



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



أخلة العمل الإداري في القانون الجزائري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري.

إشراف:
جابر صالح

إعداد الطلبة:
تواتي حمد زينة
سخري بريزة
داغوم الصادق

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	الاسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ محاضر أ	جمال غريسي
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ مساعد أ	صالح جابر
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ محاضر أ	بدر الدين مرغني حيزوم

السنة الجامعية: 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ
وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ

یوسف / الآیة 76

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين وألف صلاة وسلام على رسوله الكريم قال

تعالى في كتابه الجليل .

" وقضى ربك ألا تعبد إلا إياه وبالوالدين إحسانا "

إلى الروح التي لم تفارقني أُمي وأبي رحمهم الله

أهدي ثمرة جهدي هذا.

زينة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي علم العلم ورفع أهل العلماء فقال: "يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا
وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ".

إلى من يقدر شعلة العلم.....ويعبد جدوة المعرفة.....
ويناضل دوماً ويجاهد للنهوض بقيمة الحرف وعمق الكلمة.....
أهدي ثمرة جهدي وحصيلة مشواري :

* إلى والدي الكريمين أطال الله في عمرهما في خير.

* إلى زوجي سندي ومصدر قوتي .

* إلى بناتي وأولادي.

* إلى خالد صاحب "مكتبة الإحسان"

* وإلى كل من يؤمن بأن بنور نجاح التغيير هي في ذواتنا وفي أنفسنا

قبل أن تكون في أشياء أخرى ...

* إلى كل من سلك طريقاً يبتغي فيه علماً.....

أهديكم هذا الجهد المتواضع.

بريزة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي علم العلم ورفع أهل العلماء فقال: "يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا
وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ".

*إلى أبي وأمي أطال الله في عمرهما في خير.

*إلى زوجتي وأولادي.

الصادق

شكر وتقدير

مصداقا لقوله صلى الله عليه وسلم

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

نسجد لله عز وجل، شاكرين أن وهبنا القوة والمقدرة والبحث ويسر لنا طريق

النجاح.

نتوجه بخالص الشكر والتقدير والعرفان والامتنان

إلى المشرف الأستاذ الدكتور " صالح جابر " الذي تابع عملنا وصبر علينا ولم

يخل علينا بنصائحه وتوجيهاته القيمة والمفيدة.

مقدمة

مقدمة

لقد إهتم الفلاسفة منذ عهد حموراي بمصطلح الاخلاق حيث اعتبرت علامة الاختلاف بين الشعوب اذا فقد خصت لها العديد من الابحاث والدراسات الفلسفية والدينية لأن الاخلاق هي عبارة على تصرفات الفرد وبناء على معتقداته وقناعاته في مختلف المجالات فالفرد يسعى دائماً لتحقيق التوازن بين حاجاته والتزاماته حتى يحقق ما ينشده من الوصول الى الاتزان الروحي والاجتماعي ومن هذا المنطلق نجد ان الانسان وهو يمارس عمله يحرص على التمثل بالخلق الطيب الذي لا يخالف الاعراف ولا تقاليد في جميع مجالات حياته وخاصة في ظل ممارسة عمله أو وظيفته وحين نتعرض لمعنى الاخلاق فهي قيم ومبادئ راسخه في ذات الانسان وتعمل على تهذيب سلوكياته .

وقد اكتسبت قبولاً لدى مجتمعات من خلال الايمان بها هذا مما جعل المجتمعات تلجأ الى هذه القيم الاخلاقية في فض النزاعات مما ادى الى رسوخها في ضمير الامم وتنصيبها كمبادئ عامة للقوانين يلجأ اليها التحكيم والقضاء عند شح مصادر التشريع.

والمصطلح على الديباجات والديساتير القديمة والقوانين الوضعية بجد العديد من الاخلاق التي اصبحت فيما بعد مبادئ عامة يعتد بيها في المساواة والعدل واحترام ذات البشرية.

وفي إطار المراهنة العصرية على أخلقة والتعاملات المختلفة في اطار العمل الاداري والمرافق العمومية تسعى السياسات المتنوعة للدول لترسيخ الاخلاق ،كنواة لهذه التصرفات وجعلت هذا المبدأ من المبادئ المستحدثة للأعمال الادارية وكل ما يصدر عن السلطة التنفيذية من اعمال وتصرفات الى جانب المبادئ التقليدية كالمساواة بين الافراد، واستمرارية تقديم الخدمات ومنه احتل مبدأ الأخلفة اهتماماً خاصاً لكونه ينضم الحياة العامة ويرقى بها

الى مستوى التعاملات الادارية من خلال تطبيق روح القانون والمتمثلة في ترسيخ المبادئ العامة وجعلها مصدرا لمبدأ الأخلفة والذي يرمز الى إخضاع كل الاعمال الادارية للمشروعية القانونية وتفعيل دور القضاء الاداري الذي اهتمنا بهذه المبادئ منذ انشاء مجلس الدولة الفرنسي. ومن بين المبادئ التي اقرها حق الدفاع ،حق الاطلاع على الملف الشخصي للموظف واحترام السر المهني وغيره وحتة يخلق توازن بين القرار الاداري الصادر في حق المتضرر من طرف السلطة الادارية والادارة كان الزاما على القاضي الاداري بصفته حامي الحريات والحقوق وإخضاع هذه القرارات للفحص والمراقبة لمدى احترام الادارة للقانون من خلال آليات وأدوات تجسد دوره في التصدي لانحراف السلطة بقراراتها من خلال دعاوى أثناء رفع النزاع اليه وقد يمتد نطاق رقابته الى المدى الذي يضمن الحفاظ على المصالح العامة والحقوق والحريات العامة للفرد .

أهمية الموضوع :

تكمن أهمية في تحديد المقصود بمبدأ أخلقة العمل الإداري وتبيان أساسها القانوني و كذلك توضيح مدى رقابة القاضي الإداري لأخلقة العمل .

- أسباب ودوافع اختيار موضوع الدراسة:

إن البحث في هذا الموضوع ينطلق من كونه موضوع مهم وحساس في تنظيم المرافق العامة للدولة، ونزاهة العمل الإداري وحماية حقوق وحريات الأفراد من إنتهاكات السلطة المتعسفة.

- صعوبات الدراسة:

انصبت دراسة هذا الموضوع الذي يبحث في أخلقة العمل الإداري ومدى إنعكاسه على التنظيم الإداري حيث واجهتنا جملة من الصعوبات ولعل أهمها:

- اختيار موضوع الدراسة كان صعبا، مما نتج عنه قلة الدراسات في محتواه، وهو ما أدى بنا إلى جمع المعلومات من المراسيم والقوانين الجديدة في هذا الموضوع.
- قلة البحوث الأكاديمية التي تناولت موضوع الدراسة .

إشكالية الموضوع :

ومن هنا يثار الاشكال التالي:

- ما مدى تجسيد المبادئ العامة للأخلة العمل الاداري في القانون الجزائري؟
وتتدرج تحت هذا الاشكال إشكاليات فرعية وهي كتالي:
- ما المقصود بأخلة العمل الاداري.
- ما الأساس القانوني الذي يستند عليه مبدأ الأخلة الادارية.
- ما الدور الذي يلعبه القاضي الاداري في ترسيخ هذه المبادئ.
- كيف تتم مراقبة القاضي الاداري لأخلة العمل الاداري.

المنهج المتبع في الموضوع:

اعتمدنا في موضوعنا على المنهج الوصفي التحليلي وبالاعتماد على المنهج الوصفي الذي استطعنا من خلاله المشاركة والإضافة في العديد من جوانب الموضوع؛ خصوصا في الجوانب التالية: قيامنا بتحديد تعدد التعريفات، وعرضنا للملامح العامة لهذه التعريفات، وذكرنا أهمية المبادئ العامة كمصدر لأخلة العمل الإداري وخصائصها ومضامينها وإعتمدنا كذلك المنهج التحليلي من خلال عرض النصوص القانونية التي تبنت الأخلة وتحليلها وشرحها وكذلك من خلال التعرض إلى مدى رقابة القاضي الإداري لمشروعية القرارات الإدارية .

تقسيم الموضوع:

لقد قمنا بتقسيم هذا الموضوع إلى فصلين يتناول الفصل الأول ماهية أخلقة العمل الإداري وبدوره قسمناه إلى مبحثين ، فتطرقنا في المبحث الأول إلى الإطار المفاهيمي لأخلقة العمل الإداري أما المبحث الثاني فخصصناه للإطار القانوني لأخلقة العمل الإداري. والفصل الثاني تحت عنوان رقابة القاضي الإداري لأخلقة العمل الإداري إذ قسمناه إلى مبحثين بينا في المبحث الأول دور القاضي الإداري في ترسيخ المبادئ العامة للقانون أما المبحث الثاني فخصصناه لرقابة القاضي الإداري للمبادئ العامة للقانون .

الفصل الأول

ماهية أخلقة العمل الإداري

لحفظ النظام العام في المجتمع وخلق جهاز إداري فعال يمتاز بالعصرنة والفعالية يجب دعم ومساندة العمل الإداري والاهتمام به وذلك عن طريق زرع مبادئ وقيم والتي تعتبر ركيزة أساسية للعمل الإداري حيث تعمل على ترشيده، ومن بين هذه المبادئ مبدأ أخلقة العمل الإداري الذي يعتبر من المبادئ المستحدثة الناظمة للعمل الإداري وهو موجه للسلوك اللامادي فالأخلقة مبدأ ذو طابع معنوي رافعا العمل الإداري إلى مستوى الأخلاق (المبحث الأول).

مع تزايد الانحرافات واللامبالاة والمحسوبية على مستوى المرافق العمومية، أصبحت الحاجة لقواعد الأخلاقية والسلوكية متطلب أساسيا، حيث اهتم المشرع كغيره من التشريعات بالقواعد الأخلاقية والتي اعتبرها مصدر للقاعدة القانونية فعمل على تقنينها من خلال النصوص التشريعية والتي ألزم الخضوع لها تحت طائلة توقيع الجزاء (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لأخلقة العمل الإداري

تؤدي المرافق العامة خدمات وتقوم بمجموعة من النشاطات مستعملة في ذلك أعوانها وأعمالها، فهذه الخدمات والنشاطات تسمى، بالعمل الإداري وضمان وجودة ونزاهة ونجاعة العمل الإداري يجب أخلقة العمل الإداري، فالخلقة التي تحيلنا للأخلاق، وترتبط بالفرد يعني وجدت منذ أن وجد الانسان.

الأخلاق تمثل مجموعة المبادئ والقواعد التي يخضع لها الانسان في تصرفاته، فالأخلقة تتأثر وتستمد من قوانين وعادات وثقافة المجتمع.

أصبح موضوع الأخلقة محط الاهتمام وذلك نتيجة لأسباب عديدة في مقدمتها الأخطاء الأخلاقية، حيث لا يمكن الاستغناء عنها ويجب على أعوان الإدارة والموظفين التقيد بها، لأنها تحتل أهمية بالغة بالنسبة للإدارة والموظف والمواطن والمجتمع.

لتوضيح ما تقدم ذكره والتعرف على أكثر على مفهوم أخلقة العمل الإداري أفرغنا هذا المبحث في قالب مفاهيمي، نحدد من خلاله مفهوم أخلقة العمل الإداري (مطلب أول)، كما نتعرف من خلاله على مصادرها وأسبابها ودورها في أخلقة العمل الإداري (مطلب ثاني).

المطلب الأول

مفهوم أخلقة العمل الإداري

أخلقة العمل الإداري مفهوم يركز على مبادئ ومعايير تحكم سلوك الأفراد في مختلف البيئات لأنها وجدت منذ أن وجد الانسان، ونظرا لوجود مفاهيم مقاربة لمفهوم أخلقة العمل الإداري وجب علينا تحديد المقصود بأخلقة العمل الإداري (فرع أول)، ووضع الحدود

الفاصلة بينها وبين مختلف المفاهيم المشابهة لها (فرع ثاني)، وكما ذكرنا سابقا بأنها وجدت منذ أن وجد الانسان هنا وجب علينا التطرق لتطور أخلة العمل الإداري (فرع ثالث).

الفرع الأول: تعريف أخلة العمل الإداري:

يحمل عنوان الفرع كما هو واضح مفهومين، المفهوم الأول أخلة، والمفهوم الثاني "العمل الإداري"، وعليه سنبدأ بتعريف الأخلة (أولا)، والعمل الإداري (ثانيا)، ثم نجمع التعريفين معا (ثالثا).

أولا تعريف الأخلة:

إن مفهوم الأخلة مفهوم جديد الاستخدام، ومنه سنحاول الالمام بتعريفه بشكل دقيق سنبحث له عن المفهوم اللغوي ثم الاصطلاحي.

(1) الأخلة لغة:

الأخلة لفظ مستحدث يحيلنا إلى الأخلاق، والأخلاق جمع خلق والخلق الخليفة أعني الطبيعة.

وفي التنزيل (وانك لعلى خلق عظيم)، والجمع أخلاق لا يكسر على غير ذلك، والخلق هو السجية، وفي الحديث يقال ليس شيء في الميزان أثقل من حسن الخلق، والخلق بضم اللام وسكونها وهو الدين والطبع والسجية والأدب والعادة¹.

وفي الحديث الشريف (إن من أحبكم إلي وأقربكم مني منزلا يوم القيامة أحاسنكم أخلاقا)².

¹ جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرن بن منظور الأنصاري، لسان العرب، ج 1، دار الكتاب العلمية، بيروت، لبنان، 1971، ص 104.

² أبي نصر اسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح، دار الحديث، القاهرة، ص 341.

(2) الأخلة اصطلاحا:

كما ذكرنا سابقا الأخلة مفهوم يحيلنا للأخلاق، ومنه سنعرف الأخلاق ثم نعرف الأخلة.

(أ) الأخلاق اصطلاحا:

تختلف تعارف الأخلاق اصطلاحا بحسب الميدان العلمي المراد دراسته من ناحية العلم الشرعي ففي علم النفس لديها تعريف خاص بها وكذلك الأمر بالنسبة لعلم الاجتماع وعلم الشرعي وعلم الإدارة العامة، والذي يهمننا هو علم الإدارة العامة حيث انفرد علم الإدارة العامة بتعريف مميز للأخلاق¹، إذ عرفت الأخلاق في علم الإدارة العامة على أنها: "مجموعة المبادئ والمعايير التي تحكم سلوك الفرد أو الجماعة وترتبط هذه المبادئ بتحديد ما هو خطأ أو ما هو صواب في موقف معين".

كما عرفت كذلك بأنها "نمط من السلوك الوظيفي الذي تطلبه بل تفرضه طبيعة النشاطات الحكومية"².

من خلال هذه التعريفات فالأخلاق في علم الإدارة هي مبادئ ومعايير بالمنظور المادي وهي طريقة أو نمط بالمنظور الشكلي وتطبيق تلك القيم والمبادئ بالمفهوم الإجرائي³.

إذن فالأخلاق في علم الإدارة العامة تقودنا إلى مفهوم الأخلة في العمل الإداري.

(ب) الأخلة اصطلاحا:

مفهوم الأخلة اصطلاحا يذهب بنا إلى معنى الاستقامة والنزاهة والصدق والأمانة¹.

¹ جبري محمد، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة البليدة، الجزائر، العدد 1، المجلد 12، ماي 2019، ص 90.

² تحسين الطروافة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مؤنة للبحوث والدراسات، عدد 2، 1990، ص 137.

³ محمد ماهر الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها في التطبيق على المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، العدد 82، 1994، ص 15.

الأخلة كما عرفها سعيد مقدم هي: "نظام القيم السلوكية ذات العلاقة الدائمة بالضمير المهني الذي تتكامل معه، فأخلاقية كل مهنة ترمي إلى القيام بالعمل والالتزام به عن قناعة وطوعية وفيه خير للآخرين والامتناع عن إتيان عمل من شأنه إلحاق الأذى والضرر بهم"². ومنه فالأخلة هي نظام للقيم السلوكية ذات العلاقة الدائمة بالضمير المهني، وممارسة المهام وفق ما تمليه القوانين واللوائح³.

ثانيا: تعريف العمل الإداري:

قبل الحديث عن المفهوم الاصطلاحي للعمل الإداري، علينا أن نعرض قليلا على المعنى اللغوي للعمل، ومنه سنعرف العمل في اللغة ثم في الاصطلاح.

1. العمل لغة:

العمل كما جاء في القاموس هو: (المهنة والفعل وجمعه أعمال، وأعمله واستعمله غيره واعتمل عمل لنفسه)، ولغة: المهنة والفعل عن قصد⁴.

2. العمل الإداري اصطلاحا:

- هو ما يقوم به الانسان من نشاط في وظيفة أو مهنة ما.
- ويعرف بعضهم العمل على أنه مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات يلزم القيام بها.

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 90.

² صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 2، المجلد 9، جوان 2018، ص 415.

³ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 295.

⁴ بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، ط 7، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 28.

- كما يعرف كذلك بأنه سلسلة من المهام والوظائف الإدارية التي يتم ممارستها من قبل القائمين على العمل والموظفين في المنظمات¹.
- أما المشرع الجزائري في تعريفه للعمل الإداري فقد اعتمد على مجموعة من النصوص القانونية التي تتناول فيها العمل الإداري وأشار إلى القرار الإداري حيث انطلق من فرضية أن القرار الإداري من التصرفات الإدارية التي تقوم بها الإدارة حين تمارس امتياز السلطة العامة، وتسمى في هذه الحالة أعمال السلطة والمتمثلة في التصرفات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة، وتظهر هذه الأعمال أساسا في الضبط الإداري إذن فالمشرع اعتبر بأن القرار الإداري عملا إداريا².
- إذن تعريف العمل الإداري هو تعريف مركب إذ يشمل كل التصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة والتي تشمل الضبط الإداري والقرار الإداري والعقود الإدارية التي تبرمها الإدارة لنصوص قانونية معمول بها مستعينة في ذلك بالسلطات المخولة لها بقصد تحقيق المصلحة العامة³.

ثالثا: تعريف أخلة العمل الإداري:

- بعد تعريفنا لمفهوم الأخلة والعمل الإداري، ومن خلال حصولنا على المفهومين يمكننا هنا تعريف شامل لأخلة العمل الإداري.
- فيعتبر منظومة سلوكية تتكون من المبادئ والضوابط التي تدير الشأن العام وتوجه سلوك الموظفين من أجل القيم بواجبه على أكمل وجه تحقيقا للمصلحة العامة⁴.

¹ بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 28.

² محمد طه حسين، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلد المحقق الحلي للعلوم القانونية السياسية، جامعة بابل، العراق، العدد 1، 2017، ص 507.

³ محمد طه حسين، المرجع السابق، ص 507.

⁴ صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 415.

كما يقصد بأخلة العمل الإداري مجموعة القواعد والواجبات المهنية التي تحدد السلوك الإداري التي يجب على العون والموظف الالتزام به في ممارسته لمهنته¹.

مما سبق يمكن القول أن أخلة العمل الإداري وهي تحلي الموظف بالمبادئ والقيم والمعايير التي تحكم سلوك العون أو الموظف والنتيجة من الأخلاق العامة من جهة والمستندة إلى لوائح وقوانين المرفق العام ليميز بين الصواب والخطأ والتي يتمكن من خلالها القيام بالواجبات والمسؤوليات المتعلقة بوظيفة من أجل الحفاظ على الصالح العام والحد من ظواهر الفساد².

الفرع الثاني: تمييز أخلة العمل الإداري عن المفاهيم المشابهة لها:

هناك مفاهيم مشابهة وقريبة من مفهوم أخلة العمل مثلا مفهوم القيم، والخلق وأخلاقيات الإدارة وغيرها من المفاهيم المشابهة لها، لذلك يجب علينا رسم الحدود الفاصلة بين هذه المفاهيم ومفهوم أخلة العمل الإداري.

أولا: أخلة العمل الإداري والقيم:

لمعرفة تمييز أخلة العمل على القيم علينا أن نخرج قليلا لمعرفة معنى القيم.

- تعريف القيم: هي مجموعة المبادئ المشكلة لقاعدة السلوك لكل فرد، فهي مفهوم يتضمن علما قيما شخصيا يستعمل للتمييز بين ما هو حسن وما هو سيء، هدفه اختيار أفضل الحلول من خلال هذا التعريف للقيم نستنتج أن القيم ذات طابع اختياري تتعلق بمجال

¹ بن صغير مراد، التوجه التشريعي في تكريس الطابع الالزامي لأخلاقيات العمل المهني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، عدد 9، جوان 2014، ص 171.

² حمامة مسعودة، بن عون الطيب، الالتزام بأخلاقيات العمل الإداري لدى مديري الإدارة الوسطى من وجهة نظر الموظفين، دراسة ميدانية بالمدرسة العليا للأساتذة الأغواط، "مجلة الدراسات التسويقية وإدارة الأعمال، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، عدد 1، مجلد 3، 2019، ص 21.

الضمير، وتتشكل من المثل التي اكتسبها الفرد من عائلته أو عقيدته أو تعليمه المدرسي وهي ذات طابع شخصي تتعلق بالأفراد.

- ومنه تتميز أخلة العمل الإداري عن القيم بطابعها الإلزامي والمحدد لأنه نابع من النصوص القانونية والتنظيمية الملزمة والتوجيهات الرئيسية النابعة من مقتضيات المرفق العام والتي تتضمنها الواجبات الوظيفية حيث يتعرض الموظف للمتابعة التأديبية في حالة الخروج عنها¹.

ثانيا: أخلة العمل الإداري والأخلاق:

- الأخلاق: هي القواعد التي يحددها المجتمع والفرد يخضع لها بصفته فرد في المجتمع. ومنه تتميز أخلة العمل الإداري عن الأخلاق بطابعها المهني الذي يرتكز على مبادئ وقيم المرفق العام التي تطبق على أعوان الإدارة.

بينما الأخلاق ذات طابع اجتماعي تطبق على كل افراد المجتمع وتتعلق بقيم اجتماعية².

ثالثا: أخلة العمل الإداري وأخلاقيات الإدارة

أخلة العمل الإداري هي جزء من أخلاقيات الإدارة لأن أخلاقيات الإدارة مرتبطة بفلسفة الإدارة من حيث المفهوم إذ تغطي مجالات وأنشطة مختلفة ذات علاقة بأطراف عديدة.

بينما أخلة العمل الإداري مرتبطة بالممارسة المهنية العملية فهي أضيق نطاقا ومرتبطة بمصالح أصحاب المهنة التي يمارسوها³.

¹ شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، عدد 2، فبراير 2019، ص 16.

² المرجع نفسه، ص 17.

³ نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، ط، القاهرة، الوراقة للنشر والتوزي، الأردن، 2005، ص 23.

ومما سبق نستنتج أن أخلة العمل الإداري تتميز بطابعها المهني والإلزامي النابع من النصوص القانونية والتوجيهات الرئاسية، ومن مقتضيات المرفق العام والتي تطبق على الموظف العام، ويتحمل هذا الأخير المسؤولية في حالة عدم الالتزام بها حيث يتعرض للعقوبة التأديبية والجزائية، كما نستنتج كذلك بأن أخلة العمل الإداري هي جزء من أخلاقيات الإدارة العامة.

