

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: القانون الخاص

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الفساد الإداري في الوظيفة العمومية بالجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون قضائي

تحت إشراف الأستاذ(ة):

مجبر فاتحة

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالب(ة):

مرياح محمد الأمين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا مقرر

مناقشا

الأستاذ(ة) بحري أم الخير

الأستاذ(ة) مجبر فاتحة

الأستاذ(ة) بن عوالي علي

السنة الجامعية: 2019/2018

نوقشت يوم: 2019/07/09

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ
بَعْضَ الَّذِي عَمَلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ"

الآية 41 من سورة الروم

الإهداء

أهدي ثمرة عملي إلى نور عيني ودفئ وجداني إلى من وهبتني
المشاعر والحنان إلى "أمي" الغالية
أسأل الله أن يطيل في عمرها و أن يجعل الجنة مأواها.

إلى زوجتي الكريمة وكل عائلتها
إلى أولادي (أدم وآلاء)

إلى إخوتي و أخواتي وإلى جميع الأهل والأصدقاء
وأخص بالذكر (أمين و عمر)

وإلى كل من رافقني في درب الدراسة وذاق معي طعم النجاح
إلى من وسعه قلبي ولم تسعه كلمات قلمي

أهدي لهم ثمرة هذا العمل المتواضع.

محمد الأمين

كلمة شكر

الحمد لله تعالى المبدئ المعيد الغني الحميد ذو العفو الواسع و العقاب الشديد و الصلّاة و السّلام على أفضل الخلق وخاتم الأنبياء و المرسلين صلاة و سلاما دائمين.

بعد تمام هذا البحث المتواضع بعون الله و توفيقه نجد أنفسنا ملزمين بالإعتراف و التقدير و الشكر الجزيل لمن كان له الفضل الكبير بعد الله سبحانه و تعالى في إنجاز هذا البحث و اتمامه ، واعني بذلك الأستاذة " مجبر فتيحة" التي تحملت أعباء الإشراف على إنجاز هذا البحث ولم تبخل علينا بنصائحها و توجيهاتها من أجل الوصول الى بداية النجاح فجزاها الله خير الجزاء.

إلى كل من ساعدني في الدراسة وأخص بالذكر زملائي في العمل و خاصة رئيس المصلحة الذي قدم لي كل التسهيلات من أجل إتمام دراستي، جزاهم الله خيرا.

كما لا يفوتني أن أتوجه بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين جهدوا في قراءة هذه المذكرة من أجل تقويمها و تثمينها.

قائمة المختصرات

- ج ر ج: الجريدة الرسمية الجزائرية

- ط: الطبعة.

- ص: الصفحة

- د.و.م.ج: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية

- ق.إ.ج.ج: قانون الإجراءات الجزائية الجزائري

- ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

لقد كان لتقدم المجتمعات وكبر حجمها تأثير، واكبه في المقابل تطور الحكومات والأدوار المنوطة بها في معالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والمالية التي تواجه المجتمع بصفة عامة، فكما هو معلوم فقد تغيرت وظائف الدولة من دولة تحرص على الدفاع والأمن وحفظ النظام واقتطاع الضريبة أي بموقف الدولة الحارسة إلى دولة متدخلة بدرجات متزايدة مع مرور الزمن، تسعى إلى إشباع حاجيات المواطن واستهداف الرفاهية¹.

وطبعا لهذه الأغراض كلها يكون للمال العام الدور الأساسي في حركية الدولة ونشاطها فيما تصبو إليه ويشكل عصب ديمومتها واستمرارها، ويكون استغلال المال العام من طرف الدولة إما مباشرة أو عن طريق هيئاتها كالجماعات المحلية والهيئات العمومية بتعددتها واختلاف طبيعة نشاطها وبصفة عامة الإدارة العمومية بمعناها العضوي والموضوعي، ويكون هذا الاستغلال بوسائل قانونية متنوعة ومحددة قانونا.

وبالتالي تكون الوظيفة العامة الإطار الهيكلي والقانوني لتصريف الأموال العامة واستعمالها في مجالاتها المتاحة، ونخص بالذكر الموظف العمومي الذي يمثل اللاعب الأساسي في عملية التسيير والإنفاق الماليين، والمطالب بحماية هاته الأموال وانتهاج العقلانية والنزاهة في استعمالها، لكن استعمال الأموال العمومية وتسييرها قد يحيد عن طريق النزاهة ومنها الدخول في انتهاكات غير قانونية وأفعال غير شرعية، وصولا إلى أعمال فساد تمثل قمة الانحراف الوظيفي المالي الإداري كالاختلاس، والنهب والرشوة وسوء استعمال السلطة.

فموضوع الفساد الإداري أثار اهتمام العديد من الخبراء في العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، باعتباره ظاهرة معقدة تتخر مقدرات البلاد، إذ لا يوجد مجتمع فاضل يخلو تماما من الفساد، ولكن القضية التي تشغل بال المجتمعات في الظرف الحالي ليست بالتحديد وجود

¹ - شويخي سامية، "أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام" مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، ص 01-

قدر ما من الفساد في معاملاتنا اليومية، وإنما حجمه واتساع دائرته وتشابك حلقاته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، يهدد مسيرة التنمية ومستقبل المجتمعات ولعل ما أفصحت عنه بعض وقائع قضايا الفساد المالي والإداري وآثارها على الأداء الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة في العديد من البلدان (ومنها الجزائر)، يدل على مدى تغلغل داء الفساد وممارسته في كافة مناحي حياتنا الاقتصادية والسياسية، وانعكاسها على الجوانب الاجتماعية.

فالفساد مشكلة عالمية تشكل تهديدا خطيرا على تطور الدول و مواطنيها و يشكل عقبة رئيسية أمام الإصلاح و التنمية، و الجزائر كغيرها من العديد من الدول تعاني من استفحال و انتشار واسع لهذه الظاهرة في جميع المجالات و القطاعات خاصة مع الفائض المالي التي حققتها في وقت مضى نتيجة لارتفاع سعر البترول و ضخامة المشاريع الحكومية في إطار برنامج الإنعاش الإقتصادي و المخططات الخماسية ، حيث وصل الفساد إلى مستويات قياسية لذا بقيت الجزائر في المراتب الأخيرة حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية الصادرة سنة 2011 اذ تحتل المرتبة 112 عالميا من أصل 182 دولة بعدما كانت تحتل المرتبة 84 في تقرير 2006.¹

فالجزائر و بالرغم من امتلاكها لموارد مالية ضخمة إلا أنها لم تستطع تحقيق التنمية الاجتماعية و الإقتصادية المنشودة، حيث مازالت تعرف مستويات مرتفعة من الفقر و البطالة و تدني مستوى المعيشة لفئات واسعة من المجتمع و ذلك يرجع أساسا إلى الإستخدام غير الكفء للموارد، حيث يتم هدرها و اختلاسها مما يتسبب في تداعيات اقتصادية و اجتماعية تؤثر سلبا على أداء الإقتصاد الجزائري.

¹ - نادية تياب، اليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، رسالة دكتورة، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو سنة 2013

ولم يستثن الفساد أي قطاع ، و الوظيفة العامة من القطاعات التي مسها الفساد بكل مظاهره من رشوة ، محسوبية و محاباة و اختلاس..إلخ، و ينبع الفساد الإداري في الوظيفة العامة أساسا باعتبار هذه الأخيرة الجهة الأولى التي تقوم بتقديم الخدمات للمواطنين عن طريق موظفين تابعين لها مكلفون بتأدية واجباتهم بكل جدارة و بكل روح مسؤولية ، لكنهم بالمقابل ليسوا بمنىء عن الضغوطات والإنحرافات والإستغلال. وكذا الاتجار بالوظيفة العامة والاختلاس من المال العام وسوء استعمال السلطة، و يرتبط الفساد الإداري بفكرة أساسية هي فكرة التريح أو الإثراء على حساب المال العام و الخدمات العامة، إما من خلال أخذ الأموال أو فوائد دون وجه حق أو الحصول على خدمات بطريقة غير قانونية وعلى حساب أفراد آخرين من خلال محاولة استمالة الموظفين بكل الطرق المتاحة لذلك.

فبالنتيجة حول ما يؤدي إليه الفساد الإداري، ظهرت ضرورة و حتمية حماية الوظيفة العامة و المال العام من هذه المخاطر التي تهددها باعتبارها ركيزة من ركائز بناء المجتمع وتطويره¹ ، وهذا من خلال سن آليات قانونية لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة تكون ردية أو وقائية حسب ضروريات الفعل الفاسد و هذا ما اتجهت إليه كل النظم السياسية، القانونية الإدارية و القضائية.

وفي هذا الإطار تأسست العديد من المنظمات والهيئات الوطنية والعالمية ووضعت المعاهدات والاتفاقيات الدولية من أجل مكافحة الفساد واعتبرته القوانين الدولية والوطنية جريمة يعاقب عليها القانون. ومن بينها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 ، ودخلت حيز النفاذ ديسمبر 2005 ، تعبيرا عن إرادة دولية لتصدي شامل للفساد وتعد الجزائر على غرار البلدان العربية والإفريقية من الدول التي صادقت على هاته الاتفاقية في 19 أبريل 2004.²

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011 ، ص 4

² - مرسوم رئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك 31 أكتوبر 2003، ج.ر ، العدد 26 الصادرة في 25 أبريل 2004، ص 12.

ومن بين الإتفاقيات التي تضمنت مكافحة الفساد اتفاقية الإتحاد الإفريقي¹ بمابوتو والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد² وتبعاً لالتزامات الجزائر الدولية في محاربة الفساد جراء المصادقة على هاته الإتفاقيات جاءت التشريعات الوطنية كدليل على هاته الالتزامات وذلك من خلال سن أنظمة قانونية متعددة نذكر منها، القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذلك المرسوم الرئاسي رقم 414/06³ المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات وكذلك المرسوم 415/06⁴ المحدد لكيفيات التصريح بالامتلاكات الخاص بالأعوان العموميين والقانون 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما المعدل والمتم بالامر 02/12، وقد تم انشاء خلية الاستعلام المالي سنة 2002 و كذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في 2006، وتم التصيب سنة 2011، و إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد في نفس السنة.

الفساد الإداري يعتبر ظاهرة واقعة تفشت في مجتمعاتنا بشكل كبير وأصبحت تعيق التطور والتنمية في الدول منها الجزائر التي مس فيها الفساد مختلف أجهزتها ومؤسساتها خاصة قطاع الوظيف العمومي الذي لم يسلم من ظاهرة البيروقراطية والمحسوبية، الرشوة، التزوير والإختلاس.....الخ

¹- صادقت الجزائر على هذه الإتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137/06، المؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق ل 10 أفريل 2006، ج.ر، العدد 24، ص04.

²- صادقت الجزائر على هذه الإتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 249/14، المؤرخ في 13 ذي القعدة 1435 الموافق ل 08 سبتمبر 2014، ج.ر، العدد 55، ص05.

³- المرسوم الرئاسي رقم 414/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج.ر العدد 74 سنة 2006 ص20.

⁴- المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين الغير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج.ر العدد 74 سنة 2006 ص25.

من خلال ماسبق ذكره، نستطيع القول بأن المشرع الجزائري تتبه لهذه الظاهرة (ظاهرة الفساد الإداري) ووضع لها آليات قانونية وإجرائية من شأنها التحقيق من الظاهرة والوقاية منها وفي نفس الوقت ردع المفسدين.

- ولعل من أهم أسباب و دوافع إختيار هذا الموضوع :

- أهمية الموضوع كونه أصبح حديث الساعة ويتضح ذلك في مظاهر المحسوبة والمحاباة والجهوية واستغلال المناصب السياسية والإدارية التي بدت واضحة في كل الميادين، حيث أصبحت من بديهيات الحياة في المجتمع الجزائري.
- الرغبة الملحة في الوقوف على أهم الوسائل والآليات التي حددها المشرع الجزائري لحماية الوظيفة العمومية من مظاهر الفساد الإداري بما يضمن سيرها بانتظام.
- إبراز مدى توافق ومواكبة مجهودات الدولة الجزائرية مع الالتزامات الدولية في مجال مكافحة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا، وذلك من خلال سن أنظمة قانونية فعالة لمواجهة الظاهرة.
- إرتباط الموضوع بمجال وظيفتي كوننا عالجا العديد من القضايا التي تتعلق بالفساد.

¹وعليه من خلال معالجة هذا الموضوع سنتطرق إلى الإشكالية التالية:

- مامدى تأثير الفساد الإداري على الوظيفة العمومية ؟ وما الدور الذي تلعبه الآليات التي وضعها المشرع الجزائري لحماية الوظيفة العامة من الفساد الإداري؟

وللاجابة على الإشكالية إعتدنا في دراستنا للموضوع على المنهجية التالية:

¹-نادية تياب، مرجع سابق ص 9

المنهج الوصفي في الشق الأول منه كونه يتضمن وصف لظاهرة الفساد الإداري من خلال تبيان مفهومه، أسبابه ومظاهره ، إضافة الى التطرق لتعريف المال العام والوظيفة العمومية. أما الشق الثاني من الموضوع سنعتمد على المنهج التحليلي بسبب تطرقنا لجملة من النصوص القانونية وكذا الآليات القانونية التي جاء بها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد والتي تتطلب التحليل لإبراز مضامينها.

أما فيما يخص هيكل الدراسة فقد تم تقسيم الموضوع إلى فصلين، الفصل الأول تناول الإطار النظري للفساد الإداري، انقسم بدوره إلى مبحثين: ماهية الفساد الإداري في المبحث الأول، في حين تناول المبحث الثاني الوظيفة العمومية ومظاهر الفساد الإداري فيها. أما الفصل الثاني بعنوان الآليات القانونية لمكافحة الفساد من خلال مبحثين أيضا، المبحث الأول تضمن آليات الرقابة المالية على الأموال العمومية، في حين تطرقنا في المبحث الثاني إلى الأجهزة الإدارية المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري.

يعتبر الفساد أحد أكبر المشاكل التي تعيق نمو وتطور الدول حيث أصبح العالم بأسره يعاني هذه الظاهرة المنتشرة والمتطورة، التي تؤدي إلى إنهيار الدول وضعفها في كافة المجالات سواء الدول المتطورة أو الدول النامية فهو لا يقتصر فقط على الدول النامية أو تلك التي تمر بمرحلة إنتقال كالجزائر مثلا صحيح أنها تقع في المراتب المتقدمة في سلم الفساد الإداري ولكن الولايات المتحدة وفرنسا أيضا لها نصيبها من الفساد وبالتالي فالفساد مشكلة عالمية تشكل تهديدا خطيرا على الدول وأفرادها.

وعليه سنتطرق في هذا الفصل إلى الإطار النظري للفساد من خلال مبحثين:

- المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري.
- المبحث الثاني: الوظيفة العمومية ومظاهر الفساد الإداري فيها.

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري

إن الآثار السلبية التي خلفتها ظاهرة الفساد الإداري وتطورها الرهيب والسريع الذي أخرجها من النطاق المحلي ليدخلها النطاق العالمي جعلها محل اهتمام ونقطة حوار لدى الباحثين في جميع المجالات وهو ما أدى إلى تعاون الجهود الدولية لمكافحة هذه الظاهرة من خلال العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية¹ والإتفاقيات الدولية، وحتى الديانات السماوية التي خلت منذ أكثر من 1400 سنة أي 14 قرن تحمل في طياتها ومن خلال تعاليمها الدينية أو توجيهاتها الأخلاقية جملة من المبادئ التي تدعو إلى مكافحة الفساد إلا أن هذه الظاهرة أي ظاهرة الفساد استمرت بسبب ضعف الإنسان وحبه للمادة والتملك وهو

¹ - من أهم المنظمات والمؤسسات الدولية المهتمة بمكافحة الفساد: هيئة الأمم المتحدة، منظمة الشفافية الدولية، منظمة التجارة العالمية، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ما جعل معظم الدول التي تعاني من هذه الظاهرة تتخلف في شتى الميادين و تتدد بظاهرة الفساد.

ومن خلال هذا سنحاول التطرق والتعرف أكثر على هذه الظاهرة من خلال هذا المبحث الذي سنقسمه إلى مطلبين :

المطلب الأول: نعرف فيه الفساد الإداري ونذكر أنواعه.

المطلب الثاني: نذكر فيه أسباب الفساد وآثاره.

المطلب الأول

تعريف الفساد وأنواعه

تعددت التعاريف المتعلقة بالفساد واختلفت باختلاف الباحثين و الدارسين، فمن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى مختلف التعريفات للفساد من منظور بعض الفقهاء ثم من المنظور القانوني لبعض المنظمات وكذا تعريف المشرع الجزائري للفساد، هذا في الشطر الأول من هذا المطلب، ثم سنحاول ذكر أنواع الفساد في الشطر الثاني منه.

الفرع الأول

تعريف الفساد الإداري

لا يزال هناك عدم اتفاق بين الكتاب و الباحثين و الأكاديميين على تعريف موحد لمفهوم الفساد، رغم اتفاق الجميع على أن الفساد الإداري ظاهرة واسعة الانتشار لا تقتصر على مجتمع دون آخر¹ و عليه سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الفساد الإداري كما يلي:

¹ - حمداد محمد، جرائم الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج شهادة ماستر، جامعة الجزائر3، 2018،

1- تعريف الفساد لغة:

إن الفساد قد يعني خيانة الأمانة والبعد عن الاستقامة و الفضيلة و المبادئ الأخلاقية والتحرّض عن الخطأ باستخدام وسائل غير سليمة أو غير قانونية والبعد عن ما هو أصلي أو نقي " أخذ المال ظلماً والتلف أو العطب أو الجذب والقحط أو القتل واغتصاب المال . " ورد في " لسان العرب " تعريف الفساد بأنه نقيض الصلاح، و تفسد القوم تدابروا و قطعوا الأرحام، و المفسدة خلاف المصلحة، قال تعالى: "ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَ الْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ" ¹

كما تعرف كلمة فساد في اللغة العربية: الإبتداع واللغو واللعب وأخذ المال ظلماً والجذب.²

2- تعريف الفساد إصطلاحاً:

نتناول في هذه النقطة تعريف الفساد الإداري من الناحية الفقهية ، ثم من ناحية تعريف المنظمات والهيئات الدولية ، بالإضافة إلى تعريف الشريعة الإسلامية.

-التعريفات الفقهية للفساد الإداري:

يعرف الفساد على أنه سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية و يضر بالمصلحة العامة، سواء كانت تلك المصلحة لصالح من أساء استعمال السلطة العامة أو لغيره من الأفراد والجماعات.

▪ يرى " جورج مودي شاورت : "أن أصدق تعريف للفساد هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية الأمريكية" :الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة " و

¹ - سورة الروم، الآية 41.

² - بلال خلف السكاره، أخلاقيات العمل، ، ط1، ، دار الميسرة للنشر والتوزيع الأردن 2009 ، ص221

يشتمل بذلك بوضوح على جميع الرشاوى للمسؤولين المحليين الوطنيين أو السياسيين و لكنه يستبعد الرشاوي التي تحدث داخل القطاع الخاص.

▪ **تعريف الفقيه** "سونتريا سنة 1931 : الفساد هو سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق أرباح خاصة.

▪ **تعريف الدكتور** "أحمد رشيد": "الفساد هو تصرف لا أخلاقي و سلوك وظيفي سيء و فاسد خلاف الأصلح، هدفه الانحراف و الكسب الحرام و الخروج عن نظام المصلحة الشخصية.

▪ ولقد عرف الفساد في **الشرعية الإسلامية** على أنه جميع المحرمات والمكروهات شرعا، كما عرفه جمهور الفقهاء على أنه مخالفة الفعل الشرع، فالفساد يعني خروج الشيء عن الاعتدال، سواء كان هذا الخروج قليلا أو كثيرا.¹

في الأخير نجد أن كل هذه التعريفات تصب في مجرى واحد، مفاده أن الفساد يعني مخالفة القوانين واللوائح المعمول بها في مجتمع ما، و تحويل الخدمة لصالح العام إلى خدمة المصالح الشخصية، و كذلك التأثير في المجتمع سلبا من الناحية الاقتصادية و الاجتماعية و كذا السياسية.²

¹ - محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الجهة الشرعية، الجزائر، دار الخلدونية، 2009، ص06.

² - حسينة شرون، العلاقة بين الفساد و الجريمة المنظمة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 58-60.

- تعريف الفساد الإداري من منظور المنظمات و الهيئات الدولية:

لا تختلف التعريفات السالفة الذكر عن ما جاءت به المنظمات والهيئات الدولية والتي نورد بعضها فيما يلي:

• تعريف الأمم المتحدة للفساد الإداري:

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 إلى تعريف الفساد على أنه : القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو إساءة استغلال الموقع أو السلطة سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر .

كما تناولت الاتفاقية أنماط الجرائم التي تعتبر فساداً كالرشوة، و الإختلاس، و المتاجرة بالنفوذ، غسل الأموال، والإثراء الغير المشروع، وإساءة استغلال الوظيفة، و الإخفاء، و إعاقة سير العدالة.

• منظمة الشفافية الدولية: عرفت الفساد الإداري بأنه " : سوء استغلال السلطة؛ من أجل تحقيق مكاسب شخصية."

• صندوق النقد الدولي: وضع صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر سنة 1996 تعريفاً للفساد الإداري حيث جاء فيه بأنه " :سوء إساءة الوظيفة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء مناقصة عامة.¹

• البنك الدولي " : استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية."

¹-نواف سالم كنعان، الفساد الإداري و المالي، أسبابه، أثاره و وسائل مكافحته، مجلة الشريعة و القانون، جامعة الإمارات، العدد 33، 2008، ص84-85.

• تعريف منظمة الوحدة الإفريقية للفساد الإداري:

تعتبر منظمة الوحدة الإفريقية من أوائل المنظمات السبّاقة في مجال مكافحة الفساد إذ قامت بالمصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته بمابوتو في 11 جويلية 2003، غير أن هذه الاتفاقية لم تعرف الفساد، بل اكتفت إلى الإشارة لصوره و مظاهره فقط، والمشار إليها في المادة 04.

- الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية:

في هذا العنصر سنقف على منهج الشريعة في كيفية التعاطي مع الفساد، وهو الذي نعتقد جازمين أنه المنهج الناجع الفعال، كيف لا وهو منهج الله تعالى الذي خلق الإنسان ويعلم ما توسوس به نفسه.

أ- معنى الفساد في القرآن الكريم:

لقد تكرر لفظ الفساد في القرآن الكريم في 50 موضعا وزعت على 23 سورة، والفساد في القرآن الكريم يضم كل المنكرات والمعاصي التي تخالف ما هو مطلوب شرعا ومما ورد من معاني الفساد في القرآن الكريم كما يلي:

- بمعنى إهلاك الحرث والنسل: قوله تعالى " وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد " ¹
- مرة حدد بالأرض: ولقد ورد أكثر ألفاظ الفساد في القرآن الكريم متعلقا بذكر موضع الأرض، قال تعالى " ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها. " ²
- حدد بالبر والبحر: قوله تعالى " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون. " ³

¹ - الآية 205 من سورة البقرة.

