

جامعة محمد لمين دباغين - سطيف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

ملخص مقياس أخلاقيات الوظيفة العمومية والفساد الإداري

محاضرات السداسي الاول

إعداد الأستاذة:

نايل صونية

مستوى: سنة اولى ماستر ، تخصص: قانون عام

الموسم الجامعي 2024/2023

زاد الاهتمام في السنوات الأخيرة بالجوانب الأخلاقية والسلوكية لاعوان الادارة العامة، ومتابعة حالات الانحراف ومظاهر الفساد الاداري على مستوى الإدارات العمومية، فعملت هذه الاخيرة على تطوير السلوكات المهنية والأخلاقية لموظفيها، كمحاولة لتقليل المظاهر السلبية للإخلال بأخلاقيات العمل والوظيفة العمومية، حيث يعتبر تخليق سلوكات الأعوان العموميين أحد الرهانات الاساسية لتحسين الخدمة العمومية والوقاية من نقشي ظاهرة الفساد الإداري.

أولا/ مفهوم أخلاقيات الوظيفة العامة

ظهر مفهوم الأخلاقيات المهنية بادئ الامر في المهن الحرة الكلاسيكية، ثم امتد إلى مهن أخرى خدمية، ليصل في الأخير إلى الوظيفة العمومية وأعوانها.

1- تعريف أخلاقيات الوظيفة العامة: تعرّف أخلاقيات⁽¹⁾ الوظيفة العمومية⁽²⁾ بمفهومها التقليدي، كمفهوم مستقل و متميّز عن "أخلاقيات المهنة"⁽³⁾ و "أخلاقيات الأعمال"⁽⁴⁾، بأنها: "مجموعة المبادئ والقيم والالتزامات التي ينبغي على الموظف العام أن يتحلى بها وهو يمارس واجباته الوظيفية".

نلاحظ أن المفهوم التقليدي لأخلاقيات الوظيفة العمومية يحصرها في جملة الواجبات المرتبطة بممارسة الوظيفة العمومية، والهادفة إلى ضمان السير الحسن للمرفق العمومي وتحقيق المصلحة العامة". وبالتالي يربطها بينها أيّ أخلاقيات الوظيفة العمومية بالواجبات الوظيفية المحددة قانونا، غير أنّ تحوّل النظرة إلى فلسفة الوظيفة العمومية والدور المنتظر منها، أدى إلى إدخال المقاربة الوقائية ضمن

(1) - الخلق لغة: بسكون اللام وضما مفرد أخلاق ويعني المروءة، العادة، السجية، أو الطبع، أما اصطلاحا: فقد عرف الصنيع الأخلاق بأنها "مجموعة السلوكيات التي يظهرها الفرد في تعامله مع الأحداث التي تواجهه أو الأفراد الذين يتعامل معهم في الحياة، ويكتسب معظمها من خلال التربية والبيئة التي عاش فيها الفرد خلال مراحل عمره المختلفة.

(2) - تعريف الوظيفة العمومية: انقسم علماء الإدارة العامة في تحديد التعريف الاصطلاحي للوظيفة العمومية إلى قسمين مختلفين حيث إتجه الاول اتجاه موضوعي تحليلي يركز في تعريفها على الاختصاصات الممارسة من قبل شخص مختص يستهدف تحقيق الصالح العام، في حين يتجه الثاني اتجاه شكلي وصفي يولي فيه الاهتمام بالاشخاص الذين يقومون بالعمل في المرافق العامة، أما التعريف الراجح هفو الذي يجمع المعنيين السابقين و يعرف الوظيفة العمومية بأنها" مجموعة من الأوضاع و النظم العامة التي تختص الموظفين العموميين في الدولة".

(3) - تعرّف أخلاقيات مهنة ما بأنها: مجموعة القواعد والالتزامات التي تنظم السلوكات المتبعة من طرف الأعضاء أو الأفراد المشتركين في نفس المهنة ولا يهم إذا كانت مفروضة من طرف القانون أو فرضت نتيجة لمسار اجتماعي غير رسمي.

(4) - تعرف أخلاقيات الأعمال: بأنها: "أبعاد أخلاقية أوسع وأكثر وضوحا، الغرض منها وضع منظومة من القيم الاجتماعية والذاتية تحكم التصرفات الفردية والمؤسسية في مختلف المواقف والظروف، وتحدد السلوكات الجيدة والغير جيدة، وتتعرض في القوانين والتنظيمات وقواعد السلوك ومدونات الاخلاق المهنية.

أخلاقيات الوظيفة العمومية، فلم تعد هذه الأخيرة مجرد واجبات وظيفية يتعين على الموظف أداءها تحت طائلة العقوبات التأديبية، بل أصبحت كذلك نوعاً من الأخلاق المهنية التي يتعين على عون الإدارة التحلي بها في علاقاته مع محيطه الوظيفي، الذي يشمل فئة المرتفقين وزملائه من الموظفين.

بمعنى آخر، تم الانتقال من المقاربة الردعية إلى المقاربة الوقائية القائمة على المرافقة، أي على التحديد المسبق للقواعد والمعايير الأخلاقية واجبة الإلتباع ومرافقة الموظف على الامتثال إليها، وبالتالي تميّزت أخلاقيات الوظيفة العمومية وفق هذا المدلول بميزتين أساسيتين:

أ- **اتساع نطاقها الشخصي:** حيث لا يقتصر الامتثال لمقتضياتها على طائفة الموظفين العموميين فقط، أي الأعوان المرسمين في رتبة من رتب السلم الإداري، بل يمتد ليشمل جميع أعوان الإدارة كالأعوان المتربصين والمتعاقدين والمؤقتين.

ب- **تعدد مصادرها:** ذلك أنها بهذا المعنى لم تعد تجد مصدرها فقط في المصادر الرسمية التي تمثلها القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العمومية وتقرها كالتزامات وظيفية واجبة التنفيذ، بل أصبحت تستمد قواعدها الأخلاقية من مصادر غير رسمية مثل: قواعد الدين، قيم المجتمع، والتي يترتب على مخالفتها استنكار واستهجان الأفراد و المجتمع.

2- عناصر أخلاقيات الوظيفة العامة: تتمثل هذه الأخيرة حسب المفهوم التقليدي لأخلاقيات الوظيفة العمومية، في الواجبات الوظيفية المترتبة على الموظف العام بشقيها السلبي والإيجابي، كما تحددها القوانين والأنظمة واللوائح، والتي تشكل إطاراً أخلاقياً لسلوك الموظف وهو يمارس مهامه الوظيفية.