الفرع الثالث: تطور أخلة العمل الإداري:

أقدم مدونة قانونية هي مدونة حمورابي، وجدت في بلاد الرافدين منذ أكثر من أربعة آلاف سنة، تضمنت 282 مادة شملت قواعد للتجارة وواجبات المهنيين كالأطباء وغيرهم كما شملت العقوبات المقررة في حالة عدم قيامهم بهذه الواجبات¹.

في عام 515 قبل الميلاد قامت حضارات قديمة بوضع مواثيق ومبادئ خاصة بها، مثل الكونفوشية في الصين، التي كانت تقوم على مبدأ الطاو الذي يقصد به سبيل الطريق المستقيم والفضيلة والعمل النزيه المنفرد والأدب وحسن السلوك².

موضوع الأخلاق كذلك له جذور فلسفية ويظهر ذلك من خلال اهتمام فلاسفة اليونان القديمة مثل أفلاطون وأرسطو اللذان اهتموا بموضوع الأخلاق في الشؤون العامة للإنسان ومنها العمل³.

¹ بوزواغ حجلة وبن مخلوف ظريفة، دور أخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري في الجزائر، تحليل ميثاق الأخلاق والآداب العامة الجامعية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص 18.

² المرجع نفسه، ص

³ أمينة بودراع، دور أخلاقيات الأعمال في تحسين أداء العاملين، مذكرة ماجستير منشورة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، 2012/2013، ص 12.

في العصور الوسطى ناهضت الكنيسة الأعمال ونظمتها من خلال قواعد مشددة، واعتبرت مخالفتها تتعارض مع تعاليم المسيح¹.

أما الإسلام فقد ربط العمل بالقرآن الكريم وسنة نبينا محمد صلى الله عليه وسلم واعتبر الدين الإسلامي أساساً لتكوين شخصية أخلاقية، وأن تعاليم ديننا الحنيف هي سمات أخلاقية عملية للإنسان ومطلوب تجسيدها في الحياة، فكانت محور اهتمام العديد من العلماء المسلمين في العصور الإسلامية نذكر منهم الغزالي رحمه الله في كتابه التبر المسبوك نكر عشر وصايا لمن يتولى أمر المسلمين ومنها الحذر من استغلال السلطة كما حاول ابن تيمية رحمه الله في العديد من الوسائل بيان أهمية الأخلاق وخاصة في مجال اختيار الموظفين ومتطلبات العمل، كما نكر دور الموظف العام في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو دور مهم في المبادرة إلى الإصلاح الإداري².

في هذا لعصر انطلقت طور البناء نهضة الأعمال، من خلال بروز شخصيات إصلاحية مثل: "مارتن لوثر" وجوهان كالفن اللذان يعتقدان أن الناس يمكن أن تخدم الله من خلال الأعمال، ومنه فتحا الطريق لتعزيز أخلاقيات الأعمال البروتستنتية³.

في القرن السادس عشر "ماكس ويبر" أصدر كتاب بعنوان الأخلاقيات البروتستنتية، وروح الرأسمالية سنة 1904 وأوضح في كتابه أن العوامل الأساسية للأخلاقيات وهي الاجتهاد وألوية ميدان العمل وتأجيل الرغبات⁴.

¹ بوزواغ حجيلة، بن مخلوف ظريفة، مرجع سابق، ص 19.

² أمينة بودراع، مرجع سابق، ص 19.

³ المرجع نفسه، ص 19.

⁴ المرجع نفسه، ص 20.

في القرن الثامن عشر أي في الثورة الصناعية أكد "آدم سميث" في بحثه "طبيعة وأسباب ثورة الأمم" أن للعمل قيمة عليا¹.

حسب فلاسفة هذا القرن أن الأخلاق وقواعد السلوك يجب أن تقوم على أساس المنفعة ومن هؤلاء الفلاسفة: Benthams and Johnmills².

في القرن التاسع عشر اعتبروا أن الموظف هو وكيل الشعب الذي انتخبه، ومنه افترض النظام البيروقراطي توافر أخلاق معينة لدى الموظف تليق بالمسؤولية الملقاة على عاتقه وتقلل من الفساد الإداري إلا أنه هذا التطبيق أظهر عكس ذلك حيث زاد الفساد الإداري وأثر سلبا على المجتمع³.

وفي سنة 1974 أرخ الباحث Nerman Bowies تاريخ ولادة أخلاقيات الأعمال ومنه زاد الاهتمام بالأخلاقيات حيث عقد المؤتمر الأول في جامعة كنساس والذي فتح الباب لتكون الأخلاقيات ضمن مناهج المنظمات ثم تطورت إلى أن أصبحت تدريبات وتعليم في مجال أخلاقيات الإدارة في الدول الصناعية درست هذه المادة وأصدرت فيها كتب متخصصة مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية حاليا أكثر من 500 مقرر تدريسي من مقررات أخلاقيات الأعمال تدرس في الجامعات بدوام كامل⁴.

أما الدول النامية هي كذلك تأثرت بهذا الموضوع حيث نجد السعودية مثلا وضعتها كمادة تدرس في جامعة الإمام بن سعود الإسلامية⁵.

¹ أمينة بودراع، مرجع سابق، ص 20.

² المرجع نفسه، ص 19.

³ بوزواغ حجيلة، بن مخلوف ظريفة، مرجع سابق، ص 20.

⁴ المرجع نفسه، ص 21.

⁵ المرجع نفسه، ص 21.

يمكن القول أن أخلقة العمل الإداري أخلقة العمل الإداري منذ القدم حظيت باهتمام الملوك والفلاسفة والمفكرين والعلماء لأنها ساهمت في وضع المبادئ والقيم التي قامت عليها العديد من الحضارات حيث استعانت بها التنظيم الأعمال ومختلف الأنشطة لضمان تحقيق خدمات متميزة للمواطن إذ سعت الدول لتحقيقها على إصدار الموائيق والمدونات، وهذا الاهتمام راجع إلى الدور الذي تلعبه في مكافحة الفساد.

المطلب الثاني

مصادر وأسباب ودور أخلقة العمل الإداري

السلوك الأخلاقي لدى الأفراد لم تأتي من الفراغ بل هناك منابع استسقى منها قواعد ومبادئ أخلاقية إذن فأخلقة العمل الإداري يستند إلى مجموعة من المصادر يستمد منها مبادئ وقواعد أخلاقية (فرع أول) التي ساهمت في معالجة أغلب الانحرافات السائدة في المرفق العام حيث أنه هناك أسباب أدت إلى تدهور المرفق العام كالفساد الإداري وعواقبه مما أصبح اللجوء لأخلقة العمل الإداري ضرورة ملحة (فرع ثان)، حيث أن أخلقة العمل الإداري كان لها دور فعال في تحسين الخدمة العمومية وترقيتها (فرع ثالث).

الفرع الأول: مصادر أخلقة العمل الإداري

تسند أخلقة العمل الإداري إلى عدة مصادر نحصر البعض منها في الآتي:

أولاً: الذات: تعتبر الذات الانسانية أول مصدر الأخلقة لأن الخلق في أساسه هو الفطرة والسجية التي يتميز بها الانسان وتتجسد في شكل سلوكيات، ومنه فذات الموظف لها تأثير في أخلاقياته وسلوكاته على مستوى الإدارة¹.

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دائر وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 19.

ثانيا: الدين: تعتبر الديانات السماوية من أهم مصادر الأخلة، فواعد ومبادئ أخلة العمل الإداري مستمدة من الدين الإسلامي، والمتمثل في الكتاب والسنة إذ حث القرآن الكريم دستور البشرية خالد على مبادئ إدارية محكمة بضوابط أخلاقية نذكر منها العدالة والانصاف¹، ومن خلال قوله تعالى: (وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا)².

أما السنة النبوية المطهرة وهي المصدر الثاني من مصادر التشريع الإسلامي، هي كذلك لها نصيب كبير في الحث على الالتزام بالضوابط الأخلاقية في العمل الإداري مثل الحث على طاعة المدير واحترامه³، حيث يظهر ذلك في قوله صلى الله عليه وسلم: (اسمعوا وأطيعوا ولو امر عليكم عبد حبشي رأسه كزبيبة)⁴.

ثالثا: الدستور: هو القانون الأساسي في الدولة، ويتضمن مجموعة من المبادئ الأخلاقية الواجب احترامها نذكر منها: الالتزام بالقواعد الأخلاقية ونبذ السلوك المخالف للإسلام، محاربة الاستغلال والتبعية... الخ⁵.

رابعا: القانون: يعمل القانون على ضبط سلوك الموظف ويحدد التصرفات التي من شأنها عرقلة السير الحسن للأجهزة الإدارية وتحقيق المصلحة العامة، فنجد مثلا قانون الوظيفة العامة نص على عدة مبادئ وأخلاقيات يتعين على الموظف الالتزام بها¹.

¹ مصباح منصور موسى مطوع، الضابط الأخلاقي في العمل الإداري من منظور إسلامي، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، الزقازيق، عدد 6، 2016، ص 1999.

² سورة النساء، الآية 58.

³ مصباح منصور موسى مطوع، مرجع سابق، ص 2010.

⁴ أخرجه البخاري في صحيحه 50 / 22، السمع والطاعة للإمام عن أنس بن مالك.

⁵ دحيمان لويظة، تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2011 / 2012، ص 49.

خامسا: القيم الاجتماعية: مع مرور الوقت يبدأ الانسان يتأثر بالمجتمع المحيط به مثل الأسرة والمدرسة والمعاهد والجامعات حيث أن هذه المؤسسات تلعب كثيرا في توجيه السلوكيات والأخلاقيات، وتغرس الآداب الحميدة والسلوكيات السامية لدى الفرد وتساهم في تكوين الإطارات الوظيفية، بحيث أن هذا التكوين يمكن المؤسسات والأجهزة الإدارية من التطور وتحسين مستوى خدماتها لتحقيق المصلحة العامة².

سادسا: جماعات العمل: مادام الفرد مع الجماعة فهو ملزم بتغيير القيمة الفردية بقيم وأخلاقيات الجماعة، فالمهني يجب عليه أن يستشعر قواعد أخلاقيات العمل في أداء مهنته اتجاه صاحب العمل أو العملاء، ومنه تعد جماعات العمل أبرز المصادر الأساسية لترسيخ القيم لدى الأفراد³.

سابعا: الخبرة المتراكمة: يستمد الفرد قيما وسلوكا من خلال ما يتعلمه من خلال خبرته وتجاربه وتفاعلاته مع البيئة الاجتماعية والعملية التي يزاول بها مهنته⁴.

ثامنا: نظريات التنظيم والمدارس الفكرية والفلسفية: يعتبر يعتبر آراء العلماء والمفكرين والفلاسفة على اختلاف مدارسهم، وكذا علماء الاجتماع والاقتصاد والإدارة والتاريخ والسياسة... الخ، قواعد أخلاقية مهنية حيث سهرت هذه الطائفة من العلماء من خلال أبحاثهم ودراساتهم على تنظيم العلاقة التي تحكم الموظف بالعملاء وكذا مؤسساتهم.

¹ دحيان لويظة ، المرجع السابق، ص 50.

² محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 20.

³ محمد عصام المعاضيدي، أثر أخلاقيات العمل في تعزيز المعرفة، دراسة لأداء عينة من مدرسة جامعة الموصل، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 2005، ص 37.

⁴ شيماء محمد سمير الراوي، الالتزامات الأخلاقية لمهنة المحاسبة في تحقيق الابداع المحاسبي، دراسة استطلاعية، رسالة ماجستير كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، 2007، ص 23.

تاسعا: قواعد الأخلاقيات والسلوك: تعتبر قواعد أخلاقيات المهنة بمثابة قانون أخلاقي لممارسة المهنة، وعلى المهنيين الالتزام بها¹.

الفرع الثاني: أسباب أخلة العمل الإداري:

إن اللجوء لأخلة العمل الإداري أصبح ضرورة ملحة نظرا لتوافر مجموعة من الأسباب التي جعلت العمل الإداري في أمس الحاجة لأخلقته، ومنها: حق المواطن في التعرف على كيفية تصرف الدولة في الموارد التي تحت تصرفها وتحت مسؤوليتها، يعتبر ضرورة ملحة لأخلة العمل الإداري:

- اصلاح الشأن العام يتطلب في الوقت الراهن وضع سلوك أخلاقي بالمرفق العام الذي يحد بمثابة سياسة أساسية للدولة.
- عواقب الفساد الوخيمة التي أثرت على مسار التنمية لذلك يجب وضع قواعد أدبية أخلاقية لأخلة العمل الإداري التي تعود بالأثر الإيجابي على التنمية المحلية.
- العولمة ونمو العلاقات الاقتصادية لاسيما الاستثمار يتطلبان توافر المرفق العام على سلوك إدارية قائمة على العدالة والنجاعة وعدم التحيز وذلك عند تعامل الدولة مع مواطنيها².
- شيوع تصرفات غير مرغوب فيها مما ولد الاحساس لدى الجماهير بأن المرافق العمومية أصبحت تصرفاتها غير أخلاقية.
- تشابك المصالح عبي مستوى المرافق العمومية وهذا ما أدى إلى تعقيد المشاكل ومنه أصبح اللجوء إلى أخلة المرفق العام ضرورة ملحة على المستوى الداخلي والخارجي¹.

¹ بن الصغير مراد، التوجه التشريعي في تكريس الطابع الالزامي لأخلاقيات العمل المهني، مجلة العلوم القانونية والسياسية للطب والمحاماة نموذجاً، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 9، جوان 2014، ص 174.

² حبشي لزرق، رحموني محمد، آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري، مجلة القانون والمجتمع، العدد 2، المجلد 7، سبتمبر 2019، ص 204-205.

- وجود قوة أسباب لدى أعوان الإدارة تدفعهم إلى الانتهاكات الأخلاقية، ومنه فأخلة العمل الإداري يعمل على تذكيرهم بصورة دائمة بالسلوك القويم الذي ينبغي الالتزام به.²

الفرع الثالث: دور وأهمية أخلة العمل الإداري في تحسين الخدمة وترقيتها:

أخلة العمل الإداري لها دور فعال في تحسين الخدمة العمومية وترقيتها (أولا) حيث أن هذا الدور انعكست أهميته على الإدارة والموظف (ثانيا) والمجتمع (ثالثا).

أولا: دور أخلة العمل الإداري في تحسين الخدمة وترقيتها

تلعب أخلة العمل الإداري دورا كبيرا في تحسين الخدمة العمومية وترقيتها، من خلال خلق جهاز إداري نزيه خالي من كل إشكال الفساد الإداري وسنوضح ذلك من خلال النقاط التالية:

- تشكل أخلة العمل الإداري مدخلا رئيسيا لكل المبادرات التتموية لأن أغلب المشاكل التي تشوب المرافق العامة ترجع لغياب الأخلاق.³

- تخليق العمل الإداري أصبح متطلبا في قلب المرفق العام لأن هذا الأخير يعمل على تحقيق المصلحة العامة، والمصلحة العامة لا يمكن تحقيقها إلا بتمسك الأعوان العموميين بقواعد أخلاقية.

- تشكل آلية الوقاية من ظاهرة الفساد الإداري.⁴

¹ تيتوش مفيدة، تحليل الإشهار من منظور أخلاقي، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 2008، ص 63.

² نجم عبود نجم، البعد الأخضر للأعمال المسؤولية البيئية لرجال الأعمال، الطبعة الأولى، الوراقة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 382.

³ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 203.

⁴ شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 17.

- تعزيز سمعة المنظمة على الصعيد المحلي الإقليمي وتعزيز صورتها لدى الجماهير والتمسك بقيم المنظمة ورسالتها في المجتمع¹.
- تعطى للمنظمة مصداقية من خلال حصولها على شهادات تحمل في طياتها اعترافاً بمضمون أخلاقي².
- التصرف الأخلاقي يحمي المرفق العام من الوقوع في النزاعات ومواجهة الكثير من الدعاوى القضائية³.
- حماية المرفق العام من الأضرار لأن تجاهل الأخلاق في العمل الإداري يؤدي إلى ردود فعل من الأطراف الأخرى ومنه أخلقة العمل الإداري يعتبر كحماية من ردة فعل الأطراف الأخرى⁴.
- خلق جهاز إداري قائم على روح الفريق وإزالة الطابع التسلسلي للإدارة ومنه تقرب الإدارة من المواطن من خلال الاصغاء لانشغالات المواطنين وتغليب المصلحة العامة عن المصلحة الخاصة.
- العمل على المحافظة على نزاهة المرفق العام وتحسين المردودية⁵.
- خلق توازن في العلاقات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات الإدارة المحلية، لأن تحقيق التنمية المحلية مرهون بالالتزام بالمبادئ الأخلاقية، وعدم التحيز في الوسط الإداري¹، وهذا

¹ محمد الشريف زهواني، تأثير أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري، دراسة حالة المديرية الجمارك بورقلة، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص تسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، قسم علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 8 / 6 / 2018، ص 15 - 16.

² شمس الدين بشير الشريف، سميحة العقابي، مرجع سابق، ص 17.

³ طاهر محسن منصور الغالي، صالح مهدي، حسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 137.

⁴ المرجع نفسه، ص 138.

⁵ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة نظرية تطبيقية من زاوية التأصيل بحقوق والالتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظف، طبعة 1، الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر، 1997، ص 11 - 12.

ما نص عليه المؤسس الدستوري في نص م 23 منه والتي تنص على "أنه لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة"².

- دفعت أغلب الدول إلى سن نصوص في هذا المجال ووضع مدونات أخلاقية مهنية من بينهم الجزائر حيث وضعت قواعد أخلاقية خاصة بكل مهنة كمهنة الطب والمحاماة، الصحافة،... وغيرها بالإضافة إلى قواعد خاصة بأخلاقيات بعض الوظائف على مستوى العديد من المؤسسات العمومية كمدونات أخلاقية مهنة الطب والجمارك والأمن الوطني³ وغيرها وهذا طبعا راجع لأهميتها.

- تعتبر وسيلة رقابة على سلوك الموظفين من خلال منع الممارسات السيئة لكرامة الوظيفة.
- تجعل سلوك الأعوان العمومية مرنة من خلال ترغيبهم في الإتيان بالممارسات الجيدة.
- زيادة ثقة الموظف بنفسه وبالمرفق العام والجمهور وخلق توازن في علاقته مع الإدارة والجمهور⁴.

- تعتبر منبه دائم للموظف بالالتزام بالسلوك القويم وتضمن عدم احتكامه لرؤيته الشخصية⁵.
- تعمل على المحافظة على نزاهة الموظف من خلال ضبط سلوكه كما تساعده على تحسين كفاءته وتحفيز مهاراته وبالتالي تحسين مردوديته⁶.

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 205.

² قانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن دستور 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، 2016.

³ بن الصغير مراد، مرجع سابق، ص 172.

⁴ شمس الدين بشير الشريف سميحة العقابي، مرجع سابق، ص 17.

⁵ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 203.

⁶ بن الصغير مراد، مرجع سابق، ص 171.

- لها فعالية في توجيه السلوك المهني حيث يفوق دورها في هذا الشأن دور القواعد العامة للقانون، فقواعد أخلاقيات المهنة لها دور مميز من زاوية إحساس الموظف بها وإدراكه لها يفوق إدراك القواعد العامة للقانون.
- تعمل على تذكير الموظف بصورة دائمة بالسلوك القويم الذي ينبغي عليه الالتزام وعدم الاحتكام إلى رؤيته الشخصية باعتبارها نظرة شخصية قد تملي عليه قرارات وأحكام غير مناسبة.
- تخلق توازن في العلاقة بين المهني والجمهور لأن هذا الأخير لا خبرة له بشؤون المهنة، فهو مضطراً أن يسلم أمره للمهني واثقاً فيه تاركاً له التصرف في جميع الأمور المتعلقة بالعمل، وعليه لابد أن يكون المهني على قدر من الاطلاع والأمانة والنزاهة ويقظة الضمير لكي لا تكون مصالح الأفراد عرضة للإهمال والضياع¹.
- ألزمت الكثير من التشريعات ضرورة أداء اليمين أو القسم قبل الالتحاق ببعض الوظائف وهذا يعكس دور قواعد أخلة العمل الإداري في تأدية هذه الوظيفة على أكمل وجه².
- تساهم في التخطيط العقلاني لتسيير الموارد البشرية حيث تعمل على تطوير وتحسين قدرات الموظف في مجال إدارة الموارد البشرية، وحثهم على توفير العدالة والموضوعية في التعامل وزيادة الثقة بين الإدارة والمواطن بالإصغاء إلى انشغالاتهم، كما تساهم في التقليل من التوتر والضغوطات وزرع الوفاء بين الجمهور والعاملين داخل المنظمة وضبط السلوك المهني للموظف وإطلاعهم على واجباتهم المهنية في إطار أخلاقي وتزرع فيهم مبدأ احترام القوانين والأنظمة، ومنه خلق جهاز إداري يحترم الواجبات ويحقق أهداف تتماشى مع مصالح المجتمع³.

¹ بن الصغير مراد، المرجع السابق، ص 171 - 172.

² بن صغير مراد، مرجع سابق، ص 171.

³ سعيد محمد، مرجع سابق، ص 296 - 297.

ثانيا: أهمية أخلة العمل الإداري:

لأخلة العمل الإداري أهمية كبيرة نتيجة للدور الذي تلعبه عملية الأخلة في معالجة كافة الانحرافات التي تصيب الجهاز الإداري العمومي، حيث نلمس أهمية أخلة العمل الإداري على مستوى الإدارة والموظفون أو الأعوان الإدارية وكذلك على مستوى المجتمع والتي سنبينها كآتي:

1. على مستوى الإدارة:

أخلة العمل الإداري يقوي الالتزام بمبادئ العمل الصحيح وتصبح الإدارة تنتظر إلى جميع مصالحها بمنظور واسع يستوعب كافة المعايير التي تحقق لها أهداف على المدى القريب والبعيد، وهذا ما يعزز سمعتها على الصعيد الداخلي والخارجي، ويزيد من ثقة الأفراد¹. وبالتالي زيادة قدرتها في تحسين أداء نشاطها وتطوير خدماتها على أحسن وجه، وتعطيها مصداقية من خلال حصولها على شهادات اعتراف لها بالأخلاق.

2. على مستوى الموظفين والأعوان الإدارية:

تشكل لديهم شخصية مهنية، كما تمثل أحكاما معيارية في تقييم سلوكهم وتضبط سلوكياتهم وتوجههم وتدعم ثقة الموظف بنفسه وبالإدارة وبالجمهور، وتقلل التوتر بين الموظفين والجمهور، وحل النزاعات القائمة بينهم.

- الموظف والعون الإداري يصبح ذو صورة مثالية حيث ينظر إليه الجمهور بالمثالية التي تترجم تمسكه بالأنظمة التشريعية والأخلاقية².

¹ طاهر محسن منصور الغابي، صالح مهدي محسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، الأعمال والمجتمع، ط 5، دائر وائل للنشر، 2016، ص 137.

² عياد عبد الهادي، بن سادات نصر الدين، آليات تنمية الالتزام بأخلاقيات الإدارة في الإدارة العمومية الجزائرية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة وهران 2، وهران، الجزائر، العدد 1، المجلد 8، جانفي 2021، ص 912.

