

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

قسم: الحقوق

تخصص: القانون الاداري

رقم: .....



مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

اعداد الطلبة: ميرة فوزية + كبويا لينا

تحت عنوان

تكريس مبادئ الوظيفة العامة كآلية وقائية لمكافحة الفساد

لجنة المناقشة:

اسم ولقب الأستاذ(ة)

اسم ولقب الأستاذ(ة)

اسم ولقب الأستاذ(ة)

جامعة .....

جامعة .....

جامعة .....

رئيسا

مشرفا ومقررا

مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2020

سَمَاءُ الدُّنْيَا

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

# سَمَاءُ الدُّنْيَا

السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

﴿ إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ

عَظِيمٌ ﴿ المائدة: 33.﴾



يا من أحمل اسمك بكل فخر ، يا رمز العطاء و الحنان ، يا من يرتعش قلبي لذكرك  
يا من أودعتني لله أهديك هذا البحث أبي الغالي : ميرة بلقاسم  
إلى حكمتي .....وعلمي ، إلى أدبي .....وحلمي ، إلى طريقي ... المستقيم  
إلى طريق..... الهداية ، إلى ينبوع الصبر والتفاؤل والأمل  
إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله أمي الغالية: ميرة فطيمة  
إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله، إلى من آثروني على أنفسهم  
إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة إخوتي: مبروك، ابراهيم، حمزة، لويزة، مروة  
إلى من كانوا ملاذي وملجئي، إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات  
إلى براعم الأسرة؛ ياسر، أبرار، هبة الرحمان، أسيل، محمد أصيل  
إلى الذي تركته أمه وهو في عمر الفطام عبد القادر  
إلى أختاي مليكة و صافية رحمهما الله  
إلى من يسعهم قلبي ولم تسعهم كلماتي ، وأدركهم القلب ولم يدركهم القلم.  
إلى من أحب الله ورسوله، ثم العلم والعلماء والوطن.  
أهدي ثمرة عملي



أهدي هذا العمل المتواضع الى :  
الى الوالدين الكريمين حفظهما الله وجزاهما عنا كل خير  
الى اخوتي وأخواتي  
الى زوجي الذي صبر عليا وكان لي سند في انجاز هذه المذكرة  
الى كل من يعرفني

كبويا لينا

## كلمة شكر

نشكر الله عز و جل الذي وفقنا في إنجاز هذا العمل المتواضع . و نتقدم  
بجزيل الشكر إلى الأستاذ والدكتور مقروف محمد وان كان وان قلت شكرا  
فشكري لن يوفيكم حقكم سعدنا بكونك كنت أستاذا مشرفا لنا نشكرك استاذنا  
على كل ما قدمته لنا من يد المساعدة، تحياتي لك أستاذنا الفاضل

كما نتقدم بجزيل الشكر للدكاترة الأعزاء قارة مولود و لجلط فواز ومهدي رضا  
دون أننسى شكر الاستاذ والدكتور كرمية عبد الحق على تقديمه يد المساعدة  
والشكر لكل من قدموا لنا يد العون وإلى كل من ساعدنا لإتمام هذا العمل سواء  
من قريب أو من بعيد .



27 أفريل 2020

\* ملحق بالقرار رقم 10824... المؤرخ في .....  
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي: جامعة محمد بوضياف (طليعة) - كلية الحقوق والعلوم السياسية

نموذج التصريح الشرفي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): ديرة فوزية الصفة: طالب، أستاذ، باحث طليعة  
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 800311113 والصادرة بتاريخ: 2016/04/25  
المسجل(ة) بكلية / معهد كلية الحقوق والعلوم قسم: حقوق  
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).  
عنوانها: تكرس هاديس الوظيفة العامة عالية  
وقامته مكانة العناد

أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية  
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2021/04/13

توقيع المعني (ة)



27 ديسمبر 2020

\* ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في .....  
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي: جامعة محمد بوضياف (طليطلة) - كلية الحقوق والعلوم السياسية

نموذج التصريح الشرقي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد (ة): يكنوي لينا الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالبة  
الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 201703389 والصادرة بتاريخ 2017/08/06  
المسجل (ة) بكلية / معهد الحقوق والعلوم الإنسانية قسم الحقوق  
والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).  
عنوانها: تكرس هبات في الوثيقة العامة عالية وقائية  
لمكافحة الفساد

أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية  
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2021/06/13

توقيع المعني (ة)

Ena

تعد ظاهرة الفساد من المواضيع الهامة والحيوية ذات الصلة الوثيقة بأمن المجتمع في حاضره و مستقبله لا سيما اذا تعلق الأمر بالمساس بقيم المجتمع ومثله، فالفساد يؤثر سلبا على الوظيفة العمومية والمصلحة العمومية ككل وذلك لخطورتها، باعتبار أنها تمس المجتمع بأكمله ، اضافة الى ما يمس الافراد بسببها، وقد اوضحت مجابهة الفساد الاداري ضرورة حتمية تسعى اليها جل الدول بما فيها الجزائر، هذه الاخيرة سعت جاهدة الى الحد من هذه الظاهرة من خال التوسيع في الآليات التقليدية واستحدثت آليات أخرى لتشمل كل جوانب الفساد.

كما أن موضوع الوظيفة العامة ايضا من المواضيع المهمة التي تعكس قدرة الدولة وتحكمها في ادارتها وقدرتها ايضا على تجسيد خططها التنموية في جميع القطاعات.

وقد عرفت الوظيفة العامة في الجزائر على مدى خمسة عقود عدة تغييرات استهدفت تكيفها وملائمتها مع التطورات التي تعرفها الادارة العامة، انتهت بصدر الامر 03/06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، ويعد قانون الوظيفة العامة 03/06 رغم الاصلاح الذي يحمله في طياته والذي يمس الوظيفة العمومية في كل جزئياتها الا أنه يعد ايضا امتدادا للقوانين السابقة وهذا من خلال تكريسه المبادئ والاسس التقليدية في الادارة العمومية فالأمر 03/06 لم يتخل عن هذه المبادئ ولم يغير فيها انما كرسها واعتمدها كأساس تبنى عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، وقد جاء لإحداث اصلاح في قطاع الوظيفة العمومية وتفادي كل النقائص والسلبيات التي كانت موجودة من قبل والتي كرسها القوانين المنظمة للوظيفة العمومية.

من هنا تأتي هذه الدراسة كمحاولة منا للوقوف على واقع الوظيفة العمومية على مستوى الادارات الجزائرية حيث تسهر الادارة فيها على تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ،وقد حاولنا في مذكرتنا هاته في البحث عن موضوع ذات صلة بالوظيفة وما أتى به المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة ونسيان كل ما أتى به من قبل وهذا من خلال تكريس المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية والتي تهدف في جوهرها لمكافحة الفساد الاداري ونهوض بالوظيفة العامة لتكون المرآة العاكسة للدولة.

أسباب اختيار الموضوع:

\*ارتباط الموضوع موضوع الدراسة بالتخصص العلمي الذي درست فيه، اذ أنه ذا صلة قوية ومتمينة بتخصص القانون الاداري الذي زاولت فيه دراستي وخاصة مقياس الوظيفة العامة.

\*رغبتي للبحث والاستطلاع في موضوع الوظيفة العامة ومدى ارتباطها وانعكاسها على الادارات العمومية.

\*كذلك نظرا لتوفر مادة البحث مما يمكن للموضوع الوصول الى نتائج واضحة

\*نظرا لتفاقم ظاهرة الفساد الاداري وانتشار المحسوبية والدخول في الوظيفة دون احترام مبادئ الوظيفة العامة.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة في كون الموضوع محل اهتمام لأنه أصبح من اخطر المعوقات التي تعترض قطاع الوظيف العمومي ،حيث حاولنا ان نبين المبادئ التي تنظم الوظيفة العمومية ثم البحث في نظام الوظيفة العمومية من خلال ابراز اسسها في نصوص تنظيمية اخرى ومدى تكريسها وتطبيقها على ارض الواقع للقضاء على الفساد الاداري.

وحتى نتمكن من الاحاطة بموضوع الدراسة واجابة عن التساؤل الرئيسي تم الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي ، لهذا قسمنا الموضوع الى فصلين تتقدمهما مقدمة وتتعقبهما خاتمة.

المنهج المتبع:

وحتى نتمكن من الاحاطة بموضوع الدراسة واجابة عن التساؤل الرئيسي تم الاعتماد على المنهج التحليلي الاستنتاجي الاصلح وهذا من خلال مميزات وخصائص هذا المنهج التي تنطبق أساسا على أهداف الدراسة التي تعتمد على تحليل النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية وإبراز المبادئ والاسس التي تقوم عليها الوظيفة العمومية من الناحية الشكلية والموضوعية، وللإحاطة بالموضوع اتضحت لنا معالم الاشكالية وبرزت جوانبها التي ارتأينا بلورتها في تساؤل رئيسي:

\*كيف نظم وكرس الامر 03/06 المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة من اجل تحقيق العدالة ومكافحة الفساد ؟

للإجابة على هذا السؤال الرئيسي قمنا بطرح الاسئلة الفرعية التالية:

- يعتبر مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة من المبادئ التي تركز عليها انظمة التوظيف المعاصرة ،فما مكانة هذين المبدأين في نظام الوظيفة العمومية؟
- الى اي مدى تخضع عملية التوظيف لمبدأ الكفاءة للوظيفة العمومية؟
- هل اصلاح الوظيفة العمومية من خلال الامر 03-06 كاف؟ ام ينبغي ايضا اصلاح كل النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية؟

وللاجابة على الاشكالية الرئيسية والإشكاليات الفرعية المطروحة اتبعنا الخطة التالية:

الفصل الاول : الاطار النظري لمصطلح الفساد الاداري

المبحث الاول: مفهوم الفساد الاداري

المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية

المبحث الثالث: تحديد المال العام

الفصل الثاني: الاصلاح بهدف تكريس مبادئ الوظيفة العامة

الفصل الثاني: تكريس مبادئ الوظيفة العامة كآلية وقائية لمكافحة الفساد

المبحث الأول: تكريس مبدأي المساواة والجدارة

المبحث الثاني: تكريس مبدأ المشاركة والحوار

المبحث الثالث: تكريس مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة

العمومية.

# الفصل الاول

## تمهيد:

يعتبر موضوع الفساد الاداري من المواضيع التي أخذت اهتمام العديد من الباحثين، هذه الظاهرة التي تعاني منها الدول المتقدمة والنامية وكذا المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء ، فقد اصبح الفساد جريمة تلحق بالمجتمع الأذى وتحدث اختلالا وانحرافا في اجهزة الحكومة، وتعتبر الجزائر من بين الدول التي عانت من ظاهرة الفساد ولا تزال الى ومنا هذا، لهذا كان موضوعنا حول هذه الظاهرة التي استفحلت في جل الشعوب ، ويعتبر الموظف الأداة التي تنفذ وتجعل من هاته الظاهرة في انتشار فضيع يسيء للادارة كما يسيء ويؤثر على المال العام، وقد ارتأينا لمعالجة هذا الموضوع ان نقوم بإعطاء التعريفات المحيطة بهذا الموضوع .

وقد قمنا بتعريف الفساد الاداري في المبحث الاول ، كما قمنا بتعريف الوظيفة العامة والموظف في مبحث ثاني لنتهي بتعريف المال العام وهذا كله لأجل الالمام بالموضوع من خلال مصطلحات قانونية سليمة ونتمنى ان نكون كقد وفقنا في ذلك.

## المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري

إن الفساد الإداري يعتبر من المواضيع المتشعبة ذات الأبعاد الواسعة التي أخذت تستشري في مختلف المجتمعات لتدق ناقوس الخطر العالمي على اختلاف أسبابها وأنواعها، ان أخطر ما ينجم عن الفساد الإداري هو الخلل الكبير الذي يصيب أخلاقيات الإدارة وقيم المجتمع فضلا عن سيادة حالة ذهنية لدى الأفراد والمجتمعات تسوغ الفساد وتجده له الذرائع لإستمراره واتساع نطاقه في الحياة لذا خصصنا هذا المبحث للتعريف بالفساد الإداري الذي أصبح ظاهرة منتشرة في جميع البلدان وخاصة النامية منها، حيث تشدد وطأة الفساد الإداري على الصعيد الاقتصادي التنموي وعلى الصعيد السياسي والاجتماعي.

## المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري

تتردد كلمة الفساد كثيرا في معاجم اللغة العربية ، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم وفي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، غير ان مدلولاتها تتقارب أحيانا وتتباعد أحيانا أخرى،

## الفساد لغة:

قال ابن منظور في لسان العرب: الفساد نقيض الصلاح فسد، يفسد، يفسد وفسد، فسادا فسودا فهو فاسد وفسيد، وتفسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده اذا أساء اليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالو هذا الامر مفسدة لكذا اي فيه فساد<sup>1</sup> قال الشاعر: أبو العتاهية: إن الشباب والفراغ والجدة مفسدة للعقل، أي مفسدة.

## معاني الفساد في الشريعة الاسلامية:

تكرر لفظ الفساد ومشتقاته في القرآن الكريم خمسين مرة موزعة على 23 سورة منه، بهيئات الفعل وتصريفاته، والمصدر واسم الفاعل، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا، وأما المصدر فذكر في أحد عشر موضعا، واسم الفاعل مفردا كان أو على صيغة الجمع في واحد وعشرين موضعا<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف، المجلد الخامس، القاهرة، ص 3412

<sup>2</sup> محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجة الشرعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2004، ص 07

ولقد ورد أكثر ألفاظ الفساد في القرآن الكريم متعلقا بذكر الموضع وهو الارض، قال الله تعالى: "ولا تفسدوا في الأرض بعد اصلاحها" (الأعراف الآية 56)

ومرة حدد في البر والبحر، في قوله تعالى "ظهر الفساد في البر والبحر" (الروم الآية 41)

ومرة بالقرى وهي بالبلدان والاقليم والمدن، يقول الله تعالى "ان الملوك اذا دخلوا قرية أفسدوها." (النمل الآية 34)

كما ميز بين المصلح والمفسد في قوله تعالى: "ويسألونك عن اليتامى قل إصلاح لهم خير وأن تخالطوهم فإخوانكم والله يعلم المفسد من المصلح ولو شاء الله لأعنتكم إن الله عزيز حكيم" (البقرة الآية 220).

ومرة بالبلاد لقوله تعالى: "الذين طغوا في البلا، فأكثروا فيها الفساد." (الفجر الآية 11-12)

#### مدلول مصطلح الفساد في السنة النبوية:

وردت أحاديث نبوية كثيرة في الفساد والمفسدين، والنهي والتحذير منها، والملاحظ ان معنى الفساد في السنة النبوية المطهرة جاء ليدل على نفس المعاني التي دل عليها القرآن الكريم مدلولاته تتمثل في:

\*تلف الشيء وذهاب نفعه

\*تغير الحال الى غير صلاح

\*فساد ذات البين

من بين هاته المدلولات تأتي بتلف الشيء وذهاب نفعه كمثل حيث قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "ألا وأن في الجسد مضغة اذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله ألا وهي القلب"<sup>1</sup>

تعريف الفساد في الاصطلاح الشرعي:

<sup>1</sup> مسلم بن الحجاج النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الجزء 03، ص 1220

لفظ الفساد عن جمهور الفقهاء الاسلاميين يطلق على مخالفة فعل المكلف للشرع أيا كان وجه المخالفة، وينبني على هذا عدم ترتيب الآثار الشرعية على التصرفات القولية وعدم سقوط القضاء في العبادات، وهو بذلك عندهم مرادفا للبطلان في معظم استعمالاته<sup>1</sup>

أما الحنفية، فالباطل لا يكون مشروع بأصل، والفاقد هو: ما كان مشروعاً بأصله لا بوصفه، والفاقد عندهم ما كان الخلل فيه شرطاً من شروط الأركان<sup>2</sup>، وعليه فهم يعتبرون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، ويرتبون بعض الآثار الشرعية على التصرفات القولية الفاسدة دون العبادات.

