



جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس  
كلية الحقوق و العلوم السياسية 19 مارس 1962  
عنوان الأطروحة:

## الحماية الإجرائية للوظيفة العامة - دراسة مقارنة -

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم  
تخصص حقوق. فرع التجريم في الصفقات العمومية  
تحت إشراف الأستاذ الدكتور  
أ.د . بوسندة عباس

إعداد الطالب:

سماحي براهيم

### أعضاء لجنة المناقشة

السيد: ميلوى زين	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	رئيسا
السيد: بوسندة عباس	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	مشرفا ومقررا
السيد: بدران مراد	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	عضوا مناقشا
السيد: بن عيسى أحمد	أستاذ محاضر -أ-	جامعة سعيادة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019 م- 1441/1440هـ

## كلمة شكر وعرفان

عرفانا بالفضل والجميل أتوجه بخالص الشكر والامتنان وعميق التقدير إلى الأستاذ الدكتور "بوسنذة عباس" الذي أشرف على هذه الأطروحة وتعمدها بتوجيهاته القيمة ونصائحه وإرشاداته الوجيهة طيلة مراحل إعدادها، فأسأل الله العليّ القدير أن يجازيه عني خير الجزاء. كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى السادة الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور بدران مراد ، الأستاذ الدكتور ميلوى زين و الدكتور بن عيسى أحمد على قبولهم تقييم هذا العمل وإثرائه.

الطالب : سماحي إبراهيم

# إهداء

إلى روح أمي الطاهرة.  
إلى الوالد أطل الله في عمرة.  
إلى إخوتي وأخواتي وأهلي.  
إلى زملائي الأساتذة وطلبتني الأعزاء.

الطالب : سماحي إبراهيم

قائمة

أهم المختصرات

## قائمة أهم المختصرات

المختصرات باللغة العربية	
ص	: الصفحة
ع	: العدد
ف	: الفقرة
ج.ر.ج.ج.	: جريدة الرسمية جمهورية الجزائرية
د.و.م.ج	: ديوان الوطني المطبوعات الجامعة
ق.ا.ج	: قانون الإجراءات الجزائرية
ق.ع	: قانون العقوبات
ق.م	: قانون المالية
م.م.ع	: مجلة المحكمة العليا
م.م.د	: مجلة مجلس الدولة
غ.ج.م.م	: الغرفة الجنائية للمحكمة العليا
ط	: الطبعة
ج	: الجزء

## Liste de la principale abréviation en langue françaises:

<b>AFF</b>	: <b>Affaire</b>
<b>Arr</b>	: <b>Arrêt</b>
<b>Art</b>	: <b>Article</b>
<b>CE</b>	: <b>Conseil d'état</b>
<b>CNIL</b>	: <b>Commission Nationale de l'informatique et des libertés</b>
<b>CNCL</b>	: <b>Commission Nationale de la Communication et des Libertés</b>
<b>CSA</b>	: <b>Conseil Supérieur de L'audiovisuel</b>
<b>Ed</b>	: <b>Edition</b>
<b>ENA</b>	: <b>Ecole Nationale des Chrtes</b>
<b>ENM</b>	: <b>École nationale de la magistrature</b>
<b>ENP</b>	: <b>Ecole Nationale Polytechnique</b>
<b>ENC</b>	: <b>École nationale des chartes</b>
<b>J.O.R.F</b>	: <b>Journal officiel république française</b>
<b>L.G.D.J</b>	: <b>Librairie général de droit et de jurisprudence</b>
<b>L.P.F</b>	: <b>Livre des procédures fiscales</b>
<b>N</b>	: <b>Numéro</b>
<b>Op.cit</b>	: <b>Ouvrage précité</b>
<b>P</b>	: <b>Page</b>

# مقدمة

## مقدمة

إن تطور الوظيفة العامة مرتبط بتطور التشريعات والأنظمة والاستراتيجيات والسياسات العامة المتبعة في الدول وبمدى توافر الموارد المالية والتجهيزات، كما يلعب العنصر البشري دورا محوريا في ذلك باعتباره قوى متخصصة تتولى إدارة شؤون الدولة المختلفة بهدف إشباع حاجات الجمهور وتحقيق المصلحة العامة، تتجسد هذه القوى في الموظفين العموميين الذين يعهد إليهم المحافظة على الأموال العامة والخاصة ورعايتها أو تسليمها لموظف آخر أو التصرف فيها على النحو الذي يحدده القانون، وفي هذا المقام تتدخل عوامل أخرى ترتبط بتركيبية النفس البشرية التي جبلت على حب المال والسعي للحصول عليه حتى بالطرق غير المشروعة، ما حتم على مختلف التشريعات الوظيفية والجزائية وضع اطر قانونية تضمن حماية الأموال المسلمة للموظف بمناسبة مهامه من كل أشكال الفساد الذي أصبح من أخطر الظواهر المدمرة التي تصيب الجهاز الإداري للدولة نظرا لما يترتب عنه من آثار سلبية تفتك بالاقتصاد الوطني وتعطل مشاريع التنمية.

من هذا المنظور يمكن القول بان الفساد هو إساءة استغلال السلطة المؤتمنة من أجل المصلحة

الشخصية، حيث يتجسد فعليا في الإضرار بالسير العادي للمرافق العامة نتيجة ما يلحق الأعمال الإدارية بسبب عدم احترام الموظف للقانون أو سوء استعماله للسلطة، وبذلك لا يمكن تصور الفساد الإداري إلا في مرفق عام ولا يمكن أن يسلك هذه المسالك إلا موظف عمومي، وبذلك فكل تصرف يقوم به القائمون على تقديم خدمة عامة يتم من خلاله تقديم المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة يعتبر فسادا، وبذلك يمكن للفساد أن يتخذ صورا عدة تتوزع بين تلك التي تتصل بالعمل الإداري نفسه كالتقصير في الواجبات المنوط بها الموظف العام تبعا لمركزه القانوني وانحرافه عن تحقيق المصلحة العامة المنشودة أو بسوء استعمال السلطة المخولة له، كما تتصل أيضا بالعديد من المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية التي تمس المرافق العامة وتتعايش مع الجهاز الإداري للدولة.

كما أن السرقة والاختلاس لا يكونان بالأموال فقط بل قد تكون الوظائف محلا لهما، عندما تذهب إلى غير مستحقيها ويحرم منها الجدير بشغلها بسبب فساد بعض المسؤولين، الذين جعلوا من عملية التوظيف سلعة قابلة للتجار بها، فحسب عرفهم هناك وظائف فوق الطاولة وأخرى تحت الطاولة، ووظائف للشأن العام وأخرى للشأن الخاص، ووظائف يسمح للمرشحين بالتنافس عليها وتطرح للمنافسة

العامّة، وأخرى تعطى مثل الهيئات لأشخاص دون حصولهم على تأهيل علمي أو مهني من أقاربهم وأصهارهم.

لعل أخطر آثار الفساد الإداري التي تنعكس على سمعة البلاد تتجسد في هجرة العقول وهجرة الاستثمار المحلي وعدم القدرة على جذب المستثمر الأجنبي بالإضافة إلى العديد من الأزمات الاجتماعية كانتشار الجريمة والفقر وغياب روح الولاء للوطن.

في الحقيقة كل هذه الظواهر تؤثر تأثيرا مباشرا في الحياة العامة بما يتبعها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية تطال الشعوب والحكومات على حد سواء وتتفشى معها ثقافة إهدار المال والوظائف العامة فتعايش مع الجهاز الإداري للدولة، خاصة في البلدان النامية فينعكس ذلك سلبا على برامج التنمية وعلى استقرار الأنظمة السياسية ككل.

في هذا الصدد انتهجت مختلف التشريعات بما فيها المشرع الجزائري سياسة تشريعية تناولت مواضيع شتى مست العديد من المجالات وخصوصا تلك الجوانب الإجرائية إما بالمراجعة، التغيير والاستحداث حتى تكون قادرة على مكافحة الجرائم الماسة بالوظيفة العامة التي ترمي في محصلتها إلى إيجاد تدابير وقائية سابقة تضمن اختيار أحسن العناصر لشغل الوظائف العامة وإخضاع أعمالهم لأنواع كثيرة من الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية تمارسها بعض المؤسسات وهيئات المجتمع المدني.

إضافة إلى إعطاء دور فعال للعدالة في مكافحة هذه الجرائم التي تفتك بالاقتصاد وتعطل التنمية، ذلك من خلال منح الضبطية القضائية أساليب جديدة للتحري والكشف عن جرائم الفساد إضافة إلى التعاون الدولي في هذا المجال الذي أعطيت له أهمية الكبرى في مجال المصادرة واسترداد المحجوزات وتبادل المعلومات ونظام تسليم المجرمين.

على عكس الدراسات السابقة التي أسهبت في تناول موضوع حماية الوظيفة العامة من منظور نصوص التجريم بالتركيز على الأفعال المجرمة التي تتخر الوظائف العامة وتطال نزاهتها مع إغفال تلك الجوانب الإجرائية والتي في غيابها يمكن تعطيل تفعيل نصوص التجريم باعتبار أن النص الإجرائي هو الذي يحول النصوص العقابية من السكون إلى الحركة.



تتناول في هذه الدراسة طرحا مختلفا عن الدراسات السابقة كونها تسلط الضوء على تلك الجوانب الإجرائية التي لم تلقى اهتماما لدى الباحثين في المجال القانوني رغم أنها في الحقيقة توفر حماية فعالة للوظيفة العامة ولعل ما يؤكد جدية هذا الطرح ضرورة وجود سلطة فعالة لملاحقة الجرائم الماسة بالوظيفة العمومية والذي يشكل أيضا أحد العناصر الأساسية في منظومة مكافحة الفساد والتي تتجسد من خلال إنشاء أجهزة إدارية متخصصة ومستقلة في أعمال التحري والكشف عن العديد من الجرائم المخلة بنزاهة الوظائف العامة.

### الصعوبات:

تكمن الصعوبات التي تواجه أي باحث في هذا الموضوع في أن النظام القانوني للحماية الإجرائية للوظيفة العامة لم يرد في سياق واحد، فنجدته متفرقا في نصوص مواد قانون الوظيفة العامة ولوائحها، قانون الإجراءات الإدارية، قوانين الإجراءات الجنائية، وقانون مكافحة الفساد، يجمع ويلم شتاتها، إضافة إلى أن موضوع الحماية الإجرائية للوظيفة العامة يتطلب قدرا كبيرا من التحليل الموضوعي والتأصيل الفقهي حتى يتسنى فهمها واستيعابها والافتتاع بها للتحويل إلى واقع.

باستقراء ترسانة النصوص القانونية الداخلية والمقارنة لبعض الدول الرائدة في المجال القانوني، التشريعي، والفقهي كفرنسا ومصر نجد أن هناك مجموعة من التدابير والإجراءات منها ما هو وقائي يحول دون وقوع المساس بنزاهة الوظائف العامة يغلب عليه الطابع الإداري ونجد أيضا نصوصا إجرائية ردعية تتجلى في الملاحظات الجزائية والتأديبية.

الهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على تلك الجوانب الإجرائية لمحاربة ظاهرة الفساد التي تمس الوظيفة العامة وتناولها بالدراسة والتحليل وذلك لمعرفة أسبابها وأبعدها القانونية وآثارها ذلك على اعتبار أن الوظيفة العمومية لها أهمية بالغة في النشاط الإداري وذلك بفعل سياسة الدولة التدخلية في مجال الوظيفة العامة.

أسعى من خلال هذا البحث إلى تحقيق عدة أهداف:

- الكشف عن آليات الحماية الإجرائية للوظيفة العامة التي تضمنتها الوظيفة العامة وقوانين الإجراءات الإدارية والجزائية وكذا نصوص قوانين مكافحة الفساد وجمعها وترتيبها وتصنيفها، ومن ثم تحليلها وتأصيلها فقها.

- تحليل النصوص المقارنة لمنع ومكافحة الفساد في الوظيفة العامة، واستخراج القواسم المشتركة فيما بينها، والأصول التي بني عليها كل نظام قانوني، والقواعد العامة التي تحكمه.
- إبراز الدور الذي تلعبه تلك القواعد الإجرائية في حماية الوظيفة العامة وإظهارها للمعنيين.
- تهيئة الفرص للدراسات مستقبلية التي تعمل على تفعيل هذه الآليات وتطويرها للحد من الفساد في الوظائف العامة الذي يفتك بثروات الأمة ومقدراتها.

### أسباب اختيار الموضوع:

ما جعلني اختار هذا الموضوع بالدراسة عدة أسباب من أهمها:

- تجاوبا مع الأحداث والتحويلات المتسارعة التي عرفت الجزائر خلال العشريتين الأخيرتين خاصة ما قامت بتناقله وسائل الإعلام حول فضائح فساد في مختلف قطاعات الدولة.
- الرغبة في إبراز آليات الحماية الإجرائية للوظيفة العامة باعتبارها محورا يضحج بالفساد من أجل توظيفها في الحد من الفساد الإداري الذي يسعى الجميع للقضاء عليه.
- الرغبة في المساهمة بوضع حد لهذه الظاهرة بإبراز هذه الآليات ذات الطابع الإجرائي وبيانها لجميع الموظفين والعاملين في الوظائف العامة.
- قلة الكتب والمؤلفات التي تجمع هذه الجوانب الإجرائية لحماية الوظيفة العامة.
- أن هذا الموضوع يحملني على دراسة قوانين الوظيفة العامة لكل من الجزائر وفرنسا ومصر ومقارنتها.

### حدود البحث:

يقتصر هذا البحث على دراسة حماية الوظيفة العامة من الجانب الإجرائي فقط دون نصوص التجريم.

### أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في عدة أمور من أهمها:

- المساهمة في معالجة الفساد في الوظيفة العامة والحد منه وذلك بكشف السند الإجرائي الذي يفعل نصوص التجريم عن طريق إبراز الآليات الإجرائية التي تلعب دورا مهما في الوقاية من

الفساد الإداري ومكافحته وتزويد المعنيين بهذا النظام الحمائي، للعمل به ووضع موضع التنفيذ.

- تحليل تلك الإجراءات وتأصيلها فقها يمكن من اكتشاف مواطن القصور أو النقص مما يهيئ لمعالجة هذا النقص، كما يزيد قوة عن طريق إضفاء الدراسة المقارنة عليها.

### فروض البحث وتساؤلاته:

نحاول من خلال هذه الدراسة تشخيص النظام الإجرائي الذي كرسه المشرع حماية للوظائف العامة بآلياته الوقائية والردعية بإجراء دراسة مقارنة بين النظام القانوني الجزائري وبعض الأنظمة المقارنة للوقوف على مدى نجاعة هذه النصوص الإجرائية أمام المفسدين وردعهم. ومن ما سبق نطرح الإشكالية التالية:

- ما مدى فعالية الآليات الإجرائية المقررة قانونا لحماية الوظيفة العامة؟
- الإشكاليات الفرعية:
- هل هناك ضرورة لوجود حماية إجرائية للوظيفة العامة في وجود ترسانة تشريعية موضوعية؟
- مما يتشكل نظام الحماية الإجرائية للوظيفة لعامة؟ وهل يغلب عليه الطابع الوقائي أم الطابع الردعي؟
- ما مدى نجاعة نظام الحماية الإجرائية في الحد من الفساد؟.

### منهج البحث:

للإجابة عن الإشكالات المثارة في هذه الدراسة نعتمد على المنهج التحليل والمنهج التاريخي والمنهج المقارن وفق الخطوات التالية:

أولاً: استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة من مصادرها الأصلية المتمثلة في النصوص التشريعية والتنظيمية وذلك لتكوين تصورا كاملا عن جميع المبادئ والأسس التي تقوم عليها الأنظمة القانونية محل الدراسة بشكل عام وعن كل إجراء بشكل خاص.

**ثانيا:** تحليل المعلومات المستخلصة حول كل إجراء تمت دراسته وإعادة صياغتها وفقا للخطوات التالية:

- التمهيد لكل إجراء بما يبين مفهومه ويوضح المقصود به ودوره.
- إيراد بعض النصوص التي تضمنت هذه الإجراءات مع شرح موجز لها.
- بيان الآلية التي تدخل من خلالها كل إجراء ودوره في الوقاية أو الردع من الفساد في الوظيفة العامة.

**ثالثا:** تأصيل ذلك الإجراء فقها لعرفة موقف التشريع الجزائري والمقارن منه، وإجراء المقارنة بين كل منهم.

أما المنهج المقارن فهو ما استلزم ه، اختلاف الأنظمة القانونية ما يعطي هذه الدراسة قيمة علمية وعملية وتكشف في الوقت ذاته عن توجهات فكرية وفلسفية.

وتم تقسيم الدراسة إلى بابين نتناول في الباب الأول التدابير الوقائية لحماية الوظيفة العامة وفي الباب الثاني الملاحقة الإجرائية كآلية لحماية الوظيفة العامة.

# الباب الأول

التدابير الوقائية لحماية

الوظيفة العامة

## الباب الأول: التدابير الوقائية لحماية الوظيفة العامة.

تعتبر الوظيفة العامة مرآة عاكسة للنشاط الإداري في الدولة، باعتبارها أداة قانونية أساسية لتسيير المرافق العامة عن طريق موظفيها تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>1</sup>، حيث انه لا يمكن تصور وجود أي نشاط إداري إلا بوجود موظف عام يتحمل أعباء الخدمة العامة، ومن هنا تتضح أهمية وخطورة الدور الذي يلعبه الموظف العام كونه المحرك لكل عملية إنمائية.

لذلك أحاطت مختلف الأنظمة القانونية الوظيفة العامة والموظف العام على حد سواء بمجموعة من التدابير الوقائية التي يغلب عليها الطابع الإداري<sup>2</sup>، تتجسد في مجموعة الإجراءات والضوابط القانونية التي تحكم الالتحاق بالوظيفة العامة بغرض<sup>3</sup> ترسيخ المبادئ التي تضبط عملية التوظيف من جهة، وجودة انتقاء المستخدمين من جهة أخرى، كما تنطوي هذه التدابير على بعض الإجراءات التنظيمية كإجراء التصريح بالامتلاكات إضافة إلى فرض رقابة مؤسساتية ومجتمعية على عمل مصالح الوظيفة العامة<sup>4</sup>.

من خلال استقراء نصوص القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة تتضح معالم نظام الحماية الإجرائية للوظيفة العامة في جانبه الوقائي الذي يشمل تحديدا الضوابط القانونية للالتحاق بالوظيفة العامة (الأول) ومجموع أنواع الرقابة التي تمارسها بعض المؤسسات وهيئات المجتمع المدني (الفصل الثا

---

<sup>1</sup>-علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان ، واجبات وحقوق، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999، ص10.

<sup>2</sup>-سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص11.

<sup>3</sup>-جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص05.

<sup>4</sup>-التاج مزيان، الرضا الوظيفي وأبعاد جودة الخدمات من منظور تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص11.

# الفصل الأول

الضوابط القانونية للائتماق

بالموظفة العامة

## الفصل الأول: الضوابط القانونية للاتحاق بالوظيفة العامة.

إن الالتحاق بالوظيفة العامة في أي نظام قانوني يتوقف على مدى توفر المناصب المالية التي تخصصها الجهات المعنية للإدارات العمومية سنويا، غير انه رغم ما تحققة عملية التوظيف من مزايا اجتماعية واقتصادية إلا أن كلفتها باهظة بالنسبة للخزينة العامة نظرا للأعباء الناجمة عنها بما تشمله من قطاعات مختلفة وما تحتاجه من مستخدمين.

يطرح على مستوى الهيئات المستخدمة إشكال في غاية الأهمية حول التعداد البشري الذي ينبغي توظيفه، حيث أثبتت الدراسات أن قلة عدد الموظفين في إدارة معينة يخلف بطء العمل الإداري بما ينعكس سلبا على أداء المرفق العام والمنفعة من خدماته على حد سواء<sup>1</sup>، كما أن زيادة عدد الموظفين والإفراط في فتح المناصب المالية يحمل الخزينة العامة أعباء زائدة لذا وجب دراسة وضعية كل إدارة على حدى وتحديد حاجاتها البشرية بدقة<sup>2</sup>.

هذا التلازم بين كفاءة أداء الجهاز الإداري للدولة وكفايته من العناصر البشرية يجعل عملية الالتحاق بالوظائف العامة من المسائل الحساسة التي ينبغي عليها مستقبل الدولة بشكل عام، كونها تعتبر من أهم مقتضيات مبدأ سير المرافق العامة بانتظام، ما يتعين معه توفير حماية إجرائية قبلية للوظيفة العامة تتجلى في وضع ضوابط لاختيار الأصلح لشغل الوظائف العامة تتجلى في ضوابط موضوعية (المبحث الأول) كشروط الالتحاق بالوظيفة العامة وشروط اكتساب صفة الموظف، إلى جانب ضوابط إجرائية (المبحث الثاني) تتمثل في إجراءات الالتحاق بالوظائف العامة وفق طرق محددة تراعى فيها مبادئ الجدارة والمساواة.

<sup>1</sup>-عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري -دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة، الجزائر، 2015، ص91.

<sup>2</sup>-فهد بن محمد التويجري، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية في النظام السعودي-دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2017، ص20.



## المبحث الأول: الضوابط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة.

يعرف الموظف العام بأنه ذلك الشخص الذي يشغل مركزا قانونيا يؤهله لأداء مهامه في نطاق تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهو الممثل والمعبر عن إرادة الأشخاص الاعتبارية العامة والقائم على تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجات المواطنين<sup>1</sup>، من ثم من غير الجائز أن تترك عملية تعيين الموظفين بصورة عشوائية حسب أهواء الرؤساء الإداريين إذ يجب وضع مجموعة من الضوابط والشروط التي تحكم شغل الوظائف العامة التي تحددها القوانين والأنظمة بغرض الرفع من كفاءة ومستوى الأداء الإداري عن طريق اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل أعباء الوظيفة العامة والذي تتوفر فيها الشروط اللازمة التي تتوافق ومتطلبات الوظيفة العمومية الشاغرة والمعلن عنها<sup>2</sup>.

بناء على ما تقدم نتناول بالشرح والدراسة مجموع الضوابط الموضوعية التي تقيد عملية التوظيف من خلال وضع شروط محددة يجب توفرها في المرشح لشغل أي وظيفة عامة (المطلب الأول: شروط الترشح لوظيفة عامة) والشروط التي يكتسب بها صفة الموظف (المطلب الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف العام).

---

<sup>1</sup>-محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي-دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2013، ص07.

<sup>2</sup>-la fonction publique en France, des métiers au service des citoyens, ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique, dgafp, édition 2013.

www.fonction-publique.gouv.fr p 3, 4, 5. Consulter le 11/02/2018 à 13:15.

## المطلب الأول: شروط الترشح لوظيفة عامة.

لاشك أن الموظف العام هو أداة الدولة لتحقيق أهدافها، ويتحدد دوره ضيقا واتساعا حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة فيها، فانتساع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وازدياد تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية قادهما بالضرورة إلى الزيادة في عدد موظفيها، فليس في وسع أي منصف يدرك هذه الحقيقة إلا أن يقر بان الدولة لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها، فهم صناع انجازاتها، وهم أيضا عوامل تخلفها<sup>1</sup>.

إذن فلا غرابة أن يبقى من حق الدولة تقدير صلاحية المرشحين لشغل وظائفها<sup>2</sup>، لضمان تزويد جهازها الإداري بأفضل العناصر وأكثرها كفاءة بوضع ضوابط معينة لذلك وعلى هذا الأساس حرصت معظم تشريعات دول العالم على تحديد الشروط الواجب توافرها في المرشح لنيل وظيفة عامة حسب النظام القانوني المعمول به في كل دولة<sup>3</sup>.

حيث نجد أن الأساس القانوني لهذه الشروط في النظام القانوني الفرنسي يتجسد في نص المادة 05 من القانون رقم 83-634<sup>4</sup> المؤرخ في 13 جويلية 1983 المعدل بالقانون 102-2005 المؤرخ في 11 فبراير 2005، المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين<sup>5</sup> والتي حددتها بخمس شروط أما في التشريع المصري جعلها ثمانية شروط يجب توافرها في من يريد شغل وظيفة عامة من خلال نص المادة 14<sup>6</sup> من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016<sup>7</sup> في حين نجد أن المشرع الجزائري على

<sup>1</sup>-محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص08.

<sup>2</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص196.

<sup>3</sup>-محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014، ص296.

<sup>4</sup>-loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi le pors. modifie par loi n°2005-102 du 11 février 2005.

<sup>5</sup>- عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجزائي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012، ص54.

<sup>6</sup>-أحكام المادة 14 كان منصوص عليها في المادة 20 من القانون 47 لسنة 1978 المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة الذي تم إلغائه بموجب المادة 02 من القانون رقم 81 لسنة 2016.

<sup>7</sup>-القانون 81 لسنة 2016 صادر في الجريدة الرسمية لدولة مصر عدد 43 مكرر (ا) في أول نوفمبر 2016.

غرار نظيره الفرنسي والمصري قد حدد خمس شروط للالتحاق بالوظائف العامة بموجب أحكام المادة 75 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الساري المفعول<sup>1</sup>.

في هذا الصدد يواكب المشرع الجزائري الأنظمة القانونية المقارنة الفرنسية والمصرية حول تقييد الالتحاق بالوظيفة العامة بمجموعة من الشروط الموضوعية الموحدة كشرط الجنسية، التمتع بالحقوق المدنية، عدم ارتكاب أي جرم يحول دون ممارسة الوظيفة، الخدمة الوطنية، السن، القدرة البدنية والذهنية، امتلاك قدرات علمية وفنية معينة. مع اختلاف في تطبيقاتها حسب خصوصية كل نظام قانوني.

### الفرع الأول: شرط الجنسية.

في الواقع جل الدول الحديثة تقريبا تشترط التمتع بالجنسية الوطنية في من يتولى وظيفة عامة، حيث تعتبر من الشروط الأولى لتولي الوظائف<sup>2</sup>، لذا نجد معظم الأنظمة القانونية تقيد دخول الوظيفة العامة بتمتع الشخص بجنسية دولته، وهو شرط طبيعي، ذلك أن مباشرة الوظائف العامة هو حق للمواطن أولا ورخصة لغير المواطن على سبيل الاستثناء وبصفة مؤقتة وعلى نحو تعاقدية ثانيا<sup>3</sup>، فإين اشتراط الجنسية لا يقتصر على الموظفين فحسب بل يتعداه ليشمل كافة أعوان الدولة عموما.

أن شغل الوظائف العامة هو مظهر لممارسة الحقوق السياسية التي ينبغي أن تكون قصرا على الوطنيين دون سواهم كما أن فرض هذا الشرط يستوجب وجود ولاء يربط بين الدولة وموظفيها ويفترض الشعور بالإخلاص للدولة التي ينتمي إليها ودليل ولاء<sup>4</sup>، غير انه إذا كانت الاستعانة بالعمالة الأجنبية طبقا لما تقتضيه القوانين والأنظمة فإن هذا الأمر يكون في إطار تعاون دولي، ومن ثم فإن الترشح لوظيفة عامة يتوقف على مدى ارتباط المرشح بالدولة وبخضوعه بصفة كاملة لقوانينها

<sup>1</sup>- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46 لسنة 2006.

<sup>2</sup>- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دون طبعة، طبع في الجزائر سنة 2012، ص 364.