3. على مستوى المجتمع:

الالتزام بأخلة العمل الإداري يحفظ للمجتمع تماسكه حيث تقل الممارسات غير العادلة ويتمتع كل الناس بتكافؤ الفرص، وتخلق الرضا والاستقرار داخل المجتمع، ويبعد عنهم العنف والصراعات حيث يحصل كل ذي حق حقه، ويسود العدل في التعامل وتحقيق التنمية المنسوية داخل المجتمع¹.

أخلة العمل الإداري هي إذن تحلي الموظف أو العون الإداري بمجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكمه سلوكه أثناء أدائه لمهامه داخل المرفق العام هذه القواعد والمبادئ تتميز بطابعها الإلزامي النابع من النصوص القانونية حيث يتحمل الموظف المسؤولية في حالة عدم الالتزام بها ويتعرض للعقوبة التأديبية والجزائية، فهذه المبادئ والقواعد كانت محور اهتمام الملوك والمفكرين والفلاسفة منذ القدم.

إن ذات الموظف لها تأثير في أخلاقياته وسلوكاته على مستوى الإدارة بالإضافة إلى الدين والدستور والقانون، والقيم الاجتماعية وجماعات العمل... الخ، والتي تعتبر كلها مصادر لأخلة العمل الإداري، فالحاجة لأخلة العمل الإداري أصبحت ضرورة ملحة نظرا لاتساع دائرة الانحرافات على مستوى المرفق العام، حيث لعبت أخلة العمل الإداري دورا بارزا في الارتقاء بالمرفق العام وتعزيز سمعته ونزاهته من خلال رفع مردوديته وزيادة ثقة المنتفعين بخدماته.

¹ أحمد جابر حسين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2011، ص

المبحث الثاني

الإطار القانوني لأخلة العمل الإداري في التشريع الجزائري

إن انتشار الإنحرافات واللامبالاة والمحسوبية والعنصرية على مستوى المرافق العامة، وكذلك العجز والنقص في القوانين الأساسية الخاصة والأنظمة الداخلية على تحديد الالتزامات التي يقتضيها العمل الإداري، لذلك أصبحت الحاجة للقواعد الأخلاقية والسلوكية متطلبا أساسيا؛ حيث اهتم المشرع الجزائري كغيره من التشريعات بالقواعد الأخلاقية والتي اعتبرها مصدرا للقاعدة القانونية والتي هي خطاب للمجتمع حيث يلتزم الأفراد باتباعها خشية توقع الجزاء،¹ فعمل المشرع على تقنينها من خلالها النصوص التشريعية التنظيمية واتخاذ الاجراءات القانونية لتحسين أداء الخدمة العمومية (مطلب أول)، وتقوم الأخلة على أسس تبنى عليها المسؤولية الإدارية في حالة الإخلال بالواجبات والمبادئ المهنية الأخلاقية و التي يلتزم بها الموظف أثناء تأدية مهامه (مطلب ثاني).

المطلب الأول

التحديد التشريعي لأخلة العمل الإداري

يعتبر تحديد أخلة العمل الإداري على المستوى التشريعي من أهم المسائل التي تعطي لها قوة قانونية، فاعتمد وتبنى هذا المبدأ الخلفي من قبل التشريع يعطي له الحجية النابعة من القاعدة القانونية ، حيث سنحدد أخلة العمل الإداري ضمن القاعدة الدستورية (فرع أول) ثم نحددها ضمن القواعد القانونية (فرع ثاني) .

¹ جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 91.

الفرع الأول : أخلة العمل الإداري في الدستور والمعاهدات الدولية

يعتبر الدستور هرم القواعد القانونية والذي يشمل مجموعة القواعد الدستورية التي تتضمن مبادئ قانونية تحمل أبعاد أخلاقية (أولا) وتأتي المعاهدات الدولية ضمن الهرم القانوني في مرتبة بعد الدستور و التي نصت على مبادئ أخلاقية (ثانيا).

أولا: دسترة أخلة العمل الإداري

1-تعريف الدستور: الدستور القانون الأساسي والاسمى في الدولة، يوضح طبقا لإجراءات خاصة، يعمل على تنظيم الدولة، يتضمن قواعد دستورية تسمو عن القواعد لقانونية الأخرى ضمن مبدأ القاعدة القانونية¹.

ومن فيإيجاد مبادئ أخلاقية العمل الإداري ضمن نص دستوري يعني سمو هذه المبادئ لسمو القاعدة الدستورية واعتبارها قاعدة مرجعية تبني عليها القواعد القانونية الأدنى منها درجة².

ولقد تضمن الدستور الجزائري مجموعة من المبادئ الدستورية التي تعتبر مبادئ أساسية لأخلة العمل الإداري، ومنه يمكن تحديد أخلة العمل الإداري ضمن الدستور من خلال المبادئ التالية التي نص عليها:

1. المبادئ العامة للنص الدستوري تأخذ بمبدأ المشروعية والتي تعني احترام القاعدة القانونية وتطبيقها ضمن إطارها النسقي، وفي ذلك بعد أخلاقي لا غبار عليه³.
2. ديباجة الدستور الجزائري 2020: "إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعي، ويحمي مبدأ اختيار الشعب ويضفي المشروعية

¹ تياب نادية، محاضرات في مادة القانون الإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2014، 2016، ص 15.

² جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة ، الجزائر، العدد، 1، المجلد،

12، ماي 2019، ص 92.

³ جبري محمد، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

على ممارسة السلطات...¹، وهو ما نصت عليه ديباجة كل الدساتير المعاقبة على الجزائر في الفترات السابقة كديباجة دستور 1996 وديباجة دستور 2016، إذن مبدأ المشروعية في ممارسة السلطات يعتبر مبدأ ذا بعد أخلاقي.

3. مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر مبدأ أخلاقي، لما يحتويه عليه من قيم الرقابة الذاتية واحترام الاختصاص وممارسة ضمن مبدأ المشروعية المشار إليه آنفا.² وهذه القيم الأخلاقية أكدتها المادة 16 من دستور 2020: "تقوم الدولة على مبدأ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وصمان الحقوق والحريات والعدالة لاجتماعية"³ وهذا ما نثت عليه كذلك الدساتير السابقة مثل المادة 15⁴ دستور 2016.

وعليه فإن مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات يمكن اعتبارهما مبدأين يحملان بعدين أخلاقيين⁵.

4. المؤسس الدستوري تبنى أخلة العمل الإداري ونزهة السلوك المتبع من قبل مؤسسات الدولة والتي تدخل في مضمونها الموافق الخاصة، التي يجب عليها الالتزام بإتباع السلوك المطابق مع الخلق⁶، وهو ما نصت عليه المادة 11 من دستور 2020 والتي تنص على

¹ المرسوم الرئاسي 20-251 المؤرخ في: 2020/09/15 المتضمن إستدعاء الهيئة الانتخابية لإستفتاء لمشروع تعديل الدستور، ج 54، الصادر بتاريخ، 2020/09/16 ص 5

² جبيري محمد، مرجع سابق، ص 92.

³ المرسوم الرئاسي 20-251، مرجع سابق، ص 9.

⁴ قانون رقم، 16-01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 2016/03/16 ن ت و 14 المؤرخة في: 2016/03/07، ص 4.

⁵ جبيري محمد، مرجع سابق، ص 92.

⁶ صالح جابر، المرافق العامة والضبط الإداري، ملخص محاضرات ألقى على طلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة حمّ لخضر، الوادي، 2020-2021، ص 50.

أنه: "تمتتع المؤسسات عن القيام بالسلوك المخالف للخلق الاسلامي من قيم الثورة"¹ هذا المبدأ نصت عليه كذلك المادة² 9 دستور 1996 ونص م³ 10 من دستور 2016 سابقا.

5. المادة 24 من دستور 2020 تنص على أنه: "يحضر استحدثت أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة"⁴

من خلال هذه المادة نستنتج أن أي وظيفة أو عمل اداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومنه فإنه أي سلوك وانحراف في استعمال السلطة يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية يعد عملا لا أخلاقي، وبالتالي يحضر أي عمل إداري، لا يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة"⁵

6. كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة (24) على أنه: " لا يمكن أن تكون الوظائف والعمدات في المؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة..."⁶ حيث يتبنى النص الدستوري حسن سلوك المسؤول عامة منهم أعوان المرافق العامة، وبراءة ذمتهم المالية والتي هي بالتأكيد مرتبطة بأخلقة العمل الاداري ونزاهته في الجوانب المالية"⁷ وهو م نصت عليه كذلك المادة 21 من دستور 96 المعدل 25 من دستور⁸ 2016 سابق.

7. المادة 25 من دستور 2020 نصت على أنه " يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف من استعمال السلطة"⁹، المؤسس الدستوري من خلال هذه المادة كان واضحا في

¹ المرسوم الرئاسي، 20-251، مرجع سابق، ص 8.

² المرسوم الرئاسي، رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996، المتضمن اصدار نصتعديل الدستور ج ر، 76، ص 9،

³ قانون رقم 16-01 مرجع سابق، ص 4.

⁴ مرسوم رئاسي، رم 20-251، مرجع سابق، ص 10.

⁵ جابري محمد، مرجع سابق، ص 92.

⁶ المرسوم الرئاسي، رقم 20-251، مرجع سابق ص 10.

⁷ صالح جابر، مرجع سابق، ص 50.

⁸ المرسوم الرئاسي، رقم 96-438، ص 10.

⁹ قانون رقم 16-01 -20-251، مرجع سابق، ص 10

الأخذ بالبعد والقيم الأخلاقية المتمثلة في أن اخلاق العمل الإداري هي أحد الضوابط التي تحول دون التعسف أو الاساءة في استخدام السلطة كما أنها تعمل على مساعدة الجمهور في توضيح ما هو حق للمواطن وما هو واجب عليه في أدائه لوظيفته أثناء تقديمه للخدمات لهم، كما يسهل عليهم محاسبته عند الانحراف عن هذه الحدود الأخلاقية¹ وهو ما نصت عليه كذلك المادة 22 من دستور 1996² والمادة 24 من دستور 1916³.

8. المادة 26 من دستور 2020 التي تنص " يضمن القانون عدم تحيز الادارة"⁴ المؤسس الدستوري من خلال هذه المادة عمل على ضمان حاد العمل الإداري وهو عدم تحيز الموظف لطرف ما على حساب آخر، " وهو تفسير مرتبط بأخلقة ونزاهة العمل الإداري وهذا المبدأ أوجدنا له نص كذلك في المادة 23 من دستور 1996.

9. المادة 27 من دستور 2020 تنص على أنه: " تضمن المرافق العامة لكل مرتفق التساوي الحصول على الخدمات، وبدون تمييز"⁵ هما المؤسس الدستوري اعتبر كل المواطنين سواسية أمام القانون ومنه عمل على ترسيخ هذه القيمة الأخلاقية والمتمثلة في مبدأ المساواة التي لها انعكاس في قوى على العلاقة بين الموظف والإدارة أو بين الإدارة والمواطن، إنها إذن قاعدة دستورية تعمل على ترسيخ قيمة أخلاقية (مبدأ المساواة) لدى المواكن والادارة⁶.

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 93.

² المرسوم الرئاسي رقم، 96-438، مصدر سابق، ص 10.

³ قانون رقم 16-01، مصدر سابق، ص 5.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 20-251، مصدر سابق .

⁵ المرسوم الرئاسي 20-251، مصدر سابق، ص 10.

⁶ جبري محمد، مرجع سابق، ص 93.

10. هذا إضافة إلى قيم ومبادئ أخرى حملت وشكلت إطار أخلاقي للمواطن والموظف تمثلت في حماية السيادة الوطنية واستقلال الوطن وحماية الملكية العامة ومصالح المجموعة الوطنية واحترام ملكية الغير¹ وهذا ما تضمنته المواد 78 و79 و83 من دستور 2020² وكذلك نصت عليه 61-66 من دستور 1996³ ونصت المادة 75 و80 ومن دستور 2016⁴.

11. المؤسس الدستوري في نص المادة 90 من ستور 2020⁵ اعتبر اليمين الدستوري وازع ديني وخلقي، وهي قيد معنوي يتحمل رئس الجمهورية مسؤوليته أمام الأمة التي اختارته لهذا المنصب، ومنه فاليمين الدستوري تعتبر أخلة للعمل الإداري والتي كرسها المؤسس الدستوري منذ صدور أول دستور في الجزائر سنة 1963 في المادة 40 منه، وذلك نفس الشيء بالنسبة لدستور 1976 المعدل بالقانون رقم 06/79 المادة الثالثة منه المعلة للمادة 110 من دستور 1976⁶، وكذلك نص عليها دستور 1996 في مادته 76 ودستور 2016 في مادته 90.

إن ما تم ذكره من القواعد الدستورية تشكل المجموعة من القيم والمبادئ والقواعد الوظيفية التي يعمل بها الموظف، والتي تشكل مبادئ دستورية اتفاقية وقواعد اخلاقية الواجب تطبيقها واحترامها من طرف أعوان الدولة، فنزاهة الخدمة العمومية مرهون بمدى تمسك أعوان الدولة بأخلاقيات والسلوكات الوظيفية التي تهدف إلى تنبيه الموظف وأعوان الدولة

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 93.

² المرسوم الرئاسي 20-251، مصدر سابق، ص 18-19.

³ المرسوم الرئاسي، رقم 96-438، مصدر سابق، ص 14-15.

⁴ قانون رقم 16-01، مصدر سابق، ص 9-10.

⁵ المرسوم الرئاسي، رقم 20-251 مصدر سابق، ص 20.

⁶ هشام قبلان، الدستور واليمين الدستوري، ط2 منشورات عويد، بيروت، لبنان، 1985، ص 159.

بصفة عامة بضرورة التمسك بالواجبات السلوكية من خلال التمسك والمحافظة على أخلاقيات العمل الإداري¹.

وبالتالي يمكن اعتبار النصوص الدستورية السابقة ولو بصفة غير مباشرة دسترة لأخلة العمل الإداري منذ صدور دستور 1963 تم دستور 1976 ودستور 1996 ودستور 2016 كما أشرنا لها سابقا، وأخيرا دستور 2020.

ثانيا: أخلة العمل الإداري ضمن المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

1- إتفاقية الأمم المتحدة سنة 2003 المتعلقة بالفساد ومكافحة والتي شاركت فيها الجزائر والتي أبرمت 2003/10/31 حيث حدد المشرع من خلالها 14 إجراء أسلوب بالمكافحة الفساد والتي نصت عليها في الباب الخامس من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته² وهذا ما يدل على اهتمام المشرع الجزائري أخلة العمل الإداري ومكافحة كل فساد التي تعرقل العمل الإداري وتحاول تخريب الإدارات العمومية.

2. التعاون بين وزارة العدل والوكالة الفرنسية عدالة التعاون الولي، فهي دورة تكوينية يومي 23 و24 فيفري 2020 حول أخلاقيات مهنية القاضي وينشطها خبراء دوليون تهدف إلى تحسين تسيير المحاكم من خلال التحكم الكثر في الأخلاقيات القضائية.³

الفرع الثاني: أخلة العمل الإداري في القانون (التشريع العادي)

تعريف التشريع العادي: التشريع العادي هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية التي تنصب على كل موضوع من موضوعات القانون الإداري.⁴

1 جبري محمد، مرجع سابق، ص 94.

2 بطينة مليكة، محاضرات في مكافحة الفساد، ملخص محاضرات ألقين على طلبة السنة ثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّ لخضر، الوادي، 2018-2019، ص 22.

3 المرجع نفسه ص 23.

4 ثياب نادية، مرجع سابق، ص 16.

القانون الإداري اتهم بموضوع المرفق العام والعمل الإداري؛ حيث يوجد مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم المرافق العامة والعمل الإداري والتي تعتبر فرع من فروع القانون الإداري مثل قانون الوظيفة العامة، والقانون المتعلق بالوظائف العليا في الدولة وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته وغيرها من القوانين، هذه القوانين وغيرها من القوانين التي تنظم المرافق العامة والعمل الإداري سنحاول أن تحدد من خلالها أخلاقيات العمل الإداري.

أولا : أخلة العمل الإداري في قانون الوظيفة العامة 06-03:

قانون الوظيفة العمومية هو فرع من القانون الإداري وهو المرجعية الأساسية المباشرة المباشرة للموظف العام، تحكم سلوكية وتنضبط علاقته مع المرفق العام والمرتفقين. من أجل التطلع إلى المستقبل الموظف والمرفق العام ضمن إدارة عمومية مزدهرة تحترم المبادئ الكبرى للوظيفة العمومية وأدبيات المرفق العام، وتعمل على تحقيق المصلحة العامة، ونظرا لتأثير سلوك المشرع الجزائي ضرورة إساءة أخلاقيات ضمن قانون الوظيفة العامة تحمل القيم اللازمة الأخلاقية العمل الإداري والخدمة العمومية.¹ ومن بين هذه النصوص القانونية نذكر:

المادة الأولى من المرفق رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة " يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة"²

ومن خلال هذا النص نستنتج أن الإخلاص والتفاني في خدمة الدولة ويعتبر مبدأ أخلاق هام، فهو وسيلة للقيام بالوظائف أي كان نوعها، كما يعتبر مبدأ تكريس الولاء للدولة الذي يشكل رابط تكريس الانتماء الروحي والشعوري بين الموظف العام والدولة كما يجمع هذا المبدأ طرفين أساسيين وهما الإدارة وقواعدها وأهدافها كجهاز يحقق المصلحة العامة من

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 94-95.

² أمر رقم 03/06 في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج 46، ص 3.

جهة والموظف وواجباته ثانية، وهوما يشكل إطار أخلاقي يربط المرفق العام بالموظف من أجل تحقيق لمصلحة العامة.

ولتوضيح هذا الإطار حدد المشرع الجزائري مجموعة العناصر المتمثلة في الواجبات التي نلتزم بها الموظف والتي تناولها ضمن الباب الثاني وخصص لها فصل، فهي تشكل مبادئ أخلاقية هامة لخدمة الوظيفة العمومية والتي يجب على الموظف والمرفق العام الالتزام بها واحترامها¹، كما خصص ضمن الباب السابع فصل تناول فيه الجزاءات التأديبية من خلال وعدم الالتزام بها، حيث سنعرض أولا النصوص القانونية التي تناولت الواجبات الأخلاقية ثم نطرق بنصوص القانونية التي نصت على الجزاءات التأديبية وحالة الاخلال وعدم الامتثال لهذه المبادئ الأخلاقية.

1- الالتزام بالتحفظ المنصوص عليها في نص المادة 26 من الأمر 06-03 والتي نصت

" حرية الرأي مضمونه للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه".²

2- احترام سلطة الدولة وهو ما نصت عليه المادة 40 من الأمر 03/06³ الالتزام

بالطاعة وهو ما نصت عليه المادة 47 من نفس القانون " كل موظف مهما كانت رتبة

في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام المكلفة بها.

3- الالتزام بالأمانة والاستقامة وعدم التحيز النزاهة⁴ وفقا لنص المادة 41 من نفس

القانون.⁵

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 94-95.

² الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 50.

³ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 6.

⁴ صالح جابر، مرجع سابق، ص 50

⁵ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 06.

- 4- المحافظة على كرامة الوظيفة يتعين على الموظف تجنب كل تصرف من شأنه أن يسيء إلى الوظيفة التي يشغلها وأن يتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو خارج الخدمة¹ المادة 42 من نفس الأمر 03-06.²
- 5- المادة 43³ من الأمر نفسه التي نصت على عدم الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى لان ذلك يؤثر على نزاهة وموضوعية الموظف والعمل الإداري.⁴
- 6- الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه ان يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة مهامه....⁵.
- 7- الالتزام بالحفاظ على المال العام وحماية ممتلكات الدولة والادارة العامة والامتناع عن استخدام المال العام والموارد الموجودة داخل الإدارة لأي أغراض شخصية غير مرتبطة بالوظيفة⁶، وهو ما نص عليه المادة 50-51 من الأمر 03-06.⁷
- 8- الالتزام بالأدب وحسن التعامل مع الجمهور والزملاء الرؤساء وعدم المماطلة في أداء الخدمة، المادة 52-53⁸ من نفس القانون.
- 9- المادة، 54⁹ من نفس القانون نصت على عدم قبول الهدايا أو الهبات بطريقة مباشرة مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه؛ حيث يتعرض للمتابعة الجزائية في حالة عدم الالتزام.

¹ سعيد مقدم ، مرجع سابق، ص 329.

² الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 6.

³ نفس الأمر، نفس الصفحة.

⁴ جبيري محمد، مرجع سابق، ص 96.

⁵ الأمر رقم، 03-06، مصدر سابق، ص 6.

⁶ مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 308.

⁷ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 7.

⁸ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 7.

⁹ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 7.

كما اهتم الشرع الجزائري ضمن الأمر 03-06 بالجزاءات التأديبية اجراء في أغلبها من العقوبات ذات الدرجتين الثالثة والرابعة، كنص المادة 180 من الأمر 03-06¹ التي نصت على جزاء الاخلال بالطاعة الرئاسية إذ اعتبرها المشرع خط من الدرجة التالية و التي تستوجب بذلك التوقف عن العمل من أربعة أيام إلى 8 أيام أ التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الاجباري² طبقا للمادة 163 من الأمر 03-06³

وكذلك نص المادة 49⁴ من نفس القانون التي نصت على جزاء الاخلال بالالتزام بعدم كتمان السر المهني والمتمثل في التعرض أصلا لعقوبة تأديبية دون الاخلال بالمتابعة الجزائرية⁵

المادة 181⁶ من القانون نفسه نصت على جزاء الاخلال بعدم جمع الوظيفة وأي عمل آخر الذي اعتبره مخالفة يترتب عنه مسائلات تأديبية تستوجب عقوبات من الدرجة الرابعة⁷

المادة 179⁸ من الأمر نفسه نصت على الجزاء المترتب على الاخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة⁹.

¹ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 16.

² بن درار فاطمة " التزامات الموظف في اطار أخلاقيات الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017، 2018، ص 47.

³ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 15.

⁴ الأمر رقم 03-06، مصدر سابق، ص 6.

⁵ بن درار فاطمة، المرجع نفسه، ص 48.

⁶ بن درار فاطمة، المرجع نفسه، ص 16.

⁷ بن درار فاطمة، المرجع نفسه، ص 48.

⁸ بن درار فاطمة، المرجع نفسه، ص 16.

⁹ بن درار فاطمة، المرجع نفسه، ص 49.

من خلال عرضنا لجملة النصوص القانون الواردة في هذا الأمر 06-03 أراد المشرع الجزائري أن يجعل القواعد الأخلاقية أساسا علميا للعمل الإداري من خلال النص على مجموعة الواجبات الاخلاقية التي يلتزم بها الموظف كما أحاطها بالجزاءات التأديبية في حالة عدم الالتزام بها ومن هنا نكون قد حددنا ضمن قانون الوظيفة العمومية جملة النصوص القانونية التي تعتبر أخلاقا للعمل الإداري.

ثانيا : أخلة العمل الإداري في قانون الوظائف العليا للدولة رقم 90-226

صدر هذا القانون بموجب المرسوم التنفيذي قم 90-226 المعدل والمتمم المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم الصادرة الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة 28 جويلية 1990.

هذا المرسوم يحتوي على مجموعة النصوص القانونية المتعلقة بمبادئ أخلاقي، التي لها أهمية في ديمومة المرفق العام، والتي تهدف إلى ترسيخ الاحترام المتبادل بين الموظفين وبين الادارة والموظف، ومن بين هذه النصوص نذكر .