أ- **الالتزامات الإيجابية:** تتمثل هذه الأخيرة في التصرفات التي يلتزم الموظف العام بالقيام بها أثناء تأدية مهامه، ومن أمثلتها نجد:

الأداء الشخصي للمهام الوظيفية، طاعة الرؤساء، الإلتزام بالنزاهة والاستقامة، احترام القوانين واللوائح، المحافظة على كرامة الوظيفة، المحافظة على أوقات العمل، الحفاظ على المال العام، حسن التعامل مع الجمهور.

ب- **الالتزامات السلبية:** وتتمثل في مجموعة التصرفات أو السلوكات التي يمنع على الموظف العام القيام بها أثناء تأدية مهامه، أي يلتزم باجتنابها، ومن أمثلتها نجد:

عدم إفشاء الأسرار المهنية، الامتناع عن قبول الهدايا والهبات التي تقدم له بصفته موظف عمومي، عدم الجمع بين الوظيفة العمومية وأي نشاط أو عمل محضور بنصوص قانونية، الامتناع عن استغلال نفوذ الوظيفة.

3- أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية: تبرز أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية في النقاط الأساسية

الآتية:

- تعد أخلاقيات الوظيفة العمومية أحد الآليات الأساسية للوقاية من الفساد الإداري.
- يعد تخليق سلوكات الأعوان العموميين أحد الرهانات الأساسية لعصرنة الإدارة العمومية وتحسين العلاقة بينها وبين المواطن.
- تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية مقاربة مرنة في التعامل مع سلوكات الأعوان العموميين، تقوم على مبدأ الترغيب في إتيان الممارسات الجيدة أكثر من مبدأ الردع.

ثانيا/ مظاهر وأثار الاخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية

يمثل انتهاكا لأخلاقيات الوظيفة العمومية، خروج الموظف العمومي عن السلوك الإداري المألوف والمتعارف عليه داخل مجتمع الإدارة لتحقيق أغراض خاصة بعيدة عن المصلحة العامة، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى نتيجتين حتميتين هما:

الاولى/ التأثير بشكل سلبي وبصفة مباشرة على مبادئ سير المرفق العام: حيث تخضع المرافق العامة مهما كانت طبيعتها ومهما اختلفت أساليب تسييرها لمبادئ تقليدية⁽¹⁾ تحكم تسييرها، وأخرى مستحدثة⁽²⁾، فرضها فتح المرافق العامة على المنافسة، وإشراك عدة متعاملين عموميين وخواص في تسييرها، وأساس فرض هذه المبادئ التي لا زال عددها في تطور مستمر، هو تحقيق المصلحة العامة، وهي الغاية التي تتعارض مع

⁽¹⁾ - تتمثل المبادئ التقليدية في: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد: تنشأ المرافق العامة وتنظم بهدف إشباع الحاجات العامة، لذلك وجب أن تؤدي خدماتها العامة على نحو متواصل وبصفة دائمة ومستمرة مهما كان الوضع وهو ما يعبر عنه بسير المرفق العام بانتظام واطراد.

- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة: مبدأ المساواة مبدأ أساسي يحكم سير المرافق العامة، ويفرض هذا المبدأ يتساوى الجميع في الاستفادة من الخدمات التي يقدمها المرفق العام وفق الشروط التي تحددها القواعد القانونية التي تحكم سيره وتنظيمه، يكرس مبدأ المساواة بين المنفعين كمبدأ دستوري، ويترتب على دستورية هذا المبدأ قواعد أساسية تصاغ في شكل مبادئ تكميلية تعكس تكريسه في أسمى القواعد التشريعية في دولة القانون، لاسيما قاعدتي المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، والمساواة في تحمل الأعباء العامة.

- مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبدل: هذا المبدأ يعني إمكانية تعديل القوانين واللوائح التي تحكم سير وتنظيم المرافق العامة، بهدف تمكين المرفق العام من مواكبة تطورات العصر والوسائل والطرق الفنية المستحدثة في تقديم وأداء الخدمات العامة.

⁽²⁾ - مع تطور أساليب تسيير المرافق العامة وما فرضته تلك الأساليب من الخضوع لقواعد السوق ومبادئ المنافسة، كان لابد من بروز مبادئ تكميلية تحكم سيرها وفقا لهذه المستجدات تعرف بالمبادئ المستحدثة، والتي لا يزال عددها في تزايد مستمر، ويتمثل أبرزها في:

- مبدأ النوعية: ويقصد به حق المنفع من خدمات المرفق العام في الحصول على خدمات بأفضل جودة وبأحسن الأسعار.

- مبدأ الفعالية أو المردودية: الفعالية هي القدرة على تقديم الخدمة وفقا للشروط والمقاييس المطلوبة أو ما تسمى بمعايير تقديم الخدمة.

- مبدأ الحماية: يخص هذا المبدأ تحديدا حماية لبيئة وحماية المستهلك، حيث يتم الالتزام بمبدأ حماية البيئة، عن طريق مطابقة نشاط المرفق العام محل التسيير لأحكام وقواعد حماية البيئة، أما قواعد حماية المستهلك، فقد تقررت بعد فتح المرافق العامة في مجالات النشاط الاقتصادي أمام المبادرة الخاصة، والتي تحوّلت على إثرها الخدمة العمومية إلى سلعة تخضع لمبادئ المنافسة وقواعد الاستغلال التجاري، ما أدى بالضرورة إلى تحوّل المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام، من كونه مرتفق إلى اعتباره مستهلك، وبالتالي خضع للقواعد المقررة لحماية هذا الأخير.

أهداف الموظف العام المخل بأخلاقيات الوظيفة العمومية، الذي يسعى لتحقيق مصلحته الشخصية على حساب المصلحة العامة.

الثانية/ تفشي ظاهرة الفساد الإداري: يؤدي الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، إلى نتيجة حتمية تتمثل في تفشي ظاهرة الفساد الإداري، ولذلك نجد أنه من التدابير المتخذة لمحاربة الفساد الإداري هو تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية.

تكثر وتتنوع مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية التي تكون نتيجتها الحتمية الإخلال بمبادئ سير المرفق العام وتفشي ظاهرة الفساد الإداري، إلا أن من أهم هذه المظاهر وأبرزها نجد:

1- المماثلة والتراخي في انجاز العمل: يتمثل هذا المظهر في عدم بذل الموظف العام الجهد اللازم لأداء واجباته الوظيفية على النحو المطلوب بامانة واثقان وفي الوقت المناسب، وهو ما يسبب انخفاض مردودية الموظف، وبالتالي تعطيل عمل المرفق، كما يندرج ضمن هذا العنصر كذلك، التغافل من قبل الرؤساء أو القيادات الإدارية العليا تجاه ما يصدر عن مرؤوسيه من تجاوزات و تقصير في أداء الاعمال الموكلة إليهم.

