

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان الحقوق
تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي بغوان:

الفساد الإداري والوظائف العليا

إشراف الأستاذ:
أ.د لجلط فواز

إعداد الطلبة:
حاجي عثمان
منصور رضوان

لجنة المناقشة:

الصفة	الرتبة	الإسم و اللقب
رئيس اللجنة	أستاذ محاضر.أ	د. مهدي رضا
مشرفا و مقررا	أستاذ التعليم العالي	أ.د لجلط فواز
مناقشا	أستاذ محاضر.أ	د.ذبيح عادل

السنة الجامعية 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّتُ النَّجْمَ
وَالَّذِي يُنَزِّلُ الْمَطَرَ
وَالَّذِي يُحْيِي الْمَوْتَى
وَالَّذِي يُخْرِجُ الْحَيَاةَ
وَالَّذِي يُنَزِّلُ الْمَطَرَ
وَالَّذِي يُحْيِي الْمَوْتَى
وَالَّذِي يُخْرِجُ الْحَيَاةَ

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى:

الوالدين رحمهما الله

وإلى الزوجة الكريمة التي تحملت معي عبء إنجاز هذا العمل

أولادي ضياء الدين، نوران، محمد، وسيم و تسنيم

كما أهديه إلى كل أخوتي و أخواتي

و جميع الأهل، الأقارب و الأصدقاء

إلى زميلي في الدراسة رضوان منصور

إلى كل زملائي بقطاع الخدمات الجامعية بالمسيلة

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل

عثمان حاجي



إهداء

الحمد لله الذي بعونه اهتدينا وتعلمنا وبه وفقنا فأليك بالله أرفع يداي
لأحمدك على توفيقك لي هدي عملي المتواضع إلى الوالدين العزيزين
والى زوجتي و أبنائي سلسبيل ومحمد ريان وإلى إخوتي شعيب وحسام
و أخواتي وإلى كل أصدقائي وأخص بالذكر طالب الحسن و قمره مولود
ووليد ربي وطارق تباري وهشام لوكال.

والى زميلي في العمل الطموح والمثابر - عثمان حاجي- و إلى كل
زملائي في العمل ببلدية المسيلة وأخص بالذكر مصلحة الموظفين
والى كل زملائي في دفعة القانون الإداري .

رضوان منصور



شكر و عرفان

أول من يشكر ويحمد أثناء الليل وأطراف النهار هو العلي القدير، الأول والأخر والظاهر والباطن، الذي من علينا بنعمه التي لا تعد ولا تحصى، وأنا دروبنا ، فله جزيل الحمد والثناء العظيم.

اللهم صلي على نبينا محمد ما صليت الخمس وما طلعت الشمس فالحمد لله الذي وفقنا إلى إتمام هذا العمل المتواضع، عسى أن يكون مفيدا لنا ولغيرنا من طلبية العلم. ويبقى امتنانا إلى كل من علمنا من أول حرف إلى هذه الرسالة.

و نتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ المشرف الدكتور لجلط فواز الذي لم يتوانى في توجيهنا

بملاحظاته في بحثنا هذا، فكل الشكر والتقدير لك، ودمت ذخرا لخدمة العلم.

كما نتقدم بالشكر لكل مستخدمي كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة

على ما يبذلونه من جهودات .

حاجي عثمان

رضوان منصور

الملخص

الفساد الإداري ظاهرة سلبية عظيمة تنهش المجتمعات والدول، لها عدة دوافع تزيد من تفاقمها، فعند التعمق في تحليل ظاهرة الفساد الإداري نجد أن أحد دعائم تفاقم الفساد الإداري في الجزائر هو تعيين أو منح مناصب الوظائف العليا لغير مستحقها . وهذا يعود للأساليب القديمة في التعيينات في الوظائف العليا التي نهشتها المحسوبية والمحابة والولاءات السياسية ، فلم تعد تواكب الزمن الحالي، و ينبغي إعادة النظر فيها. ويكون الوصول إلى نتائج جيدة في مجال محاربة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا بوجود إرادة سياسية قوية، و لن يكون ذلك إلا بإرساء منظومة قانونية جديدة تقوم على أساس تقديم الجدارة و الكفاءة، و تفعيل الشفافية في الإلتحاق بالوظائف العليا .

ف يتم إعطاء كل ذي حق حقه و لا يصبح يتولى الوظائف العليا إلا من يستحقها بجدارة، ومن هنا يتقلص الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية : الفساد الإداري، الوظائف العليا .

Abstract

Administrative corruption is the most negative phenomenon that ravages both societies and countries; it has many motives that lead to its aggravation. When researchers analyze the administrative corruption deeply they found, that one of the props that leads to the aggravation of administrative corruption in Algeria is recruiting or granting higher employments to undeserved people and this returns to the ancient manners in recruiting higher employments which is ravaged by nepotism. Favoritism and political loyalties namely it is no modernized and it must be reviewed. In order to obtain better results in combating the administrative corruption by occupying the higher employment switch a strongly political will all these through anchoring a legal community based on worthiness qualifications and transparency to get recruited.

To decrease the administrative corruption it must give everyone his due and deserved people occupy higher employments according to merit and worthiness.

Keywords: Administrative corruption - higher employments

مقدمة

مقدمة

تسمو الحضارات وتزدهر بمدى خلوها من الفساد، وتتقهقر كلما دب فيها الفساد واستشرى، فالفساد عبر التاريخ كان سببا في زوال أغلب الأنظمة قديما وحديثا، وأخرها كان ما يسمى الربيع العربي، الذي رفع شعار مكافحة الفساد لهذه الثورات في أغلب البلدان العربية .

فلا يخلو بلد في المعمورة من ظاهرة الفساد، و إلا اعتبر في خانة " المدينة الفاضلة " ويتنوع الفساد بتنوع الزمان والمكان، فما يعتبر فسادا في مكان ما لا يعتبر كذلك في مكان آخر.

و من أهم أنواع الفساد نجد الفساد الإداري الذي هو أخطر أنواع الفساد على الإطلاق فهو يصيب الإدارة بالشلل.

وقد أخذ الفساد الإداري مؤخرا منحى العالمية مما استدعى تضافر الجهود الدولية في مكافحة هذه الظاهرة وذلك بموجب الإتفاقيات الدولية، و هذا ما جعل المشرع الجزائري يحذو حذو الدول بالإنضمام إلى هذه الاتفاقيات في مجال مكافحة الفساد. و الفساد الإداري ينمو ويكبر عند الوظائف العليا في الدول و يكون بسيطا عند الموظفين البسطاء و الطبقة الكادحة.

لذلك كان من الضروري أن نلج علاقة الفساد الإداري بالوظائف العليا، و نحاول الوصول إلى بعض الآليات التي بموجبها يكون كل موظف عالي للدولة في مكانه، ومنه يتم القضاء على الفساد أو على الأقل تقليصه.

أهمية الموضوع:

يكتسي موضوع " الفساد الإداري والوظائف العليا " أهمية بالغة من الناحيتين العلمية والعملية.

01- الأهمية العلمية:

تتمثل الأهمية العلمية للموضوع كونه يهدف إلى تشخيص ظاهرة الفساد الإداري وتحليلها، وكذا النظام القانوني للوظائف العليا بالجزائر وآليات الإلتحاق بها، ومدى مساهمة آليات التعيين في الوظائف العليا في تفشي الفساد الإداري.

فدراستنا تسعى لسد الفجوة في مجال الفساد الإداري بآليات الإلتحاق بالوظائف العليا، فهذه الدراسة نكون قد فتحنا بابا لمزيد من الأبحاث و الدراسات حول موضوعنا.

02- الأهمية العملية :

و تتمثل الأهمية العملية في التدقيق في الفساد الإداري، و إبراز الدور الكبير لتفاقمه في الآونة الأخيرة بسبب الآليات القانونية للإلتحاق بالوظائف العليا في الجزائر. و لا يخفى على أحد أن الجزائر لا تزال تحتل مراتبا متدنية في مكافحة الفساد. و تتمثل كذلك الأهمية العلمية من خلال ما توصلنا إليه من اقتراحات تساعد على إعادة النظر في آليات الإلتحاق بالوظائف العليا، و التطلع إلى طرق أكثر نجاعة في هذا المجال، حتى يتقلص الفساد الإداري بمنح الوظائف العليا لمستحقيها.

دوافع اختيار الموضوع :

01-الدوافع الموضوعية

باعتبار الفساد الإداري ظاهرة عالمية تخطت كل الحدود، وانتشرت في بلدنا الجزائر جعلنا نتطرق لهذه الظاهرة مركزين على أحد العوامل الجوهرية في تفشيها، وهو إسناد بعض الوظائف العليا في الدولة لغير مستحقيها، وهذا ما عاد بالسلب على أجهزة الدولة وكان ذلك سببا في نخر الخزينة العمومية.

02-الدوافع الذاتية

كموظفين عامين لطالما لفت انتباهنا- وخاصة في الآونة الأخيرة- تعيين بعض الموظفين في وظائف عليا على الرغم من محدودية قدراتهم، وعدم كفاءتهم، و وجود من هم أجدر منهم.

وعليه قمنا بتسليط الضوء على مختلف الآليات المعمول بها في الإلتحاق بالوظائف العليا في الجزائر، مقدمين بعض الطرق الكفيلة بالتحاق الكفاءات بهذه المناصب.

أهداف موضوع البحث :

لموضوع بحثنا أهداف ذاتية و أخرى موضوعية.

01-أهداف موضوعية

أ- الإطلاع على الفساد الإداري بالجزائر، وطرق معالجته.

ب - التعرف على النظام القانوني للوظائف العليا.

ج - تبين العلاقة بين تفشي الفساد الإداري في الجزائر و آليات التعيين في الوظائف العليا .

02- أهداف ذاتية

أ-التعمق في آليات التعيين في الوظائف العليا، وعلاقة هذه السبل مع تفشي ظاهرة الفساد الإداري ومنه إثراء الزاد المعرفي.

ب- الإسهام ولو بالقدر البسيط في سد الفراغ في مجال الفساد الإداري و الوظائف العليا في الجزائر، و مدى تفشي الظاهرة بالنظر لآليات الإلتحاق بهذه المناصب.
حدود الدراسة:

الحدود الموضوعية:

موضوعنا واضح وجلي وهو الفساد الإداري في آليات تعيين الوظائف العليا.

الحدود المكانية:

تطرقنا في موضوعنا إلى حالة الجزائر في مجال الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا، غير أننا تجاوزنا هذا الحيز المكاني إلى بعض الدول المتقدمة، والتي حققت نجاحا باهرا في اختيار الكفاءات من أجل تولي الوظائف العليا.

الحدود الزمانية:

تناولنا تطور الإلتحاق بالوظائف العليا عبر مختلف مراحل تطورها في الجزائر، ومدى نجاعة أساليب أو آليات التعيين في الوظائف العليا في الجزائر.

المنهج المعتمد :

بالنسبة لمنهج الدراسة فقد اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي، كمنهج عام لموضوعنا وكاستثناء في بعض الأحيان استخدمنا المنهج التاريخي خاصة في مجال تطور الفساد الإداري في بلادنا، و كذا الوظيفة العليا للجزائر.

وفي بعض الأحيان المنهج المقارن في استخدامه في تبيان الفرق الكبير بين الدول المتقدمة في مجال الإستفادة من الوظائف العليا مقارنة مع بلادنا .

الدراسات السابقة:

بالنسبة لموضوع الفساد الإداري والوظائف العليا فإن الشق الأول والمتمثل في الفساد الإداري يحتوي على كم لا بأس به من الدراسات السابقة، التي تناولت هذا الموضوع من كتب ومجالات علمية وأطروحات و مقالات .

غير أنه في الشق الثاني وهو الوظائف العليا والنظام القانوني لها فإننا لم نعثر على الكم الكثير من الدراسات السابقة، باستثناء بعض المذكرات والإشارات في بعض المطبوعات الأكاديمية العلمية.

وحين تطرقنا إلى الفساد الإداري في الوظائف العليا لم نجد لا مرجع، ولا دراسات سابقة، و منه حاولنا باجتهادنا ربط التحاق الموظفين العامين بالوظائف العليا في الجزائر بالفساد الإداري، وذلك يتمثل في الآليات المعمول بها قانونا في هذا المجال.

الصعوبات و العوائق:

لقد واجهتنا صعوبة كبيرة في بحثنا هذا كونه جديد على الساحة العلمية، فهو متشعب ذو أبعاد يثير أداء علماء الاجتماع، والنفوس، والتسيير، خاصة في مجال الفساد الإداري في الوظائف العليا.

زد على ذلك شح المراجع فيما يتعلق بالنظام القانوني والوظائف العليا وكذا الفساد الإداري في توليها.

إشكالية موضوع البحث:

لقد تغلغل الفساد الإداري في أغلب مفاصل الدولة، مما استدعى إعادة النظر في النصوص التي تنظم مكافحة هذه الظاهرة.

كما أن مدى نجاعة تولي الوظائف العليا في البلاد يرتبط بالفساد الإداري ارتباطا وثيقا فينتقلص كلما كانت الآليات ناجحة، و يتفشى بفشل آليات التعيين في الوظائف العليا

، وعليه فإن إشكالية موضوعنا تكون على النحو التالي:

هل يوجد فساد إداري في الجزائر في مجال التعيين في الوظائف العليا ؟

و ما هي الطرق الكفيلة بنجاعة آليات تولي الوظائف العليا ؟

الفرضيات :

- يوجد فساد إداري في الجزائر في مجال التعيين في الوظائف العليا، وهو من أهم أسبابه.

- يكون القضاء على الفساد الإداري بوجود إرادة سياسية قوية، وتفعيل مبدأ الجدارة و تبني الشفافية، و بوجود إسناد الوظائف العليا لفئة الموظفين العامون دون سواهم بالإضافة إلى إعادة الأدمغة الجزائرية والحد من هجرتها.

الخطة العامة لموضوع البحث :

من أجل الإجابة على تساؤل الإشكالية، وتمحيص الفرضيات قمنا بتقسيم موضوعنا هذا إلى ثلاث فصول.

تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للفساد الإداري، بإعطاء مفاهيمه في المبحث الأول، وكذا الفساد الإداري في الجزائر في المبحث الثاني.

و في الفصل الثاني تطرقنا للنظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر بتبيان مفهوم الموظف العالي في المبحث الأول، و في المبحث الثاني مسار الموظف العالي من بداية تعيينه إلى غاية انتهاء علاقته بالوظيفة العليا.

أما في الفصل الثالث وهو أهم فصل على الإطلاق فقمنا بتوضيح علاقة الفساد الإداري بتولي الوظائف العليا في الجزائر بالتأكيد على آليات الإلتحاق بهذه الوظائف تعتبر سببا رئيسيا في تفشي الفساد الإداري وذلك في المبحث الأول.

أما في المبحث الثاني فبيننا بأن القضاء على الفساد الإداري لا يكون إلا بمنح الوظائف العليا لمستحقيها.

الفصل الأول

الفساد الإداري

الفصل الأول: الفساد الإداري

تمهيد

يعتبر الفساد الإداري ظاهرة عالمية شديدة الإنتشار لها جذور عميقة تنتشر بسرعة فائقة عبر كل الأقطار.

هذه الظاهرة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر.

وقد حظيت ظاهرة الفساد الإداري في الآونة الأخيرة باهتمام الفقهاء والباحثين في مختلف مجالات القانون، فتم التطرق إليه من طرف بعض المنظمات الدولية، أين تم سن بعض النصوص في ميدان مكافحة الفساد.

و سنتناول مفهوم الفساد الإداري ، مظهره، أسبابه، وآثاره، و بعض الطرق الكفيلة بمكافحته، ثم نتطرق إلى موقف المشرع الجزائري من الفساد ومساعيه الحثيثة في مكافحة هذه الظاهرة التي لا يكاد مجتمع يخلو منها ولو بنسب متفاوتة.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للفساد الإداري

يعد الفساد الإداري من أبرز المشاكل التي تواجهها الدول، فيختلف مفهومه باختلاف الزمان والمكان، وله عدة أسباب أبرزها ضعف الوازع الديني، و يتنوع بقدر حجمه فقد يكون صغيرا أو كبيرا وبمكانه فيمكن أن يكون محليا أو دوليا، وينجم عن الفساد الإداري آثارا وخيمة في شتى المجالات خاصة تعطيل عجلة التنمية في البلدان.

ويمكن معالجة الفساد الإداري إما بطرق وقائية أو بطرق ردعية تكون كفيلة بالقضاء عليه ، أو بالأحرى التقليل منه.

أما بالنسبة للجزائر فقد تطور الفساد عبر مراحل، وهو في تزايد مستمر، و أسبابه لا تختلف عن أسباب الفساد في مختلف الدول، أضف إليها الأسباب التاريخية المتعلقة بالآثار السلبية للإستعمار الفرنسي، كما أن الفساد الإداري في الجزائر له مظاهر تتطابق مع مختلف الدول كالرشوة واستغلال النفوذ وغيرها.

وقد قامت الجزائر بمجاعة التشريعات الدولية خاصة الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، وصادقت عليها، في مسعى جدي لمحاربة ظاهرة الفساد الإداري.

المطلب الأول: التعريف بالفساد الإداري و مفهومه في التشريع الجزائري

يعتبر الفساد الإداري أخطر أنواع الفساد، لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على المهام المكلفة بها، و تترتب عن الفساد الإداري نتائج وخيمة كإعاقة التنمية، والإخلال بمبادئ العدالة والتجرد من النزاهة و المساواة¹

فالفساد الإداري يمثل أعلى مستويات الفساد في أي دولة أو نظام سياسي، إذ يشمل فساد الرؤساء وكبار المسؤولين، ويقوم على شبكة معقدة من العلاقات والمصالح والإجراءات والترتيبات التي يصعب اكتشافها.²

¹ - د جاب الله شافية ، " واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته " ، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية ، المجلد 02 ، سنة 2013 ، ص 95

² -فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، (2019/07/12)، "تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر"، تم الإطلاع عليه في 15-04-2022 منالموقع : www.qscience.com

الفرع الأول : مفهوم الفساد الإداري**أولاً : الفساد لغة :**

هو من الجذر فسد ضد صلح، والفساد لغة يعني البطلان ، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل وكلمة فساد في اللغة العربية تعني الإبتداع و اللهو و اللعب و أخذ المال ظلماً و الفساد نقيض الصلاح، ويعني كذلك خروج الشيء عن الاعتدال، كما يراد بالفساد إيصال الضرر للآخرين³

وقد تم تناول الفساد في كتاب الله في عديد من المرات أبرزها الآية الكريمة:

" ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس....."⁴

ثانياً : الفساد إصطلاحاً:

لا يوجد تعريفاً جامعاً مانعاً للفساد بل هناك عدة آراء واتجاهات لمحاولة إعطاء معنا وافياً له، أغلبها يكاد يصب في معنى واحد وهو إساءة استعمال ما هو في الطبيعة، ويقصد بالفساد شرعاً كل المعاصي و المخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها و العمل بها⁵.

وأجمع جمهور فقهاء الشريعة الإسلامية على أن الفساد يقصد به مخالفة الأفراد لأحكام الشرع.

و تنقسم المفاصد إلى مفاصد حقيقية و أخرى مجازية ، ومفاصد أخروية و دنيوية⁶

الفرع الثاني : مفهوم الفساد الإداري في التشريع الجزائري

يعتبر مصطلح الفساد الإداري حديثاً على المشرع الجزائري أين لم يستعمل قبل سنة 2006 ، فلم يقم المشرع الجزائري بإعطاء معنا دقيقاً للفساد، بل طابق تعريفه نصوص اتفاقية ميريدا لمكافحة الفساد.

³ طه فارس، أسس مكافحة الفساد الإداري و المالي في ضوء السنة النبوية، دار اللباب للدراسات وتحقيق التراث،

الطبعة الأولى، 2017، ص 06

⁴ الآية 40 من صورة الروم .

⁵ محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دائرة المكتبة

الوطنية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص 98

⁶ محمد المدني بوصاق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، دار الخلدونية للنشر، 2004، ص 06.

ولم يجرم المشرع الجزائري الفساد في قانون العقوبات، لكن بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، تجسد ذلك بالمرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 17-04-2004 و الذي بموجبه يتأقلم التشريع الداخلي مع هاته الإتفاقية، ومن ثمة ظهر قانون الوقاية من الفساد و مكافحته تحت رقم 06-01 المؤرخ في 20-02-2006 المعدل والمتمم و الذي بموجبه تم تجريم الفساد بكل أنواعه .

فحاول المشرع إعطاء تعريف للفساد في القانون 06-01 بنصه في المادة 02 في فقرتها الأولى بقولها أن الفساد هو: "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"، و بالرجوع إلى الباب الرابع نجد المشرع الجزائري قد نص على مجموعة من الأفعال اعتبرها جرائم فساد، وهي على النحو التالي:

جريمة رشوة الموظفين العموميين، جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم، جريمة استغلال النفوذ، جريمة استغلال الوظيفة، جريمة التلاعب في الصفقات العمومية، جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية، جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، جريمة الإثراء غير المشروع، جريمة تلقي الهدايا أو المزايا غير المستحقة، جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية، جريمة الرشوة في القطاع الخاص، جريمة إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، جريمة تبييض العائدات الإجرامية، جريمة إخفاء العائدات الإجرامية، جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة، جريمة الإعتداء على الشهود و الخبراء والمبلغين و الضحايا، جريمة عدم الإبلاغ عن الجرائم.

وقد طابق المشرع الجزائري نصوص اتفاقية " ميريدا " لمكافحة الفساد، و من ثمة كفل عدم تعارض القانون الداخلي مع الاتفاقيات الدولية، و بموجبه لا يمكن تغطية جرائم الفساد، فقامت الدولة بإنشاء هيئات مهمتها الرئيسية مكافحة الفساد بكل أنواعه، و أبرزها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والديوان المركزي لمكافحة الفساد.

المطلب الثاني: المفهوم الفقهي للفساد الإداري

الفرع الأول: الفساد الإداري من منظور الفقهاء

وقد حاول الفقهاء إعطاء تعريف جامع مانع للفساد الإداري، كل وفق وجهة نظره، فعرف " جوزيف ناي " الفساد بأنه: " سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصالح الشخصية كالقرباة أو الصداقة أو بسبب استغلال المركز أو من أجل الحصول على مقابل مالي،

ويمكن أن يكون في حالة مخالفة التعليمات، من أجل فرض ممارسة النفوذ و التأثير الشخصي"⁷

و عرفه " شتار" بأن الفساد:

" استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الاجتماعي"⁸

و يرى " كارل فريديريك " أن الفساد الإداري يكون عندما يقيم صاحب السلطة الذي أوكلت له مهام في إطار وظيفته تحت تأثير المادة أو امتيازات أخرى غير مشروعة، و التي من شأنها أن تؤثر في اتخاذ قراراته لصالح الجهة التي قدمت له هذه المكافآت، وينتج عن ذلك إلحاق الضرر بمصالح المواطنين "

وقد عرف " صامويل هانتغتون" الفساد الإداري بأنه " سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة من أجل خدمة مصالحهم الخاصة"

أما " فيتو تانزي" فيرى أن المقصود من الفساد الإداري هو " سوء استخدام السلطة الممنوحة لمصلحة خاصة، و يمكن كذلك وصفه بأنه يمثل عدم التزام بمبدأ عدم تدخل علاقة شخصية أو عائلية في اتخاذ القرارات الاقتصادية، سواء من قبل وكلاء اقتصاديين أو خاصين أو مسؤولين حكوميين"⁹

و يرى " ناتانيال ناف" أن الفساد الإداري تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية يتمثل في ظهور مؤثرات تدل على أن المشجعين هم أنفسهم من لديهم مساهمة في اتخاذ القرارات"¹⁰

⁷ صلاح الدين فهمي، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب، الرياض، 1994، ص 26

⁸ محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 73

⁹ ضامن محمد عقله الهاشم ، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة الإسراء

الخاصة، الأردن، 2010، ص ص 13 14

¹⁰ صلاح الدين فهمي، المرجع السابق، ص 40

الفرع الثاني: الفساد من منظور الدول و المنظمات الدولية

و بالنسبة للدول و المنظمات الدولية فالبنك الدولي يعرف الفساد الإداري بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص فالفساد يحدث عندما يقوم بقبول أو طلب أو ابتزاز لتسهيل عقد أو إجراء طرح منافسة عامة"¹¹ كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لمؤسسات أو أعمال خاصة تقديم رشوة للإستفادة من سياسات وإجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج نطاق القانون.

