

جامعة محمد لمين دباغين سطيف2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الأستاذة: لعقابي سميحة

ملخص محاضرات مادة

أخلاقيات الوظيفة العمومية ومكافحة الفساد

الفئة المستهدفة: طلبة السنة الأولى ماستر تخصص القانون العام

## القسم الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعتبر الأخلاقيات من أساسيات نجاح الإدارة في أداء مهامها، كونها تعكس ثقة المجتمع في موظفي الإدارة العمومية. ولتسليط الضوء أكثر على هذا الموضوع ينبغي التعرض إلى مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية (المحور الأول)، قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية (واجبات الموظف العمومي) (المحور الثاني)، مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية والآثار المترتبة عن هذا الإخلال (المحور الثالث) ودراسة مختلف الآليات الكفيلة بمواجهة مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية (المحور الرابع).

### المحور الأول: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية

يقتضي الأمر لضبط مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية ردها إلى أصلها التاريخي والوقوف على مختلف معانيها والأهمية المبتغاة من وراء تكريسها في الوظيفة العمومية (أولاً)، ثم التعرض إلى المصادر التي تستمد منها والأسس التي تقوم عليها (ثانياً).

### أولاً: التأصيل التاريخي لأخلاقيات الوظيفة العمومية وتعريفها

شهدت فكرة الأخلاقيات في الوظيفة العمومية تطورات وتقلبات عديدة ساهمت في وجودها ونضجها (1)، كما أن عملية حصرها وتعدادها تبقى صعبة بالنظر إلى اتساع مفهومها (2).

### 1- التأصيل التاريخي لأخلاقيات الوظيفة العمومية

سنتناول في هذا العنصر ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية(أ)، ظهور قواعد

أخلاقيات الوظيفة العمومية(ب)، ثم إدخال هذه القواعد في المنظومة القانونية الوطنية(ج).

### أ- ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية

يرجع ميلاد أخلاقيات الوظيفة العمومية إلى سنة 1870 في فرنسا، حيث تزامنت هذه الفترة مع الدعوة للتأكيد على مبادئ قيام الجمهورية، مع تحديد القواعد الأخلاقية للمهنة في المجال الإداري. ونذكر من أولى القواعد التي تركزت في تلك الفترة إضفاء الطابع الأخلاقي والموضوعي على عمليات التوظيف، وهذا بعد إلغاء ممارسة الانتقاء الأساسي للمساعدين الأولين للحكام في إدارة الشؤون العمومية والذي كان قائماً على أسس ذاتية كالمحسوبية والتوصية والإخلاص، واستبداله بمعايير موضوعية قوامها الكفاءة والمهارة، وهو ما كان له أثراً واضحاً في تجسيد مبدأ الانتقاء على أساس المسابقة والمساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية. وتبع هذا التوجه صدور مجموعة من الأعمال من المشرع والقاضي الفرنسي تحتوي على قواعد تضيي الطابع الأخلاقي والموضوعي على عمليات التوظيف.

### ب- ظهور قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية

حرص كل من المشرع والقاضي الفرنسيين في مطلع عام 1870 على تداول النطق في أعمالهما بقواعد أخلاقيات المهنة تجاه الأعوان العموميين، وصاحبه في بريطانيا صدور كتاب الانجليزي " بنشا"<sup>1</sup> الذي أقامه على أساس المنفعة وتضمن جملة من القواعد شكلت في مجملها

<sup>1</sup> - الكتاب تحت عنوان la déontologie ou science de la moral أو ما سماه بالحساب الهندسي.

قواعد الأخلاقيات، ومن بين هذه القواعد نجد كلا من واجب أداء الخدمة والالتزام بالنزاهة والترفع والتحفظ والمسؤولية.

إن هذه القواعد اعتبرت بمثابة النواة الأساسية لإعداد قواعد الأخلاقيات، حيث أصبح على أساسها الموظفون مطالبون بالالتزام أكثر بالولاء والإخلاص في واجباتهم المهنية، وتبعاً لذلك قامت حكومة الدفاع الوطني في فرنسا بوضع حد للحصانة القضائية للموظفين.

والجدير بالذكر أن القضاء لعب دوراً فعالاً في بلورة بعض الواجبات التي تعتبر من أساسيات أخلاقيات الوظيفة العمومية، كما هو الحال بالنسبة لما ذهبت إليه محكمة "السين" الفرنسية التي أصدرت في عام 1896 حكماً يقضي بواجب كتمان السر المهني. كما قامت محكمة المنازعات الفرنسية بتاريخ 30 جويلية 1873 بالتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المهني، وتولى مجلس الدولة الفرنسي النظر في دعاوى المنازعات للموظفين السامين المعيّنين بموجب مراسيم.

من جهة أخرى، لعبت الحربين العالميتين دوراً بارزاً في إفراز بعض الواجبات الجديدة التي فرضت على الموظفين، سَطرت هذه الواجبات في شكلها الحالي في مختلف النصوص التشريعية، كما هو الحال بالنسبة لما نصت عليه المادة 6 من القانون الفرنسي المؤرخ في 6 أكتوبر 1919 والتي منعت الموظفين ولمدة 5 سنوات من تاريخ انتهاء مهامهم من المساهمة في المؤسسات التي كانوا مكلفين بمراقبتها<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - نذكر كذلك، القانون الصادر في 4 أبريل 1934 الذي يمنع الموظفين من المشاركة في الهيئات المديرة للشركات التجارية، وغيرها من النصوص الصادرة والتي ساهمت تدريجياً في إبراز القواعد القانونية لقواعد الأخلاقيات في الوظيفة العمومية وتكريسها أثناء أداء العمل الوظيفي.

وشكل بالمقابل إعداد قانون أساسي للوظيفة العمومية مرحلة مكملة لإعداد قواعد أخلاقيات الوظيفة الإدارية، باعتباره الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين، وذلك ارتكازا على ما يتضمنه من التزامات وواجبات في مواجهة الموظفين، مما أضفى على هذه القواعد طابع الإلزام.

### ج- قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري

أقر المشرع الجزائري على غرار معظم التشريعات الحديثة، الالتزامات الوظيفية التي تبلورت في فرنسا وأضفى عليها طابع الإلزام، وذلك من خلال مختلف النصوص القانونية التي تحكم الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين، بدءا من الأمر رقم **133/66** المؤرخ في **2 جوان 1966** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إلى غاية الأمر رقم **03/06** المؤرخ في **15 يوليو 2006** المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الساري المفعول. تضمنت جميع هذه القوانين قواعد تهدف إلى ضبط سلوك الموظفين أثناء ممارستهم لمهامهم، مما يجعلها ذات قيمة في تحديد قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

وظهرت بوادر الاهتمام بتقنين هذه الأخلاقيات في الجزائر أيضا من خلال مختلف المهن الحرة، حيث تم إعداد بعض المدونات الناظمة للأخلاقيات في هذه المهن كما هو الحال مثلا بالنسبة لمدونة أخلاقيات مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد<sup>1</sup>. أما بخصوص القطاع العمومي فبدأت تظهر بعض المدونات في بعض القطاعات كالشرطة والتربية والتي نأمل أن تمتد إلى كل القطاعات الأخرى.