² - الآية 56 من سورة الأعراف.

³ - الآية 41 من سورة الروم.

- من الملاحظ أن ظاهرة الفساد التي يشير إليها القرآن الكريم ليست ظاهرة فردية أو شخصية أو محدودة بمجتمع أو حاجة معينة بل هي ظاهرة تعم المجتمع الإنساني بأكمله.

ب - الفساد في السنة:

لقد وردت أحاديث كثيرة في النهي عن الفساد وأسبابه ودوافعه وبواعثه وبيان أنواعه ومواطنه نذكر منها:

- عن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنه قال سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم : يقول "إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وإذا فسد أسفله فسد أعلاه."
- عن أبي هريرة رضي الله عنه قال، قال رسول الله عليه الصلاة والسلام "التمسك بسنتي عند فساد أمتي له اجر شهيد."

من خلال عرض هذه الأحاديث نجد أن معنى الفساد تضمن نفس المعاني التي وردت في القرآن الكريم.¹

3- تعريف الفساد قانونا:

من خلال تعريف الفساد من الناحية القانونية سنتطرق إلى تعريف المشرع الجزائري للفساد حيث صادقت الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، المعتمدة في 12 جويلية 2003 بمابوتو، وهو الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري إلى إستحداث قانون خاص بجرائم الفساد أطلق عليه تسمية قانون الوقاية من الفساد

¹ - طويال عبد الرحمان، الفساد الاداري في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج شهادة ماستر، جامعة الجزائر، 2018،

ومكافحته صدر في 20 فيفري 2006.¹ و يجدر التنبيه الى أن القانون مستمد في جوهره من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد جاء تعريف الفساد في هذا القانون (06-01) على شاكلة ماجاء في اتفاقية ميرندا حيث اكتفت المادة 02 من هذا القانون في تعريفها للفساد بنصها في الفقرة الأولى على أن الفساد هو: "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون". وبالرجوع الى الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، نجد بأن المشرع الجزائري قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال واعتبرها جرائم فساد وصلت إلى أكثر من 20 جريمة وهي:²

- جريمة رشوة موظف عمومي.
- جريمة الإعفاء أو التخفيض الغير القانوني في الضريبة والرسم.
- جريمة إستغلال النفود.
- جريمة إساءة استغلال الوظيفة.
- جريمة التلاعب في الصفقات العمومية.
- جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.
- جريمة الإثراء الغير المشروع.
- جريمة تلقي الهدايا أو المزايا الغير المستحقة.
- جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية.
- جريمة الرشوة في القطاع الخاص.

¹- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، 2006.

²- خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، 2006 ص 67-68.

- جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.
- جريمة تبييض العائدات الإجرامية.
- جريمة إخفاء العائدات الإجرامية.
- جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.
- جريمة الإعتداء على الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا.
- جريمة عدم الإبلاغ عن الجرائم.

وبهذا فإن المشرع الجزائري من خلال هاته الجرائم كلها، قد أحسن تفصيل اتفاقية ميرندا لمكافحة الفساد، ويكون بذلك قد كفل عدم التعارض بين القانون الدولي والقانون الداخلي.

الفرع الثاني

أنواع الفساد الإداري

بعد انتشار الفساد بطريقة هائلة في المجتمعات وتحول من ظاهرة محلية إلى ظاهرة عالمية، دمرت كيان الدول و عمت الفوضى في جميع أنحاء العالم، ولكون ظاهرة الفساد ظاهرة واسعة و معقدة فإن لها أنواع عديدة يمكن تصنيفها كالآتي:

أولاً: حسب درجة تغلغل الفساد في المجتمع:

وينقسم إلى قسمين هناك الفساد الصغير والفساد الكبير:

1- الفساد الصغير (العادي):

هو ذلك الفساد الذي يرتبط بسلوكيات صغار الموظفين و المسؤولين¹ مع صغر حجم المبالغ المالية المتداولة كالرشاوى والمزايا والأعمال المطلوبة في المقابل تكون قليلة الأهمية مثل الوساطة في التوظيف وسرعة إنجاز الأعمال ومنح الرخص.

¹ - بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال، النشر والإشهار وحدة الطباعة الروبية، الجزائر، 2009، ص12.

2- الفساد الكبير (الشامل):

ويتمثل هذا الفساد بقيام بعض القادة السياسيين وكبار المسؤولين بتخصيص الأموال العامة للاستخدام الخاص، وكذلك اختلاس الأموال العامة وتلقي الرشاوي، إبرام العقود والصفقات التي يكون رأسمالها من مقدرات الدولة، مقابل تحويل أرصدة منافعها إلى جيوب هؤلاء المسؤولين والقادة.¹

ثانيا حسب درجة التنظيم:

يوجد نوعين من الفساد حسب هذا المعيار وهو الفساد المنظم والفساد العشوائي.

1- الفساد المنظم:

وهو ذلك النوع الذي ينتشر في الهيئات والمنظمات والإدارات المختلفة من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة وآلية دفعها وكيفية إنهاء معاملة.

2- الفساد العشوائي:

هو فساد منظم تكون فيه خطوات دفع الرشوة بدون تنسيق مسبق ولا يمكن ضمان إنجاز المعاملات لأنه آني في أي وقت تبدأ فيه إجراءات المعاملات²

ثالثا: الفساد من ناحية النطاق الجغرافي:

1- الفساد الدولي:

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعا عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها بالعولمة بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر

¹ - بوسعيد باديس، مكافحة الفساد في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص

التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 51-52.

² - ضيف فيروز، جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي، مذكرة مكملة من متطلبات لنيل شهادة

الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014 ،

ص 34.

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمير
منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطيا يلف كيانات
و اقتصادات على مدى واسع ولهذا يعتبر الأخطر نوعا.

2- الفساد المحلي:

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن
الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية.¹

رابعا: الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه:

ينقسم الفساد من خلال هذا المعيار إلى نوعين وهما فساد القطاع العام وفساد القطاع
الخاص.

1- فساد القطاع العام:

هو الفساد المستشري في الإدارة الحكومية وجميع الهيئات العمومية التي يتبعها، وهو من اكبر
معوقات التنمية، وفيه يتم استغلال المنصب العام لأجل الاغراض والمصالح الشخصية²

2- فساد القطاع الخاص:

ويعني استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، باستعمال
مختلف الوسائل من رشوة وهدايا، وهذا لأجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة
والحصول على الإعانة... الخ.

خامسا: الفساد طبقا للمجال الذي أنشأ فيه:

ويكون ذلك في مختلف مجالات الحياة أهمها:

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2015 ، ص319

² - الوزاني كنزة، أثر الفساد الإداري على أبعاد التنمية 2004-2014 مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم
السياسية، تخصص رسم سياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي بونعامة ،خميس مليانة،
2015 ص19.

1- الفساد السياسي:

عرّفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين من أجل مكاسب خاصة بهدف زيادة السلطة والثروة¹، بالإضافة فهو يعبر عن عدم الاستقرار السياسي ونقص الحريات العامة وعدم اشراك المواطنين في اتخاذ القرارات العامة، كما أنه يتمثل في تزوير الانتخابات وانعدام الشفافية في الممارسة السياسية والبيروقراطية الإدارية والسياسية والتعفن السياسي، مثل التمويل الخفي وغير المشروع للأحزاب السياسية، فضلا عن استغلال بعض الأحزاب السياسية للمناصب والوظائف السياسية والإدارية من أجل خدمة مصالحهم وتحقيق أغراضهم الخاصة على حساب المنافع والمصالح العامة بطرق غير شرعية.

2- الفساد الإداري:

يعرف الفساد الإداري على أنه استغلال موظفي الدولة لمواقع عملهم، وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع، فهو يتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي من خلال الهيئة التي تصدر من الموظف العام أثناء تأدية العمل مخالفا بذلك التشريعات القانونية وضوابط القيم الفردية.²

3- الفساد الأخلاقي:

يتمثل في الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف وتصرفاته كالقيام مثلا بأعمال مخلة بالحياة في أماكن العمل.

4- الفساد المالي:

يتمثل في مجمل الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام التي تنظم سير العمل المالي

¹ - الوزاني كنزة، مرجع سابق، ص 19 .

² - حميدوش علي، الحكم الراشد كسبيل لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، أيام 10-11 مارس 2009، ص 79.

في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية ومن مظاهره الرشاوي والاختلاسات والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية، كما يرتبط بالتلاعب بالمال العام وتبييض الأموال وتهريب السلع والمخدرات والأموال وغيرها.¹

5- الفساد القضائي:

وهو الإنحراف الذي يصيب الهيئات القضائية، مما يؤدي إلى ضياع الحقوق و تفشي الظلم، و من أبرز صورته: المحسوبية وقبول الهدايا، الرشاوي ، شهادة الزور، والفساد القضائي بهذا الشكل هو أخطر ما يهلك الحكومات و الشعوب، لأن القضاة هم السلطة التي يعول عليها الناس لإعادة حقوقهم المهضومة.

المطلب الثاني

أسباب الفساد وآثاره

ان الفساد له أسبابه و آلياته وآثاره الانتشارية ومضاعفاته التي تؤثر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الافراد وطريقة أداء الاقتصاد، وفي هذا الجزء من الدراسة سنتناول أسباب نشوء وانتشار واستفحال الفساد الإداري ثم نتطرق إلى الآثار التي يترتبها.

الفرع الأول

أسباب الفساد الإداري:

إذا كانت ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية فإن أسبابها تتعدد وتختلف من مجتمع لآخر، ولذلك فقد وضع العديد من

¹ - بودهان موسى، مرجع سابق، ص 31

الباحثين مجموعة من الأسباب التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري في المجتمعات، ويمكن حصر هذه الأسباب فيما يلي:

1- الأسباب السياسية:

يقصد بالأسباب السياسية غياب الحريات و النظام الديمقراطي ضمن مؤسسات المجتمع المدني و ضعف الإعلام و الرقابة و يرى البعض أن ضعف العلاقة ما بين الإدارة و الأفراد من شأنها أن تؤدي إلى بروز الفساد الإداري¹.

كما تعد الأسباب السياسية للفساد ، الأكثر انتشارا و أخطرها حيث تهيمن العناصر الفاسدة على الممتلكات العامة و تتمتع بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الخاصة وهو ما يحدث كثيرا في العمليات الانتخابية من خلال إستقطاب المؤيدين و جمع التبرعات و محاولة كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تلائم احتياجات كل شريحة، و التي تبدأ بتقديم الوعود من قبل المرشح للانتخابات، فتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية و عينية، و حينما يفوز المرشح يجد نفسه ملزما بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه و تدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى وهو ما يعرف بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية نظرا لإنغماس القادة السياسيين في قضايا الفساد بدلا من محاربتها.

2- الأسباب الاجتماعية:

يمكن لظاهرة الفساد الإداري أن تتفشى و تتزايد بسبب العوامل الاجتماعية الضارة في بنية و تكوين المجتمعات البشرية و القيم السائدة فيها، إذ تؤدي العادات و التقاليد و الأعراف دورا

¹ - أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الوظيفي و علاقته بالجريمة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، بدون طبعة، 2010، ص 112

مهما في نمو هذه الظاهرة أو إقتلاعها من جذورها وهذه القيم مرتبطة أيضا بالعلاقات القبلية السائدة في المجتمع.

حيث تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دورا بارزا في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعدم الإهتمام بغرس القيم و الأخلاق الدينية في النفوس فالتنشئة الإجتماعي تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير الأفراد و سلوكياتهم، ومن ثم التأثير عملية اتخاذ القرار.¹

و بمعنى آخر فالعامل الاجتماعي مجموعة من المؤثرات و الظروف تحيط بالجاني تجعله يتخذ سلوكا مضادا للمجتمع، فالمجتمع الذي تسود فيه الأمية و الجهل، و الفقر وانعدام الوعي القومي، و الوازع الديني و الخلق و الضمير المهني، و كذا إنتشار ظاهرة الفوارق الطبقيّة فإنه لا محالة سوف يعرف الرشوة بشكل حاد و كبير حتى تصبح شيئا معتادا، و أمرا لازما لقضاء الحاجات، و بعد من أهم الأسباب الإجتماعية للفساد مايلي:²

• نمط العلاقات و الأعراف و الوعي بين أفراد المجتمع:

كلما كانت الروابط الإجتماعية بين أفراد الطائفة الواحدة، أو القبلية قوية كلما ازداد الفساد لتفضيل المسؤولين الحكوميين، الأقارب و الأصدقاء و إعطائهم الوظائف المهمة التي يحققون من خلالها المكاسب الخاصة الغير المشروعة، و كلما ازداد وعي أفراد المجتمع كلما انخفض الفساد لمساهمة افراد المجتمع في محاربتة.

• تدني المستوى التعليمي و الثقافي للأفراد:

حيث أن شريحة كبيرة من أفراد المجتمع تفتقر إلى الثقافة العامة، ناهيك عن الثقافة القانونية، فجهل المواطن بالإجراءات الإدارية، و جهله بالقانون يجعل منه فريسة سهلة المنال

¹ - محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، ط1، 2011، ص114.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 319-320.

بالنسبة للموظف الذي يحاول دائما تعقيد الإجراءات للحصول على الرشوة، فالمواطن البسيط يجد نفسه مضطرا لدفع الرشوة في سبيل إنجاز معاملته بالسرعة المطلوبة.

• ضعف إحساس الجمهور بمدى منافاة الرشوة لنظم المجتمع:

فبعد أن كان المرتشي يعد في نظر المجتمع مرتكبا للخطيئة، أصبح الأفراد يشعرون بأن دفع مقابل لإنجاز بعض أعمالهم لا يعتبر رشوة، بل يجتهدون لإسباغها بنوع من المشروعية فالبعض يسميها إكرامية أو قهوة أو أتاع..... الخ.

و بمعنى آخر الجهل بخطورة تعاطي الرشوة، مع ما فيها من أكل أموال الناس بالباطل و الذي يجب أن يكون معلوما من الدين بالضرورة، يعد سببا من أهم أسباب تفشيها في المجتمع.

• ضعف الوازع الديني و الأخلاقي:

حيث يعتبر الوازع الديني هو الرادع الأقوى و الأجدى من جميع العقوبات الوضعية، فهو يمثل رقابة ذاتية على سلوك الأفراد و يوجهه نحو الخلق الحسن و السلوك القويم¹.

3- الأسباب الاقتصادية:

يلعب هذا دورين في تحقق وانتشار الفساد من حيث الفقر والغنى، فالفقر عامل يصعب أحيانا إنكار صلته بالفساد ، لاسيما في رشوة صغار الموظفين من ذوي الدخل المتواضع، أو إقدامهم على اختلاس المال العام، أما الغنى فقد يبدو بدوره عاملا مشجعا على صورة معينة للفساد ويتجلى ذلك في جرائم الاختلاس الكبيرة وغسيل الأموال، كما أن النموذج الاقتصادي المطبق قد يتيح أحيانا ويزيد فرص الفساد لا سيما في المجتمعات التي تمر بمراحل تحول اقتصادي. ومن أهم العوامل الاقتصادية المدعمة للفساد الإداري نذكر:

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 320-321.

- سوء توزيع الثروة و الموارد الإقتصادية على السكان.
- البطالة و الفقر وتدني القدرة الشرائية.
- تأثير النظام الإقتصادي السائد على انتشار الفساد الإداري.

4- الأسباب القانونية والإدارية:

من أهم الأسباب القانونية :¹

- سوء صياغة القوانين واللوائح:

قد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين.

- ضعف المسائلة في الأجهزة القانونية:

حيث يكون لدى معظم العاملين بالأجهزة الإدارية في الدول النامية خاصة، علاقة شخصية قوية بالعاملين بالأجهزة المحاسبة والقانونية، ومن هذا المنطلق لا يكثرثون بما سوف تقوم به الأجهزة المعنية بمحاربة الفساد الإداري، بل أن البعض منهم يعرف مقدما تحركات الجهات المحاسبة ولجان التفتيش، ويتم إعلامه بتلك التحركات حتى لا يتم ضبطه متلبسا²

- أما من الناحية الإدارية فإن ضعف الإدارة وسوء التنظيم وعدم تحديد المسؤوليات، وضعف الرقابة الإدارية وكثرة القيود، و الإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية، وطول

¹ - محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 116.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 340.

الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في الجهاز الإداري، و الحصانة النفسية للمسؤولين فيه من المساءلة و المحاسبة و تطبيق نظام العقوبات وشغل المناصب الوظيفية، وموقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة وفق معايير فردية وعلاقات شخصية، وعدم الأخذ بنظرية وضع الرجل المناسب في المكان المناسب¹ كلها أسباب من بين أسباب الفساد الإدارية.

ضاف إلى ذلك تضخم الجهاز الإداري حيث يلاحظ أنّ حجم القطاع العام في كثير من الدول العربية يفوق احتياجاته، ومن شأن هذا أن يعقد من الإجراءات الإدارية، و يضعف التواصل مع المواطنين بالإضافة إلى كونه هدرا لموارد الدولة، عدم وجود الشفافية والمساءلة، عدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة، ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه ، سوء التنظيم الإداري والبيروقراطية.²

الفرع الثاني

آثار الفساد الإداري

يترتب على الفساد الإداري عدة أخطار تؤثر بشكل كبير على المجتمع ، فتضيع الأموال والوقت وتعرقل سير الوظائف العامة والخدمات ، وتقود إلى تخريب وإفساد ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط ، بل حتى في المجالات السياسية والثقافية ناهيك عن التدهور الخطر الخدمات العامة المتصلة بحياة المواطنين، وبالتالي فإن للفساد آثار سياسية، اجتماعية، اقتصادية و إدارية.

¹ - محمود محمد معاينة، المرجع السابق، ص 117.

² - عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 343.

1- الآثار السياسية:

يترك الفساد اثرا سلبيا على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته، وهذا من خلال مايلي:

- يؤثر على مدى تمتع النظام بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام.
- يؤدي إلى حالة يتم فيها اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقا لمصالح شخصية ودون مراعاة للمصالح العامة.
- يقود إلى الصراعات الكثيرة إذا تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة.
- يؤدي إلى خلق جو من النفاق السياسي.
- يؤدي إلى ضعف المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني، ويعزز دور المؤسسات التقليدية وهو ما يحول دون حياة ديمقراطية¹

2- الآثار الاجتماعية:

الفساد يزيد من عدم المساواة والعدالة الاجتماعية ، وظهور طبقة تعمل على نشر الفساد وهذا بغرض تحقيق مصالحها الخاصة، حيث يفقد الجهاز الإداري كيانه لصالح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحها الخاصة بدلا من المصلحة العامة.

فالمفسدون يعملون على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من المؤسسات الحكومية، يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية، ويؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لإنهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص، كما يؤدي الفساد إلى عدم

¹ - عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 382.

المهنية وفقدان قيمة العمل والتفريط في أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الإهتمام بالحق العام. والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الإحتقان الإجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة خاصة النساء والأطفال والشباب.¹

3- الآثار الإقتصادية:

إن للتنمية أهمية بالغة في بناء و لارتقاء المجتمعات والأمم والعامل الوحيد لتحقيقها هو النمو الاقتصادي، و الفساد يشكل أخطر معيق لعملية التنمية، إذ يؤدي إلى استنفاد الموارد و إختلالات في البنى الأساسية التي تركز عليها التنمية. ومن أهم الآثار التي يسببها الفساد على الناحية الاقتصادية مايلي:

- زعزعة الاستقرار الاقتصادي.
- عرقلة النمو وزيادة الفقر و العجز عن مكافحته.
- زيادة نسبة البطالة لضعف الدورة الاقتصادية و الإنتاج الوطني.
- هروب المستثمرين المحليين للإستثمار في الخارج و عزوف الإستثمار الأجنبي عن الإستثمار داخل البلاد.

ومن أهم آثار ونتائج الفساد أيضا، أنه يفضي إلى جرائم إقتصادية خطيرة على رأسها جريمة غسل الأموال، التي تترك آثارا سيئة وخطيرة.

4- الآثار الإدارية:

من الآثار الإدارية للفساد المحاباة والمحسوبية والتحيز في الوظيفة العامة، وتدني مستوى الأنشطة الخدمتية والإنتاجية، ففي دراسة ميدانية في بلدنا الجزائر لأوضاع المستشفيات

¹ - فيروز ضيف، مرجع سابق، ص 39

أظهرت النتائج أن الأجور تكاد تكون دون المستوى لممارسي مهنة الطب ، فهذا يعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تدني مستوى تقديم الخدمات الطبية في المستشفيات بوجه عام.

المبحث الثاني

الوظيفة العمومية ومظاهر الفساد الإداري فيها

تعد الوظيفة العمومية الإطار القانوني و الهيكلي و التنظيمي لتسيير الشؤون العمومية، هاته الأخيرة يكون للمال العام الدور الكبير، إن لم نقل الأساس في حركيتها و ديموميتها، كما أنه يلزم للحفاظ على المورد المالي العمومي آليات رقابية و ردية تحول دون إنتهاكه، فإن الوظيفة العمومية من حيث طبيعتها وتنظيمها، و نوع النظام الوظيفي المعتمد أهمية وازنة تنعكس على سريان الخدمة العمومية، و بالأخص و ما يهمننا في حسن ضبط و إستعمال المال العام، فكان من الواجب التعرض لمفهوم الوظيفة العمومية من خلال تعريفها والأنظمة الوظيفية المتاحة كما نتطرق إلى تنظيم الوظيفة في الجزائر، وكذا ما للموظف العمومي من حقوق و واجبات كونه يشكل عصب الوظيفة العمومية، و اليد التي تتصرف في المال العام هذا في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني سنتطرق إلى مظاهر الفساد في الوظيفة العمومية.¹

¹ - بن عيسى رحال محمد، آليات مكافحة الفساد في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة جامعة بوشعيب العايب عين تموشنت، 2017، ص 32

المطلب الأول

ماهية الوظيفة العمومية

في هذا المطلب سنحاول التعريف بالوظيفة العامة ثم سنتطرق إلى أنظمتها وكيفية تنظيمها، كما نتطرق إلى تعريف الموظف العام بصفة عامة والمال العام وكيفية حمايته طبقا للتشريع الجزائري .

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العمومية

أولاً: مفهوم الوظيفة العمومية وأنظمتها:

كما ذكرنا أنفا سنتطرق إلى تعريف الوظيفة العامة من خلال الوقوف على معناها، و التعرض إلى الأنظمة الوظيفية المتاحة.