و يمكن أن يحدث الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة.¹¹ أما منظمة الشفافية الدولية فعرفت الفساد على أنه: "إساءة استخدام السلطة العامة لربح، أو منفعة خاصة، أو أنه عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة"¹² وقد عرف صندوق النقد الدولي الفساد الإداري بأنه:

" سوء استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب خاصة، يتحقق حينما يتقبل الموظف رشوة أو يستجديها أو يطلبها أو يبتزها، وقد يكون ذلك مقترنا بسوء استخدامه للسلطة حينما يقدم رجل أعمال من القطاع الخاص الرشوة بقصد التحايل على السياسات العامة و القوانين أو اللوائح للحصول على ميزة تنافسية، أو ربح، أو مزايا شخصية"¹³ و يمكن أن يكون أيضا جراء استغلال السلطة العامة من أجل مآرب شخصية، ولو بدون رشوة في حالة محاباة الأقارب أو التوصية بهم أو سرقة موارد وأملاك الدولة أو تبديدها¹³ وعرف مجلس أوربا الفساد الإداري بأنه " الرشوة أو أي سلوك آخر له صلة بأشخاص يعهد إليهم بمسؤوليات في القطاع العام أو الخاص، ويمثل انتهاكا لواجباتهم النابعة من مراكزهم كموظفين أو مستخدمين في القطاع العام والخاص، بهدف الحصول على مزايا غير مستحقة لأنفسهم، أو الآخرين."¹⁴

¹¹ جاب الله شافية، المرجع السابق، ص 95

¹² ضامن محمد عقله الهاشم، المرجع السابق، ص 13

¹³ شريهان ممدوح حسن أحمد، " جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية دراسة

مقارنة "، المجلة القانونية، (0758 - 2537)، جامعة شقراء، المملكة العربية السعودية، ص 07

¹⁴ ضامن محمد عقله الهاشم، المرجع السابق، ص 26

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فعرف الفساد بأنه: "إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الإبتزاز أو إستغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات من التعجيل بالخدمات أو عن طريق الإختلاس"¹⁵

و قد ورد تعريف الفساد من خلال الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2010 بأنه : " ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية، والحياة السياسية، والنواحي الإقتصادية والإجتماعية".

كما عرفت إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد بالإشارة إلى أنه:

" الأعمال والممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الإتفاقية"¹⁶

المطلب الثالث: أسباب الفساد الإداري وأنواعه

الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري

تختلف أسباب الفساد الإداري و تتعدد باختلاف الأفراد و الدول و الهيئات و المؤسسات

أولا : الأسباب الفردية

وتتعلق هذه الأسباب بشخصية الفرد، فهو يحمل قيما أخلاقية يكتسبها من البيئة التي يعيش فيها والعادات والتقاليد للمجتمع المنتمي إليه، غير أنه ونظرا لأمراض نفسية كالطمع و الجشع تجعله يميل إلى الفساد، باستفادته من مقابلات مالية أو معنوية غير مشروعة.

وهذا بوجود بيئة خصبة تشجعه على الفساد لها تأثير كبير على شخصية الفرد في ارتكاب إنحرافات معينة.

و قد أثبتت الدراسات وجود صلة بين جرائم الفساد و بعض الخصائص الشخصية لمرتكبيها كالجنس، والعمر، والمستوى الدراسي، والبيئة التي يعيش فيها.¹⁷

¹⁵ د حاجي العلجة، (2013)، "الفساد المالي و الإداري أسبابه و آثاره مع الإشارة للواقع الجزائري" تم الإطلاع عليه بتاريخ : 25-04-2022 من الموقع Hadji_laldja@yahoo.fr ، ص 03 .

¹⁶ محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2019، ص 15.

¹⁷ د جاب الله شافية ، المرجع السابق ص 97 .

و يمكن إدراج ضعف الوازع الديني كأهم الأسباب لولج الفساد الإداري، فهوى النفس يجعل مرتكب الفساد لا يفكر إطلاقاً في الإحجام عن هذا الفعل الإجرامي، وأثبتت الدراسات أن الأفراد الذين لديهم وازع ديني قوي تتعدم حالات الفساد لديهم و ضعف الوازع الديني لدى الناس هو أهم أسباب الفساد الإداري.¹⁸

بالإضافة إلى أن حب الأفراد للمال متأصل في النفوس، لكن الأفراد المفسدين يسعون للحصول عليه بكل الطرق بما فيها غير المشروعة.

ثانياً : الأسباب الإدارية والتنظيمية

وتعتبر الأسباب الإدارية والتنظيمية من أهم أسباب تقشي الفساد الإداري، لأنها على علاقة مباشرة بالعمل الإداري، و أبرزها التخلف الإداري، ونقص كفاءة العاملين و تضخم الجهاز الإداري، بإنشاء هياكل بطريقة لا تستند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة¹⁹

هذا دون أن ننسى استفحال البيروقراطية و الروتين و تخلف الأجهزة الرقابية وفشلها، دون إغفال ضعف الرقابة أمام تغول مافيا الفساد²⁰ .

كما يمكن ذكر عامل احتكار سلطة القرار، و اتخاذ قرارات لا تحافظ على المؤسسة، وكذا عدم وضوح التعليمات و القوانين، بل أن القوانين في بعض الأحيان تخدم الفساد، زد على ذلك غياب المساءلة وعدم تشديد العقاب²¹

كما ساهم في تقشي الفساد العمل بالأساليب التقليدية، و ضعف عملية التطوير والإصلاح الإداري، وعدم عصرنة الإدارات باستعمال الطرق الحديثة و العلمية في التسيير.

كما لا يمكن إغفال دور الشفافية، ففي حالة انعدامها يستشري الفساد، التي ينتج عنه اختيار موظفين غير أكفاء أو عناصر قيادية غير قادرة على دفع عجلة الإدارة للأمام.

¹⁸ محمود محمد معبرة، المرجع السابق، ص 86

¹⁹ خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر آل الشيخ، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 55

²⁰ محمد حسن سعيد، المرجع السابق، ص 50

²¹ مخلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2000، ص 50

ويمكن كذلك ذكر عنصر رسم وتحديد الاستراتيجيات، و السياسات التي تخدم فئة معينة أو من أجل الأغراض الشخصية، و المحاباة لبعض العاملين في الإدارات أو خارجها²² و الأسباب التنظيمية تؤثر على نسبة الفساد الإداري، فكلما كانت الإدارة منظمة ومهيكله بشكل جيد بالطرق الحديثة، ودون بيروقراطية وميول وانحرافات، كلما قلت أو انعدمت صور الفساد الإداري .

و كلما تفاقمت الأسباب التنظيمية و الإدارية للفساد كان ذلك إيذانا بزوال الإدارة .

ثالثا : الأسباب الإجتماعية و الإقتصادية

فيتفشى الفساد الاداري بمدى تمسك الأفراد بالقيم السائدة في المجتمع، فاحترام هذه السلوكات في المجتمع يكون كفيلا بردع الفساد الإداري .

فتؤدي القيم الثقافية السائدة في المجتمع دورا مهما في ترسيخ ظاهرة الفساد الإداري، وذلك بعدم الإهتمام بغرس القيم و الأخلاق الدينية في النفوس²³

فعند عدم التمسك بالقيم تنتشر ظاهرتي المحسوبية و الوساطة في الدول النامية و تشغل الوظائف العليا بأشخاص غير مؤهلين و يفتقرون للنزاهة ، لأن أساس تعيينهم غير سليم ، وهذا ما عاد بالسلب على كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات و زيادة الإنتاج²⁴

أما الأسباب الإقتصادية فتتمثل في تدني أجور الموظفين في القطاع العام على الرغم من ارتفاع مستوى تكاليف المعيشة، ومنه تتشكل بيئة خصبة للفساد الإداري بقيام الموظف باللجوء إلى حلول غير مشروعة من أجل سد حاجياته ، و ذلك بسلوك الفساد الإداري.

فيرى الفقهاء أن عجز الدولة عن إشباع حاجيات الأفراد يولد الفساد الإداري، و يكثر ذلك في الدول النامية، و لا يمكن إغفال دور الأزمات الإقتصادية في تزايد ظاهرة الفساد الإداري كذلك .

رابعا : الأسباب السياسية

في الدول المتقدمة يوجد مناخ سياسي يشجع على النزاهة، و يبعد كل البعد عن شتى

²² جاب الله شافية، المرجع السابق، ص 05 .

²³ محمود محمد معايرة، المرجع السابق، ص 114 .

²⁴ كردودي صبرينة، وصاف عتيقة، "الوقاية من الفساد الإداري و المالي من منظور الفكر الإسلامي"، المجلة الجزائرية للعلوملة و السياسات الاقتصادية، العدد 06، 2017، ص 229 .

مظاهر الفساد الإداري، أما في الدول النامية فإنها تتبع سياسات عرجاء ينتج عنها جو سياسي متعفن يكون السبب الرئيسي في استفحال ظاهرة الفساد الإداري. فغياب الديمقراطية والنزاهة و الشفافية يؤدي إلى وأد آراء الكفاءات و الأفراد كذلك، وتمنعهم من رسم السياسة العامة للبلاد، وينتج عن ذلك تولد روح اللامبالاة لدى الموظفين في السلك العام، وعدم اهتمامهم بالشأن السياسي للبلاد فيكون ذلك دافعا ومولدا للفساد الإداري بمختلف مظاهره .

و في النظم السياسية الديكتاتورية و السلطوية تكون السلطة التنفيذية هي المسيطرة على باقي السلطات فتستحوذ على كل مفاصل الدولة بدون وجه حق، فيصبح الحاكم حرا في تصرفاته في ثروات البلاد وخيراتها، ويحدث التداخل بين الملكية العامة و الخاصة و يتصرف الحاكم هنا وفقا لاعتبارات شخصية، تكون دافعا قويا لتقشي الفساد²⁵

الفرع الثاني : أنواع الفساد الإداري

إختلف الفقهاء في التمييز بين أنواع الفساد كل حسب المنظور الخاص به وانطلاقا من المعايير المعتمدة في تحديد هذه الأنواع .

و أغلب الإتجاهات تقسم الفساد الإداري إلى فساد صغير وفساد كبير .

أولا : الفساد الإداري الصغير و الفساد الإداري الكبير

01) الفساد الإداري الصغير

و يكون الفساد الإداري الصغير عند فئة صغار الموظفين أو الذين يتقاضون أجورا زهيدة ، أين يتم اللجوء إلى ممارسة بعض مظاهر الفساد كالرشوة واختلاس مبلغ بسيط لتغطية ضروريات الحياة المعيشية²⁶

و الفساد الإداري الصغير بسيط و يرتبط بفئات في ذيل الهرم الإداري، وهذا النوع من الفساد يفتقر للتنسيق والشمولية، و يتجسد الفساد الإداري الصغير في قيام الموظفين البسطاء بالإستفادة من رشاي ضئيلة نضير القيام بمعاملات إدارية يومية²⁷

²⁵ كردودي صبرينة، وصاف عتيقة، المرجع السابق، ص 227

²⁶ مخلد توفيق مشاوش خشمان، المرجع السابق، ص 41

²⁷ ضامن محمد عقله الهاشم ، المرجع السابق ، ص 16

02) الفساد الإداري الكبير

ويقصد بالفساد الإداري الكبير ذلك النوع الناتج عن كبار الموظفين أو السياسيين، و يتميز هذا النوع من الفساد بأنه ضخم التكلفة و يتسع تأثيره على المجتمع. وعليه فإنه من أخطر أنواع الفساد الإداري. و يتجسد في منح الموظفين في المناصب العليا للمتعاملين صفقات ضخمة مقابل الحصول على رشاوى، فينتج عنه تعطيل جسيم لكاهل الدولة لتكلفته الكبيرة²⁸ كما يمكن أن يأخذ شكل إرساء العطاءات على الشركات التي تدفع رشوة أكبر، عند بيع المؤسسات العمومية التي تملكها الدولة للقطاع الخاص بحجة الخصخصة بمبالغ أدنى من قيمتها الحقيقية بكثير، وهذا بمقابل الحصول على رشوة²⁹ و يتعلق الفساد الإداري بقضايا أكبر من مجرد تعاملات إدارية يومية، و يشتمل في الغالب على رشاوى دولية وحسابات مصرفية في الخارج، عادة ما تكون سرية³⁰ وقد وصف بعض الفقهاء الفساد الإداري الكبير بأنه يكون في قمة الهرم الوظيفي فيكون عند كل من يتولى المناصب العليا كرئيس الدولة و الوزراء والقضاة و المدراء العامون و القادة السياسيين عندما يقومون باستغلال المناصب الإدارية والسياسية التي هي في الأصل من أجل خدمة الشعب، فيتحولون إلى أصحاب مصالح من أجل زيادة ثروتهم الخاصة على حساب المصلحة العامة³¹

ثانيا : الفساد الدولي و الفساد المحلي**01) الفساد الدولي**

سمي كذلك لأنه يتم بين الدول والشركات المحلية بالإضافة إلى الإطار السامية في الدول، ومن أهم الأسباب التي جعلت من هذا النوع من الفساد في انتشار واسع العولمة بأنواعها.

فرغم اختلاف أسلوبه وآليته فممارسوه متماسكون فيما بينهم، رغم تباعدهم نظرا للمكاسب

²⁸ حاجي العلجة ، المرجع السابق ، ص 08

²⁹ مخلد توفيق مشاوش خشمان، المرجع السابق، ص 41

³⁰ ضامن محمد عقله الهاشم، المرجع السابق، ص 16

³¹ محمد حسن سعيد، المرجع السابق، ص 57

التي فيما بينهم، وهنا تكمن خطورة هذا النوع، إذ من غير الممكن إثبات أي تجاوز وذلك لتربط مصالح المؤيدين لهذا النوع من الفساد.³²

كما تم تعريفه بأنه هو ما تجاوز إقليم الدولة إلى القارات عن طريق العولمة ليربط بين الشركات المحلية والخارجية وقادة الدول السياسيين في إطار المنفعة فيما بينهم، وهذا ما يجعل منه نوعا خطيرا فهو انهيار للدول.

و يصفه بعض الفقهاء بأنه "أخطبوط" يصل إلى العالمية بتجاوزه حدود الدول والقارات .

فالقيادة السياسية في أي دولة مرتبطة بالمؤسسات الاقتصادية ولهذا تسهل لهم الطريق أمام مصالحهم، وهنا يصعب الفصل بين هذه الشبكة، ولهذا فهو أخطر فساد.³³

02) الفساد المحلي:

وهذا النوع ينحصر ضمن حدود الدولة ولهذا سمي بالمحلي وممارسوه هم صغار الموظفين لأن ارتباطاتهم على قدر مستواهم.

فهو على عكس الفساد الدولي فلا يتجاوز حدود إقليم الدولة، ويتم بين صغار الموظفين والأفراد، وكونه محلي زاد من انتشاره الواسع في شكل رشوى واستغلال نفوذ. ولأنه لا ارتباط لصاحب المنصب الصغير خارج حدود بلده فهو يمارس هذا النوع من الفساد في مؤسسته وداخل حدود دولته.³⁴

المطلب الرابع : أثار الفساد الإداري وطرق مكافحته

يتترك الفساد الإداري أثارا سلبية كبيرة على كل النواحي والقطاعات داخل الدولة، وهذا ما يعيق كل المجهودات من أجل دفع عجلة التنمية.

الفرع الأول : أثار الفساد الإداري

أولا : أثر الفساد الإداري على المجال الاقتصادي

ففي المجال الاقتصادي للفساد الإداري الأثر البالغ في النمو الاقتصادي و الإيرادات الحكومية و مستوى الفقر و توزيع الدخل .

³² ضامن محمد عقله الهاشم، المرجع السابق، ص ص 17 16

³³ شريهان ممدوح حسن أحمد، المرجع السابق، ص 10

³⁴ كردودي صبرينة، وصاف عتيقة، المرجع السابق، ص 230

01 : النمو الإقتصادي

يؤثر الفساد الإداري بالسلب في النمو الإقتصادي أين تتخفص معدلات الإستثمار، و من ثمة ينقص حجم الطلب الكلي، ومن خلاله ينخفص معدل النمو الإقتصادي. حيث أنه و بإرغام أصحاب المال على دفع الرشاوى مقابل حصولهم على المشاريع، ينفر أغلبهم من الإستثمار في البيئات المتشعبة بالفساد الإداري. و الفساد الإداري يعيق الإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الإجتماعية، ويعيقها عن تحقيق أهدافها.³⁵

و يؤدي كذلك إلى استبعاد قدر كبير من الموارد الإقتصادية للبلاد.³⁶

02 : الإيرادات الحكومية

عند تفشي الفساد الإداري في دولة ما فإنها تخسر مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة، وذلك في صورة الرشوة لموظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الإقتصادية. بالإضافة إلى تقديم الدعم لفئات غير مستحقة، وما ينتج عنه لهدر الدول لكثير من الموارد.

فالإيرادات الحكومية تتراجع نتيجة الفساد الإداري، فعند انخفاص الإيرادات يقل إنفاق الدولة في مجال التنمية، خاصة المشاريع التعليمية والصحية والبنية التحتية، وهذا ما يؤدي إلى تراجع النمو الإقتصادي.³⁷

03 : مستوى الفقر و توزيع الدخل

الفساد الإداري يؤدي إلى توسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وخلق طبقات في المجتمع، فعند تراجع معدلات النمو الإقتصادي يتراجع المستوى المعيشي للأفراد، و عند تهرب أصحاب الأموال من دفع الضرائب المستحقة باستعمال أساليب غير مشروعة و بتواطؤ من بعض الموظفين العامون في القطاع الضريبي، فإن ذلك ينتج عنه تباين كبير بين فئتين الأولى تعيش في الفقر والثانية الغنى الفاحش.

³⁵ محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 121

³⁶ صلاح الدين فهمي، المرجع السابق، ص 42

³⁷ يوسف خليفة اليوسف، " الفساد الإداري و المالي : الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 30، العدد 02، طبعة 2002، ص ص 266 267

كما يؤدي الفساد الإداري إلى زيادة حجم إنفاق الدولة في الخدمات الحكومية كالتعليم و السكن و بعض الخدمات الأساسية، وهذا ما يقلل من حجم هذه الخدمات، و مدى جودتها مما ينعكس سلباً على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.³⁸

ثانياً : أثر الفساد الإداري على النظام الإجتماعي

يؤدي الفساد الإداري إلى وجود خلل في القيم الأخلاقية و منظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع و أخلاقيات العمل، فتتقلص القيم الإيجابية كالمصلحة العامة، و تحل محلها القيم السلبية الطمع و الجشع و المنفعة الخاصة.³⁹ كما يؤدي الفساد الإداري إلى الإحباط و اللامبالاة و السلبية بين أفراد المجتمع، و بروز التعصب و التطرف في الآراء، و انتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم و عدم تكافؤ الفرص.

و يؤدي الفساد الإداري إلى عدم المهنية و فقدان قيمة العمل، و تولد الشعور بالظلم مما يؤدي إلى الإحتقان الإجتماعي، و زيادة حجم الموظفين المهمشين، و انتشار الفقر في المجتمع .

ثالثاً : أثر الفساد الإداري على المجال السياسي

يؤثر الفساد الإداري على المجال السياسي بإضعاف الإستقرار السياسي، فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من الأجهزة و المؤسسات الحكومية، و يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة و المساءلة القانونية.⁴⁰ فتحل المصالح الخاصة محل المصالح العامة، و يؤدي الفساد إلى زيادة الصراعات و الخلافات في أجهزة الدولة.

الفرع الثاني : طرق مكافحة الفساد الإداري

أولاً : إتخاذ التدابير الوقائية

إذا أرادت الدول التقليل من حجم الفساد الإداري ما عليها سوى إتخاذ التدابير كإجراء استباقي لمكافحة الفساد أي قبل وقوعه، و كما يقال " الوقاية خير من العلاج " فينبغي

³⁸ كردودي صبرينة، و صاف عتيقة، المرجع السابق، ص 235

³⁹ محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 122

⁴⁰ شريهان ممدوح حسن أحمد، المرجع السابق، ص 13

توفير بيئة وقائية تجعل حاجة الدول لمعاقبة المفسدين أقل، و يكون ذلك باتباع مجموعة من التدابير أهمها :

01) تقليل احتكار أي نوع من النشاط الإقتصادي للدولة، فكلما كانت الدولة مسيطرة على النشاط الإقتصادي كلما تعززت فرص الفساد أكثر.

02) تبسيط الإجراءات الحكومية و وضوحها، وشفافية القرارات، وتوعية جميع الفئات بقوانين المرفق.

03)التخلي عن المؤسسات العمومية التي لا جدوى منها ببيعها أو فتح استثمارها للقطاع الخاص.

04) مكافأة الأمانة والإخلاص للموظفين الذين يثبت تحليهم بهذا السلوك كتحفيز لهم بمقابل تشديد العقوبات على المفسدين.⁴¹

ثانيا : الإجراءات و الرقابة الإدارية

عند ارتكاب الموظف للفساد الإداري بمناسبة ممارسته لمهامه فإن ذلك يعني مخالفة الإلتزامات المفروضة عليه من مختلف القوانين، سواء المنظمة لمساره المهني، أو تلك المتعلقة بنشاط الإدارة، ومن ثمة يكون الموظف المتورط في الفساد الإداري مسؤولاً تأديبياً و جزائياً.

ولذلك أفرد المشرع جملة من النصوص القانونية أهمها قانون الوظيفة العامة، و أورد ضمانات للموظف العام في حالة ارتكابه لمخالفة الفساد الإداري، أين ينبغي أن يكون توقيع الجزاء من سلطة مختصة، وكذا مراعاة الإجراءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، بالإضافة إلى توفير الضمانات الكافية للموظف المعني بمخالفات الفساد.

وللقيام بالإصلاح الإداري ينبغي كذلك التخلص من السلوك الإداري الفاسد، و تحسين الإدارة العامة من خلال سن قوانين جديدة تتسم بالعدل خاصة في مجال التعيين للموظفين و مسارهم المهني، وكذا الترقيات و العلاوات .

بالإضافة إلى وجوب تحسين رواتب الموظفين و من ثمة تحسن المستوى المعيشي⁴²

⁴¹ يوسف خليفة اليوسف، المرجع السابق، ص 275

⁴² قاسم علوان سعيد ، سهاد عادل أحمد، "الفساد الإداري و المالي المفهوم الأسباب الآثار وسائل المكافحة"، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد 06، العدد 08، 2014، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت، العراق،

وفي هذا الصدد تكتسي الرقابة الإدارية في الحد من ظاهرة الفساد أهمية كبيرة كونها رقابة ذاتية تكون غالبا قبل وقوع فعل الفساد.

غير أن أنظمة الرقابة الإدارية في الجزائر تعتبر في حد ذاتها سببا من أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري، وذلك باعتمادها على أساليب تقليدية في الرقابة، و يتجسد ذلك في الرقابة المكتتبية دون المتابعة الميدانية، و الإعتماد على أرقام ومعلومات غير دقيقة مستقاة من مصادر مشبوهة⁴³

ثالثا : الآليات الجزائرية

ويعتبر تجريم الفساد من أهم الآليات الجزائرية التي تساعد في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، حيث أصدر المشرع الجزائري قانون الوقاية من الفساد و مكافحته سنة 2006، والذي بموجبه جرم الكثير من الأفعال و السلوكات الماسة بالوظيفة العامة و نزاهتها. ومن ثمة القيام بالمحاسبة والتي تعني خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية عن نتائج أعمالهم.⁴⁴

ولن يكون ذلك إلا بتفعيل دور المؤسسات الرقابية و التي لها الحق في الإشراف والمتابعة لحالات الفساد الإداري.

رابعا : غرس القيم الإسلامية

فبغرس القيم الإسلامية في المجتمع يتم تقليص الفساد الإداري بشكل كبير لأن أي قوانين وضعية لن تكون كفيلة بالقضاء على الفساد، بينما الشريعة الإسلامية وحدها القادرة على كبح هذه الظاهرة.

فقد ساعد عدم تطبيق الشريعة الإسلامية واستبدالها بالنظم الوضعية و القوانين على تفشي الفساد لأن غياب الوازع الديني، و مفهوم الرقابة الذاتية التي تعني استشعار الموظف أن عليه ومعه الرقابة الإلهية يجعله يلج الفساد الإداري من أوسع أبوابه.

⁴³ جاب الله شافية، المرجع السابق، ص 98

⁴⁴ محمد سعيد البديرات، مظاهر الفساد الإداري والمالي و أثره على مستوى أداء المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية دراسة ميدانية، رسالة الماجستير في إدارة الأعمال، جامعة مؤتة، الأردن، 2014، ص 20

المبحث الثاني: الفساد الإداري في الجزائر وآليات مكافحته

لقد تطور الفساد الإداري في الجزائر بشكل رهيب خاصة في السنوات الأخيرة، و ذلك بأسباب كثيرة تدور أغلبها حول ضعف الوازع الديني وعدم الاستقرار السياسي. و للفساد الإداري مظاهر عطلت عجلة التنمية في الجزائر كالرشوة و المحسوبية و استغلال النفوذ، سعى المشرع ببعض الجهود الحثيثة من أجل تقليص هذه الظاهرة، ولو أنها غير كافية.

المطلب الأول : أسباب الفساد الإداري في الجزائر

لا تختلف أسباب الفساد الإداري في الجزائر عن دوافعه في الدول النامية، فهناك أسباب تاريخية، و أخرى قانونية وسياسية، كما أن هناك أسبابا إقتصادية، واجتماعية .

الفرع الأول : الأسباب التاريخية

لقد ترك المستعمر الفرنسي خلال الحقبة الإستعمارية التي حكم فيها الجزائر أثارا سلبية ، فقد قام المستعمر بمختلف أساليب الفساد من نهب لخيرات البلاد، و إقصاء كل النخب من تسيير شؤون البلاد، كما قام بممارسة التزوير في العمليات الإنتخابية. فالمواطن الذي يعاني من الجوع و الجهل والقمع كان يلجأ إلى الرشوة و الوساطة لبلوغ المناصب أو لقضاء مصالحه.