### التعريف الفقهي للفساد:

لقد تصدى الفقه لتقدم بعض التعريفات للفساد باعتبار ان معظم التشريعات الوضعية لم تعمل على تعريف الفساد وانما اكتفت بالنص على جرائم الفساد ومنه نتطرق الى التعريف العربي والتعريف الغربي كما يلي:

التعريف الغربي: الفساد سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا الى مكاسب خاصة أو معنوية، أو هو "سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة عامة، تتمثل أبرز تجليات هذا السلوك في الرشوة (تقديم العطايا لشاغل المنصب العام بهدف تلويث ضميره وذمته والمحسوبية) ونهب المال أو استخدامه بصورة غير مشروعة جريا وراء منافع ذاتية، كما يقوم ايضا على أولوية القرابة والصدقة أو الانتماء الديني والجغرافي وغيرها من المعايير، على الكفاءة والاستحقاق في اسباغ النعم واداء الخدمات<sup>3</sup>

التعريف العربي: من التعريفات العربية نجد التعريف للمدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد حين عرف الفساد على أنه: كل ما يتصل بالاكتساب غير المشروع أي من دون وجه حق وما ينتج عنه

<sup>1</sup> آدم نوح علي معاينة، مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، العدد الثاني، دمشق، 2005، ص 414.

<sup>2</sup> سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، اجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص 60.

<sup>3</sup> محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 20.

من تأثير على عنصري القوة في المجتمع (السلطة السياسية والثروة) أما الدكتور عطاء الله خليل فيعرف الفساد بأنه سوء استخدام السلطة او المنصب الاداري لغايات شخصية<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: أسباب الفساد الاداري

هناك أسباب عديدة أهمها:

- أسباب تربوية وسلوكية: مرتبطة أساسا بدور الاسرة والمؤسسات التربوية في الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفس البشرية.
- أسباب اجتماعية ودينية: متعلقة بالتركيبة السكانية والولاء العائلي والقبلي أو الحزبي وارتباط العادات والتقاليد باختلاف السلوك البشري اضافة الى ضعف دور مؤسسات وجمعيات النفع العام في القيام بدورها، ومن الناحية الدينية ضعف الوازع الديني وعدم التمسك بمبادئ الشريعة الاسلامية.
- أسباب سياسية: تتمثل في خلق جو مشجع للفساد الاداري نتيجة عدم استقرار الأوضاع السياسية أو فساد الأنظمة الحكومية، والتبعية السياسية ، وباختلاف الاحزاب والنظم التشريعية وعدم تناسبها وملاءمتها للظروف الاجتماعية والاقتصادية.
- أسباب قانونية وادارية: قد يرجع الانحراف الاداري الى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض المواد القانونية، الأمر الذي يعطي للموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب الى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين ومن الجانب الاداري ضعف الدور الرقابي على الأعمال وعدم وجود معايير واضحة للتعين في الوظائف العامة او القيادية، مما يؤدي الى سوء اختيار القيادات والأفراد، وضعف المسؤولية الادارية عن الأعمال الموكلة او المحاسبة عليها.

كل هذه الأسباب والعوامل تؤثر في الموظف مما تجعله يرتكب جرائم تؤثر في تحقيق أهداف المؤسسة وانحرافها عن المسار الصحيح التي وجدت من أجله وطغيان المصالح الخاصة على المصالح العامة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> فائزة ميموني وخليفة مراد، السياسة الجبائية للشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص226.

## المطلب الثالث: آثار الفساد الاداري

هناك عدة آثار أهمها الآثار الادارية والاخلاقية

\* الآثار الادارية: يمكن حصر بعض آثار الفساد الاداري داخل الجهاز الاداري في:<sup>2</sup>

- تدني وتراجع الكفاءة الادارية في الأجهزة الحكومية لعدم مراعاة الموضوعية أثناء التعيين والترقية حيث انتشرت المحسوبية والمحاباة مما جعل مرد ودية الجهاز الاداري في تراجع مستمر.
- انتشار الانتهازية ومحاولات توريث الوظائف العامة في مختلف المستويات الادارية.
- تدني نوعية وجودة الخدمة المقدمة من طرف الجهاز للجمهور هذا لتراجع مستوى ولاء واخلاء والموظفين.
- ضعف العدالة بين الرئيس والمرؤوس حيث تقوم على الاستبداد وعدم الثقة ما يؤدي الى الجمود وتفاقم المشاكل وبالتالي تعطيل مصالح الموظفين.

\*الآثار الأخلاقية: الفساد الاداري ليس مشكلة ادارية بالدرجة الاولى وانما هو أولا مشكلة أخلاقية، فهو انحراف عن القيم والمعايير الأخلاقية للموظفين كخيانة الأمانة والثقة والسعي نحو المصالح الخاصة وما ينجر عنها من قتل واعتداءات وثقافة الفساد لا تهدد فقط أسس الحكومة بل حتى ثقافة المجتمع<sup>3</sup>.

## المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية

ان مفهوم الوظيفة العمومية يفرض علينا أولا التعرض الى تحديد تعريفها، وهذا عن طريق التعرض الى التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية، وكذا التعريف الشخصي وهذا ما سنتناوله في المطلب الاول.

<sup>1</sup> سامية بعيبي، دور ثقافة التطوير الذاتي للموظفين في تطوير الفساد الاداري، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات ملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري، يومي 06-07 ماي 2012، ص 5.

<sup>2</sup> فضيلة عاقل، محاضرات في قانون مكافحة الفساد، في <http://Economie.univ-batna.dzcours>

<sup>3</sup> ماهية التسيير العمومي في: VURTUELCAMPUS.UNIV-MSILA.DZ 2016/12

كما ان التعمق في دراسة موضوع الوظيفة العمومية وفهم ماهيتها يقودنا الى التعرض الى أنظمتها والمتمثلة أساسا في النظام المفتوح والنظام المغلق للوظيفة العمومية وهو موضوع المطلب الثاني. فيما يخص المطلب الثالث فقد خصصناه لتعريف ومفهوم الموظف العمومي هذا الشخص الذي يعد أهم المحاور التي يتركز عليها المرفق العمومي في تقديم خدماته.

### المطلب الأول: تعريف الوظيفة العمومية

تختلف المصطلحات المستخدمة للدلالة على الوظيفة العمومية في الأنظمة المختلفة، حيث يستخدم المشرع الفرنسي مصطلح "الوظيفة العمومية"، أما المشرع الانجليزي مصطلح "الخدمة المدنية" وتختلف الدول العربية في ذلك أيضا فتستخدم بعضها اصطلاح الوظيفة العامة، مثل مصر ولبنان، أما الجزائر والمغرب فتستخدمان مصطلح "الوظيفة العمومية" أو "الوظيف العمومي" وهي دول تستمد نظمها القانونية من النظام الفرنسي أساسا، ويستخدم البعض الآخر اصطلاح "الخدمة المدنية" مثل المملكة الاردنية الهاشمية والسودان والمملكة العربية السعودية وهي بدورها متأثرة بالنظام "الأنجلوساكسوني" السائد في إنجلترا والملايات المتحدة الأمريكية<sup>1</sup>.

والحقيقة ان اختيار احد هاذين النظامين ليس بالأمر اليسير ذلك ان النظام يجب ان ينبع من البيئة المحلية التي سيطبق فيها،

ويمكن تعريف الوظيفة العامة على انها مجموعة من المهام والصلاحيات التي تكلف بها الشخص الذي يختار لهذه المهام عن طريق التعيين او الانتخابات بهدف أداء خدمات عامة وتحقيق الصالح العام.

وينصرف معنى الوظيفة العمومية الى تحديد الأشخاص الذين تستعين بهم السلطات العمومية في التكفل بالمهام التي هي من صلاحياتها لاسيما الخدمات التي ينتظرها المواطنون<sup>2</sup> ومن ثمة فإن مفهوم الوظيفة العمومية يتخذ معاني متعددة وهذا حسب المعيار المتخذ والنظرة المعتمدة في الرؤية والتحليل، أو من خلال طبيعة ونوعية مستوى العلاقات القائمة في المجتمع.

<sup>1</sup> ياسين ربوح "طبيعة الوظيفة العمومية في الاسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية(العدد19)(جوان2015)، ص

<sup>2</sup> Jean Marie Breton, la fonction publique, éd EDICEF, canada ,1990 ,p06.

حسب المعيار الشكلي: تعبر عن نظام قانوني خاص يظهر مميزاتا ويطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الادارات والمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الاداري.

حسب المعيار الموضوعي: يقصد بها مجموع مستخدمي الادارة الخاضعين لنظام قانوني منسجم

حسب المعيار المادي: الوظيفة العمومية تقوم بنشاط ذو طبيعة أصلية مقارنة بغيره من نشاطات القطاعات الاخرى يتميز بالتنسيق المهني الدائم مع عمل السلطات العمومية للإدارة<sup>1</sup>

المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العامة

أولاً: الوظيفة في النظام المغلق:

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الادارة العامة كمجموعة مستقلة تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة فحسب ولكن ايضا من حيث الاطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفين الذي يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها.

فعلى هؤلاء انا يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقيةهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وتكون هذا الحقوق ما يسمى عادة بالإطار المهني .

يتكون هذ النظام الذي يوجد اساسا بفرنسا وبريطانيا من عنصرين اساسيين هما:

-القانون اساسي

-الاطار المهني

المراد من القانون الاساسي انا الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين ،وانما هم يتطورون تحت ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتخولهم حقوقا تميزهم على باقي الطوائف المهنية الأخرى<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 47.

<sup>2</sup> عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الاداري(عمال السلطة الادارية ، أعمال السلطة الادارية، أموال السلطة الادارية، إمتيازات السلطة الادارية) دون طبعة،الدار الجامعية،بيروت،لبنان،1993،ص 18-20.

بصفة دقيقة يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف والادارة.<sup>1</sup>

اما الاطار المهني فمفاده أنا الموظف لا يدخل الى الادارة ليشغل منصبا معيناً ولمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة من للسلم الاداري ، وليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقيته بصورة منتظمة توفق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الادارة.

\*يتمتع النظام المغلق بجملة من المحاسن نذكر منها أنه:

1- يشجع نمو الصالح العام لدى الموظفين، اذ يجعل تحت تصرف الادارة أشخاصاً متشبعين بحكم بقائهم مدة طويلة في خدمتها.

2- يتلاءم مع وضعية الدول النامية، اذ يساعد على ضمان الاستقرار داخل الأجهزة الادارية، وعلى الزيادة في كفاءة الموظفين بصفة تدريجية ومنتظمة.

3- يسهل عمليات التوحيد من حيث التنظيم الاداري، وكذا اساليب العمل، كذلك من حيث التفكير الاداري.

\*فيما يخص مساوئ هذا النظام فنذكر أهم واكبر تلك المساوئ، كونه يلزم الادارة بتنظيم مهني دقيق ومعقد كثيراً ما يصعب معه التوفيق بين مقتضيات المصالح الادارية ورغبات الموظفين.<sup>2</sup>

### ثانياً /الوظيفة في النظام المفتوح

يوجد هذا النظام أساساً في الولايات المتحدة الامريكية وكندا، ويعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهن الاخرى، فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها، وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والاجراءات المعمول بها في عالم الشغل.

\*هو بدوره يتمتع بجملة من المحاسن وتكمن في الآتي:

<sup>1</sup> عدنان عمر، مبادئ القانون الاداري-نشاط الادارة ووسائلها، طبعة 2، منشأ المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص

<sup>2</sup> عب الغاني بيسوني عبد الله، المرجع السابق، ص 19

1- نظام بسيط رغم الأعباء المفروضة على الإدارة، إذ يتطلب إعادة نظر مستمرة في تصنيف الوظائف وترتيبها.

2- نظام مرن يتماشى وحاجيات الإدارة كما وكيفا، فالإدارة لا توظف من أجل التوظيف ولكنها تفعل أما ذلك من أجل سد حاجيات نوعية معينة.

\*أما فيما يخص مساوئه فنذكر منها:

1- يفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي متخصص يعفي الإدارة من تكملة تكوين موظفيها.

2- يعطي هذا النظام الأولوية للإنتاجية ولا يأخذ بعين الاعتبار الأهداف الأساسية الأخرى التي تعمل من أجلها الإدارة والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام.

المطلب الثالث: الموظف العمومي.

اشارت العديد من الدراسات في فرنسا أن مصطلح الموظف العام هو من أصل لاتيني يعود لكلمة "FUNCTI" وتعني المهمة، ويقول الاستاذ christien chouamon في مؤلفه عن الموظفين والوظيفة العامة " Les onctionnaires de la publique "

ان عبارة موظف عام: *fonctionnaire public* كانت اسبق في الظهور من عبارة وظيفة عامة: *fonction public* بل كانت تمهيدا لها على خلاف ما كان يجب ان يكون، لان الوظيفة العامة تصور في الذهن معنى الدولة بأسرها تلك التي يحمل لواء نشاطها العام والخاص طائفة الموظفين، وتتبلور السلطة في أيدي الموظفين العموميين الى حد يمكن معه القول بأن الوظيفة العامة هي وعاء السلطة لعامة وأن مولد الاولى مقترن بالثانية وأن خلود الوظيفة من خلود الدولة صاحبة السيادة والسلطان.<sup>1</sup>

ويختلف التعبير الذي يطلق على شاغل الوظيفة العامة في الدول المختلفة ففي فرنسا وبلجيكا يطلق عليه الموظف العام "Le fonctionnaire public" ونادرا ما يستخدم تعبير المستخدم العام "L'employé public" وفي إنجلترا يستخدم تعبير خادم الملك او التاج "Servant of the"

1 محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 04.

"crown" أو العامل المدني "Civil servant" أو المستخدم الكتابي "Clerc" والتعبير الأخير نادر الاستعمال<sup>1</sup>

وحيث صدر في فرنسا القانون الخاص بنظام موظفي الدولة في 19 أكتوبر سنة 1948 نص في المادة الأولى منه على أنه " يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة، ويشغلون إحدى درجات السلم الرئاسي في أحد الكادرات بالادارة المركزية للدولة او في المرافق القائمة على الأموال العامة أو المؤسسات العامة.<sup>2</sup>

وعليه يعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العمومي بأنه الشخص الذي يعهد اليه بوظيفة دائمة ضمن كوادرات الوظائف الخاصة بمرفق عام.

أما الولايات المتحدة الأمريكية فتعرف الموظف العمومي بأنه " كل فرد يعمل في ادارة أو مصلحة او جهة عامة بالولايات المتحدة الأمريكية في إحدى الوظائف بهذه الجهات سواء كل الوقت أو بعض الوقت " بل ويعالج الأمريكيون مبادئ علم الإدارة، بإعتبارها تسري على تسيير العمل في الادارات العامة أو المشروعات الخاصة لإتفاق الجوهر في كليهما بإعتبارهما تمثلان نشاطا انسانيا مبذولا بصفة جماعية في سبيل تحقيق هدف المشروع عاما كان أو خاصا، والجامعات الأمريكية ذاتها تدرس هذا العلم دون فصل بين الادارة العامة أو الخاصة.<sup>3</sup>

غير أنه يصعب وضع تعريف شامل ودقيق للموظف العام، يمكن تطبيقه على جميع الدول أو ينطبق على كل من يتصف بهذه الفئة، وذلك نظرا لإختلاف الأنظمة السياسية بين دولة وأخرى ولعل هو السبب الوحيد الذي جعل العديد من التشريعات الوطنية، تمتنع عن وضع تعريف محدد للموظف وتقتصر على مجرد تحديد الاشخاص الذين يمكن ادراجه تحت هذا المصطلح، تاركة امر تعريفه للفقهاء والقضاء.

<sup>1</sup> محمد حامد الجمل، الموظف العام، فقها وقضاء، الجزء الاول، النظرية العامة للموظف العام، بحث فقهي مقارنة وفقا أحدث التشريعات والفتاوى والاحكام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1969، ص39.

<sup>2</sup> محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 42.

<sup>3</sup> محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 69

لقد استقر فقهاء القانون الاداري على تعريف الموظف العام بأنه الشخص الذي يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة المرفق العام، تديره الدولة او الحكومة المركزية او السلطات المركزية اللامركزية بالطريق المباشر<sup>1</sup>

وبالرجوع الى القانون الجزائري 06-01 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ف المادة الثانية منه حدد المشرع مفهوم كالموظف العمومي بأنه:

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

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

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>2</sup>

كما أن التعريف الوارد في الامر 66-133 المؤرخ في جوان 1966 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة والنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966 عرف اول تشريع للوظيفة العامة الموظف العام في المادة الاولى والتي جاء فيها:

"يعتبر موظفين الاشخاص المعنيون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الادارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الادارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم ."