1- تعريف الوظيفة العمومية:

ينطوي اصطلاح الوظيفة العامة على معاني كثيرة ذات مفاهيم متباينة، و إذا أردنا الوقوف على معنى دقيق لإصطلاح الوظيفة العامة، فيجب أن نقسم هذه المعاني إلى قسمين، القسم الأول و هو المعنى العضوي للوظيفة العامة، و القسم الثاني و هو المعنى الموضوعي لها. وبناءا على المعنى العضوي، فإن الوظيفة العامة يراد بها ، مجموعة العاملين الذين يمثلون الإدارة و يؤدون عملهم باسمها و لحسابها، و يبتغون في ذلك المصلحة العامة. فالوظيفة بناءا على هذا المعنى تعتبر الخلية الأولى التي يتكون منها الهرم الإداري لأي منظمة إدارية. و أما فيما يتعلق بمعناها الموضوعي فيقصد به النظر إلى موضوع النشاط الوظيفة نفسه، و بحسب دور الوظيفة في المجتمع، وعلى ذلك يقصد بالوظيفة العامة، مجموعة من الإختصاصات القانونية والنشاط الذي يجب أن يمارسه صاحبها بصفة مستمرة، وبصورة منتظمة ومطرده في خدمة إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة بهدف تحقيق المصلحة العامة¹.

¹ - صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص24.

و يضيف في هذا المعنى الدكتور محمد أنس جعفر حيث يقول، بأن التعريف السليم للوظيفة العامة هو ما يجمع بين المعنيين الموضوعي والعضوي و على ذلك تكون الوظيفة العامة عبارة عن مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بالناحية قانونية.

و على ذلك يقوم تعريف الوظيفة العامة في بعض عناصره على الشخص الذي يقوم بالعمل الوظيفي و هو الموظف العام، كما يقوم أيضا ذلك التعريف على العمل الوظيفي نفسه الذي هو موضوع الوظيفة العامة -وهو كافة أوجه النشاط الذي تقوم به الإدارة عن طريق المرافق العامة المتنوعة وبهذا يكون التعريف جامعا مانعا.

و بناء على ذلك تكون الوظيفة العامة، العمل المسند إلى العامل وهي مجموعة من الواجبات و المسؤوليات تحددها السلطة المختصة و تتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات معينة. و توجد الوظيفة قبل أن يشغلها أحد، وهي قد تملأ و قد تكون شاغرة، و الأساس أن الوظيفة دائمة و لا تلغى بوفاة أو استقالة، أو إقالة من يشغلها، وأن مصيرها منفصل عن مصير شاغليها.¹

2- الأنظمة الوظيفية:

يوجد نظامان أساسيان للوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر، نظام يعتبر الوظيفة العمومية كمصلحة وهو النظام المغلق، و نظام يعتبرها كمهنة وهو النظام المفتوح، وهذا ما سنوضحه تاليا.

- **النظام المغلق** : يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة، تتميز من غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوط بها فحسب و لكن أيضا، من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها و لحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقية الإجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وتكون هذه الحقوق ما يسمى عادة، بالإطار المهني .

¹ -صبري جبلي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص24

ويتكون هذا النظام من عنصرين أساسيين هما: **القانون الأساسي والإطار المهني**، و المراد **بالقانون الأساسي** أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين، وإنما يخضعون لقواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتمنحهم حقوقا، تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى بمعنى آخر أن يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية و تنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف و الإدارة و آثار مميزة نذكر منها:

- تحدد حقوقه و واجباته بمقتضى نصوص تشريعية و تنظيمية.
- النزاعات المتعلقة بالموظفين من اختصاص القضاء الإداري.
- أما الإطار المهني فمفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً و لمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري و ليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة، ويفترض هذا النظام:
- ضمان إستقرار دائم للموظف يجعله في مأمن عن قرارات العزل التي لا تكون نتيجة مخالفة لقواعد المهنة التي هو يمارسها.
- التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة ومعاش عند إحالته على التقاعد¹.

النظام المفتوح:

يوجد هذا النظام أساساً في الولايات المتحدة الأمريكية و كندا، ويعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهن الأخرى، فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية و الجماعية تحت طائلة الشروط و الإجراءات المعمول بها في عالم الشغل ويفترض هذا النظام مسعى عاماً يتضمن مرحلتين متتاليتين:

¹ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة، ط 3، الجزائر، 2013، ص 13-14.

- تهتم المرحلة الأولى بوضع جرد دقيق لمناصب العمل و صنف يشتمل بالنسبة لكل منصب على العمل الذي يتضمنه، و المؤهلات الضرورية للقيام به وكذا الأجر الذي سيتقاضاه صاحبه.
- وتخصص المرحلة الثانية لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم و مقتضيات المناصب.

من الممكن أن يتضمن قواعد قانونية بهدف الحفاظ على التسيير الحسن للمرافق العمومية، ومثال على ذلك:

- حضر ممارسة حق الاضراب.
- إلحاق النزاعات التي تكون الإدارة فيها طرفا بمحاكم خاصة.
- الإمتثال لشروط العمل الخاصة بالموظفين.

موقف المشرع الجزائري:

- لقد أبعد المشرع الجزائري العلاقة التعاقدية كأساس للوظيفة العمومية و برر موقفه بعدة أسباب نذكر منها:
- صعوبة تنظيم ترقية منتظمة تعطي أعوان الإدارة آفاقا مهنية حقيقية تمكنهم من تحسين وضعيتهم المادية والإجتماعية.
- خطر الإستقرار الذي قد ينجم عن هذا النظام (المفتوح) نتيجة مستوى السيولة الذي يفترضه في تنقل الموظفين من قطاع إلى آخر.
- وبناء على هذه الإعتبارات و غيرها تبنت السلطات العمومية نظام الوظيفة العمومية المغلق، كنظام راجح مع العمل في إطار محدود و منظم، وتحت صيغ قانونية مكيفة مع مقتضيات سير المرافق العامة بنظام الوظيفة العمومية المفتوح¹.

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 23

ثانيا: تنظيم الوظيفة العامة في الجزائر:

كان على تنظيم الوظيفة العمومية أن يحقق التوفيق بين اهتمامين متكاملين:

- السهر من جهة على ضمان وحدة القيادة في ميدان الوظيفة العمومية على المستوى الوظيفي، و تعتبر هذه الوحدة ضرورية لتفادي النزاعات الإستقلالية الضيقة التي قد تكون مصدر إنزلاقات خطيرة ونزاعات مستمرة وتكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدول النامية، حيث يتطلب بناء المؤسسات تجنب كل ما من شأنه أن يكون محل خلاف بين السلطة السياسية و السلطة الإدارية.

- تمكين الموظفين من جهة أخرى من المساهمة الفعلية في تسيير شؤونهم، و المصالح العمومية التي ينتمون إليها.

وعلى ضوء هذين الإهتمامين يمكن التمييز بين نوعين من الهيئات تشارك في حدود صلاحياتها في تسيير الوظيفة العمومية:

- هيئات تعتبر همزة وصل بين النظام السياسي والنظام الإداري وهي الهيئات المركزية.
- هيئات تتولى تنظيم العلاقات بين الموظفين و الإدارة و هي الهيئات الداخلية للتسيير.

1- الهيئات المركزية للوظيفة العمومية:

المقصود بالهيئات المركزية بالمعنى القانوني والمؤسساتي للكلمة هيتان:

- المديرية العامة للوظيفة العمومية.
- المجلس الأعلى للوظيفة العامة¹.

أ- المديرية العامة للوظيفة العمومية:

أنشئت بمقتضى مرسوم 1962/09/18 و ألحقت برئاسة الحكومة، حيث كلفت تحت إشراف هذه السلطة بصلاحيات متكاملة تتمثل في جمع العناصر المتصلة بالوظيفة

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 78

العمومية، والسهر على تنفيذ هذه السياسة من جهة و من جهة أخرى في اتخاذ جميع المبادرات التي قد تساهم في تحسين تنظيم المرافق العامة و سيرها و الرفع من قدراتها. إلا أن هذه المؤسسة رغم طابع الإستمرارية الذي تتميز به لم تحظى بالإستقرار الضروري لأداء هذه المهام، فعلى إثر بوزارة الداخلية في 10/07/1965 ثم إدماجها من جديد في كتابة الدولة للوظيفة العمومية في 05/06/1985 فقدت جزءا معترا من صلاحياتها، و ابتعدت بالتالي عن المنطق التكاملي الذي كانت تستمد منه قوتها و مصداقيتها و يتعلق الأمر بالمهام المرتبطة بالإصلاح الإداري، و التكوين التي أسندت إلى جهة مستقلة عن الهيئة المركزية للوظيفة العمومية.¹

صحيح أن مرسوم 1995² يمكن النظر إليه كمبادرة تصحيحية لهذه الإنحرافات المتتالية، إذ يحمل في مضمونه بوادر إعادة الإعتبار للهيئة المركزية للوظيفة العمومية فهو يكرس بهذا الصدد:

- استرجاع كل الصلاحيات التي كانت تختص بها المديرية العامة للوظيفة العمومية عند نشأتها و لاسيما في ميدان الإصلاح الإداري و التكوين.
 - تفتح صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية على الفضاءات الجديدة الناجمة عن التحولات التي طرأت على مهام الإدارة ومحيطها.
 - تعزيز المركز القانوني للمدير العام للوظيفة العمومية عن طريق السلطة التنظيمية التي يضطلع بها في حدود صلاحياته و استقلالية الوسائل التي أصبح يتمتع بها.
- و منذ 2006 وضعت هذه المديرية تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بموجب المرسوم رقم 177/06 المؤرخ في 31/05/2006.¹

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 79.

² - المرسوم التنفيذي، رقم 123/95 المؤرخ في 29/04/1995، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية، ج.ر ، العدد 26، سنة 1995، ص18.

ب/ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية:

يقوم المجلس الأعلى للوظيفة بدراسة المسائل العامة المرتبطة بالوظيفة العمومية ويضم كل من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين.

• تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العامة:

المرسوم 142/66 المؤرخ في 1966/06/02 حدد تشكيلة المجلس فهو يتكون من 14 عضوا معينين بمرسوم لمدة سنتين قابلتين للتجديد، و يتولى رئاسة المجلس رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العامة.

كما يجب التنويه أن القانون الجديد للوظيفة العمومية (الأمر 03/06) قد تضمن إنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية لم تحدد بعد تشكيلته وتنظيمه وسيره في غياب المرسوم التطبيقي الخاص به.

• صلاحيات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية:

المجلس له صلاحيات إستشارية، فهو يستشار في كل المسائل العامة التي تعني الموظفين ويتعلق الأمر من الناحية العملية:

- بالقضايا المرتبطة بسياسة الوظيفة العمومية.
- بنظام الأجور.
- بنظام الحماية الاجتماعية.

وتعتبر هذه الإستشارة إختيارية إلا في بعض القوانين الأساسية الخاصة حيث نصت المادة الرابعة من الامر 133/66 على أن المجلس يستشار وجوبا للإدلاء برأيه، كلما تعلق الأمر بمخالفة أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لفائدة الأسلاك التابعة لموظفي الأمن الوطني، والحماية المدنية و التعليم والسلك الدبلوماسي والجماعات المحلية².

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 177/06 المؤرخ في 2006/05/31، يتضمن إحقاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية، ج.ر العدد 36، سنة 2006، ص04.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق ص 80-81.

2- الهيئات الداخلية للتسيير:

تتمثل هذه الهيئات في اللجان المتساوية الأعضاء و لجان الطعن أساسا.

• اللجان المتساوية الأعضاء:

تشكل هذه اللجان فضاء مشاركيا للموظفين عن طريق ممثليهم المنتخبين من المساهمة في تسيير حياتهم المهنية، و قد حدد المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 إطار إنشاء هذه اللجان وكذا صلاحياتها.

-إنشاء اللجان: تكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب كل سلك أو مجموعة الأسلاك و في حالة جمع الأسلاك يؤخذ بعين الاعتبار:

- قطاع النشاط.
- طبيعة الوظائف.
- عدد الموظفين.
- المستوى السلمي للسلك.

تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء لدى الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية و كذا لدى الولايات والجماعات المحلية و في كل الأحوال تضع اللجنة المعنية لدى السلطة المكلفة بتسيير المستخدمين وبصفة خاصة بجمع الملفات الفردية ومسكها.

و تتكون هذه اللجان من عدد متسا و من ممثلي الإدارة، و الممثلين الذين ينتخبهم الموظفين طبقا لأحكام المرسوم رقم 55/69 المؤرخ في 13/05/1969، يتم تعيين ممثلي الإدارة خلال 15 يوم الموالية للإعلان عن نتائج إنتخابات ممثلي الموظفين، إما بموجب قرار من الوزير المعني عندما يتعلق الأمر باللجان المختصة بالإدارة المركزية، أو المؤسسات العمومية الوطنية، و إما بمقتضى قرار من الوالي بالنسبة للجان الولائية أو لدى المؤسسات العمومية المحلية.¹

¹ -هاشمي خرفي، المرجع السابق ص 83-84.

-**صلاحيات اللجان:** تستشار اللجان المتساوية الأعضاء وجوبا في كل المسائل الفردية الناتجة عن تطبيق القانون الأساسي العام للموظفين (المادة 09 من المرسوم 10/84) وينبغي الرجوع إليها في الميادين الآتية:

- تمديد فترة التربص.
- الترقية في الدرجة أو الرتبة.
- الإنتداب التلقائي والنقل الإجباري.
- العقوبات من الدرجة الثانية فما فوق.

يتجسد الدور المشاركي للجان المتساوية الأعضاء في شكل رأي تُدلي به بصفة استشارية في معظم المسائل إلا في الحالات الآتية، حيث يكتسي طابعا إلزاميا على الإدارة أن تتبعه.

- الإنتداب التلقائي أو النقل الإجباري في حالة اعتراض العون المعني عليهما.¹
- رفض قبول الاستقالة.
- الترقية في الدرجة أو الرتبة.
- التنزيل في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيا، والتسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو إغائها.

و تعتبر هذه الحالات مصدر تعزيز لسلطة اللجان المتساوية الأعضاء، إذا ما وظفت هذه السلطة في حدود ما تسمح به القواعد المتعلقة بحقوق الموظف وواجباته.

• لجان الطعن:

هي هيئات متساوية الأعضاء تتكون من ممثلين عن الإدارة من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل، ومن ممثلين عن الموظفين يعينون من بين المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء المركزية أو الولائية. تنصب هذه الهيئات في كل قطاع وزاري ولدى كل والي قصد النظر في الطعون التي ترفع إليها، إما من طرف الإدارة أو من طرف الأعوان المعنيين أنفسهم في شأن الآراء الصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء المتعلقة بالقرارات التأديبية الآتية فقط:

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق ص-84

- التنزيل في الرتبة أو الدرجة.
- الإحالة على التقاعد الإجباري.
- التسريح مع إبقاء حقوق المعاش.
- التسريح مع إلغاء حقوق المعاش.

لكل من طرفي النزاع أجل 15 يوم بعد اتخاذ القرار لتقديم الطعن لدى اللجنة المختصة، و يتعين على هذه الأخيرة أن تصدر قراراتها كتابة في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها، إما بإبطال الآراء المتنازع فيها التي تدلي بها اللجان و إما بإثباتها أو تعديلها، ويعتبر الطعن المرفوع في الآجال المحددة قانونا معلقا للعقوبة¹

الفرع الثاني

الموظف العام

إن الدولة تمارس نشاطها سواء المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، تحظى الوظيفة العامة بعناية المشرع و الفقهاء في مختلف الدول،² ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العامة نظاما خاصا فبعد تنصب الشخص بصفة رسمية في سلك الوظيفة العامة يصبح موظفا عاما ألزم بمجموعة من الواجبات و اكتسب مثلها من الحقوق.³

أولاً: تعريف الموظف العمومي:

المشرع الجزائري لم يعطي من خلال التشريعات التي سنها تعريفا محددًا للموظف العام، و إنما اكتف بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك التشريعات، و بالنظر للأمر

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 84-85.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 49

³ - محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 169

03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و الذي كان آخر أمر في النصوص القانونية و التنظيمية التي نظمها المشرع الجزائري، حيث جاء في المادة 04 منه على: أنه يعتبر موظفا كل عون ,عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري"¹، و من هذا التعريف يتضح لنا انه ليطلق تسمية الموظف العمومي على الشخص وجب توافر الشروط التالية:

- صدور قرار بالتعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة.
- أن يكون التعيين في إحدى الوظائف الدائمة .
- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام.

وبالتالي لا يعد موظفا إلا من كان معينا بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة بإحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاضعة للقانون العام و كان مصنفا في درجة بحسب السلم الإداري، و كان يشغل منصبه بصفة دائمة.

2- حقوق الموظف العمومي:

المشرع الجزائري كفل للموظف العام جملة من الحقوق حددها في القوانين و اللوائح خاصة الأمر 03-06 ولا يجوز له مخالفتها باعتبارها من النظام العام و فيما يلي أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العمومي:

1)الحق في الراتب:

الراتب هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف كل شهر طبقا لما تقضي به الأحكام المقررة لذلك , وفي نظام السلك الوظيفي الذي تأخذ به الجزائر فان المرتب ليس مقابلا للعمل الذي يؤديه الموظف، و أنما غالبا ما تغلب عليه صفة النفقة التي تمنح له لتمكينه من العيش على

¹ - أنظر المادة 04 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر العدد 46، 2006.

نحو لائق و يترتب على هذا الراتب أن يدفع في فترات منتظمة و في نهاية كل شهر ولقد نصت المادة 32 من الأمر 03-06 على الحق في الراتب "للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب¹.

كما يدخل ضمن معنى المرتب كافة المزايا المالية الأخرى الملحقة به كالمرتب الإضافي و بدل السفر و الإقامة و علاوة السكن و العلاوات الأخرى.

(2) الحق في الحماية:

الموظف و هو يمارس في مهامه قد ينجم عنها أفعال تمس بالغير سواء من الناحية المادية أو ذات تكييف جزائي، كما قد يتعرض إلى مضايقات أو تهديدات من الغير بحكم منصبه و هنا الإدارة مكلفة بحمايته من كل مل يتعرض له أثناء ممارسة عمله، ففي هذه الحالات تحل الإدارة محل المعتدى عليه في الحقوق² وخاصة في قضايا المسؤولية و التعويض.³

كما نصت المادة 21 انه: "يجب على الدولة حماية الموظف ما قد يتعرض له من تهديد أو اهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبةها، و يجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به.

و هناك الحماية الإدارية إذا وظفت بطريقة جيدة من طرف كل من الموظف و السلطة الرئاسية ساد جو التفاهم و الثقة بين الإدارة و أعوانها، أما الحماية القضائية الخاصة فعادة ما تركزها الدساتير لتوفر للموظف حق الطعن في كل الأعمال التي قد تسيء لحق من حقوقه⁴.

¹ - المادة 32 من الامر 03-06 للمرجع السابق.

² - محمد انس قاسم المرجع السابق، ص 191.

³ - علاء الدين عشي، مرجع سابق ص 73.

⁴ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الاجنبية، دار هومة للنشر و التوزيع الجزائر، 2010، ص 295

3) الحق في التكوين و الترقية:

لقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة خضوع الموظفين إلى دورات تكوينية من اجل تحسين مستواهم وبالتالي تحسين أداء الإدارة العمومية، كما اقر حق الموظف في الترقية، و لقد نص على هذه الحقوق المادة 38 على انه: " للموظف الحق في التكوين و تحسين المستوى و الترقية في الرتبة خلال حياته المهنية¹."

كما يقصد بالترقية كل ما يطرأ على الموظف من غير تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتميزه عن أقرانه، وهي تحقق للموظف مزايا مادية و معنوية فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية اكبر و اختصاصات أكثر أهمية.

4) الحق في العطل:

كل موظف لابد له من الراحة من عناء العمل لتجديد نشاطه، كما أن ظروفه الصحية والاجتماعية قد تضطره لطلب العطلة، كما أن المصلحة العامة تقتضي في كثير من الأحيان منح الموظف فترة من الراحة ليعود بعدها نشيطا و كفاء لممارسة عمله² و قد نصت المادة 39 من الأمر 03-06 على العطل " للموظف الحق في العطل المنصوص عليها في هذا الأمر " و في هذا الإطار يمكن تقسيم العطل إلى أنواع يأتي ذكرها كالاتي:

- **العطل السنوية:** للموظف الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر وتحتسب العطلة السنوية على أساس يوميين و نصف في الشهر الواحد من العمل دون أن تتجاوز المدة الكاملة ثلاثين يوما في السنة الواحدة للعمل.³

1 - انظر المادة 38 من الامر 03-06، مرجع سابق.

2 - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 72.

3 - انظر المواد 39 و 194 و 197 من الامر 03-06. مرجع سابق

- **العطل المرضية:** من المهم الحفاظ على صحة الموظف ليتمكن من القيام بمهامه الوظيفية على أكمل وجه , و على ذلك كان من واجب المشرع أن يوفر العناية اللازمة للموظف من خلال منحه الحق في العطل المرضية، و التي نصت عليها المواد 201 و 202 و 203 من الأمر 03-06.

- **العطل الخاصة:** و هي تلك العطل التي يمكن للموظف الاستفادة منها و تكون إما بمناسبة مناسك الحج كما نصت المادة 210 " للموظف الحق مرة واحدة خلال مساره المهني في عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة 30 يوما متتالية لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة و إما تكون بمناسبة الزواج، ميلاد ابن أو ختانه، وفاة زوج أو احد أصول أو فروع الموظف أو زوجة لمدة ثلاث أيام مدفوعة الأجر.

(5) **الحق النقابي والحق في الإضراب:** لقد اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق النقابي لان التمتع بهذا الحق يعتبر ممارسة لحرية أساسية تكفلها الدساتير لكل الأفراد ,و يتمثل دور النقابات في توفير الضمانات اللازمة للموظفين في المجالات المختلفة و الدفاع عن مصالحهم و لقد نصت المادة 35 " يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما¹."

3- واجبات الموظف العمومي:

يقع على عاتق الموظف العمومي في المؤسسات والإدارات العمومية جملة من الواجبات المنصوص عليها في القانون الأساسي للتوظيف العمومية من بينها:

- القيام بالأعمال الموكلة إليه بنفسه.
- كتمان السر المهني.

¹ - انظر المادة 35 من الامر 03-06، مرجع سابق.

- طاعة الرؤساء.
- عدم المساس بسلامة الوثائق الإدارية و أمنها و أن يسهر على حمايتها من كل اخفاء أو اتلاف.
- عدم الجمع بين الوظيفة العمومية و ممارسة النشاطات المربحة.
- عدم المساس بممتلكات الإدارة من تجهيزات و وسائل وضرورة المحافظة عليها.¹

الفرع الثالث:

المال العام

لكل جريمة فساد محل قانوني، و محل مادي، و المحل القانوني هو المصلحة التي يحميها القانون و يعاقب على الإعتداء عليها بنص التجريم، أما المحل المادي فهو ذلك الشيء الذي يوجه إليه النشاط التعبيري المكون للجريمة، أو بعبارة أخرى هو الشيء الذي يقع عليه الفعل المكون للجريمة و محل جريمة الفساد الإداري، هو المال العام².
وعليه سنتعرض في هذا الصدد إلى كل من تعريف المال العام في جانبه اللغوي و الاصطلاحي، و كذا سنحاول التحدث عن كيفية حماية المال العام في التشريع الجزائري.

