثة للاعلام والاتصال وتعميمها، والتحفيز على وضع أنظمة و إجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المرتفقين على المعلومة.

ج- في مجال أخلاقيات المهنة: يقترح المرصد التدابير التي يمكنها أن تحسن ظروف عمل أعوان المرفق العام واسترجاع ثقة المرتفقين من خلال أنسنة العلاقة إدارة- مواطن من خلال ترقية القيم الأخلاقية والاهتمام بثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لاعوان المرافق العمومية.

رغم تنصيب أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام واحترام منطوق العهديات واستخلاف اعضائه، إلا أن تأثير هذا الجهاز على المستوى العملي جد محدود باستثناء بعض المحاولات التي لم يكتب لها النجاح مثل الاقتراح المتعلق بتعديل المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، وكذا عملية الشراكة مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان، إضافة إلى صعوبة نهوض المرصد الوطني للمرفق العام بمهامه الاستشارية نظرا لغياب آليات الزامية تجبر القطاعات على طلب استشارة المرصد في المشاريع ذات الصلة باختصاصه كهيئة استشارية وأن النص القانوني المؤطر له جد مقتضب ولا يغطي الجوانب القانونية التي تخص هذه الآلية¹.

¹ بن شناف منال، بن أعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية، دفاثر السياسة والقانون، المجلد 12 العدد 1 لسنة 2020، ص 109

المطلب الثاني: التنظيم المؤسسي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

إن الوقاية من الفساد ومكافحته يستلزم خلق هيئات ذات طابع زجري متخصصة في مكافحة الفساد (الفرع الأول) وهيئة ذات اختصاصات عامة ومتخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته تعنى بوضع السياسات العامة في هذا المجال (الفرع الثاني)

الفرع الأول: المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها

إن الحديث عن الهيئات الداعمة لأخلاقيات الوظيفة العمومية يجعلنا نتوقف عند هيئة مهمة جدا وهي تشبه إلى حد كبير مكتب الأخلاقيات الأمريكي وهي المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ورغم أن هذا الجهاز لم يعمر طويلا¹، إلا أنه تجسد فعليا على أرض الواقع، أنشأ هذا الجهاز بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-233²، وهو عبارة عن هيئة تابعة لمصالح رئيس الحكومة، يساهم في الوقاية من الرشوة ومكافحتها و اضافة الشفافية على الحياة الاقتصادية والاجراءات العمومية، كما يحث على إعداد قواعد أخلاق الحياة العمومية وعلى تنفيذها من خلال دراسة قواعد الشفافية في الحياة العمومية التي لها صلة بالرشوة، كما يساهم في تحديد تدابير أخلاقيات الحياة العمومية، و قد أشار النظام الداخلي للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها³، إلى تعزيز و اشاعة الاخلاقيات في الإدارة العمومية باعتبارها آلية ذات طابع وقائي لمحاربة ظاهرة الرشوة، ولما نضع هذا النص في سياقه الزمني نلتزم أن هذه المبادرة تستحق التنويه و الإشادة لأنها سبقت الاتفاقيات الدولية والاقليمية لمكافحة

¹ الغي المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، بموجب المرسوم الرئاسي 2000-114 المؤرخ في 11 ماي سنة 2000، ج ر العدد 28 لسنة 2000.

انظر المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1996، يتضمن انشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر، العدد 41 لسنة 1996

³ انظر النظام الداخلي للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الملحق بالمرسوم التنفيذي 98-39 المؤرخ في 01 فبراير سنة 1998، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 05 لسنة 1998.

الفساد وهي محاولة لارساء البعد المؤسسي لمكافحة الرشوة وغيرها من الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العمومية مثل استغلال النفوذ والاستيلاء غير المشروع على المصالح، والمساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية ومساواتهم، إلا أن هذا النص فيما يتعلق بأخلاق الحياة العمومية جانبه الصواب في ضبط بعض المصطلحات مثل ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية من النظام الداخلي للمرصد بقولها بأن المرصد من مهامه حث الإدارة والمؤسسات والجمعيات على اعداد قوانين أخلاقية، وكذا مانصت عليه المادة السابعة بإمكانية المرصد بأن يحث بتوصية الإدارة العمومية والمؤسسات الأخرى على اعداد قوانين وقواعد الاخلاقيات وترسل للمرصد نصوص معدة بهذا الشأن لمتابعة تنفيذها، إذ ان الإدارة العمومية والجمعيات والمؤسسات الأخرى (حسب ما ورد في النص) لايمكنها أن تقوم باعداد القوانين لأنه ليس من اختصاصها، ويعتبر هذا تعدي على صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبارهما الهيئتين المخولتين باعداد النصوص القانونية بمفهومها العام كل حسب اختصاصه الدستوري، ودور الادارة والمؤسسات يقتصر فقط على تنفيذ هذه القوانين.

يتألف المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، من هيئتين وهما اللجنة الدائمة للتنسيق، والمجلس العام، إن مايميز هذا الجهاز الوقائي لاسيما اللجنة الدائمة للتنسيق إذ يعتمد في تشكيله على تخصص اعضاءه في المجالات ذات الصلة بالجوانب القانونية والمالية، وحسب نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 96-233 فإن اللجنة الدائمة للتنسيق تتشكل إضافة إلى رئيس المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، من:

- قاضيين سبق لهما أن مارسا بصفة قاضي تحقيق؛

- قاض يمارس لدى النيابة؛

- قاض من مجلس المحاسبة؛

- وكيل مفوض في بنك الجزائر؛

- ضابط سام في الدرك الوطني؛
 - موظف في الأمن الوطني بمرتبة مدير مركزي؛
 - موظف في المفتشية العامة للمالية برتبة مفتش عام.
- يعين أعضاء اللجنة الدائمة للتنسيق بمرسوم رئاسي لمدة سنتين، في حين رئيس المرصد يعين بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات، ويتفرغون لمهامهم في المرصد عن طريق الانتداب مدة عضويتهم، وتكفل اللجنة الدائمة للتنسيق على وجه الخصوص بالمهام التالية:
- ضبط شروط التطبيق المنسق لبرامج عمل المرصد؛
 - تبين التدابير والأعمال التي يجب أن ينفذها كل قطاع نشاط ويطورها في إطار الوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
 - تصادق على مشروع الميزانية؛
 - تبدي رأيها في اخطار النيابة العامة بالمتابعات القضائية.
- رغم أن المرصد لا يتمتع بالشخصية المعنوية باعتباره مصلحة تابعة لرئيس الحكومة إلا أنه يحضى بتخصيص اعتمادات مالية للقيام بمهامه تقيد في ميزانية الدولة، وكذا اهلية التقاضي أمام الهيئات القضائية وهذا ما اشارت إليه المادة 7 من المرسوم التنفيذي 96-233، التي حددت مهام رئيس المرصد وفقا لما يلي:
- صفة الأمر بالصرف بالنسبة لنفقات المرصد ويمكنه أن يفوض امضاءه إلى أي شخص مكلف بالتسيير والمحاسبة؛
 - السهر على تطبيق برنامج العمل والنظام الداخلي؛
 - تمثيل المرصد لدى السلطات والهيئات الوطنية؛

- اخطار النيابة بالمتابعات القضائية المحتملة؛

- يقاضي أمام العدالة؛

- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

أما الهيئة الثانية التي يتألف منها المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، وهي المجلس العام المكلف باعداد السياسة العامة الواجب اتباعها في جميع الميادين التي تدخل في اختصاص المرصد ومن خلاله تتخذ توصيات المرصد عن طريق الاجماع في كل المسائل ذات الصلة باختصاصه، وهو عبارة عن مجلس موسع يضم ممثلي جميع الهيئات ذات الصلة بعمل المرصد وهم:

- مسؤول الشؤون الجزائرية في وزارة العدل؛

- ممثل وزارة الشؤون الخارجية؛

- ممثل الدرك الوطني؛

- ممثل الامن الوطني؛

- ممثل الجمارك الوطنية؛

- ممثل مصالح الرقابة الاقتصادية وقمع الغش؛

- ممثل مصالح مراقبة الجودة؛

- ممثل رئيس مجلس المحاسبة؛

- رئيس اللجنة الوطنية للصفقات العمومية؛

- رئيس الغرفة الوطنية للتجارة؛

- رئيس الغرفة الوطنية للفلاحة؛

- رئيس الغرفة الوطنية للموثقين؛

- المفتش العام للمالية؛

- ممثل الخزينة العمومية؛

- ممثل بنك الجزائر؛

- ممثل الإدارة الجبائية؛

- ممثل النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين.

ومن أجل تحقيق أهدافه يزود المرصد بكتابة تقنية تكلف بالمسائل الإدارية وتسيير الوسائل، تتكون من أمين عام مكلف بتنسيق نشاطات الامانة التقنية وثلاثة مديري دراسات لتلبية حاجات رئيس المرصد واللجنة الدائمة للتنسيق والمجلس العام، وخمسة مديرين على الأكثر لتلبية حاجات نشاطات اللجان الدائمة، ومدير للمالية والوسائل ونائبي مدير لتسيير الميزانية والوسائل وتسيير مستخدمي المصالح المشتركة¹.

كما أشرنا سابقا أن المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها يشبه إلى حد بعيد النموذج الأمريكي المتمثل في مكتب الأخلاقيات الأمريكي من حيث التشكيل والتنظيم، ورغم عدم استقلالية المرصد إلا أننا نجد بعض مظاهر الاستقلالية مكرسة فيه من خلال اختصاصاته ونذكر منها، تخصيص ذمة مالية للمرصد تقيد في الميزانية العامة للدولة يكون فيها رئيس المرصد أمرا بالصرف، كما يتمتع المرصد ببعض الصلاحيات التقديرية وامكانية اللجوء للقضاء، وحق التقاضي المكفول لرئيس المرصد، ورغم العمل بهذه النصوص قرابة أربع

انظر المادة 3 من المرسوم 96-403 المؤرخ في 16 نوفمبر لسنة 1996، يتضمن تنظيم الامانة التقنية للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر، العدد 70، لسنة 1996.

ستوات مع صدور كل النصوص التنظيمية وبداية العمل الفعلي لتكريس جهود هذا التنظيم المؤسسي في الوقاية من الرشوة إلا أنه وبمزاجية سياسية تم الغاء هذا التنظيم بتاريخ 11 ماي 2000، على غرار بعض المؤسسات مثل المجلس الأعلى للشباب والمجلس الأعلى للتربية، دون تعويضه بهيئة أو مؤسسة أخرى للقيام بنفس المهام.

الفرع الثاني: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أشرنا سابقا إلى أن تبني تنظيم مؤسسي حمائي لمكافحة الفساد أصبح التزام دولي وهذا ما اشارت اليه المادة السادسة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بالزامية كل دولة طرف بانشاء تنظيم يعنى بمنع الفساد كتدبير وقائي وهو ماتجسد كذلك في نص المادة الخامسة من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، التي اكدت كذلك على انشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد¹، وهو ما تجسدا فعلا بانشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، ليعرف هذا التنظيم ترقية معيارية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تعزيزا لما جاء في ديباجة هذا التعديل المعبر عن تمسك الجزائر بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها بانشاء هيئة دستورية ذات طابع وقائي في مجال أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد، و إن صنفها المؤسس الدستوري ضمن الهيئات الرقابية وهي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

إن التمعن في ملامح التجديد الذي عرفه هذا التنظيم من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 هو اعادة تصنيف هذه الهيئة ضمن المؤسسات الرقابية على خلاف التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي وضعها في خانة المؤسسات الاستشارية وبالتالي نتجه نية

¹ المرسوم الرئاسي 04-128، مرجع سابق

المؤسس الدستوري في اطار الترقية الموضوعية باضفاء الاختصاص التقريري لهذه السلطة بناء على هامش الاستقلالية الذي اقره المؤسس الدستوري في نص المادة 204 منه باعتبار هذه السلطة مؤسسة مستقلة، وتجسد هذا الأمر في نص المادة 02 من القانون 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، إذ اعتبر السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتجلى مظاهر الاستقلال الإداري والمالي من خلال:

- التمتع بالشخصية المعنوية وكذا عدم تبعيتها لأي سلطة.

- تحديد ميزانية خاصة تقيد في الميزانية العامة الدولة ويكون الأمر بالصرف لهذه الميزانية رئيس السلطة العليا، كما تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فقد صنفها القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ضمن المؤسسات العمومية ويقصد بها حسب نص هذا القانون الهيئات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية وكل الهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المنصوص عليها في الدستور.¹ ومن خلال الجدول ب الملحق بقانون المالية سنة 2023 المتضمن الاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص²، ووفقا لنظرة الإصلاح الميزانياتي وفقا لميزانية البرامج والاهداف فقد خصص للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باعتبارها مسؤولة عن محفظة برنامج في اطار برنامج الوقاية من الفساد ومكافحته قدرت ب162.000.000 دج تتساوى فيه رخصة الالتزام مع اعتماد الدفع، ويعتبر هذا التخصيص من اقل الاعتمادات الممنوحة للمؤسسات العمومية، ولا يتوافق مع أهداف واختصاصات السلطة العليا ذات الاهمية البالغة في اطار السياسة العمومية للوقاية من الفساد ومكافحته.

¹ انظر المادة 23 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق

² القانون 22-24 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2022، يتضمن قانون المالية لسنة 2023، ج ر عدد 89 لسنة 2023.

من حيث التنظيم والتشكيل فان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتشكل من جهازين جهاز تنفيذي يمثله رئيس السلطة العليا، وجهاز تداولي يمثله مجلس السلطة العليا، ويعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لعهددة مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، يبدو جليا واضحا بروز ملامح الاستقلالية لهذا الجهاز على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الذي كان جهازا موضوعا تحت سلطة رئيس الجمهورية رغم تصنيفه كسلطة إدارية مستقلة، حيث أن الاختصاص الاصيل والحصري في تشكيله يعود لرئيس الجمهورية دون غيره وفقا لسلطته التقديرية دون حدود وضوابط.

لقد عالج المشرع في القانون 08-22 مكامن الخلل والقصور في طريقة تعيين أعضاء السلطة في ظل المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل والمتمم ، لقد تبنى المشرع من خلال هذا القانون اشراك السلطة القضائية والسلطة التشريعية والمرصد الوطني للمجتمع المدني إلى جانب السلطة التنفيذية في المساهمة في اختيار أعضاء السلطة، فرئيس الجمهورية يختار أربعة اعضاء من بينهم رئيس السلطة، أما السلطة القضائية فتمثل بقاضي من المحكمة العليا وقاضي من مجلس المحاسبة يمثل مؤسسات الرقابة، إن اشراك السلطة القضائية ومجلس المحاسبة مسألة ذات بعد نوعي من أجل بعث فاعلية هذا الجهاز خاصة بعد منح اختصاصات ذات طابع تقريبي للسلطة العليا.

السلطة التشريعية غير ممثلة في تشكيل هذه السلطة غير أنها حضيت بمسألة اختيار شخصيتان مستقلتان على أساس الكفاءة في المسائل القانونية والنزاهة والخبرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته يختاران من طرف رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، إن منح السلطة التشريعية سلطة الاختيار من خارج اعضائها مسألة قد يغلب عليها الطابع السياسي وتزول عنها دوافع الحيادة والموضوعية وهو ماقد يؤثر على فاعلية هذا الجهاز، كما أن ازدواجية السلطة التنفيذية تظهر من خلال منح الوزير الاول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اختيار شخصية مستقلة في اطار الكفاءات، ان مايجعل هذه

الاستقلالية غير كاملة وهي طريقة تعيين رئيس السلطة العليا من قبل رئيس الجمهورية وكان من الاجدر أن يمنح اختيار رئيس السلطة لاعضائه بناء على مبدأ الانتخاب.

إن أساس الصلاحيات المخولة للسلطة العليا للشفافية ذات قيمة دستورية، إن التمعن في أحكام نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يجعلنا نلاحظ الترقية الموضوعية لهذه السلطة التي أصبحت واضحة للسياسة العمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كان دورها يقتصر فقط على جوانب الاقتراح والمشورة في هذا المجال، ولم يكتفي المؤسس الدستوري بهذا الاختصاص بل اضاف ايضا الى جانب وضع الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أوكل للسلطة العليا تنفيذ هذه الاستراتيجية ومتابعتها، كما مكن المؤسس الدستوري هذه السلطة بالمساهمة في أخقة الحياة العمومية و الحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال:

- متابعة وتنفيذ ونشر الثقافة القانونية،

- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،

- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

- ابداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها

- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،

- اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات و اصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية.

إن التمعن في هذه الاحكام الدستورية العامة يتضح أن للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحيات ذات طابع وقائي ورقابي، وقد فصل القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها¹ هذه الاختصاصات، ففي المجال الوقائي جعل المشرع هذه الهيئة بمثابة بنك معلومات في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته يمكن الادارة العمومية والأشخاص المعنوية والطبيعية من الاستفادة منها، كما منحها المشرع الصلاحية التقويمية للأدوات القانونية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته ومدى فاعلية التدابير الإدارية المجسدة لها وامكانية اقتراح آليات مناسبة لتحسينها.

كما اشرنا سابقا ولتفعيل النزاهة والشفافية خص المشرع هذه السلطة بوصفها هيئة حيادية بتلقي التصريح بالامتلاكات، ومن أجل فاعلية هذا الجهاز في عمله الرقابي الوقائي فقد مكن المشرع السلطة العليا للشفافية وفقا للنظرة التشاركية بادماج فعاليات المجتمع المدني في اطار تفاعلي يجسد اشراك الجمعيات والهيئات ذات الشأن بالوقاية من الفساد ومكافحته من أجل ترقية وتوحيد الجهود في هذا المجال، وقد ذهب المشرع إلى اكثر من ذلك حينما خص السلطة العليا بتعزيز قواعد الشفافية والعمل بالانظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته بالنسبة للجمعيات الخيرية والدينية والثقافية والرياضية.

¹ القانون 22-08 المؤرخ في 05 ماي سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر عدد 32، سنة 2022

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية لحماية اخلاقيات الوظيفة العمومية

تعد الرقابة الإدارية اداة اساسية لضمان حماية وتعزيز اخلاقيات الوظيفة العمومية، كما تلعب الاخلاقيات دورا حيويا في نزاهة وكفاءة الإدارة العمومية وتعزيز الثقة العامة في الإدارات والمرؤسات العمومية، ومع ذلك فإن الضغوطات والتحديات التي تواجه العاملين في الخدمة العمومية يمكن ان تؤثر على ممارساتهم الاخلاقية، من خلال هذا المبحث نسلط الضوء على اهمية تعزيز الرقابة الإدارية لحماية الأخلاقيات الوظيفية.

المطلب الأول مكانة الرقابة الادارية لحماية الاخلاقيات المهنية في النصوص القانونية

تحظى الرقابة الإدارية بمكانة هامة في النصوص القانونية لحماية وتعزيز اخلاقيات الوظيفة العمومية بهدف صيانة النزاهة والشفافية في الحياة العمومية، وعادة ما تحتوي الدساتير على بنود تتعامل مع الرقابة الإدارية وتتص على دورها في ضمان أخلاقيات الوظيفة العمومية (الفرع الأول) ويعكس التزام الدولة لمبادئ الأخلاقيات المهنية في ظل منظومة تشريعية ذات بعد رقابي (الفرع الثاني)

الفرع الاول : الرقابة الادارية وحماية الاخلاقيات المهنية من خلال المواثيق و الدساتير الجزائرية

كما اشرنا سابقا في الباب الأول من الدراسة ان الدساتير الجزائرية لم تعنى بالمسائل التفصيلية المتعلقة بالرقابة الإدارية باعتبارها آلية لحماية اخلاقيات الوظيفة العمومية إلا أننا نلتمس بعض الاحكام العامة التي تشير لهذه الفكرة، وبالرجوع لدستور الجزائر لسنة 1976 وفي ظل دستور برنامج مفعم بالفلسفة الاشتراكية، نص على وظيفة المراقبة في الفصل الخامس من الباب الثاني التي تعتبر اساس لحماية التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة في تلك الحقبة، وتهدف الرقابة وفقا لهذه النظرة إلى حسن سير أجهزة الدولة في إطار نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد وذلك بالتحري في الظروف التي يتم فيها

استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف والتمكن من قمع الاختلاس وكل الاعمال الإجرامية ضد الثورة الوطنية وبالتالي ضمان تسيير البلاد في اطار النظام والوضوح والمنطق.

كما أن الميثاق الوطني لسنة 1986 مزج بين بين الأدوار الردعية والوقائية للرقابة الادارية بالنص على أن الرقابة الادارية تكفل دورا ردعيا من خلال فرض عقوبات صارمة على اشكال الاهمال والتقصير والانحراف ومن أجل أداء هذا الدور بأفضل طريقة ممكنة ينبغي أن تهدف الرقابة الى النصح والتوجيه وكذلك من خلال تشجيع العاملين وترقية الكوادر الإدارية وفقا لمعايير الكفاءة والنزاهة، إن التحول الذي عرفته الجزائر ابتداء من دستور 1989 الذي كفل حماية الاخلاقيات الوظيفية من خلال الحماية القانونية والرقابة على عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الانسان بكل أبعاده¹، في ظل مؤسسات تنبذ علاقات الاستغلال والتبعية ولا تقوم على اشكال الممارسات القطاعية والجهوية والمحسوبية، تحت رقابة القضاء باعتباره حامي الحقوق والحريات الاساسية للمواطن، وتجسدت هذه الرقابة بتبني الجزائر لنظام الازدواجية القضائية التي اقرها دستور 1996 باستحداث مجلس للدولة كهيئة مقومة لاعمال الجهات القضائية الادارية.

الفرع الثاني : الرقابة الادارية وحماية الاخلاقيات المهنية من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية

تبرز هذه الرقابة من خلال رقابة المشروعية التي تمارسها مصالح الوظيفة العمومية التي يحكمها اطار تشريعي وتنظيمي، فقد اشارت المادة 55 من الامر 06-03 إلى الهيكل المركزي للوظيفة العمومية باعتباره هيئة رقابة وتدقيق تعنى وتسهر على احترام اخلاقيات

¹ انظر ديباجة دستور 1989.

الوظيفة العمومية وتتجسد في المديرية العامة للوظيفة العمومية، إن التمعن في النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالرقابة نذكر منها:

- المرسوم رقم 65-166 المتضمن انشاء مديرية عامة للوظيفة العمومية،

- المرسوم رقم 66-145 المتعلق باعداد ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي والفردي المتعلقة بوضعية الموظفين.

- المرسوم رقم 71-42 المتضمن انشاء مفتشية الوظيفة العمومية،

- المرسوم رقم 73-137 المحدد لشروط عدم تركيز ولا مركزية الحياة المهنية لمستخدمي الإدارات العمومية،

- المرسوم رقم 81-114 المعدل للمرسوم 66-145 المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين،

- المرسوم رقم 85-59 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

إن رقابة المشروعية باعتبارها رقابة تمارسها المصالح المحلية والمركزية للوظيفة العمومية في شكل تأشيرة سابقة، إن هذا النوع من الرقابة أملتة جملة من الأسباب ذات الطبيعة الموضوعية، خاصة بعد سياسة تزايد التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية غداة الاستقلال ، إضافة إلى عمليات الإصلاح الإداري التي تمخض عنها عمليات ادماج متعددة في ظل توسع مهام الإدارة العمومية. إضافة إلى تحويل سلطات تسيير المستخدمين إلى الوزارة المسيرة ، كل هذه الاسباب عجلت باستحداث تأشيرة المشروعية لتحل محل التسيير المباشر الذي كانت تشرف عليه الهياكل المكلفة بالوظيفة العمومية، وعليه وبغية الاستجابة لهذا التوجه قصد توسيع تحقيق لامركزية وعدم تركيز فعلي للموارد البشرية أنشأت مفتشيات الوظيفة

العمومية بموجب المرسوم 76-104. بغية تقريب هيئة مراقبة الوظيفة العمومية من المصالح المسيرة المحلية، وعليه فقد كلفت مفتشيات الوظيفة العمومية المحدثة على مستوى كل ولاية من التأكد عن طريق التأشيرة السابقة من مراقبة تسيير المستخدمين التي لا تشرف عليها المديرية العامة للوظيفة العمومية، لتعمل بصفة دورية على اعلام الهيكل المركزي بظروف تطبيق التنظيم الذي يحكم مستخدمي الإدارة العمومية.

رغم بعض السلبيات التي عرفها نظام التأشيرة السابقة إلا أن هذا التنظيم يقدم بعض الضمانات سواء بالنسبة للموظف أو الإدارة العمومية نوجزها فيما يلي:

- التأكد من احترام المبادئ الجوهرية التي تحكم الوظيفة العمومية (مبدأ المشروعية، مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية...).

- السهر على تطبيق النصوص التنظيمية التي تحكم مختلف اسلاك الموظفين،

- ضمان الشفافية في تسيير المستخدمين،

- متابعة تطور اعداد المستخدمين في الإدارة العمومية،

- الوقوف على نقائص النصوص القانونية والتنظيمية وتأويلاتها المختلفة.

إن نظام التأشيرة كفيل بالمساهمة في حماية أخلاقيات الوظيفة العمومية، من خلال الحماية من أي شكل من أشكال تجاوز او استبداد هيئات التسيير، كما أنه يضمن للموظف احترام حقوقه القانونية والتنظيمية.

رغم هذه الايجابيات إلا أن التراجع عن هذا النوع من الرقابة أصبح أكثر من ضرورة خاصة عندما أدى إلى تقليص مسؤولية المسيرين وتجلى هذا الأمر من خلال انعدام التحكم الكافي في التسيير، كما اسهم هذا النوع من الرقابة في عرقلة مصالح الوظيفة العمومية في القيام بمهامها الجوهرية والمتمثلة في التصميم والتنظيم والاستشراف، وبدأ التراجع النسبي عن رقابة

للتأشيرة بداية من سنة 1984 بموجب المرسوم 81-114 الذي الغى رقابة التأشيرة وحصرها فقط في قرارات التعيين والانتداب خارج قطاع الوظيفة العمومية وانهاء المهام¹، وتجسد الالغاء النهائي لرقابة التأشيرة بموجب المرسوم التنفيذي 95-126 باستثناء قرارات تسيير المستخدمين التابعين للإدارة البلدية².

استبدلت هذه الرقابة بالرقابة البعدية على تسيير الحياة المهنية للموظفين والتي تتجلى في مظهرين، المظهر الأول يتعلق بمراقبة مخطط تسيير الموارد البشرية والمظهر الثاني يتعلق بتنفيذ برنامج مخطط التسيير، وعليه فقد تم الانتقال من التسيير الكلاسيكي الروتيني إلى التسيير التنبؤي للموارد البشرية، ليتمكن هيئات الرقابة والتدقيق المتمثلة في المديرية العامة للوظيفة العمومية من الاطلاع والتمكن من اجراء التقييم الموضوعي لتسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية وهذا حتما سيؤدي إلى فعالية العمل الاداري كما انه يؤدي إلى تخفيف العبء على مصالح الوظيفة العمومية لتتفرغ لمهامها الأصلية المتمثلة في التصميم والتنظيم.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الداخلية

تلعب الرقابة الإدارية الداخلية دوراً حيوياً في ضمان تحقيق المؤسسات لأهدافها بكفاءة وفعالية، حيث تمثل نظاماً محكماً لضبط العمليات الإدارية والتأكد من أن القرارات والإجراءات تسيير وفق السياسات الموضوعية، وتصبح هذه الرقابة أكثر أهمية في الوظيفة العمومية، حيث تتحمل المؤسسات الإدارية مسؤولية أكبر تجاه المجتمع، إذ أن الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية يتطلب من الموظفين أداء مهامهم وفقاً لمعايير عالية من النزاهة والشفافية والمساءلة.

¹ انظر المرسوم 81-114، المؤرخ في 6 يونيو سنة 1981، يعدل المرسوم 66-145، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج ر عدد 23، سنة 1981.

² انظر المرسوم التنفيذي 95-126 المؤرخ في 29 ابريل سنة 1995، يعدل ويتمم المرسوم 66-145، ج ر عدد 26، سنة 1995

في هذا الإطار، تسهم صور الرقابة الإدارية في تعزيز هذه الأخلاقيات من خلال مراقبة الأداء وضمان الالتزام بالقوانين والتنظيمات، فالرقابة تعمل على منع التجاوزات والانحرافات، وتحافظ على سلوك الموظفين ضمن الحدود الأخلاقية المطلوبة، سواء كانت رقابة مسبقة أو مستمرة أو لاحقة، فهي تشكل حماية مزدوجة؛ حيث تضمن تحقيق الكفاءة في العمل، وتدعم قيم العدالة والشفافية في التعاملات الإدارية.

الفرع الأول : صور الرقابة الإدارية الداخلية

تتنوع صور الرقابة الإدارية الداخلية لتشمل عدة أشكال تختلف في آليات تطبيقها وأهدافها، ومن أبرز هذه الصور الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية.

تعتبر الرقابة الرئاسية إحدى أهم أدوات الإدارة التي تمكن الرؤساء من ممارسة إشرافهم المباشر على المرؤوسين، والتأكد من تنفيذ الأعمال طبقاً للتعليمات والقرارات الصادرة من المستويات الإدارية العليا. وتتيح هذه الرقابة للمسؤولين القدرة على التدخل في الوقت المناسب لتصحيح الأخطاء وضمان سير العمل بكفاءة.

من جهة أخرى، تأتي الرقابة الوصائية كنوع آخر من الرقابة الداخلية، حيث تُمارس من قبل السلطة الوصية على الهيئات والمؤسسات التابعة لها، والهدف من هذه الرقابة هو التأكد من التزام الهيئات المستقلة بتوجيهات وأهداف السياسات العمومية، مع الحفاظ على نوع من الاستقلالية في اتخاذ القرارات، تُعنى الرقابة الوصائية بضمان تحقيق التوازن بين استقلالية المؤسسات ورقابة الدولة عليها، مما يعزز من فعالية العمل الإداري دون الإخلال بالأهداف العامة للإدارة العمومية.

أولاً: الرقابة الرئاسية

إن مفهوم الرقابة الرئاسية ينسحب إلى تقسيم الوظائف الإدارية إلى درجات يعلو بعضها بعضاً بداية من الوزير وهو الرئيس الإداري الأعلى لمجموع الإدارات والمرافق التابعة لوزارته¹،

¹ Douez et Debgr, traité du droit, and, p232

وتعرف كذلك بانها سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الاعمال الصادرة مباشرة على المرؤسين الذين يتبعونه، وتمارس هذه الرقابة على كل المستويات فالأعلى على الأدنى منه إلى أن نصل إلى الإدارة الدنيا في التدرج الإداري على أن يكون الوزير في العادة يمثل قمة الهرم.¹

إن مضمون السلطة الرئاسية يكمن في سلطة الرئيس السلمي المباشر في اقرار عمل مرؤسيه أو تعديله أو الغائه بصفة كلية أو جزئية،² أما من الجانب العضوي فتعرف الرقابة الإدارية بانها رقابة الهيئات الإدارية التي تقوم بها الهيئات الشاغلة للدرجات العليا من السلم الإداري على الجهات الإدارية الشاغلة للدرجات الدنيا في اطار النظام المركزي لانها لا تتحقق إلا حين يرتبط عمال الجهاز الإداري فيما بينهم بعلاقة التبعية المتدرجة والخضوع الرئاسي وهذا لا يتحقق إلا في النظام المركزي، فالأصل في هذا النظام أن يكون لكل رئيس إداري حق الإشراف والتوجيه والرقابة على أعمال مرؤسيه الذين يشغلون الدرجات الدنيا من السلم الإداري.³

تهدف الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال المرؤسين إلى التحقق من مشروعية هذه الأعمال وملائمتها، كما تهدف إلى تحقيق الرشادة والكفاءة والفاعلية في العمل الإداري وهي أحد الاسس التي تبنى عليها أخلاقيات الوظيفة العمومية، للوصول الى الغاية المثلى وهي حسن سير مرافق و اجهزة الدولة في اطار النصوص التشريعية والتنظيمية⁴، إن الحرص على تحقيق أمثلية العمل الإداري من جوانب المشروعية والملائمة يعطي مدلولاً واسعاً لتدخل

¹ Pierre Moor, Droit administratif, 2^{éd}, sate Mpfli Editions SA ,Berne 2002, p519.

² أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2014/2015، ص 131

³ طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص 69

⁴ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 402

الرئيس الإداري بمراقبة اعمال مرؤوسيه عن طريق الرقابة الوقائية السابقة وذلك بأساليب الإشراف والتوجيه، وتفسير أحكام النصوص القانونية والتنظيمية وعن طريق التوجيهات والاورام للعاملين المرؤوسين.

كما تتحقق فاعلية الرقابة الرئاسية من خلال اسلوب اخر يرافق الرقابة الوقائية وهو اسلوب الرقابة الرئاسية العلاجية، وهي رقابة يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه بفحص أعمالهم والتأكد من مشروعيتها وعدم مخالفتها للقوانين والتنظيمات وفي حالات أخرى ملائمتها للبيئة الإدارية المناسبة مع التقيد مع مقتضيات التكيف مع مبادئ الكفاءة والرشادة والفاعلية، وتصحيح هذه الاعمال أو هذه التصرفات عن الطريق السلطات المخولة للرئيس الإداري عن طريق التعديل، والالغاء والسحب والحلول، وتتجلى الرقابة الإدارية الرئاسية في مظهرين أساسيين هما الرقابة على شخص المرؤوس والرقابة على اعمال المرؤوسين.

أ- الرقابة على شخص المرؤوس:

بناء على فكرة السلطة الرئاسية تتمثل هذه الرقابة في مجموعة الاختصاصات الممنوحة للرئيس الإداري تجاه شخص مرؤوسه الموظف العمومي باعتباره سلطة التعيين الذي يناط له سلطة تحديد مركزه الوظيفي خلال مساره المهني سواء تعلق بتعيينه أو ترقيته أو ما يعترى مساره المهني من حالات التوقف أو تعليق العلاقة الوظيفية لعارض مثل حالة الاستيداع أو الانتداب أو الوضع تحت التصرف وغيرها من الحالات التي عددها المشرع على سبيل الحصر، وكذلك من خلال ضرورة المصلحة ومقتضيات حسن سير الادارة العمومية، وتتجلى هذه الرقابة كذلك من خلال نقل الموظف سواء كاجراء تأديبي أو غير تأديبي وتتجلى مظاهر هذه الرقابة اكثر من خلال السلطات التأديبية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه والمتمثلة في توقيع العقوبات التأديبية في حالة ارتكاب اخطاء تأديبية تتعلق بالاخلال بالالتزامات التأديبية وتبلغ هذه الرقابة ذروتها في مكنة وسلطة انهاء العلاقة الوظيفية وفقا للأطر الشرعية سواء عن الطريق التأديبي أو غير التأديبي.