ومن هنا اشار النص بصريح العبارة انه حتى تنطبق صفة الموظف العام لا بد من توافر الشروط التالية:

1 بلال أمين زين الدين ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009، ص17.

<sup>2</sup> قانون 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الطبعة الاولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2006، ص04.

- 1- صدور قرار التعيين: فلا صفة للموظف دون تعيين. فينبغي على السلطة المختصة ان تصدر قرار اداريا تعترف بموجبه بتعيين شخص محدد وشغله لوظيفة معينة ومبينة في قرار التعيين. وقد تكون السلطة المختصة ادارة مركزية او ادارة محلية .او مؤسسة او هيئة عمومية.
- 2- ان يتعلق التعيين بوظيفة دائمة : ومن هنا لا يمكن اعتباره موظفا عاما من يشغل منصب مؤقت او تسند اليه مهمة مؤقتة .
- 3- ان يصدر القرار المتضمن ترسيم الشخص المعين في احد درجات التسلسل الاداري : فلا يكفي صدور قرار التعيين.

- التعريف الوارد في الامر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006:
- عرف الامر 03-06 الموظف العام في المادة 4 منه بانه: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الاداري. الترسيم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".<sup>1</sup>
- وقدم الفقه تعريفات متنوعة للموظف بانه " شخص يعهد اليه وظيفة دائمة يقوم بخدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام".<sup>2</sup>
- وحتى نكون بصدد موظف عام لا بد من توافر المعايير التالية :
- ديمومة الوظيفة او الخدمة الدائمة.
- ان يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام.
- ان يعين ويرسم من قبل السلطة المختصة.

وينصرف مفهوم الديمومة هنا للمنصب في حد ذاته ، وذلك من منطلق مبدأ استمرارية المرفق العام واستقراره ، وكذا شغل المنصب بصفة دائمة غير عرضية ، اذا تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة او الخدمات في المؤسسات العمومية لنظام التعاقد ، كما يجوز استثناء اللجوء الى توظيف متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في حالة انتظار تنظيم

1 عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الامر 03-06 والقوانين الاساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة ، الطبعة الاولى ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1436هـ-2015 م ، ص 19-20.

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 22.

مسابقة للتوظيف او انشاء سلك جديد للموظفين ، اوفي حالة تعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل<sup>1</sup> ، الا أنه لا يمكن لشاغل هذه المناصب ان يكتسب صفة الموظف العمومي بمفهوم القانون الاساسي للتوظيفة العمومية<sup>2</sup>.

كما نصت المادة 02 من الامر رقم 03/06 على ما يلي :

"يطبق القانون الاساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والادارات العمومية .

- يقصد بالمؤسسات والادارات العمومية، المؤسسات العمومية والادارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الاقليمية والمؤسسات ذات الطابع الاداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون".

فيما يخص التعيين فإن المركز القانوني للموظف فلا ينشأ إلا بموجب أداة قانونية تتمثل هذه الأداة إما في إصدار مرسوم رئاسي او تنفيذي او قرار وزاري او ولائي او في شكل مقرر صادر عن سلطة إدارية<sup>3</sup>، فالتعيين بهذا المفهوم شرط أساسي للتوظيف وفقا للأمر رقم 03/06 لذا لا يمكن أن يعتبر موظفا من قلد منصبا بطريق آخر كالانتخاب مثلا.

يجب ان يكون التعيين صادرا من الجهة المختصة به، فالدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 حدد الجهات المختصة بالتعيين في المناصب العليا، فيضطلع بذلك رئيس الجمهورية وفقا للمادة 78/77 من الدستور، ويتولى الوزير الأول التعيين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 78/77 من الدستور<sup>4</sup>، اما المناصب الأخرى فيعود أمر التعيين بها إلى الوزراء والولاة ورؤساء البلديات ومديري المؤسسات العامة، وعليه

<sup>1</sup> المادة 19 و20 من الامر 03/06.

<sup>2</sup> المادة 02/22، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> احسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزء الثاني، "جرائم الفساد- جرائم المال و الأعمال -جرائم التزوير، الطبعة الثالثة منقحة و متممة في ضوء قانون الفساد، دار هومة، الجزائر، 2006، ص09.

<sup>4</sup> قانون 19/08 ، المادة 09 منه المعدلة و المتممة من مادة 85 من الدستور1996.

فالمشروع الجزائري اشترط التعيين كوسيلة لتولي الوظيفة العامة واستبعد بذلك الوسائل الأخرى كالانتخاب.

أما بالنسبة للترسيم فإن التعيين وحده حسب القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية لا يكفي لاكتساب صفة الموظف العمومي، بل لابد من التثبيت في الوظيفة وعليه فالعوم المتمرن أو "المتربص" وهو الذي عين في وظيفة دائمة من غير أن يرسم فيها<sup>1</sup> - لا يعد موظفا عموميا الا حينما يتم ترسيمه في إحدى درجات السلم الاداري<sup>2</sup>، فيخضع بذلك للقانون الاساسي العام للوظيفة العمومي في كل نواحيه.

مع العلم ان المادة 3/2 من الأمر رقم 06-03 استثنت القضاة والمستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني ومستخدمي البرلمان من تطبيق هذا القانون وبالتالي فهم لا يعتبرون موظفين بمفهوم هذا الامر.

### المبحث الثالث: تحديد المال العام

لا يمكن للإدارة ان تباشر نشاطاتها وتحقيق اهدافها ما لم تتوفر لها الاموال اللازمة لهذا النشاط سواء اكانت هذه الاموال عقارات أو منقولات، هذا ما نسميه بالمال الذي اتفقت عدة تعريفات على انه الاموال المملوكة للدولة او أشخاص القانون العام لتفصيل أكثر ماذا نقصد بالمال العام وما علاقته بالادارة كيف لنا ان نحافظ عليه هذا ما سنتطرق عليه ضمن هذا المبحث وقسمناه لثلاث مطالب بحيث نتحدث عن المال العام في التشريع المقارن في مطلب اول و المال العام في التشريع الجزائري ثم تحديد المال العام في مطلب ثالث.

#### المطلب الاول: المال العام في التشريع المقارن

بالرجوع الى نصوص القانون المدني الفرنسي نجد انه تناول الأموال العامة في المواد 538 الى 541 على التالي:

<sup>2</sup> عبده عز الدين، عملية تدريب الموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع القانون العام تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2001-2002، ص 69.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 22

فقد نصت المادة 538 على أنه: "تعتبر أموالا عامة الطرق والشوارع التي تتكلف بها الدولة، الأنهار والجداول الصالحة للملاحة أو القابلة للعوام، شواطئ طروح ومحاسر البحر، الموانئ، المراسي، وعموما كل الاجزاء الاقليم الفرنسي غير القابلة للتملك الخاص"

وتنص المادة 539 على أنه " تنتمي الى الأموال العامة، كل الأموال الشاغرة وبدون مالك، والتي لا وارث لها أو التركات التي تخلى أصحابها عنها"

أما المادة 500 فتقتضي بأن " تنتمي الى الأموال العامة، كل الأملاك الشاغرة وبدون مالك، والتي لا وارث لها او التركات التي تخلى أصحابها عنها"

أما المادة 541 تنص على أنه " وتنتمي الى الدولة الأراضي والحصون الحربية التي فقدت صفتها ولم يتصرف فيها بشكل مقبول او لم تنتف ملكيتها لها"

ولبيان ماهية الأموال العامة لم يكتف المشرع الفرنسي بتعداد بعض هذه الأموال فحسب، بل يتبنى معيار عدم القابلية للتملك الخاص أيضا، غير أن هذا المسلك لا يؤدي الى التحديد الدقيق لهذه الاموال، اذ مهما يكن تعدادها فلن يفلح في الإحاطة بها كلها، كما ان معيار عدم القابلية للتملك الخاص لا يعتبر ذا فائدة عملية لأن ما يستحيل ان يمتلكه الخواص يحتاج في حد ذاته الى معيار<sup>1</sup>

أما هذا الغموض الذي يشوب معنى الأموال العامة راح الفقه الفرنسي يبحث عن حقيقة هذه الأموال، وطرح معايير عديدة ميز بها بين الأموال العامة والأموال الخاصة التابعة للأشخاص العامة<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: المال العام في التشريع الجزائري

تنص المادة 688 من القانون المدني الجزائري على أنه " تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل او بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة او لإدارة، أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع اداري..."

والملاحظ من خلال نص المادة 688 انها :

<sup>1</sup> أ عمر يحيواوي، نظرية المال العام، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص11.

<sup>2</sup> أ عمر يحيواوي/ المرجع السابق، ص 12

- لم تحدد هذه المادة طبيعة صلة الدولة بهذه الاموال بذكرها لعبارة أموالا للدولة أما النص الفرنسي فكيفها بأنها صلته ملكية فتكون ترجمة النص كالتالي: "تعتبر أموالا مملوكة للدولة...."
- ومن هذا تثار مسألة أملاك الدولة لأول مرة في اطار عبارة شاملة في القانون الجزائري.
- أراد المشرع الجزائري تكريس وحدة هذه الأموال من خلال اكتفائه بذكر اموال الدولة دون لاشارة الى اموال الاشخاص العامة الاخرى في الدولة او الولايات والبلديات تماشيا مع الفكر الاشتراكي وتجسيد لنظام المركزية في ادارتها وتسييرها لكن هذا الاعتقاد يتنافى مع التطبيق العملي في هذ المجال والذي يلاحظ فيه الاعتراف للأشخاص العامة بملكية اموالها وادارتها لها<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: حماية المال العام

يقتضي تخصيص الاموال العامة للمنفعة العامة تقدير قواعد قانونية خاصة، من شأنها كفالة الحماية القانونية اللازمة لضمان استمرار هذه الاموال في تأدية وظائفها المبتغاة من تخصيصها للنفع العام .

ان تخصيص مال معين لتحقيق اهداف انفع العام يقتضي بضرورة تكريس الحماية اللازمة له حتى لا تعطل الغايات المرجوة ، فنجد قانون الاملاك الوطنية ينص على القواعد الاساسية التي تكفل هذه الحماية اضافة الى الحماية المدنية والجنائية .

### اولا / الحماية المدنية

تمثل الحماية المدنية للأموال العمومية في بعض القواعد القانونية التي تهدف تأمين المال العام وتحصينه مما قد يعوق تحقيق الغرض العام ا لذي خصص المال لخدمته وتحقيقه لهذه الحماية تعنى ضمان بقاء مكونات المال العام ، كما هي سواءا من مواجهة الاشخاص العامة او الافراد على حد سواء، فلا يجوز لجهة ادارية ما ان تتنازل عن جزء من خدماتها المالية بصورة غير مشروعة ولا يتأتى للفرد ان يقيما جزء من اموال الدولة العامة ثم الادعاء باكتساب ملكيته بالتقادم<sup>2</sup> .

عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الاموال العامة، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1983، ص12.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين ، صول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، مصر ، ص556.

وبناء على ما سبق فان الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني تظهر لنا في ثلاث صور كالآتي:

- 1- عدم جواز التصرف في المال العام.
- 2- عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم .
- 3- عدم جواز الحجز على المال العام.<sup>1</sup>

### ثانيا/ الحماية الادارية

تتمثل الحماية الادارية للأموال العامة في تلك الاجراءات التي تمارسها الجهات او الاجهزة الادارية المكلف قانونا بحماية هذه الاموال من كل انواع الانتهاكات ويمكن تقسيم هذه الاجهزة الى قسمين:

- الاجهزة المختصة على المستوى المركزي وتتجلى في وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية للوزارة بالإضافة الى الجهاز وهو مجلس المحاسبة الذي يمثل الجهاز الاعلى لرقابة على الاموال العامة.
- على المستوى المحلي وتتجلى في تلك الهيئات المحلية والاجهزة الادارية التابعة لها ودورها في تنظيم وتسيير الاموال العمومية بهدف حمايتها والمحافظة عليها ، من هذه الهيئات نجد الولاية ومديرية املاك الدولة

### ثالثا/ الحماية الجنائية

تعددت الجرائم الواقعة على المال العام ، فقد يتعرض هذا المال للسرقة والنصب او التحويل والاختلاس وهذا لمنع التعدي او الاضرار بالمال العام ، ولعل المشرع قد ادرج اهم هذه الجرائم التي تقع على المال العام ضمن نصوص قانون العقوبات ونص القانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> زايدي عبد السلام ،النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام ، جامعة الجزائر ، 2012،ص172.

<sup>2</sup> اعمر يحيوي ، المرجع السابق،ص112. 113.

حيث يرجوع لنص المادة 119 من قانون العقوبات الجزائري نجد ان المشرع يعاقب بشدة القضاة و الموظفين والضباط العموميين في حالة اختلاسهم او تبديدهم او حجزهم او سرقتهم للأموال العامة .

## خلاصة الفصل الأول:

لقد تناولنا الاطار المفاهيمي والنظري لمصطلح الفساد الاداري حيث جئنا بعدة تعريفات منها انه "اخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابيا او سلبيا واتيانه عملا من الاعمال المحرمة عليه لنصل الى التعريف الوارد في الامر 06-03 المؤرخ في 15/جويلية/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006 كما رأينا اسباب الفساد الاداري والتي تمثلت في الاسباب السلوكية والاجتماعية وكذا الاسباب الدينية زيادة على الاسباب السياسية والقانونية والإدارية أما بخصوص آثاره على المنظومة الوظيفية كنا رأينا ان للفساد الاداري آثار ادارية واخرى أخلاقية ، ثم انتقلنا الى المتغير الثاني للدراسة الا وهو الوظيفة العامة حيث عرفنا الوظيفة العمومية حيث رأينا ان مصطلح الوظيفة العامة مصطلح حديث النشأة ويقصد بها مجموعة الموظفين يشغلون مهامها داخل الادارة العمومية ولها اهمية كبرى بالنظر انها توفر خدمة عامة وتطرقنا للأنظمة المطبقة حيث تناولنا النظام المنتهج في الوظيفة العمومية وهو النظام المغلق وهو النظام الذي يعتبر خيار لا رجعة فيه يتماشى وسياسة الدولة، فقد تم اعتماده كمبدأ تقوم عليه الوظيفة العمومية الحديثة من طرف معظم الدول أولها الجزائر، كما تناولنا النظام المفتوح بجانب من المفاهيم حيث تم الاخذ به كاستثناء في نظام التعاقد ، هذه الوظيفة العامة لا تكون الا بما يسمى بالموظف هذا الشخص الذي تعهد اليه وظيفة دائمة يقوم بها بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

كنا قد تطرقنا كذلك الى تحديد مفهوم المال العام هذا المصطلح الذي له اقتران وثيق بالفساد الاداري وبالوظيفة العامة وتطرقنا لكيفية حمايته.

# الفصل الثاني

## تمهيد

بعد ان قمنا باعطاء التعريفات المناسبة لكل من الفساد الاداري والوظيفة العامة كان لزاما علينا دراسة ما يسمى بمبادئ الوظيفة العامة، ولما كان الفساد ظاهرة تلحق الاذى بالمجتمع وتحدث اختلالا وانحرافا في أجهزة الحكومة وللتخفيف حيث ان الجزائر بع استفحال ظاهرة الفساد الاداري اعتمدت الجزائر بمجموعة من الاصلاحات على مستوى الادارة أدت الى عصرنتها وتجديد قواعدها، وذلك بصدور القانون 03-06 والمتعلق القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، لهذا درسنا في الفصل الثاني مدى تكريس هذه المبادئ حيث تطرقنا في المبحث الاول لمبدأ المساواة والجدارة في حين المبحث الثاني تطرقنا لمبدأ المشاركة وخصصنا المبحث الثالث لمبدأ التوفيق بين ضمانات الادارة والسير الحسن للادارة.

