



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الفساد الإداري وسبل مواجهته في قطاع الوظائف العمومي

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبة:

ماجدة عثمانى

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ/ جعفر عرارم	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
أ/ ريم سكفالي	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
د/ فايزة جروني	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ تَعَالَى:

﴿وَأَبْتَغِ فِي مَاءِ آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا
تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنَ كَمَا أَحْسَنَ
اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا
يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ﴾

سورة القصص الآية رقم ٧٧

الإهداء

إلى والديَّ الكريمين أطال الله في عمرهما وأدامهما شمعة تدير حياتي

إلى أخوتي الأحبَّة كل واحد باسمه

إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة فرداً فرداً

إلى زملائي وإلى صديقات عمري والأغلى على قلبي

إلى كافة طلبة العلم عامة وطلبة الحقوق خاصة

إلى كل من عرفني من قريب أو بعيد

أهدي هذا العمل

ماجدة عثمانى

شكر و عرفان

الحمد لله الذي تم بفضلہ النعم الصالحات والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والرسالات؛

وبعد:

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى سيادة الأستاذة الفاضلة ريم سكفالي على إشرافها على إتمام هذا العمل الذي كانت لي فيه نعم المشرف والموجه والنصح الأمين في إرشاداتها وتوجيهاتها.

وأنتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى لجنة المناقشة التي سوف تتفضل بمناقشة عملي هذا كما أنتقدم بالشكر لجميع أساتذتي الكرام وكل الطاقم الإداري الفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، سائلة الله عز وجل أن يديمكم ذخراً للوطن وفخراً للجامعة ورمزاً وقدوة لكافة طلبة العلم

كما أنتقدم بأسمى آيات التقدير والاحترام لكل من ساعدني وساندني في إتمام هذا العمل خاصة أصدقائي

ماجدة عثمانى

مقدمة

تعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر العالمية التي اجتاحت جمع المجتمعات والدول، وخاصة الدول النامية، وطالت كافة القطاعات والمجالات سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو غيرها.

فالفساد الإداري من أكبر المشاكل والتحديات التي تهدد وتواجه الدولة ومؤسساتها، وسيادة القانون فيها، وتواجه الشعوب والمنظمات الدولية والإقليمية، ويعود ذلك الخطر إلى كون جريمة الفساد الإداري تختلف عن باقي الجرائم التقليدية الأخرى، فلا يمكن تحديد الضحية المتضررة منه، بمعنى أن الضحية فيه غير واضحة، بالإضافة إلى سرعة انتشاره وتفشيه.

حيث يقوم الفساد الإداري على فكرة أساسية تتمثل في فكرة الإثراء على حساب المال العام والخدمات العامة، إما من خلال أخذ أموال أو فوائد دون وجه حق أو الحصول على خدمات بطرق غير قانونية، وعلى حساب أفراد آخرين من خلال استمالة الموظفين بكل الطرق المتاحة.

ومن المجالات التي طالها الفساد الإداري مجال الوظيفة العمومي، إذ تعد الوظيفة العمومية العصب الرئيسي والشريان المحرك لكافة المؤسسات والإدارات العمومية في دول العالم، فالدولة تسعى لتنفيذ سياستها وتحقيق أهدافها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام من خلال جهاز الوظيفة العامة، والتي بدورها تعتمد في تحقيق أهدافها على شخص يدعى "الموظف العام"، ويقصد بهذا الأخير هو " كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في السلم الإداري"، وبهذا ويعد الموظف العام ممثلاً للدولة في تحقيق أهدافها من خلال التصرف باسمها ولحسابها.

غير أن هذا الموظف قبل التحاقه بالوظيفة العامة يخضع لجملة من الشروط والإجراءات التي تفرضها المصلحة العامة، لكن هذه الشروط والإجراءات قد تطالها يد الفساد، فيؤدي ذلك إلى انحراف الإدارة عن تحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها وجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها.

ونظراً لأن الفساد الإداري يعد مفتاحاً لكل الآفات والانعكاسات المدمرة لكيان المجتمع ومؤسسات الدول، وذلك لما يخلفه من آثار تعيق مجال التنمية والاستثمار فيها، فقد أولت الدول والمنظمات الدولية والإقليمية اهتماماً كبيراً وواسعاً لمكافحة هذه الظاهرة، وذلك من خلال وضع استراتيجيات واضحة المعالم وفعالة، ومن بين هذه الاستراتيجيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة بتاريخ 2003/10/31، التي

فرضت على الدول المصادقة عليها إنشاء هيئات تعنى بمكافحة الفساد، وهو ما قامت به الجزائر بإصدارها للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، الذي يرمي إلى إعداد خطط وبرامج تدريبية ووقائية وأمنية وقضائية، وقد استحدثت المشرع عدة هيئات متخصصة به، كما قام بتفعيل دور الأجهزة الرقابية للحد من هذه الظاهرة وقمعها ومقامتها.

الأهمية العلمية والعملية للموضوع:

- الأهمية العلمية: تكمن في إبراز حقيقة الفساد الإداري الذي احتل قطاع الوظيفة العامة، وكشف مرتكبيه، خاصة أن جريمة الفساد الإداري تختلف عن الجرائم التقليدية الأخرى، كونها تتم بطريقة سرية وخفية. كما تتمثل أهميته العلمية في الطرق والأساليب التي انتهجها المشرع لمواجهة هذه الظاهرة، والآليات التي رصدها لهذا.

- الأهمية العملية: فتتجسد في الآثار التي تخلفها هذه الظاهرة على قطاع الوظيف العمومي، ودور الهيئات المتخصصة والآليات التي كرّسها المشرع لمكافحتها والصعوبات التي تواجهها.

أهداف الموضوع:

تتجسد أهداف دراسة هذا الموضوع في:

- تشخيص ظاهرة الفساد الإداري في مجال الوظيفة العامة، واستعراض أهم مظاهره قبل وبعد التحاق الموظف العام بالوظيفة.

- دراسة النظام القانوني للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد التي أنشأها المشرع وبيان دورها في ذلك، واستعراض أهم الصعوبات التي واجهت تلك الهيئات أثناء أدائها لمهامها، ودراسة أهم الوسائل والطرق التي يمكن مواجهة تلك الصعوبات بها.

إشكالية الدراسة:

انطلاقاً مما سبق تتمثل يمكن صياغة إشكالية الدراسة على النحو التالي: فيما تتمثل مظاهر الفساد الإداري في مجال الوظيف العمومي، وإلى أي مدى وفق المشرع في رصد الآليات لمواجهة هذه الظاهرة؟

¹ - القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20/2/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14، سنة 2006.

منهج الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي والتحليلي ، وذلك من خلال وصف وتحليل ظاهرة الفساد الإداري داخل قطاع الوظيفة العامة ودراسة مظاهره المتعلقة بمجال تعيين الموظف العام والمرتبطة بأدائه لمهامه، كما استعرضنا بالتحليل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وبعض القوانين الأخرى المتصلة بموضوعنا هذا، بالإضافة إلى دراسة الآليات الإدارية والأجهزة الرقابية المكلفة بمكافحة ظاهرة الفساد الإداري والوقاية منه.

دوافع اختيار الموضوع:

من الأسباب التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع هو انتشاره وتفشيه بشكل واسع في الأوساط الإدارية، وكذا حساسيته واهتمام التشريعات والمنظمات الدولية والإقليمية به.

صعوبات الدراسة:

واجهتنا في إنجاز هذه الدراسة عدة صعوبات من بينها ندرة الدراسات والمراجع المتخصصة في مجال الفساد الإداري في قطاع الوظيفة العمومي وكذا الآليات الإدارية خاصة كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، كون هذه الأخيرة آليات حديثة لم تتجسد على أرض الواقع إلا مؤخرا، بالإضافة إلى أن الدراسات السابقة شملت موضوع الفساد بصورة شاملة وواسعة، ولم تركز على موضوع الفساد الإداري في الوظيفة العمومية بالذات.

محتوى الدراسة:

ومما تقدم ومن أجل الإحاطة بجزئيات هذه الدراسة وبإشكالية البحث إرتأينا تقسيم هذه المذكرة كالتالي:

في الفصل الأول تطرقنا إلى مظاهر الفساد الإداري في مجال الوظيفة العمومي، بحيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، درسنا في الأول مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة، وفي الثاني درسنا مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بمهام الموظف العام. أما في الفصل الثاني فقد أدرجنا ضمنه الآليات الإدارية والرقابية لمواجهة الفساد الإداري في الوظيفة العامة، وقسمناه بدوره إلى مبحثين تطرقنا في الأول إلى الآليات الإدارية لمواجهة الفساد الإداري وفي الثاني للآليات الرقابية.

الفصل الأول

الفصل الأول

مظاهر الفساد الإداري في مجال الوظيفة العمومي

تعد الوظيفة العمومية الشريان الحيوي لتحقيق أهداف المجتمعات والنهوض بمستوياتها في كافة القطاعات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها، كما تعد المحرك الرئيسي لكافة الإدارات والمؤسسات العمومية في كل الدول.

يتولى الوظيفة العمومية شخص يدعى الموظف العام، الذي يتصرف باسم الدولة ولحسابها، غير أن هذا الموظف قد يرتكب أثناء تأدية مهام وظيفته أو خارجها مخالفات من شأنها أن تعرضه للمساءلة التأديبية أو المساءلة الجنائية، وهذه المخالفات تشكل فساد بالعمل الإداري وتؤدي به للانحراف عن مساره وعن تحقيق أهدافه.

من خلال هذا الفصل سنتطرق لصور الفساد غير المجرمة، وهي المخالفات التي تعرض الموظف العام للمساءلة التأديبية دون المساءلة الجنائية.

بحيث قسمنا هذا الفصل إلى بحثين، وكل بحث يحتوي على مطلبين، في البحث الأول سندرس مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة، وفي البحث الثاني سنتناول مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بمهام الموظف العام.

المبحث الأول

مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة

نص المشرع الجزائري في الفصل الأول من الباب الرابع من الأمر رقم 03_06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية¹ على شروط وطرق الالتحاق بالوظيفة العامة، كما نص ذات الأمر على المبادئ العامة التي تخضع لها عملية انتقاء الموظفين.

وعلى الرغم من إحاطة هذه المبادئ والشروط بحماية قانونية من قبل المشرع إلا أنها تتعرض للخروقات والتجاوزات، وهو ما سنتناوله بالدراسة، حيث سنتطرق لمخالفة الإجراءات والشروط الشكلية للتوظيف في (المطلب الأول)، ثم إلى عدم مراعاة المبادئ والمعايير الموضوعية في تعيين الموظفين في (المطلب الثاني)

المطلب الأول

مخالفة الإجراءات والشروط الشكلية للتوظيف

إن الإدارة في حالة حاجتها إلى موظفين لشغل الوظائف العامة يتوجب عليها مراعاة واحترام الشروط والإجراءات المتعلقة بالتوظيف التي أقرها المشرع، وذلك بمراعاة إجراءات فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية والإعلان عن المناصب الشاغرة²، بالإضافة إلى تحديد أساليب وطرق اختيار شاغليها، والالتزام بتحديد شروط التوظيف.

أما في حالة ما إذا انتهجت نهج الغموض والتعتيم من خلال التستر والتزام الصمت عن الوظائف الشاغرة أو خالفت إجراءات وأساليب انتقاء الموظفين، تكون بهذا قد فتحت الباب للفساد الإداري من خلال السماح لذوي السلطة والنفوذ بالاستحواذ على قرارات التعيين³، حيث يتم شغل المناصب الشاغرة من طرف أصحاب القرابة والمحسوبية، وهذا ما يؤثر سلبا على الإدارة العامة وسير عملها، ومن هنا سنتطرق لدراسة إجراءات فتح المسابقات بين الصعوبة والمرونة في (الفرع الأول)، وكذا عدم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في (الفرع الثاني) وكذا

¹ - الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، سنة 2006.

² - عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 353.

³ - عبد الحميد عشوري، الفساد في الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 10.

سنتناول بالدراسة عدم الالتزام بالشروط العامة لشغل الوظائف (الفرع الثالث)، وكذا مخالفة طرق وإجراءات انتقاء الموظفين (الفرع الرابع).

الفرع الأول

إجراءات فتح المسابقات بين الصعوبة والمرونة

تميّزت إجراءات التوظيف في الجزائر في بداية تنفيذ الأمر 06-03 المتعلق بقانون الوظيفة العمومية بالبطء والتعقيد، وكان ذلك نتيجة للقيود والعراقيل التي كانت أمام مجال التعيين في الوظيفة العامة، وهذا ما أدى إلى تجاوزات حالت دون أداء الإدارات العمومية لدورها المنتظر على أكمل وجه.

أولاً: صعوبات إجراءات فتح المسابقات

- 1- حلول المديرية العامة للوظيفة في الواقع محل الإدارات المستخدمة وذلك من خلال عدد وتعدد الموافقات والتأشيرات على المسابقات وعمليات التوظيف التي تستلمها.
- 2- تغليب اللجوء إلى المسابقات عن طريق الاختبارات بالنسبة للتوظيف في الوظيفة العامة، مما همّش شيئاً فشيئاً المسابقات على أساس الشهادات وكذا ترسيم المتعاقدين حتى ولو نصبتهم الدولة بعد قضائهم لمراحل حساسة.
- 3- اللجوء في الغالب إلى مسابقات وطنية مما يجعل الناجحين لمنصب العمل في ولاية معينة ينتمون إلى ولاية أخرى، وهذا الأمر ينتج عنه غياب للموظفين.
- 4- أهمية الآجال المطلوبة لفتح إجراءات التوظيف، مما يؤدي أحياناً إلى سقوط الحق في المناصب المالية بسبب فوات الآجال¹.

وفي هذا السياق سبق لمصالح التوظيف العمومي أنها لم تجر رقابة على قائمة المرشحين الذين يقبلون للمشاركة في المسابقة في قضية بين المديرية العامة للتوظيف العمومي ضد المستأنف عليها² وجاء في حيثياته مايلي: " حيث أن مصالح التوظيف العمومي قد أطلعت على هذا الملف وقامت بمدى مشروعية وملائمة مؤهلات تكوين المرشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة وتكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.

¹ _ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 354.

² - مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ 2007/11/14 تحت رقم 039135، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009، ص

حيث أن مديرية الوظيفة العمومي الممثلة في شخص مديرها تنتزع بالمادة (18) من المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 1995/9/30¹، لكن الإجراء المنصوص عليه في هذه المادة هو إجراء نهائي، إذ كان عليها أن تقوم بالمراقبة الأولية التي خولت لها بمقتضيات هذا المرسوم و لاسيما مقتضيات المادة (5) منه، والتي تلزم التبليغ لها بنسخة من المقرر الخاص بإجراء المسابقة.

حيث أن هذا الإجراء لم يحترم من قبل الإدارة التي نظمت هذه المسابقة وتلقت الموافقة عن ذلك من قبل مصالح الوظيفة العمومي.

حيث كان على هذه الأخيرة أن ترفض هذه المسابقة بكاملها، لكن هي قامت بإقصاء المستأنف عليها التي قبل ملف مشاركتها في هذه المسابقة من قبل مصالح الوظيفة العمومي..."

وعليه فإن إبداء الموافقة دون تحفظ في الأجل القانوني يكرس حقا مكتسبا للمرشحين الذين قبلت ملفاتهم ولا يجوز التراجع عنه لاحقا بإقصاء أحدهم من قائمة الناجحين بسبب عدم ملائمة مؤهلاته مع متطلبات المسابقة.

ثانيا: إضفاء المرونة على إجراءات التوظيف

ومن أجل إضفاء المرونة على إجراءات التوظيف في الوظيفة العامة قام الوزير الأول بإصدار تعليمية سنة 2011 تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية وتهدف إلى إعادة تكييف هذه الإجراءات مع متطلبات التنمية الوطنية وتحسين المرفق العام، وجعل المؤسسات العمومية تحت سلطة الوزير المكلف بإعداد مخططاتها للتوظيف والتشغيل وتسييرها دون عوائق²، حيث تضمنت التعليمية اعترافا صريحا بالوضع الكارثي الذي آلت إليه عمليات التوظيف خلال الفترة السابقة.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 5 جمادى الأولى 1416، الموافق لـ 1995/9/30، المتعلق بكفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، العدد 57، السنة 32، الصادرة بتاريخ 1995/10/4.

² - تعليمية الوزير الأول رقم 01، المؤرخة في 11 أبريل 2011، المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية.

وتعد هذه التعليلة بمثابة دعامة لدور الإدارات العمومية في عمليات التوظيف باعتبارها الفاعل الأساسي من جهة، ومن جهة أخرى جاءت لإعادة المديرية العامة للتوظيف العامة لمهامها العادية باعتبارها جهاز للرقابة اللاحقة¹، ولتحقيق هذه الغايات والأهداف ألزمت هذه التعليلة الإدارات العمومية مراعاة ما يلي:

أولاً: لقد أصبحت كل إدارة عمومية مسؤولة عن عمليات التوظيف التي تخصها بعنوان الوظيفة العمومية، وتتمثل هذه المسؤولية فيما يلي:

- 1- أن يتوقف إجراء للتوظيف على وجود منصب مالي ذي صلة، لفائدة الإدارة المعنية.
- 2- الالتزام باحترام مبدأ المساواة في الالتحاق بمنصب الوظيفة العمومية².
- 3- احترام الشروط البيداغوجية أو شرط المؤهلات المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك من أعوان الوظيفة العمومية.
- 4- الحصول على التأشيرات ذات الصلة التي تسلمها المديرية العامة للتوظيف العمومية حسب الحالة وبصفة قبلية أو لاحقة.

ثانياً: بطلان كل توظيف على أساس المسابقة أو على أساس الشهادات، أو على أساس الاختبار، أو عن طريق الترقية الداخلية، في حالة عدم وجود منصب مالي لهذا التوظيف، وذلك بعد الرقابة اللاحقة لوزارة المالية أو إذا لاحظت المديرية العامة للتوظيف عدم احترام المؤهلات المطلوبة³.

ثالثاً: إن الموافقة على مخطط تسيير الموارد البشرية لم تعد تشكل أسبقية بالنسبة لكل إدارة عمومية، للشروع في إجراء التوظيف، ويتمثل تنفيذ هذا الإجراء، كما يأتي:

¹ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 355.

² - المادة (63) من دستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6/3/2016، ج.ر، عدد 14، الصادرة بتاريخ 7/3/2016، والتي تنص على: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون..."

³ - تعلية الوزير الأول، رقم 01، المرجع السابق.

1- قيام المديرية العامة للتوظيف العامة والمصالح المختصة لوزارة المالية بضبط مخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية قبل تاريخ 2012/12/31¹.

2- قيام كل مسؤول عن إدارة عمومية، بوضع دفتر ميزانيته الخاصة بإطلاق عملية التوظيف بما يتوافق والمناصب المالية الممنوحة، وذلك تحت سلطة الوزير المعني، على أن يتم لاحقاً الموافقة على هذا الدفتر من قبل إدارة التوظيف العمومية، التي لا توقف إجراءات التوظيف.

3- الإبقاء على المناصب المالية الممنوحة حديثاً والاعتمادات ذات الصلة، لمدة (12) شهراً بعد السنة المالية، ويكلف السيد وزير المالية باتخاذ الترتيبات اللازمة لتنفيذ هذا الإجراء.

رابعاً: يتعين على كل إدارة عمومية، القيام بنفسها وتحت سلطة الوزير المعني، بتوزيع المستخدمين الذين ينبغي توظيفهم، عن طريق المسابقة على أساس الشهادة، أو عن طريق المسابقة على أساس الاختبار، أو عن طريق الترقية الداخلية، وذلك في حدود المناصب المالية الشاغرة التي تتوفر عليها، وعلى الإدارة العمومية إبلاغ المديرية العامة للتوظيف العمومية في حال قيامها بتحديد هذا التوزيع بنفسها².

خامساً: على كل إدارة عمومية في ظل احترام المعايير البيداغوجية (الشهادات) أو الخبرة المحددة بموجب كل قانون أساسي خاص لأسلاك الموظفين، القيام بما يلي:

1- إعلانها عن الانطلاق في مسابقتها للتوظيف.

2- القيام من تلقاء نفسها، بتنظيم المسابقة، بما في ذلك: تحديد الاختبارات والتصديق على النتائج عندما يتعلق الأمر بمسابقة على أساس الاختبار، ولها أن تستعين بمصالح المديرية العامة للتوظيف العمومية أو أي مؤسسة أخرى للتكوين، عند الاقتضاء، وبناء على طلبها.

¹ - وهو ما أكدته المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم 12_194 المؤرخ في 03 جمادى الثانية عام 1433هـ، الموافق 25 أبريل سنة 2012 م، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، ج.ر، العدد رقم 26، سنة 2012، بنصها على " يجب أن تدرج المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه في إطار مخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية"

² - ونصت المادة (05/2) من المرسوم التنفيذي رقم 12_194 على أن " ... وفي هذا الإطار، و بغض النظر عن النسب المحددة في القوانين الأساسية الخاصة، تتولى بنفسها توزيع المناصب المالية المخصصة على مختلف أنماط التوظيف والترقية القانونية الأساسية، حسب احتياجاتها وخصوصياتها، وتعلم السلطة المكلفة بالتوظيف العمومية بذلك"

3- أن تكون مجمل الأعمال والإجراءات المرتبطة بتنظيم مسابقات وإجراءات التوظيف من قبل الإدارات العمومية، محل تأشيرة في وقت لاحق وحسب الحاجة، من طرف المراقب المالي ومفتش الوظيفة العمومية.