أولاً: التعريف بالمال العام:

1-التعريف اللغوي:

فالمال في اللغة هو ما يملكه الإنسان من كل شيء، و قد ورد استعماله بمعان متعددة، وفي كتب اللغة فقد حملت هذه الكلمة - المال - المعاني التالية:
- المال ما يملك من جميع الأشياء، سواء كان من الأعيان أو المنافع.
- يطلق المال عند أهل البادية على الأنعام و المواشي كالإبل و الغنم، يقال خرج إلى ماله أي إلى إبله.

¹ - انظر المادة 50 من نفس المرجع.

² - نبيل صقر، الوسيط في الجرائم المخلة بالثقة العامة-الفساد-التزوير، دار الهدى، الجزائر، ص 14.

2- التعريف الاصطلاحي:

فهو كل ما يمكن أن يملكه الإنسان، وينتفع به على وجه معتاد، سواء كان مملوكا بالفعل أو كان قابلا للتملك كالطير في الهواء و السمك في الماء.

و هذا يعني أن المال هو كل ما يملك قيمة اقتصادية تقدر بالنقود، سواء كانت في حيازة شخص و في ملكه أو كان غير مملوك لأي شخص ما دام يقبل أن يحاز و يملك.

ويستنتج من هذا أن المال يطلق على الأشياء التي تقوم به، كالدار و الكتاب، وهذا ما يسمى عند رجال القانون بالأموال المادية، كما يطلق على الحقوق المالية التي تقع على تلك الأشياء، كحق الملكية الذي يقع على الدار¹

أما الأموال العامة فهي كل الأموال التي تخصص لإستعمال الجمهور أو للمرافق العامة التي تستدعي بناء على ذلك حماية خاصة تتطلب نظاما قانونيا خاصا يخرجها عن نطاق القانون الخاص، وهذه الأموال تختلف عن الأملاك الخاصة للدولة أو للأشخاص الإدارية الأخرى، و هي تضم أموالا ليس الغرض منها امتلاكها بل استعمالها فقط و الحصول على ما تنتج من موارد مالية.

فهي بذلك تستهدف غرضا يخالف ذلك الذي يحكم الأموال الخاصة، و بذلك يستهدف النظام القانوني للأموال العمومية حمايتها عن طريق عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم.

ثانيا: حماية المال العام حسب التشريع الجزائري:

تخصيص الأموال للإستعمال العام وخدمة المرافق العامة، يقتضي حمايتها بوجه أشد من الذي تحمى به الأموال الخاصة حتى لا تتعطل الغايات المرجوة منها.

1 - - نبيل صقر، المرجع السابق، ص15

ولهذا الغرض تطرقنا إلى هذه الحماية على مستوى التشريع، ومنه المدني والجزائي، هذا الأخير ونظرا لإتساع قواعده، من نظام الغابات إلى قانون العقوبات إلى قانون مكافحة تبييض الأموال إلخ أخصينا بالذكر قانون مكافحة الفساد 01/06 و ماجاء به في جانب الحماية

ولكن قبل هذا نود التطرق إلى ما جاء به الدستور الجزائري من مواد تأسس لحماية المال العام، والتي سنذكرها كآلاتي:

المادة 09 فقرة 07: التي جاءت في باب الشعب " : يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها حماية الإقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الإختلاس، أو الرشوة أو التجارة غير المشروعة أو التعسف أو الإستحواذ أو المصادرة غير المشروعة¹."

المادة 10: لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي : الممارسات الإقطاعية، و الجهوية و المحسوبية.

المادة 19 " تضمن الدولة الإستعمال الرشيد للموارد الطبيعية و الحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة.

المادة 23 " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة."

(1) حمايته في القانون المدني:

تمثل قواعد عدم القابلية للتصرف و التقادم و الحجز الخاصيات الثلاث التي تتسم بها الأموال العامة، و قد أشارت إليها المادة 689 من القانون المدني السالفة الذكر، أما قانون الأملاك الوطنية فقد تناولها في المادة 66.

أ- **عدم القابلية للتصرف :** لا يمكن للأشخاص العامة ما دامت صفة العمومية في المال قائمة أن تجري بشأنه نص رفا ناقلا للملكية، وان فعلت ذلك، فإن تصرفها باطل بطلانا

¹ - القانون رقم 01/16، قانون سابق

مطلقا ولو استوفى العقد إجراءات الشهر العقاري، سواء كان شهرا شخصا أو عينيا، فهو معرض للبطان في أي وقت، و للقاضي أن ينطق به من تلقاء نفسه لأن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام من النظام العام.

ب- **عدم القابلية للتقادم** : يقرر القانون المدني أن وضع اليد على عقار لمدة طويلة، يمكن الأفراد الإعراف لهم بالملكية. غير أنه لا يمكن تطبيق هذه القاعدة على الأموال العامة، لأنها تتعارض مع تخصيص المال للنفع العام ويترتب على ذلك أن واضع اليد على عقار يندرج ضمن الأموال العامة، لا يستطيع أن يحصل على عقد الشهرة ولا شهادة الحيازة مهما تكن مدة وضع اليد، وحتى لو أقام بناء، وان حدث أن نال إحدى هاتين الوثيقتين، فهي باطلة

ج- **عدم القابلية للحجز** : إن عدم الوفاء بالالتزام بعد صدور حكم أو قرار قضائي واجب التنفيذ، يخول الطرف المحكوم له الحق في اتباع إجراءات التنفيذ الجبري المقررة في ق.إ.م.ج ، وله في سبيل ذلك الطرق الآتية : حجز ما للمدين لدى الغير، حجز المنقول أو العقار.

لكن هذه الحلول المقررة لوفاء الدين لا تجد صدق في مجال الأموال العامة لأنها، من جهة تتعارض مع المنفعة العامة للمال، ومن جهة أخرى، يعتبر القانون ذم الدولة و الهيئات المحلية دائما مليئة. وفي حال امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم أو قرار قضائي يأمرها بدفع التعويض للأفراد، هنا فصل المشرع بناء على أحكام القانون 02/91، يمكن للأفراد أن يقدموا عريضة مكتوبة إلى أمين خزانة ولاية سكتانهم، بشرط أن ترفق بها:

- نسخة تنفيذية للحكم أو القرار القضائي المتضمن إدانة الجهة الإدارية.
- كل الوثائق التي تثبت أن إجراءات التنفيذ القضائية بقيت شهرين بدون جدوى اعتبارا من تاريخ إيداع الملف لدى المحضر¹.

¹ - المواد 667،687،721 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن ق إ م إ

ويلتزم أمين الخزينة بدفع المبلغ الذي تضمنه الحكم أو القرار القضائي النهائي في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.

(2) في القانون 01/06:

كرس قانون مكافحة الفساد حماية المال العام من خلال عدة أفكار، نأتي على ذكر البعض منها:

- خلق القانون مؤسسات وضعت خصيصا لمكافحة الفساد كهيئة مكافحة الفساد وكذا الديوان المركزي لقمع الفساد.

-التنصيب على تدابير وقائية شملت مجال التوظيف وكذا مدونات سلوك الموظفين، إضافة إلى التصريح بالامتلاكات، زيادة على ذلك تكريس مبدأ الشفافية في التعامل مع الجمهور، ... إلخ.

-التوسعة في مفهوم الموظف العمومي (صفة الجاني) على غير ما هو مألوف في القانون الإداري ، حماية للمال العام من المساس به بطريق غير مشروع¹.

- التجريم والعقاب، من خلال سرد أفعال تشكل جرائم فساد، وتقرير عقوبات لها تتناسب ودرجة خطورتها، ومن هذه الجرائم(على سبيل المثال لا الحصر)نجد:

1- رشوة الموظفين العموميين (المادة 25) يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من: 200.000 الى 1.000.000 دج :

- كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الإمتناع عن أداء عمل من واجباته.

¹ - - بن عيسى رحال محمد، آليات مكافحة الفساد في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة بوشعيب العايب عين تموشنت، 2017، ص 61

- كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لنفسه أو لشخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الإمتناع عن أداء عمل من واجباته.

ب- اختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي (المادة 29) يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 الى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يبدد عمدا أو يختلس أو يتلف، أو يحتجز بدون وجه حق، أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه، أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها.

ج- الإثراء الغير مشروع: (المادة 37) يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 الى 1.000.000 دج كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخيله المشروعة.

د- تلقي الهدايا: (المادة 38) يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 الى 200.000 دج كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه.

يعاقب الشخص مقدم الهدية بنفس العقوبة المذكورة في الفقرة السابقة¹

¹ - المادة 38 من القانون 01/06 السالف الذكر

المطلب الثاني

مظاهر الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

خصصنا هذا المطلب لدراسة صور الفساد الإداري ذات الصبغة التأديبية، أي الغير مجرمة والتي نعني بها مجموع المخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء أدائه مهامه الوظيفية أو حتى خارج الوظيفة و التي من شأنها إقامة المسؤولية التأديبية دون الجزائية. فقد يصاحب مختلف العمليات و الوظائف الإدارية إحدى مظاهر الفساد الإداري التي تتعكس سلبا على أداء مهامها و بالتالي تحقيق أهدافها، و سوف نوضح هذه المظاهر في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بواجبات الموظف العام.

الفرع الثالث: مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالإنحرافات الجنائية.

الفرع الأول

مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة

يرتبط مفهوم الوظيفة العامة على التركيز على الوظيفة ذاتها، باعتبارها مجموعة من الواجبات و المسؤوليات، و علاقة الوظائف بعضها ببعض دون النظر لشاغل الوظيفة¹ و عليه فإن الوظيفة العامة هي وسيلة لتقييم الخدمات للمواطنين و إشباع حاجاتهم المتعددة و خدمة الصالح العام و ليست غرضا في حد ذاته. و لأجل تحقيق الدولة لسياستها تلجأ إلى وضع القواعد المنظمة لإجراءات تعيين الموظفين و التي تكفل اختيار أفضل العناصر الصالحة لتنفيذ المهام المطلوبة منها، حيث يراعي في هذه

¹ - حسونة بالقاسم، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، رسالة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 60

القواعد العمومية و التجريد، كما يجب أن تتسم هذه القواعد بالشفافية و الوضوح، بحيث لا يشوبها أي غموض أو لبس من شأنه المساس بمبدأ المساواة و تكافؤ الفرص عند تعيين الموظفين ، و فيما يلي تفصيل مظاهر الفساد الإداري التي تعتري إجراءات التعيين في الوظيفة العامة حيث سنتناول مخالفة الشروط الشكلية الخاصة بالتوظيف، مخالفة الشروط الموضوعية في تعيين الموظفين.

أولاً- مخالفة الشروط الشكلية الخاصة بالتوظيف:

يجب على الإدارة العامة حينما تكون بحاجة إلى موظفين لشغل الوظائف العامة أن تراعي و تحترم جميع الشروط و الإجراءات المتعلقة بتعيين الموظفين، و عليه سنحاول تفصيل المظاهر و التي تتمثل في مخالفة إجراءات فتح المسابقة و الامتحانات و الفحوص المهنية عدم إشهار الوظائف شاغرة ، كذا عدم الالتزام بالشروط العامة لشغل الوظائف بالإضافة إلى مخالفة طرق و إجراءات اختيار الموظفين.

أ-مخالفة إجراءات فتح المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية:

بداية نشير أن إجراءات التوظيف منذ تطبيق قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006¹ ، تميزت بالتعقيد و البطء، و أفرزت العديد من التجاوزات نتيجة وجود عدة قيود و عقبات، أمام التعيين في الوظيفة العمومية حالت دون أداء الإدارات و المؤسسات العمومية لدورها المنتظر منها في هذا المجال على أكمل وجه، و من أهم هذه العقبات ما يلي:

- حلول المديرية العامة للوظيفة العمومية في الواقع محل الإدارات المستخدمة و ذلك من خلال تعقد الموافقات و التأثير على المسابقات و عمليات التوظيف التي تستلمها.

¹ - أمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر ج ج سنة 2006، العدد 46

- تغليب اللجوء إلى المسابقات عن طريق الاختبارات بالنسبة للتوظيف في الوظيفة العامة مما همش شيئاً فشيئاً المسابقات على أساس الشهادات و كذلك ترسيم المتعاقدين حتى و لو نصبتهم الدولة بعد قضائهم لمراحل حساسة.

- اللجوء في الغالب إلى مسابقات وطنية مما يجعل الناجحين لمنصب العمل في ولاية معينة ينتمون إلى ولاية أخرى، الأمر الذي ينتج عنه غياب الموظفين.

- أهمية الآجال المطلوبة لفتح إجراءات التوظيف في الوظيفة العامة هي بأمس الحاجة إلى جعلها أكثر مرونة مع التقييد بالمبادئ المعمول بها في مجال التوظيف¹.

في هذا الإطار أصدر الوزير الأول في سنة 2011 تعليمته الشهيرة المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف و التي تهدف إلى إعادة تكييف إجراءات التوظيف في الوظيفة العمومية مع الحاجات الملحة للتنمية و تحسين المرفق العمومي و جعل المؤسسات و الإدارات في إمكانها تحت سلطة الوزير الذي تتبعه مع إعداد مخططاتها للتوظيف و التشغيل و تسييرها دون عوائق.

لقد تضمنت التعليمات السابقة اعترافاً صريحاً بالواقع الكارثي و البيروقراطي الذي ميز عمليات التوظيف خلال الفترة السابقة²

جاءت هذه التعليمات لتدعم دور الإدارات و المؤسسات العمومية في عمليات التوظيف باعتبارها جهازاً للرقابة اللاحقة و لتحقيق هذه الأغراض و الغايات تلزم الإدارة و المؤسسات العمومية بمراعاة مايلي:

- أصبحت كل مؤسسة و كل إدارة عامة مسؤولة عن عمليات التوظيف التي تخصها
- كل توظيف عن طريق المسابقة أو على أساس الشهادات أو عن طريق المسابقة على أساس الاختبار أو عن طريق الترقية الداخلية سيتم الإعلان عن بطلانها إذ لاحظت المديرية العامة للوظيفة عدم احترام المؤهلات المطلوبة.

¹ - تعليمات الوزير الأول، رقم 01، المؤرخة في 11 أبريل 2011، تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية، الجزائر ، 2011

² - تعليمات الوزير الأول، مرجع سابق

- يتعين على كل مؤسسة أو إدارة عمومية أن تقوم بنفسها في حدود المناصب المالية الشاغرة التي يتوفر عليها و تحت سلطة الوزير المعني بتوزيع دفعات المستخدمين الذين ينبغي توظيفهم.

ب- عدم إشهار الوظائف الشاغرة:

تتطلب الشفافية في إجراءات التعيين ضرورة الإعلان عن الوظائف المطلوب شغلها و عن المسؤوليات المفروضة على شاغلها بدقة و وضوح.

نظرا لما يمثله الإعلان و الإشهار من أهمية و دور كبير في تجسيد مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة المنصوص عليها في المادة 74 من قانون 03/06 ، أصدرت المديرية العامة للوظيفة العامة منشور رقم 03 لمسؤولي الموارد البشرية للمؤسسات و الإدارات العمومية بتاريخ 09 ماي 2007 يتعلق بضرورة الإشهار لمسابقات التوظيف في الوظيفة العامة عن طريق الإنترنت مع استمرار العمل بإجراءات الإشهار التقليدية عن طريق الصحافة و الإلصاق¹.

ج- عدم الالتزام بالشروط العامة لشغل الوظائف:

إن الإدارة العامة عندما تعلن حاجتها لشغل الوظائف العامة، تكون ملزمة كذلك بتحديد الشروط الواجب توافرها في المتقدمين لشغل الوظيفة العامة، و هي تراعي في ذلك ضرورة تناسب ما تطلبه من شروط في المرشحين و بين ما تفرضه الوظيفة من واجبات و أعباء و مسؤوليات ، هذا حتى لا يتم إسناد وظيفة بسيطة لموظف على جانب كبير من الخبرة، و الشروط الواجب توافرها في المرشح لتقلد الوظيفة العامة هي نوعان: أولا شروط عامة تنطبق

¹ - التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 26 ماي 2008 تعدل و تتم التعليمات الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة في 16 أكتوبر 2004، المتعلقة بكيفية تنظيم و إجراء المسابقات والاختبارات المهنية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الجزائر، 2008

على كل من يتقدم للتعيين في الوظائف العامة، و ثانيا الشروط الخاصة و هي تختلف من وظيفة إلى أخرى و هي تتعلق بطرق اختيار المرشحين¹

بهذا فإن المرشح للوظائف العامة مقيد بالضرورة توافر مجموعة من الشروط فيمن يترشح لشغل أي وظيفة من وظائف الدولة، و قد نص عليها المشرع الجزائري في المادة 75 من ق،أ، و، ع كما يلي:²

لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية
- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنتافي و ممارساته للوظيفة
- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية
- أن تتوفر فيه شروط السن و القدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.

فعلى الإدارة ألا تعلن عن شروط صورية بغرض قيامها بتعيين الأقارب و أبناء المسؤولين الكبار، و ذوي النفوذ دون الاهتمام أو الالتفاف إلى مدى خبرتهم أو حصولهم على المؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظيفة العامة.

تلتزم كذلك بعدم وضع شروط توظيف على المقاس، بحيث ينطبق على شخص أو أكثر معنيين بذواتهم دون بقية المرشحين الأمر الذي يمس بمبدأ المساواة.

¹ - عبد الحميد عاشوري، الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، رسالة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية

الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص21

² -، سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 ص197

اعتماد السلوك السابق من شأنه فتح المجال أمام جميع صور الفساد الإداري خاصة كالمحاباة و المحسوبية و الوساطة في التوظيف.

إن عدم الالتزام بالشفافية في شروط التوظيف من شأنه أن يأتي بعناصر فاسدة غير قادرة على أداء واجبات و مسؤوليات الوظيفة العامة الأمر الذي ينعكس سلبا على أداء الإدارة العامة و تراجع مسار التنمية الإدارية و الاجتماعية و الاقتصادية.

د- مخالفة طرق و إجراءات اختيار الموظفين:

قد تتوفر جميع الشروط العامة في جميع المرشحين في شغل الوظيفة العامة و لكن محدودية عدد المناصب المالية يحتم على الإدارة العامة مراعاة مجموعة من الأساليب و الطرق للاختيار من بين المرشحين (أكفئهم و أجدرهم بالوظيفة)، و تختلف طرق اختيار الموظفين العموميين فيما بينها خاصة ما تعلق منها بمدى حرية الاختيار التي تتمتع بها السلطات المختصة في التعيين في الوظيفة العامة¹.

يأخذ المشرع الجزائري بأحد الطرق التالية للتعيين في الوظيفة العامة:

- المسابقة على أساس الاختبارات .
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين .
- التوظيف المباشر من بين المرشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوبا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

ثانيا- مخالفة الشروط الموضوعية في تعيين الموظفين:

إن التمييز بين الموظفين الذين يقصدون الجهاز الحكومي للعمل فيه، هو أول خطوة تدل على الفساد الإداري، لأنه يفترض أن يتم التوظيف في هذا الجهاز على أساس الكفاءة و التأهيل و يعتمد أسلوب التنافس بين المرشحين لتولي وظائف العامة على أساس المساواة.

¹ - تعليمة الوزير الأول رقم 01، المرجع السابق

لهذا فإن التعيين في الوظيفة العامة بحكمه مبدأين أساسيين هما: مبدأ المساواة و مبدأ الجدارة (الاستحقاق) في تقلد الوظائف العامة. و فيما يلي تفصيل مبدأ المساواة أولاً، ثم مبدأ الجدارة ثانياً، و بالتالي الخروج عنها قرينة على انحراف وفساد الوظيفة العامة¹.

1-مخالفة مبدأ المساواة في الوظيفة العامة:

يعد مبدأ المساواة في التوظيف الإطار الذي يحكم نظم الوظيفة العمومية و يضمن الفعالية الأنظمة الفرعية التي تدخل في تكوينها حيث يعتبر حجر الزاوية في كل تنظيم للحقوق و الحريات العامة فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد، بغيره ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية.²

أصبح هذا المبدأ يتمتع بقيمة دستورية في غالبية الدول الحديثة و منها الجزائر و التي نصت عليه المادة 51 من دستور 1996 على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"³

و قد نص قانون الوظيفة العامة الجزائرية على مبدأ المساواة في مادة 74 منه " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"

من خلال ماسبق يمكن تعريف مبدأ المساواة بأنه تساوي الأفراد أمام الدولة في مباشرة كل وظائفها، و في تعاملهم مع بعضهم على قدم المساواة دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق و ممارستها و تحمل الالتزامات و أدائها.

¹ - عبد الجميد عاشوري ، المرجع السابق ، ص 33-34

² - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 05

³ - المادة 51 من دستور، ج د ش المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية رقم 76

يرتبط مبدأ المساواة بمبدأ العدالة و الحرية ارتباطا شديداً، فالعدالة لا تحقق إلا بتطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين، كما أنه لا وجود للحرية بدون المساواة لأن المساواة هي الركيزة الأساسية لتحقيق الحرية بين الأفراد

ب- عدم الالتزام بمبدأ الجدارة و الاستحقاق في التوظيف:

" مبدأ الجدارة " أو كما سماه المشرع الجزائري " بمبدأ الاستحقاق " من أهم المبادئ العامة التي تكفل اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل المسؤولية و إدارة و تسيير الشؤون العامة فهو لا يقل أهمية عن مبدأ المساواة، لأنه يجعل من الصلاحية و الكفاءة و المؤهلات أساسا للاختيار الموظف العام¹.

و فيما يلي سنقوم بتحديد مفهومه و تحديد الضمانات الواجب توافرها لتطبيق هذا المبدأ:

1- مفهوم مبدأ الجدارة:

عرف المعداوي مبدأ الجدارة بأنه " ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية، و ليس على أساس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية² "

عملا بهذا المبدأ فإنه لا ينبغي أن يتم تعيين الموظفين العموميين استنادا لاعتبارات إقليمية أو علاقات عائلية أو شخصية أو سياسية و إنما انطلاقا من مبدأ أساس هو مبدأ الجدارة و الاستحقاق.

إن تطبيق هذا المبدأ سيؤدي لا محالة إلى تحقيق تكافؤ الفرص بحيث تصبح الوظيفة العامة حق لمن هو أهل لها بغض النظر عن نسبه أو أصله أو علاقته الشخصية.

¹ - تيشات سلوى، اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بخدمات العمومية الجزائرية - دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة

بومرداس ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، جامعة بومرداس ، 2010، ص 34

² - محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 07

2- ضمانات تطبيق مبدأ الجدارة:

يعتبر نظام المسابقة بنوعيه على أساس الاختبارات أو على أساس الشهادات هو أنجع الأساليب و الأكثر على الإطلاق تجسيدا لمبدأ الجدارة و الذي أخذ به المشرع الجزائري في الفقرتين الأولى و الثانية من المادة 80 من ق أ و ع.