<sup>3</sup>- عمر بن فتحي الخولي، أضواء على نظام الخدمة المدنية، ورقة بحث مقدمة لمندى الثقافة القانونية، جدة - المملكة العربية السعودية، 2015، ص 05.

<sup>4</sup>- نستذكر عند الحديث عن شرط الجنسية ما عبر عنه الدكتور سليمان الطماوي أن الدولة تفرض جنسيتها لتولي الوظائف العامة لاعتبارات تتعلق بأمنها وسلامتها.

وتشريعاتها<sup>1</sup>. ولإظهار السياسة المنتهجة في التوظيف من طرف الدولة الجزائرية لا بد من الوقوف على أسباب تبني التشريعات المقارنة لاسيما الفرنسي والمصري لفكرة حصر عملية التوظيف واقتصارها على الوطنيين دون الأجانب.

### البند الأول: شرط الجنسية في الأنظمة المقارنة

إن إثبات الجنسية هو الإلتزام بإقامة الدليل على ثبوت الجنسية أو نفيها بإتباع أحكام القانون الخاص بتلك الجنسية<sup>2</sup>. والمتعلق بالمسائل الموضوعية دون المسائل الإجرائية على إعتبار أن الأخيرة يسري عليها قانون المحكمة المرفوع أمامها النزاع، أما عن طرق إثباتها فهناك طريقين للإثبات:

- الطريق المباشر يصلح لإثبات الجنسية المكتسبة بإقامة الدليل على توافر شروط منح الجنسية كالإقامة لمدة محددة مع الحصول على الوثائق الثبوتية أو عن طريق إثبات الزواج من وطني للحصول على الجنسية.
- الطريق غير المباشر في إثبات الجنسية يصلح لإثبات الجنسية الأصلية فيكون على أساس حق الدم بإثبات جنسية الأصول التي انحدر منها.

بغض النظر عن طرق اكتساب الجنسية وطرق إثباتها التي تثير الكثير من الإشكالات عمدت اغلب تشريعات العالم على إدراج شرط الجنسية كشرط أساسي لتقلد الوظائف العامة في الدولة ولتبيان ذلك نستعرض فيما يلي مدى أخذ كل من المشرع الفرنسي والمصري لشرط الجنسية في عملية التوظيف.

أما بالنسبة لفرنسا فقد ظل الفقه الفرنسي ولوقت طويل منقسما حول ما إذا كان الالتحاق بالوظيفة العامة حق من حقوق الإنسان مفتوح للأجانب أم هو حق للمواطن قاصر على حاملي الجنسية الفرنسية فقط<sup>3</sup> كما لم تقدم المعاهدات الأوروبية للمحافظة على حقوق الإنسان أية مساعدة بهذا الصدد ولذلك ظل شرط الجنسية في فرنسا قائما وإلى يومنا هذا حيث جسدت المادة<sup>4</sup> 05 من القانون المتعلق

<sup>1</sup>- سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2015، ص198.

<sup>2</sup>- ناصف حسام الدين فتحي، نظام الجنسية في القانون المقارن، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

<sup>3</sup>- loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, jorf n°0064 du 17 mars 1998.

<sup>4</sup>- article: 05 de la loi n° 83-634 précité est modifié par loi n°2005-102 du 11 février 2005-art. 31.

بحقوق وواجبات الموظفين هذا الموقف بنصها على انه "لا يمكن لأحد اكتساب صفة الموظف ما لم يتمتع بالجنسية الفرنسية "

في الواقع أن اشتراط الجنسية للالتحاق بالوظائف العامة في فرنسا هو شرط يتعارض مع مبدأ حرية تنقل الأشخاص الذي تنص عليه المادة 39 من اتفاقية الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>، غير أن موقف الدولة الفرنسية تغير بعد قيام الاتحاد الأوروبي وعرف نوعا من الانفتاح تجسد في قانونها الداخلي بعد تبني مبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية المنصوص عليه في المادة 12 من الاتفاقية المنشأة للإتحاد الأوروبي ومبدأ حرية حركة المستخدمين في نص المادة 39 من نفس الاتفاقية.<sup>2</sup>

وتتمثل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في 28 دولة آخرهم كانت كرواتيا التي انضمت في 01 يوليو 2013، تأسس بموجب معاهدة ماستريخت الموقعة عام 1992 وعلى إثر ذلك استفاد من فتح الوظيفة العامة رعايا الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي انطلاقا من سنة 1996.

إن الالتحاق بالوظيفة العامة كموظف أو متعاقد في فرنسا يخضع لشروط عامة موحدة بالنسبة للوظائف العامة الثلاث<sup>3</sup> وبالتالي حتى تصبح موظفا وفق النظام القانوني الفرنسي يشترط أن تكون فرنسا أو أوربيا أي أن كل مرشح للتوظيف يجب أن يكون فرنسي الجنسية أو مواطن من الفضاء الاقتصادي الأوروبي أو مواطن سويسري<sup>4</sup>، كما أن شرط الجنسية يجب أن يتوفر يوم التسجيل في مسابقة الدخول إلى الوظيفة العامة، باستثناء بعض المناصب السيادية مقصورة على الفرنسيين فقط دون غيرهم.

بعد البحث في النصوص القانونية الفرنسية نجد ان المشرع الفرنسي قد ذهب أبعد من متطلبات الاتحاد الأوروبي في بعض القطاعات ففتح الباب واسعا لدخول الأجانب إلى هذه الوظائف العامة مهما

<sup>1</sup>-Pierre Tilifine, le statut général de la fonction publique hospitalière, les règles juridiques applicables aux fonctionnaires hospitalières, édition heures de France, paris, 2006, p18.

<sup>2</sup>-les traites constitutifs de l'union européenne sont (traite de mastricht1992-traite d'amsterdam1997-traite de Nice -traite de Lisbonne2007).

<sup>3</sup>-Sylvia Calmes-Brunet, la fonction public territoriale –contexte, recrutement et avenir, presses universitaire de Rouen et du havre, France, 2013.p123.

<sup>4</sup>-القانون المؤرخ في 26 جويلية 1991 يضيف إلى قانون 1983 المتعلق بالقانون الأساسي العام في المادة 05 مكرر استثناء آخر لا يتعلق إلا برعايا الاتحاد الأوروبي.

كانت جنسيتهم<sup>1</sup>، وبالتالي تبقى هذه الأخيرة مفتوحة على أساس المسابقة لكل مرشح مهما كانت جنسيته وتتجلى في الاستثناءات التالية:

• حالة القانون التوجيهي للتعليم العالي رقم 68-968 المؤرخ في 12 نوفمبر 1968 المعدل سنة 1968 أصبح شغل وظائف التعليم العالي مفتوحا لكل الأجانب<sup>2</sup>

• الباحثين في CNRS المادة 22 من المرسوم 84-1185 المؤرخ في 28 ديسمبر 1984 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بموظفي CNRS، هذه الوضعية كانت متبناة قبل مجلس الدولة قبل الحرب<sup>3</sup> وأخذت من طرف المشرع بعد ذلك في نص المادة 23 من القانون 46-2294 المؤرخ في 19 أكتوبر 1946.

• البرلمان الأوروبي يتراجع عن غلق عملية التوظيف لمصلحة الأجانب الذين لهم جنسية إحدى الدول الأعضاء الاتحاد الأوروبي القانون رقم 91-715 المؤرخ في 26 جويلية 1991<sup>4</sup> وأيضا الذين لهم جنسية إحدى دول أعضاء الفضاء الاقتصادي الأوروبي القانون رقم 96-1093 المؤرخ في 16 ديسمبر 1996.

تم تعميم مبدأ فتح الوظائف العامة لرعايا الاتحاد الأوروبي بموجب القانون رقم 2005-843 المؤرخ في 26 جويلية 2005 الذي عدل المادة 05 مكرر من القانون المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين<sup>5</sup>، كما جاء في مضمون القانون الاتحادي ب أنه يمنع إقصاء رعايا الاتحاد الأوروبي من الوظائف العامة في الدول الأعضاء وأن يخضع رعايا الدول الأعضاء في مجال التوظيف لنفس الشروط التي يخضع لها الوطنيون<sup>6</sup> إلا إذا كانت هذه الوظائف تنطوي على ممارسة أعمال لصيقة بالسيادة أو يتمتع صاحبها بامتيازات السلطة العامة كالمستخدمين العسكريين ومحافظي الشرطة والقضاة والمفتشين العماليين إلى غير ذلك.

<sup>1</sup>-Luc Rouban, Idées reçues les fonctionnaires, le cavalier bleu éditions, France, 2001.p 26.

<sup>2</sup>-Leo Kibler, Rene Lasserre, Marie Helene Poutrat, modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne, travaux et documents du crac, c/o université de Cergy Pontoise.2007 p25.

<sup>3</sup>-ce, avis, 27 décembre 1934, d. 1935 p. 37, revue critique de droit international prive 1936 p. 438.

<sup>4</sup>-loi n° 91-715 du 26 juillet 1991.

<sup>5</sup>-la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire a la fonction publique.

<sup>6</sup>-guide méthodique a l'attention des administration sur les méthodes de recrutements, de reclassement et de reprise de services des ressortissants européens, ministère de la fonction publique, édition 2016, page 08.

كما يعتبر مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 31 جانفي 2002 تحت رقم 366313 أن بعض القطاعات الوزارية يمكن أن تكيف بأنها سيادية بغلقها بالنسبة للرعايا الأجانب والتي تتمثل في الدفاع، الميزانية، الاقتصاد، العدالة، الداخلية، الشرطة والشؤون الخارجية.

غير أن الالتحاق بالشغل كمتعاقد لا يشترط الجنسية للعمل كعون متعاقد فعليه فقط أن يملك بطاقة إقامة تسمح له بالعمل في فرنسا.<sup>1</sup>

**إستثناء الوظائف السيادية:** وباستقراء المادة 05 من القانون 83-613 المذكور سابقا ونص المادة 01 من المرسوم 2010-311 المؤرخ في 13 جويلية 2010<sup>2</sup> نجد أنه استثنى الوظائف السياسية حيث أن شغل الوظائف العامة في النظام القانوني الفرنسي مقصور على حاملي جنسية الدولة الفرنسية أو إحدى دول الاتحاد الأوروبي أو دولة عضو في معاهدة الفضاء الاقتصادي الأوروبي باستثناء تلك الوظائف التي لا تنفصل عن ممارسة السيادة أو تتضمن مشاركة مباشرة أو غير مباشرة لامتيازات السلطة العامة للدولة أو إحدى الجماعات المحلية<sup>3</sup>.

أعطى مجلس الدولة الفرنسي ر أيا بمناسبة طلب قدم من طرف الوزير الأول في الحكومة الفرنسية حول إمكانية تعيين أحد الرعايا غير الفرنسيين في منصب الرئيس المدير العام للوكالة الوطنية للبحث العلمي.<sup>4</sup>

بالاستناد إلى المادة 03 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789<sup>5</sup>، قرر مجلس الدولة أن مصدر كل سيادة هو الأمة وكذا بالاستناد على المادة 03 من دستور 1958 الفقرة الأولى<sup>1</sup>، التي تقر بأن السيادة ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثليه وبواسطة الاستفتاء.

<sup>1</sup>-Pierre Gevart, tout savoir sur la fonction publique pour briller aux concours, éditions l'étudiant, France, 2006.p89

<sup>2</sup> -décret n° 2010-311relatif au mobilités de recrutement et d' accueil des ressortissants des états membres de l union européenne ou d' autre état partie a l' accord sur l espace économique européen dans un corps, un cadre d emploi ou un emploi de la fonction publique.

<sup>3</sup>-guide méthodique a l'attention des administration sur les méthodes de recrutements, de reclassement et de reprise de services des ressortissants européens, ministère de la fonction publique, édition 2016, page 09.

<sup>4</sup>-conseil d'état, section de l'administration assemblée générale, séance du 11 septembre 2014, requête numéro 389022

<sup>5</sup>-l'article 3 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce que: « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation »

مبدأ السيادة كما تم تفسيره من قبل المجلس الدستوري الفرنسي في القرار رقم 98-399 المؤرخ في 1998/05/05 بأنه من حيث المبدأ لا يمكن الإسناد إلى الأجانب أو ممثلي الهيئات الأجنبية مناصب لا تنفصل بطبيعتها عن السيادة أو لصيقة بالسيادة أو مناصب سيادية<sup>2</sup>. في نفس السياق نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي فتح بعض الوظائف العامة لرعايا دول الاتحاد حيث جاء في أحد قراراتها<sup>3</sup> أنه يمكن فتح بعض المناصب لرعايا دول الاتحاد الأوروبي أو رعايا الفضاء الاقتصادي الأوروبي، وذلك طبقاً لنص المادة 45 الفقرة 04 من إتفاقية سير عمل الإتحاد<sup>4</sup>.

تطبيقاً لهذا الاجتهاد القضائي فتح القانون باب التوظيف في الوظائف العامة لمواطني الاتحاد الأوروبي والفضاء الاقتصادي الأوروبي مع وضع حدين لذلك، حيث إذا كان بمفهوم المادة 05 من القانون 83-634<sup>5</sup> المتعلق بحقوق وواجبات الموظف مع الأخذ بعين الاعتبار التدابير المقررة في المادة 05 مكرر<sup>6</sup> والتي تعتبر استثناء عن مبدأ شرط الجنسية الفرنسية والتي حاول من خلالها المشرع الفرنسي التماسي مع القانون الأوروبي وأخذ التزامات الدولية (مع أعضاء دول الاتحاد) بعين الاعتبار على الخصوص في مجال فتح الوظائف العامة أمام الأجانب لا سيما رعايا الاتحاد الأوروبي والفضاء الاقتصادي الأوروبي، جاء فيها أن مواطني الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي من غير الفرنسيين

<sup>1</sup>-l'article 3 de la constitution de 1958 dispose quant a lui, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum ».

<sup>2</sup>-conseil constitutionnel dans sa decision n° 98-399 dc du 5 mai 1998, qu'« en principe ne sauraient etre confiees a des personnes de nationalite etrangere, ou representant un organisme international, des fonctions inseparables de l'exercice de la souverainete nationale ».

<sup>3</sup>-arret c-149/79 du 17 decembre 1980 commission c/ royaume de belgique, la cour de justice de l'union europeenne a limite cette restriction aux emplois « qui comportent une participation, directe ou indirecte, a l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des interets generaux de l'etat ou des autres collectivites publiques. de tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarite a l'egard de l'état ainsi que la reciprocite des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalite ».

<sup>4</sup>-l'article 45 paragraphe 4 du traite sur le fonctionnement de l'union europeenne prevoit que les droits lies a la libre circulation des travailleurs ne sont pas applicables aux « emplois dans l'administration publique »

<sup>5</sup>-la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 precitee.

<sup>6</sup>-la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire a la fonction publique, que « les ressortissants des etats membres de la communaute europeenne ou d'un autre etat partie a l'accord sur l'espace economique europeen autres que la france ont acces, dans les conditions prevues au statut general, aux corps, cadres d'emplois et emplois. toutefois, ils n'ont pas acces aux emplois dont les attributions soit ne sont pas separables de l'exercice de la souverainete, soit comportent une participation directe ou indirecte a l'exercice de prerogatives de puissance publique de l'etat ou des autres collectivites publiques ».



يمكنهم التوظيف في الوظيفة العامة مع إحترام التدابير المقررة في القانون الأساسي لكنه وضع حدين لذلك:

1 - إذا كانت الوظيفة المراد شغلها لا تتفصل عن السيادة.

2 - الوظيفة العامة المراد شغلها مرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر مع امتيازات السلطة العامة المخولة لشاغلها.<sup>1</sup>

ومن هنا جاء إستثناء الوظائف الحساسة<sup>2</sup> مثل الدفاع، الميزانية، الاقتصاد، العدالة، الداخلية، الشرطة والشؤون الخارجية، فإنها تظل بالرغم من كل ذلك لصيقة بمفهوم السيادة وبالتالي لا يمكن أن تسند لغير الفرنسيين.<sup>3</sup>

أما في مصر فقد تبني القضاء المصري الجنسية الظاهرة (حيازة حالة) و اعتمدها وسيلة من وسائل إثبات الجنسية حيث أقر الدستور المصري لسنة 1923 حيازة الجنسية المصرية صراحة في المادة الثالثة منه التي قصرت حق تولي الوظائف العامة مدنية كانت أم عسكرية على المصريين وحدهم ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون<sup>4</sup>، كما لم تحتوي الدساتير المصرية لسنوات 1956، 1964، 1971 من نص مماثل له.

في حين نصت المادة 09 من القانون رقم 62 لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية صراحة على انه لا يجوز للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية التمتع بحق تولي الوظائف إلا بعد انقضاء 05 سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضوا في أي هيئة نيابية قبل مضي 10 سنوات من التجنس.

غير أنه يجوز إعفاء بعض الأفراد من قيد الجنسية أو الأقدمية بموجب<sup>5</sup>:

- قرار من وزير الداخلية لمن انظم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب في صفوفها.

<sup>1</sup>-conseil de l'europe impact de la convention europeenne des droits de l'homme dans les etats parties – exemple choisi.s, imprime dans les ateliers du conseil de l'europe, 2016. p06

<sup>2</sup>-les missions confiees aux ministeres charges de la defense, du budget, de l'economie et des finances, de la justice, de l'interieur, de la police et des affaires etrangeres

<sup>3</sup>-daphne latour, pierre-edouard gondron de robert, la lutte contre la corruption en france -2013 une annee decisive, o pt.p12.

<sup>4</sup>-أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري-الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، دون طبعة، 1997، القاهرة.ص108.

<sup>5</sup>-أنور احمد رسلان، المرجع السابق، ص110.

- بقرار من رئيس الجمهورية للإعفاء من القيد السابقين.

يبدو جليا أن سبب وضع قيد الأقدمية مرده التحقق من ولاء الأجنبي لمصر وذلك بانضمامه ومحاربته في صفوف القوات المصرية ما لا يدع أي شك في ولاء المتجنس لوطنه الجديد.

بيد أن المشرع المصري أورد استثناءان على قيد الجنسية في تولي الوظائف هما<sup>1</sup>:

**الاستثناء الأول** مبعثه الانتماء القومي لمصر إلى أمتها العربية حيث يجوز تعيين مواطني الدول العربية وموظفين عموميين في مصر إذا كانت هذه الدول العربية تعامل الرعايا المصريين بالمثل نذكر على سبيل المثال معاملة السودانيين الموجودين في الخدمة معاملة المصريين وكذلك إجازته تعيين الفلسطينيين في وظائف عامة في مصر حسب ما تضمنته المادة 14 من قانون الخدمة المدنية السالف الذكر المتعلقة بشروط التعيين في الوظائف في شرطها الأول ان يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية. **الاستثناء الثاني** مبعثه حالة الضرورة التي تلجئ الإدارة إلى تعيين موظفين أجانب نظراً لحاجتها إلى خبراتهم<sup>2</sup>.

غني عن القول أنه لإثبات الجنسية يتم أيضاً بالاطلاع على البطاقة الشخصية أو العائلية وجواز السفر وقد تطلب بعض الإدارات شهادة إدارية تثبت انتماء راغب الالتحاق بالوظيفة بجنسية الدولة التي سوف يوظف فيها وفي حالة الشك في التمتع بالجنسية، مثل وجود إختلاف بين الأوراق الرسمية المقدمة، يتم إثبات هذه الجنسية بشهادة يتم الحصول عليها من وزير الداخلية مقابل أداء رسم معين<sup>3</sup>.

### البند الثاني: شرط الجنسية في النظام القانوني الجزائري.

بالرجوع إلى المادة 33 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم<sup>4</sup> نجدها قد أسندت مهمة تعريف الجنسية للقانون بنصها " إن الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون " كما أن النص الدستوري<sup>1</sup> لا يميز بين من يحمل الجنسية الجزائرية الأصلية وبين من اكتسبها.

<sup>1</sup> - المادة 20 من قانون العاملين المدنيين المصري .

<sup>2</sup> - pierre gevert, bien se preparer au oraux de la fonction publique, éditions l'étudiant, france, 2007.p55

<sup>3</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص 676.

<sup>4</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج ر مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، العدد 76، معدل بموجب القانون 02-03، جر مؤرخة في 10 افريل 2002، العدد 25، والقانون 08-19، ج ر مؤرخة في 16 نوفمبر 2008، العدد 63، والقانون 16-01، ج ر، مؤرخة في 06 مارس 2016، العدد 14.

من المؤكد أن الدواعي والبواعث الوطنية تجعل الموظف حريصا على تحقيق المصلحة العامة للدولة التي ينتمي إليها لذا نجد أن المشرع الجزائري لم يخرج عن هذا المبدأ بالنص صراحة واستقر عليه باشرطه الجنسية في كل النصوص المتعلقة بالدولة الجزائرية بدءا من الأمر رقم **66-133** المؤرخ في **1966/06/02** المتعلق بالقانون العام للوظيفة العمومية في المادة **25** الفقرة **01** التي جاء في نصها "لا يمكن لأي شخص ان يعين في وظيفة عمومية إذا لم تكن لديه الجنسية الجزائرية منذ عامين على الأقل" وبقي هذا الشرط راسخا في التشريعات الوظيفية اللاحقة له، حيث لم يأخذ المرسوم رقم **59/85** المؤرخ في **23** مارس **1985** المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية نفس المأخذ بتخليه عن هذا الشرط<sup>2</sup>، وصولا إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العامة لسنة **2006** الساري المفعول الذي رسخه أيضا في نص المادة **75** كمبدأ عام وتاركا بذلك تقدير إدراج بعض القيود عند الاقتضاء للقوانين الأساسية الخاصة<sup>3</sup>.

إذا كان هذا الشرط هو الأصل في القانون الجزائري طبقا للنصوص السالفة الذكر ف إنه ترد عليه بعض الاستثناءات نورد منها ما يلي:

• ما تضمنته المادة **75** من الأمر رقم **66-133** المتعلق بالقانون العام للوظيفة العمومية لسنة **1966** باشرط أقدميه تقدر بأكثر من سنتين على حيازة الجنسية الجزائرية وإعفاء بعض الأشخاص من شرط الأقدمية بحكم مشاركتهم في حرب التحرير الوطنية والأشخاص التابعين للوظيفة الوطنية بتاريخ نشر قانون الوظيفة العامة لسنة **1966** ويثبتون اكتسابهم الجنسية الجزائرية بتاريخ **31** ديسمبر **1966**.

ما تضمنته المادة **31** من القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العامة لسنة **1985** من تخلي عن شرط أقدمية الجنسية المكتسبة كشرط مسبق لتولي الوظائف العامة ترك السلطة التقديرية للنصوص التطبيقية الخاصة، بنصها أن القوانين الأساسية الخاصة تحدد عند الاقتضاء شروط

---

<sup>1</sup>-التشريع الذي يحكم الجنسية في الجزائر هو الأمر **70-86** المؤرخ في **15** ديسمبر **1970** المعدل والمتمم بموجب الأمر **05-01** المؤرخ في **27** فبراير **2005** الذي من خلاله لم يعد جزائريا أصلا فقط من ينحدر من أب جزائري كما كان عليه الوضع من قبل، بل صار جزائريا بالانتماء على أساس الدم من ولد من أب جزائري أو أم جزائرية..

<sup>2</sup>-رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر **06-03** المؤرخ في **15** جويلية سنة **2006** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دون طبعة، دار النهضة للنشر والتوزيع، **2015**، ص **42**.

<sup>3</sup>- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص **1898**.

الأقدمية في اكتساب الجنسية الجزائرية ببعض أسلاك الموظفين، ما يفسر أن المشرع إعتبر الجنسية شرطا استثنائيا في هذا القانون يلجا اليه عند الاقتضاء وفي أسلاك خاصة فقط<sup>1</sup>.

وبذلك يمكن القول بأن شرط الاقدمية قد تم الاستغناء عنه في المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية<sup>2</sup>

• كما يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى مخالفة بعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك لما نصت عليه أحكام الأمر 06/03، كالمرسوم التنفيذي 167/08 المؤرخ في 07/06/2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون حيث اشترطت المادة 24 من صراحة مدة 05 سنوات على الأقل من التجنس للالتحاق بالوظيفة.

الجدير بالذكر ما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 04 بتاريخ 22 أوت 2004 الذي أصدره بمناسبة مراقبة القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء حيث ذهب إلى القول:

"اعتبار أن المشرع عندما اشترط لتوظيف الطلبة القضاة التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ 10 سنوات<sup>3</sup> على الأقل قد خالف أحكام الدستور. خاصة المادة 29 منه والتي تنص على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن التذرع بأي شرط أو ظرف للإخلال بهذا المبدأ واعتبار أن قانون الجنسية الصادر بموجب الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المعدل والمتمم ينص على مبدأ عام في المادة 15 منه يقضي بتمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من يوم اكتسابها"<sup>4</sup>

- أخيرا استقر المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 على النص صراحة في المادة 75 على اشتراط الجنسية للتوظيف كمبدأ عام دون الخوض في تفصيلاته تاركا بذلك تقدير إدراج بعض القيود عند الاقتضاء للقوانين الأساسية الخاصة.

<sup>1</sup> - كما هو الشأن بالنسبة لمستخدمي أسلاك الدبلوماسية والقنصلية 04 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 1966.

<sup>2</sup> - رشيد حباني، المرجع السابق، ص 42.

<sup>3</sup> - منشور وزاري مشترك يحمل رقم 606 بتاريخ 2002 المتعلق بتوظيف المستخدمين الأجانب في المؤسسات والإدارات العمومية.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 93.

مع إشتراط الجنسية الجزائرية لتولي وظائف عامة يمكن للدولة الاستعانة بأعوان أجانب في إطار الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف للتعاون التقني والعلمي والثقافي، أو ما يعرف بالقانون العام.

هناك وضعية تسمى "الخدمة الوطنية" بالنسبة لمن استدعي لأداء الخدمة العسكرية حيث يحتفظ فيها بالترقية في الدرجات وفي التقاعد غير انه لا يستفيد من الراتب ويعاد إدماجه في الرتبة الأصلية عند قضاء فترة الخدمة الوطنية بقوة القانون ولو كان زائدا، كما له الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله من قبل إذا كان المنصب شاغرا أو منصب يعادله إذا كان غير ذلك.

### الفرع الثاني: شرط التمتع بالحقوق المدنية.

يعنى بالحقوق المدنية مجموع الحقوق التي منحت بموجب القانون من قبل الدولة لجميع المواطنين ضمن الحدود الإقليمية والتي تسعى إلى تحقيق مصالحهم مثل حق التملك، العمل، التنقل، الحياة، تكوين أسرة، العيش الآمن وحرية التعبير<sup>1</sup>، فيعد حق تولي وظيفة أو منصب في الدولة من بين أهم الحقوق المدنية التي يتمتع بها المواطن غير انه يمكن أن تسلب نظير اقتراف الشخص لجناية أو بعض الجنح المنصوص عليها قانونا طبقا لقانون العقوبات<sup>2</sup>

ويتم إثبات التمتع بالحقوق المدنية بتقديم صحيفة السوابق القضائية التي تصدر من المحكمة المطلوبة للالتحاق في إدارة أو مؤسسة عمومية قصد التأكد من عدم حرمان المعني بالأمر من هذه الحقوق بمقتضى حكم قضائي.