سادسا: بالنسبة لتنظيم المسابقات على أساس الشهادات، من قبل الإدارات العمومية، تصدر المديرية العامة للوظيفة العمومية، قبل نهاية شهر أبريل سنة 2011، منشورا يحدد معايير الانتقاء بين حاملي الشهادات المطلوبة.

سابعا: كل مسابقة على أساس الاختبار أو على أساس الشهادة للتوظيف في إطار الوظيفة العمومية، تجرى صراحة في حدود الولاية التي لديها منصب العمل الذي يتعين توفيره، ماعدا الاستثناءات الموضحة أدناه، وتتمثل هذه الاستثناءات في¹:

1- اللجوء إلى المسابقة الوطنية الذي يجب أن يتقرر من قبل الوزير الوصي على الإدارة العمومية المعنية.

2- اللجوء إلى مسابقة على مستوى البلدية، بالنظر إلى خصوصية منصب العمل الذي يتعين توفيره أو بالنظر إلى عائق المسافة.

ثامنا: يتعين على المرشحين للمسابقات الأخرى المشار إليها أعلاه، أن يكونوا مقيمين في الولاية التي يوجد لديها منصب العمل الواجب توفيره، وفي حالة ما إذا كانت المسابقة على منصب في بلدية معزولة بالجنوب، تكون الأولوية للمرشحين المقيمين بتلك البلدية، وذلك حرصا على استقرار الموظفين وتقادي انعدام المساكن الوظيفية².

تاسعا: عندما تكون الإدارة العمومية التي تحضر لعمليات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية، تتوفر أصلا على مستخدمين في وضعية متعاقدين، وتتوفر فيهم الشروط البيداغوجية أو شروط الخبرة المحددة في النصوص التنظيمية ذات الصلة، يجب أن تعتمد طريقة المسابقة

¹ - تعليمية الوزير الأول، رقم 01، المرجع السابق.

² - ولقد أكدت هذا المادة (06/ ف 2) من المرسوم التنفيذي رقم 12_194، وذلك بنصها " .. وفي حالة وجود منصب العمل المراد شغله في بلدية بعيدة، تمنح الأولوية في التوظيف للمرشحين المقيمين في هذه البلدية "

على أساس الشهادة، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة العمومية أن تتخذ بنفسها كل الترتيبات المطلوبة¹.

وبتوافر الشروط السابقة، يتم فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية حسب الحالة بقرار أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية²، ويوضح هذا القرار أو المقرر على الخصوص ما يأتي:

- الأسلاك والرتب التي تم من أجلها فتح المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية.
- نمط التوظيف أو الترقية (مسابقة على أساس الشهادة أو الاختبار أو فحص مهني)
- عدد الناصب المالية المفتوحة والمخصصة لكل نمط توظيف أو ترقية.
- الشروط القانونية الأساسية للمشاركة في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.
- عدد الاختبارات وطبيعتها ومدتها ومعاملاتها، وعند الاقتضاء، النقاط الإقصائية في اختبارات القبول والنجاح النهائي في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.
- تاريخ فتح التسجيلات وانتهائها.
- تشكيلة لجنة الانتقاء في المسابقة على أساس الشهادات.

وتحدد مدة التسجيلات بـ(15) يوم عمل على الأقل، و(30) يوم عمل على الأكثر، ابتداء من تاريخ أول إعلان في الصحافة المكتوبة أو الإلصاق³.

وتعد تعليمة الوزير الأول رقم (01) والمرسوم التنفيذي رقم 12-194 من العوامل المساهمة في التخفيف من إجراءات التوظيف، وإضفاء بعض من المرونة عليها، وهذا ما أدى للحد نوعا ما من الفساد الإداري الذي كان يتخذ من البيروقراطية ملجأ له، وبالإضافة إلى الاستعانة بجملة من الإجراءات التي ساهمت في تضيق دائرة الفساد الإداري، كعدم رهن إنجاز عمليات التوظيف، والانطلاق في عمليات التوظيف بمجرد تسلم الإدارة المعنية دفتر ميزانيتها، وكذا اعتماد أسلوب الرقابة اللاحقة أو البعدية لجهاز الوظيفة العامة.

¹ - تعليمة الوزير الأول، رقم 01، المؤرخة في 11 أبريل سنة 2011، المرجع السابق.

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 357.

³ - راجع المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المرجع السابق، ص 12.

الفرع الثاني

عدم الإعلان عن الوظائف الشاغرة

تكريسا لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية المنصوص عليه في المادة (74) من الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، يعد الإعلان عن مناصب الوظائف الشاغرة إجراء أساسيا من إجراءات عملية التوظيف، وبهذا الصدد أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية المنشور رقم 03 لمستولي الموارد البشرية للمؤسسات والإدارات العمومية بتاريخ 2007/05/09، يتعلق بضرورة إشهار مسابقات التوظيف عن طريق الانترنت، مع استمرار العمل بإجراءات الإشهار التقليدية والتمثلة في إعلان الصحافة المكتوبة والإصاق¹.

إلا أن الكثير من الإدارات العامة لم تتقيد بتعليمات الوزير الأول، مما حتم على المديرية العامة للوظيفة العمومية إصدار منشور آخر تحت رقم 33 المؤرخ في 2008/06/25، شددت فيه على ضرورة إشهار المسابقات على موقعها الإلكتروني، وأن أي اعتماد للمسابقات يبقى متوقفا على عملية الإعلان الذي نصت عليه المادة (12) من المرسوم رقم 12-194، السالف الذكر، وحددت آجاله بـ (7) أيام عمل، ابتداء من تاريخ الحصول على رأي مطابقة القرار أو المقرر المبلغ للمصالح المركزية أو المحلية التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة وذلك بالإعلان على الموقع الخاص بالسلطة المكلفة بالوظيفة و/أو الإعلان في الصحافة المكتوبة أو بالملصقات أو أي وسيلة ملائمة أخرى، ويجب أن يتضمن إعلان الصحافة المكتوبة على تكوين ملف الترشيح، ومكان إيداعه وعنوانه وكيفيات ذلك، وكذا مكان إجراء المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية (عند الاقتضاء). بالإضافة إلى معايير الانتقاء في المسابقة على أساس الشهادات² وطرق الطعن الذي يقوم به المرشحون الذين لم يتم قبولهم للمشاركة في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية³.

¹ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 17.

² - راجع المادة (9) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المرجع السابق.

³ - راجع المادة (12/ف02) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، نفس المرجع.

وفي حالة ما إذا وجد قرار تعيين أو ترقية ولا يوجد منصب مالي شاغر مخصص للتوظيف أو الترقية، عدّ هذا القرار باطلاً وعديم الأثر¹.

ويعد إجراء إعلان مسابقات التوظيف عن طريق الإنترنت من الخطوات الإيجابية التي تحسب للمشرع الجزائري، إذ أن وسائل الإعلام الحديثة تعد من الوسائل السريعة والمباشرة التي تضمن انتشارا واسعا لإعلان الوظائف ومناصب الشغل، مما يساهم بشكل فعال في مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في شغل الوظائف العامة، غير أن المشرع وفي إطار منحه السلطة التقديرية للإدارة العامة في اختيار طرق إشهارها للمناصب الشاغرة، لم يوفق في ذلك، بحيث أن إعلان الإدارة لشغل الوظائف العامة عن طريق الملصقات غير متاح للجميع، مما يصعب إثباته في حالة عدم قيام الإدارة به، وهذا الأمر يضيف على عملية التوظيف نوعا من الغموض والتعتيم.

ويجب على الإدارة أن تقوم بتحديد المسؤوليات المفروضة على شاغلي الوظائف العامة تحديدا واضحا، يؤدي إلى علم المتقدم لشغل الوظيفة العامة بها بما لا يدع مجالاً للشك في ما هي الوظيفة التي سيشغلها وطبيعة الواجبات التي يلتزم بها في حالة قبوله لشغلها، كما يجب عليها الالتزام بما سبق وأعلنته من مزايا للمتقدمين دون تمييز أو محاباة².

وفي حالة ما إذا عمدت الإدارة لعدم الوضوح في الإعلان عن الوظائف الشاغرة، قصد تعيين أشخاص معينين ترغب في تعيينهم، أو لم تقم بتحديد المسؤوليات الواجبة على شاغلها تحديدا دقيقا، فإن ذلك يؤدي للشك في مصداقيتها في الإعلان عن المناصب الشاغرة، ويفتح المجال للفساد الإداري من خلال المحاباة والمحسوبية للتغلغل في وسط الوظيفة العامة.

¹ - نصت المادة (34) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 "يعد باطلاً وعديم الأثر كل قرار تعيين أو ترقية، إذا تبين ما يأتي:

- عدم وجود منصب مالي شاغر مخصص للتوظيف أو الترقية.
- عدم استيفاء المرشح، المعلن نجاحه النهائي، الشروط القانونية الأساسية المطلوبة للتوظيف أو الترقية في الرتبة المراد شغلها "

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص- ص 359-360.

الفرع الثالث

عدم الالتزام بالشروط العامة في شغل الوظائف

عند قيام الإدارة العامة بالإعلان عن وجود مناصب شاغرة في الوظيفة العامة، فإنها ملزمة بتحديد الشروط الواجب توافرها في المتقدمين لشغل تلك المناصب، وفي ذلك وجب عليها مراعاة ما تطلبه من شروط في المرشحين وما تفرضه الوظيفة من واجبات وأعباء، وهذا حتى لا يتم إسناد وظيفة لموظف قليل الخبرة أو يتم إسناد وظيفة بسيطة لموظف على جانب كبير من الخبرة، ولقد نص المشرع الجزائري على جملة الشروط المطلوب توافرها في الشخص المتقدم للالتحاق بالوظيفة العمومية¹، تتمثل هذه الشروط في:

أولاً: ضابط الجنسية

إن اشتراط الجنسية لا يقتصر على الموظفين فحسب، بل يتعداه ليشمل كافة أعوان الدولة عموماً، وهذا ما استقر عليه المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المادة (75)، من الأمر 03-06، السالف الذكر، على اشتراط الجنسية للتوظيف، كمبدأ عام دون الخوض في تفصيلاته تاركاً بذلك تقدير بعض القيود للقوانين الأساسية الخاصة عند الاقتضاء. وفي هذا تجدر الإشارة إلى أن اشتراط الجنسية لتولي الوظائف لا يمنع الدولة من الاستعانة بأعوان أجنبية في إطار الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف للتعاون التقني والعلمي والثقافي أو في إطار ما يعرف بعقود القانون العام².

ثانياً: ضابط التمتع بالحقوق المدنية

هذا الشرط يسري على كافة الوظائف العمومية وكافة أعوان الدولة عموماً، فهو يتعلق بحسن السيرة والسلوك، ويعود هذا الضابط إلى العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة (09) من الأمر رقم 06-23 المؤرخ في 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات.

¹ - المادة (74) من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص-ص 197-198.

ويعد اشتراط الصحيفة القضائية ضمن محتويات الملف الإداري لمرشح أو الموظف، للتأكد من " غياب عدم الملائمة الجزائية أو السلوكية مع ممارسة الوظيفة المرشح لها " ¹.

ثالثا: ضابط الخدمة الوطنية

كل مرشح لوظيفة عمومية مطالب بتوضيح وضعيته تجاه الخدمة الوطنية، حيث ينبغي أن تكون وضعيته منتظمة تجاهها طبقا لأحكام قانون الخدمة الوطنية، وذلك بأن يكون مؤديا للخدمة الوطنية أو معفى منها أو مؤجلا².

رابعا: ضابط السن والقدرة البدنية والذهنية

يعتبر شرط السن من الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العمومية، حيث نصت معظم التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية على أن يبلغ المرشح سنا محددة، يمكنه من تحمل تبعات ومسؤوليات المناط بها³، أما فيما يتعلق بالقدرة البدنية والذهنية فإنه لا يمكن تعيين أي مرشح في وظيفة عمومية ما لم يقدم شهادة طبية مسلمة من طبيب عام ممارس ومحلف، تؤكد سلامة المعني من أي مرض أو عاهة تتنافى وممارسة مهامه إلى جانب المواصفات الطبية الأخرى المطلوبة⁴.

خامسا: ضابط المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العامة

على المرشح لشغل الوظيفة العامة أن يستوفي اشتراطات شغلها، إذ أنه لكل سلك أو رتبة وظيفية طابع خاص، حيث تتطلب بعض الوظائف مؤهل علمي عالي، في حين تتطلب بعض الوظائف مجرد الإلمام بالقراءة والكتابة فقط⁵.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 199.

² - بلقاسم حسونة، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، 2014/2013، ص 18.

³ - ولقد حددت المادة (78) من الأمر 06-03 السابق الذكر، السن الدنيا للالتحاق بالوظيفة العمومية وهي 18 سنة كاملة.

⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 204.

⁵ - وهذا ما أكدته المادة (79) من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المرجع السابق.

وفي هذا الإطار أكد المشرع الجزائري في المادة (79) من الأمر 06-03 السالف الذكر على وجوب إثبات التأهيل في حال الالتحاق بالوظيفة، غير أنه لم طبيعة المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفة العمومية، إذ أشار إليها في القوانين الخاصة بهذه الأسلاك فقط¹.

بالإضافة إلى شرط إجراء تحقيق إداري قبل قبول المرشح في بعض المناصب المحددة بموجب قوانين أساسية خاصة، وشرط إجراء الفحص الطبي للتوظيف في بعض الأسلاك الوظيفية².

وتحديد الشروط السابقة يجب أن يتم بمعرفة لجنة متخصصة من الخبراء الإداريين مشهود لأعضائها بالنزاهة والكفاءة والخبرة وأن يكونوا أهلا لفحص طلبات التوظيف، بحيث يعهد إليها بعمل دراسات تحليلية للوظائف المطلوب شغلها، وفي ضوء هذه الدراسات تجري تصور شامل للمؤهلات والخبرات المطلوبة لمختلف أنواع الوظائف الشاغرة، ويجب أن تكون إجراءات هذه اللجنة علنية ومطابقة للقانون والتنظيمات، ويكون هدفها هو دراسة طلبات التوظيف وفحصها والتأكد من مطابقتها للشروط المعلنة والمؤهلات المطلوبة، حتى تعطي لكل ملف إداري حقه بالدراسة والفحص، ورفض الملفات غير المستوفاة للشروط وقبول الملفات المطابقة للقانون³.

وتجدر الإشارة إلى أن إيداع وإرسال ملفات الترشح للمسابقات والفحوص المهنية يبدأ من تاريخ أول إعلان في الصحافة المكتوبة أو إلصاقه، وقد حددت المادة (13) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، السابق الذكر، مدة التسجيلات.

فالالتزام بالشفافية والوضوح في الإعلان عن المؤهلات والشروط المطلوبة بدقة يعد ضمانا هامة لحسن اختيار الموظفين العموميين، لذا فعلى الإدارة الالتزام به وابتعادها عن الإعلان عن شروط صورية تهدف من خلالها توظيف ذوي القرابة أو السلطة والنفوذ دون مراعاة مدى خبرتهم أو مؤهلاتهم العلمية لشغل تلك الوظائف، فعدم التزام الإدارة بالشفافية والوضوح في إعلانها عن شروط التوظيف من شأنه أن يفتح الباب للفساد الإداري، وذلك بتعيين عناصر فاسدة غير قادرة على تحمل مسؤوليات الوظيفة التي شغلوها، مما ينعكس سلبا على أداء الإدارة العامة ويؤدي إلى تراجع مسار التنمية الوطنية.

¹ - بلقاسم حسونة، المرجع السابق، ص 20.

² - راجع المادة (76) من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المرجع السابق.

³ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص- ص 362 - 363.

وعليها أيضا أن تبرر سبب رفضها لطلبات المرشحين الذي رفضت ملفاتهم، حتى تقطع الشك باليقين في أنها أعطت كل ذي حق حقه، وهذا يشكل ضمانا هامة لحقوق المواطنين في الحصول على فرصة لشغل الوظائف العامة طالما انطبقت عليهم الشروط المعلنة.

الفرع الرابع

مخالفات طرق وإجراءات انتقاء الموظفين

قد تتوفر جميع الشروط العامة في جميع المرشحين لشغل الوظيفة العامة، لكن محدودية المناصب المالية يحتم على الإدارة مراعاة مجموعة من الأساليب لاختيار من المرشحين أكفئهم وأجدرهم بالوظيفة، وتتعدد طرق وأساليب انتقاء الموظفين خاصة فيما تعلق بمدى حرية الاختيار التي تتمتع بها الإدارة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة¹.

وقد حدد المشرع الجزائري طرق التوظيف وكيفيات الالتحاق بالوظيفة العمومية في الأمر 03-06، السالف الذكر، وتتمثل في المسابقة على أساس الاختبارات، والمسابقة على أساس الشهادات لبعض أسلاك الموظفين، والفحص المهني، بالإضافة إلى التوظيف المباشر².

و للإدارة العمومية أن تقوم بتوزيع دفعات المستخدمين الذين ينبغي توظيفهم، عن طريق المسابقة على أساس الشهادة وعن طريق المسابقة على أساس الاختبار، وعن طريق الترقية الداخلية في حدود المناصب المالية الشاغرة، وتحت سلطة الوزير المعني، وفي حال قيامها بتحديد هذا التوزيع يتعين على الإدارة العامة المعنية بإخطار المديرية العامة للوظيفة العامة بذلك³، بعد ذلك يحق للإدارة الإعلان عن الانطلاق في مسابقتها من تلقاء نفسها، وذلك بتنظيم الاختبارات والتصديق على النتائج في حالة إذا تعلق الأمر بالمسابقة على أساس الاختبار، ولها أن تستعين بمصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية أو أية مؤسسة أخرى للتكوين عند الاقتضاء، بهذا تكون مجمل الأعمال والإجراءات المرتبطة بتنظيم مسابقات وإجراءات التوظيف

¹ - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظرية المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 55.

² - راجع المادة (80) من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

³ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 364.

التي تقوم بها المؤسسات أو الإدارات العمومية محل تأشيرة من طرف المراقب المالي ومفتش الوظيفة العامة، وذلك في وقت لاحق وحسب الحاجة¹.

وتجرى المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في أجل (4) أشهر ابتداء من تاريخ الحصول على المطابقة المنصوص عليها في المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، ويمكن تمديد هذا الأجل بشهر واحد عند الاقتضاء بمقرر من الوزير الوصي على المؤسسة أو الإدارة المعنية، وقد يبطل هذا القرار أو المقرر في حالة عدم إجراء المسابقات أو الامتحانات المهنية لأي سبب كان في أجل (5) أشهر، وأن يتم إعلام المرشحين بأي وسيلة ملائمة².

ويسند إجراء المقابلة في المسابقة على أساس الشهادات إلى لجنة انتقاء تتكون هذه اللجنة من عضوين ينتميان إلى رتبة أعلى من الرتبة المعنية بالمسابقة، بالإضافة إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين رئيساً³، أما إجراء المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية فيسند إلى المؤسسات العمومية التي تضمن تكويناً في التخصص من مستوى يعادل على الأقل مستوى المؤهل أو الشهادة، المطلوبة للالتحاق بالرتبة المراد شغلها.

وفي هذا السياق صدر قرار عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تلمسان في 20/5/2003 تحت رقم 2003.12 بين السيد (ق.أحمد) و(دار الثقافة) لولاية تلمسان، حيث حكم مجلس قضاء تلمسان لصالح المدعي السيد (ق.أحمد) بإعادة إدماجه في رتبة مهندس تطبيقي في الإعلام الآلي باعتباره حائز على معدل 10 من 20 في الامتحان المهني للالتحاق بهذه الرتبة، وقد أثبت التفتيش الذي قامت به مصالح الوظيفة العمومية لولاية تلمسان أن المعني قد حصل على 5 من 20 في مادة التصور في الأنظمة المعلوماتية، وهي علامة مقصية طبقاً لأحكام المادة (6) من القرار المؤرخ في 5/6/1999 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية.

كما أثبت التفتيش أن مركز الامتحان هو المعهد الوطني للإعلام الآلي قام بتغيير العلامة المقصية حتى يتمكن من موافقة الحكم القضائي مع النصوص التطبيقية الخاصة بالامتحانات والمسابقات والاختبارات، إذ ثبت أن المعدل العام 10,58 لا يتوافق مع العلامات

¹ - و هو ما نصت عليه تعليمية الوزير الأول رقم 01، المرجع السابق.

² - راجع المادة (17) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المرجع السابق.

³ - المادة (18) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، نفس المرجع.

الجديدة. وهذا الإجراء غير قانوني مخالف للنصوص المذكورة أعلاه وهو بالتالي يبطل النتائج من جهة أخرى وطبقا لأحكام المرسوم رقم 96-293 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية لاسيما المادتان (4) و(19) منه، فإن قائمة النجاح النهائي تحدد حسب درجة الاستحقاق في حدود المناصب المطلوب شغلها من بين المرشحين الحاصلين على معدل عام لا يقل عن 10 من 20¹.