نص المادة 12 منه، والتي تنص: "بحق للعامل الذي يمارس الوظيفة عليا أن يحظى بالاحترام الذي يناسب المهام المسندة إليه، سواء بمناسبة مهامه وخارجها..."¹ هذه المادة كرست واجب أخلاقي والمتمثل في احترام المسؤولين والزملاء والذي يعتبر مبدأ أخلاقي للعمل الإداري فهو أمر ضروري لسيرورة الوظيفة الناجحة.

• المادة 9 ومنه كذلك التي نصت على المحافظة على الممتلكات والوثائق والذي يعتبر

مبدأ من مبادئ أخلاق العمل الإداري

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي قم 90-226 المعدل والمتمم المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم الصادرة الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة 28 جويلية 1990.

- المادة 16 من نفس القانون والتي نصت على المحافظة على السر المهني استمرار المرفق العام؛ حيث يشكل جريمة افشاء السر المهني جريمة يعاقب عليها القانون.
 - المادة 3 من نفس القانون التي نصت على ضرورة التحلي بالنزاهة والحياد والتحفز وأن يتحلى الموظف السامي ويتمتع بضمير مهني فعال.
 - المادة 13 منه نصت على الزامه الموظف السامي بالمحافظة على حسن سلوكه فعليه تجنب أي موقف يؤدي إلى تشويه كرامة المهام¹.
- فكل هذه الصفات التي تحلى بها الموظف السامي تعتبر معايير ومبادئ أخلاقية توحى بأخلة العمل الإداري.

ثالثا : أخلة العمل الإداري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

ضمن هذا القانون المشرع اهتم بأخلة العمل الإداري، من خلال النص على الجرائم التي تعتبر جرائم أخلاقية للعمل الإداري، والتي تؤدي إلى الفساد الإداري، حيث نص عليها في الباب الرابع ونص كذلك على العقوبات المقررة لها، كجريمة استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي في نث المادة 29² ومنه، كذلك جريمة عدم الالتزام بالسر المهني .

المادة 23 من نفس القانون، ذلك جريمة تلقي لهدايا وغيرها من الجرائم الأخلاقية التي كافحها ونص على عقوبتها.³

¹ القانون 06-01، مؤرخ في 20 فبراير يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ص 13.

² القانون نفسه، ص 11.

³ الأمر رقم 66-156 مؤرخ 8 يونيو 1966 الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل المتمم، ص 82.

رابعاً : أخلقة العمل الإداري في قانون العقوبات

يدور تضمن عدة أحكام تشدد العقوبة على كل من لا يتمثل للأخلاق في العمل الإداري، كجريمة عدم الالتزام بالسرا المهنية مثلا حيث عالجها من المادة 301 إلى 303¹ مثلا بالنسبة لفئة الطاقم الطبي، نص المشرع الجزائري في المادة 101 من القانون نفسه صراحة، على معاقبة الأطباء والجراحون وجميع الأشخاص المنتمين بحكم الواقع المهني أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلوا باها أو أفشوها في جميع الحالات لا يجوز على الجاني الحبس والغرامة والحرمان من الحق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 من قانون العقوبات لمدة سنة على القل وخمس سنوات على الأكثر بل أنه جرم كل من يفض أو يلتف وسئل ومراسلات موجهة إلى الغير وذلك بسوء نية²

خامساً : أخلقة العمل الإداري في قانون الجمارك

الذي نص على الواجبات الأخلاقية التي يلتزم بها موظفوا الجمارك التي حددتها المادة 23 منه ومن بينها مثلا أداء اليمين لتصريح بالامتلاكات.³

سادساً : أخلقة العمل الإداري في قانون الأمن

والذي نص على مجموعة الواجبات الأخلاقية غير المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية والتي نذكر منها، أداء القسم (اليمين) وأن يمارسوا موظفو الشرطة مهامهم في ظل احترام قواعد أخلاقيات الشرطة المحددة بموجب قرار الوزير المكلف بالداخلية⁴.

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 310.

² القانون 06-01، مؤرخ في 20 فبراير يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ص 13.

³ القانون نفسه، ص 11.

⁴ المادة 8 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 322/10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر 78، مؤرخة في 26/09/2010.

سابعا : أخلة العمل الإداري قانون الصفقات العمومية

نص المشرع الجزائري في السادس من المرسوم الرئاسي 10-236، المعدل والمتمم والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية تحت عنوان مكافحة الفساد في المادة 60 منه على إلزامية وجود مدونة لأخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية . كما نص على اصدار قانون يحدد شروط صارمة تتعلق بالكفاءة و الأمانة والنزاهة في ابرام وتنفيذ الصفقة العمومية.

اضافة مادة في قانون الصفقات العمومية تنص على انشاء نوع الكتروني يتصل مباشرة بوزارة المالية من أجل تلقي الشكاوى المتعلقة بأية مخالفة لأحكام مدونة الاخلاقيات¹.... وغيرها من النصوص التي تحفز على اخلة العمل الإداري في مجال الصفقات العمومية النصوص التي تحفز على اخلة العمل الاداري في مجال الصفقات العمومية.

• المواثيق الأخلاقية:

تعريف الميثاق: الميثاق مرجع أساسي المنظم للمؤسسات والمرافق لعمومية يتضمن مجموعة من القواعد الأساسية من مجموعة من القواعد الأساسية والمبادئ الأخلاقية التي توجه الموظفين يستمد قواعده من مجمل النصوص الأساسية والشرعية والتنظيمية المعمول بها²

¹ قصدي فايزة، بودالي محمد، أخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية: رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي الياباني، سيدي بلعباس، 214.

² بوذراع حجيبة، بن مخلوف ظريفة" الفساد الاداري في الجزائر، تحليل الأخلاقيات والأداب الجامعية، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة ميلود معمري، تيزي وزو، 2016-2017، ص 74.

• أمثلة المواثيق الأخلاقية:

ميثاق أخلاقيات وآداب الجامعة في الجزائر:

وهو دستور أخلاقي يحتوي على مجموعة من القيم التي تلتزم بها الجامعة والعاملون بها أثناء ممارسة مهامهم تأسس في أبريل 2010، نتيجة الانحرافات السلوكية التي عمت معظم الجامعات على المستوى الوطن وتدني الأمانة العلمية وتمييع الخلاقيات والآداب في الجامعة جاء المنع كل الممارسات التي تمس بمبادئ الجامعة، تم اعداده من طرف وزارة التعليم العالي من خلال جمع مجموعة من المواثيق الصادرة عن جامعات الأخرى للاستشارة بها مع تحديد القيم والواجبة من ناحية القوانين، واللوائح المنظمة للعمل، حيث يتم التأكد من عدم مخالفة لقانون، ويحتوي على مجموعة المبادئ الأخلاقية التي جاءت لارساء القاعدة السلوكية في الجامعة، وذلك بناء على صواب ومبادئ أساسية تتمثل في النزاهة والاخلاص والأمانة والمسؤولية والكفاءة والاحترام المتبادل بيناطراف الأسرة الجامعية واحترام الحرم الجامعي.... الخ،

كما حدد واجبات الأستاذ في ظل ميثاق أخلاقيات وآداب تقديم معلومات صحيحة ودقيقة عند تسجيله والتخلي بالخلق الحسنة في كل أعماله ونشاطاته.¹

ميثاق أخلاقيات التربية الوطنية:

تمت صياغته سنة 2016 يحدد حقوق وواجبات أعضاء التربية الوطنية ويتضمن مبادئ النزاهة والأمانة في أداء رسالة التعليم.²

¹ بوذراع حجيبة بن مخلوف ظريفة، مرجع سابق، ص 74.

² ميثاق أخلاقيات، التربية الوطنية، 2006.

المدونة الأخلاقية:

وهي وثيقة تصدرها المرافق العامة تتضمن مجموعة من المبادئ الأخلاقية، كما تعتبر مذكرة للموظفين بالقيم والمبادئ الأساسية للسلوك الأخلاقي التي يتعين عليهم الإسترشاد بها أثناء تأدية مهامهم مثل مدونة أخلاقيات مهنة القضاء.¹

المطلب الثاني

أسس وقواعد أخلة العمل الإداري في التشريع الجزائري

تبنى القواعد الأخلاقية للعمل الإداري على المسؤولية الإدارية؛ حيث هذه القواعد الإدارية يلتزم العاملين بها ومنه قوم المسؤولية الإدارية على الموظف وما يترتب عليه من التزام ومسؤولية وجراء، كما تتضمن مجموعة من القواعد الأخلاقية التي يلتزم بها الموظفين، لذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول أسس أخلة العمل الإداري أما الفرع الثاني فخصناه لأخلة العمل الإداري.

الفرع الأول

أسس أخلة العمل الإداري

تقوم أخلة العمل الإداري على أسس أساسية تبنى عليها المسؤولية الإدارية والمتمثل في "الالتزام" وما يترتب على تحقيقه من "مسؤولية" و"جزاء" وذلك أن أخلة العمل لا بد لها من قواعد تضي عليها الصفة الالزامية.

أولا مبدأ الالتزام: وهو الاستعداد لبذل مجهود في العمل فهو إتجاه حول ولاء وانتماء الفرد للمرفق العام الذي ينتمي إليه فهو بمثابة عملية مستمرة يحرص من خلالها هذا الأخير إلى

¹ نجم نجم عبودة، أخلاقيات الإدارة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية جامعة الزيتونة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2005، ص 75. شياوي محمود " أخلاقيات العمل وأثرها على سلوك التنظيمي لدى العامل الجزائري " مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، ادرار، 2014، ص 67-70.

استمرار التنظيم الذي يعمل في نطاقه، وهو يضم الاعتقاد القوي في أهداف المرفق العام ومدى تقبلها والاستعداد والميل لبذل جهود وافرة للتنظيم والرغبة الجامحة للبقاء في الرفق العام.

ثانيا: المسؤولية: وهي حالة الشخص الذي ارتكب المؤاخذه ويشترط فيها علم الشخص بان ما يرتكبه مخالفة، كما يشترط أيضا أن يكون الارتكاب صادر عن إرادة مختارة فتتفي المسؤولية إذا كان هناك اكراه، وهي ثلاثة أنواع مسؤولية مدنية أخرى جنائية وثالثة تأديبية.¹

ثالثا: الجزاء: هو رد فعل القانون على مواقف الخاضعين له وهو يشمل الثواب والعقاب، فمن قام بعمله على أكمل وجه فإنه يستحق الثواب نتيجة تنفيذه لالتزاماته الأخلاقية المتعلقة بوظيفة ومن أجل هذه الإلتزام يستحق الجزاء الذي يختلف بحسب المخالفة وقد يكون جزاء تأديبيا وقد يكون عقوبة جنائية.

الفرع الثاني

عناصر أخلة العمل الإداري في التشريع الجزائري

سنحاول من خلال هذا الفرع تحديد عناصر أخلة العمل الإداري في التشريع الجزائري، والتي تتمثل في مجموع الواجبات الأخلاقية التي تلتزم بها الموظف أثناء تأدية مهامه، وتتعدد المصطلحات التي تستخدم للتعبير عن الواجبات والالتزامات للموظف، فمنها ما يأخذ شكل الواجبات التي يطلب من الموظف القيام بها على خير وجه وتسمى بالواجبات الايجابية، ومنها ما يأخذ شكل المحظورات التي يجب على الموظف الامتناع والالتزام تقع تحت طائلة المسؤولية.

¹ شياوي محمود ، أخلاقيات العمل و أثرها على السلوك التنظيمي لدى العامل الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، جامعة أدرار، 2014، ص 67- 70 .

أولاً: الواجبات الإيجابية:

وهي مجموعة التصرفات والسلوكيات التي يجب على الموظف العام الالتزام بها أثناء قيامه بأداء مهامه، وتتمثل في:

1. **القيام الشخص بالخدمة:** وهو ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المشغول بصفة شخصية لأنه الواجب الجوهري للموظف وجب أن يؤديه بنفسه وبصفة شخصية والتنفيذ بقواعد المصلحة وهذا الواجب لا يمكنه التصل منه أو من جزء من مسؤولية إلا عن طريق التفويض المرخص به قانوناً¹ وانطلاقاً من الالتزام الأخلاقي للموظف حيث أنه ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه ودون ضغط، فهو مطالب بالوفاء بهذا الالتزام، وأن يكون عمله منتجاً وبيدلاً في سبيلة غابة جهده تحقيقاً للمصلحة العامة، وقد يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت المصلحة ذلك تى يضمن تحقيق مبدأ حسن سير المرفق العام².

2. **واجب الطاعة:** وتتمثل في تلقي الموظف للأوامر وكيفية تنفيذها حسب الرئاسية واحترام السلم الإداري وتقوم على أساس على خضوع كل طبقة من الموظفين لما يعلوها من الطبقات³

وطاعة الموظف أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها وهذا ما أشارت إليه المادة 40 من الأمر 06-03⁴ المتعلق بالوظيف العمومية التي نصت على احترام سلطة الدولة والتي تدرج ضمن مضمون الطاعة، كما نص المادة 47⁵ من نفس

¹ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مجلة العلوم الإداري، العدد الأول، 1960، ص 150.

² محمد عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 233.

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 151.

⁴ المادة 40، من الأمر 03-06، مصدر سابق، ص 6.

⁵ المادة 67، من الأمر 03-06، مصدر نفسه، الصفحة نفسها.

الأمر صراحة على احترام السلم الوظيفي وتنفيذ أوامره لذا فالموظف مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه المباشر فلا ينبغي الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة.¹

واجب الطاعة يكون باحترام القوانين والأنظمة السارية المفعول ومن هنا فكل مخالفة للأوامر المشروعة الصادرة من السلم الإداري، أو عدم احترام اللوائح والتعليمات والمواثيق الأخلاقية تعد تجاوزاً يعاقب عليه القانون² وهذا ما نصت عليه المادة 180 من الأمر 06-03 السالف الذكر.

3. الأمانة الناهة وعدم التحيز: وهي صفات يحرص الموظف العام على التحلي بها لخدمة المصلحة العامة اثناء اداء مهامه الوظيفية، والتفريط الامشروع في المصلحة العامة والابتزاز والرشوة والمساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العمومية وبمساواة المترشحين بالصفات العمومية ويعتبر من قبيل الإخلال بمبدأ الالتزام والنزاهة والاستقامة، وعدم التحيز فالوظف ملزم بممارسة مهامه الوظيفية بكل امانة³ وهو الالتزام المنصوص عليه في المادة 26 من دستور 2020⁴ كما نصت عليه المادة 41 من أمر 03-06⁵

4. المحافظة على الكرامة وشرف الوظيفة: في إطار أخلة العمل الإداري لا تقتصر مسؤولية الموظف في اخلال بواجباته داخل نطاق الوظيفة بل تتعداه إلى التدخل في سلوكه وتصرفاته الخاصة والعامة، حيث حرصت التشريعات على المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة العامة. ألزمت الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة،

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 301.

² Fédération Générale des syndicats de la police, CGT etrautur ATDA 1972. P 405.

³ مقدم سعيد، رجع سابق، ص 301.

⁴ المرسوم الرئاسي، رقم 20-251، ص 10.

⁵ المادة 41، من الأمر رقم 03-06 مصدر سابق، ص 06

وأن يتسم بكل الحوال بسلوك لائق ومحترم، والغاية من هذه المحظورات هي حماية الموظف وابعاده على موقع الشبهات والمحافظة على كرامة وشرف وظيفته، وهذا ما نص عليه الدستور 2020 في المادة 11¹، وأشارت إليه المادة 42 من الأمر 03-06² المتعلق بالوظيفة العامة، فإن التحفظ عن التعبير عن الآراء باختلاف طبيعتها والالتزام بالأخلاق والسلوك اللائق بالموظف من خلال احترام الدستور المبادئ الإسلامية، يعد من باب المحافظة على شرف وكرمة الوظيفة³ وفي حالة الإخلال بهذا الواجب يترتب عليه الجزء المنصوص عليه في المادة 179 من المر سالف الذكر⁴

5. الحفاظ على المال العام: المال عام وسيلة لتحقيق الأهداف والغايات للادارة وهي تقديم الخدمات للجمهور ومن هنا كان لازمة على الموظف العام الحفاظ على هذا الأموال عن طريق الترشيده، وهي الاستهلاك من خلال تخفيض مستوى الانفاق دون الاخلال بمستوى الأداء، وكذلك عدم استخدام المال العام في أغراض شخصية غير مرتبطة بالوظيفة⁵، وقد أشار إليه المؤسس الدستوري في نص المادة 24 من دستور 2020⁶، المعدل وكذلك الأمر 03-06 في المواد 50-51 منه⁷.

ثانيا: الواجبات السلبية:

وهي مجموعة السلوكات والتصرفات المحظورة والتي يجب على الموظف العام بعدم القيام بها أثناء أدائه لوظيفته وعلى سبيل المثال لا على سبيل الحصر نذكر:

¹ المادة 11 مرسوم رئاسي رقم 20-251، ص 8

² مادة 42 من الأمر 03-06 مصدر سابق، 6

³ سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 175.

⁴ المادة 179 الأمر 03-06 مصدر سابق، ص 16

⁵ محمد عبد الفتاح ياغي، أخلاقيات للادارة، وائل للنشر والتوزيع الأردن 2011، لبنان، ص 75.

⁶ المادة 24 من القرار الرئاسي رقم 20-251 مصدر سابق، ص 10.

⁷ الأمر 03-06 مصدر سابق، ص 7

1. إفشاء الأسرار المهنية: وهو كل ما يطلع عليه الموظف بحكم وظيفته، سواء كانت معلومات سرية أو صدرت بشأنها تعليمات معينة، وتشمل أيضا عدم احتفاظ الموظف بأي وثائق أصلية للمعلومات أو نسخ منها، أو صور ويجب عليه الالتزام بالسر المهني وعدم الكشف على محتوى أي وثيقة أو أي معلومة اطلع عليها في إطار ممارسته للوظيفة فقد أشارت عليه المادة 48 من الأثر 03-06 المتعلق بالوظيفة العامة¹

وقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك بضرورة حماية الوثائق والمعلومات التي تقع تحت يد الموظف أو لعون عدم إخفاءها لتحويلها أو إتلافها² وهذا ما نصت عليه المادة 49 من المر 03-06³ السالف الذكر.

- ومن قبيل افشاء السر المهني تسريب المعلومات باختلاف طبيعتها المصرح بها من قبل الأشخاص المعنيين إلى الموظفين المؤهلين دون ان يجيز القانون عل افشاءها والادلاء بها وعند عدم الالتزام بكتمان السر المهني والذي هو مبدأ عام يترتب على مخالفته عدة جزاءات تأديبية نصت عليها المادة 180 من المر 03-06⁴ السالف الذكر الفقرة الرابعة منها.

- كما ترتبت عن مخالفته عدة جزاءات نص عليه قانون العقوبات المادة 301⁵ من قانون العقوبات الجزائية التي نصت على معاقبة الموظفين وجميع الأشخاص المؤتمنين لمهامهم سواء كانت دائمة أو مؤقتة على أسرار أدليت هم فقاموا بافشاءها فجميع الحالات يجوز الحكم على الجاني بالحبس والغرامة أو بالحرمان من حق أو أكثر من

¹ المادة 48 من الأمر 03-06، مصدر سابق، ص 6

² سعيد مقدم، مرجع سابق ص 309.

³ المادة 49، من الأمر 03-06، مصدر سابق، ص 6.

⁴ المادة 180، من الأمر 03-06، مصدر سابق، ص 16.

⁵ م 301 من الأمر 66-156، مؤرخ في 8 يونيو 1966 الذي تضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ص 82

الحقوق الواردة في المادة 14 من نفس القانون والمادة 302/4¹ من نفس القانون بل أنه جرم كان من بفض أو يتلف رسائل أو مراسلات موجهة للغير وذلك بسوء نية المادة 303² قانون العقوبات الجزائري والالتزام بكتمان السر المهني رغم انه مبدأ عام لكن ترد عليه عدة استثناءات³ منها.

- حالات الإفشاء الجوازي بالسر المهني: يجوز افشاء السر المهني:

- لإثبات البراءة

- لإعطاء القصية الادراية الرد الذي تحتاجه بموافقة الشخص المعني كحالة تحريك الدعوى التأديبية، بحيث يسمح لدفاع الموظف المحال لمجلس التأديب على ملف المعني المحال لمجلس التأديب بقرار صريح من السلطة السليمة التي يتبعها العون والموظف أو بقوة القانون⁴ وفقا لاحكام القانون رقم 753/78 المؤرخ في 17 جويلية 1978 المعدل القانون رقم 587/73 المؤرخ في 11 جويلية 1979 الذي حددت تدابير التطبيقية بالمنشور رقم 1430 المؤرخ في 1981/10/05 الصادر عن مديرية الوظيفة العمومية المادة الأولى منه.

- حالات الإفشاء الالزامي: وتتمثل في الحالات التالية:

- التبليغ عن الجرائم الجنيح والتي يعلم بها الموظف أثناء تأدية مهامه حسب المادة 40 من الأمر 06-03.⁵

- تبليغ المعلومات والمستندات إلى الجهات القضائية بصدد المسائل الجنائية والجزائية⁶.

¹ م 302 من الأمر 66-156 المصدر نفسه، نفس الصفحة

² المادة 303، الأمر 66-156 المصدر نفسه، نفس الصفحة.

³ سعيد مقدم، مرجع سابق ص 310..

⁴ سعيد مقدم مرجع سابق، ص 112.

⁵ رأي مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ، 6فيفري 1961.

⁶ سعيد مقدم، مرجع سابق ، ص 316.

- الاشهاد أمام القضاء بالمسائل الجنائية والجزائية إلا إذا تعلق الأمر بمعلومات ذات طابع طبي.¹
- التخفيضات التي يقوم بها جهاز الضمان الاجتماعي في إطار التحصيل والدفع المباشر لمنحة النفقة.²
- **ظروف الاخلال بالالتزام بالسر المهني:** قد يدفع الموظف في ظروف تجعل السر المهني عرضه للتسرب، والافشاء مما يخل بالالتزام بالكتمان بالسر المهني ومنها على سبيل الحصر:
 - ارسال معلومة شفوية أو عن طريق نقل المعلومات بواسطة دعامات أو اقرض الاعلام الآلي أو الوسائل الالكترونية.
 - تحويل وثيقة سواء بغرض الاحتفاظ بها أو لتقديمها للغير عن طريق النسخ.³
- 2. **الجمع بين الوظيفة العمومية والأعمال المحظورة بالنص:** يؤثر نزاهة موضوعية الموظف جمعه مع وظيفة العامة أعمال ووظائف أخرى قد يؤدي انشغاله بغير مهامه الوظيفة إلى الاخلال بالقيام به بمهامه وبذل مجهود لإتقانه أو الاستفادة من المعلومات المتاحة له من خلال منصبه من خدمة أعماله الحرة.

غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين والتعليم البحث كنشاط قانوني ضمن شروط تحدد عن طريق التنظيم⁴ وهذا ما نصت عليه المادة 43 من الأمر 06-03⁵ السالف الذكر.

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 325.