أما أسلوب الانتخاب هو أسلوب لتعيين أعضاء رؤساء الهيئات المحلية لا يأتي بأصحاب الكفاءات و القدرات الإدارية غالبا، فالأفراد يختارون ممثليهم وفق اعتبارات أخرى ليست بالضرورة موضوعية. إضافة إلى أسلوب التوظيف المباشر فإنه لا يسمح بإجراء منافسة بين المرشحين و إظهار قدراتهم الشخصية.

بهذا فإن نظام المسابقة هي أكثر الطرق تجسيدا لمبدأ الجدارة و الاستحقاق لأنها وسيلة لمراقبة مؤهلات المتقدمين لشغل الوظائف العامة و ما استوعبوه من أنواع المعرفة التي تؤكد صلاحيتهم لشغل الوظائف العامة.

ما يمكنه التوصل إليه في الأخير أنه إذا ما تجاوز المبدئين السابقين في عمليات التوظيف و تم الاختيار على أساس المحسوبية و الوساطة و المحاباة، فإن هذا يعتبر نذير خطر و خلل في آن واحد، فالمواطن الذي يمنع من العمل رغم جدارته و كفاءته، يدرك حينها أنه تعرض لتمييز مما يشعره بالنظام و الإحباط و يفقد الثقة بالنظام الإداري و حتى النظام السياسي للدولة.

فحين الأخذ بمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة فإنه يحقق عدة مزايا أهمها إحساس الموظف بالمساواة و العدل و هذا ما يشعره بالأمن و الاستقرار الوظيفي، الأمر الذي يقوي انتمائه و ولاءه الوظيفي و إخلاصه و التفاني في خدمة الإدارة و المواطن على السواء مما يقلل من تفشي ظاهرة الفساد الإداري¹.

¹ - طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 43

الفرع الثاني

مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بواجبات الموظف العام

نقصد بواجبات الوظيفة العامة مجموع الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل بها حيث يعتبر الموظف العمومي الأداة و الوسيلة التي تباشر بموجبها الإدارة نشاطاتها و على ذلك يتعلق الإخلال بواجبات الوظيفة من أهم مظاهر نقشي الفساد الإداري. إلا أنه يمكن تقييم مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بواجبات الموظف العام إلى عدة أنواع منها الانحرافات الجنائية و الانحرافات المالية إلى جانب ذلك هناك انحرافات تنظيمية و انحرافات سلوكية و هما مناط الدراسة، و عليه سنتولى تقسيم هذا الفرع إلى:

أولاً: الانحرافات التنظيمية / ثانياً: الانحرافات السلوكية

أولاً: الانحرافات التنظيمية:

و التي جاءت في صورة كل من عدم الإلتزام بأوامر، وتعليمات الرؤساء و إفشاء الأسرار الوظيفية و الإهمال الوظيفي.

أ) عدم الإلتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء (عدم طاعة الرؤساء):

يقصد بالطاعة هنا: امتثال المرؤوس إلى الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية في شكل تعليمات، أو تعميمات، أو منشورات، أو كتب دورية، أو قرارات إدارية متعلقة بأداء واجباته وفي حدود ما تقتضي به القوانين و الأنظمة.

ذلك باعتبار أن الرئيس هو المسؤول الأول عن العمل، و أقدم خدمة وأكثر إدراكا للعمل الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي¹.

¹ - محمود محمد معابرة ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن ، ط 1، 2011، ص 130

وفي هذا الأساس نصت المادة 52 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يجب على الموظف التعامل بأدب و احترام في علاقاته مع رؤسائه و زملائه و مرؤوسيه¹".

(ب) إنشاء الأسرار الوظيفية:

إنشاء السر هو "الكشف عن واقعة لها صفة السر، صادر ممن علم بها بمقتضى مهنته عن قصد" وقد عرف أيضا بأنه: "تعمد الجاني اطلاق الغير على سر أو ثمن عليه بمقتضى عمله في غير الأحوال التي يجب عليه، أو يجوز له فيها ذلك".

وفي هذا الصدد لقد نص المشرع الجزائري على هذا الواجب من خلال المادة 49 من قانون الوظيفة العمومية نصت على أنه "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 بالمتابعات الجزائية".

(ج) الإهمال الوظيفي:

ويقصد به تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته و بالقدر الواجب من الحيطة و الحذر.

و يتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية:

- التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة.
- التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال.
- القعود عن بذل القدر الذي يبده الموظف العادي.
- التغيب عن العمل دون إذن و بغير سبب قانوني، أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل أو انصرافه دون إذن رسمي.

¹ - الامر 03/06 ، المادة 52، مرجع سابق

وهذا كله بسبب مخالفة الموظف اتباع القواعد القانونية أو الفنية التي تكفل حسن أداء العمل، فالالتزام الموظف بهذه المواعيد ليس التزاما شكليا وإنما هو التزام موضوعي ليس الهدف تواجد الموظف في جهة الإدارة، وإنما الهدف الأساسي قيام الموظف باختصاصه خلال هذه الفترة بدقة، ونشاط، وسرعة، و أمانة، فيبذل فيه جهده و طاقته في حدود المعقول مراعيًا في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل¹.

ولقد نصت عليها المادة 41 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"²

ثانيا: الإنحرافات السلوكية :

المقصود بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه.

أ) عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :

يقصد بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة " ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها.

وقد نصت المادة 50 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه " يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه" ، ونصت المادة 51 من نفس القانون " على أنه يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال، الأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات و التجهيزات و وسائل الإدارة"³

ب) سوء استعمال السلطة:

يقصد بسوء استعمال السلطة: "ابتغاء الموظف بممارسة اختصاصه لتحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون"

¹ - محمد محمود معابرة، المرجع السابق، ص 166-167

² - الأمر 03/06، المرجع السابق، المادة 41

³ - الأمر 03/06، المرجع السابق، المادة 50 و 51

أو بمعنى آخر الموظف يهدف من ممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون.

وبالتالي فإن سوء إستعمال السلطة يعد سلوكا غير أخلاقي و مظهر من مظاهر الفساد الإداري التي تفتت في الوظيفة العامة كما يعد أيضا سببا في الإطاحة بالعديد من الحكومات.

ج) المحسوية و الوساطة:

هذه الظاهرة تنتشر أثناء التعيينات في الوظائف، حيث يقوم بعض المسؤولين بتعيين أشخاص في الوظائف العامة على أساس القرابة، أو الصداقة أو قيام مسؤولين بتوزيع المساعدات العينية، أو المبالغ من المال العام على فئات معينة، أو مناطق جغرافية محددة ، و هذا ينطلق من دوافع نفسية أو قبلية أو إقليمية أو طائفية.

وهذا النوع من الفساد يعد الأخطر لأنه يتغلغل في الثقافة الإجتماعية، فيفقد المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات النزيهة و الأخلاقيات القويمة و غير القويمة.

الفرع الثالث

مظاهر الفساد المرتبطة بالإنحرافات الجنائية

من خلال هذا الشق سنحدد مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالإنحرافات الجنائية في صورة كل من الرشوة، و التزوير، و الإختلاس
أ) الرشوة:

إنّ الرشوة في الفقه هي " ما يعطيه الشخص لقاض، أو صاحب سلطة ليحمله على ما يريد و يدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء كان وزيرا، مديرا، عاملا ، مستخدما ، أجيورا أو عضو في لجنة أو غيرهم¹."

¹ - عنتر بن مرزوق، عبدو مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة في الجذور الأسباب و الحلول، دار النشر جيطلي ، الجزائر، 2009، ص 95

فالرشوة هي اتجار الموظف العمومي، أو القائم بخدمة عامة بوظيفة، أو إستغلالها بأن يطلب أو يقبل أو يحصل على عطية أو يعد بها، لأداء عمل من أعمال وظيفة أو الإمتناع عنه أو الإخلال بواجباته تعرف أيضا أنها انحراف الفرد وتشكل نوعا من أنواع الجرائم، إذ تنطوي على اتجار الموظف العام بوظيفته و استغلالها على نحو يحقق له فائدة خاصة، وهذا يؤدي إلى اختلال في ميزان القيم و العدل.

وهناك من يعرف الرشوة بأنها اتفاق بين شخصين، يعرض أحدهما على الآخر جعلاً أو فائدة ما فيقبلها لأداء عمل أو الإمتناع عن عمل يدخل في وظيفته أو مأموريته. جرم المشرع الجزائري الرشوة بموجب قانون العقوبات، غير أنه قد أعاد تنظيم أحكام الرشوة بمختلف أشكالها في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته وقد ألغى هذا الأخير المادة 128 مكرر 1 من قانون العقوبات المعدل و المتمم، المتعلقة بالرشوة في مجال الصفقات العمومية وذلك بموجب المادة 27 منه¹

ومن صور الرشوة التي تؤدي إلى الفساد الإداري و المالي في مجال الوظيفة العامة قيام المؤسسات المرشحة لتنفيذ المشروعات كالمطارات، و الطرق و الجسور و المباني بدفع رشوة لموظفي الجهة الإدارية التي تشرف على تنفيذ هذه المشروعات بمبررات أهمها تسهيل حصول المؤسسات الخاصة على المشروع المطروح و محاولة التأثير على المواصفات، و الرغبة بالفوز بالمشروع، ومحاولة تضخيم الأسعار أو التنصل من بعض مواصفات الجودة للمشروع قيد التنفيذ، أو محاولة الحصول على المساكن الحكومية المدعمة عندما يكون عدد المساكن محدودا مقارنة بعدد المتقدمين و المستحقين للحصول عليها.

¹ - بن بشير وسيطة، " ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع قانون الإجراءات الإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 60-61

ب (التزوير:

التزوير من الجرائم العمدية، فلتحقيق جريمة التزوير و العقاب عليها لا بد أن يكون الفاعل (الموظف العام) قاصدا للجريمة، وهو ما يسمى بالقصد العام، وأن يكون قد ارتكب الفعل بقصد استعمال المحرر المزور فيما زور من أجله، وهو ما يسمى بالقصد الخاص، ولا يتصور قيام القصد الخاص دون استناد إلى القصد العام، ومتى توافر القصد الجنائي بشرطيه العام و الخاص فلا عبرة بنوع الباعث على ارتكاب الجريمة.¹

ج) الإختلاس:

يعد اختلاس المال العام من أكثر الأعمال خطورة على الاقتصاد الوطني بالنظر إلى ما تسببه من استنزاف للكثير من الموارد المالية التي تستهدف تلبية الحاجات العامة وتحقيق التنمية في مختلف المجالات، وعلى هذا الأساس ورغبة منه في حماية هذا المال من كل انتهاك أو اعتداء قام المشرع الجزائري بتجريم هذا الفعل "اختلاس المال العام" وافر له إجراءات وعقوبات تتناسب وطبيعته.

ويعرف الإختلاس قانونا أنه من الجرائم التي تهدف إلى حماية السلامة العمومية وهي تقترب من فعل السرقة، فالركن المادي للسرقة هو الاختلاس، والاختلاس ليس سوى الفعل الذي تقوم به الجريمة ونتيجته هي خروج المال من حيازة المجني عليه ودخوله في حيازة شخص آخر.

ولقد نص المشرع الجزئي في المادة 29 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

01-06 على أن "يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة من 200.000

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

¹ - محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 206

ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها".¹

كما تنص المادة 112 من قانون العقوبات على أن "كل موظف عام اختلس أموالا أو أوراقا أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفة يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة.

خلاصة الفصل الأول

إن الفساد ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية توجد في كل دول العالم بعدما كان متفشيا بصفة كبيرة في البلدان التي كانوا يدعونها العالم الثالث حيث يتم الوصول إلى الحكم عادة بطرق غير مشروعة.

يحصل الفساد عادة في خطوط التماس بين القطاعين العام والخاص، وتقول في ذلك الباحثة سوزان روز اكرمان "كلما كان لدى مسؤول عام سلطة في توزيع منفعة أو تكلفة ما على القطاع الخاص فإن حوافز الرشوة تتولد".

ولقد حصل تطور لافت في مفهوم الفساد بعد سيطرة نظام العولمة على الاقتصاد العالمي وأصبح الفساد احترافيا يدخل في باب العمولات الكبرى والنسب المئوية والتسهيلات وأصبحت تلك الآفات سمة راسخة من سمات (الاقتصاد الحر) ويجاهر المعنيون بقبضها دون خجل أو حياء، كما يعتبرونها أمر عادي.

كما أن الفساد الذي يعم سائر المنظمات والمجتمعات التي يوم قد صارت له قواعد وقيادات و بنى تحتية داخلية ومحلية، كما تشابكت قنواته وآلياته مع قوى ومراكز نفوذ خارجية ودولية

¹ - القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادة 29

توفر له الحماية والدعاية يحكم المصالح والمنافع المتبادلة، وبالتالي فإن كثير من الوسائل والأساليب والأجهزة التي كانت ولا تزال مجتمعاتنا العربية تعتمد عليها لمواجهة الفساد هي ذاتها قد فسدت".¹

¹ - عامر خضير حميد الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر 2005 ، ص 113

الفساد ظاهرة ذات آثار مدمرة، يستوجب حتمية مكافحة مختلف أشكال المخاطر المحدقة والناجمة عنه، بنصوص قانونية رادعة، و بغرض مواجهة مخاطر الفساد عامة و الفساد الإداري خاصة من انحراف و استهتار الموظف العمومي، لما للوظيفة الإدارية من حرمة و كرامة قد استحدث البرلمان بغرفتيه نصوصا قانونية جديدة تضمنها بالخصوص في قانون 01/06 الصادر سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، حيث يعد من القوانين المستحدثة التي تسعى إلى خدمة التنمية عن طريق آليات فعالة و مرنة لمواجهة الأخطار التي تعرقل سير المرافق العامة، و لا تخرج تلك الآليات عموما عن تدابير إدارية تتعقد على أساسها المسؤولية التأديبية نتيجة الأخطاء و المخالفات المرتكبة من طرف الموظف العمومي. بالإضافة إلى ذلك كرس المشرع الجزائري آليات قانونية لمكافحة الفساد الإداري منها ما يتعلق بآليات الرقابة المالية على الأموال العمومية ومنها مايتعلق بآليات قمع الفساد المتمثلة في أجهزة إدارية متخصصة في مكافحة الفساد.

فيما يلي و محاولة لإيضاح تلك الآليات تطرقنا في المبحث الأول إلى آليات الرقابة المالية على الأموال العمومية والتي تتمثل في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ، أما المبحث الثاني فتطرقنا لآليات قمع الفساد والمتمثلة في الهيئة الوطنية والديوان المركزي لمكافحة الفساد، وفي الأخير قمنا بتخصيص مطلب لدراسة ميدانية لجهاز الشرطة كجهاز من الأجهزة التي تساهم في مكافحة الفساد.¹

¹- طوبال عبد الرحمان ، مرجع سابق، ص 52

المبحث الأول

آليات الرقابة المالية على الأموال العمومية

لا يقل دور أجهزة الرقابة المالية أهمية عن هيئات الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد عموماً والفساد الإداري خصوصاً بإعتبار أن لهذا الأخير شقاً مالياً يجب مكافحته، و يقصد بالرقابة المالية : " الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف الكامل عن الإنحرافات، ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة"¹ ومن هذا المنطلق سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة أجهزة الرقابة المالية بتقسيمه الى شقين: الشق الأول سنخصصه للمفتشية العامة للمالية و المراقب المالي، في حين الشق الثاني سنخصصه لمجلس المحاسبة كآلية من آليات الرقابة المالية.

المطلب الأول

المفتشية العامة للمالية

سنقسم هذا المبحث الى فرعين: الفرع الاول نحدد فيه صلاحيات المفتشية وآثارها في مكافحة الفساد، أما الفرع الثاني سيتم التطرق فيه الى قواعد سيرها.

الفرع الأول

صلاحيات المفتشية و آثارها في مجال مكافحة الفساد الإداري

تم إحداث المفتشية العامة للمالية بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 و هو تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، و قد حدد اختصاصها في بداية الأمر المرسوم

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 529 - 530

التنفيذي 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 ثم أعيد تنظيمها و تحديد صلاحياتها من جديد بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية كلها نشرت في الجريدة الرسمية رقم : 50 المؤرخة في 2008/09/07 حيث حددت صلاحياتها بموجب المرسوم رقم 272/08 ، والذي وسع من صلاحيات المفتشية العامة للمالية و مجال تدخلها.

وكذا المرسوم التنفيذي رقم 273/08 ، المؤرخ في 2008/09/06، الذي يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، و كذا المرسوم التنفيذي رقم 274/08 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، هذا قد أعاد تنظيمها المشرع أيضا في سنة 2009 و 2010.¹

ولغرض قيام المفتشية العامة بمهمتها المالية ذات الطابع الرقابي، تسخر لها صلاحيات قانونية تسهل عملها، كما يكون لهاته الصلاحيات نتائج، كأثر لهاته المهمة الرقابية، و هذا ما سنذكره تاليا .

أولاً: صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مجال مكافحة الفساد الإداري، إذ نجد تلك الصلاحيات في المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 272/08 و تتمثل هذه الصلاحيات الرقابية في:

- تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي، و المحاسبي لمصالح الدولة، و الجماعات الإقليمية، و كذا الهيئات و الأجهزة، و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تمارس الرقابة أيضا على :

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري .
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و كذا كل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية .

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 537

• كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

- تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات، أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية و الإجتماعية و العلمية و التربوية و الثقافية و الرياضية .

- و يمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر، يستفيد من المساعدة المالية من الدولة، أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية، أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.¹

وبخصوص تدخلات المفتشية العامة للمالية، أكد النص أنها متعلقة بتقييم أداء أنظمة الميزانية والتقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي، والتدقيق وتقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية. ويمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم أيضا بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية، وكذا النتائج المتعلقة بها.

ومن أجل تنفيذ جميع هذه الأعمال، فإن المفتشية العامة للمالية تتدخل من خلال مهام الرقابة والتحقق أو الخبرة، التي تقوم على إمكانية مراقبة إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها ودقة المحسابات وصدقها وانتظامها، حسبما أكد النص.

كما تخضع للرقابة شروط منح واستعمال المساعدات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية والهيئات و المؤسسات العمومية وتطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة .

وتحدد عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة. ويتم إعداد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر،

غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات، حسب النص كما تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة وتسلمه إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة المالية .
وفضلاً عن توسيع صلاحياتها، فقد زودت المفتشية العامة للمالية بتنظيم جديد في هيكلها المركزية محددة بمرسوم تنفيذي.

ويذكر أن المفتشية العامة للمالية التي يساعد رئيسها مديران للدراسات، تضم ثلاثة أصناف من الهياكل: هياكل عملية للرقابة و التدقيق (مراقبون عامون للمالية)، ووحدات عملية وهياكل للدراسات والتسيير¹.

وإضافة إلى هيكلها المركزية، تم تزويد المفتشية العامة للمالية بمصالح خارجية التي حدد التنظيم الخاص بها وصلاحياتها في مرسوم آخر .

وللاشارة، فإن هذه المصالح الخارجية مهيكلة في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها ب 10 ولايات هي وهران ، سطيف ، قسنطينة ، عنابة ، تيزي وزو ، مستغانم ، تلمسان ، سيدي بلعباس و الأغواط و ورقلة.

ثانياً: الآثار المترتبة على مهام المفتشية العامة للمالية الرقابية:

عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولوا الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين، القيام دون تأخير بأعمال تحيين هذه المحاسبة، أو إعادة ترتيبها .

وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخرات أو اختلالات يجعل فحصها العادي مستحيلاً، يحرر المسؤولون المذكورون في الفقرة أعلاه، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة .

وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء .

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 538 - 539.

ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد.¹ وعند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فوراً السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة، وعلى أي حال يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد.²

الفرع الثاني

قواعد سير الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية

نشير بداية إلى أنه تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية، في برنامج سنوي يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة. غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات، والجهات المذكورة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 272/08.

هذا وقد أنشأ المشرع بموجب المرسوم رقم 273/08 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ثلاث هيئات أنيط لها مهمة الرقابة (وهي:

1- الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم : ويديرها مراقبون عامون للمالية.

2- بعثة تفتيش : وهي وحدات عملية ويديرها مدير و بعثات.³

3- فرق تفتيش و فرق الرقابة : ويديرها مكفون بالتفتيش و عددهم 30 (المادة 12 من المرسوم 273/08).

هذا ويكون المفتشون ملزمون بما يلي أثناء أداء مهامهم :

1- تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها.

2- المحافظة في كل الظروف على السر المهني.

¹- المادة 07 من المرسوم التنفيذي 272/08.

²- المادة 09 من المرسوم التنفيذي 272/08.

³- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 273/08.

- 3- القيام بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة.
- 4- تقديم تقرير كتابي عن معيّناتهم مع الإشارة إلى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته.

أما عن كيفية سير وعمل المفتشية العامة للمالية فقد بينته المادة 14 من المرسوم 272/08 كمايلي:

- تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق ، وتكون الفحوص والتحقيقات فجائية، وتكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق .
- و حسنا ما فعل المشرع الجزائري عندما نص على فجائية الفحوص، والتحقيقات حتى لا يتم إعطاء فرصة للإدارات والمؤسسات العمومية لتدارك النقائص التي تعتري تسييرها الإداري والمالي، وكذا تغطية الثغرات المالية بما لا يسمح بكشف مختلف صور الفساد الإداري والمالي. و في إطار ممارسة مهامها يحق للوحدات العملية الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها، أو تشغلها الإدارات والمصالح والهيئات المراقبة .ولتمكين هذه الوحدات العملية من إتمام المهام الموكلة إليها، يتعين على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة القيام بما يأتي:
- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم و اطلاعهم على كل الدفاتر والوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة .

- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة .
- هذا ولا يمكن لمسؤولي المصالح وكذا الأعوان الموضوعة تحت سلطتهم التملص من القيام بالمهام المذكورة أعلاه، محتجين بإحترام الطريق السلمي أو السر المهني، أو الطابع السري للمستندات.¹ وكل رفض لطلبات التقديم أو الإطلاع المذكورة أعلاه يمكن أن يكون موضوع إذار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني .

وعند عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإذار، يحرر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 539.

العامة للمالية، محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي، ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك.¹

و عن انتهاء مهام الرقابة يعد تقرير أساسي يبرز المعايينات و التقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، يتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم و تسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة .

و يمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي يحكمها.²

و يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وصاياته بهذا التقرير ولهم أجل أقصاه شهرين للإجابة على المعايينات والملاحظات التي تحتويها هذا التقارير .