## المبحث الاول: تكريس مبدأ المساواة والجدارة

أقرت المادة 74 من الامر 03-06 صراحة على مبدأ المساواة حيث انصت على ان التوظيف يخضع لمبدأ المساواة من أجل الالتحاق بالوظائف العامة، وبهذا يكون الامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية 03-06 قد قطع الطريق أمام كل تمييز مهما كان نوعه، وهذا ما تطرقنا اليه في المطلب الاول .

كما نجد مبدأ الجدارة كذلك من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية لأن الجدارة معيار لتولي او شغل وظيفة عمومية والبقاء فيها، بعد ان يثبت شاغل هذه الوظيفة كفاءته والقدرة والصلاحيية بعيدا عن المحسوبية والمحاباة، وهذا ما سنتطرق اليه في المطلب الثاني.

## المطلب الاول: تكريس مبدأ المساواة

نتناول في هذا المطلب كل من مضمون مبدأ المساواة في الوظائف العامة والضمانات المكرسة لتطبيقه.

## الفرع الاول: مفهوم ومضمون مبدأ المساواة في الوظائف العامة:

يقصد بمبدأ المساواة أمام تولى الوظائف العامة المنصوص عليه في الدستور الجزائري هو الاعتراف لجميع المواطنين بحق الالتحاق بشغل مهنة أو تقلد وظيفة عامة في الادارة الجزائرية العمومية، ويعد مبدأ المساواة الاطار الذي يحكم الوظيفة العمومية، حيث يعتبر "حجر الزاوية في كل تنظيم للحقوق والحريات العامة فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية<sup>1</sup>

كما يعتبر مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة من المبادئ الاساسية العامة التي ينبني عليها النظام القانوني للوظيفة العمومية، لأن أساس خضوع الادارة لهذا المبدأ تمليه الاعتبارات العملية واعتبارات العدالة الاجتماعية، لأن أساس خضوع الادارة لهذا المبدأ تمليه الاعتبارات العملية واعتبارات العدالة الاجتماعية، فهو يستند الى طبيعة انشاء ووجود المرافق العامة في الدولة، التي

<sup>1</sup> محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص5

وجدت لخدمة جميع الافراد على قدم المساواة، ووجد مبدأ المساواة جذوره في المادة (06) من وثيقة حقوق الانسان الصادر سنة 1789،

وعليه فإن تكريس مبدأ المساواة ينتج عنه تطبيق مبدأ المباراة والمسابقات كآلية للولوج للوظيفة العامة ومنه وضع حد للامتيازات، ويكرس من جهة أخرى الاستحقاق والمساواة ومن جهة أخرى إعطاء مصداقية لإجراء المسابقات الخاصة بالتوظيف<sup>1</sup> وقد بين المشرع الجزائري مظاهر مبدأ المساواة أولاً، من خلال التزام مختلف الدساتير بهذا المبدأ، حيث نص دستور 1963 في المادة 10 على أن المهام الرئيسية للدولة الجزائرية "مقاومة كل نوع من التمييز" وجاءت المادة 12 تنص على مساواة كل الجزائريين في الحقوق والواجبات، أما دستور 1976 فتناول مجموعة من الحقوق الأساسية للمواطن حيث نصت المادة 44 منه على أن "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شروط ما عدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية"، ثم بصدر دستور 1989 عرفت الجزائر التعددية السياسية، وضمانات أكبر بالنسبة للحقوق الأساسية فجاء في المادة 48 الفقرة الأولى ما يلي: يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون " وأخيراً دستور 1996 والمعدل سنة 2016 ، جاءت المادة 63 منه حيث تتيح الفرصة لجميع المواطنين بدون استثناء في تقلد الوظائف العامة في الدولة، دون أي شرط عدا الشروط التي يحددها القانون الاساسي من شرط سن والجنسية واللياقة البدنية، وإعفاء من الخدمة الوطنية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية<sup>2</sup>

كما عرف هذا المبدأ في قوانين سابقة، تم النص عليها قبل صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03، فجاء في الأمر 66-133، والمتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، في عرض بيان الاسباب المعنون ب، مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية ما يلي: يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام وهو مبدأ مساواة دخول جميع الجزائريين إليها"، ثم بصدر القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12 الصادر في 1978/08/05، نصت المادة 7 الفقرة 2 على أن "العمال سواسية في الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجورا متماثلة

<sup>1</sup>نادية البرنوصي، المستجدات الدستورية في مجال الوظيفة العمومية التقرير العام حول المراجعة الشاملة للنظام الاساسي العام للوظيفة العمومية مداخلة قدمت بقصر المؤتمرات، بالصخيرات، المغرب، يونيو، 2013.

<sup>2</sup>بوزيان مكلل، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر-مجلة الإدارة، مجلد 19، العدد الاول ، ص 10

ويستفدون بمزايا واحدة، اذا تساوو في التأهيل والمردود" كما كرس هذا المبدأ في المرسوم 59-85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على العمال بالمؤسسات والإدارات العمومية، وهو المرسوم المطبق آنذاك على ميدان نشاط الوظيفة العمومية، وذلك في المادة 06 منه التي تنص على أن الالتحاق بالوظائف العامة يجب أن يكون بطريق المسابقة، وهي الطريقة المثلى التي تعكس العمل بمبدأ المساواة، نفس الشيء ذهب اليه المشرع في المادة 27 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 لتأكيد مبدأ المساواة بين الموظفين بنصها" لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية".

ومنه فالمبدأ العام الذي يحقه هذا المبدأ هو المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون، ويترتب عنه عدم التمييز بين الأفراد في تولي الوظائف العامة، بسبب يرجع الى الأصل أو اللغة أو اللون أو العقيدة أو الجنس وتكون الأولوية لمن تتوافر فيه الشروط القانونية المحددة، والجدارة لشغل الوظيفة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: ضمانات مبدأ المساواة

إن الأسباب والدوافع التي كانت وراء ظهور وتطور مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية، هي إمكانية كل شخص من الاستفادة من الحقوق والواجبات التي تتضمنها القواعد القانونية المقررة في الوظيفة العامة، متى توافرت فيه الشروط التي تتطلبها هذه الأخيرة<sup>2</sup> إلا أنه وبالرغم من تنظيم هذه الحقوق والواجبات إلا أنه تطلب الأمر تنظيم المزيد من الضمانات في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية لتكريس مبدأ المساواة وهي :

### أولاً: الاعلان كضمانة لمبدأ المساواة:

يتجسد مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية من الناحية العملية في المسابقات من أجل الدخول للوظيفة العمومية ، وعليه وجب الاعلام والإعلان عن هذه المسابقات، حتى يتسنى للمواطنين او المترشحين الراغبين في الترشح للوظائف العمومية، من الدخول فيها وممارسة حقهم في الولوج الى الوظائف العمومية، كما أن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص يتعارض مع كل تنظيم سري او مستتر وعلى

<sup>1</sup> محمد أنس جعفر وأشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر، 2013، ص 69.

<sup>2</sup> حمدي أمين عبد الهادي، ادارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها واصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي ،

القاهرة، سنة 1976، ص 74

الإدارة، من أجل افساح المجال لكل مترشح في أن يعلن عن نفسه ان تنشر وتعلن بالطرق الرسمية عن إعلان شغور اي وظيفة وقبل ان يجري التعيين او النقل<sup>1</sup>

وعليه فالإدارة مدعوة وفقا لهذه الضمانات المذكورة أن تنشر وتقوم بالإعلان على كل عملية تمس مسار الحياة المهنية للموظف، من تعيين وترقية أو نقل، لأن الاعلان والنشر في حد ذاته يعتبر من المبادئ الاساسية في تنظيم شؤون الوظيفة العامة، وقد كرس القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذه الضمانات والمبادئ الاساسية والخاصة بالإعلان والنشر فنجد في نص المادة 80 من القانون 03-06 التي تبين طرق الالتحاق بالوظائف العامة وتجعلها عن طريق المسابقات، وكما هو معروف ان المسابقات يتم الإعلان عنها لعموم المواطنين في وسائل الاعلام والنشر في الجرائد الوطنية، كما نصت المادة 81 من الامر 03-06 "يعلن نجاح المترشحين في مسابقة على اساس الاختبارات، أو مسابقة على اساس الشهادات او اختبار مهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على اساس الاستحقاق، حيث تبين المادة المذكورة على ضمانات إعلان النتائج الخاصة بالناجحين، في المسابقات وذلك ليعطي ضمانات أكبر للأشخاص المترشحين غير الناجحين، كما توضح المادة ايضا ان اللجنة التي تعلق عن النتائج عليه ان تضع قائمة ترتب بموجبها الناجحين وفقا لمعايير تتضمن درجة الكفاءة والاستحقاق لكل مترشح ناجح.

### ثانيا: المسابقات كضمانة لتحقيق مبدأ المساواة

لضمان تطبيق مبدأ المساواة يجب أن يختار الموظف بألية المسابقة والتي تكون في متناول جميع المواطنين الذين يستوفون الشروط المحددة في القانون الأساسي وتكون المسابقة منظمة تنظيما محكما، بما يضمن حقوق المترشحين للالتحاق بالوظائف العامة<sup>2</sup> وهذا ما نص عليه القانون في نص المواد 74 و75 و80 و81 من القانون الأساسي العام 03-06 كما نصت المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 على أن التوظيف يتم بإجراء المسابقة عن طريق المؤهلات العلمية او المسابقات الكتابية، بالإضافة الى الترقية الداخلية في صفوف الموظفين الذي ليس لديهم مؤهلات علمية، وإنما يتمتعون بتجربة في الميدان، وكفاءات مكتسبة بحكم أقدميتهم، والتي

<sup>1</sup> لوران بلان، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> عطية علي شريف، المبادئ العريضة التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة في فرنسا، مجلة الإدارة، المجلد 22، العدد2، مصر، 1989، ص93.

تسمح لهم بتقلد وظائف أعلى في السلم وتقلد مناصب هامة، وبذلك نلاحظ ان مبدأ المساواة اتخذ أشكالاً مختلفة منها تعميم اجراء المسابقة كطريق للتوظيف واعطاء الفرص للجميع في التوظيف والمشاركة في المسابقات الداخلية والخارجية لتقلد الوظائف في نفس السلك<sup>1</sup>.

### ثالثا/تجسيد مبدأ المساواة في الترقية والتقييم:

ان احترام تطبيق مبدأ المساواة في النظم والقوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، يجب أن تنظم طرق كفيلة لاختيار الموظفين الجديرين بالترقية وان تعطي كل الضمانات والشروط والمزايا لكل من يحق له المطالبة بالترقية، وابرار معايير موضوعية لتقييم الموظف، ومن حق الموظف ان يتلقى تقييم وتقدير عمله والحصول على علامات يقدر بها الجهد المبذول وهو بصدد أداء وظائفه، كما يجب ان تتضمن الزام الادارة ان تنظم كل سنة عملية ترقية تعد بالترتيب الذي يراعي الاستحقاق، وهي ملزمة دائما باسم المساواة في الحقوق ان تتفحص كل ملفات المترشحين للترقية بلا تمييز<sup>2</sup>.

كل هذه الضمانات الخاصة بالترقية، نجدي ان القانون الاساسي نص عليها كمبادئ عامة في الفصل الرابع المعنون بتقييم الموظف حيث تبين المادة 98 منه اهداف التقييم وهي :

-الترقية في الدرجة.

-الترقية في الرتبة.

-منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء.

-منح الأوسمة الشرفية والمكافآت.

### رابعا/المساواة في تطبيق النظام التأديبي:

يظهر مبدأ المساواة كذلك في النظم التأديبية حيث بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز ان تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعياتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها،

<sup>1</sup>بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العمومية، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي سيدي بلعباس، اطروحة دكتوراه، السنة الجامعية ، 2001-2002، ص 136.

<sup>2</sup>لوران بلان، المرجع السابق، ص54.

متى كانت الاخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها وأثارها موحدة<sup>1</sup> وفي الحقيقة ان المشرع الجزائري اخذ بهذا المبدأ في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية على غرار القانون 12/78 المتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل، حيث نصت المادة 200 منه على أنه: "يتعرض العامل للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله".<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: تكريس مبدأ الجدارة

ان الاختيار على أساس الجدارة يقضي على مشكلة هي في الحقيقة من اقوى واطغر مشاكل العصر الحديث هي مشكلة الفساد الوظيفي، التي تعددت النصوص الرادعة في مواجهتها، ورغم تعدد وصرامة هذه النصوص الا أنها تقف حائلا دون تفاقم هذه المشكلة لذلك كان الاختيار للوظيفة العامة داء المشكلة ودواؤها فكيف ذلك هذا ما سنراه من خلال شرحنا لمفهوم مبدأ الجدارة ومتطلباته وكيفية تطبيقه.

### الفرع الاول: تعريف مفهوم مبدأ الجدارة

تعني الجدارة رجحان الكفة، وتعرف كذلك بأنها صفات ذاتية في الشخص تتكون من عناصر عدم منها ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الادارية والفنية، ومنه ما يتصل بالذكاء والنشاط وحسن السمعة، وغير ذلك من العناصر والمقومات الاخرى التي تجتمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية<sup>3</sup>.

وتعني الجدارة "الصلاحية" في الفكر الاداري الاسلامي: "القدرة المادية والمعنوية لقيام بعمل محدد أو وظيفة معينة".

من هنا يتضح لنا ان الجدارة هي التي تعد أساسا للاختيار في الوظائف العامة تتكون من عدد من العناصر الرئيسية من أهمها الاستعداد الذهني وحسن التصرف واليقظة، حسن القيادة والمبادأة والتجديد، مواجهة المواقف الجديدة في العمل، القدرة على تقبل النقد والاستجابة له، القدرة على اتخاذ القرارات، وعلى ذلك فالجدارة ما هي الا جماع من الصفات تتكون من عناصر متعددة

<sup>1</sup>كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار النهضة، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006.

<sup>2</sup> قانون 12/78، يتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل، مرجع سابق

<sup>3</sup> شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006-2007، ص 149.

منها ما يتصل بالكفاية الفنية، ومنها ما يتصل بمتطلبات وخصائص الشخصية المتصلة بالوظيفة، كذلك والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والعناية به، ومنها ما يتصل بالكفاية الإدارية في الوظائف القيادية<sup>1</sup>.

وبعد الوقوف على معنى كلمة الجدارة، نحدد المقصود بمصطلح نظام الجدارة او مبدأ الجدارة Merit principle في نظر علماء الإدارة العامة، حيث يعرفه الاستاذ Torpy williem بانه ذلك النظام الذي يجعل اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة.<sup>2</sup>

ويعرفه السيد المعداوي: أنه ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية، وليس على أساس المحسوبية السياسية او الاجتماعية<sup>3</sup>.

كلا هذين التعريفين تعرضا للنقد حيث ان تعريف توربي انتقد على اساس انه لم يشر صراحة الى مبدأ تكافؤ الفرص عند تولي الوظائف العامة في حين انتقد تعريف السيد المعداوي على اساس انه لم يشر صراحة الى اتخاذ الجدارة كأساس للبقاء في الوظيفة العامة.

وبناء على ما سلف فيمكن تعريف مبدأ الجدارة على اساس انه " ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها"<sup>4</sup> ولنظام الجدارة من حيث التطبيق العملي مفهومان يختلف كل منهما عن الآخر، اولهما الاوروبي لنظام الجدارة وثانيهما المفهوم الأمريكي، حيث حرص النظام الاوروبي على اتخاذ مبدأ الجدارة كأساس للاختيار في الوظيفة العامة قيادية كانت أم غير قيادية، وذلك عندما أوجب العمل بنظام المسابقات العامة التي تكشف عن صلاحية الشخص ومقدرته على تولي الوظائف العامة، وتعتبر فرنسا وبريطانيا مهذا تطبيق هذا النظام، ثم ساد وانتشر في باقي الدول الاوروبية فيما عدا سويسرا وفنلندا، حيث أخذتا بالمفهوم الأمريكي لنظام الجدارة، فقد اعتبر القانون الفرنسي اجتياز

<sup>1</sup> محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص156.

<sup>2</sup> صبري جليبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة ن دراسة مقارنة، بين النظام الإداري الوضعي والاسلامي، دار الجامعة الجديدة ، 2008، ص85.

<sup>3</sup> صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق ، ص 86.

<sup>4</sup> صبري جليبي أحمد عبد العال ، المرجع السابق، ص 87.