² كميل حبيب وجان بوليس، اخلاقيات الأعمال الادارية، والاجتماعية، في عالم صغير، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010، ص 75.

³ محمد عبد الفتاح ياغي مرجع سابق، ص 45.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 20-215، مصدر سابق، ص 10.

⁵ محمد عبد الفتاح ياغي مرجع سابق، ص 45.

3. استغلال نفوذ الوظيفة: للوظيفة نفوذ وسلطة تمكن الموظف من قضاء حوائجة واستغلال ما ينتج له منصبه من امكانية الوصول إلى المعلومات والوثائق التي تخدمه لتحقيق مكاسب مادية ومعنوية، حيث يؤكد ذلك لضياع المصلحة العامة ويفتح المجال أمام انتشار صورته ومظاهر الفساد والاتجار بالوظيفة العمومية ومن ذلك هدم الثقة بين المواطن والأجهزة الادارية التي تقدم الخدمة وقد نص على ذلك المؤسس الدستوري عام 25 من مايو 2020.

4. تجاوز الحدود في ممارسة النشاطات العمومية: عندما يحترم الموظف حدود تمتعه بحقوقه في ممارسة الاضراب والمظاهرات والمشاركات النقابية، فهو يحافظ على نزاهة وموضوعية عماله ويحمي نفسه من متهاتات تضارب المصالح والانتماءات¹. ومن خلال عرضنا لعناصر أخلاق العمل نستنتج أنها عبرة عن مجموعة من الواجبات والسلوكيات والتصرفات التي يقوم بها الموظف بمناسبة أدائه لوظيفته والتي تتمثل في عناصر وأخرى سلبية، نص عليها الدستور والتشريعات العادية واللوائح والتنظيمات، حيث ألزمت الموظف باحترام ما تنص عليه وإلزامه بالتنفيذ. وفي حالة المخالفة والاخلال يتعرض الموظف لجزاءات تأديبية وأخرى جزائية، نصت عليها مختلف المواثيق والقوانين في التشريع الجزائري كل هذا خدمة للمصالح العام وبناءا للثقة بين المواطن والأجهزة الادارية.

¹ محمد عبد الفتاح ياغي مرجع سابق، ص 44.

خلاصة الفصل الأول

ما نخلص إليه أن أخلة العمل الإداري هي تحلي الموظف والعون والإدارة بمجموعة من القيم والقواعد والمبادئ التي تحكم السلوك الإنساني أثناء تأدية العمل داخل المرفق العام فهذه القواعد والمبادئ تتميز بطابعها الإلزامي.

هذه القيم والمبادئ نابعة من الذات الإنسانية والدين والقيم الاجتماعية والديساتير والقوانين والخبرات المتكرمة.... الخ. ووجدت منذ العصور القديمة ، كما سعت الدولة المعاصرة لتحقيقها حيث عملت على إصدار موثيق ومدونات أخلاقية ، وهذا الاهتمام راجع إلى الدور الفعال الذي تلعبه أخلة العمل الإداري في محاربة انحرافات السلطة أثناء ممارسة أعمالها الإدارية.

وقد اشار إليه المشرع في مختلف النصوص القانونية كما نصت عليها مختلف المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، كما تبنت اغلب المؤسسات العامة موثيق ومدونات أخلاقية. إن الدور الفعال الذي لعبته الخلة في خلق جهاز فعال نابع من تمتعها بالإلزامية وما يترتب عليه من مسؤولية إدارية وتوقيع الجزاء على مخالفيها عند عدم الامتثال للواجبات الإدارية مثل طاعة وإفشاء السر المهني.

الفصل الثاني

رقابة القاضي الإداري لأخلاقه العمل
الإداري

إنطلاقاً من أن الأخلاق تتبع من ذات الإنسان فهي تتدخل لتكون خلق الفرد الذي يتجلى في تصرفاته المختلفة محترماً أهم القيم و المبادئ المطابقة للفطرة وعليه فإن المبادئ العامة للقانون عندما إستندت على الأخلاق في إنشائها و تكوينها تكون قد إكتسبت ميزة الرسوخ في ضمير المجتمع وما إستقر عليه من أخلاقيات وسلوكيات التي إعتبرت مبادئ عامة للقانون يلجأ إليها القضاء الإداري عند إنشائه لمبدأ عام للقانون ومنه سنتعرض في هذا الفصل حول الدور الفعال للقاضي الإداري في ترسيخ المبادئ العامة للقانون (مبحث أول)، ونبين رقابة القاضي الإداري للمبادئ العامة للقانون (مبحث ثاني).

المبحث الأول

دور القاضي الإداري في تجسيد المبادئ العامة للقانون

يلعب القاضي الإداري دورا كبيرا في إيضاح كيفية ترسيخ المبادئ العامة للقانون التي يبتدع قواعدها من الدساتير وقانون العدالة والإنصاف . وذلك من خلال ما يعرض عليه من منازعات لسد نقص النصوص التشريعية . ونظرا لبروز هذا الصنف القانوني في مادة المشروعية الإدارية والحيوي بالنسبة للنشاط الإداري عامة لذلك علينا التعرف بدقة لمفهوم المبادئ العامة للقانون (المطلب الأول) .

هذه المبادئ تشمل جميع المجالات وتتفق والضروريات الاقتصادية والاجتماعية وتكتسب قيمتها القانونية من خلال تكريسها من طرف القاضي و توقيع الجزاء على مخالفتها، كما احتلت مكانة ضمن هرم القواعد القانونية (مطلب ثاني).

المطلب الأول

مفهوم المبادئ العامة للقانون

عرفت النظم القانونية ما يسمى بالمبادئ العامة للقانون المصاغة في حكم دستوري او تشريعي، والتي تعتبر أحد مصادر القانون كما أنها تعد مصدر من مصادر المشروعية التي يلتزم بها القاضي الإداري لذلك أعتبر القضاء الإداري قضاء إنشائي ومنه علينا التعرف على لمبادئ العامة للقانون ونشأتها (فرع أول).

مع تحديد معناها ومعايير تميزها كمبدأ عام للقانون (فرع ثاني).

الفرع الأول : نشأة وأساليب إنشاء المبادئ العامة للقانون

ظهرت المبادئ العامة للقانون في كثير من النظم القانونية و الفصل في ذلك يعود لمجلس الدولة الفرنسي (أولا)، والذي عمل على إنشائها ليكمل بناء صرح المشروعية الإدارية حفاظا على الحقوق والحريات وتنظيمها للمرفق العام وضمان أخلة العمل الإداري ، حيث استقر أغلب الفقهاء على إتباع أساليب عديدة لإنشائها .

أولا : نشأة المبادئ العامة للقانون

لم تظهر المبادئ العامة للقانون إلا مطلع أربعينات القرن الماضي. قبل ذلك، ولكن كان مجلس الدولة الفرنسي اطبق هذه المبادئ بعيد الحرب العالمية الثانية، فلم يكن ذلك إلا بربطها بنصوص قانون وضعي. حيث لجأ لهذه التقنية، لإلغاء سحب محافظ السين لرخصة إدارية، بمعرض قراره الصادر بتاريخ 5 ماي 1944 الشهير ب " السيدة الأرملة ترومبييه -غرافيه".

لكن دون الإشارة إليها صراحة. ومع ذلك، إذا كان هذا القرار هو مصدر المبادئ العامة للقانون، فإن هذا التعبير لم يظهر بشكل صريح إلا ضمن مجموعة قرارات صدرت في تاريخ واحد، لعل أشهرها قرار «أرامو وآخرين»، بتاريخ 26 أكتوبر 1945 . والتي بمقتضاها قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه ينتج عن «المبادئ العامة للقانون المطبقة حتى في غياب نص» أنه لا يمكن من الناحية القانونية التصريح بعقوبة تأديبية دون أن يكون المعني قد تمكن من تقديم دفاعه جديا . إذ «أمام تراجع الحريات العامة ... بدأ مجلس الدولة، تحويلا لطريقته تماما، في بناء هذه النظرية للمبادئ العامة للقانون، وهو ما كان حتى ذلك الحين يرفض القيام به، على الرغم من أن اجتهاده القضائي كان متطبعا بها " ¹.

¹ شبلي محمد ولد علي بشبلي، المبادئ "العامة للقانون في المادة الإدارية"، مجلة تنوير، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، العدد 7، سبتمبر 2018، ص 737.

هكذا تعززت تقنية المبادئ العامة للقانون و تنوعت مصادرها، و حتي تسمح بمراقبة القرارات الإدارية يتوجب أن تستخلص المبادئ العامة للقانون من القواعد أو القيم التي تعلوها. فهي تستمد مصادرها من قواعد تسمو هذه القرارات، سواء تعلق الأمر بقوانين، معاهدات دولية أو قواعد ذات قيمة دستورية. فقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير ب «النقابة العامة للمهندسين المستشارين» الصادر بتاريخ 26 جوان 1959 إلى أنه ضمن ممارسة صلاحياته" يلزم صاحب السلطة التنظيمية باحترام المبادئ العامة للقانون التي تتولد بالأخص من ديباجة الدستور، تفرض على كل سلطة تنظيمية حتى في غياب أحكام تشريعية."

ثانيا : أساليب إنشاء المبادئ العامة للقانون

إتبع مجلس الدولة الفرنسي عدة أساليب لإنشاء المبادئ العامة للقانون ، ليكمل بناء صرح المشروعية الإدارية ضمانا لحقوق المواطنين وتنظيم المرافق العامة . وقد أستقر أغلب الفقهاء على تمييز أربعة أساليب أساسية إتباعها في استخلاص المبادئ العامة للقانون ، وهي :

- إنشاء المبدأ العام بطريق التعميم انطلاقا من نصوص جزئية .
 - استخلاص المبدأ من روح نص قانوني معين أو مجموعة من النصوص .
 - إنشاء المبدأ العام من جوهر النظام القانوني أو من طبيعة الأشياء .
 - إنشاء المبدأ العام من المعتقدات الدفينة في ضمير الأمة .¹
- فمثلا اعتمد مجلس الدولة الفرنسي في استخلاص مبدأ احترام حقوق الدفاع الأسلوب الأول أعلاه: وهو استخلاص المبدأ بطريق التعميم ابتداء من نصوص جزئية، فاعتمادا على بعض النصوص التشريعية المتناثرة والتي توجب احترام حق الموظف في هذا المجال أو

¹ شبلي محمد ولد علي بشبلي، المرجع السابق ، ص737.

ذاك في تقديم دفاعه قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه. استطاع مجلس الدولة الفرنسي أن ينشئ هذا المبدأ القانوني العام، بأن قام بتعميم حكم هذه النصوص المتفرقة وأعطى لهذا الحكم طابع القاعدة العامة أو المبدأ العام الذي يعمل خارج هذه النصوص ليطبقه على كل قرار يتضمنه طابع الجزاء. كما اعتبره كبار الفقه الإداري الأسلوب الأمثل في الكشف عن المبادئ العامة للقانون.¹ الأستاذ جينو لدى تناوله هذا الموضوع يقول: «في الواقع، نجد أنه غالباً المشرع هو الذي أفسح المجال في هذه الحالة الخاصة: إذ يكتفي بمجلس الدولة بأن يتبعه ويكمل عمل المشرع بتوسيع إطاره ليشمل ميادين أخرى». ويتابع «أكثر من ذلك، يبدو من التحليل المتأنى للقضاء، أنه من خلال التطبيق المتكرر لنصوص مختلفة ولكن التي تقرر حلوة متطابقة يأخذ المبدأ العام مصدره الحقيقي منها في أغلب الحالات... وتحت أسلوب إنشاء المبدأ العام بطريق التعميم، يظهر لنا إنشاء المبدأ العام من تعميم مجموعة حلول انطلاقاً من نصوص أو لوائح في مجالات خاصة»، وضرب في الأخير كمثال لذلك إنشاء مبدأ حق الدفاع. أما العميد فوديل فيرى بشأن المبادئ العامة عامة: «المبدأ العام لا ينشأ بطريق الابتكار والاختراع، ولكن بطريق الاكتشاف بواسطة القاضي ونأخذ مثلاً مبدأ احترام حقوق الدفاع فهو يتولد عن طريق الملاحظة: من خلال نصوص عديدة تشريعية ولا تحية تقرر حقوق الدفاع في فروض محددة. يجب أن نفترض أن هذه النصوص ليست سوى تطبيق على هذه الحالة أو تلك المبدأ عام يمثل مصادرها جميعاً».²

الفرع الثاني: تعريف ومميزات المبادئ العامة للقانون

القضاء الإداري قضاء إنشائي فالقاضي الإداري عند البت في النزاعات المعروضة عليه، ملزم في حالة عدم وجود نص قانوني بالتقيد بما اصطلح عليه بالمبادئ العامة للقانون

¹ المرجع نفسه، ص 738.

² شبلي محمد ولد علي بشبلي، المرجع السابق، ص 738.

ومنه علينا عرض معناها بدقة (أولاً) ، ولقد اتفق الفقهاء بتميز معايير عامة للمبادئ العامة للقانون (ثانياً).

أولاً : تعريف المبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون هي قواعد قانونية غير مكتوبة ترسخت في وجدان الأمة وضميرها القانوني، نتاج ضرورات اقتصادية واجتماعية في زمن معين، يكتشفها القاضي الإداري ويعترف بإلزاميتها وبواجب احترامها من قبل السلطة الإدارية، ليس بصدد قراراتها الفردية ولكن كذلك في تصرفها التنظيمية، وأن خرقها يشكل عمل غير مشروع فهي تطبق بدون نص، كما أنها تحتفظ بقيمة تشريعية طالما لا تتطوي على تعارض مع قانون وضعي .

- القاضي الإداري لا ينشي المبادئ العامة للقانون ولكنه يكتشفها انطلاقاً من مفاهيم إيديولوجية للوعي الوطن من كتلته الدستورية أو التشريعية فيستمد منها من طبيعة النظام القانوني وأهدافه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقيم الدينية والثقافية السائدة في المجتمع عادة المدرجة في مقدمة الدستور والمواثيق الدولية، مع عدم تجاهل تطورات الحياة وحدثاً معتقداتها وطموحاتها .

المبادئ القانونية العامة، مصدر مهم للمشروعية الإدارية، قواعد لا تتضمنها متون النصوص القانونية، إنما يستنبطها القاضي الإداري من هذه النصوص ومن روحها، ومن فكرة العدالة المجردة. تتميز عن المبادئ المعترف لها بالقيمة الدستورية، وعن المبادئ الأساسية المشار إليها في الدستور. وعن المبادئ العامة المدونة في تقنين ما، كمبادئ القانون المدني أو القانون التجاري مثلاً، فمصادر هذه المبادئ هو التشريع، بينما مصدر المبادئ المقصودة هنا (في المادة الإدارية تحديداً) هو القضاء.¹

¹ شبلي محمد ولد علي بشبلي، المرجع السابق، ص738، 739 .

ثانيا: مميزات المبادئ العامة للقانون :

- إنها قاعدة عامة غير مكتوبة ، لا تستمد قوتها الملزمة تجاه الإدارة بصورة مباشرة، بحيث تكون واجبة التطبيق حتى في غياب نص قانوني.
- يتم إطلاقها من طرف القاضي انطلاقا من روح القانون تأسيسا على نص قانوني أساسي أو معاهدات دولية .
- كما تتميز بترققها مع الحالات الحضارية لاكتشافها انطلاقا من حالات الوعي الجماعي.¹

المطلب الثاني

مضمون والقوة القانونية للمبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون تشمل جميع المجالات وتتفق والضرورات الاقتصادية والاجتماعية (مطلب اول) ، وتكتسب قيمتها القانونية من خلال تكريسها من طرف القاضي وتوقيع الجزاء على مخالفتها، كما احتلت مكانة ضمن هرم القواعد القانونية (مطلب ثاني).

الفرع الأول: مضمون وتطبيقات للمبادئ العامة للقانون

تتعدد المبادئ العامة للقانون وتتنوع حيث تشمل جميع المجالات فهي تكتسب طابع عام لارتباطها بالمثل العليا للمجتمع وبحماية حقوق الإنسان وحرصها على تطبيق المساواة (أولا)، وسنوضح تطبيقات عليها (ثانيا).

أولا : مضمون المبادئ العامة للقانون

يمكن تصنيف المبادي العامة للقانون حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي إلى أربعة أو خمسة مبادي تتمثل في ما يلي :

¹ المرجع نفسه، ص 741 .

- مبدأ الحرية: ويتفرع عنه مبادئ عديدة مثل التجارة والصناعة، وحرية العقيدة، وحرية العمل، وحرية التعليم، وحرية الرأي، وحرية الإرادة، وحرية التنقل و التظاهر والسكن، وغيرها من حريات¹.
- مبدأ المساواة: ويتفرع عنه مبدأ المساواة أمام القانون، وأمام الضرائب، والمساواة في استعمال الأموال العامة، وأمام الوظائف العامة، ومساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة، والمساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة².
- مبدأ العدالة: ويعرف هذا المبدأ في جميع مجالات القانون ومنها القانون الإداري، ويتفرع عنه مبادئ كثيرة كمبدأ كفالة حق الدفاع، وقانونية الجريمة، والعقوبة، وعدم جواز المسائلة مرتين على الجرم الواحد، ومبدأ عدم رجعية القانون، ومبدأ علانية المحاكمات، ومبدأ من ينشد الإنصاف عليه إن يتقدم بأيدي نظيفة.
- مبدأ كفالة حق الدفاع: ومقتضى هذا المبدأ أن حق الدفاع يقتضي أن يعلن الشخص عن فحوى الشكوى المقدمة ضده حتى ولو لم ينص القانون على ذلك، وان لا يكون الخصم حكماً، وان تتاح للفرد الفرصة للتقديم بينته، وجميع هذه المبادئ تميلها قواعد العدالة والمثل العليا التي تتضمنها³.
- مبدأ استقرار المعاملات والأوضاع القانونية: ويعرف هذا المبدأ العديد من التطبيقات مثل، عدم رجعية القرارات الإدارية، وقوة الشيء المقضي به، وحجية الشيء المقضي به، وعدم المساس بالآثار المترتبة على القرارات الادارية غير المشروعة، ومبدأ عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام⁴.

¹ عمر، عدنان، القضاء الإداري الفلسطيني مبدأ المشروعية، ط1، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص33

² حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987، ص19.

³ أحمد رجب محمود، القضاء الإداري، ط1، القاهرة دار النهضة العربية، 2005، ص43.

⁴ عمر، عدنان، مرجع سابق، ص35.

ثانيا: تطبيقات المبادئ العامة للقانون

استقر الفقه والقضاء الإداريان على ان المبادئ العامة للقانون تتمتع بأهمية كبيرة وبقوة الزامية بوصفها من القواعد القانونية التي تدخل ضمن عناصر المشروعية التي يتكون منها التنظيم القانوني للدولة ، وان كان تحديد المرتبة الإلزامية لهذه المبادئ هو محل خلاف فقهي ، والراي الغالب في الفقه الإداري ان المبادئ العامة للقانون كمصدر لمبدأ المشروعية الإدارية تحوز على قيمة ادنى من التشريع وان هذه المبادئ لا تستطيع ان تخالف القواعد القانونية المكتوبة سواء بالتعديل او بالإلغاء ، كما استقر قضاء محكمة العدل العليا على ان للمبادئ القانونية العامة قوة قانونية ملزمة ، حيث الغيت العديد من القرارات الإدارية بقولها ((ولما كان هذا الاجراء يخالف المبادئ العامة للقانون التي تقضي بعدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة الا في الأحوال المنصوص عليها في القانون فان قرار مجلس الوزراء المطعون به مخالف للقانون))¹.

ومن تطبيقات المبادئ العامة في القانون ، نظرية الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج على قواعد المشروعية العادية التي طبقها القضاء الإداري في بعض احكامه . ومبدأ المساواة وتأمين مظاهر العدالة وتقرير مسؤولية المعاملات القانونية وعدم رجعية القرارات الإدارية التي اخذت بهن محكمة العدل العليا في الأردن بوصفها محكمة قضاء اداري .

وفيما يلي استعراض لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري الذي اقره القانون الأردني . تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية قضت محكمة العدل العليا في الأردن ((ان القرارات الإدارية ليس لها اثر رجعي ، وجزاء رجعية القرار الإداري هو بطلانه فيما يتعلق بـرجعيته)).

¹ عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري ، طبعة أولى ، دار الثقافة ، 2007، ص 55.

والمقاعدة ان القرارات الإدارية التنظيمية والفردية لا يجوز ان يكون لها اثر رجعي . والسبب في ذلك ان القرار الإداري قد يعد مراكز او حقوقا ، وليس له من العدالة في شيء ان يؤثر القرار الإداري على الحقوق المكتسبة بأثر رجعي . ولهذا يكون القرار الإداري ذو الأثر الرجعي مخالفا للقانون اذا مس حقوق الافراد والموظفين .

وبناء على ذلك اذا اصدر قرار اداري باثر رجعي وكان سليما من جميع النواحي الأخرى لا تقرر محكمة العدل العليا الغاء القرار بأكمله وانما تقرر الغاء القرار من حيث رجعيته وقضاء محكمة العدل في الأردن مستقر على هذا المبدأ¹ .

ومن الواضح ان المبادئ العامة للقانون قواعد غير مكتوبة حسب الأصل وان من انشائها هو القضاء وخاصة قضاء مجلس الدولة الفرنسية و واكبه في ذلك مجلس الدولة المصري الذي انشأ عام 1946 م على غرار مجلس الدولة الفرنسي ، الا ان الفقه يكاد يجمع على انها قواعد أساسية و جوهرية لا يمكن ان يخلو منها أي نظام قانوني ، بمعنى انها تكاد تفوق أهميتها الموضوعية أهمية القواعد المكتوبة ولذلك يصفها مفوض الحكومة لبيتورنيه بأنها: ((مبادئ كبرى)) ، ويرى الفقيه جان ريفرو انها ((تمثل الفلسفة السياسية للأمة)) .

ويرى شوديه أن هذه النظرية تمثل ((جرأة مجلس الدولة الفرنسي وقدرته على الخلق والابداع من اجل الاضطلاع بمهمته وأداء واجبه في حماية الحقوق والحريات)) .

ويعتقد الفقيه لافريه ان المبادئ العامة للقانون باعتبارها مصدر من مصادر القانون ، في مجموعة قواعد قانونية يكشف عنها القضاء من المعتقدات الراسخة في ضمير الأمة ، وطبيعة النظام القانوني في الدولة وروح التشريعات المختلفة وحكمة التشريع ، ومن ثم تعد المبادئ العامة للقانون بمثابة تفسير من جانب القضاء للضمير العام وإرادة الشرع² .

¹ عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص 57.

² <http://www.non14.net/52537>

الفرع الثاني: القوة القانونية للمبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون كرسها القاضي الإداري وألزم النقيذ بها وفي حالة مخالفتها يتعرض مخالفيها للجزاء (أولاً) ، وتحديد مكانتها ضمن الهرم القانوني (ثانياً).

أولاً: القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون

- ليس لكل هذه المبادئ القانونية مرتبة واحدة ، وتفاوت في مدى قوتها بتفاوت المصدر الذي تستند إليه .