<sup>1</sup> - القانون رقم 10-01 المؤرخ في 2010/06/29.

## 2- تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية

لتعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية، نتعرض إلى مدلولها(1)، تمييزها عن بعض المفاهيم

المشابهة(2)، لنوضح بعد ذلك أهميتها(2).

### أ- مدلول أخلاقيات الوظيفة العمومية

مصطلح الأخلاقيات ( **déontologie** ) مشتق من الكلمتين الإغريقيتين **d'éon**

وتعني الواجب و **loges** وتعني العلم والشرح، ومن ثم ينصرف الجمع بينهما إلى "علم الواجبات".

أما من الناحية الاصطلاحية فيقصد بأخلاقيات الوظيفة العمومية جملة الواجبات المرتبطة بممارسة الوظيفة المفروضة على الموظفين أثناء ممارستهم لمهامهم العمومية.

لم يعرف المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الوظيفية المقارنة أخلاقيات الوظيفة

العمومية، وإنما اكتفى فقط بتحديد أحكام وضوابط الواجبات الوظيفية وذلك في المواد من 40

إلى 54 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

### ب- تمييز الأخلاقيات عن بعض المفاهيم المشابهة

يقترّب مفهوم الأخلاقيات **déontologie** من بعض المفاهيم الأخرى المجاورة لا سيّما

القيم والأخلاق **le morale**، لذلك يقتضي الأمر وضع الحدود الفاصلة بينهما.

تتميز الأخلاقيات عن القيم والأخلاق، في أن القيم تعبر عن المثاليات والاعتقادات

والاتجاهات التي يتبناها الأفراد والتي تحكم العلاقات الشخصية والاجتماعية والسياسية على

مستوى الفرد والجماعة الصغيرة والمجتمع، في حين تشمل الأخلاق القواعد الأساسية للمجتمع

أو الثقافة الملقاة على عاتق أفراد هذا المجتمع.

وعليه، فالأخلاقيات ذات طابع إلزامي وجماعي يلزم أعوان الوظيفة العمومية في حين تتميز القيم بطابعها الاختياري والشخصي المرتبط بكل فرد في المجتمع. أما فيما يتعلق بتمييز أخلاقيات الوظيفة العمومية عن الأخلاق فيكمن في أن الأولى ذات طابع مهني خالص، تطبق فقط على أعوان الإدارة وتتعلق بقيم المرفق العمومي. بينما الثانية ذات طابع اجتماعي تطبق على كل أفراد المجتمع وتتعلق بقيم مجتمعية.

### - أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية

تؤدي قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية دورا هاما في إيجاد توازن مرغوب في العلاقة بين الإدارة و الموظف، من خلال:

- تبيان القواعد السلوكية والأخلاقية للمنتمين إلى قطاع الوظيفة العمومية سواء فيما بينهم أو في مواجهة المرتفقين.

- ضبط السلوك الوظيفي والشخصي الذي ينبغي على الموظفين التحلي به وكذلك درجة تفهمهم لواجباتهم المهنية، دون إهمال القدوة الحسنة التي ينبغي على الرئيس السلمي التحلي بها.

- فهم الواجبات المهنية والتذكير بنظام الجزاءات الايجابية والسلبية كوسيلة من الوسائل الناجعة لتفادي بعض المظاهر السلوكية المحظورة على أعوان الدولة .

- تقريب عمل الإدارة العمومية من المواطنين، بالإصغاء لاهتماماتهم وكذا العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة إليهم.

- إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به إدارة ما، وذلك باحترام الواجبات الملقة عليها في محيطها.

- إن التمسك بأخلاقيات الوظيفة العمومية من شأنه ربط الموظف بالالتزامات والقواعد السلوكية التي تفرضها عليه ممارسته لوظيفته والتي بطبيعتها لا يمكن النص عليها في أحكام قانونية ، كما يعمل التقيد بالأخلاقيات باستمرار على ضمان تهذيب آداب الموظفين وصلها بما يتماشى و خدمة المنفعة العامة والصالح العام للمجتمع .

- توفر الأخلاقيات في الوظيفة العمومية الاحترام والالتزام تجاه الذات بما يدفع الموظفين إلى الأداء الفعال والاتجاه بانتظام واستمرار نحو الأفضل.

- تلعب أخلاقيات الوظيفة العمومية دورا فعالا في إدارة البعد الإنساني وعوامل الروح في مواجهة الفساد، فهي توجد ذلك الإحساس العميق لدى الموظفين بالفخر والانتماء، وبالتالي فإن الالتزام بالمعايير الأخلاقية يؤدي إلى تنمية قدرات الموظفين وحسن أدائهم.

- يعتبر موضوع الأخلاقيات في الوظيفة العمومية من المواضيع الراهنة على المستويات السياسية، الإعلامية والأكاديمية، وذلك بفعل تنامي ظاهرة الفساد سواء في صورته الروتينية(البيروقراطية) أو في صورته الجسيمة(الفساد المالي والسياسي)، مما يجعل من مسألة أخلقة السلوك في المرفق العمومي ضرورة ملحة أو حتمية.

- تشكل اليوم مسألة أخلقة سلوك الأعوان العموميين متطلبا يقع في قلب الوظيفة العمومية، وذلك بسبب الخصوصية المعترف بها للنشاط العمومي، من حيث ارتباطه بمفهوم المصلحة العامة التي تعني تجاوز المصالح الخاصة، والتعبير عن الإرادة العامة. تعطي هذه

الخصوصية للنشاط العمومي الحق للمواطن في أن ينتظر من أعوان الإدارة، الذين يفترض فيهم التصرف باسمه، نوعا من المثالية الواقعية، تترجم في امتثالهم للمقتضيات الأخلاقية التي تفرضها هذه الخصوصية.

- تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية وسيلة للرقابة القبلية على سلوك الموظفين، غرضها تعزيز الممارسات المهنية الجيدة كأحد مقتضيات مبدأ حسن الإدارة الذي أصبح اليوم حقا للمواطن في مواجهة الإدارة، من جهة، ومنع الممارسات المسيئة لكرامة الوظيفة، من جهة ثانية. بمعنى، تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية آلية للوقاية من الأعمال أو التصرفات التي يمنع على الموظف القيام بها، ومن ثم الوقاية من ظاهرة الفساد الإداري.

### ثانيا: مصادر وأسس أخلاقيات الوظيفة العمومية

نتناول في هذا العنصر مختلف المصادر التي تشكل دعائم أخلاقيات الوظيفة العمومية (1)، ثم نتطرق إلى أسسها (2).

#### 1- مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية

تناولت النصوص الداخلية على اختلاف تدرجها القانوني موضوع الأخلاقيات للتأكيد على ضرورة الالتزام بها وهذا على النحو التالي:

#### أ- الدستور

باعتبار أن الدستور هو القانون الأساسي لتنظيم الدولة، فهو يتضمن مجموعة من المبادئ التي تسيّر من خلالها مختلف المصالح العمومية، من أهمها المبادئ الأخلاقية الواجب احترامها من طرف أعوان الدولة.

## ب- القانون الأساسي العام المنظم للوظيفة العمومية

يتمثل في جملة القواعد التي تضمنها الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006

المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث حاول هذا الأمر أن يجمع البعض من قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية تحت عنوان الواجبات الوظيفية.