ونصت المادة (24) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، السالف الذكر، على اللجنة المختصة بإعداد قوائم المرشحين الناجحين نهائيا، في حالة عدم تضمن المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية على اختبارات شفوية، أما المادة (25) من نفس المرسوم فنصت على آجال استدعاء المرشحين الناجحين لإجراء اختبارات شفوية، ونصت المادة (26) منه فقد نصت على أن تحدد قائمة الناجحين النهائية حسب درجة الاستحقاق وفي حدود المناصب المالية المفتوحة.

وتعد لجان النجاح النهائي المنصوص عليها في المواد (24 و 26 و 27) من ذات المرسوم قوائم احتياطية حسب درجة الاستحقاق للتمكين من الاستبدال المحتمل للمرشحين الناجحين المعلن لتخلفهم أو لشغل مناصب أصبحت شاغرة بصفة استثنائية خلال الفترة الممتدة بين مسابقتين أو فحصين مهنيين²، وتنتهي صلاحية هذه القوائم الاحتياطية تلقائيا عند تاريخ فتح المسابقة أو الفحص المهني للسنة الموالية وعلى أقصى تقدير قبل تاريخ اختتام هذه السنة المالية، وتبلغ هذه القوائم للمصالح المركزية أو المحلية التابعة للسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية حسب الحالة في أجل أقصاه (7) أيام عمل ابتداء من تاريخ توقيعها، ويعين المرشحين الناجحون نهائيا في المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية حسب الحالة، إما بصفة مترشحين، وإما تتم ترقيتهم في الرتبة الأعلى أو يقبلون للالتحاق بتكوين متخصص³. ويتم الفصل بين المرشحين المتساوين في النقاط عند الإعلان عن نتائج المسابقة على أساس الشهادة حسب الأولوية التالية:

¹ - عبد الوهاب لعويسي، بعض حالات النزاع في الوظيفة العمومية، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004، ص 17.

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 367.

³ - راجع المادة (28) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المرجع السابق.

1 - ذوو حقوق الشهيد (ابن أو ابنة شهيد)

2 - الأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة

3 - سن المرشح

4 - الوضعية العائلية للمرشح

هذا بالنسبة لإجراءات تعيين الموظفين العموميين العاديين، أما بالنسبة للمناصب العليا والسامية في الدولة، فإن إجراءات التعيين فيها لا تخضع للقيود السابقة.

وفي حالة عدم التزام الإدارة العامة بإجراءات وأساليب وطرق الانتقاء السابقة ستؤدي حتما إلى تدهور وتراجع الوظيفة العمومية والنشاط الإداري، مما ينعكس سلبا على مسار التنمية الوطنية في كل المجالات، ويعود سبب هذا التدهور إلى تعيين أشخاص غير مؤهلين لتحمل أعباء الوظيفة العامة، لأن إجراءات وشروط التعيين السابقة هي بمثابة ضمانات لحماية حقوق الأفراد المرشحين لشغل الوظائف العامة، لذا فالإدارة ملزمة بإعطاء الفرص المتكافئة لجميع المرشحين لشغل الوظائف العامة دون تمييز أو محاباة، كما أنها ملزمة بالتحلي بمبادئ الشفافية والنزاهة في مجال التعيين لأن ذلك من شأنه المساهمة في مكافحة التضخم في الجهاز الإداري وتخفيف العبء عن الميزانية العامة، فالالتزامها بمبدأ الشفافية من شأنه كبح البيروقراطية الإدارية التي تتخذ من إجراءات التعيين مناخا ملائمتا لتفشي واستفحال ظاهرة الفساد الإداري بمختلف صورته¹.

¹ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 369.

المطلب الثاني

عدم مراعاة المبادئ و المعايير الموضوعية في تعيين الموظفين

إن الالتحاق بالتوظيف العمومية تحكمه مبادئ ومعايير محددة، لا بد للسلطة المختصة بالتوظيف التقيد بها أثناء قيامها بالعملية، فالتوظيف في الجهاز الحكومي يعتمد على أسلوب المنافسة الشريفة والنزاهة بين المرشحين على أساس المساواة وعلى أساس الكفاءة والتأهيل، لذا فالتمييز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة يعد أول خطوة للفساد الإداري في مجال التوظيف العامة، وهذا ما سنحاول التطرق إليه، مخالفة مبدأ المساواة في الالتحاق بالتوظيف العمومية في (الفرع الأول)، وكذا عدم الالتزام بمبدأ الجدارة والاستحقاق في عملية التوظيف (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مخالفة مبدأ المساواة في الالتحاق بالتوظيف العامة

يعتبر مبدأ المساواة بصفة عامة حجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة، حيث تعد المساواة في تقلد الوظائف العامة مظهر من مظاهر هذا المبدأ، ويعود أصله إلى الثورة الفرنسية¹، ويستمد قوته من المواثيق والإعلانات الدولية، التي كان قد عمل محرروها على تقادي ظواهر الإقصاء والتخصيص²، حيث نصت المادة (06) من وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789م على أن "جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا فضل لأحدهم إلا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب"³، ثم أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 في مادته (21/ف2).

وقد أصبح هذا المبدأ يتمتع بقيمة دستورية في غالبية الدول الحديثة ومنها الجزائر، حيث تبناه المشرع الجزائري في مختلف الدساتير الجزائرية، فنص عليه في المادة (10) من دستور

1 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص5.

2 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 190.

3 - سعاد معاليم، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 9.

1963، والمادة (44) من دستور 1976¹، والمادة (48/1) من دستور 1989²، وكترسه دستور 1996 في مادته (51) وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة (63) منه³.

كما كترسته سائر القوانين الأساسية للتوظيف العمومية المقارنة، حيث نص عليه قانون التوظيف العمومية الجزائرية في المادة (74) من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية⁴.

ويشكل الخروج عن مبدأ المساواة والاستثناءات الواردة عليه صورة من صور الفساد الإداري التي تعتري عملية التوظيف، لهذا وجب التطرق لمفهوم هذا المبدأ والاستثناءات الواردة عليه.

أولاً: مفهوم مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

إن تحديد مفهوم مبدأ المساواة يقتضي التمييز بين المساواة القانونية والمساواة الفعلية.

1 / المساواة القانونية: يقصد بها عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العامة، متى توافرت في من يتقدمون لشغلها كل ما يتطلبه هذا القانون من شروط ومؤهلات علمية معينة، هذا المفهوم ظهر في أوروبا وكان يهدف للقضاء على الاحتكارات الطبقية في شغل الوظائف العامة السائدة آنذاك⁵.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر، عدد 94، الصادرة بتاريخ 24/11/1976.

² - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28/02/1989، المتضمن نشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23/02/1989، ج.ر، عدد 9، الصادرة بتاريخ 1/3/1989.

³ - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7/12/1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، ج.ر، عدد 25، سنة 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 63، الصادرة بتاريخ 16/11/2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 6/3/2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 14، الصادرة بتاريخ 7/3/2016.

⁴ - الأمر رقم 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومية، المرجع السابق، ص 8.

⁵ - فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، منكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2004، ص 12.

2 / **المساواة الفعلية:** وتعني إتاحة فرص التوظيف للمواطنين جميعاً، حيث جاء على إثرها مبدأ تأقيت الوظيفة العامة الذي يقوم على عدم وضع أي قيود قانونية لالتحاق بها حتى تتاح فرص شغلها لكل مواطن، وهذا لن يتأتى إلا بإلغاء القيود المالية والاجتماعية التي تحيط بالتعليم، بحيث تكون الفرصة متاحة أمام الجميع للتزود بالقدر الذي تسمح به مواهبهم من هذا التعليم، وأن لا يكون هذا التعليم حكراً على طبقة أو فئة معينة بسبب ثرائها أو سلطانها، وبذلك تتحقق المساواة الفعلية أمام جميع المواطنين لشغل الوظائف العامة التي يعتبر التعليم في مقدمة الشروط الأساسية لشغلها¹.

وبغض النظر عن الأسباب التي كانت وراء الأخذ بأحد المفهومين السابقين فإن مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة يقصد به " أن تتاح الإمكانية أمام جميع مواطني الدولة لولوج الوظيفة العامة، فيمن تتوافر فيه شروط شغلها دون تمييز بينهم إلا على أساس موضوعية"، ولذا على الإدارة الالتزام باحترام هذا المبدأ من خلال الامتناع عن التصرفات الإدارية التي تتناقض كلياً مع نصوص هذا المبدأ الذي يعد حجر الزاوية في الوظيفة العامة، ولهذا لا يجوز حجز طائفة أو فئة معينة على أساس الدين أو العرق أو اللغة.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة

على الرغم من أن مبدأ المساواة في التوظيف من أهم الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي إلا أن هذه المساواة ليست مطلقة، بل ترد عليها استثناءات تتعلق بفئات معينة من الأشخاص، ونجملها في النقاط التالية:

1- **إدماج قدامى المجاهدين في السلم الإداري:** أعطى المشرع الجزائري على غرار التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة في أغلب الدول الأولوية لذوي الشهداء وقدامى المجاهدين في تقلد الوظائف العامة، وذلك لتمكينهم لمواصلة الكفاح لبناء دولة جديدة².

2- **الوظائف المحجوزة:** وهي وظائف معينة لا تحتاج إلى تخصص دقيق أو مستوى عالٍ من الكفاءة تحجز لفئة معينة لها ظروف اجتماعية خاصة، أمثالها فئة ذوي الاحتياجات الخاص ومعتوبي الحرب، فتوظيفهم يتم على أساس اعتبارات إنسانية على حساب بعض

¹ - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 6.

² - هارون غوفي، المبادئ المعتمدة لتولي الوظائف العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 43.

جوانب الصلاحية دون إلغائها¹، وتفضيل هذه الفئة وإعطائها الأسبقية في التوظيف لا يعد صورة من صور الفساد الوظيفي، ولا يعد خروجاً عن مبدأ المساواة، فتوظيفهم يتم لاعتبارات إنسانية بحتة، كما لا يعد خروجاً عن مبدأ المساواة، إسناد وتخصيص مجموعة من الوظائف استجابة لاحتياجات نوعية كمنتوج نهاية التكوين التخصص².

3- الوظائف والمناصب العليا: هذه الوظائف يعرف التعيين فيها تدخل السلطة السياسية، حيث يختار الموظفين لاعتبارات راجعة إلى قيمتهم الأخلاقية أو لشعورهم بمصالح الثورة، فهم يمارسون مسؤوليات عليا لدى هيئات الحزب والدولة³، أي أن هذه الوظائف والمناصب تخضع للسلطة التقديرية للإدارة، ولا تخضع لإجراءات والشروط المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، والتعيين في هذه المناصب لا يعتبر مساساً بمبدأ المساواة وإن كان يختار لها الموظفين استناداً لاعتبارات كثيرة منها خبرتهم وكفاءتهم الإدارية وأخلاقهم ونزاهتهم.

وتجدر الإشارة إلى أن توقيف وظيفة عامل يمارس وظيفة عليا يأتي سواء بمبادرة من السلطة المخولة بسلطة التعيين أو بطلب من المعني بالأمر، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2001/6/11 فهرس 430، في قضية بين (خ) ضد وزير الشباب والرياضة⁴.

وينبغي الإشارة أن المعايير الشخصية والذاتية المعتمدة في اختيار كبار الموظفين لا تحول دون الاعتداد بالمتطلبات المهنية والكفاءة الضرورية لتجسيد إرادة السلطات السياسية في ميدان الإدارة، فالاتجاه السائد يقضي بضرورة رفع مستوى الإدارة العليا وبالتالي مؤهلات المرشحين للمناصب القيادية⁵.

¹ - هارون غوفي، المرجع السابق، ص 44.

² - وهذا ما أكدته المادة (80/ف4) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية حين سمحت بالتوظيف المباشر للمرشحين الذين تابعوا التكوين المخصص المنصوص عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

³ - فاطمة الزهراء فيرم، المرجع السابق، ص 16.

⁴ - جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 1243.

⁵ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 376.

الفرع الثاني

عدم الالتزام بمبدأ الجدارة والاستحقاق في التوظيف

يعد مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة من المبادئ الأساسية في التوظيف في كافة الأنظمة القانونية الوضعية¹، فهذا المبدأ يكفل اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل مسؤوليتها فهو يجعل من الصلاحية والكفاءة أساسا لاختيار الموظف العام، لذا سنتطرق إلى مفهوم مبدأ الجدارة، وبعدها إلى موقف الشريعة الإسلامية والمشروع الجزائري منه، ومن ثم إلى ضمانات تطبيقه.

أولاً: مفهوم مبدأ الجدارة (الاستحقاق)

1- لغة: يقال فلان جدير بكذا وكذا، أي خليق له، وإنه لمَجْدَرَةٌ بذلك وأن تفعل ذلك وَمَجْدَرَةٌ منه أن يفعل كذا أي هو جدير بفعله، وأجدر به أن فعل ذلك².

2- فقها: لقد عرف فقهاء الإدارة العامة مبدأ الجدارة على أنه "هو ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة"³.

أي أن هذا المبدأ يقضي إلى تعيين الموظفين على أسس ومعايير موضوعية بحتة، تتمثل في القدرة والمؤهلات العلمية والكفاءة والخبرة، وهذا ما سيضمن اختيار أفضل العناصر لأداء العمل الإداري من بين المرشحين، بحيث تصبح الوظيفة العامة حق لمن هم أهل لها.

ثانياً: موقف الشريعة الإسلامية والمشروع الجزائري من مبدأ الجدارة والاستحقاق في

التوظيف

1- موقف الشريعة الإسلامية من مبدأ الجدارة والاستحقاق:

لقد كان الإسلام سباقاً في وضع ضوابط وسياسات تعيين الموظف العام، فلقد كان تقليد الوظائف العامة في عهد رسول الله عليه الصلاة والسلام، وفي عهد الخلفاء الراشدين يقوم على

¹ - شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2011، ص 8.

² - أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار المعارف، القاهرة، 2009، ص 565.

³ - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 7.

أسس موضوعية تستند إلى عنصر الكفاءة والقدرة من جهة، ومن جهة أخرى تستند إلى الأمانة والإخلاص¹، ففي القرآن الكريم يتجسد مبدأ الجدارة في قول ابنة مدين ﴿ يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ٢٦ ﴾²، فهذه الآية تشير إلى أن الجدارة هي أساس إسناد الأعمال وأصلا عاما للاختيار، وتشير إلى أن على الإدارة اختيار الأصلح والأكفأ لتولي الأعمال³، أما في السنة النبوية يتجسد مبدأ الجدارة في أحاديث رسول الله عليه الصلاة والسلام، من بينها قوله عليه الصلاة والسلام "من ولي من أمر المسلمين شيئا، فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين" فمن خلال هذا الحديث نلاحظ أنه يركز على توظيف أصلح الموجددين بمطلق الصلاحية، كما يلزم السلطة المختصة بالتعيين على الحرص في تولية الأجدر بالوظيفة العامة، وتحري الجدارة قدر المستطاع في الاختيار، وأما في عهد الخلفاء الراشدين فسار الصحابة رضوان الله عليهم على نهج رسول الله عليه الصلاة والسلام، في تولية الوظائف العامة لمن هو جدير بها، فكانوا رضوان الله عنهم لا يختارون للعمل إلا الأصلح ولا يعزلون العامل إلا إذا وجدوا من هو أجدر منه⁴.

2- موقف المشرع الجزائري من مبدأ الجدارة والاستحقاق في التوظيف

أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الجدارة والاستحقاق في عملية التوظيف العمومي سعيا منه للنهوض بمستوى أداء الإدارات العمومية، وهذا ما يظهر جليا في الأساليب التي اعتمدها الجزائر في اختيار موظفيها العموميين، وذلك منذ صدور أول قانون للوظيفة العامة سنة 1996 وإلى غاية صدور آخر قانون سنة 2006.

ثالثا: ضمانات تطبيق مبدأ الجدارة والاستحقاق في التوظيف

من أبرز ضمانات تطبيق مبدأ الجدارة في التوظيف، أسلوب المسابقة بنوعيه، على أساس الاختبارات أو على أساس الشهادات⁵، ويعد هذا الأسلوب من أنجع الأساليب في تجسيد مبدأ الجدارة واختيار أفضل العناصر ومراقبة مؤهلات المتقدمين لشغل الوظائف العامة، والتأكد من

¹ - عبد الله بن ناصر بن عبد الله آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2008، ص - ص 68 - 69.

² - سورة القصص، الآية 26.

³ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 45.

⁴ - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 10.

⁵ - راجع المادة (80/ف1 وف2) من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، المرجع السابق.

صلاحياتهم لذلك¹، وهذا من خلال إجراء الامتحانات العادية التي عادة ما تتكون من الامتحانات التحريرية والعلمية والشفوية²، ويتم في نهايتها إعداد قوائم الناجحين الأصحح لشغل الوظائف مرتبة حسب الجدارة³، أما طريق الانتخاب فهو أسلوب لا يأتي بأصحاب الكفاءات الإدارية، وذلك لأنه أسلوب يقوم على تعيين أعضاء ورؤساء الهيئات المحلية، بحيث يقوم الأفراد باختيار ممثليهم وفق اعتبارات أخرى ليست بالضرورة موضوعية، كما أن أسلوب التوظيف المباشر لا يسمح بإجراء المنافسة بين المرشحين وإظهار قدراتهم الشخصية، أما الاختبار المهني فلا يأخذ المؤهلات العلمية بعين الاعتبار، وإنما يركز على الجانب البدني والخبرة المكتسبة للمرشح دون الجانب الفكري⁴.

وعلى الرغم من نجاعة أسلوب المسابقة إلا أنه لا يزال تعثره بعض النقائص، كإقتصار الامتحانات على اختبار الذاكرة، وعدم القدرة على مواجهة المشاكل والقيادة والتي تعد من أهم العناصر اللازمة لهذا النوع من الوظائف⁵، بالإضافة إلى عجزه على تقييم مدى استجابة المرشح لمتطلبات المنصب خاصة ما تعلق بالشخصية والصفات التابعة لأخلاقيات المهنة. ومن أهم ضمانات مبدأ الجدارة بالإضافة إلى نظام المسابقة، هو إسناد عملية اختيار أصحح العناصر لتقلد الوظائف العامة، إلى لجنة تتسم بالنزاهة والشفافية، بحيث تكون هذه اللجنة مستقلة ومحيدة.

فإذا تم تجاوز مبدأي الجدارة والمساواة في عمليات التوظيف، وتم الاختيار على أساس المحسوبية والمحاباة، فلن تستفيد الإدارة من الموظف الذي تم تعيينه لاعتبارات تتجاوز الكفاءة والتأهيل في العمل، أما الأخذ بالمبدأين السابقين فيحقق عدة مزايا أهمها إحساس الموظف بالمساواة والعدل، مما يجعله يشعر بالاستقرار والأمن الوظيفي، الأمر الذي يقوي ويعزز ولائه الوظيفي وتفانيه في الخدمة، وهذا ما يقلل من فرص نشي الفساد الإداري.

1 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 8.

2 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 379.

3 - هارون غوفي، المرجع السابق، ص - ص 74 - 75.

4 - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 48.

5 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 8.

المبحث الثاني

مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بمهام الموظف العام

يعد الموظف العام الوسيلة التي تباشر بموجبها الإدارة مهامها، في سبيل إشباع حاجيات الأفراد، فهو يمثلها ويتصرف باسمها ولحسابها، لذا فهو ملزم بالقيام بالواجبات المفروضة عليه سواء كانت سلبية أو إيجابية، كما هو ملزم بعدم القيام بالأعمال المحظورة عليه، والابتعاد عن كل ما من شأنه أن يؤدي به إلى الانحراف الوظيفي والفساد الإداري، كما أنه ملزم بالحياد والتحلي بأخلاقيات العمل الإداري، فلا ينحاز إلى أي جهة كانت¹.

وقد قسم غالبية الفقهاء الواجبات الوظيفية إلى واجبات متعلقة بأداء العمل، وواجبات تتعلق بالمحافظة على كرامة الوظيفة، وواجبات متعلقة بالمحافظة على أسرار الوظيفة، وأخرى متعلقة بطاعة الرؤساء، وأي إخلال بهذه الواجبات يشكل مخالفة تأديبية ترتب المسؤولية التأديبية وفي بعض الأوقات يرتب المسؤولية المدنية أو المسؤولية الجزائية²، لذا سنتطرق في هذا المبحث إلى صور الفساد الإداري المتعلقة بمهام الموظف العام، بحيث سنتناول الانحرافات التنظيمية للموظف العام (المطلب الأول)، وكذا الانحرافات الأخلاقية للموظف العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الانحرافات التنظيمية للموظف العام

يقصد بالانحرافات التنظيمية " تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل وانتظامه، والتي تحددها القوانين والتنظيمات والتعليمات والنظام الداخلي"، وتتمثل صور هذه الانحرافات التنظيمية في الإهمال الوظيفي (الفرع الأول)، عدم الالتزام بطاعة الرؤساء (الفرع الثاني)، مخالفة واجب التفرغ للوظيفة، (الفرع الثالث)، إفشاء أسرار الوظيفة العامة (الفرع الرابع).

¹ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 51.

² - وهذا ما أكدته المادة (160) من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية بنصها على أن " يشكل كل تخل 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".