### البند الأول: شرط التمتع بالحقوق المدنية في الأنظمة المقارنة.

إن تحسين وتطوير الجهاز الإداري يتوقف على مدى الاستثمار الفعال للعنصر البشري كمحرك حيوي للتنمية الإدارية، فالموظف هو المؤتمن على تحقيق مصالح الأفراد فإذا لم يحسن اختياره بانتقاء أحسن العناصر فسد الوظيف العام، وتفاديا لذلك استوجبت أغلب التشريعات في

<sup>1</sup> -رشيد حبانى، المرجع السابق، ص43.

<sup>2</sup> -فاطمة الزهرة جدو، إيمان العيداني، سلطنة سكفالي، النظام القانوني للوظيفة العامة وفقا للأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دون طبعة، دار بلقيس، دار البيضاء - الجزائر، دون سنة طبع، ص78.

شروطها للالتحاق بوظائفها العامة أن يقدم المرشح شهادة سوابق قضائية خالية من أي ملاحظة تنتافي مع الوظيفة المراد شغلها، فإن اشترطت هذه الأخيرة ضمن محتويات الملف الإداري للمرشح يهدف بالضرورة إلى التأكد من عدم ارتكاب هذا الأخير لأي جريمة من جهة ومن جهة أخرى عدم تعرضه إلى أي عقوبة جزائية تحول بينه وبين ممارسته للوظيفة المرشح لها<sup>1</sup>.

أما النظام القانوني للوظيفة العامة في فرنسا لا يسمح باكتساب صفة الموظف لأي شخص كان إلا إذا كان متمتعاً بحقوقه المدنية وهذا الشرط بقي دائماً موجوداً لاسيما في القانون الأساسي لسنة 1946، كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 05 جانفي 1977 أن الشطب من قائمة انتخابية كاف لزوال صفة الموظف، ذلك ما تضمنه نص المادة 05 في فقرتها الثانية من القانون<sup>2</sup> المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين والتي جاء فيها:

"مع مراعاة أحكام المادة 05 مكرر<sup>3</sup> لا يمكن لأي احد اكتساب صفة الموظف: "...إذا كان غير متمتعاً بالحقوق المدنية...." حتى تصبح موظفاً أو عوناً متعاقداً<sup>4</sup> يجب أن تتمتع بالحقوق المدنية والانتخابية في فرنسا أو في البلد الأصلي و أن لا يكون موضوع إدانة مسجلة في الصحيفة رقم 02 والتي تتعارض مع الوظيفة المزمع شغلها.

في الواقع، عند إدراج الإدانة الجزائية في صحيفة السوابق القضائية رقم 2 يتعين على الإدارة فصل الموظف المحروم من حقوقه المدنية<sup>5</sup>. باعتبار أن فقدان ممارسة الحقوق المدنية<sup>6</sup> يستلزم الإنهاء

---

<sup>1</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص202

<sup>2</sup>-article 05 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 precitee:

"sous reserve des dispositions de l'article 5 bis nul ne peut avoir la qualite de fonctionnaire : ...

-s'il ne jouit de ses droits civiques ..."

<sup>3</sup>-article 5 de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est modifiee par loi n°2005-102 du 11 fevrier 2005-art. 31 et par loi 2005-102 2005-02-11 art. 31 1° jorf 12 fevrier 2005.

<sup>4</sup>-decret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions generales applicables aux agents contractuels de l'etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique de l'etat et decret n°88-145 du 15 fevrier 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiee portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale et decret n° 91-155 du 6 fevrier 1991 relatif aux dispositions generales applicables aux agents contractuels des etablissements mentionnes a l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiee portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique hospitaliere.

<sup>5</sup>-C.E. 28 fevrier 1990, franck, req. 104033.

<sup>6</sup>-en droit francais.la privation des droit civiques est une peine complimentaire dans certains cas, pour les crimes c'est automatique.

الدائم للمنصب في الوظائف العامة وفي هذه الحالة لا تملك الهيئة المستخدمة أي سلطة تقديرية لأن أحد شروط الالتحاق بالوظيفة العامة غير متوفر<sup>1</sup>.

لقد أقر المشرع الفرنسي من خلال قانون 1959 المتعلق بالوظيفة العامة للإدارة الحق في طلب الاطلاع على صحيفة السوابق العدلية رقم 01 و 02 الخاصة بالمرشح لأحد وظائفها العامة كما منح للجنة الترقية سلطة تقديرية للفصل في مسألة الإدماج المباشر للمتربصين تقديرا منها لغياب الخطأ البين في تقدير القرار المبعد للمرشح المتربص<sup>2</sup>.

على غرار ذلك إرث المشرع المصري تواجد حسن السيرة والسلوك في مرشحيه لتقلد وظائف عامة، ذلك أن الموظف العام هو موضوع ثقة الدولة والمواطنين على حد سواء<sup>3</sup>، مما يستلزم أن يكون ذا خلق قويم وذلك حسب ما نص عليه قانون سنة 2016 في مادته 14 في فقرته الثانية: " أن يكون محمود السيرة، حسن السمعة ". كما أورد المشرع المصري شرط عدم سبق الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وعدم سبق الفصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي لم تمضي على صدوره 04 سنوات على الأقل.

جعل المشرع المصري شرط التمتع بالحقوق المدنية من أولوياته في التوظيف باعتبار أنه أورد ضمن المادة 14 ثلاثة شروط مرتبطة ارتباطا وثيقا به حيث جاء في نصها:

- 1- أن يكون محمود السيرة، حسن السمعة
- 2- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره
- 3- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل..."

توقيع الحرمان من الالتحاق بالوظائف العامة جراء عقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف على الشخص يعد دليلا قاطعا على أنه ليس أهلا لتولي الوظيفة العامة التي تتطلب قدرا معيناً من الاستقامة

<sup>1</sup>-timsit gerard, 1978, les principes généraux du droit français de la fonction publique, volume 19, numéro 02, les cahiers de droit, p04.

<sup>2</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص203.

<sup>3</sup>-محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص365.

والسلوك السوي<sup>1</sup> وفي هذا الصدد يكون قد جاء هذا القانون رحيمًا ومتسامحًا مع المرشح المحكوم عليه بعقوبة الجنائية أو بعقوبة الحبس في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، فقد أورد المشرع المصري استثناءات يرفع بهما الحرمان من التعيين في الوظيفة العامة تتمثل **الحالة الأولى** في شمول الحكم بوقف التنفيذ فيجوز تعيين المرشح بعد موافقة السلطة المختصة " الوزير، المحافظ، رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة "، **والحالة الثانية** إذا حكم على المرشح مرة واحدة فقط، فإن ذلك لا يحول دون التعيين بشرط ألا يتعارض ذلك مع مقتضيات الوظيفة المراد شغلها<sup>2</sup>.

### **البند الثاني: شرط التمتع بالحقوق المدنية في النظام القانوني الجزائري.**

تبقى هذه الحقوق مضمونة للمواطنين في النظام القانوني الجزائري ولا يمكن المساس بها إلا عن طريق القانون أو بقرار صادر عن محكمة جنائية، كما يعتبر حق الانتخاب من بين الحقوق المدنية وبفقدان هذا الحق يصبح الشخص غير مؤهل للتعيين في وظيفة عامة<sup>3</sup>.

رتب المشرع الجزائري في المادة **09** من القانون رقم **06-23** المؤرخ في **20** ديسمبر **2006**

المعدل والمتمم لقانون العقوبات على الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية حسب الفقرة الأولى من نفس المادة العزل والإقصاء من جميع الوظائف والمناصب التي لها علاقة بالجريمة.

يثبت التمتع بالحقوق المدنية بتقديم صحيفة السوابق القضائية رقم **03** صادرة عن إحدى

الجهات القضائية خالية من أي حكم قضائي يقضي بحرمان الشخص من التمتع بحقوقه المدنية، ولا يدرج في هذه الصحيفة إلا الأحكام النهائية التي لم يحمها رد الاعتبار والتي لم يشملها وقف التنفيذ<sup>4</sup>.

الجدير بالملاحظة أن المادة **03** من الأمر **72-50** المؤرخ في **05** أكتوبر **1972** المتعلق

بتقديم الورقتين **2** و **3** من صحيفة السوابق القضائية وبآثارها، تؤكد أن "الإشارات إلى الإدانات المقيدة في الورقتين **2** و **3** من صحيفة السوابق القضائية المطلوبتين للحصول على وظيفة، لا يمكن أن تشكل بأية صفة مانعا لتوظيف الأشخاص الذين تتعلق بهم".

<sup>1</sup>-انور احمد رسلان، المرجع السابق، ص 120.

<sup>2</sup>-محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 364.

<sup>3</sup>-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 96.

<sup>4</sup>-رشيد حباني، المرجع السابق، ص 43.



كما تنص المادة **04** من ذات الأمر على أنه " بالنسبة لأصناف الوظائف التي تقتضي بعض المسؤولية لا يكون لفحص ورقة صحيفة السوابق القضائية أثر آخر غير امتناع الهيئة صاحبة العمل عن إسناد مهام ذات مسؤولية أو وظائف لا تتفق مع المخالفة المرتكبة، إلى أشخاص لهم سوابق قضائية وذلك طيلة مدة معينة للاختبار "

ينادي الحقوقيون في هذا الصدد بضرورة إعادة النظر في الأمر **72-50** المشار إليه بخصوص تدوين بعض الإدانات الخاصة بمادة المخالفات والجنح التي لا تعتبر خطيرة في صحيفة السوابق القضائية بمنح السلطة التقديرية لقاضي الجنح والمخالفات عند النطق بالحكم بالأمر بعدم إظهار العقوبة بصحيفة السوابق العدلية رقم **03** والاكتماء بتدوينها في الصحيفتين **01** و **02** اللتان تبقيان سريتان.

حيث جاء في نص المادة **03** من الأمر رقم **72-50** المؤرخ في **05** أكتوبر **1972** والمتعلق بتقديم الورقتين **02** و **03** من صحيفة السوابق القضائية وبآثارها، ما يلي:

" الإشارات إلى الإدانات المقيدة في الورقتين **02** و **03** من صحيفة السوابق القضائية المطلوبتين للحصول على وظيفة لا يمكن أن تشكل بأية صفة مانعا لتوظيف الأشخاص الذين تتعلق بهم" ، كما تضمن نص المادة **04** من نفس الأمر ما يلي:

"وبالنسبة لأصناف الوظائف التي تقتضي بعض المسؤولية لا يكون لفحص ورقة صحيفة السوابق القضائية أثر آخر غير امتناع الهيئة صاحبة العمل عن إسناد مهام ذات مسؤولية أو وظائف لا تتفق مع المخالفة المرتكبة إلى أشخاص لهم سوابق قضائية وذلك طيلة مدة الاختبار "

ومنه يمكن ذكر بعض الأمثلة التطبيقية كحرمان المرشح المحكوم عليه نهائيا بتهمة الاختلاس أو السرقة من شغل وظيفة تتعلق بتسيير أموال عمومية وحرمان أيضا كل محكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية في جرائم تتعلق بالآداب العامة من الترشح لشغل وظيفة تربوية أو تعليمية<sup>1</sup>.

لاشك ان حرمان الشخص من حقوقه المدنية ينجم عنه عدم أهليته لتولي وظيفة عامة، وبالتالي فلين نظرة المواطن للوظيفة ستتأثر وتهتز إن سمحت الدولة لأصحاب السوابق القضائية الالتحاق

<sup>1</sup> -رشيد حبان، المرجع السابق، ص42.

بالوظيفة العامة والمساهمة في تأدية خدمة المرفق العام، كما أن الوظائف أسرار وأمانات وواجبات وهذا ما لا يمكن أن يؤتمن عليه صاحب السوابق العدلية<sup>1</sup>.

لم يشترط المشرع الجزائري أن تتضمن صحيفة السوابق القضائية للمرشح حكما في جناية أو جنحة حتى يمنعه ذلك من الالتحاق بالوظيفة المرشح لها، وذلك ما نص عليه الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي من خلال المادة 75 منه في فقرتها الثالثة، إذ ترك المجال فيها واسعا عندما استعمل مصطلح ملاحظات بمعنى حتى المخالفات التي قد تتعارض مع الوظيفة المراد الالتحاق بها.

### الفرع الثالث: شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية.

إن التشريعات والقوانين المختلفة سواء الحالية أو السابقة حين فرضها لشرط التسوية القانونية اتجاه الخدمة الوطنية للترشح لوظيفة عامة لا تستهدف حرمان بعض الفئات من المواطنين الراغبين في الالتحاق بها وإنما تسعى بذلك إلى إثبات ولاء الشخص إلى دولته بالمساهمة في حمايتها وبناءها، وذلك ما يعطي المواطنين شعورا قويا بالانتماء للوطن، فكل مرشح لوظيفة عامة مطالب بتوضيح حالته اتجاه الخدمة الوطنية<sup>2</sup>، غير أن كل دولة تستقل في قوانينها الداخلية بكيفية تسوية هذه الوضعية وطرق إثباتها وسنوضح ذلك في القانون الجزائري مقارنة بالقانون الفرنسي والمصري.

### البند الأول: شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية في الأنظمة المقارنة.

يشترط كل من المشرع الفرنسي والمصري شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية لتقلد الوظائف العامة غير انه من الناحية القانونية والواقعية يبقى لكل نظام قانوني مفهومه الخاص واستقلالته في تطبيق هذا الشرط خاصة وان فرنسا تنتمي إلى الاتحاد الاوربي وما تمليه عليها القوانين المسيرة له.

<sup>1</sup>-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص96.

<sup>2</sup>-جاكولين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية-دراسة مقارنة، ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014، ص34.

وحسب القانون الفرنسي يجب على كل مرشح لشغل وظيفة عامة أن يكون في<sup>1</sup> وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية، فإذا كان فرنسياً يجب عليه أن يثبت بأنه مدرج ضمن إحصاء الخدمة الوطنية وأن يثبت أيضاً مشاركته في يوم الدفاع والمواطنة<sup>2</sup>. وإذا كان مواطناً لدولة أحد أعضاء دول الاتحاد الأوروبي أو أحد الدول أطراف في اتفاق الفضاء الاقتصادي الأوروبي والتي تدخل ضمن اتفاقية إطار للتوظيف والوظائف الإدارية للدولة، للجهات، الأقسام، البلديات ومؤسساتها العمومية يجب أن يكون في وضعية قانونية طبقاً للأحكام القانونية المطبقة في الدولة الأصلية<sup>3</sup>.

بيد أن المرسوم رقم 83/86 المؤرخ في 17 جانفي 1986 المعدل والمتمم جاء بشيء جديد حيث نص في المادة 20 على أن العون المتعاقد الذي أنهى فترة الخدمة الوطنية الفعلية والذي يكون أثناءها في فترة عطلة غير مدفوعة الأجر يعاد إدماجه في وظيفته الأصلية أو وظيفة مشابهة بمجرد تسريحه من الخدمة الوطنية، وذلك بمجرد تقديم طلب إلى الإدارة في أجل شهر من تاريخ تسريحه من الخدمة الوطنية<sup>4</sup>.

إن شرط التجنيد في الخدمة الوطنية في النظام القانوني الفرنسي قد الغي بموجب القانون المؤرخ في 28 أكتوبر 1997، غير أن هناك من أدوا خدمتهم العسكرية قبل ذلك التاريخ وبعده أصبحت الخدمة العسكرية لا تعني المرشحين الذين ولدوا في عام 1978 والمرشحين الذين ولدوا بعد عام 1982.

تعتبر مصر من الدول التي تأخذ بنظام التجنيد الإجباري بالخدمة العسكرية والتي تعتبره من الشروط الأساسية للالتحاق بالتوظيف العام<sup>5</sup>، على الرغم من أن جل قوانين التوظيف لم تتضمن هذا الشرط صراحة سواء في ذلك قوانين العاملين المدنيين أو تلك المتعلقة بالعاملين بالقطاع العام حتى أن القانون الجديد لسنة 2016 يخلو من أي إشارة لشرط الخدمة العسكرية.

<sup>1</sup>-article 5 ter de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. loi dite loi le pors.et le code du service national, et notamment ses articles l. 12 et l. 48.

<sup>2</sup>-instruction du 17 décembre 2015 relative a l'organisation et a la mise en œuvre de la jdc

<sup>3</sup>-**article 5 ter** crée par loi n°96-1093 du 16 décembre 1996-art. 48, et article 06 alenia03 décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale modifiée par décret n°2015-1434 du 5 novembre 2015.

<sup>4</sup> -art 20 décret n°2014-364 du 21 mars 2014 –modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986

<sup>5</sup>-رشا جواد جمعة، مبدأ المساواة في تولد الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد 04، جامعة المستنصرية، العراق، 2011، ص14.

غير أنه جاء في المادة 58 من القانون 505 لسنة 1955 بهذا الشأن ما يلي " لا يجوز استخدام أي مواطن بعد بلوغه التاسعة عشرة من عمره أو بقاءه في وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصاً في مزاولة أية مهنة حرة أو قيده في جداول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية، كما لا يجوز ذلك أيضاً بالنسبة إلى أي منهم فيما بين الحادية والعشرين والثلاثين من عمره ما لم يقدم إحدى الشهادات المنصوص عليها في المادة 64 أو نموذج وضع المواطن تحت الطلب لأجل معين " نفس الحكم نجده في المادة 39 من القانون الجديد للخدمة العسكرية والوطنية رقم 127 لسنة 1980 غير أنها جاءت بحكم جديد ألا وهو تحديد سن الثامنة عشر بدل التاسعة عشر.<sup>1</sup>

تجدر الإشارة إلى أن البعض أساء تطبيق هذه المادة، حيث تم حرمان العديد من شغل وظائف عامة في الدولة بحجة عدم تبيان وضعيتهم تجاه الخدمة الوطنية بصفة قطعية حيث تم اشتراط أن يكون المترشح للوظيفة إما أدى الخدمة الوطنية أو أعفي منها تماماً وليس في وضعية التأجيل أو تحت الطلب وهو ما يخالف نص القانون، ولعله بسبب ذلك ومن أجله تدخل المشرع بنص آخر حيث أضاف بموجب المادة 58 مكرر لقانون الخدمة العسكرية والوطنية لسنة 1955 جاء فيها " مع عدم الإخلال بحكم المادة السابقة - يقصد المادة 58 - لا يجوز لمديري المصالح الحكومية والمؤسسات العامة والخاصة والهيئات الاعتبارية الأخرى الامتناع عن تعيين أي مواطن بلغ سن الالتزام ولم يبلغ سن التجنيد في الوظائف الخالية استناداً إلى أن موقفه من التجنيد لم يحدد بصفة قاطعة ".

من هنا يمكن استخلاص أنه لا يمكن لأي شخص الولوج إلى الوظيفة العامة ما لم يكن قد أدى الخدمة العسكرية، حيث ألزم المشرع المصري الجهات الإدارية بعدم استخدام أي فرد يتراوح عمره بين الحادية والعشرين والثلاثين ما لم يقدم شهادة تثبت وضعيته القانونية اتجاه الخدمة العسكرية<sup>2</sup>، ذلك ما جسده الجمعية العمومية في قرار لها فرضت فيه على كل مصري ذكر بعد أن يتم الثامنة عشر من عمره أداء الخدمة العسكرية حتى يكون مؤهلاً لتولي أي وظيفة في الدولة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-أنور احمد رسلان، المرجع السابق، ص139.

<sup>2</sup>-إذا لم يقدم العامل خلال 60 يوم شهادة تحدد موقفه من التجنيد يصدر قرار يفصله من العمل حسب فتوى الجمعية العمومية في مصر رقم 549 المؤرخة في 07-05-1985 جلسة 30-04-1985 ملف رقم 669/03/86.

<sup>2</sup>-قرار الجمعية العمومية رقم 395/06/86 المؤرخ في 01-03-1989.

## البند الثاني: شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية

### في النظام القانوني الجزائري.

جعل المشرع الجزائري هذا القيد للالتحاق بوظيفه العام حكرا على الرجال دون النساء اللواتي أعفت عنهم الدولة من أداء الخدمة الوطنية، حيث يؤديها عسكريا في نطاق الجيش الوطني الشعبي، حددها المشرع ب 12 شهرا مستمرة<sup>1</sup>، وذلك حسب القانون 14-06 المؤرخ في 09 أغسطس 2014 الخاص بالخدمة الوطنية، وعرفتها المادة الأولى بأنها مشاركة المواطنين في الدفاع الوطني وأبرزت المادة 02 المقصود بالدفاع الوطني بأنه تأدية المهام المخولة للجيش الوطني الشعبي بموجب الدستور والتي تتعلق بالمحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية وكذا المحافظة على وحدة البلاد وسلامتها الترابية.

نجد أن المشرع الجزائري قد تشدد في التمسك بهذا الشرط عندما يتعلق الأمر بالتوظيف وذلك ما نلمسه جليا في القانون 14-06 الخاص بالخدمة الوطنية في مادته 07 مكرر التي نصت على رفض توظيف أي مواطن في القطاع العام أو الخاص أو الترخيص له بممارسة نشاط حر أو مزاولة مهنة إلا بعد تسوية وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية<sup>2</sup> وبالتالي يكون قد نص القانون صراحة على عدم إمكانية التحاق أي مواطن بوظيفة عامة إن لم يثبت وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية<sup>3</sup>.

بالرجوع إلى أحكام المادة 75 من الأمر رقم 06-03 نجدها تحدد ثلاث وضعيات قانونية يسوي المواطن من خلالها وضعه اتجاه الخدمة الوطنية تتمثل في:

- أن يكون قد أدى الخدمة الوطنية باعتبار أن طبيعة هذه الوظيفة هي التي تقتضي ذلك.
- أن يكون حائزا على بطاقة إعفاء من أداء الخدمة الوطنية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- المراسلة رقم 14 المؤرخة في 28/01/1992 المتعلقة باعتماد سنوات الخدمة الوطنية .

<sup>2</sup>-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص97.

<sup>3</sup>-رشيد حباني، المرجع السابق، ص41.

<sup>4</sup>- المنشور رقم 262 المؤرخ في 1998 يتضمن التوظيف في الرتب التي تتناسب مع المرسوم الرئاسي رقم 17 - 109 المؤرخ في 14/03/2017 المحدد لكيفيات تنفيذ الأحكام التشريعية في مجال تثبيت فترات الخدمة الوطنية والاستبقاء وإعادة الاستدعاء بعنوان التوظيف والترقية والتقاعد والمستوى التأهيلي الحقيقي .

- أن يكون مستفيدا من تأجيل.

في الحالة الأخيرة يصبح تحت وضعية قانونية " الخدمة العسكرية " حسب ما جاء به المشرع في المادة 154 من الأمر 06-03 فيسمح له بالتوظيف والاحتفاظ بالوظيفة بدون الاستفادة من أي راتب شهري، وقد جاءت المادة 155 من نفس القانون تدعيما لما سبقها فأعدت إدماج الموظف في رتبته الأصلية عند انقضاء فترة الخدمة الوطنية بقوة القانون ولو كان زائدا في العدد وأعطته الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده أو بمنصب معادل له، وبهذا الإجراء منح المشرع للمواطن سبيلا في الترشح والالتحاق بوظيفة عامة قبل تسوية وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية<sup>1</sup>.

### الفرع الرابع: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية.

من المسلم به أن المتقدم لوظيفة عامة لا بد أن تتوفر لديه بعض الشروط اللازمة التي بدونها يستحيل عليه الترشيح لمنصب عام أو وظيفة عامة على حد سواء، ولا يعتبر شرط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة اقل أهمية من الشروط السابقة في أنظمة التوظيف لمختلف الدول<sup>2</sup>.

### البند الأول: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية في الأنظمة القانونية المقارنة.

لعل فرض شروط القدرة على تحمل أعباء الوظيفة العامة من سن، قدرة بدنية وذهنية تعتبر أهم حماية لها باختيار أحسن العناصر وأقدرها على القيام بالمهام التي يستوجبها شغل الوظيفة العامة، ويتفق كل من القانون الفرنسي والمصري حول ضرورة إدراج هذه الشروط لفرض حماية مسبقة ووقائية في آن واحد غير أنه يبقى دائما الاختلاف في الآليات التي يعتمدها كل نظام قانوني. يستوجب للدخول إلى الوظيفة العامة في فرنسا بلوغ سن معينة وهي سن الرشد كما يتوجب أيضا أن لا يتعدى المترشح سنا معينة، حيث أن الدخول إلى الوظيفة العامة في سن متأخرة يحول دون تكوين حياة وظيفية، غير أنه بصدر الأمر المؤرخ في 02 أوت 2005 الذي منح كل سلك أو قطاع وظيفي

<sup>1</sup>- رشيد حباني، المرجع السابق، ص 48.

<sup>2</sup>- علي العرنان مولود، الأسس النظرية للوظيفة العامة وتطور تطبيقاتها في نظام الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في العلوم، تخصص قانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص 260.

الحرية في تحديد سن معينة بصفة استثنائية عندما تبرر طبيعة العمل ذلك في قوانينها الأساسية الخاصة.

قد تشترط بعض النصوص الخاصة ببعض الوظائف سنا محددة للدخول إليها مثلا في سلك الشرطة مهما كانت الرتبة المزمع الالتحاق بها يتطلب 35 سنة كأقصى حد غير أنه يمكن تمديدها إلى 45 سنة عن طريق رخصة خاصة، ويبقى دائما من المنطقي أن لا يتولى مهام الوظيفة العامة إلا من كان بالغا سن الرشد وألا يكون قد قارب سن التقاعد لأن الإدارة لا تستفيد منه كثيرا.

حسب المادة 20 من المرسوم رقم 86-442 المؤرخ في 14 مارس 1986<sup>1</sup> كل شخص يرغب في أن يصبح موظفا أو عونا متعاقدا يجب أن تكون له القدرة البدنية لممارسة الوظيفة المزمع الالتحاق بها وتثبت بشهادة طبية مسلمة من طبيب عام معتمد يصرح فيها ب أن المعني خال من أي مرض أو عاهة أو أن المرض أو العاهة لا تحول دون ممارسة أعمال الوظيفة، وفي حالة ما إذا رأى الطبيب العام أن المعني يحتاج فحوصات تكميلية يحليه إلى طبيب مختص معتمد وفي كل الأحوال يمكن للإدارة إجراء مراقبة طبية مضادة من طرف طبيب مختص بغرض تحديد الحالة الصحية ومدى تلائها مع ممارسة الوظيفة العامة.

في هذا الصدد نجد أيضا المادة 10 من المرسوم 88-386 المؤرخ في 19 افريل 1988 المتعلق بشروط القدرة البدنية والعطل المرضية لأعوان الوظيفة العامة الإستشفائية تنص على انه " لا يمكن لأي احد إن يعين في منصب وظيفة عامة إستشفائية إذا لم يقدم في الأجل المحددة للسلطة الادارية شهادة طبية معدة من طرف طبيب عام معتمد يشهد فيها أن المعني ليس به مرض أو عاهة أو أن المرض أو العاهة لا تتعارض مع الوظيفة التي ترشح لها"<sup>2</sup>

كما يخضع بعض المرشحين للقرار المؤرخ في 02 أوت 2010 المتعلق بالقدرة البدنية<sup>3</sup> لبعض الوظائف التي لها متطلبات خاصة كقوة النظر، حيث يشترط مثلا قدرة بصر تقدر ب 10/15 لمجموع

<sup>1</sup>-le décret n°86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

<sup>2</sup>-le décret n°88-386 du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière.

<sup>3</sup>-corps de fonctionnaires concernés par l'arrêté du 2 août 2010.

-agents de constatation des douanes (branche de la surveillance), contrôleurs des douanes et droits indirects (branche de la surveillance).

-police nationale, encadrement et application, commandement, conception, direction.