المسابقة الطريقة العامة للتعيين في الوظائف العامة، في حين ان النظام الاوروبي قد تبني النظرية الشخصية في ترتيب الوظائف العامة، ومن ثم اعتبرت الوظيفة العامة في ظل هذا النظام مهنة دائمة ينخرط فيها الموظف ويرتبط بها طيلة حياته الوظيفية<sup>1</sup> أما فيما يخص النظام الامريكى فيرى ان نظام الجدارة يقضي بإسناد الوظائف الى أفضل العناصر البشرية قدرة على تحمل اعبائها، سواء عند التعيين بداءة، او عند الترقية من وظيفة الى اخرى اعلى منها في الواجبات والمسؤوليات، والتي دائما تأخذ شكل التعيينات الجديدة.

إن مبدأ الجدارة هو اختيار أكفأ الاشخاص لتولي الوظيفة الشاغرة ذات المستوى الأعلى، من حيث المسؤوليات والسلطات الوظيفية من طرف سلطة الادارة في اختيار الأكفأ سواء كانت السلطة مطلقة أو مقيدة وبشروط واجراءات معينة<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : ضمانات ومتطلبات مبدأ الجدارة

إن اختيار الموظف الكفاء للترقية مثلا يقتضي وضع معايير موضوعية دالة لقياس هذه الكفاءة، بحيث تكون هذه المعايير بمثابة الضوابط القانونية التي تحد من فرص التحيز او استعمال السلطة في الترقية، لأغراض شخصية بعيدة عن مصلحة العمل في الجهاز الاداري<sup>3</sup>.

#### أولا /خصائص مبدأ الجدارة :

- التعيين في الوظائف العمومية وفقا لهذا المبدأ يقتصر على الاشخاص ذوي المقدرة والكفاءة
- المساواة وعدم التمييز بين الموظفين، على أساس جنسي او سياسي أو عرقي.
- حق الجمهور في الاعلان والاعلام على كل ما يتعلق بالالتحاق بالوظيفة العمومية.
- تنظيم المسابقات لشغل الوظائف العامة من قبل لجنة محايدة وتعمل على أساس معايير علمية وموضوعية محددة سلفا.

<sup>1</sup>صبري جلبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 88 و 92.

<sup>2</sup>بلعراي عبد الكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات في الوظيفة العمومية، عدد 01ديسمبر 2013، جامعة البيض، ص49.

<sup>3</sup>عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 117.

- حق الموظفين بإعلامهم بكل مستجدات مساهمهم المهني، مثلا نشر الترقيات وتبليغ الموظفين بكل جديد يطرأ على حياتهم المهنية.
- الترقية تكون على اساس الجدارة.
- تكريس مبدأ الحياد ومبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة<sup>1</sup>.

ويظهر تطبيق مبدأ الجدارة من خلال اسلوبي التقييم والترقية الذي يعد معيارا ثابتا للترقية بين الموظفين في التقييم والترقية حيث ان العنصر الوحيد في القطاع العام لمعرفة تقييم الموظف من طرف السلطة السلمية هو التنقيط السنوي ، غير ان الامر 03-06 ذكر اربعة معايير تقاس بها عملية التقييم، وكلها تعكس تحقيق مبدأ الجدارة والاستحقاق في تقييم الموظف، كما نلاحظ ان الامر 03-06 قد قلص من عدد المعايير المستعملة في التقييم حيث كانت 10 معايير مقتبسة من التعليم رقم 05 المؤرخ في 03/07/1968<sup>2</sup> مع العلم ان هذه التعليمه معمول بها في الادارة الجزائرية الى حين صدور النصوص التطبيقية الخاصة بالتقييم المنصوص عليه في الأمر 03/06.

ويهدف تقييم الموظف الى :

- الترقية في الدرجات.
- الترقية في الرتبة.
- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الاداء .
- منح الاوسمة التشريفية والمكافآت.

وقد كرس الامر 03-06 مبادئ التحفيز المعنوي الذي يدفع الى الرضا الوظيفي والرفع من الأداء الوظيفي للموارد البشرية في الادارة، وهو ما نصت عليه المواد 112 و 113 من الأمر 03-06 من خلال منح أوسمة تشريفية ومكافآت للموظفين ذوي الأداء المتميز في شكل شهادات تقديرية أو ميداليات استحقاق، وعليه فالأمر 03-06 أوجد نظام الاوسمة الشرفية

<sup>1</sup> فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2003، 2004، كلية الحقوق ، بن عكنون، جامعة الجزائر، ص17.

<sup>2</sup> تعليمة رقم 05 صادرة بتاريخ 03 جويلية 1968، صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، تتعلق بتطبيق النظام الجديد للتنقيط وترقية الموظفين.

والمكافآت بالنسبة للموظفين الذين أثبتوا جدارتهم وقاموا بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أثناء تأديتهم لنشاطهم الوظيفي<sup>1</sup>.

### ثانيا/ تطبيق مبدأ الجدارة في الترقية:

يقصد بالترقية بمعناها التنظيمي السليم نقل موظف من وظيفة معينة الى وظيفة ذات مستوى أعلى، وذلك لطبيعة التنظيم الإداري الذي يقتضي ان ينشأ في كل جهاز مستويات ادارية متعددة، يختلف عددها تبعا لإختلاف ظروف العمل ونطاقه في كل جهاز اداري وتكون الترقية بالمعنى الصحيح النقل من وظيفة الى وظيفة اخرى ذات مستوى أعلى في السلم الإداري<sup>2</sup> من المرتبة الحالية للموظف، وهذا من حيث المسؤوليات والواجبات وتتم بقرار اداري يصحبه زيادة في المرتب، وبعض المزايا المعنوية، كما تمثل الترقية في الدرجة والرتبة والانتقال من درجة ورتبة يوجد فيها الموظف الى درجة ورتبة اعلى مباشرة.

لقد نصت المادة 106 من الامر 06-03 على أن الترقية من درجة الى درجة أعلى تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم وقد وضع الامر 06-03 معيار الكفاءة والاستحقاق كأساس للترقية مع معايير اخرى تقليدية، وعليه نجد هناك نوعين من الترقية نجد الترقية على أساس الأقدمية والترقية على اساس الاختيار(الجدارة والكفاءة)، ويعتمد هذا المعيار على مدة الخدمة التي قضاها الموظف عند ترقيته الى رتبة أخرى باعتبار ان هناك علاقة وثيقة بين المدة التي يقضيها الموظف في وظيفة ما والتجربة والكفاءة التي يكتسبها.

وللترقية على اساس الاقدمية مزايا اهمها :انها تحقق المساواة و العدالة بين جميع الموظفين في الترقية لان القانون ينص على المدة اللازمة لترقية من درجة ادنى الى درجة اعلى وما على الا الادارة تطبيقه.

ترتبط الترقية في الدرجة بهذا النوع من الترقية على اساس الاقدمية، وهو ما اخذ به المشرع الجزائري في الامر 03/06 لا سيما المادة 106 منه ، وبالتالي يعتبر القانون المنظم للوظيفة العمومية التجربة المتوخاة من اقدمية الموظف في وظيفته معيار لترقيته ، وبالإمكان ان يكون هذا النوع من

<sup>1</sup>بوزيان مكلل، القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية للإصلاح الادارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 18

<sup>2</sup>عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 112.

الترقية تلقائيا ومنتظما كان يقترن بانقضاء مدة عمل معينة ( 3 او 4 سنوات سنة) بالنسبة لكل الموظفين كما يمكن ان يجمع بين الاقدمية والاستحقاق ليسفر على نمط ترقية متفاوت المدد بناء على عملية تقييم لمردودية الموظف واداءه وسلوكه المهني<sup>1</sup>.

ونظمت الترقية في الامر 03/06 على اساس الجمع بين الاقدمية والكفاءة ، حيث تعتمد بعض الانظمة طريقة الجمع بين معياري الترقية على اساس الاقدمية وترقية على اساس الجدارة والكفاءة وتكون الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا وتكون وعلى اساس الجدارة للوظائف العليا، تضاف الى ذلك توافر شروط اخرى وفقا لطبيعة الوظيفة الشاغرة وعدد المترشحين لشغلها، وهو ما اخذ به المشرع الجزائري في نظام الترقية وذلك في المادة 07 من الامر 03/06 بنصها "تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف فب مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة الى الرتبة الاعلى مباشرة في نفس السلك او في نفس السلم الاعلى مباشرة حسب الكيفيات التالية :

- على اساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.
- بعد تكوين متخصص .
- عن طريق امتحان مهني او فحص مهني .
- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الاعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الاقدمية المطلوبة، لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين.<sup>2</sup>

### المبحث الثاني: تكريس مبدأ المشاركة والحوار

من المبادئ الاساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة نجد ما يسمى بمبدأ المشاركة والحوار هذا المبدأ الذي ظهر وتطور في كل نظم الوظيفة العامة، تماشيا مع تطور الادارة العمومية ويكمن هذا المبدأ في الحق في المشاركة وهو حق مضمون دستوريا وقبل كل هذا ارتأينا ان نعرف هذا الحق

<sup>1</sup> هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 182.

<sup>2</sup> مهدي رضا ، رسالة دكتوراه ، اصلاح الوظيفة العامة في ظل الامر 03/06، ص31.

وكيف ظهر وتطور هذا في مطلب أول لنعرج للمطلب الثاني لنرى كيف ان هذا المبدأ مرتبط بتفعيل اداء الادارة العمومية.

### المطلب الاول: مفهوم وتطور مبدا المشاركة والحوار

مصطلح المشاركة ظهر قديما في جميع الدول، ففي فرنسا لم تطرح فكرة المشاركة في الوظيفة العامة في بداية الأمر، حيث انه في سنة 1946 وضع النظام الاساسي للموظفين في فرنسا أسس عامة للتعاون بين الإدارة الرسمية والنقابات، حيث لم يكن ممثلو الموظفين يشاركون الا في اللجان الاستشارية، بينما بقيت سلطة التقرير تابعة دائما للإدارة الرسمية ولكنهم يكونون بذلك قد اشركوا بالقرارات خصوصا في ميدان التنظيم الاداري، وادارة الموظفين والعمل الاجتماعي، كما استحدثت اللائحة الصادرة بفرنسا سنة 1946 الى جانب تنظيمات اللجان الادارية المشتركة، نوعا من مشاركة الموظفين في تنظيمات جديدة مهمتها التدخل في تنظيم سير العمل بالمرافق العام، وهذه التنظيمات هي المجلس الأعلى للوظيفة العامة والهيئات الفنية المشتركة<sup>1</sup> كما قامت بعض الدول الانجلوسكسونية بإنشاء اجهزة مستقلة ومحايدة تتكفل بشؤون الموظفين أطلقت عليها تسمية لجان الخدمة المدنية وذلك حرصا منها على أعباء الوظيفة العمومية عن النفوذ الحزبي التعددي وتجسيدها لمبدأ الجدارة والمساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العمومية<sup>2</sup>.

وعليه فإن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الفرنسي نص ايضا على مشاركة الموظفين بواسطة مندوبيهم في الهيئات الاستشارية *organismes collectifs* في تنظيم وسير المرافق العمومية بإعداد القواعد القانونية وفحص المقررات الفردية المتعلقة بحياتهم المهنية<sup>3</sup>.

إن هذا الدور الجديد للموظفين عهد به الى التنظيمات النقابية وهي بطبيعة الحال أكثر قوة وفعالية في الدفاع عن حقوقهم، مما لو قاموا به بصفة فردية وبالرجوع الى التشريعات السابقة في الجزائر، نجد ان القانون الجزائري اخذ بمبدأ ديمقراطية الادارة وحق الموظفين في المشاركة، وفي تنظيم

محمود أحمد الشافعي، تنظيم وادارة الوظيفة العمومية في فرنسا، المنظمة العربية للعلوم الادارية، مصر، 1972، ص10. <sup>1</sup>  
مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم اسلوب المشاركة والحوار في ضوء القانون رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، عدد 02 جوان 2013، ص 85 <sup>2</sup>

سعید مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص242 <sup>3</sup>

امورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 66-133 (ان الموظف ليس له امكانية ليقطع من جانب واحد الصلة التي تربطه بالإدارة ولا سيما انه لا يشارك في تحديد المحتوى الحقوقي للقرارات التي تنصبه في مهامه فتظهر أنه من اللازم اقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالاعتراف بالحق النقابي وبجماية مصالحهم المهنية في المجلس الاعلى للوظيفة العمومية واللجان المتساوية الاعضاء واللجان التقنية المتساوية الاعضاء<sup>1</sup>.

وبصدور القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 نجده نص على العديد من عناصر ومبادئ الفاعلية والكفاءة والرشادة في الاداء، كما تضمن العديد من اساليب التطوير التنظيمي للدارة نحو الافضل والعصرنة، ومن أمثلة هذه الاساليب العلمية مبدا المشاركة والحوار من طرف الموظفين في تسيير وادارة شؤون الوظيفة العامة.

كما ان القضاء الاداري أكد على استشارة لجنة الموظفين، وهو بصدد الفصل في قضية تبين ان الادارة المستخدمة قد اتخذت قرار تحويل موظف دون استشارة لجنة الموظفين، ومنه صرح مجلس الدولة ان القرار مشوب بتجاوز السلطة، مما يتعين الغاء القرار، والقضاء بإعادة الموظف الى منصبه الذي كان فيه قبل صدور القرار المطعون فيه<sup>2</sup>.

كما جاءت في مضمون عرض الاسباب للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية (2006)، أنه وفي اطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية يكرري الإطار القانوني للتشاور في مشروع القانون الأساسي في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، كما يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من جهة أخرى حول مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بقطاع الوظيفة العمومية، وألى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تم تكريس هيئات جماعية للتشاور والتي تشكل فضاءات حقيقية للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مسارهم المهني والدفاع عن حقوقهم.

محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،، الطبعة الثانية، الجزائر، 1989، ص180<sup>1</sup>

قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/10/21 فرس رقم 860، قضية بين (ت ع) ضد وزير التجارة، قرار غير منشور، مرجع لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، طبعة 2009، الجزء 03، دار هومة، ص341.<sup>2</sup>

وبالمقارنة بين عرض الاسباب للمشروع التمهيدي للقانون الاساسي الصادر في 2006، مع المذكورة الإيضاحية للقانون الأساسي العام 1966 نجد من حيث المبدأ إقرار المشرع لمبدأ مشاركة الموظفين في تنظيم شؤونهم في كلا النصين، لكن وبالتدقيق وبتفحص النصين نجد أنه في المشروع التمهيدي للقانون الصادرة في 2006، كان أكثر صراحة وأكثر تكريسا لهذا المبدأ وذلك بوصفه في إطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية جعل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الإطار القانوني، أي الفضاء الذي يشارك فيه الموظفين بتنظيم الوظيفة العمومية، وإلى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تم تكريس هيئات جماعة للتشاور والتي تشكل فضاءات حقيقية للتشاور ومساهمة المواطنين في تسيير مسارهم المهني والدفاع عن حقوقهم، وفي هذا الإطار تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة على أساس الرتبة أو السلك أو مجموعة من الأسلاك من نفس المستوى التأهيلي لدى الإدارات والمؤسسات العمومية، وتتشاور هذه اللجان حول المسائل ذات الطابع الفردي التي تتعلق بالمسار المهني للموظفين، وبإمكانها الاجتماع في شكل مجلس تأديبي ولجنة ترسيم<sup>1</sup>.

ان مبدأ المشاركة في تسيير شؤون الموظفين دفع بالمشرع الى إنشاء مجموعة من المجالس والأجهزة واللجان التي تعمل وتتباحث مع الادارة في كافة المشاكل والقضايا الوظيفية، ونظرا لأهمية وجود الأجهزة الاستشارية والتي تعتبر الخلية الحية في الادارة، نظرا للمكانة التي تعطىها للأفراد من حيث إشراكهم في تدارس الأهداف المشتركة ورغبة من المشرع في إشراك الموظف في دراسة وتنظيم سير العمل وفي دراسة كل القضايا التي لها علاقة بحقوقه وواجباته، اصبح له الحق ان يبدي آراءه في هيئات استشارية تتمثل في هيئات مركزية استشارية للوظيفة العمومية وهي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهيئات لا مركزية تتمثل في اللجان الادارية المتساوية الاعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية.