الفرع الأول

الإهمال الوظيفي

يعتبر الإهمال الوظيفي من التصرفات التي تعرض الموظف للمساءلة التأديبية، فالموظف ملزم بالقيام بعدة واجبات تبدأ من تاريخ استلامه للعمل، والخروج عن هذه الواجبات يعد إهمالا للوظيفة، فالإهمال يقصد به " تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر"، هذا الإهمال الذي يقع منه يكون بأفعال متعددة، سواء كانت إيجابية أو سلبية، فالإهمال الإيجابي يتحقق عندما يمارس الموظف العام اختصاصه على وجه يغفل فيه إتباع القواعد القانونية أو التنظيمية التي كان يتعين عليه التزامها كي يؤدي عمله على الوجه الصحيح، أما الإهمال السلبي فيكون بامتناع الموظف عن ممارسة اختصاصه¹، فالإهمال في جوهره موقف سلبي، إلا أنه نادرا ما يقع بأفعال إيجابية.

ويعود سبب اعتبار الإهمال الوظيفي من أحد صور الفساد الإداري التي تستوجب الجزاء التأديبي، هو التنبؤ بنية وقصد الموظف العام وانحرافه عن أخلاقيات النشاط الإداري، وكفه عن الاستهتار بحسن سير الإدارة العامة وتكاسله في الحفاظ على مصلحتها لدرجة تعطيل المرفق العام عن أداء مهامه²، ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية:

أولاً: عدم مباشرة الموظف اختصاصات وظيفته بنفسه

من واجبات الموظف العام قيامه بالاختصاصات الوظيفية المسندة إليه بنفسه، فلا يجوز له أن يتنازل أو يتخلى عن تلك الصلاحيات لغيره، إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا كالتفويض والحلول، وكل تصرف يقوم به الموظف على خلاف ذلك يعرضه للمساءلة التأديبية، فضلا عن بطلان تصرفه ذلك.

ثانياً: عدم الالتزام بمواعيد العمل

تتعدد صور عدم احترام مواعيد العمل في الوظيفة العامة، كالتأخر في الحضور والمغادرة باكرا، أو مغادرة العمل دون إذن الرئيس، أو إضاعة الوقت بقراءة الصحف والانتقال بين المكاتب واستقبال الزوار، وهذا الإخلال بالواجبات وانتهاك العمل الإداري والوظيفة العامة من

¹ - محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية - دراسة مقارنة بالقانون الإداري-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2010، ص 166.

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 383.

قبل الموظف يعرضه للمساءلة التأديبية¹، أما إذا غاب الموظف لمدة 15 يوما دون مبرر فإنه يعرض نفسه لإجراء العزل ضده وذلك بعد إذارته².

وهو ما قضت به المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 10/03/1991 في قضية بين (ب.ح) ضد وزير العدل، الذي قام بعزل المدعية (ب.ح) مبرزا أنها قد أهملت عملها منذ تاريخ 1981/3/20 دون سبب قانوني ودون إخطار الإدارة.

وأن المدعية لم تعد لعملها رغم الرسالة الصادرة عن النائب العام في 1988/4/25. حيث أنه بناء على ذلك وطبقا للمادة (135) من القانون المؤرخ في 1978/8/5، فإن عقوبة العزل التي صدرت ضدها... قد صدرت عن صواب³.

وقد استقر القضاء الإداري على أنه في حالة إهمال المنصب فإن الموظف لا يستفيد من أية حماية قانونية وهو ما قضى به المجلس الأعلى سابقا (المحكمة العليا) في قراره الصادر في 1988/11/5 في قضية بين (ح.م) ضد (و.و.س.وص.ع)⁴.

وقد اعتبر مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2004/1/20 في قضية (ق.م) ضد مركز التكوين المهني و التمهين، أن الموظف المتغيب دون علم الهيئة المستخدمة ودون عذر مبرر وشرعي يفقد الضمانات المنصوص عليها قانونا ولا يمكنه التمسك بحقه في الإجراءات التأديبية ويعتبر في حالة إهمال المنصب⁵.

ويهدف المشرع من إلزام الموظف العام باحترام مواعيد العمل هو قيامه باختصاصاته الوظيفية بدقة وأمانة ونشاط وسرعة، وهذا يعد صمام الأمان ضد الفساد بكل صورته وأشكاله⁶.

¹ - وهذا ما أكدته المادة (207) من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

² - راجع المادة (184) من 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، نفس المرجع.

³ - المحكمة العليا، قرار صادر بتاريخ 10/3/1991، يحمل رقم 80959، نشرة القضاة، العدد 51، سنة 1997، ص150.

⁴ - المحكمة العليا، قرار صادر بتاريخ 1988/11/5، يحمل رقم 58006، المجلة القضائية، عدد 3، سنة 1992، ص 139.

⁵ - مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ 2004/1/20، يحمل رقم 10005، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، سنة 2004، ص 169، وكذا القرار الصادر بتاريخ 2004/1/20، يحمل رقم 10497، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، سنة 2004، ص 172.

⁶ - حازم حمدي الجمالي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والممارسة القضائية، جامعة فلسطين، ص 9.

ثالثا: التراخي عن أداء الأعمال

يقصد به "التباطؤ والتقاعد من قبل الموظف في إنجاز الأعمال المسندة إليه أو المطلوب منه القيام بها، وعدم بذل الجهد اللازم لأدائها في الوقت المحدد"، ويميلون بعض العاملين إلى التراخي والتكاسل فلا يحثهم على العمل إلا الحافز المادي من جهة أو الخوف من العقاب من جهة أخرى، وبذلك فهم يستهدفون في عملهم بذل أقل جهد مقابل أكبر أجر¹.

رابعا: السلبية

وهو جنوح الموظف إلى عدم إبداء الرأي واللامبالاة، والعزوف عن التجديد والابتكار والمشاركة في اتخاذ القرارات، الأمر الذي يصل بالموظف إلى حد القناعة بتلقي التعليمات دون مناقشة، بالإضافة إلى عدم رغبة بعض الموظفين في التعاون مع زملائهم في العمل.

خامسا: عدم تحمل المسؤولية

من صور الفساد الإداري أيضا، محاولة الموظف تجنب المسؤولية عن طريق تجزئة إجراءات المعاملة الواحدة بين عدة موظفين لاعتقاده أن زيادة عدد متخذي القرار يحصنه ضد المسؤولية²، ويظهر ذلك في تحويل الأوراق من مستوى إداري أعلى إلى مستوى أقل أو العكس للتهرب من التوقيعات لعدم تحمل المسؤولية بجانب التفسير الضيق للقوانين والقواعد حتى لا يتحمل الموظف مسؤولية أي اجتهاد أو تفكير إبداعي قد يترتب على ذلك استفادة عدد قليل من بعض هذه القوانين بجانب حصول الناس على أقل فائدة³.

الفرع الثاني**عدم الالتزام بطاعة الرؤساء**

ويقصد بطاعة الرؤساء هو "امتثال الموظف للأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية في شكل تعليمات، أو منشورات أو قرارات إدارية"، فمن واجبات الموظف طاعة رئيسه الإداري وتنفيذ الأوامر أو التعليمات الصادرة منه، ما دامت هاته الأوامر تتعلق بأعمال وظيفته، فلا يجوز له الامتناع أو الاعتراض على تنفيذها، إلا في حالة تنافيها مع القانون⁴، وبطبيعتها

¹ - انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مركز الدراسات التربوية والأبحاث النفسية، جامعة بغداد، مجلة كلية الآداب، العدد 101، ص 661.

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 386.

³ - انتصار زين العابدين شهباز، المرجع السابق، ص 661.

⁴ - حازم حمدي الجمالي، المرجع السابق، ص 7.

إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة ويترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق أو من شأنها الدفع بالموظف لارتكاب المخالفات الجزائية أو دفعه إلى التعسف. لذا فإن عدم التزام الموظف العام بالأوامر والتعليمات الموجهة له يعد من أخطر الانحرافات التنظيمية التي تستوجب المساءلة التأديبية كونها تمس مصالح الإدارة العامة، ومن أهم صور الفساد المتعلقة بهذه الحالة، نذكر:

أولاً: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه: ويقصد بها امتناع الموظف عن أداء وظيفته على نحو صحيح أو التأخير في أدائها، و يعود ذلك لانخفاض الأجور التي يحصل عليها والتي لا تتناسب مع الجهد المبذول لإنجاز هذه الأعمال المطلوبة¹ أو الخوف من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه².

ثانياً: عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري: وهنا يثور تساؤل حول هل أن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه حتى وإن كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون؟، وفي حالة امتناعه هل يعد هذا الامتناع صورة من صور الفساد التنظيمي أم لا؟

في هذا الشأن انقسم الفقه إلى ثلاث اتجاهات، حيث يرى أصحاب الاتجاه الأول أن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس، وهذا يعود لسمو مبدأ المشروعية حسب رأي هذا الاتجاه، وأصحاب الاتجاه الثاني يرون أن الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس، وذلك لأولوية الطاعة الرئاسية على مبدأ المشروعية حسبهم، أما أصحاب الاتجاه الثالث فيرون أن الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس في حدود معينة. ولقد أخذ المشرع الجزائري بالاتجاه الأول مع ميوله قليلاً للاتجاه الثاني، وما يؤكد ذلك هو نص المادة (129) من القانون المدني، وكان من الأفضل على المشرع الأخذ بالاتجاه الذي تبني الرأي الوسط بين الرأيين³.

ثالثاً: عدم احترام الرؤساء: ستوجب على الموظف العام احترام وتقدير رئيسه الإداري، وهذا من باب القيم الأخلاقية، وهذا الاحترام يجب أن لا يفقد الموظف العام شخصيته، فإذا خرج الموظف العام عن حدود الذوق واللباقة في مخاطبة رئيسه، يعرضه ذلك للجزاء.

¹ - انتصار زين العابدين شهباز، المرجع السابق، ص 662.

² - حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دراسة في القانونين الإداري والجنائي الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 145.

³ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص - ص 388 - 389.

وللمرؤوس حق الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علمه شريطة ألا تخرج عن مقتضيات الوظيفة، كما شددت المحكمة الإدارية العليا على تطبيق هذا الواجب، حيث ألزمت المرؤوسين به سواء كانوا داخل أو خارج وحدة العمل، وهذا الواجب لا يتعارض مع حق الموظف في الشكوى، طالما لا تتضمن تطاولاً أو إساءة أو امتهاناً للرؤساء¹.

الفرع الثالث

مخالفة واجب التفرغ للوظيفة العامة

يعد هذا الواجب من أهم الواجبات المسندة للموظف العام، وفي هذا الإطار نص المشرع على وجوب ممارسة الموظفين للمهام المسندة إليهم في وظائفهم ومنعهم من ممارسة أي نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه سواء كان يؤديه بالذات أو بالوساطة، إذا كان من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة العامة أو كان غير متفق مع مقتضياتها،² ويعد ذلك مخالفة تأديبية من الدرجة الرابعة، وتصل عقوبتها إلى درجة التنزيل في الرتبة السفلى أو التسريح³، واستثنى المشرع من هذا الحظر فئة أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين بممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم⁴، كما استثنى أيضاً الموظف الذي يقوم بممارسة التأليف العلمي أو الأدبي أو الفني⁵، ونص المشرع على وجوب تصريح الموظف في حالة ممارسة زوجه لنشاط مهني خاص مربح للإدارة المنتمي إليها بذلك⁶، لتتخذ السلطة المختصة التدابير اللازمة إذا اقتضت الضرورة للحفاظ على المصلحة العامة، ويعد عدم التصريح خطأ مهنياً يستوجب العقوبات التأديبية.

الفرع الرابع

إشياء أسرار الوظيفة العامة

تتيح الوظيفة العامة للموظف أن يطلع على أسرار لم يكن باستطاعته أن يطلع عليها لولا منصبه ووظيفته، ولهذا اتجه المشرع إلى إلزام الموظف بالمحافظة على سر المهنة وعدم اطلاع الغير على أمر أو عمل مكتوب أو خبر يعرفه أو يحوزه أثناء تأديته لمهامه، ولا يعفى

¹ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 60.

² - راجع المادة (01/43) من الأمر رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المرجع السابق.

³ - راجع المادة (181) من الأمر رقم 03-06، نفس المرجع.

⁴ - راجع المادة (44) و المادة (45) من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

⁵ - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 83.

⁶ - راجع المادة (46) من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

الموظف من المحافظة على السر المهني إلا في الحالات التي يجيز فيها القانون صراحة أو حالة موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين هذا، ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد انفصال الموظف من عمله¹، وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل خلال هذا الفرع.

أولاً: مفهوم الالتزام بالمحافظة على الأسرار الوظيفية

يعرف السر المهني بأنه " كل واقعة أضفى عليها صاحبها صفة السرية، وحازت هذه الصفة في الواقع و أودعت لدى أمين السر أو أطلع عليها بحكم وظيفته، ومن ثم فالموظف العام منوط بعدم إفشاء أسرار العمل"، ويتمثل السر الوظيفي في كل ما يتصل بالمعلومات والإجراءات والقرارات التي يطلع عليها الموظف من خلال ممارسته لوظيفته العامة²، وقد تطرق المشرع الجزائري إلى هذا الواجب في المادتين (48 و 49) من قانون الوظيفة العمومية³، فمن خلالهما يتضح أن الالتزام بكتمان السر المهني في المجال الوظيفي واجب على كافة العاملين باختلاف فروع نشاطاتهم، لذا فهم مطالبون في جميع الحالات بالتحديد بهذا السلوك بهدف تفادي إلحاق أي ضرر بالجهة المستخدمة سواء كان ضرر مادي أو معنوي⁴.

هذا و يشكل الإخلال بواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية خطأ جسيما يستوجب المسؤولية التأديبية و المسؤولية الجنائية، وذلك طبقا لمعظم التشريعات، ومن بينها قانون العقوبات الجزائري الذي شدد العقوبة على كل من يخل بواجب السر المهني بصفة عامة.

¹ - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1989، الجزائر، ص 197.

² - لمياء شروف، دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 8.

³ - نصت المادة (48) قانون الوظيفة العمومية على أنه " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني . ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو أطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

- ونصت المادة (49) من قانون الوظيفة العمومية على أن "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالعقوبات الجزائية".

⁴ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 62.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ

يمكن إفشاء الأسرار الوظيفية في حالتين استثنائيتين أساسيتين هما:

1/ في حالة إجازة القانون: كحق اللجان المتساوية الأعضاء في الإطلاع على ملفات الموظفين التأديبية وحق دفاع الموظف المحال على المجلس التأديبي في الإطلاع على ملفه بشرط موافقة الموظف، وقد يكون إفشاء الأسرار المهنية إلزامياً في حالات التبليغ عن الجرائم التي تصل إلى علم الموظف أثناء ممارسته لوظيفته أو الإشهاد أمام القاضي في المسائل الجنائية¹.

2/ في حالة موافقة السلطة السلمية: كموافقة الرئيس الإداري للموظف العام للإدلاء بتصريحات معينة تتعلق بالأسرار الوظيفية، ويكون هذا تحقيقاً للصالح العام، وهذا لا يعد جريمة تأديبية وذلك لأنها بموافقة الرئيس الإداري².

ثالثاً: مظاهر عدم الالتزام بالسر المهني

من أبرز المجالات التي تشهد تفشياً واسعاً للسر المهني:

1- المجال التأديبي: تعتبر اللجان المتساوية الأعضاء من أهم الهيئات التي يتسرب إليها الخلل في مجال الكتمان السر المهني، وتظهر صور الفساد التنظيمي في هذا المجال عند قيام الموظف العضو في اللجان المتساوية الأعضاء بإطلاع زملائه الموظفين على التقارير التي ترفع ضدهم أو لصالحهم من طرف رؤسائهم الإداريين.

2- المجال الطبي: كأصل عام لا يجوز لموظفي المرافق الطبية إفشاء الأسرار المهنية المتعلقة بالمرضى، وذلك لأن الإخلال بهذا الواجب من شأنه المساس بالثقة الموضوعية في الأطباء، والآثار الصحية على المريض جراء هذا الإفشاء، غير أنه كاستثناء يجوز للطبيب بعد موافقة المريض اطلاع وكيل الجمهورية على بعض الأسرار الطبية.

3- المجال القضائي: من واجبات القاضي أن يلتزم بالمحافظة على السر المهني من خلال المحافظة على سرية المداولات فلا يطلع أحد عليها إلا إذا نص القانون على خلاف

¹ - وهذا ما أكدته المادة (47) من القانون الوقائية و مكافحة الفساد، المرجع السابق.

² - راجع المادة (48) القانون الوقائية و مكافحة الفساد، نفس المرجع.

ذلك، كما يشمل هذا الالتزام ضباط الشرطة القضائية فهم كذلك مطالبون بالحفاظ على سرية أماكن التفتيش¹.

4- في مجال الاتصالات والمراسلات: يمنع على موظفي هذا القطاع كشف أي مادة مودعة لدى المصلحة أو إفشاء فحوى المكالمات الهاتفية أو الاتصالات البرقية، ويمنع أيضا التعريف بأسماء المتصلين، ومن صور هذه الحالة نذكر، الاطلاع بطريقة الغش على محتوى المراسلات، أو تحويل أو إفشاء المكالمات الهاتفية أو لجوئه إلى وضع آلات لاعتراض وتلقي هذه المراسلات، أو استخراج نسخ من الوثائق بواسطة آلات التصوير الحديثة².

المطلب الثاني

الانحرافات الأخلاقية (السلوكية) للموظف العام

وهي " تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي"³، وتعد من أخطر صور الفساد الإداري المرتبطة بمهام الموظف، وذلك لأنها تتعلق بالجانب الأخلاقي فيه، وأهم مظاهر هذه الانحرافات، ما يلي:

الفرع الأول

عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

يعد واجب المحافظة على كرامة الوظيفة من الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها، سواء كان داخل أو خارج وظيفته، فالمقصود بهذا الواجب هو " التزام الموظف بالابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها"، فالموظف كأصل عام حرٌّ في حياته الشخصية، ولكن صفته كموظف عام يمثل الدولة يستوجب عليه الابتعاد عن أي تصرف من شأنه المساس بسمعته وبسمعة الوظيفة التي يشغلها، لذا فهو مطالب بأن يكون سلوكه وتصرفه قدوة لباقي الموظفين في الدولة، وهذا الالتزام أثار تساؤلا هاما يتمثل في: هل هناك فصلا تاما بين حياة الموظف الوظيفية وحياته الشخصية؟

¹ - نصت المادة (46) من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 هـ الموافق لـ 8/6/1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر، العدد 46، سنة 1966، المعدل والمتمم بالأمر رقم 15-02 المؤرخ في 7 شوال 1436، الموافق لـ 2015/7/23، ج.ر، العدد 40، سنة 2015، ص28.

² - وقد جسد ذلك الدستور الجزائري ذلك حيث نصت المادة (2/46) من دستور 2016 على " ... سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة لا يجوز بأي شكل المساس بهذه الحقوق دون أمر معلل من السلطة القضائية...".

³ - محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 174.

والاتجاه الغالب في هذا هو وجوب النظر إلى كل تصرف يصدر عن الموظف على حده، في ضوء ملابساته وظروفه، والمركز الذي يحتله الموظف، وطبيعة عمله ومكان تأديته، مع مراعاة مدى خطورة انعكاس سلوكه الخارجي على العمل الوظيفي من حيث الإخلال بكرامة الوظيفة ومقتضياتها¹.

الفرع الثاني

المحسوبية والمحاباة

تعد المحاباة والمحسوبية من أكثر مظاهر الفساد خطورة والأصعب علاجاً، لهذا سنتطرق إليها بشيء من التفصيل:

أولاً: المقصود بالمحسوبية والمحاباة

يقصد بالمحسوبية " الخروج على القوانين والتنظيمات التي تحكم سير أجهزة الإدارة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات وتحديد الأجور والمرتبات وحركات الندب والإعارة"، أما المحاباة فيقصد بها "استخدام علاقات القرابة أو الحزبية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة"².

ثانياً: أنواع المحسوبية

للمحسوبية نوعان، وهما:

1- المحسوبية الاجتماعية: وهي " اختيار الأقارب والأصدقاء للتوسط لهم في التعيين في الوظائف العامة دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة"، وهذه الصورة لها تفشي واسع وكبير في الدول العربية، التي لا تزال تقدر الروابط العائلية.

2- المحسوبية السياسية: وهي " مكافأة أنصار الحزب الحاكم ومؤيديه بالتعيين والنقل والترقية بالوظائف العامة وعقاب خصومه بحرمانهم أو نقلهم بغض النظر عن اعتبارات الكفاءة والجدارة"، وهذا النوع من السلوك أيضاً له انتشار كبير في وسط الوطن العربي، ومثل هذه السلوكيات من شأنها أن تتحرف بالجهاز الإداري عن الأهداف والمبادئ المسخر من أجلها.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، عمان - الأردن، ص 149.

² - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 73.

ثالثا: موقف المشرع الجزائري من المحاباة والمحسوبية

نص المشرع الجزائري على ظاهرة المحاباة والمحسوبية في العديد من النصوص القانونية، حيث نص في المادة (23) من دستور 1996 على أن " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، ونص عليها في المادة (41) من قانون الوظيفة العمومية، ونص عليها أيضا في القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في المادة (28) منه، واعتبر المشرع ظاهرة المحسوبية والمحاباة من المخالفات التأديبية التي تستوجب الجزاء التأديبي المناسب، واعتبرها جنائية بموجب المادة (132) من قانون العقوبات الجزائري، كما اعتبرها جنحة وعقوبتها مخففة مع باقي جنح و جرائم الفساد الإداري.