الفرع الثاني : الأسباب القانونية

حيث أن أغلب القوانين الوضعية لا تتماشى مع المتغيرات الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية، بل أنه وفي بعض الأحيان تبقى راکدة لسنوات إلى حدوث اضطرابات . وهنا يتبين الفارق بين القانون ومبادئ الشريعة الإسلامية من حيث صلاحيتها للفرد والمجتمع ولكل زمان ومكان.

الفرع الثالث : الأسباب السياسية

فكلما كانت الأنظمة السياسية ذات ديمقراطية واسعة كلما قل الفساد الإداري، و كلما كانت الدول تسيير بطريقة شمولية استشرى الفساد وتفاقم.

و لعل الجزائر نموذجا عن عدم الاستقرار السياسي الذي ساعد على تفشي الفساد، أين عرفت اضطرابا في الأوضاع السياسية والأمنية خاصة ما يسمى بالعشرية السوداء،

و التي فجرت أزمة عدم الإستقرار السياسي و الأمني، مما تجلى في عدم استقرار هرم القيادة السياسية، فظهر العنف المسلح، و انتشرت الفوضى، و ساد الفساد لعدة سنوات. و شهدت الجزائر بعد انتهاء التسعينات مرحلة انتقالية، أين ظهرت ما يسمى بجماعات المصالح التي احتكت بالسلطة الحاكمة، و استغلت هذه الفترة للسلب و النهب، فقام الكثير من المسؤولين ببعض التجاوزات و التلاعبات من أجل نهب المال بهذه الطرق غير المشروعة.

الفرع الرابع : الأسباب الاقتصادية و الإجتماعية

ويعتبر تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية أحد أهم أسباب الفساد الإداري، وذلك بقيود الإستيراد فيقوم المستوردون من أجل رفع بعض العراقيل برشوة المسؤولين. بالإضافة إلى الإعانات التي تقدمها الدولة، فكلما زاد حجم الإعانات زاد حجم الفساد⁴⁵ ومن زاوية البواعث الاقتصادية للفساد الإداري، فلا يخفى على أحد أن الجزائر من بين الدول التي تملك اقتصادا هشاً يقوم على الريع البترولي و موارد الطاقة الأخرى. فلا يوجد تنوع اقتصادي لمداخل الدولة، فالإيرادات البترولية تدر أموالاً طائلة تجعل الفساد الإداري ينتشر لتتوجه كل الأنظار صوب هذه الإيرادات. فأغلب الدول المتقدمة يقوم اقتصادها على التنوع من صناعة حقيقية إلى حرية تجارة وصولاً إلى قطاع خدمات راقى.

أما في الجزائر فسادت البيروقراطية التي عطلت أغلب المشاريع الحقيقية، وتم استبدالها بمشاريع فاشلة نخرت الخزينة العمومية. زد على ذلك عدم وضوح النظام الضريبي، وعدم شفافية الأنظمة والإجراءات الضريبية، بالإضافة إلى عدم منح محصلي الضرائب صلاحيات واسعة، مما ساهم بشكل كبير في الفساد الإداري.

حيث أنه وعلى مدار عقود إنتشر الفساد في الجزائر نظراً لضعف المستوى المعيشي للموظفين، وهو ما جعلهم يبحثون ولو بطرق غير مشروعة على تحسين ظروفهم المعيشية.

⁴⁵ عبلة سقني، محمد لمين هيشور، "ظاهرة الفساد في المجتمع الجزائري"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة

المطلب الثاني: تطور الفساد الإداري في الجزائر.

لم يكن الفساد الإداري في الجزائر من محض الصدفة، بل وليد تراكمات راجعة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الإجتماعية التي مرت بها الجزائر. أين تولدت بيئة خصبة لتفشي الفساد الإداري نتيجة العوامل السابقة، و يمكن تقسيم تطور الفساد الإداري في الجزائر إلى خمس مراحل وفقا للنحو التالي:

الفرع الأول : مرحلة من سنة 1962 إلى غاية 1979

وتمتد هذه الفترة من بداية استقلال الجزائر، وشهدت هذه المرحلة العديد من مظاهر الفساد كالرشوة و البيروقراطية و المحسوبية، فبعد أن كان للثورة التحريرية أهدافا نبيلة انحرف البعض إلى خدمة المصالح الخاصة لبعض الأشخاص في السلطة. والملاحظ هنا كثرة الصراعات، والخلافات حول المناصب الخاصة بالمسؤولية بين العسكريين والسياسيين، فاستغل بعض الأشخاص نقص الكفاءات القادرة على التسيير و تقلدوا بعض المناصب من أجل الإثراء غير المشروع، وذلك على حساب الفئات الضعيفة من الشعب.⁴⁶

وبرزت هنا بعض قضايا الفساد أبرزها:

أولا: قضية المجاهدين المزيفين

حيث يشترط لكي تثبت عضويتك في جيش التحرير الوطني وجود شاهدين فقط لكي تعد لك بطاقة مجاهد، ولا يخفى على أحد ما ولد هذا الإجراء من عدد هائل من المجاهدين المزيفين الذين لا علاقة لهم بالثورة ولا بجيش التحرير. ومن ثمة حصول هؤلاء الأشخاص على أجور مالية غير مستحقة، وهو ما يشكل الإثراء غير المشروع.

ثانيا : قضية خزينة جبهة التحرير الوطني

حيث تم اختلاس مبلغ ضخم في تلك الفترة وهو عبارة عن اشتراكات مخصصة للمتبرعين قدرت قيمتها بمبلغ 43 مليون فرنك سويسري، وهذا المبلغ تم تحويله للخارج.

⁴⁶سارة بو سعيود، د عقون شراف، "واقع الفساد في الجزائر واليات مكافحته"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد الخامس، العدد الأول، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2018، ص 309.

ثالثا : قضية صندوق التضامن الذي أنشأه الرئيس الراحل أحمد بن بلة

حيث تم إنشاء هذا الصندوق آنذاك من أجل مساعدة الفئات الضعيفة، غير أنه تم الإستيلاء على المبالغ المودعة فيه بطريقة غير مشروعة من أجل تحقيق الثراء. أما بعد سنة 1966 فقد تفشي الفساد وأخذ منه تصاعديا نتيجة قيام الدولة بالإستثمار في المجال الصناعي من أجل دفع عجلة التنمية لكن بتسرع و دون عقلانية و استراتيجية محكمة، فأدى ذلك إلى اختلاس كبير وهدر للمال العام. فساد الفساد بسبب التسيير البيروقراطي للمشاريع، وقلة التحكم في إدارة الإستثمارات إلى جانب قلة التنسيق والبرمجة.

الفرع الثاني: مرحلة من 1980 إلى غاية 1989

وقد شهدت هذه المرحلة محاولات الإصلاحات الإقتصادية في شتى المجالات لكن ذلك لم يعني انعدام الفساد بل استمر في التغلغل في شتى القطاعات. حيث استحوذ الفساد على بعض القطاعات التي شهدت تأخرا كبناء السدود والعمران، وإنشاء الطرقات والسكك الحديدية و المطارات، ومن أهم القطاعات التي تفشى فيها الفساد أنذاك ما يلي :

أولا : قطاع الصناعة

تم في هذه الفترة الإتكال على كل ما هو أجنبي سواء في إنشاء التصاميم أو انجازها أو في مجال التكنولوجيا فالتهم الفساد في قطاع الصناعة حوالي 08 مليار دولار.⁴⁷

ثانيا : قطاع البناء

يرى الباحثين أن قطاع البناء أكبر بيئة خصبة لنمو الفساد، فيشمل قطاع الإنشاءات المتعلقة بالبناء و الهياكل القاعدية.

ويكون الفساد في قطاع البناء من خلال التأثير على كيفية منح الصفقات العمومية، وطالما وقعت خسائر مادية وبشرية بسبب منح هذه المشاريع لغير أهلها، و بطرق ملتوية مما جعل المنشآت غير مبنية على المقاييس الصحيحة و المواصفات المطلوبة.⁴⁸

⁴⁷ سارة بو سعيود، عقون شراف، المرجع السابق، ص 310 311

⁴⁸ ناجي بن حسين ، "الفساد أسبابه آثاره واستراتيجيات مكافحته إشارة لحالة الجزائر" ، مجلة الإقتصاد و المجتمع، 18-11-2006، ص 19

وفي هذا السياق استفاد البناء في هذه الفترة من عدة مشاريع خاصة المنشآت الصحية والتربوية، فخصت لها مبالغ ضخمة، و استفحل الفساد فيها، أين ظهرت فضائح مالية كبيرة خاصة تلك الناجمة عن منح المشاريع الكبرى للشركات الفرنسية .

فقد كبد قطاع البناء في هاته الفترة خسارة 30 مليون دولار للخزينة العمومية.⁴⁹

ثالثا : قطاع النقل

وقد عرف قطاع النقل في هذه الفترة جملة من الفضائح، فأسندت المشاريع للشركات الأجنبية خاصة الفرنسية، وتكدبت الخزينة العمومية خسائر كبيرة.

فعلى سبيل المثال مشروع انجاز طريق السكة الحديدية الرابط بين بلدية رمضان جمال و جيجل كلف الخزينة مبلغ 200 مليون دولار آنذاك.

والمتمعن في التاريخ يرى أن أحداث أكتوبر 1988 خير دليل على عدم تقبل الشعب لأساليب الفساد الممارسة في هذه الفترة أبرزها الصناعة والنقل .

الفرع الثالث : مرحلة من 1990 إلى غاية 1999

وتعتبر مرحلة التسعينات من أصعب المراحل التي مرت بها الجزائر عبر التاريخ فهي مرحلة انتقالية بالانتقال من النظام الإشتراكي إلى النظام الرأسمالي الحر، أين انتشر الفساد بحجم كبير .

ولعل أبرز القضايا التي طفت إلى السطح في ذلك الوقت قضية اختلاس 26 مليار دولار بالإضافة إلى الفساد الكبير في قطاعي المحروقات و مجال الإنفاق العسكري.

أولا : قضية إختلاس 26 مليار دولار

وقد قام بتفجير هذه القضية رئيس الحكومة الأسبق عبد الحميد براهيمى، وهي من العيار الثقيل أين كشف اختلاس مبلغ قدر آنذاك ب 26 مليار دولار من عائدات النفط، والتي

تحوّلت إلى رمز للفساد في الجزائر، و لم يعلن **عبد الحميد براهيمى** أسماء معينة و يتهمها بالإختلاس، ولم يقدم أدلة مالية على تصريحاته إلا أن هذه القضية إنتقطها

الرأي العام كحقيقة.⁵⁰

⁴⁹ سارة بوسعيد، عقون شراف، المرجع السابق، ص 312

⁵⁰ عبد السلام بارودي، نشر في 20-09-2017، "قصة الـ 26 مليار.. هل كانت بوابة الفساد في الجزائر؟"، تم

الإطلاع بتاريخ: 12-05-2022، من الموقع: www.maghrebvoices.com ، ص01

ثانيا : الفساد في قطاع المحروقات

والفساد في قطاع المحروقات تولد نتيجة اتكال الدولة على الإعتماد شبه الكلي على اقتصاد الريع وهو ما جعل المفسدين يتورطون فيه.

حيث أنه وفي سنة 1991 عرفت الجزائر خصخصة ما قيمته 25% من حقول البترول بحاسي مسعود و بيعها بمقابل 06 أو 07 دولار للبرميل، على الرغم من أن سعر البرميل آنذاك كان يتراوح بين 18 و 20 دولار.

فقدر الباحثون خسارة الخزينة العمومية لمبلغ يتراوح بين 12 و 13 مليار دولار⁵¹

ثالثا: الفساد في مجال الإنفاق العسكري

فالإنفاق العسكري في فترة التسعينات تضاعف بشكل كبير نتيجة للأوضاع الأمنية المتردية آنذاك.

حيث أن مبالغ طائلة صرفت دون تقدير حجم الفساد فيها واكتشافه، وهذا يعود للطابع السري لها والدواعي الأمنية في ذلك الوقت .

الفرع الرابع: مرحلة من 2000 إلى غاية 2021

حيث أنه و في هذه المرحلة كثرت قضايا الفساد بشكل كبير أبرزها قضية الخليفة وإفلاس البنوك الخاصة وكذا قضيتا سوناطراك 01 و 02، بالإضافة إلى الفساد في إنجاز الطريق السيار شرق غرب .

يرى أغلب الباحثين في مجال الفساد بتاريخ الجزائر أن الفترة اللاحقة لسنة 2000 اعتبرت وبحق مرحلة الفساد المتعاضم في الجزائر وبامتياز.

أولا : قضية الخليفة

وقد تم تسميتها ب" احتيال القرن"، و قد مثّلت هزة مالية كبرى للإقتصاد الوطني عام 2003، أين قام عبد المؤمن خليفة وهو أحد الشباب المستثمر، وبدعم من أشخاص نافذين وسياسيين تمكن في ثلاث سنوات من تكوين إمبراطورية ضمّت بنك الخليفة، طيران الخليفة وتلفزيون الخليفة.

فقام بجمع ثروات طائلة ليتكشف فيما بعد صورة معاملاتة المالية، و نيته الإجرامية، وتكبيده للخزينة العمومية بما مقداره 1.3 مليار دولار .

⁵¹ سارة بوسعيد، عقون شراف، المرجع السابق، ص313

فجرّ للعدالة حوالي 104 أشخاص و ضلع فيها كثير من الوزراء والإطارات، والسياسيين، ولكن أغلبهم مثلوا أمام العدالة بوصفهم شهودا، ولم يطالهم الحساب والعقاب.⁵²

ثانيا : قضيتا سوناطراك 01 و 02

و تعتبر شركة سوناطراك مصدر الدخل الأكبر للجزائر، فالفساد فيها من أكبر القضايا التي تم معالجتها مؤخرا.

فكانت قضية وزير الطاقة الأسبق شكيب خليل، أول ملف يفتح في الجزائر من أعلى المستويات، بشأن الفساد المالي في سوناطراك وهو ما اصطلح على تسميته سوناطراك 01 وكان ذلك عام 2013 أين صدرت مذكرات توقيف دولية بحق شكيب خليل، والعديد من المقربين منه.

كما أصدر القضاء الايطالي مذكرة دولية بتوقيف فريد بجاوي بتهمة الوساطة لشركة سايبام الإيطالية ودفع رشاوى بين 2007 و 2009 للحصول على 7 عقود في الجزائر قدرت قيمتها ب 8 مليارات يورو ما يعادل 9.4 مليار دولار .

و قد أصدرت النيابة العامة للمحكمة العليا بيانا في فبراير 2020، أكدت فيه تسلمها ملفا من مجلس قضاء الجزائر، يتعلق بقضية شركة سوناطراك 2، المتهم شكيب خليل ومن معه.

ويتابع في هذه القضية الرئيس المدير العام السابق للمجمع، محمد مزيان، ونجله و 15 متهما آخر، وجهت لهم تهمة قيادة جماعة أشرار و إبرام صفقات مخالفة للتشريع، و منح امتيازات غير مستحقة، سوء استغلال الوظيفة وتعارض المصالح وتبييض الأموال⁵³

ثالثا : إنجاز الطريق السيار شرق غرب

و يعتبر مشروع الطريق السيار شرق غرب من أكبر قضايا الفساد التي تم معالجتها مؤخرا في أروقة العدالة.

⁵²- شهيدة قادة، نشر في 12-07-2019، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد و مفارقاتها : إطار قانوني و مؤسساتي طموح يفقد لآليات إنقاذه"، تم الإطلاع عليه بتاريخ 26-04-2022، من الموقع www.qscience.com، ص 05.

⁵³الجزائر.. هذه أبرز 3 قضايا فساد في سوناطراك"، نشر في : 07 أوت 2021، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 12-05-2022 من الموقع www.maghrebvoices.com، ص 01

حيث قدرت قيمة إنجازه ب 20 مليار دولار و هو مبلغ ضخم جدا يكفي - حسب الخبراء - لإنجاز طريقين سيارين الأول شرق غرب والثاني شمال جنوب.⁵⁴

وما يمكن القول أن الفساد الإداري في الجزائر لا يزال سائدا بشكل كبير، على الرغم من المساعي الحثيثة للتقليص من هذه الظاهرة .

المطلب الثالث : مظاهر الفساد الإداري في الجزائر.

لقد قام المشرع الجزائري بتجريم مختلف أشكال الفساد لكنه كان متأخرا في ذلك، وذلك بصدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أين قامت الجزائر بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما قام بسن قانون مستقل خاص بتجريم مختلف أشكال الفساد وذلك في سنة 2006.

و يمكن تقسيم الجرائم المرتبطة بالفساد إلى جرائم كلاسيكية و أخرى حديثة .

فجرائم الفساد الإداري التقليدية كان المشرع الجزائري قد نص عليها في قانون العقوبات، غير أنه وكما سلف الذكر أعاد صياغتها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الأول : جرائم الفساد التقليدية

أولا : الإمتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية

وقد نظم المشرع الجزائري هذه الجريمة في المادة 26 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، و استأثر بها المشرع الجزائري دون سواه فلم ينص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وكذا الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد.⁵⁵

و جاء في نص المادة 26 ما يلي : " كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقا مخالفا بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير"

ثانيا : أخذ فوائد بصفة غير قانونية

و قد نص عليها المشرع الجزائري في المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على ما يلي:

⁵⁴ سارة بو سعيود، عقون شراف، المرجع السابق، ص 115

⁵⁵ بختي منير، الأطر القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2018، ص 56

" يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة و إما بعقد صوري، و إما عن طريق شخص آخر فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديرا لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية، وكذلك من يكون مكلفا بأن يصدر إنذنا بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفية أمر ما و يأخذ منه فوائد أيا كانت "

ثالثا : الرشوة

ويقصد بالرشوة قيام الموظف بالاتجار بوظيفته، أو منصبه، وقيامه بالإخلال بواجب النزاهة الذي يفترض أن يتحلى به. و تعني الرشوة قبول موظف مبلغا من المال أو الهدايا أو أي منفعة ذاتية أخرى مقابل تقديمه تسهيلات أو خدمات لها علاقة مباشرة بعمله.

رابعا : الغدر و الإعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم

و قد تناول المشرع الجزائري جريمة الغدر في المادة 30 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و جاء في نصها :

" يعد مرتكبا لجريمة الغدر، ويعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم"

خامسا : إختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي

لقد جرم قانون الوقاية من الفساد و مكافحته الإختلاس والإتلاف و التبيد و الحجز عمدا بدون وجه حق و الإستعمال على نحو غير شرعي .

(01) الإختلاس

فقد عرف بعض الفقهاء كالدكتور بارش سليمان الإختلاس بأنه " استيلاء الموظف بدون وجه حق على أموال عامة أو خاصة وجدت في عهده بسبب أو حكم وظيفته " و قد نص المشرع الجزائري على الإختلاس في المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في المادة 29 و جاء فيها : " يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر

(10) سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يبدد عمدا أو يختلس أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها "

02) الإلتلاف

و يعتبر الإلتلاف إحدى صور الإختلاس و يتمثل في هلاك الشيء أي إعدامه والقضاء عليه، ويتحقق بشتى الطرق كالإحراق والتمزيق الكامل، و التفكيك التام إذا بلغ الحد الذي يفقد الشيء قيمته أو صلاحيته نهائيا.⁵⁶

وقد تناول المشرع الجزائري الإلتلاف في المادة 158 من قانون العقوبات:

" يعاقب بالحبس من خمس (05) إلى عشر (10) سنوات كل من يتلف أو يشوه أو يبدد أو ينتزع عمدا أوراقا أو سجلات أو عقود أو سندات محفوظة في المحفوظات أو أقلام الكتاب أو المستودعات العمومية أو المسلمة لأمين عام عمومي بهذه الصفة "

03) التبديد

و يقصد بالتبديد التصرف في الشيء أو المال على نحو يستحيل فيه إعادته إلى ما كان عليه.

04) الإحتجاز بدون وجه حق

وفي هذه الحالة يقوم الموظف العمومي باحتجاز شيء أو مال بدون وجه حق معطلا بذلك المصالح العامة.

سادسا: إستغلال النفوذ

و تكون هذه الجريمة عندما يتقدم أي شخص بمزية غير مستحقة أو بعرضها على الموظف العمومي أو بمنحها له بشكل مباشر أو غير مباشر لتحريضه على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من الإدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي أو لصالح شخص آخر .

⁵⁶ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص

القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 173

كما يمكن تعريف إستغلال النفوذ بأنه:

" الحصول على مزية أو منفعة عن طريق التأثير في العاملين بجهة الإدارة بالمال ، أو الوظيفة ، أو القرابة أو بأية وسيلة لا يقرها القانون " ⁵⁷

سابعا : تبييض العائدات الإجرامية

و اعتبرت تبيضا للعائدات الإجرامية كل تحويل للممتلكات أو نقلها مع علم الفاعل أنها عائدات إجرامية بغرض إخفاء أو تمويه المصادر غير المشروعة لتلك الممتلكات، و كذلك يعتبر تبيضا للعائدات الإجرامية مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية التي تأتت منها الممتلكات الإجرامية على الإفلات من الجزاء القانوني لأفعاله. كما يعد إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم أنها عائدات إجرامية ويدخل في نفس الإطار اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها ، مع علم الشخص القائم بذلك بأنها من العائدات الإجرامية .

والمشاركة في ارتكاب أي من الجرائم المقررة وفقا لهذه المادة أو التواطؤ أو التآمر على ارتكابها ومحاولة ارتكابها والمساعدة والتحريض على ذلك وتسهيل هو إساءة المشورة بشأنه .

الفرع الثاني: جرائم الفساد الإداري الحديثة

أولا : الجرائم ذات الصلة بالرشوة و المكملة لها

و قد استحدثت المشرع الجزائري في هذا الصدد جريمتي رشوة الموظف الأجنبي و موظفو المؤسسات الدولية، كما أضاف جريمة الرشوة في القطاع الخاص لاعتباره شريكا أولا فعالا في التنمية الإقتصادية .

01) جريمة تلقي الهدايا

ونص القانون 06-01 على هذه الجريمة في المادة 38 و التي بموجبها لم يكتفي بتجريم الموظف العمومي الذي يقبل الهدايا بل امتد إلى الشخص الذي يقوم بمنح هذه الهدايا،

⁵⁷ - خميري رشدي، عمراني مراد، "جريمة استغلال النفوذ في القانون الجزائري" ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم

السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص654

ومن شأن هذه الهدية أو المزية غير المستحقة التأثير على سير إجراء أو معاملة ما لها علاقة بمهامه.

(02) جريمة الإثراء غير المشروع

و الإثراء غير المشروع هو عبارة عن امتداد للإثراء بلا سبب، و قد تناولته المشرع في نص المادة 37 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. و جاء في نصها على أنه كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت على ذمته المالية مقارنة بمداخله المشروعة.

(03) جريمة سوء استغلال الوظيفة

و جريمة سوء استغلال الوظيفة من إحدى صور الفساد الإداري، و قد عاقب عليها المشرع الجزائري بنص المادة 33 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بنصها على ما يلي:

" يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الإمتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، و ذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر "

ثانيا : الجرائم الناتجة عن الإخلال بالتزامات قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

وكما سلف الذكر فإن المشرع الجزائري فرض مجموعة من القيود على الموظف العمومي ضمانا لنزاهته و حمايته من مختلف أشكال الإستغلال و المتاجرة، وهذا بسنه لقانون الوقاية من الفساد، ومكافحته و الإخلال بهذه الواجبات يكون على النحو التالي :

(01) جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح

و ينص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 34 على جريمة عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح وجاء فيها :

" يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى سنتين (02) وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 كل موظف عمومي خالف أحكام المادة 09 من هذا القانون "

و المقصود بعدم الإبلاغ عن تعارض المصالح بأن الموظف العمومي ينبغي عليه أن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصالح العامة، وكان ذلك من شأنه التأثير على ممارسته لوظيفته بشكل عادي.

02) جريمة عدم التصريح بالامتلاكات أو التصريح الكاذب بها

وهذه الجريمة تكون في حالة قيام الموظف العمومي الذي يشملها وجوب التصريح بالامتلاكات أن يقوم بهذا الواجب، كما يفرض عليه عدم الإدلاء بتصريحات كاذبة في هذا الإطار.

وقد تناول المشرع الجزائري وجوب التصريح بالامتلاكات في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بنص المادة 04 و التي ورد فيها:

" قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته.

يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة "

و قد جرم المشرع الجزائري عدم التصريح بالامتلاكات بنص المادة 36 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته و التي جاء فيها:

" يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات و بغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بامتلاكاته

و لم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين (02) من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل وغير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون "

03) جريمة الإخفاء

وقد تناول المشرع الجزائري جريمة الإخفاء في المادة 43 والذي جاء فيها ما يلي :

" يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات و بغرامة من 50.000 دج

إلى 1.000.000 دجكل شخص أخفى عمدا كلا أو جزءا من العائدات المتحصل عليها من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون "

(04) جريمة عدم الإبلاغ

و قد نص المشرع عن جريمة عدم الإبلاغ في القوانين السابقة غير أنه أعاد ذكرها في المادة 47 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، والتي جاء فيها ما يلي :

" يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السلطات العمومية في الوقت الملائم "

و يرى بعض الفقهاء أن سن هذه الجريمة مجرد تكرار .

(05) جريمة البلاغ الكيدي .

تناول المشرع الجزائري البلاغ الكيدي في المادة 46 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بنصها على ما يلي :

" يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل من أبلغ عمدا و بأي طريقة كانت السلطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ضد شخص أو أكثر "

(06) جريمة إعاقة سير العدالة .