## ج- القوانين الأساسية الخاصة والنظم الداخلية

نظرا لخصوصيات كل سلك من أسلاك الدولة المختلفة و اختلاف طبيعة المسؤوليات المرتبطة بها، فإن المشرع خص بعض الأسلاك بقواعد خاصة تحكمها، ومن ثم نص على قواعد تحدد الأخلاقيات المهنية الخاصة بهذه الأسلاك والتي تتماشى مع طبيعة عملها. كما نص من جهة أخرى على قواعد خاصة تنظم أخلاقيات الوظيفة العمومية مباشرة في بعض المجالات.

## 2- الأسس التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة العمومية

ترتكز أخلاقيات الوظيفة العمومية على مجموعة من الأسس الضرورية التي تعد دعائمها والقواعد اللازمة لتطبيقها والالتزام بها. وتتمثل هذه الأسس في العناصر التالية:

### أ- المنفعة العمومية

يشكل البحث عن المنفعة العمومية السبب الأول للنشاط الإداري وهدف أخلاقيات الوظيفة العمومية، هذه الأخيرة التي تتميز عن أخلاقيات النشاطات الخاصة والمهن المنظمة- القطاع الخاص - والتي تنتهي أساسا إلى تحقيق مصلحة الزبائن و تنظيم العلاقات مع الزملاء.

### ب- المرفق العمومي

تجد أخلاقيات الوظيفة العمومية أساسها الثاني في المرفق العمومي ذاته، هذا الأخير يتطلب من الموظف السهر على حسن تسييره وأداء مصالحه، باعتبار أنه الممثل المادي لهذا المرفق. ضمان استمرارية.

### ج- السلطة السلمية

إن السلطة السلمية تفرض على كل من الرئيس والمرؤوس الالتزام بجملة من القواعد الهامة نصت عليها النصوص القانونية المختلفة، حيث يعد هذا المقتضى من الأسس التي تقوم عليها قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية داخل الإدارة العمومية.

### د- النظام التأديبي

يشكل النظام التأديبي أحد أهم أسس قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية، باعتباره الوسيلة الرادعة للسلوكات المنحرفة للموظفين العموميين، وذلك بغرض المحافظة على السير الحسن للإدارة العمومية، وردع سلوكاته الخارجة عنها.

### المحور الثاني: قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية (واجبات الموظف العمومي)

فرض المشرع على الموظف العمومي جملة من الواجبات. يمكن تقسيم هذه الواجبات إلى طائفتين أساسيتين، هما: واجبات مرتبطة بالخدمة، وواجبات مرتبطة بأخلاقيات المهنة.

#### أولاً: الواجبات المرتبطة بالخدمة

يقصد بها الواجبات المرتبطة بممارسة الموظف لعمله في الوظيفة العمومية. تتمثل هذه الواجبات في: واجب أداء الخدمة، واجب الطاعة الرئاسية، وواجب السر المهني.

## 1- واجب أداء الخدمة

يقصد به الالتزام المفروض على الموظف بأداء المهام المرتبطة بمنصب عمله، وذلك

بصفة شخصية ومستمرة، من ناحية، وفي جو من التفرغ التام، من ناحية ثانية.

يفرض واجب أداء الخدمة بهذا المعنى على الموظف الامتثال لثلاثة متطلبات أساسية،

هي: أداء مهامه الوظيفية بصفة شخصية، أداء مهامه الوظيفية بصفة مستمرة، وأداء مهامه

في إطار من التفرغ من خلال عدم الجمع بين وظيفته وأي نشاط خاص مريح أو أي وظيفة

عمومية أخرى إلا في إطار الاستثناءات المقررة في المادتين 43 و 44 من الأمر رقم 06-

03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع.

## 2- واجب الطاعة الرئاسية

يقصد به الالتزام المفروض على الموظف بالامتثال للتعليمات والتدابير المرتبطة بوظيفته

والصادرة عن سلطته السلمية. يجب توفر بعض الشروط لقيام واجب الطاعة لدى الموظف،

هي:

- وجود علاقة تبعية تدرجية بين الموظف المعني بالتنفيذ والموظف المصدر للتعليمات أو

الأمر؛

- أن يكون الأمر الصادر عن السلطة السلمية مما يدخل تنفيذه في المهام المنوطة بالموظف

المعني؛

- غياب أي مبرر مقبول لدى الموظف يببر امتناعه عن تنفيذ الأمر أو التعليم، مثل القوة القاهرة،...الخ.

يترتب على إخلال الموظف بواجب الطاعة التدريجية قيام مسؤوليته التأديبية عن هذا الإخلال.

### 3- واجب المحافظة على السر المهني

يقصد به الالتزام المفروض على الموظف بعدم إفشاء الأسرار المهنية، أي الأسرار التي وصلت إلى علمه أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة ممارستها. نص على هذا الواجب المادتين 48 و 49 من ق.أ.ع.و.ع .

للسر المهني صورتين، هما: الأسرار الإدارية والأسرار الشخصية.

الأولى هي الأسرار المتعلقة بالإدارة التي ينتمي إليها الموظف. أما الثانية، فهي الأسرار المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد أو بوضعيتهم الشخصية (المادة 11 من المرسوم رقم 88-131 الناظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن).

يترتب على إخلال الموظف بواجب المحافظة على السر المهني إمكانية تعرضه إلى ثلاثة أنواع من الجزاءات، هي: الجزاء التأديبي، الجزاء المدني إذا ما ترتب عن إفشاء الأسرار المهنية ضررا للغير، والجزاء الجنائي (المادتين 301 و 302 من قانون العقوبات).

**ثانيا: الواجبات المرتبطة بأخلاقيات المهنة**

ترتبط هذه الواجبات بأخلاقيات المهنة، كما تمتد قوتها الإلزامية حتى خارج الخدمة. تتمثل

في واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، واجب التحفظ، واجب الحياد وواجب النزاهة.

### 1- واجب المحافظة على كرامة الوظيفة

نص عليه المشرع في المادة 42 من ق.أ.ع.و.ع، وهو ينصرف، من ناحية، إلى وجوب

تجنب الموظف سواء داخل الخدمة أو خارجها أي فعل أو قول مناف لكرامة الوظيفة التي

يشغلها، ومن ناحية ثانية، إلى وجوب تصرفه في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.

يشكل إخلال الموظف بهذا الواجب خطأ مهنيا يعرضه للمساءلة التأديبية.

### 2- واجب التحفظ

نص عليه المشرع في المادة 26 من ق.أ.ع.و.ع وذلك بصفته قيذا على حرية الرأي

المكفولة للموظف العمومي.

يقصد بهذا الواجب التزام الموظف عند التعبير عن آرائه بسلوك منهج الانضباط والاعتدال

واللياقة والابتعاد عن السب أو التجريح أو القذف.

### 3- واجب الحياد

يقصد بهذا الواجب الالتزام المفروض على الموظف أثناء تأدية مهامه بمعاملة المرتفقين

على أساس مبدأ المساواة ودون تمييز بينهم في المعاملة مهما كان سببه.