الفرع الثالث

الانحراف في استعمال السلطة

و يقصد به " أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصاته تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص"¹، ولذا يجب أن تكون قرارات الموظف العام في إطار الأغراض والأهداف المشروعة، و إلا عد سلوكه انحرافا في استعمال السلطة وفسادا إداريا²، فمن خلال هذا المفهوم نجد أن انحراف الموظف العام أخذ ثلاث صور:

أولاً: مجانية المصلحة العامة: وهذا كاستهداف مصدر القرار تحقيق مصلحة شخصية أو لغرض الانتقام من المخاطب بالقرار الإداري.

ثانياً: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: وذلك مخالفة القرار الإداري للهدف الذي من أجله منحت الإدارة هذه الصلاحيات والسلطات.

ثالثاً: الانحراف بالإجراءات: ويتمثل في لجوء الإدارة إلى تحقيق أهدافها باستعمال إجراء قانوني مغاير وذلك ليسره، بدل الإجراء القانوني الملائم وذلك لتعقيده.

وهو ما قضى به مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2000/5/22، فهرس 330 في قضيته الوكالة الوطنية ضد (ي.ك.)³.

لهذا تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد بحظر استغلال الموظف نفوذ وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة أو مصالح حزبية أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد

¹ - محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 180.

² - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 235.

³ - جمال سايبس، المرجع السابق، الجزء 2، ص 1216.

شخصية أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره.. ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي بالتالي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها...¹

ولكن من الصعب إثبات الانحراف في استعمال السلطة من الناحية العملية، وذلك لارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة من جهة، ومن جهة أخرى فإن تجريم هذا النوع من الانحراف لا يرتبط بمعيار الجريمة العادية بقدر ما يرتبط بالأخلاق والقيم.

ونظرا لخطورة الظاهرة، قام المشرع الجزائري بتجريمها في القسم الثالث من قانون العقوبات بعنوان "إساءة استعمال السلطة"، ذلك في المواد (من 135 إلى 140 مكرر)، وعلى الرغم من أن المشرع لم ينص على جريمة إساءة استعمال السلطة ضمن جرائم الفساد صراحة، إلا أنه أخذ بتطبيقاتها².

الفرع الرابع

الواسطة

تعد الواسطة من أهم مظاهر الفساد الإداري المتفشي في الإدارات العامة، وخاصة في الجزائر، فالواسطة من الظواهر الاجتماعية التي تسود معظم المجتمعات إلا أنها تختلف من مجتمع إلى آخر، لذا سنحاول التطرق لمفهوم الواسطة وأنواعها وتمييزها ووضعها في الجزائر على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الواسطة

تعرف الواسطة على أنها "تدخل فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة كتعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ"³، فالواسطة بهذا المعنى هي الحصول على أي شيء على حساب الآخرين، وهذه الظاهرة إذا تعشت في أي دولة فإنها تؤدي إلى ضياع الحقوق والانحراف بالعمل الإداري عن الأهداف المسطر لها، ومن العوامل التي تساهم في تفشيها، البيروقراطية في المجتمعات

¹ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 159.

² - هذا أكدته المادة (33) والمادة (32) من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20/2/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14، سنة 2006.

³ - ماهر موسى عايش أبو دية، الواسطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، فلسطين، 2015، ص 19.

الإدارية، وطول الإجراءات وتعقيدها، وكذا غموض الأنظمة والأعمال الإدارية وعدم مواكبتها للتقدم التقني الحديث وعدم مرونتها، بالإضافة لضعف الشفافية بين المواطن والمسئول.

ثانياً: أنواع الوساطة

يمكن النظر للوساطة من منظورين:

1- من المنظور القانوني: وحسب هذا المعيار قسمها الفقه إلى قسمين¹:

1.1- واسطة لإنجاز عمل مشروع: وهدفها الأول هو الحصول على نتيجة مشروعة.

2.1- واسطة لإنجاز عمل غير مشروع: والغرض منها هو الحصول على عمل غير

مشروع، وفي هذه الحالة تعتبر صورة من صور الفساد الإداري.

2- الوساطة من منظور الإجراءات الإدارية: وتنقسم حسب هذا المعيار أيضاً إلى قسمين:

1.2- من منظور مخالفة الإجراءات الإدارية: ويتم فيها اللجوء إلى الوسيط لأجل مخالفة

إجراء ضروري يتطلبه القانون كعدم استيفاء أوراق لازمة وتكون في الحالات التي تكون فيها البيروقراطية مهيمنة على الإدارة².

2.2- واسطة من أجل الإسراع في الإجراءات الإدارية: ويلجأ هنا الوسيط إلى مخالفة

الإجراءات الإدارية، ولكن الإسراع فيها حين يتراخى الموظف في إنجازها فتكون بمثابة المحرك للعمل الإداري.

وبهذا تعد الوساطة أحد السلوكيات التي تصيب المرافق العامة، وتؤثر على سير عملها،

وتحول النظام البيروقراطي للاتجاه السلبي المخالف للقانون والتميز والتمتيد بحرفية النص³.

ثالثاً: تمييز الوساطة عن الشفاعة

يصعب تمييز الوساطة عن الأعمال المشابهة لها، وذلك لأن الأمر يتطلب البحث في

النوايا والأهداف.

1- تعريف الشفاعة: يقصد بالشفاعة " طلب رفع المضار عن الغير ممن هو أعلى

رتبة منه لأجل طلبه"، وبهذا تعتبر الشفاعة من باب قضاء الحاجات التي أقرها الإسلام⁴.

1 - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص - ص 80 - 81.

2 - محمود محمد معاصرة، المرجع السابق، ص 182.

3 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 408.

4 - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 82.

2- أنواع الشفاعة في الشريعة الإسلامية:

الشفاعة في الشريعة الإسلامية نوعان، شفاعة حسنة وشفاعة سيئة.

1.2- الشفاعة الحسنة: وهي التوسط ابتغاء وجه الله تعالى في جلب نفع أو دفع الضرر

عن الناس في غير معصية ولا حد من حدود الله و من غير إبطال حق للغير.

2.2- الشفاعة السيئة: هي أن يشفع الشافع في إثم كإسقاط حد بعد وجوبه، أو إعطائه

لغير مستحقه، أو دفع شر وجلب خير نظير رشوة أو غرض من أغراض الدنيا¹. فالشفاعة بهذا المفهوم تتفق و الواسطة من الناحية القانونية.

رابعاً: الواسطة في الجزائر

تعد ظاهرة الواسطة من الظواهر المتفشية تقشياً واسعاً في الجزائر خاصة في المعاملات الإدارية، وعلى الرغم من خطورة هذه الظاهرة، لم تجرمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهذا ما سلكه المشرع الجزائري أيضاً، فلم يجرم هذه الظاهرة لا جزائياً ولا تأديبياً، وبالرغم من عدم تجريمها إلا أنها تشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفية و تعرض الموظف الذي ارتكبها للمساءلة بحكم أن الأخطاء الوظيفية غير مقننة، وذلك لأن الواسطة تعتبر مساساً بشرف وكرامة الوظيفة، وهذا الأمر يقتضي العقاب عليها تأديبياً، وقد جرمت بعض التشريعات الواسطة من بينها، التشريع المصري والتشريع السوري².

¹ - محمود محمد المعايبة، المرجع السابق، ص 184.

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص - ص 409 - 410.

الفصل الثاني

الفصل الثاني

الآليات الإدارية والرقابية لمواجهة الفساد الإداري في الوظيفة العامة

باستفحال ظاهرة الفساد الإداري وتفشيها بشكل واسع في كل القطاعات والمجالات، خاصة المجال الإداري، حيث أصبحت هذه الظاهرة تهدد أمن الدول و مجتمعاتها ومؤسساتها الدستورية، عمدت كافة الدول لمحاربتها و مواجهتها بشتى الأساليب والطرق، و من هذه الأساليب هو استحداث وإنشاء هيئات و مؤسسات تعنى بمكافحة الفساد والوقاية منه، و قد انتهج المشرع الجزائري على غرار أغلب الدول هذا النهج، و رصد لظاهرة الفساد أجهزة وهيئات مختصة بذلك، منها ما هو حديث النشأة و منها ما هو قديم.

وعليه سنتطرق في هذا الفصل لدراسة هاته الآليات التي رصدها واستحدثها المشرع الجزائري لمكافحة ظاهرة الفساد، من خلال دراسة الآليات الإدارية المتخصصة في مواجهة هذه الظاهرة في المبحث الأول، و في البحث الثاني سندرس الآليات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العامة.

المبحث الأول

الآليات الإدارية المتخصصة في مواجهة الفساد الإداري

ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأعضاء فيها على تأسيس هيئة أو عدت هيئات للتصدي للفساد ومكافحته، وهو ما قام به المشرع الجزائري حين إصدار القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المعدل والمتمم، والذي نص في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و قام أيضا بإصدار القانون رقم 05-10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد، الذي دعمّ الترسانة المؤسساتية بجهاز الديوان الوطني لقمع الفساد، الذي يعد أداة للبحث عن الجرائم ومعاينتها¹، وهذا ما سنتطرق إليه في المبحث هذا، بحيث سنتطرق في (المطلب الأول) إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، و في (المطلب الثاني) سنتطرق إلى الديوان الوطني لقمع الفساد.

المطلب الأول

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

نص المشرع الجزائري على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم في مادته (17)²، سعيا منه للتصدي ومكافحة ظاهرة الفساد عموما و ظاهرة الفساد الإداري خصوصا، وقد بين المشرع في المواد (من 17 إلى 24) من ذات القانون النظام القانوني للهيئة وتدابير استقلالها، ومهامها، و هو ما سنتناوله في هذا المطلب، من خلال التطرق للنظام القانوني للهيئة في (الفرع الأول)، و إلى تقييم دورها في مكافحة جرائم الفساد في (الفرع الثاني).

¹ - بلخير جيل، الآليات الإدارية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013، ص 32.

² - تنص المادة (17) من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج، ر، العدد 14، السنة 2006 على أن "تشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

الفرع الأول

النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

خصص المشرع الجزائري الباب الثالث من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم الذي يحدد تشكيلة الهيئة¹، و من أجل هذا لا بد لنا من التطرق للطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتحديد تشكيلاتها وكيفية تنظيمها.

أولاً: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

نصت المادة (18) من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أن " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تودع لدى رئيس الجمهورية"².

ومنها فإن استقلالية الهيئة يعد أمراً ضرورياً، وذلك لتمكين هذه الأخيرة من أداء مهامها بصورة فعالة³، وتكييف المشرع للهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتمتع بالطابع الإداري و السلطوي، وهو تنظيم جديد يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية وأخرى لا مركزية، فالهيئة ليست بمؤسسة عمومية ولا هيئة قضائية، بل هي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة و لا تخضع لرقابتها، كما تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة من جهة، ومن جهة أخرى هي هيئة لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية من طرف السلطة التنفيذية، و لكن هذا لا يمنع من وجود علاقة أو تأثير لهذه الأخيرة على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها⁴، وفي سبيل ضمان استقلالية الهيئة وضع المشرع مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلاليتها، حددت كالاتي:

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 1 ذي القعدة 1427 الموافق لـ 2006/11/22، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر، العدد 74، السنة 2006.

² - القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص9.

³ - سلوى سباق، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013، ص 7.

⁴ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 118.

- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للاطلاع على المعلومات الشخصية، ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاص بهم قبل استلامهم لمهامهم.
- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها، والتكوين المناسب والعالى المستوى لمستخدميها.
- الحفاظ على الأمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط، والترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم، والاعتداء مهما يكن نوعه الذي يتعرضون له أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامهم¹.

وقام المشرع الجزائري بمنح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وذلك لقيامها بمهامها على أكمل وجه، و على الرغم من أن الاستقلال المالي من الآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية إلا أننا نجد المشرع قد نص عليه إلى جانب الشخصية المعنوية و ذلك تأكيدا على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة و ضمان ذلك. وبهذا يعتبر إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة عاملا مهما لتأكيد استقلاليتها عن السلطة التنفيذية و إن كان غير حاسم لإثبات استقلاليتها هذه الهيئة بصورة مطلقة و نهائية.

و تعد تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية الخاصة الثالثة لها، وهذا ما يفهم من المادة السابقة، وتبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني أن الهيئة ليست مستقلة، و يدل هذا على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضفى الاستقلالية على الهيئة من جهة، و جعلها خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية من جهة أخرى².

ثانيا: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أحال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أمر تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للتنظيم، و قد ورد ذلك في المادة (05) من المرسوم رقم 06-413 المتضمن تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، التي نصت على أن "تشكل الهيئة من رئيس و(6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها".

¹ - بلخير جيل، المرجع السابق، ص 33.

² - عبد العالى حاحة، المرجع السابق، ص 486.

1. **رئيس الهيئة:** نصت المادة (10) من المرسوم الرئاسي 06-413¹ على أن رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هو نفسه رئيس مجلس اليقظة و التقييم، و يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، و ذلك ما نصت عليه المادة (5) من المرسوم 06-413، سابق الذكر، بعد التعديل، و لرئيس الهيئة مهام متعددة²، منها:

- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء و في كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.

2. **مجلس اليقظة والتقييم:** يتشكّل هذا المجلس من رئيس الهيئة و(6) أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها، و يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي و يتم إنهاء مهامهم بنفس الطريقة، و يمكن تجديد عهدهم لمرة واحدة، و من المجالات التي يبدي المجلس رأيه فيها، ما يلي³:

- ✓ برنامج عمل الهيئة و شروط و كفاءات تطبيقه؛
- ✓ المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة؛
- ✓ التقرير السنوي الموجّه إلى رئيس الجمهورية و الذي يعدّه رئيس الهيئة؛
- ✓ تحويل الملفات التي تتضمن وقائع يمكن أن تُكوّن جرائم إلى وزير العدل، حافظ الأختام؛
- ✓ التقييم الدوري للآليات القانونية والإجراءات الإدارية في مجال الوقاية من الفساد بهدف قياس فعاليتها.

و ما يلاحظ في هذه النقطة هو احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين و إنهاء مهام كل من رئيس الهيئة و أعضاؤها، ما يؤثر سلبا على سير الهيئة في حالة استناده لمعايير غير شفافة و غير نزيهة كالمساومات و المصالح، و هذه الحالة أيضا تؤكد تبعية الهيئة للسلطة

¹ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفاءات سيرها، المرجع السابق.

² - راجع المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفاءات سيرها، نفس المرجع.

³ - المادة 11 من المرسوم الرئاسي 06-413، نفس المرجع.

التنفيذية، و هذا ما يعد مظهرا من مظاهر تناقض النصوص القانونية المنظمة للهيئة وتقييدها من الناحية العضوية¹.

ثالثا: هيكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حدد المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 2012/02/07 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413²، التنظيم الإداري الجديد للهيئة و بين مهام كل هيكل من هياكلها، وهي كالتالي:

1- الأمانة العامة: يرأسها أمين عام تحت سلطة رئيس الهيئة و يساعده نائب مدير مكلف بالمستخدمين و الوسائل، و نائب مدير مكلف بالميزانية و المحاسبة، و من مهام الأمين العام، السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة إضافة إلى تنشيط عمل هياكلها و تنسيقها وتقييمها، و تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي و حصال نشاطاتها بالاتصال مع رؤساء الأقسام، إضافة إلى ضمان التسيير المالي و الإداري للهيئة³.

2- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس: تم تغيير تسميته من " مديرية الوقاية والتحسيس " إلى " قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس " بموجب المادتين (06 و 12) من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 2012/02/07، المذكور سابقا، ويرأس هذا القسم رئيس و يساعده (04) رؤساء دراسات و يساعدهم بدورهم مكلفون بالدراسات⁴، ويتمتع هذا القسم بدور فعال في الوقاية من أعمال الفساد و ذلك بالنظر إلى المهام المنوط بها⁵، وهي على الخصوص كما يلي:

¹ - باديس بوسعيد، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 108.

² - المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 2012/02/07 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 01 ذي القعدة 1427 الموافق لـ 2006/11/22، المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و كفاءات سيرها، ج.ر، العدد 08، السنة 49، الصادرة بتاريخ 2012/02/15.

³ - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص - ص 109-110.

⁴ - الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، <http://www.onplc.org.dz>.

⁵ - رمزي حوجو- لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، ص 75.

- اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.
 - تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.
 - اقتراح تدابير، لاسيما ذات طابع تشريعي و تنظيمي، للوقاية من الفساد.
 - مساعدة القطاعات المعنية، العمومية و الخاصة، في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
 - إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
 - جمع و مركزة و استغلال المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن عوامل الفساد و الوقاية منه.
 - البحث في التشريعات و التنظيمات و الإجراءات و الممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها.
 - التقييم الدوري للأدوات القانونية و التدابير الإدارية في مجال الوقاية من الفساد، قصد تحديد مدى فعاليتها.
 - الحث على كل نشاط بحث و تقييم للأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد.
- 3- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:** يرأس هذا القسم رئيس ويساعده (04) رؤساء دراسات و يساعدهم مكلفون بالدراسات¹، و قد حددت المادة (13) من المرسوم السابق، مهام هذا القسم:
- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بأعوان الدولة، بصفة دورية
 - دراسة و استغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات و السهر على حفظها
 - جمع الأدلة و التحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة
 - ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية و المنتظمة و المدعمة بإحصائيات و تحاليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها القطاعات و المتدخلين المعنيين.
- و ما تجدر الإشارة إليه أن هذه المهام هي مهام ميدانية واردة على سبيل المثال لا على سبيل الحصر².

¹ - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 112.

² - رمزي حوحو- لبنى دنش، المرجع السابق، ص 76.

- 4- **قسم التعاون والتنسيق الدولي:** ويرأس هذا القسم أيضا رئيس ويساعده (4) رؤساء دراسات و يساعدهم هم أيضا مكلفون بالدراسات¹، و من مهام هذا القسم:
- تحديد و اقتراح و تنفيذ الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية و الهيئات الوطنية الأخرى
 - جمع المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد، و تقييم أنظمة الرقابة الداخلية و مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد
 - تجميع و تحليل إحصائيات الفساد، واستغلال المعلومات الواردة للهيئة حول حالات الفساد التي تؤدي إلى متابعات قضائية لإيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع المعمول به
 - دراسة قضايا الفساد التي تشكل خطرا على أو تلحق ضررا بمصالح البلاد و تقديم التوصيات اللازمة بشأنها².

رابعا: مهام الهيئة في مكافحة جرائم الفساد

تضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بمجموعة كثيرة من المهام حددتها المادة (20) من القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، السالف الذكر، وفصل فيها بدقة المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم، الذي قام بتوزيعها على أقسام الهيئة، كما رأينا سابقا، و هي تتمثل في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، غير أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد أعادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة واقتصرها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون الدولي في هذا المجال، أما المكافحة و المواجهة فقد استحدث لها جهاز ثاني هو الديوان المركزي لقمع الفساد³ (الذي سنتناوله لاحقا).

¹ - الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، <http://www.onplc.org.dz>

² - للمزيد راجع المادة (13) مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المؤرخ 07/02/2012، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، المرجع السابق، ص 19.

³ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 492.

الفرع الثاني

تقييم دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال الصلاحيات الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تناولناها أعلاه، نلاحظ أن صلاحيات الهيئة و اختصاصاتها أغلبها ذات طابع استشاري و تحسيبي، ومنه فإن دورها يقتصر أساسا على الوقاية و ليس على المكافحة، و لاسيما عندما نصت المادة (22) من القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المذكور سابقا، على أنه يتعين على الهيئة عند التوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي تحويل الملف إلى وزير العدل و الذي بدوره يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، و منه أنه ليس للهيئة الحق بالنظر في جرائم الفساد وردع مرتكبيها، و ليس لها الحق بإحالة ملف الفساد مباشرة إلى القضاء، بل عليها تحويله إلى وزير العدل، و هذا يعد تقييد لسلطتها في مجال تحريك الدعوى العمومية¹.

و للهيئة بعض الاختصاصات الرقابية التي تساهم في الحد من الفساد بمختلف أشكاله، ومن هذه الاختصاصات، نذكر:

- البحث في التشريع و التنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن العوامل التي تشجع ممارسات الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها؛
- وضع الأدلة و التحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة؛
- التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، و مدى فعاليتها.

و تعد سلطة الرقابة والتحري من أهم الصلاحيات الممنوحة للهيئة و التي ضمن لها المشرع للنهوض بهذه الصلاحيات الحق في طلب المعلومات و الوثائق و تسليط العقوبات على كل من يرفض تزويدها بها؛ غير أن هذه المهام الرقابية محدودة و ضيقة إلى حد بعيد².

¹ - رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2013، ص- ص 65- 66.

² - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 498.