و جاء في نص المادة 47 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ما يلي:

" كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض للإدلاء بشهادة زور أو منع الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراء يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذا القانون.

- كل من استخدم القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة وفقا لهذا القانون .

- كل من رفض عمدا ودون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق و المعلومات المطلوبة "

(07) الجرائم الماسة بالخبراء و الشهود، المبلغين عن الفساد و الضحايا

وقد تطرق المشرع الجزائري إلى هذا النوع من الجرائم في المادة 45 من قانون الوقاية

من الفساد ومكافحته وجاء في نصها :

" يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل شخص يلجأ للإنتقام أو الترهيب أو التهديد أو التهديد بأي طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم و سائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم "

(08) جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية

وقد جرم المشرع الجزائري التمويل الخفي للأحزاب السياسية في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته بموجب نص المادة 39 و التي ورد فيها ما يلي:

" دون الإخلال بالأحكام الجزائية السارية المفعول المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية يعاقب كل من قام بعملية تمويل نشاط حزب سياسي بصورة خفية بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج "

المطلب الرابع : جهود الجزائر في مكافحة الفساد

لقد سعى المشرع الجزائري للقضاء على الفساد بكل أنواعه خاصة الفساد الإداري، وذلك بجهود حثيثة.

حيث أنه وفي الآونة الأخيرة تعيش الجزائر حملة تطهير واسعة في مكافحة المفسدين و التصدي لحمولات الفساد التي تغلغت في صلب دواليب الدولة، وذلك من خلال تفعيل الأجهزة القضائية و الهيئات الرقابية، وكذا الآليات الفعالة للحوكمة الرشيدة التي من مبادئها الاستقلالية، الشفافية، المساواة، المساءلة، العقاب، و التدقيق التي حتما ستعكس بالإيجاب على تطوير الإقتصاد الوطني، و تحسين المستوى المعيشي للأفراد والمجتمع. حيث وقع في السابق نهب للموارد الوطنية نتيجة سيطرة مجموعة من الأشخاص على دواليب الحكم ومن ثمة على زمام الصادرات والواردات، فأصبحوا يعتبرون المال العام رصيذا خاصا بهم.

فتكبدت الخزينة العمومية خسائر فادحة في مختلف القطاعات، وتراجعت مكانة الجزائر إقليميا ودوليا.

ومن أجل التصدي لهذه الظاهرة التي تتخر الخزينة العمومية سارعت الدولة الجزائرية في إنشاء العديد من الهيئات الوطنية كمجلس المحاسبة، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

، بالإضافة إلى تفعيل دور الديوان المركزي لمكافحة الفساد.

الفرع الأول : مجلس المحاسبة

تم إنشاء مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976، وكان تنصيبه سنة 1980 ليضطلع بالرقابة الشاملة على الدولة وعلى الهيئات والمرافق التابعة لها في مجال تسيير الأموال العمومية قصد مكافحة الفساد.

وتتمثل صلاحيات مجلس المحاسبة فيما يلي :

- مراقبة مصالح الدولة و الجماعات المحلية و مختلف أنواع المرافق و المؤسسات في مجال الإنفاق ، وكذا التدقيق في حسابات هذه المرافق العمومية .
- ضبط وكشف المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي .
- التحقق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية لقواعد القانون سواء في الدستور أو القوانين الأخرى.

- التحقق من كل تصرف سواء كان بقصد أو غير قصد نجم عنه تبديد أو ضياع الأموال العمومية.

- الكشف عن جرائم الإختلاس وتبديد الأموال و الإهمال و المخالفات المالية و التحقيق فيها ، ودراسة مكامن القصور في الأنظمة الرقابية، وكذا مختلف الوسائل الكفيلة بعلاجها.⁵⁸

ورغم كل هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة، إلا أنه لم يصل إلى الأهداف المرجوة و هذا راجع لعدة أسباب أبرزها:

- حساسية السلطة التنفيذية تجاه الدور الرقابي الذي يمارسه هذا الجهاز الذي قد تمتد رقابته إليها.

- التبعية للسلطة التنفيذية مما يعيق مهامه التي ينبغي أن تتسم بالنزاهة والشفافية.

- عدم فعالية العقوبات التي يقررها حيث يكون أقصى ما يطبقه الغرامات المالية على الموظفين العموميين.⁵⁹

⁵⁸ أمال بن صويلح، "آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة"، مجلة العلوم

الإنسانية، المجلد 32، العدد 01، 2021، ص ص 261 262

⁵⁹ سارة بو سعيود، عقون شراف، المرجع السابق، ص ص 323 324

الفرع الثاني: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

لقد صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

حيث أنه وبمقتضى المادة 06 من الإتفاقية السالفة الذكر، وتطبيقا لأحكامها القاضية بوجود إنشاء الدول التي انضمت لهذه الإتفاقية لهيئة أو هيئات تكون مختصة في مكافحة الفساد.

فتم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب المرسوم 06-01، وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية. و تتمثل صلاحياتها فيما يلي :

- اقتراح برنامج عمل يتضمن سياسة شاملة للوقاية من الفساد و دعم مبادئ النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.
- تلقي تصريحات بالامتلاكات ودراستها و استغلالها، والتي تخص كل من رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة وكذا الموظفين أصحاب المناصب العليا أو المحددين في قرار مدير الوظيفة العمومية.
- اقتراح تدابير لا سيما ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد.
- مساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة .
- إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين والموظفين العموميين بالآثار الناجمة عن الفساد.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.
- جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالإستعانة بالهيئات المختصة.
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- تقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية حول نشاطاتها المتعلقة بالفساد و مكافحته، وكذا النقائص المسجلة في هذا المجال.

كما تقوم هذه الهيئة بتقديم التوصيات المقترحة في هذا الإطار.⁶⁰

الفرع الثالث : الديوان المركزي لمكافحة الفساد

وتم إنشاء الديوان المركزي لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ :

2011-12-08 ، وهو يعتبر مصلحة مركزية للشرطة القضائية مكلفة بالأبحاث

و التحقيقات، وتسجيل المخالفات في إطار قمع الفساد وإحالة مرتكبيها على الهيئات القضائية، وقد عالج الديوان المركزي لمكافحة الفساد عدة ملفات كبيرة خاصة بمشاريع تنموية كأموال تسيير الهضاب العليا، والصندوق الوطني للسهب، الطريق السيار شرق غرب، وعدة قضايا متعلقة بالفساد.

⁶⁰ قاضي كمال، نشر في 04-05-2018، " النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة 2016"، جامعة الجزائر 01، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 12-05-2022، من الموقع www.asjp.cerist.dz، ص781 .

خلاصة الفصل الأول

من خلال ما سبق، يتبين لنا أن الفساد الإداري ظاهرة عالمية تؤرق الدول، وتستدعي تضافر الجهود من أجل مكافحته، وهو ما كان من المنظمات الدولية التي انضمت أغلب الدول إلى الإتفاقيات التي تتبنى مكافحة الفساد، ومن بينها المشرع الجزائري الذي صادق على الإتفاقيات الدولية في مجال محاربة الفساد.

و الفساد له عدة أنواع أبرزها الإداري، الذي يتغلغل في الدول وأصبح عابرا للقارات لأسباب إدارية تنظيمية، و أخرى اجتماعية واقتصادية، وحتى سياسية.

وينجم عن تفشي الفساد الإداري أثارا وخيمة في شتى المجالات، فهو يعود بالسلب على مختلف المجالات، فيهلك اقتصاد الدول، وبتزعزع المجتمع وقيمته، و يضعف الإستقرار السياسي، و لن يتقلص الفساد إلا بوجود إرادة سياسية قوية يتبعها تفعيل جدي بمختلف الآليات التي تسمح بمكافحة هذه الظاهرة المشينة.

و بالنسبة للجزائر، وعبر التاريخ الحديث، شهدت العديد من قضايا الفساد الإداري، و لا يزال يتضاعف يوما بعد يوم لأسباب تاريخية متمثلة في الإستعمار، وأخرى قانونية وسياسية، وكذلك إقتصادية واجتماعية.

و قد حذا المشرع الجزائري حذو الاتفاقيات الدولية التي تكافح الفساد بالإنضمام إليها و تبني قواعدها، بفصل جرائم الفساد في قانون مستقل، على الرغم من أن أغلب الجرائم التي سنها هي تقليدية، أضف إليها جرائم الفساد الإداري الحديثة.

و جهود المشرع الجزائري تتجسد كذلك في إنشاء الهيئات المكلفة بمحاربة آفة الفساد الإداري بدءا بمجلس المحاسبة، مرورا بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وصولا إلى الديوان المركزي لمكافحة الفساد.

ونرى أن هذه الجهود غير كافية، و تحتاج للكثير من التفعيل بتكثيف كل الآليات الفعالة من أجل القضاء على هذه الظاهرة أو على الأقل التقليل منها.

الفصل الثاني

النظام القانوني الوظائف العليا

الفصل الثاني : النظام القانوني للوظائف العليا

تمهيد

الوظيفة العمومية هي مجموعة من القوانين و التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين وتظهر هاته الصور القانونية في كيفية قيام الموظف بعمله وفي علاقته بإدارته ومدى التزامه وولائه.

و كذلك في سير الحياة المهنية التي قد يتولى و يتقلد الموظف مسؤوليات حسب درجاتها و التي يطلق عليها في الوظيفة العمومية الوظيفة العليا .

و هذا ما سنتناوله في هذا الفصل الذي تم تقسيمه إلى مبحثين الأول، سنتناول فيه تعريف الموظف العالي و تطور الوظيفة العليا في الجزائر والعلاقة الوظيفية وطبيعتها.

أما في المبحث الثاني فسننتقل إلى المسار الوظيفي الموظف العالي، فنتناول فيه شروط وكيفية التعيين في الوظائف العليا، وكذا التزامات وواجبات الموظف العالي، بالإضافة إلى حقوقه، ثم الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية بالوظيفة العليا.

المبحث الأول: مفهوم الموظف العالي

يمتاز الموظفون العالين عن العاديين، فلهم نظام قانوني خاص بهم تولد نتيجة عدة مراحل مرت بها قوانين الوظيفة العامة في الجزائر، وهم فئات حددها القانون، لهم علاقة وظيفية بهيئاتهم المستخدمة.

المطلب الأول: تعريف الموظف العالي

لم تعط جل التشريعات المتتالية التي عرفتها الجزائر والمتعلقة بالوظيفة العمومية تعريفا للموظف العالي إلا بعض المواد أو ما نص عليه الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006.

الفرع الأول : الوظائف العليا في الدولة

و تعرف الوظائف العليا في الدولة كالتالي:

تعتبر وظائف عليا في الدولة تلك المهام القيادية التي تسندها السلطة التنفيذية بحكم ما حولها الدستور، لمواطنين جزائريين أكفاء موظفين أو غير موظفين، يتمتعون بسيرة محمودة، وماضي سياسي نظيف، و يعتنقون نفس الإيديولوجية السياسية للسلطة الحاكمة و مستعدون لتطبيق برامجها بكل تفان وعلى قناعة تامة.⁶¹

فالوظيفة العليا هي ممارسة مسؤولية باسم الدولة من أجل المساهمة في إعداد و تنفيذ السياسة العامة للدولة، و تنص المادة 9 من الأمر 66-133 على أنه:

" يحدد مرسوم المناصب العليا التي يترك فيها لقرار للسلطة السياسية "

و قد صدر هذا المرسوم متضمنا قائمة المناصب العليا بدون أن يتعرض لأهم المسائل التي تتعلق بوضعية الأشخاص الذين يرتقون إلى هاته المناصب.⁶²

الفرع الثاني : التمييز بين المناصب العليا و الوظائف العليا

و لقد ميز المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 06-03 بين المناصب العليا

و الوظائف العليا السامية بعد القيام بتعريفهما حيث نصت المادة 10 منه على أنه :

"زيادة الوظائف المناسبة لرتب الموظفين تنشأ مناصب عليا، المناصب السامية هي

⁶¹ بن أحمد علي، "الوظائف و المناصب العليا في قوانين الوظيفة العامة الجزائرية"، جامعة زيان عاشور بالجلفة،

تم الاطلاع عليه بتاريخ : 13-05-2022 من الموقع platform.almanhal.com ، ص 75

62 الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، العدد رقم 46، الصادرة بتاريخ : 07 جوان 1966.

مناصب للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية، وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية و التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية"

فوجد أن المشرع الجزائري من خلال نص المادة 11 من نفس الأمر فرق بين المناصب العليا ذات الطابع الهيكلي و المناصب العليا ذات الطابع الوظيفي، بالنظر إلى طريقة إنشاء كل نوع من هذين النوعين من المناصب السامية.

ذلك أن المناصب العليا ذات الطابع الوظيفي تنشأ عن طريق القوانين الخاصة و المناصب أما المناصب العليا ذات طابع الهيكلي تنشأ بمقتضى نصوص تنظيمية المتعلقة بإنشاء و تنظيم المؤسسات و الإدارات العمومية.

و منه يتضح أن التعريف الذي خص به المشرع الوظائف العليا من خلال نص المادة 15 لا يختلف عما ورد في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل و المتمم و التي جاء بأن متقلد الوظيفة السامية للدولة هي الإدارة أو التنسيق أو التخطيط على مستويات عالية في الدولة.⁶³

الفرع الثالث:الإطارات السامية

و قد عرفت المادة 119 من القانون رقم 78-12 على أن الإطارات السامية هي: "تعتبر إطارات عليا للمؤسسة المستخدمة العمال المثبتون في المناصب السامية و تلك المؤسسة كما هو محدد في المواد 121،122،123 أدناه لا تلازم هذه الصفة العامل المعني إلا خلال المدة التي يشغل فيها ذلك المنصب، ماعدا الحالات المنصوص عليها صراحة بالأحكام التنظيمية"⁶⁴

فالإطارات السامية هي التي تمارس مسؤوليات عليا في الدولة وتمنح هذه الصفة بموجب مرسوم وتسحب بالشكل نفسه، ومن ثمة فإن كل إطار سامي هو موظف عالي، وليس كل إطار عالي هو إطار سامي.

فالموظف العالي هو العون الذي تكلفه الدولة بتنفيذ سياساتها عن طريق المنصب الذي يعين فيه بموجب مرسوم رئاسي أو قرار وزاري، هذه المسؤولية التي تصعب على

63 الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006 .

64 المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990 .

الموظف العادي القيام بها، و يشترط أن يكون ذا مستوى عالي وتجربة وخبرة في الميدان الذي يعمل فيه.

المطلب الثاني : تحديد فئات الوظائف العليا

يتشابه النظام المعمول به كثيرا مع التشريعات المقارنة فالمرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985 ينص على أنه يحدد فهرس مناصب العمل في المؤسسات و الإدارات العمومية استجابة لتنظيم العمل كالتالي:

تجمع مناصب العمل في وظائف و يقصد بالوظائف في مفهوم هذا المرسوم جميع مناصب العمل التي تكون مهامها الرئيسية مماثلة، تصاغ في أسلاك الوظائف التي تحدد طبيعة العمل و كل سلك ممكن أن يشمل على رتبة أو عدة رتب. وبحكم اشتقاق القانون الأساسي للوظيفة العمومية من القانون الأساسي للعامل فهناك تقارب و توافق في كثير من القوانين المنظمة للحياة المهنية للموظفين، و في ما يلي تحليل مفصل لتوزيع الموظفين حسب حاجات الموارد البشرية.

الفرع الأول: السلك

تقوم هيكلية الوظيفة العمومية على توزيع الموظفين عبر أسلاك من الممكن أن تشتمل على رتبة أو عدة رتب يضم مجموعة من الموظفين ينتمون إلى رتبة واحدة أو أكثر، مع خضوعهم لنفس القانون الأساسي الخاص كقانون الأسلاك المشتركة.

الفرع الثاني: الرتبة والصنف والدرجة

الرتبة هي القاعدة التي تحدد المنصب

مثال: متصرف،الرتب تختلف في عددها من سلك إلى سلك آخر

الصنف: CATEGORIE: يكون حسب المستوى أو المؤهل

الدرجة: ECHELON: تكون حسب الأقدمية التي تسري من تاريخ التنصيب أو الخبرة المهنية (العامل الزمني).

الفرع الثالث : قائمة الوظائف العليا

و لتحديد قائمة الوظائف العليا نستند على المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية :

أولا : لدى الوزير الأول مكلف بالدراسات .

ثانيا : في المؤسسات و الهيئات العمومية

الأمين العام للمجلس الدستوري، مدير الدراسات و البحث بالمجلس الدستوري، مدير المجلس الدستوري، رئيس مجلس المحاسبة، نائب رئيس مجلس المحاسبة، الناصر العام لمجلس المحاسبة، رئيس غرفة بمجلس المحاسبة، الأمين العام للمجلس الإسلامي الأعلى ، أمين المجلس الأعلى للأمن، مسؤول أمانة مجلس مصف الاستحقاق الوطني، محافظ البنك المركزي، نائب محافظ البنك المركزي.

ثالثا : في ميدان الإعلام و الإتصال ناصر البنك المركزي، مسؤول المؤسسات العمومية في ميدان الإعلام و الإتصال، المدير العام للديوان الوطني للإحصائيات.

رابعا :في الإدارة المركزية

مدير الديوان، رئيس الديوان، مدير، مفتش عام، مدير الدراسات، مفتش، رئيس الدراسات

خامسا :في الإدارة المحلية

الوالي، الكاتب العام للدولة، المفتش العام للولاية، رئيس الدائرة، رئيس ديوان الوالي⁶⁵ و الجدير بالذكر أن اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة و مهامها خصصت دراسة معمقة لهذه الوظائف، و إدراجها في مجال واسع الذي يمثله تأطير المؤسسات العليا للدولة للإدارة العمومية، و بادرت بتصور مشروع متكامل من شأنه أن يشكل قاعدة ناجحة لسياسة الدولة و لنظام تسييري متجدد للمناصب القيادية.

المطلب الثالث : تطور الوظيفة العليا في الجزائر

مرت القوانين المتعلقة بالوظيفة العليا في الجزائر بعدة مراحل مختلفة حيث يمكن دراسة هذه المراحل على حسب الفترات التالية:

الفرع الأول : الوظيفة العليا قبل الإستقلال

في هذه الفترة كانت الجزائر خاضعة للنظام الفرنسي، ولهذا في تشريعاتها كان تقلد الوظائف العليا حكرا على المستعمر الفرنسي فقط، و ذلك لعدم تمتع الجزائريين بصفة

⁶⁵ - الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، تحدد بموجبه المجموعات الخارجة عن السلم، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ : 07 جوان 1966.

المواطنة، و انحدار المستوى التعليمي لهم، و لهذا فالتعيينات كانت مقتصرة على الفرنسيين المقيمين في الجزائر.

الفرع الثاني : الوظيفة العليا منذ الاستقلال إلى سنة 1978

عملت السلطة التأسيسية بعد الإستقلال على استرجاع السيادة الوطنية على الجانب القانوني، و هذا بعد مصادقة المجلس الوطني التأسيسي على القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي يقضي بتمديد العمل بالتشريعات و القوانين الفرنسية باستثناء ما يمس بالسيادة الوطنية مثل قوانين التوظيف و المعاملات الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على استمرارية العمل الإداري.

و عند مغادرة الإطارات الفرنسية بعد الإستقلال عرفت الجزائر عشوائية في التوظيف، بدون مراعاة مبدأ الكفاءة، و هذا راجع للنقص الكبير في هذا الجانب، مما أدى إلى قلة الموظفين الساميين، الأمر الذي كاد أن يؤدي إلى انحلال العديد من المرافق العمومية. و لهذا عمدت السلطات الجزائرية إلى إصلاح هياكل الوظيفة العمومية من الناحية القانونية والبشرية للحد من العشوائية.

فأنشأت مدارس التكوين الإداري، من أجل التطوير و التكيف مع الظروف الراهنة في ذلك الوقت، و انطلاقا من ذلك جاء الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 لرسم المبادئ التي تحكم و تنظم الوظيفة العمومية الذي يحدد الحقوق، و الواجبات للموظفين بما في ذلك الوظائف العليا .

الفرع الثالث : الوظيفة العليا منذ 1978 إلى 1990

تمتد هذا المرحلة منذ سنة 1978 إلى 1990 وهي المرحلة التي أرادت فيه الجزائر و سعت إلى الخروج من مرحلة التكيف و الإنسجام إلى مرحلة الإصلاح الهيكلي، و انطلاقة هذه المرحلة بموجب القانون الأساسي للعامل رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978.⁶⁶

فما دام توجه الدولة إشتراكيا فيلزم عليها أن توحد الإطار القانوني لجميع العاملين أما بخصوص المناصب العليا فقد تطرق إليها القانون 78-12 في الفرع الثاني تحت عنوان:

⁶⁶- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية

العدد 32، المؤرخة في 08 أوت 1978.

(الوظائف السامية للحزب و الدولة) من الفصل الرابع من الباب الثالث، أين جاء في مادته 124 على أنه:

" تعد قائمة الوظائف السامية في الحزب و الدولة، مرتبة في أرفع مستوى على الصعيد الوطني، تصدر قائمة الوظائف العليا للحزب و الدولة بموجب مرسوم، يجري تحديثها عند الضرورة بنفس الطريقة و تكون الوظائف السامية المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه موضع تصنيف خاص، يتم التعيين خلالها بمرسوم ما عدا الوظائف السامية الانتخابية"

وبعد مرور أكثر من عشر سنوات من تطبيق القانون رقم 78-12 ظهرت محدودية تطبيق أحكامه نتيجة التطورات الاجتماعية و الإقتصادية و السياسية . فوجدت الإدارة نفسها أمام تحديات جديدة تتمثل أساسا في النمو المتزايد في الحرف و المهن التي تتطلب تخصصات بارزة في الإدارة و الوظيفة السامية التي تسيروها.

الفرع الرابع : من 1990 وصولا إلى 2006

وبحلول سنة 1990 صدر القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل.⁶⁷ حيث تم الفصل بين قطاع الوظيفة العمومية و القطاع الإقتصادي من أجل سد الثغرات، و تفادي النقائص التي خلفه القانون الأساسي للعامل . و قد خص المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 جويلية 1990، و الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة أصحاب المناصب العليا، إذ تبنى فكرة مسايرة الوقت الراهن أما باقي الوظائف العليا فتعود لرئيس الحكومة.

و في إطار الإصلاح الذي تعددت لجانته و أزمته يجب أن يراعى تقويم مبادئ ممارسة و تسيير الوظيفة العمومية و فق استراتيجيات التسيير الحديث للموارد البشرية.

و بعد كل هاته التحولات، قامت الدولة الجزائرية بإصدار الأمر رقم 06-03 المؤرخ في

⁶⁷ القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية العدد 17، الصادرة في 25 أبريل 1990 .

15 جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي حمل في طياته بعض التحسينات خاصة المرتبطة بتحديد مفهوم الوظائف السامية ووظائف الإدارة والتنسيق و التخطيط و الدراسات المنوطة بها على مستويات عالية .

بالإضافة إلى الشروط المطلوبة لتقلد هاته المسؤوليات، لكن التعديل الدستوري الذي تضمنه القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 فيما يخص القانون الجديد الذي ورد في أحكام المادة 23 أنه عمد على التأكيد على أن " كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة يجب أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته و في نهايتها "

إضافة و حسب المادة 63 أيضا أنه اشترط التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها كشرط لتولي المسؤوليات السامية في الدولة، و نظرا للمركز القانوني الهام لهاته الفئة من الموظفين الذين يعملون على تحقيق أهداف الدولة، و تنفيذ السياسة العامة لها فقد أعطى المشرع أهمية بالغة لهاته الفئة.

المطلب الرابع: طبيعة العلاقة الوظيفية

أثيرت طبيعة العلاقة بين الموظف العالي والدولة فهناك آراء فقهية مختلفة في هذا الشأن فمنهم من يرى أنها علاقة تعاقدية، وهناك من يرى أنها علاقة تنظيمية لائحية، فما فحوى هاته العلاقة الوظيفية ؟ وما طبيعة علاقة الموظف العالي في التشريع الجزائري ؟

الفرع الأول : علاقة الموظف السامي بالإدارة علاقة تعاقدية

و هي من أهم النظريات، و تم تطبيقها، فيوصف أنه عقد عمل إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف مادي، و عقد وكالة إذا كان العمل الذي يقوم به عمل ذهني.

و أحيانا أخرى يوصف أنه عقد مسماء، و يترتب على تكييف العلاقة بين الموظف العام و الدولة علاقة عقدية، لا يجوز له تعديل الأحكام إلا باتفاق الطرفين.

و يجدر بالذكر أن الفقه الفرنسي لم يفرق بين الموظف العام و الموظف العالي، ففرق بين فئتين من الموظفين.⁶⁸

فئة تضم الموظفين العاملين، وأعوان القيادة فأقر المشرع الفرنسي صفة الموظفين العاملين على الأشخاص الذين عينوا في وظيفة دائمة، و رسموا في الدرجة لدى الهيكل الإداري و المرافق العامة التابعة للدولة.

⁶⁸ شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2006، ص

أما الفئة الثانية خاصة بأعوان القيادة، و إن لم تكن لهم صفة الموظفين العموميين وإنما ينتمون إلى طائفة المتعاقدين، إذ أن الأحكام الخاصة بعون القيادة تحدد بصفة عامة، و ليس بصفة فردية، و هذا يعني أن الإدارة تحدد معايير مسبقة للحصول على وظيفة بصفة موضوعية لأن الدولة تستطيع تغيير وضعية الموظف العالي.