2- السلبية: إن معنى السلبية كمظهر من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية ذو أبعاد عديدة، فمن جهة تشير إلى جنوح الموظف إلى عدم إبداء الرأي واللامبالاة، وعدم ميله إلى التجديد والتطور، كما تشير إلى عزوف الموظف عن اتخاذ القرارات، من خلال ركونه إلى أساليب العمل التقليدية، الأمر الذي يصل به إلى حد القناعة بتلقي التعليمات من غيره دون مناقشة، ومن جهة أخرى، تعني السلبية كذلك وجها آخر من أوجه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية التي تتطلب من الموظف أن يكون شخصا ايجابيا وفعالا و مشاركا، حيث نجده انعزاليا، يميل إلى عدم التعاون مع زملائه في العمل ومن صور السلبية أيضا، محاولة تجنب الموظف للمسؤولية، ويظهر ذلك من خلال تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى مستوى أقل أو العكس، وذلك للتهرب من الإمضاءات والتوقيعات خوفا من تحمل المسؤولية، بالإضافة إلى اللجوء إلى التفسير الحرفي للقوانين حتى لا يتحمل الموظف مسؤولية أي قرار.

3- تفشي الظواهر السلبية في ممارسة العمل الإداري: من أخطر هذه الظواهر نجد:

أ- ظاهرة المحسوبية: المحسوبية هي خروج الموظف عن القوانين والتنظيمات التي تحكم أجهزة الإدارة العمومية وتسيير العمل الإداري، وهو ما يتحقق بخرقه للقواعد والاجراءات وتجاوزه الصلاحيات الممنوحة قانونا، لتحقيق اغراض خاصة، سواء تمثل في مصلحة تتعلق به شخصيا، أو خدمة منه ومحاباة لغيره.

ب- ظاهرتي الوساطة و المحاباة⁽¹⁾: أهم أثر لهاتين الظاهرتين هو خرق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، وهو ما يظهر في الوضعيات التالية:

(1) - المحسوبية: هي الخروج عن القوانين والتنظيمات التي تحكم أجهزة الإدارة العمومية وتسيير العمل الإداري.

- المحاباة: يقصد بها تفضيل جهة على جهة أخرى دون وجه حق.

- الوساطة: هي تدخل من له مركز و نفوذ لصالح شخص بهدف منحه ما لا يستحق قانونا.

- عدم المساواة بين المرتفقين في الاستفادة من خدمات المرفق العام.
- عدم المساواة بين المترشحين عند التوظيف أوفي تقلد المناصب النوعية، والترقي في رتب السلم الوظيفي.

- عدم المساواة بين المتعاملين المتعاقدين المتقدمين بعروضهم عند التعاقد وإبرام العقود والصفقات العمومية.

ت- **ظاهرة الرشوة:** تعد هذه الظاهرة أشد مظاهر الانحراف خطورة على حسن سير الإدارات العمومية، فهي توصف باتجار الموظف بوظيفته واستغلالها لفائدته الخاصة، وهو ما يعد خروجاً عن واجبه الوظيفي المحدد، وتستند الرشوة على قيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين له قيمة مادية أو معنوية للقيام أو الامتناع عن القيام بعمل يدخل في اختصاصه، أو الإخلال على أي نحو كان بمقتضيات الوظيفة العمومية.

ث- **ظاهرة الإسراف في استخدام المال العام:** يأخذ هذا الإسراف أشكالاً وصوراً مختلفة، أكثرها انتشاراً، اتجاه القائمين على الإدارات إلى تبديد الأموال في الإنفاق على الأبنية والأثاث والرواتب المدفوعة دون عمل منجز، فضلاً عن المبالغة في استخدام وسائل الإدارة لأغراض خاصة، وإقامة المناسبات الترفيهية والإنفاق ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهنئة والتعازي وغيره.

ج- **ظاهرة استغلال المنصب والتعسف في استعمال السلطة:** من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، أن يتسم سلوك الموظف بالتسلط واستغلاله منصبه الإداري والتعسف في استعمال السلطة التي يحوزنها، لتحقيق أغراض خاصة و خروجاً عن أهداف المصلحة العامة، ومن أمثلة ذلك هو:
- تعمد الموظف عرقلة العمل وتصعيب الإجراءات وتعقيدها على المرتفقين، وهو ما يعبر عنه بظاهرة البيروقراطية الإدارية والتي يعاني منها حتى زملاء الموظف العاملين بمصالح ومكاتب الإدارة لاسيما عند امضاء الوثائق أو دراسة الملفات والبت في الطلبات والاستشارات المقدمة للمرفق.
- استغلال وسائل الإدارة البشرية والمادية للأغراض الخاصة.
- احتكار المنصب والافراد باتخاذ القرارات الادارية.

ثالثاً/ آليات مواجهة الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة

تؤسس الإستراتيجية الأخلاقية في إطار الوظيفة العمومية على إجراءات إحترازية وقائية وأخرى ردية علاجية، تتمثل في:

1- التدابير الاحترازية أو الوقائية: تختلف القوانين والتنظيمات من دولة إلى أخرى حول إدراج البعض أو الكل من تلك التدابير، التي تردع الموظف العام عن اتيانه السلوك المخالف أو المخل بأخلاقيات الوظيفة العمومية، ومن بين هذه التدابير الاحترازية نجد:

أ- إصدار مدونات سلوك خاصة بأخلاقيات الوظيفة العمومية: حيث تتضمن هذه الأخيرة مجموعة من المبادئ والقيم الأخلاقية التوجيهية التي تعطي الأولوية للنزاهة والعدالة والكرامة واحترام النفس وتقدير الغير، فتوفر دعائم للموظفين تسندهم في مواجهة المواقف التي يعايشونها في حياتهم الوظيفية وتجعل قراراتهم وسلوكهم أكثر صوابا حتى لو كانت الظروف المحيطة غير واضحة أو غامضة والضغطات كبيرة، ويشترط عند وضع مدونات السلوك أن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة وخصوصية النشاط الوظيفي الذي يمارسه الموظف العام بين مجال وآخر، الأمر الذي فرض لتفعيل أخلاقيات الوظيفة العمومية، أن يوضع لكل مهنة أخلاقيات تحكمها وتضبط سلوك العاملين فيها، سواء كان هذا العمل ميدانيا أو إدارياً، وهو ما أصبحت تقره التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية، إما صراحة أو ضمناً.