ب- الرقابة على أعمال المرؤوسين:

يتمتع الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه بسلطة الرقابة على أعمالهم من خلال سلطة التوجيه وسلطة الرقابة، فيمكن للرئيس الإداري بغية سلامة العمل الإداري ومشروعيته أن يصدر مجموعة الأوامر والنواهي والتعليمات الكتابية والشفوية للموظف العمومي من أجل أمره أو نهيته أو إرشاده أو توجيهه في المسائل ذات الصلة بمنصب شغله بالطريقة المناسبة والصحيحة التي يمكنه من خلالها تأدية مهامه وواجباته الوظيفية في حدود ما يقتضيه القانون وما تستوجبه جوانب الملائمة في إطار تحقيق المصلحة العامة وكذا الأهداف التي تسعى إليها الإدارة بأقل جهد في ظل الرشادة والفاعلية¹.

كما تمكن هذه الرقابة للرئيس الإداري سلطة الحلول وهي رقابة مفترضة من موجبات السلطة الرئاسية، وهي مقدره الرئيس الإداري بالحلول محل مرؤوسه وذلك بالقيام بأعماله وممارسة اختصاصاته، كما يجوز للرئيس الإداري ممارسة سلطة الرقابة على المرؤوس بواسطة إجراءات ووسائل الرقابة المختلفة مثل الإشراف والتفتيش والمتابعة وفحص الشكاوى والتظلمات ضد المرؤوس².. الخ، إن النتائج المترتبة على عملية الرقابة على أعمال المرؤوسين تتجسد من خلال الصلاحيات المخولة للرئيس الإداري وفي إطار ممارسة هذه الصلاحيات يمكنه إذا تحقق وتأكد من مشروعية هذه الأعمال وملائمتها إجازها واقرها، أما إذا اعتراها عيب يخل بمشروعيتها فيمكنه حسب الحالة إما أن يصححها أو يعدلها أو يلغيها أو يسحبها في حدود ما يملكه القانون وفقاً لاحترام المراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

¹ عمارعوايدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 119

² نفس المرجع، ص 119

ثانيا: الرقابة الوصائية

يهدف أسلوب الرقابة الإدارية الوصائية الى جعل الأشخاص العاملين الذين يخضعون لها يحترمون الشرعية من جهة ومن جهة اخرى يهدف إلى تأمين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية¹، وتمتاز هذه الرقابة بكونها رقابة شرعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها و وسائلها و اجراءتها والسلطة الادارية المختصة بالقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتنظيمات التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة لاسيما القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية(قانوني البلدية والولاية) .

إذا كانت الرقابة الرئاسية رقابة مفترضة في اطار المنظومة الإدارية فإن الرقابة الوصائية وطبقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فان هذه الرقابة يجب ان تكون محددة على سبيل الحصر و أن لا تتعدى إلى جوانب الملائمة وتمارس في حدود النص، لان الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية عن طريق اكتسابها للشخصية المعنوية وقدرتها على اتخاذ القرارات الإدارية دون الرجوع للسلطة الوصية، وهو مايجعل التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة للرقابة الوصائية أمر غير مستحب ويعتبر مساسا باستقلالية هذه الهيئات خاصة في ممارسة بعض الاختصاصات الرقابية بصورة موسعة مثل الحلول أو الغاء أو تعديل القرارات الإدارية لجوانب تتصل بالملائمة لا بالمشروعية.

هذه الرقابة تتناول الاعمال في حد ذاتها واجراءات تنفيذها، فالبنسبة للأعمال الايجابية للهيئات اللامركزية فإن كثيرا منها يخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية، وفي الحالة الأولى يجب على الهيئات المركزية استئذان السلطة المركزية قبل أن تقوم بالتصرف وفي الحالة الثانية لا يصبح العمل الذي تقوم به الهيئة اللامركزية نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية، سواء كانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية، و احيانا يمكن للسلطة

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006، ص114

المركزية أن توقف أو تبطل القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية، أما بالنسبة للأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها لا تخلو من رقابة السلطة المركزية فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، فإنه يحق للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء ذلك العمل بواسطة سلطة الحلول¹، وعليه فإن رقابة الوصاية تقوم على أساس اللامركزية الإدارية لا إقليم الدولة أو لوزاراتها أو هيئاتها والخضوع لرقابتها و أن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يكاد يخرجها عن كيان الدولة وخضوعها لرقابتها بهدف صيانة مبدأ الشرعية واحترام القانون وحماية المصلحة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية².

نظم المشرع الجزائري الرقابة الوصائية من خلال القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية محاولاً خلق موازنة بين ما تقتضيه الصلاحيات المخولة لهذه الجماعات باعتبارها كيانات مستقلة، وما تقتضيه المصلحة العامة وظوابط الشرعية القانونية وتتجسد هذه الرقابة من خلال:

أ- الرقابة على الأشخاص

تدرجت الرقابة على الأشخاص في المنظومة القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية ففي بداية الأمر كانت هذه الرقابة بسيطة مشمولة بضمانات جد فعالة مراعية إلى التوفيق بين مصلحتين قد تكونا متعارضتين، فالقانون البلدي لسنة 1967 تطرق إلى هذه الرقابة في حالة تغيب عضو المجلس الشعبي البلدي بدون سبب وبعد تقديم مبرراته يمكن للوالي أن يطلب إقالته، لكن هذه الإقالة يجب أن تحكم بها المحكمة المختصة على خلاف قانون الولاية لسنة 1969 الذي لم يقدم هذه الضمانة، وهذا يفرق عن الاستقالة الطوعية التي يقدمها عضو

¹ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 122

² بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 89

المجلس البلدي التي تصبح نافذة بعد شهر من رفعها إلى والي الولاية، كما تضمن هذا القانون إمكانية إبعاد كل عضو بلدي عندما يصبح في وضع لا يسمح له بمتابعة نيابته على الوجه المشروع بسبب أفعال طارئة بعد انتخابه، وطريقة الإبعاد تكون بموجب مرسوم.¹

إن المشرع الجزائري بموجب القانون 81-09 المعدل والمتمم للامر 67-24 وسع مجال هذه الرقابة لحالات كانت غير مشمولة مثل حالة التوقيف عندما يرتكب عضو المجلس الشعبي البلدي خطأ جسيماً، سواء تعلق بالاختلال بمهامه الوظيفية أو في حالة ارتكابه لمخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، فيمكن في هذه الحالة توقيف العضو توقيفاً مؤقتاً بموجب قرار معلل من طرف الوالي لمدة لا تتجاوز الشهر ويمكن أن يمدد بموجب قرار من وزير الداخلية إلى ثلاثة أشهر، كما أشار هذا التعديل إلى حالات الإقصاء التي بموجبها يتم إنهاء عضوية المنتخب البلدي في حالة الإدانة بعد صدور الحكم النهائي المتعلق بالمتابعة الجزائية وذلك بعد استشارة أعضاء المجلس البلدي في جلسة مغلقة والآلية التي يتم بها إقصاء العضو المدان جزائياً هي عن طريق مرسوم²، لكن المشرع الجزائري في القانون 90-08 المتعلق بالبلدية خفف من بعض إجراءات هذه الرقابة فيما يتعلق بالاستقالة أو التوقيف التحفظي فقد أعطى سلطة ممارسة هذه الرقابة لوالي الولاية على خلاف القانون السابق.

قد حافظ القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على جل الأحكام المتعلقة بالرقابة على أشخاص المجلس الشعبي البلدي، وحصرها في التوقيف والإقصاء والاستقالة التلقائية، فالتوقيف اختصاص أصيل للوالي يمارسه كإجراء تحفظي ضد العضو المنتخب في حالة المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل

¹ انظر المواد 90، 92، 91 من الامر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06 لسنة 1967.

² انظر المادتين 92 و 92 مكرر من القانون 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 يعدل ويتمم الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 27 لسنة 1981

تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، كما تتجلى هذه الرقابة في هذا القانون في الإقصاء الذي يكون بقوة القانون بسبب الإدانة الجزائية النهائية بعد المتابعة الجزائية للأسباب المذكورة سابقا، وفي هذه الحالة يعتبر دور الوالي دور كاشف بتثبيته لقرار الإقصاء¹، ثم تنتقل سلطة الوصاية (الوالي) فيما يتعلق بالاستقالة التلقائية المتعلقة بغياب عضو المجلس البلدي بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال السنة بعد غيابه عن جلسة السماع لأن هذه الاستقالة تستمد حكمها بقوة القانون من النص و اخطار الوالي واتخاذ الاجراءات المتعلقة بانتهاء عضوية الشخص المنتخب هو اجراء كاشف كذلك، نفس المسار أخذه المشرع في القانون 07-12 الذي اخضع الأعضاء المنتخبين لرقابة وزير الداخلية الذي يمكنه إما توقيف العضو المنتخب إذ كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف لا يمكنه من متابعة عهده الانتخابية، أو باقصائه إذ كانت تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أما أهم حكم تضمنه قانون الولاية الاشارة الى امكانية العضو المنتخب الطعن في قرار وزير الداخلية المتضمن اسقاط العضوية أمام مجلس الدولة وان كانت القواعد العامة للمنازعات الإدارية تسمح بذلك²، بالنظر إلى الأسباب التي حصرها المشرع فيما يتعلق بالتوقيف وبالإقصاء بعد الإدانة الجزائية النهائية نجد أن جلها يتعلق بمسألة الأخلاقيات سواء الأخلاقيات ذات الطابع المهني أو الأخلاقيات العامة التي يتعدى أثرها الى كرامة المرفق العمومي.

¹ انظر المواد 43،44،45 من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية مرجع سابق

² أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 149.

ب- الرقابة على الأعمال

إن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية قرارات السلطة اللامركزية، ولا يمكن الوصول لهذه الغاية إلا عن طريق الرقابة على الأعمال التي تنحصر في سلطات المصادقة والبطان.

1- سلطة المصادقة

وسع المشرع من الاختصاصات الممنوحة للبلدية، فهي اختصاصات متنوعة تشمل جميع النشاطات ذات الصلة بالمواطن خاصة ما يتعلق بالتربية والحماية الاجتماعية والرياضية والثقافية وجوانب النظافة والصحة والطرق البلدية كل هذه الاختصاصات يعالجها المجلس الشعبي البلدي عن طريق المداولات طبقا لأحكام نص المادة 51 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، هذه المداولات لا تعرف التجسيد والتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف سلطة الوصاية سواء بشكل صريح أو ضمني.

1-1 المصادقة الضمنية

ليس من الضروري أن تعبر السلطة الوصية دوما على موافقتها الصريحة على مداولات الجماعات الإقليمية إذ يمكن أن تكون هذه المصادقة ضمنية، وهذا يعني الموافقة الضمنية وهذا ما تجسد في نص المادة 56 من القانون 10-11 التي اشارت إلى أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ ايداعها بالولاية، وتتسحب هذه الاحكام بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي طبقا لنص المادة 54 من قانون الولاية، وبهذا الأسلوب يمكن تجنب قيام سلطة الوصايا بالتظاهر بعدم المعرفة بحيث يؤدي هذا الموقف الى تجسيد عمل الجماعات الإقليمية نتيجة السكوت.

إن المشرع جعل الأصل في المصادقة الضمنية لمداولات الجماعات الاقليمية والاستثناء في المصادقة الصريحة الذي حدد مجالاتها، ولم يكتفي المشرع بهذا فحسب بل جعل المداولات التي تخضع وجوبا للمصادقة الصريحة إن تجاوزت المدة الممنوحة لسلطة الوصايا للرد وقد حددها المشرع في نص المادة 58 من القانون 11-10 ب 30 يوما ابتداء من ايداع المداولة بالولاية، فانها تتحول الى مصادقة ضمنية وهو اجراء يقتصر على مداولات المجلس الشعبي البلدي دون مدولات المجلس الشعبي الولائي.

1-2 سلطة البطلان

تجيز سلطة البطلان المخولة لسلطة الوصايا أن تلغي الأعمال غير المشروعة أو الأعمال التي تمس بأسس ويرمز الدولة (البطلان المطلق) وبالمقابل فإن بعض المداولات تكون قابلة للإبطال (القابلية للبطلان).

- **البطلان المطلق:** تتعلق بالمداولات التي تبطل بقوة القانون وهي المداولات التي تجانب الشرعية بمخالفتها وخرقها لاحكام الدستورية وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات أو التي تمس برمز الدولة وشعارتها أو المحررة بغير اللغة العربية والتي تعتبر في حكم العدم وهنا نفرق بين آلية البطلان بين قانوني البلدية والولاية، فالمداولات البلدية الباطلة بقوة القانون تثبت بموجب قرار من طرف الوالي، في حين أن مداولات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بقوة القانون فإن المشرع منح الجهة القضائية المتمثلة في المحكمة الإدارية المختصة سلطة اقرار ابطال المداولة بعدما أن ترفع إليها من طرف والي الولاية، وهي الاكثر صوابا و أكثر ضمانا بجعل التحقق من مدى مشروعية هذه الأعمال باجازتها أو ابطالها لجهة محايدة وصاحبة الاختصاص الاصيل في النظر في مدى مشروعية الاعمال الإدارية.

- **القابلية للبطلان:** يتعلق الأمر بالمداولات التي تكون محل تعارض مصالح و تتعلق بحماية البعد الاخلاقي من خلال ابعاد الشبهات عن اعضاء المجالس المنتخبة المحلية،

بحيث لا يمكنهم الحضور لهذه المداولات سواء تعلق الأمر بتعارض المصالح بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، ويلزم على الأعضاء التصريح بهذه الوضعية وكذلك يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إذ كان محل تعارض مصلحة أن يعلن للمجلس للمجلس الشعبي البلدي عن هذه الوضعية¹، ونفس الأحكام تنسحب إلى مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تكون محل تعارض مصالح². وألية الابطال تكون بموجب قرار معلل من الوالي بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي التي تكون محل تعارض مصالح، أما بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بذات الشأن يمكن اثارها من طرف الوالي خلال مدة خمسة عشر يوما التي تلي انتهاء دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، وكذلك يمكن طلب الغاء المداولة من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال أجل خمسة عشر يوما من الصاق المداولة، والتي من خلالها يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة من أجل الاقرار ببطان المداولة محل تعارض مصالح³.

1-3 سلطة الحل

إن سلطات الوصاية لا تستطيع فقط الغاء الاعمال غير القانونية للجماعات الاقليمية لكنها تستطيع بموجب القانون أن تتصرف حكما من اجل القيام بعمل امتعت عنه الجماعة الاقليمية، وتفعيلا لمبدأ لا وصاية إلا بنص فإن مجالات الحل تحد حصرا في القوانين المنظمة للجماعات الاقليمية، وتبرز اكثر سلطة الحل في مجال الرقابة على البلدية على خلاف الرقابة على الولاية باعتبار الوالي هو المخول قانونا بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي

¹ انظر المادة 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² انظر المادة 56 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ انظر المادة 57 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الولائي. ونجد مجالات الحلول تتعلق بالمحافظة على النظام العام وحسن سير المرفق العمومي وكذلك تقاعس رئيس البلدية عن تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليه باعتباره ممثلاً للدولة، وكذا في حالة حدوث اختلال في المجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها، لكن تبقى احكام المادة 101 من القانون 10-11 ربما هي الاكثر خطورة وتجعل ذريعة عدم تنفيذ القرارات الموكلة قانونا لرئيس البلدية مجالا لتدخل الولي للقيام بهذه الاعمال محل رئيس المجلس الشعبي البلدي¹،

وقد استعمل نص هذه المادة في كثير من الأحيان إما لتجميد عمل المجلس أو لا اتخاذ اعمال محل البلدية والتمادي في هذه التصرفات يمكن ان يؤدي الى انكار اللامركزية الإدارية التي تقوم اساس على مبدأ الانتخاب، كما اشرت سابقا فان سلطة الحلول بالنسبة لاعمال المجلس الولائي تظهر في حالتين تتعلقان بالمصادقة على ميزانية الولاية وكذا ضبط التوازن المالي لهذه الميزانية².

ج- الرقابة على الأجهزة

تمارس هذه الرقابة على الشخص المعنوي ذو الشكل التجمعي والامر يتعلق بتدبير خطير طالما انه يضع نهاية لوظائف الجماعة الإقليمية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) وهذا مبدأ رائج اعتمده التشريعات المقارنة³، وقادت خطورة الحل إلى احاطته بشروط و اجراءات يغلب عليها طابع التشدد فلا يمكن تقرير الحل إلا لأسباب تعود لاستحالة قيام المجلس (المجلس الشعبي البلدي أو الولائي) بعمله بشكل طبيعي مثل

¹ انظر المواد 100 و 101 و 102 من القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق

² انظر المادتين 168 و 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق

³ جورج فوديل، بيار دولفولفييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص 419

حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس أو الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس أو عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف، وتبدو هذه الأسباب منطقية لأنها تتعلق اساسا بتشكيل المجلس، أو قد يكون الحل لأسباب تعود إما لحالة خلاف خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي (سبب خاص بالمجلس الشعبي البلدي) تعيق السير العادي لهيئات البلدية وكذلك في الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس، لكن الامر الخطير هو سبب الحل الذي جاء به تعديل قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 بموجب الأمر 03-05 والامر 04-05 والذي اقره القانون 10-11 والقانون 07-12 والمتمثل في حل المجلس عندما يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و ضماناتهم، و هو سبب مرن حمال اوجه يجعل من مسألة الاستقلالية لهذه الكيانات تبدو هشة وقد تفسر في غير محلها، لكن كما اشرنا سابقا إلى خطورة الحل فإن المشرع قدم جملة من الضمانات التي يمكن من خلالها التوفيق بين ما تقتضيه استقلالية هذه الأجهزة وما تتوخاه هذه الإجراءات التي يفترض انها تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العمومية، ومن بين أهم هذه الضمانات أن إجراء الحل اختصاص اصيل لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ومن أجل عدم المساس بمصالح المواطنين وعدم توقيف هذه المرافق أوكل مسألة تسيير هذه المجالس إلى المندوبية التنفيذية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ومجلس مؤقت مكون من متصرف ومساعديه بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، كما حدد آجالا معقولة لتنظيم انتخابات جديدة 3 اشهر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي و 6 اشهر بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.

وان كانت النصوص القانونية تقدم الضمانات الكفيلة باحترام استقلال الجماعات الاقليمية إلا أن الممارسة العملية أثبتت في بعض من الاحيان عن تجاوزات تمس بمبدأ استقلالية الجماعات الاقليمية، ونذكر لا على سبيل الحصر ما تم في العهدة 2007-2012 لبلدية

حاسي مسعود بولاية ورقلة حيث تم تجميد نشاط المجلس البلدي قرابة ثلاث سنوات ولم يحل ولم يحدد¹، نفس الإجراء شهدته بلدية ولمان ولاية المسيلة وكذا بلدية سيدي سليمان ولاية ورقلة (قبل التقسيم الاقليمي) وتعتبر هذه الوقائع تراجع على المكاسب التي حققت فيما سبق.

ثالثا الرقابة الإدارية بواسطة اللجان

هي رقابة إدارية ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها في بعض جوانب النشاط الإداري بواسطة لجان إدارية في مجالات تسيير المستخدمين والصفقات العمومية وهي:

أ- رقابة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء: تعتبر اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من هيئات المشاركة تنشأ حسب الحالة لكل رتبة أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهليتها لدى الإدارات والمؤسسات العمومية، وتتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وترأسها سلطة التعيين، إن هذه اللجان ذات طبيعة استشارية إلا أن استشارتها في العديد من الحالات ذات الصلة بالمسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين أمر إلزامي بالنسبة للإدارة أو ما يسمى بالرأي المطابق المسبق وهو نوع من الرقابة الذاتية المخول لهذه اللجان ويتعلق الأمر بحالات تبرز فيها السلطة التقديرية للإدارة ونذكر منها:

01- ترسيم المتربصين: اشراك اللجان الادارية المتساوية الأعضاء في القرار المتعلق بترسيم المتربصين بعد فترة التجربة يعتبر ضمانا للموظف العمومي لكي لا تزيغ ولا تتعسف الإدارة، لأن هذا الاجراء قد يترتب عليه أمرين بالغين في الخطورة وهما إما تمديد فترة التربص أو التسريح بدون مقابل².

¹ أحمد سويفات، مرجع سابق، ص 151.

² انظر المادة 85 من الامر 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

2- الترقية في الدرجة: اشراك اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في أعمال الإدارة المتعلقة بالترقية في الدرجة أكثر من ضروري لأن أساس هذه الترقية يقوم على عملية التقييم التي قد تبنى على اسس شخصية بعيدة عن الحيادة والموضوعية وكذلك أن القرارات المتعلقة بهذه الترقية لا تخضع للرقابة المسبقة للمراقب المالي (الميزانياتي).

3- الترقية في الرتبة عن طريق الاختيار بعد التسجيل في قائمة التأهيل: تقوم هذه الترقية على الدمج بين الأقدمية والتقييم، إن مشاركة هذه اللجان في الرقابة على اجراءات الترقية الاختيارية يمكن أن يكشف الأخطاء خاصة المتعلقة بالتقييم لأنها في كثير من الأحيان تركز على الشخصنة بعيدا عن الموضوعية.

4- النقل الاجباري لضرورة المصلحة: في بعض الاحيان تلجأ الإدارة إلى النقل الإجباري لضرورة المصلحة ليس بهدف حسن سير المرفق ولا من أجل تحقيق المصلحة بل قد تقوم على دوافع شخصية من اجل التخلص من موظف لم يرتكب خطأ مهني او ما يطلق عليه النقل المخفي لجزاء مقنع، إن علة اشراك هذه اللجان في هذه الحالة هو تقييد السلطة التقديرية للإدارية.

5- العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة: إن طبيعة الأخطاء من الدرجتين الثانية والثالثة يترتب عليها عقوبات متفاوتة الخطورة تصل الى التسريح من الوظيفة العمومية، إن المشاركة في قرار العقوبة من خلال اجتماعها كمجلس تأديبي يعتبر ضمانا للموظف العمومي من أي تعسف.

تمتد الرقابة التي تمارسها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء الى المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية من خلال المشاركة في إعداد قوائم المترشحين لهذه المسابقات، إضافة إلى اشراكها في اعلان النتائج المتعلق بالمسابقة على أساس الشهادات بتمثيلها في لجنة إعداد قائمة المترشحين الناجحين.

الى جانب الدور الالزامي للجان الإدارية المتساوية الأعضاء، فانها تتمتع بدور ابداء الرأي الاستشاري في بعض المسائل ذات الصلة بالحياة المهنية للموظف من باب اشركها في

اتخاذ القرار في هذه المسائل التي منح المشرع فيها للإدارة سلطة تقديرية مثل تعديل النسب القانونية على مختلف انماط التوظيف والمسائل المتعلقة بالتقييم والإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية والترقية الاستثنائية.

ب- رقابة لجان الصفقات العمومية: أخضع المشرع الصفقات العمومية التي تبرمها المصلحة المتعاقدة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية.

1- الرقابة الداخلية: تمارس الرقابة الداخلية للصفقات العمومية من قبل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وتتشكل هذه اللجنة من موظفين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون لكفاءتهم¹، مهمتها ضمان سلامة الممارسات الإدارية وخلوها من الانحرافات وضمانها للنزهة والشفافية وحسن استخدام المال العام ومطابقة الاتفاق للنصوص التشريعية والتنظيمية، وترك المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مسألة تنظيم أوجه هذه الرقابة من خلال قواعد تنظيمها وسيرها للمصلحة المتعاقدة دون تحديد لإطار عام نموذجي تتم وفقه أوجه الرقابة الداخلية لكن هذه الرقابة تقتصر في عمومها على جملة من المعايير تنصب أساسا على المبادئ الجوهرية للصفقات العمومية المتعلقة باحترام المساواة بين المتعاملين وحرية الوصول للطلب العمومي وشفافية الاجراءات ومعايير تقنية تهدف الى النجاعة واحترام النصوص القانونية المجسدة في دفاتر الشروط.²

إن التمعن في النصوص التنظيمية المتعلقة بمسألة فتح العروض وتقييمها نجد انها تعرضت للعديد من التعديلات، فقد كان يفصل بين عمليتي فتح العروض وتقييمها بلجنتين

¹ انظر المادة 96 من القانون 23-12 المؤرخ في 2023/08/5، يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر عدد 51، لسنة 2023.

² خرشي النوي، الصفقات العمومية، دراسة تحليلية ونقدية وتكميلية لمنظومة الصفقات العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2019، ص 390.

متغيرتين من حيث التشكيل والاختصاصات إلا أن المنظم دمجها في لجنة واحدة بداية من سنة 2015 لأسباب متعددة منها ما يتعلق بتجانس العمل وعدم التضارب بين اللجنتين، والسبب الآخر يتعلق بترشيد العنصر البشري خاصة في ظل احجام العديد من الموظفين من المشاركة في هذه اللجان نظرا للتخوف من توابع المسؤولية في ظل المتابعات القضائية للعديد من الموظفين خاصة أن العديد منهم يفتقدون للكفاءة ويجهلون طبيعة عمل هذه اللجان، إضافة الى أن العمل في هذه اللجان هو عمل اضافي و بدون مقابل مادي.

إن رقابة لجنة الفتح وتقييم العروض تساهم في اضاء الشفافية على الصفقات العمومية فمثلا في عمليات فتح الأضرفة التقنية والمالية بالنسبة لطلبات العروض المفتوحة تتم في جلسة علنية واحدة بحضور المتعهدين الذين يتم اعلامهم مسبقا بموعد الجلسة وذلك اثناء ايداعهم وفي اعلان الصفقة، وقد خص المنظم طلب العروض المحدود باجراءات (ميزها عن طلب العروض المفتوح وطلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا) والذي من خلاله تتم دعوة المترشحين الذين جرى انتقاؤهم الأولي في مرحلة أولى برسالة استشارة ثم إلى تقديم عرض تقني أولي دون عرض مالي¹، إن اهم الأعمال الرقابية المنوطة للجنة فتح وتقييم العروض يبرز من خلال:

- التثبت من صحة تسجيل العروض في سجل خاص،
- إعداد قائمة العروض حسب ترتيب وصولها مع توضيح مضمونها ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة،
- إعداد وصف مفصل للوثاق التي يتكون منها كل عرض،
- تحرير محضر أثناء انعقاد الجلسة ويقوم بتوقيع هذا المحضر جميع أعضاء اللجنة الحاضرين مع ابداء التحفظات التي قد يثيرها اعضاء الجنة،
- تحرير محضر بعدم الجدوى عند الاقتضاء يوقعه الحاضرون.

¹ انظر المادة 46 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق

أما بالنسبة لمرحلة تقييم العروض فإنها تتم وفقا لمراحل متتالية وكل مرحلة تهدف إلى حماية ضوابط معينة، فأول مرحلة هي مرحلة تأهيل العارضين والتي يتم من خلالها التأكد من العروض وردت فعلا من المؤسسات التي تستجيب للشروط المتعلقة بطلب العروض المعبر عنه في اعلان الصفقة العمومية، وكذا التأكد من أن العرض تم فعلا عن مؤسسات قامت بسحب دفتر الشروط وغيرها من الاجراءات الرقابية التي تستند إما على النصوص التنظيمية وكذا مدى مطابقة ما ينص عليه دفتر الشروط، وعليه يستبعد كل عرض غير مطابق لموضوع الصفقة ودفتر الشروط.

تقوم اللجنة في المرحلة الأخيرة برقابة تتعلق بتقييم العروض على أساس ضوابط دفتر الشروط والتي عادة تشمل بعض الشروط التي تتعلق بالخبرة المهنية، ثم ترتيب العروض التقنية حسب املاءات دفتر الشروط وتستبعد العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا في حالة اشتراطها، وتدرس اللجنة العروض المالية للمتعهدين الذين تم انتقاؤهم الأولي تقنيا مع مراعاة التحفظات المحتملة في عروضهم، ويترتب على هذه الرقابة إنتقاء العرض الأقل ثمنا إذا تعلق الأمر بخدمات عادية، وإما أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية إذ كان الاختيار قائما على أساس الجانب التقني للخدمات، وتتوج أعمال اللجنة بالاقترح على المصلحة المتعاقدة باختيار عرض معين أو برفض العرض المقبول إذا اثبتت اللجنة أنه يترتب على منح المشروع هيمنة المتعامل على السوق أو التسبب في اختلال المنافسة بأي طريقة كانت¹.

2- الرقابة الخارجية: إن الغاية من الرقابة الخارجية في مجال الصفقات العمومية تتجسد في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول به، كما تهدف الى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج

¹ خرشي النوي، مرجع سابق، ص395.

بكيفية نظامية¹، وتعتبر لجنة الصفقات العمومية اساس الرقابة الخارجية في هذا المجال وهي مركز اتخاذ القرار بخصوص مراقبة الصفقات العمومية المندرجة ضمن نطاق اختصاصها وبهذه الصفة يمكنها منح التأشير أو رفضها وفي حالة الرفض يجب أن يكون القرار معللاً² وإلى جانب الدور الاستشاري الذي تقدمه لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة فإنها تملك مجالاً رقابياً نوجزه فيما يلي:

- دراسة مشاريع دفاتر الشروط: طبقاً لنص القانون 12-23 فإن لجان الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط قبل الدعوة للمنافسة، وتتولى دراسة هذه المشاريع طبقاً للمعايير المحددة في المادة 16 من القانون 12-23 خاصة مايتعلق منها بمنع تجزئة الحاجات بهدف تفادي إجراءات الدعوة للمنافسة، وضرورة إعداد الحاجات من حيث طبيعتها ومداهها بدقة استناداً إلى مواصفات تقنية مفصلة تعد على أساس مقاييس أو نجاعة يتعين بلوغها أو متطلبات وظيفية ويجب أن لا تكون هذه المواصفات التقنية موجهة نحو منتج أو متعامل اقتصادي محدد³، وتتوج هذه الرقابة إما بالتأشير على دفتر الشروط الذي يعتبر إذن بمباشرة إجراءات الدعوة للمنافسة أو برفض التأشير على دفتر الشروط إذا اعتراه مخالفة لنص تشريعي أو تنظيمي ويمتد الأمر للملائمة الوظيفية (مخالفة العمل المبرمج بكيفية نظامية)، و إما أن تقدم تحفظات ذات طابع توقيفي أو غير توقيفي حسب طبيعة المخالفة.

- التأشير على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق: نصت المادة 101 من القانون 12-23- 12 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية على إخضاع الصفقات المبرمة من قبل المصالح المتعاقدة الى الرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ، ويدخل عمل اللجان المختصة في

¹ انظر المادة 163 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

² انظر المادة 98 من القانون 12-23 يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق.

³ انظر المادة 16 من القانون 12-23 يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق.

مجال الصفقات العمومية في حيز الرقابة السابقة على الصفقة العمومية، وتمارس هذه الرقابة على صفقات محددة بموجب اسقف مالية¹ يتكفل تنظيم الصفقات العمومية بتحديدتها وبذلك فإن اختصاص هذه اللجان يحدده المبلغ المالي للصفقة حين يتعلق الأمر بالرقابة على الصفقة، وتعفى المصلحة المتعاقدة من التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات المختصة بالنسبة للعمليات ذات الطابع المتكرر أو بحسب طبيعتها، ففي حالة خدمات النقل والفندقة والإطعام والخدمات القانونية والمالية مهما كانت مبالغها فإنها تلجأ إلى إجراء الاستشارة وإذا تجاوز مبلغ الطلب حدود ابرام الصفقة فإنها تعرض على لجنة الصفقات المختصة على سبيل التسوية²، وتقوم هذه الرقابة على مختلف جوانب ابرام الصفقة سواء تعلق الأمر بالرقابة على صيغة الإبرام وكذا الشروط التقنية ليمتد حتى الى المحتوى الوثائقي مرورا بمدى توفر تحقق احترام المبادئ الثلاثة المتمثلة في حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات.

يتوج عمل لجنة الصفقات العمومية باصدار تأشيرة في شكل مقرر أو ترفض التأشيرة، وتقرض التأشيرة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب الميزانياتي والمحاسب المكلف إلا في حالة معاينة عدم مطابقة لأحكام تشريعية في هذه الحالة فإنه يجب على المراقب الميزانياتي والمحاسب المكلف فقط أن يعلما كتابيا هيئة الرقابة القبلية للصفقات العمومية، ويترتب على رفض لجنة الصفقات العمومية منح التأشيرة امكانية مجابهة هذا الرفض عن طريق مقرر التجاوز من قبل المصلحة المتعاقدة³.

¹ خرشي النوي، مرجع سابق، ص400.

² انظر المادة 19 من القانون 12-23 يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق

³ انظر المادة 98 من القانون 12-23 يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق

كما تمارس لجنة الصفقات العمومية الرقابة على الملاحق التي تعتبر في الكثير من الأحيان مجالا خصبا للفساد بالتعدي على مرامي الشفافية، حيث احيطت الملاحق بجملة من الأحكام التي يمكنها التصدي لهذه الخروقات وعدم المساس بالأحكام المتعلقة بالصفقة العمومية إلا بموافقة لجنة الصفقات المختصة خاصة الأحكام ذات الأثر المالي الكبير، فتختص هذه اللجنة بكل ملحق يعدل موضوعه تسمية الأطراف المتعاقدة أو الضمانات التقنية والمالية أو أجل التعاقد أو إذ كانت نسبة الزيادة أو النقصان تتجاوز 10% من المبلغ المبلغ الأصلي للصفقة، والأكثر من ذلك فرض المنظم على المصلحة المتعاقدة تقديم تبريرات للجنة الصفقات المختصة تبرز فيه أنه لم يتم المساس بالشروط الأصلية للمنافسة و أنه لا يمكن الدعوة للمنافسة من جديد بزيادة الخدمات ولا يسمح بانجاز المشروع حسب الشروط المثلى للأجل والسعر، وهذا عندما يتجاوز مبلغ الملحق بزيادة في الخدمات أو القيمة الإجمالية للعديد من الملاحق نسبة 15% من المبلغ الأصلي للصفقة في حالة صفقات اللوازم والدراسات والخدمات و 20% في حالة صفقات الأشغال.