مما سبق و من خلال دراستنا للمفتشية العامة للمالية، نصل في الأخير إلى أنه بالرغم من كونها هيئة رقابية خارجية و لاحقة، إلا أنها مجردة من أي وسيلة أو آلية من آليات التأثير، أو الضغط كالتأشير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي، كما في حالة جرائم الفساد الإداري و المالي، لأن نتائج رقابتها لا تتجاوز ولا تتعدى إصدار التقارير التي تتضمن اقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة، إذ السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب يعود لها وحدها دون سواها سلطة اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ لها، بل أكثر من هذا فإن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة وهي تتمثل في رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية مثل سونطراك.

¹ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 272/08.

² - المادة 21 من المرسوم التنفيذي 272/08.

المطلب الثاني

مجلس المحاسبة

من المبادئ الأساسية التي تحكم الدولة الحديثة و التي تقتضي أن تكون ضمن بناءها المؤسساتاتي جهاز أعلى للرقابة المالية، تطلق عليه تسميات مختلفة، و يأخذ أشكال و أنظمة قانونية متعددة و باستعراض أنظمة الرقابة المالية، الموجودة في الدول يوجد نموذجين، النموذج الأول هو الأنجلوسكسوني و يتمثل جهاز الرقابة المالية فيه بجهاز أعلى للحسابات ملحق بالسلطة التشريعية، و الذي يؤدي دور الرقابة الإدارية، و لا يعتبر جهاز قضائي¹، أما النموذج الثاني فيطبق في فرنسا حيث يتولى وظيفة الرقابة المالية فيها جهاز أعلى يسمى محكمة الحسابات و هو جهاز مستقل في تنظيمه وسييره عن السلطة التنفيذية و القضائية، و يمارس رقابة ذات طبيعة قضائية و إدارية، و في الجزائر عرف جهاز وحيد و هو مجلس المحاسبة و الذي يمثل هيئة دستورية للرقابة المالية البعدية . وهو ماسنصله في هذا المطلب بتقسيمه الى فرعين، الفرع الأول سنخصصه للإطار القانوني لمجلس المحاسبة في حين سنخصص الفرع الثاني للرقابة القضائية والرقابة الادارية لمجلس المحاسبة.

الفرع الأول

الإطار القانوني لمجلس المحاسبة

سنتناول في هذا الصدد كل من نشأة المجلس وتطوره بصفته هيئة دستورية أنشئت بموجب ثاني الدساتير وبالتالي كان له محطات عديدة سنتناولها مرحلة بمرحلة وما ميزها، كما سنعرض إلى طبيعة المجلس القانونية وكذا تنظيمه الهيكلي كون العنصران يتداخلان فيما بينهما فالطبيعة يمكن الوقوف عليها من تنظيم المجلس و تشكيله، وطبيعة التنظيم تتماشى وطبيعة وظيفة المجلس².

¹ -محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العامة ، د.م.ج، الجزائر، سنة 2013 ،ص 459.

² -بن عيسى رحال محمد ،سايج جمال،آليات مكافحة الفساد في الوظيفة العمومية،مذكرة تخرج ماستر في الحقوق، جامعة عين تموشنت، الجزائر، 2017، ص 85.

أولاً: النشأة و التطور:

لعل أول ملاحظة يمكن إبدائها حول نشأة مجلس المحاسبة باعتباره جهاز رقابي، هو أن وظيفة الرقابة المالية في الجزائر منذ الإستقلال إلى غاية 1976 كانت تابعة لوزارة المالية تاريخ صدور الدستور الثاني للجمهورية الجزائرية، الذي كرس إنشاء مجلس المحاسبة من جهة، و وضع له صلاحيات متنوعة من جهة أخرى، باعتباره المؤسسة الجديدة و العليا للرقابة البعدية للأموال العمومية، وكان ذلك بموجب المادة 190 وتكون هذه الرقابة خاصة بجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب والمجموعات المحلية و الجهوية والمؤسسات الإشتراكية بأنواعها.¹

- **مرحلة القانون 05/80:** الذي أعطى الإختصاص القضائي و الإداري لممارسة رقابة شاملة على الجماعات و المرافق والمؤسسات والهيئات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني، حيث تنص المادة 03 على أنه يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و هو هيئة قضائية، و إدارية مكلفة بمراقبة مالية للدولة و المؤسسات المنتجة و المجموعات المحلية والمؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها.²

- **مرحلة القانون 32/90:**، نشير في هذا الصدد بأن هذا القانون جاء مباشرة بعد صدور دستور الذي تضمن عدة أحكام تختلف جذريا عن تلك التي تضمنها دستور 1976 فكان حتما أن تتماشى أحكام القانون 32/90 مع ما جاء في الدستور الجديد³، حيث أعاد النظر بصفة معمقة في رقابة المجلس وحصر مجال تدخله، حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية و المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري وجرده من صلاحياته القضائية وأصبح هيئة إدارية دون أي أثر قانوني كما فقد أعضاؤه صفة القاضي.

¹ - أحمد بلدونين، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هوم، الجزائر، سنة 2016، ص 59.

² - قانون 05/80 المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة، ج.ر.، العدد 10، 1980.

³ - أحمد بلدونين، المرجع السابق، ص 69.

-مرحلة القانون 20/95: الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة، و رفع دوره و جعل منه هيئة قضائية و إدارية، كما وسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما كان الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو المستفيدين منها.¹

و ما يميز هذا القانون هو استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية التي انتزعت منه بموجب القانون 32/90 ، الأمر الذي خول لهذا المجلس سلطة توقيع الجزاءات دون اللجوء إلى القضاء، و من أجل إعطاء أكثر حركية و شفافية لعمل مجلس المحاسبة و ضمان أكثر فعالية لوظيفة الرقابة نص هذا القانون على تنظيم هذا المجلس في غرف ذات اختصاص وطني تراقب قطاعات عمومية، و غرف ذات اختصاص إقليمي تراقب الجماعات المحلية، ويمكن أن تقسم الغرف إلى فروع.

- مرحلة قانون 02/10: و قد قام المشرع من خلاله بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية² حيث أصبح مجلس المحاسبة:

- يدقق في شروط استعمال الموارد المالية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في إطار اختصاصه، كما يتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها .

- يساهم في الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات الغير قانونية أو الغير شرعية .

- لا يمارس مجلس المحاسبة أي رقابة على بنك الجزائر باعتباره هيئة ذات طبيعة عمومية، عكس ما كان عليه الحال في القانون 20/95 .

- يدعم مجلس المحاسبة آليات حماية الأموال والأموال العمومية ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخرينة العمومية، أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

¹ - الأمر 20/95 ، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر العدد 48

² - الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر،

- تعديل دستور 1996 في عام 2016 بموجب القانون 01/16: حيث جاء في جو من الفضاء المالية التي مست القطاع العمومي، وكان استدراك المشرع من خلال إضافة جملة: " وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة "، كما ربط المشرع في هذا التعديل هدف رقابة مجلس المحاسبة في المساهمة في تطوير الحكم الراشد، والشفافية في تسيير الأموال العمومية. ثانيا: الطبيعة القانونية للمجلس و تنظيمه:

1- الطبيعة القانونية للمجلس:

تبنى الفقهاء شرطين أساسيين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، و يتمثل الشرط الأول في تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية، و الشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للاستئناف أو الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، وانطلاقا من هذا التصور فهو يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية متخصصة لكونها تطبق قواعد المحاسبة العمومية، هذا بالنسبة للقانون المقارن.¹

و لقد عرف الأستاذ محمد الصغير بعلي الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة بأنها: " جهات و هيئات قائمة خارج السلطة القضائية تتمتع عادة باختصاصات قضائية وادارية " ، و هكذا فإن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو بعبارة أخرى هو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون.²

و ينطبق هذا التعريف تماما على مجلس المحاسبة، و الذي يعتبر هيئة تتمتع باختصاصات قضائية و إدارية وهذا ما وافقته المادة 03 من الأمر 20/95 " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري ، و قضائي في المهمة الموكلة إليه " .

هذه الطبيعة الإزدواجية في الإختصاص تؤكدتها وتقرها المواد من 06 الى 27 من قانون 20/95 وهذا كجهة إدارية رقابية في المجال المالي، أما الخاصية القضائية في ممارسة

¹- نوار أمجوج ، " مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية " ، رسالة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية ، كلية الحقوق ، قسنطينة 2007، ص 45.

²-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم اختصاص الإداري، د.م.ج ، ط 2 ، الجزائر، 2008، ص 236.

الصلاحيات يدعمها خصوصا :

- التنظيم العام لمجلس المحاسبة، فمثلا نجد على مستواه: قضاة، نيابة عامة، كتابة ضبط، رؤساء غرف، ورؤساء فروع .

- ما ورد في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فيقوم مجلس المحاسبة بعد معاينته بتوقيع جزاءات قضائية .

- استعمال المشرع لبعض المصطلحات التي تدخل ضمن الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و التي توحى لنا بأننا أمام جهاز قضائي موازي للجهاز القضائي العادي، كأن نجد مثلا مصطلح " التحري " الذي يعد مصطلحا قضائيا إجرائيا ومصطلح " جلسة التشكيلة " ومصطلح " إصدار الحكم " " الإستئناف " " تبليغ القرار موضوع الطعن " ¹

أما بخصوص طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة من المادة 102 وما بعدها، كأن نقول المادة 1/107 " تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للإستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن " والمادة 1/110 تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة من تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية " .

2- تنظيم المجلس:

ينتظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات إختصاص وطني وعددها ثمانية و غرف ذات إختصاص إقليمي و عددها تسعة و غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية . و يتولى رئاسة المجلس رئيس يعينه رئيس الجمهورية و يساعده في ذلك نائب للرئيس، و يسند دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة لناظر عام و يساعده نظار مساعدون، كما يضم أيضا مجلس المحاسبة كتابة ضبط تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط.

أ-الغرف الوطنية: تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي

¹ - أحمد بلدونين، المرجع السابق، ص 95-96.

للوزارات و رقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها و كذا رقابة المؤسسات العمومية الإقتصادية.

ب-الغرف الإقليمية: تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي. كما يمكنها أن تراقب حسابات و تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.¹

ج-غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في إصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرين العموميون والأعوان الذين ألحقوا ضرار أكيدا بالخرينة العمومية أو بأملك الهيئات العمومية.

د-النظارة العامة: مجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام و يساعده نظار، و تتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و السهر على التطبيق السليم للقوانين و التنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

هـ-كتابة الضبط الرئيسية: يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي يكلف بإستلام و تسجيل قضايا المجلس من جهة و تحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى.

¹ -المادة 02 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، ج، العدد 6، ص 27..

و-مكتب المقررين العامين: ينشا لدى رئيس مجلس المحاسبة لجنة البرامج و التقارير، مكتب للمقررين العامين (عددهم ثلاثة) يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة بالتحضير لمشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والمشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة و حصيلته.

ي-المصالح الإدارية والتقنية: أخيرا يعمل مجلس المحاسبة بمساعدة هياكل الدعم على شكل أقسام تقنية و إدارية يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية والرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

أولاً: الرقابة القضائية للمجلس:

بموجبها يكون للمجلس صلاحيات تتشابه وما هو مألوف في القضاء العادي، وتشمل كل من تقديم الحسابات من طرف المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف وكذا مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية¹.

1- تقديم الحسابات و مراجعتها:

بخصوص هذا الإختصاص لمجلس المحاسبة، الذي ينطوي على تقديم الحسابات من ايداع لها من المحاسبين العموميين إلى تقديمها من طرف الأميرين بالصرف، زيادة على مراجعتها الذي يكون بالمعينة و الحكم عليها.

- تقديم الحسابات: لقد ألزم المشرع الجزائري جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها إلى مجلس المحاسبة مع نهاية كل سنة مالية وينصرف هذا الإلزام إلى فئتين، الأولى هم المحاسبون العموميون حسب نص المادة 1/60 من القانون 20/95 " يتعين على

¹ - المواد من 62 الى 65 من المرسوم التنفيذي 20/95، مرجع سابق.

كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة " ، أما الفئة الثانية هم الذين يكتسبون صفة الأمرين بالصرف وهذا بموجب المادة 63 من نفس القانون بقولها " يتعين على الأمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 07 من هذا الأمر، تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة عن طريق التنظيم " .

ويعرف المحاسب العمومي: "يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية ، ضمان حراسة الأموال، أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها ، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات " .¹

- أما عن آجال ايداع الحسابات فالمادة 60 السابقة الذكر أحالت إلى التنظيم بيان الآجال وطريقة تقديم هذه الحسابات، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 56/96 نجد المادة 02 تنص " يجب على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات المحلية، و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودع حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة المالية للميزانية المقفلة".²

هذا فيما يخص المحاسب العمومي، أما عن الأمر بالصرف هو كل مسؤول إداري مخول له من طرف القانون إمكانية تنفيذ عمليات مشار إليها في الميزانية العمومية، ولكن فيما يتعلق بالشق الإداري فقط .

والأمرون بالصرف هم الأعوان العموميون التابعين لمختلف الإدارات، والذين إضافة إلى كونهم موظفين يتمتعون بنظام خاص يمنحهم القدرة على اتخاذ القرارات في المجال المالي .

فالأمر بالصرف بأنه كل شخص مؤهل لإثبات دين لهيئة عمومية، وتصفيته والأمر بتحصيله

¹ - المادة 33 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر العدد 33، السنة 1990.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد انتقاليا الاحكام المتعلقة بتقديم الحسابات، ج.ر العدد 06، سنة 1996.

ولإنشاء دين على هذه الهيئة و تصفيته و الأمر بدفعه .¹
من خلال كل هذا نستنتج أنه يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة و الإحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الإقتضاء.

كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الأشكال في حالة تأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف المقصرين. و يمكنه أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم .

-مراجعة الحسابات: تعد عملا قضائيا يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين و التنظيمات المعمول بها.

2- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يتم التحقق من خلالها من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وتصدر على إثرها غرامات في حق مسؤولي أو أعوان المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.
فالمشرع الجزائري نص على أن رقابة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية العامة يخضع لها كل مسؤول أو عون في المؤسسات أو الهيئات العمومية المتمثلة في مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، المؤسسات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية .

كما يخضع لهذا النوع من الرقابة كل من المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري

¹ - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 15

والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة مالية .

ثانيا: الرقابة الإدارية للمجلس

يمارسها المجلس بصفته هيئة إدارية تمارس وظيفة رقابية على غرار الهيئات الإدارية الأخرى وهذا في مجال نوعية التسيير من خلال توصياته و ملاحظاته، فيلعب دور المشرف على الهيئات في تسييرها المالي كما يمثل المجلس هيئة استشارية لما له من شمولية رقابية في المجال المالي¹.

1- رقابة نوعية التسيير:

تتمثل رقابة نوعية التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات والمؤسسات الخاضعة له في تقييم هاته الهيئات والمصالح في استعمالها ومدى تسييرها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، كما يتأكد المجلس في هذا المجال من مدى وجود آليات الرقابة والتدقيق الداخلي، الأمر الذي يؤدي به إلى تقديم توصيات بخصوص ذلك لتدعيم آليات الرقابة والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية.

كما يراقب مجلس المحاسبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، كذلك هذا النوع من الرقابة يهدف إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها .

2- تقييم المشاريع و البرامج والسياسات العمومية:

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات و

¹ - أحمد بلدونين، مرجع سابق ، ص 101-102

المخططات والبرامج و الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية و التي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته.

هذا النشاط يعتبر استكمالا لدور المجلس في مهامه الرقابية، سواء ذات الطابع القضائي أو الإداري كما فصلنا سلفا، مما ينصبه كهيئة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية ذات طبيعة شمولية واسعة.¹

المبحث الثاني

الأجهزة الإدارية المسخرة لمكافحة الفساد الإداري

عمدت الجزائر من أجل مكافحة الفساد إلى تعزيز الثقة في مؤسسات الدولة و المساعدة على استعمال الموارد العمومية بفاعلية، بإنشاء و تفعيل دور الكثير من المؤسسات الرقابية ذات طابع إداري و وقائي التي تعمل على مكافحة الفساد و الوقاية منه، حيث يتجلى دور هذه الأجهزة و المؤسسات العامة في دعم التدابير الوقائية و القمعية لمكافحة الفساد، من خلال مساعدة المرافق و المؤسسات العامة على تحسين الأداء و تعزيز الشفافية و الحفاظ على المصداقية.

من بين الهيئات الإدارية الوقائية التي تكافح الفساد نجد "الهيئة الوطنية للوقاية الفساد و مكافحته ثم بعد ذلك قام المشرع باستحداث هيئة ثانية ذات طابع قمعي و ردعي و هو " الديوان المركزي لقمع الفساد" حيث يأتي هذا الأخير ليكمل و يتم دور الهيئة الوقائي بصلاحيات

¹ - المادة 72 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق.

ردعية و قمعية لتكتمل دائرة مواجهة الفساد و التي تبني أساسا على الوقاية أولا ثم مكافحة و الرد ثانيا و التي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد.¹

من أجل الإحاطة بحيثيات هذا المبحث سنتطرق إلى دراسة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الديوان المركزي لقمع الفساد في المطلب الأول ثم سنحاول التطرق في المطلب الثاني إلى دراسة ميدانية لجهاز الشرطة كأداة لمكافحة الفساد الإداري .

المطلب الأول

الهيئة الوطنية والديوان المركزي لمكافحة الفساد

في هذا المطلب سنحاول دراسة كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد عن طريق التطرق الى النظام القانوني لها أولا ثم اختصاصاتها و تقييم دورها من خلال الفرع الاول من هذا المطلب، أما في الفرع الثاني سنتناول الديوان المركزي لقمع الفساد من حيث الطبيعة القانونية له ثم اختصاصاته وأخيرا تقييم دوره.

الفرع الأول

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حرص المشرع الجزائري على إيجاد آلية فعالة من أجل ضمان تطبيق القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، و استجابة لمقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة في 31 اكتوبر 2001 بنيويورك، و الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة في 11 يوليو 2003 و اللتين نصتا على إنشاء آليات خاصة لمكافحة الفساد على المستوى

¹ - طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 73

الداخلي حيث نص القانون 01/06 على تأسيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية.¹ و الجدير بالذكر أنه ليست هذه هي الهيئة الوحيدة والأولى التي أناط لها المشرع مهمة تتبع الفساد وتجفيف منابعه، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منه الذي أنشأ سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 233/96 والذي تم حله نظرا لفشله الذريع في مكافحة هذه الآفة سنة 2000 ولعل أهم أسباب ذلك هو عدم استقلاليته في أداء مهامه الخطيرة الموكول له.

من أجل تتبع مدى فعالية دور الهيئة في الوقاية من الفساد و مكافحته يقتضي منا دراسة الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتعرف على اختصاصاتها، ثم تقييم مدى فعالية الهيئة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.

أولاً: النظام القانوني للهيئة:

عرف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته حسب ما جاء في نص المادة 18 من القانون 01/06 بأن: " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و هي تحت تصرف رئيس الجمهورية".

ولذلك نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المعاملين الإقتصاديين، وكذا في معاملة الأعوان العموميين و المنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية.

ومن أجل نجاعة و فعالية الهيئة في أداء اختصاصاتها المتباينة، خول لها نصوص قانونية ما يجسد استقلاليته نظرا لثقل المهام المسندة لها، و هي التصدي لظاهرة العصر المتمثلة، في الفساد و هو ما أكدته المادة 18.

¹ - المادة 18 من قانون 01/06 ، قانون سابق.

وتعد استقلالية الهيئة أمرا ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب مما يحد من جرائم الفساد بوجه عام، و لأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال المادة 19 من قانون مكافحة الفساد، مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة و التي حددت في الآتي:¹

- 1- قيام الأعضاء و الموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين، الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.
- 2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
- 3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.
- 4- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة والشتم و الإعتداء مهما يكن نوعه التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم .

ويتم قياس هذه الإستقلالية التي حددها المشرع بموجب نص المادة 19 سالفه الذكر حسب أربعة تدابير هي:

- 1- الطابع الجماعي للجهاز .
- 2- تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء.
- 3- تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة.
- 4- عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

هذا وقد منح المشرع أهلية التقاضي للهيئة كأثر مترتب على الشخصية المعنوية، وتمثيل الهيئة أمام القضاء يكون من طرف رئيسها وهذا وفقا للمادة 09 من المرسوم 413/06. كما نشير كذلك إلى أنه رغم تمتع الهيئة بالإستقلال المالي، إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وفقا للمادة 21 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم كما أن تلقي الهيئة

¹ - المادة 19 من القانون 01/06 ، مرجع سابق.

إعانات من الدولة يستلزم خضوعها لرقابة المراقب المالي و الذي يتولى وزير المالية تعيينه، مما يتضح لنا تبعية الهيئة من الناحية المالية إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل الهيئة مؤسسة أو جهاز تابعا ماليا للسلطة التنفيذية و تخضع للرقابة.¹

وبالتالي التساؤل الذي أطرحه ما قيمة الاستقلالية التي تعترف بها المشرع للهيئة وفي المقابل يجعل منها تابعة للسلطة التنفيذية خاصة لرئيس الجمهورية ؟

ويرى البعض أن سبب التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد من جهة باعتبار الجزائر من أوائل الدول المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، ومن جهة ثانية رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر ربما إرادة سياسية لمكافحة الفساد بصورة فعلية.²

وكأن المشرع عند تنصيبه للهيئة الوطنية جاء بمجرد الالتزام الذي تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة، وليس من أجل تنفيذ الإستراتيجية الوطنية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته.

غير أن اتجاه آخر يرى أن تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أمر يثير الطمأنينة والارتياح إذ تكون بذلك الهيئة بعيدة عن كل التدخلات والضغوط الخارجية كما أن الهيئة تتمتع بالقوة والعمل دون خوف من ملاحقة أسماء كبيرة ومؤثرة وفاعلة في الحياة السياسية و الإدارية وتلطخت أيديها بجرائم الفساد، الأمر الذي يساهم في تجسيد الاستقلالية السياسية للهيئة.

أما عن تشكيلة الهيئة:

بالرجوع الى المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة و تنظيمها نجد المشرع قد أضاف الطابع الجماعي للهيئة، حيث نصت المادة 05 منه : " تتشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و تنهى مهامهم

¹ - بن عيسى رحال محمد ،سايح جمال،آليات مكافحة الفساد في الوظيفة العمومية،مذكرة تخرج ماستر في الحقوق، جامعة عين تموشنت، الجزائر، 2017، ص 114.

² - خديجة مالكي، الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مذكرة تخرج شهادة ماستر في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015، ص 10.

بنفس الأشكال".

من هنا يتضح أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تتشكل من:

1- رئيس الهيئة:

إن تعديل نص المادة 05 من المرسوم 413/06 أصبح يثير التساؤل حول المركز القانوني لرئيس الهيئة الخاصة و أن المشرع لم يشر إليه في الصياغة الجديدة، غير أنه بالرجوع إلى المادة 10 من نفس المرسوم نجد أن رئيس الهيئة هو نفسه رئيس مجلس اليقظة و التقييم.