العينين على أن لا تقل القدرة البصرية عن 10/ 05 للعين الواحدة وذلك باستعمال أو بدون نظارات، وفي كل الأحوال إذا كان المرشح للوظيفة يحمل عدسات تصحيحية يجب أن لا تفوق + 3 لكي تصل المقررة البصرية ل10/15 للعينين معا.

كذلك يجب إخضاع المترشح لقسطرة شاملة أو تحاليل مخبرية شاملة حول تعاطيه لأية مواد محظورة، وبالنسبة لبعض الوظائف التي تتطلب حمل سلاح مثل أعوان ومفتشي الجمارك وكذا الشرطة فيجب أن يكون المترشح مؤهل لحمل السلاح، ويخضع بالإضافة لاختبارات بدنية صارمة إلى اختبارات نفسية حول مدى أهليته النفسية والعصبية لحمل السلاح.

أما بخصوص التوظيف بصفة بحار فهم يخضعون للقرار المؤرخ في 16 أبريل 1986 الخاص بمهنة البحار، وكذا المرسوم 90-277 المؤرخ في 26 مارس 1990 حيث يجب أن يخضع إلزاميا لفحوصات خاصة تتطلبها طبيعة عملهم المعقدة والشاقة والمتطلبة لمقدرة بدنية استثنائية<sup>1</sup>. ليس هذا فقط بل ألزم المرسوم السابق الذكر إجراء فحوصات بعدية دورية في بعض الوظائف مثلا يخضع سائقي الدراجات النارية إلى المراقبة كل سنتين للذين لهم خبرة أكثر من 05 سنوات وكل سنة للذين لهم خبرة اقل من ذلك.

مراعاة فئة ذوي الاحتياجات الخاصة التي نظمتها المادة 40 من القانون 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1984 المتعلق بالقوانين الأساسية المتعلقة بالموظف العام في الدولة حيث جاء فيها: "مهما كانت طريقة توظيفهم الأعوان من ذوي الاحتياجات الخاصة لهم نفس الحقوق وملزمون بنفس الواجبات مثل بقية الموظفين العموميين فيستفيدون من نفس المرتب ومن نفس التعويضات والحق في العطل مكفول لهم".

بالرغم من ذلك هناك جملة من الإجراءات الاستثنائية تم اتخاذها من أجل تسهيل المسار المهني لفئة ذوي الاحتياجات الخاصة هذه الاستثناءات والملائمات في الأنواع الثلاثة للوظيفة العامة للدولة، الجماعات المحلية الإقليمية الإدارة الطبية<sup>2</sup>.

كما يستفيد الأعوان من ذوي الاحتياجات الخاصة من إعادة تهيئة وتكييف وملائمة مناصب العمل حسب حالتهم مثل وجود سلالم، مكتب عالي، مستلزمات بعيدة، انتقال كثير.

-personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, encadrement, application, commandement  
<sup>1</sup>-le décret n°90-277 du 28 mars 1990 relatif à la protection des travailleurs intervenant en milieu hyperbare.

<sup>2</sup>-Nadine Dantonel –cor, droit des collectivités territoriales, 3eme édition, Breal, France, 2007. P 33.



ذهب المشرع الفرنسي إلى أكثر من ذلك حيث كفل مثل هذه الاستثناءات لمن زوجه أو رفيقه أو عشيقه أو من يتقاسم معه تربية قاصر أو من هو كافل له في بيته إذا كان هذا الأخير من ذوي الاحتياجات الخاصة<sup>1</sup>.

- يستفيد هؤلاء أيضا من تعديل في توقيت العمل بقوة القانون وذلك بعد أخذ رأي الطبيب المختص أو طبيب العمل<sup>2</sup>.

- يستفيد من الأولوية في التحويل أو في الإعارة أو في الانتداب كل ذلك مع مراعاة ضرورات المصلحة<sup>3</sup>.

- كذلك يستفيد من مسار متخصص في التكوين.

- متابعة طبية مستمرة وخاصة.

- والأهم من ذلك الحق من الاستفادة من التقاعد المبكر (قبل بلوغ السن المحددة للتقاعد للأشخاص الغير معاقين)<sup>4</sup>.

طبقا للقانون المصري على الراغب في شغل وظيفة عمومية أن يكون سالما من الأمراض والعاهاات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المتخصص، وذلك في مختلف الأنظمة القانونية<sup>5</sup>.

كما اشترط المشرع المصري سنا معيننا للالتحاق بالوظائف العامة يتناسب مع المسؤوليات التي يتحملها الموظف، مراعيان في تحديدها الظروف السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية ومتطلبات الوظيفة المراد شغلها، وبتتبع ادراج السن القانوني لشغل الوظائف في النصوص التشريعية للدولة المصرية يتضح جليا تمسك المشرع بهذا الشرط، فالقانون رقم 215 لسنة 1951 حدده ب 18 سنة واستثنى منه العاملين المدنيين المدرجين في الدرجة التاسعة الكتابية ب 16 سنة كأقصى حد وفي القانون الأخير الساري المفعول حدده ضمن نص المادة 14 صراحة في الفقرة الثامنة بالصياغة التالية: "... 8- ألا تقل سنه عن ثمانية عشر عاما ميلاديا."

<sup>1</sup>-article 40 ter de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état.

<sup>2</sup>-article 37 bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984.

<sup>3</sup>-articles 60 et 62 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984.

<sup>4</sup>- décret n° 2012-1060 du 18 septembre 2012.

<sup>5</sup>-علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني-التنظيم الإداري دون طبعة، دار حنين،الأردن،1993،ص 87.

تثبت سن المترشح بشهادة الميلاد أو مستخرج رسمي بتاريخ الميلاد أو شهادة من المجلس الطبي المختص بتقدير السن<sup>1</sup>.

أوجب المشرع المصري ضرورة اشتراط خلو المرشح لوظيفة عامة من الأمراض المزمنة أو المعدية أو العاهات الجسدية والذهنية والتي تحول بينه وبين أدائه للوظيفة<sup>2</sup>، وهو شرط من الشروط الجوهرية.

غير انه يمكن الإعفاء من هذا الشرط الموظفون المعينون بمراسيم أو قرارات جمهورية أو من الوزير المختص بعد اخذ رأي ديوان الموظفين، ورغم أن اللياقة الصحية تعتبر شرطاً عاماً لتولي الوظائف العامة إلا أن شروط هذه اللياقة تختلف من وظيفة إلى أخرى وذلك حسب متطلبات كل واحدة منها، فبعض الوظائف تتطلب مقدرة جسمانية معينة وبعضها يتطلب قوة إبصار معينة بينما يتطلب البعض الآخر مواصفات معينة من حيث الطول والعرض والمظهر العام...الخ.

كما استثنى المشرع المصري من شرط اللياقة الصحية للالتحاق بتوظيفه العام المصابين بسبب العمليات الحربية والخدمة العسكرية، حيث تقوم شهادة التأهيل المهني للعاجزين عند التعيين في الوظائف العامة مقام اللياقة الصحية، وأجاز المشرع إعفاء العاملين بشركات القطاع العام من أجل التعيين أو للاستمرار في العمل اذا وافقت عليهم الجهة الطبية المختصة وذلك بعد قرار من مجلس الإدارة.

### **البند الثاني: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية في النظام القانوني الجزائري.**

على غرار المشرع الفرنسي والمصري راعى المشرع الجزائري عند وضعه لشرط السن في الترشح والالتحاق بالوظيفة العامة عدة اعتبارات بما في ذلك نسبة البطالة ومراحل التمدرس وما تقتضيه من وقت، فحدد سن الترشيح بـ 18 سنة وذلك من خلال الأمر 06-03 في المادة 78 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 2006.

<sup>1</sup>-أنور احمد رسلان، المرجع السابق، ص140.

<sup>2</sup>-طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 291.

يجري احتساب الحد الأدنى والأعلى للسن من أجل تولي الوظيفة العامة ابتداء من تاريخ

الولادة إلى تاريخ ترشح المواطن للالتحاق بالوظيفة، كما يبين ذلك ببطاقة هويته أو شهادة ميلاده.<sup>1</sup>

تفرض كل وظيفة عامة توافر قدر من اللياقة البدنية والذهنية المطلوبة لممارسة الوظيفة يثبتها المرشح بشهادة طبية يرفقها بملفه الإداري للترشح على أن تكون هذه الشهادة مسلمة من طبيب محلف يؤكد بها سلامته الجسدية من أي مرض أو عاهة تحول بينه وبين ممارسته لمهامه فضلا على المواصفات الطبية الأخرى المطلوبة من الإدارة، وفي هذا الصدد تمنع العديد من التشريعات المعاصرة إقصاء الأشخاص المعوقين من الترشح لنيل وظيفة عامة بسبب إعاقته بشرط أن لا تؤثر على قيامه بالوظيفة على أكمل وجه وذلك ما تحدده اللجنة التقنية للتوجيه وإعادة الترتيب المهني.<sup>2</sup>

فكل وظيفة عامة تفرض على شاغلها عبئا جسديا، مما يستوجب تمتعه بقدر معقول من الاستطاعة البدنية وهذا لا يتعارض مع الشروط الخاصة للوظيفة التي تتطلب مثلا قامة معينة أو نسبة رؤية محددة أو تفرض أداء اختبار بدني فهذا لا يتنافى والشروط العام فكل وظيفة ظروفها وشروطها وطابعها الخاص بها، وهذا ما جاء ذكره في المنشور الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة بتاريخ 2006/04/29 تحت رقم 16 ك خ حيث نص على أن شرط الأهلية البدنية<sup>3</sup> يثبت من خلال تقديم شهادة طبية مسلمة من طرف طبيب في الاختصاص المطلوب: طب عام، طب الصدر، طب العيون، كما صرح أن المرشحين المعفين من الخدمة الوطنية لأسباب طبية لا يمكنهم المشاركة في مسابقات التوظيف للالتحاق بالأسلاك والرتب المعنية بسبب عدم استيفائهم شرطا قانونيا جوهريا والمتمثل في الأهلية البدنية.

في فرنسا كذلك هذا الشرط منصوص عليه حيث يجب ان يكون الشخص الراغب في التوظيف متمتعا بقدرات بدنية تسمح له بمزاولة الوظيفة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- طارق المجذوب، المرجع السابق، ص291.

<sup>2</sup>- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2019 يحدد كفايات توظيف الأشخاص المعوقين في المؤسسات والإدارات العمومية و الهيئات المستخدمة العمومية والخاصة.

<sup>3</sup>- المنشور رقم 16 المؤرخ في 2006/04/29 المتعلق بشرط الأهلية البدنية .

<sup>4</sup>-Pierre Tilifine, le statut générale de la fonction publique hospitalière, les règles juridiques applicables aux fonctionnaires hospitalières, , p22.

## الفرع الخامس: شرط الكفاءة العلمية والفنية.

سبق القول أن الوظيفة العامة على درجة كبيرة من الأهمية في كل الدول فلا جرم أن الدخول إليها أو الانتماء إليها ليس مثل الانتماء للجمعيات الخيرية فهي تتطلب معايير مضبوطة لا يحيد عنها كل نظام قانوني ومن أهم المعايير نجد معيار الكفاءة العلمية والفنية فلكل وظيفة متطلباتها فهي ليست في متناول الجميع<sup>1</sup>.

### البند الأول: شرط الكفاءة العلمية والفنية في الأنظمة القانونية المقارنة.

مما لا شك فيه ان خصوصية كل وظيفة عامة تفرض متطلبات علمية وفنية في المرشحين لها حتى يمكنهم الاستجابة لمتطلباتها وتأمين الحاجات العلمية والفنية المرتبطة بها تحقيقا للمصلحة العامة واستمرارية المرافق العمومية، كل ذلك يتم في إطار التصنيفات المعمول بها حسب كل نظام قانوني كما سنوضحه في كل من التشريع الفرنسي والمصري<sup>2</sup>.

يتطلب في فرنسا في أغلب الأحيان الدخول إلى الوظيفة العامة الحصول على مستوى علمي أو شهادة خاصة حتى يتسنى تصنيف المستخدم في أصناف الوظيفة العامة الفرنسية، فإجراء المسابقة الذي يسمح بالدخول إلى نظام الوظيفة العامة يتطلب مستوى علمي أو شهادة علمية محددة بموجب القانون الأساسي لكل سلك أو إطار وظيفي معين (LICENCE، BAC، BEP، CAP، BREVET،...) إذا تعلق الأمر بمهنة نظامية يجب على العون اكتساب الشهادة المناسبة لذلك<sup>3</sup>.

المهن في الوظيفة العمومية في فرنسا تنقسم إلى ثلاثة درجات A B C وذلك نظرا لطبيعة المهام الموكلة لشاغلي هذه الوظائف وكذلك المؤهل المطلوب للحصول عليها.

**فمثلا في الدرجة A:** وهي وظيفة ملحق إقليمي، مهندس،... على سبيل المثال حيث أن المهنة المطلوب شغلها هي مهنة تأطير وإدارة.

<sup>1</sup> -سعيد مقدم، المرجع السابق، ص184.

<sup>2</sup> -بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012. ص45.

<sup>3</sup> -loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. loi dite loi le pors. version consolidée au 9 juillet 2017, modifiée par loi n°2012-347 du 12 mars.

المستوى المطلوب هنا هو ليسانس أو بكالوريا + ثلاث سنوات من التكوين الجامعي على الأقل.

**وفي الدرجة B:** وهي وظيفة مراقب في الضرائب، محرر جهوي،... على سبيل المثال وهي مهنة تقنية بحتة تمارس تحت الإشراف.

المستوى المطلوب في من يريد شغلها هو بكالوريا + سنتان من التكوين الجامعي على الأقل.

**وفي الدرجة C:** وهي وظيفة عون حفظ بيانات، عون إدارة، مساعد ممرض،... وهي مهنة بسيطة يشتغل صاحبها تحت الأوامر وينفذها.

المستوى المطلوب في من يريد شغلها هو البكالوريا بل أحيانا لا يطلب أي مستوى<sup>1</sup>.

الجدير بالذكر في هذا الصدد أن ارتباط الوظيفة بالمؤهل العلمي هو ارتباط وثيق لذلك نجد أن التصريح الكاذب بشأن المؤهل العلمي يعرض صاحبه مباشرة للفصل من الوظيفة نتيجة لذلك ولأنه أخل أيضا بواجب النزاهة المطلوبة كأساس للتوظيف<sup>2</sup>.

تواجه الدولة الفرنسية صعوبة كبيرة في إدماج حاملي الشهادات الصادرة عن الدول الأخرى أعضاء الاتحاد الأوروبي أو أحد الدول إطفاف اتفاقية الفضاء الاقتصادي الأوروبي لدخول بعض الوظائف، وفي محاولة لتذليل هذه العقبات أصدرت المرسوم 94-616 المؤرخ في 21 جويلية 1994<sup>3</sup> الذي ينص على تنصيب لجنة لتقييم المعارف والكفاءة بالمقارنة مع الشهادة المطروحة يمكنها تقدير هل حامل الشهادة بحكم طبيعة ومدة الدراسة اللازمة وعند الاقتضاء التكوين التطبيقي الذي يتطلبه الحصول على الشهادة.

<sup>1</sup> « poursuites pénales: une carrière gâchée ? », la lettre du cadre territorial, n°394, 1er février 2010 p.50

<sup>2</sup> « considérant (...) qu'en relevant que tant la déclaration mensongère de détention d'un diplôme faite par m. a lors de son recrutement, relevée ultérieurement, que le fait d'avoir tenu des propos susceptibles de jeter le discrédit sur son employeur lors d'une manifestation publique organisée le 13 juillet 1996 a laquelle il représentait la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, revêtaient le caractère de fautes disciplinaires (...) la cour administrative d'appel de Lyon, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a ni dénaturé ni inexactly qualifié les faits de l'espèce »

<sup>3</sup> -décret n°94-616 du 21 juillet 1994 relatif a l'assimilation, pour l'accès aux concours ou examens de la fonction publique hospitalière, de titres ou diplômes délivrés dans d'autres états membres de la communauté européenne ou dans un autre état partie a l'accord sur l'espace économique européen.

أما بالنسبة للرعايا الأجانب يجب إخضاع هذه الشهادات إلى شروط المطابقة بين الشهادات الممنوحة من طرف دول المذكورة في المرسوم 311-2010 المؤرخ في 22 مارس 2010 والشهادات الفرنسية منصوص عليها في المرسوم المؤرخ في 13 فيفري 2007<sup>1</sup> المتعلق بمطابقة الشهادات المسلمة للمشاركة في مسابقات الدخول في أسلاك واطر الوظيفة العامة.

في مصر ما يلاحظ أن قوانين العاملين في الدولة السابقة لم تشترط هذا الشرط، كذلك لم تتطلب القوانين السابقة للعاملين في القطاع العام، إذن هو شرط مستحدث جاء في المادة 20 فقرة 09 من القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين في الدولة الملغى، وتم النص عليه بعد ذلك في المادة 14<sup>2</sup> الفقرة 06 و 07 من قانون سنة 2016 على النحو التالي:

06- أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة.

07- أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة...

ما يلاحظ أيضا أن المشرع المصري لم يوفق في إدراج هكذا شرط بطريقة ضمنية بقوله ان يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة ومصطلح الاشتراطات غير دقيق يفتح الباب واسعا للتأويل ثم الحقه بتقييد الولوج إلى الوظائف العامة على أساس المسابقة فقط باجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.

أولت مصر هذا الشرط أهمية بالغة خصوصا فيما يتعلق ببعض الوظائف الخاصة والتي تتطلب مؤهلات علمية عالية<sup>3</sup>، وفقا للقرار الصادر من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 134 لسنة 1978 متضمنا المعايير العلمية المتصلة بالمؤهلات العلمية، وكذلك المعايير العملية المتعلقة بالخبرة العملية اللازمة لترتيب الوظائف العامة للعاملين المدنيين بالدولة الذي اشترط لشغل وظائف

<sup>1</sup>-décret n 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique.

<sup>2</sup>- تقابلها المادة 09 من القانون رقم 49 لسنة 1978 بشأن العاملين في القطاع العام الملغى والتي جاء فيها اشتراط الإمام بالقراءة والكتابة لشغل وظيفة عامة.

<sup>3</sup>-رشا جواد جمعة، المرجع السابق، ص12.

خاصة الحصول على درجات علمية جامعية، وبالنسبة للوظائف الفنية يكتفي بالحصول على مؤهل متوسط في حين يكفي إلمام المرشح بالكتابة والقراءة لشغل الوظائف الحرفية والخدمات المعاونة<sup>1</sup>.

الحكمة من هذا الشرط واضحة تكمن في ضمان قدرة الموظف المعين على تحمل أعباء الوظيفة وأدائها بكفاءة من جهة وضمان مصلحة الجمهور الذي يتعامل مع الموظف من جهة أخرى.

### البند الثاني: شرط الكفاءة العلمية والفنية في النظام القانوني الجزائري.

نص المشرع الجزائري إلى جانب الشروط السابقة من توفر السن والسلامة الجسدية والذهنية وجوب تمتع المرشح للوظيفة العامة بمؤهلات ذهنية كافية لتولي الوظيفة العامة حسب القانون الأساسي الخاص<sup>2</sup> الذي يحكم المسار المهني للموظفين في مادته 75 فقرة 07 الذي ربط مستوى التأهيل بالمهام والصلاحيات التي يختص بها كل قطاع أو كل وظيفة في قائمة الوظائف العامة فلا يمكن الالتحاق بهذه الأخيرة دون إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.

منح المشرع الجزائري امتيازات في هذا الخصوص لبعض الفئات من المواطنين ولأسباب موضوعية ذكرها في القانون رقم 07/99 المؤرخ في 05 افريل 1999 في مادته 89 الخاص بالمجاهد والشهيد لفائدة الموظفين والأعوان الذين لهم صفة مجاهد أو أرملة أو ابن شهيد الموجودين في الخدمة في المؤسسات والإدارات العامة بإعفائهم من المسابقات والامتحانات المهنية طالما توفرت فيهم الشروط التكوينية الاقدمية والتأهيل المطلوب للترقية إلى الرتبة الأعلى مباشرة من الامتحان أو الاختبار المهني أو الترقية الاختيارية، إضافة إلى احتساب فترة الثورة التحريرية في معاش التقاعد<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف العام.

يرتبط تنظيم الإدارة العامة بالخصائص الداخلية المميزة لكل جماعة والتي تعبر عن استجابة متميزة للأنظمة القانونية في تشكيل محددات الموظف العام، الذي تربطه بالإدارة علاقة تنظيمية ما

<sup>1</sup>-سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، دون طبعة، منشأة المعارف، مصر، ص269.

<sup>2</sup>-رشيد حباني، المرجع السابق، ص25.

<sup>3</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص206.

يجعل مفهومه ومعايير اكتسابه لصفة الموظف تختلف حسب النظم القانونية المعمول بها من دولة لأخرى.

بعد البحث في التشريعات الجزائرية والمصرية وحتى الفرنسية لم نعثر على تعريف منظم

يحدد المقصود بالموظف العام ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري فنجد ان اغلب هذه التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة اكتفت بتحديد معني الموظف العام في مجال تطبيقاتها، في حين لعب الفقه دورا مهما في وضع معايير نحدد بفضلها متى نكون امام موظف عام . عموما يعرف الموظف بالطبيعة العمومية للهيئة المستخدمة له وبترسيمه وديمومة عمله وان يشتغل بإحدى الوظائف في الادارات المركزية للدولة أو المصالح الخارجية المستقلة أو المؤسسات العمومية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية.

رغم اختلاف وتنوع التعريفات التي جاء بها الفقه إلا أن هناك إجماع حول وجود ثلاث معايير تصفي صفة الموظف العام على الشخص تتجلى في أو لا ديمومة الوظيفة أو الخدمة الدائمة، ثانيا أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام وثالثا أن يرسم من قبل السلطة المختصة<sup>1</sup>، واعتمادا على هذه المعايير الثلاثة نبحت في النظام القانوني الجزائري وبعض الأنظمة القانونية الأخرى للوقوف على مدى اعتماد هذه المعايير من طرف تشريعاتها.

### الفرع الأول: شرط التعيين في وظيفة دائمة.

يجب الاتفاق مبدئيا انه لا يمكن اعتبار المرشح الذي تتوافر فيه شروط التوظيف موظفا عاما بل عليه اكتساب صفة الموظف والتي لا تتأتى إلا بتوفر مجموعة من الشروط المحددة ويعتبر شرط التعيين في وظيفة دائمة أولها وأكثرها أهمية على أن يكون التعيين بقرار من السلطة المختصة<sup>2</sup>.

هنا تجب الإشارة إلى تمييز الموظف العام عن الأعوان المتعاقد في مع الإدارة والأعوان المؤقتين رغم تشابههم في الوضعية الظاهرة في أن لهم اجر شهري وعطلة سنوية وراحة أسبوعية غير أن الموظف العام ينحصر وينفرد بعنصر الديمومة الذي هو عنصر من عناصر المرفق العام.

<sup>1</sup>-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص22.

<sup>2</sup>-أنور احمد رسلان، المرجع السابق، ص141.



انطلاقاً من ذلك يبقى عنصر التعيين في وظيفة دائمة ما يميز الموظف العام عن العامل الخاضع للتشريع الاجتماعي أو العامل في القطاع الاقتصادي<sup>1</sup> كما لا يمكن إضفاء صفة الموظف على أعوان الدولة المتقاضين لأجرة يومية والشغالين لمناصب غير دائمة.

### البند الأول: شرط التعيين في الأنظمة القانونية المقارنة.

نظراً لاختلاف الوضع القانوني للموظف العام من دولة إلى أخرى ومن فترة إلى أخرى في الدولة الواحدة اكتفى كل من المشرع الفرنسي والمصري بتحديد طائفة الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العموميين. وفيما يلي نستعرض شرط التعيين في الأنظمة المقارنة باعتباره أول شرط إجرائي يربط المستخدم بالإدارة بطريقة قانونية.

حسب المفهوم الفرنسي تعتبر الوظيفة العامة مهنة يعين فيها الشخص بصفة دائمة فيخصص لها كل حياته من بداية التوظيف حتى بلوغه سن التقاعد، يشغل فيها إحدى درجات السلم الوظيفي للإدارات المركزية للدولة الفرنسية ومؤسساتها العامة<sup>2</sup>، وغالباً ما يتم التعيين في أدنى الدرجات ليتم شغل الوظائف العليا بعد ذلك بناء على الترقية في الوظائف ويخضع فيها الموظف خلال حياته الوظيفية لمجموعة من النصوص القانونية المحددة للمبادئ المشتركة ك شروط التوظيف، الحقوق والواجبات، الترقية وغير ذلك<sup>3</sup>.

الملاحظ أن الإدارة تستعمل عدة مصطلحات بخصوص الموارد البشرية منها الموظف العام، العون العمومي، العون المرسم، العون المتعاقد والعون المؤقت، بالتالي يصبح من المهم جداً التمييز بين هذه المصطلحات القانونية باعتبارها تمثل شريحة كبيرة من المجتمع الفرنسي وبالرجوع إلى الأرقام الرسمية عن تعداد الموظفين نجدها في حدود 5.4 مليون عون تتوزع بين الوظيفة العمومية

<sup>1</sup>-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 23.

<sup>2</sup>-عامر إبراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص21.

<sup>3</sup>-طاهر بوشيبية، أنماط التوظيف وإنهاء العلاقة الوظيفية في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016-2017، ص146.

الإستشفائية بنسبة 21% من العدد الإجمالي للموظفين والوظيفة العمومية للجماعات المحلية ب نسبة 35% مليون عون والوظيفة العمومية للدولة بنسبة 44%<sup>1</sup>

هذه الأرقام فرضت على الدولة تسخير نصف ميزانيتها على نفقات المستخدمين الذين يشكلون بطبيعتهم وزنا اجتماعيا واقتصاديا قويا يضعها في وضعية محرجة حالة الإضراب.

اعتبر المشرع الفرنسي من خلال المادة الأولى من القانون المتعلق بالوظيفة العامة للدولة يتعلق بكل موظفي الإدارة والوحدات الإقليمية وهم حسب المادة 02 من نفس القانون كل الموظفين المعيّنين في وظيفة دائمة والعاملين كل الوقت والشاغلين لرتبة في السلم الإداري بالإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية المستقلة والمنشآت العامة للدولة باستثناء القضاة والعسكريين.

أكد ذلك القانون رقم 84-53 المتعلق بالوظيفة العامة الإقليمية حيث أورد نفس التعريف وركز على نفس الشروط لجوئه في نفس الوقت إلى تحديد مختلف أصناف الموظفين بالإدارة الإقليمية.

على العموم يلاحظ من هذه النصوص تركيز المشرع على بعض العناصر التعيين، الترسيم، العمل في وظيفة دائمة لخدمة مرفق عام تابع للدولة ثم الاندماج في الهرم الإداري<sup>2</sup>، وبذلك يخرج من نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة كل من موظفي البرلمان، رجال القضاء، أفراد الجيش، العاملون في المرافق والمنشآت ذات الطابع الصناعي أو التجاري.

على العموم فكل التعيينات في الوظيفة العمومية الفرنسية سواء تعلق الأمر بالدولة أو الجماعات المحلية الإقليمية أو وظائف في القطاع الإداري الاستشفائي منظمة بموجب المادة 25 من القانون 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 والمتضمن التدابير والإجراءات والقوانين الأساسية المتعلقة بالموظف العام للدولة وفي غيرها من الوظائف العامة.