فإذا استتبط القاضي المبدأ القانوني من القواعد الدستورية او المبادئ التي بنى عليها الدستور كان لهذا المبدأ قوة القواعد الدستورية وبالتالي تسمو هذه القاعدة على قواعد التشريع او من مبادئ العدالة كان لهذه القاعدة قوة ادنى من قوة التشريع .¹

- فقد تضاربت الآراء بشأن تحديد مكان المبادئ القانونية العامة بين مختلف القواعد القانونية فذهب رأي في الفقه الفرنسي الى القول ان المبادئ القانونية العامة تتمتع بقوة تماثل قوة القانون المدون . اذ يتنافى مع سيادة القانون ان تعطي قوة اعلى منه . وهذا الامر يملى على الإدارة ان لا تصدر تشريعا فرعيا - أي لائحة - او بكلمات أخرى نظاما يخالف في احكامه ما تقضي به هذه المبادئ القانونية العامة والا عد التشريع الفرعي باطلا . وتأسيسا على ذلك ((فإن علو المبادئ القانونية العامة على القرارات اللائحية أي على الأنظمة لهو من الأمور المؤكدة)) .²

وما دامت قوة المبادئ القانونية العامة معادلة لقوة القوانين العادية ، فان المشرع العادي يملك ان يمسها بالتعديل والالغاء كما يفعل بالنسبة لأي قانون من القوانين المدونة)) .³

¹ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، طبعة أولى ، 2011 ، دار الثقافة ، ص 92.

² محمود حافظ ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للطباعة والنشر ، 2007 ، ص 40.

³ عمر محمد الشويكي ، المرجع السابق، ص 57.

وذهب رأي فريق ثاني من الشراح ان للمبادئ القانونية العامة مرتبة تعلو على قوة القانون العادي دون ان تصل الى مرتبة الدستور .

كما يرى فريق ثالث ان للمبادئ القانونية العامة قوة مساوية لقوة الدستور وقد قال بهذا الرأي العميد (فيدل) في فرنسا على اثر ظهور اللوائح المستقلة في ظل دستور 1958 ، حيث اصبحت السلطة التنفيذية تباشر الوظيفة التشريعية بموجب المادة 37 من هذا الدستور ، وذلك بالاستقلال عن السلطة التشريعية التي لا يجوز لها ان تشرع في ميدان اللوائح المستقلة . وخشية من ارتفاع هذه اللوائح الى مصاف القانون العادي الذي اختفى من ميدانها ، بالإضافة الى الخشية من عدم خضوعها للمبادئ القانونية العامة ، لذلك أعطيت للمبادئ القانونية العامة قوة تعلو على القوانين العادية اذا تساوت قوة اللوائح المستقلة مع قوة القانون العادي امكن اخضاعها للمبادئ القانونية العامة .

أما الراي الرابع والذي أويده انا ، ان المبادئ القانونية العامة وان كانت ملزمة للإدارة الزام القواعد القانونية المكتوبة الا انها ادنى مرتبة من القوانين العادية . ذلك لان المبادئ القانونية العامة من اكتشاف القضاء الذي يستنبطها من مجموع النصوص والقواعد التشريعية وروح هذه النصوص والقواعد . ولما كان القاضي ملزماً بتطبيق النصوص التشريعية ، فهو لا يستطيع الخروج عليها بما يضعه او يقرره او يستنبطه من مبادئ قانونية عامة ، بل يجب ان تكون هذه المبادئ صدى للقواعد القانونية المكتوبة ومتفقة مع نصوصها وروحها .

وذهب رأي خامس اعتنقه بعض الشراح في الأردن الى انه ليس لكل المبادئ القانونية العامة مرتبة واحدة ، بل تتوقف قوة القواعد القانونية على المصدر الذي استنبطها القضاء منه . فإذا استنبط القضاء المبدأ القانوني العام من القواعد الدستورية العامة ، او من المبادئ التي بنى عليها الدستور ، كان لهذا المبدأ القانوني العام قوة القواعد الدستورية ، وبالتالي تسمو هذه القاعدة على قواعد التشريع الأخرى ، وتكون ملزمة للمشرع ورجل الإدارة.

اما اذا استنبط القاضي القاعدة القانونية العامة من الاتجاهات العامة في التشريع او مبادئ العدالة ، كان لهذه القاعدة القانونية قوة ادنى من التشريع فهي لا تقيد المشرع وإنما تقيد رجل الإدارة .

وعلى هذا الأساس فان وظيفة القاضي الإداري طبقاً للرأي التقليدي في إنكلترا هو الفصل في المنازعات طبقاً للقواعد القانونية المرعبة ، أي القواعد الموجودة فعلاً .
ولما كانت المبادئ القانونية العامة لا تستطيع مخالفة احكام القواعد القانونية المكتوبة ، او بكلمات أخرى احكام القواعد القانونية المشرعة ، في حين ان القوانين العادية الصادرة عن البرلمان تملك الخروج عن هذه المبادئ بالتعديل أو الإلغاء فإن النتيجة الحتمية لذلك هي القول بأن القوة القانونية لتلك المبادئ لا بد ان تكون ادنى مرتبة من قوة القوانين العادية ، وليست مساوية لها ، ولكنها على أي حال تظل اعلى مرتبة من القوة القانونية للأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية .¹

ولا بد من الإشارة هنا الى انه اذا قرر القضاء الإداري قاعدة او مبدأ قانونياً وكان هذا وارداً في نصوص القانون المدني او قانون اخر فلا يجوز اعتبار قوته الإلزامية مستمداً من النص عليه في القوانين وانما من تقرير القضاء الإداري له واعتناقه .
في القانون الإنكليزي يمكن الخروج على القواعد القانونية المستوحاة من السوابق القضائية بقانون صادر عن البرلمان .

لذلك يمكن القول من الناحية القانونية المجردة ان التشريع البرلماني اعلى مرتبة مما يرد في السوابق القضائية من مبادئ قانونية .

¹ محمود حافظ ، القضاء الإداري ، طبعة أولى ، دار الثقافة ، 2007 ، ص 40.

وقد اقر القضاء الإداري المصري كثيرا من هذه المبادئ التي اخذ بها مجلس الدولة الفرنسي مثل مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، ومبدأ وجوب توفر ضمانات معينة توفر حماية المتهم في المحاكمة التأديبية .¹ ويقول (د . محمد وليد) ، ان القضاء الإداري لا يخلق المبادئ ولا يبتدعها من تلقاء ذاته ، وانما يقتصر دوره في هذا الميدان على اكتشافها والتحقق من وجودها فقط من الضمير القانوني للامة .

وبذلك تفرض المبادئ العامة باعتبارها قواعد قانونية وموضوعية يلزم القضاء باحترامها وضمن تطبيقها باعتبارها قواعد ملزمة كالقواعد القانونية المكتوبة سواء بسواء ، لهذا نقول ان القضاء الإداري لا يخلق وابتدع المبادئ العامة للقانون من العدم ومن تلقاء ذاته وانما يكشف عنها من الضمير القانوني للامة ، فيختار اثناء ممارسة نشاطه القضائي المبادئ التي يراها ضرورية ، ويتولى توضيحها وتحديد معالمها وحدود فرضها عن طريق الغاء القرارات الإدارية المخالفة لها ودمجها هكذا ضمن قواعد القانون الوضعي .²

ثانيا: تحديد مكانتها ضمن هرم القواعد القانونية

مسألة تحديد مكانتها ضمن هرم القواعد القانونية طرحه الفقيه الأستاذ ريني شابي طرحا معمقا لاق تأييدا واسعا .

أعتبر أن لها في الواقع مكانة وسط بين التشريع والتنظيم ، هذه المكانة أو القيمة عبر عنها بأنها أعلى من المرسوم وأدنى من التشريع ، أعلى من المرسوم أي تسمو على المراسيم وعلى الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية ، كونها تلزم السلطة التنظيمية المستقلة

¹ فهد عبد الكريم أبو العثم، مصدر سابق ، ص 94.

² محمد وليد العبادي ، القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة ، طبعة أولى ، مؤسسة الوراق، ص 171.

تحت طائلة إلغاء قراراتها لمخالفتها للمبادئ العامة . أدنى من التشريع أي لا يمكنها أن تتعارض معه ولا يمكن لتشريع أن يخالفها¹.

¹ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سابق ص50.

المبحث الثاني

رقابة القاضي الإداري للمبادئ العامة للقانون

بناء على ما سبق يتضح ان القاضي الإداري من خلال إنشاءه للمبادئ العامة للقانون وإعطائها الأهمية والالزامية قد اخضع كل التصرفات الإدارية لسلطة رقابته محاربة تعسف وانحراف السلطات العامة ويهدف من خلال ذلك فرض أخلاقيات العمل الإداري وإخضاع الجميع لإحكام القانون من خلال فرض رقابته على التصرفات الإدارية (مطلب أول)، مستعملا في ذلك آليات ووسائل لتسهيل رقابته على التصرفات الإدارية (العمل الإداري) (مطلب ثاني).

المطلب الأول

رقابة القاضي الإداري للتصرفات الإدارية (العمل الإداري)

انطلاقا من فكرة ان القاضي الإداري هو حامي الحقوق والحريات الأساسية، فان الرقابة التي يمارسها هذا الأخير على نشاط الإدارة تشمل كل أنواع العمل الإداري بل حتى القرارات التنظيمية اصحبت هي الأخرى عرضة للرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم المشروعية (الفرع الأول) وكما امتدت الاختصاصات الرقابية للقاضي الإداري الى فحص مدى ملائمة التصرفات الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على مشروعية التصرفات (العمل الإداري)

يعد مبدأ المشروعية من اهم مبادئ القانون بحيث يمثل الضابط العام لدولة في علاقتها المختلفة مع الافراد، فلا يجوز له طبقا لهذا المبدأ ان تأتي سلوكا مخالفا للقانون لذا منح القانون للقاضي الإداري صلاحية الرقابة على مشروعية اعمال السلطات الادارية وذلك للحفاظ على حقوق وحريات الافراد من تعسف الإدارة باتساع الصلاحيات، المخولة للسلطة التنفيذية، اصحبت الإدارة في اغلب الاحيان تتجاوز سلطتها في إصدار القرارات التعسفية

ضد الأشخاص، غير أن القانون حمى هذه الحقوق والحريات المنتهكة من طرف الإدارة الصادرة للقرارات إذ أصبحت هذه الأخيرة عرضت للرقابة القضائية التي شملت جميع تصرفات الإدارة بصفة حصرية وإلى جانب ذلك فإن هاته الرقابة لا تنحصر في فحص القرارات الإدارية الفردية فقط، بل تمتد إلى أيضا إلى القرارات التنظيمية ولكن بأقل حدة.

أولاً: شمول رقابة القاضي الإداري على مشروعية التصرفات

صدر دستور 1996 معلنا عن حق الأفراد في الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة عن مختلف الأجهزة الإدارية¹، سواء تمثلت في الإدارات المركزية أو المحلية أو المرافق العمومية على اختلاف أنواعها، وفي نفس الإتجاه سارت جل النصوص القانونية، التي لم تحسن أي عمل إداري ضد الرقابة القضائية، إذ وردت صياغتها بشكل لا يدع من شك في شمول رقابة القاضي الإداري لكل الأعمال الإدارية²، حيث "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية..."³، وكذلك فإن "المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"⁴.

¹ أنظر المادة 161 من دستور 1996 ، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتضمن - ، نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 ، ج ر عدد 76 ، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم .

² بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى ، 2009 ، ص 211.

³ المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 ، صادر بتاريخ 01 جوان 1998 ، المعدل والمتمم.

⁴ المادة 800 من القانون رقم 08-09 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21 ، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

مما سبق ذكره، يتبين أنّ القاضي الإداري هو صاحب الولاية العامّة في المنازعات التي تكون الدولة أو أحد هيئاتها طرفاً فيها، سواء كان محل الرقابة القضائية قراراً فردياً أم تنظيمياً¹ فلا يخرج من نطاق اختصاصه إلا ما نصّ المشرع صراحة على عدم الاختصاص به²، مع ذلك، فحتّى حين ينصّ المشرع على تحصين بعض القرارات الإدارية ضد الطعن القضائي بغرض توسيع نطاق السّلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، فإنّ القضاء يقبل الفصل في الطعون التي تعرض عليه³، فقد قرّر مجلس الدولة: "... أنّ الطعن من أجل تجاوز السلطة موجود حتّى ولو لم يكن هناك نص، ويهدف إلى احترام مبدأ القانونية طبقاً للمبادئ العامّة للقانون..."⁴.

وانطلاقاً مما ورد ضمن المبادئ العامّة لمدونة أخلاقيات مهنة القضاء بأن "يلتزم القاضي بحماية الحقوق والحريّات الأساسيّة"⁵، فإن الدور المنوط بالقاضي الإداري بوصفه حامٍ للحقوق والحريّات الفردية والجماعية، يلزمه بالتّصدي لأيّ انحراف أو تعس من جهة الإدارة تجاه الأفراد حيث: "تحمي السّلطة القضائية المجتمع والحريّات وتضمن للجميع ولكلّ واحد المحافظة على حقوقهم الأساسيّة"⁶، ومن ثمّ فإنّ الإجتهد القضائي القائل بعدم استبعاد أي من التّصرفات الإدارية من الرقابة القضائية، يكرّس الإختصاص الشامل للقاضي الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة.

¹ حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، إختصاص القضاء الإداري، تنازع الإختصاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003، ص 80.

² Heikki KANNIEN, Le juge administratif finlandais et la Convention européenne des droits de l'homme, R.I.D.C., Vol. 47, N°3, Juillet-septembre 1995, p 684.

³ Sofia POPESCU, Dana APOSTOL, Op. cit., p 371.

⁴ قرار مجلس الدولة رقم 182491، صادر بتاريخ 17 جانفي 2000، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول 2002، ص 109.

⁵ المجلس الأعلى للقضاء، مدونة أخلاقيات مهنة القضاء، ج ر عدد 17، صادر بتاريخ 14 مارس 2007، ص 17.

⁶ المادة 157 من دستور 1996.

• **عيوب عدم المشروعية** : تعد رقابة المشروعية من اختصاص القاضي الإداري فإذا ما تبين له بعد دراسة للقرار بوجود عيب فيه يتولى إلغاؤه .

ويمكن تقسيم عيوب عدم المشروعية إلى عدم المشروعية داخلية وخارجية.

01-عيوب المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية: وتشمل رقابة القاضي الإداري لعيوب عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية الرقابة على عيب السبب والمحل والانحراف بالسلطة.

أ-عيب السبب: احد العيوب المشروعية الداخلية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري ،فالسبب هو الواقعة أو الظرف الذي يدفع الإدارة لي إصدار القرار وان يكون هذا السبب موجود فعلا ويشترط بمشروعيته ضرورة مراعاة الشروط الشكلية والموضوعية، أي أن تكون صحيحة من الناحية القانونية وان يكون هناك تناسب بين أسباب القرار ومحلها ،كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالمحافظة على نظام العام عند حدوث إخلال به، مثل حالة ارتكاب موظف خطأ تأديبي ،هذا السلوك يرتب مخالفته تشريع الوظيفة العمومية مما يؤدي إلى ضرورة مسأله تأديبيا وإصدار قرار عقوبة تأديبية.¹

ب-عيب المحل: محل القرار هو موضوعه ويجب أن يكون ممكن ،صحيحا ومشروعا ليس من نظام العام أن يتمسك به الخصوم ولا يثيره القاضي من تلقاء نفسه ، وعيب المحل يرتب آثار غير مشروعا ومخالفة لمبدأ المشروعية أي مخالفة أحكام دستورية وقواعد قانونية.²

ج-عيب الانحراف في استعمال السلطة: يعد من العيوب التي تلحق القرار الإداري وتحول للمخاطب به الحق في رفع دعوى تجاوز السلطة، وهو العيب الذي يصيب ركن الهدف في

¹ بوشعور وفاء،(سلطات القاضي الاداري في دعوى الالغاء في الجزائر)(مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ،جامعة باجي مختار، عنابة 2010،ص85)

² بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، ص188، 189.

القرار ويجعله غير مشروع، فالهدف أو الغاية من القرار هو المصلحة العامة وضمن حسن سير المرفق العام .

وعيب الانحراف في استعمال السلطة يعد سلاح أكثر فعالية وأكثر عملية لحماية الحقوق والحريات الأساسية من أي انتهاك من طرف الإدارة يترتب عن ذلك أن يقوم القاضي الإداري بإلغاء ، كل قرار أو عمل قامت به الإدارة وتجاوزت الحدود المرسومة لها قانون¹. عيب الانحراف في استعمال السلطة يتخذ صور منها أن الهدف الحقيقي للقرار هو تحقيق مصلحة خاصة، فهنا يكون تصرف الإدارة بعيدا عن المصلحة العامة ويهدف إلى تحقيق نوايا شخصية².

02-عيوب المشروعية الخارجية : ويقصد بها العناصر الخارجية في القرار وهي ركن الاختصاص، الشكل والإجراءات.

أ-عدم الاختصاص : أي صدور قرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبقا للقوانين واللوائح النافذة ، فالقانون يحدد لكل موظف نطاق ومجال اختصاصه ،فالمشرع يحدد لكل سلطة اختصاصها ومجال عملها كأن يصدر قرار من فرد عادي لم يمنحه القانون أي سلطة ولا علاقة له بالإدارة ولا يملك أي صفة للقيام بالعمل الإداري³. أو في حاله اعتداء السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) على اختصاص السلطة التشريعية كان تقوم الإدارة المحلية والمتمثلة في رئيس البلدية او الولاية بإصدار قرارات هي من اختصاص البرلمان⁴.

كما يتم إبطال القرارات الإدارية في حالة عدم مراعاة الاختصاص الإقليمي¹.

¹ جدي نبيل، مبدأ المشروعية ومدى خضوع الإدارة للقانون، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2013، ص108.

² عدو عبد القادر ،المنازعات الإدارية، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر ،2013، ص161.

³ الجوهري عبد العزيز، القضاء الإداري، دعوى الالغاء ،دعوى التعويض، د.م.ج، الجزائر ،1983، ص47,48.

⁴ بعلي محمد الصغير ،الوسط في المنازعات الادارية ، المرجع السابق، ص82.

ب- عيب الشكل والإجراءات : يرتبط هذا العيب بالمظهر الخارجي للقرارات عندما تصدر الإدارة قرار من دون مراعاة الإدارة للشكل الكلي أو الجزئي للبيانات والشكليات الواجب توافرها قانونا وهذه الشكليات مقررة للمصلحة العامة والواجب إتباعها من طرف الإدارة².
مصدرة القرار، وعيب الإجراء يتحقق عندما لا تحترم الإدارة الإجراءات المحددة قانونا، ويتمثل عيب الشكل والإجراءات في كتابة القرار وتسببيه والإجراءات السابقة على إصدار القرار والإجراءات اللاحقة على إصداره³.

ثانيا: الدفع بعدم مشروعية القرارات التنظيمية

لطالما ساد الاعتقاد أن رقابة القاضي الإداري على مشروعية تصرفات الإدارة تقتصر فقط على فحص مدى مطابقة التصرفات المتعلقة بالمراكز القانونية الفردية للنصوص القانونية أو التنظيمية التي تنظمها، غير أن تطوّر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والذي تمخض عنه توسيع اختصاصات القاضي في الرقابة على تلك الأعمال، أدّى إلى امتداد هاته الرقابة حتى إلى النصوص التنظيمية التي تركز عليها القرارات الفردية⁴، ولكن لكونها لا تمس المراكز القانونية الفردية بشكل مباشر، إنشاء أو تعديلا أو إنهاء، فإنّ هذه الرقابة تنحصر في الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي⁵ المنبثق عنه القرار الفردي فحسب.

¹ لحسن بن شيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الادارية، وسائل المشروعية، ط4، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص71.

² بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الاداري، تنظيم عمل اختصاص ص، ط2، دار هومة للنشر، الجزائر، 2013، ص258.

³ لحسن بن شيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الادارية، وسائل المشروعية، ط4، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص136.

⁴ الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص470.

⁵ Michel LASCOMBE, Application de l'injonction et de l'astreinte juridictionnelles dans l'hypothèse du refus d'abroger un décret, La Semaine Juridique Edition Générale, N° 25, 18 Juin 1997, II 22866, p 3

إن ثبوت عدم مشروعية نص تنظيمي يتوقف عند حد التصريح بعدم قابليته للتطبيق، ولا يمكن للقضاء أن يتجاوز في رقابته لعدم المشروعية، التصريح بإلغاء هذا النص¹، زد على ذلك أن الدفع بعدم المشروعية مثل الدفع بعدم الدستورية، لا تتم إثارته إلا إذا كان ذلك مسألة أولوية وضرورية يتوقف الفصل في موضوع الخصومة على الفصل فيها²، وقد تبنى القضاء الإداري الجزائري هذا الإتجاه في أكثر من مناسبة³، وبذلك يكون قد وسع من اختصاصاته في الرقابة على التصرفات الإدارية.

على كل، فإن مسألة شمول رقابة القاضي الإداري على كل تصرفات الإدارة من حيث المشروعية، مسألة لا تثير أي إشكال، لكونها من ناحية تمثل الوظيفة التقليدية والأهم للقاضي الإداري ومن ناحية أخرى فإن عدم التحصين الدستوري والقانوني لأي من هذه التصرفات يجعل منها كلها محل رقابة قضائية، وذلك خلافا لرقابته على عنصر الملائمة في العمل الإداري، والتي كانت ولا تزال محل جدل فقهي، وعدم استقرار قضائي.

الفرع الثاني: رقابة الملائمة للتصرفات الإدارية

إن الإتجاهات الحديثة للرقابة القضائية على التصرفات الإدارية تتبلور في إزالة الحدود الفاصلة بين رقابة المشروعية و رقابة الملائمة، وذلك انطلاقا من أن الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة تنطلق من عدة مقتضيات، وهو الأمر الذي استغله القضاء الإداري في بسط رقابته على عنصر الملائمة في العمل الإداري .

¹ قريمس عبد الحق، مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة، حالة مجلس النقد والقرض ، تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 08 ماي 2000 ، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثالث 2006 ، ص 135.

² عبد العزيز محمد سلمان، القيود على الرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1998، ص 83 ، نقلا عن: قريمس عبد الحق، المرجع السابق، ص 135.

³ قريمس عبد الحق ، المرجع السابق، ص 127.

أولاً: أسس الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة

أدت التطورات التي أصابت أنشطة الدولة ووظائفها، إلى اتساع مجال السلطة التقديرية للإدارة اتساعاً عجزت معه وسائل الرقابة العادية التقليدية عن استيعابه وملاحقته، ولقد ظهر أثر هذه التطورات في موقف القضاء الإداري، فقد أدرك هذا الأخير -وهو مباشر وظيفته في الرقابة على المشروعية- كي مالت هذه التطورات لصالح الإدارة على حساب حقوق الأفراد وحرّياتهم، فسعى جاهداً لإعادة التوازن إلى نصابه، وتعدّدت جهوده في هذا الشأن، لتشمل بالإضافة إلى الرقابة على المشروعية، الرقابة على الملاءمة¹، والأكثر من ذلك فإنّ هذه الأخيرة لم يعد مجالها ينحصر في دعوى الإلغاء فقط، بل يمتد أيضاً إلى دعوى التعويض كما هو الشأن في منازعات نزع الملكية.²

إنّ المتنبّع للقضاء الإداري يدرك -دون عناء- أنّه قضاء متطور، يزيد من نطاق اختصاصه خطوة بعد خطوة في هدوء وثبات³، والمعلوم أن الهدف العام من تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، كان التوسيع دائماً في نطاق المشروعية والتضييق في المقابل من نطاق السلطة التقديرية للإدارة⁴، وذلك بقصد كفالة الموازنة بين حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من ناحية، وتمكين الإدارة من تحقيق أغراضها التي تزداد تعقيداً في الحياة الحديثة من ناحية

¹ حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، 2008، ص 135.

² قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء، دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 97.

³ شيهوب مسعود، إمتيازات الإدارة أمام القضاء، الفكر القانوني، مجلة دورية تصدر عن إتحاد الحقوقيين الجزائريين، العدد الرابع، 1987، ص 34.

⁴ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة تلمسان، 2012، ص 245.

أخرى، وكلّ هذا يجد تبريره في الدور الإنشائي للقاضي الإداري، الذي يتمثل في إضافة مبادئ قانونية عامّة للنصوص المكتوبة¹ وإثرائها.

لقد أسس بعض الفقهاء امتداد رقابة القاضي الإداري إلى السّطة التّقديرية للإدارة، إنطلاقاً من فكرة أن جوهر السّطة التّقديرية ينحصر في حق الإدارة في الإختيار بين عدّة حلول كلّها مشروعة²، مما يعني أنّ الرّقابة على المشروعية تستدعي بسط الرّقابة على الملاءمة، باعتبارها من شروط مشروعية القرار الإداري، فمهما كان إذن حجم السّطة التّقديرية التي تتمتع بها الإدارة، فإنّه لا يمكن التّسليم بأنّ حرية هذه الأخيرة مطلقة في التّصرفات الإدارية، إذ ليس من المقبول أن تطلق حرية أية سلطة في إطار دولة القانون³، لأنّ من شأن ذلك أن يحولها إلى سلطة مستبدة؛ فحين يتخلى القانون عن تقييد الإدارة في مسألة معينة، فإن ذلك لا يستتبع بالضرورة تخلي القضاء عن ممارسة وظيفته في الرّقابة على أعمال الإدارة المتعلّقة بتلك المسألة⁴ لقد تبنى القضاء الإداري في فرنسا هذا الإتجاه، عندما عمل على إزالة الحدود الفاصلة بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة بغير بسط رقابته على كل أعمال الإدارة، فإذا كان لا يجوز للقاضي الإداري أن يحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم الملائمة، فإنّ أداء دوره في التّحقق من مدى توفر عيب من عيوب المشروعية في القرار الإداري يستدعي في بعض الأحيان فحص ملائمة ذلك القرار، باعتبار أن ملائمة القرار الإداري عنصر من عناصر مشروعيّته⁵.

¹ حاحة عبد العالي، تمام يعيش آمال، المرجع السابق، ص 135.

² سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 56.

³ بوضيف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسر للنشر، الجزائر، 2007، ص 47.

⁴ بوشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 190.

⁵ بوشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 235.

ثانيا: موقف مجلس الدولة الجزائري من الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة

في الحقيقة لا يزال القضاء الإداري الجزائري حديث العهد بالرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وذلك راجع إلى الشرح الموجود بين القاضي الإداري والإدارة¹، الذي تمخض عنه عدم إمام القاضي الإداري بالعلوم الإدارية والظروف المحيطة بعمل الإداري، خصوصا في حال غياب نص يحكمه²، ومع ذلك لا يمكن إنكار وجود هذا النوع من الرقابة في الممارسة القضائية في المادة الإدارية في الجزائر، إذ تبنى مجلس الدولة نظرية الخطأ البين في التقدير، وذلك عندما أقر أن: "... المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب بالرغم من هذا خطأ صارخا في التقدير بتسليط العقوبة الأشد المنصوص عليها في النصوص المطبقة على المعني..."³.

تبنى مجلس الدولة الجزائري كذلك نظرية التناسب مرات عديدة، حيث ورد في أحد قراراته: "... وحيث من جهة أخرى فإن من الثابت فقها وقضاء أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة دروة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التناسب الواضح بين نسبي الخطأ والعقوبة..."⁴، وقبله كانت المحكمة العليا سباقة إلى تبني هاته النظرية عندما أقرت غرقتها الإدارية: "...أن القاضي الإداري مؤهل بتقدير التدابير الأمور بها لمتطلبات الوضعية..."⁵. من خلال هاته القرارات القضائية الجريئة، يظهر أن مجلس الدولة الجزائري يحاول تدريجيا توسيع نطاق اختصاصاته ليصل بها إلى التصرفات التي كانت في وقت قريب محرمة عليه، وإن كانت تلك القرارات لا تمثل اجتهادات إنشائية ذاتية، إلا أن حداثة هذا المجلس ونقص

¹ قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص 98.

² صدراتي صدراتي، القاضي الجزائري غريب عن الإدارة التي يراقبها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الثالث، 1991، ص 573.

³ قرار مجلس الدولة رقم 172994، بتاريخ 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 83.

⁴ قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص 99.

⁵ سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضين والإدارة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 72.

خبرة قضاته في المنازعات الإدارية يمكن أن تشفع له في ذلك، على أن ينهض بنفسه في سبيل ابتكار النظريات القضائية التي توسع من نطاق اختصاصاته مستقبلا.

المطلب الثاني

الدعوى الإدارية ضامنة للرقابة القضائية الإدارية للمبادئ العامة

تعتبر الدعوى القضائية الإدارية الوسيلة الوحيدة لتدخل القاضي الإداري في مواجهة الإدارة المتعسفة المنحرفة عن المبادئ العامة للقانونية حيث يراقب القاضي من خلالها التصرفات الإدارية أخلة للعمل الإداري، حيث ترفع بهدف المطالبة بحق وحمائته فتتنوع بحسب موضوعها كحماية المصالح العامة والنظام القانوني للدولة والمتمثلة في دعوى الإلغاء (فرع الأول)، وأخرى ذاتية تهدف لحماية حقوق للشخصية مكتسبة والمتمثلة في دعوى التعويض (فرع ثاني).

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعوى الإدارية وأكثرها قيمة قانونية وقضائية إلى جانب دعوى القضاء الكامل، حيث يتمحور موضوعنا في صميم منازعات الدعوى الإدارية؛ فتتمثل دراسة دعوى الإلغاء النموذج الواضح و البين لقضاء المشروعية أو الدعوى الموضوعية.

أولا : مفهوم دعوى الإلغاء

على الرغم من أهمية دعوى الإلغاء، إلا أن المشرع الجزائري لم يضع لها تعريفا في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹ وحسنا فعل، إذ الوضع المعتاد و الطبيعي أن يعزف عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية تاركا الأمر للفقهاء والقضاء.¹

¹ أنظر المادة 07 من الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الجزائري ، الملغى.

ومحاولة منا لتحديد مفهوم دعوى الإلغاء بصورة شاملة، واضحة ودقيقة لا بد من رؤيتها من عدة أوجه، وبالتالي عدة تعريفات من فقهاء كثر، وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ الأول نتعرض فيه إلى تعريف دعوى الإلغاء والثاني نقوم فيه بالوقوف على خصائصها .

أ- تعريف دعوى الإلغاء

قد عرفها الدكتور عمار عوابدي بقوله أنها : ” الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية العينية التي يحركها و يرفعها ذوا الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحرك وتتنصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجية عامة ومطلقة ² “.

- أما الدكتور محمد الصغير بعلي فيعرفها بأنها : ” الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته نظرا لما يشوب أركانها من عيوب ³ “.

إن هدف هذه الدعوى القضائية يرمي إلى إعدام قرارات الإدارة غير المشروعة. ومن ثم فإن هذه الدعوى تكرر إقرار مبدأ المشروعية. أي أن تكون قرارات الإدارة مطابقة للقانون، وإلا تعرضت إلى الإلغاء القضائي، إذا تم لجوء ذوي الشأن للقضاء للمطالبة بإلغائها.

¹ عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ط1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009 ، ص 46.

² عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، نظرية دعوى الإدارية، ج 2، ط 1995، د م ج، الجزائر، 1998، ص 314.

³ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2007، ص 31.

أن القاضي المختص بالنظر و البت في دعوى تجاوز السلطة في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء، هو القاضي الإداري.

أن سلطات القاضي الإداري في هذه الدعوى محدودة، و تقتصر فقط على إلغاء القرارات الإدارية، إذا قدر عدم مشروعيتها.

هذا وتجدر الإشارة على أن دعوى تجاوز السلطة التي ظهرت في فرنسا بهذا الاسم، هي دعوى يطغى عليها الجانب الموضوعي أو العيني، فهي تهدف إلى حماية مصلحة عامة، ألا وهي إقرار مبدأ المشروعية. والذي يتجسد من خلال أن تكون أعمال، و نشاطات، و تصرفات الإدارة مطابقا لأحكام القانون بمعناه الواسع، و إن حققت للطاعين مصلحة خاصة، و هي حماية مراكزهم القانونية، الأمر الذي دفع البعض إلى اعتبارها دعوى مختلطة، أي أنها دعوى عينية وشخصية في أن واحد¹.

•تعريف دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الجزائري

لم يقدم القضاء الإداري الجزائري سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة تعريفا دقيقا وعلميا لدعوى الإلغاء حيث اتسمت قراراته في معظمها بالاختصار والاقتضاب.

ذهب جانب من الفقه إلى تعريف دعوى الإلغاء على أنها الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية و العينية التي يحركها و يرفعها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحرك وتتنصر سلطة القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرار الإداري المطعون فيه

¹ عشور فراحي، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص 10.

بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذا القرار إذا ما تم التأكد من عدم شرعيته، وذلك بحكم قضائي ذي شرعية عامة ومطلقة.¹

كما أن الفقه الفرنسي أعطى عديد من التعريفات ومنها نذكر ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي André de Laubadère

في تعريف دعوى تجاوز السلطة بأنها: "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاض ي الإداري".

وهو ذات التعريف الذي ذهب إليه Charles Debbesch بقوله "أنها الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية". هذا وقد أحاط المشرع الفرنسي دعوى الإلغاء برعاية خاصة، فتعتبر الأداة الفعالة في رقابة الإدارة وإجبارها على التزام حدود القانون، وقد عمل المشرع الفرنسي من جانبه على تشجيع هذا الاتجاه بتسهيل إلتجاء الأفراد إلى رفع دعاوى الإلغاء، وذلك من خلال عدم اشتراطه . تقديم عريضة الدعوى عن طرق المحامي، وعدم المطالبة بدفع الرسوم القضائية.²

كما عرف سليمان محمد المطاوي قضاء الإلغاء أنه " القضاء الذي بموجبه يمكن للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانية القرار للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبداله بغيره"، ثم عرف دعوى الإلغاء بأنها " الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون".³

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 ، ص314.

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 48.

³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الادارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 318.

ب- خصائص دعوى الإلغاء

بعد تحديد مفهوم دعوى الإلغاء، كان لزاما علينا أن نبرز أهم خصائصها، فمن خلال التعريفات السابقة لها يمكن استنباط خصائص دعوى الإلغاء كما يأتي :

- دعوى الإلغاء دعوى قضائية.¹
- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة.²
- دعوى الإلغاء دعوى عينية (موضوعية)
- دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

ثانيا : شروط قبول دعوى الإلغاء

لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الجزائري يجب توافر مجموعة من الشروط و المتمثلة في الشروط الموضوعية وأخرى شكلية .

أ-الشروط الموضوعية: وهي الشروط التي تمس موضوع الدعوى و المتمثلة في:
-محل طعن دعوى الإلغاء.

-الطاعن.³

ب-الشروط الشكلية : وهي الشروط التي تمس المظهر الخارجي للدعوى و المتمثلة في:

-إحترام الميعاد : و المتمثلة في الآجال القانونية لرفع الدعوى .

-الشكل والإجراءات.⁴

¹ المرجع نفسه، ص 11.

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 66 .

³ بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ، ص121.

⁴ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 314.

ثالثا: أطراف دعوى الإلغاء وهي كالتالي:

-المدعي :

المدعي في دعوى الإلغاء هو الشخص القانوني الذي يبادر باللجوء إلى القضاء طالبا إلغاء القرار الإداري نظرا لما يشوبه من عيب يمس ركنا أو أكثر من أركانه. ويشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تتوافر في الطاعن جملة من الشروط تتعلق بالصفة الأهلية والمصلحة. وعادة ما يكون الطاعن شخصا من أشخاص القانون الخاص، سواء كان طبيعيا أو شخصا معنويا (شركة تجارية)، كما أنه يمكن أن يكون شخصا من أشخاص القانون العام الإقليمي أو المرفقية حسب ما ورد في المادة 57 من قانون الولاية الفقرة 4 "يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا للأحكام المادة 56 والمدعي له مطلق الحرية في تحديد نطاق الخصومة من حيث الخصوم إلا إذا أُلزمه القانون باختصاص أشخاص معينين فيها، وهو المكلف بأثبات مزاعمه عاد. وتتحقق صفة المدعي بمجرد تقييد الدعوى بسجل كتابة ضبط المحكمة، أي بالمطالبة القضائية، وتستمر هذه الصفة في الخصومة إلى حين صدور الحكم فيها.

وعليه واعتبارا لما سبق، فإن كل شخص تقدم إلى القضاء دون أن يكون لديه طلب يرمي إلى الحكم به، فإنه لا يمكن اعتباره مدعيا. وتبعا لذلك، فإن كل متدخل في الدعوى إلى جانب المدعي لابد أن يكون له طلب في مواجهة المدعي عليه لامكانية إعطائه صفة المتدخل في الدعوى أو الخصم كمدعي .

-المدعى عليه:

يتمثل المدعى عليه في دعوى الإلغاء أساسا في أحد الأشخاص المعنوية العامة القائمة في إطار السلطة التنفيذية، سواء كان موجودا بالإدارة المركزية أو بالإدارة اللامركزية، لأنها المؤهلة لإصدار القرارات الإدارية لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء. كما يمكن أن يكون

المدعي عليه، في حالات أخرى، من قبيل الهيئات الوطنية العمومية والمنظمات المهنية الوطنية، طبقا للنصوص سارية المفعول. وتتحقق هذه صفة لدى المدعى عليه ليس بالمطالبة القضائية أي بتسجيل الدعوى لدى كتابة ضبط المحكمة، وإنما من ابلاغه .
بالعريضة الافتتاحية، طبقا للقانون.¹

الفرع الثاني : دعوى التعويض

أولاً: تعريف دعوى التعويض

هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها كل طرف ذي صفة ومصالحة أمام القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر جراء عمل الإدارة.²
وبهذا تعد دعوى التعويض من بين أهم الدعاوى الإدارية نظرا لقيمتها العملية والتطبيقية بحيث تعد وسيلة قضائية فعالة لحماية الحقوق والحريات الفردية والدفاع عنها في مواجهة أنشطة الإدارة العامة غير المشروعة والضارة بمصالح الأفراد. وعليه وضع القضاء هذه الوسيلة في يد الأفراد قصد صيانة حقوقهم وحرياتهم وذلك بتحريك مسؤولية السلطة الإدارية أمام القضاء الإداري.³

ولم يعرف المشرع الجزائري كباقي المشرعين دعوى التعويض تاركة هذا الأمر للفقهاء، و يمكن تعريفها على أنها دعوى من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة ما أو هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه، وقد

¹ عبد الوهاب بوضرسة، الشروط العامة و الخاصة القبول الدعوى بين النظرية و التطبيق، دار هومة لطباعة والنشر، الجزائر، 2005، ص 15.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 198.

³ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 294 - 295.

تتعلق المسؤولية الادارية بقرار اداري كما هو الحال بالنسبة لقرارات نزع الملكية للمنفعة العمومية مثلا.¹

• التعريف الفقهي لدعوى التعويض.

عرفت دعوى التعويض بأنها: " هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة و طبقا للشكليات و الاجراءات المقررة قانونة، للمطالبة بالتعويض الكامل لإصلاح الأضرار التي أصابتهم بفعل النشاط الاداري الضار.²

وعرفت دعوى التعويض بأنها: " هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة و طبقا للشكليات و الاجراءات المقررة قانونة، للمطالبة بالتعويض الكامل لإصلاح الأضرار التي أصابتهم بفعل النشاط الاداري الضار.³

كما عرفت بأنها: هو التزام الفرد بتعويض غيره عن الأضرار التي سببه له بخطئه، و هو أمر يتفق و قواعد الأخلاق التي توجب عدم الأضرار بالغير.⁴

و عرفها أيضاً محمد الصغير بعلي بأنها : من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الادارية المادية والقانونية.

¹ حميد هنية ، المسؤولية المدنية للإدارة العامة عن أعمالها المادية، مجلة الاجتهاد القضائي، دار الهدى للنشر و التوزيع، العدد الثالث، 2006، ص 84

² عمار بوضياف، نظرية المسؤولية الادارية، الطبعة الأولى، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر ، (د.ن)، ص 255

³ عمار بوضياف، نظرية المسؤولية الادارية، الطبعة الأولى، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر ، (د.ن)، ص 255

⁴ محمد ابراهيم دسوقي، تقدير التعيين بين الخطأ و النت ، الطبعة الأولى، مؤسسة الثقافة الجامعية للتنظيم و النشر و التوزيع، الاسكندرية، (د.س من) ص 79.

لقد سبق في حديثنا وقلنا بأن المشرع الجزائري لم يعرف دعوى التعويض، فترك المجال للفقهاء الذي قدم محاولات عن تعريف دعوى التعويض، و بالرجوع الى نصوص قانون الاجراءات المدنية والادارية (9 / 08) نجده لم يعرفها، إلا أنه ذكر الجهة المختصة التي تنظر فيها طبقا للمادة 800 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية و التي تنص على ما يلي: " المحاكم الادارية هي جهات الولاية العامة للمنازعات الادارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف، في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية طرفا فيها ¹ .

نلاحظ من خلال نص المادة أن المشرع الجزائري ركز على الجهة التي تنظر فيها من جهة، و طبيعة الأشخاص التي تكون طرفا في الدعوى و التي اشترط أن تكون ذات صبغة إدارية، حيث كان المشرع صريح من خلال نص المادة. ثانيا: التعريف القضائي الدعوى التعويض.

¹ محمد الصغير بعلی ، الاجراءات القضائية الادارية الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2010، ص 9

ثانيا: خصائص دعوى التعويض

تمتاز دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص ومن أبرزها أهمها دعوى قضائية، دعوى ذاتية أو شخصية، دعوى من دعاوى القضاء الكامل ومن دعاوى قضاء الحقوق.

01: دعوى التعويض دعوى قضائية.

اكتست دعوى التعويض الادارية الطبيعة القضائية منذ أمد طويل، و يترتب عن الطبيعة والخاصية القضائية لدعوى التعويض الادارية أنها تتميز و تختلف عن كل من فكرة القرار السابق و فكرة التظلم الاداري بإعتبارهما طعون و تظلمات ادارية.¹

02 : دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية.

تعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الذاتية الشخصية ذلك أنها تتحرك و تتعقد على أساس حق ومركز قانوني شخصي وذاتي وتستهدف بتحقيق مصلحة شخصية ذاتية.²

03 : دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل.

تتميز هذه الخاصية على أن سلطات القاضي الاداري في دعوى التعويض واسعة، و ذلك بالمقارنة مع دعاوى المشروعية، حيث تتعدد سلطات القاضي الاداري من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع الدعوى.³

04 : دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق.

دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق، هذا على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة و لأنها تستهدف دائما وبصورة مباشرة وغير مباشرة حماية الحقوق الشخصية المكتسبة و الدفاع عنها، عكس دعاوى قضاء الشرعية.

¹ عمار بوضياف، نظرية المسؤولية الادارية، المرجع السابق، ص566.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 568.

³ مانع سلمة ، دروس ألقيت على طلبة السنة الثالثة قانون اداري في مقياس المنازعات الإدارية، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.

ثالثا : سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض

يتمتع القاضي الإداري في دعوى التعويض بسلطات واسعة وكاملة بالقياس إلى سلطات القاضي في دعوى قضاء الشرعية، حيث يملك القاضي الإداري في هذه الدعوى سلطة البحث والتحقق والتأكد من كيفية المساس بهذا الحق من طرف الإدارة، وإذا ما كان الضرر ناتجا عن فعل الإدارة وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعادل واللائم لإصلاح الضرر، وسلطة الحكم بالتعويض للشخص الذي أضرت حقوقه وحياته الأساسية.¹ ومن ثم يقوم القاضي الإداري ببسط رقابته على مدى توفر أسباب قيام المسؤولية الإدارية وهي:

01- مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ:

في هذه الحالة يفترض أن الإدارة سببت ضررا لأحد الأفراد من جراء خطأ وقع منها، وهذا بوجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ومن ثم فإن دور القاضي الإداري يتمثل في إثبات العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر الذي لحق بهذا الحق، وفي حالة الإيجاب إلزام الإدارة بدفع التعويض للطرف المتضرر، وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري الجزائري. ومن أمثلة ذلك: " القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 12 / 1977 / 24 في قضية والي ولاية سطيف ضد السيدة تتاح فاطمة ". وكذلك قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 11 / 04 / 1999 قضية القطاع الصحي بأدرار ومن معه ضد زعاف رقية.

02- مسؤولية السلطة الإدارية دون خطأ:

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 57 .

قد تتخذ الإدارة أعمالاً قانونية أو مادية مشروعة و بدون خطأ إلا أنما تلحق أضرار بالأفراد، وعليه ظهرت فكرة المسؤولية غير الخطيئة التي تقوم على أساس فكرة المخاطر، حيث تتحمل الإدارة الأضرار الناجمة عن تصرفاتها حتى ولو لم ترتكب الخطأ من جانبها إذ أن أساس المسؤولية في هذه الحالة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وهذا تحقيقاً لاعتبارات العدالة وإعمالاً للمبادئ الدستورية العامة.

ومن ثم فإن سلطة القاضي الإداري في التقرير بالمسؤولية تكون دون الحاجة لإثبات ركن الخطأ.

ومن خلال القرارات القضائية السابق ذكرها يتبين أنه على الرغم من عدم وجود خطأ إلا أن القاضي الإداري ملح التعويض على أساس العدالة وإعمالاً للمبادئ الدستورية العامة وهذا انطلاقاً من أن الدولة باعتبارها ممثلة للجماعة العامة التي تسعى إلى تحقيق الصالح العام أي العدالة والرفاهية بالنسبة لجميع أفراد المجتمع وبالتالي فإنها مسؤولة عن اتخاذ كافة الاحتياطات الوقائية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم وأرواحهم.

وختاماً لما سبق يمكن القول أن القاضي الإداري في نطاق القضاء الكامل يتمتع بسلطات وصلاحيات أوسع من تلك التي يتمتع بها في قضاء الإلغاء.¹

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 58.

خلاصة الفصل الثاني

يلعب القاضي الإداري دورا فعالا في تجسيد المبادئ العامة للقانون ، التي تعتبر إحدى المصادر الغير مكتوبة والنابعة من قيم أخلاقية مترسخة بضمير الأمة وتتجلى في الإيديولوجيات السياسية والاقتصادية التي تنتهجها الدول. والتي يعتمد عليه القاضي الإداري عند استنباطها وإنشائها، في محاولة حله لنزاع معروض عليه ، حيث يرجع الفضل في اكتشاف هذه المبادئ لمجلس الدولة الفرنسي لسد الثغرات القانونية المكتشفة .

