



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



دور أخلاقيات الموظف العمومي في نجاعة
المرافق العمومية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري.

تحت إشراف الدكتور:
أ.د/ خلف فاروق

إعداد الطلبة :
- العمودي علي
- بسوس طارق

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الاسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د/ نزلي غنية
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أ.د/ خلف فاروق
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د/ بجاق محمد

السنة الجامعية: 2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

الحمد لله أولاً وأخيراً.

أهدي تخرجي وفرحتي ونجاحي.

إلى والديا الكريمين أطال الله في عمرهما .

إلى زوجتي الغالية وسندي في الحياة.

إلى أولادي حفظهم الله و أنار دريسهم .

إلى جميع أفراد أسرتي وأخواتي.

إلى كل أصدقاء الدريج وزملاء الدراسة .

إلى كل الأسرة الجامعية بكلية الحقوق من عمال وأساتذة.

إلى كل من ساهم من بعيد وقريب في إنجاز هذا العمل.

إهداء

إلى والدي الكريمين حفظهما الله ورحمهما

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء

إلى جميع الأصدقاء وزملاء الدراسة

إلى الأسرة الجامعية بكلية الحقوق عمالا وأساتذة

بسوس طارق

شكر و عرفان

يقول الله عز وجل في محكم تنزيله

"وَلَيْنِ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ۖ" - الآية 7 - سورة إبراهيم

فله الحمد والشكر من قبل ومن بعد، والصلاة والسلام على رسول الله صلى الله عليه وسلم وبعد:

بأخلص عبارات الشكر والعرفان والامتنان والاعتراف بالجميل.

الى كل الأشخاص الذين ساعدونا في تخطي الصعوبات في إنجاز هذه المذكرة وعلى الجهود المبذولة والتوجيهات البناءة .

ونخص بالذكر المؤطر المشرف " الأستاذ فاروق خلف" الذي لم يبخل علينا

بنصائحه وتوجيهاته .

مقدمة

تعد الأخلاق عنوان المسلم، ولها دور عظيم في حياته، فهي طريق الفلاح والنجاح في الدنيا والآخرة، وتخلق المسلم وتأدبه بالآداب الإسلامية الحميدة يُعد شرفا وامتثالا واقتداءً بالنبي محمد صلى الله عليه وسلم، حيث أوصى رسولنا بالخلق الحسن، فعن أبي هريرة رضي الله عنه قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إِنَّمَا بُعِثْتُ لِأَتَمِّمَ مَكَارِمَ الْأَخْلَاقِ" وهذا يدل على أهمية الأخلاق بالنسبة للإنسان بصفة عامة ولل فرد المسلم بصفة خاصة، ويعتبر حسن الخلق ضرورة في المعاملات بين الأشخاص في المجتمعات، فإن غابت الأخلاق أصبح المجتمع يسير وفق قانون الغاب.

تعتبر الأخلاق جزءًا متينًا كذلك في المهن كافة، ولا يتوقف أمر أخلاقيات المهنة عند حدود معينة بل يشمل كل نواحي الحياة، وتلقى أخلاقيات المهنة اهتماما كبيرا لأنها تعتمد على التعاملات بين جميع أفراد وفئات المجتمع، حيث يعد موضوع أخلاقيات المهنة موضوعا شائعا في العالم، وهو مهم وأساسي في حياة الأفراد، منذ القدم، بحكم أنه لا يتعلق بالجوانب الفنية في العمل وإنما بالأساس الأخلاقي له، لأنه لا يقتصر على مخاطبة العقل فحسب بل يتعداه إلى الضمير والوجدان، فهو حوار النفس قبل حوار الآخرين.

يعتبر موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة من الموضوعات المعاصرة التي تكتسب أهميتها باعتبارها تمثل الأداة المناسبة للحيلولة دون حدوث الظواهر المختلفة للفساد الإداري، وقد اتسع موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة وتجاوز المدارس والجامعات وأخذ بعدا أكبر في حياة الإنسان إلى درجة كبيرة، حتى استقلت كعلم يدرس في معظم الجامعات، وسعت المنظمات والمؤسسات إلى تحقيق جودة الأداء من خلال تعزيز المنظومة الأخلاقية للعمل، والذي بدوره ينعكس إيجابا على نمو المجتمع، فنظرا للدور الذي تلعبه القيم الأخلاقية في تحسين أداء الموظف تسعى المؤسسات العمومية لإصدار مدونات أخلاقيات المهنة، التي

ترمي إلى تقريب الإدارة من المواطنين، وتحسين صورة الموظف في نظرهم، وذلك بالإصغاء إلى اهتماماتهم، وكذا العمل على المنظمات والمرافق العمومية.

1. أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة كونه يعالج موضوعا جديدا، والذي يدرس القاعدة الأخلاقية التي تساهم في الرفع من مستوى أداء الموظف، وبخاصة وأن الأخلاقيات الوظيفية أصبحت عاملا مهما في تعزيز الميزة التنافسية في الكثير من المؤسسات من جهة، أما المنظمات ذات الطابع الخدماتي أو الديني فتتبع أهميتها في تثمين الجهود التي تقدم من طرف المورد البشري (الموظف العمومي) على وجه الخصوص والثناء عليها، دون أن ننسى تلك المدونات الأخلاقية والتي تصدرها المنظمات ومدى انعكاسها الإيجابي على المجتمع.

2. أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى:

- معرفة كيفية مساهمة الأخلاقيات الوظيفية في تحسين أداء الموظف العمومي.
- معرفة الآثار المترتبة عن إهمال الجانب الأخلاقي في العمل وما هي أهم الوسائل الوقائية والعلاجية لذلك.
- إعطاء اجابات للموظفين عن كيفية القيام بالواجبات في إطارها الأخلاقي والقانوني، وما ينتظر من حقوق إزاء ذلك.
- معرفة أهم التحديات التي تواجه الموظف في العمل والتي تدفعه إلى ممارسة سلوكيات اللاأخلاقية أو الأخلاقية والتي تؤدي الى تراجع أو زيادة مستوى الأداء الوظيفي.

3. مبررات اختيار الموضوع: هناك عدة مبررات ودوافع لإختيار الموضوع أهمها :

✓ ارتباط الموضوع بمجال تخصصنا الدراسي من جهة، واهتمامنا الشخصي بموضوع الأخلاق من جهة أخرى.

✓ الموضوع يتماشى والوضع المتدهور في الإدارة العمومية في الجزائر.

✓ الرغبة في وضع بدائل وخطط عمل تعمل على الرفع من فعالية الأداء للموظف العمومي وذلك بالاطلاع على بعض الحقائق والتجارب ضمن دراستنا للمديرية ذات الطابع الديني والتي بإمكان بعض المنظمات العمومية الأخرى على اختلاف طابعها الاستفادة منها.

4. إشكالية الموضوع:

ووفق ما سبق ذكره جاءت دراستنا من خلال طرح الإشكالية التالية: - كيف تساهم الأخلاقيات الوظيفية في تحسين أداء الموظف العام بالمرفق العمومي؟

5. منهج الدراسة:

نظرا لطبيعة هذه الدراسة التي تستهدف الكشف عن مدى تأثير الأخلاقيات المهنية في أداء المرفق العمومي تم استخدام المنهج الوصفي، وذلك برصد الظاهرة وتحديد العلاقات المختلفة للموظفين والمنتفعين بالمرفق، في حين تم استخدام المنهج التحليلي عند التطرق للنصوص القانونية والتشريعات التي لها صلة بالدراسة.

6. صعوبات الدراسة:

لا يخلو أي عمل أو بحث من الصعوبات فقد اعترضتنا في هذا البحث جملة من العوائق أهمها:

- موضوع الأخلاقيات الوظيفية موضوع صعب جدا باعتباره يدرس السلوك التنظيمي للفرد من الجانب الأخلاقي ونظرا لصعوبات ضبط هذا الأخير باعتبار معيار يحتاج للغة الأرقام ويرجع ذلك لقلة ما كتب عنه.

- صعوبة ربط المتغيرين، فالانطلاق من نقطة الأخلاق وصولا لتحسين الأداء داخل التنظيم الإداري يحتاج لمراحل وهنا تنطلق من مصدرها ومنشأها.

- صعوبة التوفيق بين ظروف العمل والدراسة.

7. خطة الدراسة:

ولدراسة الموضوع تم تقسيم البحث إلى فصلين حيث تناول الفصل الأول الإطار القانوني المقرر لأخلاقيات الوظيف العمومي وتم التطرق في المبحث الأول إلى مجال ونطاق إلتزام الموظف العام بأخلاقيات الوظيفة العمومية تم في المبحث الثاني تناولنا لمدى مساهمة أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحسين الوظيفة العمومية والفصل الثاني كان بعنوان آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى الإجراءات القانونية والهيكلية المقررة في تكريس أخلاقيات الوظيفة العامة ثم المبحث الثاني الذي يتناول مدى فعالية آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة.

الفصل الأول

الإطار القانوني المقرر لأخلاقيات

الوظائف العمومي

يهدف حفظ النظام العام في المجتمع وخلق جهاز إداري فعال يمتاز بالعصرية 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 أخلة العمل الإداري الذي يعتبر من المبادئ المستحدثة الناظمة للعمل الإداري وهو موجه للسلوك اللامادي فالأخلة مبدأ ذو طابع معنوي رافعا العمل الإداري إلى مستوى الأخلاق. ومع تزايد الانحرافات واللامبالاة والمحسوبية على مستوى المرافق العمومية، أصبحت الحاجة لقواعد الأخلاقية والسلوكية متطلبا أساسيا، حيث اهتم المشرع كغيره من التشريعات بالقواعد الأخلاقية والتي اعتبرها مصدرا للقاعدة القانونية فعمل على تقنينها من خلال النصوص التشريعية والتي ألزم الخضوع لها تحت طائلة توقيع الجزاء.

المبحث الأول

مجال ونطاق إلتزام الموظف العام بأخلاقيات الوظيفة العمومية

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية تشمل مجموعة من القيم والمبادئ التي يجب على الموظفين العاميين الإلتزام بها أثناء أداء واجباتهم الرسمية، هذه الأخلاقيات تهدف إلى ضمان النزاهة والشفافية والمصداقية في أداء المهام الحكومية والمساهمة في تحقيق المصلحة العامة، وسنحاول من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على مجال ونطاق و الإلتزام الموظف العام بأخلاقيات الوظيفة العمومية.

المطلب الأول

إلتزام الموظف العام تجاه المرفق العمومي

إن إلتزام الموظف العام تجاه المرفق العمومي يشير إلى الإلتزامه بأداء مهامه وواجباته بشكل ملتزم ومسؤول تجاه المؤسسة أو الجهة الحكومية التي يعمل فيها، فالمرفق العمومي هو جهاز حكومي أو مؤسسة حكومية تقدم خدمات عامة للمواطنين والمجتمع بشكل عام، مثل الدوائر الحكومية، الشركات الحكومية، المستشفيات العامة، المدارس الحكومية وغيرها.

الفرع الأول/ الإلتزام بالطاعة:

سنحاول تحديد وتعريف هذا الواجب من خلال التعريف اللغوي والاصطلاحي ثم الفقهي لننتهي إلى التعريف القضائي لهذا الواجب.

أولاً) مفهوم الطاعة:

1- تعريف الطاعة لغة:

أَطَاعَ: [إِطَاعَةٌ وَطَاعَةٌ] بمعنى انقاد لإرادة شخص وخضع له، أي بمعنى الخضوع والانقياد¹ قالوا: لا تكون الطاعة إلا عن أمر كما أن الجواب لا يكون إلا عن قول. يقال: أمره (فأطاع). وقال ابن فارس: إذا مضى لأمر فقد (أطاع) (إطاع) وإذا وافقه فقد طاعه².

2- تعريف الطاعة فقها:

ثار خلاف بين الفقهاء فيما يخص مسألة تحديد تعريف لواجب الطاعة انقسموا في ذلك إلى فريقين، فريق يعطي لهذا الواجب مدلولاً واسعاً و فريق آخر يعطيه مدلولاً ضيقاً.

3- المدلول الواسع والضيق للطاعة:

أ- المدلول الواسع للطاعة:

فمن الفقهاء الذين عرفوا الطاعة بمعناها الواسع نجد " Catherine " و "Auby و "Duguitt" ، بحيث يقصد بها بأنها احترام الشرعية والنصوص الدستورية و التشريعية بوجه عام³.

فتقول الأستاذة كاترين Catherine " أن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية الذي يلتزم بها كل مواطن حتى الذين هم على رؤوس السلطنة، وهو احترام القانون، فدور السلطنة الرئاسية لا يزيد في كونه إعطاء تعليمات مطابقة للقانون والعمل بمقتضاها⁴.

¹ مؤنس رشاد الدين، المرام في المعاني والكلام، بيروت، دار الراتب الجامعية، الطبعة الأولى، 2000 ص 82.

² أحمد بن محمد علي الفيومي، المقرئ المصباح المنير، المكتبة العصرية، الطبعة الثانية، 1997، ص 197.

³ محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية القاهرة، دار النهضة العربية، 1988، ص 40.

⁴ حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، بيروت، المطبعة العلمية، 1975، ص 117

ب- المدلول الضيق للطاعة:

والذي يعرف الطاعة ويحصرها في الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب، و من الفقهاء الذين عرفوا الطاعة بمدلولها الضيق نجد " Duez " " Delaubader,Salon " " ويعتبر هذا الرأي الراجح في الفقه¹.

ويرى الدكتور عاصم أحمد عجيلة: " بأن تعريف الطاعة بالمعنى الضيق يتماشى مع المعنى الواقعي والحقيقي للطاعة في نطاق الإدارة، ذلك أن طاعة القانون أو النصوص التشريعية أمر يستوي بشأنه الموظف وغير الموظف"، واستطرد بأن التعاريف السابقة لواجب الطاعة تتاست عنصرا هاما استقر عليه الفقه والقضاء والمتمثل في احترام الرؤساء وعليه فهو يرى في واجب الطاعة على أنه "امتثال الموظف لأوامر الرؤساء واحترامهم في نطاق الوظيفة العامة². ويبدو أن ما ذهب إليه هذا الرأي في تعريفه لواجب الطاعة هو المقصود، حيث أنه يلم بجوانب الطاعة الرئاسية، ومطابقا للمعنى الحقيقي والعلمي للطاعة في نطاق الإدارة العامة والوظيفة العمومية، ذلك أن الطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري.

وبذلك يمكن أن نخلص بالقول إلى أن طاعة الرؤساء تقتضي من الموظف إلى جانب تنفيذ ما يصدر عنه إليه من أوامر احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس و المرؤوس، فيستحق بذلك الموظف الجزاء إذا ثبت أنه أخل بواجب هذا الاحترام.³

¹ مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة" ، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2017، ص 15

² - Salon: délinquance et repression désciplinaire dans la fonction publique, Th, Paris, 1969, P.72

³ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة - دراسة مقارنة - دارا لفكر العربي، الطبعة الأولى، 1973، ص 95.

4- التعريف القضائي:

تعرض القضاء الإداري هو الآخر إلى تعريف واجب الطاعة باعتباره من أهم واجبات الموظف، ومن بينها حكم المحكمة الإدارية في مصر في 1965/06/05 والذي جاء فيه: "... تقضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدر عنه إليه من أوامر وقرارات تقديم الاحترام لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس فيستحق العامل الجزاء، إذا وجه للرئيس عبارات قاسية وذلك حتى ولو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات".¹ وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ : 1963/05/11 "... طاعة الموظف لرئيسه من أهم واجبات وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الرئاسي المسؤول عن حسن سير العمل، وترك الأمر للموظف باختيار ما يشاء من أعمال وبرفض ما لا تهواه نفسه يؤدي إلى الإخلال بالنظام الوظيفي".²

والملاحظ أن كل من الفقه والقضاء قد اتفقا في تعريفهما لواجب الطاعة على أنه أهم الواجبات التي تقوم عليها الوظيفة، فهي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي، وتقتضي من المرؤوس احترام رئيسه بالقدر المطلوب، فاحترام الرئيس الإداري في الوظيفة، لا يتصل بأشخاص الرؤساء، وإنما يتصل بهيئة الوظيفة العامة.

ثانياً) أنواع الطاعة الرئاسية :

إن الطاعة لا يمكن أن تأخذ إلا أحد الشكلين فإما أن تكون طاعة مطلقة (عمياء) أو طاعة نسبية.

1- الطاعة المطلقة (العمياء):

وهي الطاعة التي لا يملك فيها المرؤوس حق مناقشة رئيسه ، فالرئيس يصدر قرارات نهائية غير قابلة للمناقشة، والمرؤوس يمثل لها وهو مرغم على تنفيذها، دون أن يخوض

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 16.

² محمود مصطفى، الجرائم العسكرية للقانون المقارن الجزء 1 دون مكان النشر ، 1971، ص 153.

فيها أو في مشروعيتها أو هدفها،¹ ومثل هذا المستوى المتشدد من واجب الطاعة الرئاسية تأخذ به الجيوش في الوظيفة العسكرية فهو يمثل أهم الدعامات التي يقوم عليها النظام العسكري، بل يعد من التقاليد الرئسية التي تحكم أي نظام عسكري ناجح، فهو أساس القوة والنظام، ولذلك قيل أن الطاعة هي قانون الجندي.²

هذا وإن وجدت الطاعة المطلقة في أي تنظيم إداري، فذلك يدل على أن السلطة الرئاسية فيه هي سلطة مستبدة، فالطاعة المطلقة نوع غير مرغوب فيه في النظم الحديثة، لما تنطوي عليه من استبداد وتسلط فهي تؤدي حتما إلى قتل روح المبادرة والإبداع والاطلاع لدى المرؤوس، إضافة إلى عدم الرضا مما يؤدي بالضرورة إلى تقليل مردوديته في مجال الوظيفة، واعتباره مجرد آلة لتنفيذ الأوامر.³

2- الطاعة النسبية:

وهي طاعة معقولة، وتعتبر جزء من حقوق الإنسان وحرياته العامة وتطبيق حي من تطبيقات الديمقراطية الإدارية، وهي ضرورية للسلوك التنظيمي والإنساني السليم داخل المرفق العام، إذ يتيح هذا النوع من الطاعة تطوير عملية الاتصال بين الرئيس والمرؤوس وتبادل الآراء وبناء علاقة تفاعلية أساسها الحوار والاحترام، الأمر الذي يعزز طاعة المرؤوس للرئيس ويزيد في خبراته بمشاركته في عملية صنع القرار.

فواجب طاعة المرؤوس للرئيس لا يعني إلغاء فكره وشخصيته، ولكن يظل له الحق في طرح وجهة نظره بحرية وثقة، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها (... أنه لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه، واثقا من سلامة نظره، شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه مادام لم يجانب ما تقتضيه الوظيفة من تحفظ ووقار وما

¹ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج. كوم، الجزائر، 2015، ص 14.

² عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، ط2، الناشر مجلس الثقافة العام، طرابلس ليبيا، 2008، ص 147.

³ إبراهيم ملاوي محمد دحدوح، المرجع السابق، ص14.

تستجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك وبالتالي تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الطاعة (النسبية)، تسمح بوجود مساحة حوار بين الرئيس ومروّسه لتعزيز الثقة ورفع مستوى الموظف عن طريق النقاشات والاجتماعات الهادفة، والتي من شأنها أن تصنع مروّس مطيع وجدير بالمسؤولية مستقبلا لا مروّس مطيع فقط (آلة للتنفيذ).

ثالثا) أسس الطاعة الرئاسية:

تتعدد الأسس التي يستند عليها واجب الطاعة ، فمنها ما يعود إلى القانون، ومنها ما يعود إلى مبادئ الدين والأخلاق، وللمزيد من التفاصيل نتطرق إلى هذه العناصر في النقطتين التاليتين:

1- الأساس القانوني:

يستمد واجب الطاعة وجوده القانوني من خلال الأمر (06/03) المؤرخ في 15 /07/ 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، وذلك من خلال نصوص المواد: 40، 52 و 180/3 هذه الأخيرة أشارت إلى أنه " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف" بما يلي:

رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول"، والحقيقة أن الامتثال لأوامر الرؤساء واجب ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها التي تفرض الخضوع لأحكام القانون، واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء فالفقيه "دي لو بادير" يرى بأن مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند إلى سلطة لائحية ولكنه يعتبر جزء من السلطة الرئاسية للتنظيم الداخلي للوظيفة العامة".²

¹ المواد (40) (52) و (03/180) من الأمر (03/06) المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد (46) الصادر في 16 يوليو 2006 ، ص 6 ، 7، 16.

² إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق، ص 23.

2- الأساس الديني والخلقي :

أوجب المشرع الإسلامي على المرؤوس طاعة رئيسه، لأنه بدون هذه الطاعة يعم الفساد وتسد الفوضى، حيث حث على طاعة أولي الأمر في أكثر من موضع ومنها قوله تعالى: " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ " .

أما في السنة الشريفة، فيجد مبدأ الطاعة سنده في قوله عليه الصلاة والسلام: " من أطاعني أطاع الله ومن يطع الأمير فقد أطاعني "، ويقول أيضا عليه الصلاة والسلام: السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة".

هذا عن الأساس الديني، أما عن الأساس الأخلاقي، فنجد أن المرؤوس يقوم بطاعة رئيسه،

ويتقبل سلطته الإدارية عن اقتناع ذاتي، وهو يدرك بأن ما يقوم به هو السلوك الرشيد الذي تفرضه عليه أخلاقيات الوظيفة، والتي تولد في نفسه شعورا بأن الأعلى مرتبة يجب أن يطاع.¹

رابعاً) أسباب واجب الطاعة في الوظيفة العامة:

تكتسب مسألة طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة أهمية بالغة نظرا لارتباطها المباشر بسير العمل في المرافق العامة بانتظام واضطراد، هذا فقد اختلف فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة في تحديد وكشف الأسباب التي تدفع الموظف إلى الخضوع لسلطات رئيسه،² ومن أهم الأسباب أو الدوافع التي تجعل المرؤوس يخضع لسلطات رئيسه ما يلي:

¹ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 81.

² محمد الطيب، هيكل السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان - دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - (رسالة دكتوراه)، القاهرة، جامعة عين شمس كلية الحقوق، دون ذكر سنة الطبع، ص 280 281.

1- الخضوع بدافع القانون:

يرتبط الموظفون فيما بينهم برابطة التبعية و التسلسل، بحيث يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى منه درجة، وهذا ما اصطلح على تسميته في فقه القانون الإداري بالسلطة الرئاسية ولذلك فمن يملك سلطات معينة له الحق في اقتضاء الطاعة، وكل من يتلقى الأمر عليه واجب الطاعة، فطبيعة الوظيفة العامة وضرورتها تفرض احترام القانون وطاعة الرؤساء¹، وعليه فواجب الطاعة هو ناجم من تنظيم الوظيفة العامة، وما يقتضيه سير العمل بانتظام واضطراد، ومن ثم فإن أي إحساس من جانب المرؤوس بالاستهانة بالأوامر التي يوجهها رؤساءه ومحاولة التملص من طاعة تلك الأوامر يعد معول هدم في النظام الإداري، بل و يعتبره البعض من قبيل الكوارث.²

فمن دون الطاعة تختل المرافق العامة و تهتز هيبة الدولة، ويفقد الرؤساء سلطتهم و تسود الفوضى، إذ أن واجب الطاعة ضمان لفاعلية أوامر الرئيس ويحقق وحدة الجهاز الإداري في الدولة الذي ينبنى على أساس التدرج الهرمي.

2- الخضوع بدافع الثقة:

إن طاعة المرؤوسين لرؤسائهم إنما هي تعبير عن طاعتهم للسلطة الرئاسية التي يمثلها الرئيس الإداري بحكم أقدميته و خبرته ودرايته ومسؤوليته، وإذ ذاك فهناك الكثير من الرؤساء تسمح لهم خبرتهم وسمعتهم وذكاؤهم أن يكون لهم تأثير شديد على الآخرين فتقبل أوامره دون مناقشة أو دراسة، كما أن الرئيس الإداري الجيد هو ذلك الذي لا يسرف في استغلال حقه في الطاعة بإصدار أمر لا يمكن تنفيذه، أو حمل المرؤوسين على طاعة الأوامر بغير

¹ المادة (17) من قانون الوظيفة العمومية الجزائرية لسنة 1966 الصادر بموجب الأمر (133/66) المؤرخ في 1966/06/02 ، ج ر عدد (46 لسنة 1966)، التي تنص : " إن كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات".

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 2000، ص 113

تلويح بالسلطة المخولة له. ومما لا شك فيه أن مثل هذه الحالة تدعم الثقة بين المرؤوس و رئيسه، وهذا ما يدفعه للخضوع للأوامر و بدون إبطاء، كما أن هذه الوضعية تتيح الفرصة للمرؤوس في المشاركة في اتخاذ القرارات، ودفع عجلة التنمية إلى الأمام.¹

3- الخضوع بدافع العقاب:

إن سلطة التأديب تستند أساسا إلى واجب الطاعة فهي وسيلة الرئيس في الترهيب بحيث أن العقوبات المتوقعة ينظر إليها على أنها سيف مسلط على رقاب الموظفين والعاملون العامون، فبمجرد وجودها أو التلويح بها يدفع إلى التفاهم و الطاعة. وعليه فإن العقاب أو مجرد التلويح به من الوسائل الأساسية لدفع الموظف للقيام بواجبات وظيفته على أحسن ما يرام.²

وفي هذا الصدد يرى الفقيه "هارولد" ليافيت: "بأن سلطة توقيع الجزاء هي طريقة لتأمين الرئيس وحماية لرئاسته وتدفع مرؤوسيه إلى احترامه والخضوع له".³

4- الخضوع بدافع تلقي المكافآت:

إن الترقيات والمكافآت هي وسيلة الرئيس في ترغيب ودفع مرؤوسيه للخضوع لأوامره وقد أثبتت الدراسات والإحصائية بأن الجانب المادي والحاجة إليه يحتل المركز المتقدم في متطلبات الموظفين، فالموظف عند قيامه بواجبات وظيفته وما تفرض عليه من طاعة

¹ عبد القادر درويش، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع ، القانون العام، كلية الحقوق - بن عكنون - ، جامعة الجزائر « بن يوسف بن خدة » ، السنة الجامعية 2007-2008، ص 42.

² سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66/133 - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية ، 1991 ، ص 38 .

³ هارولد ليافيت، علم النفس الإداري، ترجمة د/ كمال دسوقي، القاهرة، دار الفكر العربي، 1964، ص 171.

الرؤساء واحترامهم فانه ينتظر الثواب والجزاء عن ذلك، ومهما كانت الحوافز مادية أو معنوية فهاته الأخيرة تساهم على حمل الموظف على طاعة رؤسائه.¹

الفرع الثاني/ الإلتزام التحفظ:

لتعريف واجب التحفظ يجب التطرق إلى تعريفه لغة واصطلاحاً :

أولاً: تعريف واجب التحفظ .

1- لغة:

يعرف التحفظ في أنه "الاحتراز والاحتياط والتيقظ " وهو مأخوذ من الفعل حفظ، ومعنى الحفظ التعهد بالرعاية، وقيل الحفظ من قبل النسيان وهو التعهد وقلة الغفلة.² وحفظ الشيء حفظاً، ورجل حافظ من قوم حفاظ، ورجل حفظ العين، أي لا يغلبه النوم وذلك لان العين تحفظ صاحبها إذا لم يغلبها النوم، وحفظ الحاء والفاء والضاء أصل واحد يدل على مراعاة الشيء يقال حفظت الشيء حفظاً.³

والحافظ والحفيظ، الموكل بالشيء بحفظه، يقال فلان حفيظاً عليكم وحافظنا ، الحفظة هم الملائكة الذين يحصون الأعمال ويكتبونها على بني آدم من الملائكة { وَإِنَّ عَلَيْكُمْ لَحَافِظِينَ }⁴، أي رقباء حافظين يحفظون أعمالكم ويحصون عليكم وحفظ المال والسر حفظاً، أي رعاه ، والاحتفاظ خصوص الحفظ، يقال احتفظت بالشيء لنفسي، ويقال " استحضرت فلانا مالاً"، إذا سألت هان يحفظه لك واستحضرتة سرا، واستحضرتة إياه واسترعاه، وقال

¹ فواز لجلط، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة المسيلة، ص 21.

² ابن منظور، لسان العرب، المجلد 3 دار صادر - بيروت، 1999، ص 167.

³ الطبري، جامع البيان في تأويل القرآن، م1، دار الكتب العلمية، ص 371 .

⁴ الآية 10 ، سورة الإنطار .

سبحانه وتعالى في أهل الكتابة " بِمَا اسْتَحْفَظُوا مِنْ كِتَابِ اللَّهِ"¹، أي استودعوه واؤتمنوا عليه".²

والتحفظ قلة الغفلة في الأمور والكلام والتيقظ من السقطة، ومعنى حفظ حفظت الشيء حفظاً، أي حرصته وحفظته أيضاً بمعنى استظهرته، والتحفظ أي التيقظ وقلة الغفلة وتحفظت الكتاب، أي استظهرته شيئاً بعد شيء، واحتفظ بالشيء وتحفظ به عني بحفظه واحتفظ بما أعطيتك فان له شئنا وعليك بالتحفظ من الناس وهو التوقي.

إنه قلة الغفلة حذرا من السقطة في الكلام والأمور المحافظة والمواظبة على الأمور والصلوات والعلم وغيرها.³

2- اصطلاحاً:

إذا كانت معرفة الوظيفة الأساسية لواجب التحفظ والمتمثلة في الحفاظ على مصلحة المرفق ومصلحة الموظفين على سواء، ممكنة ويسيرة فانه يجب وضع تعريف جامع مانع لواجب التحفظ فيه شيء من الصعوبة، وذلك لغياب العناصر الموضوعية التي تبين ما يجب الامتناع عن التصريح به وما يمكن التعبير عنه، وفضلاً عن ذلك فان مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي الذي تعتقه الدولة وعلى الرغم من صعوبة تحديد مضمون واجب التحفظ، إلا أن الفقه قد اجتهد في وضع تعريف لهذا الواجب، وعرف واجب التحفظ إلى ثلاث اتجاهات:

ثانياً: واجب التحفظ في القانون العام للوظيفة العامة

أشار الأمر رقم (03/06) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في فصله الأول الوارد تحت عنوان "الضمانات وحقوق الموظف" بصفة عرضية إلى التزام الموظف

¹ الآية 44، سورة المائدة .

² أبو منصور محمد بن احمد الأزهرى، تهذيب اللغة، ط1، دار إحياء التراث العربي، ج4، بيروت، 2001، ص 265 .

³ الفيروزى أبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005، ص 79 .

العمومي بواجب التحفظ والسرية التامة في المسائل المتعلقة بالوظيفة التي يشغلها، وبذلك تنص المادة 26 على ما يلي:

"حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه"¹. يفهم من سياق هذه المادة أن واجب التحفظ يشكل إستثناء على مبدأ حرية الرأي والتعبير المضمونة للموظف العام، إذ يمكنه ممارسة حقه الدستوري في التعبير عن آراءه وأفكاره بكل حرية واستقلالية بشرط مراعاة الحدود اللصيقة بالوظائف المنوطة به.

الفرع الثالث/ الإلتزام بالسر المهني:

أولاً) مفهوم السر المهني:

1- التعريف القانوني للسر المهني :

نظرا لوجود بعض الصعوبة في تحديد معنى السر المهني ،قانوننا، فقد عرفه البعض على أنه:" كل ما يضر إفشاؤه بالسمعة أو الكرامة".

غير أن البعض الآخر يرى أن النبا يصح أن يعد سرا ولو كان ليس شائنا من يريد كتمانها وإنما يلزم على أية حال أن يكون من شأن البوح به أن يلحق ضررا بشخص ما، بالنظر إلى طبيعة النبا وإلى ظروف الحال ويستوي أن يكون الضرر أدبيا"

والتعريف الجزائري للسر المهني هو " واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص إذا كان لمة مصلحة يعترف بها النظام لشخص أو أكثر يظل العلم بها محصورا في ذلك النطاق".

2- التعريف القضائي للسر المهني:

هناك اتجاه في القضاء الفرنسي يقضي أن يبقى النبا سرا ولو كان شائنا بين الناس ولكنه غير مؤكد، أما متى تأكد للجمهور فقد زالت عنه صفة السر.

¹ أمر رقم (03/06) مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المصمر السابق، ص 03 .

وقد عرفت محكمة أمن الدولة في مصر السر بأنه: "أمر يتعلق بشيء أو بشخص وخاصيته أن يظل محجوبا أو مخفيا عن كل حد، غير من هو مكلف قانونا بحفظه".¹

ثانيا) واجب الموظف في المحافظة على السر المهني:

تتيح الوظيفة العامة للموظف أن يطلع على أمور وأسرار لم يكن استطاعته أن يطلع عليها لولا وظيفته ومنصبه، سواء كانت تلك الأسرار ذات طابع شخصي تتعلق بأفراد المجتمع الذين لهم مصالح لدى شاغل الوظيفة؛ تلك المتعلقة بالمواليد والضمان الاجتماعي والوضع الصحي المالي والأمني، أو كانت تلك الأسرار ذات طابع عملي - كالأسرار المتعلقة بنشاط الإدارة أو المؤسسة العمومية وإفشاؤها من شأنه أن يلحق ضررا بالمصلحة العامة للدولة أو مصلحة المجتمع، والالتزام بالسر المهني كان محل دراسة من كل الفقه والقانون والقضاء.

كما أن واجبات الموظفين تتفاوت من وظيفة الى أخرى الا انها تكاد كمرجعية لأخلاقيات المهنة لا تختلف من بلد لآخر وحتى من نظام الى آخر.

فهي ليست مجرد قائمة واجبات قانونية فحسب ولكنها مرجعية لأخلاقيات المهنة تتمحور حولها سلوكات الموظفين جميعا بمناسبة مباشرتهم للعمل وحتى خارج العمل ويتعرضون للدعوى الادارية أو القضائية عند خروجهم عن حدوده.²

¹ حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي القاهرة 1976، ص 48، 47.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الاجنبية، الطبعة 3، دار هومة، الجزائر 2013، ص 269.

المطلب الثاني

واجب الموظف العام مع المنتفعين من المرفق العمومي

يرتبط واجب الموظف العام تجاه المنتفعين من المرفق العمومي بتقديم الخدمات والفعاليات التي تلبى احتياجات ومتطلبات المواطنين والجمهور بشكل عام، يجب على الموظف العام أن يتصرف بنزاهة وشفافية، وأن يعمل على تحسين تجربة المستفيدين من الخدمات التي يقدمها المرفق العمومي.

الفرع الأول/ الإلتزام بتقديم الخدمة:

أولاً) إلزامية تقديم الخدمة العمومية :

وسنتطرق إلى إلزامية تقديم الخدمة العمومية من حيث:

1- إلزامية تقديم الخدمة العمومية وفقاً للمبادئ الأساسية:

إن الاختلاف في طرق إدارة وتسيير المرفق العام يدل على اتساع مجال الخدمة العمومية الذي لم يعد كما كان من قبل، وإلا لتولت الدولة بنفسها إدارة المرفق العام بصفة مباشرة دون اللجوء إلى الاعتماد على دور الغير لا سيما الخواص في ذلك، ولترتب على ذلك وجود طريقة واحدة مباشرة لإدارة المرفق العام وهي طريقة الاستغلال المباشر، وهو أمر أقره المشرع الجزائري من خلال إشراك الغير في تسيير المرفق العام بالنص على طرق غير مباشرة لإدارته.

غير أن تفويض المرفق العام لا يعني قابلية كل المرافق العمومية للتفويض، فالتفويض إنما يكون في تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية للمفوض له، كما أن المبادئ التي تحكم سير المرفق العام غير قابلة كلياً للتطبيق بنفس درجة تطبيقها في المرافق العمومية الإدارية غير المفوضة، فهناك نسبية في تطبيقها، إلا أن هناك مبادئ أساسية

مشتركة يتعين على المفوض له الالتزام بضمانها، كما أنه في مقابل ما يحصل عليه المفوض له نتيجة هذا التفويض فإنه ملزم بتقديم الإضافة أي الجودة في تقديم الخدمة العمومية وفقاً للمتطلبات الحديثة.

2- ضمان استمرارية سير المرفق العام:

إن مبدأ الاستمرارية يعتبر من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة والذي يقصد به استمرار النشاط الذي يقوم به المرفق العام وانتظامه دون توقف أو دون انقطاع، وهذا خدمة للجمهور وتلبية لاحتياجاته القائمة والدائمة، ونظراً لما قد يترتب عن انقطاع سير المرافق العامة من انعكاسات خطيرة فإن الدولة تسعى إلى ضمان استمرار تقديمها للخدمة لأن طبيعة نشاطها يستدعي ذلك. ويمتد سريان هذا المبدأ مهما كانت طريقة إدارة المرفق العام، فيلتزم المفوض إليه تسيير المرفق العام بأن يقدم الخدمة العمومية للمنتفعين على سبيل الاستمرارية والتواصل، وأن يوفر الإمكانيات المادية والبشرية يضمن توافر هذا المبدأ، وقد نص على مبدأ استمرارية المرفق العام في المرسوم الرئاسي (247/15)¹، والمرسوم التنفيذي (199/18)² صراحةً باشتراط أن يتم تفويض المرفق العام بمراعاة مبدأ الاستمرارية. إن الهدف من مبدأ استمرارية المرفق العام هو ضمان استمرارية تقديم الخدمة العامة ضماناً للمصلحة العامة، ويظهر كقيد من قيود المصلحة العامة، سواء نفذ المرفق العام شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص، فهذا القيد يولد مجموعة من الالتزامات والحدود وكذلك هذه المصلحة العامة تمكن مسير المرفق العام من الحصول على مجموعة من امتيازات السلطة العامة، فنشاط المرفق العام ينبغي أن يستمر بصورة مضطربة دون أي توقف سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، ومن هنا تظهر أهمية هذا المبدأ في وجوب

¹ المرسوم الرئاسي (247-15) المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام (ج.ر) العدد 50 لسنة 2015.

² المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، (ج.ر) العدد 48، سنة 2018.

التزام المسير للمرفق العام في اتخاذ كل التدابير الكفيلة بمواجهة أي طارئ قد يعيق استمراريته.¹

3- ضمان المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية:

يعد مبدأ المساواة مبدأ مكرسا في الدستور الجزائري، فنص عليه بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة (32)، وأكدت عليه ذلك المادة (34) منه²: " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، وهذا ما يقتضي عدم التمييز بين المنتفعين بأي شكل من الأشكال مهما كانت الطبقة التي ينتمي إليها المرتفق ومهما كانت المنطقة التي يقيم فيها".³

ويقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهة القائمة على إدارة المرفق العام بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلب من الجمهور ممن تتوفر فيهم شر الاستفادة منها دون تمييز بينهم"، وهو بهذا يدعو إلى حياد المرفق العام بعدم أخذ موقف والتحيز لجهة معينة، فهو يعتبر امتدادا للمبدأ العام المتمثل في المساواة أمام القانون الذي يعد حقا من الحقوق المكرسة دستوريا.⁴

إن ضمان المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية التي تقدمها المرافق العامة لا يعني مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة فقط، وإنما يتمتع به طالبا الانتفاع أيضا، فالمبدأ هو مساواة الجميع أمام المرافق العامة من منتفعين وطالبي الانتفاع، ويقصد بهم جميع من تتوافر فيهم

¹ نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز أطروحة دكتوراه في الحقوق كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة 2011/2012، ص 207.

² قانون رقم رقم 20 / 442 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادرة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري القانون رقم(07/12) المؤرخ في 26 فبراير 2012، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 264.

⁴ سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو الجزائر 2018، ص 232-233.

شروط الاستفادة من المرافق العام بغير تمييز أو محاباة، ويسري هذا المبدأ أيا كان الأسلوب الذي يدار به المرفق العام، بحكم اعتباره مرفقا عاما يجب أن يحترم مبدأ المساواة للجميع.¹

ثانيا) مبدأ الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة:

نصت المادة (65 فقرة 1) من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "الحق في التربية والتعليم مضمونان، وتسهر الدولة باستمرار على تحسين جودتهما" كما نصت المادة (112) فقرة أخيرة منه بقولها: "يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية، مما يؤكد على اتجاه المؤسس الدستوري نحو فرض نوعية الأداء وجودة الخدمات على المرافق العمومية لضمان السير الحسن للمصالح العامة.

1- مفهوم الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة:

يقصد بمبدأ الجودة حق للمنتفع بخدمات المرفق العام في الحصول على خدمة بأفضل نوعية وبأقل التكاليف والشروط بما يفرض تخلي المرافق العامة عن المنطق الكمي والاستجابة للنوعية، حيث أصبح المرتفق يطالب بخدمة مع ضمان الجودة، وبالتالي تغير النظرة للخدمة التي تقدمها الدولة من هبة أو منحة تقدمها، إلى حق ينتزع بشروط خاصة،² عرف قاموس أكسفورد الأمريكي الجودة على أنها "درجة التمييز والتفوق من خلال تقديم خدمات بمستوى أفضل، من أجل إشباع حاجات الأفراد ومتطلباتهم، الذي تعمل المرافق العامة على تحقيقه، كما عرفها معهد الجودة الفدرالي بأنها منهج تطبيقي شامل يهدف إلى تحقيق حاجات وتوقعات العميل عن طريق التحسين المستمر للعمليات والخدمات في

¹ سعيد بوعلي - نسرین شريقي - عمارة مريم، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2016، ص 168.

² نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 234.

المنظمة، وعرفتھا الجمعية الأمريكية للجودة بأنها مجموعة الخصائص والمميزات للسلع والخدمات التي تعتمد على مقدرتها في إرضاء الحاجات المحددة للمستهلك".¹ ومن غايات هذا المبدأ انه يسعى إلى تحقيق رضا المستهلك وإعطاء صلاحيات أعلى للموظفين، إذ يستطيعون اتخاذ قرارات دون تعقيدات لتحقيق عوائد أفضل، فضلا عن تخفيض الكلفة.

ويقوم نظام الجودة على نظام شامل لا يقتصر على مستوى معين بل يبدأ من مستوياتها الأدنى ويهدف أساسا إلى التحسين المستمر للعمليات والخدمات من أجل تحقيق رضا المستفيد.

أشار مشروع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة لسنة 2011 في المادة الثانية منه أن "من أهداف الميثاق التي ركز عليها هي تشجيع الانضمام إلى إطار أساسي من المبادئ والقيم المتفق عليها لضمان تحسين خدمات عامة ناجعة وفعالة ومحددة تلبي احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام".²

2- متطلبات تحقيق الجودة في الخدمات العامة:

إن الجودة بالمفاهيم الإدارية الحديثة هي معيار أو مجموعة متطلبات تتطلب جهدا متواصلا من أجل التطوير والتحسين المستمر في الأداء لتحقيق رغبات العملاء وتوقعاتهم، فهي معيار لقياس درجة أداء الأعمال في الوقت المحدد، وبالكيفية التي تتلاءم وتتفق مع احتياجات ورغبات العميل وتوقعاته ومدى رضاه، عن طريق أداء الأعمال وتقديم الخدمات والمنتجات تعبر الجودة عن هوية بلد أو حضارة من خلال الخدمات المقدمة، التي تمثل المرآة لجودة النظام الاجتماعي والأخلاقي الذي يسود المجتمع ونوعية حياة العمل فيه، فهي

¹ أبو بكر محمود إدارة الجودة الشاملة في المجالين التعليمي والخدمي، دار الثقافة للنشر، طرابلس 2018، ص 234

² يوسف حجيم الطائي وآخرون، نظم إدارة الجودة في المنظمات الإنتاجية والخدمية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 52.

تعني المزايا التي يجب أن تتوفر في الخدمات، وبالنتيجة من الطبيعي أن تكون تلك المزايا التي تجذب العملاء إليها، وتضاعف رغبتهم في هذه الخدمات، وقد أصبحت لغة عمل دولية، بحيث جعلت جودة الإدارة والمنتجات منافسة ومساوقة للوصول إلى الأفضل في أي جزء من العالم.¹

مقارنة بهدف الجودة الذي يسعى إلى تحسين الخدمة، يمكن إدراج جملة من المتطلبات التي تساهم في تحقيق هذا الهدف، من بينها:

1- الاستثمار في تكوين الموارد البشرية من خلال التكوين الدائم والتدريب المستمر، مقارنة بالدور الأساسي للموظفين والعاملين بالمرافق العامة في تقديم الخدمة، لذلك يتطلب الاهتمام بهذا العنصر، سواء من حيث الاختيار والتوظيف المبني على أسس دقيقة تأخذ بعين الاعتبار الاختصاص والكفاءة، وكذا التطوير المستمر للعاملين بها، إضافة إلى تحقيق رضا الموظفين والعاملين وتحفيزهم ماديا ومعنويا، ومكافأتهم على إجادتهم في العمل . ويمثل المورد البشري أهم أساس لنجاح العملية الإدارية، ويتصل بفعالية الخدمات التي تقدم من قبلهم، والذي يرتبط بالمهارات والقدرات والطاقات وطموحات العاملين في المرافق العامة، لذلك يتطلب الاهتمام بنظام التوظيف على أساس الكفاءة وتطوير مهارات العاملين في المرافق العامة.

2- العامل البشري هو المحرك الأساسي لأي إصلاح إداري، وبالتالي لا يمكن لأي إدارة أن تتطور إلا بتطور العقلية ووضعيات القائمين عليه.²

- الإدارة الرشيدة من خلال مرونة أكبر في تعامل الرؤساء مع مرؤوسيه، ومنح استقلالية أكبر للموظف، من أجل تسريع اتخاذ القرار، وتفويض المسؤوليات من أجل إنجاز أهداف

¹ طارق عبد أحمد الدليمي، الاتجاهات الحديثة في الإدارة التربوية والمدرسية، الطبعة الأولى، مركز دبيونو للتعليم والتفكير، عمان، 2013، ص 109

² نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 238.

محددة بوضوح، وتبسيط الإجراءات والتركيز على الأهداف، وأيضا تجديد القيادات الإدارية لمدة زمنية محددة، واختيار القيادات المتخصصة والكفاءة، فلا يمكن إنكار دور الإدارة في نجاح المرفق العام. كذلك يشير موضوع الإدارة الرشيدة إلى التعامل الجيد من قبل الإدارة مع المنتفعين من خدمات المرفق العام، وكذلك الموظفين والعاملين لديها.

3- استخدام أساليب الإدارة الحديثة لتطوير المرفق العام، في مختلف جوانب نشاط الإدارة وهيكلها، وكذا الأنظمة القانونية التي تدير عليها في إدارة المرفق العام، والنقطة الأهم في هذا الموضوع تتمثل في تبسيط الإجراءات الإدارية، وتسريع أداء المعاملات، واتخاذ القرارات الإدارية، ولذلك استحدثت في فرنسا قانون يسمى بمجمعات المرافق العمومية لتقريب الخدمة للمواطنين، صدر في 2000/02/12 يعمل على تجميع بعض المرافق العامة والمؤسسات التابعة لها وإدارة الضمان الاجتماعي في مكان واحد، لتسهيل تقديم الخدمة العامة، وتوفير الجهود لتسهيل وصول المواطنين إلى المرافق العامة.

4- كذلك من أساليب الإدارة الحديثة إتباع الإدارة الالكترونية في الخدمة العامة، فيؤدي الاعتماد على الإدارة الالكترونية إلى رفع جودة المرفق العام، وتقديم خدمة أفضل للمنتفعين وسهولة تقديمها.¹

الفرع الثاني/ واجب النزاهة والاستقامة:

يعد الموظف العمومي ممثل كل الدولة وصورتها والمتصرف باسمها ولحسابها، فكل تصرف مناف للشرف والأخلاق الوظيفية يؤثر على سمعة الدولة وصورتها ونزاهتها، لذلك تلزم قوانين الوظيفة العمومية الموظفين بواجب المحافظة على نزاهة الوظيفة والاستقامة في ادائهم لمهامهم.

¹ ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص 151.

أولاً) تعريف واجب النزاهة:

يعرف واجب النزاهة بأنه مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم الذي يتضمن مبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً، تضارياً بالمصالح في مجالات عديدة كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، مما يؤدي إلى احتمال هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة، وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً، منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي (الرشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة، أو يؤدي إلى هدر المال العام، بكلمات أخرى تتطلب النزاهة من الذين يخدمون في الشأن العام أو العمل العام أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال، أو أي التزامات الأفراد أو مؤسسات من الممكن أن تؤثر في أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية كما تشمل، أيضاً، احترام وقت العمل والأموال العامة وعدم استخدامها للمنافع الخاصة.¹

ويعتبر من قبيل الإحلال بمبدأ الإلتزام بالنزاهة والإستقامة التقريط اللامشروع في المصلحة العامة، الإبتزاز، الرشوة المساس بمبدأ حرية الإلتحاق بالوظائف العمومية وبمساواة المترشحين في الصفقات العمومية، الإختلاس وتحويل الأملاك العمومية، فالموظف ملزم

¹ بلال البرغوثي عزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، كولاج للإنتاج الفني والطباعة والنشر، فلسطين، 2016، ص 12.

بممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز وهو الإلتزام المنصوص عليه في المادة (41) من الأمر (03-06) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.¹

ومعظم القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية في النظم المقارنة واجب النزاهة والإستقامة تنص على أنه يتمتع على الموظف الإلتيان بأعمال تضعه موضع الشبهات، ويتعلق الأمر بصفة عامة بالأعمال والمواقف التالية:²

- التحيز.

- استغلال النفوذ والرشوة .

- اختلاس الأموال .

وبغض النظر عن الجزاءات التأديبية التي يتعرض لها مرتكب أحد هذه الأعمال فإن قوانين العقوبات والقوانين ذات الصلة جرمتها بصفة مطلقة وشددت العقوبات عندما يتعلق الأمر بالموظفين.

ثانيا) نماذج لصور الأفعال المنافية لوجب النزاهة والاستقامة: نورد فيما يلي نماذج لأبرز هذه الأفعال:

1- التحيز: يتمثل هذا السلوك في التعامل بمحاباة مع أحد الأطراف أو ضده من طرف الموظف وهو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها ومع مبدأ مساواة الموظفين أمام القانون فعلى الموظف أن يتعامل مع المستفيدين من الخدمة العمومية بدون أي تمييز قائم بينهم لا على أساس العرف ولا الجنس ولا الأفكار ولا أي سبب آخر شخصي أو اجتماعي، وتعتبر معظم الأنظمة الإدارية مقاومة هذا السلوك ضمانا أساسيا للمواطن في علاقته مع المرفق العام، إلا أن إثبات مثل هذا السلوك لا يتأتي بسهولة إذ لا يمكن تبيانه إلا من خلال

¹ محمود فهمي العطروري، العلاقات الإدارية في المؤسسات العامة والشركات الطبعة الثانية، القاهرة، مصر، 1969، ص110.

² لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1983، ص152.

وقائع خارجية، فكيفما كان الحال فإن النصوص المقررة له محددة المراجع والمستويات ومجموعة على تحريمه العقاب عليه، بل ومضاعفته في بعض الأحيان.¹

ويعد واجب عدم التحيز التزام قانوني جديد لم يرد النص عليه في القوانين التي نظمت الوظيفة العمومية في الجزائر قبل صدور الأمر رقم (06-03)، ولعل مرد ذلك التنبؤ الدولة لمبدأ التعددية الحزبية، ورغبة المشرع في إبعاد أو تجنب مختلف المرافق العمومية الدخول في أي صراع حزبي أو سياسي أو طائفي أو ديني، وقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على واجب التزام الموظف بالحياد وعدم التحيز، حيث نصت المادة 26 على أنه: "الإدارة في خدمة المواطن، كما نص عليه الأمر (06-03) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة (41) منه، حيث جاء فيه أنه: " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

2 - الرشوة واستغلال النفوذ: وتتمثل هذه الجنحة في حال قبول الموظف العروض، أو الوعود المقدمة له، والهدايا، والهبات والامتيازات المقترحة عليه مباشرة أو غير مباشرة من طرف شخص ما مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن إتيان عمل يدخل في اختصاصه، أو بالتدخل بتأثيره بهدف الحصول على مصلحة أو امتياز أو من وظائف، أو صفقات، أو أي قرار في صالحه، وهو المبدأ الذي أقره المشرع الجزائري، بنصه صراحة في المادة (54) . الأمر (06-03) المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية لسنة 2006 على ما يلي: " يمنع الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية ، طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه".²

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص 86.

² سعيد مقدم، المرجع السابق ص2.

وتشمل الأحكام المتعلقة بالرشوة واستغلال النفوذ كل الموظفين في السلك الإداري أو القضائي وبصفة عامة كل المواطنين الذين يشاركون في سير المرافق العامة، وقد خصص المشرع الجزائري المواد من (126) إلى (134) في القسم الثالث من الفصل الرابع من قانون العقوبات، لتناول كل ما يتعلق بتجريم وعقوبة الرشوة واستغلال النفوذ،¹ كما جرم هذه الأفعال في المواد من (25 إلى 38) من القانون رقم (06-01) المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته.²

3- إختلاس الأموال: يعتبر اختلاس الأموال والنهب وتحويل الممتلكات العمومية أو الخاصة، جريمة يعاقب عليها إداريا وجزائيا، من ذلك قيام الموظف أو المحاسب العمومي أو أحد مساعديه أو أي عون بمفهوم المادة (02) من القانون رقم (06-01) المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود

أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو بسببها كما جرمت المادة 29 من القانون رقم 06/ 01 المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته هذه الأفعال يتميز الاختلاس عن الرشوة في كون الرشوة تفرض عملا ايجابيا من طرف المرشحي، أي أنه بالإمكان أن يرفض تقديم الهبة أو الهدية محل الرشوة، وتقوم إدانة الموظف بمجرد إثبات أنه استلم أو طلب أو أمر باستلام حقوق أو رسوم أو مواد جبائية أو أجور أو مرتبات.³

¹ أمر رقم (156/66) المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، ج ر ج د ش عدد (49) مؤرخة في 11 جوان 1966.

² قانون رقم (06-01) المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة الفساد المعدل والمتمم، ج ر ج د ش، عدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006..

³ سعيد مقدم، المرجع السابق ص 4 .

المبحث الثاني

مدى مساهمة أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحسين الوظيفة العمومية

تلعب أخلاقيات الوظيفة العمومية دورًا حاسمًا في تحسين الوظيفة العمومية بشكل عام، ومن خلال هذا المبحث للمساهمات الأساسية لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

المطلب الأول

تحسين أداء المرفق العمومي مناط بترقية أخلاقيات الوظيفة العمومية

يتطلب تحسين الأداء في المرفق العام جهودًا متعددة ومنها تعزيز وترقية أخلاقيات الوظيفة العمومية وهي قطاع مهم في أي دولة، وتعتمد جودة أداءها على مدى التزام موظفيها بالمعايير الأخلاقية والمهنية، وفي هذا المطلب سنحاول التطرق إلى متطلبات تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية لتحسين الأداء في المرفق العام.

الفرع الأول/ حسن إستقبال المواطنين:

يتمثل حسن إستقبال المواطنين فيما يلي:

أولاً) استقبال واستدعاء المواطن:

يعتبر استقبال المواطن من أهم الالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة، وأهم حق للمواطن. وذلك لإتصاله بهذا الأخير اتصالاً مباشراً، مما جعل هذا الالتزام يحظى بمكانة واهتمام كبيرين من طرف الدولة، ويتجلى ذلك من خلال الآليات القانونية العديدة التي تطرقت لهذا الموضوع في العديد من المناسبات.

والتي كانت في مجملها تدعوا وتركز وتشدّد على تحسين استقبال المواطن واتخاذ كل اجراء من شأنه ضمان ذلك، مع الحرص على اقامة هياكل ملائمة لاستقبال الجمهور، مع ضرورة تزويدها وتجهيزها للتكفل بالمواطن أحسن استقبال أما بالنسبة للإستدعاء فهو إجراء استثنائي قليلا ما تلجأ الإدارة لإتباعه، وذلك إلا إذا دعت الضرورة له.

ثانياً) تحسين استقبال المواطن والتكفل بشكاويهم:

من خلال المرسوم (131/88)، نجد أن المشرع عالج ظاهرة استقبال المواطنين في الفصل الثاني المحدد للالتزامات الإدارة في القسم الثاني المعنون باستقبال المواطن في كل من المواد (12، 13، 14) بالإضافة إلى المواد (28)، (29) التي نظمت نفس الاجراءات الواجب اتخاذها عند الاستقبال.

كما نجد التعليم رقم (10) والمشار إليها أنفا والتي أولت اهتماما بارزا بظاهرة الاستقبال وضرورة تكريسه باعتباره التزام على عاتق الإدارة بكل فعالية وسرعة، ومما جاء فيها "تكريس مبدأ استقبال المواطنين كالتزام لكل المصالح الإدارية التي تتصل مهامها بعامة الناس، كما يجب على المؤسسات والإدارات أن تتزود بهياكل لمساعدة المواطنين وإعلامهم".¹

تبعها المرسوم التنفيذي رقم (212/96)² وكذا المرسوم رقم (192 / 03)³ والليذان تطرقا للالتزام الإدارة بتحسين استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم.

وبهدف تمكين استقبال المواطن أحسن استقبال، يتوجب أن تسود معاملة متساوية بين كل الزائرين للمرفق العمومي فالعون الذي يقوم باستقبال المواطنين ينبغي أن يكون حياديا وان لا يمارس تمييزا بين المواطنين بسبب الجنس أو القرابة أو المحسوية لأنه يعتبر وسيط اجتماعي مهمته تتلخص في استقبال المواطنين.

¹ سهام حمريط، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 45.

² المرسوم التنفيذي رقم (212/96)، الموافق ل 15 يوليو 1996 المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالاصلاح الاداري والوظيفة العمومية، ج.ر. ع 37، الصادرة في 1996/06/16.

³ المرسوم التنفيذي رقم (192/03)، الموافق ل 28 ابريل 2003 المحدد لمهام المديرية العامة للاصلاح الاداري وتنظيمها، ج.ر. ع 30، الصادرة في 2003/04/30.

كما تم الحث على وجوب الاهتمام بإحداث ما أصطلح عليه بهياكل ملائمة للاستقبال أو ما يعرف بمكاتب الاستقبال والتوجيه.¹

فبالنسبة لتلقي شكاوى المواطنين على مستوى مصالح الإستقبال فقد تم إنشاء مكاتب على مستوى هذه المصالح، لمتابعة ومعالجة الطعون وشكاوي المواطنين بحيث يوجد على مستوى هذا المكتب عون مكلف باستقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم، كما يوجد به سجل يتم فيه تقديم مختلف الانشغالات والشكاوي من طرف المواطنين.

إن إنشاء لجان الاصغاء والاستقبال لفائدة المواطنين هي عبارة عن تعليمية وزارية تدخل ضمن التطبيق الصارم للمنشور الوزاري الصادر يوم 14 نوفمبر 2012 من أجل تعزيز العلاقة بين المواطن والإدارة، حيث طالبت وزارة الداخلية ولاة الجمهورية بإصدار أوامر صارمة لمدراء الهيئات العمومية قصد تشكيل لجان اصغاء لشكاوي وانشغالات المواطنين دائمة ومؤطرة من طرف موظفين مؤهلين لهم كفاءة في الاتصال والإعلام، كما أنه خصص يوم الاثنين من كل أسبوع لاستقبال المواطنين، مع أمر بإضافة يوم ثاني هو الاربعاء لتعزيز أمر الاصغاء بالنسبة للإدارات التي تعرف اكتظاظا خاصة بالبلدية والولاية، كما أكد وزير الداخلية على ضرورة تفادي برمجة اجتماعات أو مهام أو نشاطات أخرى في اليوم المخصص للاستقبال من أجل التفرغ لانشغالات المواطنين.²

ولضمان متابعة شكاوي المواطنين وحسن استقبالهم والتكفل بهم، تم إصدار تعليمية من طرف الحكومة، موجهة إلى ولاة الجمهورية، بفتح سجلات شكاوي للمواطنين، على مستوى الولايات والإدارات المحلية الملحقة بها على أن يتم موافاة رئاسة الجمهورية، بنسخة من السجل، مرتين في الشهر على سبيل الاستغلال وطلب الوزير الأول، من وزير الداخلية والجماعات

¹ سهام حمريط، المرجع السابق، ص 46.

² نخلة طواهرية، عصرة المرفق العمومي كآلية لترقية الخدمة العمومية وتقوية علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، مداخلة منشورة على موقع جامعة المسيلة، - تم زيارة الموقع بتاريخ : 15 / 07 / 2023 على الساعة : 20:00 :

. <http://dspace.univ msila.dz:8080//xmlui/handle/123456789/11026>

المحلية، بضرورة فتح سجل شكاوى على مستوى الولايات، وذكر في مراسلة بعث بها إلى وزير الداخلية في 25 جويلية 2020 تحت عنوان بخصوص متابعة شكاوى المواطنين، حيث جاء في مضمونها في إطار متابعة التكفل بشكاوى المواطنين، وتنفيذا لتعليمات السيد رئيس الجمهورية، فإنكم مكلفون بالإيعاز إلى السيدات والسادة ولاية الجمهورية، بفتح سجل للشكاوى على مستوى كل ولاية، وكل ولاية منتدبة، وكافة الإدارات المحلية الملحقة بها".

ونبهت التعليمات "يجب أن يكون هذا السجل مرقما وموقعا بالأحرف الأولى، من قبل المسؤول الأول للإدارة المعنية من قبل مفوضه، على أن تتم موافاة رئاسة الجمهورية بنسخة منه، مرتين في الشهر على سبيل الاستغلال".

ويأتي هذا الإجراء الذي جاء هذه المرة بصيغة الإلزام لإيصال صوت الجزائريين الذين يعانون من "الحقرة والتهميش والظلم" في الإدارات.¹

ثالثا) إنشاء وتجهيز هياكل ملائمة للاستقبال:

ألزم مرسوم (88/131) بتنظيم هياكل الاستقبال من حيث تجهيزها وتزويدها بمختلف الوسائل البشرية والمادية للتكفل بالمواطنين ابتداء من دخولهم رحاب الهيئة أو المصلحة المعنية في أحسن الظروف الممكن توفيرها، وذلك بواسطة ضمان توجيه وإعلام صحيحين للرد على انشغالاتهم وعلى وجه الخصوص المعاقين منهم لإنجاز الإجراءات الإدارية التي تعنيهم.²

وتكريسا لمرسوم 88/131 صدر قرار في 4 سبتمبر 21988 المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات البلديات وتوجيههم وإعلامهم، ومن ضمن ما حث به ، وجوب قيام المصالح المعنية بإقامة جهاز ملائم لتيسير وتوجيه المواطن يتكون من لوحة توضع قبالة مدخل المبنى بشكل مرئي ومن دون عوائق، تشمل على جميع البيانات التي تخص موقع الهياكل النظامية والميدانية المختلفة التي تهم الجمهور، والتي تحدد هويتها

¹ تعليمات الوزير الأول رقم 335 المؤرخة في 25 جويلية 2020، بخصوص متابعة شكاوى المواطنين.

² المادة (13) من المرسوم (88/131) ، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، مصدر سابق.

بلوحات ملائمة تبين عنوانها بالضبط، والمهام التي تضطلع بها، ولافتات تبين مختلف المنافذ وطرق الوصول الى المصالح من خلال المادة (3) وتجدر الإشارة الى أن العديد من المصالح الادارية العمومية أضحت تركز على استقبال عصري في مواقع أعدت وجهزت خصيصا لذلك بآلات تمكن المواطن حال دخوله الإدارة المعنية من الحصول على بطاقة مرقمة وذات ألوان متنوعة بحسب الخدمة المطلوبة ، يتم من خلالها دعوته لقضاء شؤونه مباشرة عندما يأتي دوره ، كل ذلك في سبيل تحقيق نوع من الاستقبال المتحضر للقضاء على الفوضى والاحتفاظ وتجنب المحاباة وتحقيق المساواة على مستوى مكاتب الاستقبال، وإلى جانب إنشاء هياكل (مكاتب) للاستقبال والتوجيه، ألزم مرسوم (88/131) المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن بضرورة اختيار المأمورين الذين يكلفون بالاستقبال من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية، ومعرفتهم بالقطاع وخصالهم الإنسانية (المادة 14).¹

وضمن نفس الاطار تضمن نفس المرسوم على ضرورة الاشهار للقضاء على الادارة المجهولة، وذلك بأن تحدد كل مصلحة أو هيئة ضمن مهامها مواقيت أنسب لفتح أبوابها ، واستقبال المواطنين من خلال حثها على أن يكون الموظفون لديها لاسيما المكلفون منهم بالشبابيك والاستقبال معروفين ومعرفي الهوية بواسطة ارتداء بذلة موحدة الزي تحمل إشارة تثبت هويتهم بما قد نصت عليه المادة (29) وحرصا على برمجة استقبال سهل ملائم لتجنيب المواطن مشقة التنقل الى المصالح، تضمن قرار 4 سبتمبر 1988 الذي يرمي الى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها بالمواطنين إمكانية أن تتفق كل من المصالح المحلية (الولايات)، (البلديات والمواطنين المعنيين على استعمال وسيلة الهاتف لبرمجة

¹ المادة (14) من المرسوم (88/131) ، ينظم العلاقة بين الادارة والمواطن، مرجع سابق.

الاستقبالات، أو إيراد المعلومات وبيانات تكميلية أو أي وسيلة أخرى يمكن أن تساعد على تسوية نهائية وعاجلة طبقا (للمادة 3) منه.

الفرع الثاني/ إرضاء حاجيات المواطنين:

إن تحديد احتياجات المواطنين ليس بالأمر الهين أو السهل كما عبر عن ذلك الباحث الفرنسي " ميشال، كروزيه"، حيث اعتبر الاحتياجات كثيرة ومتعددة بل هي غير محدودة، مما يصعب عملية حصرها كون أغلب الخدمات التي تقدمها لهم الإدارة هي خدمات غير ملموسة.

مما يؤدي بالجمهور بالمطالبة ليس فقط بتلبية احتياجات المواطن بل العمل على تحسينها أكثر فأكثر.

ولذا فإن الموظف سيكون في واجهة المنتفعين لخدمات المرفق ويكون بأخلاقه المهنية يقدم خدماته على أكمل وجه وبالتالي رضى الجمهور عن الخدمة حتى ولو كان بصفة نسبية. وخاصة أنه يوجد العديد من التقنيات في تحديد احتياجات المواطنين وتحسين نوعية الخدمات بالاهتمام بالشكاوى والقيام بالتحقيقات والاستشارات وكذا من خلال تبنى الإدارة الإلكترونية الذي لها الفضل في الرضا عن أداء المرفق.¹

الفرع الثالث/ العمل على التحسين الدائم للخدمة:

إن هذا العنصر يتعلق بنفسية الموظف تجاه الخدمة وذلك بالعمل إتباع البساطة في تصميم الاستثمارات والسهولة في المضمون، الجاذبية في الشكل، وسهولة القراءة.

كما أنه يحرص على عدم إرهاق المواطنين بوثائق غير ضرورية لدراسة أي ملف من الملفات، حيث تعد في هذا الإطار قائمة بالوثائق اللازمة لكل ملف هومن اختصاصاتها، وإعلام المواطنين بها بكل وسيلة ممكنة أو أي إجراء من شأنه أن يحسن من أداء المرفق

¹ صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص ص 421.

ويرفع من مردوديته، وتأكيدا للتوجهات المتعلقة بذلك فقد تضمن البرقية رقم (3138) الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية وفي إطار تخفيف وتبسيط الإجراءات إلزامية إصدار الوثائق في نفس اليوم وهي: رخصة السياقة، البطاقة التعريف، البطاقة الرمادية... الخ، مع إخضاع أي موظف للإجراءات الردعية في حالة عدم تأديتهم لواجباتهم المهنية.¹

المطلب الثاني

الأثر المترتب على تحسين أخلاقيات الوظيفة العامة داخل المرفق العمومي

يمكن تحسين أخلاقيات الوظيفة العامة داخل المرفق العمومي أن يحقق تأثيرات إيجابية عديدة ومتعددة على مستوى المؤسسة والمجتمع بشكل عام، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى الآثار المترتبة على تحسين أخلاقيات الوظيفة العامة.

الفرع الأول/ أثر الشفافية على إصلاح الخدمة العمومية:

إن الأثر الذي يمكن أن يتركه تفعيل مبدأي الشفافية والمساءلة هو تحويل الإدارة العمومية إلى إدارة من زجاج بحيث يرى الجميع مختلف الأعمال والمهام المنجزة من قبل المسؤول والموظف أمام بعضهم البعض وأمام الجمهور وهو ما يسمح بتعزيز الثقة في الأداء والجودة في الخدمة وتفعيل هذين المبدئين يسمح بـ:

أ- تعزيز المشاركة السياسية: وذلك من خلال تواجد قنوات شرعية للحصول على المعلومات، وفي الغالب لا تكون الحاجة للمعلومات ذات الصلة بالسياسات العامة للدولة وإنما تكون المعلومات المطلوبة ذات صلة بفروع النشاط المختلفة للإدارة والتي تتعلق بكل مواطن على حدى.

ب- القوانين: حيث تلعب القوانين التي تتيح للمواطن حق الحصول على المعلومات دورا كبيرا في التقليل من الفساد ومعدلات الانحراف على مستوى الوحدات الحكومية المختلفة،

¹ المرجع نفسه ، ص 422 .

وذلك من خلال الإلتزام بوجود حد أدنى متاح للإطلاع على المعلومات المتعلقة بالأنشطة والأعمال الحكومية من صفقات أو مناقصات على سبيل المثال، مما يجعل من الصعب على الموظف الحكومي التورط بسهولة في أي عمل أو ممارسة من الممارسات غير الأخلاقية، و بذلك يصبح من الصعب على كبار المسؤولين رسم سياسات أو إتخاذ قرارات لا تلاقي شعبية كبيرة من قبل المواطنين والذين تتيح لهم مثل هذه القوانين الحق في الحصول على معلومات عن كيفية صنع مختلف السياسات العامة.¹

والأمر في النهاية يتوقف على وجود جهاز مستعد ومهيأ للإلتزام بمتابعة عملية إصلاح الخدمة العمومية، وتفعيل المبدئين من خلال قوانين تضمن الإفصاح والمساءلة للمواطن، لكن يصعب تحقيق ذلك في غياب مجتمع مدني قادر على الإستفادة وإستغلال المعلومات التي يتم الحصول عليها وفي هذه السياق تشير بعض الأدبيات إلى أن في المجتمعات المتقدمة تتجلى صور مساءلة المواطن للإدارة العامة.

ج- الإستشارات والمؤتمرات غير الرسمية: وهو أسلوب غير رسمي يهدف إلى الحصول على مشاركة جماعات المصالح، يتم من خلاله مناقشة السياسات المقترحة مع الجماعات المؤثرة والمتأثرة بهذه السياسات.

¹ أمال بوقاسم ، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ، دراسة استطلاعية لآراء أساتذة وطلبة جامعيين ، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم التنظيم السياسي والإداري تخصص إدارة الموارد البشرية)، قسم التنظيم السياسي والإداري ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3 ، السنة الجامعية 2017-2018، ص 123.

الفرع الثاني/ أثر المساءلة على إصلاح الخدمة العمومية:

أ- اللجان الإستشارية: يتم إنشاؤها داخل الإدارات الحكومية، خاصة على مستوى الإدارة المحلية، وتتكون في الأساس من خبراء لإبداء نصائح فنية، تقنية، أو تضم أعضاء من أجل تمثيل جماعات مصالح معينة

ب- الإستماع العام: وهو السماح لأي مواطن بالحضور بهدف مناقشة مقترح يتعلق بسياسة عامة قبل تبنيه وعليه فالهيئة المستقلة، الشفافية المساءلة هي بمثابة آليات ناجحة يمكن من خلالها ضمان إصلاح للعمل الإداري والتحسين في نوعية خدمة المواطن، إلا أن هذا غير كافي في ظل غياب مجتمع مدني قادر على متابعة المعلومات واستغلالها واستخدامها في مساءلة حكومته.

إضافة إلى كل هذا أصبح اليوم عامل التكنولوجيا الحديثة ومختلف أساليبها في الإدارة أحد أهم العوامل التي تساهم في نجاح الإصلاح مع تحسين خدمة المواطن وإعادة بعث الثقة بين المؤسسة الحكومية والجمهور.¹

¹ أمال بوقاسم، المرجع السابق، ص 125.

الفصل الثاني

آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة
العامة ومدى فعاليتها

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

يمكن للحكومات والمؤسسات العامة وضع قوانين أخلاقية تحدد المعايير والقيم الأخلاقية التي يجب على الموظفين الالتزام بها ويجب أن تكون هذه القوانين واضحة ومفهومة للجميع. وكذلك يجب توفير آليات للإبلاغ عن الفساد والسلوك غير الأخلاقي داخل المؤسسات الحكومية وحماية المبلغين عن الفساد وتشجيعهم على التبليغ ويلعب القادة دورًا مهمًا في تكريس وتعزيز الأخلاقيات.

إن فعالية الآليات تعتمد على الالتزام والتنفيذ الجاد من قبل المؤسسات والموظفين، وإن تكريس وتعزيز آليات أخلاقيات الوظيفة العامة أمر مهم جدًا لضمان نزاهة وفعالية العمل الحكومي، وهناك عدة آليات يمكن اتخاذها لتحقيق ذلك تأتي هذه الآليات من خلال تبني إجراءات وسياسات تعزز من التزام الموظفين الحكوميين بالقيم الأخلاقية والمعايير المهنية العالية.

المبحث الأول

الإجراءات القانونية والهيكلية المقررة في تكريس أخلاقيات الوظيفة العامة

هناك العديد من الإجراءات القانونية والهيكلية التي يمكن أن تساهم في تحقيق أخلاقيات الوظيفة العامة ويمكن أن تختلف هذه الإجراءات من دولة إلى أخرى وحسب التشريعات المحلية، ومن خلال هذا المبحث سنحاول إبراز بعض النقاط العامة حول هذه الإجراءات.

المطلب الأول

الجانب القانوني من الإجراءات

من خلال هذا المطلب سنحاول التطرق بالتفصيل إلى كل من تبرير الغيابات في الفرع الأول ثم إلى إجراءات ومضمون التصريح بالامتلاكات في الفرع الثاني وفي الأخير سنتناول حالات الفساد الواردة في القانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والعقوبات المقررة عليها بالتفصيل في الفرع الثالث.

الفرع الأول/ تبرير الغيابات:

بحسب نص المادة (207) من الأمر (03/06) فإنه لا يمكن للموظف مهما تكن رتبته أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها، باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر، وإلا يعاقب الموظف على كل غياب غير مبرر عن العمل بخضم من الراتب يتناسب مع عدد الغياب.¹

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

¹ المادة (207) من الأمر رقم (01/06) مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية (14) مؤرخة 2006/03/08.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

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

2- المشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية، وللموظف الحق في غياب خاص مدته (03) أيام كاملة في إحدى المناسبات العائلية كزواج الموظف أو ابن الموظف.

3- تستفيد المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة من عطلة أمومة وفقا للتشريع المعمول به.

4- وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن يستفيد الموظف من رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر لأسباب الضرورة القصوى المبررة ، ولا يمكن أن تتجاوز مدتها (10) أيام في السنة. أما إذا تغيب الموظف لمدة (15) يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الاعذار، ولا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية. وفي جميع الحالات فإن الموظف يظل طيلة فترة غيابه تحت تصرف الإدارة المستخدمة له ثم يعود الموظف إلى منصب عمله بانتهاء فترة غيابه المرخص له بها وفق الآجال المحددة لذلك تحت طائلة العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين الموجودين في حالة التخلي عن المنصب، وحتى لو أن الموظف طلب تمديد فترة الغياب لأسباب شخصية ولم يتحصل على رد إيجابي على طلبه.¹

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار الأمة، الجزائر، 1997، ص 281.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

الفرع الثاني/ إجراءات ومضمون التصريح بالامتلاكات:

بالاطلاع على قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وخاصة المواد: (4) و(5) و(6) منه والمرسوم الرئاسي رقم (414/06)¹ والمرسوم الرئاسي رقم (415/06)² نجد بأن المشرع الجزائري اتبع نفس القواعد بالنسبة للتصريح بالامتلاكات بغض النظر عن صفة المصريح فيما يخص المواعيد والامتلاكات محل التصريح، غير أنه لم يتبع نفس القواعد بالنسبة للجهة الملزمة بالتصريح أمامها ومن حيث إلزامية نشر هذه التصريحات.

ولقد نص المشرع في المادة (04) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على ميعاد موحد للتصريح بالامتلاكات بغض النظر عن صفة المصريح والمنصب الذي يشغله بنصه على أنه " يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية بصدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي يتم بها التصريح الأول".

كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة" يلزم كل الأشخاص السابق بيانهم في المطلب الأول بالتصريح عن امتلاكاتهم خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ التعيين في المنصب إن كانوا معينين كالوزراء والمدراء ... أو من يوم بداية عهدهم الانتخابية إن كانوا منتخبين كرئيس الجمهورية وأعضاء المجالس المنتخبة على اختلافها طبقا لنص المادة (04 /فقرة 02) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

¹ المرسوم الرئاسي رقم (414/06)، مؤرخ بتاريخ 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، الجريدة الرسمية، عدد (74)، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006 .

² المرسوم الرئاسي رقم (06 / 415) مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 ، يحدد كميّات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير النصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ، عدد (74)، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

وقد تمدد إلى شهرين آخرين في حالة عدم التصريح، تحتسب من يوم التذكير بذلك بالطرق القانونية، وهذا طبقاً لنص المادة (36) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لتدارك عدم التصريح ويسمى هذا التصريح "بالتصريح الأولي".¹

ويجدد هذا التصريح عند كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للمصرح وذلك خلال مدة شهرين التي تعقب هذه الزيادة طبقاً للمادة (04/ فقرة 03) من نفس القانون ويسمى هذا التصريح بالتصريح التجديدي".

والملاحظ أن المشرع لم يحدد معنى الزيادة المعتبرة التي تستلزم تجديد التصريح، غير أنه يفهم من عبارة "معتبرة" أنها الزيادة اللافتة التي تظهر على المصرح في حياته اليومية من مظاهر البذخ أو الثراء كشراء سيارة فاخرة أو عقارات...

غير أنه بالرجوع للقانون الأساسي للقضاء نجد أنه إلى جانب هذا الإلزام بالتصريح بالنسبة للقضاة فقد ألزم المشرع أيضاً بموجب المادة (25) من هذا القانون تجديد التصريح بممتلكاته كل (05) سنوات.²

هذا وإلى جانب التصريح الأولي وتجديد التصريح وفق ما سبق بيانه نجد أن المشرع وضمناً منه لفعالية التصريح ألزم الأشخاص أن يدلوا بتصريح عن ممتلكاتهم عند انتهاء عهدتهم الانتخابية أو انتهاء الخدمة، وهو التصريح النهائي طبقاً للمادة (04/ فقرة 04) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يؤخذ عليه:

1- إغفال المشرع للمدة القانونية اللازمة للقيام خلالها بالتصريح النهائي كما حددها في الحالة الأولى والثانية، وبهذا يكون قد أفرغ هذه الإجراءات من فعاليتها ونجاعتها وجدواها، إذ ما الفائدة من التصريح عند تقلد المنصب ما لم يقارن بما صارت عليه الذمة المالية عند زوال هذه الصفة، للوقوف على الفارق بين ما كان وما صار عليه، ذلك أن ترك الباب

¹ المادة (36) من القانون رقم (01/06) ، مصدر سابق.

² المادة 25 من القانون رقم 01/06، مصدر سابق.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

مفتوحا دون ضبطها بأجال محددة تجعل الملزمين بالتصريح يفلتون من هذا الالتزام وهذا على خلاف ما كان عليه في الأمر (97/04) في المادة (07) منه الذي ضبط مدة التصريح بشهر من انتهاء المهام أو العضوية والتي تمتد إلى شهر آخر حالة القوة القاهرة.

2- توحيد بيانات التصريح بموجب المادة (05) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والمرسوم الرئاسي رقم (06/414)،¹ نجد بأن مضمون التصريح وشكله موحد بالنسبة لكل الفئات الملزمة بالتصريح.

وعليه نصت المادة (05) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على أن يحتوي التصريح على جرد للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب وأولاده القصر ولو في الشيوخ في الجزائر أو في الخارج.

ويحرر التصريح وفق النموذج المبين في المرسوم الرئاسي المرسوم الرئاسي رقم (06/414) والذي حدد (03) أنواع من الممتلكات لا على المصرح الاكتتاب بها وهي:

- 1- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية.
- 2- الأملاك المنقولة بكل أنواعها : أثاث ذي قيمة، تحف كل القيم المنقولة، أي ملكية أدبية فنية أو صناعية....
- 3- أملاك أخرى أي كل الأملاك الأخرى عدا السابق ذكرها.

هذا وقد عرف المشرع الجزائري في المادة (02 / فقرة 02)² الممتلكات على أنها: "الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية منقولة أو غير منقولة ملموسة أو

¹ المرسوم الرئاسي رقم (06/414)، مصدر سابق.

² المادة (02 / فقرة 02) من القانون رقم (01/06)، مصدر سابق .

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

غير ملموسة والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها.¹

وقد أضاف المشرع أيضا في نص المادة (61) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم (03/06) على إلزام الموظفين العموميين الذي لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو حق أو سلطة توقيع أخرى على ذلك الحساب أن يصرحوا بها مع ضرورة الاحتفاظ بالسجلات المتعلقة بتلك الحسابات ويحتوي التصريح بالامتلاكات على هوية المصريح، ويتضمن اسمه واسم والديه وتاريخ ومكان ميلاده، وظيفته أو العهدة الانتخابية مكان السكن، وصف الأملاك العقارية من موقع طبيعتها، مساحتها، أصل ملكيتها، تاريخ اقتنائها، الأملاك المنقولة وطبيعتها، وأصل ملكيتها، ومبلغ السيولة النقدية مع ذكر تاريخ التعيين والتصريح ومكانه وتوقيع المصريح، هذا وطبقا للمادة (03) من المرسوم الرئاسي رقم (06/414)² فإن التصريح يكون في نسختين يوقعهما المكتب والسلطة المودع لديها وتسلم نسخة للمكتب. وما يؤخذ على مضمون التصريح أن المشرع أغفل مسألة مهمة هي عدم إلزام المصريح التصريح بامتلاكات زوجه وأولاده البالغين وهي ثغرة يمكن من خلالها استنزاف الأموال العامة ونقلها وتسجيلها باسم الزوج أو الزوجة أو الأولاد لتفادي المتابعة الجزائية عن الإثراء غير المشروع، لذا حبذا لو ألزم المشرع المصريح بذلك سدا لكل منفذ أو مسلك للفساد أسوة بالتشريعات المقارنة.³

¹ أمال يعيش تمام، التصريح بالامتلاكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة - الجزائر، العدد الثاني 2016، ص 23.

² المرجع نفسه، ص 24.

³ محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات (القسم الخاص) الدار الجامعية، بيروت، طبعة 1994، ص 79.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

الفرع الثالث/ حالات الفساد الواردة في القانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والعقوبات المقررة عليها:

تتمثل حالات الفساد الواردة في القانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فيما يلي:

أولا/ جريمة الاختلاس:

تعد جريمة الاختلاس من أهم الجرائم التي حظيت باهتمام المشرع الجنائي ، و قد تزايدت أهمية دراسة هذه الجريمة بسبب الحركة الاقتصادية التي تشهدها دول العالم اليوم و توسع دور الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، فلم تعد كما في الماضي دولة حارسة، بل أصبح دورها اليوم أكثر ديناميكية وفعالية، حيث أصبحت تعرف بالدولة المتدخلة.

1- تعريف جريمة الاختلاس:

على حسب تعبير الفقيه الفرنسي ليون دوجي : " الدولة ما هي إلا حزمة من المرافق العامة تسير عن طريق الموظفين العموميين الذين قد يكون من مقتضيات قيامهم بوظيفتهم أن توضع بين أيديهم أموال عامة أو خاصة يعهد إليهم المحافظة عليها ورعايتها أو تسليمها لموظف آخر أو التصرف فيها على النحو الذي يحدده القانون"¹، وبالنتيجة فإذا أخل الموظف بهذه الأمانة والثقة التي أوكلت إليه عد مرتكبا لجريمة الاختلاس، وعليه يمكننا تعريف جريمة اختلاس المال العام على أنها "استيلاء الموظف العام أو من في حكمه على المال المسلم إليه بسبب أو بمقتضى وظيفته".

ولقد ثار جدل و خلاف فقهي حول تحديد طبيعة المصلحة التي أسس عليها المشرع الحماية الجزائية، فهل قصد المشرع بتجريمه لظاهرة الاختلاس حماية المال العام ؟ ، حماية الوظيفة العامة التي يشغلها الموظف ؟ أم حماية الإدارة العامة كمرفق ؟.

¹ المرجع نفسه، ص 81.

أ- حماية المال العام:

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى اعتبار أن العلة التي توخاها المشرع من وراء تجريمه الاختلاس الواقع من طرف الموظف العام أو المحصل، أو المندوب، على الأموال العامة المسلمة إليه بحكم وظيفته، هي حماية المال العام من العبث به لا غير، على أساس أن هذه الجريمة ترتكب ضد المصالح النقدية والمالية للدولة أو بمعنى آخر ترتكب ضد الذمة المالية للدولة.

كما أن المشرع الجزائري بوضع جرائم الاعتداء على المال العام ضمن قانون الفساد الذي يمتاز بإجراءات خاصة في التحقيق والمتابعة وبتشديد العقوبة في كل الجرائم، يكون قد أراد حماية المال العام من شتى طرق الاعتداء عليه.¹

ب- حماية الوظيفة العامة:

ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن المصلحة المحمية تتمثل في الوظيفة العامة، و ذلك بقيامهم بالربط بين الوظيفة العامة،² ومفهوم الموظف العام وفقا للقانون الجنائي، فالمشرع الجنائي لم يكتف بمفهوم الموظف العام حسب القانون الإداري، بل أعطى له مفهوم أوسع وأشمل يتفق والحماية الجنائية المقررة. وعليه ف الجريمة الاختلاس حسب رأيهم هي جريمة الموظف العام الذي قام بخيانة الثقة التي وضعتها فيه الدولة حين منحه إحدى وظائفها.³

¹ عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة دار هومة، 2005، ص 157.

² عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة -دراسة مقارنة-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 1983، ص 08.

³ أسامة حسين عبيد، دروس في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط 1، دار النهضة العربية، 2006، ص 179.

ج- حماية الإدارة العامة:

يرى جانب من الفقهاء بأن المصلحة التي توخى المشرع حمايتها في جريمة الاختلاس هي الإدارة العامة من الاعتداء عليها، لأن هذه الأخيرة لها مدلول خاص في القانون الجنائي يكمن في أن الإدارة كشخص معنوي تحتاج بطبيعة الحال إلى قوى بشرية كاملة من أجل إدارة شؤونها المختلفة لتحقيق المصلحة العامة، وتتمثل هذه القوى في الموظفين ومن هم في حكمهم والذين يديرون وظائف عامة. لكن هؤلاء الموظفين استغلوا الوظائف المنوطة بإدارتها للحصول على مكاسب غير مشروعة وكستار من أجل إشباع أطماعهم الشخصية أو أطماع الغير بدون وجه حق، وعلى حساب المصلحة العامة إذ لولا الوظيفة التي يشغلونها لما سلمت إليهم تلك الأموال، فالعلة التي توخاها المشرع الجزائري، ليست قاصرة فقط على حماية المال العام والخاص أو حماية الوظيفة التي يشغلها الموظف، بل بالإضافة إلى هاتين المصلحتين هنا كمصلحة أسمى وأشمل وهي حماية المصلحة العامة من أي اعتداء قد يقع عليها بغية تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية.¹

2- أركان جريمة الاختلاس:

يشترط لقيام جريمة اختلاس المال العام توافر ثلاثة أركان:²

- ركن مفترض يكمن في صفة الجاني.

- ركن مادي يتمثل في النشاط الذي يقترفه الجاني.

- ركن معنوي يتمثل في القصد الجنائي.

¹ أسامة حسين عبيد، المرجع السابق، ص 180.

² نوفل عبد الله الصفو، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، ط1، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 256.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

أ- الركن المفترض:

تعتبر جريمة الاختلاس من الجرائم ذوي الصفة أي تلك التي تشترط لقيامها توافر صفة معينة في مرتكبها، والصفة المتطلبة هنا هي كون مرتكب الجريمة موظفا عاما. ولقد عرفت المادة (02) فقرة (02) من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الموظف العمومي Agent Public 25 على النحو الآتي:

- "هو كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وسواء أكان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

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

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما". ويتفحص نص هذه المادة، نجد أن مصطلح الموظف العمومي لدى المشرع الجزائري يشمل أربع فئات: ذو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية ذو الوكالة النيابية.

- من يتولى وظيفة أو وكالة في هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي أو في مؤسسة ذات أسما مختلط أو في مؤسسة خاصة تقدم خدمة عامة.¹

2- الركن المادي:

يكمن الركن المادي لجريمة الاختلاس وفقا لنص المادة (29) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في قيام الموظف العام بمفهوم المادة (02) فقرة (02) المذكورة أعلاه

¹ عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، ط3، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 145.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

باختلاس أو تبديد أو اتلاف أو احتجاز بدون وجه حق لممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أية أشياء أخرى، سلمت إليه بسبب وظيفته أو بمقتضاها. وبهذا فإن الركن المادي لهذه الجريمة يتكون من ثلاثة عناصر: السلوك المجرم، محل الاختلاس، علاقة الجاني بمحل الجريمة.

أ- السلوك المجرم:

يأخذ النشاط الاجرامي لجريمة الاختلاس وفقا لنص المادة (29) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أربعة صور، وتكمن في: الاختلاس، التبديد، الاتلاف، الاحتجاز بدون وجه حق. ويلاحظ بأن المشرع الجزائري قد أضاف بموجب المادة (29) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته صورة جديدة من صور اختلاس الممتلكات وهي الإتلاف إذ لم تنص عليها المادة (119) الملغاة، كما أنه استجاب للنقد المقدم إلى نص المادة (119) حينما أدرجت صورة السرقة كسلوك مكون للركن المادي لجريمة اختلاس الممتلكات، حيث ألغاهها بموجب نص المادة (29) المذكورة أعلاه، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حاول جمع كل صور الاعتداء على المال الموكول للموظف العام لحفظه لحساب الدولة.¹

ب- الاختلاس:

حافظ المشرع الجزائري رغم الانتقادات الموجهة اليه على تسمية جريمة الاختلاس على اعتبار أن فعل الاختلاس يشكل أحد السلوكات المجرمة، ولعل السبب الذي أدى بالمشرع للقيام بمثل ذلك أهمية، وخطورة هذا الفعل مقارنة بالأفعال الأخرى. ويعرف الاختلاس "بأنه فعل يباشر فيه الجاني المختلس على المال سلطات لا تدخل إلا في نطاق سلطات المالك، وفي تعبير آخر أنه: " تصرف الموظف في الشيء تصرف المالك"،

¹ أحسن بوسقيعة، الوجيز في قانون الجزائري الخاص، ج2، ، ط17، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 26.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

ويعرفه الاستاذ أحسن بوسقيعة بأنه: "تحويل الأمين حيازة المال المؤتمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية على سبيل التمليك".¹

ومعنى ذلك ان الاختلاس هو تغيير لنية المتهم يترتب عليه تغيير لصفة الحيازة التي يحولها من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة تخول له تصرف المالك في ملكه، ولكن الاختلاس لا يقوم بمجرد تغيير النية، وإنما لا بد من ماديات، تسانده ويستدل منها على نية الحائز تغيير صفته على المال، وقد عبرت محكمة النقض المصرية عن هذا المعنى في تعريفها للاختلاس بأنه: "تصرف في المال الذي بعهدته على اعتبار أنه مملوك له، وهو معنى مركب من فعل مادي هو التصرف في المال، ومن معنى قلبي هو نية إضاعة المال عن صاحبه"، فالاختلاس وفقا لما سبق يتحقق بكل سلوك يعبر عن تغيير نية الموظف من حيازة الشيء ناقصة إلى تملكه.

ويستوي في وقوع الاختلاس أن يتصرف الجاني في المال باعتباره مملوك له، كما لو باعه أو رهنه أو استهلكه، أو أن يضيفه إلى ملكه، ويظهر عليه بمظهر المالك دون أن يتصرف فيه فعلا، كما لو أخفاه أو ادعى ضياعه أو سرقة أو أودعه باسمه في أحد المصارف.²

وفي حالة ما إذا كان السلوك لا يكشف في صورة قاطعة عن إرادة تغيير الحيازة الناقصة إلى حيازة كاملة فلا يقوم به الاختلاس، وأهم تطبيق لذلك أنه إذا تأخر الموظف عن الرد حينما طوّل به أو ظهر عجز في حساباته فإن ذلك لا يعتبر اختلاسا ما لم يستطع القاضي القطع بان ذلك يكشف عن نية التملك، فمن المحتمل يكون التأخر في الرد أو العجز في الحسابات نتيجة تكاسل الموظف أو اضطرابات في حساباته.

¹ أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 34.

² علاء زكي، جرائم الاعتداء على الدولة، جرائم القسم الخاص في قانون العقوبات ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2014، ص ص 173-174.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

ولا يشترط أن يترتب على الاختلاس ضرر فعلي للدولة أو الأفراد لذلك فإن رد المال المختلس أو رد قيمته لا ينفي الاختلاس، وذلك تطبيقاً للقاعدة التي تقضي بأنه إذا وجدت الجريمة نشأت عنها المسؤولية واستحق عقابها، كما لا يقبل من الموظف الاحتجاج بأنه سبق أن أودع ضماناً مالياً لحساب الدولة عند تعيينه في الوظيفة إذ تتحقق الجريمة بمجرد التصرف في المال.

ولا يشترط لاعتبار الفعل الصادر من الموظف محققاً للاختلاس خروج المال الذي تصرف فيه الموظف بالفعل من حيازته، بل تقوم الجريمة بهذا التصرف ولو كان المال لا يزال موجوداً في المكان المعد أصلاً لحفظه.¹

ج- التبديد:

اعتبر المشرع الجزائري التبديد صورة من صور جريمة الاختلاس، ويقصد به كل فعل يخرج به الجاني الشيء الذي أوتمن عليه من حيازته كله أو بعضه باعتباره مملوكاً له. ويعرف أيضاً بأنه تصرف بالمال على نحو كلي أو جزئي بإنفاقه أفنائاً والتبديد بهذا المعنى يتضمن بالضرورة اختلاس الشيء، فهو تصرف لاحق على الاختلاس، وبذلك فإن التبديد يتحقق متى قام الأمين بإخراج المال الذي أوتمن عليه من حيازته باستهلاكه أو بالتصرف فيه تصرف المالك كأن يبيعه أو يرهنه أو يقدمه هبة أو هدية للغير، وتطبيقاً لذلك ذهب القضاء الفرنسي إلى اعتبار العمدة الذي يقيم حفلاً بأموال الجماعة بمناسبة عيد ميلاده، ويدعو إليها موظفي الجماعة، مداناً بجريمة الاختلاس.²

كما يدخل في معنى التبديد التبذير والاسراف، ومن أمثلتها مدير المؤسسة الذي يشتري أشياء للمؤسسة في غنى عنها، ولا تستعمل أصلاً، أو يشتري أشياء بأسعار عالية جداً وسعرها في الواقع أقل من ذلك بكثير.

¹ نوفل عبد الله الصفو، مرجع سابق، ص 273.

² أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص 35.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

وتجدر الإشارة إلى أن استعمال الشيء لا يفيد تبديده إذ يرد الاستعمال على مجرد المنفعة فقط، والمشرع الفرنسي ألغى فعل التبديد الذي كانت تنص عليه المادة (171) الملغاة واستبدلت بفعل الاتلاف.¹

د - الاتلاف:

أضاف المشرع الجزائري الإتلاف كصورة من صور الاختلاس بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ويعرف بأنه فعل ينصب على المال المختلس فيعدمه، وذلك بإحراقه أو تفكيكه بحيث يفقد قيمته وصلاحيته بالكلية.

ومعنى ذلك أن الإتلاف يتحقق بهلاك الشيء أي إعدامه كلية والقضاء عليه، وهو بذلك يختلف عن إفساد الشيء أو الإضرار به جزئياً.

والإتلاف لا يرقى إلى الاختلاس، ففي الإتلاف يتحقق العنصر السلبي للسلوك، وهو حرمان جهة الإدارة من المال أو الشيء أو منافعها التي رصد لها دون العنصر الإيجابي الذي يتمثل في توجيه تلك المنافع لتحقيق غرض خاص بالجاني متعارض مع الغرض الأول، غير أنه يمكن استخلاص من ظروف الواقعة أن فعل الإتلاف إنما يعبر عن العنصر الإيجابي للاختلاس، باعتبار أنه يحقق للجاني منفعة له من شيء متعارضة مع الغرض الأصلي، ومثال ذلك، أن يقوم الجاني بإتلاف مستند يثبت إدانته أو يثبت خطأ إداري وقع فيه، وذلك طالما أن الإتلاف هو الوسيلة الوحيدة لاستعادة الموظف من المال أو الشيء .

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري جرم، وعاقب على هذا الفعل أيضا بنص المادة (158) من قانون العقوبات متى تعلق الأمر بالأوراق أو السجلات أو العقود أو السندات

¹ أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 72.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

المحفوظة في المحفوظات أو كتابات الضبط أو المستودعات العمومية المسلمة إلى أمين عمومي.

وبذلك نكون أمام تعدد الأوصاف الذي يقتضي تطبيق الوصف الأشد وفقا لنص المادة (32) من قانون العقوبات، وبالتالي يكون النص الواجب التطبيق هو نص المادة (158) من قانون العقوبات.

هـ - الاحتجاز بدون وجه حق:

قد لا يقوم الموظف بالاستيلاء على المال أو تبديده أو إتلافه، وإنما يحتجزه بدون وجه حق، إذ عمد المشرع حفاظا على الودائع إلى توسيع مجال التجريم إلى التصرف الذي من شأنه أن يعطل المصلحة التي أعد المال لأجلها.

ويقصد به أن يعمد الموظف حبس المال الذي بحوزته عن التصرف الذي سلم إليه بسببه، وهذا يعني أن الموظف الذي يوجد المال أو الشيء تحت يده قد طلب منه إعادته إلى صاحبه، ولكنه امتنع واحتجز هذا المال أو هذا الشيء تعسفا وبدون وجه حق ومن أمثلة الاحتجاز بدون وجه حق أن يمتنع موظف البريد عن دفع الرواتب التي في حوزته بسبب كثرة المتزاحمين واحتجاز الشرطي لوثائق السائق الذي لم يرتكب ما يستحق ان يحجز الوثائق بسببه، وتجدر الإشارة إلى ان فعل الاحتجاز بالرغم من كونه فعل يشكل جريمة في حد ذاته الا أنه قد يكون فعل سابق على الاختلاس، فقد يقوم المتهم باحتجاز المال أو الشيء ثم بعد ذلك يقوم المتهم باختلاس المال المحتجز.

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ/ عبد الله سليمان أنه " ليس في احتجاز المال اختلاسا له اذ ان مجرد احتجاز الشيء يفيد بان نية الجاني ما زالت غير رغبة في التصرف فيه والظهور بمظهر المالك وفي الأخير فإنه لا يشترط أن يترتب على الاحتجاز بدون وجه حق ضرر

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

فعلي للدولة أو الأفراد، بل ان الجريمة تقوم ولو لم يترتب عليها أي ضرر، طالما أن الجاني قام بفعل من شأنه أن يضر بالمصلحة العامة التي أراد المشرع حمايتها".¹

ثانيا/ إساءة استغلال الوظيفة:

يمكن التطرق إلى جريمة إساءة استغلال الوظيفة من حيث:

1-تعريف إساءة استغلال الوظيفة اصطلاحا:

من الناحية القانونية يمكن تحديد مفهوم عام لها بأنها جريمة الموظف العام الذي خوله النظام سلطة على الأفراد فاستعملها على غير النحو الذي حدده القانون أو ابتغاء غرض غير ما حدده، فأهدر حقوقا يحميها القانون أو هي عدم التقييد في استعمال السلطة بالأغراض والحدود التي فرضت من أجلها.²

التعريف الراجح: انحراف وإساءة استعمال الموظف لصلاحيات وسلطات وظيفة أو منصبه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات بغرض تحقيق مزية غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر، إذ لم يعرف المشرع الجزائري في المادة (33) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بل اكتفى بذكر العقوبة فيعاقب بالحبس من سنتين إلى (10) سنوات وبغرامة من 200000 إلى 1000000 دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظيفته أو منصبه عمدا من اجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.³

¹ رشدي خميري، جريمة اختلاس الأموال العامة في القانون الجزائري، مقال منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة باجي مختار - عنابة - الجزائر، العدد: 01 ، المجلد: 05 ، السنة: 2022، ص 29.

² عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص213

³ القانون رقم(01/06)، مصدر سابق.

2- الحكمة من التجريم:

أ- إن المصلحة التي يريد المشرع حمايتها من خلال تجريم إساءة استعمال الوظيفة هي حسن سير العمل الإداري وأداء الوظيفة العامة، بحيث يكون الباعث على الأداء هو الصالح العام وليس البواعث الشخصية التي تدل على الفساد.

كما تعد هذه الجريمة انتهاكا لقيم عديدة من أخلاقيات الموظف و أهمها عدم مراعاة أعباء ومسؤوليات الوظيفة، فضلا عن انتهاك نزاهة الوظيفة العامة الواجب توافر في العمل الوظيفي كقيمة عليا، الأمر الذي يؤدي إلي الإضرار بالثقة في الوظيفة العامة والسلطات العامة، كما أن إساءة استعمال الوظيفة يؤدي إلي الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين، وأيضا تؤدي هذه الجريمة إلي الإثراء الغير مشروع للموظف الذي يسئ استعمال وظيفته وسلطته.¹

ب- كذلك هما من الجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية من أمانة وانحراف يعهد بها القانون إلي الموظف من سلطة تقديرية في ممارسة الوظيفة، إضافة إلي صفة الجاني وهو الموظف العام.

ج - كذلك يتفقان في أن كل منهما من الجرائم ذات الصفة العمومية.²

3- العقوبات المقررة لجريمة استغلال الوظيفة:

بالرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد رسمت إطارا عالميا ينظم مختلف الجزاءات الجنائية، إلا أن تقدير ذلك تولته النصوص القانونية الوطنية بما يتماشى مع السياسة الجنائية للدولة تعتبر العقوبة وسيلة مكافحة جريمة استغلال الوظيفة إذ أن الهدف

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق قانون خاص جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 215.

² محمد نوري خلف، جريمة اساءة استغلال السلطة في التشريع العراقي الأردني، رسالة لنيل الماجستير في القانون العام جامعة الشرق الوسط، الاردن، ص 20.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

منه هو تحقيق الردع الخاص للجاني الذي ارتكب الجرم فيؤدبه وبصلحه وعدم الاقتراب من الجريمة مرة أخرى وكذا تحقيق الردع العام حيث يجعل من عقوبة الجاني سببا حائلا دون ارتكاب باقي أفراد المجتمع للجريمة من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (01/06) نلاحظ منها مجموعة من العقوبات فمنها ما هو ذو طابع قمعي ومنها ما هو وقائي، وما يميز قانون الفساد انه جنح كل الجرائم التي تتعلق بالمال العام.¹

أ- العقوبات المقررة لشخص الطبيعي:

تقرر عقوبات للشخص الطبيعي في حالة ارتكاب جرائم ونجد أنها تنقسم إلى عقوبات أصلية وأخرى تكميلية، مع إمكانية تشديد العقوبة أو الإعفاء منها .

1/العقوبات الأصلية:

وهي العقوبات المقررة أصلا للجريمة ويجوز الحكم بها دون عقوبة أخرى أو قد تكون مرتبطة معها العقوبة الأصلية لجريمة متعددة كان تكون عقوبة الحبس او السجن ومعها الغرامة المالية بالرجوع إلى المادة (33) من قانون مكافحة الفساد، قد تعتري العقوبة المقررة لجرائم أو مجموعة من الأحكام تؤدي إلى تعديل وصفها الظروف المشددة أو الإعفاء منها.

- **تشديد العقوبة:** تشدد العقوبة في حالات معينة إذا توفرت هذه الحالات تشدد العقوبة على الجاني واشد ما يقره القانون فيضاعف العقوبة الأصلية اذا كانت أحد الفئات الثلاثة التي ذكرتها نص المادة (48) من قانون الفساد ومكافحته إذا كان مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون قاضيا، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة، أو عضوا في الهيئة، أو ضابطا او عون شرطة قضائية أو ممن يمارس بعض

¹ بلال صديقي، جرائم الفساد في القطاع الخاص في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر اكايمي، تخصص: القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة (2018/2019)، ص 57.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

صلاحيات الشرطة القضائية، أو موظف أمانة ضبط، يعاقب بالحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة وبنفس الغرامة المقررة للجريمة المرتكبة.¹

نلاحظ أن المشرع الجزائري قد ربط التشديد بالمناصب السامية في الدولة.

فالإعفاء من العقوبة أو تخفيفها وفقا المادة (49) من القانون (01-06) "يستفيد من الأعدار المعفية من العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات، كل من ارتكب أو شارك في جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وقام قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية عن الجريمة وساعد على معرفة مرتكبيها.

عدا الحالة المنصوص عليها في الفقرة ، أعلاه، تخفض العقوبة إلى النصف بالنسبة لكل شخص ارتكب أو شارك في إحدى الجرائم المنصوص عليها في القبض على شخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكابها".²

كل من يرتكب أو يشارك في جريمة من جرائم الفساد ويقوم قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو الجهات القضائية أو الجهات المعنية أو يساعد على معرفة مرتكبيها.³

2/- العقوبات التكميلية:

وهي العقوبات التي تلحق الجاني بناء على العقوبة الأصلية بشرط ان يحكم بالعقوبة التكميلية وهي عقوبة إضافية لا تلحق المحكوم إلا اذا نص عليها القانون وهي جوارية للقاضي الحكم بها حسب المادة (50) من القانون (01-06) "في حالة الإدانة بجريمة أو

¹ أحمد بن عيسى، الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الثاني جوان 2015، ص 137.

² المادة (49) من القانون (01/06) ، مصدر سابق.

³ بن عيسى احمد مرجع سابق، ص 139.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن الجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات.¹

3/- العقوبات المقررة للشخص المعنوي:

من المعروف أن الجريمة ترتكب من الشخص الطبيعي وجوبا فيكون عرضة للمسالة وتوقيع العقاب ولكن أصبح من المسلم به تحمل الشخص المعنوي للمسؤولية الجنائية، وهذا ما أقرت به الاتجاهات الحديثة للفقهاء القانونيين في الوقت الحاضر وذلك بالاعتراف بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي نظرا لما يتمتع به هذا الأخير من أهمية بالغة أقر قانون العقوبات الجزائري صراحة بموجب القانون (15/04) المعدل والمتمم لقانون العقوبات بالمسؤولية الجنائية وعممه على كل الجرائم.

ولكي تنقرر مسائلة الشخص المعنوي جنائيا يجب توافر شروط معينة:

- 1- ارتكاب جريمة من طرف ممثل شرعي للشخص المعنوي.
- 2- ارتكاب جريمة لحساب وصالح الشخص المعنوي.
- 3- أن يكون الشخص المعنوي محل مسائلة جنائية من الأشخاص التابعين للقانون الخاص، وقد استثنى المشرع الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية العامة من المسائلة الجنائية وذلك طبقا لنص المادة (51 مكرر) من قانون العقوبات.²

أ- العقوبة الأصلية:

بالرجوع إلى المادة (53) من القانون (01/06) يكون الشخص الاعتباري مسؤولا جزائيا عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وفقا للقواعد المقررة في قانون العقوبات.³

¹ المادة (50) من القانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

² العربي شحط محمد الأمين، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الجنائي، جامعة وهران، (2018/2019)، ص 53.

³ المادة (53) من القانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل و المتمم.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

تعد الغرامة من أهم العقوبات المالية التي تصيب الشخص المعنوي ووفقا لقواعد قانون العقوبات غرامة مالية تساوي من (01) مرة إلى (05) مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة قانونا للجريمة عندما يرتكبها الشخص الطبيعي.¹

ب- العقوبة التكميلية:

تسمى عقوبة تكميلية لأنها مكملة للعقوبة الأصلية نصت عليها المادة (18 مكرر) من قانون العقوبات وتتمثل أساسا في:

- حل الشخص المعنوي.
- غلق المؤسسة أو فرع من فروعها لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات.
- الإقصاء من الصفقات العمومية لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات.
- المنع من مزاولة نشاط أو عدة أنشطة مهنية أو اجتماعية بشكل مباشر أو غير مباشر نهائيا أو لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات.
- مصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها.
- نشر وتعليق حكم الإدانة.
- الوضع تحت الحراسة القضائية لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، وتتصب الحراسة على ممارسة النشاط الذي أدى إلى الجريمة أو الذي ارتكبت الجريمة بمناسبةه.²

¹ عبد الغاني حسونة والكاظمة زواوي، الاحكام القانونية الجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، بسكرة، العدد 05 سبتمبر 2009، ص216.

² المادة (18) من الأمر رقم (156/66) المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

ثالثا / جريمة الغدر:

ينصب الإطار القانوني المقرر لجريمة الغدر في ما يلي:

1-تعريف جريمة الغدر:

تعد جريمة الغدر إحدى جرائم الاتجار بالوظيفة والإخلال بواجب النزاهة الذي يستوجب التحلي به كل من يتولى وظيفة عمومية أو خدمة عمومية، فالنزاهة بالنسبة للموظف العام تعد التزاما وواجبا وظيفيا، وبالتالي يتطلب ممن يمارسها قدرا من الاستقامة والأمانة في الأموال العامة وإدارة الموارد والشأن العام، حتى يتحقق غرضها.

ولقد تعارف الفقه الجنائي على تسمية الغدر التي هي مأخوذة من قانون العقوبات الفرنسي، وهي مرادفة للمصطلح الفرنسي " la concussion " ويطلق عليها البعض التعسف في الجباية أو فرض المغارم، وفي بعض التشريعات جريمة الاستثمار أو الانتفاع من الوظيفة . وقد نظم المشرع الجزائري جريمة الغدر وبين أحكامها في المادة (30) من القانون رقم: (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،¹ ملغيا بذلك المادة (121) من قانون العقوبات، وتتحقق هذه الجريمة عندما يطلب الموظف العمومي أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم.²

ومن خلال هذا النص يتضح أن جريمة الغدر تجد مصدرها في القواعد الدستورية التي تقرر أن الضرائب العامة سواء تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بنص القانون، كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أكثر مما هو مقرر إلا بنص القانون، وبالتالي فتحصيل أكثر مما هو مستحق من المكلف يطلق عليه قانونا بجريمة الغدر.

¹ المادة (30) من القانون رقم: (01/06)، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

² أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 74.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

والعلة من التجريم هنا أنه لا يجوز فرض أعباء أو رسوم على المواطنين أو زيادتها بدون وجه حق، لأن ذلك يتطلب قانونا لفرضها أو زيادتها، ومن ناحية أخرى فإن هذه الجريمة تمس بنزاهة الوظيفة العامة والثقة في موظفي الدولة، فإذا فرض هؤلاء ضرائب أو رسوم غير مستحقة، فهذا يعني خداعا وغدرا بالمواطنين.

وبهذا يتضح بان المشرع الجزائري لم يقم بتعريف جريمة الغدر، وإنما اكتفى بذكر النص القانوني الذي ينظمها، ويبدو أن هذا المصطلح بعيد في الدلالة على ماهية الجريمة، فهو من ناحية ليس من الجنس اللغوي المكون لركنها المادي كما جرت العادة في تسميات الجرائم، ومن ناحية أخرى فالغدر نعت من سلوك الموظف في طلب أو أخذ ما ليس مستحقا من الضرائب والرسوم لكنه ليس السلوك ذاته ولأحد مكوناته.¹

2- العقوبات المقررة للموظف العام المرتكب لجريمة الغدر:

تشكل جريمة الغدر إحدى صور الفساد الإداري ذات الوصف الجزائي، وهي جريمة ماسة بنزاهة الوظيفة العامة لأنها تقوم على استغلال الجاني لوظيفته، وبالنظر إلى خطورة هذه الجريمة كان لزاما على المشرع الجزائري أفراد نص خاص بها يجرمها ويقرر جزاءات جنائية مشددة عليها.

وهذه العقوبات تختلف حسب ما إذا كان شخص طبيعي هو الموظف العام الذي قام بتحصيل مبالغ مالية غير مستحقة أصلا أو تجاوز ما هو غير مستحق، أو شخص معنوي، وهو ما تضمنته المادة (30) من القانون رقم (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد

¹ الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، (2015/2016)، ص 181.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

ومكافحته، وهذه العقوبات منها ما هو إلزامي ومنها ما هو جوازي لكل من الشخص الطبيعي والشخص المعنوي.¹

أ- العقوبات المقررة للشخص الطبيعي المرتكب لجريمة الغدر:

أضفى قانون مكافحة الفساد على جريمة الغدر وصف جنحة، وفي هذا الصدد فإن المشرع الجزائري لم يخرج في جريمة الغدر عن الأساس المعمول به عادة في إقرار العقوبات، حيث أقر للشخص الطبيعي المدان بجنحة الغدر عقوبات أصلية بالإضافة إلى العقوبات التكميلية للموظف العام الذي يغدر بالوظيفة العامة، والتي يمكن حصرها ضمن الشرح التالي:

1- العقوبات الأصلية:

ما يلاحظ على هذه الجريمة وتقريباً جميع صور جرائم الفساد، أن المشرع الجزائري أضفى على فعل الغدر وصف جنحة مشددة وهي إحدى مميزات قانون مكافحة الفساد الذي تخلى عن العقوبات ذات وصف جنائية، واستبدالها بعقوبات ذات وصف جنحة.

وفي هذا الإطار فقد عاقب المشرع الموظف العام المرتكب الجريمة الغدر وفقاً للمادة (30) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بعقوبة سالبة للحرية بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبالعقوبة مالية هي الغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

أ/ ففي حالة تشديد العقوبة: تضمنت المادة (48) من قانون مكافحة الفساد على الحالات التي تشدد فيها العقوبة وقد راعى المشرع الجزائري المركز الوظيفي لهذه الفئة، ومنهم القاضي والموظف الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابط عمومياً أو ضابط أو عون شرطة قضائية أو موظف أمانة ضبط أو عضو في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وعليه إذا كان الجاني المرتكب الجريمة الغدر من إحدى هذه الفئات ونقصد من

¹ راشد عيد مرزوق الوعلان، تجريم استثمار الوظيفة - دراسة مقارنة في القانون الأردني والكويتي، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص 23.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

يحمل صفة الموظف العام فإنه يتعرض لعقوبة أشد لتصبح الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة.¹

ب/حالة الإعفاء من العقوبات أو تخفيضها: يستفيد الموظف العام المرتكب لجريمة الغدر بالإعفاء من العقوبات أو بتخفيضها حسب الظروف ووفق شروط معينة، وفي هذا الجانب قرر المشرع باستفادة الموظف الجاني أو الشريك من العذر المعفي من العقوبة الذي قام بتبليغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية عن جريمة الغدر وساعد عن الكشف عن مرتكبها، ويشترط أن يتم التبليغ عن الجريمة قبل مباشرة إجراءات المتابعة، أي قبل تحريك الدعوى العمومية.

كما يستفيد من تخفيض العقوبة إلى النصف الفاعل أو الشريك الذي ساعد بعد إجراءات المتابعة في القبض على شخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكاب جريمة الغدر.²

2-العقوبات التكميلية:

باستقراء نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجدها قد تضمنت بالإضافة إلى العقوبات الأصلية التي توقع على الموظف العام المرتكب الجريمة الغدر، عقوبات تكميلية أحالتها إلى المادة (50) من قانون العقوبات التي تنص على أنه: " في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات"، وهي العقوبات المنصوص عليها في المادة (09) المعدلة بموجب قانون 2006، وتكون إما إلزامية وإما اختيارية، العقوبات التكميلية الإلزامية وهي ثلاثة الحرمان من الحقوق الوطنية

¹ خديجة غرداين، جريمة الاختلاس في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد(9)، العدد 3، ديسمبر 2018، ص 593.

² فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الطبعة 2، دار النهضة العربية القاهرة، 2000، ص 156.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

والمدينة والعائلية، الحجر القانوني، المصادرة الجزئية للأموال، أما العقوبات التكميلية الاختيارية فهي المتمثلة في: تحديد الإقامة، والمنع من الإقامة، والمنع من ممارسة مهنة أو نشاط، وإغلاق المؤسسة نهائياً أو مؤقتاً والحظر من إصدار الشيكات أو استعمال بطاقات الدفع، والإقصاء من الصفقات العمومية، وسحب أو توقيف رخصة السياقة أو إلغائها، وسحب جواز السفر، وتكون هذه العقوبات لا تتجاوز 10 سنوات.

أ/ بالنسبة لمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة: تأمر الجهة القضائية عند إدانة الموظف بجنحة الغدر بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة الناتجة عن تحصيل ما هو غير مستحق قانوناً أو تجاوز ما هو مستحق، وفضلاً عن ذلك تحكّم أيضاً برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح .

ب/ بالنسبة لإبطال العقود والصفقات والبراءات والامتيازات: كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب جريمة الغدر يمكن التصريح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي تنتظر في الدعوى مع مراعاة الغير حسن النية.¹

3- العقوبات المقررة للشخص المعنوي المرتكب لجريمة الغدر:

بالرجوع إلى نص المادة (53) من القانون رقم (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، نجده قد أقر بالمسؤولية الجزائية للشخص الاعتباري عن جرائم الفساد بما فيها جريمة الغدر، وهذا وفقاً للقواعد المقررة في قانون العقوبات، ويشترط لمساءلة الشخص المعنوي أن ترتكب الجريمة لحسابه من طرف ممثليه الشرعيين، كالمدبر العام أو الشخص الطبيعي الذي خوله القانون الأساسي للشخص المعنوي تفويضاً لتمثيله. وعلى هدي ذلك

¹ حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، (2016/2017)، ص 110 .

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

فانه يتعرض الشخص المعنوي المدان بجنحة الغدر لعقوبات أصلية وأخرى تكميلية، المقررة في المادة (18 مكرر) من قانون العقوبات.¹

تتمثل العقوبة الأصلية للشخص المعنوي في توقيع عقوبة الغرامة تساوي من مرة (1) إلى (5) مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة قانونا للجريمة عندما يرتكبها الشخص الطبيعي، أي غرامة تتراوح ما بين 1.000.000 دج وهو الحد الأقصى المقرر جزاء لجنحة الغدر و 5.000.000 دج وهو ما يعادل خمس مرات الحد الأقصى. وتتمثل العقوبات التكميلية في توقيع إحدى هذه العقوبات أو أكثر وهي تشمل حل الشخص المعنوي، غلق المؤسسة أو فرع من فروعها لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، الإقصاء من الصفقات العمومية لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، المنع من مزاولة نشاط مهني أو اجتماعي نهائيا أو لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، مصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة، نشر وتعليق حكم الإدانة الوضع تحت الحراسة القضائية لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات.²

المطلب الثاني

الإطار الهيكلي في الإجراءات

الإطار الهيكلي لأخلاقيات الوظيفة هو مجموعة المبادئ والقواعد التوجيهية التي تحدد السلوك الأخلاقي المتوقع من الأفراد أثناء ممارستهم لوظائفهم. يهدف هذا الإطار إلى توجيه القرارات والأفعال نحو تحقيق الخير العام والتصرف بنزاهة وأمانة.

¹ المادة (53) من القانون رقم (01/06)، مصدر سابق.

² حماس عمر، المرجع نفسه، ص 112.

الفرع الأول/ ماهية الرقابة الإدارية

يستوجب التطرق إلى ماهية الرقابة الإدارية إبراز العناصر الآتية:

أولاً/ مفهوم الرقابة الإدارية:

بالنسبة لمفهوم الرقابة الإدارية فمزال الموضوع محل جدل بين فقهاء القانون وعلماء الإدارة العامة، بل وأكثر من ذلك حيث أن علماء الإدارة مازالت نظرتهم إليها مختلفة فيما بينهم؛ إذ كل فريق ينظر إليها من زاوية تخصصه، وعليه فقد كان تعريف الرقابة مختلفا من منظور رقابة الأداء عنه من منظور إدارة المشروع، وهكذا الحال فيما يتعلق بتعريف الرقابة المالية والمحاسبية، غير أن ذلك لم يكن نتيجة لقصور منهم ولكن سبب الاختلاف كان مرجعه لما يتمتع به علم الإدارة العامة من تطور سريع ومرونة في التطبيق، وعلى رجل الإدارة أن يساير ذلك.

وتأتي الرقابة الإدارية كرابع وظيفة إدارية، بعد التخطيط والتنظيم والتوجيه، حتى تقوم بتصحيح العملية الإدارية، إن حادت عن مسارها السليم وكثيرا ما تحيد العملية الإدارية وممارستها عما هو مخطط لها، وذلك بسبب ظروف قد تكون خارجية عن سيطرة الإدارة، وربما تكون بسبب تقاعس منها، وتأتي الرقابة كوظيفة تساعد الإداريين فلا يخرجون عن المسار، وإن خرجوا عنه تحاول العمليات الرقابية تصحيح الوضع.¹

ورغم أن للرقابة معنيين لغوي واصطلاحي، إلا أننا سنكتفي بسرد المفهوم الإصطلاحي، وذلك لما له أهمية في خدمة الموضوع.

المفهوم الإصطلاحي للرقابة: تعددت التعاريف نذكر منها:

¹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 73.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

- فعرفها الدكتور /محمد الصغير بعلي على أنها: " تتجلى الرقابة الإدارية في العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها، كالرقابة الإدارية والمركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية مثلا، والتي هي رقابة داخلية هنا تمارسها الإدارة العامة على نفسها".

- كما عرفها الدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا "بأنها عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية، والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن".

- وعرّفها الدكتور /السيد عبده ناجي في مؤلفه "الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية" بقوله أن الرقابة الإدارية هي: "نشاط إنساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات، مركزا على توقع حدوث الأخطاء ومحاولة تجنبها مقدما عن طريق قياس النتائج المحققة أولا بأول، ومقارنتها بالمعايير الموضوعية مقدما لتحديد الاختلافات والتمييز بينها ومعرفة أسبابها، بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط الذي يتم مراقبته، والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريق معالجة الانحرافات وتنمية الإيجابيات وبأسلوب يدفع العاملين على تحسين الأداء وتطويره، ويحقق التعاون بينهم من أجل تحقيق الأهداف المرجوة"¹، ومن الملاحظ هنا أن هذا التعريف منظور إليه من زاوية تقييم الأداء. ومهما يكن من اختلاف حول تعريف الرقابة إلا أنه من الممكن لنا ومن خلال ما تم استعراضه سابقا من تعاريف أن تستشف وجود اتفاق لدى الجميع على العناصر الرئيسية للرقابة الإدارية وهي:

- ضرورة تحديد الأهداف ووضع المعايير.
- ضرورة متابعة وقياس الأداء الفعلي وفق المعايير الموضوعية.
- ضرورة تحليل الانحرافات وتقصي أسبابها.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله القضاء الإداري منشأة المعارف، مصر، 1996، ص 77.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

ومن خلال كل ما سلف بيانه من تعريفات نخلص إلى كون الرقابة هي " حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة، في المواعيد المحددة لها وبكفاية وفعالية".

ووفقا لهذا المفهوم فالرقابة تتضمن العناصر الأساسية التالية:

. الرقابة حق لكونها تقوم على أساس وجود صلة أو رابطة قانونية أيا كان مصدرها.

• الرقابة الممارسة هي عملية مستمرة ليس الغرض منها اكتشاف الانحرافات فقط، وإنما يتطلب الأمر وضع الحلول المناسبة لها كما هو محدد قانونا وفي ظل مراعاة الاختصاصات والصلاحيات المقررة لها.

. الرقابة ليست عملية إنسانية صرفة ولكن بالإضافة إلى ذلك فهي عملية إنسانية مقرونة بجزءات.¹

ثانيا/ خصائص الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الأساسية التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف والخطط الموضوعة وحتى يتحقق ذلك لا بد من توفر متطلبات أساسية في هذه الرقابة وهي:

1 - الرقابة الإدارية رقابة وقائية: بحيث أن الرقابة لا تسلط على التجاوزات التي تقع من الإدارة أو الأفراد فقط، بل أنها تعمل على أن لا يصدر أي قرار أو عمل إلا في حدود القانون ومبادئ المشروعية، بعيداً عن التعسف أو أي شك يبعد الإدارة إلى ما تصبو إليه من سيرها بانتظام واطراد، كما أن الرقابة تعمل على التحقق من صحة القرارات وتنفيذها وذلك من خلال بيان مدى سلامتها واكتشاف الأخطاء إن وجدت وتعديلها قبل بدأ سيرانها .

2- الرقابة الإدارية تتسم بالوضوح والبساطة: يجب أن يتسم النظام الرقابي بالوضوح والسهولة حتى يسهل تطبيقه من طرف الأفراد القائمين عليه وكذلك بالنسبة للذين سيطبق

¹ عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 77.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

عليهم بحيث يجب أن يكون مفهوماً حتى يسهل تنفيذه خصوصاً في بيان الجهة الخاصة بالرقابة والموضوع الخاص بالرقابة، كذلك بالنسبة للألفاظ وأدوات الرقابة يجب أن تكون بسيطة واضحة لا تحمل أكثر من معنى مما يتسبب في اللبس والاختلاف في الرأي والمضمون.

3- السرعة في كشف الانحرافات والإبلاغ عن الأخطاء: إن فعالية الرقابة ترتبط ارتباطاً واضحاً بعنصر الوقت، فكلما كان النظام الرقابي سريع الكشف عن الانحرافات في وقتها والتبليغ عنها وتحديد أسبابها بسرعة كانت الرقابة فعالة والعكس صحيح، كذلك يجب أن تتسم الرقابة ببيان الإجراءات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء .

4 - الرقابة الإدارية تتسم بالموضوعية: يجب أن يعكس النظام الرقابي الجوانب الموضوعية على الجوانب الشخصية، فكلما كانت الأداءات والأساليب والمعايير محددة وواضحة للقائمين على الرقابة والمسؤولين فإن الأحكام تكون موضوعية بعيدة عن أية أحكام شخصية، مما يؤدي للشعور بالطمأنينة من طرف الأفراد الذين ستطبق عليهم الرقابة.¹

5 - الرقابة الإدارية تتسم بالدقة: إن دقة النظام الرقابي يؤدي للحصول على معلومات دقيقة يمكن استخدامها في إصدار قرارات تعود بالفائدة على الإدارة وتؤدي للوصول إلى الأهداف المرسومة والعكس صحيح كلما كانت الرقابة غير دقيقة يؤدي إلى إصدار قرارات تؤدي إلى نتائج كارثية " .

6 - الرقابة الإدارية تتسم بالمرونة: يعني أن يكون النظام الرقابي متجاوباً مع التغيرات المتوقعة الحدوث ومسايراً للأوضاع دون أن يؤثر هذا على الاستقرار اللازم لفعالية الرقابة، أي أن يكون مرناً قادراً على استيعاب التغيرات المحتملة.

¹ بريس ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة، جامعة العربي بن المهدي، أم البواقي الجزائر سنة 2012، ص 49.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

7 - الرقابة الإدارية تتسم بالملائمة: أي أن تكون الرقابة تتلائم مع التنظيم الخاص بكل مؤسسة وطبيعة النشاط الذي تقوم به، فالملائمة تعني أن النظام الرقابي يختلف من مؤسسة لأخرى حسب نوعية المؤسسة ومراحل تطورها والظروف المحيطة بها، ومن حيث التوقيت المناسب لبسط الرقابة.

8 - الرقابة الإدارية تتسم بالاقتصاد: بحيث يجب أن يكون النظام الرقابي متوازنا من حيث التكاليف، أي أن تكون الرقابة قليلة التكاليف فلا فعالية في رقابة ينتج عنها نفقات كبيرة تفوق التي يهدف لتوفيرها أو المردودية المرجوة.

9 - الرقابة الإدارية تتسم بالواقعية: وهو أن تقوم الرقابة على معلومات واقعية وفعالية وليست مجرد أقوال أو معلومات قديمة فالمعلومات الخاطئة تؤثر في اتخاذ القرارات.¹

الفرع الثاني/ الرقابة المالية:

الرقابة المالية هي عملية مراقبة ومراجعة الأنشطة المالية والمحاسبية في منظمة أو مؤسسة بهدف ضمان النزاهة والشفافية والامتثال للقوانين واللوائح المالية، تهدف الرقابة المالية إلى حماية المصالح المالية للمنظمة والمرافق العمومية والمؤسسات والجهات المعنية بها، وضمان تحقيق أهدافها بطريقة مالية مستدامة وفعالة.

أولا/ المراقب المالي:

يبرز مفهوم المراقب المالي وبيان دوره من حيث:

1-تعريف المراقب المالي:

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام النفقة الذي يحرره الأمر بالصرف، كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم

¹ محسن شامي ، أثر الرقابة الإدارية على تقييم أداء العاملين دراسة حالة، جامعة محمد بوضياف المسيلة، مذكرة ماستر علوم تسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2017، 2018، ص 10.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة رقابة سابقة، وهي بمثابة رقابة وقائية والتي تترجم في التأشيرات التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة ، كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير في وظيفته.¹

2- مهام المراقب المالي:

لقد حددت المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم (381/11) مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية ويكلف بهذه الصفة، على الخصوص بما يأتي:

- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بمهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالميزانية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية، إذ يجب على المراقب المالي إرسال في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريراً مفصلاً على سبيل العرض، يتضمن هذا التقرير السنوي على الخصوص: ظروف تنفيذ النفقات العمومية الصعوبات التي واجهت تطبيق التشريع و التنظيم، النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية، الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.¹

¹ المرسوم التنفيذي رقم (381/ 11) المؤرخ في 21 نوفمبر - 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

- ممارسة السلطة على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم، بحيث يعتبر الرئيس الإداري للموظفين.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية، كإثراء مشروع دليل الصفقات العمومية أو مشروع إثراء التعليمات المحددة لكيفيات انشاء المصفوفات الأولية والمصفوفات المكملة المعدلة والمتممة.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجح وفعال للنفقات العمومية.
- يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كيفيات حددت بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية، حيث استنتجت المادة (02) منه بعض المهام التي لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بها وهي كالاتي:
 - الرفض النهائي.
 - الإشعار.

¹ محسن شامي، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

- التقرير المفصل.¹

3- الدور الرقابي للمراقب المالي.

يمارس المراقب المالي صلاحياته الرقابية عن طريق التأشير على استمارة الالتزام بعد التحقق من توفر الشروط القانونية والتنظيمية في آجال محددة و في حالة الإخلال بأحد العناصر القانونية يقوم بتحرير مذكرة رفض مؤقت.

أ - العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي:

ينصب هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي مرحلة الالتزام² فالنفقة العمومية تعرف على أنها تلك الأموال التي يقوم بإنفاقها شخص من أشخاص القانون العام، بهدف تحقيق المصلحة العامة حيث تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها²:

1- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات: التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، يقوم المراقب المالي بالتأشير على مشاريع الالتزامات المتعلقة بنفقات المستخدمين بدءا من قرار التوظيف (التعيين) الترسيم ، النقل، الانتداب، الإحالة على الاستيداع، وضعية الخدمة الوطنية ما عدا قرار الترقية في الدرجة.

2- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية: إن الجداول الاسمية هي وثائق سنوية تتضمن بيانات وجداول تحتوي على معلومات خاصة بالمستخدمين لكل سنة مالية، تخص شاغلي الوظائف العليا وشاغلي المناصب العليا بتصنيف وظيفية عليا

¹ المواد(3 و 4) من القرار الوزاري الذي يضبط كفايات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكفايات ممارسة النيابة من المراقب المالي، المؤرخ في 02 أبريل 2012 ، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ الموافق 21 أوت 2013، ص 105.

² محفوظ برحمانى ، المالية العامة في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2015،(ص27).

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

والموظفين والأعوان المتعاقدين وتخضع هذه القوائم التي تكون موقوفة إلى غاية تاريخ (31/12) من كل سنة لتأشيرة مصالح الرقابة المالية وتعتبر هذه القوائم المؤشر الأساسي لإثبات التعداد الحقيقي.

3- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتماد وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية: تشكل الجداول الأصلية الأولية وثيقة محاسبية هامة ، تبين عناصر الأجور والتعويضات المرتبطة بها الممنوحة للموظفين العاملين لدى المؤسسات والإدارات العمومية، أما الجداول الأصلية المعدلة أو التكميلية فتحدد فيها التغييرات في تعداد المستخدمين ووضعياتهم الإدارية والمحاسبية التي تحدث للموظفين خلال السنة المالية الجارية.¹

4- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق: تخضع مشاريع الصفقات العمومية والملاحق المبرمة طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لرقابة المراقب المالي وهذا قبل البدء في تنفيذ الصفقة وإمضاءها من طرف المصلحة المتعاقدة كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضاً للالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.²

أ- يخضع لتأشيرة المراقب المالي:

كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

¹ التعليم رقم (93/102) المؤرخة في 18 نوفمبر 2019 والصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ص 2.

² المرسوم الرئاسي رقم (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية، العدد (50) ، مؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

ومن أجل ضمان وتوحيد وانسجام وضعت وزارة المالية للسادة الأمرين بالصرف نموذج سند طلب عند تنفيذ الطلب العمومي أين يكون مبلغها يساوي أو يقل من الحدود المذكورة في المادة (13) من المرسوم الرئاسي رقم (247/15) المذكور سابقا.

* كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية، حيث يقوم المراقب المالي المختص بتأشير مشروع مقرر المتضمن مخصصات ميزانية أو مقرر يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات المناصب المالية، بعد التحقق من مطابقته مع القوانين والتنظيمات المعمول بهما في حدود الاعتمادات والمناصب المالية المتخذة في القرار الوزاري المشترك المتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية.

كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحق وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية كفاتير تكاليف الكهرباء ، الغاز ، الهاتف الثابت.

وتتم هذه الرقابة بعد إعداد الأمر بالصرف لاستمارة الالتزام الملائمة المرفقة بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات،¹ وتعرف بطاقة الالتزام على أنها وثيقة تؤسس في نسختين (2) بلونين مختلفين وتتضمن العناصر التالية:

- الدمغة .
- تسمية الإدارة أو الهيئة العمومية.
- نوع الميزانية.
- عنوان الباب الفرعي.
- الرصيد السابق، مبلغ العملية، والرصيد الجديد.
- تفصيل الالتزامات.
- توقيع الأمر بالصرف وختمه، الختم الدائري.¹

¹ المادة (08) من المرسوم التنفيذي رقم (414/92) ، مصدر سابق.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

ثانيا/ المحاسب العمومي:

تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة مكملة لرقابة المراقب المالي، ولا تقل اهمية عنها فله مهام رقابية هامة.

1- المجالات الرقابية للمحاسب العمومي:

لم يعطي المشرع الجزائري تعريفا للمحاسب العمومي، بل عرفه عن طريق تعدد المهام المنطوية به حيث يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:²

- تحصيل لإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.
- حركة حسابات المجرودات.
- وقد يكون المحاسب العمومي رئيسيا أو ثانويا.
- وتتمثل المجالات الرقابية للمحاسب المالي في :
- التأكد من مدى مطابقة الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توافر الاعتمادات.
- ان الديون لم تسقط أجالها أو انها محل معارضة.
- تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليه في القوانين والأنظمة المعمول بها.

¹ محمد كرموش، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 06 ، المجلد 14، 2021، ص 32.

² المادة (33) من الأمر رقم (21/90) مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد (35)، الصادرة في 15 أوت 1990.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

- الصحة القانونية للمكسب الأبرائي."

هذا ويلتزم المحاسب العمومي بالإضافة الى ما سبق بمسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية، ويقوم بأجراء المحاسبة التي تتعلق بالقيم والمستندات التي تعد شهريا كما يلتزم بإعادة التسيير بعد قفل السنة المالية 31 ديسمبر، ويتضمن مقدار الاعتمادات المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المنفقة ويرسله الى وزير المالية اي الى سلطة الوصاية وكذلك الى مجلس المحاسبة في الاعمال المحددة قانونا.¹

2- مسؤولية المحاسب العمومي وتقدير رقابته:

تتمثل مسؤولية المحاسب العمومي وتقدير رقابته في ما يلي:

أ- مسؤولية المحاسب العمومي:

تقع على المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص لان كل الاخطاء التي تقع تحت اشرافه يكون ملزما بالتعويض عنها من ماله الخاص .

وفقا لنص المادة (46) من قانون المحاسبة العمومية والمادة (02) من المرسوم (91/314) فإنه هناك جهتين يمكنهما تحريك مسؤولية المحاسب العمومي وهما مجلس المحاسبة ووزير المالية.

"هناك اجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الالتحاق بوظيفته أن يقوم به وهو اكتابة تأمين يخصه شخصيا يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته والتي ترتبط بالمهام

¹ المادة (60) من القانون (90/21)، مؤرخ 15 غشت سنة 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، جريدة رسمية، عدد (35) مؤرخة في 20 أوت 1990.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

المنوطة به، أما عن وثيقة هذا التأمين فهو يتم بعقد فردي يكتبه المحاسب العمومي لدى هيئة التأمين، واما انضمامه الى جمعية تعاضدية لمجموعة محاسبين عموميين.¹

ب- تقدير رقابة المحاسب العمومي:

يتمثل الدور الرقابي للمحاسب العمومي في ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمور بتحصيلها، عن طريق التحقق من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين المعمول بها بتحصيل الإيرادات، لكن هذه الرقابة لا تكون سوى في حدود صلاحيات المحاسب العمومي وفي امكانية اجرائها، ومن ثم فان الدور الرقابي للمحاسب العمومي هنا محدد جدا لأن الرقابة على الإيرادات لا تشكل جزءا من أصول التنفيذ، بحيث أن هذه الرقابة ليست موجبة بحكم القانون على كل معاملة وهي في طريقها الى تنفيذ بعكس الرقابة على النفقات التي تندمج في أصول التنفيذ بحيث يتعذر الصرف أي المبلغ مالم يكن قد سبق وخضع لمراقب دقيقة.²

• تتميز المحاسبة العمومية بأنها محاسبة من النوع الشكلي والبيروقراطي وتبتعد كثيرا عن الأهداف الخاصة بالمجتمعات المحلية وتدفع في الغالب الى عدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المحليين، ولذلك أبيض من الضروري ايجاد نظام بديل للمحاسبة العمومية يأخذ بعين الاعتبار المتطلبات النوعية للمكافين بالضرائب، حيث إن التسيير الحديث بالنسبة للحماية المحلية لم يعد يكمن في مدى احترام الاحكام التشريعية والتنظيمية فحسب، بل في مدى نجاح العمليات التي نقوم بها لفائدة المواطنين وهذا في مختلف نشاطاتها التي يقوم بها.

¹ المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم (91/314): تنص على " يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليه المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها " .

² عبد القادر موفق الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة تحليلية ونقدية) د/ علي رحال، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الحاج لخضر باتنة 2014، ص 154

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

فالمحاسبة العمومية الحالية وبحكم الطابع البيروقراطي الذي أصبحت تتميز به، ستبقى محلا للانحرافات لا سيما الانحرافات الميزانية منها، فالمسير بات يفضل الاتقان الشكلي، ويبقى ملاحقا بالخوف عن الفروق التي يمكن أن تظهر بين تقديرات الإيرادات والنفقات وانجازها، وهذا على حساب مردودية ونوعية الخدمة العمومية، فعندما يستخدم البيروقراطية فإنها تؤدي الى كبح روح المبادرة بحكم مضايقة المراقبة الشديدة للمسيرين المحليين وتدفع بهم الى الانطواء عوض تحسين مستواهم.¹

الفرع الثالث/النظام التأديبي حسب قانون الوظيف العمومي الجزائري:

يقصد بالنظام التأديبي مجموع الأخطاء الوظيفية التي يرتكبها الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته لوظيفته والعقوبات التأديبية التي توقع على الموظف المرتكب لتلك الأخطاء.

أولا/ المبادئ العامة المتعلقة بالنظام التأديبي:

لقد جاءت المواد من(160) الى (163) من الأمر (03/06) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي جاءت لتحديد المبادئ العامة للنظام التأديبي والتي نعرضها فيما يلي:

يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.

يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

¹ شيخ عبد الصديق، رقابة الاجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول دور الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة ديجي فارس المدية، كلية الحقوق، يوم 20 ماي 2013، ص 07 .

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات؛ وكما صنف الأخطاء لأربع درجات كذلك العقوبات التأديبية، وحسب ما تقره المادتان 165 و(166) من الأمر (03/06) فإن أساس السلطة التأديبية وانطلاقاً من الصلاحيات المخولة لإدارة المؤسسة وعلى اعتبار عنصر التبعية وما ينتج عنه من حق الاشراف والرقابة والتوجيه... فإن السلطة التي لها صلاحيات التعيين تتخذ بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية وهذا بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، في حين تتخذ بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي.¹

ثانياً/ النظام التأديبي وأثره على المسار المهني للموظف وعلاقة ذلك بجودة الخدمة العمومية:

مما سبق يظهر أن عملية إحالة الملف التأديبي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، تعد من الأعمال التحضيرية لقرار إداري والتي قد تنتهي بإصدار عقوبة سيكون لها أثر على المسار المهني للموظف، كالحرمان أو التأخير في الترقية أو الحرمان من الحصول على مهام إدارية أو تتسبب في الإغفاء منها ... الخ، ومنه فإن الإجراءات التأديبية قد تترك آثاراً سلبية على المسار المهني والسلوك التنظيمي للموظف، كما أن العقوبات التي تتجر عن الأخطاء من الدرجة الرابعة تجعل الموظف يفقد مكانته المهنية سواء بالتنزيل فيا لرتبة أو بالتسريح والإقالة مما يجعل المؤسسة تفقد خبرة وكفاءة مهنية الأمر الذي يعود بالسلب على الخدمة العمومية، فمن خلال استقراء المادة (185) من الأمر (03/06) المتضمن للقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي الجزائري يتبين أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد

¹ شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 09.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

في الوظيفة العمومية؛ الأمر الذي يجعل المؤسسة العمومية تفقد خبرة تم اعدادها لسنوات قد تكون طويلة بحكم طبيعة القطاع؛ مما يستوجب الضبط الدقيق والتنظيم، والتعليل للقرارات والإجراءات التي سبقت إعداد الملف، خاصة وأن الملف التأديبي هو ملف قانوني لأنه قد يتعرض للطعن والإلغاء من طرف القضاء بسبب طبيعة الإجراءات المتخذة والإجراءات اللاحقة، ونوعية الوثائق المتضمنة بالملف، ونوعية العقوبة ومدى تناسبها مع الخطأ المرتكب وآجال التقديم إلى المجلس التأديبي ... الخ وكذلك لفحص جوانب استعمال السلطة، الذي يمكن أن تمارسه الإدارة ضد الموظف، أو لعيب في السبب، كما أن الملف التأديبي هو ملف مفتوح، وكل وثيقة تتعلق بالمخالفات المسجلة على الموظف بإمكانها أن تقوي صحة رؤية الإدارة للموضوع، يمكن إلحاقها بالملف مادام المعني بالأمر لم يتم بعد استدعائه للمثول أمام المجلس التأديبي، وهو أي الملف متكامل وغير منفصل، ويجمع كل الوثائق المتعلقة بالمخالفات التي سيحال المعني بالأمر من أجلها على المجلس التأديبي، لذا فالأخطاء الإدارية ستعرض الموظف للمساءلة، ولكن في نفس الوقت فإن عدم ضبطها وتنظيمها وسوء توظيفها تعرض الإدارة للمساءلة الإدارية والقضائية بالطعن أمام الجهات القضائية المختصة، ويعد قرار الإحالة على المجلس التأديبي آخر مرحلة من مراحل العقاب والجزر، بعد أن تكون الإدارة قد استنفذت كل الوسائل في تنبيه الموظف إذا كانت المخالفة من الدرجة الأولى، وهنا لا يتعلق الأمر بالهفوة الخطيرة التي تستوجب الإحالة الفورية على المجلس الانضباطي، كما يشكل عمل المجلس التأديبي إحدى مراحل الرقابة على سلوك الإدارة في تقديرها للخطأ، وفي تصورها للعقوبة، وهو بذلك دليل صحة وسلامة القرار الإداري النهائي ولو بشكل نسبي.¹

¹ ريثمي الفضيل وبلاغماس بركة، النظام التأديبي وأثره على المسار المهني للموظف العام وعلاقة ذلك بجودة الخدمة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، جامعة البليدة 02، ص 16.

المبحث الثاني

مدى فعالية آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة

تعتمد فعالية آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة على عدة عوامل، بما في ذلك تصميم هذه الآليات، وتنفيذها، ومراقبتها ومن خلال هذا المبحث سنحاول التطرق إليها ومدى فعاليتها.

المطلب الأول

دور الآليات المقررة والآثار المترتبة عليها

من خلال هذا المطلب سنحاول التطرق إلى دور الآليات من حيث مدى فعالية إخضاع الموظف للرقابة الإدارية في الفرع الأول ثم إلى دور الآليات من حيث مدى فعالية إخضاع الموظف للنظام التأديبي في الفرع الثاني.

الفرع الأول/ من حيث مدى فعالية إخضاع الموظف للرقابة الإدارية:

يعتبر الزمن في هذا النوع من الرقابة المعيار المعول عليه، وتنقسم الرقابة تبعاً لذلك حسب ما يراه الفقهاء إلى رقابة لاحقة ورقابة سابقة.

1- الرقابة السابقة:

تمارس هذه الرقابة حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره، وبذلك فإن الرقابة السابقة تعد مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذاً وقابلاً للتنفيذ، كما تفترض الرقابة السابقة تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة.

ولعل الميزة الأساسية التي تميز هذا النوع من الرقابة أنها تمكن من تجنب الأخطاء قبل وقوعها، وبعبارة أخرى هذا النوع من الرقابة أنها تؤدي بتدخل جهة الرقابة إلى بطئ

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

الإجراءات وإصابة الوحدة بالجمود،¹ كما أنها تؤدي إلى المساس بفكرة الاعتراف للمؤسسات والهيئات العامة بالشخصية المعنوية، بحيث تحيل هذه العملية إلى هيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ، غير أن الرد على كل ذلك يتمثل في أن الوقاية خير من العلاج.

2- الرقابة اللاحقة:

تعتبر الرقابة الإدارية لاحقة إذا انصبت على ما صدر فعلا من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، ولهذه الرقابة صورا عديدة تختلف باختلاف وقف وأسلوب ممارستها، فيمكن أن تتم عن طريق التفتيش ميدانيا، وقد تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة. وفي إطار هذا النوع من الرقابة فإن المؤسسات والإدارات العامة الخاضعة للرقابة اللاحقة تبقى محتفظة باستقلالها حيث أن قراراتها غير موقوفة ولا مشروطة كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة كما تتمتع الإدارة الخاضعة لهذه الرقابة بحرية كاملة في التصرف لوجود فصل بين جهة الرقابة والإدارة، وما يعاب على هذا النوع من الرقابة أنها تتم بعد أن يكون التصرف الذي قامت به الإدارة العامة محل الرقابة اللاحقة قد اكتملت جميع أسباب وجوده واستقرت بالتالي تلك التصرفات.²

الفرع الثاني/ من حيث مدى فعالية إخضاع الموظف للنظام التأديبي:

تقوم عملية التأديب على ضرورة احترام سلطة التعيين، باعتبارها صاحبة السلطة في تأديب الموظفين لمختلف الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، كما تمارس هذه الصلاحية في ظل احترامها لمختلف الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف محل التأديب.

¹ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2004، ص 148.

² حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 149.

أولا / إجراءات التأديب:

منح المشرع سلطة التعيين صلاحية اتخاذ الإجراءات التأديبية، وميز في ذلك بين عقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، وعقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة، كما أعطى لها سلطة اتخاذ إجراءات تأديبية أخرى في حالات معينة.

1- الإجراءات الخاصة بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية:

تتخذها سلطة التعيين بموجب قرار، تبين فيه أسباب تسليط العقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية على الموظف، شريطة حصولها مسبقا على توضيحات كتابية من المعني- (المادة 165) (فقرة 01) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06)¹، فمن الضروري أن تستفسر سلطة التعيين عن الأمر قبل أن تبادر بتوقيع العقوبة المناسبة.

ولم يلزم المشرع سلطة التعيين عند اتخاذها لعقوبات الدرجتين الأولى والثانية الرجوع إلى جهة معنية، والسبب في ذلك يرجع إلى قلة خطورة هذه العقوبات، وذلك بالنظر إلى الآثار التي تنجم عنها، غير أنه تبقى عقوبة الشطب من قائمة التأهيل عقوبة الدرجة الثانية على درجة من الخطورة، لكونها تحرم الموظف من الترقية، ومما يقترن بها من آثار مالية، مع بقاء الموظف محتفظا بحقه في التسجيل لاحقا.

ويمكن للموظف في هذه الحالة، أن يطلب رد الاعتبار من سلطة التعيين، بعد مضي سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة، وقد يقع رد الاعتبار بقوة القانون، بعد مضي سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة، على أن لا يكون الموظف قد تعرض لعقوبة جديدة. ويترتب على رد الاعتبار محو كل أثر للعقوبة من ملف المعني بما قد نصت عليه المادة (176) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06) من أحكام.²

¹ الأمر (03/06)، المؤرخ في 15/07/2006، مصدر سابق.

² زواوي برحمون، مرجع سابق، ص 36.

2- الإجراءات التأديبية الخاصة بعقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة:

تتخذها سلطة التعيين بناء على قرار مبرر وبعد رجوعها وجوبا إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مجتمعة كمجلس تأديب، بحيث يكون رأي اللجنة ملزما السلطة التعيين طبقا للمادة (165) (فقرة 02) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06)، ويؤسس رجوع سلطة التعيين إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، على مدى خطورة العقوبات الممكن توقيعها على الموظف محل التأديب، وذلك بالنظر إلى الآثار التي تتجم عنها، فهي الأخرى على درجة كبيرة من الخطورة، منها ما يؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية الرابطة بين الموظف والمؤسسة أو الإدارة المستخدمة (كالتسريح أقصى عقوبات الدرجة الرابعة).

توقع سلطة التعيين العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة في ظل مراعاتها للإجراءات المبينة أدناه:

أ- **معاينة الخطأ:** نصت المادة (166) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06)، على أنه يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين في أجل لا يتعدى 45 خمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ. تتم المعاينة بإعداد تقرير يتضمن تبيان أسباب متابعة الموظف تأديبيا، بذكر الفعل المرتكب من جانبه، والذي يشكل خطأ مهنيا من درجة ما مدى مسؤولية الموظف في المؤسسة أو الإدارة المستخدمة، الضرر الناجم عن الخطأ، العقوبة المناسبة المراد توقيعها..... وغيرها.