المبدأ العام يجب احترامه في هذا الخصوص وهو توظيف ما نسبته 40% من كلا الجنسين أي لا يمكن لأي من إدارات الوظيفة العامة في الدولة أن توظف ما نسبته 61% من أحد الجنسين دون

<sup>1</sup>-rapport annuel de la fonction publique, ministère de l'action et des comptes publics, chiffres-clés 2017, p03.

<sup>2</sup>-علي العرنان مولود، مرجع سابق، ص134.

الأخر وهو ما أكدته المادة 02 من القانون 86-33 المؤرخ في 09/01/1986 الذي يحدد القوانين الأساسية للموظفين في قطاع الإدارة الصحية<sup>1</sup>.

قد تم تعميم المسابقة للولوج إلى عالم الوظيفة العام في سنة 1946، ذلك أن له ارتباط بإرادة ديمقراطية التوظيف وتحسين مستوى المستخدمين ، بموجب القانون المؤرخ في 19 أكتوبر 1946 الذي جعل من المسابقة مبدأ في الوظائف العامة مع إدخال بعض الاستثناءات:

- التعيين الولي لجهاز Nominaton au Début.

- بعض الوظائف المستثناة من الفئة ج ود. Catégorie C et D.

من جهة أخرى فنظام المسابقة يتوزع حول طريقتين هما المسابقة الداخلية والتي تخصص للأعوان الذين يمتلكون اقدمية معينة في الإدارة تتجسد في شكل ترقية داخلية للأعوان الأكثر استحقاقا والمسابقة الخارجية التي تفتح لعموم المرشحين الذين لهم تكوينا مبدئيا وتتضمن امتحانات الانتقاء أبعادا ثقافية مع معارف أخرى.

عموما يتم الالتحاق بالوظائف العامة بإحدى الطريقتين:

**1-التعيين بعد المسابقة:** تعتبر المسابقة مبدأ عام للولوج إلى عالم الوظيفة العامة، والمسابقة كما هو واضح هدفها تحقيق مبدئين عامين وأساسيين:

**أولاً: ضمان مبدأ المساواة :** وهو من المبادئ التي جاءت بها الثورة الفرنسية وتحاول تحقيقها كل الحكومات المتعاقبة بل وتحاول تصديرها إلى بقية دول العالم<sup>2</sup>.

**ثانياً: تحقيق النوعية:** بفضلها يتقدم أشخاص كثر للترشيح من أجل الظفر بالمناصب الوظيفية وبناء على ذلك تنظم المسابقة ويبقى معيار المنافسة بينهم كفيلاً ب أن تحظى الإدارة بالأحسن من بينهم خصوصاً في ظل النزاهة والشفافية وعدم المحاباة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> -des métiers au service des citoyens édition 2013. [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), p03, Consulter le 24/03/2018 à 20:00.

<sup>2</sup>-علي العرنان مولود، المرجع السابق ص292.

يعين الناجحون في المسابقة بعد ذلك والتي هي عبارة عن مجموعة من الاختبارات بحسب المؤهلات المطلوبة لشغلها.

في النظام القانوني الفرنسي تعتبر المسابقة كقاعدة عامة للتوظيف، حيث تم النص عليها في المادة 16 من القانون الأساسي العام بقولها " الموظفون يتم تعيينهم عن طريق المسابقة باستثناء ما اعفي بنص قانوني "

كما تناولت المادة 32 من ذات القانون الحالات التي يمكن فيها التعيين دون اللجوء إلى إجراء المسابقة والتي تتمثل في<sup>2</sup>:

- في إطار تطبيق القانون على الوظائف المحجوزة.

- في حالة إنشاء أولي لقطاع أو وظائف.

- لتعيين المستخدمين من الفئة D و C عندما يسمح القانون الأساسي بذلك.

- عندما يكلف الموظف لشغل احد الوظائف في مؤسسة عندما تسمح رتبته في مؤسسة اخرى.

أما بخصوص المتعاقدين والذين يشغلون بناء على الحاجات الظرفية والاحتياجات الانية للمصالح الإدارية بسبب نشوء حاجات ماسة تتطلب من الإدارة تجنيد عدد أكبر من الأعوان في وقت لا يمكن فيه الانتظار إلى بداية السنة المدنية للتوظيف أو عدم وجود ما يناسب هذه الوظائف من ناحية التنظيم الهيكلي للوظائف.

إن هؤلاء الأعوان المتعاقدون يشغلون بموجب عقود محددة المدة وإذا اتموا مدة 06 سنوات بنفس الصفة يمكنهم الاستفادة من عقود غير محددة المدة بتحقق شروط معينة طبعاً<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>- صالح بن رحيل بن رشود العنزي، اثر تعزيز الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012، ص113.

<sup>2</sup>-Pierre Tilifine, le statut général de la fonction publique hospitalière, les règles juridiques applicables aux fonctionnaires hospitalières, p30.

<sup>3</sup>-Des métiers au service des citoyens, édition 2013 p 04.-[www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), Consulter le 11/02/2018 à 20:15.

2- **التعيين المباشر:** يكون ذلك ضمن شروط محددة ويتعلق بوظائف بعينها وهذا يكون عن طريق ما يسمى بـ LE PACTE الذي يستفيد منه الشباب البالغ من العمر 16-25 سنة والمتسرب من التعليم دون مستوى دراسي ودون تأهيل وتكوين مهني.

كذلك يمكن اللجوء إلى هذا النوع من التوظيف في بعض وظائف الفئة ج. Catégorie C. وهي كما هو معلوم وظائف دنيا في التوظيف العمومي تخص مهن التنفيذ فقط<sup>1</sup>.

من بين هذه الوظائف أعوان الإدارة المكلفون بالمهام الادارية التنفيذية ووظائف الاستقبال والسكرتارية والمساعدين التقنيين المكلفين بالأعمال المهنية والتقنية وسائقي السيارات بمجرد حصولهم على رخصة السياقة المناسبة.

بالنسبة للمشرع المصري يعتبر الشخص شاغلا للمنصب بعد تعيينه من قبل الإدارة المقررة قانونا، فلا يكتسب صفة الموظف حسب القانون المصري إلا من توفرت فيه الشروط المطلوبة وعين قانونا بقرار من السلطات المختصة في عمل دائم في خدمة مرفق عام، ومن ثم كان القانون رقم 210 لسنة 1951 يفرق بين المستخدم والموظف على أساس أن المستخدم هو من يعين في وظيفة خارج الهيئة أما الموظف فهو من يعين في إحدى الوظائف الداخلية في الهيئة بمرسوم أو بقرار من السلطة<sup>2</sup>.

غير ان قانون سنة 2016 جاء أكثر دقة وأكثر تحديدا للكيفيات التي يتم بها الالتحاق بالوظائف من خلال نص المادة 11 منه التي جاءت صياغتها كالتالي " يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقيّة أو النقل أو الندب أو الإعارة بمراعاة شروط استقائها وذلك حسب الاحوال المبينة بهذا القانون"

تم أعقبها بالمادة 12 التي تحدد السلطات المخولة بالتعيين والكيفيات التي يتم وفقها وإجراءاته حيث جاء فيها " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه على أساس الكفاءة والجدارة دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمنا البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل الفرص والمساواة بين المواطنين..."

<sup>1</sup>-La loi n°2007-148 du 2 février 2007 relative a la modernisation de la fonction publique a modifié l'article 22 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant disposition statutaire relative a la fonction publique de l'état pour permettre le recrutement sans concours par l'accès au 1er grade des corps de la catégorie C.

<sup>2</sup>-أنور احمد رسلان، المرجع السابق، ص75.

حصرت هذه المادة أيضا طريقة الاختيار في الامتحان بقولها "... يكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة الاختبار..." وحددت معايير الانتقاء في حالة التساوي بأخذ الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، فالدرجة الاعلى في ذات المرتبة، فالأعلى مؤهلا، فالأقدم في التخرج، فالأكبر سنا.

**1-توظيف المعاقين:** حددت المادة 13 نسبة 05 بالمائة من مجموع الوظائف بالوحدة للأشخاص ذوي الإعاقة غير انه في الحقيقة حسب نظرنا نجاعة الوظيفة العامة تتنافى مع الاعاقة بل كان من الاجدر به تسمية ذوي الاحتياجات الخاصة كما يتم حجز بعض الوظائف للمصابين في العمليات الحربية ومصابي الثورة والمحاربين القدماء ومصابي العمليات الأمنية متى سمحت حالتهم بذلك ويتم تحديد هذه المناصب بموجب قرار صادر عن رئيس مجلس الوزراء.

**2-التشغيل بطريق التعاقد:** أورد المشرع المصري ضمن أحكام المادة 16 من قانون 2016 استثناء عن قاعدة المسابقة يتمثل في التوظيف عن طريق التعاقد مباشرة غير انه جعله في حالات ضيقة ومحصورة مع ذوي الخبرات في التخصصات النادرة ووفقا لشروط وضوابط هي:

- إلا توجد بالوحدة والأجهزة التابعة لها من يملك خبرة مماثلة في التخصص المطلوب ويمكن الاستعانة به.

- إلا تقل خبرة المتعاقد معه في التخصص المطلوب عن عشرة سنوات.

- عدم الإخلال بالحد الأقصى للدخول.

- أن يكون التعاقد لمدة أو لمدة لا تتجاوز ثلاثة سنوات.

- أن يكون التعاقد بموافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص.

### **البند الثاني: شرط التعيين في النظام القانوني الجزائري.**

حسب القانون الجزائري لا يكتسب صفة الموظف إلا من عين قانونا بقرار من السلطة

المختصة بالشخص الذي تتوفر فيه شروط التعيين في الوظيفة العامة يصدر قرار بتعيينه من طرف

السلطة المختصة وذلك بغض النظر عن طريقة أو أسلوب الالتحاق بالوظيفة العامة ثم بعد استكمال مدة التربص بصورة عادية يلحقه الترسيم الذي يعتبر شرطا حتى يكتسب صفة الموظف<sup>1</sup>.

يقصد بالتعيين التحاق المرشح بعد نجاحه وتخطي عقبة المسابقة بالوظيفة العامة بدوام كامل، ذلك ما أكد هـ المشرع الجزائري بأن كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العامة يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية وذلك حسب المادة 09 من " القانون الأساسي للوظيفة العامة "، وصلاحيات تعيين الموظفين تعود إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها.<sup>2</sup>

في هذا الصدد ألزم المشرع الإدارات والمؤسسات العامة بتبليغ الموظف بكافة القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وبنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية تخص الجهة المعنية حسب أحكام المادة 96 من قانون الوظيفة العامة.

**1- التعيين في بعض المناصب التأطيرية النوعية والوظائف العليا للدولة:** للدولة وظائف عليا تنشأ في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العامة تتجسد في ممارسة المسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة ويتم التعيين فيها للسلطة المؤهلة.

تكريسا لمبدأ الفصل بين الرتبة والوظيفة يكون التعيين في هذه المناصب موجها للمستخدمين الذين لهم صفة الموظف دون غيرهم، حسب ما جاء في نص المادة 05 من قانون الوظيفة العامة الساري المفعول بنصها:

" تختلف الرتبة عن منصب الشغل بأنها الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها "

**2-التعيين في إطار التعاقد:** نلاحظ أن المشرع الجزائري تطرق لمسألة التعاقد في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الفصل الرابع تحت عنوان " أنظمة أخرى للعمل"، ليصفه في مادته 19 من نفس الأمر بمصطلح (النشاطات)، وذلك لعدم الخلط بين المصطلحات واحترام

<sup>1</sup>-أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص170.

<sup>2</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص209.

الاختلاف بين النظام القانوني الذي يحكم العلاقة بين الإدارة والموظف حسب المادة 07 من نفس الأمر فعلاقة الموظف بالدولة تنظيمية لائحية تحكمها القوانين الأساسية والنصوص التنظيمية بينما العلاقة العقدية بين العون المتعاقد والإدارة ينطبق عليها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين ولكن بما أن الإدارة طرف بالعقد فهذا يجعله عقد إذعان وبهذا يكون اقرب إلى العلاقة التنظيمية منه إلى العقد<sup>1</sup>.

أحيانا تلجا الإدارة لسد العجز الذي تعاني منه في بعض المجالات الفنية والتقنية إلى صيغ أخرى للتوظيف، حيث نص المشرع في المواد من 19 إلى 25 من المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007<sup>2</sup> على صيغة توظيف الأعران المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم<sup>3</sup>.

وفقا لهذه الأحكام يتضح أن التعيين في إطار نظام التعاقد لا يخول لشاغلي المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العامة، ذلك أن الأشخاص الموظفين في إطار المادة 19 هم الذين يشغلون مناصب في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية، كذلك الموظفين على أساس المادة 20 هم الذين يوظفون بصفة استثنائية في مناصب شغل مخصصة للموظفين الدائمين، كما قطع نص المادة 22 كل الاشكالات التي تثيرها هذه المسألة بالنص كما يلي: " لا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية"<sup>4</sup>.

إذن التعيين في إطار العلاقة التعاقدية تلجأ إليه الإدارة في نطاق ضيق استجابة لحاجيات عارضة حسب الحالة ووفق الحاجات لمدة محددة أو غير محددة بالتوقيت الكامل أو الجزئي طبقا للكيفيات المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 07-308 السالف الذكر<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- قدودو جميلة، "نظام التعاقد" احد متطلبات عصرنة الوظيفة العامة أم أحد أسباب فشل مسارات الإصلاح في القطاع، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 2018، 11، ص 149.

<sup>2</sup>- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 211.

<sup>3</sup>- محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2016، ص 41.

<sup>4</sup>- المادة 22 من قانون 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>5</sup>- سعد مقدم، مرجع سابق، ص 212.



## الفرع الثاني: الانتماء إلى قطاع الوظيفة العامة.

غني عن الذكر انه حتى يكتسب المستخدم صفة الموظف لا بد له أن يكون معيناً في إحدى الهيئات أو المرافق العامة التي تديرها الدولة أو احد الجماعات المحلية أو احد أشخاص القانون العام بصفة مباشرة واستثناء تلك المداراة بالطرق غير المباشرة من نطاق تطبيق أحكام قانون الوظيفة العامة، وعلى هذا الأساس تستعمل الإدارة في العادة موظفين تكون قد حددت بموجب القوانين الأساسية سوء العامة أو الخاصة وضعيتهم اتجاهها، كما تكون قد استثنت بموجبها أيضاً بعض الوظائف من الخضوع لقوانين الوظيفة العامة نظراً لخصوصيتها حيث نجد أن مختلف التشريعات تجمع على عدم اعتبار رجال الجيش والقضاء والقائمين على أمور الدين<sup>1</sup> إضافة إلى ذلك استثناء المستخدمين الذين يكونون في وضعية قانونية مؤقتة كالذين يشغلون الوظائف في إطار التعاقد.

### البند الأول: شرط الانتماء إلى الوظيفة العامة في الأنظمة المقارنة.

يعد شرط الخدمة في مرفق عام من العناصر الأساسية والحاسمة في تحديد صفة الموظف العام وينقسم الفقه إلى اتجاهين حول مفهوم المرفق، اتجاه يعرفه على أساس عضوي يقصد به مجموع العمال والوسائل التي تستخدمها الإدارة في عمل معين واتجاه ثاني مادي يقصد به النشاط الذي تقوم به الإدارة بنفسها من أجل تحقيق المصلحة العامة، غير انه في الحقيقة المعنيان يكملان بعضهما ولا يمكن الاستغناء عن أي منهما في تحديد فكرة المرفق العام.

على هذا الأساس لكي يكتسب الشخص صفة الموظف لا بد له أن يعمل في مرفق عام بمفهومه العضوي، ويعد هذا العنصر من العناصر الأساسية والضرورية في تعريف الموظف إلا انه غير كافٍ لأنه يقتصر على عمال الإدارة التي تدير مرافقها العامة بصورة مباشرة، إما بالنسبة للمرافق التي تديرها الإدارة بصورة غير مباشرة عن طريق عقود الامتياز فان العاملين فيها لا يعدون موظفين عموميين.

<sup>1</sup>-محمد الأحسن، المرجع السابق، ص15.

كما تترتب نتيجة أخرى على هذا الشرط، هي إخراج العمال التابعين للمرافق الخاصة من عداد الموظفين العموميين ولا يشفع لهم التحاقهم بخدمة هذه المرافق الخاصة في اكتسابهم لصفة الموظف العام.

وبالتالي لا ريب أن عمومية الموظف تتطلب عمومية المرفق الذي يلتحق للعمل به، ذلك ما سيتضح من خلال دراسة هذا الشرط في النظام القانوني الفرنسي والمصري.

لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفاً محدداً للموظف العام، إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكام تلك التشريعات، فقد نصت المادة 02 من القانون رقم 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 على أنه يطبق هذا القانون على الموظفين المدنيين التابعين لإدارات الدولة والنواحي والأقسام البلديات والمؤسسات العمومية التابعة وأيضاً المؤسسات المذكورة في العنوان الثالث من القانون الأساسي لموظفي الدولة والجماعات المحلية، باستثناء موظفي المجالس البرلمانية والقضاة وموظفي مصالح المؤسسات ذات الطابع الصناعي أو التجاري، لا يطبق هذا القانون إلا على الأعوان الذين يمتلكون صفة الموظف.

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه "من تقلد وظيفة دائمة تدخل ضمن كادر المرفق العام"<sup>1</sup>، وقد أضفى صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والرئاسة ووظائف المحاسبين وهؤلاء الذين يعملون في المرافق الإدارية والتجارية والصناعية وهم يخضعون للقضاء الإداري، أما باقي العمال في غير هذه المرافق المذكورة فقد اعتبرهم إجراء وأخضعهم للقانون الخاص.

كما طبق مجلس الدولة نظرية الموظف الفعلي في الفترة التي سادت بداية الاحتلال النازي سنة 1940 حين قضى بصحة الإجراءات التي اتخذتها لجنة تطوعت للعمل مكان المجلس البلدي لإحدى المدن الحدودية والذي هرب أعضاؤه بعد دخول القوات الألمانية.

---

<sup>1</sup> - زينب احمد عوين، المدلول الجزائي للموظف العام في قانون العقوبات العراقي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، المجلد -الرابع، العراق، 2011، ص19.

فالقانون المصري لسنة 2016 مجالات تطبيقه في المادة الأولى وبالتالي يكون قد حدد

المستخدمين المخاطبين بهذا القانون والذين يتمثلون في المستخدمين التابعين للوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة باستثناء تلك التي تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك.

جاءت صياغة الهيئات العامة مفتوحة وبصفة موسعة تشمل كل الأسلاك والقطاعات دون النص على ما يحددها وحتى دون النص على اللوائح الخاصة بها بما يجعل المستخدم في هذه الهيئات يحوز صفة الموظف العام حتى وان عمل في هيئات ذات طابع تجاري أو اقتصادي وليس لها طابع إداري.

أما باقي الهيئات العامة التي يوجد لها لائحة خاصة بالخدمة المدنية تبقى مستثناة من تطبيق أحكام هذا القانون كهيئة قناة السويس، الهيئة القومية لسكك حديد مصر، هيئة النقل العام بالقاهرة والإسكندرية، اتحاد الإذاعة والتلفزيون وغيرها لا يكون مستخدموها مخاطبين بهذا القانون.

أما بالنسبة إلى القضاء المصري فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على اعتبار عمال المرافق العامة سواء كانت هذه المرافق إدارية أم مرافق اقتصادية موظفين عموميين طالما كانت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر حيث ورد في حكمها الصادر في 13 ديسمبر 1970، طعن رقم 1983 لسنة 9 قضائية، لها بأنه<sup>1</sup>: "صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معيناً في عمل دائم، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر".

### **البند الثاني: شرط الانتماء إلى قطاع الوظيفة العامة في النظام القانوني الجزائري.**

خصص المشرع الجزائري الفصل الأول من الباب الأول لمجال تطبيق أحكام قانون الوظيفة العامة والذي ضمنه مادتين الثانية والثالثة وبالرجوع إلى المادة 02 من الأمر 06-03 نجدها تحدد مجال تطبيق الوظيفة العمومية، والتي جاء في مضمونها بأنه " يطبق هذا القانون الأساسي على

<sup>1</sup>-احمد محمد مرجان، واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الإداري الإسلامي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 42.

الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية"، يقصد بالإدارات والمؤسسات العمومية المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها.

والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي ولا يخضع لهذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

بالتالي يستفاد من خلال هذا النص أنه لاكتساب صفة الموظف يجب أن يكون هذا المستخدم ينتمي إلى فئات محددة تتمثل عموماً في المستخدمين في الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بصفة عامة سواء كانت مركزية أو غير مركزية إضافة للجماعات الإقليمية واستثنت هذه المادة القضاة والمستخدمين المدنيين للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان من المخاطبين بأحكام هذا القانون.

ثم تحيل المادة 03 في فقرتها الأولى تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي إلى القوانين الأساسية الخاصة بأسلاك الموظفين والتي تتخذ بموجب مراسيم.

كما سمحت هذه المادة بأن تتضمن هذه القوانين الأساسية الخاصة أحكام استثنائية تختلف عن تلك التي جاء بها قانون الوظيفة العمومية نظراً لخصوصية بعض الأسلاك التي تم النص عليها بصفة حصرية وهي أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والقنصلين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية.

### الفرع الثالث: شرط الترسيم.

هو إجراء يتم من خلاله تثبيت المتربص الذي كانت فترة تجربيته مجدية، في رتبته أو في منصب عمله، وقد نصت كل التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية على أن اكتساب صفة الموظف والدخول في علاقة قانونية أساسية مع الإدارة، لا يتم إلا بعد صدور قرار الترسيم<sup>1</sup>.

### البند الأول: شرط الترسيم في الأنظمة القانونية المقارنة.

التعيين يتم من طرف السلطات المختصة التي تحدد المسار أو الطريقة التي تتم وفقها، وهو إجراء يهدف إلى توظيف عدد محدود ومحدد مسبقا من المستخدمين العموميين حسب الإمكانيات المتوفرة لدى الإدارة حيث تقوم اللجان بتحرير قائمة الناجحين حسب الاستحقاق، ثم يتم تعيين الموظف بصفة متربص في بداية مساره الوظيفي لفترة غالبا ما تكون سنة غير ان هناك بعض الموظفين ذوي الرتب العالية يمكن لهم إجراء تربص في مدرسة تكوين<sup>2</sup>.

في المجمل تأخذ عملية الرسيم إجراءات تختلف من نظام قانوني لآخر ومن فئة موظفين لأخرى كما سنفصل ذلك بالنسبة للتشريع الوظيفي الفرنسي والمصري على التوالي:

في فرنسا بعد النجاح في مسابقة الدخول إلى الوظيفة العامة، أغلبية الأعوان يخضعون إلى تكوين متخصص في أحد المدارس المتخصصة أو التابعة للتوظيف العمومي، ويمكن للمسار الدراسي في هذه المدارس أن يطول وان يقصر بحسب متطلبات الوظيفة المراد شغلها حتى يتسنى الموظف المستقبلي التعامل الجيد مع مهامه كما يمكن أن يكون التكوين نظريا وتطبيقيا تحقيقا للهدف المرجو من التربص والمتمثل في تزويد الموظف بمعارف تمكنه من مواجهة متطلبات الوظيفة الجديدة.

كما هناك مدارس كبرى للتوظيف العمومي تنظم مسابقات مباشرة للتكوين وبعد التكوين يكون هناك توظيف مباشر ومن مثل هذه المدارس نجد:

L'ENM. L'ENA. L'école Nationale Des Chartes. Polytechnique .Etc...<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> -رشيد حبانى، مرجع سابق، ص57.

<sup>2</sup> -في النظام القانوني الفرنسي يمكن لبعض الموظفين من الفئة ا (Catégorie A) أن يجروا تربصهم في مدرسة تكوين (ENA, ENSSA.....)

<sup>3</sup> -Gérard Marcou, fonction publique et décentralisation –recrutement et formation.,p130.

بغرض حماية الوظيفة العامة في مصر من حالة الوقوع في حالة خطأ أو سوء تقدير في اختيار المرشح من طرف الإدارة في الاختيار اوجب المشرع المصري بموجب المادة 10 من قانون الخدمة المدنية إخضاع المرشح الفائز بالامتحان والمعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة 06 أشهر من تاريخ تسلمه العمل تتقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل فإذا أثبتت عدم صلاحيته أنهيت خدمته، يقصد المشرع المصري من تسمية الإخضاع للتجربة الإخضاع لفترة تربص الذي لم يكن موفقا فيها إضافة إلى مدة 06 أشهر فهي غير كافية بالنسبة للعمل الإداري للكشف على قدرات المعين في وظيفة حديثا.

### البند الثاني: شرط الترسيم في النظام القانوني الجزائري.

بالرجوع إلى نص المادة 4 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري نجده يجعل من شرط الترسيم شرطا ضروريا لاكتساب صفة الموظف كما أعطت مفهوما محددًا للترسيم بنصها كالتالي: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"<sup>1</sup>.

خلال فترة التربص يقوم الرئيس الإداري بإعداد تقرير خاص بالموظف المتربص، يوضح من خلاله صلاحية الموظف للقيام بأعباء ومسؤوليات الوظيفة المعين بها، ليقوم بعرض هذا التقرير على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة وذلك بعد انتهاء فترة التربص . تجدر الإشارة هنا أن اللجنة متساوية الأعضاء تتشكل من عدد متساوي من ممثلي الموظفين المنتخبين وممثلي الإدارة المستخدمة، وتندرج في صلاحياتها العديد من المهام، من بينها البث في مسألة ترسيم الموظفين المتربصين<sup>2</sup>.

تقوم اللجنة متساوية الأعضاء إما بقبول ترسيم المتربص في رتبته أو إخضاعه لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة، أو تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 215.

<sup>2</sup>-أحكام المناصب والوظائف العليا المشار إليها في المادة 10 إلى المادة 18 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>3</sup>- المادة 85 من القانون 06-03.

بعد موافقة اللجنة حسب الحالة يتم ترسيم المعني بقرار أو بمقرر تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين على أن يخضع القرار أو المقرر المتضمن الترسيم لتأشيرة أجهزة الرقابة القانونية، وبذلك يصبح الموظف المرسم خاضعا لأحكام قانون الوظيفة العمومية المطبق على الموظفين الموجودين في علاقة تنظيمية وقانونية.

جاء في نص المادة 83 في الفقرة الثانية استثناء عن القاعدة العامة بتمكين بعض الرتب من التوسيم المباشر التي تتطلب مؤهلات عالية وبالتالي إعفائهم من فترة التربص، غير ان المادة 84 تحدد الشروط التي يجب أن تتوفر في المتربص للتوسيم وهي:<sup>1</sup>

1-قضاء فترة تمرين : مدتها سنة، ويمكن حسب طبيعة المهام المنوطة بالرتبة أن تتضمن تكويننا تحضيريا لشغل الوظيفة، طبقا لقانون سلك الاستقبال.<sup>2</sup>

2-الحالات العملية التي تبرز عند نهاية فترة التمرين : بعد انتهاء فترة التربص المقدره بسنة القابلة للتجديد والتي يخضع المتربص فيها لنفس واجبات الموظف ولا يتمتع بنفس حقوقه، فتدرج هذه الفترة للمتربص عند ترسيمه في حساب الاقدمية في الترقية في الرتبة والدرجات والتقاعد وتعد بالنسبة للإدارة اختبارا للعون عن كيفية ممارسة مهامه وطريقة أداء عمله ومدى تكيفه مع بيئة العمل وسلوكه، وصولا إلى تقديره.<sup>3</sup>

3-تقوم الإدارة المستخدمة بإجراء إعداد القائمة: تضبط فيها أسماء وألقاب المؤهلين من الأعوان للتوسيم تحال على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المشكلة كلجنة ترسيم وإرفاقها بتقرير الرئيس السلمي أو بنتيجة الامتحانات المهنية ; العبرة في ذلك بالقوانين الأساسية الخاصة بكل سلك.