- لجنة الصفقات كجهة طعن: تختص لجنة الصفقات العمومية بالطعون المتعلقة بالمنح المؤقت للصفقة العمومية أو إلغائه أو إعلان عدم الجدوى أو إلغاء الأجراء في اطار طلب العروض أو إجراء التفاوض بعد الاستشارة¹، كما تختص لجنة الصفقات كذلك في الطعون المتعلقة بالاستشارات ذات الطابع المتكرر إذا تجاوزت السقف المالي للاستشارة المحدد عن طريق التنظيم.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية المتخصصة

الرقابة الإدارية المتخصصة هي جزء من نظام الرقابة الإدارية العامة وترتكز على توجيه جهود الرقابة في مجالات محددة بهدف ضمان الالتزام بالمعايير والسياسات

¹ انظر المادة 56 من القانون 23-12 يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق

والاجراءات المعمول بها في تلك في تلك المجالات، وبغية تحقيق هذا الهدف احدثت عدة مصالح من اجل مراقبة اعمال الإدارة العمومية نوردها فيما يلي:

1-رقابة المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية

إن مهمة مراقبة المشروعية التي تمارسها مصالح الوظيفة العمومية يحكمها اطار قانوني وتنظيمي تدرجت احكامها من رقابة سابقة الى رقابة لاحقة تهتم بمراقبة تسيير الحياة المهنية للمستخدمين الخاضعون للقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، وتتمثل هذه الرقابة أساسا في التأكد من مطابقة مختلف قرارات التسيير الخاصة بالحياة المهنية للمستخدمين مع الأحكام القانونية والتنظيمية، وبالفعل فان الغاية من التأشير السابقة كانت مبررة باحترام الأسس الجوهرية التي تحكم الوظيفة العمومية وكذا توحيد تطبيق الأحكام التنظيمية التي تحكم مختلف أسلاك الموظفين اضافة الى متابعة تطور أعداد المستخدمين في الادارة العمومية، كما يمكن هذا الاجراء بالوقوف على مواطن القصور والخلل التي تعرفها النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية وتقديم الاقتراحات لتغطية هذه النقائص، وقد عرف اصلاح 1995 بموجب المرسوم التنفيذي 95-126 الذي يعدل ويتم المرسوم 66-145 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وظيفية الموظفين، التخلي عن التأشير القبلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية على جميع القرارات التي تتعلق بتسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، باستثناء قرارات تسيير المستخدمين التابعين للإدارة البلدية تبقى بصفة مؤقتة خاضعة للتأشير القبلية لرقابة قانونية القرارات، وقد حدد المنظم مدة سريان هذا الاستثناء الى غاية 1996/12/31 لكن هذا الاستثناء اصبح اصل و لحد الساعة قرارات تسيير المستخدمين تخضع للرقابة القبلية لمصالح الوظيفة العمومية فهي تخضع لرقابتين قبليتين رقابة مصالح الوظيفة العمومية ورقابة المراقب المالي (المراقب الميزانياتي).

إن اصلاح 1995 كان يهدف الى التخلي عن الرقابة القبلية من أجل الوصول الى رقابة فعالة يبرز من خلالها التحكم الكافي في التسيير من قبل الإدارات العمومية تغل من خلالها يد مصالح الوظيفة العمومية من القيام باختصاصات تسييرية روتينية لتتفرغ الى ما هو اسمى من ذلك الى مهامها الحقيقية المتعلقة بالتصميم و التنظيم والاستشراف في كل ما يتعلق بالوظيفة العمومية.

من أجل تغطية مواطن الخلل والقصور الذي عرفه نظام التأشيرة وللوصول الى إدارة عصرية لتسيير الموارد البشرية تبنى هذا التنظيم إجراء المراقبة اللاحقة على قرارات التسيير الخاصة بالحياة المهنية للموظفين يبنى على التسيير التنبؤي للموارد البشرية تعود فيها المسؤولية التسييرية لمسييري مختلف الإدارات المركزية والمحلية على كافة قرارات التسيير الخاصة بمستخدميها وهذا بطبيعة الحال يترتب عنه تطوير الوظيفة التدقيقية لمصالح الوظيفة العمومية لتمكينها من اجراء التقييم الموضوعي لتسيير الموارد البشرية وتحسين فعاليتها.

إن سياسة الرقابة اللاحقة على تسيير الحياة المهنية للموظفين تتم على مستويين، المستوى الأول يتعلق بمراقبة خطة تسيير الموارد البشرية التي تعد من قبل المسييرين على أساس الامكانيات المالية وفقا للاحكام القانونية وتعرض لمصادقة مصالح الوظيفة العمومية في اطار المناقشات المالية التي تجريها المصلحة المسيرة مع المصالح المختصة المكلفة بالميزانية وفق نظرة تنبئية تحدد فيها الأهداف والاعمال التي ينبغي انجازها خلال سنة لاسيما فيما يتعلق بعمليات التوظيف والترقية والتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات والإحالات على التقاعد، و هذا سيؤدي بالطبع وفق هذه الخطة إلى إعادة النظر في هيكله المستخدمين على الصعيدين الكمي والنوعي وفق نشاطات الإدارات وتطورها، إن الوصول إلى

الغاية من هذه الخطة يستوجب ضرورة التنسيق بين مصالح الوظيفة العمومية والمصالح المكلفة بالميزانية قصد التحكم الجيدة في مجال تجسيد وتطبيق هذه الخطة¹.

أما المستوى الثاني فيتعلق مراقبة تنفيذ برنامج التسيير من خلال المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية المصادق عليه من طرف مصالح الوظيفة العمومية وهذا للتأكد من مدى تطبيق برنامج التسيير ومتابعته، إضافة الى ذلك الى التأكد من شرعية القرارات الفردية الخاضعة للرقابة اللاحقة عن طريق أسلوب العينة، ومن خلال مراقبة التنفيذ تتمكن المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من التعرف على مشاكل التسيير وايجاد الحلول لها إضافة الى اعطاء صورة فعلية عن واقع الوظيفة العمومية في جانبيها الكمي والكيفي.

2- رقابة المراقب الميزانياتي

ظهر مدلول مصطلح الرقابة الميزانياتية استخلافاً لمصطلح الرقابة المالية في ظل أحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي أسس الى تنظيم جديد للمالية العمومية بالانتقال من الميزانية الكلاسيكية المتمثلة في ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج والأداء المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة وفقاً لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم²، وأشار القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الى هذه الرقابة التي يمارسها المراقب الميزانياتي في اطار محاسبة الالتزامات.

ينحصر مجال الرقابة الميزانياتية في تحديد الهيئات المعنية بهذه الرقابة ثم طبيعة أعمال هذه الرقابة؛ وانطلاقاً من أن الرقابة الميزانياتية هي جزء يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي فإن قانون المحاسبة العمومية اشار في مادته الأولى إلى أن الهيئات والإدرات التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي المطبقة على الميزانيات والعمليات

¹ انظر احكام المرسوم التنفيذي 95-125، مرجع سابق.

² انظر المادة 2 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق

المالية وذكرها حصرا في ميزانية الدولة و ميزانية الجماعات المحلية وميزانية المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة¹، ميزانية المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة اضافة الى الاشخاص المعنوية غير الخاضعة لأحكام القانون العام المخولة بتنفيذ كل اوجزه من برنامج الدولة في اطار احكام القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والتي تشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا المؤسسات العمومية الإقتصادية، إن التمعن في هذه الهيئات التي اشار اليها القانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية نجد بعض الغموض و التعارض مع ماجاء به القانون 15-18، لم نجد استثناء لبعض الهيئات من تطبيق هذه الاحكام ولم تدرج مع الهيئات الخاضعة لاحكام قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي مثل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمحكمة العليا ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية ومجلس المحاسبة وغير من المؤسسات العمومية حسب مفهوم القانون 15-18 الذي جاء بمفهوم جديد للمؤسسة العمومية وهي الهيئات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية المنصوص عليها في الدستور² وعددها حسب قانون المالية لسنة 2023 محدد ب15 مؤسسة عمومية خصت باعتمادات مالية وفق محافظ برامج تقدر ب22.000.600.000 دج كرخص التزام و23.599.286.000 دج كاعتمادات دفع³، إن المشرع في القانون السابق 90-21 استثنى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة من تطبيق احكامه لا اعتبارات منطقية تتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، لكن السؤال الذي يطرح

¹ القانون 07-23 المؤرخ في 21/06/2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، سنة 2023.

² انظر المادة 23 من القانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مرجع سابق

³ انض القانون رقم 22-24 المؤرخ في 25/12/2022، يتضمن قانون المالية لسنة 2023، ج ر عدد 89 لسنة 2022.

نفسه هل كل المؤسسات العمومية حسب مفهوم القانون المتعلق بقوانين المالية تخرج من دائرة احكام التسيير المالي والمحاسبة العمومية، وكان حريا بالمشرع في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي أن يتناغم مع القانون المتعلق بقوانين المالية الذي أعطى للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تسمية واحدة وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات المماثلة وهي تشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ووالمؤسسات العمومية الصحية والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني اضافة الى المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي في مجال نفقات المستخدمين وقرارات التسيير المتعلقة بهم¹، وهي تخضع لنفس اجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي فما الجدوى من اخراج المؤسسة العمومية للصحة دون غيرها من مجال المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكان على المشرع أن يضع كل المؤسسات ذات طابع الإداري تحت خانة واحدة هي المؤسسات ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة.

إن مجال الرقابة الميزانياتية يتجسد في الرقابة على النفقات العمومية وهي إما رقابة قبلية وهي الأصل العام أو رقابة بعدية، وتكمن أهمية الرقابة القبلية في كونها تمارس على قرارات الالتزامات بالصرف قبل انتاج هذه القرارات لأثارها القانونية اي قبل أن يترتب عليها ديون من طرف الغير وبالتالي فهي تعتبر اجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية قبل وقوعها ومنع آثارها من الظهور وهذا يبرر أساس وجودها ولما لها من أهمية فقد اعتنى بها المشرع منذ السنوات الأولى للإستقلال وذلك بصدور المرسوم 57-64 المؤرخ في 10 فيفري 1964 الخاص باختصاصات المراقب المالي²، والرسوم 238-68 المؤرخ في 30 ماي 1968

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 08/02/2021، يحدد اجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة، ج ر عدد 11، سنة 2021.

² انظر المرسوم 57-64 المؤرخ في 14/02/1964 المتعلق باختصاصات المراقب المالي للدولة، ج ر عدد 14، لسنة

المتضمن القانون الاساسي الخاص بالمراقبين الماليين¹، ويعتبر المرسوم التنفيذي 347-09 الذي عدل وتم المرسوم التنفيذي 92-141 المذكور آنفا، اخر نص ينظم الرقابة السابقة للنفقات العمومية قبل صدور التنظيمات المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي في ظل الاصلاح الميزانياتي الجديد.

وبالعودة إلى التنظيم الذي ينظم هذه الرقابة نجده يخضع هذه الرقابة لميزانيات المؤسسات والادارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة، مع الإشارة إلى أن ميزانية البلدية لم تكن خاضعة للرقابة على النفقات الملتمزم بها وبدأ العمل تدريجيا بهذه الرقابة ابتداء من السنة المالية 2010 وشملت البلديات مقر الولايات ثم شملت السنة المالية 2011 البلديات مقر الدوائر وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين، لتنتهي هذه الرقابة بتطبيق هذه الرقابة على جميع البلديات في السنة المالية² 2012.

أما من حيث الموضوع فإن هذه الرقابة تنصب كقاعدة عامة على جميع النفقات مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها إذ أنها تشمل بعض القرارات الإدارية التي يكون من آثارها المباشر ترتيب التزام بنفقات مثل تلك المتعلقة بالتوظيف ومرتببات الموظفين ومساهم المهني، أو تلك التي لا تتضمن التزاما مباشرا بنفقات و إنما استخداما عاما لاعتمادات مرخص بها في الميزانية مثل القرارات الوزارية المتعلقة بمنح اعانات التسيير للمؤسسات العمومية ذات

¹ انظر المرسوم 68-238 المؤرخ في 30/05/1968، يتضمن القانون الأساسي الخاص للمراقبين الماليين، ج ر عدد 44، لسنة 1968.

² قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09/05/2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات، ج ر عدد 37، لسنة 2010.

الطابع الإداري (في إطار الميزانية الكلاسيكية قبل التحول للنموذج الجديد)، أو مقررات الأمرين بالصرف الرئيسيين الخاصة بتفويض الاعتمادات للأمرين بالصرف الثانويين، لقد حدد المشرع الأعمال التي تخضع لتأشيرة الرقابة المسبقة وحصرها المنظم¹ فيما يلي :

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الأسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات المالية وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية أو الكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- مشاريع المقررات المتضمنة مخططات ميزانية وكذا تفويض الاعتمادات المالية.
- الالتزامات المتعلقة بتسديد المصاريف والتكاليف الملحة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات المثبتة بفاتورات نهائية.

ما يلاحظ أن المنظم يخضع غالبية الأعمال ذات الصلة بالنفقات العمومية سواء ذات أثر مالي أو حتى بدونها لتفادي الوقوع في الاختلالات المالية والكشف عن الأخطاء التي يرتكبها الأمرين بالصرف وذلك بمخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات العمومية في مختلف أوجه النشاط الإداري، وكذا تقديم النصح والمشورة في كل ما يتعلق بجوانب المشروعية في الانفاق العمومي وذلك باعتبار المراقب الميزانياتي مستشار للأمر بالصرف.

¹ مرسوم تنفيذي 09 رقم-347 المؤرخ في 2009/11/16، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في

1992/11/14 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 67، لسنة 2009

تمارس وظيفة الرقابة المالية (الميزانية) القبلية كما أشرنا سابقا من مراقبين ماليين (ميزانيتين) تابعين للوزارة المكلفة بالمالية (المديرية العامة للميزانية) يسمون مراقبون ماليون (التسمية الجديدة مراقب ميزانياتي) ويعين المراقب المالي (الميزانياتي) بقرار من طرف الوزير المكلف بالمالية وفق الشروط المنصوص عليها في المرسوم 11-381 المتعلق بمصالح الرقابة المالية¹، ويمارس المراقب المالي مهامه لدى الإدارة المركزية أو الولاية أو البلدية، وحسب نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية ويكلف بمهام الرقابة مع اختصاصات ذات صلة بها ونذكر منها:

- تنظيم مصلحة الرقابة المالية و ادارتها وتنشيطها،
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم،
- تنفيذ الاحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها،
- القيام بأية مهمة اخرى مترتبة عن عمليات الميزانية،
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الغداري والمؤسسات الاخرى،
- اعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الاحوال الدورية الوافية التي توجه الى الوزير المكلف بالمالية،
- المشاركة في تقييم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية،
- المشاركة في دراسة تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية التي لها أثر على ميزانية الدولة وعلى ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية،
- اعداد تقييم سنوي حول نشاط الرقابة المالية،

¹ انظر المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 27/11/2011، يتعلق بمصالح الرقابة المالية، عدد 64، لسنة 2011.

- مساعدة اية مهمة رقابية أو تقييم لصالحه في اطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية،
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير فعال للنفقات العمومية،
- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على امستوى المالي.
- تقوم الرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها على جملة من العناصر، فعندما تقدم بطاقات الالتزام بالنفقة المرفقة بسندات الاثبات للمراقب المالي(الميزانياتي) يقوم المراقب المالي بفحص تلك المستندات قبل أن يضع تأشيرته عليها ومن اهم ما يتأكد منه وفقا لأحكام المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 توفر الشروط الآتية:
- صفة الأمر بالصرف حيث يقوم بالتحقق من صفته وصحة تعيينه أو التفويض الممنوح له،
- المطابقة التامة للنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها،
- توفر الاعتمادات المالية،
- التخصيص القانوني للنفقة،
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة،
- وجودة التأشير أو الأراء القانونية المستوجبة قانونيا.

تنتهي مراقبة وفحص الوثائق التي يقدمها الأمر بالصرف المرفقة لبطاقة الالتزام بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام وسندات الاثبات عند الضرورة، و ذلك إذا كان الالتزام مستوفيا للشروط التي نص عليها القانون، ويعطى للتأشيرة رقم وتايخ وتسجل في سجل خاص، و إذا تبين للمراقب المالي من خلال مراقبته أن الالتزام بالنفقة يعترية عيب يتعلق بجوانب المشروعية في هذه الحالة يلزم على المراقب المالي تحت طائلة العقوبة أن يرفض هذا الالتزام رفضا مؤقتا، والرفض المؤقت للالتزام بالنفقة هو قرار يتخذه المراقب المالي بصفة

مؤقتة بمعنى أنه قرار غير نهائي لرفض التأشير على الالتزام، ويكون في حالات قابلة للتصحيح كإعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها أو اغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام أو الوثائق الملحقة بها وهذا ما نصت عليها المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي بموجب مذكرة يشرح فيها أسباب الرفض.

قد يتخذ المراقب المالي قرار الرفض النهائي للنفقة عندما يرى بأن الالتزام المقدم من طرف الأمر بالصرف لا يمكن التأشير عليه لعدم قابلية تصحيح الأخطاء والمخالفات التي تشوب صحة الالتزام، ويكون الرفض النهائي معللا بعدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة أو عدم توفر الاعتمادات المالية أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في إشعار الرفض المؤقت¹.

يمكن للأمر بالصرف مجابهة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة عن طريق إجراء التعاضلي وهو الإجراء الذي يقوم به الأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة ويكون تحت مسؤوليته الشخصية وهذا ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، إذ يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للنفقة أن يتعاضى على ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ويرسل الملف الذي يكون موضوع التعاضلي حسب كل حالة إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويجب على المراقب المالي بعد منح تأشيرة الأخذ بالحسبان إرسال ملف الالتزام الذي كان موضوع التعاضلي مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية وفي

¹ انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82، لسنة 1992.

هذه الحالة يرسل الوزير المكلف بالميزانية نسخة من الملف الذي كان موضوع التفاوض إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية (مجلس المحاسبة).

المراقب المالي لا يمكنه أن يقبل اجراء التفاوض مطلقا، إذ يمكنه ان يرفض الاحتكام لهذا الإجراء عند توفر احدى الحالات المنصوص عليها في المادة 19 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر وقد عدتها فيم ايلي:

- عدم توفر صفة الأمر بالصرف،
 - عدم توفر الاعتمادات المالية،
 - انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم،
 - انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام،
 - التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف اخفاء إما تجاوز لاعتمادات و اما تعديلا لها أو تجاوز لمساعدات مالية في الميزانية.
- إلى جانب مراقبة صحة الالتزامات التي يقوم بها المراقبون الماليون (الميزانياتيون) فإنهم مكلفون بموجب القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي¹ والمرسوم 92-414 (في انتظار تحيين النصوص التنظيمية المتعلقة بالرقابة الميزانية) ببعض المهام الأخرى ونذكر منها:
- ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق والقيام بتحليلات تتعلق بمسارات و اجراءات الالتزام بنفقات الأمرين بالصرف والتأكد كذلك من جودة عناصر محاسبة الالتزامات،
 - تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية،
 - مسك محاسبة الالتزام بالنفقات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية التي تخصه،

¹ انظر المادة 103 من القانون 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

- اعلام الوزير المكلف بالمالية دوريا بمطابقة الالتزامات وبوضعية كل الاعتمادات ومناصب الشغل المفتوحة والمستعملة.

إلى جانب الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها كرس المشروع نوعا آخر من الرقابة وهي الرقابة اللاحقة أو البعدية التي هي ليست بالجديدة في التنظيم المتعلق بالرقابة المالية إذ حاول المشرع أن يوسع من هذه الرقابة بداية من سنة 1983 ببعض النفقات المتعلقة بالتجهيز، إلا أنه تراجع على هذه النظرة سنة 1992، وقد خص المشرع الرقابة المالية البعدية لميزانية بعض المؤسسات التي تخضع لأحكام القانون العام نظرا لخصوصية النشاط الذي تقوم به، كما أخضع لهذه الرقابة بعض المؤسسات التي تخضع لأحكام القانون الخاص وعلّة ذلك يكمن في تتبع نشاطها الممول من ميزانية الدولة وهذا ما أشارت إليه المادة 02 مكرر من المرسوم التنفيذي 374-09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، إذ حصرت هذه الرقابة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وعلى ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.

إن طبيعة النشاط الذي تقوم به المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني يجعلها تحتاج الى رقابة مرنة تتكيف مع طبيعة نشاطها وبالتالي خضوعها الى الرقابة السابقة قد يؤثر في نشاطها، فهي تتعلق ببعض نفقات التسيير التي لا تسمح آجال إجراء الرقابة القبلية بانجازها ، وقد عرف هذا النوع من الرقابة سنة 1992 ليتوسع سنة 2019 ويشمل العديد من الأبواب في ميزانية التسيير لهذه المؤسسات مثل تسديد المصاريف، الأدوات والأثاث، اللوازم والتوثيق والتكاليف الملحقة اضافة إلى حاضرة السيارات وأشغال الصيانة ومصاريف التكوين وتحسين المستوى بالخارج وتسييرهما¹. هذا النوع من الرقابة

¹ قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2019/03/25، يحدد مدونة نفقات التسيير المعنية بإجراء رقابة النفقات التي يلتزم بها في

شكلها اللاحق للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ج ر عدد 48 سنة 2019.

لا يعفي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين من المسؤولية في حالة مخالفة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية.

رغم أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الاقتصادية العمومية لا تخضع لأحكام المحاسبة العمومية إلا أنه استثناء ومن باب الرقابة على المال العمومي فإن المشرع اخضع هذه المؤسسات لرقابة النفقات التي يلتزم بها على النفقات الممولة من ميزانية الدولة لانجاز عمليات تبعات الخدمة العمومية أو البرامج الخاصة بالتجهيز العمومي التي تفرضها الدولة والمنفذة من طرف هذه المؤسسات¹.

رغم المحاولات في توسيع مجال الرقابة اللاحقة على النفقات العمومية إلا أنه كان حريا بالمشرع أن يوسع هذه الرقابة أكثر لتمتد لبقية المؤسسات والإدارات العمومية خاصة في مجال التسيير ليعطي أكثر مرونة لفاعلية النشاط الإداري، ويجعل من الأمر بالصرف يتخذ جميع الإجراءات والاحتياطات قبل القيام بعملية الأمر بالصرف، ويخرج الأمرين بالصرف من وضعيتهم المريحة إذ انهم يقومون بانجاز الالتزام بالنفقات دون التفكير كثيرا في مشروعيتها على أساس أن هناك المراقب المالي يقوم بمراقبتها مع امكانية رفض التأشير عليها، مما يجعله يقوم بالالتزامات تحت مظلة المراقب المالي².

إن تعدد الاختصاصات التي يمارسها المراقب المالي (الميزانياتي) لاجعله في منأى عن المسؤولية نتيجة الأخطاء التي يرتكبها بمناسبة ممارسة هذه الاختصاصات، فالمراقبون الماليون (الميزانياتيون) يتحملون مسؤولية خاصة إلى جانب مسؤولية تسيير المصالح التي تحت اشرافهم، وهذه المسؤولية الخاصة لا تتعلق فقط بالتأشير التي يمنحونها بل تمتد للرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشير ويمتد الأمر كذلك إلى

¹ قرار مؤرخ في 2012/06/02، يحدد كليات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات

العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الاقتصادية، ج ر عدد 24، لسنة 2013

² أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 170

الآراء التي يمنحونها¹، ويعتبر مخالفة لقواعد الانضباط الميزانياتي كل مايتعلق بالرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف الهيئات الرقابية القبلية أو التأشيرات خارج الشروط القانونية، غير أن قيامهم بذلك تطبيقاً لأوامر وتوجيهات مسؤوليهم السلميين، يسوغ لهم في هذه الحالة التذرع بذلك أمام مجلس المحاسبة من أجل اعفائهم من المخالفات المتابعين بارتكابها بسبب تطبيق هذه الأوامر، لتحل محلها مسؤولية رؤسائهم السلميين.

3- رقابة المحاسب العمومي

يمارس المحاسب العمومي الدور الرقابي باعتباره عوناً مكلفاً بتنفيذ الميزانية العمومية جباية ودفعاً في ظل مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إن تجلي دعم أخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال التعديل الجديد للقانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي يتجسد في الالتزام المعنوي المفروض على المحاسب العمومي والمتعلق بالقسم و أداء اليمين أمام الجهة القضائية المختصة، إن هذا الالتزام المعنوي يقسم من خلاله المحاسب العمومي بالمحافظة على أسس الأخلاقيات المرتبطة بواجباته الوظيفية ويؤدى يمين القسم بالصيغة التالية:

" أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي عملي بصدق وإخلاص وأن أحفظ الأمانة والسري المهني وأن احترم قوانين الجمهورية وأحافظ على المال العام والله على ما أقول شهيد"².

إن الاهتمام بهذه الرقابة لم يكن وليد اللحظة بل عرفته الجزائر غداة الاستقلال مباشرة من خلال العديد من النصوص القانونية والتنظيمية بدءاً بالقانون 63-198 المتضمن

¹ انظر المادة 111 من القانون 07-23 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق

² انظر المادة 23 من القانون 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

تأسيس الوكالة القضائية للخبزبة¹، ثم المرشوم 65-259 المحدد للآلزآمات ومسؤولية المحاسبين العموميين²، لآهآم قوانين المالية للسنة بعموميات المالية العمومية إلى غاية صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ثم قانون المحاسبة العمومية 90-21 ليستقر الأمر في ظل التوجه الجديد في مجال المالية العمومية الذي تبناه القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمآم الذي جاء بفلسفة جديدة تعتمد على الإداء والفاعلية والرشادة بغية تحقيق الإهآاف المرشومة، وآماشيا مع هذا الطرح صدر القانون 21-07 الذي جاء بأحكام جديدة غير مالوفة في قواعد المحاسبة العمومية بإدخال بعض قواعد القانون الخاص ودمجها في مجال المحاسبة العمومية مثل المحاسبة العامة ومحاسبة التكاليف³.

إن هذا التعديل وسع من مفهوم المحاسب العمومي، إضافة إلى التعريف التقليدي للمحاسب العمومي، وهو كل عون عمومي معين ومعتمد قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- آآصيل الإيرآات ودفع النفقات،
- آراسة وآفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلف بها،
- آداول الأموال والسندات والقيم وآركة حسابات الموجودات،
- مسك المحاسبة الميزانية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق،
- مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الآقوق والآلآزامات المثبتة،
- الآقيب المحاسبي للقيم غير الآابآة،
- آفظ الوثائق الآبوتية والمستندات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز المحاسبي الذي يسيره.

¹ Loi n° 63-198 du 8 juin 1963, instituant une agence judiciaire du trésor, j.o n°38, juin 1963.

² المرشوم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر، آآب بموجبها الآلآزامات المحاسبين ومسؤولياتهم، آ ر عدد 92، لسنة 1995.

³ انظر الفصلين الآلآ والرابع من القانون 21-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والآسيير المالي، مرجع سابق.

يبدو أن هذا النص تأثر بنظرية الموظف الفعلي ذات المنشأ القضائي، فعلاوة على المحاسب العمومي فإنه جاء بمفهوم آخر وهو المحاسب الفعلي وهو الشخص الذي يقوم بالعمليات المذكورة أعلاه دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي ومن دون أن يتحصل على ترخيص من السلطة المؤهلة لهذا الغرض¹.

إن التنفيذ الصحيح والسليم لميزانية الدولة وميزانيات الهيئات المستقلة سواء تعلق بجوانب الدفع أو التحصيل يجعل من تنظيم وظيفة المحاسب العمومي في جانبه التقني يشكل هрма وظيفيا متاسقا تتركز في قمته جميع العمليات المالية والمحاسبية للسنة المالية لتعطي صورة واضحة عن مدى تنفيذ الميزانيات العمومية، ويبرز ذلك من خلال تصنيفات المحاسبون العموميون واختصاصاتهم على المستويين المركزي واللامركزي وحسب الاختصاصات الموكلة لهم باعتبارهم محاسبون عموميون رئيسيون أو ثانويون.

أ- المحاسبون العموميون الرئيسيون: إن طبيعة الاختصاصات الموكولة للمحاسبون العموميون الرئيسيون تتدرج حسب الاختصاصات وفقا لمايلي:

1- العون المحاسبي المركزي للخزينة: يعتبر قمة هرم المحاسبين العموميين ومن ابرز اختصاصاته هو تركيز حسابات المحاسبين الرئيسيين الآخرين، ويختص كذلك بمتابعة الحساب المفتوح باسم الخزينة العمومية على المستوى المركزي، وتنفيذ العمليات المالية الخاصة بحسابي التخصيص الخاص، حساب التسوية مع الحكومات الأجنبية، ويعتبر المحاسب الوحيد الذي لا يملك صندوق.

2- أمين الخزينة المركزي: هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي، ويقوم بانجاز عمليات الدفع الخاصة بنفقات التسيير والتجهيز العموميين للدولة، كما يتولى النفقات المتعلقة ببعض حسابات التخصيص الخاص.

¹ انظر المادة 17 من القانون 07-21 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

3- أمين الخزينة الرئيسي: يتكفل بعمليات الخزينة وكذا نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية يتولى بدوره نفقات بعض حسابات التخصيص الخاص وحسابات التسبيقات وحسابات القروض.

4- أمين الخزينة الولائية: يقوم أمين الخزينة الولائي العديد من المهام منها تنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي وتنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المحلية وتركيز العمليات المالية التي يجريها المحاسبون الثانويون التابعون له ويرسلها إلى أمين الخزينة الرئيسي.

ب- المحاسبون العموميون الثانويون: يتولون تنفيذ الميزانيات الموكلة لهم و تكون عملياتهم ممركة من طرف محاسب رئيسي أي ان هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين، وقد أوكلت

و في اطار هذا البناء فإن المشرع وضع جملة من التصنيفات المترابطة للمحاسبين العموميين، فعلى غرار التقسيم الكلاسيكي الذي يصنف المحاسبين العموميين الى محاسبين رئيسيين ومحاسبين ثانويين، فإنهم يصنفون تصنيفا وظيفيا آخر حسب الاختصاصات الموكلة لهم وهو تصنيف جديد جاء به القانون 23-07 فهم إما محاسبون مختصون يخول لهم التقييد النهائي في كتاباتهم للعمليات التي يؤمرون بها على مستوى صناديقهم أو محاسبون مفوضون ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المختصين، أو محاسبو الاموال والقيم المكلفون بالتداول والحفاظ على الاموال والقيم والسندات التي تملكها الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، اضافة الى محاسبو التركيز المحاسبي الذين يقومون بتركيز وتقييد العمليات المالية المنفذة من طرف محاسبين آخرين في كتاباتهم وحساباتهم، واستثناء أوكلت بعض المهام التي هي من اختصاصات المحاسبين العموميين إلى أشخاص آخرين وهم وكلاء الإيرادات لدى الأمرين بالصرف لتنفيذ صنف من الإيرادات أو

النفقات العمومية التي لا يمكن اخضاعها للآجال العادية لتنفيذ الايرادات والنفقات بسبب طبيعتها الاستعجالية¹.

إن المحاسب العمومي و في اطار اختصاصه الرقابي ملزم بمسك حساب التسيير وهو حساب مقابل للحساب الإداري الذي يمسه الأمر بالصرف، وعليه فإن العمل الرقابي يكون منطلقه هو المطابقة بين الحسابين²، ويتجسد من خلال مشروعية تحصيل الايرادات ودفع النفقات التي تعد مرحلة رابعة من مراحل تنفيذ الميزانية (المرحلة المحاسبية) لذا فالمحاسب العمومي قبل قبوله دفع النفقة عليه أن يتحقق في مجموعة من العناصر وهي³:

- التأكد من صفة الأمر بالصرف،
- توفر الاعتمادات المالية وتوفر السيولة ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- تبرير أداء الخدمة،
- دقة مبلغ حساب الدين،
- دقة التقييد الميزانياتي،
- وجود تأشيريات الهيئات الرقابة المستوجبة قانونا،
- التأكد من الطابع الابرائي للدفع،
- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة.

يتوج العمل الرقابي الذي يقوم به المحاسب العمومي في المرحلة المحاسبية على الأمر بالدفع الذي يرسله الأمر بالصرف وبعد التأكد من الوثائق الثبوتية وتدقيق صحة العمليات الحسابية فإنه يتخذ أحد القرارين إما دفع النفقة ويتم من خلالها ابراء الإدارة من الدين الذي كان على عاتقها أو رفض دفعها إذ كان الأمر بالدفع مخالفا لأحكام القانون

¹ أنظر المواد من 18 الى 22 من القانون 07-12 ، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

² إبراهيم بن داود، الرقابة على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص90.

³ أنظر المادة 27 من القانون 07-12 ، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

ويكون هذا الرفض إما رفضاً مؤقتاً يلزم من خلاله الأمر بالصرف بتصحيح الأخطاء المثارة وإعادة إرسالها من جديد للمحاسب العمومي لدفعها. وإما رفضاً نهائياً لا يمكن من خلاله أن تدفع النفقة وعلى غرار القانون 90-21 فإن القانون 23-07 لم يلزم المحاسب العمومي بتعليقه للرفض كما هو الحال بالنسبة لرفض المراقب المالي (الميزانياتي) للتأشيرة على الالتزام بالنفقة¹.