### المطلب الثاني: اهمية وارتباط عنصر المشاركة بتحقيق فعالية أداء الادارة

ان المشاركة هي العامل الوحيد المشترك والموحد لتفتح الانسان ولفعالية الجماعة، فإذا كان تسيير المسار المهني للموظف يهدف الى السبق والتوقع ومعالجة متطلبات الموظفين سواء على المستوى الفردي او الجماعي، فهل ذلك كاف الى حمل الموظفين ودفعهم الى تبني اهداف المؤسسة،

<sup>1</sup> الامر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، المادة 64.

والى خلق ضمير فردي ومناخ جماعي مبني على الثقة المتبادلة بين الموظفين فالإدارة عليها ان تشرك الموظفين في كل قضاياها، وخاصة تلك التي لها علاقة بمصالحهم ومنه الاعتراف لهم بحق المساهمة في تسيير شؤون حياتهم الوظيفية<sup>1</sup>

إن المشاركة في النظام الإداري الجزائري جد محدودة وذلك لإرتباطها بالمجال القانوني ومجال تطبيق القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية هذا من جهة، ومن جهة ثانية لكون تسيير شؤون الموظفين مرتكز على تفوق ورجحان كفة السلطة الرئاسية التسلسلية صاحبة سلطة التعيين ،

ان الأمر الرئاسي 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 أنشا ثلاثة هيئات مهمة بالنسبة للوظيفة العمومية، تتابع تطورها وتتشرف وتسير حياة الموظف المهنية هذه الهيئات الثالث حسب ما نصت عليه المادة 55<sup>2</sup>

وعليه نجد هيئات المشاركة والطعن والمتمثلة في الهيئات الآتي ذكرها قد نص عليها القانون الاساسي العام في المواد 58 الى 73 وتتمثل في:

- المجلس الاعلى للوظيفة العمومية .
- اللجان الادارية المتساوية الأعضاء .
- لجان الطعن.
- اللجان التقنية

#### أولاً: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

هذا المجلس حسب ما نصت عليه المادة 58 يعتبر هيئة تشاورية سميت في صلب النص "بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية " وهو مكلف حسب الفقرات التي جاءت بها المادة بالمهام التالية:

ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.

تحديد سياسة التكوين وتحسين مستويات الموظفين .

<sup>1</sup> أحمد ابراهيم أبو سن، الإدارة في الاسلام، مكتبة وهبة، المغرب، سنة 1981، ص 92.  
<sup>2</sup> دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الامر الرئاسي 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 22.

دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي.

الحرص والسهر على قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

تقديم اقتراحات بخصوص التدابير المساهمة في تنمية وترقية ثقافة المرفق العام.

يكون محل استشارة في كل ما تعلق بمشاريع القوانين التي لها صلة بالوظيفة العمومية.

ان هذا المجلس بالنظر لأهميته ودوره فإن تشكيله حسب نص المادة 60 يتكون من 4 هيئات أساسية ذات صبغة مركزية وهي:

الإدارات المركزية في الدولة.

المؤسسات العمومية .

الجماعات الإقليمية.

المنظمات النقابية للعمال الأجراء التي تكون أكثر تمثل حسب مانص عليه القانون 14/90 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم.

فضلا عن الشخصيات التي يتم اختيارها بناء على عنصر الكفاءة والمقدرة في مجال الوظيفة العمومية.

هذا المجلس يرفع تقرير سنوي متضمنا الوضعية العامة للوظيفة العمومية حسب ما هو مسند له في صلب صلاحياته.<sup>1</sup>

وتبقي الغاية من هذا إنشاء هذا المجلس منقوصة وغير مكتملة لأنه ولحد الآن لم يصدر التنظيم الذي يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وقد جاءت طبيعة الهيئات الجديدة المشكلة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية تتماشى مع التحولات السياسية م، ومن جهة، ومن جهة أخرى إشراك المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني في تشكيلة المجلس الأعلى ويمكن القول أن المجلس يمارس اختصاصات ذات طابع عام بحيث له الصلاحيات للنظر في جميع المسائل المتعلقة بالوظيفة العمومية والموظف، وعليه كان لابد أن تتشاور الحكومة معه في جميع المشاكل التي لها ارتباط مباشر

<sup>1</sup> دمان ذبيح عاشور ، مرجع سابق ،ص24-25.

بالقطاع وتترك له المجال في إبداء رايه في ضبط المحاور الكبرى للسياسة التي تنتهجها الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.

بالمقارنة مع المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في فرنسا فإنه يختص بأربعة اختصاصات اساسية ودوره فيه استشاري وليس ملزما وهي : إبداء الرأي في الموضوعات ذات الطابع العام التي تهم الوظيفة العمومية والموظفين التي تعرضها عليه الحكومة ويقدم المجلس مذكرة بنتيجة بحثه لهذه المسائل ومقترحاته بشأنها إلى رئيس الوزراء ،وقد كان هذا الاختصاص إجباريا بالنسبة للمجلس في قانون 1946 فقد كان يعبر عن ذلك بنصه الاقي: " **على المجلس أن يبدى رأيه**" أما قانون 1959 والقانون الفرنسي الحالي لسنة 1984 فقد حوله إلى اختصاص اختياري حيث ينص على : " **أن المجلس يمكن أن يبدى رأيه....**"، إلا انه هناك حالات يكون فيها المجلس ملزما بإبداء رأيه فيها حين يتعلق الأمر بمشروع مرسوم ينظم أي موضوع يتعلق بالموظفين العموميين ، كما ينسق المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الفرنسي بين اللجان الإدارية والفنية المتساوية الأعضاء وهذا يستلزم ضرورة عرض الموضوعات التي يتعذر على اللجان حلها أمام المجلس ، كما يقوم المجلس بدور الحكم بين اللجان الإدارية ومثلي الإدارة في موضوعات الأتية : التقارير السنوية- الترقيات - تأديب الموظفين لأنها مسائل هامة تقوم على سلطة الإدارة وتمس مستقبل موظفين<sup>1</sup>.

وعليه يعتبر رأي المجلس الأعلى الفرنسي استشاري فقط، لأن الموظف الفرنسي تقررت له ضمانات قضائية هامة تتمثل في حقه في الطعن في القرارات التأديبية أمام مجلس الدولة وهذا في حالتين، الأولى يكون الطعن مباشرة ضد القرار التأديبي الخاص بالموظف المعين بمرسوم، وأما الحالة الثانية تخص الموظف الذي طعن أمام المجلس الاعلى للوظيفة العمومية وأيد هذا المجلس القرار التأديبي فيحق له استئناف قرار المجلس أمام مجلس الدولة<sup>2</sup>، وهذا مالا يتمتع به المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر، ويمكن القول أن المشرع الجزائري أعطى من الضمانات للموظف العمومي الجزائري ما يغنيه عن اللجوء للمجلس الأعلى للوظيفية العمومية حيث أعطى فرصة للطعن في القرارات الخاصة بالحياة الوظيفية أو المسار المهني للمحاكم الإدارية أو مجلس الدولة في اقرارات الإدارية المركزية التي تصدر في هذا الشأن ، كما نستطيع القول أن المشرع الجزائري قد قلص من الإجراءات الخاصة بالطعون أمام

أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العمومية- دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية ، مصر ، 2009،

ص 234.235<sup>1</sup>

<sup>2</sup> امانى زين بدر فراج ،ص 696.

هيئات إدارية مركزية مثل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، لأنه في الأخير سيصدر رأيا استشاريا فقط، وترك الفصل فيها مباشرة للسلطة القضائية والتي تضمن أكثر للحقوق وتمتع بالاستقلالية، كما أنه نستطيع القول ان المشرع فعل حسنا وهذا إذا نظرنا إلى الواقع الممارس من طرف الإدارات التي ترفض حتى تنفيذ الأحكام القضائية في بعض الأحيان فما بالك إذا صدر رأي استشاري فيتعرض في الأخير لعدم الأخذ به.

ثانيا/ اللجنة الإدارية الأعضاء : تعد اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء هيئة استشارية استحدثتها نظام الوظيفة العمومية، وتهدف إلى إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية وتضمن حسن تطبيق النصوص القانونية والحرص على أن تكون السلطة التقديرية لمسيرى الإدارة عادلة وفق ضوابط وإجراءات لها دور قانوني هام في تسيير حياة الموظف العام مهنيا ،فتعتبر هيئة يشارك من خلالها الموظفون في تسيير حياتهم المهنية<sup>1</sup>.

وتستشار هذه اللجان المتساوية الاعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين ، كما تجتمع كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي حسب الحالة. وتتحذ قراراتها بعد المداولة<sup>2</sup>.

وقد تم تأسيس اللجان الادارية المتساوية الاعضاء في ظل القانون الجزائري القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري الصادر بالأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، وبنص المرسوم 66-143 المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها<sup>3</sup>.

واسند للجان الادارية المتساوية الاعضاء مهام استشارية لم تكن واسعة بالقدر الذي يسمح بحماية حقوق الموظف في نقل والترقية والتأديب.....الخ، كما ان النص التنظيمي لهذا القانون (66-143) لم يكن كافيا ولا شاملا ، ولم يتم سد هذا الجانب واستكمال الا بعد حوالي 18 سنة ،اذ لم تصدر المراسيم التنظيمية المنظمة لها الا عام 1984،متمثلة في المرسومين المهمين 10/84 المؤرخ في 14 جوان 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها،

<sup>1</sup> Leon duguit , traite de droit constitutionnel ,tome3,2 édition librairie fontemoing ,paris,1923,p 253.

<sup>2</sup> سعيد مقدم ،المرجع السابق ،ص 32.

<sup>3</sup> المرسوم رقم : 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966،المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها ،الجريدة الرسمية العدد (46) الصادرة بتاريخ 1966/06/08.

والمرسوم رقم 11/84 الصادر في نفس التاريخ، الحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الاعضاء<sup>1</sup>.

### ثالثا/ لجان الطعن

بناء على احكام المادة 1/65 من الامر رقم 03/06 تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل والي وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات او الادارات العمومية ، حيث تتشكل هذه اللجان مناصفة من ممثلي الادارة وممثلي الموظفين المنتخبين وتراسها السلطة الموضوعية على مستواها او ممثل عنها يختار من بين الاعضاء المعنيين بعنوان الادارة ، وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الادارية المتساوية الاعضاء من بينهم ممثليهم في لجان الطعن.

ويتم اللجوء الى لجان الطعن في حالة القرارات التأديبية الآتية :

- التنزيل في الرتبة او الدرجة.
- الاحالة على التقاعد الاجباري.
- التسريح مع بقاء حقوق المعاش.
- التسريح مع الغاء حقوق المعاش.<sup>2</sup>

وتختص لجان الطعن حسب المادة 67 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة بالنظر في الطعون المقدمة من طرف الموظفين في حالة العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة او الرابعة ، وعليه نجد الامر 03/6 وبالنظر الى كيفية تنظيم المشرع للجان الطعن نجده قد كرس ضمان احترام الحقوق و الواجبات وحدد الضمانات و المسؤوليات المختلفة بصورة جامعة للموظفين في الادارة العامة،فانشاء لجان الطعن يعد اكبر ضمانة ممكنة للموظفين لحمايتهم من تعسف الادارة المستخدمة والنص على انشاء لجان الطعن على مستوى الادارة المركزية والمحلية ،وكذا في كل الادارات والمؤسسات العمومية

<sup>1</sup> المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق لـ 14 جانفي سنة 1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الاعضاء،الجريدة الرسمية العدد رقم 03 الصادرة بتاريخ : 15 جانفي 1984.

<sup>2</sup> مولود بيدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للامر رقم 03-06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ،دار بالقيس ،دار البيضاء – الجزائر ،2019، ص63.

وتبين اختصاصاتها كل هذا يؤدي الى توفير كافة الضمانات لاحترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة وتوفير الاستقرار و الامان للموظفين في حياتهم المهنية<sup>1</sup>.

#### رابعاً/ اللجان التقنية

على غرار اللجان السابقة تنشأ هذه اللجان لدى المؤسسات والادارات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الادارة والممثلين المنتخبين للموظفين وتراسها السلطة الموضوعية على مستواها او الممثلون عنها، وينتخب ممثلو اللجان الادارية المتساوية الاعضاء من بينهم، ممثلهم في اللجان التقنية<sup>2</sup>، ولها مهام استشارية في مسائل المتعلقة بظروف العامة للعمل، وكذا النظافة والامن داخل المؤسسات والادارات العمومية، وهي تكريس لمفهوم المادة 71 من هذا الامر<sup>3</sup>.

وتجدر الاشارة ان المادة 62 نصت في اطار مشاركة الموظفين في تسير حياتهم ان لجان الطعن هي التي تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل، في حين ان المادة 71 من الامر 03/06 نصت على انشاء اللجان التقنية لدى الادارات والمؤسسات العمومية ، في حين ان المادة 72 نصت على انه يتم تعيين ممثلي الادارة لدى اللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين ويتراس اللجنة التقنية ممثل عن السلطة الموضوعية على مستواها او ممثل عنها يختار من بين اعضاء المعينين من اعوان الادارة، كما نصت المادة 13 من الامر 133/66 وذلك في الفقرة الثانية منها على ما يلي:

" كما تحدث لجان تقنية متساوية الاعضاء على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولا سيما بالتدابير التي ترمي الى تجديد الطرق التقنية للعمل".

ونلاحظ ان المشرع في الامر 03/06 قد اضاف حات لاستشارة اللجنة التقنية وهي النظافة والامن ، فبالإضافة الى استشارة اللجنة التقنية بالظروف العامة للعمل ،اضاف المشرع صلاحيات جديدة تقوم بها داخل الادارات والمؤسسات العمومية وذلك بإبداء رايها فيما يتعلق بالنظافة والامن.

<sup>1</sup> الامر 03/06 ، المرجع السابق ، المادة 163.

<sup>2</sup> سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 33.

<sup>3</sup> دمان ذبيح عاشور ، المرجع السابق ، ص 28.

ومن خلال ما سبق وفي انتظارا لمراسيم التنظيمية التي تبين انشاء وتشكيلة نظام سير عمل هذه اللجان التقنية يمكننا القول بان المشرع قد اعاد تنظم اللجان التقنية في هذا الامر الجديد وذلك بالنظر الى المرسوم 59/85 لم ينص على اللجان التقنية ولا المرسوم رقم 10/84 المتعلق باللجان المتساوية الاعضاء، ومنه نلاحظ ان المشرع قد اعاد اللجان التقنية واعطاها مهام جديدة داخل الادارات والمؤسسات العمومية وكلفها بإبداء رأيها في كل ماي تعلق بالأمر الخاصة بالعمل وكذا النظافة و الامن ، وهو ما سيكشف عنه التنظيم لاحقا الذي نأمل أن يكون له دور كبير في تحديد اهداف الادارة وتكييف كل ذلك مع كافة عوامل ومعطيات البيئة الداخلية والخارجية والاقتصادية والسياسية والعلمية والتكنولوجية.

فهكذا جاء الامر رقم 03/06 ليدعم اسلوب المشاركة والحوار ويجعله مبدأ مهما في تسيير شؤون الوظيفة العمومية وهذا من خلال اعطاء الفرصة للموظفين للمساهمة في تسيير شؤون الوظيفة العمومية المتمثلة في الهيكل المركزي للوظيفة العمومية والمجلس الاعلى للوظيفة العمومية واخيرا هيئات المشاركة والطعن هذا وقد جاء الامر ليقن وينظم جميع العناصر التي تم الموظف طيلة حياته والتي تعتبر ايضا ضمانا اساسية له<sup>1</sup>.

### المبحث الثالث : مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف وسير الحسن للإدارة العمومية

سعى المشرع من خلال جملة من الاحكام المتضمنة في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية التي تشكل التوفيق بين ضمانات موظف وسير الحسن للإدارة العمومية لهذا وجب علينا تعريف مبدأ التوفيق في مطلب اول و دراسة مظاهر مبدأ التوفيق في مطلب ثاني.