ومنه فالقضاء الإداري الذي يعتمد على المبادئ العامة للقانون هو قضاء إنشائي يعتمد على المبادئ العامة للقانون وقد قام القضاء الإداري بتحديد مكانتها على هرم القوانين فاعتبرها أدنى من الدستور وأعلى من المرسوم وتكتسب قوة قانونية حقيقية وذلك بتكريسها من طرف القاضي الإداري تحت طائلة الجزاء على مخالفتها حيث يؤمن لها الفاعلية بإخضاع الإدارة لها فهي تستمد الزاميتها من قوتها الذاتية حتى في غياب النص وهي تسير التطور الحضاري ودائمة التجدد .

المبادئ العامة تجسد دور القاضي الإداري في حماية المصالح العامة والحقوق والحريات حيث يمتد نطاق رقابته إلى فحص مشروعية الأعمال الإدارية والتصدي لانحراف الإدارة في استعمال سلطتها من خلال إخضاع العمل الإداري لمبدأ المشروعية وقد شملت صلاحياته حتى الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة ، وهذا ما جاء به مجلس الدولة الجزائرية مؤخر حيث أخضع العمل الإداري لرقابة الملائمة .

وتعتبر الدعوى الإدارية الوسيلة الفعالة لتدخل القاضي الإداري في مواجهة الإدارة المتعسفة، وتتنوع الدعاوى بتنوع موضوعاتها في حماية المصالح العامة والنظام القانوني لدولة والمتمثلة في دعوى الإلغاء والتي بموجبها يتم إلغاء القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية ودعوى الذاتية تهدف لحماية حقوق شخصية مكتسبة ومتمثلة في دعوى التعويض والتي يحكم من خلالها القاضي التعويضي عن الضرر لطرف المتضرر نتيجة تعسف الإدارة وانتهاكها لحقوق الأفراد .

الخاتمة

الخاتمة

مبدأ الأخلقة من المبادئ المستحدثة الناظمة للعمل الإداري، وهي قواعد ومعايير مبادئ الواجب إتباعها وإن هذه القيم والمبادئ نابعة من الذات الإنسانية والدين والقيم الاجتماعية والدساتير والقوانين والخبرات المتكرمة.....الخ. ووجدت منذ العصور القديمة، كما سعت الدولة المعاصرة لتحقيقها حيث عملت على إصدار ميثاق ومدونات أخلاقية، وهذا الاهتمام بهذه المبادئ راجع إلى الدور الفعال الذي تلعبه أخلقة العمل الإداري في محاربة انحرافات السلطة أثناء ممارسة أعمالها الإدارية وتتبع من روح القانون فتتنظم العمل الإداري وتحافظ على نزاهته وجودته وفاعليته في الخدمة العمومية.

وقد إهتم بها المشرع وأشار إليها في مختلف النصوص القانونية كما نصت عليها مختلف المعاهدات والاتفاقيات الدولية، كما تبنت اغلب المؤسسات العامة ميثاق ومدونات أخلاقية.

إن الدور الفعال الذي لعبته الخلقة في خلق جهاز فعال نابع من تمتعها بالإلزامية وما يترتب عليه من مسؤولية إدارية وتوقيع الجزاء على مخالفيها عند عدم الامتثال للواجبات الإدارية مثل طاعة وإفشاء السر المهني.

ويقوم القاضي الإداري من خلال تدخله في فحص مشروعية الاعمال الادارية لدور حامي المصلحة العامة والحقوق والحريات وتتم مراقبة أخلقة العمل الاداري بفحص مشروعية وملائمة أعمال الادارة ومطابقتها للقانون والتصدي لانحراف السلطة الادارية في اتخاذ قراراتها من خلال دعوى الالغاء ودعوى التعويض.

النتائج :

بعد إستكمال هذه الدراسة لموضوع تجسيد دور القاضي الإداري في أخلقة العمل الإداري توصلنا إلى ما يلي:

- تعتبر القيم الرحية والأخلاقية النواة الأولى لمبدأ الأخلقة.

- إن المبادئ العامة للقانون هي المكون الأساسي لأخلة العمل الإداري.
- إن أخليات الإدارة تعتبر مفتاح لمكافحة إنحرافات الإدارة في إستعمال سلطتها وحماية حقوق وحریات الأفراد.
- إن المشرع كرس مبدأ المشروعية في تطبيق الأعمال الإدارية ومنح للقاضي الإداري صلاحيات واسعة في مراقبة وفحص القرارات الإدارية.
- إن القانون الإداري قانون قضائي وأن القضاء الإداري قضاء إنشائي يعمل على إنشاء المبادئ العامة للقانون ويضعها لها قيمة قانونية ضمن هرم السلطة.

التوصيات:

- انطلاقاً من النتائج السابقة الذكر يمكن أن نقدم جملة من التوصيات:
- أصبحت الإدارة اليوم بأمس الحاجة إلى مغادرة المفهوم الضيق لأخلة العمل الإداري في سبيل تكريس المبادئ العامة التي تخدم أو تنظم التصرفات الإدارية المختلفة.
 - لقد آن الأوان لتلتزم الإدارة بالمبادئ التقليدية إلى جانب المبادئ المستحدثة مثل طاعة المرؤوس واحترام الوقت وعدم إفشاء السر المهني والإحتفاظ بالوثائق ، حق الدفاع، المساواة في الإنتفاع بخدمات المرفق العام وتجسيد ذلك على أرض الواقع .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : المصادر

01-القوانين والأوامر والمراسيم

1. قانون 01 /16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن دستور 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، 2016.
2. القانون 06- 01، مؤرخ في 20 فبراير يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
3. القانون رقم 08-09 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21 ، صادر بتاريخ 23 أبريل 2008.
4. قانون رقم، 16-01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 16/03/2016 ن ت و14 المؤرخة في: 07/03/2016.
5. الأمر رقم 66-156 مؤرخ 8 يونيو 1966 الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل المتمم.
6. الأمر رقم 03/06 في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج 46.
7. المرسوم الرئاسي 20-251 المؤرخ في: 15/09/2020 المتضمن إستدعاء الهيئة الانتخابية لإستفتاء لمشروع تعديل الدستور، ج 54، الصادر بتاريخ، 16/09/2020 .
8. المرسوم الرئاسي، رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996، المتضمن اصدار نصتعديل الدستور ج ر، 76.
9. المرسوم التنفيذي قم 90-226 المعدل والمتمم المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم الصادرة الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة 28 جويلية 1990.
10. المرسوم التنفيذي رقم 10/322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 ، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني ، ج ر 78 ، مؤرخة في 26/09/2010 .

11. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتضمن - ، نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 ، ج ر عدد 76 ، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم .
12. قرار مجلس الدولة رقم 182491 ، صادر بتاريخ 17 جانفي 2000 ، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول 2002 .
13. المجلس الأعلى للقضاء، مدونة أخلاقيات مهنة القضاء، ج ر عدد 17 ، صادر بتاريخ 14 مارس 2007 .
14. قرار مجلس الدولة رقم 172994 ، بتاريخ 1998/07/27 ، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002 .

ثانيا: المراجع

01-الكتب

15. جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرن بن منظور الأنصاري، لسان العرب، ج 1، دار الكتاب العلمية، بيروت، لبنان، 1971.
16. أبي نصر اسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح، دار الحديث، القاهرة.
17. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
18. محمد طه حسين، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلد المحقق الحلي للعلوم القانونية السياسية، جامعة بابل، العراق، العدد 1، 2017.
19. نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، ط، القاهرة، الوراقة للنشر والتوزي، الأردن، 2005.
20. محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دائر وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
21. نجم عبود نجم، البعد الأخضر للأعمال المسؤولية البيئية لرجال الأعمال، الطبعة الأولى، الوراقة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

قائمة المصادر والمراجع

22. طاهر محسن منصور الغالي، صالح مهدي، حسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
23. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة نظرية تطبيقية من زاوية التأصيل بحقوق والالتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظف، طبعة 1، الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر، 1997.
24. طاهر محسن منصور الغابي، صالح مهدي محسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، الأعمال والمجتمع، ط 5، دائل وائل للنشر، 2016.
25. أحمد جابر حسين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2011.
26. هشام قبلان، الدستور واليمين الدستوري، ط2 منشورات عويد، بيروت، لبنان، 1985.
27. نجم عبودة، أخلاقيات الإدارة، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية جامعة الزيتونة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2005.
28. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مجلة العلوم الاداري، العدد الأول ، 1960.
29. محمد عاطف البناء، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
30. محمد عبد الفتاح ياغي، أخلاقيات للإدارة، وائل للنشر والتوزيع الأردن 2011، لبنان.
31. كميل حبيب وجان بوليس، اخلاقيات الأعمال الادارية، والاجتماعية، في عالم صغير، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010.
32. عمر، عدنان، القضاء الإداري الفلسطيني مبدأ المشروعية ، ط1، الإسكندرية ، منشأة المعارف، 2004.
33. حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن ، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان ، 1987.
34. أحمد رجب محمود، القضاء الإداري، ط، القاهرة دار النهضة العربية، 2005.
35. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري ، طبعة أولى ، دار الثقافة ، 2007.

36. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، طبعة أولى ، 2011 ، دار الثقافة .
37. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للطباعة والنشر ، 2007 .
38. محمد وليد العبادي ، القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة ، طبعة أولى ، مؤسسة الوراق.
39. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى ، 2009 ، ص 211.
40. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، إختصاص القضاء الإداري، تنازع الإختصاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2003 .
41. بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر،
42. عدو عبد القادر ،المنازعات الإدارية، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.
43. الجوهري عبد العزيز، القضاء الاداري، دعوى الالغاء ،دعوى التعويض، د.م.ج، الجزائر، 1983،.
44. لحسن بن شيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الادارية ،وسائل المشروعية ،ط4،دار هومه للنشر والتوزيع،الجزائر، 2009.
45. بوحميده عطاء الله ،الوجيز في القضاء الاداري ،تنظيم عمل اختصاص ،ط2 ،دار هومة للنشر ،الجزائر، 2013.
46. لحسن بن شيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الادارية ،وسائل المشروعية،ط4،دار هومة للنشر والتوزيع،الجزائر، 2009.
47. الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة ، 2006.

48. عبد العزيز محمد سلمان، القيود على الرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1998.
49. بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسور للنشر، الجزائر ، 2007 .
50. سكاكني باية ، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومة، الجزائر ، 2006 .
51. عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 .
52. عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، نظرية دعوى الإدارية، ج 2، ط 1995، دم ج، الجزائر، 1998، ص 314.
53. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2007.
54. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.
55. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
56. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
57. عبد الوهاب بوضرسة، الشروط العامة و الخاصة القبول الدعوى بين النظرية و التطبيق، دار هومة لطباعة والنشر، الجزائر، 2005.
58. حميد هنية ، المسؤولية المدنية للإدارة العامة عن أعمالها المادية، مجلة الاجتهاد القضائي، دار الهدى للنشر والتوزيع، العدد الثالث، 2006.

59. عمار بوضياف، نظرية المسؤولية الادارية، الطبعة الأولى، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر ، (د.ن).
60. عمار بوضياف، نظرية المسؤولية الادارية، الطبعة الأولى، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر ، (د.ن).
61. محمد الصغير بعلی، الاجراءات القضائية الادارية الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2010.
62. محمد ابراهيم دسوقي، تقدير التعيين بين الخطأ و النت ، الطبعة الأولى، مؤسسة الثقافة الجامعية للتنظيم و النشر و التوزيع، الاسكندرية، (د.س ن) .
63. بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، ط 7، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- 02-الرسائل ومذكرات التخرج**
أ-أطروحات الدكتوراه
64. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة تلمسان، 2012.
65. سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2011 .
- ب-رسائل الماجستير**
66. أمينة بودراع، دور أخلاقيات الأعمال في تحسين أداء العاملين، مذكرة ماجستير منشورة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، 2013 /2012.
67. دحيمان لويبة، تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2012 /2011.

68. محمد عصام المعاضيدي، أثر أخلاقيات العمل في تعزيز المعرفة، دراسة لأداء عينة من مدرسة جامعة الموصل، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 2005.
69. شيماء محمد سمير الراوي، الالتزامات الأخلاقية لمهنة المحاسبة في تحقيق الابداع المحاسبي، دراسة استطلاعية، رسالة ماجستير كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، 2007.
70. تيتوش مفيدة، تحليل الإشهار من منظور أخلاقي، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 2008.
71. قصدي فايزة، بودالي محمد، أخلاقيات المهنية في مجال الصفقات العمومية: رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي الياباني، سيدي بلعباس.
72. بوزراع حجيلة، بن مخلوف ظريفة" الفساد الاداري في الجزائر، تحليل الأخلاقيات والأداب الجامعية، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة ميلود معمري، تيزي وزو، 2016-2017.
73. شيخاوي محمود" أخلاقيات العمل وأثرها على سلوك التنظيمي لدى العامل الجزائري " مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، ادرار، 2014.
74. شيخاوي محمود ، أخلاقيات العمل و أثرها على السلوك التنظيمي لدى العامل الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، جامعة أدرار، 2014.
75. بوشعور وفاء،(سلطات القاضي الاداري في دعوى الالغاء في الجزائر)(مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ،جامعة باجي مختار،عنابة 2010.
76. قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء، دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2013 .

77. عشور فراحي، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010.
78. جدي نبيل، مبدأ المشروعية ومدى خضوع الإدارة للقانون، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

ج-مذكرات الماستر

79. بوزواغ حجلة وبن مخلوف ظريفة، دور أخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري في الجزائر، تحليل ميثاق الأخلاق والآداب العامة الجامعية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

80. محمد الشريف زهواني، تأثير أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري، دراسة حالة المديرية الجمارك بورقلة، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص تسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، قسم علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 8 / 6 / 2018.

81. بن درار فاطمة " التزامات الموظف في اطار أخلاقيات الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017، 2018.

03- المجلات والمحاضرات

أولا المجلات :

82. جبري محمد، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة البليدة، الجزائر، العدد 1، المجلد 12، ماي 2019.
83. تحسين الطروافة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مؤتة للبحوث والدراسات، عدد 2، 1990.
84. محمد ماهر الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها في التطبيق على المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، العدد 82، 1994.

85. صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 2، المجلد 9، جوان 2018.
86. بن صغير مراد، التوجه التشريعي في تكريس الطابع الالزامي لأخلاقيات العمل المهني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، عدد 9، جوان 2014.
87. حمامة مسعودة، بن عون الطيب، الالتزام بأخلاقيات العمل الإداري لدى مديري الإدارة الوسطى من وجهة نظر الموظفين، دراسة ميدانية بالمدرسة العليا للأساتذة الأغواط، "مجلة الدراسات التسويقية وإدارة الأعمال، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، عدد 1، مجلد 3، 2019.
88. شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، عدد 2، فبراير 2019.
89. مصباح منصور موسى مطوع، الضابط الأخلاقي في العمل الإداري من منظور إسلامي، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، الزقازيق، عدد 6، 2016، ص 1999.
90. بن الصغير مراد، التوجه التشريعي في تكريس الطابع الالزامي لأخلاقيات العمل المهني، مجلة العلوم القانونية والسياسية للطب والمحاماة نموذجاً، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 9، جوان 2014.
91. حبشي لزرق، رحموني محمد، آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري، مجلة القانون والمجتمع، العدد 2، المجلد 7، سبتمبر 2019.
92. عياد عبد الهادي، بن سادات نصر الدين، آليات تنمية الالتزام بأخلاقيات الإدارة في الإدارة العمومية الجزائرية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة وهران 2، وهران، الجزائر، العدد 1، المجلد 8، جانفي 2021.

93. جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة ، الجزائر، العدد، 1، المجلد، 12، ماي 2019.
94. شبلي محمد ولد علي بشبلي، المبادئ "العامة للقانون في المادة الإدارية"، مجلة تنوير، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، العدد 7، سبتمبر 2018.
95. قريمس عبد الحق، مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة، حالة مجلس النقد والقرض ، تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 08 ماي 2000 ، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثالث 2006 .
96. حاحة عبد العالي، يعيش تمام أمال، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، 2008 .
97. شيهوب مسعود، إمتيازات الإدارة أمام القضاء، الفكر القانوني، مجلة دورية تصدر عن إتحاد الحقوقيين الجزائريين، العدد الرابع، 1987 .
98. صدراتي صدراتي، القاضي الجزائري غريب عن الإدارة التي يراقبها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الثالث ، 1991.

ثانيا: المحاضرات

99. تياب نادية، محاضرات في مادة القانون الإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2014، 2016.
100. بطينة مليكة، محاضرات في مكافحة الفساد، ملخص محاضرات ألقين على طلبة السنة ثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّ لخضر، الوادي، 2018-2019.

101. صالح جابر، المرافق العامة والضبط الإداري، ملخص محاضرات ألقى على طلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة حمّه لخضر، الوادي، 2020-2021.

04-المواقع الإلكترونية

102. <http://www.non14.net/52537>

المراجع باللغة الأجنبية

103. Fédération Générale des syndicats de la police, CGT etrautur ATDA 1972.

104. Heikki KANNIEN, Le juge administratif finlandais et la Convention européenne des droits de l'homme, R.I.D.C., Vol. 47, N°3, Juillet-septembre 1995.

105. Sofia POPESCU, Dana APOSTOL, Op. cit.

106. Michel LASCOMBE, Application de l'injonction et de l'astreinte juridictionnelles dans l'hypothèse du refus d'abroger un décret, La Semaine Juridique Edition Générale, N° 25, 18 Juin 1997, II 22866,

الفهرس

أ	مقدمة.....
5	الفصل الأول: ماهية أخلقة العمل الإداري.....
7	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لأخلقة العمل الإداري.....
7	المطلب الأول: مفهوم أخلقة العمل الإداري.....
8	الفرع الأول: تعريف أخلقة العمل الإداري.....
12	الفرع الثاني: تمييز أخلقة العمل الإداري عن المفاهيم المشابهة لها.....
14	الفرع الثالث: تطور أخلقة العمل الإداري.....
17	المطلب الثاني: مصادر وأسباب ودور أخلقة العمل الإداري.....
17	الفرع الأول: مصادر أخلقة العمل الإداري.....
20	الفرع الثاني: أسباب أخلقة العمل الإداري:.....
21	الفرع الثالث: دور وأهمية أخلقة العمل الإداري في تحسين الخدمة وترقيتها:.....
27	المبحث الثاني: الإطار القانوني لأخلقة العمل الإداري في التشريع الجزائري.....
27	المطلب الأول: التحديد التشريعي لأخلقة العمل الإداري.....
28	الفرع الأول: أخلقة العمل الإداري في الدستور والمعاهدات الدولية.....
33	الفرع الثاني: أخلقة العمل الإداري في القانون (التشريع العادي).....

المطلب الثاني: أسس وقواعد أخلقة العمل الاداري في التشريع الجزائري.....	43
الفرع الأول: أسس أخلقة العمل الاداري.....	43
الفرع الثاني: عناصر أخلقة العمل الاداري في التشريع الجزائري	44
خلاصة الفصل الأول.....	52
الفصل الثاني..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.	
الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري لأخلقة العمل الإداري.....	53
المبحث الأول: دور القاضي الإداري في تجسيد المبادئ العامة للقانون	55
المطلب الأول: مفهوم المبادئ العامة للقانون	55
الفرع الأول : نشأة وأساليب إنشاء المبادئ العامة للقانون.....	56
الفرع الثاني: تعريف ومميزات المبادئ العامة للقانون	58
المطلب الثاني: مضمون والقوة القانونية للمبادئ العامة للقانون	60
الفرع الأول: مضمون وتطبيقات للمبادئ العامة للقانون.....	60
الفرع الثاني: القوة القانونية للمبادئ العامة للقانون.....	64
المبحث الثاني: رقابة القاضي الإداري للمبادئ العامة للقانون.....	69
المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري للتصرفات الإدارية (العمل الإداري)	69
الفرع الأول: رقابة القاضي الاداري على مشروعية التصرفات (العمل الاداري)	69

75	الفرع الثاني: رقابة الملائمة للتصرفات الإدارية.....
79	المطلب الثاني: الدعاوى الإدارية ضامنة للرقابة القضائية الإدارية للمبادئ العامة
79	الفرع الأول: دعوى الإلغاء.....
85	الفرع الثاني : دعوى التعويض
91	خلاصة الفصل الثاني.....
92	الخاتمة.....
95	قائمة المصادر والمراجع.....
107	الفهرس.....

ملخص

في إطار تحديث الإدارة وعصرنتها وحفاظا على المصالح العامة والحقوق والحريات للأفراد يسعى المشرع لمواكبة التطورات الحضارية عبر العصور حيث جعل من الأخلاق مصدر الكل التزم مهني يقول بيه الفرد، ويتصف به من أجل أخلقة العمل كالنزاهة والجودة واحترام كرامة المؤسسة ومنه أصبحت هذه الأخلاقيات مصدر للمبادئ العامة عدت مصدرا مهما لقواعد قانونية واعتمدها القضاء الإداري لتجسيد عدت مبادئ كالمواساة والعدل وحق الدفاع وأنشأها وأكسبها قوة ومكانة قانونية ودعمها بجزء في حالة المخالفة في مواجهة قرارات الإدارة التي تخالف المبادئ العامة للقانون وتصدى لها القضاء الإداري حين يعرض عنه النزاع الإداري بالفحص في مدى مشروعيتها وملائمتها للقواعد القانونية والمبادئ العامة للقانون وحدد لها آليات تفحص هذه الأعمال الإدارية بالدعاوي القضائية، التي جعلها وسيلة لرقابة بدعوة التعويض، ونلاحظ أن مدى تدخل القاضي الإداري قد امتد في مراقبته لأعمال الإدارة حيث شملت جميع التصرفات الإدارية تجسيدا للحفاظ على المصالح العامة والحقوق والحريات من خلال تطبيق المبادئ العامة لأخلقه الأعمال الإدارية.

Summary

In the context of modernizing and modernizing the administration, and in order to preserve the public interests, rights and freedoms of individuals, the legislator seeks to keep pace with civilizational developments through the ages, as he made ethics the source of all, a professional commitment that the individual says, and is characterized by, for the sake of work ethics, such as integrity, quality and respect for the dignity of the institution, and from this ethics became a source of general principles. An important source of legal rules and adopted by the administrative judiciary to embody several principles such as sympathy, justice and the right to defense and established them and gained them strength and legal status and supported them with a penalty in case of violation in the face of management decisions that violate the general principles of law and addressed by the administrative judiciary when the administrative dispute is presented by examining the extent of its legitimacy and suitability to legal rules and principles. The general principles of the law and identified mechanisms for examining these administrative actions with lawsuits, which made it a means of control by calling for compensation, and we note that the extent of the administrative judge's intervention has extended in his control of the work of the administration, as it included all administrative actions embodying the preservation of public interests, rights and freedoms through the application of the general principles of his business ethics administrative.