يتمتع واجب الحياد بقيمة دستورية نابعة من التكريس الدستوري لمبدأ عدم تحيز الإدارة بمقتضى المادة 2/26 من الدستور، كما له كذلك أساسا تشريعيا تضمنته المادة 41 من ق.أ.ع.و.ع.

يشكل إخلال الموظف بواجب الحياد خطأ مهنيا يعرضه للمتابعة التأديبية.

## 5- واجب النزاهة

لواجب النزاهة أساس دستوري تضمنته المادة 2/24 من الدستور، أما بالنسبة لأساسه التشريعي، فلم ينص الأمر رقم 03-06 على هذا الواجب صراحة، واكتفى فقط بالنص على بعض مظاهره كحظر امتلاك الموظف لمصالح في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة معها ( المادة 45 من ق.أ.ع.و.ع)، وإلزامه بالتصريح بالنشاط الخاص المرشح الذي قد يمارسه زوجه ( المادة 46 من ق.أ.ع.و.ع).

كما تضمن القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بعض جرائم الفساد التي يعد ارتكابها من جانب الموظف خروجاً صارخاً عن واجب النزاهة المفروض عليه في ممارسة مهام وظيفته، أهمها: جنحة الغدر، جنحة الإغفاء أو التخفيض غير القانوني في الضرائب أو الرسوم المستحقة لفائدة الخزينة العمومية، جنحة استغلال النفوذ، جنحة استغلال الوظيفة، جنحة تعارض المصالح، جنحة الاثراء غير المشروع،... الخ.

**المحور الثالث: مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية**

يمكن تقسيم هذه المظاهر إلى انتهاكات ذات طابع تنظيمي وسلوكي (أولاً) وانتهاكات ذات طابع جنائي (ثانياً).

### أولاً: الانتهاكات ذات الطابع التنظيمي والسلوكي

تتمثل في المخالفات التي تصدر عنه أثناء تأدية مهامه الوظيفية والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل وانتظامه، إن هذه الانتهاكات متعددة ولا يمكن حصرها، إلى أن أهمها يتمثل فيما يلي: الإهمال الوظيفي أي تراخي الموظف العمومي عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته والتقاعد عن القيام بواجبات الحيطة والحذر. بالإضافة إلى عدم احترام وقت العمل، التراخي والتباطؤ والتكاسل من قبل الموظف العمومي، السلبية من الموظف العمومي، الإخلال بواجب الطاعة، النفاق الإداري، إفشاء الأسرار الوظيفية، عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العمومية، الإسراف في استخدام المال العام، المحسوبية والوساطة وإساءة استعمال السلطة.

### ثانياً: الانتهاكات الجنائية

فضلاً عن الانتهاكات التنظيمية المشار إليها أعلاه والتي قد تعرض الموظف إلى المتابعة التأديبية، توجد انتهاكات أخرى أكثر جسامة تتعلق بالإخلالات ذات الطابع الجنائي والتي تعرض الموظف إلى عقوبات جزائية نص عليها كل من قانون العقوبات، والقانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

### المحور الرابع: مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية

إن مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية تعد عملية صعبة وتتطلب جهوداً كبيرة وآليات وإجراءات متنوعة سواء على مستوى التنظيم أو الرقابة أو التنفيذ (أولاً)، وهذا كمرحلة أولية وقائية تسبق الوصول إلى الآليات ذات الطابع العقابي، ومن جهة أخرى، يتعين تعزيز هذه الجهود بآليات ترشد و تثمن هذه الأخلاقيات (ثانياً).

### أولاً: آليات مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية

يمكن تقسيم هذه الآليات إلى آليات ذات طابع تنظيمي وهيكلية وآليات ذات طابع تأديبي.

#### 1- الآليات ذات طابع التنظيمي وهيكلية

يمكن تحقيق هذه الآليات من خلال الالتزام ببعض الضوابط هي:

##### أ- التواصل داخل الإدارة وتكريس العمل الجماعي

لكي يلعب التواصل داخل الإدارة دوره المنشود في مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية، يقتضي الأمر إتباع أسلوب الجماعةية و التشاركية في عملية صنع القرارات الإدارية وتعويض العلاقات السلطوية بالعلاقات التشاركية.

##### ب- التداول الإداري (الحركية) بين الموظفين.

##### ج- دعم الشفافية الإدارية

من الضروري لمواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية، تحويل الإدارة إلى بيت من زجاج، من خلال تمكين المرتفقين من الحصول على المعلومات وتوسيع مبدأ المشاركة في النشاط الإداري كمحاولة لتقريب الإدارة من المواطنين وإشراك المرتفقين في التسيير. إن هذا

سيسمح بتجاوز الانحرافات الإدارية، ليساهم في أخلقة الحياة الإدارية وتحسين الخدمة العمومية.

#### د- تكوين قادة إداريين

إن تجاوز مفهوم الرئيس الإداري إلى مفهوم القائد الإداري، له دور كبير في مقاومة السلوكات المنحرفة للموظفين.

#### هـ- تحقيق الرضاء الوظيفي عن طريق تحفيز الموظفين.

### 2- الآليات ذات الطابع التأديبي (تفعيل الوظيفة الرادعة للجزاء التأديبي)

يتوقف نجاح الوظيفة الرادعة للجزاء العقابي على توفير متغيرين يضمنان نظام تأديبي فعلي ومتوازن، يرتكز المتغير الأول على تجسيد فعالية العقاب التأديبي، بينما يتمثل المتغير الثاني في إقامة مبدأ التناسب أو الملاءمة بين الجزاءات المتخذة والمخالفات المرتكبة. إن إحاطة النظام التأديبي بالضمانتين المذكورتين سابقا، يجعل منه نظاما موضوعيا من جهة، وذو مصداقية من جهة أخرى، وهو ما يوفر دعامة أساسية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، ومن ثم تحسين جودة الخدمة المقدمة.

يقتضي تحقيق الوظيفة الرادعة للجزاء التأديبي، إذن، إقامة التناسب بين الأخطاء والعقوبات التأديبية واحترام الضوابط التأديبية المقررة من المشرع.

### 1- الأخطاء والعقوبات التأديبية

لم يعرف المشرع الخطأ التأديبي، حيث اقتصر نص المادة 160 من ق.أ.ع.و بوضع بعض الصور التي تدخل ضمن مفهوم الخطأ التأديبي، وهذا على سبيل المثال فقط لا الحصر.

اعتمد المشرع على عنصر أساسي لتحديد الخطأ التأديبي هو التخلي عن الواجبات الوظيفية.

صنف المشرع الأخطاء التأديبية إلى أربع درجات نصت عليها المادة 177 من الأمر رقم

**03/06.**

أما بالنسبة للعقوبة التأديبية فهي تعبر عن إجراء عقابي تتخذه السلطة الإدارية المختصة قانوناً ضد الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية بغرض رده من ناحية، وضمان السير الحسن للمرفق العمومي من ناحية ثانية.

ترتكز العقوبة التأديبية على مبادئ هي: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات، مبدأ المساواة في اتخاذ العقوبة التأديبية، مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية، مبدأ شخصية العقوبة التأديبية.

قسم المشرع العقوبات في ظل الأمر رقم 03-06 إلى أربع درجات حسب درجة جسامة الأخطاء المرتكبة من طرف الموظف العمومي، وهذا بموجب نص المادة 163 منه.