ب- **إخطار المجلس التأديبي:** نصت المادة (166) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06)، على أنه: "يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ. يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

يتم الإخطار بموجب تقرير مبرر والمشار إليه آنفاً، وذلك في أجل لا يتعدى (45) خمس وأربعون يوماً، تسري من تاريخ معاناة الخطأ، وإلا يسقط الخطأ بانقضاء الأجل، مما ينبني عليه عدم متابعة الموظف تأديبياً.¹

ويعتبر الإخطار بمثابة تحريك للدعوى التأديبية تباشرها سلطة التعيين ضد الموظف مرتكب الخطأ المهني وذلك أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، مجتمعة كمجلس تأديبي.

بعد قيام سلطة التعيين بهذه الإجراءات يأتي دور المجلس التأديبي، فيلتزم وجوباً أولاً الفصل في الدعوى التأديبية: ويتم في ظرف لا يتعدى خمس وأربعون (45) يوماً، تسري من تاريخ إخطاره بالدعوى التأديبية طبقاً للمادة (165) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06)، ولم ينص المشرع على الأثر المترتب في حال عدم فصل المجلس التأديبي في القضية في الآجال القانونية، وذلك بالمقارنة مع نصه على سقوط الخطأ في حال عدم إخطار سلطة التعيين للمجلس التأديبي في الآجال القانونية، مما يطرح التساؤل حتماً حول مصير الدعوى التأديبية في هذه الحالة، فهل تسقط بالقياس على سقوط الخطأ؟ وعند الضرورة، وقبل البت في القضية المطروحة أمامه، قد يطلب المجلس التأديبي من سلطة التعيين فتح تحقيق إداري طبقاً للمادة (171) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06) من أحكام، جوازي فلمجلس التأديب كامل السلطة التقديرية في طلب فتح تحقيق، وفق مقتضيات الصالح العام، فالهدف من التأديب كما أسلفنا الذكر، حماية سير المرافق العمومية. وينبغي التأكيد على أن اللجوء إلى التحقيق يكون قبل البت في القضية، بهدف إظهار الحقيقة ومن ثم بناء القرار التأديبي على أسس شرعية.

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، ط (3)، 2006، ص 88.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

وأما عن جمع سلطة التعيين بين تحريك الدعوى التأديبية وإجراء التحقيق فتلك مسألة خلافية، يرى فيها البعض بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لأن هذا الإجراء هو امتداد للسلطة التأديبية، بينما يرى البعض الآخر بأن هذا الجمع وضع خطير ينجم عنه المساس بضمانات الموظف في مواجهة السلطة التأديبية، ويمس بالحيدة التي ينبغي أن تتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، ويفضل إسناد التحقيق إلى جهة منفصلة ومستقلة عن الجهة التي تملك حق التأديب كمفتشية الوظيف العمومي مثلا.¹

ج- إصدار قرار العقوبة: وذلك بعد المداولات التي يقوم بها في جلسات مغلقة طبقا للمادة (170) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (03/06) من أحكام²، بحيث يكون مبررا، وإلا كان عرضة للإلغاء من قبل القضاء المختص، فتسبب قرار العقوبة يعد من الضمانات الهامة المقررة لمصلحة الموظف، وينبغي التأكيد على وجوب البت في القضية في الآجال القانونية، طبقا لما نصت عليه المادة (170) قانون الوظيف العمومي (03/06).

المطلب الثاني

مدى إستجابة تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة

تعتمد استجابة تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة في قوانين الوظيفة العمومية على تنوع الجوانب المتعلقة بالأخلاقيات التي تغطيها هذه القوانين وعلى كيفية تنفيذها وتطبيقها، ومن خلال ما يتضمنه قانون الوظيفة العمومية وقانون مكافحة الفساد من نقاط قوة وتحديات فيما يتعلق بتكريس وتعزيز الأخلاقيات.

¹ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 89.

² المادة (170) من الأمر (03/06) المؤرخ في 15/07/2006، مصدر سابق.

الفرع الأول/ مدى إستجابة تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة في قانون الوظيفة العمومية:

يتمثل هذا الدور في المهام المسندة للهياكل المقررة بشأنها:

أولا/ المؤسسات العمومية

يتمثل المؤسسات العمومية في:

1- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

يتجسد الإطار القانوني لهاته الهيئة في ما يلي:

أ- طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تنص المادة (18) من القانون رقم (06/01) على " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية. " انطلاقا من نص المادة أعلاه نجد ان الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتميز بمجموعة من الخصائص الي تشكل الطبيعة القانونية لها ويمكن تحديدها فيما يلي:

1- الهيئة سلطة إدارية مستقلة:

تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية، بوصفها سلطة إدارية مستقلة، ولقد وجدت هذه الأخيرة لأجل ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكفي بالتسيير فقط و انما تراقب نشاطا معيناً في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن ¹.

وتعد الاستقلالية أمراً ضروريا حتى تتمكن الهيئة من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب مما يحد من جرائم الفساد بوجه عام، ولأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال

¹ عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك المالية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 12.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

المادة (19) من القانون مكافحة الفساد مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة والتي حددت كالآتي:

تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية، وعموما على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلامهم مهامهم.

2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

4- ضمان أمن وحماية اعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو لمهامهم".

يحتكر رئيس الجمهورية سلطة تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مما يحد من استقلالية الهيئة ومنه دورها في مكافحة الفساد بمختلف صورته وخاصة المالي. وعلى هذا حبذا لو تم توزيع سلطة التعيين في الهيئة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والجهاز القضائي، وذلك من اجل ضمان استقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية.

إلى جانب سلطته في تعيين الاعضاء ورئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يبقى رئيس الجمهورية المتمكن والمستحوذ الوحيد على تعيين الامين العام، إذ بموجب تولي هذا الاخير التسيير الاداري والمالي للهيئة الوطنية يبقى دائما متأثرا وخاضعا للسلطة المكلفة بتعيينه، مما يقلص من استقلاليته ومنه استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.¹

¹ عميور خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ضل التشريع الجنائي الجزائري رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة ورقلة 2012، ص 77.

2- تمتع الهيئة بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية:

منح المشرع الجزائري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد الشخصية المعنوية¹ وهذا القيام بمهامها على أكمل وجه و نص أيضا على تمتعها بالاستقلال المالي. هذا وقد منح المشرع أهلية التقاضي كأثر مترتب على التمتع بالشخصية المعنوية، وتمثيل الهيئة أمام القضاء يكون من طرف رئيسها وفقا للمادة (09) من المرسوم الرئاسي رقم (06/413) المعدل والمتمم، كما يشار كذلك إلى أنه رغم تمتع الهيئة الوطنية بالاستقلال المالي إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة. وكذا خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية، كما أن تلقي الهيئة إعانات من الدولة يستلزم خضوعها لرقابة المراقب المالي والذي يتولى وزير المالية تعيينه وهذا ما نصت عليه المادة (24) في المرسوم (06/413).²

يتضح مما سبق تبعية الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية المالية إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعلها جهازا تابعا ماليا للسلطة التنفيذية ولهذا فإن الاستقلال المالي للهيئة محدود نسبيا، كونها تعتمد في مواردها على السلطة التنفيذية وتخضع كذلك للرقابة المالية.

3- تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية:

بالرغم من عدم خضوع الهيئة لأية رقابة وصائية أو سلطة رئاسية ومن ثمة لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو تتدخل في صلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة الوطنية، " إلا أنه بالرجوع إلى أحكام القانون نجده ينص على " أن توضع لدى رئيس الجمهورية" مما يشكل تناقضا مع استقلالية الهيئة، بالإضافة إلى ذلك فإن التنظيم الداخلي للهيئة الوطنية

¹ المادة 18 من القانون رقم(06/01)، مصدر سابق، ص 04.

² المرسوم (06/413)، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتعلق بتشكيلة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتنظيمها وكيفية

سيرها ، جريدة رسمية، عدد (74)، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006 .

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

للقاية من الفساد ومكافحته يحدد بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، لتبقى تابعة للسلطة التنفيذية".¹

ب- اختصاصات الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته:

للهيئة الكثير من المهام أشارت إليها المادة (20) من القانون (06/01) ولقد تم تفصيلها بدقة بموجب المرسوم (06/413)، الذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام وعليه نتناول ضمن هذا المطلب تحديد صلاحيات الهيئة بمختلف أقسامها وتقييم دور الهيئة في مكافحة الفساد عموماً منه وحماية المال العام خصوصاً.

1- صلاحيات الهيئة الوطنية للقاية من الفساد ومكافحته:

إن تعليمة رئيس الجمهورية رقم (03) اعادة تنظيم صلاحيات هذه الهيئة الوطنية وهذه المهام تتمثل في:

أ/ صلاحيات القسم المكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس:

ويتولى على الخصوص المهام التالية:

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية والاجتماعية وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه، من أجل تنوير السياسة الشاملة للقاية من الفساد واقتراح التوصيات المكلفة بالقضاء عليها من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما.

- تقييم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية فيجمع المعلومات وتحليلها.

- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال والمتعلقة بالقاية من الفساد بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها.

- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان القاية من الفساد وضمان حفظه واستعماله وإعداد تقارير دورية لنشاطاته وغيرها من المهام.

¹ خديجة عميور، المرجع السابق، ص 08.

" هذا ويلاحظ ان المشرع لم يحدد طبيعة المعلومات والوثائق التي للهيئة حق طلبها، وترك لها سلطة تقديرية في هذا النطاق وقيدها في هذا المجال بقيددين الأول: أن تكون هذه الوثائق مرتبطة بممارسة مهامها الواردة في المادة (20) من القانون سابق الذكر (06/413) ، والثاني في أن تكون هذه الوثائق مفيدة كما أن للهيئة حق الاطلاع حتى على المعلومات ذات الطابع السري، وهذا ما تؤكدته المادة (01) (الفقرة 19) من القانون (06/01) وكذا المادة (01) (فقرة 20) من المرسوم الرئاسي(06/13) المعدل والمتمم." ¹

2- المصالح المكلفة بالرقابة في مجال التوظيف:

أولى المشرع الجزائري عناية كبيرة بتنظيم مصالح الوظيفة العمومية ومصالح الميزانية من أجل تحقيق تسيير جيد وفعال للوظيفة العمومية وضمان نوع من المصادقية على نتائج مسابقات وامتحانات التوظيف ومراقبة الإجراءات ومدى مطابقتها مع التشريع والتنظيم المعمول به.

أ- المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري:

تعتبر المديرية العامة للوظيفة العمومية الجهاز الإداري الوحيد المركزي مهمته تسيير قطاع التوظيف العمومي، وحرصاً من المشرع على تحقيق الأهداف المتعلقة بهذا القطاع وضع عملية الرقابة والإشراف الإداريين في يد هذا الجهاز، ولقد ظهرت هذه الهيئة سنة 1963 بموجب المرسوم رقم (62/26) المؤرخ في 18 سبتمبر 1962²، وجاء بعده المرسوم رقم (304/64) المؤرخ في 15 أكتوبر 1964 الذي كان تاريخ إنشائها واختصاصاتها، ألحقت المديرية العامة بداية سنة 1965 بوزارة الوظيفة العامة التي كان دورها دراسة تسيير

¹ مروة عيساوي، الآليات المؤسساتية لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص: جنائي للأعمال، جامعة العربي بن حميدي - أم البواقي -، السنة الجامعية 2016/2017، ص 72.

² المرسوم رقم (62-26)، المؤرخ في 18 سبتمبر 1962.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

أجهزة الدولة وجعل عملها يتسم بالمرونة والسرعة، ثم لحقت بوزارة الداخلية في نفس السنة بعد إلغاء وزارة الوظيفة العامة، وفي سنة 1984 ألحقت بالوزارة الأولى وذلك بالمرسوم رقم 84-34 المؤرخ في 18 فبراير 1984، ولإعادة الاعتبار للهيئة المركزية للوظيفة العمومية تم إصدار المرسوم رقم (95-123) المؤرخ في 29 أبريل 1995 المحدد لصلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية، وفي سنة 1996 تم وضعها تحت إشراف رئيس الحكومة إلى سنة 2006 حيث تم إلحاقها برئاسة الجمهورية وفي سنة 2013، ومع استحداث منصب الوزير الأول ألحقت بالإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية¹.

ب- مفتشية الوظيفة العمومية:

تعتبر مفتشية الوظيفة العمومية من الهياكل المحلية المساعدة للهياكل المركزية الموجودة على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية، ولقد أقر المشرع بضرورة إنشاء مفتشيات الوظيفة العمومية على المستوى المحلي²، ويظهر ذلك من خلال مختلف النصوص التنظيمية بداية من المرسوم التنفيذي رقم (71 / 42) المؤرخ في 28 جانفي 1971 ثم تعديله بالمرسوم رقم (76 / 104) المؤرخ في 10 جوان 1976 ثم المرسوم المعدل والمتمم له رقم (95 / 125) المؤرخ في 29 أبريل 1995، ثم المرسوم التنفيذي الأخير رقم (98 / 112) المؤرخ في 06 أبريل 1998 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية³، ولقد عرفت المادة الأولى من هذا المرسوم على أنه "تشكل مفتشية الوظيف

¹ رشيد معيزة، مفتشية الوظيف العمومي كجهاز للرقابة في القانون الجزائري، مذكرة ماستر حقوق تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة 2013/2014، ص 10.

² - زاوي برحمون، النظام القانوني لمفتشية الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر حقوق، تخصص قانون الوظيفة العمومية، جامعة الدكتور الطاهر، مولاي سعيدة، الجزائر، سنة 2017 - 2018، ص 28

³ المرسوم التنفيذي رقم (98 - 112) المؤرخ في 06 أبريل 1998 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

العمومي المحدثة في كل ولاية هيكلًا غير مركزي تابعاً للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وتتاط بها الاختصاصات والصلاحيات كما يحددها هذا المرسوم.¹

ج- مهام مفتشية الوظيفة العمومية:

تتمتع مفتشية الوظيفة العمومية بجملة من المهام تتمثل في اختصاصات رئيس المفتشية، بحيث يسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بتسيير مجالات التوظيف ومسارات الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين للدولة المنتمين للمؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية، وبهذه الصفة يكلف على الخصوص بما يأتي:

أ/ في مجال التوظيف: يضطلع رؤساء مفتشيات الوظيفة العمومية الموجودة على المستوى

المحلي بمجموعة من الأدوار الرقابية والاستشارية والتمثيلية فيما يلي:

- يسهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيف العمومي.
- يضبط بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية ويتابع تنفيذها.
- يمارس الرقابة البعدية لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية طبقاً للإجراءات المقررة، ومراجعة أي قرار فردي للحياة المهنية يراه غير مطابق للتنظيم المعمول به.
- يساعد المؤسسات والإدارات العمومية في معالجة المنازعات بينها وبين موظفين والأعوان، يقوم بأية مراقبة تسيير للموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية.
- يتولى بالاتصال مع المصالح المعنية تقييم التدابير المقررة في مجال تسيير الموارد البشرية.

¹ المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم (98 / 112) المؤرخ في 06 أبريل 1998، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 21 بتاريخ 12 أبريل 1998، المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 06-361 المؤرخ في 19 أكتوبر 2006 ، جريدة رسمية عدد 66.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

- يتابع تطور تعداد الموظفين في المؤسسات والإدارات العمومية ويقترح أي تدبير لضبطها،
- يجمع كل المعلومات ويستغلها لإعداد إحصائيات مرتبطة بالشغل، ويقدم كل المساعدة للمصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية في تحضير المسابقات والامتحانات والاختبارات في المؤسسات والإدارات العمومية وفي تنظيمها وإجرائها،
- يمثل المديرية العامة للتوظيف العمومي في مجالس إدارة المؤسسات العمومية المحلية، وينظم وينشط ويوزع أي برنامج إعلامي موجه لمسيري الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات.
- يقدم تقريراً دورياً للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية عن أعمال المفتشية ويقترح كل ما يتعلق بتحسين سيرها.¹
- ب/ في مجال الإصلاح الإداري:** يكلف رؤساء مفتشيات الوظيفة العمومية الموجودة على المستوى المحلي بمجموعة من الأدوار والإجراءات لتحسين ولتطوير نوعية الخدمات المقدمة من قبل المرافق العمومية وعصرنة الإدارة العمومية من خلال تنفيذ المهام الآتية:
 - يكلف بدراسة واقتراح الإجراءات الضرورية للتحسين المستمر لنوعية خدمات المرافق العمومية وتبسيط العلاقات بين الإدارة والمواطنين وتخفيف المساعي والإجراءات الإدارية وللتكفل باحتياجات المستعملين.
 - يدرس ويقيم سير المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية.
 - يقترح على الإدارة المركزية كل الإجراءات التي ترمي إلى تحقيق النجاعة في الإدارة العمومية.
 - يقترح كل إجراء يهدف إلى ضبط المقاييس وتبسيط الإجراءات الإدارية.
 - يتأكد من تطبيق الإجراءات التي تسعى إلى تطوير العلاقة بين الإدارة والمواطن.

¹ المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم (98 / 112)، المصدر السابق.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

- يسهر على تحسين شروط استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم.
- يقترح كل إجراء يسمح بإقامة مصالح متعددة الصلاحيات في خدمة الجمهور.
- يجمع كل المعلومات التي تساعد على تجديد وعصرنة الإدارة العمومية.¹

ثانيا/ القضاء:

نشير بداية أن فكرة إنشاء الأقطاب المتخصصة تعود إلى سنة 2004 حيث في ظل تطور الظاهرة الإجرامية وتنوع أشكالها ورغبة المشرع في مكافحة ما استجد من جرائم التي تتميز بخطورة كبيرة خاصة على الاقتصاد والأمن الوطنيين تم تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب القانون رقم (04/14) المؤرخ في (2004/11/10)² والذي استحدث ما يعرف بالأقطاب المتخصصة أو المحاكم ذات الاختصاص الموسع، وهي مجموعة من المحاكم التي مدد اختصاصها المحلي في بعض الأنواع من الجرائم المحددة على سبيل الحصر وذلك بموجب المواد (37 و 40 و 329) من قانون الإجراءات الجزائية.³ ويجب الإشارة في هذا المجال أن اختصاص المحاكم ليس وحده الذي تم توسيعه وتمديده وفقا للمواد المذكورة أعلاه بل تم تمديد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق إلى دوائر اختصاص محاكم أخرى وهذا في جرائم محددة سلفا وليس من بينها جرائم الفساد، وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم (06/348)⁴ المتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، والذي حدد قائمة المحاكم المعنية وهي أربع: محكمة سيدي أمحمد، محكمة قسنطينة، محكمة ورقلة، محكمة وهران ولقد نص

¹ المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم (98 / 112)، مصدر سابق.

² القانون رقم (04/14) المؤرخ في (10/11/2004) معدل و متمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966

المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

³ الأمر (155/66) المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية، مصدر سابق.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم (06/348) المؤرخ في 2006/10/05 المتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم

ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، جريدة رسمية، عدد 63، 2006.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

التنظيم المذكور أعلاه على الاختصاص الإقليمي للمحاكم الأربع أو قاضي التحقيق أو وكيل الجمهورية وهو يشمل مجموعة من المحاكم محددة على سبيل الحصر، ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري في ظل القانون رقم: (04/14) وكذا المرسوم رقم (06/348)¹ لم يسمح بتمديد الاختصاص المحلي للمحاكم وقضاة التحقيق ووكلاء الجمهورية عندما يتعلق الأمر بجرائم الفساد، وهذا بصريح المواد (37 و 40 و 329) من قانون الإجراءات الجزائية المعدلة بموجب القانون رقم (04/14) والتي نصت على جواز التمديد في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف وهذا دون النص على جرائم الفساد، وقد اختلف الفقه في ذلك الوقت حول مدى جواز امتداد اختصاص الأقطاب المتخصصة بنظر جرائم الفساد، فهناك من رأى عدم جواز ذلك استنادا للمادة المذكورة أعلاه، ومنهم من رأى أن المشرع قد وقع في سهو فقط.

غير أن صدور الأمر رقم (10/05) المتمم لقانون رقم (06/01) المتعلق بمكافحة الفساد وقد حسم الأمر وفصل في الجدل بشكل نهائي عندما نص في الفقرة الأولى من المادة (24) مكرر (01) على ما يلي: تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون جرائم الفساد لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية . وحسنا فعل المشرع عندما استدرك هذه الثغرة الكبيرة والتي كانت تحول دون المتابعة القضائية لجرائم الفساد خاصة تلك التي ترتكب في إقليم عدة ولايات من الوطن،

¹ المرسوم رقم (06/348)، المصدر نفسه.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

وفي ظل عدم تمديد الاختصاص السابق الإشارة إليه لم يكن من السهل تتبع هذه الجرائم للقيود المفروضة على المتابعة الجزائية في جرائم الفساد.¹

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

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

أولا/ قانون الجمارك:

تعتبر الجمارك أحد الأجهزة المعنية بحماية الوطن كونها البوابة الأمنية لمنع دخول أي ممنوعات تهدد أمن وسلامة الدولة، وزيادة على ذلك تمثل الجمارك أحد موارد الدولة المالية. فوفقا للمرسوم التنفيذي رقم (10/286) الخاص بالموظفين المتمنين لأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك في المادة (04) منه يكلف الموظفون الذين ينتمون إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك كسلك الضباط وسلك المفتشين بضمان حماية الاقتصاد الوطني وأمنه ودعمه.² كما يتدخل الموظفون الذين ينتمون إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك في إطار صلاحياتهم كما يمكنهم أيضا التدخل بناء على أمر من مصلحة أو بمقتضى طلب لمعاينة مخالفات التشريع والتنظيم التي تتكفل إدارة الجمارك بتطبيقها.

وفي حالة معاينة مخالفة جمركية، فإنهم ملزمون بالتدخل حتى خارج أوقات العمل، وهم بذلك يعتبرون في حالة عمل ويتعين عليهم إخطار سلطتهم السلمية فورا.

¹ عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص 53.

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

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

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

- أن يؤدي الموظفون بإدارة الجمارك عند أول تعيين لهم و قبل تولي مهامهم أمام المحكمة التي يقع مكان تعيينهم بدائرة اختصاصها اليمين الآتي نصها: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي قانونا."

كما لا تجدد اليمين ما لم يكن هناك انقطاع نهائي لعلاقة العمل.

- يلزم الموظفون بإدارة الجمارك بالتصريح بممتلكاتهم في إطار الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

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

وبالتالي يسلب الفساد موارد الدولة ويساوم على دخوله أو تقليص إيراداته الحكومية، وبالأخص الإيرادات الضريبية والرسوم الجمركية، ويزيد من تكاليف العقود، ويخفض الجودة والنوعية، ويشوه السياسات، ويحد من الاستثمار، فالفساد يضر بالاقتصاد ويعطل نموه ويعيق تقدمه.¹

كذلك من بين الآثار السيئة للفساد ما يحصل من عمليات التهرب الضريبي والجمركي سواء الذي يتم من جانب المهربين بمفردهم، أو الذي يتم بين هؤلاء المهربين وبعض ضعاف

¹ فيصل بن طابع المطيري، معوقات الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد. (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص.54.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

النفوس من موظفي الضرائب والجمارك، الذي أثبتت التحقيقات تورط الكثير منهم في مساعدة المهربين على تحقيق مآربهم، وهذا بحد ذاته يشكل ضررا بالغا بالموارد الاقتصادية. كما يؤدي الفساد الإداري إلى ارتفاع الأسعار، وذلك نتيجة للعمولات والرشاوى التي يدفعها أصحاب المشاريع الخاصة للموظفين الحكوميين، فهي من وجهة نظرهم نوع من التكلفة تضاف إلى قيمة السلع والخدمات التي يعرضها هؤلاء، بحيث يتحملها المستهلك في نهاية الأمر .

ثانيا/ قانون الأمن:

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

ذلك أن إرساء دعائم الأمن في الدول تجعل كل مواطن يؤدي دوره خير أداء لأن شعوره بالأمن والطمأنينة يضيف عليه الاستقرار الذي يزيد من إنتاجيته في عمله، وهكذا الحال بالنسبة للجماعات والهيئات الأخرى الأمر الذي يظهر نتائجه واضحة في خطط التنمية في الدولة بصفة عامة.¹

وبالرجوع إلى المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم (10/322)² الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن³ يتشكل موظفو الأمن الوطني من:

¹ سعد عبد الله الشهراني، التنظيم الأمثل للشرطة في ضوء المفهوم الشامل للأمن رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 79.

² المرسوم التنفيذي رقم (10/322) المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، جريدة رسمية، العدد 78 (26) سبتمبر (2010).

³ المصدر نفسه.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

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

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

وتعد أسلاكاً خاصة بالأمن الوطني الأسلاك الآتية:

سلك أعوان الشرطة، حفاظ الشرطة مفتشي الشرطة ضباط الشرطة محافظي الشرطة، وأخيراً مراقبي الشرطة.³

ومن بين الواجبات المطبقة على هذه الفئات غير المنصوص عليها في الأمر رقم 06/03 ما يلي:

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

✓ أن يمارس موظفو الشرطة مهامهم في ظل احترام قواعد قانون أخلاقيات الشرطة المحددة بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

¹ المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم (10/322)، المصدر السابق.

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

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

⁴ لمياء شروف، دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2015/2014، ص 83.