كما ترفع الدعاوى بالنسبة لهؤلاء المتعاقدين أمم القضاء الإداري، و تطبق عليهم أحكام القانون العام، و يعاب على هذه النظرية إهمال القانون الخاص و عدم استقرار الموظف.

الفرع الثاني: علاقة الموظف العالي بالإدارة علاقة تنظيمية

يترتب على علاقة الموظف بالإدارة أنه يتم التعيين في الوظيفة بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن رضا الموظف أو قبول بقرار التعيين.

و هنا يبدأ الوضع القانوني، و تقرر له حقوق اتجاه الإدارة، و يصبح ملتزم بالتزامات الموظف، كما أن كل الأحكام التي تتغير من لوائح و نصوص قانونية تسري على الموظف سلبا أو إيجابا.

و يرى المشرع الفرنسي أنه و على الرغم من عدم اعتبار الموظف العالي في مركز قانوني تنظيمي مثل الموظف العام، إلا أنه يعتبر الموظف العالي عون قيادة في حالة تعاقدية، و عليه فإن القضاء الفرنسي شأنه شأن الفقه الفرنسي لم يبين لنا مركز الموظف العالي و اكتفى بتبيان مركز الموظف العام فقط.⁶⁹

الفرع الثالث : طبيعة العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري

أخذ المشرع الجزائري بالنظرية التنظيمية اللائحية شأنه شأن المشرع الفرنسي ، فقد نص على ذلك صراحة في المادة السادسة من الأمر رقم 66-133 حيث نصت على ما يلي:

" يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية و تنظيمية "

و قد تبنى هذه الفكرة ليس تقليدا للمشرع الفرنسي، بل ما توصل إليه من تجارب من الإستعمار و من المرحلة التي سبقت صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية و التي عرفت العديد من النصوص القانونية التي سدت الفراغ الذي خلقه رحيل المسيرين الفرنسيين .

⁶⁹ كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 85 .

وقد عبر المشرع الجزائري عن أسباب الأخذ بالمفهوم اللائحي بقوله أن مفهوم الوظيفة العمومية المهنية التي وقع عليها الإختيار يظهر قبل كل شئ كوسيلة لتثبيت إطارات الإدارة ، و ذلك لضمان استمرار الوظيفة.

و هذه القاعدة توفر ضمانات استقرار فهي تشكل نظاما صالحا لفرض صرامة داخل الإدارة، و هو ما تبينه في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 في المادة الثانية حيث نصت على ما يلي:

" يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة، في إطار تأسيسي قانوني تحت السلطة التي عين لديها، و في حدود الاختصاصات المحددة له ".
و قد تبنى المشرع الجزائري هذه الفكرة إلى يومنا هذا.

المبحث الثاني: المسار الوظيفي للموظف العالي

يمر الموظف العالي خلال مساره الوظيفي بعدة مراحل بداية من تعيينه في رتبته الأصلية، ثم تقلده وظيفة عليا التي يغلب عليها طابعا خاصا نظرا لأهميتها البالغة، كون الموظف العالي يمثل تسيير المخطط العام للدولة في المرفق العام المعين فيه. و هذا ما ينعكس على شروط تعيينه والتزاماته اتجاهها وحقوقه و ذلك ما سنتناوله في هذا المبحث .

المطلب الأول : شروط و كيفية التعيين في الوظائف العليا

لشروط التعيين في الوظائف العليا جملة من الشروط فمنها ما هي عامة و منها ما هي خاصة .

الفرع الأول : الشروط العامة للتعيين في الوظائف العليا

باستقراءنا للمواد 2/15 و 16 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 نصل إلى أن الوظيفة العليا في الدولة هي ممارسة مسؤولية سامية باسمها و أن صلاحية التعيين فيها خولها الدستور الجمهورية للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية. و هذا يعني أن التعيين في الوظائف العليا لا يقتصر على الموظفين فقط للسلطة التنفيذية حق التعيين فيها لغير الموظفين أي من عامة المواطنين الجزائريين الذين تتوفر فيهم شروطا تبقى من تقديرها.

و لذلك فإننا لا نرى أي شروط عامة يفترض وجوبها في المرشحين لتولي الوظائف العليا في الدولة باستثناء الوطنية، الجنسية الجزائرية الأصلية، لطبيعة المهام التي تتعلق بتنفيذ سياسة الدولة داخليا و خارجيا تماشيا و طبيعة المهام المسندة لصحابها.

الفرع الثاني : الشروط الخاصة للتعيين في الوظائف العليا:

السلطة التنفيذية هي التي تباشر سلطاتها في التعيين و وضع قواعد و شروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين، و لا يجوز الاعتراض على ما تضعه السلطة التنفيذية .

و لهذا و ضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الخاصة لتقلد المناصب العليا بدقة ، فلا يمكن تجاهلها أو غض الطرف عنها أو عن بعضها من طرف السلطة التي لها حق التعيين فيها.

و وجوب إحالة مشروع قرار التسمية مع مرفقاته من وثائق إثبات إلى مصالح المراقبة والتأشير عليها و المقصود بمصالح المراقبة مفتشيات الوظيفة العمومية و المراقبة المالية التي تعمل على مراقبة المناصب المالية المفتوحة مع حق النظر و التدقيق في الوثائق الثبوتية، ومن ثم فان الشروط الواجب توفرها في المرشح للوظيفة العليا تكمن في الآتي:

- أن يكون مواطنا جزائريا من أبوين جزائريين
- أن يكون مخلصا لوطنه و من عائلة لها ماض معروف يتصف بالاستقامة
- أن يظهر الولاء لرئيس الجمهورية و مستعد لتطبيق برنامجه (مبدأ الولاء)
- أن يكون صاحب كفاءة علمية و التزام تتماشى و المسؤولية المسندة إليه
- الأقدمية في الوظيفة العمومية
- التكوين العالي أو مستوى تأهيل يعادل ذلك
- السيرة الحسنة و التمتع بالحقوق المدنية

الفرع الثالث : آليات التعيين في الوظائف العليا

و للتعين في الوظائف العليا شروط وآليات و هي من صلاحيات و اختصاص السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية و هو حق خوله له الدستور.

أولا : التعيين بمقتضى مرسوم

و التعيين هنا يتم بمرسوم رئاسي أو تنفيذي، و المرسوم الرئاسي هو تلك الإرادة الصادرة عن رئيس الجمهورية في حدود صلاحياته الدستورية تترجم على أرض الواقع بشكلية معينة، أما المرسوم التنفيذي فمصدره رئيس الحكومة أو الوزير الأول في حدود صلاحياته الممنوحة له بمقتضى نص المادة 85 الفقرة الخامسة من الدستور، و هو أيضا لا يخلو من أنه يكون تجسيدا لإرادة بصفة عملية و بالشكلية نفسها.

و يصدر المرسوم التنفيذي بعد استشارة رئيس الجمهورية دون تجاوز لصلاحياته، وأن هذا النمط من التعيينات إجراء إداري محض تعمل به بعض الدول، و تتخذ بعضها الآخر أنماط أخرى كالقرار الرئاسي مثلا.

ثانيا : التعيين بمقتضى قرار

يأتي التعيين بمقتضى قرار في الدرجة الثانية بعد المرسوم الرئاسي و هو نمط من الأنماط الجاري بها العمل في الإدارات و المؤسسات العمومية التابعة للدولة، والقرار

بخلاف المرسوم يخضع لشكلية معينة تتمثل عناصرها في الآتي:

- تعيين الجهة مصدرة القرار و ذكر النصوص القانونية المؤسس عليها،الإشارة في صلب القرار للسلك الذي ينتمي إليه المترشح و كذا وجوب ذكر الجهة المقترحة للمترشح، تعيين المنصب المقترح مع توضيح لطابع التعيين بمعنى تكليف أو نيابة أو محدد المدة حسب طبيعة المنصب المقترح شغله.

و يجدر بالذكر أن قرارات التسمية في المناصب العليا تصدر على شكل مشروع يحال مع الوثائق الإدارية الإثباتية إلى مصالح المراقبة للتأشير عليها، و لن يصبح القرار نافذا إلا بعد التأشير عليه والإمضاء من طرف السلطة التي لها حق التعيين.

و ذلك عملا بأحكام المرسوم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري و لإيضاح الفكرة نورد المثال التالي :

جاء في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26-05-2010 المتضمن تصنيف المعهد الوطني البيداغوجي الشبه طبي و شروط الإلتحاق بالمناصب العليا له، أن الأمين العام و رئيس قسم الإدارة و الوسائل، و مدير ملحقة للمعهد الوطني البيداغوجي للتكوين الشبه طبي يتم تعيينهم بمقتضى قرار صادر عن وزير الصحة و إصلاح المستشفيات إذا ما توفرت شروط معينة في المترشح كل حسب المنصب العالي الذي يشغله و أن المناصب العليا لكل من رئيس المصلحة و رئيس المصلحة على مستوى الملحقة يتم تعيينهم بمقرر من مدير المعهد الوطني البيداغوجي للتكوين الشبه طبي.⁷⁰

المطلب الثاني : التزامات و حقوق الموظف العالي

تماشيا مع مبدأ الوظيفة العليا" تكليف و ليست تشریف"ومن أجل استمرار الخدمة العمومية لتحقيق أهداف البرنامج المسطر للدولة فلهذا أكد القانون أن للموظف العالي التزامات يجب التقيد بها ومراعاتها نظرا لحساسية المنصب المشغول مهما كانت طبيعته.

الفرع الأول : الإلتزامات المهنية و الأدبية

هذا الإلتزام متعلق بالمهنة و الضمير المهني للموظف العالي نظرا للمهمة الموكلة إليه

⁷⁰-المادة 3 من المرسوم التنفيذي 90-226، المرجع السابق، ص 1024

و هذا يعني إخلاصه في ممارسة المهام، و يزيد هذا الواجب وينقص بحسب المسؤوليات فيجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء تأدية مهامه، وهذا ما نص عليه المرسوم رقم 90-266.⁷¹

حيث أقر أن الموظف العالي ملزم بأن يكون حريصا على المصالح العليا للدولة، وأن يدعمها و يرباعها قصد المحافظة عليها، ومن أساسيات الضمير المهني في الوظائف العليا نذكر :

- مبدأ الحياد وذلك بتحقيق المساواة بين المواطنين، وعدم التمييز بينهم على أساس اللون أو الجنس أو الإلتواء السياسي والجهوي و عدم استعمال الوظيفة للمصلحة الخاصة وهذا يتعارض مع الوظيفة العامة بصفة عامة مما ينتج عنه الفساد.

بالإضافة إلى الموضوعية التي تعني هنا خدمة المصلحة العامة والمواطنين حسب احتياجاتهم، وعدم تغليب العاطفة، دون أن ننسى عدم استغلال المنصب، و هذا يؤدي إلى استغلال النفوذ، مما ينجر عنه سوء استغلال الوظيفة المحافظة على الممتلكات الموضوعية تحت تصرفه، والمحافظة على المال العام.

الفرع الثاني: الخضوع للسلطة السلمية

و تعني تدرج الأوامر من السلطة الرئاسية و تنص المادة 16 من المرسوم 90-226 " يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه " .

فالوظيفة التي يشغلها تتميز بالديمومة فإذا طلب منه أمر لا يمكنه التحجج بأنه في وقت فراغه أو عطلة نهاية الأسبوع.

كما أن المادة الثانية من المرسوم 90-226 تبين وجوب سهر الموظف العالي على احترام القوانين و التنظيمات الجاري بها العمل و تنفيذها، و يمكن تفسير طبيعة الخضوع للسلطة السلمية من خلال شروط التعيين للوظيفة العليا .

أولا : عدم الجمع الوظيفي

و هو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم 90-226 و يستثنى منه الأعمال الفنية،

71- المادة 10 من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص1025

العلمية والأدبية شرط أن لا يذكر إسم المنصب الذي سيشغله حتى لا تكون سبب في شهرة هذه الأعمال، و يعتبر الجمع بين وظيفتين خطأ إداري جسيم يؤدي حتى للعزل.

01) الواجبات المرتبطة بالوظيفة

المحافظة على كرامة الوظيفة: و هذا بتحلي بسلوك يناسب أهمية المهام التي يقوم بها و لو خارج الوظيفة فعليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه المهام المسندة إليه. وهنا واجبات يجب على الموظف العالي التقيد بها و تنقسم لقسمين قسم مرتبط بالوظيفة نفسها و قسم يتعلق بالحياة الشخصية للموظف العالي .

ثانيا :الواجبات التي تحد من حرياته من جانب الحياة الخاصة

في الحياة الخاصة نجد التشديد أكثر منه في الالتزامات، و هذا راجع لطبيعة الوظيفة و نلاحظ هذا التشديد في ما يلي:

- تقييد الموظف العالي في الزواج:

يقيد أصحاب الوظائف العليا في الدولة بشروط في الزواج، و هذا نجده في اشتراط إخطار السلطة الرئاسية كتابيا قبل ثلاثة أشهر على الأقل من إقامة حفل الزواج، بالإضافة إلى اشتراط رخصة مكتوبة تسلم من السلطة الرئاسية، وهذا من أجل الحفاظ على أسرار الدولة .

- تقييد الموظف العالي في السكن :

نظرا لإلزامية استمرار المرفق العام يستلزم على الموظف أن يكون مستعدا للعمل، و في أي وقت حتى خارج الأوقات الرسمية للعمل، و هذا يتطلب أن تكون محل الإقامة قريب من مكان العمل، و اشتراط المشرع الجزائري طلب ترخيص من السلطة الرئاسية حول التنقل خارج دائرة إقامة الموظف العالي.⁷²

- التقييد في أي عمل يكون محل شبهة :

و هذا نظرا لخصوصية و التزامات الموظف العالي يظل هذا الالتزام قائما حتى بعد تنحيته عن وظيفته أو تقاعده، وهذا يعني عدم ترك حياته محل فضائح

⁷²- المادة 11 من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص 1025

و شبّهات و بطل هذا المبدأ حتى رفاقه أو رؤساءه في العمل.

الفرع الثالث : الإلتزام بالتصريح بالامتلاكات

يجب أن يصرح صاحب الشأن (الموظف العالي) بكل ممتلكاته المنقولة و العقارية سواء في الجزائر أو في دولة أجنبية.

و قد أوجبت المادة 12 من الأمر 97-04 المؤرخ في 12-01-1997 المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات الخاصة بالوظائف العليا، على غرار رئيس الجمهورية و الشخصيات ذات المناصب السيادية في الدولة، ويتم هذا النشر مرتين في الجريدة الرسمية.

و يكون النشر الأول خلال شهرين من التعيين في المنصب، و النشر الثاني يكون في نفس الأجل بعد انتهاء المهام، و ذلك من أجل إضفاء الشفافية و الرقابة على المال العام و مكافحة الفساد.

المطلب الثالث: حقوق و واجبات الموظف العالي

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25-07-1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة حقوق و واجبات أصحاب الوظائف العليا في الدولة و هو المرسوم الذي بقي حيز التنفيذ إلى يومنا هذا، و سنتطرق إلى حقوق و واجبات الموظف العالي في فرعين.

الفرع الأول: حقوق الموظف العالي

كرس المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي 90-226 حقوق لأصحاب الوظائف العليا في الدولة تتمثل في ما يلي:

أولا : الراتب الشهري و المنح و العلاوات المرتبطة بالوظيفة العليا

يعد الراتب الشهري حق ممتاز لا يسقط، و هو المقابل من أداء العمل.

و تبعا للمرسوم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006 الذي تضمن منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات و الإدارات العمومية، و الذي تنص المادة 02 منه على ما يلي :

" يستفيد شاغل المنصب العالي من زيادة استدلالية تضاف إلى الراتب المرتبط به "73 فقد حرص المشرع على منح أصحاب الوظائف العليا كل الحقوق المرتبطة بالراتب كالتعويض للخبرة المهنية، و الزيادة في الرقم الاستدلالي بعنوان الوظيفة العليا. ، و هذا من أجل قيام الموظف العالي بعمله على أكمل وجه.

ثانيا : توفير الحماية للموظف العالي

فسلطة التعيين ملزمة باتخاذ كل التدابير الأمنية التي تحافظ من شأنها على سلامة الموظف العالي من كل الأخطار التي من شأنها أن تعرقل عمله سواء مضايقات أو تهديدات قد يتعرض لها أثناء تأدية مهامه.

و تتمثل الحماية في حلول الدولة محل صاحب الوظيفة، و الدولة هنا هي الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف العالي و التي لها صلاحية التعيين و هما رئيس الجمهورية أو الوزير الأول في حدود الصلاحيات المخولة دستوريا.

و ذلك بالتأسيس كطرف مدني في أي قضية يتعرض لها الموظف العالي أثناء تأدية مهامه من بدايتها إلى نهايتها، و المطالبة بالتعويض إذا لزم الأمر للمعني . أما إذا ارتكب الخطأ الموظف العالي نفسه فإن السلطة المنتمية إليها ملزمة بالتكفل به مدنيا، بحيث يتحمل دفع التعويضات عن الخطأ المرفقي بخلاف الخطأ الشخصي الذي لا تتحمله الإدارة.

ثالثا : الحق في الترقية

تعتبر الترقية للموظف العالي حق مكفول قانونا كامتداد للسلك الذي ينتمي إليه،وتكون الترقية هنا في الرتبة أو الدرجة فيبقى الموظف محتفظ بها حسب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 و ينجم عنه زيادة في الراتب.

و ترفع الموظف العالي في منصبه، و يؤدي أيضا إلى زيادة في المسؤوليات و بعض الامتيازات،و يستفيد الموظف العالي من الترقية في الدرجة في المدة الدنيا مرة كل سنتين وزيادة في الراتب بقوة القانون، و ذلك بقرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين تنفذ ابتداء من تاريخ الإستفادة.

⁷³- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 ، الصادرة في 16 جويلية 2006 .

رابعاً : الحق في العطل

يختلف الحق في العطل بالنسبة للموظف العالي عن الموظف العادي، فهنا تقتزن العطل بطلب المعني، و حسب ضرورة الخدمة، و محل الإقامة، و يستدعى لضرورة المصلحة. و عند إنهاء مهامه يستفيد من باقي العطل تصل حتى 06 أشهر مثل الوالي ويتقاضى خلال هاته الفترة راتبه كاملاً في حدود سنة واحدة، و يبقى تحت تصرف الدولة، ولا ينبغي أن يمارس أي نشاط مريح ما عدا الذي يرتبط بالتعليم.

الفرع الثاني: واجبات الموظف العالي

أقر المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الصادر بتاريخ 25 - 07 - 1990 للعمال الذين يمارسون الوظائف العليا في الدولة واجبات لصيقة بمهامهم و بشخصهم.

أولاً: الواجبات إزاء المرفق العام

على الموظف العالي أن يأخذ كل التدابير اللازمة للمحافظة على المرفق العام الذي ينتمي إليه فالمحافظة على الممتلكات العامة مسؤولية كل مواطن و موظف، ناهيك عن الموظف العالي الذي يستوجب عليه المحافظة على الممتلكات جميعها عتاداً و وسائل، و القيام بعملية جردها، و عدم استعمالها للأغراض الشخصية.

ثانياً: واجبات إزاء الموظف العالي نفسه

ورد في المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-226 أنه:
" يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة علياً أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه "

و معناه التفرغ الكامل للمهام المسندة إليه، و هنا يجب على الموظف العالي التصريح بالنشاط الذي تمارسه الزوجة أو بقريب من الدرجة الثانية.

ثالثاً : واجب المحافظة على السر المهني

يعتبر السر المهني خط أحمر بالنسبة للموظف العادي و بالأخص الموظف العالي، فكل وظيفة علياً أسرارها الخاصة بها التي لا يجب - تحت أي حال من الأحوال - أن تتسرب عنها أي معلومة، إلا ما يجب الإعلام به، و إلا أصبحنا أمام خطأ إداري جسيم

يعاقب عليه القانون، و يجب كتمان السر المهني، وعدم إظهاره ولو بعد إنهاء المهام أو الإستقالة حماية للمصلحة العامة.

المطلب الرابع : إنتهاء العلاقة الوظيفية

بعد مسار العمل بداية بالتعيين ثم الترسيم و الترقية وصولا إلى الوظيفة العليا لا بد من انتهاء هاته الوظيفة العليا، سواء بإرادة الموظف العالي أو بدون إرادته، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب الذي سنتناول فيه طرق و أسباب انتهاء أو الإنهاء من الوظيفة العليا، و حالات الإنهاء وهناك أسباب عامة و أسباب خاصة .

الفرع الأول : الأسباب العامة

وتتمثل في الأسباب العامة في ما يلي :

- في حالة ارتكاب خطأ إداري يستوجب إحالة صاحبه على لجنة التأديب، و تقرر تجريده من الوظيفة العليا.
- في حالة ألغيت الوظيفة العليا من الهيكل التنظيمي الذي يشتغل فيه.
- في حالة استدعاه لشغل وظيفة عليا أخرى، فيصبح المنصب المالي شاغرا و يحرر
- في حالة استيفاء السن القانونية للتقاعد.
- في حالة ما استغنت السلطة صاحبة التعيين عن خدماته، فيعاد إدماجه في منصبه الأصلي.

الفرع الثاني: الأسباب الخاصة

و هي بدورها تنقسم إلى أسباب طبيعية و أسباب خاصة.

أولا :الأسباب الطبيعية

تتمثل الأسباب الطبيعية في ما يلي :

- وفاة الموظف العالي
- المرض المزمن أو العاهة المستديمة التي من شأنها أن تعيق الموظف العالي عن أداء مهامه.

ثانيا : الأسباب الشخصية

تتمثل الأسباب الشخصية في ما يلي :

- بطلب من المعني يحق للموظف العالي الإستقالة، و هو حق شخصي شريطة موافقة سلطة التسيير، و يبقى الموظف العالي يمارس مهامه حتى يتم قبول الإستقالة بصفة نهائية.

- طلب الإحالة على التقاعد المسبق، شريطة توفر الشروط القانونية فالموظف العالي ليس كالموظف العادي مثل الأمين العام للبلدية يعين بمرسوم رئاسي، و له الحق في الإستفادة من التقاعد المسبق إذا اشتغل بهذه الصفة لمدة تتجاوز 10 سنوات.

الفرع الثالث : حالات الإنهاء من الوظيفة العليا

يمكن تقسيم الإنهاء من الوظيفة العليا إلى حالتين حالة يتم الإنهاء فيها كليا و حالة يتم الإنهاء فيها مؤقتا.

أولا : الإنهاء من الوظيفة العليا كليا

وهي الحالة التي يتم قطع علاقة العمل نهائيا، و يتم ذلك بقرار من سلطة التعيين، و يكون ذلك في حالة التقاعد.

و يكون في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ إنهاء المهام، و يشترط على آخر إدارة عمومية كان المعني ينتمي إليها إعداد ملف التقاعد.

و حفاظا على كرامة الموظف العالي يبقى يتقاضى نصف راتبه طوال هاته المدة، علما أن الموظف العالي لا يشترط في القانون الجزائري أن تكون له صفة الموظف، بالإضافة

إلى التقاعد يتم الإنهاء كليا في حالة ارتكاب خطأ جسيم ينجر عنه إنهاء المهام فورا

و كليا دون الإعفاء من العقوبات التأديبية، و حتى المتابعات الجزائية.

و هو الأمر الذي عالجته المادة 31 من المرسوم 90-226.

، و ينص على أنه :

" إذا أنهيت مهام عامل كل يمارس وظيفة عليا بسبب خطأ ارتكبه أعيد إدماجه في

رتبته الأصلية، و لو كان زائدا عن العدد المطلوب، دون المساس عند الاقتضاء

بالعقوبات التأديبية و الجزائية التي ينص عليه التشريع الجاري به العمل"⁷⁴

و من بين أسباب الإنهاء الكلي:

⁷⁴ المادة 29 من المرسوم التنفيذي 90-225، المرجع السابق، ص 1027

- وفاة صاحب الوظيفة العليا، و هو سبب خارج عن الإرادة يؤدي إلى إنهاء المهام بسبب الوفاة، وحفاظا على كرامة ذوي حقوق المتوفي تنتقل الامتيازات إليهم و هو ما أورده نفس المرسوم في المادة 33 والذي من خلاله ينتقل معاش التقاعد لذويه.

ثانيا: الإنهاء من الوظيفة العليا مؤقتا

و يكون الإنهاء مؤقتا في حالة التوقيف التحفظي، و هو إجراء يتم بمقتضاه التجميد المؤقت لمهام صاحب الوظيفة العليا لأحد الأسباب الآتية :

- إذا كان المعني مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى ، وذلك ما تضمنته المادة 27 من المرسوم سالف الذكر على أن :

" المعني المدعو إلى شغل وظيفة عليا بالراتب المرتبط بالوظيفة التي كان يشغلها حتى يصدر تعيين آخر ولمدة لا تتجاوز سنة واحدة "75.

و إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها المعني ألغي الهيكل نفسه و هذا ما نصت عليه المادة 32 التي تضمنت ما يلي :

" إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمرتبته مدة سنة، ثم يوضع في حالة عطلة خاصة "76

⁷⁵- المادة 27 من المرسوم التنفيذي 90-226 ، المرجع السابق، ص 1027

⁷⁶- المادة 32 من المرسوم التنفيذي 90-230 ، المرجع السابق، ص 1027

خلاصة الفصل الثاني

الوظائف العليا هي الوظائف القيادية التي من خلالها تسير الدولة المرافق العامة التابعة لها.