إن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يتيح للأمر بالصرف مجابهة الرفض النهائي لدفع النفقة بوسيلة قانونية يجبر من خلالها المحاسب العمومي بدفع النفقة وإبراء الدين على الإدارة العمومية وهي إجراء التسخير وهو حق مخول للأمر بالصرف يطلب من خلاله الأمر بالصرف دفع النفقة تحت مسؤوليته الشخصية والمالية، ومن خلال هذا الإجراء تبراؤ ذمته وتحول للأمر بالصرف، وعند قبول المحاسب العمومي إجراء التسخير يجب عليه تقديم عرض حال يرسله للوزير المكلف بالمالية عن طريق سلطته السلمية ويرسل كذلك هذا العرض مباشرة لمجلس المحاسبة وهو إجراء جديد ففي القانون السابق كان الوزير المكلف بالمالية هو الذي يحيل تقرير التسخير إلى الهيئات المكلفة بالرقابة، غير أن هذا الإجراء غير مطلق ففي بعض الحالات المحاسب ملزم برفض الامتثال للتسخير إذا تعلق الأمر بالجوانب التالية²:

- عدم توفر الاعتمادات المالية،
- عدم توفر السيولة، ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- انعدام اثبات أداء الخدمة،
- الطابع غير الإبرائي للدفع،
- عدم وجود تأشيرة رقابة النفقات الملتزم بها أو تأشير لجنة الصفقات المختصة.

¹ احمد سويفات، مرجع سابق، ص 177.

² انظر المادة 62 من القانون 12-07، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

إن هذه الاختصاصات العديدة والمتنوعة خاصة ذات الصلة بتنفيذ الميزانية قد يترتب عليها العديد من المسؤوليات نتيجة الأخطاء العمدية وغير العمدية، وتتدرج هذه المسؤوليات بدءا بالمسؤولية الشخصية والمالية عن العجز في الصندوق تحت رقابة مجلس المحاسبة أو الوزير المكلف بالمالية حسب الحالة بموجب قرارات تصفية باقي الحساب، كما يكون المحاسب العمومي مسؤول عن الأخطاء والمخالفات التي تشكل خرقا للأحكام التشريعية والتنظيمية والتي تحكم استعمال وتسيير المال العام التي من شأنها ان تلحق ضرار بالخزينة العمومية، ويعاقب عليها إما تأديبا أو جزائيا، وقد تجتمع العقوبتين معا.

الفصل الثاني: الآليات الردعية لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعتبر الآليات الردعية إحدى الوسائل الكفيلة بحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية وتعنى بإعمال مجموعة من الآليات والسياسات التي تهدف إلى الالتزام بالمبادئ الأخلاقية والمعايير المهنية في مجال الوظيفة العمومية وتسعى هذه الأخلاقيات إلى تحقيق التوازن بين مصالح الموظفين و المصلحة العامة من خلال فرض عقوبات مناسبة على المخالفين ومنع التجاوزات والسلوكات غير المقبولة، وفي هذا السياق تتضمن الحماية التأديبية تنفيذ إجراءات تأديبية تتدرج حسب جسامة الخطأ، وتشمل الحماية الجزائية تطبيق القوانين الجنائية على المخالفين الذين يرتكبون جرائم ذات وصف جزائي مرتبطة بتأدية واجباتهم الوظيفية.

المبحث الأول: النظام التأديبي

يعتبر النظام التأديبي أساس الحماية القانونية لأخلاقيات الوظيفة العمومية إذ يعتبر الركيزة الأولى لحماية الإخلال بالواجبات الوظيفية وفرض احترامها خاصة بالنسبة لنموذج الوظيفة العمومية المغلق التي تقوم على أساس الوضعية القانونية والتنظيمية للموظفين، ومن حق السلطات العمومية الاشتراط في أعوانها الاتصاف بسلوك لائق حسن¹، وكذا التقيد بأخلاقيات المهنة، إن الخروج عن الواجبات الوظيفية العمومية لا يمكن أن نخضعه لمطلق السلطة الإدارية بل يجب ان يحاط بجملة من الضمانات القانونية التي تجعل الموظف في منأى عن أي استغلال أو تعسف.

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 119.

المطلب الأول: سلطة التأديب

إن قوام سلطة التأديب يبنى على التوازن بين مبدئي الفاعلية الإدارية والضمان، وبناء على هذه الفكرة انقسمت التشريعات المقارنة إلى اتجاهين رئيسيين كل اتجاه يستند على أحد المبدئين فالإتجاه الأول تختص الإدارة فيه بمسألة التأديب بشكل أو باخر بينما يميل الإتجاه الثاني إلى اضافة الطابع القضائي على عملية التأديب، وقد أخذ المشرع الجزائري بفكرة الجمع بين الإتجاهين.

الفرع الأول: الإتجاهات المختلفة لسلطة التأديب

إن مسألة تأديب الموظف العمومي ليست مسألة قانونية بحتة فهي ذات اتصال وثيق بعلم الإدارة العامة مما جعل بعض الدول تغلب الفاعلية الإدارية لضرورات فنية، في حين أن التمسك بهذه الفكرة قد يجعل الإدارة من أجل تحقيق الفاعلية الإدارية في موقع تفضيلي تتقلص فيه الضمانات.

1- الإتجاه الإداري لسلطة التأديب: يعطي هذا الإتجاه للسلطة الرئاسية حق توقيع العقوبة التأديبية مهما كان نوع الخطأ سواء كان هذا الخطأ بسيطاً أو جسيماً ووفقاً لهذا الإتجاه فإنه لا مجال للتخوف من المساس بضمانات الموظف العمومي في مواجهة السلطة الإدارية لأنها مقررة في الإجراءات التأديبية إضافة إلى أن هذه الاجراءات تخضع للرقابة القضائية¹، ولهذا الإتجاه مجموعة من الأسس والمبررات المنطقية المدعمة بالضمانات .

أ- مبررات الإتجاه الإداري في التأديب: استندت هذه المبررات على جملة من الحجج ذات الطبيعة الموضوعية للكشف على أن مجال التأديب الذي هو جزء من بناء قوامه السلطة

¹ مليكة الصاروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والفضاء - دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة عين

شمس، القاهرة، 1983، ص90.

الرئاسية التي تعمل في إطار منسجم من أجل غاية وحيدة وهي حسن سير المرفق العمومي بانتظام واطراد وبفاعلية ورشادة ونوجز هذه المبررات في الأوجه التالية:

- إن سلطة التأديب من موجبات السلطة الرئاسية فلا يمكن أن يقتصر دور الرئيس الإداري فقط على توجيه الاتهام لأن هذا يؤدي إلى الانتقاص من السلطة الرئاسية ويهز من سطوتها في حال ما إذا منح الفصل فيها لجهة أخرى مستقلة عن الرئيس الإداري.

- الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل داخل المصلحة الموكول إليه مسؤوليتها ولاشك أن هذه المسؤولية هي المبررة لتلك السلطة الرئاسية فحيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة والا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه وذلك وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية¹.

- إن فاعلية التأديب من فاعلية العقوبة التأديبية ولا يتم هذا إلا إذا كانت الأمور تتسم بالحسم والسرعة ولا يمكن أن يتحقق إلا في البيئة التي وقع فيها الخطأ²، فإذا عهد التأديب إلى جهة بعيدة عن الإدارة فإن العقوبة التأديبية تفقد فاعليتها.

- إن خصوصية النظام التأديبي المرتبط بالبيئة الوظيفية غايته لا تهدف إلى العقاب المجرد بل تستهدف أكثر من ذلك إلى الإحاطة بالظروف التي تم فيها الخطأ التأديبي والتي مكنت الموظف من ارتكاب الخطأ أو سهلت له ارتكابه حتى تتمكن السلطة الإدارية من معالجة مواطن الخلل والقصور، ولا يمكن تحقيق هذه الغاية إلا إذا كانت السلطة الإدارية هي المختصة دون غيرها بمجال التأديب.

¹ عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1989، ص 8.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 453.

- إن الخطأ التأديبي يعتبر خروجاً عن الواجب الوظيفي إيجاباً أو سلباً هذا الواجب لا يقتصر على احترام قرار فردي يصدره الرئيس الإداري أو احترام قرارات جماعية تصدر من السلطة الرئاسية كالأوامر المصلحية أو احترام نص تشريعي أو تنظيمي وإنما يمتد إلى احترام قاعدة خلقية ولهذا السبب فإن الخطأ التأديبي لا يقوم على مجرد الاعتبارات القانونية بل توزن وتقاس على أساس التقاليد المستقرة، فكل إخلال بهذا الواجب الذي يمس التنظيم الإداري بصفة مباشرة أو غير مباشرة يعرض المخطئ للتأديب الإداري و أن الأولى بتكليف وتقدير العقوبة هي السلطة الرئاسية¹، إضافة إلى أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال التأديب بمعنى أنها تستطيع صرف النظر عنه إذا قدرت وفقاً لظروف الموظف المخطئ أو لظروف العمل بالمرفق الذي وقع فيه الخطأ أن التأديب قد يؤدي إلى عكس المقصود منه، في حين أنه لو عهد بالتأديب خارج الإدارة فإن سلطة التقدير سوف تختفي لأن المختص بالتأديب سوف يركز على الخطأ ذاته دون الظروف المحيطة به².

2- نقد الاتجاه الإداري في التأديب: رغم المبررات السابق ذكرها التي ترجح النظام الإداري في التأديب إلا أن هذا الاتجاه تعرض إلى العديد من أوجه النقد نوجزها فيما يلي:

- تردد السلطة الرئاسية في توقيع الجزاء التأديبي خشية أن تكون هذه الجزاءات محل مناقشة لاحقة من الرئيس الأعلى أو أن تلغى رئاسياً أو بواسطة القضاء مما قد يضعها في موقع محرج مع المرؤوسين³.

¹ مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص 94

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب - دراسة مقارنة - ص 454.

³ François Gazier, op, cit, p170

- السلطة الرئاسية قد لا تكون قادرة على ممارسة سلطة التأديب بحرية وفاعلية، للضغوطات التي قد تتعرض لها سواء من النقابات أو الهيئات السياسية¹؛
- خشية الإدارة من ممارسة سلطة التأديبية التي قد تؤدي الى إيجاد مناخ سيئ في العمل، و إثارة نفوس الموظفين وتكتلهم في مواجهة الإدارة بصورة قد تؤدي إلى عرقلة العمل الإداري وعدم انتظامه²؛
- تقف سلطة التأديب الرئاسية دائماً في موقف الشك والريبة من حيث الحيطة والنزاهة وذلك لتمتعها بصفتي الخصم والحكم، فهي التي تضطلع باجراءات الاتهام والتحقيق وتوقيع العقاب محل المساءلة التأديبية³؛
- في بعض الحالات تهرب الإدارة من الاجراءات التأديبية إلى تطبيق نوع العقوبات التأديبية المقنعة بدون ضمانات؛
- الاختصاص التقديري الواسع للسلطة الإدارية في التأديب يؤدي إلى التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة.

2- الإتجاه القضائي لسلطة التأديب: يتميز هذا النظام باقتراب الدعوى التأديبية إلى حد بعيد بالدعوى الجنائية على أساس الفصل بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها وبين هيئات قضائية خاصة ومستقلة تختص بالنظر في الأخطاء التأديبية الجسيمة وذلك

¹ François Delpérée, L' Elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, Pris 1969,p 2.

² نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة التأديب الموظف العام في النظام القانون الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس سنة 2005، ص106.

³ سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 2011، ص150.

بتقدير الخطأ التأديبي المنسوب للموظف وبتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع الثابتة¹، ويبقى من اختصاص السلطة التأديبية الاخطاء التأديبية ذات الوصف البسيط، إن تبني هذا النوع من النظام التأديبي يتطلب بالضرورة وجود اجراءات تأديبية محددة توفر للموظفين أقصى ما يمكن من ضمانات الحياد لاطمئنان المتهم في مدى التزام سلطة التأديب بالاعتبارات القانونية في توقيع الجزاء، ويقوم هذا النظام ايضاً على تخصص قضائي تخرج فيه الدعوى التأديبية من اختصاص المحاكم الإدارية العادية، وبأخذ تنظيم المحاكم التأديبية عادة بدرجتين للتقاضي تختص بتوقيع الجزاء والظعن فيه²، إن هذا النظام يستند على جملة من المبررات تستند على في اساسها على الضمانات:

آ-مبررات النظام: إن نظام التأديب القضائي يبنى على أساس الضمانات الممنوحة للموظف العمومي، لذا بنيت حجج أنصار هذا الاتجاه على مبررات تحقق هذا الأساس نوردها فيما يلي:

- يحقق هذا النظام ضمانات للموظفين محل المتابعة التأديبية من خلال مراحل الاجراءات التأديبية وهذا من شأنه أن يثبت الأمن والطمأنينة في نفوس الموظفين ويجنب استعمال العقوبة التأديبية ويمنع استبداد الرؤساء وطغيانهم³.
- إن هذا النظام دافع من أجل تحسين مردودية العمل الإداري لأنه يترك للرؤساء الإداريين الاهتمام بخالص العمل الإداري وتطويره من أجل تحقيق الأهداف المنتظرة من المنظمة

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن

العربي، الدار البيضاء 2006، ص152

² مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص111.

³ عيسى محمد عيسى مناصرة، مدى تأثير التأديب الإداري في الوظيفة العامة بالحكم الجنائي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه

في الحقوق، جامعة القاهرة 2012، ص135.

أو الهيئة الإدارية، بدلا من الاشتغال بالأمور التأديبية ويستشهد بهذه الفكرة على أن الكثير من الدول التي يشهد لها بالإدارة الجيدة أخذت بنظام القضائي مثل ألمانيا، سويسرا، هولندا¹.

- إن حكم الهيئات القضائية المستقلة يكون حياديا بعيدا عن التأثيرات السياسية و الإدارية وتكون معاملة موحدة وعادلة لجميع الموظفين بمختلف مراتبهم الإدارية.

إن هذه المبررات لم تسلم من أوجه النقد لأنه حتى و إن خصصنا قضاء مستقلا بداعي الأنصاف والحيادة إلا أننا نسجل بعض الملاحظات الموضوعية ونذكر منها أن أعضاء المحاكم التأديبية هم من القضاة غالبا يجهلون العمل الإداري وظروفه وملابساته والغايات المرجوة منه مما يجعل في الكثير من الأحيان احكامهم بجانب الصواب، اضافة إلى أن الإجراءات التأديبية في هذا النظام تتميز بطول الإجراءات وبالتالي تاخر صدور الحكم التأديبي مما يحول دون فاعلية الجزاء التأديبي في تحقيق الردع العام لبقية الموظفين²، وهذا يؤثر عكسيا على حسن سير العمل في المرافق العمومية وبالتالي يؤثر على المصلحة العامة.

ب- الضمانات القضائية للتأديب: يكفل النظام القضائي الضمانات التي يحتاجها الموظف في مرحلة التحقيق لكي يثبت براءته أو على الأقل يستطيع أن يبين ويشرح الظروف التي احاطت بارتكاب الخطأ وتتمثل هذه الضمانات في الوجاهية والحيادة³:

-الوجاهية: تعتبر الوجاهية من أهم أسس المحاكمة التأديبية والتي من خلالها يتعرف الموظف المتابع بخطأ تأديبي بما هو منسوب إليه عن طريق التبليغ وكذا اعلامه بقرار

¹ رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989، ص60.

² هيام حليم غازي، مجالس التأديب، ص60

³ مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص117.

الاحالة وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى و الا اعتبار هذا الإجراء معيبا في الشكل تحت طائلة البطلان، إن اجراءات الواجهية تمكن الموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محاميا وله الحق في تقديم دفوعاته كتابيا أو شفويا وتمكينه بحقه في الدفاع عن نفسه وتمكينه من الاطلاع على المستندات وملفات التحقيق ومن حقه طلب التأجيل إن دعت الى ذلك أسباب جدية¹.

- الحيادة: يتحقق مبدأ الحيادة بصورة مطلقة في نظام التأديب القضائي، حيث تعهد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلى محاكم تأديبية مستقلة عن الإدارة ويتم تشكيلها على نحو يفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم وأي اخلال بهذا المبدأ يترتب عليه بطلان الحكم لعيب في الإجراءات وأهم مثال لتطبيق مبدأ الحيادة يتجلى في النظام التأديبي الألماني حيث يقوم تنظيم القضاء التأديبي على درجتين وتتمثل في دوائر التأديب الاتحادية التي تعتبر درجة أولى في التقاضي والمحاكم التأديبية الاتحادية التي تعد محاكم استئنافية للأحكام التي تصدرها الدوائر التأديبية وتتولى كذلك توحيد المبادئ القانونية في المواد التأديبية²، ومن التشريعات العربية التي أخذت بهذا النظام التشريع المصري حيث تم انشاء نظام المحاكم التأديبية وفقا لأحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 والتي عرفت في تشكيلها المزج بين العنصر القضائي والإداري إلا أن تعديل القانون رقم 117 لسنة 1958 بموجب القانون 47 لسنة 1972 الذي استبعد العنصر الإداري كلية من تشكيلة المحاكم التأديبية ليصبح تشكيلها قضائيا خالصا مع اعتبار المحاكم التأديبية فرعا متخصصا من قضاء مجلس الدولة³.

¹ مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص 117

² سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 590

³ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1979، ص 303.

رغم أن الاتجاه القضائي في التأديب أسس على الضمانات لكي لا تتعسف الإدارة في توقيع عقوبات غير شرعية وعليه فإن القائلين بتطبيق هذا الاتجاه يستندون على وجوبية حصر الأخطاء التأديبية تأسيا بالقانون الجنائي مع اقامة الربط بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية إلا أن هناك العديد من الصعوبات تعترض هذا المسلك لا خلاف تطبيق كل من القانونين الجنائي والتأديبي إضافة إلى أن أي محاولة لتقنين الاخطاء التأديبية ستكون غير مجدية لتعدد الواجبات الوظيفية باختلاف انواعها في المرافق العمومية وكذا اختلاف ظروف وطبيعة عمل كل موظف على حدى من حيث نوع العمل ودرجة المسؤولية، كما أن الواجبات والالتزامات الوظيفية تتصف بالصفة الاخلاقية إلى حد كبير وهذا الوصف يجعلها غير قابلة للتقنين، أما من حيث ايجاد ارتباط بين الجريمة والعقوبة التأديبية فإن هذه الفكرة لا يمكن تعميمها فهي محصورة في بعض التطبيقات كما هو الشأن في فرنسا بالنسبة لبعض المرافق العمومية وفي النظام الفنزويلي¹ ونجدها كذلك في النظام التأديبي المصري بالنسبة للوائح والجزاءات².

إن القول بتخصيص قضاء مستقل لتأديب الموظف العمومي هو قول يعتريه الكثير من المنغصات التي تجعل منه نظام شكلي يفتقر للفاعلية، حيث أن الغاية والهدف من التأديب هو ضمان حسن سير المرفق العمومي بانتظام ولا تتحقق هذه الغاية إلا باختصاص السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء لتحقيق هذا الهدف، كما أن وضع سلطة التأديب في يد لجنة أو هيئة مستقلة يجعل الاجراءات التأديبية أكثر تعقيدا واكثر بظاً لأن الخطأ التأديبي يبنى على أساس التقاليد الإدارية وملابسات وظروف العمل واعتبار شخصية الموظف ومسؤولياته لذا يترك التقدير للسلطة الإدارية التي يتبعها الموظف، لأن فاعلية التأديب تستوجب الحسم في البيئة

¹ Serge Salon, Délinquance et Répression Disciplinaire dans la fonction publique, these de doctorat, Paris,1969,p110.

² مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص120

التي وقع فيها الخطأ، وكما اشرنا سابقا أن الغاية من التأديب ليس مجرد العقاب فحسب بل يستهدف غاية كبرى وهي تمكين المرفق العمومي من أداء خدماته ومن ثم فإن الغاية كذلك أهم من التأديب لأن سد الثغرات ومعالجة أوجه القصور في الجهاز الإداري أهم كثيرا من عقاب الموظفين المخطئين وهو يقلل من الوقوع في الخطأ ويحمي الموظف من التعرض لما يستوجب التأديب، وإذا ما تمت الإجراءات التأديبية بعيدا عن الإدارة وحصر دورها على الاتهام فإن الغاية تزول خلف الطابع العقابي للتأديب¹.

3- الاتجاه الشبه قضائي للتأديب: لا يختلف النظام الشبه القضائي للتأديب كثيرا عن نظام التأديب الرئاسي لكون السلطة الإدارية تحافظ على سلطاتها الواسعة في كل مراحل الدعوى التأديبية، وشرعت هذه الامتيازات للإدارة العمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة وفاعلية التنظيم الإداري²، ورغم الاختصاصات الواسعة الممنوحة للإدارة إلا أنه يرافقها ضمانات مقبولة للموظف العمومي.

إن القرارات التي تصدر عن الهيئات وإن كانت في طبيعتها هي قرارات إدارية إلا أنها تشبه في إجراءاتها الأحكام القضائية، مثل التشكيل القانوني لمجالس التأديب والنقاضي على درجتين واحترام حقوق الدفاع ووقف التنفيذ وغيرها من الإجراءات المستمدة من الإجراءات القضائية لذا سمي هذا الاتجاه بالنظام الشبه القضائي.

إن النظام الشبه القضائي يعرف عدة صور نذكر منها أن المشرع في بعض الأحيان يلزم الإدارة بطلب الاستشارة من هيئة مستقلة قبل صدور القرار التأديبي وللإدارة السلطة التقديرية في الجزاء الذي تراه مناسبا، أي أن رأي الهيئة غير ملزم للإدارة ولكن الإدارة ملزمة بطلب الرأي والاستشارة من هذه الهيئة، وهناك صورة أخرى لهذا النظام وهي أن الإدارة ملزمة

¹ مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص 125.

باستشارة هيئة مستقلة وملزمة كذلك بالأخذ برائها الا في الحالات المتعلقة بتخفيف العقاب التأديبي المقترح على الموظف، والصورة الثالثة وهي أن يعهد للإدارة سلطة الاختصاص في مجال الاخطاء التأديبية البسيطة أما الأخطاء التأديبية الجسيمة فيعهد الاختصاص فيها إلى مجالس التأديب المشكلة في مجملها من موظفين.

آ-مبررات النظام: إذا كان النظام الشبه القضائي يسعى الى تحقيق عنصر الضمان ويهمل إلى حد بعيد عنصر الفاعلية فإن النظام الشبه القضائي يسعى للموازنة بين عنصري الفاعلية والضمان، فاحتفاظ السلطة الإدارية بتوقيع بعض الجزاءات التأديبية يخدم فكرة الفاعلية لأن أساس العمل الإداري المحاط بخصوصيات تأخذ مبرراتها من فكرة المرفق العمومي والمصلحة العامة، إن احترام عنصر الفاعلية لا يعني خرق ضمانات التأديب العادل للموظف ويتجسد نسبيا من خلال تدخل الهيئات الاستشارية بإبداء الرأي قبل توقيع الجزاء التأديبي وهذا يعتبر إلى حد ما نوعا من الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة.

إن النظام التأديبي الشبه القضائي و إن كانت للإدارة سلطات في مختلف مراحل المحاكمة التأديبية إلا أن النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية تقيد هذه السلطات بفرض ضمانات للموظف العمومي مثل حق الدفاع الذي يجب اتاحته للموظف في مختلف مراحل الدعوى التأديبية وتبقى هذه الضمانات مكفولة للموظف العمومي تحت رقابة القاضي الإداري في حال تعسف السلطة الإدارية، ورغم التوجه التوفيقى لهذا الاتجاه بين الفاعلية والضمان إلا أنه لم يسلم من النقد خاصة في المجال المتعلق بالضمانات، إذ يرى أصحاب النقد أن الضمانات المقررة في هذا النظام ماهي إلا ضمانات صورية و أن الإدارة هي صاحبة كلمة الفصل في كل مراحل الدعوى التأديبية من توجيه الاتهام الى غاية توقيع الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني سلطة التأديب في التشريع الجزائري: أخذ المشرع الجزائري بالنظام الشبه القضائي للتأديب إذ جعل سلطة التأديب اختصاص اصيل للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين وهو مبدا استقر عليه المشرع الجزائري في مختلف الأحكام ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي المتعلقة بالوظيفة العمومية منذ صدور أول نص تشريعي ينظم الوظيفة العمومية سنة 1966، وهذا ما كرسه الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ خول للسلطة التي تملك صلاحية التعيين اختصاص توقيع العقوبة التأديبية استنادا الى معيار جسامه الخطأ، إذ تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الاولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي¹، المشرع الجزائري في الأخطاء من الدرجتين الثالثة والرابعة اخذ بالرأي الذي يستوجب الزامية القيام بطلب الاستشارة وكذلك الزامية الأخذ برأي هيئة الاستشارة.

إن المشرع الجزائري و إن منح صلاحيات واسعة للسلطة الرئاسية المتمثلة في السلطة التي تملك صلاحية التعيين إلا أنه في العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة أشرك معها اللجان التأديبية وذلك لكي لا تتفرد السلطة الإدارية بتطبيق العقوبة التأديبية لوحدها، وهذا تفاديا للشطط والتعسف والشخصنة وعدم الحياد الذي قد يصيب قراراتها التأديبية، اضافة إلى هذه الضمانة فقد اخضع المشرع قرارات اللجان التأديبية لامكانية الطعن أما لجان الطعن المختصة.

إن تمكين السلطة التي تملك صلاحية التعيين من سلطات واسعة في النظام التأديبي لها ما يبررها خاصة في ظل نظام بيروقراطي يعتمد على السلم الإداري ويجعل من الهيمنة على

¹ المادة 165 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

شخص المرؤوس وعمله ركيزة اساسية لهذا النظام، كما يمنح للرئيس الإداري مجالا من السلطة التقديرية لمجابهة مختلف العوارض وهذا طبعا من أجل تحقيق المصلحة العامة، كل هذا يجعل المسؤول المباشر أدري من غيره بمعرفة وتقدير سلوك الموظف المخطئ، وبالموازاة مع تمكين المسؤول المباشر من حق المكافأة فتمكينه من حق العقاب ضرورة من متطلبات التسيير الفعال للمورد البشري داخل المنظمة الإدارية، كما أن سلطة تقدير الملائمة لا يمكن لأي جهة أخرى أن تقدرها سوى سلطة التعيين التي تبنى على أساس التطبيق السليم للغرض من العقوبة التأديبية وجعلها تتماشى مع روح القانون¹، وهذا ما تجسد في أول نص تنظيمي يتعلق بتأديب الموظف العمومي التي اعطت السلطة التقديرية لسلطة التعيين مسألة تكيف الخطأ التأديبي وكذا سلطة تحريك الدعوى التأديبية واحالة الموظف المرتكب للخطأ الجسيم على المجلس التأديبي الذي يسوغ له ان يأمر باجراء تحقيق إذا لم يكتف بتكيف سلطة التعيين أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال، ويبيد المجلس التأديبي رأيا معللا في العقوبة التي يراها مناسبة للخطأ التأديبي ويحيل هذا الرأي لسلطة التأديب التي لها الحق في التأديب²

المشرع الجزائري أسس مجال التأديب على فكرة المزوجة في فرض العقوبة التأديبية بين السلطة الإدارية(سلطة التعيين) والمجلس التأديبي وتأكدت هذه الفكرة في كل النصوص ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي اللاحقة، إن التقسيم الثلاثي للأخطاء التأديبية في ظل المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية جعل من سلطة التعيين تنفرد بحق تقرير العقوبات من الدرجة الاولى بمقرر يبرز الأسباب دون العودة إلى لجنة الموظفين مع امكانية اطلاع لجنة الموظفين بعقوبات الدرجة الثانية وهذا ليس من باب الاستشارة بل ضمانة منحها المشرع للموظف إذ يمكنه التظلم للجنة الموظفين في أجل

¹ سعيدم مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص126.

² المرسوم 66-152 المؤرخ في 02/06/1966 المتعلق بالإجراء التأديبي، ج ر عدد46، سنة 1966.

شهر من تاريخ العقوبة غير أن هذا الرأي غير ملزم لسلطة التعيين، لتبقى ملزمة فقط باستشارة لجنة الموظفين في العقوبات الجسيمة والتي صنفها المشرع أخطاء من الدرجة الثانية والثالثة¹، وهذا ماتجسد أيضا في نص المادة 165 من الأمر 03-06 المشار إليه أعلاه الذي جعل استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي ملزمة والأخذ برأيها ملزم كذلك مع تقييد سلطة التأديب الذي يعتبر أحد الضمانات المكرسة للموظف العمومي إذ قيدها بمجال زمني محدد إذا لم يتم إخطار المجلس التأديبي في أجل 45 يوم من تاريخ معاينة الخطأ يسقط الخطأ المنسوب للموظف بانقضاء هذا الأجل²، كما لزم المشرع المجلس التأديبي بالبث في القضية المحالة إليه في أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ إخطاره، لكن المشرع لم يرتب أي أثر إذ لم يبت في القضية في الآجال المحددة أو لم ينعقد المجلس التأديبي.

المطلب الثاني: خصوصية الخطأ التأديبي

إن الأخطاء التأديبية المشار إليها في النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية جاءت على سبيل المثال ولا يمكن للمشرع أن يضبطها بصفة حصرية لأنها مرتبطة بالواجبات والالتزامات الوظيفية التي هي بدورها غير محصورة، ومرد ذلك يمكن أن نعتبر الأخطاء المهنية في مجملها أخطاء أخلاقية أي هي مساس وخرق للمبادئ الخاصة بأخلاقيات المهنة التي يفرضها المحيط المهني الخاص بالمؤسسة أو الإدارة³

¹ انظر المواد 125 و126 و127 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، مرجع سابق، 1985.

² انظر المادة 166 من الأمر 03-06، مرجع سابق

³ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص131.

الفرع الأول مفهوم الخطأ التأديبي

تستعمل العديد من المرادفات للتعبير عن الخطأ التأديبي فالمشرع الجزائري سماها الأخطاء التأديبية ويطلق عليها كذلك المخالفة التأديبية، ودرج جانب من الفقه تسميتها بالجريمة التأديبية تأسيا بالجريمة الجنائية، أما من حيث تعريفه فأغلب التشريعات لم تعطي تعريفا محددًا للخطأ أو المخالفة التأديبية وهذا ربما يرجع لخصوصية وطبيعة الخطأ التأديبي كما أن المشرع خشي أن يعتري هذا التعريف النقص الذي قد لا يشمل جميع الأخطاء التأديبية فاكثفت التشريعات بوضع قاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يعاقب تأديبيا وهذا ما اكده المشرع في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية دون غيره من النصوص السابقة وهذا ما اشارت إليه المادة 160 منه والتي جاءت بمفهوم عام للخطأ المهني واعتبرت كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط أو كل مخالفة من طرف الموظف أثناء وبمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، ولعل القضاء الإداري كان أكثر تفصيلا في تحديد مفهوم الخطأ التأديبي (الجريمة التأديبية) بناء على ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر بتاريخ 1949/11/17 والذي ينص بانه (... من المسلم أن مناط المسؤولية التأديبية هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابا أو سلبا أو اتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في الوظيفة، انما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه، أما إذ انعدم مأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه اخلال بواجبات وظيفية أو خروج عن مقتضى الواجب، فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا مجال للجزاء التأديبي)¹.

¹ المحكمة الإدارية العليا. حكم 1955/12/5، (س1، ص43)

تعرض العديد من الفقهاء كل حسب الزاوية التي ينظر منها إليه فعرّفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه¹، و عرّفه الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه كل تصرف يصدر عن العامل أثناء تأدية أداء وظيفته أو خارجها ويؤثر بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الاكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة²،

كما تعرض الفقه الفرنسي لتعريف الخطأ التأديبي فعرّفه³ Francis Delpéree بأنه الفعل أو الامتناع عن فعل يتسبب لفاعل ويعاقب عليه بجزاء تاديبية، كما عرّفه Serge Salon بأنه فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفا للواجبات التي تفرضها الوظيفة، كما عرف كذلك بأنه الخطأ المرتبط بالخدمة.

من خلال التعاريف السابقة، وبما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا لا سيما في قرار Beau Ville الذي وسع من مفهوم الخطأ التأديبي الذي أقر بترتب الخطأ التأديبي بمجرد وقوع مخالفة للقانون العام، وفي هذا السياق فإننا نكون أمام خطأ تأديبي كلما كان هناك اخلال بواجبات مقررة من شأنها أن تعيق السير الحسن للمرافق العمومية بالاخلال بالسير الحسن للمرافق العمومية ويمكن أن يحدث هذا الامر ليس فقط نتيجة عدم مراعاة القواعد التقنية في مفهومها العام، ولكن ايضا نتيجة اقرار أي عمل اثناء القيام بالخدمة أو خارجة عن طبيعة الحاق الضرر بالاعتبار الذي ينبغي على الموظف الاتصاف به تجاه المواطنين ومستعملي المرافق العمومية⁴ وبهذا الصدد قضى المجلس الاعلى في الجزائر في القرار رقم

¹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التاديب، ص48، مرجع سابق

² مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص55.

³ نفس المرجع، ص56.

سعید مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، مرجع

سابق، 424. ⁴

42568 بتاريخ 1985/12/07 الذي اشار فيه إلى أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة ومن ثم فإن الإدارة العامة باتخاذها قرار بعزل الموظف الذي كان قد انتهج سلوكا لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة¹، وهو التكليف العام الذي توخاه المشرع الجزائري في مجمل النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة وهو ما أكدته المشرع في نص المادة 42 من الامر 06-03 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية بقولها أنه يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، ونورد بعض الأحكام المعبرة عن هذه الفكرة من خلال قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

- الافراط في الشرب والظهور بحالة السكر البين يعتبر خطأ إداريا يستوجب العقاب (حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ 4 جويلية سنة 1959 في قضية Demolin).
- التقصير في اشراف الموظف على أسرته وهي تشمل زوجته و أولاده القصر (حكم مجلس الدولة بتاريخ 24 ديسمبر 1955 في قضية Lisen borghs).
- مخالطة أشخاص أو أسر ذات سمعة سيئة (حكم المجلس الصادر في 06 افريل 1951 في قضية Athiel) .
- افراط الموظف في الاستدانة، فالاقتراض في ذاته عمل مشروع ومتروك لحرية الموظف وتقديره لكن الاسراف في الاقتراض يهدد الاستقرار المالي للموظف.
- إن ما يميز الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي أن الخطأ التأديبي لا يخضع لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص لتعارض هذا المبدأ مع السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب

¹ سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 222.