4-يقدم هذا الإجراء للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة: وهذا حسب المادة 86.

<sup>1</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص215.

<sup>2</sup>-نور الدين حامدي، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013، ص02.

<sup>3</sup>-محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص471.

يتضح مما سبق ان العون المعين حديثا في الرتبة أو السلك مطالب بقضاء فترة تربص إجبارية بعد التعيين والالتحاق مباشرة بالوظيفة تقدر مدتها بسنة حسب ما جاء في المادة 84 من نفس القانون، بحسب ما تقتضيه طبيعة المهام المنوطة بالوظيفة، إضافة إلى تكوين تحضيرى لشلها فيما يخص بعض الأسلاك.<sup>1</sup>

وفقا لما نصت عليه المادة 91 من قانون الوظيفة العامة تؤخذ في الحسبان فترة التربص القانونية عند احتساب الأقدمية للترقية في الرتب والدرجات وفي التقاعد.

**الاستثناءات الواردة على فترة التربص:** يبيح القانون في بعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض الرتب على الترسيم المباشر في الرتبة دون الحاجة لفترة تربص، وذلك لدواعي عملية بحتة مبررة بالمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب كما هو الشأن مثلا لبعض الأسلاك الطبية الجامعية وكذا إعفاء بعض الموظفين الذين تتم ترقيةهم من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك وفقا لأحكام المادة 108 من قانون الوظيف العامة<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - المنشور رقم 05 المؤرخ في 2011/03/02 المتعلق بترسيم المتربصين .

<sup>2</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص210.



## المبحث الثاني: الضوابط الإجرائية للالتحاق بالوظيفة العامة.

خلال حقبة زمنية غابرة من التاريخ كانت الوظيفة العامة تورث بين العائلات و بذلك كانت تخص فئات محدودة من المجتمع دون أخرى، فكانت الوظائف توزع على شكل منح وهبات حسب أهواء المسؤولين، لكن مع تطور الفكر الجماعي للمجتمعات وتزايد الأصوات المناهية بالعدالة الاجتماعية وفتح الوظائف والمساواة في تقلدها، أصبحت عملية التوظيف تخضع لإجراءات محددة مسبقا بموجب قوانين تفرض على الجهاز الإداري إتباع طرق معينة<sup>1</sup> ومحددة لاختيار أفضل العناصر وأحسنها على أساس الجدارة والاستحقاق.

هناك أساليب متعددة لاختيار المستخدمين، غير انه رغم تعدد هذه الطرق وتباينها إلا أن هدف الإدارة يبقى أولا وأخيرا اختيار أفضل هذه العناصر لشغل الوظائف العامة الشاغرة مستعملة في ذلك أدواتها القانونية، ولعل أول هذه الأدوات هو التعيين الذي يكون بقرار من السلطة المختصة، فلا بد أن يصدر قرار من السلطة التي تملك سلطة التعيين قانونا، ويعين الموظف بعدها في مركز تنظيمي أو لائحي يمنحه بعض الحقوق ويرتب في ذمته بعض الواجبات بدءا من فترة التجريب التي يكون فيها تحت رقابة الإدارة وملاحظتها.

بعد أن تناولنا في المبحث الأول الشروط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة سنبيين في المبحث الثاني الضوابط الإجرائية للالتحاق بالوظيفة العامة والتي تتجسد في طرق وأساليب الالتحاق بالوظيفة العامة (المطلب الأول) وكذا المبادئ التي تخضع لها عملية اختيار الموظفين (المطلب الثاني).

<sup>1</sup>- طارق المجذوب، المرجع السابق، ص286.

## المطلب الأول: طرق الالتحاق بالوظيفة العامة.

تجسيدا لمبدأ تكافؤ الفرص أمام الجميع تبنت مختلف التشريعات الوظيفية مبدأ المسابقة كأساس للالتحاق بالوظيفة العامة والتي يمكن أن تكون إما على أساس الاختبارات، وإما على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين إضافة للتوظيف المباشر والفحص المهني للمرشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا.

تلتزم الإدارة المستخدمة بعد التوظيف بتكوين ملف إداري لكل موظف يتضمن مجموع الوثائق المتعلقة بالشهادات والمؤهلات والحالة المدنية والوضعية الإدارية وتسجل هذه الوثائق<sup>1</sup> وترقم وتصنف باستمرار. والجدير بالذكر أن بعض الفئات من المواطنين تعنى بمعاملة خاصة خصوصا في مجال التوظيف الداخلي منها تلك الامتيازات الممنوحة للموظفين والأعوان العموميين الذين لهم صفة مجاهد، أرملة شهيد أو ابن شهيد الموضوعين في وضعية النشاط في الوظيفة العمومية وإعفائهم من المسابقات والامتحانات المهنية طالما توفرت فيهم الشروط التكوينية، الأقدمية والتأهيل المطلوبين للترقية إلى الرتبة الأعلى مباشرة، وفيما يخص أيضا الترقية الاختيارية وذلك عن طريق التسجيل على قائمة التأهيل.

أما بالنسبة للمتقاعدين يتم توظيفهم وتسيير مسارهم المهني في إطار تنظيمي تعاقدي، ويتم توظيفهم عن طريق الانتقاء بناء على دراسة الملف فيما يخص المناصب المطلوب شغلها بموجب عقد محدد المدة، اختبار مهني فيما يخص مناصب الشغل المطلوب شغلها بموجب عقد غير محدد المدة مع إخضاع عملية توظيف الأعوان المتقاعدين إلى إجراءات الإعلان، إلا إذا كانت مقتضيات الخدمة أو طبيعة النشاطات تقتضي التوظيف المباشر.

تبعا لما سبق ذكره سنتناول في هذا المطلب طرق الالتحاق بالوظيفة العامة في كل من النظام القانوني الفرنسي والمصري وإبراز الطرق المعتمدة في انتقاء المستخدمين وإسقاطها على التشريع الجزائري لتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف مع هذه الأنظمة المقارنة.

<sup>1</sup> -نور الدين حامدي، المرجع السابق، ص76.

## الفرع الأول: الالتحاق بالوظيفة العامة عن طريق إجراء المسابقة.

بتقصي التعريفات التشريعية والفقهية للمسابقة نجدها مختلفة ومتباينة، غير أنها تركز في مجملها على مفهومين أساسيين يتمثل الأول في التقليل من حرية الإدارة بتقييدها بإجراءات محددة واجبة الاتباع بغية القضاء على المحاباة والمحسوبية أثناء عملية التوظيف الثاني يتمثل في تحقيق نظام الجدارة باختيار الأحسن والأجدر لشغل تلك الوظائف.

عموما يقصد بها اختيار الموظفين عن طريق إجراء اختبارات تنافسية لانتقاء أحسنهم، كما تعني أيضا الكشف عن مدى صلاحية المرشح للنجاح في أداء الالتزامات التي تتطلبها الوظيفة مما يرفع مستوى الخدمة العمومية باعتبارها تقوم على أسس موضوعية الكفاءة والصلاحية، وبالتالي تكون بمثابة إجراء مسبق يحمي الوظيفة العامة من انحراف المسؤولين الفاسدين الذين ياستهوا بالانتجار بالوظائف أو توزيع هذه الأخيرة على العائلة والعشيرة.

للإحاطة بهذا الإجراء وإبراز أهميته في الوقاية بصفة مسبقة من الفساد الذي يلحق الوظائف العامة يتعين دراسته في النظام القانوني الجزائري وبعض الأنظمة المقارنة.

## البند الأول: إجراء المسابقة في الأنظمة القانونية المقارنة.

تتباين طرق اختيار الموظفين العموميين تبعا لاختلاف الأنظمة السياسية، الإدارية والاجتماعية التي تعتمدها الدول، كما تختلف أيضا في الدولة الواحدة تبعا للأنظمة القانونية المطبقة في كل قطاع غير انه رغم هذا الاختلاف يبقى هدفها جميعا هو اختيار أفضل العناصر وأصلحها لشغل الوظيفة العامة.

لعل أحسن هذه الطرق على الإطلاق هو التوظيف عن طريق إجراء المسابقة كونه يقوم على أسس موضوعية تخلق طابعا تنافسيا بين المترشحين وتكرس مبادئ المساواة والجدارة في تقلد الوظائف، على هذا الأساس نتناول بالشرح إجراء المسابقة في كل من النظامين الفرنسي والمصري.

<sup>1</sup> - سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، الجزائر، 2017، ص 65.

<sup>2</sup> - رشا عبد الرازق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2016، ص 37.

أعمال الوظيفة العامة في فرنسا تتوزع حسب ثلاث مجموعات الوظيفة العامة للدولة والوظيفة العامة المحلية والوظيفة العامة الإستشفائية<sup>1</sup> أنها تشمل مجموع الأعران المرسمين والمتعاقدن الذين يشغلون منصب في الوظيفة العامقلدولة، الجماعات المحلية أو مؤسسة عمومية الإستشفائية.

## 1-أنواع الوظيفة العامة في فرنسا:

- الوظيفة العامة للدولة: هؤلاء الأعران يشغلون في الإدارات المركزية<sup>2</sup> أو في مصالحها غير الممركرة الجهوية أو الأقسام ويمكن أيضا أن يشعلوا وظيفة في مؤسسة عمومية أو سلطة إدارية مستقلة.

-الوظيفة العامة المحلية : تجمع أعران الجماعات المحلية<sup>3</sup> (بلديات، أقسام جهوية ) ومؤسساتها العمومية.

-الوظيفة العامة الإستشفائية: تضم مجموع المستخدمين الممارسين.المؤسسات العمومية الصحية<sup>4</sup> والاجتماعية المستقلة عن الدولة.

إلى جانب الحق في المسار المهني والحق في النقل يحكم الوظيفة العامة مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة الذي يعتبر طريق عاديا للتوظيف في الوظائف العامة ويستهدف عدد محدود ومحدد من المستخدمين عن طريق الاختبار الذي يسمح لسلطة مستقلة، اللجنة، بإجراء ترتيب حسب الاستحقاق.

## 2- أنواع المسابقة في فرنسا:

يوجد ثلاثة أنواع من المسابقات

<sup>1</sup>-la fonction publique en france.des métiers au service des citoyens, édition 2013.page03.

<sup>2</sup>-décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'état pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique de l'état.

<sup>3</sup>-Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

<sup>4</sup>-Décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnes a l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique hospitalière.

-مسابقة خارجية: للمرشحين الخارجيين عن الإدارة الحاصلين على المؤهلات المطلوبة أو المرشحين الداخليين وغير الحاصلين على الخبرة المهنية المطلوبة

-المسابقة الداخلية: مخصص لأعوان الدولة، الجماعات المحلية الذين يتمتعون بالخبرة المهنية بالهيئة

-مسابقة الطريق الثالث: يمكن أن تنظم لأجل المرشحين القادرين على إثبات أربع سنوات من العمل في إطار قطاع خاص في ظروف مشابهة للعمل المراد الالتحاق به.

هناك بعض الاستثناءات الواردة عن قاعدة المسابقة تتجسد في (تشكيل قطاع جديد، توظيف مخصص، تعيين تمييزي في الوظائف العليا، ترقية داخلية على أساس الاختيار متميزة، كل إدارات الجماعات المحلية المستوى الأول، أعوان المعالجة، أعوان إدارة، أعوان أملاك الدولة، أعوان تقنيين) هذه الفئات يسمح لهم بالدخول إلى الوظائف دون الخضوع لإجراء مسابقة.

في كل مسابقة يعين لها لجنة تقوم باختيار الاختبارات وتعد قوائم ترتيبية للمرشحين مع مراعاة احترام الأحكام التنظيمية للمسابقة التي تحددها عموماً القوانين الأساسية الخاصة المحددة للقطاع المعني، ليس بالضرورة أن تتابع هذه اللجان كل المناصب المقترحة للمسابقة، فدورها يتوقف عند إعداد القوائم الترتيبية بل يكون ذلك من اختصاص السلطة صاحبة التعيين. مبدأ عام موجه لضمان المساواة في الالتحاق للوظيفة العامة ونوعية وجود المستخدمين.

### 3-أنواع المستخدمين في فرنسا:

الوظيفة العمومية الفرنسية تعني مجموع الأعوان المرسمين والمتعاقدين الذين يشغلون مناصباً في الوظيفة العامة للدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو في مؤسسة عمومية إستشفائية، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه توجد عدة اختلافات تميز الأعوان المرسمين عن الأعوان المتعاقدين نبيها كما يلي<sup>1</sup>:

المستخدم المرسمين: الأعوان المرسمين في الوظيفة العامة يتم تعيينهم في وظيفة دائمة ومرسمين في رتبة تدرجية للإدارات، المصالح والمؤسسات العمومية للدولة أو الجماعات المحلية، ويبقى الموظف دائماً محدد بالطابع العام للهيئة المستخدمة، الترسيم وديمومة الوظيفة المشغولة.

<sup>1</sup> -www.fonction-publique.gouv.fr, Consulter le 01/02/2019 à 16:00.

كما أن وضعية الموظف يجب أن تكون محددة وجوبا بموجب القانون الأساسي الذي لا يمكن تغييره بموجب عقود اتفاقية كما انه في الالتحاق بالوظيفة العامة يجب ان تراعى عدة مسائل كالمساواة بين الجنسين وعدم التمييز بسبب العرق أو الرأي السياسي أو النقابي، الفلسفي والديني مضمونة قانونا.

الموظفون يتم تعيينهم بعد إجراء اختبارات منظمة من طرف الإدارة لكل المستويات الدراسية التي تسمح بالدخول إلى إحدى الأصناف أ، ب، ج وفقا لسلم تدرجي حسب المسؤوليات ومستوى التكوين كل صنف يدمج ضمن مجموعة وفق ترتيب استدلالي محدد بحد أدنى وحد أعلى، غير أن الانتقال من صنف إلى صنف ممكن عن طريق ترقية داخلية إما عن طريق مسابقة داخلية أو عن طريق الترقية الاختيارية بالنسبة للموظفين الأكثر اقدمية.

**الصنف أ:** موجه عموما إلى المرشحين الحاصلين على مستوى 03 سنوات كاملة هذا الصنف يجمع موظفي الإدارات التأطير Conception والخبرة.

**الصنف ب:** مسموح الالتحاق بها ابتداء من شهادة البكالوريا وهو يخص أعمال الوساطة، التطبيق مستخدمى هذا الصنف يمكن جلبهم لتأطير مجموعات ومصالح.

**الصنف ج:** موجه لوظائف التنفيذ والتنظيم العام يسمح الالتحاق بها دون قيد الشهادة باستثناء بعض المهام التي تستوجب كفاءة خاصة أو شهادة علمية.

**المستخدمين غير المرسمين:** هؤلاء الأعوان يتم توظيفهم بصفة مؤقتة لاحتياجات مرحلية حين لا يستدعي القطاع موظفين يتم توظيفهم بموجب عقد محدد المدة في حدود 06 سنوات (CDI)<sup>1</sup>.  
عقد العمل المحدد المدة مع مراعاة العقود الأخرى التي سبق إبرامها مع نفس المستخدم والتي تتجاوز الحد الأقصى لمدة التوظيف البالغة ستة سنوات يتحول هذا العقد بناء على ذلك إلى عقد عمل غير محدد المدة<sup>2</sup>.

إن الهدف من الاختبار هو وضع الشخص المناسب في الوظيفة التي تناسب استعداداته الفطري وقدراته المكتسبة بالتعليم والتدريب والممارسة لتحقيق اكبر قدر من الإنتاج بأقل جهد وتحقيق أفضل

<sup>1</sup>-la fonction publique en France, des métiers au service des citoyens, 2013, p04.

<sup>2</sup>-conseil d'état 30 septembre 2015, n° 374015.

توافق بين الفرد والوظيفة<sup>1</sup>، أما الطرق التي تلجا إليها الدول والمؤسسات العامة لاختيار موظفيها وعمالها أو العاملين لديها فهي تختلف باختلاف أنظمتها السياسية وأنظمة الخدمة المدنية، ف للإدارة المصرية طرق عديدة التي من خلالها تختار موظفيها وقد تحلت بالحرية المطلقة للإدارة المصرية طرق عديدة التي من خلالها تختار موظفيها وقد تحلت بالحرية المطلقة في ذلك قبل صدور أول قانون للعاملين بالدولة فحسب القانون رقم 215 لسنة 1951 لم يكن للإدارة أي رقيب عليها في طريقة التوظيف مما جعل الإدارة المصرية تسوء وتتحرف بالموظف والوظيف العمومي إلى الهاوية، ليتدارك المشرع المصري الأمر بدءا من القانون رقم 315 لسنة 1951 وحتى القانون الحالي لسنة 2016 الذي اختارت فيه عملية اختيار الموظفين عن طريق المسابقة التي سماها الامتحان

والامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة الاختبار حسب المادة 12 منه وذلك بإجراء الاختبارات التحريرية أو الشفوية أو الشخصية أو العملية للراغبين في شغل الوظائف العامة بهدف التحقق من نجاعتهم لشغلها، فيتربون تدريجيا حسب درجات النجاح وفي هذا الصدد لم يمنح المشرع المصري الإدارة حق الاختيار بين سلوك طريق المسابقة وعدم سلوكه باعتباره الطريق الوحيد للتوظيف. اشترط المشرع أيضا في المادة 12 في الاختبار أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فان تساويا يقدم الأكبر سنا، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان ويجوز التعيين من القوائم التي مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال السنة أشهر التالية لانقضاء السنة.

وتحدد الفقرة الأخيرة من نفس المادة تواريخ فتح المسابقات ب أن يكون الإعلان عنها خلال شهري يناير ويونيو من كل سنة عند الحاجة و أن لا تقل مدة الإعلان والتقديم عن شهر وتعلن النتائج على الموقع الالكتروني المشار إليه.

<sup>1</sup> - طارق المجذوب، المرجع السابق، ص 353.

## البند الثاني: إجراء المسابقة في النظام القانوني الجزائري.

نص المشرع الجزائري في المادة 26 من الأمر رقم 66-133، والمادة 34 من المرسوم رقم 85-59، وكذا في المادة 80 من الأمر رقم 06-03 على مختلف طرق وكيفيات الالتحاق بالوظائف العمومية باستعمال أسلوب المسابقات وحدد على النحو التالي:

- مسابقات على أساس الاختبارات.
- مسابقات على أساس الشهادات.
- الفحوص المهنية.

تجدر الإشارة إلى أن المرجع الأساسي الذي يتم الاستعانة به على مستوى قطاع الوظيفة العمومية من أجل تنظيم مسابقات التوظيف هو المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات، والاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية<sup>1</sup> المعدل والمتمم.

عموما يتم الالتحاق بالوظائف العمومية في القانون الجزائري عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات أو على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين أو الفحص المهني أو ان يكون التوظيف المباشر بالنسبة المرشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا، فبالمسابقة يثبت المرشح للوظيفة العامة جدارته وصلاحيته لتولي الوظائف حيث يعد هذا الأسلوب من أنجع الطرق استعمالا وأكثرها موضوعية.

يتم فتح المسابقات بقرار من السلطة التي لديها صلاحيات التعيين أو السلطة الوصية ويوضح القرار على وجه الخصوص الرتب التي فتحت من أجلها المسابقة أو الامتحان أو الفحص المهني، نمط التوظيف أو الترقية أن كانت مسابقة على أساس الشهادات أو على أساس اختبارات او غيرها من الطرق القانونية، عدد المناصب المالية المخصصة لكل نمط توظيف أو ترقية، تواريخ فتح التسجيلات وانتهاءها، تشكيلة لجنة الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادات، تشكيل لجنة القبول أو النجاح

<sup>1</sup>-تم تعديل المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات، والاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية بموجب المرسوم رقم 04-148 المؤرخ في 19ماي 2004.



النهائي، عدد الاختبارات وطبيعتها ومدتها ومعاملاتها عند الاقتضاء، النقاط الاقصائية في اختبارات القبول والنجاح النهائي في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية، كما هو محدد في المواد 24، 26، 27 من المرسوم رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012<sup>1</sup>.

### 1-المسابقة على أساس الاختبارات:

تقوم طريقة المسابقة على اختيار الموظفين من بين عدد من المرشحين بعد إجراء امتحان تقوم به هيئة إدارية متخصصة أو الجهة المراد التعيين فيها، ويتم التفاضل على أساس نتيجة الامتحان الذي يثبت صلاحية الفائز لتحمل واجبات الوظيفة ويكون التعيين وفقاً للترتيب التنافسي لنتائج المتقدمين للامتحان وتعد طريقة المسابقة الأسلوب الأفضل في اختيار موظفي الإدارة إذا أحسن تطبيقها بدقة وأمانة وهي أكثرها شيوعاً في الوقت الحاضر بمالها من مزايا فهي تقوم على أسس موضوعية وكفيلة بتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وتبعد عن الوظيفة أساليب المحسوبية والوساطة<sup>2</sup> وهذا الأسلوب نصت تعليمية رئيس الحكومة، رقم 1 المؤرخة في 6 جانفي 2007 والمتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقاً لأحكام الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على أنه " يجب أن تشكل المسابقة على أساس الاختبارات الطريقة المفضلة من أجل انتقاء المرشحين للالتحاق بوظيفة عمومية"<sup>3</sup>.

يخضع التوظيف عن طريق المسابقة عن طريق الاختبارات إلى بعض الإجراءات والقواعد الدقيقة التي يجب مراعاتها:

**1.1-فتح المسابقة على أساس الاختبارات:** تتم فتح المسابقة على أساس الاختبارات بمقرر من رئيس المؤسسة، حيث يرسل نسخة منه إلى مفتشيه الوظيفة العمومية خلال (10) عشرة أيام من تاريخ التوقيع عليها، وان لم تبلغ القرار في أجله المحدد عليها أن تقدم الأسباب ومبررات التأخير حسبما

<sup>1</sup>-المرسوم التنفيذي 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية و إجراءاتها و كذا التعليم رقم 01 م ع و ع المؤرخة في 20 فيفري 2013

<sup>2</sup>-محمد جمال الذنبيات، المرجع السابق، ص 299.

<sup>3</sup>-رشيد حبان، المرجع السابق، ص 52.

نصت عليه التعليم رقم 105 المؤرخة في 1997/08/05، وتبدي مفتشيات الوظيفة العمومية رأيها في قرار أو مقرر الفتح خلال (15) خمسة عشر يوما من تبليغه<sup>1</sup>.

تتم عملية الإشهار للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في اجل أقصاه سبعة (07) أيام عمل تحسب ابتداء من تاريخ الحصول على المطابقة من قبل مصالح الوظيفة العمومية، ويتم الإشهار لموضوع التوظيف الخارجي عن طريق الإعلان في الصحافة المكتوبة بالنسبة للمسابقات المركزية أو ذات البعد الوطني فيتم إشهارها في يومية وطنية باللغة العربية ويومية وطنية باللغة الفرنسية على الأقل، أما فيما يخص المسابقات الأخرى فيمكن إشهارها لدى الصحف الجهوية، ويبقى إشهار الرتب الأخرى عن طريق الإصاق على مستوى وكالات التشغيل وبكل وسيلة ملائمة بالنسبة لما يتعلق بالامتحانات والفحوص المهنية المخصصة للترقية الداخلية فانه ينبغي على المؤسسات والإدارات ضمان الإصاق وإشهار واسع لها في أماكن العمل وكذلك على موقع الانترنت للمؤسسة أو الإدارة المعنية أو السلطة الوصية عليها عند الاقتضاء كما يجب احترام المنشور الوزاري رقم 03 الصادر بتاريخ 2007/05/09 المتعلق بالإعلان عن المسابقات عن طريق الانترنت وعلى موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية.<sup>2</sup>

يجب أن ينشر قرار فتح المسابقات إجباريا في صحيفة يومية في ملصقات داخلية في أجل ولقد عزز المشرع الجزائري هذا النوع من المسابقات بضمانات كافية يحترم فيها مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظيفة العمومية.

تتم هذه المسابقة إما عن طريق الاختبارات الكتابية أو الاختبارات الشفهية

## 2.1-الاختبارات الكتابية للقبول: تحتوي الاختبارات الكتابية للقبول على المواد التالية:

- امتحان في الثقافة العامة ذي طابع سياسي، اقتصادي أو اجتماعي
- امتحان في مادة التخصص.

<sup>1</sup>- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 2012/04/25 المحدد لكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، ج ر عدد26.

<sup>2</sup>- المنشور رقم 3 المؤرخ في 09 ماي 2007 /م ع وع المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الانترنت

• امتحان في اللغة إما الوطنية أو لغة أجنبية.

**3.1-الاختبارات الشفهية للقبول:** فيما يتعلق بالاختبارات الشفهية للقبول تجدر الإشارة إلى أنه يحق للمرشحين الناجحين في الاختبارات الكتابية بالمشاركة في الامتحانات الشفهية، وذلك أمام لجنة مختصة.

عند الانتهاء من الاختبارات (الكتابية أو الشفهية) تجتمع لجنة القبول على مستوى مركز الامتحان والتحقق من مدى مطابقة نقاط المرشحين المقبولين في الاختبارات أي الذين تحصلوا على معدل يفوق **20/10** ودون الحصول على علامة اقصائية بالنسبة للامتحانات الكتابية، يتم تدوين أشغال اللجنة في محضر يوقع عليه جميع الأعضاء، تسلم نسخة منه إلى ممثل المؤسسة أو الإدارة المعنية، ويتم الإعلان عن قائمة الناجحين حسب درجة الاستحقاق وفي حدود المناصب المالية المفتوحة لهذا الغرض، كما يتم تحديد القائمة الاحتياطية في حالة وجود مرشحين تحصلوا على نتائج متساوية يمكن الفصل بينهم على أساس: معدل الاختبارات الكتابية، أو على أساس علامة الاختبار الذي له أكبر معدل<sup>1</sup>.

**2-المسابقة على أساس الشهادات:** في هذا النوع من المسابقات يكون للمؤهل أو الشهادة التي حصل عليها المرشح دورا في التعيين، فالمؤسسة أو الإدارة العمومية تقوم بالإعلان عن حاجتها لشغل بعض المناصب الشاغرة بالطريقة الأولى، ولكن التعيين لا يعتمد فقط على نتيجة امتحان المسابقة بل تجمع المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية بين درجات الشخص في المؤهل الحاصل عليها، والدرجات التي حصل عليها في امتحان المسابقة، ويعتمد هذا النمط من التوظيف على **05** معايير لانتقاء المرشحين حددتها المادة **04** من المرسوم التنفيذي رقم **95-293** وتتمثل هذه المعايير في<sup>2</sup>:

أ- ملائمة مؤهلات تكوين المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة.

ب- تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.

<sup>1</sup> المنشور رقم **14** /ك.خ/ المتعلق بالمرشحين المتساوين في المرتبة في المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية، الصادر عن المدير العامة للوظيفة العمومية بتاريخ **29** أبريل **2006**.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم **95-293**. المؤرخ في **30** سبتمبر **1995** المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية.