الفصل الثاني آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

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

والملاحظ أن التشريعات الجديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب، وذلك لكثرة ما بها من ثغرات قانونية من جهة، وعدم جدوى وفعالية تطبيق القوانين نتيجة فساد القائمين على تنفيذها من العاملين بالأجهزة الأمنية والرقابية والقضائية من جهة أخرى، وهذا ما يؤدي إلى إضعاف كيان الدولة وفقدانها الهيبة والمصداقية أمام مواطنيها والمقيمين فيها إقامة دائمة أو مؤقتة، وبالتالي انعدام الثقة فيها من قبل الحكومات الأخرى.

والأهم في ذلك زعزعت ثقة الشعب بالنظام السياسي بسبب تعرض مصالح المواطنين للضياع والسلب والنهب وتزايد الهوة بين الحاكم والمحكوم، وفي نهاية المطاف يتسبب الفساد في حصول توترات اجتماعية وسياسية في الدولة، وبالتالي شيوع الفوضى في الأعمال التي تقدمها الدولة ومرافقها، لأن الرقابة فقدت بفساد من هو أعلى منها ولعدم وجود من يحاسب الموظفين في المستويات الصغيرة لفساد المستويات العليا، وانعدام العدالة بين المواطنين لأن الإدارة العليا تكفلت بحماية المخالفين، وضياع المصالح العامة للدولة وعدم تحقيق أهدافها في معظم المجالات.¹

¹ لمياء شروف، المرجع السابق، ص 84.

الخاتمة

تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية إحدى أهم ركائز النظام الوظيفي في الدولة، حيث أنها تقوم على مجموعة من المبادئ والأسس التي تهدف بالخصوص إلى ترقية العمل الإداري وضمان فعاليته، وذلك بالحرص على تقديم صورة أفضل للعمل المنوط بالموظف العام من خلال العمل من أجل الوصول إلى أرقى مستويات التعامل مع المواطنين خدمة لهم عن طريق انتفاعهم بما تقدمه لهم المرافق العامة وتحقيقا للمصلحة العامة.

غير أنه كثيرا ما تصطدم هذه الأخلاقيات الوظيفية بجملة من العوامل التي تسبب ضعف القيم التي تبني عليها وتؤثر سلبا في مستوى العمل الإداري، من بين هذه الأسباب تبرز على الخصوص، مساوئ التأطير وغياب مستوى تكوين وتدريب مقنع وفعال، العمل في بيئة وظيفية غير ملائمة ينتج عنها ضغوط العمل، كما أن هناك أسباب مرتبطة بشخصية الموظف في حد ذاته متمثلة في اتجاهات الموظف وآرائه واعتقاداته بوظيفته، وضعف الوازع الديني لديه.

ونستنتج من خلال هذه الدراسة بعض النتائج:

1. أن دور أخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة يتحقق من خلال فعالية آليات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي، والتي تشمل على إجراءات تكريس أخلاقيات الوظيف العمومي عن طريق تبرير الغيابات والتصريح بالممتلكات.

2. أن دور الآليات التي وضعت لمحاربة الفساد والرشوة والإختلاس اتسمت في جانب كثير منها بالطابع الوقائي كالهئية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بحيث اعتبرها البعض كنقطة سلبية في التشريع الجزائري. كما أن الكثير من القوانين كقانون الصفقات العمومية وغيرها تحتوي نقائص من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية.

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

وبناء على ذلك وجب إيجاد استراتيجيات وقواعد جديدة تنمي هذه الأخلاقيات وتطورها، وعليه نقدم التوصيات التالية:

1. إخضاع الموظف للرقابة الإدارية من خلال الرقابة السابقة كالرقابة الرئاسية، ورقابة لاحقة كمجلس المحاسبة، وأخيرا إخضاع الموظف للنظام التأديبي من حيث الجهة المختصة بسلطة التأديب، ثم الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية.

2. فيما يخص واجب أداء الخدمة فيكون على الموظف إلزام وظيفي أخلاقي، فرغم أن المشرع قد يفسر المخل به تارك للمنصب مما يؤدي إلى عزلة، فكان أجدر بالمشرع أن يضع مجموعة من الضوابط الإجرائية التي تساعد مجلس التأديبي لتكيف الفعل على انه إخلال بواجب أداء الخدمة فذلك بإنشاء جهاز تحقيق بحيث يكون مستقل عن السلطة الإدارية التي تملك صلاحية التعيين.

3. تطوير القوانين والتنظيمات وتحديثها وفق متطلبات الوظيفة بغية تطوير الخدمة العمومية وإرضاء المواطن.

4. إيجاد إطار أخلاقي منظم قانونا من أجل الارتقاء بالوظيفة العمومية وتحسين الخدمة العمومية.

5. اعتماد قواعد السلوك والأخلاقيات في مناهج تقييم المسار المهني للموظف.

6. عقد دورات تدريبية مستمرة بهدف توجيه الموظفين العموميين نحو أخلاقيات الوظيفة العمومية.

7. تضمين الأخلاقيات الوظيفية في مناهج التكوين والتركيز على أهميتها.
8. بالنظر لمدى أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية يبقى لزاما على جميع الأطراف المعنية والمجتمع ككل أن تكثف الجهود وتسعى لتجسيد هذه الأخلاقيات بغية تطوير العمل الإداري وتحسين الأداء والارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة ونيل ثقة ورضا الجمهور.
9. إن واجب طاعة الرؤساء والذي أولاه الفقهاء جزء كبير من الأهمية كونه يساهم في تسير المرفق العام ويعتبر العمود الفقري في النظام الإداري، فكان على المشرع وضع عدة نصوص قانونية تبين لنا حدود وجوانب هذا الالتزام حتى لا يبقى المجال أيضا مفتوح أما الفقهاء لتبيانه.
10. اعتبار التزام المحافظة على السر المهني في حالات، وجواز إفشائه في حالات أخرى من شأنه أن يضعف القاعدة القانونية وهذا ما يترك المجال للتهرب من المسؤولية بحجة أنه حالة مشروعة ضمن الحالات الجوازية فيها، فهنا كان من المشرع ضبط ووضع مجموعة نصوص قانونية تحدها بوضوح.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا : قائمة المصادر:

1/النصوص القانونية:

- 1.قانون رقم (20 / 442)، الصادرة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية ، العدد (82).
- 2.قانون رقم(01/06) المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة الفساد المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد(14)، مؤرخة في 08 مارس 2006.
- 3.أمر رقم (156/66) المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ، عدد (49)، مؤرخة في 11 جوان 1966.
- 4.الأمر (21/90)، مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد (35)، الصادرة في 15 غشت 1990.
- 5.الأمر (03/06) المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد(46) الصادر في 16 يوليو 2006 .
- 6.المرسوم الرئاسي (247/15) المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد (50) لسنة 2015.
- 7.المرسوم رقم (59/85)، مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد (13)، الصادرة في 24 مارس 1985.
- 8.المرسوم التنفيذي رقم (192/03) ، الموافق لـ 28 ابريل 2003 المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد (30)، الصادرة في 2003/04/30.

قائمة المصادر والمراجع:

9. المرسوم التنفيذي (212/96) ، الموافق لـ 15 يوليو 1996 المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية ، ج.ر . ع 37، الصادرة في 16/06/1996.
10. المرسوم التنفيذي (98 / 112) المؤرخ في 06 أبريل 1998، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 21 بتاريخ 12 أبريل 1998، المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم (361/06) المؤرخ في 19 أكتوبر 2006 ، جريدة رسمية، عدد (66).
11. المرسوم التنفيذي (199/18) المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد (48)، سنة 2018.
12. المرسوم التنفيذي (11 - 381) المؤرخ في 21 نوفمبر - 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.
13. المرسوم التنفيذي (06/348) المؤرخ في 05/10/2006 المتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، الجريدة الرسمية، عدد (63)، 2006.
14. المرسوم التنفيذي (10/322) المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، الجريدة الرسمية، العدد (78)، (26) سبتمبر (2010).
15. القرار الوزاري الذي يضبط كفايات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكفايات ممارسة النيابة من المراقب المالي، المؤرخ في 02 أبريل 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 14 شوال عام 1434 الموافق 21 أوت 2013.
16. التعليم رقم (93/102) المؤرخة في 18 نوفمبر 2019 والصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
17. تعليمة الوزير الأول رقم(335) المؤرخة في 25 جويلية 2020، بخصوص متابعة شكاوى المواطنين.

2- المعاجم:

1. ابن منظور، لسان العرب، المجلد 3 دار صادر - بيروت، 1999.
2. أبو منصور محمد بن أحمد الأزهرى، تهذيب اللغة، ط1، دار إحياء التراث العربي، ج4، بيروت، 2001.

ثانيا: قائمة المراجع

أ/ المؤلفات العامة والخاصة:

3. إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج. كوم، الجزائر ، 2015 .
4. أبو بكر محمود إدارة الجودة الشاملة في المجالين التعليمي والخدمي، دار الثقافة للنشر، طرابلس 2018.
5. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجرائم ضد الأشخاص والجرائم ضد الأموال وبعض الجرائم الخاصة لا سيما تبييض الأموال وجرائم المخدرات (الجزء الأول) ، دار هومة، الجزائر، 2009.
6. أحسن بوسقيعة، الوجيز في قانون الجزائي الخاص، ج2 ، ط17 ، دار هومة، الجزائر، 2018.
7. أحمد بن محمد علي الفيومي المقرئ المصباح المنير، المكتبة العصرية، الطبعة الثانية، 1997.
8. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
9. أسامة حسين عبيد، دروس في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط 1، دار النهضة العربية، 2006.
10. بلال البرغوثي عزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، كولاج للإنتاج الفني والطباعة والنشر، فلسطين، 2016.

11. بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري القانون رقم(07/12) المؤرخ في 26 فبراير 2012، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
12. بوعلي سعيد - شريقي نسرين - عمارة مريم، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2016.
13. حسن محمد عوضة السلطة الرئاسية، بيروت، المطبعة العلمية، 1975.
14. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2004.
15. حمد عبد الواحد، من السرية الى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
16. حمدي أمين عبد الهادي إدارة شؤون موظفي الدولة، أساليبها و إصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
17. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي القاهرة 1976.
18. سعيد بوالشعير ، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66/133 - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية ، 1991 .
19. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار الأمة، الجزائر، 1997.
20. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 2000.
21. طارق عبد أحمد الدليمي، الاتجاهات الحديثة في الإدارة التربوية والمدرسية، الطبعة الأولى، مركز دبيونو للتعليم والتفكير، عمان، 2013.
22. الطبري، جامع البيان في تأويل القرآن، م1، دار الكتب العلمية.
23. طنطاوي إبراهيم احمد ، الحماية الجنائية لسرية معلومات البنوك عن عملائها ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.
24. عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، ط2، الناشر مجلس الثقافة العام ، طرابلس ليبيا ، 2008 .

25. عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة دار هومة، 2005.
26. عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، ط3، دار هومة، الجزائر، 2006.
27. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري منشأة المعارف، مصر، 1996.
28. علاء زكي، جرائم الاعتداء على الدولة، جرائم القسم الخاص في قانون العقوبات ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2014.
29. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الطبعة 2، دار النهضة العربية القاهرة، 2000.
30. الفيروزي أبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.
31. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003.
32. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، ط (3) ، 2006.
33. لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1983.
34. مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة" ، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2017.
35. ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2019.
36. محفوظ برحماني ، المالية العامة في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2015.
37. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.

38. محمد الطيب هيكل السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان - دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - (رسالة دكتوراه)، القاهرة، جامعة عين شمس كلية الحقوق، دون ذكر سنة الطبع.
39. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات (القسم الخاص) الدار الجامعية، بيروت، طبعة 1994.
40. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية القاهرة، دار النهضة العربية، 1988.
41. محمد مختار محمد عثمان الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة - دراسة مقارنة - دارا لفكر العربي، الطبعة الأولى، 1973.
42. محمود فهمي العطروري، العلاقات الإدارية في المؤسسات العامة والشركات الطبعة الثانية، القاهرة، مصر، 1969.
43. محمود مصطفى، الجرائم العسكرية للقانون المقارن الجزء 1 دون مكان النشر ، 1971.
44. مؤنس رشاد الدين المرام في المعاني والكلام ، بيروت، دار الراتب الجامعية، الطبعة الأولى، 2000 .
45. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة 2، دار الفكر العربي القاهرة 2002.
46. نوفل عبد الله الصفو، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، ط1، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
47. هارولد ليافيت، علم النفس الإداري، ترجمة د/ كمال دسوقي، القاهرة، دار الفكر العربي، 1964.
48. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الاجنبية ، الطبعة 3 ، دار هومة ، الجزائر 2013.
49. يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.

50. يوسف حجيم الطائي وآخرون، نظم إدارة الجودة في المنظمات الإنتاجية والخدمية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

51. هشام رمسيس، مذكرة القسم الخاص، من قانون العقوبات مطبوعة إتحاد الجامعات، القاهرة، 1955.

1. جباري عيد المجيد، دراسات قانونية في المادة الجزائية على ضوء أهم التعديلات الجديدة، دار هومة، الجزائر، 2012.

ب/ المقالات العلمية:

1. لجلط فوز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة المسيلة.

2. الطبطائي عادل، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، العدد 4، 1986.

3. صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.

4. فؤاد سوفي، الإدارة وذاكرتها آثار الماضي وإشكالية التسيير في الحاضر، مجلة إدارة للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 13، عدد 25، 2003.

5. محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة المجلة المغاربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 43، 2003.

6. بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة الجزائر، العدد 06، 2006.

7. سلامي نادية، الإدارة الالكترونية أساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات، العدد 04، جوان 2015.

8. أمال يعيش تمام، التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات ، جامعة بسكرة - الجزائر، العدد الثاني 2016، ص 23.
9. رشدي خميري، جريمة اختلاس الأموال العامة في القانون الجزائري، مقال منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة باجي مختار - عنابة - الجزائر، العدد: 01 ، المجلد: 05 ، السنة: 2022.
10. أحمد بن عيسى الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الثاني جوان، 2015.
11. عبد الغاني حسونة والكاهنة زواوي، الاحكام القانونية الجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 05 سبتمبر 2009.
12. محمد كرموش، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 06 ، المجلد 14، 2021.
13. رتيمي الفضيل وبلاغماس بركة، النظام التأديبي وأثره على المسار المهني للموظف العام وعلاقة ذلك بجودة الخدمة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث ، جامعة البليدة 02 .
14. شيخ عبد الصديق، رقابة الاجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول دور الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة ديجي فارس المدية، كلية الحقوق، يوم 20 ماي 2013.
15. خديجة غرداين، جريمة الاختلاس في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 3، ديسمبر 2018.
2. عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة -دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 1983.
16. نخلة طواهرية، عصرنة المرفق العمومي كآلية لترقية الخدمة العمومية وتقوية علاقة الادارة بالمواطن في الجزائر، مداخلة منشورة على موقع جامعة المسيلة ، - تم زيارة الموقع بتاريخ : 15 /07/ 2023 على الساعة : 20:00 :

<http://dspace.univ msila.dz:8080//xmlui/handle/123456789/11026>

ج/ الأطروحات والمذكرات الجامعية :

1-أطروحات الدكتوراه:

1. فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو الجزائر 2018.
2. بوقاسم أمال، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، دراسة استطلاعية لآراء أساتذة وطلبة جامعيين، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم التنظيم السياسي والإداري تخصص إدارة الموارد البشرية)، قسم التنظيم السياسي والإداري ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3 ، السنة الجامعية 2017-2018.
3. عبد القادر موفق الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة تحليلية ونقدية) د/ علي رحال أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الحاج لخضر باتنة 2014.
4. حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017.
5. العربي شحط محمد الامين، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية رسالة لنيل شهاد الدكتوراه في القانون الجنائي، جامعة وهران، 2019-2018.
6. الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016.
7. ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز أطروحة دكتوراه في الحقوق كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة 2011/2012.

8. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق قانون خاص جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.

2-رسائل الماجستير:

1. سعد عبد الله الشهراني، التنظيم الأمثل للشرطة في ضوء المفهوم الشامل للأمن رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
2. راشد عيد مرزوق الوعلان، تجريم استثمار الوظيفة - دراسة مقارنة في القانون الأردني والكويتي، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012.
3. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة، جامعة العربي بن المهدي، أم البواقي الجزائر سنة 2012.
4. عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك المالية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تيزي وزو، 2011.
5. عميور خديجة جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة ورقلة 2012.
6. صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2001.
7. فيصل بن طابع المطيري، معوقات الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد. (رسالة ماجستير)، كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008.
8. محمد نوري خلف، جريمة اساءة استغلال السلطة في التشريع العراقي الأردني، رسالة لنيل الماجستير في القانون العام جامعة الشرق الوسط، الأردن.
9. درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع ، القانون العام، كلية الحقوق - بن عكنون - ، جامعة الجزائر « بن يوسف بن خدة » ، السنة الجامعية 2007-2008.

10. الحاسي مريم التزام البنك بالمحافظة على السر المهني، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، تخصص مسؤولية المهنيين، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2012.

3-مذكرات الماستر:

3.سما علي عواطف، واجب التحفظ في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، التخصص: قانون إداري، جامعة العربي التبسي تبسة الجزائر كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم: الحقوق، السنة الجامعية: 2019/2020.

4.خليلي يوسف، زارعي احمد، واجب التحفظ في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، تخصص: قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي تبسة الجزائر، السنة الجامعية: 2019/2020.

5.غيلوس خيرة، السر المهني الوظيفة ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق ، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، السنة الجامعية: 2021-2022م.

6.ملياني زوليخة، السر المهني في أداء الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام معمق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2015/2016.

7.سهام حمريط ، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، قسم الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2015-2016.

8.عبد الرؤوف سلطان، أثر تحسين الخدمة العمومية على المواطن، مذكرة ماستر ، تخصص : قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية : 2020 - 2021.

قائمة المصادر والمراجع:

9. بلال صديقي، جرائم الفساد في القطاع الخاص في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر اكايمي، القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة 2018-2019.
10. شامي محسن، أثر الرقابة الإدارية على تقييم أداء العاملين دراسة حالة، جامعة محمد بوضياف المسيلة، مذكرة ماستر علوم تسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2017، 2018.
11. عيساوي مروة، الآليات المؤسسية لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص: جنائي للأعمال، جامعة العربي بن حميدي - أم البواقي -، السنة الجامعية 2016/2017.
12. معيزة رشيد، مفتشية الوظيف العمومي كجهاز للرقابة في القانون الجزائري، مذكرة ماستر حقوق تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة 2013/2014.
13. زواوي برحمن، النظام القانوني لمفتشية الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر حقوق، تخصص قانون الوظيفة العمومية، جامعة الدكتور الطاهر، مولاي سعيدة، الجزائر، سنة 2017 - 2018.
14. لمياء شروف، دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2014/2015.

د- المراجع باللغة الأجنبية:

1. Salon: délinquance et repression désciplinaire dans la fonction publique, Th, Paris, 1969.

2. Soraya chaib et Mustapha kharadj, le droit d'accès aux document administrative, revue tunisienne d'administration publique, n17, 3eme trimestre, 1995.

الفهرس

مقدمة.....أ.

الفصل الأول: الإطار القانوني المقرر لأخلاقيات الوظيفة العمومي

المبحث الأول: مجال ونطاق إلتزام الموظف العام بأخلاقيات الوظيفة العمومية.....7

المطلب الأول: إلتزام الموظف العام تجاه المرفق العمومي.....7

الفرع الأول/ الإلتزام بالطاعة.....7

الفرع الثاني/ الإلتزام التحفظ.....16

الفرع الثالث/ الإلتزام بالسر المهني.....18

المطلب الثاني: واجب الموظف العام مع المنتفعين من المرفق العمومي.....20

الفرع الأول/ الإلتزام بتقديم الخدمة.....20

الفرع الثاني/ واجب النزاهة والاستقامة.....26

المبحث الثاني: مدى مساهمة أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحسين الوظيفة العمومية..31

المطلب الأول: تحسين أداء المرفق العمومي مناط بترقية أخلاقيات الوظيفة العمومية....31

الفرع الأول/ حسن إستقبال المواطنين.....31

الفرع الثاني/ إرضاء حاجيات المواطنين.....36

الفرع الثالث/ العمل على التحسين الدائم للخدمة.....36

الفرع الرابع/ الإلتزام بالاعلام الإداري.....خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.

المطلب الثاني: الأثر المترتب على تحسين أخلاقيات الوظيفة العامة داخل المرفق العمومي

.....37

الفرع الأول/ أثر الشفافية والمساءلة على إصلاح الخدمة العمومية:.....37

الفرع الثاني/ تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر: ... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.

الفصل الثاني: آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة ومدى فعاليتها

المبحث الأول: الإجراءات القانونية والهيكلية المقررة في تكريس أخلاقيات الوظيفة العامة	42
المطلب الأول: الجانب القانوني من الإجراءات.....	42
الفرع الأول/ تبرير الغيابات:.....	42
الفرع الثاني/ إجراءات ومضمون التصريح بالممتلكات:.....	44
الفرع الثالث/ حالات الفساد الواردة في القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والعقوبات المقررة عليها:.....	48
المطلب الثاني: الإطار الهيكلي في الإجراءات.....	68
الفرع الأول/ ماهية الرقابة الإدارية.....	69
الفرع الثاني/ الرقابة المالية:.....	73
الفرع الثالث/النظام التأديبي حسب قانون الوظيف العمومي الجزائري:.....	82
المبحث الثاني: مدى فعالية آليات تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة.....	85
المطلب الأول: دور الآليات المقررة والآثار المترتبة عليها.....	85
الفرع الأول/ من حيث مدى فعالية إخضاع الموظف للرقابة الإدارية:.....	85
الفرع الثاني/ من حيث مدى فعالية إخضاع الموظف للنظام التأديبي:.....	86
المطلب الثاني: مدى إستجابة تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة.....	90
الفرع الأول/ مدى إستجابة تكريس وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة في قانون الوظيفة العمومية:.....	91
الفرع الثاني/ مدى استجابة أخلاقيات الوظيفة العمومية لتطور الفساد في القوانين الخاصة	101
الخاتمة.....	106

110 قائمة المصادر والمراجع

ملخص الدراسة:

تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية إحدى أهم ركائز النظام الوظيفي في الدولة، حيث أنها تقوم على مجموعة من المبادئ والأسس التي تهدف بالخصوص إلى ترقية العمل الإداري وضمان فعاليته، وذلك بالحرص على تقديم صورة أفضل للعمل المنوط بالموظف العام من خلال العمل من أجل الوصول إلى أرقى مستويات التعامل مع المواطنين خدمة لهم عن طريق انتفاعهم بما تقدمه لهم المرافق العامة وتحقيقا للمصلحة العامة.

إن الواقع الذي تعيشه مختلف الإدارات العمومية من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية بمختلف أنواعها وما أسفر عنه من أضرار سواء بالنسبة للعلاقة بين الإدارة و موظفيها أو بالنسبة للمواطن أو المرتفق، كان نتاجا لأسباب وعوامل ذاتية ترتبط بشخص الموظف العام و أسباب موضوعية تتعلق بالإدارة نفسها أو بالبيئة الوظيفية. لذلك كان لزاما وضع آليات لمكافحة هذه الانتهاكات الصادرة من الإدارة أو الموظف وترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية من أجل تخليق الإدارة العمومية وضمان فعالية العمل الإداري، حيث باتت الفعالية الإدارية مطلبا محوريا لأية إدارة عمومية، ذلك أن نجاح هذه الأخيرة في أداء مهامها وبلوغ أهدافها وتحقيق النتائج المناط بها أمر مهم ولا يحتاج إلى تأكيد، لأن الإدارات الحديثة أصبحت سمة علامة مميزة من علامات الحداثة والتطور، ويقع على عاتقها تقديم الخدمات العامة للمواطن بقدر كبير من الجودة والإتقان وبكل نزاهة وشفافية من أجل الحد من كل مظاهر والعصر وأشكال الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري - الرشوة - أخلاقيات الوظيفة العامة - الموظف.

summary

Public job ethics is considered one of the most important pillars of the job system in the country, as it is based on a set of principles and foundations that specifically aim to promote administrative work and ensure its effectiveness, by ensuring a better image of the work entrusted to the public employee by working to reach the highest

levels of dealing. With citizens to serve them by making use of what public facilities provide to them and to achieve the public interest.

The reality that the various public administrations are experiencing is a manifestation of the violation of the ethics of the various types of public employment and the resulting damage, whether to the relationship between the administration and its employees or to the citizen or the user, was the result of subjective causes and factors related to the person of the public employee and objective causes related to the administration itself or the environment. Functional. Therefore, it was necessary to develop mechanisms to combat these violations committed by the administration or the employee and to rationalize the ethics of the public office in order to create public administration and ensure the effectiveness of administrative work, as administrative effectiveness has become a pivotal requirement for any public administration, because the success of the latter in performing its tasks, achieving its goals, and achieving results. What is entrusted to it is important and does not need to be confirmed, because modern administrations have become a distinctive feature of modernity and development, and it is their responsibility to provide public services to the citizen with a great deal of quality and mastery and with all integrity and transparency in order to reduce all manifestations and forms of administrative corruption.

Keywords: administrative corruption - bribery - public office ethics - employee.