المطلب الثاني

الديوان المركزي لقمع الفساد

نصت المادتين (02 و 03) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 2011/12/08 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه و كفاءات سيره¹ على أن الديوان المركزي لقمع الفساد هو مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم و معابنتها في إطار مكافحة الفساد، يوضع هذا الديوان تحت سلطة وزير العدل حافظ الأختام، و يتمتع بالاستقلالية في عمله و تنظيم سيره، و يقع مقره بالجزائر العاصمة حسب ما نصت عليه المادة (04) من ذات المرسوم.

في هذا المطلب سنتطرق إلى الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد في (الفرع الأول)، و إلى تشكيلته و تنظيمه في (الفرع الثاني)، أما مهامه و كفاءات سيره في (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد

لم يحدد الأمر رقم 10-05² المتمم للقانون 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الطبيعة القانونية للديوان الوطني لقمع الفساد، و أحال ذلك للتنظيم، الذي حدد طبيعة الديوان بدقة في المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 2011/12/08 المحدد لتشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره، حيث خصص هذا المرسوم الفصل الأول منه لتبيان طبيعة الديوان و خصائصه، فبالرجوع للمواد (2؛3؛4) منه نستنتج أن الديوان هو آلية مؤسساتية أنشأت خصيصا لقمع الفساد، كما أنه يتمتع بجملة من الخصائص التي تميزه عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تطرقنا إليها في المطلب السابق، هذه الخصائص

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق لـ 2011/12/8، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه و كفاءات سيره، ج.ر، العدد 68، السنة 48، الصادرة بتاريخ 2011/12/14.

² - المرسوم الرئاسي رقم 10-05، المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 أوت 2010، المتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 50، سنة 2005.

ساهمت في بلورة طبيعته القانونية و تحديد دوره في مكافحة الفساد، و تتمثل هاته الخصائص في¹:

أولاً: الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية

نصت المادة (02) من المرسوم 11-426 المؤرخ في 2011/12/08، المحدد لتشكيلة الديوان المركز لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره على أن " الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم و معاينتها في إطار مكافحة الفساد"²، وبهذا فالديوان المركزي لقمع الفساد ليس بسلطة إدارية تصدر آراء و قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد، و إنما هو جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف و مراقبة جهاز القضاء، و تتمثل مهمته الأساسية في البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها إلى العدالة، ورغم تسمية الديوان بالمصلحة المركزية العملياتية للشرطة القضائية، إلا أن وزير العدل قد أشار إلى أن الديوان يعد هيئة لا مركزية نظراً لوجودها على مستوى أربع ولايات جهوية كبرى في الوطن³.

ثانياً: تبعية الديوان لوزارة العدل

كان الديوان الوطني لقمع الفساد قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 11-426 تابعا لوزارة المالية، وهو ما أفقده استقلاليته، و قلص من دوره في مكافحة الفساد، وذلك بجعله جهازا تابعا للسلطة التنفيذية شأنه شأن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، كما يخضع أعضاء الديوان لإزدواجية التبعية الرقابية أثناء ممارستهم لمهامهم، بحيث كانوا يخضعون لإشراف ورقابة القضاء من جهة، ولوزير المالية من جهة أخرى، ولأن استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد، قام رئيس الجمهورية بوضع الديوان تحت وصاية وزير العدل حافظ الأختام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 2011/12/8

¹ - رشيد بن الصديق، السياسية الجنائية في مواجهة ظاهرة الفساد، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، مذكرة ماستر في العلوم الإسلامية، قسم العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 64.

² - المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المؤرخ في 13 محرم عام 1433، الموافق لـ 2011/12/08، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكفاءات سيره، المرجع السابق.

³ - رشيد بن الصديق، المرجع السابق، ص 65.

المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه و كفيات سيره¹، وبهذا أعطى هذا المرسوم لأعضاء الديوان نوعا من الاستقلالية في ممارسة صلاحياتهم وذلك بتوحيد جهة الإشراف والرقابة عليهم².

ثالثا: عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

رغم المهام و الصلاحيات المهمة و الخطيرة للديوان المركزي في البحث و التحري عن الفساد، إلا أن المشرع لم يمنح لهذا الأخير الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث نصت المادة (23) من المرسوم الرئاسي رقم 14-209³ السالف الذكر، على " أن يعد المدير العام ميزانية الديوان و يعرضها على موافقة وزير العدل، حافظ الأختام"، فهذا الأخير يمثل الأمر بالصرف، أما المدير العام للديوان يمثل أمر بالصرف ثانوي⁴.

وما نستنتجه من نص المادة (23) من المرسوم الرئاسي رقم 14-209، السالف الذكر، هو عدم تمتع الديوان بالاستقلالية المالية تماما، على عكس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي منحت لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما رأينا سابقا، وهذان العنصران يعتبران من أهم الضمانات المجسدة لاستقلالية أي جهاز أو أي هيئة، وعدم تمتع الديوان من الاستقلالية المالية والشخصية المعنوية يحرمه من حق اللجوء للقضاء، رغم أن الفقرة الثانية من المادة (3) من المرسوم السابق تنص على تمتع الديوان بالاستقلالية في عمله وتسييره⁵.

¹ - تنص المادة (03) من المرسوم الرئاسي رقم 14-209، المؤرخ في 25 رمضان 1435 الموافق لـ 23/07/2014، المعدل للمرسوم رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق لـ 8/12/2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه و كفيات سيره، ج.ر، العدد 46، سنة 2014، على أن " يوضع الديوان لدى وزير العدل، حافظ الأختام".

² - صليحة بن عودة، الجرائم الماسة بالصفقات العمومية بين الوقاية والرقابة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه ل.م.د. في قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2017، ص 229.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 14-209، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه و كفيات سيره، المرجع السابق.

⁴ - رشيد بن الصديق، المرجع السابق، ص 65.

⁵ - صليحة بن عودة، المرجع السابق، ص 230.

الفرع الثاني

تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه

نص المرسوم رقم 11-426 المؤرخ في 08/12/2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره، السالف الذكر، في فصليه الثاني و الثالث على تشكيلة و تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد، وهو ما سنتعرض إليه من خلال هذا الفرع.

أولاً: تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

نصت المادة (24) من المرسوم السابق، على أن يتشكل الديوان المركزي لقمع الفساد من:

- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أعوان عموميون ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

بالإضافة إلى ذلك، مستخدمون للدعم التقني والإداري.

ونصت المادة (9) من نفس المرسوم على أنه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري و/أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد، هذا و يتم تحديد عدد ضباط وأعاون الشرطة القضائية والموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان، بموجب قرار مشترك بين وزير العدل، حافظ الأختام والوزير المعني¹.

و يظل ضباط وأعاون الشرطة القضائية، و الموظفين التابعين للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، كما يستفيدون من زيادة في الراتب الذي يتقاضونه من المؤسسة أو الإدارة الأصلية من تعويضات على حساب ميزانية الديوان التي تحدد بموجب نص خاص.

¹ - المادة (8) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره، المرجع السابق.

ويفهم من هذا عدم تمتع مستخدمي الديوان بالاستقلالية الإدارية بحكم تبعيتهم لمؤسساتهم وإداراتهم الأصلية، وبالتالي للسلطة التنفيذية، خاصة فيما يتعلق بالمنح والمرتب والعلاوات والترقيات، وغيرها الأمر الذي يعدم الاستقلالية الإدارية¹.

ثانياً: تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد

بين الفصل الثالث من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المذكور سابقاً، في مواده (من 10 إلى 18) كيفية تنظيم الديوان، ويتشكل هذا الأخير من:

1- / المدير العام: طبقاً لنص المادة (10) من المرسوم السابق، يسير الديوان مدير عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل، حافظ الأختام والوزير المعني، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها، وطريقة التعيين هذه أي مسير الديوان لا يتمتع بالاستقلالية الإدارية في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة وزير العدل بحكم ممارسته لسلطة الاقتراح ورئيس الجمهورية لاستئنائه بسلطة التعيين، كما أن منح المدير العام صفة الأمر بالصرف الثانوي فيه إنقاص من صلاحياته المالية وهو الأمر الذي يضعف كثيراً من مركزه القانوني في مواجهة السلطة التنفيذية وبالتالي على أداء المهام المناطة به².

وتتمثل مهام المدير العام للديوان في³:

- إعداد برنامج عمل الديوان ووضع حيز التنفيذ
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي
- السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هيكله
- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي
- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان

¹ - صليحة بن عودة، المرجع السابق، ص 231.

² - أمينة برجيجي، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 69.

³ - المادة (14) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المرجع السابق.

2- / الديوان: ويتكون الديوان المركزي أيضا من ديوان (المادة 1/11) يرأس هذا الديوان رئيس يساعده (5) مديري دراسات¹، ويكلف رئيس الديوان، تحت سلطة المدير العام بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان، ومتابعته².

3- / مديرية التحريات: نصت المادة (11) من المرسوم السابق، على هذه المديرية، بحيث تقوم هذه المديرية بتنظيم مديريات الديوان في مديريات فرعية يحدد عددها بقرار مشترك بين وزير العدل، حافظ الأختام والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية³، وتتمثل مهام هذه المديرية في إجراء الأبحاث والتحقيقات في مجال مكافحة جرائم الفساد.

4- / مديرية الإدارة العامة: تعد هذه المديرية من بين إحدى مديريات الديوان، إضافة إلى مديرية التحريات، التي تناولناها سابقا، توضع هذه المديرية تحت تصرف المدر العام، وتنقسم إلى عدة مديريات فرعية⁴، أما بخصوص مهام هذه المديرية فقد وردت في أحكام المادة (17) من المرسوم السابق، والتي نصت على أن "تكلف مديرية الإدارة العامة بتسيير مستخدمي الديوان ووسائله المالية والمادية.

¹ - المادة (12) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المرجع السابق.

² - المادة (15) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، نفس المرجع.

³ - المادة (2/11) من المرسوم الرئاسي رقم 14-209، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المرجع السابق.

⁴ - بلخير جيدل، المرجع السابق، ص 48.

الفرع الثالث

مهام وكيفيات سير الديوان المركزي لقمع الفساد

أضاف المشرع آلية ردعية للحد من الفساد لتغطية نقائص في الهيئة الوقائية، إذ دعم المشرع الديوان باختصاصات متعددة وكلها ذات طابع قمعي مختلفة كل الاختلاف عن اختصاصات الهيئة، كما بين المشرع كيفية سير هذا الديوان، وهو ما سنتطرق إليه من خلال هذا الفرع.

أولاً: اختصاصات ومهام الديوان المركزي لقمع الفساد

نص المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 8/12/2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفيات سيره، السابق الذكر، على جملة من المهام التي أنيط بها للديوان المركزي لقمع الفساد، حددتها المادة (5) من ذات المرسوم كما يلي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد و مكافحته و مركزة ذلك واستغلاله.
- جمع الأدلة و القيام بالتحقيقات في وقائع الفساد و إحالة مرتكبيها للممثل أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون و التساند مع هيئات مكافحة الفساد و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

ما يلاحظ على هذه الاختصاصات الممنوحة للديوان المركزي لقمع الفساد أنها اختصاصات غلب عليها الطابع الردعي القمعي، فهي تجمع بين الرقابة و القمع، و الاقتراح في بعض الأحيان، و يفترض في هذه الاختصاصات أن يتم توزيعها على هياكل الديوان، وقيام كل مصلحة بالمهام المنوطة بها، غير أنه بالرجوع إلى الهياكل التي تطرقنا لها سابقاً، نلاحظ أن مديرية التحريات وحدها التي أسندت إليها مهام مرتبطة بمكافحة الفساد، وقد حصرها المشرع في مجالي البحث والتحقيق عن جرائم الفساد¹.

¹ - بلخير جيدل، المرجع السابق، ص 49.

ثانيا: كفاءات سير الديوان المركزي لقمع الفساد

خصص المشرع الفصل الرابع من المرسوم 11-426، السالف الذكر، لبيان سير وعمل الديوان أثناء البحث و التحري عن جرائم الفساد، حيث نصت المادة (19) من ذات المرسوم على أن " يعمل ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان، أثناء ممارسة مهامهم، طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية و أحكام القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 والمذكورين أعلاه".

بحيث يلجأ ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع ساري المفعول من أجل استجماع المعلومات المتصلة بمهامهم¹. وتأكيدا على ذلك نصت المادة (2/24 مكرر²) على أن " يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون".

وبالرجوع إلى القانون رقم 06-01 المعدل و المتمم، وإلى القانون 66-155 المعدل والمتمم فإنه يجب على ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان متى تبين انعقاد الاختصاص إلى أحد المحاكم ذات الاختصاص الموسع في جرائم الفساد، التقيد بجملة من الإجراءات الخاصة نص عليها قانون الإجراءات الجزائية و كذا المرسوم رقم 11-426 السابق الذكر، وذلك كما يلي³:

في البداية يجب الإشارة إلى أن للديوان الاستعانة عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة أو أعاونها التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى، كما أشار المشرع إلى ضرورة التعاون باستمرار في مصلحة العدالة بين ضباط و أعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان و مصالح الشرطة القضائية الأخرى، و هذا عندما يشاركون في نفس التحقيق⁴، كما يتبادلون الوسائل

¹ - المادة (20) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المرجع السابق.

² - المرسوم الرئاسي رقم 10-05، المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 أوت 2010، المتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 50، سنة 2005.

³ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 514.

⁴ - المادة (21) من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 8/12/2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكفاءات سيره ، المرجع السابق.

المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم و يشيرون في إجراءاتهم إلى المساهم التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق.

و يجب على ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان أن يخبروا فوراً وكيل الجمهورية لدى دائرة اختصاص الجريمة، و أن يقدموا له ملف مرفق بنسختين من إجراءات التحقيق، ويرسل هذا الأخير فوراً النسخة الثانية إلى المدير العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة المختصة، و في هذه الحالة يتم إرسال الملف إلى النائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات الاختصاص الموسع و ذلك وفقاً للسلم الإداري¹، و للنائب العام أن يطالب بالملف إذا كانت الجريمة تدخل ضمن اختصاص المحاكم ذات الاختصاص الموسع محلياً، فهي في هذه الحالة تعتبر من ضمن جرائم الفساد المعاقب عليها قانوناً، ثم يحوله إلى وكيل الجمهورية لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع و الذي يوجع التعليمات مباشرة إلى ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان و الذين قاموا بالتحري و البحث و التحقيق في الملف المعروض على وكيل الجمهورية.

و هذا و يجوز للنائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات الاختصاص الموسع أن يطالب بالإجراءات في جميع مراحل الدعوى.

و في حالة فتح تحقيق قضائي أمام قاضي التحقيق لدى المحكمة المختصة و تبين فيما بعد أن هذه الجريمة تدخل ضمن جرائم الفساد و بالتالي ضمن اختصاص أحد الأقطاب المتخصصة فإنه يتعين على قاضي التحقيق الأول أن يصدر أمراً بالتخلي عن الإجراءات لفائدة قاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع².

¹ - وهو ما أكدته المادة (3/20) من المرسوم رقم 11-426، المحدد لتشكلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، المرجع السابق، بنصها على أن "يتعين في كل الحالات، إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقاً، بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه".

² - بلخير جيدل، المرجع السابق، ص 51.

المبحث الثاني

الآليات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

تعد الأجهزة الرقابية التي كرسها المشرع الجزائري صمام أمان ضد كل أشكال و أنواع الفساد التي تحدث في المرافق و الإدارات العمومية، فترك هذه الأخيرة من غير مراقبة يؤدي إلى كارثة يصعب القضاء عليها، و منه فلا يمكن تجاهل دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، و خاصة الفساد الإداري، باعتبارها آليات تعمل على قمع و كبح كل فعل يؤدي أو يشكل فسادا، و عليه سنتعرض في هذا المبحث إلى الآليات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري، من خلال التطرق إلى دور أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في (المطلب الأول)، و كذا إلى دور الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

دور أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري

تعتبر أنظمة الرقابة الإدارية من أقدم النظم الرقابية ظهورا، و لقد عرفت في العصر الحديث تطورا كبيرا سواء من الناحية التنظيمية أو من ناحية الاختصاصات، فهي تهدف إلى ضمان سير الوظيفة العامة بشفافية و نزاهة بعيدا عن الانحراف و الفساد الإداري.

و تقوم الرقابة الإدارية على وضع الأساليب و الإجراءات التي تعمل على ضبط العمل الإداري و كشف الانحرافات داخله و معالجتها، و تختلف هذه الرقابة الإدارية باختلاف النشاط الإداري محل الرقابة¹، و عليه سنتسلط الضوء على أجهزة الرقابة الإدارية الخاصة بالوظيفة العمومية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في قطاع الوظيف العمومي، و ذلك من خلال التطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية (الفرع الأول)، و إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري (الفرع الثاني)، و المفتشية العامة للوظيف العمومي و الإصلاح الإداري (الفرع الثالث)، و دور مصالح الوظيفة و الإصلاح الإداري في مكافحة الفساد الإداري (الفرع الرابع)

¹ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 138.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من أهم العناصر الإدارية للإدارة و تطورت أهميتها بتطور الدولة واتساع مجالات تدخلها، و زيادة عدد العاملين بها، كما تطور دور الرقابة أيضا من مجرد التحقق من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة و كفاءة و فاعليه في حدود القانون، و منه سنحاول التطرق إلى تعريف الرقابة الإدارية، و التعرض إلى أهميتها و أنواعها و أهدافها.

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية

- 1- / **المعنى اللغوي:** الرقابة من مصدر "رَقَبَ"، و رقابةً و رُقْباً، فهو راقب و رقيب و الرقيب هو الله تعالى، و المفعول مَرْقُوب بفتحهن أي انتظره، رَاقِبُهُ مُرَاقِبَةٌ و رِقَابًا أي حرسه¹.
- 2- / **المعنى الاصطلاحي:** لم يحظ معنى الرقابة في الاصطلاح معنى واحد، فقد تعدد مفاهيمه، حيث عرفها كل من زاوية تخصصه، و من هذه المفاهيم من يعرف الرقابة الإدارية على أنها " هي قياس و تقييم و تصحيح أساليب الأداء قبل وقوع الأخطاء و توجيه النشاط لتحقيق أهداف الخطة و من مهمة الرقابة تقييم الأعمال و تصحيح الانحرافات"، و يعد هذا التعريف تعريفا منطقيا لأنه جمع كل وظائف الرقابة².

ثانياً: أهمية الرقابة الإدارية

للقابة الإدارية أهمية بالغة في مختلف المجالات الإدارية، و لضمان تحقيق الأهداف كما خطط لها و يمكن إبراز هذه الأهمية من خلال ما يلي:

¹ - مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، 1429هـ - 2008، ص 259.

² - السعيد بلوم، أساليب الرقابة و دورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسناكوم، مذكرة ماجستير في تخصص تنمية و تسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، دون سنة، ص 30.

- مساعدة الإدارة في الكشف عما قد يكون هناك مشكلة تعارض تنفيذ عمل ما، مثل الانحرافات أو الأخطاء في مسار التنفيذ، كما تساعد في التنبؤ بها في حالة اكتمال حدوثها واتخاذ ما يلزم من الإجراءات.
- التأكد من أن جميع الأنشطة التي تنفذ تسير في الاتجاه المحدد للأهداف المخطط لها.
- التأكد من حسن استخدام جميع المواد المتاحة سواء كانت مادية أو بشرية.
- تحقيق المرجعية الشاملة للخطط و الأهداف مع اكتشاف أي نقص من القدرات الفنية.

ثالثاً: أنواع الرقابة الإدارية

للرقابة الإدارية عدة أنواع¹، قسمها الفقه إلى:

1- الرقابة من حيث وقت ممارستها: وهي ثلاث أنواع؛

- 1.1- الرقابة القبليّة " وقائيّة " : و تتمثل في الوسائل و الإجراءات التي توضع قبل عملية التنفيذ، أي أنها تسبق أداء العمل، و مثالها الأساليب التي توضع لمنع الاختلاس في الوسائل المتعلقة بالمال العام.
- 2.1- الرقابة الحاليّة: و هي عملية الرقابة التي تتم أثناء تنفيذ الخطط التي تساعد على اكتشاف الأخطاء وتصحيحها.
- 3.1- الرقابة اللاحقة: و تنصب هذه الرقابة على ما صدر من الإدارة من تصرفات سواء فيما يتعلق بإصدار القرارات و مراقبتها من حيث مشروعيتها، أو في مجال إبرام العقود وما ينتج عنه من مخالفات مالية.

2- الرقابة من حيث القائمة بها: وتنقسم إلى:

- 1.2- الرقابة الداخليّة: و هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، و التي ظهرت كـرغبة للإدارة في إحكام السيطرة على الوحدة، و يرجع هذا إلى أن الإدارة الأحق و الأجدر في تصحيح أخطائها بكفاءة و فعالية دون الاحتكام إلى أي جهة أخرى، هذا إذا نجحت في استخدام أساليبها الرقابية، و لهذه الرقابة صورتين هما، الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية².

¹ - عادل خميس، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 13.

² - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 122.

2.2- الرقابة الخارجية: و هي عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج التنظيم الإدارية بغرض التحقق من سلامة التصرفات و مدى الكفاءة في تحقيق الأهداف، و يتولى هذه الرقابة هيئات أو أجهزة مستقلة تماما عن الجهات الخاضعة للرقابة¹.