وبالتالي ترك غالب الأخطاء التأديبية دون تحديد وعليه فإن من الصعوبة بمكان ارساء هذا المبدأ على الأخطاء التأديبية لأن الجانب الأكبر من واجبات الموظفين مستمدة من المركز القانوني للموظف وهي القوانين التي تحكم سير المرافق العمومية ومن الطبيعة المختلفة لكل مرفق على حدة وما يؤديه من خدمات للمواطنين، مثل قواعد سير المرافق العمومية بانتظام واطراد وقابليتها للتغيير والتعديل، ومساواة المنتفعين أمامها¹، فعادة ما يكتفي المشرع بذكر أهم الأخطاء كإفشاء أو محاولة إفشاء الاسرار المهنية أو الاستفاد من امتيازات من اية طبيعة كانت وخرق واجب التحفظ أو عدم التقيد بواجب الطاعة وغيرها من الأخطاء التأديبية التي عددها المشرع على سبيل المثال، كما أن هذه النصوص غالبا ماتحدد الخطأ التأديبي بمفاهيم عامة مثل الإخلال بالانضباط العام الذي يمس بالسير الحسن للمصالح أو الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية. ويعود ذلك إلى اعتبار الخطأ التأديبي خطأ أخلاقيا يمس بالمبادئ الخاصة بأخلاقيات المهنة التي يفرضها المحيط المهني الخاص بالمؤسسة أو الإدارة²، وكما اشرنا سابقا أن القانون التأديبي يختلف عن القانون الجنائي الذي تحكمه قاعدة أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وهذا ما اعتبره البعض اجحافا في حق الموظف الذي لا يمكنه أن يتعرف بدقة على الواجبات القانونية الأساسية الملقاة على عاتقه، وكذا العقوبات المقررة في حالة الإخلال بهذه الواجبات، وعليه فقد أصبح من الضرورة بمكان التصدي للنقص والقصور في القانون التأديبي ومل فرغاته حتى و إن كانت المقارنة بين النظامين التأديبي والجزائي غير مبررة لاختلاف أسس وغايات كل نظام³، هذا لا يعني أن النظام التأديبي لا يخضع لمبدأ الشرعية كل ما في الامر أن النظام التأديبي يخضع لمبدأ الشرعية في سياق يختلف عن الشرعية الجنائية، فهو يندرج ضمن اطار عام يسمح من خلاله لسلطة التأديب ان تتعداه بعيدا

¹ مليكة الصاروخ، مرجع سابق، ص60

² سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص131.

³ Louis Fougere, la fonction publique et choix de texte commentés, Inst. international des sciences administratives, 1966. P348.

عن الحصرية تحت رقابة القاضي الإداري على قيام الوقائع وصحة تكييفها وبالتالي فإن الأخطاء التأديبية ترتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم أيا كانت طبيعة هذه القاعدة سواء كان الدستور أو التشريع أو التنظيم وحتى العرف والاجتهاد¹.

الفرع الثاني: تصنيفات الاخطاء التأديبية

لقد رتبت التشريعات الأخطاء التأديبية بناء على معيار جسامة الخطأ هذا يعني أن الأخطاء التأديبية تتدرج بحسب الاضرار التي تسببها والتي من شأنها التأثير على حسن سير المصالح الإدارية، وقد سايرت النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر سواء بالنسبة للامر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمرسوم 82-302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية² مرورا بالمرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات والإدارات العمومية و تجسدت هذه الفكرة ايضا في الأمر 06-03 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية مع فارق بسيط يتجسد في تبني التصنيف الرباعي للأخطاء التأديبية عوضا عن التصنيف الثلاثي التي عرفته النصوص القانونية والتنظيمية السابقة وبالرجوع إلى أحكام الفصل الثالث من الامر 06-03 فقد صنف الأخطاء التأديبية إلى ثلاث درجات وهي:

الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى: وهي أخطاء بسيطة تتعلق أساسا بالانضباط العام باعتباره أحد الأسس والركائز التي يعتمد عليها السير الحسن للمرفق، فكل مساس بالانضباط العام يعد خطأ تأديبيا من الدرجة الأولى وللسلطة الإدارية سلطة تقديرية في تكييف الخطأ.

¹ تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ الشرعية و أثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص180.

² انظر المواد من 68 إلى 72 من المرسوم 82-302، يتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر عدد 37 لسنة 1982.

الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية: هي الأخطاء التي يقوم بها الموظف بسبب الرعونة أو الإهمال أو السهو وتلحق ضررا بأمن المستخدمين أو بأملك الهيئة المستخدمة، إضافة إلى الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المصنفة كأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة، وهنا كذلك تظهر السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الوقائع التي من شأنها أن تشكل خطأ من الدرجة الثانية.

الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة: هي أخطاء أكثر خطورة جلها يتعلق بالمساس بأخلاقيات المهنة وقد عدتها المادة 180 من الأمر 06-03 على سبيل المثال وهي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
 - إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
 - رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام بوظيفه دون مبرر مقبول
 - إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
 - استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.
- الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة: هي الأخطاء الجسيمة التي قد تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بتسريح الموظف وقد عدتها المادة 181 من الأمر 06-03 على سبيل المثال وهي:

- الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

- التسبب عمدا في اضرار مادية جسيمة بتجهيزات و املاك الإدارة العمومية التي من شأنها الاخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وظيفة سمحت له بالتوظيف والترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر مع حفظ الاستثناءات.

المطلب الثالث: العقوبة التأديبية

إن انزال العقوبة التأديبية على الموظف العمومي يمر حتما بجملة من الاجراءات التأديبية من بدأ معاينة الخطأ التأديبي إلى غاية صدور القرار التأديبي

الفرع الأول: الإجراءات التأديبية ومبدأ الضمان

إن الغاية التي تتوخاها الاجراءات المتعلقة بالمحاكمة التأديبية هي خلق التوازن بين احترام ضمانات المحاكمة العادلة بالنسبة للموظف وكذا مقتضى فاعلية العمل الإداري وكل اجراء تأديبي إلا وياخذ في طياته هذا التوازن من أجل تحقيق الضمان وتوفير الإطمئنان لذوي الشأن، وتأسيسا على ذلك فإن القضاء الإداري سواء في الجزائر أو في فرنسا يتشدد في مراقبة سلامة الإجراءات التأديبية.

إن السلطة المخولة بمباشرة المتابعة التأديبية في القانون الجزائري هي المخولة حصريا بمعاينة الخطأ التأديبي ومن ثم مباشرة الإجراءات التأديبية ولسلطة التعيين السلطة التقديرية في تكييف الوقائع وتصنيفها إما اخطاء بسيطة أو أخطاء جسيمة والتي تترتب عليها عقوبات تتناسب مع جسامة الخطأ وقد صنف المشرع الجزائري العقوبات التأديبية إلى أربعة أصناف:

العقوبة من الدرجة الأولى: وهي عقوبة ذات اثر معنوي مرتبطة بأخطاء بسيطة بالنسبة للموظف لكنها مرتبطة بالانضباط العام والسير الحسن للمصالح التي قد لا يدركها ويعيها

الموظف وعليه وجب تنبيهه وأشعاره، ولم يتم حصر الأخطاء التأديبية المرتبطة بها من قبل المشرع الجزائري بل جعلها تخضع للسلطة التقديرية لسلطة التعيين في كل خطأ بسيط يخل بالانضباط العام ويمس بالسير الحسن للمصالح، والعقوبات التأديبية هي التنبيه، والإنذار الكتابي، والتوبيخ.

العقوبة من الدرجة الثانية: وهي عقوبات أكثر وقعا من العقوبة من الدرجة الأولى وهي عقوبة ذات أثر مادي على الموظف وتتمثل في التوقيف من العمل من يوم إلى ثلاثة أيام والشطب من قائمة التأهيل، وهنا يجب الإشارة إلى ان هذه العقوبة تشمل بعض الأخطاء غير القصدية إذا تعلق الأمر بامن المستخدمين و أملاك الإدارة.

مع الملاحظة أن العقوبة من الدرجة الأولى والثانية اختصاص أصيل للسلطة التي تملك صلاحية التعيين دون الحاجة لأخذ الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء¹

العقوبة من الدرجة الثالثة: عقوبة مرتبطة بأخطاء جسيمة وفي أغلبها تتعلق بالواجبات الأخلاقية²، مثل افشاء الاسرار المهنية، وعدم تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في اطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبررمقبول أو استعمال أملاك أو استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة،

العقوبة من الدرجة الرابعة: وهي العقوبة التي تربط بالأخطاء الأكثر جسامة التي في جلها هي اخطاء تمس بالأخلاقيات الوظيفية والتي ذكرها المشرع على سبيل المثال³، وتشمل هذه

¹ انظر المادة 165 من الامر 03-06، مرجع سابق.

² انظر المادة 180 من الامر 03-06، مرجع سابق

³ انظر المادة 181 من الامر 03-06، مرجع سابق

العقوبة جزاءات إما ان يكون لها وقعا على المسار المهني للموظف أو حتى انتهاء العلاقة الوظيفية عن طريق التسريح¹.

إن المشرع خول لسلطة التعيين في المجال التأديبي اتخاذ العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية دون الرجوع إلى اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء وذلك لاعتبار الأثر المترتب عن هذه العقوبة بسيط اما معنوي أو مادي بسيط، أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فإنها ملزمة بأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي،

إن من الاجراءات التي ينبغي على سلطة التعيين عند مباشرة الاجراءات التأديبية قبل احالة الموظف على المجلس التأديبي اعلامه بهذا الأجراء و يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع كذلك على ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوما من تحريك الدعوى التأديبية وهذا الاجراء يعتبر من الضمانات القانونية الممنوحة للموظف العمومي من أجل تحضير دفاعه.

إن التمعن في نص المادة 165 من الامر 06-03 نجد أن المشرع قيد الإجراءات التأديبية بقيد الأجل في حالتين، الحالة الاولى تتعلق بضرورة البت في القضية المعروضة على المجلس التأديبي في أجل 45 يوم ابتداء من تاريخ الإخطار، ورغم ان القيد جاء على وجه الالتزام إلا ان المشرع لم ينص صراحة على الأثر المترتب عن عدم تطبيق هذا الحكم، أما الحالة الثانية فتتعلق بالزامية اخطار المجلس التأديبي من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين بتقرير مبرر في أجل لا يتعدى 45 يوم ابتداء من معاينة الخطأ التأديبي، في هذه الحالة وعكس ماجاء في الحالة الأولى فإن المشرع يرتب اسقاط الخطأ المنسوب للموظف إذا تم اخطار المجلس التأديبي خارج هذا الاجل، إن القيد المرتبط بالأجل سواء تعلق الأمر باخطار المجلس التأديبي أو بالبت في القضية التأديبية من المجلس يعتبر ضمانا من الضمانات المستحدثة التي جاء بها الامر 06-03 و هو اجراء جديد لم تنص عليه التشريعات

¹ انظر المادة 163 من الامر 06-03، مرجع سابق

والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر. ونجد أثر من هذا القبيل في النصوص التنظيمية السابقة لكنه يتعلق فقط بمسألة التوقيف التحفظي المرتبط بالخطأ الجسيم¹.

لقد ركز المشرع على الاجراءات المتعلقة بالمتابعة التأديبية والزم الإدارة باتباعها حتى لا يشوب القرار التأديبي عيب في الشكل أو الأجراء مع احترام الضمانات المقررة للموظف، إن الغوص في الأحكام الصادرة في مجال التأديب نجد العديد من الاحكام(الغرفة الإدارية للمحكمة العليا) والقرارات (مجلس الدولة) تركز في الغائها للقرارات الادارية التأديبية على العيوب التي تهدم ركن الشكل والاجراء وهذا مانستشفه من القرار رقم 432(قرار غير منشور) المؤرخ في 2000/01/31 الصادر عن مجلس الدولة الذي أقر بالغاء قرار العزل لما ثبت له أن الملف التأديبي للمستأنف لم يعرض على لجنة التأديب في أجل شهرين من بعد توقيفه مما يجعل قرار الولاية تعسفيا ومتجاوزا للسلطة²، إن مجلس الدولة كذلك يوسع من مسألة الضمانات ليلاصق المسائل ذات الطبيعة غير التأديبية والذي يؤسس حكمه على أن الاجتهاد القضائي يشترط وجوب ابلاغ الموظف في حالة النقل لضرورة المصلحة والتي يعتبرها إجراء تأديبيا مقنعا مادامت مادامت الاوضاع الإجرائية المقررة في مجال النقل التلقائي لم تحترم(قرار مجلس الدولة رقم 56648 بتاريخ 1989/03/25)³.

من الاجراءات التي ينبغي على السلطة التي تملك صلاحية التعيين أن تأخذها بعين الاعتبار إعلام الموظف بإحالاته على المجلس التأديبي وهذا ما اشارت إليه المادة 167 من الأمر 03-06 وهذا ما اكدته العديد من احكام وقرارات القضاء الإداري في الجزائر و اذكر منها القرار رقم 428898 المؤرخ في 1986/02/01 الصادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الاعلى الذي استخلص من الملف ان الطاعن لم يستفد من الضمانات المنصوص عليها في القانون

¹ انظر المادة 130 من المرسوم 85-59، مرجع سابق.

² جمال سايس ، الاجتهاد في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر 2013، ص 967.

³ جمال سايس ، الاجتهاد في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر 2013، ص 361-364.

الاساسي، فهو لم يتلقى أي اخطار قانوني بالمثل أمام اللجنة المتساوية الاعضاء وبالتالي لم يتمكن من ابداء أوجه دفاعه الأمر الذي يعد خرقا للمادة 57 من القانون الأساسي الآنف الذكر(المرسوم58-59)، وأن قرار العزل الذي لم يحترم هذه الضمانات مستوجب للإبطال¹ وهذا ما اكده كذلك القرار رقم 081452 المؤرخ في 2013/07/04 والذي اقر بأن عدم تبليغ الموظف قبل 15 يوم على الأقل، بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام، بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، المنعقدة في شكل إجراء تاديبى يجعل الاجراءات التأديبية مخالفة للقانون ويؤدي إلى الغاء كل قرار متخذ بناء عليها².

الزم المشرع الموظف المحال على المجلس التأديبية المثل الشخصي لتكريس الضمانات المتعلقة بالوجاهية إلا في حالة القوة القاهرة مثل الكوارث الطبيعية، والعجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير، كما استقر الاجتهاد القضاء الإداري على أنه لا يجوز اتخاذ أي اجراء تاديبى ضد الموظف أثناء غيابه عن العمل بمناسبة اجازة سنوية أو عطلة مرضية³، وإذا تعذر على الموظف المحال للمجلس التأديبي يمكن أن يمثله أمام المجلس التأديبي أي مدافع يختاره إذا قدم مبررا مقبولا⁴، كما يمكنه الاستعانة بالمدافع بحضوره أو أن يختار أي موظف للدفاع عنه، وتبرز كذلك الضمانات الممنوحة للموظف المحال للمجلس التأديبي بمنحه الحق في تقديم ملاحظاته الكتابية أو الشفوية أمام المجلس كما يمكنه استحضار شهود للمجلس التأديبي.

لا تصح مداوات اللجنة الإدارية المجتمعة كمجلس تأديبي إلا بحضور ثلاثة ارباع اعضائها على الأقل، وفي حالة عدم اكتمال النصاب يستدعى أعضاء اللجنة من جديد خلال

¹ المجلة القضائية، المحكمة العليا، عدد 3، سنة 1990، الجزائر، ص172.

² مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 081452، الصادر بتاريخ 2013/07/04،

³ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 009898، الصادر بتاريخ 2004/04/20

⁴ انظر المادة 168 من القانون 06-03، مرجع سابق

ثمانية أيام وعندها تصح مداولاتها إذا حضر نصف اعضائها¹، وبعد الاستماع لمختلف التدخلات والملاحظات المتعلقة بالقضية وملابساتها ينفرد المجلس التأديبي للمداولة²، التي تكون في جلسة مغلقة تجسد عن طريق محضر مداولة مفصل يمضي فيه جميع الأعضاء الحاضرين كما يمكن لأي عضو أن يسجل ملاحظاته في محضر المداولة، ويسري قرار اللجنة ابتداء من امضاء محضر الاجتماع الذي يجب تبليغه للمعني في أجل 08 ايام ابتداء من تاريخ الاجتماع، كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة تبدي رأيها بالأغلبية النسبية لعضائها الحاضرين وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجح باستثناء الحالة التي تكون العقوبة المتخذة تقل مباشرة عن العقوبة المقترحة³.

الفرع الثاني: القرار التأديبي

لا يقصد بالقرار التأديبي الرأي الصادر عن اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي الذي يعتبر عملاً تحضيرياً للقرار التأديبي الذي تصدره السلطة الادارية التي تملك صلاحية التعيين وهذا ما اكده قرار مجلس الدولة رقم 752 المؤرخ في 2000/06/11 عندما اعتبر أنه رغم فرض هذه الآراء حسب الحالات على الإدارة لكنها لا تشكل قرارات إدارية ولا يمكن أن تكون محل طعن بسبب تجاوز السلطة⁴، وعليه وعملا بنص المادة 165 من الأمر 03-06 التي تنص على أن السلطة التي لها صلاحية التعيين تتخذ العقوبات من الدرجة الأولى والثانية دون العودة الى اللجنة المتساوية الاعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقد ألزم المشرع سلطة التعيين بالاستشارة الملزمة للجنة المتساوية الاعضاء وفي كلتا الحالتين وجب تسبب القرار التأديبي، ومن الاسباب التي تثار

¹ انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي 20-199، يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر عدد 44، سنة 2020.

² سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية مرجع سابق، ص 143.

³ انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 20-199، مرجع سابق

⁴ جمال سايس، الاجتهاد في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر 2013، ص 1594

عادة في قرار التأديب بعض الجوانب المتعلقة بشخصية الموظف المتابع تأديبياً أو الوقائع المنسوبة إليه، والخطأ يجب ان يكون قد تم في اطار ممارسة الموظف لمهامه أو بمناسبة، وأن الاخطاء التي ينبغي للقرار التأديبي الاشارة إليها هي الوقائع الثابتة وهذا تفاديا للطعون القانونية ومنها المنصوص عليها في المادة 175 من الامر 06-03 المشار إليه سابقاً¹.

قد يستشكل الامر اذ ارتبطت الوقائع التأديبية بوقائع مجرمة قانونا وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري على الفصل بين الدعوتين التأديبية والجنائية فلا ارتباط بينهما، فاذا صدر الحكم الجنائي سواء بالبراءة أو الإدانة فإن القضاء التأديبي يتقيد بالوقائع التي اثبتها، وإذا كان الحكم بالبراءة واستند إلى عدم ثبوت الواقعة فإن القضاء التأديبي يلزم بعدم توقيع الجزاء، أما اذا استندت البراءة إلى ان القانون لا يعاقب على الواقعة على الرغم من ثبوتها فإنه يجوز للقضاء التأديبي ان يوقع الجزاء إذا وجد مبرراً لذلك²، وهذا ما اكده القضاء الإداري الجزائري في قرار مجلس الدولة رقم 039009 الصادر بتاريخ 2007/11/14، الذي اقر بأن حكم البراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية ومتابعة تأديبية لا يؤثر على مواصلة اجراءات احالته على الهيئة التأديبية ومعاقبته إذا ثبت في حقه الخطأ المهني³، أما إذا كان الحكم الجنائي بالإدانة فمآل ذلك في الغالب الحكم بالجزاء التأديبي، ولذلك غالباً ما تلجأ الإدارة إلى تأجيل اتخاذ قراراتها التأديبية إلى غاية صدور الحكم الجنائي، إذا كانت الوقائع المنسوبة للموظف مجرمة وعلى ضوءها يتم تقدير العقوبة التي يمكن ان تطبق عليه⁴.

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 145.

² خميس السيد اسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار محمود للنشر والاشهار، القاهرة، 2002، ص 18.

³ جمال سايس، الاجتهاد في القضاء الإداري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 1546.

³ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 124.

⁴ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 146.

إن القرار التأديبي مقيد بشرط التسبب وهي ضمانة مكفولة للموظف المتابع تأديبياً وهو أمر ضروري يفرضه النص القانوني¹، ويشترط القانون بصفة خاصة تسبب القرار التأديبي حتى يتمكن القضاء الإداري في نطاق سلطته الرقابية أن يفرض رقابته على مشروعية القرار التأديبي ويبين ما يمكن أن يشوب من أسباب قد تؤدي إلى الغائه مثل الغلو في تقدير الجزاء وعدم التناسب بين الخطأ والعقوبة التأديبية وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة من خلال قراره²: (متى كان من المقرر ان اللجنة التأديبية ملزمة بمراعاة التناسب بين الخطأ المرتكب ودرجة العقوبة المتخذة بشأنه، فإن قرار لجنة الطعن الوزارية بالغاء قرار اللجنة التأديبية الذي سلط عقوبة التسريح المصنفة في الدرجة الرابعة على موظف ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة، يعد غير مطابق للتنظيم المعمول به)، أما من حيث الشكل فلا يشترط في القرار التأديبي شكلاً معيناً، فقد يتبع منهج التاشيرات مع التسبب وصولاً إلى المنطوق وهو من هذه الناحية يقترب من الأسلوب المتبع في صياغة الأحكام القضائية³.

¹ انظر المادة 165 من الأمر 03-06، مرجع سابق

² مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 068965، الصادر بتاريخ 2011/11/17

³ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 146

المبحث الثاني: الحماية الجزائرية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

إن الحماية الوقائية بمختلف أشكالها سواء ذات البعد المؤسسي أو الرقابي وحتى الحماية الجزئية منها المتمثلة في التاديب قد تكون عاجزة عن مواجهة ظاهرة المساس بجوهر الإدارة العمومية، وعليه فقد بادرت الدول والمنظمات الدولية لتكريس التعاون الجزائري المتعلق بالمساس بالبيئة الإدارية وهو ما تكرر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003 والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04-128، بتجريم بعض السلوكيات التي تمس بجوهر الإدارة العمومية، إن المشرع الجزائري عالج مسألة الشطط والانحراف الذي يمس الأخلاقيات المتعلقة بالوظيفة في إطار عام على مستوى قانون العقوبات باعتبارها جرائم تمس بالنظام العام وفي إطار خاص على مستوى قانون مكافحة الفساد في إطار التصدي لجرائم الفساد.

المطلب الأول: حماية الأخلاقيات الوظيفية في إطار قانون العقوبات

تجلى اهتمام قانون العقوبات بالوظيفة العمومية باعتبارها نشاطا يهدف الى تحقيق المصلحة العامة و إدارة المرافق العمومية منذ أو نص لقانون العقوبات بموجب الأمر 66-156 وتدرجت هذه الحماية في مختلف التعديلات التي عرفها هذا النص، اضافة إلى انه جرم مجموعة من الأفعال التي تمس من شرف الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: المدلول الجنائي للموظف العمومي

إن مدلول مفهوم الموظف العمومي بمنطق القانون الجنائي يختلف عن المعنى الضيق المعروف في القانون الإداري، وهو منطوق سليم لأنه يتعلق بحماية مصالح المجتمع وبيان الأفعال التي تعد جرائم والحد منها، فالمنطق الجنائي يوسع من مفهوم الموظف العمومي، وبالرجوع إلى قانون العقوبات الجزائري نجد أنه لا يعطي تعريفا للموظف العمومي لكنه اقتصر على بعض الفئات التي اعتبرها من ضمن الموظفين العموميين، وبالرجوع إلى نص المادة 112 من قانون العقوبات المتعلقة بتواطؤ الموظفين نجد المشرع يخضع في حكم الموظف كل فرد أو مجموعة أفراد يتولون قدرا من السلطة العمومية، كما استعمل المشرع في نص المادة 117 المتعلقة بتجاوز السلطة الإدارية والقضائية لحدودها بالتعبير عن الموظف العمومي برجال الإدارة ويقصد بهم الولاة ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم من رجال الإدارة، وعليه نجد أن المشرع تارة يستعمل مصطلح الموظف العمومي وتارة أخرى يستعمل مصطلح رجل الإدارة، رغم ذلك لم يقدم لنا المشرع الجنائي مفهوما جامعاً مانعاً للموظف العمومي إلى غاية صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي الغى الجرائم المتعلقة بالفساد من قانون العقوبات، وتجسد نفس التعريف في تعديل قانون العقوبات لسنة 2021¹. وبهذا التوسع في مفهوم الموظف العمومي فقد ساير المشرع الجزائري في هذا المنحى بعض التشريعات المقارنة كالتشريع الفرنسي والتشريع المصري.

وقد عرف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال نص المادة الثانية منه الموظف العمومي وفقا للحالات التالية:

¹ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 2 من القانون رقم 21-14 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2021، يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 99، سنة 2021.

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وسواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

2- كل شخص آخر يتولى وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

إن التمعن في نص هذه المادة المأخوذة من نص المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نجد أن المشرع وسع من مفهوم الموظف العمومي ليشمل كل السلطات ومختلف اعوان الإدارة لكي لا يكون هناك خروج عن العقاب، وبمفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يعتبر الشاغلون لمناصب تشريعية موظفون عموميون ويقصد بهم أعضاء البرلمان بغرفتيه سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويقصد بالمناصب التنفيذية رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وفقا لما خوله له الدستور، إضافة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وأعضاء الحكومة، وفي حقيقة الامر فإن رئيس الجمهورية لا يسأل عن الجرائم التي قد يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه ما لم تشكل خيانة عظمى، ويحال في هذه الحالة إلى المحكمة العليا للدولة المختصة دون سواها بمحاكمة رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 183 من الدستور التي آحالت إلى قانون عضوي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الاجراءات المطبقة أمامها، وهو النص الذي لم يرى النور منذ صدور دستور 1996، أما الوزير الاول أو رئيس الحكومة حسب الحالة فإنه يجوز مساءلته جزائيا عن الجنايات التي قد يرتكبها بمناسبة

تادية مهامه بما فيها جرائم الفساد، لكن تبقى محاكمته معلقة على تنصيب المحكمة العليا للدولة، المختصة دون سواها بمحاكمته¹، اما باقي أعضاء الحكومة من وزراء ووزراء منتدبون فيجوز محاكمتهم عن جرائم الفساد امام المحاكم العادية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في نص المادة 573 وما يليها من قانون الإجراءات الجزائية، يعتبر كذلك من قبيل الموظفين العموميين اعضاء المجالس الشعبية المحلية سواء على مستوى المجالس الشعبية البلدية أو الولائية.

ويقصد بذوو المناصب الإدارية كل من يعمل في إدارة عمومية سواء كان في موظفا دائما أو متعاقد بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة، وكما اشرنا سابقا أن الموظف العمومي بمفهومه الضيق هوكل عون عين في وظيفة دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، وينسحب نفس الحكم بالنسبة للأعوان المتربصن، أما بالنسبة للوظائف الأخرى للعمل في الوظيفة العمومية والذين يعدون بمفهوم القانون الجزائري موظفون عموميون التي سماها المشرع في قانون الوظيفة العمومية بالانظمة القانونية الأخرى للعمل وهي مجالات مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات وهي مناصب ذات طبيعة تعاقدية حسب الحالة إما بعقود غير محددة المدة أو بعقود محددة المدة، بتوقيت كامل أو بتوقيت جزئي، كما منح المشرع للإدارة العمومية سلطة تقديرية للتوظيف عن طريق التعاقد في حالات محددة على سبيل الحصر، مثل التعويض المؤقت لشغور منصب العمل أو في حالة انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو انشاء سلك جديد، أو في حالة التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا².

على غرار على جميع الانظمة الجنائية المقارنة يعتبر القاضي موظفا عموميا وهي القاعدة التي لم يشذ عنها المشرع الجزائري وإن اعطاها مفهوما واسعا في نص المادة 119 من قانون

¹ حسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2013، ص12

² انظر المواد من 19 الى 22 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق

العقوبات الملغاة، وتأسيسا على نص المادة 2 من القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء¹، فإن سلك القضاء يشمل الفئات التالية:

1- قضاة الحكم و النيابة العامة للمحكمة العليا والمجالس القضائية، والمحاكم التابعة لنظام القضاء العادي،

2- قضاة الحكم ومحافظي الدولة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية،

3- القضاة العاملين في الإدارة المركزية لوزارة العدل وأمانة المجلس الاعلى للقضاء وكذلك القضاة العاملين في المصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة وكذا القضاة العاملين في مؤسسات التكوين والبحث التابعة لوزارة العدل.

كما يأخذ كذلك حكم من يشغل منصبا قضائيا المساعدون الشعبيون الذين الذين يعينونهم في اصدار احكامهم كالمحلفين المساعدين في محكمة الجنايات والمساعدين في قسم الاحداث وفي القسم الاجتماعي والمستشارين في الأقسام التجارية وكذلك الوسطاء طبقا لاحكام نص 994 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا المحكمين المنصوص عليهم في نص المادة 1017 ومايليها من نفس القانون²، كما يعتبر كذلك في حكم من يشغل منصب قضائي الخبراء المعينون بحكم قضائي في أثناء الفترة التي ينجزون فيها مهمتهم، وعليه وبالمقابل فلا يعتبر في حكم من يشغل منصبا قضائيا، قضاة مجلس المحاسبة ولا اعضاء المحكمة الدستورية و لا أعضاء مجلس المنافسة³.

¹ القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 56، سنة 2004

² القانون 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 21، سنة 2008.

³ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص 18.

لقد اضاف المشرع في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في عداد الموظفين العموميين كل من يتولى وظيفة أو كفالة في مرفق عام أو مؤسسة عمومية أو مؤسسة عمومية أو ذات رأس مال مختلط أو أي مؤسسة عمومية تقدم خدمة عمومية، ومن الأمثلة على هذه الهيئات والمؤسسات العمومية نذكر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات المماثلة وهي تدخل في الاطار المتعلق بالمناصب الإدارية المشار إليه سابقا، وكذلك المؤسسات العمومية الاقتصادية التي حلت محل الشركات الوطنية بموجب القانون 88-01 المعدل والمتمم وهي عبارة شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، وتشمل هذه المؤسسات كل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي كانت تعرف بالشركات الوطنية.

أما المؤسسات ذات رأس المال المختلط فيتعلق الأمر بالمؤسسات الاقتصادية التي فتحت رأسمال للخواص في اطار مسايرة التوجه الاقتصادي بالانتقال الى الاقتصاد الحر التي عرفت الدولة بداية من دستور 1989 والذي تجسد من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي اعتنق بمبدأ حرية الصناعة والتجارة، ولم يكتفي المشرع بهذا الحد بل توسع في مفهوم الموظف العمومي ليمتد إلى الخواص الذين يؤدون خدمة عمومية ويساهمون في تسيير مرافق عمومية بمختلف اشكالها سواء عن طريق عقود الامتياز أو الايجار أو التسيير أو الوكالة المحفزة في اطار تفويضات المرفق العام.

إن دواعي التجريم المتعلق بمكافحة الفساد يجعل من المشرع يعطي مدلولات أكثر اتساع لتشمل جميع الوظائف ذات الطبيعة الهيكلية والوظيفية بمختلف الهيئات العمومية أو ذات الصلة بالمال العام أو الخدمة العمومية، وقد اعتبر كل من اسندت له مسؤولية في هذه المؤسسات والهيئات السالفة الذكر مهما كانت طبيعة هذه المسؤولية، حتى عن طريق الوكالة.

إضافة إلى هذا المدلول الموسع للموظف العمومي من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فقد استعمل مصطلح من هو في حكم الموظف ويقصد به كل شخص غير معرف بأنه موظف عمومي مثل المستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني والضباط العموميون¹.

الفرع الثاني: تطور الحماية الجزائية لأخلاقيات للوظيفة العمومية

إن حماية اخلاقيات الوظيفة العمومية لم تكن وليدة اليوم ولم تكن كذلك وليدة الصدفة، بل هي متأصلة وراسخة لتحمي العديد من الجوانب ذات الصلة بالحفاظ على شرف الوظيفة وحماية المال العام وحماية الحقوق والحريات الفردية في ظل مرفق عمومي محايد وعصري يهدف الى تحقيق النجاعة والمردودية من خلال تقديم الخدمة العمومية للجمهور، وكما يقال إن صلاح الوظيفة العمومية مرهون بصلاح موظفيها وهو من شرفها، إن الحديث عن الحماية الجزائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية من خلال قانون العقوبات والتي تعتبر جزء من الحماية الجزائية للوظيفة العمومية، يجعلنا نلتمس العديد من الاحكام الدالة على ذلك، ومن خلال التمعن في كرونولوجيا قانون العقوبات الجزائري نجد أن المشرع الجزائري خصص مساحة لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية ليحمي العديد من الأسس والغايات.

إن امتياز السلطة العامة الممنوح للإدارة العمومية مقيد بتحقيق غايات واهداف الإدارة العمومية وعليه فإنه يجب عليها أن تمارس كل أعمالها تحت ضابط القانون (إلا النزر القليل المتعلق بالسلطة التقديرية) وتخضع للإجراءات القانونية تحت واجب التقيد بالقانون، المشرع الجزائري ومن خلال نص المادة 112 من الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات²، جرم السلوك المتعلق بمخالفة الإجراءات للقوانين من قبل الهيئات أو الأفراد الذين يتمتعون بقدر من

¹ حسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص ص24-25.

² الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية عدد 49، سنة 1966.

امتيازات السلطة العامة، ، وسماء تواطؤ الموظفين وأقر له عقوبة جنحية تقدر بالحبس من شهر إلى ستة اشهر، وعقوبة تبعية تتمثل في الحرمان من تولي أي وظيفة عمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر، ورغم أن جل النصوص ذات الصلة بالوظيفة العمومية قد تم الغائها من هذا القانون أو تم تعديلها إلا أن هذه المادة لم يطلها أي تعديل.

الدفاع الوطني أساس وجوهر تقوم عليه مقومات الامة والمساس به يعتبر جرما جسيما وهذا ما أكده المشرع في نص المادة 66 من قانون العقوبات المتعلقة بجرائم التعدي على الدفاع الوطني إذ رتب عقوبة جنائية تصل إلى عشرين سنة لكل حارس أو أمين بحكم وظيفته أو بحكم صفته على معلومات أو أشياء أو مستندات أو تصميمات يجب أن تحفظ تحت ستار السرية لمصلحة الدفاع الوطني أو يمكن أن تؤدي معرفتها عن الكشف عن سر من أسرار الدفاع الوطني يكون قام بغير قصد الخيانة سواء باتلافها أو اختلاسها أو ترك الغير يتلفها أو يختلسها أو أخذ صور منها ، أو ابلاغها إلى علم شخص لا صفة له في الاطلاع عليها أو إلى علم الجمهور أو ترك الغير يبلغها.