#### المطلب الاول : مفهوم مبدأ التوفيق

لم يتطرق المشرع لتحديد مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، وعليه يمكن تحديد مفهومه على انه: "العلاقة القانونية القائمة بين حقوق الموظف العام و ضماناته المكروسة في القانون الاساسي العام من جهة

<sup>1</sup> مهدي رضا، رسالة دكتوراه اصلاح الوظيفة في ظل الامر 03/06، ص 63.

أخرى " فالمشرع لما أعطى للموظف بعض الحقوق والضمانات الزمه بممارستها ولكن بالتقيد بشروط محددة ، بمعنى أنه نظمها وفقا لمجموعة قواعد وشروط ينبغي توافرها واحترامها للممارسة هذا الحق ، فمثلا حق الاضراب والاستقالة المكفولان بنصوص القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، يعدان حق للموظف يمارسه لكن بشرط التقيد بما اشترطه القانون للممارسة هذه الحقوق وهذا من اجل ضمان السير الحسن والمنتظم للمرفق العام ، بشكل عام وتقديم الخدمة العمومية دون انقطاع تحقيقا لمبدأ السير الحسن بانتظام واضطراد للمرفق العام<sup>1</sup> .

### المطلب الثاني : مظاهر مبدأ التوفيق

مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة تتجلى في مجموعة من النقاط :

#### اولا/ في مجال التأديب :

لما كان الموظف العام الوسيلة الاساسية التي لا غنى عنها في تسير المرافق العامة ، وتحقيق الاهداف المرجوة منها استلزم ردع الموظف المنصرف على اداء واجباته الوظيفية عمدا وعلى عدم الحيلولة دون تحقيق الاهداف<sup>2</sup> . فالقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية قد تضمن مبادئ اساسية تحكم عدة جوانب منها الجانب التأديبي والتي تتمتع بقدر من الثبات والاستقرار .

ومنه جاءت احكام التأديب في القانون الاساسي 03/06 محددة وقائمة على مجموعة من الاسس والمبادئ ، وهي والاخلال بالواجبات المهنية والمساس بالانضباط اثناء تأدية المهام وتحديد العقوبة على درجة جسامه الخطأ ، واتخاذ الاجراءات التأديبية من صلاحية السلطة المختصة بالتعيين وهذا ما حددته المواد 160، 161 ، 162 من الامر 03/06 .

كما نشير ان القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر لاسيما مرسوم 95/85 جاء خاليا من هذه المبادئ اي لم ينص عليها صراحة وانما تستشف من خلال صياغة بعض المواد، فمثلا اقر مجلس الدولة بأن سكوت لجنة التأديب وامتناعها عن الادلاء برأيها في قضية احوالها الادارة اليها ، من اجل ابداء الراي في توقيف موظف ، بأن هذا السكوت غير صحيح وكان يجب عليها

1 مهدي رضا ، المرجع السابق ، ص 33.

2 عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري، مكتبة الجلاء ، المنصورة ، 1984 ، ص 608.

اصدار قرار بذلك، ومن ثم تبليغه للإدارة لتنفيذه وهذا طبقاً لأحكام المواد 123 و 127 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية ، كما أن القوانين السابقة للوظيفة العمومية اكتفت بتعداد العقوبات دون تحديد الاخطاء التأديبية<sup>1</sup>.

ثانيا/ من خلال تكريس العلاقة القانونية الاساسية والتنظيمية للموظف اتجاه الادارة :

كرس القانون هذه العلاقة في المذكرة التفسيرية للقانون الاساسي العام للوظيفة العامة رقم 66-133 الصادر 1966<sup>2</sup>، و أكد المشرع الجزائر بعد صدور المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 1985/ 03/23 والمتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال الادارات والمؤسسات العمومية ، حيث نص في المادة الخامسة منه على " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله ، بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية موظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية اساسية وتنظيمية ازاء المؤسسة او الادارة<sup>3</sup> .

كما جاء في نص المادة 07 من الامر 03/06 " يكون الموظف اتجاه الادارة في وضعية قانونية اساسية وتنظيمية " حيث نرى أن المشرع هنا ابقى على العلاقة القانونية والتنظيمية في تكييفه للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة وجعلها اساسية لأنها تخضع للقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، واعتبرها تنظيمية لأنها تخضع للنصوص التنظيمية التي تنظم شؤون الموظف والإدارة ، ولما كرس القانون الاساسي هذه العلاقة بين الموظف و الادارة فإنه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة باعتباره عون عموميا يمارس مهامها ونشاطا باسم الدولة وباعتباره كذلك ممثلا لها، وأداة تطبيق سياستها لضمان ما تحمله على عاتقها من اعباء الخدمة العمومية التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين<sup>4</sup>.

ثالثا/ في مجال الوضعيات القانونية المتعلقة بالموظف وحركات نقله :

1 بوزيان مكلل ، القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الادارة في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 17.

2 الامر 66-133 المؤرخ في 1966/06/02، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ، عدد 46.

3 المرسوم 59/85 ، المؤرخ 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال الادارات ، المرجع السابق .

بوزيان مكلل ، القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الادارة في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 11.

عالج المشرع الجزائري في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الاحكام المتعلقة بالنقل حيث تضمنت المادة 156 منه على امكانية ان تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري او ذات طابع محدود وظرفي فنجد المشرع اجاز حركة نقل الموظفين بصفة عامة ، بما أنه حق من حقوق الموظفين إلا انه ربطها بشرط ان تتم في حدود ضرورة المصلحة، حيث نصت المادة 157 من القانون الاساسي "يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة" وما عليها من واجبات وتحقيق ولم يهمل الظروف الاجتماعية الخاصة بالموظف وكذلك الأقدمية والكفاءة المهنية .

ونجد القانون الاساسي قد كرس حقيقة مبدأ التوفيق بين الضمانات وحقوق الموظف وبين السير العادي للإدارة وذلك عندما نظم هذا المبدأ في حالة النقل حيث نجد المادة 157 المذكورة سلفا اجاز للموظف حق طلب النقل ولكن مع مراعاة المصلحة العامة للإدارة ، غير أنه في المادة 158 نجده يعكس هذه القاعدة وذلك بإمكانه نقل الموظف اجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة لذلك مع اعطائه ضمانات دائما للموظف وهذا بعد اخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل ، كما نجده في المادة 159 كرس حقوق الموظف المنقول اجباريا بسبب ضرورة المصلحة في حقه من استرداد نفقات التنقل او تغييره للإقامة .

#### رابعا/ في مجال تنظيم الاستقالة

تعرف الاستقالة بأنها رغبة الموظف في ترك العمل او الوظيفة بصفة نهائية<sup>1</sup>، وقد كرس هذا الحق في الاستقالة في جل القوانين الوظيفية العامة في العالم كما تبناها المشرع الجزائري أيضا في قوانينه المنظمة لشؤون العاملين والوظيفة العامة لكن ولضمان حسن سير الإدارة العمومية وتكريس مبدأ استمرارية المرافق العامة وجب على المشرع تنظيم الاستقالة، ولم يتركها حق خالص للموظف في طلبها بل قيدها بشروط معينة ومن اجل التوفيق بين حق الاستقالة مبدأ السير العادي للإدارة، فقد نص المشرع الجزائري على احكام الاستقالة في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 217 الى 220 حيث تتضمن المادة 217: "على أن الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الاساسي" وهذا يعني أن الامر 03/06 كرس حق الاستقالة لكن ليس بصفة مطلقة وهذا بسبب اعتبارات المصلحة العامة حيث اشترطت المادة 218 أن تكون

<sup>1</sup> ناصر لباد، القانون الاداري (الجزء الثاني) النشاط الاداري، الجزائر، 2004، ص118

الاستقالة مكتوبة وتتضمن ارادة صريحة من الموظف بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة، وضمن للمصلحة العامة ومقتضياتها يجب على الموظف اداء الواجبات المنوطة به الى حين صدور قرار عن السلطة المختصة والسلطة المخولة بصلاحيات التعيين، وبالنظر الى هذه المادة نلاحظ هنا انا القرار المتخذ في الاستقالة يجب انا يكون صريحا عندما نصت المادة 219 انه يتعين على الموظف ان يؤدي الواجبات المرتبطة بمهامه الى حين صدور قرار عن هذه السلطة، لأن الاستقالة لا تتم قانونا الا بقبولها من الجهة الادارية المختصة<sup>1</sup> وضمنا للموازنة بين المصلحة الخاصة والعامة اعطى القانون أجل شهران (2) للإدارة للرد على الاستقالة ويمكن بسبب مقتضيات المصلحة العامة تمديد هذا الاجل لشهرين وهذا بتأجيل الموافقة عليها لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الاجل الاول وذلك للضرورة القصوى للمصلحة، ومنه لما نظم القانون الاستقالة بهذا الشكل وخاصة في المدة التي اعطاها للإدارة للرد على طلب الاستقالة وحق تمديد وتأخير الموافقة لشهران إضافيان لتجنب العطل الذي سوف يطرأ على الادارة واخلالها بسيرها العادي، والهدف من هذه القاعدة واضح فبامتناع الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة، قد يؤدي الى خلل في السير العادي لإدارة العامة.<sup>2</sup>

### خامسا/ في مجال الواجبات:

إن تحديد الواجبات الذي أوردها القانون للموظفين لم يقصد منه حصر واجبات الموظف او المحظورات التي يجب الابتعاد عنها، وانما نص على امثلة للواجبات الإيجابية والتي يلتزم الموظف القيام بها، والمحظورات التي على الموظف أن لا يقدم عليها وهي تدور في مجملها حول احترام سلطة الدولة وفرض احترامها المادة 40 وممارسة المهام بكل أمانة وبدون تحيز المادة 41 وتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة المهام الموكلة اليه المادة 42 والتفرغ للعمل ومراعاة آداب اللياقة في التعامل مع زملائه ورؤسائه ومرووسيه والجمهور وطاعة الرؤساء<sup>3</sup> وعدم الاشتراك في أي نشاط قد يثير الشك في حياده وعدم استغلال النفوذ أو إساءة استعمال السلطة او الجمع بين الوظائف وأعمال معينة كما نصت عليها المادة 44، بالإضافة الى عدم افشاء السر المهني التي بحكم وظيفته قد اطلع عليها المادة 48

1 حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العمومية العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي ليبيا، الطبعة الثانية، 2002، ص501.

2 ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المرودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2011-2012

3 لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، مجلة دولية دورية محكمة جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 22 جوان 2016، ص120.

الوظيفة العامة هي خدمة عمومية وجب على الموظف القيام بها وبما أن الموظف هو وسيلة الدولة في ادائها وتحقيق الخدمة العامة للجمهور والسهر على حسن السير العادي للإدارة العامة، جاءت الواجبات تقريبا كلها تركز لضمان مبدأ حسن السير العادي للإدارة العامة، ونظم القانون واجبات الموظف حتى خارج اوقات العمل وكذلك الخضوع للسلطة الرئاسية لان المبدأ يعارض كل حرية سياسية مطلقة للموظف وذلك في حياته الخاصة فأخلاقيات الوظيفة العامة تمنعه من السلوك المشين والمضر للوظيفة وللإدارة او رؤسائه ذلك اذا تبين لهم أن هذا السلوك من شأنه أن يضر بمصالح هذه الهيئات التي ترمى الى خدمة الصالح العام وتحقيق المنفعة العامة<sup>1</sup>

### سادسا/في مجال حق الاضراب:

إن تعيين الموظف في وظيفة عمومية يعني قبوله بهذه الوظيفة محملة بالتزاماتها التي تفرضها عليه القوانين والتنظيمات ومن هذه الالتزامات العمل على استمرارية المرافق العامة التي يعمل فيها، وعلى الموظف أن يتجنب كل ما من شأنه ان يعطل سير هذه المرافق لأن تعطيل سير الادارة وكل المرافق العامة سيتعارض مع احد القواعد الضابطة له وهو ضرورة سير المرفق بانتظام وإطراد<sup>2</sup>.

غير أن الجزائر كرست حق الإضراب في النصوص الدستورية بداية من دستور 1989 وكذا دستور 1996، من خلال المادة 71 التي تنص على ان: الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون "يمكن أن يمنع القانون هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني، أو في جميع الخدمات أو الاعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع، ففي فرنسا اعترف المشرع الفرنسي للموظفين بحق الإضراب استنادا للفقرة 07 من دستور 1958/10/04 التي تنص أن حق الإضراب يمارس في إطار القوانين والنصوص التنظيمية التي تحكمه، وقد قصد المؤسس الدستوري الفرنسي ذلك بالتأكيد على أن حق الإضراب هو مبدأ ذو قوة دستورية، يمارس وفق كفاءات محددة كإجراء المصالحة واعتبر المشرع الفرنسي أن الهدف من مثل هذه القيود هو ضمان مبدأ استمرارية

فرانسوا كزافييه فور، صرف الموظفين العموميين من الخدمة-اجراء نادر-مجلة القانون العام وعلم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2006، ص1541<sup>1</sup>

عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص155<sup>2</sup>

سير المرافق العامة بانتظار وإطراد دون المساس بالقوة الدستورية لمبدأ الإضراب وتحقيق الحاجيات الأساسية للبلاد، كما أنه لم يجيز لبعض الاعوان بممارسة هذا الحق<sup>1</sup>.

ونظم القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الإضراب في المادة 36 وذلك تحت الفصل الاول من الباب الثاني المعنون بالضمانات وحقوق الموظف، وجعله حق للموظف العام يمارسه مقيدا بشروط وجب اتباعها منصوص عليها في تشريعات وتنظيمات مستقلة وذلك بنصه: "يمارس الموظف حق الاضراب في اطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

بالرجوع الى النصوص القانونية التي تنظم وتؤطر كفاءات ممارسة حق الإضراب والمتمثلة في القانون رقم 02/90 المؤرخ في 1990/02/06 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 28/91 المؤرخ في 1991/12/21 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها وممارسة حق الاضراب، نجده يضع قيودا وشروطا لممارسة هذا الحق تصب كلها في ضمان ديمومة واستمرارية المرافق العامة.

كم تجدر الإشارة الى ان المادة 43 من القانون 02-90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب مجموعة من النشاطات على سبيل الحصر لبعض أسلاك الموظفين وميادين الأنشطة الأساسية التي قد يعرض توقفها لحياة او امن او صحة المواطنين او الاقتصاد الوطني للخطر، والتي يمنع عليها اطلاقا اللجوء الى الإضراب وتتمثل في:<sup>2</sup>

- سلك رجال القضاء.
- الموظفون المعينون بمرسوم او الموظفون الذين يشغلون مناصب بالخارج.
- أعوان مصالح الامن.
- الاعوان الميدانيون للحماية المدنية.
- اعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية.
- الاعوان الميدانيون لمصالح الجمارك.

3 سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص85.

1 رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الامر 03/06 والمتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص101.

- اعوان المصالح الخارجية لإدارة السجون.

وبذلك يكون المشرع يطبق في الاحكام الدستورية لا سيما الفقرة الثانية من المادة 71 من دستور 1996 التي تنص على امكانية المنع القانوني لممارسة حق الإضراب، وجعل قيود وشروط لممارسته في ميادين حيوية كال دفاع والامن الوطني، وجميع الخدمات ذات المنفعة العمومية للمجتمع، وعليه يكون المشرع قد كرس مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف من جهة بالسماح والاعتراف للموظف بحق الاضراب وامكانية ممارسته، ومن جهة أخرى ولتحقيق مبدأ استمرارية المرافق العمومية وتحقيق الخدمات العمومية التي هي من واجبات الموظف العام قيد ممارسة هذا الحق بجملة من الشروط والقيود كما ذكرناها سابقا.