و تمنح كافة الصلاحيات للموظف العالي لممارسة مهامه التي خولها له القانون وفق التشريع المعمول به.

و يتم التعيين عن طريق السلطة التقديرية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول و يراعى في ذلك شروط التعيين من بينها النزاهة و المستوى التعليمي و السيرة الحسنة و بالمقابل يستفيد الموظف العالي من ضمانات لأداء عمله على أحسن وجه. كما يجب عليه أن يتقيد بمجموعة من الواجبات كواجب حفظ السر المهني، و الحفاظ على ممتلكات المرفق الذي يسيره، و ذلك من بداية التحاقه بالوظيفة إلى غاية إنهاء علاقة العمل مع الإبقاء على الإلتزام القائم و الحفاظ على أسرار الدولة و السيرة الطيبة.

الفصل الثالث

الفساد الإداري وعلاقته بتولي

الوظائف العليا

الفصل الثالث: الفساد الإداري وعلاقته بتولي الوظائف العليا

تمهيد

بعد أن تطرقنا للفساد الإداري سواء بالنسبة لمفهومه أو أسبابه وأنواعه، وكذا آثاره و طرق مكافحته، وبعد تناولنا للفساد الإداري في التشريع الجزائري وكذا الجهود المبذولة من المشرع الجزائري في مواكبة تطور الدول في مكافحة الفساد.

و بعد أن بينا النظام القانوني للوظائف العليا بالتطرق لمفهوم الموظف العالي و مساره الوظيفي، وجب التطرق للفساد الإداري في تولي الوظائف العليا بتسليط الضوء على الواقع الجزائري بوجود آليات تعيين لا تساعد على تقليص ظاهرة الفساد.

وذلك راجع لغياب الشفافية، وعدم تقديم مبدأ الجدارة في الإستفادة من الوظائف العليا، زد على ذلك السلطة التقديرية الواسعة للإدارة أثناء اختيار موظفين عامين لشغل الوظائف العليا، مما ولد معوقات لكل من يريد الإلتحاق بهذه الوظائف.

وعلى الرغم من تطور القوانين في بلادنا إلا أن آليات التعيين بقيت نفسها، مما يجعلنا نحاول تسليط الضوء على بعض الأنظمة الوظيفية في الدول المتقدمة الناجحة -حسب رأينا- ولو أنها لا تخلو من الإنتقاد.

ونحن نعتقد أن الشريعة الإسلامية وحدها التي تمدنا بصفات الموظف العالي الأجدر للتولي، و تعطينا حتى السبل المثلى لهذا الإختيار.

وسنتطرق لبعض الكيفيات في مجال معالجة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا في الجزائر.

المبحث الأول : الفساد الإداري في آليات الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر
يعتبر الفساد الإداري كما سلف الذكر أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، وله عدة أسباب سنركز على آليات الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر كسبب قوي على نقشي هذه الظاهرة التي كما يقول الفقهاء " تصيب الإدارة بالشلل"

فلا شفافية في التعيينات في هذه الوظائف العليا، ولا يوجد تقديم لمبدأ الجدارة في الإلتحاق بها لأنها تخضع لأهواء الإدارة، أو ما يسمى بالسلطة التقديرية لها. ونتج عن هذا الخلل عوائق تحول دون التحاق الأكفاء بالوظائف العليا.

المطلب الأول : غياب الشفافية في تولي الوظائف العليا في الجزائر

تتعرض السلطة التنفيذية لموجة من النقد عندما تقوم بتعيينات للوظائف العليا، و ذلك لنقص التبرير لقانونية قرارات التعيين فمنذ عقود يأخذ التعيين بعين الإعتبار المحاصصة، والترضية، وأحيانا الإستجابة لطلب مؤسسات سيادية ترى أن المصلحة تستدعي وجود شخص ما في هذا الموقع أو ذاك.⁷⁷

الفرع الأول: تعريف الشفافية الإدارية

تعرف الشفافية عموما بأنها إزالة الغموض و اللبس، أما الشفافية الإدارية فتعرف بأنها إحدى أدوات الرقابة لمكافحة الفساد الإداري في المؤسسات.

وتستخدم لتحقيق التنمية و التطوير الإداري أين يتم من خلالها نشر كافة المعلومات و التشريعات والقوانين و القرارات على كل الأصعدة بشكل واضح.⁷⁸

وهناك من يرى أن الشفافية في الإدارة الحكومية تعني أن تكون الحكومة والأجهزة الإدارية العامة في صندوق من زجاج، بحيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال، وما تبشره من مهام، وتديره من برامج، وترتبط به من علاقات، والكيفية التي تمارس فيها كل ذلك.⁷⁹

⁷⁷- زيد نوايسة ، نشر في 2020/07/06، " الوظائف العليا والصداق الدائم للحكومات " ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 11-05-2022 ، من الموقع alghad.com ص 01.

⁷⁸- مريم الخليلي ، نشر في 2022/3/27 ، " مفهوم الشفافية الإدارية " ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 18-05-2022 ، من الموقع: mawdoo3.com، ص 01.

⁷⁹- جميل عودة إبراهيم، نشر في 15-12-2018، " مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن "، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 25-04-2022 ، ، من الموقع annabaa.org، ص 01.

الفرع الثاني : عدم تفعيل الشفافية في التعيينات في الوظائف العليا

لعل أبرز سبب من أسباب نفشي الفساد الإداري في الجزائر نقص الشفافية في الهيئات و المؤسسات العمومية خاصة في التعيينات في الوظائف العليا. فالتعيين في الوظائف العليا يشوبه الغموض والضبابية سواء التعيينات بمراسيم أو التعيينات بقرار، فلا أثر لأي معيار يتم بموجبه اختيار موظف عمومي عند تولي وظيفة عليا، بل تتم في بعض الأحيان بطرق لا يعلمها الموظفون الآخرون. حتى أن البعض يتفاجأ بتعيين موظف معين في وظيفة عليا لعدم وضوح أساليب الإختيار و الإكتفاء بالطريقتين السالفتين الذكر إما بمرسوم أو بقرار. و الأجدر تفعيل الشفافية و إضفاءها عند اختيار الموظفين لتولي الوظائف العليا ، و يأتي ذلك بتبني الترشح لهذه الوظائف ممن تتوفر فيهم الشروط العامة والخاصة ، و دراسة سيرهم الذاتية، و لم لا تنظيم مسابقات معمقة من أجل اختيار الأكفاء منهم، بالإضافة إلى الإطلاع على سيرة هذا الموظف الذي ترشح للإلتحاق بوظيفة عليا.

الفرع الثالث : إيجابيات تفعيل الشفافية في التعيينات في الوظائف العليا

يترتب على تطبيق مفهوم الشفافية العديد من الآثار الإيجابية على اتخاذ القرارات الفردية وعلى التنظيمات الإدارية خاصة على مستوى تقلد الوظائف العليا، وفقا لما يلي :

- 01 -تقليل الصلاحيات الفردية الواسعة في عمليات اتخاذ القرارات وذلك لتخفيف درجة المركزية، فالقرارات الفردية عادة ما يشوبها النقص والأخطاء للطبيعة البشرية.
- 02 - توفير قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج من خلال اتخاذ قرارات جماعية ، فبال تعاون و العمل الجماعي يتم اختيار الكفاءات في تولي الوظائف العليا في البلاد
- 03 -العمل على اختيار القيادات الإدارية ذات القدرة على اتخاذ القرارات النزيهة.
- 04 -تعزيز الرقابة الذاتية والمصدقية.⁸⁰

المطلب الثاني : عدم تقديم مبدأ الجدارة في الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر
لمبدأ الجدارة في الإلتحاق بالوظائف خاصة العليا منها جذور تاريخية ، أين يعود تفعيله إلى حل مشكلة صادفتها وزارة الخارجية الأمريكية عند إجراء اختبارات القبول لشغل إحدى

⁸⁰ " الشفافية ركيزة أساسية في تعزيز الكفاءة الحكومية ومحاربة الفساد"نشر في 19-07-2014، تم الإطلاع

عليه بتاريخ : 25-04-2022، من الموقع mawdoo3 ، ص 01.

الوظائف الحساسة.

حيث كانت هذه الإختبارات دقيقة و معقدة، غير أنه ثبت عدم التناسق بين هذه النتائج و الأداء الفعلي للمعينين في ميدان العمل.⁸¹

لهذا السبب لجأت الإدارة الأمريكية إلى الخبير ماك ماكيلاند، فبعد دراسات معمقة توصل إلى نتيجة مفادها وجوب تقديم الموظفين المتفوقين فعليا بغض النظر عن نتائج اختبارات القبول، وأصبح هذا المبدأ يعرف بمبدأ الجدارة .

الفرع الأول: تعريف مبدأ الجدارة

يعرف مبدأ الجدارة على أنه ذلك المبدأ القائم على اختيار الموظفين و الاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية و ليس على أساس المحاباة، و التي قد تتحرف بولاء الموظفين نحو المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة من جهة، و كذا الولاء السياسي للدولة، و لبعض المسؤولين و الرؤساء الإداريين من جهة أخرى.

و قد عرف مبدأ الجدارة كل من تسي و فان بأنها : " القدرة على الأداء بكفاءة داخل بيئة العمل وكذلك القدرة على الاستجابة للتحديات في نطاق بيئة العمل"

للإشارة فإنه ورد تعريف مبدأ الجدارة الوظيفية في مؤتمر عقد في جوهانسبورج عام 1995 يرى بأنها " مجموعة من السمات والمؤهلات الشخصية والعلمية و التي تمكن

الموظف من تحقيق معدلات أداء متميزة و قياسية تفوق المعدلات العادية " ومن خلال ما سبق يتبين أن الجدارة تعني تعيين أفضل شخص في وظيفة ما وفقا للقدرة والموهبة التي يمتلكها، ومن ثمة يصبح الأكفاء مكافؤون.

الفرع الثاني : واقع الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العليا في الجزائر

لنتناول الإلتحاق بالوظائف العليا في الجزائر ينبغي التنكير بالمادة 15 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة فالوظيفة العليا هي:

" ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد و تنفيذ السياسات العمومية "

⁸¹ أحمد السيد كردي، نشر في سبتمبر 2005، "مفهوم وخصائص الجدارة الإدارية"، تم الإطلاع عليه في 25-04-2022، من الموقع : sst5.com، ص 01.

و يستشف من نص المادة أن المقصود بالوظائف العليا ممارسة مسؤوليات كبيرة وعالية في الدولة ترتبط أساسا بمصالح الأمة العليا.

و التعيين في هذه المناصب العليا يخضع للسلطة الرئاسية، و ما تتمتع به الإدارة العليا من سلطة تقديرية متجاوزة الضمانات القانونية للموظف.

و من ثمة فإن الإدارة تخالف المبدأ العام في الإختيار، و تقوم فيها بالتعيين مباشرة دون اتباع أي وسيلة من وسائل الالتحاق بالوظيفة المعروفة، فهذه الوظائف تتعلق بالسياسة العامة للدولة أكبر من الطابع الإداري للمنصب العالي.⁸²

فينتج عن هذه الطريقة المتمثلة في التعيين المباشر وأد الكفاءات و تفشي الفساد الإداري بكثرة في الإدارات العمومية نضرا لاختيار موظفون عامون غير نزهاء، و ما بني على باطل فهو باطل.

الفرع الثالث : آثار عدم تفعيل مبدأ الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العليا في الجزائر
عند عدم تفعيل مبدأ الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العليا بسيادة الفساد الإداري تعم الأمراض الإدارية كالمحسوبية و المحاباة، فينتج عن ذلك أثارا سلبية وخيمة على الإدارات أبرزها :

- صعوبة توظيف أشخاص ذوي كفاءة عالية وأخلاق جيدة نظرا لدرابتهم المسبقة بالوضع العام المتعفن في الإلتحاق بهذه الوظائف.

-ضعف الروح الجماعية، ويكون ذلك بانشغال كل موظف عام بشؤونه الشخصية و الإبتعاد عن كل مبادرة جماعية نظرا لواد الكفاءات.

- التسبب الإداري الكبير للموظفين العاميين وكثرة عدم الإنضباط، والغيابات، والإختلاسات في بعض الأحيان.

- ضعف الحافز لدى الموظفين الأكفاء، لدرابتهم المسبقة بأساليب التعيين في الوظائف العليا المجحفة.

- عجز في الثقة بين الموظفين الأكفاء و مسؤوليهم الهرميين.
وهناك كذلك أثارا سلبية كبيرة على المجتمع أبرزها :

⁸²- بن يحي علي ، معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019، ص 75 .

- نقص في ثقة المواطنين و ضعف جودة الخدمات العمومية.

- تقديم خدمات غير فعالة و فاسدة لا تأخذ بعين الإعتبار إحتياجات المجتمع .

- تراكم الضغوط من أجل ممارسة الفساد الإداري.⁸³

المطلب الثالث: السلطة التقديرية للإدارة في تولي الوظائف العليا في الجزائر

كقاعدة عامة تقوم الإدارة بممارسة مهامها طبقا لما يمليه عليها القانون، غير أنه وكاستثناء تكون لها سلطة تقديرية سواء بتدخلها أو امتناعها، فبالسلطة التقديرية للإدارة يمكنها أن تباشر وظائفها على قدر كبير من الحرية.

الفرع الأول : تعريف السلطة التقديرية

لقد تناول الكثير من الفقهاء السلطة التقديرية للإدارة كل حسب وجهة رأيه، فعرفها مثلا الفقيه **ديلويادير** بقوله أن :

" السلطة التقديرية هي القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه "

و عرفها الدكتور فؤاد مهنا بقوله بأن السلطة التقديرية عبارة عن " قدرة الإدارة على أعمال إرادة حرة في مباشرة النشاط الإداري "

أما تعريف الفقه والقضاء الجزائري فلم يخرج عن نطاق ما سبق ذكره، فقد عرفت رئيس مجلس الدولة الجزائري **فريدة أبركان** بأنها:

" أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف في هذا الاتجاه أو ذلك و بدون أن تكون

خاضعة لأي شرط، فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ على ضوءها قرارها "

و قد عرفها الدكتور **عمار بوضياف** بأنها :

" الحرية التي يمنحها القانون للإدارة في تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة

أمامها ولا يلزمها بإصدار قرار محدد بمضمون معين خلال مدة معينة "

و يستشف من كل ما سبق من التعريفات أن السلطة التقديرية للإدارة يمنحها لها القانون

للتصرف بحرية إزاء المواقف التي تعترضها.

⁸³ويلماديليسين فان تونجرلو ، الأخلاقيات العامة مكافحة المحسوبة على مستوى السلطات المحلية والإقليمية ، مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوربا ، مطبعة شركة بن أميدة ، أكتوبر 2020 ، ص 25 .

الفرع الثاني : العمل بالسلطة التقديرية في الالتحاق بالمناصب العليا

لعل المتمتع جيدا لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته يتبين له، ومن الوهلة الأولى أنه يعزز النزاهة و المسؤولية و الشفافية سيما المادة الأولى و التي جاء في نصها ما يلي :

يهدف هذا القانون إلى ما يأتي :

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

غير أن الإلتحاق بالمناصب العليا واقع آخر، فالمرشحين وممن استوفوا الشروط العامة للإلتحاق بالوظائف العليا لا يجدون أدنى فرصة للعمل بهذه الوظائف على الرغم من كفاءة البعض منهم، أين تتدخل الوساطات التي تضغط على الجهات الإدارية المختصة من أجل تعيين موظفين معينين.⁸⁴

و تتعرض الإدارة المعنية بالتعيين عند تفعيل السلطة التقديرية لها لموجة من النقد القاسي بعد كل تعيينات للوظائف العليا، وأصبح الأمر يستدعي التبرير والدفاع عن مصداقية وقانونية قرارات التعيين، و هذا ما يشكل مادة ثرية للهجوم والنقد.⁸⁵

و يتم التعيين في الوظائف العليا بالجزائر إما بمرسوم من السيد رئيس الجمهورية أو بقرار.

أولا : التعيين بمرسوم رئاسي أو تنفيذي

فالتعيين بمرسوم رئاسي صلاحية إستأثر بها رئيس الجمهورية بموجب الدستور ولا يحق لأحد مشاركته فيها، و بالطبع تخضع هذه التعيينات في الوظائف العليا إلى السلطة التقديرية للرئيس دون سواه ومن ثمة لا أثر لأي معايير قانونية لهذه التعيينات .

و قد تناول الدستور الجزائري الأخير هذا الحق في التعيين بموجب المادة 91 التي تطرق

⁸⁴- "استياء من نظام التعيينات على الوظائف القيادية ومرشحون يؤكدون "جفرا" : غياب لشفافية وتكافؤ الفرص "

، نشر في: 12-12-2019، تم الإطلاع عليه في: 26-04-2022، من الموقع : jfranews.com، ص 01.

⁸⁵زيد نوايسة، المرجع السابق، ص 01 .

فيها إلى جملة من الصلاحيات من بينها تعيينه للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

ولم يرد في هذه المادة أي تفاصيل عن هذا التعيين، و لا عن شروط الترشح للمنصب أو أي تفاصيل أخرى و هذا ما يضيف نوعا من الغموض في هذا التعيين. أما المادة 92 فقد تناولت جملة من الوظائف العليا ينفرد رئيس الجمهورية دون سواه بصلاحيات التعيين فيها وجاء في نص المادة ما يلي:

" يعين رئيس الجمهورية لا سيما في الوظائف و المهام التالية:

- الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاة، الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط، و يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم "

و بالتمعن في نص المادة يتأكد انفراد رئيس الجمهورية بكل هذه التعيينات دون سواه. أما بالنسبة للتعين في الوظائف العليا بموجب المراسيم التنفيذية فهو حق للوزير الأول و بعد استشارة رئيس الجمهورية .

و قد تناول الدستور الجزائري الأخير الحق في التعيين في الوظائف العليا بموجب مرسوم تنفيذي بنص المادة 112 والتي تطرقت إلى جملة من الصلاحيات أبرزها:

- التعيين في الوظائف المدنية التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية، ونفس الأمر ينطبق على الوزير الأول في التعيينات، أين لا تخضع التعيينات إلا للسلطة التقديرية للوزير الأول.

ثانيا : التعيين بقرار

و يعتبر التعيين بقرار من بين الأنماط المتبعة في التعيين في الوظائف العليا من طرف المؤسسات العمومية للدولة و الإدارات، وكما سلف الذكر يخضع للسلطة التقديرية لهاته الهيئات.

فيكون تبجيل موظفين على حساب آخرين، نظرا لضبابية هذه التعيينات و آلياتها.

الفرع الثالث : آثار السلطة التقديرية عند التعيين في الوظائف العليا

عند تفعيل السلطة التقديرية للإدارة فإن ذلك لا يعني إعفاء الإدارة من الخطأ، بل أنه و بإطلاق العنان للإدارة في مجال التعيينات في الوظائف العليا بكل حرية يفسح المجال لآثار سلبية وخيمة، سواء على الإدارة و موظفيها أو على مستوى الفرد والمجتمع . و ينتج عن إتباع السلطة التقديرية في التعيين للوظائف العليا أثارا لا تختلف كثيرا عن التي سبق ذكرها الناتجة عن عدم تفعيل الجدارة، أبرزها:

- ضعف الحافز لدى الموظفين الأكفاء وتردي مردودهم، لوقوفهم على التحاق موظفين هم أجدر منهم بالوظيفة العليا.

- كثرة الإطارات المهمشة، و استفادة فئات أخرى على حسابها بطرق ملتوية. وهناك كذلك أثارا سلبية كبيرة على المجتمع أبرزها :

- نقص في ثقة المواطنين وتذمرهم من سوء الخدمات نتاج اختيار موظفين في الوظائف العليا غير أكفاء.

- ضعف جودة الخدمات العمومية، لعدم أهلية الموظفين الذين تم اختيارهم في الوظائف العليا بطرق غير مدروسة .

المطلب الرابع : معوقات تولي الوظائف العليا في الجزائر

لتولي المناصب العليا في الجزائر للغالبية العظمى من الموظفين عوائق تقف حائلا دون بلوغهم التعيين في الوظائف العليا، و هذا راجع لبعض المعوقات نوجزها فيما يلي :

الفرع الأول : المنظومة القانونية فيما يتعلق بالإلتحاق بهذه الوظائف العليا

على الرغم من أن المشرع الجزائري سن ترسانة من القوانين، منها المتعلقة بالوظيفة العامة و منها ما يتعلق بالنظام القانوني للوظائف العليا، غير لب الإشكال هو كفاءات اختيار الكفاءات في وظائف عليا و المعايير المعتمدة في تولي هذه الوظائف.

فكما سلف الذكر فإن المشرع أورد شروطا عامة، وأخرى خاصة من أجل الإلتحاق بالوظائف العليا، غير أنه و عند توافر كل هذه الشروط لمجموعة من الموظفين يتم فيما بعد إسناد الوظيفة لعليا لأحدهم دون غيره، دون أي وجود أي آلية لهذا الإنتقاء، و أساس مبرر، و لا لأي معيار، وهنا يشوب الغموض هذه التعيينات، و تغيب الشفافية كلية.

و لذلك ينبغي إعادة النظر في آليات التحاق الموظفين بالوظائف العليا، ومن ثمة فتح المجال أمام تولي الكفاءات للوظائف العليا، وعدم حصرها في فئة معينة دون سواها.

الفرع الثاني : المحسوبية و المحاباة

تعتبر المحسوبية من أهم أنواع الفساد الإداري فهي تعرقل السلطات العمومية على خدمة المصلحة العامة، فتغيب الفعالية و النجاعة في تقديم الخدمات العمومية. فالمحسوبية عبارة عن دعم غير مستحق لموظف يستخدم فيه الموظف سلطته لمنح فرد من عائلته أو أقاربه ميزة غير مستحقة.

و في موضوعنا نركز على المحسوبية في تولي الوظائف العامة، فعند الرجوع إلى المسار المهني للموظف نجد الأغلبية قد وظفت بالمحسوبية.

حيث كشف الديوان الوطني للإحصائيات، وهو مؤسسة وطنية في مقام " وزارة " مكلفة بجمع ونشر الإحصاءات المتعلقة بالإقتصاد، السكان، الشغل، المجتمع بصفة عامة، في آخر دراسة له عن أرقام جد مخيفة بخصوص المحسوبية في سوق الشغل بالبلاد، حيث أعلنت الهيئة المعنية أن السواد الأعظم من الموظفين الجزائريين تم توظيفهم عن طريق المحسوبية.⁸⁶

و لا عجب أن يبدأ الموظف مساره المهني بالمحسوبية أن يسير على نفس الدرب من أجل تولي الوظائف العليا.

فالمحسوبية أحد السبل للوصول للوظائف العليا ما يجعل الكفاءات تهمش، و يفتح المجال للمفسدين في تولي الوظائف العليا.

أما المحاباة وهي شكل من أشكال الفساد الإداري، ففيها يمنح الموظف العمومي من خلاله الأفضلية لأصدقائه أو معارفه.⁸⁷

فغالبا ما يكون في الإدارات إلغاء للمسابقات، و إنهاء المهام مسؤولين بسبب ممارستهم للمحسوبية والمحاباة في التوظيف.⁸⁸

⁸⁶ - " الديوان الوطني للإحصائيات ينشر الغسيل : 74 بالمائة من عمال القطاع العام وظفوا بوساطات وليس

شهادات" تم النشر بتاريخ : 2014/01/10 ، تم الاطلاع عليه بتاريخ : 2022-05-07 من الموقع

www.echoroukonline.com:

⁸⁷ -ويلماديليسين فان تونجرلو، المرجع السابق ، ص 14

فالمحسوبية والمحاباة يعتبران أحد أهم معوقات تولي الوظائف العليا خاصة للأكفاء. زد على ذلك مختلف مظاهر الفساد الإداري، فبنقشي مختلف الفساد خاصة الرشوة و استغلال النفوذ فإن الوظائف العليا يتم الحصول عليها بتقديم رشاوى للمسؤولين من أجل التعيين فيها.

كما أن استغلال النفوذ يلعب دورا مهما في التعيين في الوظائف العليا فلطالما يلجأ بعض الموظفين إلى من لديهم نفوذ في هياكل الدولة من أجل تحقيق غاية الوصول إلى هذه الوظائف .

و يصعب الحديث عن جريمة الرشوة من أجل الالتحاق بالوظائف العليا إلا نادرا لطابعها الخفي فلا نكاد نسمع بموظف عمومي تقدم برشوة من أجل التحاقه بوظيفة عليا. غير أن من يتلقى رشاوى في أمور أخرى كمنح المشاريع أو تقديم تسهيلات في مجالات أخرى هو نفسه من يقبض الرشى من أجل تقديم العون لموظف عمومي من أجل التحاقه بوظيفة عليا.