يتوجب على الإدارة لدى تطبيق العقوبات التأديبية احترام الاعتبارات المنصوص عليها في المادة 161 من الأمر رقم 03-06 والمتمثلة في درجة جسامة الخطأ، الظروف المحيطة بارتكاب الخطأ، مسؤولية الموظف المعني، النتائج المترتبة على سير المصلحة، والضرر الذي لحق بالمصلحة وبالمستفيدين من المرفق العمومي.

**2- الضمانات الإدارية المقررة للموظفين في التأديب**

أقر المشرع ضمانات إدارية في غاية الأهمية لضمان تفعيل الوظيفة الرادعة للعقوبة التأديبية سواء سابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية (ضمانة المواجهة، وامكانية طلب فتح تحقيق إداري فيما نسب إلى الموظف من أخطاء)، معاصرة لاتخاذ العقوبة التأديبية (حق الدفاع وتسبب القرار التأديبي، أو لاحقة على صدور القرار التأديبي) تبليغ الموظف بالقرار التأديبي محل العقوبة التأديبية وحقه في التظلم الإداري من هذا القرار).

### ثانيا: تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية

على قدر أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية كروية أو مقاربة جديدة في ميدان التسيير العمومي، وعلى قدر أهمية القواعد السابقة الذكر لمواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية، فإنها تحتاج إلى إشاعة قواعد أخرى لتنميتها وترشيدها، وهذا كشرط أساسي لوظيفة عمومية فعالة ومحترمة تثن المسؤولية والجودة في آن واحد، ومن أهم هذه القواعد:

#### 1- إعداد مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية

إن أولى القواعد لتنميين أخلاقيات الوظيفة العمومية، هي العمل على إيجاد مدونة عامة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، تسري على جميع الموظفين لتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة وأطر الانضباط الذاتي التي تحكم سير العمل والمنسجمة مع القوانين والأنظمة السارية، وتبين لهم واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية ودورهم في تحسين الخدمة العمومية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يتعين إعداد مدونات فرعية خاصة ببعض الوظائف أو ببعض

فئات الموظفين، تأخذ شكل مرشد أو دليل عملي.

ويشترط في هذه المدونات شرطين أساسيين، أولهما، أن تحظى بمقبولية وإذعان الموظفين، بينما يتعلق الشرط الثاني بضرورة التوازن، حيث لا تركز على دورها التأديبي أو العقابي فقط، بل تهتم أيضا بالجوانب التحفيزية.

## 2- توسيع دائرة العمل بالإدارة الالكترونية

يساهم تطوير الإدارة الالكترونية إلى جانب دورها الفعال في رفع القدرات التواصلية للإدارة إلى حد كبير في دعم الشفافية والديمقراطية داخل الإدارة، كما يمكنها من التخلص من مظاهرها السلبية كالتعقيد والبيروقراطية، وهذا بالانتقال من تدبير إداري على الورق إلى تدبير إلكتروني يساهم في تحقيق معادلة تقديم خدمات عالية بتكلفة أقل، ويعزز الشفافية وفعالية الإدارة العمومية من حيث جودة الخدمات المقدمة للمواطن عبر تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية وأخلاقه المرفق العمومي بشكل عام.

## 3- تعزيز دور المجتمع المدني

إن تطور آليات المراقبة والمساءلة من خلال إشراك المجتمع المدني في العملية، يعتبر ضرورة أساسية لتعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية، لذا ينبغي توعية المرتفقين وتنمية الحس المدني لديهم وإيجاد آليات قانونية تسمح لهم بالتعامل مع الإدارة<sup>1</sup>، مادام المجتمع المدني في العصر الحالي أحد المداخل الرئيسية في إرساء إدارة جماعية شفافة متخلقة. و لا يمكن تفعيل السياسات العمومية المرتبطة بتعزيز قيم النزاهة والشفافية في التسيير بدون انخراط المجتمع

---

<sup>1</sup> - في فرنسا مثلا تشكلت العديد من جمعيات المجتمع المدني مثل جمعية الدفاع عن المالكين ضد إجراءات نزع الملكية.

المدني في هذه الجهود، لأن إشكالية الشفافية وأخلقة قطاع الوظيفة العمومية هي إشكالية مجتمع بأكمله.

## القسم الثاني: الفساد

تعتبر ظاهرة الفساد بصورة عامة والفساد الإداري بصورة خاصة ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، وتأخذ أبعادا واسعة، تتداخل فيها عوامل مختلفة، كما حظيت هذه الظاهرة في الآونة الأخيرة باهتمام الدولة والباحثين، ومحور اهتمام المواطن العادي بشكل عام. ولتسليط الضوء أكثر على هذه الظاهرة، نتعرض إلى مفهوم الفساد (المحور الأول)، أسبابه (المحور الثاني) ثم مختلف الآليات الوقائية والردعية المكرسة من المشرع للحد من ظاهرة الفساد (المحور الثالث).

## المحور الأول: تعريف الفساد

سنحاول رصد مختلف التعريفات لظاهرة الفساد الإداري بدءا من التعريف التشريعي (أولا)، تعريف بعض المنظمات والهيئات الدولية (ثانيا)، ثم بعض تعريفات الفقه لها (ثالثا).

## أولا: تعريف المشرع الجزائري

لم يظهر مصطلح الفساد في التشريع الجزائري إلا منذ صدور القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الذي جاء تطبيقا لتصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004. وقد نصت الفقرة أ من المادة 2 من القانون رقم 01/06 على أن: "الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من

هذا القانون"، وبالرجوع إلى الباب الرابع من نفس القانون، نجد المشرع صنف الجرائم إلى أربعة أنواع هي: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، والتستر على جرائم الفساد.

واضح إذن، أن المشرع لم يعرف الفساد، بل اكتفى بتحديد صورته ومظاهره، غير أن ما تجدر الإشارة إليه، أن هذا التحديد للجرائم يضم أنواعا أخرى لا تحمل الوصف الجرمي كالمحسوبية والوساطة، وهذا ما لا يخدم سياسة مكافحة الفساد، حيث أن عدد الجرائم محدود، وحبذا لو أدرج هذه الصور التي رغم خطورتها وانتشارها الكبير تقلت من التجريم.

وبخلاف المشرع الجزائري، نجد المشرع الفرنسي قد عرف الفساد، حيث ميز قانون العقوبات الفرنسي بين الفساد الايجابي والسلبي، فعرف الفساد الايجابي بأنه: "سعي الموظف الحكومي بنشاط من أجل منح العقد"، أما الفساد السلبي، فقد عرفه بأنه: "قبول المسؤول لهدية أو مكافأة أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة"<sup>1</sup>.

ثانيا: تعريف بعض الهيئات الدولية للفساد

سنورد بعض التعريفات لبعض الهيئات الدولية فقط، وذلك كما يلي:

### 1- تعريف منظمة الشفافية الدولية

---

<sup>1</sup> - المادة 11/432 من قانون العقوبات الفرنسي. كما عرفت الموسوعة الفرنسية Encarta 1997 الفساد بأنه: "كل إخلال بواجب الأمانة التي يفرضها العمل الوظيفي..."، أنظر.: Daniel DOMMEL, **face à la corruption**, Edik, Oran, Algérie, 2004, p 09.

عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "سوء استخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة" أو أنه: "عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة"<sup>1</sup>. كما ميزت المنظمة بين نوعين من الفساد هما: الفساد بالقانون، وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها الرشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقاً للقانون، والفساد ضد القانون، وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

## 2- تعريف البنك الدولي للفساد

وضع البنك الدولي عدة تعريفات للفساد، كان آخرها التعريف الذي يعتبر أن: "الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عمومية، كما يحدث عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن للفساد أن يحدث عن استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب، أو سرقة أموال الدولة مباشرة".

## ثالثاً: التعريف الفقهي للفساد

تعددت تعريفات الفقه بشأن الفساد وذلك باختلاف الزاوية التي يعرف من خلالها، وقد وضع الفقه أربعة معايير يعتمد عليها في تعريف الفساد، هي:

## 1- المعيار القيمي

<sup>1</sup> - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح - دراسة مقارنة-، منشورات اتحاد الكتاب العربي، دمشق، 2003، ص 22.

يعتبر الفساد وفقا لهذا المعيار شكلا من أشكال الخروج من القيم السائدة في المجتمع ضمن الإطار الوظيفي، باعتبار هذه القيم مما يجب التحلي والالتزام بها، وعادة ما يكون هذا الانحراف لتحقيق مصلحة شخصية أو ما شابهها.

ومن أمثلة التعاريف القيمة للفساد الإداري، التعريف الذي أورده إبراهيم شهاب من أن الفساد الإداري هو " أزمة خلقية في السلوك تعكس خلا في القيم وانحرافا في الاتجاهات على مستوى الضوابط والمعايير التي استقرت في الحياة الاجتماعية وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة"<sup>1</sup>.

## 2- المعيار المصلحي

تصنف التعريفات التي تعتمد هذا المعيار لدى الباحثين على أنها التعريف الكلاسيكي للفساد الإداري، وتتمحور حول محور واحد هو إساءة استخدام المنصب العام أو السلطات أو الموارد لتحقيق منافع خاصة. ومن أمثلة التعاريف المصلحية للفساد، تعريف مخائيل جونسون بأنه: " سوء استخدام الأدوار العامة أو الموارد لتحقيق فائدة خاصة"<sup>2</sup>.

## 3- المعيار القانوني

طبقا لهذا المعيار، يحصر الفقهاء الفساد الإداري في كل خرق للقوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفيا، وعادة ما يقترن ذلك بالسعي وراء منفعة شخصية. ومن أمثلة التعريفات التي تعتمد على هذا المعيار، تعريف كليتجار دروبرت بأنه: " سلوك منحرف

<sup>1</sup> - آدم نوح علي معابدة، "مفهوم الفساد الإداري ومعايير في التشريع الإسلامي - دراسة مقارنة"- ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، العدد2، دمشق، 2005، ص 420.

<sup>2</sup> - مخائيل جونسون، فساد الإدارة والإبداع في الإصلاح، ترجمة عبد الحكيم الخزامي، الدار الأكاديمية للعلوم، القاهرة، 2009، ص 23.

عن الواجبات الرسمية بوجه عام بسبب مكاسب مالية، أو مكافأة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة"<sup>1</sup>.

#### 4- معيار الرأي العام

يعد معيارا حديثا بالمقارنة مع المعايير السابقة، ويرتكز هذا المعيار على اللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسدا من التصرفات الإدارية وما لا يراه كذلك، وطبقا له، قسم الفقهاء الفساد إلى ثلاثة أنواع اعتمادا على ما يراه المواطنون هي:

أ- الفساد الأسود: يتمثل في ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على ضرورة معاقبة مرتكبيه.

ب- الفساد الأبيض: يتمثل في ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.

ج- الفساد الرمادي: يكون في الحالات التي يطالب بعض عناصر الرأي العام بإدانة مرتكبي هذا التصرف، في حين يبقى جزء من الرأي العام مترددا في ذلك.

وقد انتقد هذا المعيار على أساس أن الرأي العام يتذبذب في كثير من الأحيان بشأن حالات الفساد، كما أن الرأي العام يصعب تحديده، أي تحديد الأشخاص الذين يجب اعتماد رأيهم بوصفهم يمثلون المجتمع.

وبالنظر إلى تشعب وتعقد الفساد الإداري، فإنه من الصعب تعريفه من خلال الاقتصار على زاوية واحدة أو معيار واحد من المعايير السابقة، لأن كل منها يحتاج إلى معيار آخر

<sup>1</sup> - آدم نوح علي معاينة، المرجع السابق، ص 422.

ليكملة، وهو ما أثر على مفهوم الفساد الإداري في كل واحد من التعاريف السابقة، مما عرضها للانتقاد كذلك، حيث لم تستطع إعطاء تعريف جامع مانع له.

لذلك ظهرت بعض التعاريف التي حاولت الجمع بين المعايير السابقة لتقادي الانتقادات التي وجهت لها، لعل أوفاهما هو الذي يعتبر أن "الفساد الإداري هو تلك الانحرافات والسلوكيات العمدية التي يأتيها الموظف العام والمخالفة للقوانين والتنظيمات والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري، والتي تتعارض مع القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع وأجهزة الوظيفة العامة، لتحقيق مصالح شخصية بعيدة عن المصلحة العامة"<sup>1</sup>.

و خلاصة القول، أن تعريف الفساد الإداري، يضع في إطاره فقط الأفعال والسلوكيات المجرمة، في حين نقلت سلوكيات عديدة من العقاب، باعتبارها لا ترقى إلى مفهوم الفساد الإداري بمنظور التشريع والفقهاء، والتي سبق وأن تطرقنا إلى بعض صورها في مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، تلك السلوكيات التي تعتبر في نظرنا كذلك مظاهر للفساد الإداري، حيث إذا لم تعالج ستؤدي حتما إلى مظاهر الفساد الإداري التي يسري عليها الفعل التجريمي.

## المحور الثاني: أسباب الفساد<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> - حاحة عبد العالي، (الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر)، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2013، ص 59.

<sup>2</sup> - بما أننا نركز فقط على صورة الفساد الإداري، فإننا أيضا سنركز على أسباب الفساد الإداري في إطار الوظيفة العمومية وداخل الإدارة العمومية بشكل عام، لربطه بمحور أخلاقيات الوظيفة العمومية التي أجلنا الحديث عن أسباب انتهاكاتها لهذا المحور تقاديا لعدم التكرار من جهة ولاقتناعنا بضرورة توسيع قائمة السلوكيات المجرمة التي نرى شدة تأثيرها على الجهاز الإداري لترقى ضمن الفئة المجرمة دون الاقتصار على استهجانها فقط .

تتشابك في الفساد الإداري عدة عوامل ومحركات تبدأ بالفرد الذي يعد جهازا محركا للإدارة العمومية ومحركا للفساد فيها أيضا، بالإضافة إلى عوامل أخرى إدارية، اجتماعية وحتى سياسية، وبالنظر إلى صعوبة تعدادها كلها، سنحاول الاقتصار على الأسباب الإدارية فقط .