3- من حيث التنظيم :

1.3- الرقابة الفجائية : و هي رقابة تعتمد على عنصر المفاجأة و دون سابق إنذار أو تدابير مسبقة، و ذلك من أجل مراقبة العمل و اكتشاف الأخطاء و ضبطها و من أجل جعل الأفراد يحسون بأنهم معرضون للمراقبة في أي لحظة بغية الالتزام.

2.3- الرقابة الدورية: هذه الرقابة تجري في فترات متعاقبة و بصورة دورية من أجل تقدير نشاط و فعالية المصالح الرقابية التابعة لهيئة الرقابة.

3.3- الرقابة المستمرة: و هي رقابة تجري على طول الخط من أجل دفع أي تجاوز، أي أنها عملية ملازمة لوظائف الإدارة، و الرقابة كنشاط تتداخل في كافة أنشطة الإدارة، أي لا يجوز أن يكون هناك أي تراخي في مجال الرقابة بل ينبغي أن يستمر².

رابعاً: أهداف الرقابة

قد يكون هدف الرقابة الإدارية هدفا عاما يتمثل في قيام أجهزة الرقابة بإشراف دائم على مستوى نظام الإدارة ككل، و هدفا خاصا و محددًا يتمثل في مراقبة قطاع معين على مستوى نظام الإدارة، ففي حالة تحديد هدف عام تقوم أجهزة الرقابة بالإشراف و المتابعة وقياس الأداء الفعلي، إلى جانب تحديد مهام أجهزة الرقابة الرئيسية التي تنحصر في العادة في تنبه المنظمات إلى معرفة الانحرافات، أو الأخطاء قبل وقوعها، أو حال وقوعها، وما يترتب على ذلك من اتخاذ إجراءات و ترتيبات مناسبة في كلا الواقعتين، أما فيما يتعلق بتحديد الأهداف الخاصة، فيلاحظ أنها تنصب على متابعة نشاطات هيئة معينة.

¹ - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص - ص 145 - 146.

² - عادل خميس، المرجع السابق، ص 18.

الفرع الثاني

المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري

إن فكرة مركزية التسيير لقطاع الوظيف العمومي يجد مبرره في بغية المشرع في تحقيق الأهداف المتعلقة بهذا القطاع الحساس، و كذا حرصه على نظام مراقبة المشروعية، و هذا ما جعل المشرع يذهب إلى وضع عملية الرقابة و الإشراف الإداريين في يد جهاز إداري واحد، وهو المديرية العامة للوظيفة العمومية¹ التي أنشأت بموجب المرسوم رقم 526/63 المؤرخ في 18/9/1962، و حددت اختصاصاتها بمقتضى المرسوم رقم 64-304 المؤرخ في 15/10/1964، و قد ألحقت هذه المديرية بعدة جهات في الدولة بداية من وزارة الوظيفة العامة سنة 1965 التي ألغيت، إلى غاية إلحاقها في سنة 2006 بالأمانة العامة للحكومة بموجب المرسوم رقم 06-177 المؤرخ في 31/5/2006 المتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، أما من حيث التنظيم فقد نصت المادة (02) من المرسوم رقم 14-194 المؤرخ في 03/7/2014 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري².

أولاً: تشكيلتها

تتشكل المديرية العامة للوظيفة العمومية من الهياكل التالية بالإضافة للمفتشية العامة التي سنتطرق إليها لاحقاً:

- مديرية التنظيم و القوانين الأساسية للوظائف العمومية
- مديرية ضبط تعدادات المستخدمين و تثمين الموارد البشرية
- مديرية التطبيق و التدقيق
- مديرية الهياكل الإدارية
- مديرية العصرية و التطوير الإداري

¹ - رشيد معيزة، مفتشية الوظيف العمومي كجهاز للرقابة في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 10.

² - المرسوم الرئاسي رقم 14-194 المؤرخ في 5 رمضان 1435 هـ الموافق لـ 3/7/2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 41، الصادرة بتاريخ 6/7/2014.

- مديرية الإعلام الآلي

- مديرية إدارة الوسائل

زيادة على الهياكل المذكورة أعلاه، يساعد المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري (3) رؤساء أقسام.

ثانيا: اختصاصاتها

و أما بخصوص اختصاصات هذه الهياكل فقد نصت عليها المواد من (3 إلى 9)، و سنسلط الضوء على اختصاصات مديرية التنظيم و القوانين الأساسية للوظائف العمومية على سبيل المثال، حيث نصت المادة (03) من المرسوم الرئاسي 14-194، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، السالف الذكر، على أن تكلف هذه المديرية بدراسة و اقتراح و تنفيذ الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالتأطير القانوني للتشغيل و وضعية الموظفين و الأعوان العموميين في المؤسسات و الإدارات العمومية.

و تشتمل هذه المديرية على (3) مديريات فرعية لكل واحدة منها اختصاصات خاصة بها، فالمديرية الفرعية للقوانين الأساسية للوظائف العمومي والأعوان العموميين من بين اختصاصاتها إعداد القواعد المتعلقة بالمعادلات الإدارية للشهادات و المؤهلات التي تسمح بالالتحاق بالوظائف العمومية و تنفيذها، و ضمان مطابقة النصوص الخاصة التي تحكم الموظفين والأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹.

أما المديرية الفرعية للمرتبات و النظام الاجتماعي فتتكلف بالاتصال مع الإدارات المعنية بالمبادرة بالقواعد العامة المتعلقة بنظام تصنيف الوظائف العمومية و تنفيذها طبقا للإجراءات المعمول بها، و كذا إعداد النصوص المتعلقة بالمرتبات و الأجور و التعويضات الخاصة بالموظفين والأعوان العموميين مهما تكن طبيعتها، طبقا للإجراءات المعمول بها، و من بين اختصاصات المديرية الفرعية للتوجيه و المنازعات ضمان وضع إطار للتشاور في المجال

¹ - راجع المادة (03) من المرسوم الرئاسي رقم 14-194، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، المرجع السابق.

الاجتماعي و المهني في الإدارة العمومية، و كذا تحديد القواعد و الإجراءات المتعلقة بتسيير منازعات الوظيفة العمومية و السهر على تطبيقها.

الفرع الثالث

المفتشية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري

تعد المفتشيات العامة للوظيفة العمومية مصالح خارجية تابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية.

أولا نشأتها

أنشئت هذه المفتشيات بموجب المرسوم 42/71 المؤرخ في 1971/1/28، المتضمن إنشاء مفتشيات للوظيفة العمومية، الذي ألغي بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 104-76 المؤرخ في 1976/6/10 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العامة، حيث نصت المادة (1/02) منه على أن " تحدث في كل ولاية مفتشية للوظيفة العمومية "، كما نظم هذه المفتشيات المرسوم التنفيذي رقم 95-125 المؤرخ في 1995/4/29 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية¹، حيث كانت هذه الأخيرة تابعة للأمانة العامة للولاية و استقلت عنها بموجب قانون رقم 90-09 المؤرخ في 1990/4/7، المتضمن قانون الولاية، و يعود سبب هذا الاستقلال هو قصورها عن أداء المهام المنوطة بها².

ونص المرسوم التنفيذي رقم 15-21 المؤرخ في 2015/02/01 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري³، في المادة (02) منه على أن هذه الأخيرة هي جهاز دائم للتفتيش و الرقابة و التقييم و التدقيق الخاصة بتنظيم هيكل المديرية

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 95-125 المؤرخ في 29 ذو القعدة 1415 الموافق لـ 1995/4/29، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، ج.ر، عدد 26، الصادرة بتاريخ 9 ذي الحجة 1415هـ الموافق لـ 1995/5/9.

² - يسرى بوعكاز، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع الأغواط، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2015، ص 108.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 15-21 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1436هـ الموافق لـ 2015/02/01، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، ج.ر، عدد 6، سنة 52، الصادرة بتاريخ 20 ربيع الثاني 1436 الموافق لـ 2015/02/10.

العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري توضع تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، و يديرها مفتش عام يساعده 4 مفتشين¹.

ثانيا: مهامها

1- في مجال سير الهياكل المركزية و المصالح غير الممركزة للمديرية:

التأكد من السير الحسن لهذه الهياكل و اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين عملها وتدعيمها، و كذا تقييم تنظيم هذه الهياكل و سيرها، بالإضافة إلى السهر على المحافظة على الوسائل و الموارد الموضوعة تحت تصرف مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري و استعمالها العقلاني و الأمثل.

2- في مجال تسيير الموارد البشرية:

الاتصال مع المفتشيات الولائية للمديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري والإدارات المعنية، بتقييم ظروف و كفاءات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات و الإدارات العامة، بالإضافة إلى القيام بعمليات التفتيش و التدقيق الخاصة بتسيير هذه الموارد قصد تقييم استعمالها و تحديد النقائص المحتملة و اقتراح كل تدبير لتحسينها.

3- في مجال الإصلاح الإداري:

تقوم المفتشية العامة بتقييم تنظيم إدارات الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية و سيرها و تكييفها مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية و احتياجات المواطنين واقتراح كل تدبير يهدف إلى تحسينها و نجاعتها، و تكلف في هذا الإطار بالتشاور مع المؤسسات و الإدارات المعنية بتقييم التشكيلات و الإجراءات الإدارية و تقترح كل تدبير يرمي إلى ضبط معاييرها وتبسيطها².

¹ - راجع المادة (07) من المرسوم التنفيذي رقم 15-21، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، المرجع السابق.

² - راجع المادة (4/02) من المرسوم التنفيذي رقم 15-21، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، نفس المرجع.

كما تتدخل هذه المفتشية بناءً على برنامج سنوي للتفتيش و التقييم و التدقيق تعده وتعرضه على المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، و يمكن أن تستدعى هذه الأخيرة للقيام بأي مهمة ظرفية للرقابة أو التقييم حول وضعيات خاصة، و تتوج كل مهمة تفتيش تقوم بها بتقرير يقدمه المفتش العام للمدير العام للوظيفة العمومية، يرسل هذا التقرير للوزير المعني أو مسؤول الإدارة المعنية¹.

الفرع الرابع

دور مصالح الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مكافحة الفساد الإداري

يتجلى دور كل من المديرية العامة و المفتشية العامة للوظيفة العامة و الإصلاح الإداري في مكافحة الفساد الإداري من خلال الرقابة التي تمارسها على العمليات المرتبطة بمخطط تسيير الموارد البشرية، من حيث تطابقها مع الأحكام القانونية و التنظيمية المعمول بها في هذا المجال و اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، و الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير المسار الوظيفي للموظفين والأعوان العموميين في الإدارات و المؤسسات العمومية وذلك من خلال الرقابة على إجراءات فتح المسابقات و الاختبارات و الامتحانات المهنية، عبر كامل مراحلها، قبل و بعد الإعلان عن النتائج النهائية، من خلال لجان الطعن²، كمراقبتها لعمليات إشهار الوظائف الشاغرة و التأكد من توفر المناصب المالية التي تسمح بإجراء المسابقة و الامتحان المهني، و كذا مراقبة ملفات المرشحين و النظر في مدى مطابقتها للشروط القانونية، بالإضافة إلى السهر على دراسة طعون المرشحين و ذلك بترأس لجان الطعن التي تكون قراراتها ملزمة، و قد خولت المادة (6 مكرر 2) من المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 1995/4/29 المعدل و المتمم للمرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 1966/6/02 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين و نشرها القيام بأي تحقيق لدى المؤسسات و الإدارات العمومية في الوثائق و/أو عين المكان وبصفة مباغته أو بعد التبليغ، و لهذا الغرض يمكن لها طلب تبليغها بأي قرار أو وثيقة ثبوتية تتعلق بسير الموارد البشرية في المؤسسة أو الإدارة العمومية، و تستوجب

¹ - راجع المادة (4) و المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 15-21، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المرجع السابق.

² - رشيد معيزة، المرجع السابق، ص 63.

هذه الرقابة إعداد تقرير تحرره مصالح الوظيفة العمومية و يرسل هذا التقرير إلى كافة الأطراف المعنية خاصة السلطة التي لها صلاحية التعيين و السلطة الوصية.

المطلب الثاني

دور الهيئات المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري

تلعب أجهزة الرقابة المالية دورا كبيرا ومهما في مكافحة الفساد الإداري، هذا الدور لا يقل أهمية عن دور أجهزة الرقابة الإدارية، فالمقصود من الرقابة المالية هو " الرقابة التي تستهدف ضمان التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات و مدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين و القواعد النافذة"¹، و منه فالرقابة الإدارية هي عنصر من نظام المحاسبة العمومية، هدفها يتمثل في حماية المال العام من كل أشكال الفساد²، و قد أدرجت وزارة المالية أجهزة تابعة لها تختص بهذه الرقابة و مكافحة الفساد الإداري، و هو ما سنتعرض إليه في مطلبنا هذا من خلال التطرق إلى المراقب المالي (الفرع الأول)، و كذا المفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني)، و كذا مجلس المحاسبة و مكافحة الفساد الإداري (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المراقب المالي

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف المراقب المالي و نظامه القانوني، ثم التطرق إلى اختصاصاته.

أولاً: تعريف المراقب المالي ونظامه القانوني

1- تعريف المراقب المالي:

المراقب المالي هو موظف تابع لوزارة المالية يتم تعيينه بموجب قرار وزاري وقعه الوزير المكلف بالميزانية، تتمثل مهمته في التأشير على مشروع الالتزام (النفقة) الذي يحرره الأمر بالصرف، كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها و تأخذ

¹ - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 529.

² - بلخير جيدل، المرجع السابق، ص 88.

هذه الرقابة شكل المتابعة و المطابقة (رقابة سابقة)، و هي بمثابة رقابة وقائية و التي تترجم في التأشيرات التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة، كما يتمتع المراقب المالي بازدواجية الوظيفة، حيث يمثل الوزير ويمثل وظيفته¹.

2- النظام القانوني للمراقب المالي:

لا يعتبر قانون المراقب المالي عون محاسبي، مما يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي، حيث بينت المادة (58) من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية الاختصاصات الأساسية للمراقب المالي، و التي تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالمحاسبة العمومية، و كذلك منحه مهمة المراقبة المسبقة للعمليات و النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات².

ثانيا: اختصاصات المراقب المالي التي لها علاقة بالفساد الإداري

يتولى المراقب المالي عملية الرقابة على الصفقات التي يلتزم بها و هي إحدى صور الرقابة المالية القبلية، تتم قبل تنفيذ العمليات المالية و ذلك بهدف منع الخطأ قبل الوقوع أو التجاوز في الإنفاق و التأكد و من أن العمل المالي يتم بشكل صحيح أي التحقق من الشرعية المالية للالتزام بالنفقات العامة.

و على الرغم من أن الرقابة المالية تعتبر من العوامل المسببة للبيروقراطية الإدارية و هذا بسبب كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية الإنفاق، و هو الأمر الذي يرتب بطء سير العمل الإداري في المؤسسات و الإدارات العامة، إلا أنها تعتبر من أهم الآليات الرقابية الفعالة في مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية³، و هو ما أكدته تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 بالنص على دور المراقب المالي في مكافحة الفساد بمختلف صورته و مظاهره، والتشديد على مجال الصفقات العمومية خاصة، و ذلك من خلال تطبيق إجراءات جديدة تسمح للمراقبين

¹ - ياسين ناصر، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013، ص- ص 62-63.

² - أمينة برجيجي، المرجع السابق، ص 74.

³ - عبد الحميد عشوري، المرجع السابق، ص 144.

الماليين بأداء دور الملاحظ الفاعل و المبادر بتحويله ما يسوغ له فحص جميع إجراءات القيام بالنفقات ذات الصلة بالصفقات العمومية.

الفرع الثاني

المفتشية العامة للمالية ودورها في مكافحة الفساد الإداري

أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-35 المؤرخ في 30/1980، وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة حيث أصدر المشرع الجزائري نصوص تنظيمية متعددة في إطار تعزيز عملها، و من بين هذه المراسيم نذكر المرسوم التنفيذي رقم 80-272 المؤرخ في 06/09/2008، المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية على كافة المؤسسات بها بما في ذلك مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، و كل المؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي.

تتصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات و الأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و يمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي، يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية، كما تشمل كل الإيرادات و النفقات وكذا الاقتراحات التي لها أثر، و تكون حول شرعية العمليات المالية و ملائمتها و تحدد العمليات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية بموجب برنامج سنوي يضبطه وزير المالية، يقرر حسب الأهداف المحددة و تبعا لطلبات أعضاء الحكومة و الهيئات أو المؤسسات المؤهلة و تتولى المديرية الجهوية تطبيق هذا البرنامج على المستوى المحلي¹.

¹ - بدر الدين أنيس زغالو، الفساد المالي والإداري في مجال الصفقات العمومية وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، ملحقه مغنية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2016، ص60.

الفرع الثالث

مجلس المحاسبة والفساد الإداري

أولى المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة اهتماما كبيرا فنص على إنشائه في المادة (190) من دستور 1976 و كرس ذلك بموجب المادة (160) من دستور 1989، و منح له دستور 1996 المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10/4/2002 و القانون 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية¹.

تم تأسيس هذا المجلس بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ 01/3/1980²، الذي أعطى له صلاحيات رقابية واسعة و شاملة في المجال الإداري و القضائي على تسيير أموال العمومية للدولة أو الهيئات التابعة لها، إلا أنه تم تجريده من اختصاص مراقبة المؤسسات و المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و كذا جرده من الصلاحيات القضائية و ذلك بموجب القانون 90-32 المؤرخ في 4/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، و بصور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/7/1995 استعاد مجلس المحاسبة كافة صلاحياته الرقابية على كل الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني³.

و في إطار الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته أصدر رئيس الجمهورية تعليمة رقم 03 سنة 2009 ينص فيها على ضرورة تفعيل دور مجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد، و هو الأمر الذي جعل المشرع يتدخل بتعديله لقانون مجلس المحاسبة

¹ - نصت المادة (1/170) من دستور 1996، المرجع السابق، على أن "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"

² - القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ 01/3/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر، السنة 17، العدد 10، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ 04/3/1980.

³ - الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416، الموافق لـ 17/7/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 39، السنة 32، الصادرة بتاريخ 32/7/1995.

بمقتضى الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/8/2010¹، الذي وسع من صلاحياته و مجال تدخله في مكافحة الفساد.

أولاً: الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة وكيفية سيره

1- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، و تتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهام الموكلة إليها، كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله²، يخضع هذا المجلس لقواعد المحاسبة العمومية، و يقع مقره بالجزائر العاصمة.

يهدف بالرقابة البعدية على الأموال العمومية إلى تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية، و ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير الأموال العمومية³، و من هنا يظهر أن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي مزدوجة و شاملة، حيث أنه بموجب الأمر 95-20، السابق الذكر، أعيد النظر في الطبيعة القضائية لهذا المجلس لدى أعضائه، بعد أن كانت ذو طبيعة إدارية فقط، غير أن المشرع لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية، بل استعمل عبارة "مؤسسة قضائي"، و بهذا فإن مجلس المحاسبة يعد هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون⁴.

¹ - الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 هـ الموافق لـ 26/8/2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17/7/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 50، السنة 47، الصادرة بتاريخ 01/9/2010.

² - راجع المادة (03) من الأمر 10-02، المؤرخ في 26/8/2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة المرجع السابق.

³ - راجع المادة (28) من الأمر رقم 95-20، المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

⁴ - رشيد مخلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 233.

2- تنظيم مجلس المحاسبة:

يتكون مجلس المحاسبة من حيث التشكيلة البشرية من قضاة يتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26/8/1995¹، كما يتشكل من مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية و كذا كتابة الضبط، و يخضع قضاة هذا المجلس في مساهمهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية، أما من حيث التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة فيتشكل (8) غرف ذات اختصاص وطني و(9) غرف ذات اختصاص إقليمي، و تقسم هذه الغرف إلى فروع بحيث لا يتجاوز عددها (4) فروع، و غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية التي تنظم في هذا المجال في تشكيلة للتحقيق و تشكيلة للحكم².

يدير المجلس رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية و يساعده في ذلك نائب رئيس، ويتولى الناظر العام دور النيابة العامة و يساعده نَظَّامُ مساعدون، و يشتمل المجلس أيضا على كتابة ضبط رئيسية يتولاها كاتب ضبط رئيسي و يساعده كتاب ضبط، على مستوى الغرف الوطنية و الإقليمية على حد سواء، بالإضافة على احتوائه لأقسام تقنية و مديرية الإدارة والوسائل التي تتولى مهمة الدعم التقني و الإداري لهياكل الرقابة في المجلس، أما الأمين العام له فيعتبر الأمر بالصرف الرئيسي و يتولى تنشيط الهياكل الإدارية و التقنية و متابعتها والتنسيق معها، و ذلك تحت سلطة رئيس المجلس، و يضم إليه كل من مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة و التسيير المالي لمجلس المحاسبة³.