فكثرت في الآونة الأخيرة قضايا الرشوة و استغلال النفوذ، وعلى سبيل المثال ما حدث مؤخرا من إلقاء القبض على موظف سامي، وهو مفتش مركزي يعمل بوزارة النقل في حالة تلبس بتعاطي الرشوة بمبلغ قدره 40 مليون سنتيم، واستنادا إلى ذات المصادر، فإن الضحية تعرض لابتزاز من المسؤول في وزارة النقل، حيث طلب منه منحه مبلغا من المال مقابل تسليمه قرار الموافقة على مشروع استثماري يخص إنجاز محطة للنقل الحضري في إحدى بلديات ولاية الشلف.⁸⁹

الفرع الثالث : الولاءات السياسية

لا يخفى على أحد أن الأحزاب السياسية لديها عدة مهام أنشأت في الأصل من أجلها، وهنا يهمننا مهمة رئيسية وهي تعيين و اختيار الموظفين في المناصب العامة، ويعتمد التوازن في التوظيف (إيجاد شخص مستعد للقيام بهذه المهمة)

⁸⁸ زايدي افنيس / مراسلون ، نشر في: 2013/04/06، "التشبيبة" المحسوبية" و"الكتاف" معايير تحكم منطق المشرفين على التوظيف، تم الإطلاع عليه بتاريخ 18-05-2022، من الموقع www.ennaharonline.com
⁸⁹ س. بلحوسين، "الإطاحة بمفتش مركزي في وزارة النقل متلبسا بتلقي رشوة"، نشر في 27-04-2022، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 18-05-2022 من الموقع : www.ennaharonline.com.

و الإختيار (الإختيار من بين العديد من الطامحين) على كل من الحزب وطبيعة المنصب المطلوب شغلها .

فتعتبر الرغبة في الوصول إلى الحكم وممارسة السلطة أهم مقومات الحزب السياسي، ومن ثمة فإن الوصول إلى الوظائف العليا جزء من هذه الأهداف.

كما أن البعض يرى بأن الوظيفة العمومية مغنما سياسيا لمن يصل إلى سدة الحكم في الدولة و بالتالي يتم شغلها - وخاصة الوظائف العليا منها- على أساس الولاء السياسي وليس وفقا لمعايير الجدارة والكفاءة الإدارية.⁹⁰

و لا يخفى على أحد أن الإنتماءات السياسية في الجزائر تلعب دورا مهما في تولي الوظائف العليا، فتحكم الولاءات السياسية خاصة أحزاب الموالات هذه التعيينات، وهذا ما يجعل الإختيارات مبنية على أسس غير صحيحة، مما يؤثر بالسلب على القطاع العام و ينجم عن هذه التعيينات غير المدروسة إهمالا للكفاءات.

فينجم عن الولاء السياسي في تعيين الموظفين الساميين و القياديين الإداريين من الدرجة العليا فتح الأبواب أمام المحسوبية السياسية، وغياب أجهزة الرقابة والمحاسبة، وعدم وجود هيئات مستقلة تكون مهمتها مكافحة الفساد.⁹¹

⁹⁰-ربوح ياسين، " طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام "، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 19، جوان 2015، ص 188 .

⁹¹- د أمال بن صويلح، المرجع السابق، ص 259

المبحث الثاني: واقع الفساد الإداري في تولي المناصب العليا في الجزائر وطرق معالجته

على الرغم من وجود عدد لا بأس به من القوانين في مجال الوظيفة العامة وخاصة الوظائف العليا، إلا أن طرق تولي الوظائف العليا لم يتغير، و بالمقابل فهناك عدد كبير من الدول المتقدمة تعتبر ناجحة إلى حد بعيد في اختيار الوظائف العليا، على الرغم من بعض الانتقادات التي توجه لها.

ونحن نعتقد أن النموذج الإسلامي هو الأفضل على الإطلاق في تولي الوظائف العليا، و سنتناول بعض الطرق لمعالجة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا في الجزائر.

المطلب الأول: تطور قوانين الوظيفة العامة و بقاء آليات الالتحاق بالوظائف العليا نفسها

حيث أن المتمعن لقوانين الوظيفة العامة و تطورها في الجزائر يرى أن النظام القانوني للوظائف العليا لم يتغير بتغير القوانين، ولا تزال نفس الآليات والإجراءات في الالتحاق بالوظائف العليا تراوح مكانها.

الفرع الأول : التعيين في الوظائف العليا بموجب المرسوم 62- 503 المؤرخ في 19-07-1962

لقد كان التواجد الاستعماري في المجال الإداري قويا خاصة الإطار العليا التي بلغ عددها آنذاك 1500 إطار أين أولى المستعمر الفرنسي أهمية بالغة للوظيفة العامة، وخاصة الوظائف العليا.

غير أنه وبعد خروج المستعمر الفرنسي من الجزائر ترك هذا الأخير فراغا كبيرا في مجال التوظيف، وخاصة الوظائف العليا مما جعل الهيئة التنفيذية المؤقتة تلجأ للتعيينات العشوائية لسد هذا الفراغ الكبير بموجب المرسوم 62- 503 المؤرخ في 19-07-1962. حيث أنه وفي هذه الفترة لم يشترط أي شهادة للالتحاق بالوظائف العليا، و لم يتم وضع أي شروط للتعيين فيها.⁹²

⁹² - عنبر حكيم، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر بين المسؤولية و الإمتياز ، مذكرة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري، جامعة أكلي محند أولحاج ، البويرة، 2019، ص23 .

فهنا تعددت القوانين، أين قدرت بأكثر من 800 قانون أساسي خاص، غير أن عدد الموظفين كان قليلا خاصة في الوظائف العليا.⁹³

الفرع الثاني : التعيين في الوظائف العليا بموجب الأمر 133-66 المؤرخ في 02-06-1966 ، و بموجب القانون 12-78 المؤرخ في 05-08-1978

وتسمى هذه الفترة بفترة الإصلاح و التنظيم ، حيث سعى المشرع الجزائري إلى تبني النظام المغلق للوظيفة العامة .

أما بالنسبة للوظائف العليا فلم يحدث التغيير الكثير باستثناء إفصاح المشرع عن بعض المبادئ محاولا من خلالها الوصول إلى أهدافه.

أولا : مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية

ويعني بذلك مساواة الموظفين في الإلتحاق بالوظائف العليا.

ثانيا : التزام الوظيفة العليا

و المقصود به ألا تكون الوظيفة العليا بمنأى عن السياسة العامة للدولة، فينبغي على الموظف أن يكون ملتزما أثناء أداء الوظيفة و خارجها، وقد نتج عن هذا المبدأ تدخل قرار السلطة السياسية في تعيين الوظائف، وتركت لها الحرية المطلقة في الإختيار.

ثالثا : إستقرار الوظيفة

و يعتبر الإستقرار عاملا مهما في التوازن الشخصي للموظف.

و المتمعن في الأمر 133-66 يتبين له أن هذا الأمر لم يأتي بجديد بخصوص التعيين في الوظائف العليا، بل تم حصر كل الصلاحيات فيه للسلطات السياسية للدولة.

أما بالنسبة للتعيين في الوظائف العليا بموجب القانون 12-78 المؤرخ في 05-08-1978 فلم يتناول المشرع الجزائري في هذا القانون تعريفا واضحا للوظائف العليا، بل اكتفى بتناوله في بعض الأحيان في الفصل الرابع بالباب الثالث تحت عنوان " المنصب الإطارات العليا "

و الملاحظ في هذا القانون أنه ذاب كلية في التوجه السياسي و الإيديولوجي للدولة، فكل الوظائف العليا الحاسمة كانت بيد مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني آنذاك .

فص الميثاق الوطني بصريح العبارة :

⁹³- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة والنشر، 2010 ، ص 40.

" إن المناصب القيادية لكل فروع أجهزة الدولة يجب إسنادها إلى المناضلين ذوي التكوين السياسي و اليقظة المرتفعة على مصالح الثورة، مكونا بذلك ضمانا أكيدا للحزب وللطبقات الكادحة، إنه من الضروري أن تعرض من أجل التقدير على الحزب جميع التعيينات لكل الإطارات بمختلف فروع الدولة "

الفرع الثالث : التعيين في الوظائف العليا بموجب المرسوم 59-85 المؤرخ في 23-1985-03

و الملاحظ في نصوص هذا المرسوم أنه لم يتم بتعريف الوظائف العليا بل اكتفى بالإشارة إليها في المادتين 10 و 11 موضحا التعيين فيها فقط، مبينا أن الإدارة وحدها من تملك سلطة التعيين.

فسلك المشرع آنذاك سابقه فكانت الوظائف العليا تتم لإطارات الحزب الواحد بتعيين من الإدارة دون أي معيار آخر.

الفرع الرابع : التعيين في الوظائف العليا بموجب المرسوم 03-06 المؤرخ في 15-2006-07

لقد حدث تطور كبير في قانون الوظيفة العامة في الجزائر بصور المرسوم 03-06، و الذي يعتبر التشريع الوحيد منذ استقلال الجزائر الذي خص المناصب العليا و الوظائف العليا بنوع من التفصيل، أين تناولها بفصل كامل.

كما أنه أعطى تعريفا للوظائف و المناصب العليا، و بين شروط التعيين فيها. غير أن معايير اختيار من هم أهل لتولي هذه الوظائف تبقى غامضة ودون شفافية، فتم بالطرق المعروفة سلفا بموجب مرسوم أو بقرار.

بعبارة أخرى إذا توافرت الشروط للإلتحاق بالوظائف العليا في مجموعة من الموظفين العموميين، فمن يتم اختياره ؟

هل يتم اختيار الأجدر فيهم ؟

هل هذا الموظف هو الأكفأ ؟

هل هناك نزاهة و شفافية في الإختيار؟

و هنا يتبين أنه لا يوجد أي معيار واضح قانونا في هذه الإختيارات، فالقوانين مرت و تغيرت، غير أن آليات التعيين في الوظائف العليا لم تتغير و بقيت تراوح مكانها.

المطلب الثاني : نماذج بعض الدول الناجحة في طرق الإلتحاق بالوظائف العليا

نجحت بعض الدول نجاحا باهرا في محاربة الفساد الإداري من زاوية الإلتحاق بالوظائف العليا، وذلك يعود إلى تأثير الوظائف العليا البالغ على كافة مستويات الإدارة .
وكمثال عن الدول الناجحة في هذا المجال نذكر الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا وسويسرا.

الفرع الأول: نموذج الولايات المتحدة الأمريكية

فبدءا برئيس الولايات المتحدة الأمريكية بخلاف الرئيس في الجزائر الذي له الحق في التعيين في الوظائف العليا في البلاد، فإن الرئيس الأمريكي يعين في المناصب العليا (الوزراء و رؤساء الإدارات) وأيضا أعضاء المحكمة العليا يتم تعيينهم من قبل الرئيس مع "مشورة وموافقة مجلس الشيوخ"، ما يعني أن الأشخاص المعينين يجب أن يوافق عليهم مجلس الشيوخ.⁹⁴

و هنا يتبين أن سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في التعيينات في الوظائف مقيدة بموافقة الكونغرس.

و هذه الهيئة التشريعية لا تعطي الموافقة لتولي هذه المناصب إلا بعد تمحيص كبير للموظفين المترشحين لهذه الوظائف العليا، وينتج عن ذلك اختيار الكفاءات الجديرة بتقديم الأفضل في الوظائف العليا.

فالموظف وفي الأساس يتم اختياره لأي منصب على أساس صلاحيته للوظيفة ومقدرته على أداء المسؤوليات والواجبات المحددة ، كما أن الوظيفة مرتبطة بمبدأ الجدارة والكفاءة في العمل، أي أن الموظف لا يحصل على ترقية لأية وظيفة سواء وظيفة بسيطة أو عليا إلا إذا توفرت فيه شروط شغل الوظيفة التي يرشح نفسه إليها.

فقضاء نسبة معينة من السنوات في الخدمة لا يعني بالضرورة الترقية، فكما كانت الترقية في الوظيفة إلى رتبة أعلى كانت الشروط أفضل، فالترقية إذا مرتبطة بالجدارة والكفاءة في العمل وليس بأية مدة زمنية.

⁹⁴- راغب شحادة ، " ما هي صلاحيات الرئيس الأمريكي حسب دستور الولايات المتحدة "، نشر في : 09-11-2016 من الموقع : www.akhbaralaan.net ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 19-05-2022 .

كما أن الوظيفة مرتبطة بالدرجة، أي أن نوع العمل ومستوى صعوبة الواجبات وطبيعة الوظيفة هي التي تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الراتب الذي يكون للوظيفة ومستواها وليس للشخص.

والوظيفة العامة نظام يقوم على أسس قانونية وقواعد تنظيمية وشرعية، فالموظف لا يخضع لرئيسه بالدرجة الأولى وإنما يخضع للقانون.

الفرع الثاني: النموذج السويسري

فالنموذج السويسري مثالا للنجاح في اختيار الكفاءات لتولي الوظائف العليا، فهو يتبنى نظام الوظيفة العامة المفتوح، ولكن ببعض الخصوصيات الناتجة عن ثقافة هذا البلد و أعرافه.

فالبرلمان مثلا ينفرد بانتخاب أعضاء الحكومة، ما ينجم عن ذلك في الغالب اختيار الكفاءات، بل وحتى عزلها في حالة إخلالها بالتزاماتها، و هو ما حدث في نهاية عام 2003 حينما تم عزل الوزيرة روت ميتسلر وتم تعويضها بكريستوف بلوخر.

زد على ذلك فهو يتبنى النظام المفتوح، و الذي -كما سلف الذكر- يعطي أولوية للكفاءات و الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العليا.

الفرع الثالث : النموذج البريطاني

و تعتبر بريطانيا من بين الدول الناجحة في تنظيم الإلتحاق بالوظائف العليا، و من ثمة وصول الأجر إلى هذه الوظائف دون غيره.

" فالملك يملك و لا يحكم " فالملكة صلاحيات رمزية قلت بمرور الزمن.

فتمتع الملكة بحق الإستشارة، والتشجيع والتحذير، ولكن هذه الحقوق ليست مرادفة لصلاحياتها، وتمتع الملكة البريطانية اليوم بصلاحيات سياسية رمزية إلى حد بعيد. مع أنه تستخدم بعضها كما في حال إجراء الإنتخابات العامة، أو قد تكون متوفرة لها في الأزمات، ويستخدم وزراء الحكومة هذه الصلاحيات نيابة عنها عند الحاجة لتسهيل الأمور.⁹⁵

فالملكة هي المسؤولة عن تعيين رئيس الحكومة عقب أي انتخابات عامة، أو في حالة استقالته لأي سبب ففي حالة الإنتخابات العامة تقوم الملكة بتعيين المرشح الأكثر حظا

⁹⁵ " هل تملك الملكة حق إقالة بوريس جونسون"، نشر في : 08-06-2016 ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 18-05-2022 ، من الموقع arab-london، ص01.

بالفوز بأكبر قدر من الدعم من جانب مجلس العموم.
وفي حالة الاستقالة، تأخذ الملكة بنصيحة مستشاريها حول الشخص الذي ينبغي أن يتولى رئاسة الحكومة.⁹⁶

أما رئيس الوزراء فمن حقه تعيين (ويجوز له عزل) جميع أعضاء مجلس الوزراء والوزراء الآخرين، وينسق سياسات وأنشطة جميع الإدارات الحكومية وموظفي الخدمة المدنية. وهنا يتبين التعيين أو عزل أعضاء مجلس الوزراء أو الوزراء أما الإدارات الحكومية و موظفي الخدمة المدنية فيقوم بالتنسيق معهم فقط، وهنا يتأكد التوجه لخدمة الكفاءات، كما يتبين أن صلاحيات الملكة في التعيين في الوظائف العليا ضئيلة جدا.

المطلب الثالث : تولي الوظائف العليا من منظور الشريعة الإسلامية

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية

تقوم فكرة الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية على أساس أن الوظيفة العمومية واجب ديني و أنها أمانات لا مغانم، وتكليف لا تشريف، وعبادة لا سيادة، فدوام شغل الوظيفة مرهون بمدى دوام صلاحية شاغلها، فمن زالت عنه الصلاحية لشغل الوظيفة ينبغي أن يتحى عنها.⁹⁷

كما عرفها البعض بأنها:

" عمل مشروع دائم يقلده الإمام أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه على سبيل الدوام و الاستقرار في خدمة مرفق عام مشروع تديره الدولة بشكل مباشر " ⁹⁸
و قيل عن الموظف العام من المنظور الإسلامي بأنه " من أسند إليه أمر التصرف في شأن من الشؤون العامة على سبيل الوكالة أو النيابة عن الأمة مباشرة".⁹⁹

⁹⁶- " ما هي صلاحيات الملكة إليزابيث ملكة بريطانيا"، تم النشر في : 2017/05/11، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 18-

2022-05، من الموقع www.bbc.com، ص01

⁹⁷- أربوح ياسين، المرجع السابق ، ص 190

⁹⁸- د/ إبراهيم نجار علي عبد الحافظ، " نزاهة الوظيفة العامة و أثرها في الوقاية من الفساد"، مجلة جامعة الأزهر ، العدد 04، المجلد الثالث و الثلاثون، الجزء الرابع، ص 2069.

⁹⁹- وليد خضر كافي، " الإطار القانوني للموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون دراسة مقارنة" ، مجلة الدراسات العليا ، جامعة النيلين ، المجموعة 12، 2018/09/15 ، ص 05 .

الفرع الثاني: شروط تولي منصب القيادة في الشريعة الإسلامية

و قد اختلف الفقهاء منذ القدم حول مجمل الشروط الواجب توافرها في كل من يتولى الوظائف العليا و يقابلها في الشريعة الإسلامية المنصب القيادي، وذلك بزيادة بعض الشروط ونقصانها، غير أن هناك إجماع على بعض الشروط ينبغي أن يتحلى القائد (يقابله الموظف العالي) لكي يحقق الأهداف التي تم جلبه من أجلها و هي على النحو التالي :

- حسن الخلق - القدوة الحسنة - العدل - الصدق - الرحمة - عفة النفس - أن لا يستبد بالرأي - أن يكون نصوحا - التحلي بصفة الإيثار - الكفاءة والعلم - الصبر - التواضع - الإخلاص و التفرغ لأعمال الوظيفة - الأمانة - طاعة الرؤساء وتنفيذ أو أمرهم - الترفع عما يخل بالشرف و بالكرامة - عدم المحاباة والمحسوبية - محاسبة النفس وتهذيبها - المحافظة على المال العام.¹⁰⁰

فهذه الشروط تضمن للإدارة اختيار الموظفين للوظائف العليا الذين يكونون قمة في الصلاح و يعود ذلك بالنفع على المجتمع .

كما يجب اختيارُ الأصلح فالأصلح في تولي شؤون المسؤولية قال شيخ الإسلام ابن تيمية في كتابه السياسة الشرعية أنه " يجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين، أصلح من يجده " .

و من هنا فيمكن القول أن الشريعة الإسلامية الغراء وحدها الكفيلة بالقضاء على الفساد الإداري من خلال اختيار من هم أهل للوظائف العليا بحق .

المطلب الرابع : طرق معالجة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا .

يعود الفساد الإداري بالسلب في شتى المجالات بكون التعيين في الوظائف العليا يتم دون مراعاة الطرق المثلى التي بموجبها يتم اختيار الكفاءات التي يعود العمل معها بالإيجاب على كل دواليب الدولة .

ومن أجل معالجة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا ينبغي وجود إرادة سياسية قوية للقضاء على الفساد في مجال تولي الوظائف العليا .

¹⁰⁰- أربوح ياسين، المرجع السابق، ص 196

كما ينبغي إعتداد الشفافية في تبيان المناصب الشاغرة في الوظائف العليا بإعلانها ومنه تأسيس التعيين على مبدأ الجدارة، ونرى كذلك أن التعيين للموظفين العامين في الوظائف العليا يكون لهم دون سواهم لدرابنتهم بشؤون الإدارة خاصة بسير الوظائف العليا، ولن يتأتى ذلك إلا بالحد من هجرة الأدمغة للخارج بتوفير الشروط الملائمة لنجاحهم .

الفرع الأول: وجوب وجود إرادة سياسية قوية للقضاء على الفساد في مجال تولي الوظائف العليا

فيقال "حيثما وُجدت الإرادة السياسية، وُجد المخرج "

وتتطلب مكافحة الفساد إرادة سياسية لخلق مؤسسات مالية قوية تشجع النزاهة والمساءلة في كل أجزاء القطاع العام.¹⁰¹

و رغم توفر الترسانة القانونية لمكافحة الفساد فإن غياب الإرادة السياسية للقيام بذلك جعل حصيلة الجهود منعدمة، و أفادت الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد في بيانها بمناسبة اليوم العالمي لمحاربة الفساد أنه:

"نتيجة لغياب الإرادة السياسية، و على عكس العديد من الدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فإنه في الجزائر لا يتوقف الفساد و لا الفساد الصغير عن إلحاق أضرار جسيمة، و كلاهما انتشر على نطاق واسع بفضل مناخ الإفلات التام من العقاب".¹⁰²

حيث أنه وعلى الرغم من وجود بعض المساعي من بعض إدارات الدولة إلا أنها تبقى غير كافية تماما فعلى سبيل المثال قدم وزير الفلاحة والتنمية الريفية السابق عبد الحميد حمداني تعليمات إلى مديري المصالح الفلاحية ومدراء الدواوين الفلاحية ومحافظي الغابات يضع من خلالها حدا للتوصيات في تعيين إدارات القطاع لشغل وظيفة عليا، وذلك بمطالبة المدراء والمحافظين على الإعلان عن الترشح لشغل وظيفة عليا لتمكين جميع الإدارات المحلية التي تمتاز بالكفاءة والتأهيل المهني المناسب للإعلان عن

¹⁰¹- فيكتور غاسبار، وباولو ماورو، وباولو ميداس ، " معالجة الفساد في الحكومة" ، نشر في: 04 أبريل 2019 ، تم

الإطلاع عليه بتاريخ : 15-05-2022 من الموقع : www.imf.org

¹⁰²- نسرين ب، " الجزائر : مكافحة الفساد لا تزال بحاجة إلى إرادة سياسية " ، نشر في : 12-09-2018، تم

الإطلاع عليه بتاريخ : 15-05-2022 من الموقع : atlas-times.com

رغبتها في تولي هذه الوظائف وجاء في تعليمة الوزير بصريح العبارة في تعليمته ما يلي:

" لقد لفت انتباهي أنه في العديد من المرات تصلني من طرفكم إرساليات في شكلت وصية تخص بعض الإطارات العاملة لدى مصالحكم والتي ترون أنها مؤهلة لشغل وظيفة عليا نظرا لكفائتها المهنية حسب تقديركم، في هذا الخصوص وسعيا منا لتجسيد مبدأ تكافؤ الفرص أمام الجميع وتحقيق الشفافية التامة في تولي الوظيفة العليا ،

يشرفني أن أطلب منكم القيام بالإعلان عن الترشح لشغل وظيفة عليا وذلك لتمكين جميع الإطارات المحلية التي تمتاز بالكفاءة والتأهيل المهني المناسب من التعبير عن رغبتها في الحصول على هذه الترقية دون تهميش أو إقصاء لأي إطار"¹⁰³

و وجود إرادة سياسية قوية في محاربة الفساد في مجال تولي الوظائف العليا تجعل المجال مفتوحا للكفاءات و يتولى الأجدر هذه المناصب فيعود بالنفع على الأمة، وتتقلص دائرة الفساد إن لم نقل يمكن أن تتعدم بإسناد الوظائف العليا لمستحقها.

الفرع الثاني : اعتماد الشفافية في تبيان المناصب الشاغرة أو القابلة للشغور في الوظائف العليا بإعلانها و تأسيس التعيين على مبدأ الجدارة

تتمثل الشفافية في الوضوح في التشريعات، وخلق بيئة تسمح بالتطوير و صدور، القرارات الواضحة البعيدة عن الغموض في التفسير¹⁰⁴

فينبغي تبيان المناصب الشاغرة أو القابلة للشغور في الوظائف العليا في الدولة وإزالة البس عنها بإعلانها للموظفين الذين تتوافر فيهم الشروط لتولي هذه المناصب دون إقصاء أو تهميش وهو ما يسمى تكافؤ الفرص ، بالإضافة إلى خضوع كل من تتوافر فيه شروط الالتحاق بالوظائف العليا للمسابقات والامتحانات على أساس الاستحقاق و ليس على أسس لا فائدة منها كالأقدمية مثلا.

و في هذا الإطار لا يمكن إغفال التقارير الخاصة بمرود كل موظف و سيرته المهنية،

¹⁰³ محمد إسلام ، نشر في 10-02-2021 ، " وزارة الفلاحة تضع حدا لتوزيع المناصب تحت الطاولة " لا تعيينات في الوظائف العليا بالتوصيات والترشح يكون في شفافية " ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 15-05-2022 من الموقع: nn-algeria.dz

¹⁰⁴ د- فلاح بن فرج السبيعي ، " أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري " ، المجلة العربية للإدارة ، المجموعة 37، العدد 01، مارس 2017، ص 185

ولما لا التنسيق مع المصالح الأمنية لمعرفة الأصدقاء عن المرشحين لتولي الوظائف العليا ومدى نظافتهم أثناء القيام بمهامهم في مسارهم الوظيفي. هذه الوظائف العليا ، ولكي يتم الحصول على نتائج جيدة أثناء اختيار الكفاءات للإلتحاق بها يجب أن تسند إلى لجنة مستقلة لاختيار المترشحين على أساس الكفاءة. لأن خضوعها للجان كل قطاع يفقدها مصداقيتها ، ويجعل التعيين في الوظائف العليا تحت رحمة المحاباة والوساطة و المحسوبية.