إن حماية النظام العام الإقتصادي في ظل نظام اشتراكي يعتمد على الملكية العامة و تحكم الدولة في وسائل الانتاج واحتكارها للتجارة الداخلية والخارجية في ظل اقتصاد يعتمد على المؤسسات العمومية فإن هذه الحماية تتجلى من خلال العديد من مواد قانون العقوبات و لا أدل على ذلك التعديلات التي عرفها قانون العقوبات بموجب الامر 69-74 لسنة 1969 من خلال تجريم بعض السلوكيات الصادرة ممن يتبوون المراكز القيادية في مؤسسات التسيير الذاتي والماسة بفلسفة النظام الاقتصادي الاشتراكي مثل استغلال وسائل المؤسسة لاغراض شخصية أو اخفاء مركز المؤسسة بسوء نية مهما كانت مبررات ذلك، أو بالمساس بمصلحة المؤسسة بزيادة أو تقليل عدد العمال الذي من شأنه أن يؤدي إلى اضطراب في حسن سير المؤسسة، أو يؤدي إلى انقراض من القيمة الأصلية لوسائل الانتاج أو الاستغلال، كما جرم

هذا التعديل في اطار التناغم مع فلسفة النظام الاشتراكي كل استغلال عمدي للتفسير الذاتي يتعارض مع خطط الاستغلال والتنمية الوطنية¹.

لقد اهتم قانون العقوبات بالسلوكيات الماسة بالاموال العمومية سواء بالاختلاس أو التبيد أو السرقة أو الاحتجاز بدون وجه حق، حسب خصوصيات كل مرحلة، فالمادة 119 من قانون العقوبات الصادرة بموجب الأمر 66-155 شددت العقوبة على هذه الأفعال باقرار عقوبات ذات وصف جنائي تبدأ من عشر سنوات سجن إلى عشرين سنة، أما إذا كانت الأموال المختلسة أو المحتجزة أو المبددة أو المسروقة تقل عن ألف دينار جزائري فأفرد لها المشرع عقوبة جنحية تقدر بحبس العامل من سنتين إلى خمس سنوات، وقد عرفت المادة 119 تعديل بموجب الأمر 75-47 الذي رفع من عتبة الأشياء المختلسة أو المبددة أو المحجوزة أو المسروقة من 1000 دج إلى 50.000 دج، كما أقر بعقوبة الاعدام إذا كان الاختلاس أو التبيد أو حجز الأموال أو سرقتها من طبيعتها أن تضر بمصالح الوطن العليا، كما انه وسع من مفهوم الموظف ليشمل الشبيه بالموظف والذي حدده قانون العقوبات في كل شخص يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويسهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الإدارة العامة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الإشتراكية أو المؤسسات ذات الاقتصاد المختلط أو الهيئات المصرفية أو الوحدات المسيرة ذاتيا للانتاج الصناعي أو الفلاحي أو أي هيئة من القانون الخاص تتعهد بإدارة مرفق عام².

عرفت المادة 119 من قانون العقوبات تعديلا جديد سنة 2001 بتحديد اربع فئات بحسب الأموال المسروقة أو المختلسة أو المحجوزة أو المبددة وتدرجت العقوبات فيها وفقا لما يلي:

¹ انظر المواد 431 ومايليها من الامر رقم 69-74 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 1969، يتضمن تنظيم وتعديل الأمر 66-156، والمتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 80، سنة 1969.

² انظر المادة 22 من الأمر 75-47 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1975 يتضمن تعديل الامر 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 53، سنة 1975

- الحبس من سنة إلى خمس سنوات إذا كانت قيمة الأشياء المختلسة والمبددة أو المحتجزة أو المسروقة أقل من 1000.000 دج،
 - الحبس من سنتين إلى عشر سنوات إذا كانت القيمة تعادل أو تفوق 1000.000 دج وتقل عن 5000.000 دج،
 - السجن المؤقت من عشر سنوات إلى عشرين سنة إذا كانت القيمة تعادل أو تفوق 5000.000 دج وتقل 10.000.000 دج.
 - السجن المؤبد إذا كانت القيمة تعادل أو تفوق 10.000.000 دج
- وفي كل الحالات يعاقب الجاني بغرامة من 50.000 دج إلى 2000.000 دج.

نلاحظ أن المشرع الغى عقوبة الإعدام التي كانت مرتبطة بالمصالح العليا للدولة في ظل نظام اقتصاد احتكاري للدولة و أفرد عقوبة السجن المؤبد إذا كانت قيمة المبالغ المختلسة أو المحتجزة أو المبددة أو المسروقة كبيرة جدا. كما عرف هذا التعديل محاربة بعض السلوكيات من خلال اضافة مادتين جديدتين وهما المادة 119 مكرر التي جرمت اهمال الموظف العمومي الذي من شأنه أن يتسبب في سرقة أو اختلاس أو تلف أموال عمومية أو خاصة أو اموال منقولة وضعت تحت يده سواء بمقتضى وظيفته أو بسببها، والمادة 119 مكرر 1 التي جرمت سلوك يمس بأخلاقيات الوظيفة العمومية والمتمثل في الاستعمال العمدي لأغراضه الشخصية أو لفائدة الغير أموال الدولة أو جماعة محلية أو هيئة خاضعة للقانون العام أو احدى الهيئات المنصوص عليها في المادة 119 مخالفا بذلك مصالح الهيئة نفسها¹،

إن احترام سلطات الدولة في اطار الفصل بين سلطاتها يعتبر واجب اخلاقي يقع على عاتق الموظف العمومي فهو ملزم بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة باسم الشعب الجزائري،

¹ انظر المادتين 119 مكرر و119 مكرر، القانون 09-01 المؤرخ في 26 يونيو سنة 2001، يعدل ويتم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 34، سنة 2001

وعليه فإن استعمال الموظف لسلطته من أجل وقف تنفيذ حكم قضائي أو الامتناع أو الاعتراض أو عرقلة تنفيذه يشكل جريمة ذات وصف جنحي أفرد لها المشرع عقوبة تتراوح من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات حبسا وبغرامة من 5000 دج إلى 50.000 دج، إن امتيازات السلطة العامة الممنوحة للموظف العمومي في اطار وظيفته لا تعتبر امتيازاً شخصياً بل هي مقررة ومرتبطة بمقتضيات المرفق العمومي وما يصبو إليه من تقديم خدمات للجمهور بصفة دائمة ومستمرة وبكفاءة وفاعلية، إن هذا الالتزام يعد قبل ذلك واجب اخلاقي كرسه الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إذ ألزم الموظف العمومي باحترام سلطة الدولة وفرض احترامها¹، وعليه فإن قانون العقوبات اضافة إلى العقوبة الأصلية أقر عقوبات تبعية لهذا الجرم تتمثل في الحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 منه، وذلك من خمس سنوات إلى عشر سنوات على الأكثر مع جوازية الحرمان من كافة الوظائف أو الخدمات العمومية لمدة 10 سنوات على الأكثر².

لقد فرضت النصوص القانونية والتنظيمية الناضمة للوظيفة العمومية على الموظف العمومية التقيد بواجباته وفقاً ما تمليه النصوص القانون وكل اخلال بهذه الواجبات يشكل اضافة إلى الخطأ التأديبي قد يشكل خطأ جزائياً وهذا ما استقر عليه قانون العقوبات في نص المادة 138 من قانون العقوبات التي جرمت الأفعال المرتكبة من طرف الموظف العمومي المتعلقة بطلب تدخل القوة العمومية أو استعمالها ضد تنفيذ قانون أو تحصيل ضرائب مقررة أو ضد تنفيذ أمر أو قرار قضائي أو أي امر آخر صادر من السلطة الشرعية أو بأمر تدخلها أو باستعمالها أو بعمل على حصول هذا الطلب أو ذلك الأمر.

إن الموظف العمومي مؤتمن على الوثائق التي بحوزته ويسهر على حمايتها و أمنها وفضلا عن ذلك ومن باب أولى ومن أجل حماية المحررات العمومية و الرسمية فقد شدد المشرع

¹ انظر المادة 40 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق

² انظر المادتين 138 مكرر و 139 من الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

الجزائري بعقوبة السجن المؤبد لكل قاض أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية ارتكب تزويرا في المحررات العمومية أو الرسمية أثناء تأدية مهامه سواء بالتوقيع المزور أو باحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو التوقيعات، ويعتبر كذلك في حكم التزوير انتحال شخصية الغير أو الحلول محلها، وكل تغيير يمس السجلات وغيرها من المحررات الرسمية بعد اتمامها وغلقتها،

إن الوثائق والمحررات الإدارية عديدة منها ما يتعلق بالحياة الشخصية للأفراد ومنها ما يتصل بسيرورة المرفق العمومي والتي لا يمكن حصرها، فقد جرم قانون العقوبات بعض السلوكيات التي قد تصدر من كل قاض أو موظف أو قائم بوظيفة أثناء تحريره لمحررات تندرج ضمن اعمال وظيفته من خلال كل تزيف يمس بجوهرها أو ظروفها بطريق الغش مثل تحرير اتفاقات بخلاف ما دونت عليه أو أملت من الأطراف أو بتقريره وقائع يعلم أنها كاذبة.

إن سياسة الدولة في اطار التجريم المتعلق بالوظيفة العمومية و في اطار التكيف مع الالتزامات الدولية لا سيما أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فإن المشرع أرسى قواعد جديدة إجرائية وموضوعية ومؤسسية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، الغى من خلالها جل الجرائم ذات الصلة بالوظيفة العمومية و إدراجها سنة 2006 في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فقد الغى من قانون العقوبات في القسم الأول من الفصل الرابع المعنون بالاختلاس والغدر ماعدا المادة 119 مكرر كما الغى القسم الثاني من نفس الفصل المعنون بالرشوة و استغلال النفوذ ماعدا المادة 132 منه المتعلقة بتحيز الموظف العمومي.

المطلب الثاني: الجرائم الماسة بالوظيفة العمومية من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

إن من الموجبات الاخلاقية للموظف العمومي الحفاظ على شرف ونزاهة الوظيفة العمومية إن هذا الواجب قرر لصالح الإدارة بالقدر الذي يصون هيبتها وكرامة منتسبيها والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها¹، كما تعتبر الصفقات العمومية مجالاً للانحراف والشطط ومجانبة جادة الأخلاق وعليه ستقتصر دراستنا في هذا المطلب على الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العمومية ثم جرائم الصفقات العمومية.

الفرع الأول: الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العمومية

تثير جرائم الفساد شكوكاً تمس بالإدارة العمومية مما من شأنه أن يهدم جوهر اخلاقيات الوظيفة العمومية بالمساس بجوانب ثقة الجمهور بالإدارة العمومية بصفة خاصة أو بالجهاز الحكومي بوجه عام، إن جوهر أخلاقيات الوظيفة العمومية يفترض تكريس جوانب داعمة لبعث الثقة للجمهور بتعزيز الشفافية والنزاهة، وقد سائر المشرع الجزائري هذه النظرة من خلال تجريم السلوكيات الماسة بكرامة وشرف ونزاهة الوظيفة العمومية وباستقراء نصوص القانون 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم نحاول التركيز على بعض الجرائم ذات الصلة بها ونوجزها فيما يلي:

1- **جريمة الرشوة:** الرشوة عبارة عن اتجار موظف باعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة على ما عرضه من فائدة أو عطية، نظير امتناع عن عمل أو أداء عمل يدخل في نطاق وظيفته أو في اختصاصه، كما تعرف بأنها تجارة المستخدم في سلطته لعمل شيء أو امتناعه عن عمل يكون من خصائص وظيفته²، و إن اتفقت التشريعات المقارنة في

¹ عثمان سليمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 295.

² أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والاقليمي والعربي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2010، ص 341.

تجريمها للرشوة باعتبارها سلوكا يضر بالمصلحة العامة فإنها اختلفت في تحديد صورها وانقسمت بذلك إلى نظامين، نظام يأخذ بوحدة الرشوة وبالتالي لا يرى فيها إلا جريمة واحدة يرتكبها الموظف العمومي باعتباره الفاعل الاصلي، أما الراشي فهو مجرد شريك، وهذا ما أخذ به المشرع المصري، أما المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي فقد أخذ بنظام ثنائية الرشوة إذا يعتبر جريمة الرشوة تقوم على جريمتين متغايرتين ومستقلتين، الأولى جريمة سلبية تتعلق بالموظف العمومي (المرتشي) اما الثانية فتسمى بالجريمة الايجابية وتتعلق بصاحب المصلحة¹ (الراشي)، والفكرة من هذا التقسيم هي عدم إفلات أحد طرفي الجريمة من العقاب في حالة عدم استجابة الطرف الاخر له، بحجة توقف الجريمة عندما مرحلة الشروع، وعندما يرفض صاحب المصلحة منح الرشوة لموظف عمومي طلبها منه أو على العكس عندما يرفض الموظف العمومي قبول الرشوة عرضها عليه صاحب المصلحة².

بالعودة الى الفقرة الثانية من المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص على أن كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لشخص آخر أو كيان اخر لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته، ومن خلال هذه يمكننا استخلاص أركان جريمة الرشوة والمتمثلة في:

1-1-1-1 صفة الجاني: صفة الجاني بالنسبة للموظف ركن مفترض لأن جريمة الرشوة من جرائم الصفة التي لا يمكن أن ترتكب إلا بتوافر صفة معينة في فاعلها، وهي جريمة تتعلق بالاتجار بالوظيفة ولا يتم هذا العمل إلا ممن يملك سلطة التحكم بالوظيفة العمومية وهو الموظف، وهذا أخذ به المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي وعليه وللقيام بهذه

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص 73.

² عبد العال أسامة حسين محي الدين، جريمة الرشوة - دراسة تحليلية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الاول - الجزء الثاني، السنة الثامنة والخمسون، 2017 القاهرة، ص 875.

الجريمة يجب توفر صفه الموظف وهذا ما أكدته المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

1-1-2 الركن المادي: يتحقق الركن المادي لجريمة الرشوة بارتكاب نشاط اجرامي محدد يتمثل في طلب أو قبول مزية غير مستحقة عندما يتعلق الامر بالرشوة السلبية أو الوعد في حالة الرشوة الإيجابية، وعليه يمكن تحليل الركن المادي من خلال التعرف على صورته ومعرفة الغرض من جريمة الرشوة.

أ- صور الفعل المادي: تتجسد صور الفعل المادي حسب نص المادة 25 من قانون مكافحة الفساد سواء بالنسبة للرشوة السلبية أو الايجابية ونعدها فيما يلي:

الطلب : باعتبار جريمة الرشوة من الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العمومية وتتعلق بالاتجار بالوظيفة فإن القانون لا يشترط ان يستلم الموظف المزية بالفعل، بل جعل الطلب وحده كفيل لقيام جريمة الرشوة حتى و إن لم يصاحبه قبولا من صاحب المصلحة، والطلب هو تعبير يصدر بالإرادة المنفردة للموظف العمومي يطلب مقابلا لأداء وظيفته أو خدمته¹، ويستوي الأمر إذا كان طلب الرشوة للموظف نفسه أو للغير، وقد أكدت هذا الأمر محكمة النقض المصرية من خلال حكمها بتاريخ 2000/05/17 بقولها أنه من المقرر أن جريمة الرشوة تقع تامة بمجرد طلب الموظف الجعل أو أخذه أو قبوله ولا يتوقف على تنفيذ المرتشي الغرض من الرشوة بالفعل باعتباره ليس ركنا في الجريمة، لما كان ذلك، فإن ماينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه، من أنه مجرد عضو في الجهة المنوط بها الاشراف على أعمال المبلغ، و انه قام بعملية الاشراف بجدية وأن ماحصل عليه منه، وما طالبه به كان مقابل أعمال أداها له

¹ احسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص75

ومصاريف فحص العينات ودين أداء عنه_ وقد عرض له بحكم و أطرحه بما يسوغه_ يكون غير سديد¹.

القبول: يقصد به قبول الموظف لعرض لمزية غير مستحقة نظير خدمته أو وظيفته وعليه يجب أن يكون العرض جديا وحقيقيا وهذا ما أكدته محكمة النقض المصرية بتاريخ 1933/04/24 بقولها: جريمة الرشوة لا تتم قانونا إلا بإيجاب من الراشي وقبول جانب من المرتشي ايجابا وقبولا حقيقين، فإذا كان الشخص الذي قدمت له الرشوة قد تظاهر بقبولها ليسهل على أولي الأمر القبض على الراشي متلبسا بالجريمة، فإن القبول الصحيح الذي قد تتم به الجريمة يكون منعما في هذه الحالة، ولا يكون في المسألة أكثر من ايجاب من الراشي لم يصادفه قبولا من الموظف فهو شروع في الرشوة².

ب- الغرض من جريمة الرشوة: لا يمكن لقيام جريمة الرشوة أن يكون الموظف قد طلب أو قبل مزية غير مستحقة أو وعد بها أو أي منفعة أخرى له ولغيره بل لابد أن يكون هناك مقابل لهذه المزية أو المنفعة يتمثل في قيام الموظف بأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن عمل يدخل في نطاق اختصاصه³، سواء كان أداء العمل أو الامتناع عن أدئه مشروع أو غير مشروع، ويختلف الأمر إذا كان العمل يخرج عن الاختصاص الوظيفي للموظف ففي هذه الحالة لاتقوم جريمة الوظيف إذا كان العمل لا يدخل ضمن اختصاصاته الوظيفية وهذا ما أكدته المادة 25 فقرة 2 من القانون 06-01.

1-1-3 الركن المعنوي : جريمة الرشوة من الجرائم العمدية يتطلب لقيامها توافر الركن المعنوي، وعليه يجب أن تتجه إرادة الجاني بطلب الرشوة أو قبولها، مع العلم والإدراك بأنها مقابل الاتجار بالوظيفة، وقد قضت محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها أنه: من المقرر

¹ عبد العال أسامة حسين محي الدين، مرجع سابق، ص 911

² عادل مستاوي/ موسى قروف، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر 2009، ص 171.

³ عبد الهمين بكر، القسم الخاص في قانون العقوبات المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 30.

أن القصد الجنائي في الرشوة يتوافر بمجرد علم المرثشي عند طلب أو قبول الوعد أو العطية أو الفائدة أنه فعل لقاء القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو بالإخلال بواجباته وأنه ثمن للاتجار بوظيفته أو استغلالها ويستنتج هذا الركن من الظروف والملابسات التي صاحبت العمل أو الامتناع أو الإخلال بواجباته الوظيفية، وكان الحكم المطعون فيه دلل أن المبلغ قدم للطاعن تنفيذا للاتفاق السابق الذي انعقد بينه وبين الشاكي للعمل على استخراج ترخيص بالبناء واتخاذ اللازم نحو الإنذار المحرر ضده وهو ما يتحقق به معنى الاتجار بالوظيفة ويتوافر القصد الجنائي كما هو معروف به في القانون، فإن ما يثيره الطاعن من عدم توفر القصد الجنائي في حقه وأنه أخذ المبلغ لقاء عمل رسومات هندسية من مكتب استشاري يكون لا محل له¹.

1-2 عقوبة جريمة الرشوة: العقوبة هي الجزاء الذي يقرره القانون ويوقعه القاضي على من تثبت مسؤوليته عن فعل يعتبر جريمة في القانون ليصيب الجاني في شخصه أو ماله أو شرفه²، المشرع الجزائري ومن خلال المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإنه أقر عقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج، كما أنه شدد هذه العقوبة على بعض فئات الموظفين بنص المادة 48 من القانون 06-01، في حالة ارتكاب جريمة الرشوة من قبل قاضي أو من يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابط عمومي أو عضو في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أو عون شرطة قضائية، أو من يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية أو موظف أمانة الضبط إلى الحبس من عشر سنوات إلى عشرين سنة، المشرع الجزائري رغم تشدده في عقوبة الرشوة إلا أنه إذا قارنا هذا الجزاء بجزاء هذه الجريمة في القانون المصري الذي كان أكثر ردا بتصنيفها كجناية أقر لها عقوبات صارمة تصل إلى عقوبة الإعدام والسجن المؤبد.

¹ عبد العال أسامة حسين محي الدين، مرجع سابق، ص 923.

² رمسيس بهنام، قانون العقوبات، جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص 38.

2- جريمة الغدر: جريمة الغدر من الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العمومية، أساس التجريم في هذه الجريمة في القانون الفرنسي كان يقوم على التحصيل الجائر للضرائب والرسوم أو الحقوق سواء في حالة عدم الاستحقاق أو تحصيل أكثر مما هو مستحق، كما أن لجريمة الغدر مصدر في القواعد الدستورية التي تقرر أن فرض الضرائب العامة أو الغائها أو تعديلها لا يكون إلا بنص القانون، كما أنه لا يجوز تكليف أحد بأداء أكثر مما مقرر إلا وفقا لما يقتضيه القانون، إن جريمة الغدر في قانون العقوبات الجزائري كانت أكثر شمولية من القانون الفرنسي وتتجاوز الأمر المتعلق بالتحصيل لتشمل حتى منتجات مؤسسات الدولة¹، وبإلغاء المادتين 121 و122 من قانون العقوبات وإعادة ادماج جريمة الغدر في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإن المشرع الجزائري يكون قد ساير نظرة تجريم المشرع الفرنسي.

2-1 أركان جريمة: تقوم جريمة الغدر على ثلاث أركان وهي صفة الجاني والركن المادي والركن المعنوي

أ- صفة الجاني: وهو ركن مفترض ويتمثل في الموظف العمومي بمفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. وتقوم صفة الجاني إذا كان للموظف سلطة واختصاص في تحصيل الضرائب والرسوم مثل الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميين بمختلف فئاتهم واصنافهم والضباط العموميين وغيرهم ممن منحهم القانون اختصاص تحصيل الحقوق والرسوم والضرائب.

ب- الركن المادي: يتحقق الركن المادي بقبض مبالغ مالية غير مستحقة أو أكثر مما هو مستحق سواء كان هذا القبض بناء على الطلب أو بالتلقي أو بالمطالبة، ويشترط لقيام جريمة الغدر قبض غير مشروع لمبالغ مالية تتعلق بتحصيل الرسوم والضرائب والحقوق، وعليه فإن المشرع الجزائري لم يحصر السلوك المجرم في هذا المجال ليشمل تحصيل أي مبلغ كان

¹ انظر المادة الفقرة الثانية من المادة 122 من القانون 88-26 المؤرخ في 12 يوليو سنة 1988، المعدل والمتمم للأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 28، سنة 1988

بطريقة غير مستحقة أو تتجاوز ما هو مستحق¹، وسواء كان هذا التحصيل لفائدة المحصل أو لفائدة الخزينة العمومية وهذا ما أكده القضاء الجزائري في قرار المحكمة العليا² رقم 0739629 المؤرخ في 2016/05/19، الذي جاء فيه: ... حيث أنه يخلص من وقائع قضية الحال كما سردها القرار المطعون فيه أن مدير النشاط الاجتماعي لبسكرة أصدر امر بمهة وهمية لموظفين لم يقوموا بها خلال شهري مارس وأفريل سنة 2006، وبعد صب المبالغ المالية في أرصدة الموظفين المعنيين تم مطالبتهم باعادتها من طرف المكلف بالميزانية والمحاسبة بحجة اصلاح سيارة المؤسسة، حيث أنه وعند تسبب قضاة المجلس لقرارهم اقتصروا على القول أن الحكم المستأنف جانب الصواب عندما قضى بادانة المتهمين لانعدام الركن المعنوي والقصد في ارتكاب الجرم المنسوب اليهما كون نيتهما لم تتصرف إلى تحقيق فائدة شخصية، دون تحليل مناقشة الوقائع المذكورة أعلاه مناقشة قانونية ودون تفنيد ما جاء به الحكم المستأنف من أسباب الإدانة، وبالرجوع إلى أحكام المادة 30 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته محل المتابعة فإنها لم تقتصر على معاقبة الموظف العمومي الذي يأمر بتحصيل مبالغ غير مستحقة الأداء لنفسه...

إذا كانت جريمة الغدر تقوم على اساس التحصيل غير المستحق أو اكثر مما هو مستحق للضرائب أو الرسوم أو الحقوق فهل تعتبر اوامر الدفع غير المستحقة من قبيل الافعال المشكلة لجريمة الغدر، فقد انتهى القضاء الفرنسي لعدم قيام الجريمة في صورة الأمر بالدفع لعدم وروده في النص الذي يتحدث عن الأمر بالتحصيل وليس الأمر بالدفع وعلى ذلك قضى بعدم قيام جريمة الغدر في حق رئيس البلدية الذي أمر بدفع مبالغ مالية لأشخاص لا صلة لهم بالبلدية وهو يعلم أن البلدية غير مدينة لهم بتلك المبالغ³.

¹ سمير خلفة، المسؤولية الجزائية للموظف العام عن ارتكابه جريمة الغدر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 8، العدد 1، سنة 2023، ص 1071.

² المحكمة العليا، الغرف الجزائية، القرار 0739629 المؤرخ في 2016/05/19،

³ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص 116.

ج-الركن العنوي لجريمة الغدر: جريمة الغدر من الجرائم العمدية التي يجب لقيامها توفر القصد الجنائي العام والمتمثل في علم الجاني بأن المبلغ المطلوب أو المتحصل عليه غير مستحق أو انه يتجاوز ما هو مستحق وعليه فإن انتفاء العلم يؤدي بالضرورة إلى انتفاء الجريمة.

من المعلوم بانه لا يعذر بجهل القانون، وفي حقيقة الامر أن جريمة الغدر تتعلق بقوانين المالية غير المستقرة والتي تعرف حركية كبيرة جراء التعديلات التي تمس قوانين المالية للسنة خاصة ما يتعلق بالرسوم والضرائب وهذا يجعل من مسايرة هذه النصوص صبة جدا وقد تجعل من الموظف المحصل عرضة للخطأ، وعليه فإن المشرع الجزائري لا يأخذ بمبدأ الخطأ في القانون عذرا مبررا وهذا على خلاف المشرع الفرنسي الذي يعتبره عذرا مبررا، واكده القضاء الفرنسي بقضائه بعدم قيام جريمة الغدر في حق موظف في إدارة الضرائب أمر بتحصيل ضريبة أخطأ في تقديرها¹.

2-2 عقوبة جريمة الغدر: على غرار جريمة الرشوة فإن المشرع أقر لجريمة الغدر عقوبة وهي الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج، مع تشديد هذه العقوبة على بعض الفئات المشار اليهم سابقا في جريمة الرشوة طبقا لاحكام المادة 48 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

3- جريمة تعارض المصالح:

كما أشرنا سابقا بأن تعارض المصالح هو عبارة عن وضع معين يصبح فيه الموظف العمومي أو المسؤول في مؤسسة ما عند أداء مهامه في موقع تنافسي ورحي مما يجعله غير مؤهل للقيام بواجباته اتجاه الآخرين بشكل عام، وبعبارة أخرى هو التعارض الحقيقي الذي يشير إلى الوضعية التي من خلالها تثبت فيها مصلحة خاصة مؤثرة على تصرف الشخص

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص117.

الذي يمارس مهامه الوظيفية¹، تعارض المصالح أو تضارب المصالح أشارت إليه نصوص قانوني البلدية والولاية المتعاقبة، لكن عدم الكشف عن تعارض المصالح لم يكن سلوكا مجرما في قانون العقوبات، وقد استحدث هذا التجريم بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته انسجاما وتكيفاً مع اتفاقية الامم لمكافحة الفساد.

3-1 أركان جريمة تعارض المصالح: بالرجوع إلى نص المادة 34 من القانون 06-01 التي تشير إلى قيام جريمة تعارض المصالح تتأسس على مخالفة الموظف العمومي لأحكام المادة 9، لأن في حقيقة الأمر هذه الاحالة خاطئة يستوجب تصحيحها، فكان على المشرع أن يستدرك الأمر ويحيلها إلى مخالفة نص المادة 8 التي ألزمت على الموظف العمومي إعلام سلطته الرئاسية في حالة تعارض مصلحته الخاصة مع المصلحة العامة ويكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عادي، مع ملاحظة أن صياغة هذه المادة لم تكن سليمة باستعمال أو يكون من ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عادي، وعليه لتقوم هذه الجريمة يجب توفر العناصر التالية:

أ- وجود موظف في وضعية تعارض مصالح: تحديد وضعية تعارض المصلحة أمر صعب وعليه فإن المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحتها لم يتطرق إليها لصعوبة ضبطها، وقد أشرنا في الباب لاحكامها في القانون الجزائري في القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية وكذا تنظيم الصفقات العمومية، ويقضي كذلك ليقوم هذا الركن أن يكون تعارض المصلحة من شأنه أن يؤثر على أداء مهامه بشكل عادي.

ب- عدم اخبار الموظف لسلطته الرئاسية: لكي تقوم جريمة تعارض المصالح، يجب أن يخل الموظف بواجب الاخبار لسلطته الرئاسية.

¹ سماعيل بوغازي، جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية- دراسة مقارنة-، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص28.

3-2 عقوبة جريمة تعارض المصالح: أقر نص المادة 34 من القانون 06-01 بعقوبة الحبس للموظف الذي يكون في وضعية تعارض مصالح من سنة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، مع تشديد هذه العقوبة على بعض الفئات المشار إليهم سابقا في جريمة الرشوة طبقا لاحكام المادة 48 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

4- جريمة عدم التصريح بالامتلاكات: التصريح بالامتلاكات كإجراء داعم للنزاهة في الوظيفة العمومية لم يكن وليد قانون الفساد ومكافحته بل سبقه الأمر 97-04 المؤرخ في 11 جانفي سنة 1997 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات العمومية الذي أوجب على بعض فئات الموظفين التصريح بامتلاكاتهم أمام هيئة مختصة، كما تضمن هذا النص كإجراء جزائي الإحالة لأحكام المادتين 228 و301 من قانون العقوبات، وبالتمعن في نص المادة 16 من هذا الأمر نجد أن الإحالة على قانون العقوبات يتعلق فقط بالتصريحات غير الصحيحة أو افشاء محتوى التصريح لكنه لم يجرم عدم التصريح بالامتلاكات¹، الغي هذا النص بموجب القانون 06-01 الذي أسس لحماية التصريح بالامتلاكات بتجريم عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات، وهذا صونا وضمانا للشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بتقديم خدمة عمومية²، وهي مبادئ دستورية جديرة بالحماية الجزائرية.

4-1 أركان جريمة عدم التصريح بالامتلاكات: وعليه لتقوم جريمة تعارض المصالح يستوجب تحقق الأركان التالية:

أ- صفة الجاني: وهو ركن مفترض يتعلق بالموظف العمومي الخاضع قانونا لواجب التصريح بالامتلاكات، ويختلف اصناف الموظفين الخاضعين لواجب التصريح بالامتلاكات

¹ أمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 يناير سنة 1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج ر عدد3، سنة1997.

² حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة بسكرة، 2013، ص225.

حسب المكانة التي يشغلونها في هرم الهيئات العمومية فالمادة 06 خصت بالذكر مجموعة من فئات الموظفين العموميين الذين يخضعون لواجب التصريح مثل رئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان ورئيس الحكومة و أعضائها ورئيس المجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة والقضاة ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، ونجد فئات أخرى تخضع لواجب التصريح بالامتلاكات وفقا لما جاء به المرسوم الرئاسي 06-415¹، وكذا القرار المؤرخ في 02 افريل سنة 2007 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية².

ب: الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات: لكي تقوم جريمة عدم التصريح بالامتلاكات يجب أن ينصب على صورة من صور الإخلال بواجب التصريح والمنمثلة في عدم التصريح أو التصريح الكاذب ليتمد الأمر إلى التصريح غير الصحيح أو غير الكامل.

ج: الركن المعنوي: ويتمثل في القصد الجنائي باعتبار جريمة عدم التصريح بالامتلاكات من الجرائم العمدية فلا تقوم هذه الجريمة إلا إذا تعدد الموظف العمومي عدم التصريح أو التصريح الكاذب أو التصريح غير الصحيح، و بالعودة إلى نص المادة 4 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع يفرض على الموظف العمومي التصريح بالامتلاكات في ثلاث حالات، الحالة الأولى في التنصيب لأمرة عند الولوج للوظيفة العمومية أو لشغل المنصب العالي أو الوظيفة العليا في الدولة أو بداية العهدة بالنسبة للمهام ذات الطبيعة النيابية سواء بالنسبة للمجالس المحلية أو البرلمان، كما يفرض كذلك على الموظف التصريح التجديدي عند كل زيادة معتبر في ذمته المالية، علما أن هناك بعض الوظائف يكون فيها

¹ المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد كفايات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 74، سنة 2006.

² قرار مؤرخ في 2 افريل سنة 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ج ر عدد 25، سنة 2007.

التصريح التجديدي بصفة آلية بعد مرور فترة زمنية محددة قانونا كما الشأن بالنسبة للقضاة الذين يقع على عاتقهم تجديد التصريح كل 5 سنوات أو عند التعيين في كل وظيفة نوعية¹.

4-2 عقوبة جريمة عدم التصريح بالامتلاكات: نصت المادة 36 من قانون العقوبات على عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 50.000 دج، مع تشديد هذه العقوبة على بعض الفئات المشار اليهم سابقا في جريمة الرشوة طبقا لاحكام المادة 48 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الثاني: جرائم الصفقات العمومية:

تعتبر الصفقات العمومية من أكثر مجالات نشاطات الإدارة العمومية تعرضا للفساد الإداري، وهذا ما نلمسه من الوقائع العملي من خلال المتابعات الجزائية لأعوان الإدارة العمومية بمختلف التهم ذات الصلة بمخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، ونستشفه كذلك من خلال تقارير مجلس المحاسبة التي تبرز بعض الانحرافات التي من الممكن ان تشكل جرما مثل اللجوء المفرط دون مبرر للملاحق وعدم التحكم في الاجراءات القانونية والتنظيمية المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية وكذلك اللجوء الى التراضي البسيط دون توفر شرط الاستعجال².