بالنسبة للوضع في الجزائر، فإن المطلع على مواد الامر 06-03 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية يلاحظ، أنّ هذا الأمر لم يتطرق لموضوع أخلاقيات الوظيفة العمومية، إلا في موضع واحد عند تحديده لصلاحيات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في المادة 59 منه، والذي من ضمن صلاحياته "السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية"، رغم أنّ المشرع الجزائري في الأمر المذكور رقم 06-03، قد كرس ضمناً في بعض موادها، مبدأ تحلي الموظف العام بأخلاق معينة تجاه محيطه الوظيفي، كما نهى عن اتيان بعض السلوكات غير اللائقة، إلا أنّ ما نص عليه من هذه الأخلاقيات قد وردت في شكل واجبات وظيفية أو أتت مقترنة بأدائها، وهو ما يدعونا للجزم بأنّ المشرع الجزائري قد أقر مبدأ تحلي الموظف العام بأخلاقيات الوظيفة العمومية لكنه أبقاها في صيغتها الادبية، دون أن يؤسس صراحة في قانون الوظيفة العمومية، لاعتماد مدونة سلوك تتعلق بأخلاقيات هذه الأخيرة.

على خلاف الأمر 06-03، نجد أن المشرع الجزائري في المادة السابعة من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، قد نص صراحة على ضرورة اعتماد مدونات للسلوك محددات القيم التي يجب أن تركز عليها⁽¹⁾.

(1) - تنص المادة السابعة، من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، أنه: "من أجل دعم مكافحة الفساد تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات الهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال مدونات وقواعد سلوكية تحدد الاطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة الملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية".

وهو ما حددته صراحة القوانين الخاصة، المنظمة للمهنة في بعض المجالات، كمجال الممارسات الطبية، والممارسة الاعلامية، و مجال التعليم العالي⁽¹⁾.

ب- ترقية التواصل داخل الإدارة وتكريس العمل الجماعي: وذلك بإتباع أسلوب المشاركة في عملية صنع القرارات الإدارية، وتعويض العلاقات السلطوية بالعلاقات التشاركية، وتحسين العلاقات الإنسانية داخل الإدارة، لأنّ نجاعة إصلاح الوظيفة وتجسيد الاخلاقيات مرتبط باشتراك الموظفين، باعتبارهم العنصر الفاعل فيها.

ت- تكريس التداول الإداري (الحركية): وهو ما يساهم في القضاء على ظاهرة الروتين الإداري عند الموظف الذي يثبط روح المبادرة لديه، كما يضمن كذلك تكوين موظفين متعددي الخبرات والحد من فرص استغلال الوظيفة العمومية، واحتكارها من قبل بعض الموظفين دون سواهم

ث- دعم الشفافية الإدارية: تركز الشفافية الإدارية على التزام الإدارة بالانفتاح على المواطنين في سياساتها العامة وفي قراراتها، من خلال الالتزام بجملة من الضوابط الأساسية من بينها:

- التحديد الواضح والدقيق للقوانين والإجراءات الذي يشكل أهم الآليات لتكريس الشفافية.
- تسبب وتبرير القرارات الإدارية.

- الاعتراف ببعض الحقوق للمرتفقين في مواجهة الإدارة، كالحق في النفاذ إلى القانون والحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية.

ج- تحقيق الرضاء الوظيفي: ينصرف مدلول الرضاء الوظيفي إلى المشاعر التي يبديها الموظف تجاه وظيفته، وهو بهذا المدلول له دور هام في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية، لأن اتجاهات الموظفين ومشاعرهم الايجابية أو السلبية تنعكس على أعمالهم، ويمكن تحقيق هذا الرضاء عن طريق تحفيز الموظفين، وهو ما يتحقق بدوره عن طريق ترشيد شبكة الأجور، واثمين العمل كما يتعين أن يقوم أي نظام تحفيزي على أساس مبدأ الاستحقاق الفعلي للموظفين، ومبدأ الإنصاف والعدل في تقدير وتوزيع تلك الحوافز على مستحقيها، وهذا لكي يفى هذا النظام بنتائجه على مستوى الإنتاجية والمردودية.

ح- تفعيل الوظيفة الرادعة للجزاء التأديبي: يتوقف نجاح الوظيفة الرادعة للجزاء التأديبي على توفير متغيرين يضمنان نظام تأديبي فعال ومتوازن، يرتكز المتغير الأول على تجسيد فعلية العقاب التأديبي وتجاوز فكرة اللاعقاب، ويتمثل المتغير الثاني في إقامة مبدأ التناسب أو الملاءمة بين الجزاءات المتخذة والمخالفات المرتكبة.

(1)- أنظر: ميثاق أخلاقيات الجامعة، المنشور على الموقع الرسمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد لمين دباغين "سطيف 2".

خ- إعداد البرامج التدريبية في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة: بحيث يؤدي هذا الاجراء إلى خلق الاهتمامات وإيجاد الخبرات اللازمة للارتقاء بالوظيفة العامة والحد من أسباب ومظاهر الفساد.

د- التقييم لمجالات الفساد في كل المؤسسات والإدارات العمومية: من اجل توجيه الجهود اللازمة لتوعية الموظفين وإيجاد الحلول القانونية المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته.

2- **التدابير الردعية والعلاجية:** على عكس التدابير الاحترازية التي قد لا تنص القوانين والتنظيمات بصفة ملزمة على الكثير منها، نجد أن التشريعات تتضمن بكل تأكيد أحكاما، تؤسس لآليات ردعية علاجية، تدين وتجرم سلوك الموظف المخالف لأخلاقيات الوظيفة العمومية، على النحو المنصوص عليه في القوانين والتنظيمات المعمول بها، والتي يعاقب بموجبها الموظف العام بعد اتيانه السلوك المخل بأخلاقيات الوظيفة العمومية، علما أن العقوبة تختلف باختلاف طبيعة السلوك أو الفعل الذي يأتيه الموظف العام وتكييفه القانوني بين اعتباره خطأ مهني باختلاف درجاته، والذي يترتب خضوع الموظف العام لإجراء تأديبي، أو اعتباره سلوك مجرم يترتب خضوع الموظف العام لمسائلة ومتابعات جزائية، كما سيتم بيانه في المحور المتضمن جرائم الفساد الاداري في القسم الثاني المتعلق بالفساد الاداري من هذا المقياس.

القسم الثاني: الفساد الإداري

أولا/ مفهوم الفساد الإداري: تختلف وتتعدد تعاريف مصطلح الفساد⁽¹⁾ باختلاف أشكاله ومجالاته والتي من بينها المجال الإداري، الذي ينسب إليه أحد أنواع الفساد، ويرد مقترنا به تحت إسم: الفساد الإداري.

1- تعريف الفساد الإداري: يعرف الدكتور أحمد النجار الفساد الإداري بأنه: "تقل ما هو ملكية عامة وأصل عام، إلى ملكية خاصة دون وجه حق، أو بشكل غير مشروع من خلال العبث في مالية الدولة ومؤسساتها"، كما ورد للفساد الإداري تعريف من هيئة الأمم المتحدة بأنه: "هو سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية مع الاضرار بالمصلحة العامة".