الأسباب الإدارية هي العوامل المختلفة والمرتبطة بالبيئة الداخلية للإدارة أي الناشئة من داخل النظام نفسه، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو على مستوى الإدارة العليا والتي تؤثر في سلوك الموظفين الذي يطلق عليه أحيانا السلوك التنظيمي. سوف نحاول التركيز على أهم العوامل التي لها تأثير سلبي باعتبارها معطيات إدارية يمكن التحكم فيها.

### 1- الثقافة التنظيمية

الثقافة التنظيمية هي منظومة المعاني والترسبات والمعتقدات والطقوس والممارسات التي طورت مع الزمن وأصبحت سمة خاصة للتنظيم، بحيث تخلق منها جوا عاما بين أعضاء التنظيم حول ماهية السلوك المتوقع من الأعضاء فيه.

وهناك من يرى أن أسباب الفساد تعود بالنتيجة إلى الثقافة التنظيمية داخل البيئة الإدارية، لأنها تمارس تأثيرا كبيرا على سلوك الأفراد في الإدارات، فكلما اتسمت البيئة الإدارية بدرجة عالية من الوعي والثقافة، كلما كانت أكثر حصانة ومناعة لمظاهر الفساد. وبالعكس، كلما اتسمت البيئة الإدارية بضعف الوعي الثقافي أو انعدامه كلما أدى ذلك إلى بروز حالات الانحراف الإداري ممثلة في ضعف القيادات الإدارية وعدم نزاهتها وسوء توزيع السلطات والمسؤوليات وعدم وضوح التعليمات وسوء تقويم أداء الموظفين.

## 2- التضخم الوظيفي

مما لا شك فيه أن التضخم المستمر في حجم المصالح الإدارية والزيادة الكبيرة في عدد الموظفين مع الثبات النسبي لحجم النشاط الذي تقوم به له آثار سلبية عديدة، كتعقيد الإجراءات وخلق مشكلات الروتين وتداخل الاختصاصات والتكرار وإعاقة خدمات المواطنين، وتعكس هذه الآثار السلبية بعضاً من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية والفساد الإداري، كالإهمال والتكاسل والوساطة والمحاباة مما يؤكد على العلاقة الوثيقة بين تضخم الأجهزة الإدارية ومظاهر الفساد.

## 3- سوء البناء التنظيمي

البناء التنظيمي السيئ هو ذلك البناء الذي لا يراعي الخطوات والأسس والمبادئ العلمية الإدارية والتنظيمية عند إقامته أو تشغيله أو صيانته، إضافة إلى عدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية بسبب التغيير المستمر للوحدات التنظيمية للأجهزة الإدارية، إن القصور والنقص في البناء التنظيمي وعدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية له انعكاسات واضحة على نظم وأساليب وسياسات العمل داخل الإدارات العمومية، يترتب عليه جمود في العلاقات التنظيمية وتداخل الاختصاصات وظهور الكثير من المشكلات الإدارية التي تصاحب كثرة التعديلات، وهذا من شأنه أن ينعكس سلباً على السلوك الإداري للموظفين. وهكذا فإن البناء التنظيمي السيئ يعد سبباً مباشراً لكثير من المشاكل الإدارية، حيث يجعل الموظفين أقل التزاماً بالسلوكيات الوظيفية الواجبة، بل ويجعلهم يلجؤون إلى اعتماد مسالك

أخرى تتطوي تحت مفهوم الانحراف الإداري، لتجاوزه محدوديات المناخ التنظيمي غير المنضبط وتحقيق مصالح ذاتية على حساب أهداف الإدارة العمومية.

#### 4- المركزية الشديدة وعدم صلاحية القيادة الإدارية

إن عدم إتاحة الفرصة للرؤساء الإداريين على المستوى الأدنى لاتخاذ قرارات حاسمة، لا يسمح بتكوين قادة إداريين، وهو ما يترتب عنه حتما أنماط وأساليب قيادية ضعيفة تؤثر بشكل سلبي في سلوك الموظفين، الأمر الذي يؤدي إلى انحرافهم عن الدور والمهام الوظيفية المنوطة بهم.

#### 5- عدم موضوعية بعض نظم المسار الوظيفي

حيث تشهد الممارسة العملية بعض المشكلات التي تتعلق بنظم التعيين والترقية والأجور والحوافز، الأمر الذي أدى بدوره إلى كثير من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية والفساد.

#### 7- التساهل في تسليط الجزاء الرادع

نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية، ويعتبر الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، إنَّ أي تهاون في محاسبة الموظف المقصر في تأدية الواجبات الوظيفية يشجعه على التمادي في ارتكاب السلوكيات المنحرفة، ومن ثم فإن توقيع الإدارة للعقوبات التأديبية بصورة تخل بمبدأ المساواة بين الموظفين في الخضوع للنظام التأديبي أو التساهل في توقيع الجزاء الرادع على الموظف المخل، يعد عاملا من عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة

العمومية بدل أن تكون عاملاً رادعاً لحث الموظفين على الإقلاع على ارتكاب المخالفات الوظيفية.

#### 8- عدم ملائمة بيئة الوظيفة ذاتها

وتشمل عدم ملائمة أماكن العمل، حيث بالرغم من الأموال الطائلة التي تصرف على الإدارات العمومية ومعداتهما، ما تزال العديد من الإدارات غير ملائمة بسبب تكديس الموظفين وعدم وجود المقاعد الكافية لهم ونقص التهوية ووجود مكاتب في قبو الإدارات العمومية، مما يشكل مكاناً غير ملائم لصحة الموظفين وهو ما يؤثر على الروح المعنوية لهم.

وتشمل بيئة الوظيفة من جهة أخرى، تعقد الإجراءات المكتبية وعدم تحديد سير الإجراءات داخل الإدارات، وذلك نتيجة التمسك بحرفية الإجراءات وطولها والمعاملة السيئة التي تتبعها بعض الأجهزة وعدم وجود مواعيد محددة لإنجاز الموظفين لأعمالهم وعدم التزام بعض الموظفين بتأدية وظائفهم بإخلاص خلال ساعات العمل الرسمية وعدم تحمل المسؤولية وعدم تحديد عملية سير الإجراءات داخل وحدات العمل.

#### 9- الخلل في نظم الرقابة والاتصال

وذلك بسبب تعدد الأجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها واعتماد بعض الرؤساء في العملية الرقابية، على معلومات غير كاملة أو مستقاة من غير مصادرها الأصلية أو على المتابعة المكتبية دون الميدانية.

**المحور الثالث: تدابير مواجهة الفساد**

بالرغم من أهمية الآليات التنظيمية للحد من ظاهرة الفساد، إلا أنها قد تكون بدون فائدة، لهذا فإنها تحتاج إلى آليات أخرى ذات طابع رقابي في أصلها، تكمل نقائص الآليات التنظيمية. وسنحاول التركيز على آليتين: تتمثل الأولى في الآليات الوقائية (أولاً)، وتتمثل الثانية في الآليات الردعية المتمثلة في مختلف جرائم الفساد (ثانياً).

### أولاً: الآليات الوقائية لمكافحة الفساد في الوظيفة العمومية

سنتركز على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (1)، ثم دور مصالح الوظيفة العمومية (2)، ثم مختلف الآليات المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (3).