ج- الأعمال والدراسات المنجزة عند الاقتضاء.

د- الخبرة المهنية.

و- نتائج المقابلة مع لجنة الاختيار.

يخصص التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادات من أجل الالتحاق ببعض الأسلاك والرتب التي تنتمي إلى الفوج (أ) المحدد بموجب المادة 8 من القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

يتم انتقاء المرشحين بناء على دراسة ملف الترشيح وكذا إجراء مقابلة مع اعتماد الترتيب على أساس الاستحقاق<sup>1</sup>، وفي هذا السياق أفرجت المديرية العامة للتوظيف العمومية عن منشور جديد تحت رقم 07 المؤرخ في 28 أبريل 2011، يتعلق بتحديد معايير انتقاء المرشحين في المسابقات على أساس الشهادة للالتحاق بمختلف رتب الموظفين.<sup>2</sup>

أكد المنشور المذكور، على أن التقييم والانتقاء يتم على أساس ملائمة شعبة اختصاص تكوين المرشح لمتطلبات الرتبة المراد الالتحاق بها، والتكوين المكمل للشهادة المطلوبة في نفس التخصص، كما أن التقييم يتم على أساس الأشغال والدراسات المنجزة من قبل المرشح في نفس تخصصه، والخبرة المهنية المكتسبة، مع حساب تاريخ الحصول على الشهادة ونتيجة المقابلة مع لجنة الانتقاء.

تفتح المسابقات المذكورة، بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالتوظيف العمومية ووزير القطاع المعني، على أن تحدد من خلاله جملة الإجراءات القانونية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، والمتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، والمتمثلة على وجه الخصوص فيما يلي:

- الأسلاك والرتب المعنية التي تجرى من أجلها المسابقات والامتحانات.
- طريقة التوظيف.
- البرنامج المفصل للمسابقات والامتحانات، والذي يجب إلحاقه بالقرار أو المقرر، حسب الحالة والمتضمن فتح المسابقة (عدد الامتحانات، مواضيعها، مدتها، معاملاتها والنقاط الاقصائية).

<sup>1</sup>- تجدر الإشارة إلى أن النجاح في مسابقة سواء على أساس الاختبار أو الشهادة يتوقف على ترتيب المرشحين في قائمة الناجحين التي يتم ضبطها على أساس الاستحقاق من قبل لجنة خاصة بالمسابقة.

<sup>2</sup>- طاهر بوشيبية، مرجع سابق، ص 73.

- الشروط القانونية للمشاركة (تكوين ملف).
- عدد المناصب المالية المخصصة وفقا لمخطط التسيير السنوي للموارد البشرية.
- الزيادات في النقاط لفئات محددة من المرشحين، طبقا للتشريع الجاري به العمل.
- تاريخ ابتداء وانتهاء التسجيل والعنوان الذي توجه إليه ملفات الترشيح.
- مكان إجراء الامتحان وعنوانه.
- طرق الإشهار (في شكل إعلانات في الصحافة المكتوبة أو عن طريق إصاق إعلانات في وكالات التشغيل أو بأي وسيلة أخرى ملائمة).
- التشكيل النظامي للجنة المسابقة.
- الأحكام المتعلقة بتعيين المرشحين الناجحين.

وتتم عملية المسابقة أو الامتحان تحت رقابة وإشراف السلطة المكلفة بالوظيفة العامة المختصة.

### 3- التوظيف على أساس الفحوص المهنية: يعتبر التوظيف على أساس الفحوص المهنية أحد أنماط

التوظيف التي نصت عليها بعض النصوص القانونية الأساسية الخاصة، ولا يختلف هذا النمط من التوظيف عن الكيفية التي يتميز بها التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات، ويختلف هذا النوع من مسابقات التوظيف عن المسابقات السابقة الذكر فيما يلي:<sup>1</sup>

- تجرى الفحوص المهنية للتوظيف الخارجي للعمال المهنيين، وسائقي السيارات والحجاب على مستوى مراكز التكوين المهنية التي تقوم بالتكوين في الاختصاص المعني.
- يتم فتح وتنظيم الفحص المهني في حدود ثلاث أشهر.
- يتم الإشهار عن الفحوص المهنية عن طريق إصاق الإعلانات لهذا النمط من التوظيف على مستوى وكالة التشغيل وعلى مستوى المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، وكذا مركز أو مراكز الامتحان.

<sup>1</sup>-تيشات سلوى، المرجع سابق، ص 83.

## الفرع الثاني: الالتحاق بالوظيفة العامة دون إجراء المسابقة.

يتم الالتحاق بالوظيفة العامة عن طريق إجراء المسابقة كأصل عام، غير انه تقرر مختلف التشريعات الوظيفية بوجود أساليب أخرى خارج هذا الإجراء، يتم من خلالها انتقاء الموظفين وذلك بعد المفاضلة بين المرشحين ويتم ذلك بطرق عدة منها الانتخاب والتوظيف المباشر وصيغ أخرى خاصة يستقل بها نظام قانون دون آخر، والتي سنفصلها حسب ما اعتمده المشرع الجزائري والتشريعات المقارنة لكل من فرنسا ومصر.

## البند الأول: التوظيف دون مسابقة في الأنظمة القانونية المقارنة.

نتناول في هذا البند الطرق الأخرى للوصول إلى الوظائف العامة خارج إطار المسابقة في كل من القانون الفرنسي والمصري كما يلي:

في فرنسا بالموازاة مع إجراء المسابقة في الوظيفة العامة الفرنسية تمنح أشكال أخرى للتوظيف مفتوحة تحت بعض الشروط مثل le pacte الذي يعتبر صيغة جديدة ظهرت سنة 2006 للتوظيف في الفئة ج للوظائف الثلاث وهي مفتوحة للأشخاص قليلي التأهيل أو غير مؤهلين من سن 28 سنة فأكثر والأشخاص الذين يعيشون وضعية بطالة لمدة طويلة البالغين من العمر 45 سنة ويستفيدون من:

- دخل التضامن النشط، بدل التضامن الخاص أو بدل البالغين المعوقين.
- أو الحد الأدنى لدخل الإدراج أو بدل الوالد الوحيد في الإدارات والمجتمعات ما وراء البحار في بارتيليمي وسان مارتين وسان بيير وميكلون.

الامتيازات التي يستفاد منها المستفيد في le pacte جهاز مؤهل من جميع النواحي مقارنة بما يمكن تقديمه له في القطاع الخاص لكن مع اختلاف مهم بإمكانية اقتراح منصب عمل مرسوم في الوظيفة العامة.

بالنسبة للذين سنهم اقل من 21 سنة يمنح لهم مكافئة دنيا على الأقل 55 % من اجر الموظف العام وبالنسبة للذين سنهم يتجاوز 21 سنة هذه المكافئة ترفع إلى 70 %.

نجد القانون رقم 2007-148 المؤرخ في 02 فبراير 2007 المتعلق بعصرنة الوظيفة العامة

قد عدل المادة 22 من القانون الأساسي المتعلق بالوظيفة العامة للدولة من أجل التمكن من التوظيف بدون مسابقة للولوج إلى المرتبة الأولى من الفئة ج<sup>1</sup>.

من بين الوظائف المعنية بالمساعدين الإداريين المكلفين بالوظائف الإدارية للتنفيذ تنطوي على معرفة وتنفيذ التنظيم الإداري وأيضا وظائف الاستقبال والسكرتارية ومن جهة أخرى الأعوان التقنيين المكلفين بالأعمال أو الأعمال الفنية.

وبالتالي من الممكن أن يعين في صفة موظف متربص دون إجراء مسابقة في بعض القطاعات أو أجهزة التوظيف في صنف ج في السلم الأدنى من الوظائف، الإدارة تنشر عروضها بعدة طرق والمرشح يجب أن تتوفر فيه الشروط العامة للدخول إلى الوظيفة العامة.

سير عملية التوظيف: بإعلان ينشر 15 يوما على الأقل قبل أجل إيداع الملفات ويمكن أيضا أن يعلن على مستوى الوكالات المحلية للتشغيل التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل

هذا الإعلان يتضمن:

- عدد المناصب المفتوحة
- التاريخ المحدد للتوظيف
- المعلومات المتعلقة بالمسئول الذي تبعث له ملفات الترشيح
- آخر أجل لإيداع الملفات

حسب المشرع المصري يتم شغل الوظائف بخمس طرق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة مع مراعاة في ذلك استثناء شروط شغلها وذلك بحسب الأحوال المبينة بهذا القانون،<sup>2</sup> وباستقراء نصوص قانون الخدمة المدنية نجد أن المشرع جعل من المسابقة قاعدة عامة للالتحاق بالوظائف ولم يسمح بالخروج عنها الا في حدود ضيقة ومحصورة جدا عكس باقي التشريعات، منها حالة التعاقد وما جاءت به

<sup>1</sup>-décret modifié relatif a l'organisation des carrières de fonctionnaires de catégorie c de la fonction publique de l'état.

<sup>2</sup>-المادة 11 من قانون الخدمة المدنية لسنة 2016.

المادة 17 من ذات القانون في فقرتها الأخيرة بخصوص اختيار الوزراء لمساعدتهم ومعاونتهم وفق إجراءات محددة<sup>1</sup>.

## البند الثاني: التوظيف دون مسابقة في النظام القانوني الجزائري.

فضلا عن المسابقات بأنواعها سواء على أساس الشهادات أو على أساس الاختبارات أو حتى على اعتبار الفحوص المهنية، وضع المشرع أنماط أخرى للتوظيف تتناسب وطبيعة بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة، تتمثل هذه الأنماط في طريقة التوظيف المباشر وكذا التوظيف عن طريق الانتخاب.

**1- التوظيف عن طريق الانتخاب** يتم فيها انتخاب الموظفين أي اختيارهم بواسطة أغلبية الناخبين المعنيين، وقد أصبح من العسير اعتماد أسلوب الانتخاب للوظيفة العامة، فهو معتمد في انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية وأعضاء المجالس المحلية.

**المقصود بانتخاب الموظفين:** أنه عن طريق الانتخاب يتم اختيار الموظفين لشغل مناصب معينة، وتجدر الإشارة إلى أن الأساس القانوني المنظم لعملية التوظيف عن طريق الانتخاب يتمثل في القانون **12/01** المتعلق بالانتخابات والذي تضمن العديد من الأحكام ذات الصلة من بينها ما تضمنه **78** المادة<sup>2</sup>

**تقييم طريقة الانتخاب** إذا كان أسلوب الانتخاب للموظفين يتصف بأنه ذو طابع ديمقراطي ويسمح للشعب بالاختيار بين المرشحين لشغل الوظائف العامة، فإن له عيوباً، فهو غالباً لا يقود إلى الاختيار أصلح المرشحين لتولي الوظيفة من ناحية الكفاءة العلمية والمهنية، كما يتأثر الاختيار فيها لاعتبارات عديدة، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالانتخاب لتولي المناصب السياسية، وهنا يتأثر الاختيار باعتبارات سياسية وشخصية ودعائية، علاوة على أن المنتخب يتأثر في الغالب في ممارسته بميول ورغبات جمهور الناخبين مما يفقده الأسلوب الموضوعي في العمل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - يتم تعيين مساعدي الوزراء لمدة محددة وفقاً للنظام الذي يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص واقتراح الجهاز.

<sup>2</sup> - القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالانتخابات.

<sup>3</sup> - محمد جمال الذبيبات، المرجع السابق، ص 299.



**2-التوظيف المباشر:** يقتصر نمط التوظيف المباشر على المرشحين الذين تابعوا بنجاح تكويننا متخصصا لدى مؤسسات التكوين المؤهلة قصد التحضير للالتحاق بوظيفة عمومية.

الشهادة المتحصل عليها تكون هي الأساس في هذا النوع من التوظيف، وقد نصت عليه المادة 34 من المرسوم رقم 85-59، كما نصت عليه المادة 80 من الأمر رقم 06-03 في بندها الرابع والذي نص على: "... التوظيف المباشر من بين المرشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة

يجب أن يحدد هذا التكوين المتخصص صراحة بموجب القوانين الأساسية الخاصة للأسلاك والرتب المعنية، ومن بين الأمثلة وزارة العدل تعتمد على التوظيف المباشر بالنسبة للمرشحين الذين تابعوا بنجاح تكويننا متخصصا بالمدرسة الوطنية لإدارة السجون أو إحدى ملحقاتها (موظفي أسلاك الضبط الذين يشتغلون بالإدارة المركزية ومختلف الجهات القضائية)، وزارة المالية تتوفر على مدارس متخصصة في تكوين أعوان الجمارك ومفتشي الضرائب...

تجدر الإشارة إلى أن المادة 26 من الأمر 66-133 على: " يتم توظيف الموظفين تبعا لإحدى الكيفيتين أو بالكيفيتين معا: مسابقات عن طريق الاختبارات، مسابقات عن طريق الشهادات..."

كما تنص المادة 80 من الأمر 06-03 على: " يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: المسابقة على أساس الاختبارات، المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض الموظفين، الفحص المهني..."

### **المطلب الثاني: المبادئ العامة التي تحكم عملية التوظيف.**

إلى جانب تلك الشروط الموضوعية المعتمدة من طرف قوانين الوظيفة العامة والمتمثلة في مجموعة الشروط المسبقة التي يجب أن تتوفر في أي مرشح لشغل الوظائف، وإلى جانب كفاءات الالتحاق بها المتمثلة في تلك العمليات التي أفرزتها الممارسة العملية والتطبيقية، تخضع عملية الالتحاق بالوظائف العامة لمجموعة من المبادئ الصارمة والواجبة الإلتباع باعتبارها ذات قوة دستورية كمبدأ المساواة ومبدأ الجدارة.

<sup>1</sup> - الأمر 66-133. المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر، عدد 16.

## الفرع الأول: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة

تتعالى دوما الأصوات المطالبة بالمساواة نتيجة لما تعانيه البشرية من ظلم في كافة أنحاء العالم، ومع تطور الحياة الإنسانية اتسعت معها مجالات التمييز والاضطهاد لتطال بذلك تقلد الوظائف العامة بجعلها حكرا لمجموعات دون أخرى، وفي باب المساواة رسخ الدين الإسلامي هذا المبدأ بين الناس دون تمييز في الجنس واللون والنسب.

كفل الإسلام المساواة أمام القانون تنفيذا للنص القرآني في الآية 13 من سورة الحجرات: (يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ).<sup>1</sup>

وفي الآية 19 من سورة الاحقاف قال تعالى: (وَلِكُلِّ دَرَجَاتٍ مِّمَّا عَمِلُوا ۗ وَلِيُوَفِّيَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا يَظْلَمُونَ)<sup>2</sup>.

يرى الإسلام بأن الوظيفة العامة واجب ديني باعتبارها أمانات لا مغانم وتكليف لا تشريف وعبادة لا سيادة، ومن ثم دوام شغل الوظيفة مرهون بمدى دوام صلاحية شاغلها، فمن تزول أو تنتحى عنه الصلاحية لشاغلها ينحى عنها، فهي خدمة اجتماعية محددة السلطة لقاء أجر معين وهذا الفهم كان مجهولا في الإمبراطوريات التي كانت متحكمة في العالم أن ذلك، فأقاصرة الروم وأكاسرة الفرس كل واحد منه كان يعد نفسه ملك الملوك والحاكم بأمره فوق البشر جميعا، وأن ذواتهم مصونة لا تمس وأنهم لا يكفون بخدمة رعاياهم وإنما يعتبرون رعاياهم خدام وعبيدهم، في حين أعطى الإسلام للوظيفة العامة مفهوما آخر لها ولشاغلها لموظف العام الذي كان يلقب بال خليفة أو الإمام أو الوالي أو العامل.<sup>3</sup>

تتشترك معظم أنظمة الوظيفة العامة في اعتماد مبدأ المساواة في تقلد الوظائف مع إمكانية التمييز الإيجابي لبعض الفئات، الذي يستمد أساسه وأصوله من مبدأ المساواة أمام القانون واللوائح،

<sup>1</sup> - سورة الحجرات، الآية 13.

<sup>2</sup> - سورة الأحقاف، الآية 19.

<sup>3</sup> - ياسين ربوح، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، العدد التاسع عشر، جوان 2015، ص191.

حيث كان يقصد باللوائح في بادئ الأمر المساواة أمام القانون، وبالتالي فإن تطبيق هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة يعني عدم احتكار فئة أو طائفة معينة للوظيفة العامة، وبالتالي حق كل مواطن في شغل الوظائف العامة وفق الشروط التي تتطلبها القانون.<sup>1</sup>

لم يتناول الفقه والقضاء الإداريان مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة في البداية كمبدأ مستقل بذاته، وإنما تناوله من خلال مبدأ المساواة أمام القانون، غير أن التشريع سلك عكس هذا المسلك بتضمين النصوص القانونية له.

### البند الأول: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف في الأنظمة القانونية المقارنة.

نتناول في هذا البند مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة وتطبيقاته في كل من النظام القانوني الوظيفي لكل من فرنسا ومصر كما يلي:

في فرنسا ظهر مبدأ المساواة لأول مرة من جانبه القانوني في فرنسا، حيث كان مقتضاه عدم تفضيل أي طبقة عن الأخرى، أو فئة عن غيرها في شغل الوظائف العامة، متى توافرت في من يتقدمون لشغلها كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات، كما استخدم مجلس الدولة الفرنسي تعبير "مبدأ المساواة أمام القانون واللوائح" في مجال تولي الوظائف العامة، استخدمه أيضا في مجالات متعددة.

من الأمور الجديرة بالذكر هي مسألة المساواة بين المرأة والرجل في شغل وتولي الوظائف العمومية، ففي هذا الصدد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العمومية وأنه لا يجب التمييز بين الأفراد إلا على أساس الجدارة والاستحقاق، لكن هذا المبدأ لم يطبق فعليا إلى غاية صدور القانون العام للتوظيف العمومي الفرنسي الصادر سنة 1946، والذي نص في المادة 07 منه على: "لا يوجد أي تمييز في تطبيق هذا القانون بين الجنسين فيما عدا التحفظات التي يصنعها."

<sup>2</sup>موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، ، العدد السادس عشر، جامعة الشارقة، 2002، ص 166.

قد استلهم مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية من المبادئ المعلنة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789، والذي نص على هذا المبدأ في المادة السادسة منه : " إن جميع المواطنين متساوون في نظر القانون، فهم سواسية في الوصول إلى المراكز والوظائف تبعاً لإمكاناتهم ومن غير أي تفریق إلا فيما يميزهم من فضائل ومواهب".<sup>1</sup>

كما نصت المادة 81 من نفس الإعلان على: " الناس يولدون وبيقون أحرار ومتساوون في الحقوق والفروقات الاجتماعية لا يمكن أن تبنى إلا على المنفعة العامة...".<sup>2</sup>

في المادة 21 الفقرة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة نصت على: " لكل إنسان حق التعلم... ويجب أن يكون التعليم الفني والمهني بصفة عامة وأن يقبل الجميع في التعليم العالي على قدم المساواة على أساس الجدارة"<sup>3</sup>

في سنة 1976 كتب احد المشاركين في اليوم الدراسي المنظم من قبل IFSA المعهد الفرنسي الإداري العالي وجامعة العلوم الاجتماعية بقرونوبل كتب يقول: " موظفي الجماعات المحلية في فرنسا غير معروفين، غير محفزين، غير مؤهلين تأهيلا علميا وأضاف وكأن هذا يكفي، الوظائف العامة في الجماعات المحلية تتجه أكثر فأكثر إلى التآنيث - ارتفاع عدد النساء مقارنة بعدد الرجال -..."<sup>4</sup>

في مصر مبدأ المساواة من المبادئ السامية التي كافح الإنسان من اجل نيلها، لذلك حرص المشرع المصري على ترسيخ هذا المبدأ وتوظيفه في مجال تولي وظائفها العمومية، واعتبره من المبادئ الجوهرية التي يستند عليها القانون الإداري في تطبيق أحكام تولي الوظائف العامة من خلال تجسيد مبدأ المساواة الذي لطالما اعتبرته الإنسانية حقا من حقوقها، ويعد المعيار الأساسي الذي يستند عليه بناء الديمقراطية في أي دولة حيث يكفل قانونها المساواة بين جميع الأفراد، فهي حجر الزاوية للحقوق

<sup>1</sup>-لوران بلان، الوظيفة العامة، تر، أنطوان عبده، بيروت، مطبعة عويدات، 1973، ص48.

<sup>2</sup> - لوران بلان مرجع سابق، ص48.

<sup>3</sup>-حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها، أساليبها وإصلاحها، ط 3، القاهرة، دار الفكر العربي،

1990، ص 47.

<sup>4</sup>-Gérard Marcou, fonction publique et décentralisation –recrutement et formation, presses universitaire de Lyle.1987.p 129.

والحريات العامة في كل تنظيم ديمقراطي، ف نجد المساواة في نطاق تولي الوظائف العامة دورا مهما وواضحا من خلال إصدار الأنظمة واللوائح والقرارات الخاصة بتولي الوظائف العامة.

باعتبار ان قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 هو النظام القانوني العام بالنسبة للموظفين المدنيين في بدولة مصر فانه يقوم على المساواة وتكافؤ الفرطأنه ينظم أحكام عامة للشروط المتطلبة لتقلد الوظائف بعيدا عن كل أشكال التمييز ويبدو ذلك من خلال نص الماد10 منه بقولها:

"...حضر التمييز بين الموظفين في تطبيق هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو أي سبب آخر..."  
وكذا نص الماد12 التي جاء فيها:

"... البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين..."

### البند الثاني: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف في النظام القانوني الجزائري.

عن تطبيق مبدأ المساواة في الجزائر، فالجزائر ناضلت كغيرها من الدول من اجل تطبيق مبادئ النظام الديمقراطي المبني على أساس المساواة والذي يتضمن السماح لكل مواطن جزائري بالمساهمة والمشاركة في بناء الوطن، فعملت على تجسيد هذا المبدأ من خلال النص عليه في مختلف دساتيرها والقوانين المنظمة للوظيفة العمومية الجزائرية، فنص الميثاق الوطني الصادر سنة 1976 على: « تشغيل كل المواطنين القادرين على العمل ضروري لبناء البلد، ومطلب من مطالب الاشتراكية كما نص نفس الميثاق في مجال المساواة على: « وانطلاقا من مبدأ المساواة بين الجنسين فإن الاشتراكية التي تعترف بالمكانة الأساسية للثباتية على أن تشتغل لأن في ذلك مصلحة للمجتمع<sup>2</sup>

يعد مبدأ المساواة في التوظيف الإطار الذي يحكم نظام الوظيفة العامة ويضمن فاعلية الأنظمة الفرعية التي تدخل في تكوينها، فهو العمود الفقري لكل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات والمساواة للالتحاق بالوظائف العامة فهي مظهر من مظاهر المساواة أمام القانون في الحقوق والحريات العامة ويعد هذا المبدأ في

<sup>1</sup>-سلوى تيشات، المرجع السابق، ص217.

<sup>2</sup>-الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية، ع 61، الصادر بتاريخ 30 جويلية 1976، ص898.

التوظيف الإطار الذي يحكم الوظيفة العامة ويضمن فعالية الأنظمة الفرعية تدخل في تكوينها كأساس خضوع الإدارة لمبدأ المساواة في التوظيف تملية الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية لينصرف مدلول المساواة إلى معنيين، المساواة القانونية وتقضي بعدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العامة متى توفرت في من يتقدمون لها الشروط المنصوص عليها قانوناً، والمساواة الفعلية التي تعني إتاحة فرص التوظيف للمواطنين جميعاً.

رغم اختلاف المدلولين فإن مبدأ المساواة في التوظيف يقصد به أن كل شخص بإمكانه الاستفادة من الحقوق والواجبات التي تتضمنها القواعد القانونية المقررة في الوظيفة العامة التي ترتبط أساساً بجملة من المواصفات المطلوبة في المرشحين وبالتالي إخضاعهم لمبدأ المساواة الذي يلزم السلطة الإدارية بضمان احترامه والسهرة على نقادي ممارسة أي تمييز غير موضوعي بين المرشحين بمعنى الالتزام بعدم إخضاع عملية انتقاء الموظفين إلى معايير وقيم ذاتية مرتبطة بتمييز يعود سببه إلى الانتماء السياسي أو المعتقدات الدينية أو الجنس<sup>1</sup> في الالتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام المرافق العامة، عند لجوءها للتوظيف مراعاة الشروط العامة يجب توافرها في جميع المرشحين من جهة، والتقييد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم أساساً على نظام المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختبارات.<sup>2</sup>

باعتبار الدستور يقع في أعلى هرم النصوص القانونية في الدولة من حيث القيمة والقوة القانونية، حرص المشرع الدستوري على تضمين المبادئ العامة والهامة التي تقوم عليها الدولة وفي مجال التوظيف تم النص على مبدأ المساواة واعتبره حق لكل مواطن جزائري ضمن الشروط التي يحددها القانون.

<sup>1</sup>-يسرى بوعكاز، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2015-2016، ص16.  
<sup>2</sup>-محمد الصغير بعلی، القانون الإداري، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 223.

فقد جاء دستور 1996 الذي عمل على تكريس مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية من خلال المادة 51 التي جاء نصها كما يلي: "...يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون..."<sup>1</sup>

كرس المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1983/03/23 هذا المبدأ في المادة 34 منه فجعل الالتحاق بالوظائف العامة يتوقف أصلاً على المسابقة وأحال في المادة 36 منه إلى الإطار القانوني الذي يحدد كفاءات تنظيم وإجراء هذه المسابقات التي تعكس العمل بمبدأ المساواة في التوظيف<sup>2</sup>

ما يستشف من هذه النصوص ان مبدأ المساواة يلزم السلطة الإدارية بضمان احترامه والسهر عليه وتقادي ممارسة التمييز غير الموضوعي بين المرشحين، بمعنى الالتزام بعدم إخضاع عملية انتقاء الموظفين إلى المعايير والقيم الذاتية المرتبطة بالتمييز، كالفوارق المتعلقة بالأصل أو الانتماء السياسي والمعتقدات الدينية وغيرها، تبقى الغاية هي تحقيق معايير ممارسة مراقبة مشروعية التوظيف بتوفر كافة الشروط المطلوبة في المرشح المؤهلة لممارسة مهامه القانونية منها والبدنية والذهنية وهو ما أكدت عليه المادة 74 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية 2006.<sup>3</sup>

من نتائج احترام مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة في تجنب البعض القيام التصرفات الإدارية وبعض مظاهر السلوك الإداري التي تتعارض وتتلف مع نصوص هذا المبدأ الذي يشكل أساس الوظيفة العامة، وانطلاقاً من هذا المبدأ الدستوري فعلى الإدارة ترك باب التوظيف مفتوحاً أمام مواطني الدولة، ودون تمييز أمام المرشحين، وعدم التمييز بين الموظفين لأي سبب من الأسباب سواء من حيث الجنس، اللون، النسب، المكانة الاجتماعية، الظروف الشخصية والاجتماعية.<sup>4</sup>

تجدر الإشارة أن هناك بعض التمييز الايجابي في المعاملة استفادت منه بعض الفئات، خاصة في مجال التوظيف الداخلي كذلك الامتيازات التي يعنى بها الموظفين الذين لهم صفة مجاهد، أرملة شهيد باعفائهم من

<sup>1</sup>-المرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، ع 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

<sup>2</sup>-المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1983/03/23 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

<sup>3</sup>-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 189.