نشير هنا إلى أنه كثيرا ما يرد الفساد الإداري مقترنا بالفساد المالي⁽²⁾، لكن في حقيقة الأمر فإن الفساد الإداري أشمل وأعم، ذلك أنّ الفساد المالي يخص جانب فقط من الفساد الإداري والمتعلق بالمساس بالمال العام.

2- صور أو أشكال الفساد الإداري: تختلف أشكال الفساد الإداري وتتعدد باختلاف المعيار المعتمد لتصنيفها، على النحو التالي:

أ- أنواع الفساد الإداري حسب مجال الفساد: يستند هذا المعيار في تقسيمه للفساد الإداري على مجال المخالفات والتجاوزات التي يقوم بها الموظف العام، والتي تنقسم إلى:

- **الفساد المالي:** "يعرّف هذا النوع أو الشكل من الفساد الإداري بأنه: "السلوك المنافي للقوانين والأخلاق، القائم على الإخلال بالمصالح و الواجبات العامة من خلال استغلال المال العام لتحقيق مصالح خاصة".

(1) - الفساد لغة: مصدر مشتق من فعل ثلاثي فسد أي نقيض للفعل صلح، ويأتي التعبير في معانٍ عدة بحسب موقعه، فالفساد عكس الصلاح و خروج الشيء عن الاعتدال قليلا أو كثيرا، إذا فالفساد يعني التلف و العطب و الخلل كما يعني أيضا إلحاق الضرر بالأفراد و المجتمعات، لقول الله تعالى. " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس وليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"، سورة الروم الآية 41، و نجد أن القرآن الكريم أشار إلى الفساد في العديد من الآيات و شدد على تحريمه و أن الله سبحانه و تعالى اعد لمرتكبيه خزي في الدنيا و عذاب في الآخرة.

- اصطلاحا: يعرف المشرع الجزائري مصطلح الفساد في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، بأنه: "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من نفس القانون".

(2) - ذلك أن الفهم الشائع للفساد الإداري يكمن في جانبه المالي إلا أن الفهم الشامل والدقيق لمصطلح الفساد الإداري يتعدى جانبه المالي ليشمل بعده المعنوي الذي يكمن فيما يحققه الموظف العام من مكاسب شخصية غير مادية.

- **الفساد التنظيمي:** ويتعلق الامر في هذا النوع من الفساد بالانحرافات الادارية والوظيفية والتنظيمية، التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته مهام وظيفته، كما تحددتها التشريعات والقوانين والانظمة التي تحكم ممارسة الوظائف العامة.

- **الفساد الاخلاقي:** يتمثل هذا الشكل من الفساد الاداري في مجمل الانحرافات الاخلاقية المتعلقة بالموظف العام، والتي تظهر من خلال ردود أفعاله وتصرفاته الغير اخلاقية، مع محيطه الوظيفي ، كقيامه بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل، و اتصافه بالغضب و قلة والصبر، وعدم الحلم، وبذاءة القول، وعدم احترام الغير، وغيرها من مظاهر سوء الخلق التي قد يبديه الموظف العام في المواقف المختلفة.

ب- أنواع الفساد الاداري حسب حجم الفساد: يعتمد هذا المعيار على حجم التجاوزات والمخالفات التي ياتيها الموظف العام، لاسيما المالية منها ويقسم الفساد الاداري على اساس هذا المعيار إلى:

- **الفساد الاداري الصغير:** يتمثل هذا الاخير في ما يقوم به صغار الموظفون المنتمون لادنى درجات السلم الوظيفي، أو المسؤولين الحكوميين ذوي الأجور المحدودة، من تجاوزات مالية.

- **الفساد الاداري الكبير:** يتحقق هذا النوع من الفساد عندما يقوم كبار المسؤولين من القيادات العليا في الهرم الاداري، بخصوصة الأصول العامة لحسابهم الخاص و اختلاس الأموال العامة و الدخول في رشاوى تتعلق بصفقات أو عقود إدارية ذات مبالغ مالية ضخمة.

ت- أنواع الفساد الاداري حسب طبيعة الانحراف المتسبب في الفساد: يقسم الفساد الاداري حسب هذا المعيار إلى الأنواع الثلاثة التالية:

- **الانحرافات التنظيمية:** يقصد بها تلك الانحرافات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، وتكون مرجعيته في ذلك النصوص القانونية المنظمة لحقوقه وواجباته الوظيفية، كعدم أدائه لعمله"، عدم التزامه بالمواعيد، عدم تنفيذ لأوامر الرئيس، إفساء الأسرار المهنية، الإهمال الوظيفي، عدم الحفاظ على كرامة الوظيفة داخل أو خارج أوقات العمل.

- **الانحرافات السلوكية:** تتمثل هذه الاخيرة في الانحرافات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفاته الأخلاقية، لاسيما عند استعمال الموظف العام لسلطته التقديرية، كسوء استعمال الموظف نفوذه ومنصبه لمصالح خاصة وشخصية، او لخدمة أهداف ومصالح من شأنها إلحاق الضرر بالآخرين او بالمرفق العام، وكذلك سوء أخلاقه مع زملائه الموظفين أو المرتفقين.

- **الانحرافات الجنائية:** تتمثل في الجرائم الجنائية التي يرتكبها الموظف أثناء أداء مهامه الموكلة له كالرشوة، التزوير، الاختلاس، الاعتداء، وغيرهم من السلوكات التي تجرمها النصوص التشريعية السارية المفعول في الدولة.

3- أسباب الفساد الإداري: تتنوع وتتعدد أسباب الفساد الإداري، والتي يمكن حصرها على اختلافها في أسباب مباشرة وأخرى غير مباشرة.

أ- الأسباب المباشرة: تتعلق بمنصب العمل والصلاحيات الوظيفية التي يمنحها المنصب لممارسة النشاطات الوظيفية المتعلقة به، حيث تقترن ببعض المناصب مسؤوليات و صلاحيات مباشرة وسلطات تقديرية واسعة يحوزها موظفي القطاع العام الشاغلين للمناصب، فتمنحهم درجات متباينة من السيطرة على الأنشطة الحكومية مثل إبرام العقود والصفقات الإدارية ومنح الحوافز والامتيازات الضريبية، وإصدار القرارات الإدارية،... إلخ، حيث أنّ مثل هذه السلطات تغري من يحوزها بالفساد خاصة مع قصور نظام المحاسبة و التدقيق المالي والرقابة.

ب- الأسباب غير المباشرة: تتعلق هذه الأخيرة بالبيئة المحيطة بالموظف العام، لاسيما الاجتماعية منها، كانهخفاض مستوى دخل الموظفين الحكوميين، وكذلك عدم استقرار البيئة القانونية والتشريعية التي تحكم المؤسسات الحكومية، أيضا عدم شفافية القوانين والاجراءات، لاسيما المتعلقة بالفساد.