الفرع الثالث: التعيين للموظفين العامين في الوظائف العليا دون سواهم

بالرجوع لمفهوم الوظيفة بصفة عامة نجد أن من شروط التعيين أن يتوفر المؤهل العلمي المطلوب لتقلد الوظيفة المراد شغلها.

وهذا من أجل توفر الكفاءة اللازمة لكن في تقلد الوظائف العليا تترك صلاحية التعيين للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و هذا من العوامل التي قد تؤدي إلى الفساد الإداري، و فتح باب واسع للظواهر السلبية كالمحاباة و المحسوبية، كون الموظف العام ليست له من الخبرة المهنية أو كيفية تسيير المرفق العام. و هذا ما نراه مثلا في إنهاء مهام الوزراء في بعض القطاعات نتيجة عجزهم عن التسيير فالموظف العام نتيجة تدرجه في الوظائف و درايتها بها يمكنه معرفة المشاكل و الحلول لها لأنه إبن المرفق العام نفسه عكس الذي يعين و هو يفتقد لهذه الصفة.

الفرع الرابع: الحد من هجرة الأدمغة للخارج بتوفير الشروط الملائمة

فللحد من الفساد في تولي الوظائف العليا وجب القضاء على ظاهرة هجرة الأدمغة الجزائرية وهي الكفاءات إلى الخارج، وذلك بتوفير الظروف الملائمة لهؤلاء الكفاءات في بلدهم .

وتقول مصادر كثيرة إن الجزائر فقدت ما لا يقل عن مئة ألف من حاملي الشهادات العليا منذ عام 1990 من بينهم أوف الأطباء والجراحين استقر أغلبهم بفرنسا. و بالإطلاع على الموقع الجزائري "إمبلواتيك" نجد أن نسبة معتبرة من الشباب الجزائري المكون تكويننا جيدا عبّر عن إرادته في البحث عن آفاق أخرى خارج الجزائر.

وهي ضمن دراسة عالمية شاملة شارك فيها 209 آلاف شخص من 190 بلد، ما بين عامي 2020 و2021.¹⁰⁵

فبعودة الإطارات الجزائرية إلى العمل في بلدهم نكون قد أعدنا الكفاءات لتولي الوظائف العليا ، ويعود ذلك بالنفع على هياكل الدولة .

¹⁰⁵ - حميد زنار، "هجرة الأدمغة الجزائرية .. أرقام مخيفة"، نشر في: 08-05-2021 ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 15-05-2022 ، من الموقع : alarab.co.uk

خلاصة الفصل الثالث

ويستشف من خلال ما سبق في هذا الفصل أن للفساد الإداري علاقة وثيقة آليات الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر، فعند غياب الشفافية وعدم تفعيل مبدأ الجدارة، والعمل بالسلطة التقديرية للإدارة في الالتحاق في الوظائف العليا، عمت المحاباة والمحسوبية، وبنيت مختلف التعيينات على الولاءات السياسية، و معايير أخرى لا تخدم البلاد والعباد.

فعلى الرغم من تطور قوانين الوظيفة العامة في الجزائر، إلا أن آليات الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر لم تتغير، وبقيت تراوح مكانها، وبقيت التعيينات إما بمرسوم أو بقرار، ودون أي معايير معمول بها في مختلف الدول التي قطعت شوطا في مجال التطور باستعمال أساليب أكثر نجاعة في الالتحاق بالوظائف العليا كالنموذج الأمريكي، والبريطاني، و السويسري.

و نحن نعتقد أن النموذج الإسلامي هو الأفضل على الإطلاق، لما ينبغي أن يتسم به القائد الناجح في هذا النظام الذي يقابله قانونا الموظف العالي.

ومن أجل الوصول إلى نتائج جيدة في ميدان مكافحة الفساد في مجال التعيين في الوظائف العليا ينبغي وجود وجود إرادة سياسية قوية للقضاء على الفساد الإداري في هذا المجال، بإعتماد الشفافية في تبيان المناصب الشاغرة أو القابلة للشغور في الوظائف العليا بإعلانها، و تأسيس التعيين على مبدأ الجدارة.

هذا دون ننسى وجوب التعيين لفئة الموظفين العامين في الوظائف العليا دون سواهم، ولن يتم الوصول إلى نتائج جيدة في الوظائف العليا إلا بالحد من هجرة الأدمغة للخارج بتوفير الشروط الملائمة للنجاح في بلادنا.

ومن هنا نصل إلى نتيجة مفادها أنه ينبغي إعادة النظر في آليات التعيين في الوظائف العليا ومن ثمة إسنادها لمستحقيها فقط.

الخاتمة

الخاتمة

الفساد الإداري ظاهرة سلبية عظيمة تنهش المجتمعات و الدول، لها عدة دوافع تزيد من تفاقمها.

وعند تناولنا للفساد الإداري تبادر إلى أذهاننا في الكثير من المرات علاقة هذه الآفة بتولي الوظائف العليا، فحاولنا الإجابة عن إشكالية موضوعنا بتبيان واقع الفساد الإداري في مجال الوظائف العليا .

فكانت إجابتنا عن الإشكالية بأن أحد دعائم تفاقم الفساد الإداري في الجزائر هو تعيين أو منح مناصب الوظائف العليا لغير مستحقيها .

فباب الفساد الإداري لوحده، أو باب الوظائف العليا بمفرده تم دخوله، ومن ثم تحليله من قبل الباحثين و فقهاء القانون .

أما عند جمع الفساد الإداري بالوظائف العليا فلم نعثر إلا على اجتهادات بسيطة جدا لا تتعدى فقرات في مقالات، أو بعض الإشارات، خاصة عند ربط الفساد الإداري بتولي الوظائف العليا.

ويعتبر هذا من قبيل الصعوبات التي واجهتنا في بحثنا هذا، الذي حاولنا فيه جاهدين أن نسهم و لو بالقدر البسيط في فتح باب تناول موضوع الفساد الإداري و ربطه بتولي الوظائف العليا في البلاد.

وجهدنا هذا ثمرة عمل لأن موضوعنا هذا متشعب يتداخل مع مختلف الظواهر و المجالات و الأزمنة و الأمكنة، بل ويحتاج إلى لم المتفرقات، بل حتى إلى الإجهاد، و خاصة عبر الشبكة العنكبوتية.

وقد يكون هذا الموضوع مستقبلا ذو أهمية كبيرة، ويستقطب فقهاء القانون والباحثين، وحتى علماء الإجتماع والإقتصاد والسياسة والنفس.

ومن خلال ما توصلنا إليه من نتائج فيما تعلق بموضوعنا، فإننا نعتقد أن الفساد الإداري ظاهرة لا تزال تنفث في مفاصل الدولة.

كما نرى أن الأساليب القديمة في التعيينات في الوظائف العليا لم تعد تواكب الزمن الحالي، و لا تخدم الصالح العام، و ينبغي إعادة النظر فيها.

و يكون الوصول إلى نتائج جيدة في مجال محاربة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا بوجود إرادة سياسية قوية، و لن يكون ذلك إلا بإرساء منظومة قانونية جديدة تقوم على أساس تقديم الجدارة و الكفاءة، و تفعيل الشفافية في الإلتحاق بالوظائف العليا . و بالمقابل يجب التخلي عن الأساليب البالية القديمة في تولي الوظائف العليا، من أمراض اجتماعية كالمحسوبية والمحاباة لأنها لا تعود إلا بالسلب على مفاصل الدولة والمجتمع ككل.

فإتم إعطاء كل ذي حق حقه و لا يصبح يتولى الوظائف العليا إلا من يستحقها بجدارة، و من هنا ينقلص الفساد و ينحصر، لينفتح المجال في بلادنا إلى مجالات أخرى خاصة التنمية .

و في الختام نسأل الله تعالى أن نكون قد فتحنا بابا للبحث و الإجتهد في مجال الفساد الإداري و علاقة تولي الوظائف العليا به.

كما نتمنى أن نكون قد وفقنا- و لو بالقدر البسيط- في هذا الموضوع بإعطاء بعض الإقتراحات الكفيلة بالتقليص من ظاهرة الفساد الإداري في مجال تولي الوظائف العليا في بلادنا الغالية.

المراجع

فهرس المراجع

أولا : الكتب

1. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر ، 2010 .
2. ويلماديليسين فان تونجولو، الأخلاقيات العامة مكافحة المحسوبة على مستوى السلطات المحلية والإقليمية، مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوربا، مطبعة شركة بن أميدة، 2020 .
3. طه فارس، أسس مكافحة الفساد الإداري و المالي في ضوء السنة النبوية، دار اللباب للدراسات وتحقيق التراث، الطبعة الأولى، 2017
4. محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، دار الخلدونية للنشر، 2004.
5. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دائرة المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011 .
6. صلاح الدين فهمي، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية والإقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب، الرياض، 1994.
7. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - دار نفضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

ثانيا: المقالات والمجلات

8. أحمد السيد كردي، " مفهوم وخصائص الجدارة الإدارية "، نشر في سبتمبر 2005، تم الإطلاع عليه بتاريخ: 25-04-2022 ، من الموقع : sst5.com ، ص 01.
9. آمال بن صويلح، "آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة"، مجلة العلوم الإنسانية ، المجلد 32، العدد 01، 2021.
10. بن أحمد علي، "الوظائف و المناصب العليا في قوانين الوظيفة العامة الجزائرية"، جامعة زيان عاشور بالجلفة، تم الاطلاع عليه بتاريخ : 13-05-2022 من الموقع platform.almanhal.com .
11. جاب الله شافية، "واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته"، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية ، المجلد 02 ، سنة 2013.
12. جميل عودة إبراهيم، " مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن "، نشر في 15-12-2018 ، من الموقع annabaa.org ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 25-04-2022 .
13. زيد نوايسة، نشري: 2020/07/06، "الوظائف العليا والصداع الدائم للحكومات" ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 11-05-2022 ، من الموقع alghad.com .
14. حاجي العلجة، (2013)، "الفساد المالي و الإداري أسبابه و آثاره مع الإشارة للواقع الجزائري" تم الإطلاع عليه بتاريخ : 25-04-2022 من الموقع Hadji_laldja@yahoo.fr.
15. حميد زنار، "هجرة الأدمغة الجزائرية .. أرقام مخيفة " ، تم النشر في : 08-05-2021 ، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 15-05-2022 ، من الموقع : alarab.co.uk يوسف الخليفة يوسف، "الفساد الإداري و المالي : الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 30، العدد 02، طبعة 2002.

16. كردودي صبرينة، وصاف عتيقة، "الوقاية من الفساد الإداري و المالي من منظور الفكر الإسلامي"، المجلة الجزائرية للعلوم و السياسات الاقتصادية، العدد 06، 2017،
17. مريم الخليلي، تم النشر في 2022/3/27، "مفهوم الشفافية الإدارية"، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 18-05-2022، من الموقع: mawdoo3.com .
18. ناجي بن حسين، "الفساد أسبابه أثاره واستراتيجيات مكافحته إشارة لحالة الجزائر"، مجلة الاقتصاد و المجتمع، 2006-11-18 .
19. سارة بوسعيد، عقون شراف، "واقع الفساد في الجزائر واليات مكافحته"، مجلة البحوث الاقتصادية و المالية، المجلد الخامس، العدد الأول، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2018.
20. عبلة سقني - محمد لمين هيشور، "ظاهرة الفساد في المجتمع الجزائري"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة المجلد السابع، العدد 01، 2018 .
21. فلاح بن فرج السبيعي، "أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري"، المجلة العربية للإدارة، المجموعة 37، العدد 01، مارس 2017 .
22. فضيلة بوطورة، نوفل سمالي، نشر في 2019/07/12، "تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر"، تم الإطلاع عليه في 15-04-2022 من الموقع: www.qscience.com
23. قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، "الفساد الإداري و المالي المفهوم الأسباب الآثار وسائل المكافحة"، مجلة الدراسات التاريخية و الحضارية، المجلد 06، العدد 08، 2014، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت، العراق.
24. قاضي كمال د قاضي كمال، نشر في 04-05-2018، "النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد و مكافحة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة 2016"، جامعة الجزائر 01، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 12-05-2022.
25. راغب شحادة، "ما هي صلاحيات الرئيس الأمريكي حسب دستور الولايات المتحدة"، نشر في : 09-11-2016 من الموقع : www.akhbaralaan.net، تم الإطلاع عليه بتاريخ : 19-05-2022 .
26. شهيدة قادة، نشر في 12-07-2019، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد و مفارقاتها : إطار قانوني و مؤسساتي طموح يفتقد لآليات إنقاذه"، تم الإطلاع عليه بتاريخ 26-04-2022، من الموقع www.qscience.com.
27. شريهان ممدوح حسن أحمد، "جهود مكافحة الفساد الإداري و المالي في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، (0758- 2537)، جامعة شقراء، المملكة العربية السعودية.
28. خميري رشدي، عمراني مراد، "جريمة استغلال النفوذ في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2021 .

ثالثا: الرسائل

29. بن يحيى علي، معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019 .
30. بختي منير، الأطر القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2018 .
31. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
32. كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
33. محمد حسن سعيد، وسائل القانون الدولي لمكافحة جرائم الفساد، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2019.
34. محمد سعيد البديرات، مظاهر الفساد الإداري والمالي و أثره على مستوى أداء المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية دراسة ميدانية، رسالة الماجستير في إدارة الأعمال، جامعة مؤتة، الأردن، 2014.
35. مخلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2009 .
36. عنبر حكيم، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر بين المسؤولية و الإمتياز، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، السنة الجامعية 2018-2019، جامعة أكلي محمد أولحاج بالبوية .
37. ضامن محمد عقلة الهاشم، مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة الإسراء الخاصة، الأردن، 2010 رابعا : النصوص القانونية
38. القانون رقم 78 -12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية العدد 32، الصادرة في 08 أوت 1978.
39. القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية، العدد 17، الصادرة في 25 أبريل 1990.
40. الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ : 07 جوان 1966.
41. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006 .
42. المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990 .

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
III	الإهداء
V	شكر و تقدير
VI	الملخص
أ - هـ	مقدمة
الفصل الأول: الفساد الإداري	
08	تمهيد
09	المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للفساد الإداري
09	المطلب الأول: التعريف بالفساد الإداري
10	الفرع الأول: مفهوم الفساد الإداري
10	أولا : الفساد لغة
10	ثانيا : الفساد اصطلاحا
10	الفرع الثاني: مفهوم الفساد الإداري في التشريع الجزائري
11	المطلب الثاني : المفهوم الفقهي للفساد الإداري
11	الفرع الأول: الفساد الإداري من منظور الفقهاء
13	الفرع الثاني : الفساد من منظور الدول و المنظمات الدولية
14	المطلب الثالث: أسباب الفساد الإداري وأنواعه
14	الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري
14	أولا : الأسباب الفردية
15	ثانيا: الأسباب الإدارية والتنظيمية
16	ثالثا: الأسباب الاجتماعية و الاقتصادية
16	رابعا: الأسباب السياسية
17	الفرع الثاني: أنواع الفساد الإداري
17	أولا: الفساد الإداري الصغير و الفساد الإداري الكبير
18	ثانيا : الفساد الدولي و الفساد المحلي

19	المطلب الرابع : آثار الفساد الإداري و طرق مكافحته
19	الفرع الأول : آثار الفساد الإداري
19	أولا : أثر الفساد الإداري على المجال الإقتصادي
21	ثانيا :أثر الفساد الإداري على النظام الإجتماعي
21	ثالثا : أثر الفساد الإداري على المجال السياسي
22	الفرع الثاني : طرق مكافحة الفساد الإداري
22	أولا : إتخاذ التدابير الوقائية
22	ثانيا : الإجراءات و الرقابة الإدارية
23	ثالثا : الآليات الجزائية
23	رابعا : غرس القيم الإسلامية
24	المبحث الثاني : الفساد الإداري في التشريع الجزائري و آليات مكافحته
24	المطلب الأول : أسباب الفساد الإداري في الجزائر
24	الفرع الأول : الأسباب التاريخية
24	الفرع الثاني : الأسباب القانونية
24	الفرع الثالث : الأسباب السياسية
25	الفرع الرابع : الأسباب الإقتصادية و الإجتماعية
26	المطلب الثاني : تطور الفساد الإداري في الجزائر
26	الفرع الأول : مرحلة من سنة 1962 إلى غاية 1979
26	أولا: قضية المجاهدين المزيفين
27	ثانيا : قضية خزينة جبهة التحرير الوطني
27	ثالثا : قضية صندوق التضامن الذي أنشأه الرئيس الراحل أحمد بن بلة
27	الفرع الثاني : مرحلة من 1980 إلى غاية 1989
27	أولا : قطاع الصناعة
27	ثانيا : قطاع البناء
28	ثالثا : قطاع النقل
28	الفرع الثالث : مرحلة من 1990 إلى غاية 1999

28	أولا : قضية إختلاس 26 مليار دولار
29	ثانيا : الفساد في قطاع المحروقات
29	ثالثا: الفساد في مجال الإنفاق العسكري
29	الفرع الرابع : مرحلة من 2000 إلى غاية 2021
29	أولا : قضية الخليفة
30	ثانيا : قضيتا سوناطراك 01 و 02
30	ثالثا : إنجاز الطريق السيار شرق غرب
31	المطلب الثالث : مظاهر الفساد الإداري في الجزائر
31	الفرع الأول : جرائم الفساد التقليدية
31	أولا : الإمتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية
31	ثانيا : أخذ فوائد بصفة غير قانونية
32	ثالثا : الرشوة
32	رابعا : الغدر و الإعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم
32	خامسا : إختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي
33	سادسا: استغلال النفوذ
34	سابعا : تبييض العائدات الإجرامية
34	الفرع الثاني : جرائم الفساد الإداري الحديثة
34	أولا : الجرائم ذات الصلة بالرشوة و المكملة لها .
35	ثانيا : الجرائم الناتجة عن الإخلال بالتزامات قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
38	المطلب الرابع : جهود الجزائر في مكافحة الفساد
39	الفرع الأول : مجلس المحاسبة
40	الفرع الثاني : الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
41	الفرع الثالث : الديوان المركزي لمكافحة الفساد
42	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني : النظام القانوني للوظائف العليا

44	تمهيد
45	المبحث الأول: مفهوم الموظف العالي
45	المطلب الأول : تعريف الموظف العالي
45	الفرع الأول : الوظائف العليا في الدولة
45	الفرع الثاني : التمييز بين المناصب العليا و الوظائف العليا
46	الفرع الثالث : الإطار السامية
47	المطلب الثاني : تحديد فئات الوظائف العليا
47	الفرع الأول : السلك
47	الفرع الثاني : الرتبة و الصنف والدرجة
47	الفرع الثالث : قائمة الوظائف العليا
47	أولا : لدى الوزير الأول
48	ثانيا : في المؤسسات و الهيئات العمومية
48	ثالثا : في ميدان الإعلام و الإتصال
48	رابعا : في الإدارة المركزية
48	خامسا : في الإدارة المحلية
48	المطلب الثالث : تطور الوظيفة العليا في الجزائر
48	الفرع الأول : الوظيفة العليا قبل الاستقلال
49	الفرع الثاني : الوظيفة العليا منذ الاستقلال إلى سنة 1978
49	الفرع الثالث : الوظيفة العليا منذ 1978 إلى 1990
50	الفرع الرابع : من 1990 وصولا إلى 2006
51	المطلب الرابع : طبيعة العلاقة الوظيفية
51	الفرع الأول : علاقة الموظف العالي بالإدارة علاقة تعاقدية
52	الفرع الثاني : علاقة الموظف العالي بالإدارة علاقة تنظيمية
52	الفرع الثالث : طبيعة العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري
54	المبحث الثاني : المسار الوظيفي للموظف العالي
54	المطلب الأول : شروط وكيفية التعيين في الوظائف العليا

54	الفرع الأول : الشروط العامة للتعيين في الوظائف العليا
54	الفرع الثاني : الشروط الخاصة للتعيين في الوظائف العليا
55	الفرع الثالث : آليات التعيين في الوظائف العليا
55	أولا : التعيين بمقتضى مرسوم
55	ثانيا : التعيين بمقتضى قرار
56	المطلب الثاني : التزامات وواجبات الموظف العالي
56	الفرع الأول : الإلتزامات المهنية و الأدبية
57	الفرع الثاني: الخضوع للسلطة السلمية
57	أولا : عدم الجمع الوظيفي
58	ثانيا :الواجبات التي تحد من حرياته من جانب الحياة الخاصة
59	الفرع الثالث : الإلتزام بالتصريح بالامتلاكات
59	المطلب الثالث : حقوق الموظف العالي
59	الفرع الأول: حقوق الموظف العالي
59	أولا : الراتب الشهري و المنح و العلاوات المرتبطة بالوظيفة العليا
60	ثانيا : توفير الحماية للموظف العالي
60	ثالثا : الحق في الترقية
60	رابعا : الحق في العطل
61	الفرع الثاني: واجبات الموظف العالي
61	أولا: الواجبات إزاء المرفق العام
61	ثانيا: واجبات إزاء الموظف العالي نفسه
61	ثالثا : واجب المحافظة على السر المهني
61	المطلب الرابع : انتهاء العلاقة الوظيفية بالوظيفة العليا
62	الفرع الأول : الأسباب العامة
62	الفرع الثاني : الأسباب الخاصة
62	أولا : الأسباب الطبيعية
62	ثانيا : الأسباب الشخصية

63	الفرع الثالث : حالات الإنهاء من الوظيفة العليا
63	أولاً : الإنهاء من الوظيفة العليا كلياً
64	ثانياً : الإنهاء من الوظيفة العليا مؤقتاً
65	خلاصة الفصل
	الفصل الثالث : الفساد الإداري وعلاقته بتولي الوظائف العليا
67	تمهيد
68	المبحث الأول : الفساد الإداري في آليات الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر
68	المطلب الأول : غياب الشفافية في تولي الوظائف العليا في الجزائر
68	الفرع الأول : تعريف الشفافية الإدارية
69	الفرع الثاني : عدم تفعيل الشفافية في التعيينات في الوظائف العليا
69	الفرع الثالث : إيجابيات تفعيل الشفافية في التعيينات في الوظائف العليا
70	المطلب الثاني : عدم تقديم مبدأ الجدارة في الاستفادة من الوظائف العليا في الجزائر.
70	الفرع الأول : تعريف مبدأ الجدارة
70	الفرع الثاني : واقع الجدارة في الالتحاق بالوظائف العليا في الجزائر
71	الفرع الثالث : آثار عدم تفعيل مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظائف العليا في الجزائر
72	المطلب الثالث : نظرية السلطة التقديرية للإدارة في تولي الوظائف العليا في الجزائر
72	الفرع الأول : تعريف السلطة التقديرية
73	الفرع الثاني : العمل بالسلطة التقديرية في الالتحاق بالمناصب العليا
73	أولاً : التعيين بمرسوم رئاسي أو تنفيذي
74	ثانياً : التعيين بقرار
75	الفرع الثالث : آثار السلطة التقديرية عند التعيين في الوظائف العليا
75	المطلب الرابع : معوقات تولي الوظائف العليا في الجزائر.

75	الفرع الأول : المنظومة القانونية فيما يتعلق بالإلتحاق بهذه الوظائف العليا
76	الفرع الثاني : المحسوبية و المحاباة
77	الفرع الثالث : الولاءات السياسية
79	المبحث الثاني : واقع الفساد الإداري في تولي المناصب العليا في الجزائر وطرق معالجته
79	المطلب الأول : تطور قوانين الوظيفة العامة و بقاء آليات الإلتحاق بالوظائف العليا نفسها.
79	الفرع الأول : التعيين في الوظائف العليا بموجب المرسوم 62-503 المؤرخ في 19-07-1962
80	الفرع الثاني : التعيين في الوظائف العليا بموجب الأمر 66-133 المؤرخ في 02-06-1966 و بموجب القانون 78-12 المؤرخ في 05-08-1978
80	أولا : مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية
80	ثانيا : التزام الوظيفة العليا
80	ثالثا : إستقرار الوظيفة
81	الفرع الثالث : التعيين في الوظائف العليا بموجب المرسوم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985
81	الفرع الرابع : التعيين في الوظائف العليا بموجب المرسوم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006
82	المطلب الثاني : نماذج بعض الدول الناجحة في طرق الإلتحاق بالوظائف العليا
82	الفرع الأول : نموذج الولايات المتحدة الأمريكية
83	الفرع الثاني : النموذج السويسري
83	الفرع الثالث : النموذج البريطاني
84	المطلب الثالث : تولي الوظائف العليا من منظور الشريعة الإسلامية
84	الفرع الأول : مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية
84	الفرع الثاني : شروط تولي منصب القيادة في الشريعة الإسلامية

85	المطلب الرابع : طرق معالجة الفساد الإداري في تولي الوظائف العليا في الجزائر
86	الفرع الأول : وجوب وجود إرادة سياسية قوية للقضاء على الفساد في مجال تولي الوظائف العليا
87	الفرع الثاني: إعتداد الشفافية في تبيان المناصب الشاغرة أو القابلة للشغور في الوظائف العليا بإعلانها و تأسيس التعيين على مبدأ الجدارة
88	الفرع الثالث: التعيين للموظفين العامين في الوظائف العليا دون سواهم
88	الفرع الرابع: الحد من هجرة الأدمغة للخارج بتوفير الشروط الملائمة
89	خلاصة الفصل الثالث
91	الخاتمة
94	فهرس المراجع
98	فهرس المحتويات