## خلاصة الفصل الثاني:

لقد تناولنا موضوع تكريس مبادئ الوظيفة العامة كآلية وقائية لمكافحة الفساد وهذا من خلال الامر 03/06، فكان الاصلاح بتكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية المعروفة وإعتمائها دون إهمالها كمبدأ المساواة ومبدأ الجدارة ومبدأ المشاركة والحوار وكذا مبدأ التوفيق بين الضمانات الممنوحة للموظف والسير الحسن للإدارة العمومية، حيث تمثل تكريس مبدأ المساواة من خلال المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون والمساواة بين الافراد في تولي الوظائف العامة واعطت جملة من الضمانات التي تكرس هذا الحق منها، في حين مبدأ الجدارة فنجد كرس من خلال اختيار الموظف الاكفأ، بخصوص مبدأ المشاركة والحوار في الاجهزة الاستشارية التي من خلالها اصبح الموظف له الحق في ابداء آراءه، هذه الاجهزة تمثلت في كل من المجلس الأعلى، وهيئات لا مركزية تتمثل في اللجان الادارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية حيث المبدأ والذي يعتبر تكريسا لحق دستوري وهذا من خلال اشراك الموظفين مباشرة في تسيير الوظيفة العمومية، فيما يخص مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية نجد المشرع قد كرسها من خلال الضمانات والحقوق وقابلها بواجبات الهدف منها حماية الوظيفة ثم حماية الموظف.

## الخاتمة:

خطت الوظيفة العمومية في ظل النظام الجزائري خطوات هامة نتيجة التغييرات والتطورات التي طرأت على المجتمع و الادارات العمومية بصفة خاصة انطلاقا من التجارب التي مرت بها الجزائر في مجال التوظيف للوظيفة العمومية الى ان توصلت الى صياغة القانون المعمول به حاليا وهو الامر 03/06 التي حاولت من خلاله ادخال اصلاحات هامة على نظام التوظيف.

وقد تناولنا في مذكرتنا هاته موضوع غاية في الاهمية له ارتباط وثيق بما سبق وهو تكريس مبادئ الوظيفة العامة كآلية وقائية لمكافحة لفساد.

ونظرا لوجود متغيرين اثنين في هذا الموضوع قمنا بتعريف واعطاء الاطار النظري لمفهوم مصطلح الفساد والوظيفة العامة ومنه تكريس النظام المغلق وهو النظام الذي يضمن أكثر استقرار للموظف العام وذلك لملاستهما موضوع هاته الدراسة.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة وما استطعنا الوصول اليه ان الوظيفة العامة مهنة يقوم بها الموظف لخدمة المرفق العمومي بصفة دائمة هذا الموظف الذي هو يد الدولة وعقلها المفكر ، كان لزاما عليه ان يتحلل بقدر عال من الكفاءة ولتحقيق ذلك لابد من تطبيق مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة وهذا يؤدي بالضرورة الى اعتبار الجدارة المعيار الاساسي لشغل الوظائف العامة وقد حرصت النصوص القانونية على ضمان هذا الحق ، كما تناولنا مبدأ المشاركة من خلال الهياكل التي تضمن هاته المشاركة المتمثلة في اللجان الإدارية المتساوية الاعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية والمجلس الاعلى للوظيفة العمومية كهيئة للممارسة التشاور و الحوار في الوظيفة العمومية الجزائرية كما تطرقنا لمبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف العام والسير العادي للإدارة،

ان المشرع الجزائري في تنظيمه لشؤون الوظيفة العمومية واختلاف المراحل الزمنية وكذا انعكاس التأثيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الا أن المشرع الجزائري ظل مرتبنا بالمبادئ والاسس

التقليدية التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في كل بلدان العالم وذلك منذ ظهور أول الديمقراطيات وتطور أفكار الممارسة النقابية وتعزيز الضمانات وتطور مفهوم المشاركة، فحافظ على المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية المتبع في فرنسا، وفي الحقيقة هو تكريس منطقي وواقعي بسبب ما أسلفنا الذكر لمزايا هذا النوع من النظام.

ولقد احدث الامر 03-06 اصلاحا من خلال تكريسه لمبادئ دستورية كمبدأ الفصل بين السلطات والاعتراف بخصوصية قطاع الوظيفة العامة عن القطاع الخاص وتضمينه حقوق وضمانات للموظف العمومي يمارسها بصفته مواطنا بالإضافة الى الرجوع الى هيئات المشاركة والحوار لاسيما المجلس الاعلى للوظيفة العامة، الا انه رغم كل هذا لم يصل هذا الامر الى الاصلاح المرجو.

وعليه نستنتج وكإجابة عن الاشكالية المطروحة نقول ان القانون الاساسي العام للوظيفة العامة حدد فقط المبادئ والاسس وأن عملية الاصلاح لا يمكن لها ان تتم بإصلاح فقط على مستوى المبادئ وانما يجب ان يمتد الى أعمق من ذلك بتناوله كل جزئيات وعناصر الوظيفة العمومية، الأمر الذي يعجز عليه القانون الأساسي لعدة اعتبارات قانونية وفنية وعلمية،

## النتائج :

-وضع نظام دقيق للترقية خاصة في الوظائف العليا على وجه التحديد يسمح بترقية كل الموظفين على قدم المساواة.

-ايجاد آليات لإلزام الادارات على تطبيق كل انواع التكوين، لأنها في الواقع ملزمة فقط بالتكوين الاجباري الذي تفرضه القوانين الاساسية لاسيما في التربص والتكوين قبل الترقية.

-تنصيب المجلس الاعلى للوظيفة العمومية لكي يقوم بمهامه ويساهم في تطوير منظومة الوظيفة العمومية، لاسيما من خلال استشارته الوجوبية في كل النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية.

-ان مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة هو مبدأ دستوري، بمعنى أن النصوص الدستورية هي الاطار الدستوري لتولي الوظائف العامة، و أن المعيار الوحيد لتولي الوظائف هو الكفاءة أي الجدارة.

-قمنا ايضا بالتوصل الى ان مبدأ الجدارة من المبادئ الهامة التي تكفل لاختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل مسؤولياتها فهو يجعل من الصلاحية والكفاءة اساسا لاختيار الموظف العام، وعليه اتجهت مختلف قوانين الوظيفة العامة في الدول لاسيما الجزائر الى اقرار هذا المبدأ .

### الاقتراحات:

أنه من الضروري اصدار النصوص التنظيمية المطبقة للقانون الاساسي وهذا من خلال تحديد مدة زمنية كحد اقصى لإصدارها ، وبين اعادة الانسجام بين القانون الاساسي ونصوصه المطبقة. اللجوء الى النصوص التنظيمية المكملة من اجل اصلاح منظومة الوظيفة العمومية.

## المراجع

### أولا/ النصوص القانونية

01- قانون 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الطبعة الاولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2006

02- قانون 19/08 ، المادة 09 منه المعدلة والمتممة من مادة 85 من الدستور 1996

03- قانون 12/78، يتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية المؤرخ في 8 اوت 1978 ، العدد 32.

### ثانيا/ الاوامر

01- الامر 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية ، عدد 46

02- الامر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للتوظيف العامة،

### ثالثا/ المراسيم

01- المرسوم 59/85 ، المؤرخ 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال الادارات

02- المرسوم رقم : 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد (46) الصادرة بتاريخ 08/06/1966.

03- المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 جانفي سنة 1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الاعضاء، الجريدة الرسمية العدد رقم 03 الصادرة بتاريخ : 15 جانفي 1984.

### رابعا//القرارات القضائية

01-قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 21/10/2003 فرس رقم 860، قضية بين (ت ع) ضد وزير التجارة ، قرار غير منشور، مرجع حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى قي قضاء مجلس الدولة، طبعة 2009، الجزء 03، دار هومة،

### خامسا/ الكتب

1- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف، المجلد الخامس، القاهرة.

2- أحمد ابراهيم أبو سن، الادارة في الاسلام، مكتبة وهبة، المغرب، سنة 1981،

- 3-أعمر يحياوي، نظرية المال العام، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005
- 4-احسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزء الثاني، "جرائم الفساد- جرائم المال و الأعمال - جرائم التزوير، الطبعة الثالثة منقحة ومتممة في ضوء قانون الفساد، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 5-أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العمومية- دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية ، مصر ، 2009،
- 6-بلال أمين زين الدين ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009
- 7-محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2004
- 8-مسلم بن الحجاج النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الجزء 03
- 9-محمد انس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1989
- 10-محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1984
- 11-محمد أنس جعفر وأشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر، 2013.
- 12-أحمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- 13-مولود ديدان ،النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للامر رقم 06-03 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ،دار بالقيس ،دار البيضاء - الجزائر ، 2019،
- 14- محمد حامد الجمل، الموظف العام، فقها وقضاءا ، الجزء الاول، النظرية العامة للموظف العام ، بحث فقهي مقارن وفقا أحدث التشريعات والفتاوى والاحكام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1969
- 14-سامي جمال الدين ، صول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، مصر
- 15-سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010،
- 16-سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991
- 17-عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الاداري(عمال السلطة الادارية ، أعمال السلطة الادارية، أموال السلطة الادارية، إمتيازات السلطة الادارية) دون طبعة ،الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993
- 18-عدنان عمر، مبادئ القانون الاداري-نشاط الادارة ووسائلها، طبعة 2، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004،

19- عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الاموال العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.

20- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985

21- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الامر 06-03 والقوانين الاساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الطبعة الاولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 1436هـ-2015 م

22- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار النهضة، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006.

23- شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006-2007.

24- صبري جلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دراسة مقارنة، بين النظام الاداري الوضعي والاسلامي، دار الجامعة الجديدة، 2008.

25- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية.

26- ناصر لباد، القانون الاداري (الجزء الثاني) النشاط الاداري، الجزائر، 2004

27- حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العمومية العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي ليبيا، الطبعة الثانية، 2002،

28- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الامر 03/06 والمتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012،

29- دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الامر الرئاسي 03/06 المؤرخ في 2006/07/15، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.

#### سادسا/ المداخلات العلمية

01- سامية بعيسي، دور ثقافة التطوير الذاتي للموظفين في تطوير الفساد الاداري، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري، يومي 06-07 ماي 2012

02- نادية البرنوصي، المستجدات الدستورية في مجال الوظيفة العمومية التقرير العام حول المراجعة الشاملة للنظام الاساسي العام للوظيفة العمومية مداخلة قدمت بقصر المؤتمرات، بالصخيرات، المغرب، يونيو، 2013.

#### سابعا/المجلات

01- بوزيان مكلكل، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر- مجلة الإدارة، مجلد 19، العدد الاول،

02-فايزة ميموني وخليفة مراد، السياسة الجبائية للشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

03-ياسين ريوخ "طبيعة الوظيفة العمومية في الاسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية(العدد19)(جوان2015)،

04- عطية علي شريف، المبادئ العريضة التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة في فرنسا، مجلة الادارة، المجلد 22، العدد2، مصر، 1989،

05-بلعراي عبد الكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات في الوظيفة العمومية، عدد 01ديسمبر 2013، جامعة البيض،

06-جلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، مجلة دولية دورية محكمة جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 22 جوان 2016،

07-فرانسوا كزافييه فور، صرف الموظفين العموميين من الخدمة-اجراء نادر-مجلة القانون العام وعلم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2006،

08-مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم اسلوب المشاركة والحوار في ضوء القانون رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، عدد 02 جوان 2013،

### ثامنا/المذكرات والاطروحات

01-محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002-2003

02-سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، اجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005

03-عبد عز الدين، عملية تدريب الموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع القانون العام تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2001-2002.

04-زايدي عبد السلام، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام ، جامعة الجزائر، 2012

05-بوزيان مكلكل، النظام القانوني للوظيفة العمومية، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي سيدي بلعباس، اطروحة دكتوراه، السنة الجامعية ، 2001-2002،

06-ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2011-2012

تاسعا/وثائق علمية أخرى

01-فضيلة عاقللي، محاضرات في قانون مكافحة الفساد، في <http://Economie.univ-batna.dzcours>

02-ماهية التسيير العمومي في 2016/12: VURTUELCAMPUS.UNIV- MSILA.DZ

03--تعلامة رقم 05 صادرة بتاريخ 03جويلية1968، صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، تتعلق بتطبيق النظام الجديد للتنقيط وترقية الموظفين.

04 -Jean Marie Breton, la fonction publique,éd

05. -EDICEF,canada ,1990 ,p06.

06 -Leon duguit , traite de droit constitutionnel ,tome3,2 édition librairie fontemoing ,paris,1923

## الفهرس

.....	مقدمة
.....	الفصل الاول : الاطار النظري لمصطلح الفساد الاداري
5ص.....	المبحث الاول: مفهوم الفساد الاداري
5ص.....	المطلب الاول: تعريف الفساد الاداري
7ص.....	المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري
9ص.....	المطلب الثالث: آثار الفساد الإداري
9ص.....	المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية
10ص.....	المطلب الاول: تعريف الوظيفة العامة
11ص.....	المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العامة
13ص.....	المطلب الثالث: الموظف العمومي
18ص.....	المبحث الثالث: تحديد المال العام
18ص.....	المطلب الاول: في التشريع المقارن
19ص.....	المطلب الثاني: في التشريع الجزائري
20ص.....	المطلب الثالث: حماية المال العام
23ص.....	ملخص الفصل الاول
.....	الفصل الثاني: تكريس مبادئ الوظيفة العامة كآلية وقائية لمكافحة الفساد
24 ص.....	المبحث الأول: تكريس مبدأي المساواة والجدارة
25 ص.....	المطلب الاول: تكريس مبدأ المساواة

المطلب الثاني: تكريس مبدأ الجدارة .....	ص30
المبحث الثاني: تكريس مبدأ المشاركة والحوار .....	
المطلب الاول: ظهور وتطور مبدأ المشاركة والحوار .....	ص36
المطلب الثاني: ارتباط عنصر المشاركة بتحقيق فعالية أداء الإدارة .....	ص38
المبحث الثالث: تكريس مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية .....	ص45
المطلب الاول: مفهوم مبدأ التوفيق .....	ص45
المطلب الثاني: مظاهر مبدأ التوفيق .....	ص46
ملخص الفصل الثاني .....	ص53
الخاتمة .....	ص54
قائمة المصادر والمراجع .....	ص59
الفهرس .....	ص

## الملخص :

تعتبر الوظيفة العامة والفساد الاداري من بين أهم المواضيع التي تستقطب الباحثين في العلوم القانونية، حيث تهدف هذه الدراسة الى تحليل المداخل الاساسية لهذين المفهومين، ومن خلال دراستنا المتواضعة هذه حاولنا التطرق الى مفهوم الفساد الاداري واسبابه والآثار المترتبة على هذه الظاهرة التي تنخر جسم المجتمع وقطاع الوظيفة خاصة، هذا القطاع الذي منه يبدأ ما يسمى بالفساد الاداري حيث يقوم به الموظف في قطاع العمومية والذي يستغل مركزه القانوني للقيام به لهذا ارتأينا ان نعرف الوظيفة والموظف العام وكذا النظام الوظيفي المطبق في أغلب الدول لكي نكون مفاهيم قانونية صحيحة حول هذا الموضوع، كما قمنا بدراسة المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية ومدى تكريسها على أرض الواقع وهذا بناء على الامر 03/06 القانون الساري المفعول وهذا بالتدقيق والتفحص لهذا الامر حيث جاء هذا الامر ليدعم كل من المبادئ التالية: مبدأ المساواة والجدارة وكذا مبدأ المشاركة والحوار وصولا الى مبدأ التوفيق بين ضمانات الوظيفة العامة والسير الحسن للإدارة العمومية وبهذا جعل هذا الامر كل وجل هذه المبادئ مبادئ مهمة في تسيير شؤون الوظيفة العمومية وهذا كله نستطيع اعتباره ضمانات أساسية للموظف والوظيفة ككل.

## The summary :

The public function and administrative corruption are among the most important topics that attract researchers in legal sciences, as this study aims to analyze the basic incomes of these two concepts, and through our modest study, we tried to address the concept of administrative corruption, its causes and the effects of this phenomenon that erodes the body of society and the sector The job is in particular , this sector from which the so-called administrative corruption begins, where it is carried out by the employee in the public sector and who takes advantage of his legal position to do it. This is why we decided to know the job and the public employee as well as the job system applied in most countries in order to have correct legal concepts on this subject, as We have studied the principles on which the public function is based and the extent to which it is devoted

On the ground, this is based on the order 06/03 of the law in force and this is by checking and scrutinizing this matter, as this order came to support each of the following principles: the principle of equality and merit, as well as the principle of participation and dialogue, down to the principle of reconciliation between the guarantees of public office and the good conduct of public administration and thus making This is all and most of these principles are important principles in the conduct of the affairs of the public office, and all of this we can consider as basic guarantees for the employee and the job as a whole.