4- آثار الفساد الإداري: تظهر الآثار السلبية للفساد الإداري في كل المجالات، إلا أنّ أخطر هذه الآثار تخص المجالات الأساسية التالية:

أ- المجال الاقتصادي: يؤثر الفساد الإداري على الأداء الاقتصادي وبالتالي عرقلة التنمية⁽¹⁾ الاقتصادية، وذلك لعدة أسباب أهمها: خفض الإيرادات العامة، زيادة الانفاق العام، عدم توفير مناخ ملائم للاستثمار، ارتفاع الأسعار وغيرها كثير.

ب- المجال الاجتماعي: للفساد الإداري أثر سلبي على التنمية الاجتماعية وهو ما يظهر في التالي: الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية، تغليب المصلحة الشخصية على المصالح العامة، عدم الاكتراث بالقانون و عدم احترامه من قبل الافراد، انهيار القيم الاخلاقية، تدهور الوضع الاجتماعي للأفراد بسبب انخفاض الدخل وانتشار البطالة والفقر، وهي في حد ذاتها مقدمات لبروز آفات و انحرافات اجتماعية، كثيرة، تؤدي مجتمعة لعدم الاستقرار الأمني في البلاد بسبب انتشار الفوضى و التطرف و عدم الاستقرار

⁽¹⁾ - مفهوم التنمية: لهذه الأخيرة مفهوم نسبي متغير المحتوى في الزمان والمكان، والخلط بين مفهوم التنمية والمفاهيم القريبة منها، فالتنمية هي عملية متعددة الأبعاد التي تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية والسلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية جنبا إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، واستئصال جذور الفقر المطلق في مجتمع ما.

السياسي، ذلك أن المجال السياسي يعد أحد المجالات المتأثرة بالفساد الإداري الذي يكون له آثار خاصة في هذا المجال أهمها ضعف المشاركة السياسية و فقدان الشرعية السياسية للنظام الحاكم.

ت- **المجال الإداري:** تتمثل أهم آثار الفساد الإداري بالنسبة لهذا المجال في:

- تحويل تخطيط البرامج والاستثمارات العمومية والخطط التنموية إلى عملية شكلية.
- الانحراف بمقاصد القرار الإداري عن تحقيق المصلحة العامة.
- تعطيل عمليات الرقابة.
- تعطل سير المرفق وتقديم الخدمات العامة.

ثانيا/ مظاهر الفساد الإداري

للتبسيط نحصر مظاهر الفساد الإداري على اختلافها وتعددتها في مجالين اثنين هما: مجال المساس بالمال العام، ومجال خرق القواعد الإدارية والتنظيمية المعمول بها، وذلك بالنظر لمجال أو طبيعة المخافة التي يأتيها الموظف العام، إذا كانت ذات طبيعة مالية أم كانت غير ذلك.

1- مظاهر الفساد الإداري المتعلقة بالمساس بالمال العام: تشير مظاهر هذا الأخير إلى مخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، أو مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية، المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات، والمؤسسات العامة والشركات، و تتجلى مظاهر الفساد المالي في:

أ- الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي.

ب- والمحاباة والمحسوبية في تخصيص الاملاك العمومية.

ت- إعادة تحويل المساعدات العمومية للحسابات الخاصة وقروض المجاملة التي تمنح بدون ضمانات.

ث- عمولات عقود البنية التحتية والعمولات والإتاوات المحصلة بحكم المناصب .

ج- ظاهرة الإسراف في استخدام المال العام.

2- مظاهر الفساد الإداري المتعلقة بخرق القواعد الإدارية والتنظيمية المعمول بها، تشير مظاهر

الفساد في هذا المجال إلى المخالفات الإدارية الوظيفية والتنظيمية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، سواء كانت التزامات ايجابية يكلف الموظف العام بموجبها بالقيام بعمل، كمنح التراخيص، وتنفيذ اجراءات التوظيف، أو كانت التزامات سلبية يكلف الموظف العام بموجبها بعدم القيام بعمل وذلك بأن يمنع من اتيان بعض التصرفات والسلوكات التي تمس بصفته كموظف عمومي ممثل للدولة، كإفشاء الأسرار المهنية، وخرق القواعد والاجراءات القانونية المعمول بها، ...، إلخ.

ثالثا/ التدابير الوقائية والردعية للحد من الفساد الإداري ومكافحته.

بعد مصادقة الجزائر بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19-04-2004، عملت على تكييف تشريعاتها الداخلية لتنماشى مع هذه الاتفاقية، ومنها اصدار القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الهادف لتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في التسيير، وتسهيل التعاون الدولي في مجال مكافحة ظاهرة الفساد، في القطاعين العام والخاص، وهو ما يؤكد نص المادة الاولى من هذا القانون.

1- التدابير الوقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري حدد المشرع الجزائري في الباب الثاني من القانون رقم 06-01، جملة من التدابير الوقائية والاحترازية للحد من ظاهرة الفساد في القطاع العام، والتي حددتها المواد من 3 إلى 12 وتتعلق بما يلي:

أ- **التوظيف:** تنص المادة الثالثة من القانون 06-01، أن تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والانصاف والكفاءة.
- الاجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الافراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.

- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

ب- **التصريح بالامتلاكات**⁽¹⁾: أقر المشرع الجزائري هذا الاجراء كأحد تدابير الوقاية من الفساد، وهو ما تؤكدته المادة الرابعة من هذا القانون التي تنص على أنه: " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الامتلاكات العمومية، وصون نزاهة الاشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته، حيث يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، وأن يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة، ويحرر هذا التصريح طبقا لنموذج يحدد عن

(1) - يعتبر التصريح بالامتلاكات من الاجراءات الوقائية التي تتبعها الدولة في إطار مكافحة الفساد بكافة أشكاله، وقد عرفت المادة 2 من القانون 06-01 الامتلاكات على أنها: " الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية منقولة أو غير منقولة ملموسة أو غير ملموسة والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها".

طريق التنظيم، وهو ما تم تحديده بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-414، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006⁽¹⁾.

بالنسبة لمحتوى التصريح بالامتلاك فقد حددته المادة الخامسة من نفس القانون دائما ، بأن يحتوي: جردا للاملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوخ، في الجزائر أو في الخارج.

وهو ما أكدته في نفس الاطار دائما المتعلق بتفعيل هذا الاجراء، كل من المادة 61 التي حددت التدابير الخاصة بالموظف العمومي الذي يملك حساب مالي متواجد في الخارج، والمادة 36 التي حددت العقوبة المقررة لمن يمتنع عن التصريح بامتلاكه أو يقوم بتصريح كاذب.