3- كفاءات سير وعمل مجلس المحاسبة:

تقوم الغرف الوطنية و الغرف الإقليمية بإعداد برامج نشاطها حسب مجال تدخل كل منها سنويا، و تقوم بتجسيدها بعد مصادقة لجنة البرامج و التقارير، و يتم توزيع الأعمال على فروع الرقابة المختصة بحيث يتولى رؤساء الفروع متابعتها و تنفيذها، و يمكن أن تسند للغرف

¹ - الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1416هـ، الموافق لـ 26/8/1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 48، السنة 32، الصادرة بتاريخ 03/9/1995.

² - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2007، ص 25.

³ - مجلس المحاسبة، تنظيم المجلس، الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة الجزائري، <http://www.ccomptes.org.dz>.

الإقليمية بقرار من رئيس المجلس و بعد مصادقة لجنة البرامج و التقارير عمليات رقابة مدرجة ضمن برامج الغرف الوطنية، أما غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية فتعد تشكيلة مختصة و مكلفة بالتحقيق و الحكم في الملفات التي تدخل ضمن مجال اختصاصها وتلتزم هذه الأخيرة من قبل تشكيلات الرقابة بالمجلس أو/و السلطات العمومية و أجهزة التفتيش و الرقابة الخارجيين قصد البت في مسؤولية الأعوان المخطئين في الانضباط بمجال تسيير الميزانية و المالية، أما مهمة النظارة العامة الموضوعة تحت إشراف الناظر العام فتتمثل مهمتها في السهر على شروط تطبيق القوانين و الأنظمة المعمول بها داخل المجلس، و في هذا الإطار تقوم بإعداد تسخيرات بسبب الإيداع المتأخر للحسابات الإدارية و حسابات التسيير أو عدم إيداعها، و تصدر الخلاصات المكتوبة فيما يخص الملفات التابعة لغرفة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية و تصفية الحسابات و كذا التسيير الفعلي و تقديم الحسابات، و تتكون تشكيلة كل الغرف مجتمعة التي تؤسس بناء على أمر من رئيس المجلس و تحت رئاسته كل سنة، من نائب الرئيس و رؤساء الغرف و قاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف، و يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف للبت في المسائل المحالة عليه وإبداء الرأي حول مسائل الاجتهاد القضائي و القواعد الإجرائية، و لا تصح مداوات كل الغرف مجتمعة إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل، أما بخصوص لجنة البرامج و التقارير فتتكون من رئيس المجلس و نائبه و الناظر العام و رؤساء الغرف و بحضور الأمين العام دون المشاركة في المداوات، و يمكن لهذه اللجنة أن تشمل قضاة آخرين و يساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون في مجلس المحاسبة¹، تتكفل هذه اللجنة بتحضير المصادقة على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية و إلى الهيئة التشريعية، و التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، و أما كتابة ضبط المجلس فتتولى استقبال و تسجيل الحسابات و مستندات الثبوتية و الأجوبة و الطعون و كل الوثائق الأخرى المودعة لدى المجلس و المرسلة إليه، و تبليغ القرارات و المقررات التي تصدرها المجلس، كما يكلف بتسليم نسخ و مستخرجات من المقررات المصدرة من جهة أخرى، و يكلف بمكتب المقررين العامين بالأعمال المرتبطة بتحضير مشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، أما الأمانة العامة فتتمثل مهمتها في تنشيط و متابعة مختلف

¹ - نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 27.

نشاطات الهياكل التقنية و الإدارية للمجلس وذلك تحت سلطة الرئيس، أما الأقسام التقنية فتتمثل في مديرية الدراسات و معالجة المعلومات و مديرية تقنيات التحليل و الرقابة و تتولى هذه الأقسام تنشيط و متابعة و تنسيق نشاطات و أشغال الأقسام التقنية تحت سلطة الرئيس، وتتكون المصالح الإدارية من المديرية الفرعية للميزانية و المديرية الفرعية للإعلام الآلي والمديرية الفرعية للوسائل العامة و المديرية الفرعية للمستخدمين، حيث تتولى هذه المصالح تجسيد الوسائل الضرورية لحسن سير ظروف الرقابة و الأقسام التقنية للمجلس¹.

ثانيا: صلاحيات مجلس المحاسبة

يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد و الأموال والقيم و الوسائل المادية العمومية و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد، كما يقدم توصيات في نهاية تحرياته و تحقيقاته التي يراها ملائمة من أجل تحسين الاستغلال الأمثل للأموال العامة، و تخضع لرقابته كل مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها و التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية و يخضع لرقابته أيضا:

- المرافق العمومية و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاط ذات طابع صناعي و تجاري، أي التي تكون أموالها و مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو إحدى جماعاتها أو المرافق العمومية الأخرى جزء من رأس مالها.
- مراقبة تسيير النظم الإجبارية للتأمين و الحماية الاجتماعية.
- مراقبة نتائج استعمال كل المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو إحدى جماعاتها الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابته.
- مراقبة كل الهيئات التي تستعمل الموارد التي تجمعها مهما كانت وضعيتها القانونية، كالتي تلجأ إلى التبرعات العمومية لدعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية و التربوية والثقافية.

¹ - مجلس المحاسبة، سير المجلس، الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة الجزائري، <http://www.ccomptes.org.dz>

الختامة

في ختام هذه الدراسة، و من خلال ما تعرضنا له من تشخيص و تحليل لظاهرة الفساد الإداري في قطاع الوظيفة العامة، و من خلال تطرقنا إلى الآليات الإدارية و الرقابية التي نص عليها المشرع و كرسها للوقاية من هذه الظاهرة و مكافحتها، نستنتج أن الفساد الإداري في الوظيفة العامة يتمثل في ذلك السلوك أو الفعل غير المشروع الذي يرتكبه الموظف العام بإخلاله بالتزاماته و إلحاق الضرر بغيره بغية تحقيق المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، كما استنتجنا أن مكافحة ظاهرة الفساد الإداري أضحت تشكل الشغل الشاغل لكافة الدول والمنظمات الدولية و الإقليمية، و ذلك لأن الآثار التي تخلفها هذه الظاهرة آثار سلبية جسيمة تمس مختلف المجالات و القطاعات، خاصة الإدارية منها، باعتبار أن الإدارة تعد المحرك الرئيسي للتنمية في جميع دول العالم.

من خلال دراستنا هاته حاولنا الإجابة على إشكالية الموضوع و التي لم تكن بالأمر السهل و الهين، و ذلك من خلال تحليل ظاهرة الفساد الإداري في الوظيفة العامة، من حيث التعرض لأهم مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين و الإجراءات و الشروط التي يمر بها، بالإضافة إلى التطرق إلى أهم مظاهر الفساد الإداري المتعلقة بمهام الموظف العام المتمثلة في الانحرافات التنظيمية و السلوكية و غيرها. كما استعرضنا في دراستنا هذه الآليات الإدارية والرقابية التي رسدها المشرع لمواجهة هذه الظاهرة و التصدي لها من خلال التعرض للأجهزة المختصة في مكافحة الفساد والوقاية منه.

و من خلال هذا توصلنا إلى عدة نتائج منها، أن إجراءات الوظيفة العمومية في بداية تنفيذ الأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية كانت تتسم بالبطء و التعقيد، و كان ذلك نتيجة للقيود و العراقيل التي واجهت مجال التعيين، و بصدور تعليمة الوزير الأول لسنة 2011 عرفت إجراءات التوظيف بعض من المرونة، فهذه التعليمة سعت إلى تكييف هذه الإجراءات مع متطلبات التنمية و تحسين المرفق العام. كما توصلنا إلى أن إضافة إجراء إعلان مسابقات التوظيف عن طريق الانترنت تعد خطوة من الخطوات الإيجابية التي تحسب للمشرع الجزائري، و ذلك لأن وسائل الإعلام الحديثة تعد ضمانات من ضمانات الانتشار الواسع لإشهار الوظائف الشاغرة.

و كذا خضوع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لسلطة رئيس الجمهورية، من خلال تعيين و إنهاء مهام أعضائها، مما أثر سلبا على سير عملها و جعلها تابعة للسلطة التنفيذية، كما تعد صلاحيات هذه الهيئة صلاحيات و اختصاصات أغلبها ذات طابع استشاري و تحسيبي، و منه فإن دورها يقتصر أساسا على الوقاية و ليس على المكافحة، كما رأينا أن عدم تمتع الديوان المركزي لقمع الفساد بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تبعيته لسلطة وزير العدل، حافظ الأختام قد قيد من فعاليته في مجال مكافحة الفساد، كما أن أجهزة الرقابة المالية كان لها دور كبير في الحد من الفساد الإداري و ذلك من خلال دورها في الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي لمؤسسات الدولة.

و بعد هذه النتائج التي توصلنا إليها، نخلص إلى أهم الاقتراحات التي تساهم في مكافحة الفساد الإداري من الوظيفة العامة و الحد منه:

- سن قوانين صارمة تعاقب كل مرتكب لجرائم الفساد الإداري في الوظيفة العامة بمختلف صوره و مظاهره، و خاصة تلك السلوكيات المتفشية بكثرة في المجتمع كالواسطة والمحابة و المحسوبية.

- منح المؤسسات الرقابية و مؤسسات مكافحة الفساد الضمانات القانونية و الفعلية من أجل أداء مهامها بكل شفافية و نزاهة، و أهم هذه الضمانات ضمانة الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، من حيث الاستقلالية الوظيفية و الاستقلالية العضوية و المادية.

- ضرورة تطوير الأرضية القانونية و التشريعية للهيئات المكلفة بمكافحة الفساد، و وضع خطة إستراتيجية لها، بالإضافة إلى ضرورة التنسيق فيما بينها و بين الهيئات الحكومية.

- اعتماد التعيين في الوظائف العمومية على مبدأ الجدارة و الكفاءة و الخبرة و المؤهلات.
- إحداث وظائف جديدة لتوفير فرص العمل و القضاء على البطالة و الازدواج الوظيفي.
- فتح خطوط للإبلاغ عن أي حالات الفساد الإداري و تسهيل الإجراءات و الابتعاد عن التعقيدات في الإبلاغ عن جرائم الفساد الإداري، و وضع حوافز مادية و معنوية لتشجيع المبلغين.

و في الأخير أرجو أني وفقت لإبراز أهم مظاهر الفساد الإداري في قطاع الوظيف العمومي، و إبراز أهم الآليات المرصودة لمكافحته و قمعته والحد منه.

أولاً: المصادر

I- القرآن الكريم

II- القوانين:

1- الديساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24/11/1976.

2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28/02/1989، المتضمن نشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23/02/1989، ج.ر، العدد 9، الصادرة بتاريخ 01/03/1989.

3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، ج.ر، العدد 25، السنة 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، العدد 63، الصادرة بتاريخ 16/11/2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07/03/2016.

2- القوانين:

1- القانون رقم: 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفية المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 10، السنة 17، الصادرة بتاريخ 04/03/1980.

2- القانون رقم: 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14، السنة 2006.

3- الأوامر:

- 1- الأمر رقم: 66- 155 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم بالأمر رقم: 15- 02، ج.ر، العدد 46، لسنة 1966.
- 2- الأمر رقم: 95- 20 المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 39، السنة 32، الصادرة بتاريخ 23/07/1995.
- 3- الأمر رقم: 95- 23 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 48، السنة 32، الصادرة بتاريخ 03/09/1995.
- 4- الأمر رقم: 10- 02 المؤرخ في 26/08/2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم للأمر رقم: 95- 20، ج.ر، العدد 50، السنة 47، الصادرة بتاريخ 01/09/2010.
- 5- الأمر رقم: 10- 05 المؤرخ في 26/08/2010، المتمم للقانون 06- 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 50.

4 - المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم: 06- 413 المؤرخ في 07/02/2012 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر، العدد 74، لسنة 2012.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم: 11- 426 المؤرخ في 08/12/2011 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج.ر، العدد... لسنة 2011.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم: 12- 64 المؤرخ في 07/02/2012 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم: 06- 413 المؤرخ في 22/11/2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر، العدد 08، السنة 49، الصادرة بتاريخ 15/02/2012.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم: 14- 194 المؤرخ في 03/07/2014 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 41، الصادرة بتاريخ 06/07/2014.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم: 14- 209 المؤرخ في 23/07/2014 المعدل للمرسوم رقم 11- 426 المؤرخ في 08/12/2011، ج.ر، العدد 46، السنة 2014.

5- المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم: 95-125 المؤرخ في 29/04/1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 26، لسنة 1995، الصادرة بتاريخ 09/05/1995.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم: 12-194 المؤرخ في 25/04/2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، ج.ر، العدد 26، لسنة 2012.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم: 15-21 المؤرخ في 01/02/2015 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 6، سنة 56، الصادرة بتاريخ 20/02/2015.

6- التعليمات:

- 1- تعليمة رقم: 01 لسنة 2011 المؤرخة بتاريخ 11/04/2011 الصادرة الوزير الأول المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية.

III- معاجم اللغة والقواميس:

- 1/ الفيروز آبادي مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، 1429هـ/2008.
- 2/ بن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، المجلد الثالث، دار المعارف، القاهرة، دون تاريخ نشر.

ثانياً: المراجع

1- الكتب:

1- الكتب العامة:

1- سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013.

2- شرون حسينة، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دراسة في القانونين الإداري والجنائي الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.

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

4- كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

5- مخلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

2- الكتب المتخصصة:

1- المعداوي محمد يوسف، دراسة في الوظيفة العامة في النظرية المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

2- زين الدين بلال أمين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2009.

3- قاسم محمد أنس، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1989.

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

5- معاينة محمود محمد، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

II- البحوث العلمية:

1- رسائل الدكتوراه:

1- بن عودة صليحة، الجرائم الماسة بالصفقات العمومية بين الوقاية والرقابة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017/2016.

2- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012.

2- رسائل الماجستير:

1- الجمالي حازم حمدي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والممارسة القضائية، جامعة فلسطين، دون سنة نشر.

2- أبو دية ماهر موسى عايش، الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة وأثرها على التنمية السياسية، (الضفة الغربية)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، فلسطين، 2015.

3- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.

4- آل غصاب عبد الله بن ناصر، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع الإسلامي من الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2008.

5- بوعكاز يسرى، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، فرع الأغواط، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2015.

6- بوسعيد باديس، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

- 7- بلوم السعيد، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسناكوم، رسالة ماجستير، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، دون سنة نشر.
- 8- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003.

3 - مذكرات الماستر:

- 1- الشريف شمس الدين بشير، مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الموسم الجامعي 2011/2010.
- 2- بوسعيد رشيد، تطوير الأداء المؤسسي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2013.
- 3- بن الصديق رشيد، السياسة الجنائية في مواجهة ظاهرة الفساد، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، مذكرة ماستر، قسم العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الوادي، 2014/2013.
- 4- برجيجي أمينة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
- 5- جيل بلخير، الآليات الإدارية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 6- حسونة بلقاسم، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 7- خميس عادل، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2013.
- 8- زغدالو بدر الدين أنيس، الفساد المالي والإداري في مجال الصفقات العمومية وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، الملحق الجامعي بمغنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.

- 9- سباق سلوى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
- 10- شروف لمياء، دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
- 11- عشوري عبد الحميد، الفساد في الوظيفة العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
- 12- غوفي هارون، المبادئ المعتمدة لتولي الوظائف العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 13- معاليم سعاد، ضمانات حق تولي الوظائف العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012.
- 14- معيزة رشيد، مفتشية الوظيف العمومي كجهاز للرقابة في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 15- ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.

III- المقالات العلمية:

- 1- انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، مركز الدراسات التربوية والأبحاث النفسية، جامعة بغداد، العدد 101، دون سنة نشر.
- 2- رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، 2009.
- 3- عبد الوهاب لعويسي، النزاع في الوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004.

V- المجالات القضائية:

1- المجلة القضائية:

1- قرار المحكمة العليا بتاريخ: 1988/11/5، يحمل رقم 58006، المجلة القضائية، عدد 3، سنة 1992.

2- مجلة مجلس الدولة:

1- قرار مجلس الدولة بتاريخ: 2004/01/20، يحمل رقم 10005، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، سنة 2004.

2- قرار مجلس الدولة بتاريخ: 2007/11/14، يحمل رقم 039135، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009.

3- نشرة القضاة:

1- قرار المحكمة العليا بتاريخ: 1991/03/10، يحمل رقم 80959، نشرة القضاة، العدد 51، سنة 1997.

IV- المواقع الإلكترونية:

1- الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته <http://www.onplc.org.dz>

2- الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة الجزائري <http://www.ccomptes.org.dz>

الفهرس

الصفحة	الفهرس
	الشكر والعرفان
	الإهداء
أ - ج	مقدمة
08	الفصل الأول: مظاهر الفساد الإداري في مجال الوظيف العمومي
09	المبحث الأول: مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة
09	المطلب الأول: مخالفة الإجراءات والشروط الشكلية للتوظيف
10	الفرع الأول: إجراءات فتح المسابقات بين الصعوبة والمرونة
16	الفرع الثاني: عدم الإعلان عن الوظائف الشاغرة
18	الفرع الثالث: عدم الالتزام بالشروط العامة في شغل الوظائف
21	الفرع الرابع: مخالفات طرق وإجراءات انتقاء الموظفين
25	المطلب الثاني: عدم مراعاة المبادئ والمعايير الموضوعية في تعيين الموظفين
25	الفرع الأول: مخالفة مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة
29	الفرع الثاني: عدم الالتزام بمبدأ الجدارة والاستحقاق في التوظيف
32	المبحث الثاني: مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بمهام الموظف العام
32	المطلب الأول: الانحرافات التنظيمية للموظف العام
33	الفرع الأول: الإهمال الوظيفي
35	الفرع الثاني: عدم الالتزام بطاعة الرؤساء
37	الفرع الثالث: مخالفة واجب التفرغ للوظيفة العامة
37	الفرع الرابع: إفشاء أسرار الوظيفة العامة
40	المطلب الثاني: الانحرافات الأخلاقية (السلوكية) للموظف العام
40	الفرع الأول: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة
41	الفرع الثاني: المحسوبية والمحاباة
42	الفرع الثالث: الانحراف في استعمال السلطة
43	الفرع الرابع: الوساطة

47	الفصل الثاني : الآليات الإدارية والرقابية لمواجهة الفساد الإداري في الوظيفة العامة
48	المبحث الأول: الآليات الإدارية المتخصصة في مواجهة الفساد الإداري
48	المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
49	الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
55	الفرع الثاني: تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
56	المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد
56	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد
59	الفرع الثاني: تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد
62	الفرع الثالث: مهام و كفاءات سير الديوان المركزي لقمع الفساد
65	المبحث الثاني: الآليات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العامة
65	المطلب الأول: دور أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري
66	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
69	الفرع الثاني: المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري
71	الفرع الثالث: المفتشية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري
73	الفرع الرابع: دور مصالح الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مكافحة الفساد الإداري
74	المطلب الثاني: دور الهيئات المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري
74	الفرع الأول: المراقب المالي
76	الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية
77	الفرع الثالث: مجلس المحاسبة ومكافحة الفساد الإداري
84-82	الخاتمة
93-85	قائمة المراجع
96-94	الفهرس
	ملخص الدراسة

تتلخص دراسة هذا الموضوع في استعراض مظاهر الفساد الإداري التي طالت مجال التعيين في الوظيفة العمومية من خلال المخالفات التي تتعرض لها إجراءات فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية من عدم إعلان للوظائف الشاغرة وعدم الالتزام بالشروط المطلوبة لتولي الوظائف ومخالفة طرق وأساليب انتقاء الموظفين وكذا مخالفة المبادئ العامة التي تحكم إجراء الالتحاق بالوظيفة، ومظاهر الفساد الإداري المرتبطة بهام الموظف العام من خلال المخالفات التنظيمية التي تعود لمخالفة القانون والتنظيم، والمخالفات السلوكية للموظف التي ترجع لعدم مراعاة أخلاقيات المهنة، واستعراض الآليات القانونية التي كرسها المشرع الجزائري للوقاية من هذه الظاهرة ومكافحتها، من خلال رصده لآليات متخصصة في ذلك تتمثل في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكذا الديوان المركزي لقمع الفساد ، بالإضافة إلى آليات الرقابة التي تتولى هي أيضا هذه المهمة، ودراسة الصعوبات والعقبات التي حالت دون تحقيق هذه الهيئات لأهدافها المنشودة.

Résumé de l'étude:

Résumé l'étude de ce sujet à l'examen des manifestations de la corruption administrative, qui a affecté le recrutement dans la fonction publique par les irrégularités exposés à ouvrir des concours et des examens professionnels et les tests ne sont pas les postes actuellement vacants et non-respect des conditions requises pour assumer les fonctions et les violations des voies et méthodes de procédures de sélection du personnel, ainsi que contraire aux principes généraux régissant l'accès à l'emploi, et les manifestations de la corruption administrative employé public associée Bahame par des infractions réglementaires remontant à la violation de la loi et de la réglementation, et les irrégularités du comportement de l'employé, qui est due au non-respect de l'éthique professionnelle et l'examen mécanismes juridiques consacrés par le législateur algérien pour prévenir et combattre ce phénomène, par le biais de mécanismes de suivi spécialisés dans ce La Commission nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption, ainsi que le Bureau central pour la répression de la corruption, en plus des mécanismes de contrôle qui sont responsables également cette tâche, l'étude des difficultés et des obstacles qui ont empêché la réalisation de ces organismes à leurs objectifs.