إن مجابهة الاخلال بالمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الصفقات العمومية جعل المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من أجل حماية النزاهة والشفافية وحرية الوصول للطلبات العمومية يجرم بعض الصور التي تشكل تعديا على الأموال العمومية ونوجزها فيما يلي:

¹ كريمة علا، الحماية الجزائية للتصريح بالامتلاكات ما بين النص العقابي وتفعيله، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مولاي أحمد مدغري، العدد 1-48-2018، الجزائر، ص61.

² انظر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2023 والتقرير السنوي لسنة 2022- غير منشوران في الجريدة (موقع مجلس المحاسبة) وكذلك التقرير السنوي لسنة 2019 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 75، سنة 2019.

1- جريمة المحاباة: تعني جريمة المحاباة تفضيل مترشح لصفقة عمومية بمفهومها الواسع على بقية المترشحين دون وجه حق إخلالا بين المترشحين للصفقات العمومية قصد إفادة الغير بامتياز غير مبرر، عرفت هذه الجريمة في القانون الفرنسي بموجب قانون 3 جانفي 1991 المتعلق بشفافية الاجراءات المنظمة للصفقات العمومية، وتم ادراج هذه الجريمة في قانون العقوبات الفرنسي بموجب المادة 432-14 من قانون العقوبات المتمم بقانوني 01 فيفري 1995 و 22 جانفي 1997¹، أما بالنسبة للقانون الجزائري فهي ليست من الجرائم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بل ظهر ما يشبه هذه الجريمة في قانون العقوبات الجزائري من خلال نص المادة 423 من قانون العقوبات بموجب تعديل أمر 75-47 التي أقرت عقوبة ذات وصف جنحي في عملية ابرام عقود و اتفاقيات و صفقات الدولة والمؤسسات الاشتراكية ومؤسسات الاقتصاد المختلط مع العلم بمخالفتها للمصالح الأساسية الاقتصادية للدولة، إن طبيعة النظام الاقتصادي الذي عرفته الجزائر في تلك المرحلة يبرر من خلال سياق هذه المرحلة المعتمد على اقتصاد اشتراكي موجه يركز على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، ومن أجل حماية النظام الاقتصادي في الدولة جعل قيام هذه الجريمة منوط بمخالفة المصالح الاقتصادية للدولة، لتعرف هذه الجريمة تحولا من خلال تعديل 82-26 الذي غلظ هذه العقوبة لتأخذ الوصف الجنائي مع تحديد اكثر لهذه الجريمة لتشمل عملية الابرام والمراجعة والتأشير بالنسبة للعقود أو الاتفاقيات أو الصفقات بمخالفة التشريع المعمول به وقاصدا المس بمصالح الدولة والجماعات المحلية أو الهيئة التي يمثلها، إن طبيعة هذا التجريم تدخل في سياق الاصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في ظل أزمة الاقتصاد الاشتراكي و ارهاصات التحول إلى نظام اقتصادي ليبرالي يؤسس من خلال الحرية الاقتصادية والشرعية القانونية، لتعرف هذه الجريمة تظيفا بموجب تعديل 01-09 الذي حاء بناء على توصيات اللجنة الوطنية لاصلاح العدالة التي اقترحت رفع التجريم على جرائم

¹ عبوب زهيرة، الجرائم المستحدثة، في قانون مكافحة الفساد، (جريمة الرشوة وجريمة المحاباة)، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، سنة 2022، ص60.

التسيير¹، ومن خلال هذا التعديل تم الغاء المادة 423 من قانون العقوبات ونقلها إلى نص المادة 128 مكرر مع تحويل محتواها من جريمة الاعتداء على سير الاقتصاد الوطنية إلى جنحة محاباة ترمي الى تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في مجال الصفقات العمومية².

إن التكيف مع التزامات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جعل المشرع الجزائري يلغي الجرائم ذات الصلة بالفساد ويحول مضمونها الى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وعليه فقد تم الغاء المادة 128 مكرر من قانون العقوبات و إعادة صياغة احكامها في نص المادة 1-26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بالنص على أن يعاقب كل موظف عمومي يقوم بابرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقد أو اتفاقية أو كل صفقة أو ملحقا مخالفا بذلك للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير³، لتعرف هذه المادة تعديلا آخر سنة 2011⁴ لإضفاء الدقة والوضوح لتكريس النزاهة والشفافية في الحياة ولتتكمّل أركان جريمة المحاباة، ويبدو جليا واضحا أن إعادة هذه الصياغة مستنبط من المادة 432 قانون العقوبات الفرنسي.

1-1 أركان جريمة المحاباة: لتقوم جريمة المحاباة يجب تحقق الأركان التالية والمتمثلة في صفة الجاني والركن المادي والركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي

أ- **صفة الجاني:** تعتبر جريمة المحاباة كذلك من جرائم الصفة، التي تستوجب أن يكون الجاني موظفا عموميا كما هو معرف في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فضلا عن ذلك يشترط أن يكون للموظف صلة بعملية الإبرام، و إن كان نص المادة 10 من القانون 23-

¹ احسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص 139.

² انظر المادة 128 مكرر من القانون رقم 01-09 المؤرخ 26 يونيو سنة 2001، يعدل ويتمم الأمر 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 34، سنة 2001.

³ أنظر المادة 26 من القانون رقم 06-01، مرجع سابق

⁴ انظر المادة 2 من القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 غشت 2011، يعدل ويتمم القانون رقم 06-01، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 44، سنة 2011.

12 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية¹ يمنح سلطة الابرام حسب الحالة لمسؤولي الهيئة العمومية والوزير والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمدير العام أو مدير المؤسسة العمومية فإن المسؤولية الجنائية تقوم كذلك على كل شخص يشارك في عملية الابرام مثل أعضاء لجنة فتح وتقييم العروض و أعضاء لجنة الصفقات العمومية، لكن الاشكال الذي قد يثور هو ما مدى مسؤولية الأشخاص ذوي الصلة بالاجراءات المثبتة للصفقة العمومية باعتبارها نفقة عمومية، وبالرجوع إلى الاجتهاد القضائي الفرنسي استنادا على دراسة انجزتها وزارة العدل الفرنسية حول الاجتهادات القضائية المتعلقة بجريمة المحاباة، نجد أن الاشخاص المكفولين بواجب الرقابة ببعدها القبلي المتعلق بالتأشير على الالتزام أو المتعلق بالدفع الذي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي اعتبرهما غير معنيين بجريمة المحاباة²، أما الشخص المؤثر على الصفقة العمومية أو الملحق فهو اختصاص اصيل لأجهزة الرقابة الخارجية المتمثلة في لجنة الصفقات العمومية، لكن ما يثير الريبة رغم أن المشرع منح اختصاص التأشير على الصفقات العمومية إلى رؤساء هذه اللجان، مع العلم بأن هذه التأشيرة هي قرارات تتسم بالطابع الجماعي، هل يمكن لرؤساء هذه اللجان التذرع بالطابع الجماعي لقرار التأشيرة، الاجتهاد القضائي الفرنسي يميل إلى توقيع المسؤولية على رؤساء لجان الصفقات العمومية باعتبارهم يتمتعون بسلطة الهيمنة على لجنة الصفقات، وعليه فإن تحديد المسؤولية الجنائية لكل شخص مساهم في قرار منح الصفقة أمر صعب عندما يتخذ من قبل هيئات جماعية، رغم هذا يمكن اعمال نظرية المساهمة الجنائية لمعاقبة كل من اشترك في اتخاذ قرار منح الصفقة العمومية³.

¹ القانون رقم 23-12 المؤرخ في 5 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

² جريمة علا، جرائم الفساد في مجال الصفقات العمومية، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 217.

³ نفس المرجع، ص 218.

ب: الركن المادي: حسب نص المادة 26 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يقتضي لقيام جريمة المحاباة توفر العناصر التالية: وهي منح امتياز غير مبرر للغير مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات بمناسبة إبرام أو تاشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق. إن قيام هذه العناصر الثلاثة معا يتجسد من خلاله الركن المادي لجريمة المحاباة، و عليه نوضح بنوع من الإيجاز المقصود من هذه العناصر بربطها بالنصوص المتعلقة بالصفقات العمومية وتطبيقاتها.

1- الامتياز غير المبرر للغير: يقصد به استفاضة مترشح دون غيره من عقد أو صفقة أو اتفاقية إخلالا بمبدأ المنافسة ومخالفة للتشريع والتنظيم، وبالتالي وحسب الاجتهاد القضائي الفرنسي الذي تجسد في قرار محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 11-12-2002، حيث قضت بأن الامتياز غير المبرر يمكن أن يتمثل في تخصيص صفقة عمومية للغير مخالفة لقانون الصفقات العمومية¹. وهذا الأمر صعب وقد لا يستقيم خاصة لصعوبة التمييز بين جرائم الفساد وأخطاء التسيير.

2- مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات: حصر المشرع قيام جريمة المحاباة في مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية، ويقصد بالنص التشريعي كل نص يدخل في مجال اختصاص السلطة التشريعية وفقا لأحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إن تنظيم الصفقات قبل 2020 كان يخرج الصفقات العمومية من المجالات المخصصة للسلطة التشريعية وبالتالي كان تنظيم الصفقات العمومية اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة بموجب مرسوم الرئاسي، إن هذا المستجد في التعديل الدستوري لسنة 2020 جعل

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص142.

المؤسس الدستوري يحول الصفقات العمومية من المجال التنظيمي إلى المجال التشريعي، وتكيفاً مع هذا التعديل عرفت الجزائر صدور أول نص قانوني ذو طابع تشريعي بموجب القانون 12-23 المؤرخ في 05 غشت سنة 2023، يتضمن القواعد العامة للصفقات العمومية، وعليه فإن المشرع نظم القواعد العامة للصفقات ذات الطبيعة الثابتة بموجب نص قانون وتترك المسائل التفصيلية التي قد يعترها التغيير إلى التنظيم، وعليه فإن المقصود حالياً بالنصوص التشريعية هو قانون الصفقات العمومية أما الأحكام التنظيمية فيقصد بها النصوص التي تصدر في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو في شكل قرار،

من خلال استقراء النصوص التشريعية والتنظيمية نجد العديد من التصرفات التي يمكنها أن تشكل جريمة المحاباة والتي تمس بقوام الصفقات العمومية والتمثلة في حرية الوصول للطلبات العمومية وشفافية الإجراءات والمساواة بين المترشحين، من بينها تجزئة الحاجات تقادياً للجوء إلى الإجراءات الشكلية، كما يمكنها أن تبرز كذلك في دفتر الشروط الموجه وخاصة ما تعلق بدفتر التعليمات الخاصة المحدد للشروط الخاصة لكل صفقة عمومية، لأنها تحدد من طرف المصلحة المتعاقدة على خلاف دفاتر الشروط الأخرى التي تحدد بموجب نص تنظيمي.

يمكن كذلك أن تقوم جريمة المحاباة في إخفاء الطبيعة الحقيقية للصفقة عن المتنافسين باستثناء مترشح واحد ويتمثل هذا الأسلوب في نشر المعلومات عن الاحتياجات الحقيقية للمصلحة المتعاقدة إلى مترشح معين قبل الاعلان أو بعده، أما الاحتياجات الظاهرة في دفتر الشروط فهي غير حقيقية وهي فقط لتضليل المترشحين الآخرين، الأمر الذي يسمح للمترشح محل التفضيل من اعداد عرضه بصورة تمكنه من الفوز بالصفقة، ومن جهة أخرى يهيئ هذا الأسلوب الظروف الملائمة لابرار ملاحق عند التنفيذ تمكن المتعامل المتعاقد من تقادي

الخسائر المتوقعة في ظل دفتر الشروط الأصلي للصفقة وتحقيق هامش رح معتبر وهذا يعتبر مساسا بحرية الوصول للطلبات العمومية و باجراءات الشفافية¹،

تظهر هذه المخالفات كذلك في التلاعب بشروط وطريقة تقييم العرض ويبرز هذا الأمر في الاجراءات المكيفة لأنها لا تخضع لرقابة لجنة الصفقات العمومية، ويمكن ملاحظها كذلك من خلال فرض المصلحة المتعاقدة مستويات عليا في معايير الجودة المطلوبة والغاية منها هي ابعاد المترشحين المحتملين عن تقديم عروض من اجل لجوء المصلحة المتعاقدة إلى إجراء التفاوض بعد الاستشارة (التراضي يعد الاستشارة)، مما يجعلها تمنح الصفقة لمن تشاء، وفي مرحلة التنفيذ يعاد النظر في طبيعة الأشغال من خلال ملاحق تتضمن سحباً للأشغال وزيادة الكميات واستحداث اشغال جديدة².

إن المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال حماية المبادئ الأساسية للصفقات العمومية، لا يقصد الصفقة العمومية بمفهومها الضيق باعتبارها عقدا اداريا. بل تعداه لكل عقد يبرم يتعلق بمرفق عمومي حتى وإن كان لا يخضع لأحكام قانون الصفقات العمومية، وعليه ليزال اللبس وجب أن نتطرق بنوع من الايجازل للمفاهيم التالية:

- **المفهوم الضيق من منظور قانون الصفقات العمومية:** إن القانون 23-12 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية أشار في نص المادة الثانية منه إلى أن الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة تبرم بمقابل من قبل المشتري العمومي المسمى المصلحة المتعاقدة مع متعامل اقتصادي واحد أو أكثر والمسمى المتعامل المتعاقد لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي التشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹ جمال بعيطيش، الفساد في الصفقات العمومية، برتي للنشر، الجزائر، 2023، ص33.

² جمال بعيطيش، مرجع سابق، ص 48.

وبالعودة إلى نص المادة 18 من القانون 23 فإن أخضع العقود التي يكون فيها المبلغ التقديري أقل أو يساوي حدود ابرام الصفقة العمومية إلى الاجراء الخاص بالاستشارة ويسميتها المرسوم الرئاسي 15-247 بالاجراءات المكيفة وهي من المسائل التفصيلية غير الثابتة وقد ترك المشرع تحديدها إلى التنظيم، وهي تختلف باختلاف نوع الصفقة العمومية وقد حددها المرسوم الرئاسي 15-247 ب 12.000.000 دج في الاشغال واللوازم و 6000.000 دج بالنسبة للدراسات والخدمات، وعليه إذا تجاوزت المبالغ التقديرية هذه الحدود فيعتبر هذا العقد صفقة عمومية ويخضع للإجراءات الشكلية التي يستوجبها القانون والتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، وما دون ذلك يعتبر عقد اجراء استشارة أو عقد اجراء مكيف لا يستوجب الخضوع للإجراءات الشكلية بل تخضع لتنظيم داخلي تعده المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر كل مافي أن التنظيم الداخلي لإجراء الاستشارة أن يحترم مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة بين المترشحين وشفافية الاجراءات.

إلى جانب المعيار المادي فإن عقد الصفقة العمومية مرتبط بمعيار عضوي يتمثل في الهيئات المخول لها إبرام الصفقة العمومية وهي الدولة والجماعات المحلية، المؤسسات العمومية للخاضعة لقواعد القانون العام وهي كل مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي التي أنشأتها الدولة أو الجماعات المحلية وتتسم هذه المؤسسات بطابع إداري أو علمي أو مهني أو ثقافي أو صحي أو أي طابع آخر وتمسك حساباتها وفقا لقواعد المحاسبة العمومية¹، رغم أن الصفقات العمومية عقدا إداريا إلا أن المشرع أخضع بعض الهيئات غير الخاضعة للقانون لأحكام هذا العقد اذا تعلق الأمر بالمؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية وهي الشركات التجارية التي تملك الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام بشكل مباشر أو غير مباشر غالبية رأسمالها الاجتماعي في حالة واحدة وهي التكليف المنتدب على المشروع، أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

¹ انظر المادة 4 من القانون 23-12، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق.

فتخضع لأحكام قانون الصفقات العمومية في حالة التمويل المباشر الكلي أو الجزئي من ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية.

-الهيئات غير الخاضعة لاحكام قانون الصفقات العمومية بمفهومه الضيق: ويقصد بها المؤسسات العمومية الاقتصادية خارج مجال التكليف بالمشروع المنتدب والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجارية في حالتها العادية أي إذا كان تمويل الصفقة يدخل في اطار ذمتها المالية المستقلة بدون تمويل من ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية، فالمشرع أوجب على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في حالة عدم التمويل من ميزانية الدولة والجماعات المحلية، أن تعد اجراءات داخلية مستمدة من قانون الصفقات العمومية، خاصة فيما يتعلق بحماية مبدأ المنافسة والاجراءات الرقابية.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فهي لا تخضع لقواعد ابرام الصفقات العمومية لكنها مقيدة عند اعداد اجراءات صفقاتها أن تتقيد بحماية المنافسة ومبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة بين المترشحين وشفافية الاجراءات وكذا ضرورة اعتماد هذه الاجراءات من طرف هيئاتها الاجتماعية¹.

وكما اشرنا سابقا فإن العقود الادارية التي تبرمها الهيئات الخاضعة للقانون العام إذا كانت فيها المبالغ التقدير مساوية أو اقل من حدود ابرام الصفقة العمومية لا تخضع وجوبا للإجراءات الشكلية للصفقة العمومية وللمصلحة المتعاقدة سلطة تقديرية في تحديد اجراءات داخلية بموجب تنظيم داخلي تحترم فيه المنافسة والمبادئ الثلاثة المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية.

3- المناسبة: تقوم جريمة المحاباة لمخالفة التشريع والتنظيم عند ابرام أو التأشير على الصفقة العمومية أو الملحق.

¹ انظر المادة 13 من القانون 23-12، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق.

يجب إبرام الصفقة العمومية وفقا لاحكام التشريعية والتنظيمية في مختلف مراحل إبرام الصفقات بدءا من مرحلة تحديد الحاجات التي من خلالها يتم ضبط وتحديد الحاجات بعقلانية ورشادة من أجل تحقيق أهداف الشراء العمومي وتجنب الاسراف وعدم الفاعلية وتجنبنا للجوء الى ملاحق غير مبررة أثناء تنفيذ الصفقة أو العقد. ثم الاعداد الجيد لدفتر الشروط خاصة دفتر بنود التعليمات الخاصة الذي تعده المصلحة المتعاقدة، كما يندرج في مرحلة الابرام احترام مبدأ الاشهار من خلال الاعلان عن الصفقة العمومية وهو عامل يحمي حرية الوصول للطلب العمومي، كما يندرج ضد مخالفة الاحكام التشريعية في مرحلة الابرام التلاعب بمعايير التقييم من قبل لجنة فتح وتقييم العروض التي تعتبر بمثابة هيئة رقابة داخلية تسهر على تطبيق القانون في مجال اختيار المتعامل المتعاقد وهي بمثابة جهاز استشارة واقتراح بالنسبة للمصلحة المتعاقدة، كما يندرج كذلك ضمن مخالفة التشريع والتنظيم حتى في مرحلة التنفيذ في حالة إبرام ملاحق غير مبررة غايتها فقط منح امتيازات غير مبرر للغير.

أما تأشير الصفقة العمومية فهو اضافة الصفة التنفيذية لمشروع الصفقة قصد الانتقال لمرحلة تنفيذ الصفقة العمومية وهو اختصاص لهيئة الرقابة الخارجية المتمثلة في لجنة الصفقات المختصة وهي ذات طابع تداولي تتخذ قراراتها بصفة جماعية، وتكون ممثلة من طرف المصلحة المتعاقدة و الادارات ذات الصلة بمشروع الصفقة اضافة إلى هيئات الرقابة المالية سواء الهيئة المتعلقة بالالتزام المتمثلة في المراقب الميزانياتي أو الهيئة المتعلقة بتنفيذ النفقة المتمثلة في المحاسب العمومي، وتبعاً لذلك يتعرض للمتابعة الجزائية من أجل جنحة المحاباة من يخالف الأحكام المذكورة بخصوص التأشير كأن يمنحها أو يرفضها بصفة غير قانونية أو يتجاوزها¹.

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص158.

ج: الركن المعنوي: جريمة المحاباة من الجرائم العمدية التي تستوجب توفر القصد الجنائي العام الذي يقوم على العلم والإرادة، فعلم الجاني في جريمة المحاباة ينصب على أنه يمنح ميزة غير مستحقة للغير، ويعلم كذلك أنه يخالف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالصفات العمومية، والعلم بالنصوص القانونية هو علم مفترض، لكن الإشكال الذي قد يثور هل تقوم جريمة المحاباة لمجرد مخالفة النصوص التشريعية أو التنظيمية أو بعبارة أخرى هل تعتبر مخالفة هذه النصوص افتراض لسوء نية المتهم بمنح ميزة غير مستحقة، القضاء الفرنسي أخذ بمبدأ افتراض سوء النية لدى الموظف العمومي بمجرد علمه بمخالفة النصوص المتعلقة بالصفات العمومية، القضاء الفرنسي لا يعتقد كذلك بحسن النية لنفي جريمة المحاباة. القصد الجنائي غير مرتبط بتحقيق مصلحة خاصة، ويستخلص من الظروف والملابسات وعلى القاضي أن يبرز في حكمه توفر القصد الجنائي وإلا كان حكمه محلا للنقض، ويستخلص القصد الجنائي كذلك من خلال اعتراف المتهم بخرقه لاجراءات ابرام الصفة العمومية، ويستخلص أيضا من خبرة ووظيفة المتهم، فقد أدانت محكمة فرنسية أحد المتهمين بجريمة المحاباة واثبتت القصد الجنائي لكونه خريج المدرسة الوطنية للإدارة ويفترض علمه بمخالفة النصوص القانونية لكونه استفاد من أحسن تكوين في القانون العام وفي قانون الصفات العمومية رغم إدعائه عكس ذلك¹.

إن تعديل المادة 26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 11-15، جعل المشرع يكتفي فقط بالقصد العام على خلاف النص السابق الذي كان يشترط اضافة الى القصد العام توفر قصد خاص يتمثل في الغرض من مخالفة الاحكام التشريعية والتنظيمية وهو منح امتياز غير مبرر للغير، وكان يعاب على القضاء مسايرة لهذا النص انه لا يتحرى

¹ AMIEL, R, Favoritisme dans les marchés publics : bilan jurisprudentiel cinq ans après la création de cette incrimination, R.C.C, mars-avril 1997, p31.

البحث عن توفر القصد الخاص بل يثبت الجريمة بمجرد مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية وبالتالي نكون أمام حالات تجريم أخطاء التسيير¹.

1-2 عقوبة جريمة المحاباة: نصت المادة 26-01 على عقوبة جريمة المحاباة من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، مع تشديد هذه العقوبة على بعض الفئات المشار اليهم سابقا في جريمة الرشوة طبقا لاحكام المادة 48 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، كما يعاقب في الشروع في هذه الجنحة بمثل الجنحة نفسها.

2- جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين في مجال الصفقات العمومية: حذيت الصفقات العمومية حماية جزائية واسعة، فإذا كانت جريمة المحاباة تعنى أساسا بمرحلة إبرام الصفقة العمومية، فإن جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين تتعلق بمرحلة مهمة في الصفقة العمومية وهي مرحلة التنفيذ،

1-2 أركان الجريمة: تتحقق جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة عندما تتوفر في الجاني صفة محددة، ويقوم بسلوك معين بقصد جنائي.

أ- صفة الجاني: وفقا لنص المادة 26-فقرة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لكي يعتبر الشخص مرتكبا لجريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين لتحقيق امتيازات غير مبررة، يجب أن يكون الفاعل من فئة التجار أو الصناعيين أو الحرفيين أو المقاولين من القطاع الخاص، إلا أن المشرع الجزائري قد تراجع عن اشتراط صفة محددة في الجاني وعمم المسؤولية لتشمل كل شخص طبيعي أو معنوي من القطاع الخاص، وبالتالي اصبحت هذه الجنحة تنطبق على أي عون اقتصادي سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا يعمل لحسابه أو لحساب جهة أخرى، هذا التعديل يثير تساؤلا حول جدوى تخصيص التاجر أو الحرفي أو

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص160.

الصناعي أو المقاول بالذكر مادام أن أي شخص من القطاع الخاص معرض للمساءلة القانونية¹.

ب-الركن المادي: يتجلى الركن المادي في جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين من أجل الحصول على امتيازات غير مبررة من خلال قيام الجاني سواء كان تاجرا أو صناعيا أو حرفيا أو مقاولا أو أي شخص طبيعي أو معنوي من اشخاص القانون العام، بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها، مستفيدا من نفوذ وسلطة الأعوان العموميين للتأثير في منح هذه الامتيازات، وتشمل هذه الامتيازات الزيادة غير المشروعة في الأسعار التي يطبقها عادة أو تعديل لصالحه في مواصفات المواد أو الخدمات المقدمة أو في آجال التسليم والتموين²، وعليه يتكون الركن المادي من عنصرين أساسيين: العنصر الأول يتمثل في النشاط الإجرامي الذي يتمثل في استغلال سلطة نفوذ أعوان الدولة و الهيئات التابعة لها بمناسبة إبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها، ويشترط في هذا السياق أن يكون عون الدولة صاحب سلطة مباشرة أو تأثير ملموس في الهيئات المعنية ، ومن ثم فإن الأمر يتعلق بالوزير أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو مدير المؤسسة العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام، أو مدير المؤسسة العمومية الاقتصادية أو مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ويمتد الأمر الى كل مسؤول في هذه الهيئات له سلطة التأثير في مجال الصفقات العمومية كالأمناء العامون للبلديات ورؤساء المصالح المعنية ذات الصلة بالصفقات العمومية.

أما العنصر الثاني المتمثل في استغلال سلطة تأثير الأعوان العموميين من قبل الشخص الطبيعي أو المعنوي الخاضع لأحكام القانون الخاص من أجل:

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص168.

² محمد بكرار شوش، متابعة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية على ضوء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجزء الثاني، جرائم الصفقات العمومية و الدعوى الجزائية، دار صبحي للطباعة والنشر، متليلي-غرداية، 2014، ص77.

-**الزيادة في الاسعار:** كما هو معلوم تعتبر الأسعار من المسائل الجوهرية وأساس لحرية المنافسة في مرحلة ابرام العقد أو الصفقة العمومية، إذ ان منح العقد أو الصفقة العمومية يعتمد على السعر سواء تتعلق الامر بمعيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية أو بمعيار أقل، وتظهر هذه السلوكيات من خلال الممارسة ويظهر جلي في بعض الحالات تأثير سلطة الأعران العموميين ونذكر على سبيل المثال أن دفتر الشروط يقلل فيه وبشكل معتبر في بند أو عدة بنود في الكشف الكمي والتقديري لدفتر الشروط، وهذا يجعل المصلحة المتعاقدة تلجأ في مرحلة التنفيذ إلى زيادة الكميات في هذه البنود في قسم الأشغال الإضافية إلى أن تصل الى الكميات الحقيقية والفعلية، ليقابل من جهة المتعامل المتعاقد في وضع سعر مرتفع لأن ذلك لا يؤثر في العرض ويسمح من تحقيق هامش معتبر عند زيادة الكميات بواسطة الملحق، كما يمكن عن الحديث عن الزيادة في الأسعار تحت سلطة نفوذ الأعران العموميين من خلال اللجوء استعمال صيغة مراجعة الأسعار كاسلوب فساد ويتجلى هذا من خلال، وضع صيغة مراجعة تعمل باتجاه مصلحة المتعامل المتعاقد، وتبرز كذلك في صفقات الأشغال من خلال أن هذه المراجعة في لا تعكس البنية الحقيقية للأشغال مما يؤدي إلى جعل مبلغ المراجعة لا يعكس التقلبات الاقتصادية الحقيقية¹، وعليه وبصفة عامة فإن الركن المادي في هذه الجريمة يتحقق من خلال مجمل التصرفات والاجراءات التي يتخذها العون العمومي اعتمادا على سلطته و تؤدي إلى زيادة الاسعار التي يستفيد منها المتعامل المتعاقد باعتبارها امتياز غير مبرر.

- **التعديل في نوعية المواد:** إن العقود والصفقات العمومية هي أحد الوسائل التي تمكن الهيئات العمومية بتقديم الخدمات العمومية و إدارة المرفق العمومية و انجاز المشاريع ذات الطبيعة المتعددة في مختلف المجالات، إن انجاز هذه المشاريع وتفعيلا لمبدأ الرشادة يتطلب انجازها بأقل التكاليف وبأكثر جودة، وعليه فإن دفاتر الشروط في مجمل انواع الصفقات

¹ جمال بعبطيش، مرجع سابق، ص51.

تسعى من خلالها المصلحة المتعاقدة للحصول على أحسن المواد، إن مخالفة دفاتر الشروط بتعديل نوعية المواد يشكل أحد السلوكيات المشككة لهذه الجريمة، وتتجلى هذه السلوكيات بتغيير المواد المرصدة في الكشوفات الوصفية الملحقة بدفاتر الشروط والتي تعتبر أساس المنافسة¹، إن هذه السلوكيات تتحقق من خلال هيمنة وسلطة نفوذ الاعوان العموميين بتعديل المود ذات السعر الجيد بمواد أقل جودة وباسعار منخفضة، ليستفاد منها المتعامل المتعاقد اضرارا بالمصلحة العامة.

- **التعديل في نوعية الخدمات:** في هذه الحالة تتعلق المسألة بعقود الخدمات التي تبرمها الإدارة المتعاقدة مع المتعاملين المتعاقدين لتقديم خدمات محددة مثل أعمال الصيانة، الحراسة، النظافة، الأمن، الاتصالات، وغيرها من الخدمات التي تحتاجها المصلحة المتعاقدة بوضع كشف كمي وتقديري مرفق بدفاتر الشروط، مما يسمح لهم بتحديد طبيعة الخدمات التي سيقدمونها، وبالتالي تمكين المصلحة المتعاقدة من مقارنة العروض واختيار الأنسب لذلك²، وتعد جودة الخدمات معيارا أساسيا في المصلحة المتعاقدة لمتعامل معين دون غيره مفضلة اياه على بقية المتعاملين، وأي تعديل في جودة الخدمات يعتبر اخلايا بمبدأ المساواة بين المتعهدين، حيث أن معايير الجودة قد تم تحقيقها سلفا لتحقيق التوازن بين الربح الذي يحققه المتعامل المتعاقد وحماية المصلحة المتعاقدة، وتظهر هذه السلوكيات من جهات متعددة تتعلق بتنفيذ الخدمات ومن الامثلة على ذلك قيام الجاني بمناسبة تنفيذ عقد متعلق بضمان خدمات النظافة بمؤسسة عمومية كالمستشفيات وبلجا إلى تقليص العمال إلى الحد الأدنى، ويظهر في صورة أخرى في عقد خدمة لصيانة تجهيزات ادارة عمومية، لكن المتعامل المتعاقد مع هذه

¹ محمد بكرار شوش، مرجع سابق، ص79.

² عنان جمال الدين، جريمة استغلال الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد الأول، العدد السابع، سنة 2017، ص183.

الهيئة لا يقوم باجراءات الصيانة إلا مرة واحدة في السنة ويقوم بها تقنيون بدل مخالفة لبنود العقد الذي يشترط فيه أن يكون تقديم هذه الخدمة في كل ثلاثي من قبل مهندسين مختصين¹.

- **التعديل في آجال التسليم أو التموين:** تعد الآجال من العناصر المهمة في اجراءات الصفقات العمومية أو بمناسبة تنفيذها وقد يترتب في بعض الحالات على عدم الالتزام بآجال التنفيذ إلى فسخ العقد وفي أحيان أخرى يترتب عليه فرض عقوبات مالية، وتعتبر الآجال المتعلقة بالتنفيذ من المعايير الأساسية في اختيار المتعامل المتعاقد ولعل من أهم صورته تسليم البناية في صفقات الأشغال وتسليم السلع في صفقات اللوازم، ونظرا لأهمية الآجال في حصول المتعهد على الصفقة العمومية، وعليه فإن المشرع يجرم أي سلوك يتعلق بتعديل آجال التنفيذ حرصا على حماية مبدأ المنافسة الذي يقوم على أساس المساواة بين المترشحين المتنافسين وحماية للمصلحة العامة من خلال تجسيد الطلبات العمومية في الآجال المتفق عليها، كما أن تعديل الآجال غير المبرر سيحرم الخزينة العمومية من الغرامات المفروضة على المتعامل المتعاقد كعقوبة مالية على تأخره في تنفيذ الصفقة².

ج- **الركن المعنوي:** تعد جريمة استغلال النفوذ من الجرائم العمدية التي تستلزم وجود القصد الجنائي العام المتمثل في علم الجاني وهو التاجر أو المقاول أو الصناعي أو الحرفي بنفوذ الأعوان العموميين ورغبته في استغلال هذا النفوذ لصالحه، أما القصد الجنائي الخاص فيتجسد في نية الجاني الحصول على امتيازات مع علمه بأنها غير مبررة.

2-2 عقوبة جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين: خصص المشرع لهذه الجريمة نفس العقوبة المقررة لجريمة المحاباة، حيث يعاقب عليها بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة تتراوح من 200.000 دج إلى 1000.000 دج وفقا لنص المادة 26-2 من قانون

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص170.

² عنان جمال الدين، مرجع سابق، ص184.

الوقاية من الفساد ومكافحته، كما يفرض على الشخص المعنوي غرامة مالية تتراوح ما بين 1000.000 دج و 5000.000 دج طبقا للمادة 53 من نفس القانون، وكذلك نص المادة 18 مكرر من قانون العقوبات، وتطبق على جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين نفس الأحكام المرتبطة بجنحة المحاباة المشار إليها سابقا، مثل الإعفاء من العقوبة وتخفيف العقوبة والعقوبات التكميلية والمصادرة والرد¹، وكذلك مايتعلق بالمشاركة والشروع ومسؤولية الشخص المعنوي، اضافة إلى إبطال العقود والصفقات.