أما كفاءات التصريح بالامتلاكات، فحددها المادة السادسة الموالية، على سبيل التحديد بالنسبة لشاغلي بعض الرتب الوظيفية السامية في الدولة، كرئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة وأعضاءها، ورئيس المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء والقناصل والولاة والقضاة وأيضا نواب البرلمان والمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، بينما أحالت تحديد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم، وهو ما تم تحديده في نفس السنة، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-414 و 06-415، المؤرخين في 22 نوفمبر 2006⁽²⁾.

ت- وضع مدونات سلوك الموظفين: تؤسس المادة السابعة من القانون رقم 06-01، لهذا التدبير الردعي فتنص على أنه: "من أجل دعم مكافحة الفساد تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها لاسيما من أجل وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الاطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية".

نشير إلى وجود تأكيد خاص على وضع مدونة سلوك خاصة بالموظفين المنتمين لسلك القضاة، تتضمن قواعد لاخلاقيات المهنة وفقا للقوانين والتنظيمات والنصوص الاخرى السارية المفعول، حسب ما تنص عليه المادة 12 من نفس القانون في إطار التدابير المتعلقة بسلك القضاء لتحسين هذا السلك، ضد مخاطر الفساد.

(1) - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 06-414، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر عدد، 74، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

(2) - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 06-415، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد، 74، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

ث- الامتثال للأحكام المعمول بها في مجال ابرام الصفقات العمومية وتسيير الاموال العمومية:

وهو ما حددته المادتان التاسعة والعاشر من القانون 06-01 في نصيهما التاليين:

ث-1- مجال ابرام الصفقات العمومية: بهذا الشأن تؤكد المادة التاسعة المذكورة على أن تؤسس

الاجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية، ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص ما يلي:

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات ابرام الصفقات العمومية.

- الاعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.

- معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.

- ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد ابرام الصفقات العمومية.

ث-2- في مجال تسيير الاموال العمومية: في هذا المجال تنص المادة العاشرة من نفس القانون

دائما على أن تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الاموال العمومية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.

ج- الشفافية في التعامل مع الجمهور: يؤكد المشرع الجزائري تكريس هذا المبدأ، في المادة 11

من القانون رقم 06-01، بالنص على أنه: "لاضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا بـ/:

- اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها

وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

- تبسيط الاجراءات الادارية.

- نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الادارة العمومية.

- الرد على العرائض وشكاوى المواطنين.

- تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وتبيّن طرق الطعن المعمول بها".

2- التدابير الردعية لمكافحة الفساد (جرائم الفساد): استحدث المشرع الجزائري بموجب القانون رقم

06-01، عدد من الجرائم⁽¹⁾ في مجال مكافحة الفساد، تضمنها الباب الرابع منه، والمحددة في الجرائم

(1) - كما هو معروف فإنه لا تقوم الجريمة إلا بتوفر أركانها الثلاث مجتمعة، وهي: الركن الشرعي: ويتمثل في النص القانوني المجرم للفعل

أو السلوك الذي قام به الجاني، الركن المادي: ويتمثل في الفعل الاجرامي أو السلوك المجرم، وثالثا الركن المعنوي: وهو القصد

الجنائي، ومع هذا فإن جرائم الفساد المحددة في القانون رقم 06-01، لا يمكن أن تقام إلا بتوفر ركن رابع هو الركن المفترض:

والمقصود به صفة الجاني والمتمثلة في "الموظف العمومي"، وهو ركن تشترك فيه كل جرائم الفساد ما عدا جريمة اختلاس الاموال في

القطاع الخاص، وما يشهد للمشرع الجزائري بهذا الشأن هو تحديده معنى الموظف العمومي، أو مفهوم هذا المصطلح ضمن

المصطلحات الوارد تعريفها في المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد رقم 06-01.

التالية التي كوّنت في نطاق هذا القانون بالجنح أي أخذت وصف الجنحة، وذلك بالنظر للعقوبات المطبقة عليها والمقررة للجنح حسب قانون العقوبات (1):

أ- جريمة الرشوة وما شابهها: نظم المشرع الجزائري جريمة الرشوة في القانون 06-01، مميّزا بشأنها بين عدة أنواع، كما وردت بعض الجرائم الشبيهة بالرشوة من حيث أنها ممارسات تعبر عن متاجرة الموظف العام بوظيفته إلا أنها أخذت مسمياه أخرى، تختلف باختلاف السلوك المجرم الذي يأتيه الموظف العام، والتي نحددها فيما يلي كما ورد ذكرها في هذا القانون، بعد تحديد أنواع الرشوة.

أ-1- أنواع الرشوة في قانون مكافحة الفساد: تتنوع جريمة الرشوة في إطار هذا القانون إلى:

- **رشوة الموظفين العموميين:** جمع المشرع الجزائري تحت هذا العنوان في مادة واحدة بفقرتيها الأولى والثانية رشوة الموظفين العموميين بصورتها السلبية والإيجابية، بحيث تضمنت الفقرة الثانية من المادة 25 جريمة الرشوة السلبية⁽²⁾، التي يكون فيها الموظف العمومي بصفته المرتشي طالبا للرشوة مستغلا في ذلك سلطته التي خوله إياها القانون، أما الصورة الثانية وهي جريمة الرشوة الإيجابية: فقد نصت عليها الفقرة الأولى من نفس المادة رقم 25، وتخص الشخص الراشي الذي يقدم ويعرض الرشوة على الموظف العمومي.

- **الرشوة في مجال الصفقات العمومية:** تجد جنحة الرشوة في مجال الصفقات العمومية أساسها القانوني، في المادة 27 من القانون، رقم 06-01، المصدر السابق، التي حلت محل المادة 128 مكرر 1 من قانون العقوبات المعدل والمتمم، والتي تنص على أنه "يعاقب بالحبس من 10 سنوات إلى 20 سنة، و بغرامة من مليون إلى 2 مليون، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما كان نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق، باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية".

(1) - تنص المادة 27 من قانون العقوبات على أن، " الجرائم تقسم تبعا لخطورتها إلى جنایات و جنح و مخالفات و تطبق عليها العقوبات المقررة للجنایات أو الجنح أو المخالفات"

- تنص المادة 5 من قانون العقوبات أن: **العقوبات الأصلية في مادة الجنایات هي:** 1- الإعدام، 2- السجن المؤبد، 3- السجن المؤقت لمدة تتراوح بين خمس (5) سنوات وعشرين (20) سنة، ما عدا في الحالات التي يقرر فيها القانون حدودا أخرى قصوى، **العقوبات الأصلية في مادة الجنح هي:** 1- الحبس مدة تتجاوز شهرين إلى خمس سنوات ماعدا الحالات التي يقرر فيها القانون حدودا أخرى، 2- الغرامة التي تتجاوز 20.000 دج، **العقوبات الأصلية في مادة المخالفات هي:** 1- الحبس من يوم واحد على الأقل إلى شهرين على الأكثر، 2- الغرامة من 2000 دج إلى تتجاوز 20.000 دج.