يتكون مجلس اليقظة و التقييم من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الوقاية منه رئيسا له و ستة أعضاء، و يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها.

يكلف رئيس الهيئة بمايلي¹:

- إعداد برنامج عمل الهيئة .
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم.
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي.
- إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.
- تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية.
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.

¹ المادة 09 من المرسوم الرئاسي 413/06، مرجع سابق

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية، عند الإقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء و في كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السُّلمية على جميع المستخدمين
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

2- مجلس اليقظة و التقييم:

تضم الهيئة مجلس اليقظة والتقييم، الذي يتكون من 06 أعضاء فحسب المادة 05 من المرسوم 413/06 يتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة و التقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها، و كفاءتها.¹

أما عن مهام مجلس اليقظة و التقييم فتتمثل وفقا للمادة 11 من المرسوم رقم 413/06 فيما يلي:

- برنامج عمل الهيئة و شروط و كفاءات تطبيقه.
- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد.
- تقارير و آراء و توصيات الهيئة.
- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة.

¹ - بن عيسى رحال محمد ،سايح جمال، مرجع سابق ، ص 117

- ميزانية الهيئة.
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.
- تحويل الملفات التي تضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام.

- الحصيلة السنوية للهيئة.

أما فيما يخص سير مجلس اليقظة و التقييم فإنه يجتمع مجلس اليقظة و التقييم مرة كل 3 أشهر بناء على استدعاء من رئيسه، و يمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه.

يعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع، و يرسله إلى كل عضو قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع و تقلص هذه المدة بالنسبة للإجتماعات غير العادية، دون أن تقل عن ثمانية أيام. كما يحضر عن أشغال الهيئة.¹

و تتمثل هيكله الهيئة حسب هذا المرسوم من:

- مجلس اليقظة و التقييم.
- مديرية الوقاية و التحسي .
- مديرية التحاليل و التحقيقات.

بالإضافة إلى الأمانة العامة للهيئة و التي توزع عليهم اختصاصات متباينة.

إلا أنه و بصدر المرسوم الرئاسي 64/12 المؤرخ في 2012/02/07 المعدل والمتمم

¹ - المادة 15 من المرسوم الرئاسي 413/06، مرجع سابق.

للمرسوم رقم 413/06 المتعلق بتنظيم وتشكيل الهيئة وسيرها، نص على هيكل جديدة كما يلي:

- مجلس اليقظة و التقييم.
- أمانة عامة يرأسها الأمين العام.
- قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسيس يقوم بكل الدراسات و التحقيقات و التحاليل الاقتصادية و الاجتماعية.
- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات.
- قسم مكلف بالتنسيق و التعاون الدولي.

ثانيا: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

حسب ما نصت عليه المادة " 20 " من قانون مكافحة الفساد فإننا نذكر بعض المهام الموكلة للهيئة كما يلي:¹

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو الهيئة العمومية أو الخاصة و اقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد و كذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الناجمة عن الفساد.
- جمع و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد لاسيما البحث في التشريع و التنظيم و الإجراءات و الممارسات الإدارية.

¹ قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و دراسة و استغلال المعلومات الواردة فيها و السهر على حفظها.
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد.
- السهر على التنسيق ما بين القطاعات و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و النظر في مدى فعاليتها.
- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في الوقاية من الفساد و مكافحته و تقييمها.¹

الملاحظ أن القانون قد كفل للهيئة حق تقديم طلبات لأي شخص طبيعي أو معنوي للإطلاع على الوثائق و المعلومات التي تراها مفيدة للكشف عن أفعال الفساد، واعتبار كل رفض معتمد يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة و يعرض صاحبها إلى عقوبة تتراوح بين ستة (06) أشهر و خمسة (05) سنوات حبسا و غرامة من 50.000 إلى 500.000 دج.²

ثالثا: تقييم مدى فعالية الهيئة في مكافحة الفساد الإداري:

باستعراض صلاحيات الهيئة يتضح أن أغلبها ذات طابع وقائي و تحسيبي، هذا بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي لها كما أن سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية في حالة معاينة إحدى جرائم الفساد مقيد إلى حد بعيد وهو ماسنوضحه من خلال مايلي:

¹- محمد هاملي، هيئة مكافحة الفساد و التصريح بالامتلاك كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة في الدولة، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يوم 10 مارس 2009.

²- المادة 44 من القانون 01/06، مرجع سابق.

1- غلبة الطابع الاستشاري والتحسيبي:

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة الوطنية أن معظمها ذات طابع استشاري، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها ينحصر أساساً في الوقاية وليس المكافحة، ويظهر ذلك جلياً من خلال الطبيعة الاستشارية لمهام الهيئة من خلال إصدار التقارير وابداء الآراء والتوصيات، وهو ما ورد ذكره في المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسيدا لمبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير لاسيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، أما الطابع التحسيبي لدور الهيئة فيمكن تحديده في إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناتجة عن الفساد وهو ما أكدته المادة 20 من القانون المتعلق 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

كذلك تكيف ضمن الاختصاصات الوقائية والاستشارية للهيئة ما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 01/06 والتي تنص على: " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعالجة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء." الشيء الملاحظ على هذا النص أن المشرع لم ينص على إشهار ونشر التقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام وبالمقارنة مع المشرع الفرنسي الذي نص على ضرورة نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية وكذا السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي تنشر تقاريرها إما في الجريدة الرسمية أو في الإنترنت، حتى تخضع للرقابة الشعبية.¹

¹-رشيد زوايمية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2007، ص 146.

2- محدودية الدور الرقابي للهيئة الوطنية:

للهيئة بعض الاختصاصات الرقابية والتي يمكن أن تساهم في الحد من الفساد بمختلف أشكاله من بينها جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، إضافة الى أعمال التحري التي تقوم بها الهيئة، لكن بالرغم من سلطة الرقابة والتحري التي منحت للهيئة الوطنية، وتظهر جليا في الحق في طلب المعلومات والوثائق وتسليط العقوبات على كل من يرفض تزويدها بها. لكن المهام الرقابية للهيئة محدودة وضيقة وتظهر في:

أهم ما نصت عليه المادة 22 من القانون رقم 01/06 : عندما تتوصل الهيئة الى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء ."

فالشيء الملاحظ من نص هذه المادة أن صلاحية الاتصال بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات العلاقة بالفساد يثير تساؤل و جدل حول طبيعة و عمل الهيئة.

- ضعف الهيئة من خلال عدم اختصاصها بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة والنافذة في الحياة السياسية والإدارية في الدولة.

- عند التصريح بالتملكات فان المصحح لا يكتب في التصريح ممتلكات زوجته إذ يكفي باكتتاب تصريحاته العقارية، والمنقولة فقط وأولاده القصر و هو ما تضمنته المادة 05 من القانون رقم 01/06 و لعل هذا راجع لكون النظام المالي للزواج في الإسلام و في القانون الجزائري هو الفصل في الذم المالية للزوجين و أيا كان السبب فإن عدم اكتتاب ممتلكات زوجته وحتى أولاده البالغين لا يضمنان مكافحة الفعالة للفساد المالي.¹

¹ - خديجة مالكي، الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق ص 32

3- تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية:

بالإضافة إلى الخصائص السابقة المميزة لعمل ودور الهيئة في مكافحة الفساد فإن هذه الأخيرة سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار بالرغم من أن المشرع قد كيفها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه لم يمنحها سلطة حقيقية ومستقلة في هذا المجال. ويظهر ذلك جليا من خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية، عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، وهو ما نصت عليه المادة 22 من القانون رقم 01/06 .

وفي الأخير وكتقييم لدور الهيئة الوطنية في مكافحة الفساد تبين لي غلبة الطابع الاستشاري والوقائي على عملها وصلاحياتها، كما أن المشرع قد أضعف إلى حد بعيد الدور الرقابي لها، وتتميز بالتبعية من ناحيتين؛ الأولى من ناحية التعيين باعتبار رئيس الجمهورية مختص بتعيين رئيس الهيئة الوطنية وأعضائه؛ ومن ناحية ثانية بتعيينها لوزير العدل فليس لها سلطة تحريك الدعوى العمومية ولا حتى بحق إتمام مهمتها المتمثلة في إخطار العدالة بقضايا الفساد إلا بعد إخطار وزير العدل غير أنه بالرغم من تجريد الهيئة من سلطة العقاب إلا أنها تساهم بشكل أو بآخر في الوقاية من الفساد والذي يعتبر أولى مراحل مكافحة¹.

الفرع الثاني

الديوان المركزي لقمع الفساد

من بين المساعي التي أحدثها المشرع الجزائري فيما يخص مكافحة الفساد، إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، الذي يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد و

¹ - عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 500.

ذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و التي أعيد تكييف صلاحيتها بصور تعليمية رئيس الجمهورية، و التي أوضحت بصريح العبارة العلاقة بين الجهازين و اختصاص كل منهما فأصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تهتم بالجانب الوقائي، أما الديوان باعتباره جهاز قمعي وردعي فتنحصر مهمته في البحث و التحري عن جرائم الفساد. لمعرفة أكثر دور الديوان المركزي في مكافحة الفساد الإداري فإن الأمر يقتضي منا التطرق إلى طبيعة القانونية الديوان المركزي ، ثم تشكيلته، و تنظيمه و كيفية عمله ، ثم دور الديوان في الحد من الفساد الإداري.¹

أولاً: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد:

بموجب صدور الأمر 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، و الذي أضاف الباب الثالث مكرر والذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، غير أنه أحال إلى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره .

و قد صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم الرئاسي 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره . حيث خصص المرسوم الرئاسي في مواده 02 و 03 و 04 لتبيان خصائص الديوان التي تميزه عن الهيئة وتساهم في بلورة طبيعته القانونية و تحديد دوره في مكافحة الفساد وتتمثل هذه الميزات فيما يلي:

1- الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية:

جاءت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 بصريح العبارة على أن الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تنحصر مهمته في البحث و التحري عن جرائم

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق ، ص 502-503.

الفساد و بهذا فهو لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى، فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط و أعوان شرطة، ينتمون إلى وزارتي الدفاع و الداخلية. يمارس الديوان صلاحياته تحت إشراف و مراقبة القضاء "النيابة العامة" مهمته الأساسية هي البحث و التحري عن جرائم الفساد، و إحالة مرتكبيها إلى العدالة، بعكس الهيئة التي مهمتها إصدار آراء و قرارات إدارية فيما يخص مكافحة الفساد باعتبارها سلطة إدارية.

2- تبعية الديوان لوزير العدل:

نجد المادة 03 من المرسوم الرئاسي 209/14 تنص على ما يلي: " يوضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام ، بعدما كان تابع لوزير المالية المكلف بالمالية في المرسوم السابق و يتمتع بالاستقلال في عمله و تسييره".

تعد استقلالية الديوان في ممارسة مهامه هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري، لكن بالرجوع إلى نص المادة 03 السالفة الذكر، نجد أن المشرع جعل الديوان تابع لوزير العدل و هذه التبعية تفقده استقلاليته و تقلص من دوره في الحد من جرائم الفساد الإداري.

أما فيما يخص أعضاء الديوان فهم يخضعون للازدواجية، التبعية و الرقابة أثناء القيام باختصاصاتهم إذ يخضعون لإشراف و رقابة القضاء من ناحية، و لوزير المالية من ناحية أخرى، غير أن هذا الإشراف غير كافي لتجسيد استقلالية مطلقة بحكم تبعية الأعضاء للسلطة التنفيذية أي بوجه خاص لوزير المالية.¹

بالرغم من المهام الخطيرة و الموكلة للديوان و المتمثلة في البحث و التحري عن جرائم الفساد إلا أن المشرع الجزائري لم يمتعه بخاصيتي الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي فيختص المدير العام للديوان بإعداد ميزانية و يعرضها على موافقة وزير العدل حافظ الأختام.

¹ - طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 92.

فوزير العدل هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في ما يخص ميزانية الديوان، أما المدير العام فهو الأمر الثانوي بصرف ميزانية الديوان.

هذا ما يؤدي تماما إلى القضاء على الاستقلالية المالية، على غرار الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي اللذان يعتبران من أهم الضمانات التي تجسد استقلالية أي هيئة من ناحية الوظيفة.

على الرغم من نص المادة 3 فقرة 2 من المرسوم أعلاه، على تمتع الديوان باستقلالية في عمله و تسييره، غير أن هذه الاستقلالية غير كافية لممارسة الديوان لمهامه بشكل تام و هذا راجع لسببين الأول: هو أن كل المهام المنوطة له قانونا تكون تحت إشراف و رقابة القضاء، أما السبب الثاني فيتمثل في انعدام تمتع الديوان بالشخصية المعنوية مما لا يمكن ضمان استقلاليته وظيفيا.

من خلال ما سبق نتوصل إلى أن عدم ضمان استقلالية الديوان وظيفيا و عضويا يتنافى و سياسة المشرع في مكافحة الفساد عامة و الفساد الإداري خاصة.

وفيما يخص تشكيلة الديوان:

حدد المشرع تشكيلة الديوان في الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 وهذا في المواد من 06 الى 09 منه وحسب المادة 06 فإن الديوان يتشكل من:

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.¹
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد .
- و للديوان زيادة على ذلك مستخدمين للدعم التقني والإداري.

¹ - المادة 15 من ق إ ج ج.

هذا ونصت المادة 09 من المرسوم المذكور أعلاه انه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد .

هذا وقد نصت المادة 07 من المرسوم أعلاه على بقاء ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين التابعون للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم .

كما يستفيد المستخدمون الموضوعين تحت تصرف الديوان، و المذكورين أعلاه زيادة على المرتب الذي يتقاضونه من المؤسسة، أو الإدارة الأصلية من تعويضات على حساب ميزانية الديوان تحدد بموجب نص خاص.¹

أما عن هيكلية الديوان المركزي لقمع الفساد:

حسب المواد من 10 إلى 18 من المرسوم السابق فإن الديوان عموما يتشكل من مدير عام و ديوان و مديرتين أحدهما للتحريات و الأخرى للإدارة العامة.

- المدير العام: يسير الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية وتنتهى مهامه حسب الأشكال نفسها. ومن المهام التي يقوم بها فقد حددتها المادة 14 من نفس المرسوم بحيث يقوم:

- بإعداد برنامج عمل الديوان ووضع حيز التنفيذ.
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي.
- السهر على حسن سير الديوان و تنسيق نشاط هيكله.
- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستوى الوطني و الدولي.
- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية.

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 506 - 507.

- الديوان:

حسب المادة 12 من المرسوم نفسه، يرأس الديوان رئيس الديوان و يساعده خمسة مديري الدراسات.

- مديرية التحريات:

نص المرسوم الرئاسي 426/11 أن الديوان يتكون من مديرتين، إحداها هي مديرية التحريات والتي تنظم في مديريات فرعية، بقرار مشترك بين وزير المالية و المدير العام للوظيفة العامة. أما مهام هذه المديرية فإنه يتمثل في الأبحاث و التحقيقات في مجال مكافحة جرائم الفساد¹.

- مديرية الادارة العامة:

مديرية الإدارة العامة هي إحدى مديريات الديوان، إضافة إلى مديرية التحريات المذكورة، وتوضع هذه المديرية تحت سلطة المدير العام، و تنقسم إلى عدة مديريات فرعية. من مهامها تسيير مستخدمي الديوان و وسائله المالية و المادية.

ثانيا: مهام وإختصاصات الديوان المركزي لقمع الفساد:

عزز المشرع الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد بآلية ردية جاءت لتغطي النقص الذي كان يعترى مهام الهيئة الوقائية، ولتحقيق هذه الأهداف دعم المشرع الديوان باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي تختلف كليا عن تلك الموكولة إلى الهيئة، من بينها:²

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد و مكافحتها و استغلالها.
- جمع الأدلة و القيام بتحقيقات في وقائع الفساد و إحالة مرتكبيها للمثل أمام الجهة القضائية المختصة.

¹ - المادة 16 من المرسوم الرئاسي 426/11، مرجع سابق.

² - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 509.

- 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 المختصة¹.
- ما يمكن ملاحظته على هذه المهام أن معظمها ذات طابع قمعي و ردعي تتوزع على هياكل موجودة في الديوان، و تنفرد كل هيكل في الديوان بتنفيذ الاختصاصات المكلفة بها. على ضوء الهدف المسطر الذي أنشأ من أجله الديوان، و المتمثل في البحث و التحري عن جرائم الفساد، نجد أن مديرية التحريات هي من بين الهياكل التي يتكون منها الديوان، هي فقط التي اسند لها مهام مرتبطة بمكافحة الفساد.

ثالثا: تقييم دور الديوان المركزي لقمع الفساد:

منذ إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد ومباشرته في تسيير الأعمال الموكلة له بموجب القانون لقي عدة صعوبات للوصول إلى بعض النقاط التي اعتبرت مركز فساد في كثير من المرات، بالرغم من ذلك كله فقد وضع الديوان يده على عدة ملفات وقام بالتحري بشأنها، وعليه ضرورة استحداث آليات أخرى على المستوى الوطني في مجال مكافحة الفساد من أجل تعزيز التعاون الدولي والثنائي لمواجهة الظاهرة، وكذا تعزيز الانسجام بين مختلف الشركاء الوطنيين والأجانب في مكافحة الفساد لتدارك النقائص الموجودة و للوقاية أيضا دور أساسي في مكافحة ظاهرة الفساد ولذا يجب تعزيز آلياتها لاسيما من خلال العمل على احترام قواعد الشفافية والنزاهة في التوظيف وفي تسيير المال العام وفي إبرام الصفقات العمومية.

¹ - المادة 05 من المرسوم 426/11.

إضافة إلى ذلك لا يمكن مكافحة الفساد بآليات وطنية فحسب، ولا بد من آليات دولية تسمح بجمع الأدلة وبتحديد الأموال المهربة بطرق غير شرعية وبحجزها ومصادرتها.¹

المطلب الثاني

دراسة ميدانية

(الشرطة كجهاز من أجهزة مكافحة الفساد)

بعدها تطرقنا إلى الجانب النظري المتضمن الإطار النظري للفساد الإداري و مظاهره و كذا حماية الوظيفة العامة من الفساد ، نقوم بإثراء الموضوع بإضافة جانب تطبيقي نتطرق من خلاله إلى دراسة حالة تم معالجتها من قبل المصلحة الفرقة الاقتصادية و المالية التابعة لأمن ولاية بومرداس ألا و هي رشوة الموظف العمومي على مستوى مديرية الضرائب. وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سنقوم فيه بالتعريف بجهاز الشرطة الجزائرية في حين سنتناول في الفرع الثاني قضية رشوة موظف عمومي على مستوى مديرية الضرائب.²

الفرع الأول

التعريف بجهاز الشرطة الجزائرية

تم إنشاء جهاز الشرطة الجزائرية بموجب مرسوم بتاريخ 22 جويلية 1962 تتولى عدة مهام في إطار صلاحياتها كالسهر على احترام القوانين و التنظيمات لاسيما ضمان حماية الأشخاص و الممتلكات ، الحفاظ و استرجاع الأمن العمومي الوقاية من الجريمة و الانحراف،

¹- حسناوي محمد عبد الرؤوف، دور الهيئة الوكيفية والديوان المركزي في مكافحة الفساد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة 2016، ص 55.

²- طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 97

مراقبة حركة تدفق الأشخاص على الحدود، المساهمة في عمليات أمن الدولة، السهر على حماية الموانئ والمطارات و بعض المؤسسات العمومية و الممثلات الأجنبية ، المشاركة في العمليات الكبرى للدولة في إطار المهام المنوطة لها.

لها تنظيم إداري وطني يتمثل في:

المصالح المركزية: وهي منظمة على النحو التالي:

1- المديرية المختصة: مديرية الشرطة القضائية، مديرية الإستعلامات العامة ، مديرية الأمن العمومي ، مديرية شرطة الحدود و الهجرة.

2- المديرية التقنية الإدارية و الإسناد: مديرية الموارد البشرية، مديرية المالية و الوسائل ، مديرية التعليم و المدارس، مديرية الاتصالات السلكية و اللاسلكية.

3- المصالح المركزية: المصلحة المركزية للإتصال و الصحافة، المصلحة المركزية للصحة و النشاط الإجتماعي و الرياضات.¹

4- المصالح الجهوية: و هي كالتالي:

-ناحية الشرق قسنطينة و تشرف على كامل ولايات شرق البلاد

-ناحية الوسط البليدة و تشرف على كامل ولايات وسط البلاد

-ناحية الغرب وهران و تشرف على كامل ولايات غرب البلاد

-ناحية الجنوب الشرقي ورقلة و تشرف على كامل ولايات جنوب شرق البلاد.

- ناحية الجنوب الغربي بشار و تشرف على ولايات تندوف وأدرار.

¹ - طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 98

- ناحية الجنوب تمنراست وتشرف على ولاية تمنراست.

الفرع الثاني

دراسة ميدانية حالة رشوة موظف عمومي

1- حيثيات القضية:

بداية تقدم إلى المصلحة المدعو/ س ، مسير شركة ، لأجل تقييد شكوى ضد المدعو/ ع الذي يشغل منصب رئيس فرقة التحقيقات الجبائية برتبة مفتش قسم ، حيث صرح على محضر رسمي بأنه بعدما قامت مصالح الضرائب بعملية تدقيق و رقابة جبائية الخاصة بمؤسسته للأربع سنوات السابقة ، تم تغريمه بمبلغ 13 مليار سنتيم و هذا راجع لتهربه الضريبي و عدم التصريح برقم أعمال الشركة الحقيقي و كذا تزوير بعض الفواتير التي يتم التصريح بها لدى مصالح الضرائب في حسابه السنوي لأجل استرجاع قيمة الدفع على القيمة المضافة (TVA)

- السالف الذكر أضاف أنه لما تقدم إلى مصالح الضرائب للإستفسار عن وضعيته و بالتحديد لدى المدعو/س كونه هو رئيس فرقة التحقيقات الجبائية، عرض عليه هذا الأخير منحه مبلغ 3.5 مليار مقابل تسوية وتصفية وضعيته الجبائية وهذا بتغيير الغرامة المالية التي أدين بها سابقا (13 مليار) إلى مبلغ 400 مليون فقط، ضاربا له موعدا بأحد المطاعم الفاخرة و ذلك لأجل منحه تسبيق مالي يقدر ب 500 مليون.¹

2-الإجراءات المتخذة:

- بناء على ذلك تم إخطار السيد وكيل الجمهورية التابع لقطاع الإختصاص بوقائع القضية

¹ - طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 99

عن طريق تقرير إخباري أولي مرفق بمحضر شكوى الضحية ، كما تم تسجيل الشكوى في سجل خاص على مستوى المصلحة، مع تحرير برقية رسمية إلى مديرية الشرطة القضائية .