#### 1- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نصت المادة 204 من دستور 2020 "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"

واضح، أن المشرع أراد إعطاء أكثر أهمية لهذه الهيئة، بالنظر إلى دورها الكبير في مجال الوقاية من الفساد من خلال النص عليها دستوريا مقارنة بما كان مكرس سابقا، ومنحه لحماية خاصة لأعضائها ليتسنى لهم أداء وظائفهم بعيدا عن أي ضغط.

تضطلع الهيئة قصد تنفيذ إستراتيجية الدولة في مجال مكافحة الفساد بمجموعة مهام،

ذكرتها المادة 205 من دستور 2020 هي:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها؛

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة؛
- اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية؛
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد؛
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها؛
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد؛
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

## 2- مصالح الوظيفة العمومية

تعتبر المديرية العامة للوظيفة العمومية ومفتشيات الوظيفة العمومية الجهة التي تتولى الرقابة على نظم وإجراءات شؤون الوظيفة العمومية، فهي بمثابة الجهاز الفني المعاون للحكومة في بلورة السياسة التي تضعها للتنمية الإدارية والمنفذ لها، كما تقوم بأعمال التنظيم لشؤون التوظيف في جوانبها التطبيقية ووضع الإجراءات التفصيلية اللازمة للتنفيذ ومراقبة الإدارات في مجال تطبيق نظم ولوائح وقرارات شؤون الموظفين في مجالاتها المتخصصة، كما تقوم المفتشيات باقتراحات معينة. ويمكن إجمال بعض الاختصاصات الرقابية فيما يلي:

- مراقبة تطبيق أحكام نظام الوظيفة العمومية والتحقق من تطبيق الأجهزة والمؤسسات الإدارية لأحكامه بصورة سليمة.

- وضع القواعد العامة لعملية اختيار الموظفين وأسس اختيارهم ومراقبة عملية التنفيذ، للتأكد من موضوعية الاختيار.

- وضع السياسة العامة لقياس كفاءة الموظفين في الوظيفة العمومية، وكذلك وضع المعايير والأسس والنماذج التي تستخدم لقياس الكفاءة.

- دراسة أساليب العمل و إجراءاته في الأجهزة الإدارية والعمل على تطويرها.

وتمارس مصالح الوظيفة العمومية اختصاصاتها الرقابية من خلال صور مختلفة أبرزها:

أ- الرقابة من خلال التدقيق على مستندات وقرارات الموظفين لمعرفة مدى مطابقتها للأنظمة المعمول به.

#### ب- الرقابة الميدانية

تقوم مصالح الوظيفة العمومية من خلال مفتشياتها بزيارات تفتيشية لأماكن العمل للتأكد من صحة وسلامة التصرفات المتعلقة بشؤون الوظيفة العمومية.

#### ج- رقابة الفعالية

ينجر عن هذه المراقبة عمليات تدقيق وتفتيش تقوم بها مصالح الوظيفة العمومية، مما يسمح بالتعرف على النقائص في تسيير الموظفين العموميين وتحديد الصعوبات التي منعت التنفيذ.

### 3- الآليات المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

من بين الآليات التي نص عليها المشرع في القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم، ضمن تدابير الوقاية من جرائم الفساد ما يلي:

#### 1- اعتماد مبدأ التصريح بالامتلاكات

نص المشرع الجزائري على وجوب اكتتاب الموظف العمومي التصريح خلال شهر من تاريخ تسلمه وظيفته أو عهده الانتخابية، كما يتوجب اكتتابه عند كل زيارة معتبرة في ذمته المالية وأيضا حال انتهاء خدمته أو عهده الانتخابية.

ويجب أن يتضمن التصريح جرد الأملاك التي يحوزها الموظف، عقارية كانت أو منقولة، موجودة في الجزائر أو خارجها، بل يصرح بتلك الامتلاكات ولو كانت على الشيوع.

إن تصريح الموظف العمومي بامتلاكاته يضمن الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، كما يضمن حماية الامتلاكات العمومية، فضلا عن صون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية.

#### 2- احترام قواعد وإجراءات إبرام الصفقات العمومية وتسيير الأموال العمومية

##### أ- احترام قواعد وإجراءات إبرام الصفقات العمومية

ركزت المادة 9 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم على وجوب تأسيس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على الشفافية والمنافسة الشريفة والموضوعية، وذلك أن الصفقات العمومية تعد المجال الغصب الذي ينمو ويتكاثر فيه الفساد بصفة عمدية من طرف الجهات المتعاقدة.

كما أكدت المادة التاسعة المذكورة أعلاه أيضا، على وجوب تكريس جملة من القواعد، على وجه الخصوص، علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقة العمومية، والتصريح بالنزاهة عند إبرام الصفقة العمومية؛ هذا الإجراء الذي يمثل إجراء بالغ الأهمية من الإجراءات المانعة من جرائم الفساد.

## ب- تسيير الأموال العمومية

نصت المادة 10 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم على ضرورة اتخاذ جميع التدابير اللازمة الجارية العمل بها في التشريع والتنظيم.

ومن أهم تلك التدابير ما أكدت عليه المادة 68 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية<sup>1</sup>، من ضرورة إرفاق قانون المالية لكل سنة بالتقارير التفسيرية للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل وكذا إرفاقه بملحقات تفسيرية تبين توزيع النفقات ورخص تمويل الاستثمارات، إضافة إلى قائمة الحسابات الخاصة للخزينة التي تبين مبالغ الإيرادات والنفقات وكذا إقامة الرسوم شبه الجبائية.

ولا يجوز صرف أي نفقات بما يتجاوز مبالغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة قانونا، ما لم تنص أحكام تشريعية أخرى على خلاف ذلك.

هذا وتشكل كل من الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة آليتين ناجعتين في الرقابة على قانون ضبط الميزانية وتوفير الشفافية في تسيير الأموال العمومية ومن ثم حماية المال العام من مخاطر الفساد.

<sup>1</sup> - القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية (ج.ر. عدد 28).

## ثانياً: الآليات الردعية لمواجهة الفساد

قبل التطرق لمختلف الجرائم المتعلقة بالفساد(2)، لابد من توضيح المقصود بالموظف

العمومي في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته(1).

### 1- مفهوم الموظف العمومي في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

نصت المادة 2 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم على أنه يقصد بالموظف العمومي ضمن هذا القانون: "...

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

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

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي، أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

كما هو واضح من النص، أن المشرع أخذ بالمفهوم الواسع للموظف العمومي في قانون

الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث طبق في هذا التحديد "معيار حماية المال العام".

### 2- جرائم الفساد

تضمن القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم عددا من الجرائم المتعلقة بالفساد كآليات ردعية لمكافحة الفساد، والمتمثلة في: جريمة الرشوة، جريمة استغلال النفوذ، جريمة اختلاس الموظف العمومي للممتلكات، جريمة الغدر وما في حكمه، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية. إلى جانب جرائم الفساد المستحدثة والمتمثلة في: جريمة إساءة استغلال الوظيفة، جريمة الإثراء غير المشروع، جريمة تلقي الهدايا، جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح، جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات، وجريمة عدم الإبلاغ عن جرائم الفساد.