(2) - **للتوسع راجع:** عادل مستاري، موسى قروف، (جريمة الرشوة السلبية للموظف العام في ظل قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص: 167 وما بعدها.

- رشوة الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية: تعد هذه الجريمة من الصور المستحدثة لجريمة الرشوة، نصت عليها المادة 28 من القانون 06-01، وهي تشمل رشوة الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية بصورتها الايجابية والسلبية.

أ-2- الجرائم الشبيهة بالرشوة في قانون مكافحة الفساد (جرائم المتاجرة بالوظيفة): وردت بعض الجرائم الشبيهة بالرشوة بصورتها السلبية و الايجابية في بعض تلك الجرائم، من حيث أنها سلوكات تعبر عن متاجرة الموظف العام بوظيفته أو التكسب منها وتحقيقه مصالح شخصية وفوائد ومزايا ذات طبيعة مادية ومعنوية، إلا أنها أخذت مسمياه مختلفة، وردت بالوصف التالي:

- **تلقي الهدايا:** تنص المادة 38 بهذا الشأن على أنه: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنتين (2) وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أو تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه. ويعقب الشخص مقدم الهدية بنفس العقوبة المذكورة في الفقرة السابقة".

- **جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية:** حسب نص المادة 35 فإنه: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري إما عن طريق شخص آخر فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديراً لها أو مشرفاً عليها بصفة كلية أو جزئية، وكذلك من يكون مكلفاً بأن يصدر إنذاراً بالدفع في عملية ما أو مكلفاً بتصفية أمر ما ويأخذ فوائد أياً كانت".

- **جريمة الاثراء غير المشروع:** تنص المادة 37 بشأن هذه الجريمة أنه: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعنوية التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخله المشروعة، ويعاقب بنفس عقوبة الاخفاء المنصوص عليها في هذا القانون، كل شخص ساهم عمداً في التستر على المصدر غير المشروع للأموال المذكورة في الفقرة السابقة بأية طريقة كانت".

- **يعتبر الاثراء غير المشروع المذكور في الفقرة الاولى من هذه المادة جريمة مستمرة تقوم بما يحيازة الممتلكات غير المشروعة أو استغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة"**

- **جريمة اساءة استغلال الوظيفة للحصول على منافع غير مستحقة للنفس أو الغير:** حسب نص المادة 33 فإنه: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمداً من اجل أداء عمل أو

الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر".

- جريمة استغلال النفوذ: تؤسس لهذه الجريمة المادة 32 فتتص على أنه: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج: 1- كل من وعد موظفا موظفا عموميا أو أي شخص آخر بأية مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو من سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر، 2- كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر بطلب أو قبول أية مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهذه الحصول من إدارة سلطة عمومية على منافع غير مستحقة".

ب- الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية: بالإضافة إلى جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية كما سبق بيانها ضمن صور الرشوة، هناك أيضا جريمتان تتعلقان بالصفقات العمومية حددهما المشرع الجزائري في المادتين التاسعة والسادسة والعشرون من قانون مكافحة الفساد تتمثلان في:

ب-1- جريمة منح الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية: وردت هذه الجنحة في المادة 26 من القانون رقم 06-01، والوارد نصها بالصيغة التالية: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقه أو ملحقا مخالف بذلك الأحكام التشريعية و التنظيمية الجاري العمل بها بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير.

كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم و لو بصفة عرضية بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و يستفيد من سلطة أو تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التموين"، وتعد هذه الجريمة الصورة العكسية لجنحة المحاباة"

ب-2- جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية: تؤسس لهذه الجريمة المادة 34 من نفس القانون دائما حيث تنص على أنه: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنتين (2) وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، كل موظف عمومي خالف أحكام المادة التاسعة من هذا القانون"، علما

ان المادة التاسعة المذكورة تحدد القواعد التي يجب أن تؤسس عليها الاجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية، لاسيما عند الابرام حسب العنوان الذي وردت تحته هذه المادة⁽¹⁾.

ت- جريمة اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي: تنص

المادة 29 بشأن هذه الجريمة أنه: "يعاقب بالحسب من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق، أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها".

ث- جريمة الاعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم: تؤسس لهذه الجريمة المادة 31

بالنص على أنه: "يعاقب بالحسب من خمس سنوات (5) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة تحت أي شكل من الأشكال، و لأي سبب كان ودون ترخيص من القانون، من اعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجانا محاصيل مؤسسات الدولة.

ج- جريمة الغدر: يعد مرتكبا لجريمة الغدر حسب المادة 30، كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى

أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الادارة أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم، ويعاقب بالحسب من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج".

ح- جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات: يعاقب في هذه الجريمة حسب المادة 36

"بالحسب من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين (2)، من تذكيره بالطرق القانونية أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون".

خ- جرائم التستر على جرائم الفساد: بالنسبة لهذه الجرائم فإن منها ما يشكل إجراء وقائي، ومنها

ما يعد أو يشكل جرائم لاحقة عن جرائم أصلية متعلقة بالفساد، والتي حددها المشرع الجزائري في:

(1) - وردت المادة التاسعة تحت عنوان: ابرام الصفقات العمومية، بالصيغة التالية: " يجب أن تؤسس الاجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية، ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص ما يلي: علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات ابرام الصفقات العمومية، الاعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء، معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية، ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد ابرام الصفقات العمومية".

خ-1- جريمة تبييض عائدات جرائم الفساد: بهذا الشأن تنص المادة 42 على أنه: "يعاقب على تبييض عائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بنفس العقوبات المقررة في التشريع الساري المفعول في هذا المجال".

خ-2- جريمة إخفاء عائدات جرائم الفساد: تنص المادة 43 بشأن هذه الجريمة أنه: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات، وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل شخص أخفى عمدا كلاً أو جزءاً من العائدات المتحصّل عليها من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

خ-3- جريمة عرقلة البحث عن الحقيقة: وردت هذه تحت اسم "إعاقة السير الحسن للعدالة، في الجريمة المادة 44، والتي تنص بشأنها على أنه: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج: 1- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو منع الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراء يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذا القانون، 2- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة وفقاً لهذا القانون، 3- كل من رفض عمداً ودون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات المطلوبة".