- و بعد الحصول على تعليمة نيابية مفادها "فتح تحقيق في القضية " من السيد وكيل الجمهورية ، تم استدعاء المدعو/س للمصلحة من جديد ، حيث طلبنا منه جلب المبلغ الذي سيمنحه للمدعو/ ع و الذي سبق و أن طلبه منه لأجل وضع نسخ طبق الأصل على الأرقام التسلسلية المسجلة بها و إرجاعها له و هذا كإجراء.

- بعدها تم تحرير طلب ترخيص لاستخدام الوسائل التقنية إلى السيد وكيل الجمهورية و ذلك لحاجة الأعمال الإجرائية المرتبطة بالقضية ككاميرا تصوير دقيقة و كذا جهاز تسجيل الصوت.

- بعد إعطاء الضوء الأخضر من قبل السيد/ وكيل الجمهورية قام رئيس الفرقة بسن خطة عمل محكمة لأجل إيقاف الشخص المشتكى منه متلبسا ، و هذا بوضع تشكيل أمني محكم بالزي المدني داخل و خارج المطعم الذي سبق و أن اتفقا عليه، كما تم تزويد عناصر الفرقة بكاميرات مراقبة ، ووضع مسجل صوتي على جسم الضحية لأجل تسجيل المحادثة التي تدور بينهما، وعلى إثر عملية ترصد في محيط المطعم تمت عملية توقيف المعني متلبسا باستلامه المبلغ المالي حيث تم اقتياده إلى المصلحة لاستكمال الإجراءات القانونية.

- تم تحرير محضر ضبط و إيقاف من قبل ضابط الشرطة القضائية الذي قام بإيقاف المشتبه به (هذا المحضر يتم تدوين فيه جميع الأشياء التي يتم العثور عليها لدى الشخص الموقوف) حيث جاء في المحضر أنه بعد اجراء عملية التلمس الجسدي للشخص المشتبه به ، ضبط بداخل الجيب الخارجي الأيسر لمعطفه 02 أظرفة بنية اللون تحتوي على مبلغ مالي يقدر ب 500 مليون سنتيم، التي احضرها مسبقا الشاكي المدعو/ س ، وهي نفسها التي قامت عناصر الشرطة بنسخ البعض منها قبل تنفيذ العملية وكذا نسخة من الرد على التبليغ بالتسوية الذي سبق أن وعده به .¹

¹ طوبال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 100.

- كما تم سماع المدعو/ ع الذي نفى جملتا و تفصيلا معرفته بالمدعو/ س ، مصرحا بأن هذا الأخير هو من عرض عليه مزية لأجل تسوية وضعيته الجبائية الخاصة بمؤسسته ، غير أنه سرعان ما تراجع عن تصريحاته و هذا بعدما تم مواجهته بكل معطيات التحقيق (تسجيل صوتي و كذا صور طبق الأصل للمبلغ المالي الذي تم ضبطه بالإضافة إلى وثيقة الإشعار بتسوية الوضعية الجبائية بالإضافة إلى رد المتعامل المرفوع عليه كتابات بخط يده لأجل تغييره).

- حيث أكد أنه حقيقة كانت له عدة مقابلات مع المدعو/ س و ذلك لأجل البحث عن سبل تسوية و تبرير أعباء استغلال شركته التي عاينها سابقا وفق إجراءات المراقبة و التدقيق التي قام بها ، كما اعترف أنه هو من قام شخصيا بالكتابة على الوثيقة التي ضبطت بحوزته ، مضيفا أنه فعلا هو من طلب منه هذا المبلغ التي تم ضبطه في معطفه من قبل الضبطية القضائية على أن يقوم بتسوية وضعيته الجبائية لدى مصالح الضرائب.

- استمرارا للتحريات، تم سماع الشاكي للمرة الثانية الذي صرح بشأن وقائع ضبط المشتبه فيه متلبسا بالرشوة، بأنه حقيقة توجه إلى المطعم السالف الذكر أين التقى مع المدعو/ ع و تبادل أطراف الحديث بحيث قام هذا الأخير بالإطلاع على الرد المزمع إيداعه بمصالح الضرائب ، حيث قام بإحداث تغييرات على ذلك الرد و ذلك بتشطيب مقاطع و إضافة أخرى بخط يده ، كما قدم له بعض التوصيات التي من شأنها تيسير تسوية وضعيته الجبائية .

- على إثر ذلك تم إخطار السيد وكيل الجمهورية بمستجدات القضية كما تم إخطاره بأن تم وضع المشتكى منه في غرف الحجز تحت النظر على أن يتم تقديمه في 48 ساعة القادمة، و بعد استكمال جميع الإجراءات الخاصة بالقضية من قبل عناصر الفرقة ، تم تحرير تقرير إجمالي إلى السيد/ وكيل الجمهورية مرفق ب: ¹

¹- طويال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 101.

- محضر شكوى
- محضر سماع أقوال المدعو/ ع
- إستمارة معلومات
- محضر ضبط و إيقاف
- محضر خاص باستخدام الوسائل التقنية للتسجيل و التقاط الصور .
- حرز مختوم و مكشوف رقم 01 يحتوي على الأوراق النقدية
- حرز مختوم و مكشوف رقم 02 يحتوي على به تبليغ تسوية الوضعية الجبائية بعد عملية تدقيق محاسبية ، بالإضافة إلى رد التعلية النيابة و كذا الإذن بالتقاط التسجيل الصوتي.

3- نتائج التحريات:

من خلال التحقيق المنتهج في ظل هاته القضية، و الوقائع المسردة أعلاه، يتضح جليا اقتراف المدعو/ ع ، لوقائع ابتزاز أموال من الضحية المدعو/ س ، مسير شركة ، مستغلا في ذلك وضعيته المهنية بصفته موظف بإدارة الضرائب و قائم على التحقيقات الجبائية، من خلال مساومته و إيهامه تسوية وضعيته الجبائية و التغاضي على بعض المعطيات المحاسبية و تغيير أخرى، و مقابل ذلك فقد أقدم المشتبه فيه على طلب مقابل مالي كرشوة قدره 3.5 مليار سنتيم حسب إدلاءات الشاكي، و قد شرع في تجسيد طلباته من خلال قبضه لمبلغ 500 مليون سنتيم كتسبيق ، ضبط متلبسا بوقائعها .¹

¹- طويال عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 102.

4- العقوبات المقررة لجريمة الرشوة:

يشمل الجزاء القانوني لجريمة الرشوة مجموعة من العقوبات التي نص عليها المشرع الجزائري جزاءا لإقتراف الجريمة مهما كانت طبيعتها، و هي في هذا الصدد قد تكون سالبة للحرية و قد تكون عقوبة مالية كما جاء في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في بابه الرابع كالتالي:

في حالة ثبوت جريمة الرشوة للموظف العام فإن المشرع الجزائري حدد له حسب المادة " 25 " من قانون مكافحة الفساد بعقوبة من سنتين (02) إلى عشر سنوات (10) و بغرامة مالية من (200.000 دج) إلى (1.000.000 دج). إضافة الى العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة 9 من قانون العقوبات كالحجر القانوني و الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية و المدنية و العائلية و تحديد الإقامة و المصادرةإلخ.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال هذا الفصل حاولنا التحدث عن آليات مكافحة الفساد أين تطرقنا الى كل من آليات الرقابة المالية و آليات الرقابة الإدارية منها من لها دور وقائي ومنها من لها دور قمعي، هذا من الناحية النظرية أما من الناحية أو الجانب التطبيقي تطرقنا الى دراسة ميدانية لقضية رشوة عالجتها مصالح الشرطة الجزائرية باعتبارها جهاز من الأجهزة الإدارية المسخرة لمكافحة الفساد الإداري. وبالرغم من كل الوسائل و الأساليب و الأجهزة التي كانت و لا تزال مجتمعاتنا العربية عامة و الجزائرية خاصة تعتمد عليها لمواجهة الفساد إلا أن هذا الأخير صارت له قواعد و قيادات و بنى تحتية داخلية و محلية ، كما تشابكت قنواته و آلياته مع قوى خارجية و دولية توفر له الحماية و الدعاية بحكم المصالح و المنافع المتبادلة.

الختام

في ظل غياب الترشيح الاقتصادي والإجتماعي والسياسي، يتعاظم منسوب الفساد وتتسع مظاهره، وتتشابك حلقاته بدرجة كبيرة، ترهن مقدرات الأمة وتهدد مسيرة التنمية فيها، بحيث تصل إلى تهديم المكونات والأسس والروابط الاجتماعية، والدلائل يؤكدوا الواقع، إذ أن المعايير التي أشارت إليها بعض تقارير الفساد، تشير إلى تراجع معظم المؤشرات الاقتصادية في العديد من البلدان (ومنها الجزائر)، سببها يعود إلى استفحال ظاهرة الفساد في الإدارة وتسيير الشأن العام.

فالفساد الإداري أشبه بالمرض الخبيث يصيب عضوا من الجسم وما يلبث إلا إن يصيب كل أعضاء الجسم وتصبح عملية استئصاله شبه مستحيلة. وأصبح الفساد من الأمراض العالمية التي تعاني منها الكثير من بلدان العالم وخصوصا بلدان العالم الثالث.

وللقضاء على هذا الوباء يتطلب تفعيل وسائل الوقاية أولا لضمان عدم توسع المساحات الموجودة منه ثم تفعيل وسائل العلاج للقضاء عليه. ويتطلب ذلك تشريعات قانونية حاسمة في هذا المجال يتم تبنيها من قبل الجهاز الحكومي في الدولة. ويتطلب التأكيد على مثل هذه المواضيع في المحافل العالمية ليتم تبنيها عالميا إذ لا يزال أسلوب مكافحة الفساد دون المستوى المطلوب.

ومن خلال محاولتنا البسيطة هذه لدراسة موضوع الفساد الذي أصبح من اهتمام و أولويات الدول التي يشكلها في مختلف الميادين، نخلص إلى النتائج التالية:

- إن المشرع الجزائري قد وفق إلى حد كبير في وضع ترسانة قانونية غنية ومتضمنة لآليات مكافحة الفساد الإداري؛ أي أنه أفلح في خلق بيئة قانونية ملائمة، غير أنه بين هذا وبين فعالية النصوص القانونية يبقى عمل كثير، من مقوماته التطبيق الصارم للنص القانوني .

- شمل الفساد الإداري قطاع الوظيفة العامة من خلال ارتكاب بعض الموظفين العموميين لجرائم فساد أو تورطهم فيها ، في ظل قصور الحماية الممنوحة خاصة فيما تعلق بضعف

رواتب الموظفين في مواجهة ارتفاع الأسعار من جهة و إغراء أصحاب النفوذ لهم ، مما يؤكد صحة الفرضية.

- التستر على المخالفين والتجاوزات والتساهل مع حالات الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها من الممارسات والتي أصبحت بمثابة أعرف جديدة وذلك تحت غطاء المباحات في إطار زيادة أعباء الحياة اليومية.

-فيما يخص الأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري و على رأسها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فإننا نجد أن المشرع قد أحسن بخصوص اعتماده على مبدأ تعداد هياكلها و هو ما يعد ضرورة للتحكم و الضبط الفعلي للمهام، لكن هناك عدم إقرار من المشرع حول استقلالية الهيئة في وضع نظامها الداخلي كما لم تمنح لها الاستقلالية في تسيير شؤونها المالية (أخضعها للسلطة التنفيذية) و لتفعيل دورها ووجب على المشرع منحها استقلالية عن الهيئات الحكومية و كذا جعلها تتمتع باستقلالية مالية لضمان نزاهة تقاريرها.

- تفعيل دور و أداء المؤسسات الرقابية عن طريق نشر تقاريرها في الجريدة الرسمية ، إذ تعد الآليات التي أوجدها المشرع الجزائري محدودة الفعالية بالنظر إلى القصور الذي يشوب عملها مما يؤكد صحة الفرضية.

- إن عرض بعض التجارب الدولية الناجحة في مكافحة الفساد الإداري واستخلاص بعض الدروس منها، يمكن الجزائر من الاستفادة من هذه النماذج في جوانب متعددة، خاصة ما تعلق منها بالرقابة المتبادلة بين مؤسسات الدولة والفصل المتوازن بين السلطات، والمسؤولية، وفرض الجزاء المناسب على قدر المسؤولية في ظل وجود قضاء مستقل .

الختاتمة

وعلى ضوء ما سبق في دراسة وتحليل الأبعاد المختلفة لموضع الفساد ارتأينا تقديم بعض الاقتراحات والتي نرى أن الأخذ بها ووضعها موضع التطبيق العملي قد يؤدي إلى الوصول إلى نتائج ايجابية:

- التربية والتعليم للجيل الجديد من خلال مناهج تربوية صالحة تزرع السلوك الإنساني السوي .

- دراسة وتقييم احتياجات المواطن المادية والمعنوية دراسة شاملة يتم من خلالها منحهم المرتب اللائق لكي لا يستغل منصبه لأغراض خاصة وشخصية.

- التكليف الصحيح من خلال وضع الشخص المناسب في المكان المناسب من حيث الاختصاص و الخبرة والنزاهة والمقدرة على تأدية المهام المكلف بها.

- القضاء على المحسوبية والعنصرية والواسطة و الجهوية واستبدالها بالقناعة الوطنية وحب الوطن والمساواة.

- ضرورة منح مؤسسات الرقابة ومكافحة الفساد الضمانات القانونية والفعلية من أجل تأدية مهامها بشفافية، وأهم ضمانة هي الاستقلالية الوظيفية والعضوية والمادية عن السلطة التنفيذية حتى يتسنى لها مساعدة أجهزة الإدارة العامة على تحسين الأداء، وتقوية الشفافية في تسيير الشؤون العامة، والحفاظ على المال العام بالدرجة الأولى .

- على الجزائر بذل المزيد من الجهود في سبيل تفعيل كل من دور البرلمان و الجهاز القضائي و الإعلام و مختلف مؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد و تطبيق القوانين و تطوير الجهاز الإداري من أجل القضاء على البيروقراطية و الرشوة و المحسوبية وغيرها من مظاهر الفساد التي تنتشر في الإدارة الجزائرية بكثرة.

تم بقدرة الله تعالى

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- القرآن الكريم.

ثانياً: المراجع

(1) القوانين والمراسيم:

- 1- الأمر 20/95 ، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر. العدد 48.
- 2- الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.، العدد 50
- 3- قانون 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 ، المتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة، ج.ر. ، العدد 10، 1980.
- 4- القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر. العدد 33، السنة 1990
- 5- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، 2006.
- 6- المرسوم التنفيذي، رقم 123/95 المؤرخ في 29/04/1995، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية، ج.ر. ، العدد 26، سنة 1995.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد انتقاليا الاحكام المتعلقة بتقديم الحسابات، ج.ر. العدد 06، سنة 1996.
- 8- مرسوم رئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك 31 أكتوبر 2003، ج.ر. ، العدد 26 الصادرة في 25 أفريل 2004.

قائمة المصادر والمراجع

- 9- المرسوم الرئاسي رقم 137/06، المؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق ل10 أبريل 2006، ج.ر، العدد 24.
- 10- - المرسوم الرئاسي رقم 177/06 المؤرخ في 31/05/2006، يتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية، ج.ر العدد 36، سنة 2006.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 414/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر العدد 74 سنة 2006.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفاءات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين الغير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج.ر العدد 74 سنة 2006.
- 13- التعليم الوزاري المشتركة المؤرخة في 26 ماي 2008 تعدل و تتم التعليم الوزاري المشتركة رقم 08 المؤرخة في 16 اكتوبر 2004، المتعلقة بكيفية تنظيم واجراء المسابقات والاختبارات المهنية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الجزائر، 2008.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 249/14، المؤرخ في 13 ذي القعدة 1435 الموافق ل08 سبتمبر 2014، ج.ر، العدد 55.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر، العدد 50، 2008.

(2) الكتب:

-الكتب العامة:

- 1- بلال خلف السكاره، أخلاقيات العمل، ، ط1، ، دار الميسرة للنشر والتوزيع الأردن 2009.

قائمة المصادر والمراجع

- 2- بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال، النشر والإشهار وحدة الطباعة الروبية، الجزائر، 2009.
- 3- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم اختصاص الإداري، دم.ج ، ط 2 ، الجزائر، 2008.
- 4- عامر خضير حميد الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر 2005.
- 5- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 6- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 7- عنتر بن مرزوق، عبدو مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة في الجذور الأسباب و الحلول، دار النشر جيطلي ، الجزائر، 2009.
- 8- محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الجهة الشرعية، الجزائر، دار الخلدونية، 2009.
- 9- محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العامة ، دم.ج، الجزائر، سنة 2013.
- 10- محمود محمد معابرة ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن ، ط 1، 2011.

-الكتب المتخصصة:

- 1- أحمد بلدونين، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومه، الجزائر، سنة 2016.
- 2- أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الوظيفي و علاقته بالجريمة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، بدون طبعة، 2010.

قائمة المصادر والمراجع

- 3- سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 4- صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 5- محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- 6- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 7- محمود محمد معايرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع،الأردن، ط1، 2011.
- 8- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة، ط 3، الجزائر، 2013.

4) الرسائل والمذكرات:

1- رسائل الدكتوراه:

- نادية تياب، اليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو سنة 2013

2-مذكرات الماجستير:

- 1- بن بشير وسيلة، " ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع قانون الإجراءات الإدارية، ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- 2- بوسعيود باديس، مكافحة الفساد في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015
- 3- تيشات سلوى، اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية
- 4- دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة بومرداس ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، جامعة بومرداس ، 2010.
- 5- شويخي سامية، "أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام " مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011.
- 6- نوار أمجوج ، " مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية" ، رسالة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية ، كلية الحقوق ، قسنطينة 2007.
- 3- مذكرات الماستر:**
- 1- الوزاني كنزة، أثر الفساد الإداري على أبعاد التنمية 2004-2014 مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، تخصص رسم سياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي بونعامة ،خميس مليانة،2015
- 2- بن عيسى رحال محمد، آليات مكافحة الفساد في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة جامعة بوشعيب العايب عين تموشنت، 2017
- 3- حسناوي محمد عبد الرؤوف، دور الهيئة الوكفية والديوان المركزي في مكافحة الفساد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة 2016
- 4- حسونة بالقاسم، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، رسالة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- حمداد محمد، جرائم الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج شهادة ماستر، جامعة الجزائر3، 2018
- 6- خديجة مالكي، الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مذكرة تخرج شهادة ماستر في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015
- 7- ضيف فيروز، جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي، مذكرة مكملة من متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014
- 8- طوبال عبد الرحمان، الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج شهادة ماستر، جامعة الجزائر، 2018
- 9- عبد الحميد عاشوري، الفساد الإداري في الوظيفة العمومية، رسالة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014

(5) المجالات:

- 1- حسينة شرون، العلاقة بين الفساد و الجريمة المنظمة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009
- 2- خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، 2006
- 3- نواف سالم كنعان، الفساد الإداري و المالي، أسبابه، أثاره و وسائل مكافحته، مجلة الشريعة و القانون، جامعة الإمارات، العدد 33، 2008

(6) الملتقيات:

قائمة المصادر والمراجع

- 1- حميدوش علي، الحكم الراشد كسبيل لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، أيام 10-11 مارس 2009
- 2- رشيد زوايمية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، 2007
- 3- محمد هاملي، هيئة مكافحة الفساد و التصريح بالامتلاك كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة في الدولة، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يوم 10 مارس 2009.

الفهرس

- الإهداء.....ص ب
- التشرکات.....ص ج
- قائمة المختصراتص د
- المقدمة.....ص 01
- الفصل الأول: الإطار النظري للفساد الإداري.....ص 08
- المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري.....ص 08
- المطلب الأول: تعريف الفساد وأنواعه.....ص 09
- الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري.....ص 09
- الفرع الثاني: أنواع الفساد الإداري.....ص 16
- أولاً: حسب درجة تغلغل الفساد في المجتمع.....ص 16
- ثانياً حسب درجة التنظيم.....ص 17
- ثالثاً: الفساد من ناحية النطاق الجغرافي.....ص 17
- رابعاً: الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه.....ص 18
- خامساً: الفساد طبقاً للمجال الذي أنشأ فيه.....ص 18
- المطلب الثاني: أسباب الفساد وآثاره.....ص 20

- الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري.....ص 20
- الفرع الثاني: آثار الفساد الإداري.....ص 25
- المبحث الثاني: الوظيفة العمومية و مظاهر الفساد الإداري فيهاص 28
- المطلب الأول: ماهية الوظيفة العموميةص 29
- الفرع الأول: الوظيفة العمومية.....ص 29
- أولاً: مفهوم الوظيفة العمومية وأنظمتها.....ص 29
- ثانياً: تنظيم الوظيفة العمومية.....ص 33
- الفرع الثاني: الموظف العامص 38
- الفرع الثالث: المال العام وحمايته طبقاً للتشريع الجزائري.....ص 43
- المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الوظيفة العمومية.....ص 49
- الفرع الأول: مظاهر الفساد المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة.....ص 49
- الفرع الثاني: مظاهر الفساد المرتبطة بواجبات الموظف العامص 58
- الفرع الثالث: مظاهر الفساد المرتبطة بالإنحرافات الجنائيةص 61
- الفصل الثاني: الآليات القانونية لمكافحة الفساد.....ص 67
- المبحث الأول: آليات الرقابة المالية على الأموال العمومية.....ص 68
- المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية.....ص 68

- الفرع الأول:صلاحيات المفتشية وآثارها في مكافحة الفسادص 68
- أولاً: صلاحيات المفتشيةص 69
- ثانياً: آثارها في مكافحة الفسادص 71
- الفرع الثاني: قواعد سير الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للماليةص 72
- **المطلب الثاني: مجلس المحاسبة.....ص 75**
- الفرع الأول: الإطار القانوني لمجلس المحاسبة.....ص 75
- الفرع الثاني: الرقابة القضائية و الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبةص 81
- **المبحث الثاني: الأجهزة الإدارية المسخرة لمكافحة الفسادص 85**
- **المطلب الأول: الهيئة الوطنية والديوان المركزي لمكافحة الفساد.....ص 86**
- الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.....ص 86
- أولاً: النظام القانوني للهيئة.....ص 87
- ثانياً: إختصاصات الهيئةص 93
- ثالثاً: تقييم دور الهيئةص 94
- الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفسادص 97
- أولاً: الطبيعة القانونية للديوان المركزي.....ص 98
- ثانياً: مهام واختصاصات الديوان المركزيص 102
- ثالثاً: تقييم دور الديوان المركزيص 103
- **المطلب الثاني: جهاز الشرطة (دراسة ميدانية).....ص 104**

- الفرع الأول: التعريف بجهاز الشرطة.....ص 104
- الفرع الثاني: دراسة ميدانية حالة رشوة موظف عمومي.....ص 106
- الخاتمة ص 112
- قائمة المراجع و المصادر ص 116
- الفهرس ص 124