ملخص الباب الثاني:

تناول هذا الباب آليات حماية أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ببعديها الوقائي والردعي، بالنسبة للآليات الوقائية المعتمدة لحماية وتعزيز الأخلاقيات الوظيفية تم التركيز أولا على التنظيم المؤسسي كآلية رئيسية للحماية، باعتبار هذه الآلية من اقدم الآليات الوقائية في الأنظمة المقارنة وهي مرتبطة بالنموذج الامريكي ذو البنية المفتوحة، الذي الهه العديد من الدول التي تنتمي لهذا النظام مثل اليابان وهولندا، إن نجاح هذا الاسلوب كآلية وقائية لحماية الاخلاقيات في الوظيفة العمومية، جعل العديد من الدول التي تعتق النظام المغلق تتبنى هذا النموذج مثل فرنسا، المشرع الجزائري لم يشذ عن هذا النهج وأرسى فئة من المؤسسات في مختلف أوجه النشاط الإداري تعنى باخلاقيات الوظيفة العمومية، فتطرقنا إلى أهم المؤسسات الراعية لها سواء في مجال النشاط الإداري مثل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية و المرصد الوطني للمرفق العمومي أو في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مثل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، كما تعتبر الرقابة الإدارية بمختلف صورها أداة داعمة للأخلاقيات الوظيفة تمكن من الكشف عن مكامن الخلل والقصور والانحراف وتصويبها.

¹ أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص171.

لم يكتفي المشرع بالحماية الوقائية لوحدها بل رافقها بآليات زجرية تهدف إلى احترام أخلاقيات الوظيفة العمومية وهي النظام التأديبي وهو أساس حماية الأخلاقيات في الوظيفة العمومية من خلال فرض احترام الوجبات ومعايير المهنة على الموظفين، مع توفير الضمانات القانونية لحمايتهم من أي تعسف.

كما امتدت آليات الحماية إلى الشق الجزائي بتجريم بعض السلوكيات التي تمس نزاهة الوظيفة واستغلال النفوذ من قبل الاعوان العموميين.

الخاتمة

الخاتمة

في ختام هذه الأطروحة، يتضح أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تشكل عمودا فقريا لضمان نزاهة وفعالية الوظيفة العمومية، وتعزيز أواصر الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة وعلى وجه الخصوص الإدارة العمومية، ومن خلال التحليل المقارن بين الأنظمة القانونية يتبين أن هناك تمايزا في معالجة بعض الجوانب المتعلقة بالوظيفة العمومية لارتباطها بطبيعة وخصوصية كل نظام، إلا أنها تتفق في كثيرا من المسائل خاصة في الجوانب المتعلقة بالحماية بشقيها الوقائي والردعي.

إن حماية أخلاقيات الوظيفة العمومية ليست مجرد مسؤولية فردية بل هي جهد جماعي يتطلب تعاونا وثيقا بين مختلف الجهات الحكومية، القضائية، المجتمع المدني وغيره، ومن خلال هذه الدراسة يتبين أن الأخلاقيات الوظيفية ليست مجرد مسألة قانونية، بل هي جزء لا يتجزء من الثقافة المؤسسية التي تؤثر بشكل مباشر على فعالية الإدارة العمومية من خلال العديد من الأطر الداعمة مثل التكوين المستمر ووجود مدونات سلوك واضحة والتوعية الدائمة حول أهمية الالتزام الأخلاقي التي تعتبر أدوات فعالة في ترسخ القيم الأخلاقية بين الموظفين لكنها تبقى غير كافية ما لم تكن مدعومة بإجراءات ردعية صارمة تضمن معاقبة كل من يخترق هذه الأخلاقيات.

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية لا تقتصر على إبعاد الموظف من جرائم القانون العام أوتجنب صور الاخلال والتقصير فحسب، بل تسعى أيضا إلى غرس ضمير مهني انساني يتطلع إلى التطوير والابداع، فبينما يعتبر الولاء والامانة والشرف والدقة في أداء المهام الوظيفية أمور مستحسنة، فإن الأفضل من ذلك هو أن يسعى الموظف إلى تنمية مواهبه ومهارته، إذ أن الانتماء للمرفق العمومي والوفاء لأهدافه يجب أن يتجسد في نزعة ابداعية

تسهم في نقل المرفق العمومي إلى مستوى أعلى من حيث جودة الأداء ونوعية الخدمة العمومية المقدمة¹.

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد اهتم بمسألة الاخلاقيات في العديد من النصوص القانونية والتي انبثق عنها انشاء العديد من الهيئات التي تسهر على رعاية هذه الاخلاقيات، لكن من خلال ماسبق دراسته فإننا نسجل بعض الملاحظات تتعلق إما بالتظير أو بالتطبيق:

- عدم التجسيد الفعلي لبعض النصوص القانونية المتعلقة بجوانب الشفافية والتدفع في غالب الأحيان بمسألة السر المهني.

- تعتبر الجدارة أساس لتقلد الوظائف العمومية والترقية فيها إلا أن تفعيل هذا المبدأ على المستوى العملي يجانبه الصواب في كثير من الأحيان، لغلبة النوازع الشخصية وعدم اضاء الاتجاهات الحديثة في الإدارة العمومية المؤسسة على التسيير بالأهداف، فمازالت عملية التقييم بالنسبة للموظف العمومي بمختلف اشكالها تقوم على المعايير الشخصية ولا تراعى فيها الأسس الموضوعية للتقييم.

- رغم أن بعض النصوص التنظيمية تفر على فرض مدونات للسلوك تتضمن الواجبات الأخلاقية التي يجب أن يطلع عليها الموظف ويتحلى بها خلال مساره المهني إلا أن تفعيل هذا الإجراء لم يجسد لحد الآن.

- اما فيما يتعلق مظاهر النزاهة من خلال التصريح بالممتلكات فإننا نسجل الملاحظات التالية:

¹ عبد القادر الشيلخي، مرجع سابق، ص88.

* النص القانوني من باب النزاهة والشفافية يفرض على بعض الوظائف السامية أن تنشر في الجريدة الرسمية إلا أنه وفي واقع الحال فإن عدد التصريحات المنشورة في الجريدة الرسمية أقل بكثير مما هو مستوجب نشره،

* عدم احترام قاعدة التصريح في بداية ونهاية كل عهدة،

* عدم احترام الآجال المستوجبة قانوناً لنشر التصريح بالامتلاكات.

- بالنسبة لتعارض المصالح فإن قانوني الولاية والبلدية رغم النص الصريح على ضرورة تقاضي تعارض المصالح إلا ان المعالجة لدرء هذه الشبهة اقتصرت فقط على قابلية ابطال المداولة محل الشبهة، كما ان هذه النصوص ألزمت على أعضاء ورؤساء الجماعات الاقليمية بالتصريح او الإعلان عن تعارض المصالح، إلا أنها لا ترتب أي أثر قانوني على مخالفة هذا النص كما أن آليات تفعيل حماية النزاهة من خلال تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية غير مفعلة على المستوى العملي لعدم صدور التنظيم المتعلق بسلطة ضبط الصفقات العمومية.

- إعادة تأسيس العلاقة إدارة- موظف على أسس متوازنة تضمن حقوق كلا الجانبين، مع تجنب الإستخدام المفرط في استخدام السلطة التقديرية مثل التوسع في السر المهني، وعدم تسبب القرارات الإدارية، واستغلال مبدأ السكوت الضمني للإدارة كوسيلة للتعبير عن الرفض.

- تفعيل مبدأ الحوافز المعنوية والمادية، وتحسين مستوى الأجور بما يتناسب مع متطلبات العيش الكريم.

- اعادة تكييف المنظومة القانون في مجال الوظيفة العمومية وجعلها تتلائم مع غايات وفلسفة نظام الوظيفة العمومية المغلق باعتباره نظام يهتم بشاغل الوظيفة الذي من خلاله يقسم العمل بصفة تتناسب مع مستوى التأهيل حسب المجموعات الأربعة تدرجا وفقا لقاعدة الهرم.

- الانسجام مع البيئة الرقمية و التطور الالكتروني الذي قد تترتب عليه سلوكيات قد تمس بالواجبات الوظيفية واستخدم وسائط التواصل لأغراض منافية للأخلاق والآداب العامة، أو تسريب الوثائق الإدارية وغيرها من الأخطاء التأديبية، أو الولوج بدون ترخيص للبيانات والمعلومات.

- عدم فاعلية الهيئات التي تسهر على احترام أخلاقيات الوظيفة العمومية، إما لعدم تنصيب أعضائها، أو لتقاطع اختصاصاتها مع هيئات أخرى بنفس الطبيعة، أو لعدم قدرتها على تجسيد اهدافها لعدم امتلاكها للسلطات التقريرية ويقتصر دورها فقط على الجانب الاستشاري.

- الغاء بعض الهيئات ذات الطبيعة التقريرية التي تسهر على حماية أخلاقيات الوظيفة العمومية دون تعويضها بهيئات مماثلة مثل المرصد الوطني للوقاية من الرشوة ومكافحته.

وعليه ومن هذه النتائج التي ابرزتها الدراسة يتعين البحث عن الحاجة الى توافق دقيق بين الإجراءات الوقائية والاجراءات الردعية، حيث أن التركيز المفرط على العقوبات دون تعزيز القيم الأخلاقية بشكل ايجابي يمكن أن يؤدي إلى العمل المبني على الخوف وليس على الالتزام الطوعي بالأخلاقيات، وبناء على ماسبق نقدم توصيات الدراسة ونلخصها فيما يلي:

- إعادة النظر في طبيعة ومحتوى التكون من خلال الاستثمار المستمر في تكوين الموظفين

وإعادة النصوص التنظيمية المتعلقة بالتكوين خاصة التكوين المستمر والتكوين قبل

الترقية، إذ يجب التركيز فيه على المهارات المهنية واخلاقيات المهنة، إذ يتعين على هذه

النصوص أن تتماشى مع تحديات المرافق العمومية، إذ نجد غالبها يرتكز على المعارف

الأكاديمية ، دون البحث عن أوجه الفعالية، وعليه اصبح اجراء شكلي تقوم به الإدارة.

- تطوير نظم رقابية فعالة يتم من خلالها متابعة التزام الموظفين بالأخلاقيات الوظيفية، هذا

النظام يجب ان يكون قادرا على الكشف المبكر عن أي تجاوزات أخلاقية واتخاذ

الاجراءات التصحيحية بسرعة، كما يجب أن يشمل هذا النظام آليات لحماية المبلغين عن المخالفات،

- احترام النصوص القانونية وتجسيدها على ارض الواقع في المسائل ذات الصلة بترقية قيم النزاهة مثل التصريح بالتملكات وتعارض المصالح،
- تفعيل أدوار الهيئات والمؤسسات المكلفة بحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية،
- التسريع في وضع مدونات السلوك الوظيفي،
- تجريم بعض السلوكيات الماسة بشرف الوظيفة العمومية مثل الرجاء والتوصية والوساطة مثل ما هو معمول به في بعض الدول،
- تشجيع ثقافة مؤسسية تحفز الالتزام الطوعي بالأخلاقيات، ويمكن تحقيق ذلك من خلال القيادة بالقدوة، حيث يظهر القادة في المؤسسات العمومية التزامهم القوي بالقيم الأخلاقية في جميع تعاملاتهم.

وعليه فإن هذه الدراسة يمكن أن تفتح آفاقا للدراسات في المحاور التالية:

- دراسة تأثير القانون الدولي على التشريع الجزائري في مجال اخلاقيات الوظيفة العمومية
 - دور القضاء الإداري في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية.
- وختاما يمثل هذا البحث خطوة نحو فهم اعمق لأهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحسين أداء المرافق العمومية، وضمان جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن هنا تبرز الحاجة إلى استمرار البحث والتطوير في هذا المجال لضمان أن تظل أخلاقيات الوظيفة العمومية عنصرا اساسيا في بناء مجتمعات عادلة وفعالة.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر و باللغة العربية:

أولا المصادر:

أ- القرآن الكريم

ب-الدساتير:

1- دستور 1963

2- دستور 1976

3-دستور 1989

4- التعديل الدستوري لسنة 1996

5- التعديل الدستوري لسنة 2016

6- التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر العدد 82، سنة 2020

ج-المواثيق:

1- الميثاق الوطني لسنة 1976، ج.ر عدد 61، سنة 1976

2- الميثاق الوطني لسنة 1986، ج ر عدد7،سنة 1986

د- الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:

1- ميثاق الوظيفة العمومية بأفريقيا بتاريخ فبراير 2001.

2-اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية سنة

2003، ج ر عدد24، سنة 2006

3-اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للامم المتحدة

بنيويورك يوم31-10-2003، ج ر، عدد26 لسنة2004

4-الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010، ج ر

عدد54، سنة 2014

5- الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة والمعتمد بأديس ابابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011.

هـ- النصوص التشريعية:

أولاً- القوانين العضوية:

1- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 56، سنة 2004

2- القانون عضوي 18-15 المؤرخ في 02/09/2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، لسنة 2018.

ثانياً- الأوامر

1-الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات ،الجريدة الرسمية عدد 49، سنة 1966.

2- الامر 67/24 المؤرخ في 18/01/1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 06 لسنة 1966

3-الأمر 69-74، المؤرخ في 08 جوان 1969، يعدل ويتمم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات ج ر عدد 80، سنة 1969.

4-الأمر 75-47 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1975 يتضمن تعديل الامر 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 53، سنة 1975

5-الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78

6-الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 يناير سنة 1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج ر عدد 3، سنة 1997

07-الامر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، سنة 2006.

ثالثا القوانين

01- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل،

ج ر عدد 32، لسنة 1978.

02- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 يعدل ويتمم الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 27 لسنة 1981.

03- القانون رقم 88-26 المؤرخ في 12 يوليو سنة 1988، المعدل والمتمم للأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 28، سنة 1988

04- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06-02-1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر العدد 6، سنة 1990.

05- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35، سنة 1990.

06- القانون رقم 01-09 المؤرخ 26 يونيو سنة 2001، يعدل ويتمم الأمر 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 34، سنة 2001.

07- القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للقانون 75-58 المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 44، سنة 2005.

08- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 08 مارس سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، سنة 2006.

09- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 21، سنة 2008.

10- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37

11- القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، يعدل ويتم القانون رقم 06-01، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 44، سنة 2011

12- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، سنة 2012.

13- القانون رقم 21-14 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2021، يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 99، سنة 2021.

14- القانون رقم 22-08 المؤرخ في 05/05/2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر العدد 32

15- القانون رقم 22-24 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2022، يتضمن قانون المالية

لسنة 2023، ج ر عدد 89 لسنة 2023.

16- القانون 23-07 المؤرخ في 21/06/2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

17- القانون 23-12 المؤرخ في 5/08/2023، يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر عدد 51، لسنة 2023.

رابعاً-النصوص التنظيمية

أ- المراسيم الرئاسية

- 01- المرسوم 57-64 المؤرخ في 14 فيفري سنة 1964، يتعلق باختصاصات المراقب المالي للدولة ، ج ر عدد 14، لسنة 1964.
- 02- المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 اكتوبر سنة 1965 ، تحدد بموجبه التزامات المحاسبين ومسؤولياتهم، ج ر عدد 92، لسنة 1995
- 03- المرسوم رقم 66-142 المؤرخ في 03/06/1966، يتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، سنة 1966
- 04- المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 2 جوان سنة 1966، يتعلق بالإجراء التأديبي، ج ر عدد 46، سنة 1966.
- 05- المرسوم 68-238 المؤرخ في 30 ماي سنة 1968 ، يتضمن القانون الأساسي الخاص للمراقبين الماليين، ج ر عدد 44، لسنة 1968
- 06- المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، ج ر عدد 13 لسنة 1985.
- 07 المرسوم رقم 82-302، يتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ، ج ر عدد 37 لسنة 1982.
- 08- المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1996، يتضمن انشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر، العدد 41 لسنة 1996.
- 09- المرسوم الرئاسي رقم 2000-114 المؤرخ في 11 ماي سنة 2000، ج ر العدد 28 لسنة 2000.

- 10- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22/11/2006 ، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر عدد 74، لسنة 2006
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد كيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 74. لسنة 2006.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 07-304، المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ودفعة رواتبهم، ج ر عدد 61، لسنة 2007.
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 10-315، المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2010، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 07-304، ج ر عدد 76، لسنة 2010.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 11-97، المؤرخ في 28 فيفري سنة 2011، يلغي المرسوم الرئاسي رقم 10-315 و يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 07-304، ج ر عدد 13، لسنة 2011.
- 15- المرسوم الرئاسي رقم 12-415، المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة، المعتمد بأديس بابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011، ج ر، عدد، 68، سنة 2012.
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر سنة 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج ر، العدد 68، سنة 2011.
- 17- المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 جويلية سنة 2014، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 11-426، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج ر، عدد 46، لسنة 2014.

18- المرسوم الرئاسي رقم 14-266، المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2014، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 07-304، ج ر عدد 58، لسنة 2014.

19- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، لسنة 2015.

20- المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 جانفي سنة 2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2 لسنة 2016.

ب- المراسيم التنفيذية:

01- المرسوم 81-114، المؤرخ في 6 يونيو سنة 1981، يعدل المرسوم 66-145، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج ر عدد 23، سنة 1981.

02- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر، عدد 31، سنة 1990

03- المرسوم التنفيذي رقم 92-276، المؤرخ في 6 جويلية سنة 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج ر عدد 52، سنة 1992.

04- المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 افريل سنة 1995 يعدل ويتم للمرسوم 66-145 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر 26 لسنة 1995.

05- المرسوم التنفيذي رقم 95-159، المؤرخ في 3 جوان سنة 1995 ، يتضمن تعديل القانون الأساسي للديوان الوطني للإحصائيات، ج ر عدد 31 لسنة 1995.

06- المرسوم التنفيذي رقم 96-403 المؤرخ في 16 نوفمبر لسنة 1996، يتضمن تنظيم الأمانة التقنية للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر، العدد 70، لسنة 1996.

07 - المرسوم التنفيذي 08-04، المؤرخ في 19 جانفي سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 3، سنة 2008.

08- المرسوم التنفيذي رقم 08-131 المؤرخ في 3 ماي سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الدائم، ج.ر عدد 23، 2008.

09- المرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 جوان سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، ج ر عدد 30، لسنة 2008.

10- المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، ج ر عدد 73، سنة 2008.

11- المرسوم التنفيذي رقم 09-347 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 67، لسنة 2009.

12- المرسوم التنفيذي 10-07 المؤرخ في 7 جانفي سنة 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشباب والرياضة، ج ر، عدد 2، سنة 2010.

13- المرسوم التنفيذي 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2010 ، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر، عدد 78، سنة 2010.

14- المرسوم التنفيذي 11-127 المؤرخ في 22 مارس سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الغابات، ج ر عدد 18، سنة 2011.

15- المرسوم التنفيذي رقم 11-152 المؤرخ في 3 أبريل سنة 2011 ، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك البيولوجيين في الصحة العمومية، ج ر، عدد 21، سنة 2011.

16- المرسوم التنفيذي رقم 11-256، المؤرخ في 30 جوان سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالادارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، ج ر عدد 42، سنة 2011

17- المرسوم التنفيذي رقم 12-322 المؤرخ في 12-322

18- المرسوم التنفيذي رقم 17-319 المؤرخ في 02 نوفمبر سنة 2017، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 66، سنة 2017.

19- المرسوم التنفيذي 20-199، المؤرخ في 25 جويلية سنة 2020، يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر عدد 44، سنة 2020

20- المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 8 فيفري سنة 2021، يحدد اجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة، ج ر عدد 11، لسنة 2021.

21- المرسوم تنفيذي 21-354 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2021، يحدد كفيات سير حساب التخصيص الخاص رقم 152-302 الذي عنوانه " الصندوق الخاص بالاموال والأمالك المصادرة أو المسترجعة في اطار قضايا مكافحة الفساد" ج ر العدد 71، سنة 2021.

ج/ القرارات

01- القرار المؤرخ في 2 افريل سنة 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالتملكات، ج ر. عدد 25، سنة 2007

02- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09/05/2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات، ج ر عدد 37، لسنة 2010.

03- القرار المؤرخ في 17 مارس سنة 2016 يتضمن تعيين اعضاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر عدد 21 لسنة 2016.

04- القرار المؤرخ في 19 جانفي سنة 2020، يتضمن تعيين أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر عدد 24 لسنة 2020.

د- الأنظمة الداخلية:

01- النظام الداخلي للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الملحق بالمرسوم التنفيذي 98-39 المؤرخ في 01 فبراير سنة 1998، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 05 لسنة 1998.

ثانيا الكتب:

باللغة العربية:

01- ابراهيم بن داود، الرقابة على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009

- 02- إبراهيم محمد تركي، الفكر الأخلاقي عبر العصور، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2011.
- 03- إبراهيم عبد الله الماحي، السلوك الأخلاقي لرجل الأمن في التعامل مع الجمهور، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006.
- 04- ابن مسكويه، تهذيب الأخلاق، مطبعة الترقى، القاهرة، 1317هـ.
- 05- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2013.
- 06- أحمد أمين، كتاب الأخلاق، كلمات عربية للترجمة والنشر، القاهرة، 2011.
- 07- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 105.
- 08- أحمد بن محمد الحي السليطي: ترقية الموظف العام بدولة قطر - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 19.
- 09- أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1979.
- 10- أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
- 11- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006.
- 12- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية و الإدارية ودورها في الحد من الفساد الاربي، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.

- 13- السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 14- اسماعيل بوغازي، جريمة تعارض المصالح في الصفقات العمومية، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2016
- 15- أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والاقليمي والعربي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2010.
- 16- الامام ابي حامد محمد ابن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.
- 17- بارتملي، مقدمة كتاب الأخلاق إلى نفوس ماخوس لأرسطو، ترجمة أحمد لطفي السيد، مطبعة دار الكتاب، القاهرة 1986.
- 18- بلال خلف السكارنة، اخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2013،
- 19- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978،
- 20- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ الشرعية و أثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- 21- جورج فوديل، بيار دولفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008،
- 22- جمال بعيطيش، الفساد في الصفقات العمومية، برتي للنشر، الجزائر، 2023
- 23- خرشي النوي، الصفقات العمومية، دراسة تحليلية ونقدية وتكميلية لمنظومة الصفقات العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2019

- 24- خميس السيد اسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار محمود للنشر والاشهار، القاهرة، 2002.
- 25- رمسيس بهنام، قانون العقوبات، جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005
- 26- رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989.
- 27- رمضان محمد بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة، دار النهضة العربية ، القاهرة
- 28- سايس جمال، الاجتهاد القضائي الجزائري في القضاء الإداري، منشورات كليك، الجزء الأول، الجزائر، 2013،
- 29- سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت الشمس، الشفافية في إدارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014
- 30- سعد نواف العنزي : النظام القانوني للموظف العام ،دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 2007.
- 31- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010
- 32- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997،
- 33- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.

- 34- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب- دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، القاهرة، 1987
- 35- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 2011.
- 36- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة،1970.
- 37- طعيمة الجرف ، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973
- 38- عبد العال أسامة حسين محي الدين، جريمة الرشوة - دراسة تحليلية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الاول - الجزء الثاني، السنة الثامنة والخمسون ، 2017 القاهرة.
- 39- عبد الله طلبة، الوظيفة العمومية في دول عالمنا المعاصر، مديرية الكتب الجامعية، القاهرة،
- 40- عبد الهمين بكر، القسم الخاص في قانون العقوبات المصري، دار النهضة العربية، القاهرة،1977.
- 41- عثمان سليمان غيلان العبودي، اخلاقيات الوظيفة العمومية، دراسة مقارنة في الاطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2014.
- 42- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع،عمان،2003
- 43-علي احمد فارس، حل الازمات (الفساد الإداري نموذجا)، مركز المستقبل للدراسات والبحوث

- 44- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 175
- 45- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000
- 46- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 46- ماجد سالم حميد الغامدي، النزاهة قيم وسلوك، شبكة الألوكة ، طباعة وزارة الثقافة، 2017
- 47- محمد بكرارشوش، متابعة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية على ضوء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجزء الثاني، جرائم الصفقات العمومية و الدعوى الجزائية، دار صبحي للطباعة والنشر، متليلي-غرداية، 2014.
- 48- محمد جعفر قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989،
- 49- محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي و الإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي-دراسة مقارنة- مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
- 50- محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة الإدارية العامة، مطابع الفرزدق، التجارية الرياض، 1987.
- 51- مؤيد السالم، إدارة الموارد البشرية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009،
- 52- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر

53- فرانسوا غريغوار، المذاهب الأخلاقية الكبرى، ترجمة قتيبة المعروفي، منشورات عويدات، بيروت.

المقالات والدراسات:

01- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، الدار البيضاء 2006

02- آمال تمام يعيش، التصريحات بالامتلاك كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، العدد 2، مارس 2016.

03- سمير خلفه، المسؤولية الجزائرية للموظف العام عن ارتكابه جريمة الغدر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 8، العدد 1، سنة 2023.

04- سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة ادارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1/44، سنة 2016

05- كريمة علا، الحماية الجزائرية للتصريح بالامتلاك ما بين النص العقابي وتفعيله، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مولاي أحمد مدغري، العدد 48-1-2018، الجزائر.

06- عادل زيان، دور تعدد الهيئات للوقاية من الفساد الإداري والمالي، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01/2020.

07- عادل مستاوي/ موسى قروف، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر 2009،

08- عبوب زهيرة، الجرائم المستحدثة، في قانون مكافحة الفساد، (جريمة الرشوة وجريمة المحاباة)، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، سنة 2022

09- عنان جمال الدين، جريمة استغلال الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد الأول، العدد السابع، سنة 2017.

10- مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري- ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي تامنغست، عدد 06 جوان 2014.

11- محمد فتحي محمد ابراهيم، جهود الوكالة الدولية الفرنسية لمكافحة الفساد في مواجهة الفساد، مجلة روح القوانين، العدد 93، جانفي 2021.

12- منال بن شناف، بن أعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12 العدد 1 لسنة 2020

13- مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة في التشريعي الوظيفي الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11 العدد 2 (2019)

14- نورة هارون ، عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية ، المجلد 4، العدد 01/2020

المذكرات والاطروحات:

01- عماد محمد عوض أبو حزمة، قيم و أخلاقيات الإدارة العامة الأردنية، رسالة ماجستير في الادارة العامة، جامعة اليرموك، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 1997،

02، عمر زعباط، النظام القانوني لترقية الموظف العمومي، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2013

03- سما سعد خير الله حسين الفضل، أثر المناخ الأخلاقي في نوعية حياة العمل والرضا الوظيفي في عينة من المستشفيات العراقية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2006،

04- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة بسكرة، 2013

05- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1979.

06- عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، واقع الاجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003،

07- عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1989،

08- عيسى محمد عيسى مناصرة، مدى تأثير التأديب الإداري في الوظيفة العامة بالحكم الجنائي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 2012.

09- كريمة علا، جرائم الفساد في مجال الصفقات العمومية، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012-2013

10- مليكة الصاروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والفضاء - دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1983

11- نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة التأديب الموظف العام في النظام القانون الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس سنة 2005

الأحكام والقرارات والاجتهادات القضائية:.

01-المجلة القضائية، المحكمة العليا، عدد 3، سنة 1990، الجزائر

02-مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 009898، الصادر بتاريخ 20/04/2004

03-مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 068965، الصادر بتاريخ 2011/11/17

04-مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 081452، الصادر بتاريخ 2013/07/04

05-المحكمة العليا، غرفة الجرح والمخالفات ، القرار 0739629 المؤرخ في 2016/05/19

الوثائق الأخرى:

01-التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2023 والتقرير السنوي لسنة 2022. غير منشوران في الجريدة (موقع مجلس المحاسبة) وكذلك التقرير السنوي لسنة 2019 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 75، سنة 2019

• المراجع باللغة الأجنبية:

1- Books / Ouvrages.

1-Auliana poon , Tourisem ,Technlogy and competative Strategies,Cab international, Wallingford,1993.

2-CHRISTIAN VIGOUROUX. Déontologie des fonctions publiques

3- Douez et Debgr, traité du droit,and

4-Fronçis Délpérée, L' Elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, Paris 1969

5-François Gazier, la fonction publique dans le monde , éditions Cujas , Paris 1972.

6-Jacques Chevallier, le mythe de la transparence administratives, Paris Puf ,1988

7-John D. Millett Government and public Administration, McGraw-Hill Book Company, Ine, New York, Toronto, London,1959.

8. Herbert A,Simon,Donald W, Smithburg and Victour A, Thompson, Public Administration, 9 th, edition,New York.

9-Kenneth and O.P.Dwived, Ethics in the Public Service ,Comparative Perspectives International Institute of Administrative Sciencs,Brussels.Belgium1983.

10-Louis Fougere, la fonction publique et choix de texte commentés, Inst. international des sciences administratives,1966.

11-Sherif Ajdini, Public Administration in Ancient Rome and Egypt, Academic Journal of Interdisciplinary Studies,MC SER Publishing, Rome –Italy, Vol 3 No 6, November 2014,

2- Articles.

1. AMIEL, R, Favoritisme dans les marchés publics : bilan jurisprudentiel cinq ans après la création de cette incrimination, R.C.C, mars-avril 1997.

2. Bernadrdo Giorgio, le Régime Juridique Du confli d intérêts Elément Elément Comparés, Revue Française d'administration publique, Ecole National d'administration,2010/3,n°135.

3. Joseph Frossard, la grève dans les services publics en droit français, Cahier de droit, Faculté de droit de l'université Laval, Volume 21,N 3-4,1981

4. Pierre Moor,Droit administratif,2éd , sate Mpfli Editions SA ,Berne2002

5- Service General De Prévention De La Corruption Rapport pour L'Anne 2014

6-CIRC , RIM 2006 , n° 04G3, 14 fév 2003 , BOMJ

Theses and Memories / Thèses et Mémoires.

1-Serge Salon, Délinquance et Répression Disciplinaire dans la fonction publique, these de doctorat, Paris,1969

3- Laws / Lois.

- 4- Loi n° 63-198 du 8 juin 1963, instituant une agence judiciaire du trésor, j.o n°38, juin 1963.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
7	الباب الأول: المبادئ العامة لأخلاقيات الوظيفة العمومية
8	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية
8	المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العمومية
9	المطلب الأول: الوظيفة العمومية في الأنظمة المقارنة
9	الفرع الأول: نظام الوظيفة العمومية المفتوح
12	الفرع الثاني: نظام الوظيفة العمومية المغلق
14	المطلب الثاني: تطبيقات لأنظمة الوظيفة العمومية
15	الفرع الأول: الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية
18	الفرع الثاني: مفهوم الموظف العمومي في ظل النموذج الفرنسي
24	الفرع الثالث: المركز القانوني للموظف العمومي في نظام الوظيفة العمومية المغلق
30	المبحث الثاني: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية
30	المطلب الأول: التعريف بأخلاقيات الوظيفة العمومية
30	الفرع الأول : المعنى الاصطلاحي للأخلاق
33	الفرع الثاني: معنى اخلاقيات الوظيفة العمومية
37	المطلب الثاني: أسس أخلاقيات الوظيفة العمومية
37	الفرع الأول: مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية
54	الفرع الثاني: الأسس الدستورية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

93	الفصل الثاني: الاثر المترتب عن الخروج عن اخلاقيات الوظيفة العمومية
93	المبحث الأول: أخلاقيات الموظف العمومي
94	المطلب الأول: الواجبات الأخلاقية المرتبطة بالمصلحة العامة
94	الفرع الأول: الالتزام بالمحافظة على كرامة الوظيفة
98	الفرع الثاني: الالتزام بالطاعة
105	الفرع الثالث: واجب أداء الخدمة
112	المطلب الثاني: الواجبات الأخلاقية ذات الصلة بالمرتفقين
113	الفرع الأول: واجب النزاهة
130	الفرع الثاني: واجب الحياد
134	المبحث الثاني: الفساد كأثر للخروج عن أخلاقيات الوظيفة العمومية
134	المطلب الأول: الوقاية من الفساد ومكافحته في ظل الاتفاقيات والمواثيق الدولية
135	الفرع الأول: الفساد الإداري من منظور اتفاقية الامم المتحدة
140	الفرع الثاني: الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد
146	المطلب الأول: الوقاية من الفساد ومكافحته في بعض التشريعات الداخلية
146	الفرع الأول: جهود فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية في مكافحة الفساد
150	الفرع الثاني: الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته في التشريع الجزائري
160	الباب الثاني: الحماية القانونية لأخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري
161	الفصل الأول: الحماية الوقائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية
162	المبحث الأول التنظيم المؤسسي لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية
162	المطلب الأول: التنظيم المؤسسي في مجال النشاط الإداري
163	الفرع الأول: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
168	الفرع الثاني: المرصد الوطني للمرفق العمومي

173	المطلب الثاني: التنظيم المؤسسي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته
173	الفرع الأول: المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها
178	الفرع الثاني: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
183	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية
183	المطلب الأول: مكانة الرقابة الإدارية لحماية الأخلاقيات المهنية في النصوص القانونية
183	الفرع الأول: الرقابة الإدارية وحماية الأخلاقيات المهنية من خلال المواثيق والداستير الجزائرية
184	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية وحماية الأخلاقيات المهنية من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية
187	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الداخلية
188	الفرع الأول: صور الرقابة الإدارية الداخلية
208	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية المتخصصة
229	الفصل الثاني: الآليات الردعية لحماية أخلاقيات الوظيفة العمومية
229	المبحث الأول: النظام التأديبي
230	المطلب الأول: سلطة التأديب
230	الفرع الأول: الاتجاهات المختلفة لسلطة التأديب
240	الفرع الثاني: سلطة التأديب في التشريع الجزائري
242	المطلب الثاني: خصوصية الخطأ التأديبي
243	الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي
247	الفرع الثاني: تصنيفات الأخطاء التأديبية
249	المطلب الثالث: العقوبة التأديبية
249	الفرع الأول: الاجراءات التأديبية ومبدأ الضمان
254	الفرع الثاني: القرار التأديبي
257	المبحث الثاني: الحماية الجزائرية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

257	المطلب الاول: حماية الأخلاقيات الوظيفية في اطار قانون العقوبات
258	الفرع الاول: المدلول الجنائي للموظف العمومي
263	الفرع الثاني: تطور الحماية الجزائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية
269	المطلب الثاني: الجرائم الماسة بالوظيفة العمومية من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
269	الفرع الأول: الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العمومية
280	الفرع الثاني: جرائم الصفقات العمومية
298	خاتمة
311	قائمة المصادر والمراجع
333	الفهرس