<sup>4</sup>-سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 218.

المسابقات والامتحانات المهنية طالما توفرت فيهم الشروط التكوينية والاقدمية والتأهيل المطلوبين للترقية إلى رتبة أعلى، كما يستفيد أبناء الشهداء العاملين من احتساب سنوات الثورة التحريرية (سبع سنوات وستة أشهر) كفترة عمل مؤداة للاستفادة من معاش التقاعد

## الفرع الثاني: مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة.

يقصد بمصطلح الجدارة لغة بمعنى جدر ليجدر والمفعول مجدو زجهر لهذا المنصب صار أهلا له خليقا به "أنت جدير بكل احترام" شهادة الجدارة تؤكد تفوق صاحبها في مجال ملاءتبرت ميزة الجداره أحد الأسس المهمة لالتحاق بالوظيفة العامة في معظم الإدارات.

أما عن مبدأ الجدارة في القرآن الكريم فنجدها في قوله تعالى على لسان ابنة مدين: "يا أبت استأجره، إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ"<sup>2</sup>. هذه الآية القرآنية تشير إلى الجدارة أو الصلاحية كأساس لإسناد الأعمال وأصلا عاما للاختيار، فهي لا تتوقف على عمل بذاته أو وظيفة بعينها، وإنما تسري على جميع الأعمال الخاصة منها والعامة.<sup>3</sup>

نجد أن القرآن الكريم بالإضافة للسنة النبوية وحتى في سيرة الخلفاء الراشدين اعتمدوا على معايير الجدارة والصلاحية في الاختيار.

أما التعريف الاصطلاحي: مبدأ الجدارة كما يعرفه فقهاء الإدارة العامة هو ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة.<sup>4</sup> يعرف مبدأ الجدارة عند ثوربي على أنه: "أسلوب اختيار الموظفين العاملين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة"<sup>5</sup>.

وقد عرفه أيضا برنارد روزن بأنها: "ذلك النظام الذي يوفر العدالة، والوسيلة المنتظمة في استخدام الأفراد، ودفع رواتبهم وتطويرهم، وترفيعهم، والاحتفاظ بهم في الخدمة، وإخضاعهم للمسائلة

<sup>1</sup>-نور الدين حامدي، المرجع السابق، ص76.

<sup>2</sup>-سورة القصص، الآية 26.

<sup>3</sup>-شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2010-2011، ص 12.

<sup>2</sup>-محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988، ص7.

<sup>5</sup>-حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 58.



الإدارية، كل ذلك يتم على أساس القدرة والأداء، وأن الجدارة ما هي إلا النقيض لأي نظام آخر يحمل عناصر التحيز، والمحابة والتمييز في اختيار الأفراد".<sup>1</sup>

عرف المعداوي نظام الجدارة بأنه : " ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية / وليس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية".<sup>2</sup>

ونظام الجدارة يعني : " ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها".<sup>3</sup>

وتفصل محكمة القضاء الإداري في تعريفها : " الكفاية والجدارة صفات ذاتية في الشخص تتكون من عناصر عدة، منها ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الإدارية والفنية ومنها ما يتصل بالمرونة والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والإقبال عليه والتفرغ له والعناية به. استلزم الرفع من مستوى أداء الوظيفة العمومية اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها لذا كان لا بد من وضع نظام يكفل هذا الاختيار ويدعمه ليتجسد هذا الأخير في مبدأ الجدارة والاستحقاق للأفضل لتحقيق ذلك، ويعتبر مبدأ الجدارة المبدأ الثاني الذي تقوم عليه الوظائف العمومية في الدول حيث طبقته العديد من الدول المتقدمة إن لم نقل كلها كبديل للممارسات السابقة التي عرفت الوظيفة العمومية هذا التغيير كان كنتيجة حتمية للتحويلات التي عرفت أوربا من نهضة علمية وثورة صناعية".<sup>4</sup>

### البند الأول : مبدأ الجدارة في الأنظمة القانونية المقارنة.

يبتعمل هذا الأسلوب كبديل لنظام التوظيف القديم الذي كان يتم حسب الولاء الحزبي والشخصي أو غيرها من الأساليب التقليدية التي عرفت الدول القديمة.

---

<sup>1</sup>-شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 20.  
<sup>2</sup>-صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في توليه الوظائف العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008. ص 84.  
<sup>3</sup>-صبري جبلي أحمد عبد العال، مرجع نفسه، ص 84.  
<sup>4</sup>-سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 52.

ويقيد اصطلاح نظام الجدارة في نظرة الأستاذ " توربي " أسلوب اختيار موظفين العامين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية والجدارة.

يتضح أن نظام الجدارة مرتبط بإجراء الامتحانات والمسابقات لدى التوظيف وهو أر يحقق رقابة فعالة في اختيار أكفاء العناصر لشغل الوظائف العامة لأن امتحانات التوظيف تشكل الوسيلة المثلى لفحص مؤهلات المتقدمين للوظيفة العامة، والكشف عن مدى صلاحيتهم.

وعلى كل فقد عرف هذا المبدأ مفهومين رئيسيين وتميزين في العالم هما: المفهوم الأمريكي والمفهوم الأوربي الذي يرى أن تعين الموظفين يجب أن يتم على أساس الجدارة وكذلك الحال بالنسبة لترقيتهم.

وإضافة إلى مبدأ المساواة هناك مبدأ على أساسه يقوم صلاح الوظيفة العامة ونجاعتها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية لما يلعبه من دور ايجابي في هذه المجالات وهو مبدأ الجدارة<sup>1</sup>.

ظهر مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في فرنسا على المستوى القانوني لأول مرة غداة الثورة الفرنسية، حيث كان التوظيف قبلها قائما على المحاباة السياسية والعائلية، مما دفع برجال الثورة إلى إنهاء القرار بين المواطنين في الوصول إلى الوظائف العمومية، وإخضاعها لاعتبارات الجدارة والكفاءة، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من الحقوق لعام 1789 بأن: " جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا فضل لأحدهما إلا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب".

للمشروع الفرنسي، يساعد مبدأ الجدارة في تحقيق مبدأ الحياد السياسي الذي يعني التفاني في العمل لذاته وليس لولاء الحزب السياسي الحاكم، يسود في الوظائف العامة خاصة التنفيذية منها، والتي لا علاقة لها بمسائل السياسات. أما بالنسبة لوظائف القيادية وتلك التي تساهم من يشغلها في رسم السياسة العامة للدولة فانه من الصعب محاولة تلاقي العوامل السياسية في تعيينهم، فالحكومة تسعى إلى اختيار من لديه القدرة على تحويل الطاقة الكامنة لدى جيش الموظفين الدائمين التنفيذيين إلى انجاز من شأنه تحقيق أهداف الدولة والجهاز الإداري.

<sup>1</sup>- بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة - دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2001، ص 137.

ومن ناحية أخرى يري بعض من القادة والمديرين في كل المستويات كالأفراد في كل مكان لا يعلمون بفاعلية إلا إذا كان لديهم نظام عقائدي يهديهم ويوحي لهم. وعقيدة سياسية تكون جزء من مثل هذا النظام.

وعموما فإننا نرى ضرورة أن يتم اختيار الموظفين لشغل الوظائف وفقا لمبدأ الجدارة والكفاءة، مع مراعاة تحديد العناصر هذه الكفاءة أو الجدارة بالنسبة لكل وظيفة على حدي وهو ما ينبغي أن يتم في مرحلة ترتيب وتصنيف الوظائف.

### البند الثاني: مبدأ الجدارة في النظام القانوني الجزائري.

في حين نجد أن الدستور الجزائري لم ينص على مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية صراحة، ولم يعطي تعريفا له، وإنما اكتفى فقط بالنص عليه مبدأ المساواة في تولى الوظائف العمومية، والمقصود هنا بالمساواة هي المساواة القانونية، والتي سبق التطرق لها، ويمكن تعريفه حسب القضاء الإداري بمصر: " الجدارة هي جماع من العناصر، منها ما يتصل بالكفاية الفنية والكفاية الإدارية في الوظائف الرئيسية، وبالمواظبة وحسن السلوك وبغير ذلك، وهذا من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة بلا معقب عليها من هذه المحكمة، مادام خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة"<sup>1</sup>.

ويمكن القول أن مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية هو أسلوب اختيار الموظفين العموميين بعيدا عن المحاباة والمحسوبية، وذلك عن طريق امتحانات التسابق.

ولمبدأ الجدارة خصائص نذكر منها:<sup>2</sup>

- اقتصار التعيين في الوظيفة العامة على الأشخاص ذوي المقدرة.
- تقدير صلاحية المتقدمين لشغل الوظائف يعهد به إلى لجنة محايدة ومستقلة.
- اعتماد امتحانات التسابق لاختيار الموظفين.
- التعيين في الوظيفة العامة على أساس الصلاحية وليس كمكافأة على خدمة سياسية أو حزبية.

<sup>1</sup>-مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2005، مصر، ص 721.

<sup>2</sup>-صبري جبلي أحمد عبد العال، المرجع سابق، ص 85.

- الأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة العامة وعدم ارتباطها بالحزب السياسي.
- الترقية وتكون على أساس الجدارة.

تم تناول مبدأ الجدارة من طرف المشرع الجزائري في دستور 1963، وفي دستور 1976 نص على المبدأ في المادة 41: "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شرط، ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية"، وتم فيما بعد تناوله في الدساتير الأخرى 1989، 1996 ما يجعل مبدأ الجدارة اليوم مبدأ دستوري في كافة الأنظمة القانونية الوضعية.

مفهوم الجدارة في التوظيف في القانون الجزائري يرتكز أساسا على التوظيف عن طريق المسابقات سواء كانت هذه المسابقات عن طريق الشهادات أو عن طريق الاختبارات.

ففي هذا الصدد عدت المادة 26 من الأمر رقم 66-133 والمادة 34 من المرسوم رقم 85-59، والمادة 80 من الأمر رقم 06-03 طرق الالتحاق بالوظيفة العمومية والمبنية على نظام المسابقة حيث نصت المادة 80 من الأمر رقم 06-03 على انه: " يتم توظيف الموظفين تبعا لإحدى الكيفيتين أو للكيفيتين معا المبينتين أدناه:<sup>1</sup>

- مسابقات عن طريق الاختبارات.
- مسابقات عن طريق الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.
- الفحص المهني...

إذن المسابقة هي الترجمة العملية لنظام الجدارة في تولي الوظائف العمومية، كما أنها تسمح بإقامة توازن بين التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي القائم على الترقية الاختيارية، وذلك للتشجيع على تجديد تعداد التوظيف العمومي، ولم يتوقف هذا القانون على تقرير مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية فقط، بل تعدى ذلك إلى المسار الوظيفي أو الحياة الوظيفية، حيث أخضع عملية تقييم الموظف العمومي إلى مبدأ الجدارة من خلال نص المادة 99 منه والتي جاء فيها: "يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير:

<sup>1</sup>-تيشات سلوى، المرجع السابق، ص 219.

- احترام الواجبات العامة، والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية.
- الكفاءة المهنية.
- الفعالية والمردودية.
- كيفية الخدمة.

يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، على معايير أخرى، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك".

يقتضي الرفع من مستوى أداء الوظيفة العمومية اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤوليتها، ويتم تطبيق مبدأ الجدارة على أساس:

- تعيين لجنة محايدة ومستقلة يعهد إليها بمسؤولية تقدير مدى جدارة المترشحين المتقدمين واختيار أكفئهم.
- يتم الاعتماد على المسابقة المفتوحة كأسلوب للكشف عن الكفاءات.
- الاعتماد على مبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المرشحين للتنافس على الالتحاق بالوظيفة العمومية الشاغرة والمعلن عنها، فالتمييز لا يكون إلا على أساس الجدارة والاستحقاق.

حقق مبدأ الجدارة العديد من المزايا حيث ساعد على تحقيق الكفاءة في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأجدر كما أبعاد المحسوبية في التعيين، ومن جهة أخرى أكد التزام الموظف بتحقيق المصلحة العامة، فلا تفرقة بين الموظفين إلا بالكفاءة والاستحقاق ويتم تحقيق مبدأ الجدارة عن طريق إجراء الامتحانات والمسابقات أو عن طريق الاختيار والتعيين.

وقد تبنى المشرع الجزائري مبدأ الجدارة في حسابه لترقية الموظف، حيث ربط الترقية في الرتبة بسنوات الخبرة التي تؤهل صاحبها لاجتياز اختبار مهني يؤكد المترشح من خلاله جدارته واستحقاقه للانتقال إلى منصب أعلى، وربط التعويض بالجدارة من خلال ما يعرف بعلاوة المردودية والتي يقصد بها المجهود الذي بذله الموظف العمومي أثناء القيام بمهام ومسؤوليات وظيفته

<sup>1</sup>-شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 28.

<sup>2</sup>-سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 219.

# الفصل الثاني

رقابة المؤسسات

على الوظيفة العامة

## الفصل الثاني: رقابة المؤسسات والمجتمع المدني على الوظيفة العمومية.

قبل التطرق بالتفصيل إلى رقابة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية على الوظائف العامة، لا بد من التطرق لمفهوم الرقابة عند الفقهاء خاصة وأنه تعدد تعريفها على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف.

### 1- مفهوم الرقابة بصفة عامة:

الرقابة لغة: الرقابة اسم مصدره رقب رقوبا، ومعناها حرسه أو انتظره أو حاذره، وتراقبا أي راقب كل منهما، والرقبة هي الحراسة والتحفظ، كذلك يقال الرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء.<sup>1</sup>

وتأتي الرقابة بمعنى الانتظار لقوله تعالى: " وَكَمْ تَرَقَّبُ قَوْلِي " سورة طه.<sup>2</sup>

الرقابة اصطلاحا: وتعرف الرقابة على أنها: "عملية التأكيد من أن ما تم التخطيط له هو ما تم تنفيذه وكشف الانحرافات وتصحيحها إن وجدت للوصول إلى الأهداف المحددة مسبقا".

عرفها ماكس فيبر بأنها: " العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية".<sup>3</sup>

عرفها الكاتب بيتر بأنها: "إحدى عناصر وظائف العملية الإدارية وتهدف إلى العمل وقياس الأداء الفعلي ومقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا الأداء، وفي صورة نتائج المقارنة يتم تحديد الإنجازات الإيجابية التي يجب تعزيزها، والانحرافات السلبية التي يجب تصحيحها وتجنبها مستقبلا، وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة".<sup>4</sup>

عرفها عبد الفتاح حسن بأن الرقابة هي: " عملية الكشف الانحرافات أي كان موقعها، سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإنجازات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم، حتى تصبح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل".

<sup>1</sup>-لويس معلوف، المنجد في اللغة، دار المشرق، بيروت، 1996، ص 274.

<sup>2</sup>-سورة طه، الآية 94.

<sup>3</sup>-نداء محمد الصوص، مدخل إلى علم الإدارة، دار صفاء للطباعة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص118.

<sup>4</sup>-حسين حريم، مبادئ الإدارة العامة، النظريات العمليات الإدارية ووظائف المنظمة، دون طبعة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 309.

عرفها **سعيد السيد على**: " مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة، للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما يتم التخطيط له من أهداف، وتصحيح مسار هذا التنفيذ (إن كان هنالك انحراف)، بأسلوب يحقق من ناحية التكيف والتلاؤم، من ظروف وعوامل الموقف، ومن ناحية أخرى التعادل والتوازن بين الكفاءة وفاعلية الأداء وبين الاعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء".<sup>1</sup>

عرفها الأستاذ **هينري فيول** في كتابه (الإدارة الصناعية والعامة) بأنها: "التأكد من أن كل شيء يتم حسب الخطة المرسومة، والعلامات الصادرة والمبادئ القائمة وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل".

يعرفها كل من **ديفيد دسانزو وستيفنر وبينز**: "إنها وظيفة ترتكز على متابعة النشاطات من أجل ضمان مطابقتها للخطة المرسومة وتهدف إلى تصحيح كل الفروق بين الأهداف والنتائج المحققة".

ويعرفها كل من **هيكس وجولين على** أنها: "العملية التي يمكن أن تتأكد بها الإدارة أن ما يحدث هو ما كان ينبغي أن يحدث وإذا لم يكن كذلك، فينبغي القيام بعدة تصحيحات" وان هذه العمليات التصحيحية لا تشمل بالضرورة التنفيذ بل تتعداه إلى السياسات أو الخطة وأحياناً إلى الأهداف ذاتها خاصة الأهداف قصيرة الأجل.

إن عملية الرقابة تشمل اكتساب م تحليل المشاكل قبل التنفيذ وفي مرحلة التنفيذ نفسها لاكتشاف المشاكل قبل تفاقم حدوثها والقيام بالعمليات التصحيحية أو لا<sup>2</sup>.

الرقابة هي تلك العملية المستمرة ليس الغرض منها اكتشاف الانحرافات فقط وإنما أيضاً وضع الحلول المناسبة، وهي كذلك ليست عملية إنسانية صرفة وإنما عملية إنسانية مقرونة أيضاً بجزءات تأديبية وجزائية".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>-سعيد السيد على، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق والاتصال والرقابة، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007، ص377.

<sup>2</sup>-عثماني فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص32



إن الغرض الأساسي من ممارسة الرقابة في مختلف المؤسسات والإدارات هو التأكد من أن الأهداف التي وضعت من أجل التغيير والتطور قد تحققت كما تتيح الكشف عن الأخطاء والنقائص من أجل إصلاحها.

**2- مفهوم الرقابة الإدارية:** هي الرقابة التي تمارس على كيفية مباشرة الخدمة كموايد العمل وكيفية معاملة الجماهير، ومسار عمل الموظفين والعمال وكذا مدى قدرة هؤلاء على أداء مهامهم، إضافة إلى حسن استخدام وتحليل المعلومات وممارسة سلطة الأمر والقيادة.

أما تعريف القانون الإداري للرقابة الإدارية، فقد عالجها من منظور قانوني وجود أساس قانوني للرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الأشخاص أو تلك التي تمارسها أجهزة متخصصة ومستقلة، والقانون هو الذي يحدد القواعد الكفيلة بتحسين أداء الإدارة ورفع كفاءاتها وفعاليتها، ويمكن القول أن المدلول القانوني للرقابة الإدارية والرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر تشكيلتها ويحدد اختصاصاتها قوانين، ولوائح عامة تلتزم فيما تباشره مجراءات ووسائل بالقوانين المنصوص عليها.

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تمارس على كيفية مباشرة الخدمة كموايد العمل، وكيفية معاملة الجماهير، ومسار عمل الموظفين، ومدى قدرتهم على أداء الخدمة على أكمل وجه، بالإضافة إلى حسن استخدام وتحليل المعلومات وممارسة سلطة الأمر والقيادة.

**3- أنواع الرقابة الإدارية:** تتوفر الرقابة الإدارية على أنواع ويمكن التفصيل في ذلك كالتالي: الرقابة من حيث مصدرها والرقابة من حيث توقيتها.

---

<sup>1</sup>-حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامع، القاهرة، 2004، ص 77.

<sup>2</sup>-حمدان سليمان قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2010، ص 17.

## أولاً-الرقابة من حيث مصدرها: يمكن تقسيم الرقابة من حيث المصدر الرقابة داخلية و رقابة خارجية.

الرقابة الداخلية تمارس السلطة الإدارية الرقابة الداخلية بنفسها على نفسه، ويقصد بها تلك الرقابة التي تتم داخل الإدارة أو المؤسسة وعلى كافة المستويات الإدارية وعلى العاملين فيها وعلى اختلاف وظائفهم، ويطلق عليها أيضا الرقابة الرئاسية أو الرقابة التسلسلية حيث يمارسها الرئيس وهو الأعلى في قمة الهرم الإداري، هذه الرقابة مفروضة بحكم التدرج الرئاسي وتوجد في كثير من الوحدات الإدارية أجهزة متخصصة للرقابة والتفتيش على الجهاز الحكومي تفعيل الرقابة الذاتية نظرا لأهميتها فهي تمكن من معرفة أسباب القصور ومحاولة التغلب على نواحي الضعف فالهدف منها ليس المسائلة والعقاب فحسب، وإنما التصحيح<sup>1</sup> والتقويم.

الرقابة الخارجية تمارس لرقابة الخارجية في هيئات وأجهزة متخصصة، تتبع مستوى الإدارة العليا وعادة تعطي هذه الأجهزة الرقابية الضمانات التي تمكنها من أداء وظيفتها، وتتمتع بدرجة عالية من الاستقلالي المالي والإداري أيضا، فالعاملون بها يتمتعون بحصانات معينة وصلاحيات كبيرة تمكنهم من الحصول على البيانات والمعلومات التي تكفل قيامهم بمهامهم الرقابية.

### ثانياً-الرقابة من حيث توقيتها: وتنقسم بدورها إلى:

1- رقابة وقائية(سابقة): وتكون هذه الرقابة على نشاطات الإدارة وموظفيها، تهدف إلى ضمان حسن الأداء والتأكد من الالتزامات بنصوص الأنظمة والتعليمات في إصدار القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة. من أجهزة الرقابة الإدارية السابقة ما يلي:

الرقابة الرئاسية تمنح لسلطة الرئاسية للرئيس الإداري حق مراقبة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم لأنه هو المسؤول في نهاية المطاف في إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على «روئسنتقتهم هذه الرقابية إلى:

أ-رقابة على الأشخاص وتتمثل في حق التعيين والتسريح من العمل، وسلطة تنظيم العمل والتكليف بمهام محمودة، وسلطة التأديب.

<sup>1</sup>- محسن هلال، أيمن النحاس، مبادئ الإدارة، دار الوفاء القانونية لنديا الطباعة والنشر والتوزيع 2009م مصر 249.

ب- الرقابة على الأعمال تشمل حق التوجيه وإصدار التعليمات، وحق التصريح وحق التصديق، وحق الإيقاف وعدم تنفيذ الأعمال، وحق الإلغاء وتعديل الأعمال.

2- الرقابة اللاحقة هذا النوع تتم الرقابة بعد إتمام العمل أو النشاط ومقارنته بمعايير معتمدة مسبقا حيث يتم تقويم تصريحات وقرارات وإجراءات الوحدات الإدارية ملقح وذلك بعد حدوثها فعلا وهذا ما يجعلها ذات طابع تقويمي وتصحيحي.<sup>1</sup>

في ظل الرقابة اللاحقة تمارس وحدات الإدارة العامة صلاحياتها وسلطاتها في التصرف قبل التنفيذ وخلالها فهي وإن استرشدت بالمعايير والأهداف الموضوعية واستعدت للتقويم الذي سيرد عليها بعد انتهاءه إلا أن صلاحيات التصرف تظل بيدها.

---

<sup>1</sup>- عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص163.

## المبحث الأول: رقابة المؤسسات على الوظيفة العامة.

تزايد الاهتمام بمعالجة قضايا الفساد الإداري على المستوى الوطني والدولي على حد سواء في السنوات الأخيرة نظراً لما تتناقله وسائل الإعلام من فضائح حول حجم الأموال المختلسة والمبددة من طرف كبار الموظفين كونه أصبح ظاهرة تؤثر سلبيًا على أمن وسلامة الدولة بتهديدها لمشاريع التنمية، ذلك ما ولد اقتناعاً على المستوى الدولي بأن الفساد الإداري لم يعد مشكلة داخلية محصورة ضمن حدود الدولة التي تعاني منه فقط بل أصبح ظاهرة تتعداها وتؤثر في العلاقات الدولية ومن ثم باتت الحاجة أكثر إلحاحاً لإدخال إصلاحات والتوجه لرسم خطط لمكافحة الفساد باستحداث مؤسسات دولية (المطلب الأول: رقابة المؤسسات الدولية على الوظيفة العامة) وأخرى وطنية (المطلب الثاني: رقابة المؤسسات الوطنية على الوظيفة العامة) تعنى بفرض رقابة على الوظيفة العامة.

### المطلب الأول: رقابة المؤسسات الدولية على الوظيفة العامة.

بدأت الجهود الدولية المبكرة لفرض رقابة مؤسساتية على الوظائف العامة في الأمم المتحدة في منتصف السبعينيات ، فقد ضغطت الولايات المتحدة بقوة في المجلس رغم المعارضة الشديدة من عدد من بلدان صناعية<sup>1</sup>، ومن ثم ظهر دور المنظمات الدولية .

تتمثل المنظمات الدولية في مجموعة الهيئات والمؤسسات المكونة للمجتمع الدولي بشكل أساسي، التي تشارك في تفعيل إرادة الجماعات الدولية. وهي هيئات تقوم على هيكل إداري تنفيذي وتنظيمي من خلال مجموعة من الشخصيات الاعتبارية والمؤسسات التي تتكون منها الدول كمنظمة الأمم المتحدة غيرها من المؤسسات الدولية، حيث تبلورت فكرة نشأتها إلى فكرة وردت في المؤتمرات الدولية التي كانت بمثابة امتداد لها بسبب قيامها بمعالجة المسائل والمشاكل المشتركة بين الدول واتخاذ القرارات الجماعية بخصوص العديد من الأمور الدولية، غير أنها لم تفرض إرادة خارجية عكس المنظمات حصلت على إرادة ذاتية مستقلة من الدول الأعضاء بالإضافة إلى سكرتارية مستقلة، ومجموعة من القرارات، بالإضافة إلى مجموعة من الأشخاص ومن خلال أجهزة مكونة من أشخاص آخرين غير ممثلين للدول وتتمثل الإلحاق المدنية للمنظمة الدولية أو الموظفين الدوليين.

<sup>1</sup> محمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد - دراسة مقارنة، مركز دراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، 2010، مصر، ص88.

تخضع المنظمات الدولية إلى قواعد القانون الدولي قانون خاص يحكم تلك المنظمات الدولية، بحيث يكون بمثابة معاهد جماعية تتضمن التزام الدول المنظمة إليها بالأهداف المتفق عليها، كما يعنى مجلس المنظمة بتحقيق النظام الأساسي هل أيضا يتم انتخاب الأعضاء على الإجماع مساهمة الدول الأعضاء في المنظمة ويتم تأمين كافة المصاريف والمستلزمات من خلال النسب التي يتم الاتفاق عليها سلفا، حيثما اللبغ المنظمة الدولية تقوم على اشتراكات الدول الأعضاء التي تتحدد من خلال تقارعة باسم القدرة على الدفع بدراسة مهام المنظمات الدولية الحكومية غير الحكومية التي تعمل معها في نفس المجال، نجد أن دورها الرئيسي يتجسد في الرقابة على الوظائف العامة من خلال السياسات التي تفرضها على الدول الأعضاء كما سنوضحه في هذا المطلب.

### الفرع الأول: رقابة المؤسسات المالية الدولية على الوظيفة العامة.

برز دور المؤسسات المالية الدولية في أعقاب الحرب الباردة بعد أن كانت هذه الأخيرة محكومة بتوازن القوى والثنائية القطبية الذي منعها من تتبع وجهة المعونات الدولية والرقابة على أوجه إنفاقها بدعوى ضرورة احترام مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية وان الفساد شأن سياسي داخلي ولا يجوز لهذه المؤسسات التقرب منه أو أن تحاول إقحام نفسها فيه

بعد انتهاء الحرب الباردة وتغير موازين القوى تزايد اهتمام المؤسسات المالية الدولية بقضايا الحكم الرشيد ومكافحة الفساد في الوظائف العامة فأصبحت تشترط سلامة سجل الدولة الطالبة للقرض من ممارسات الفساد، كما اعتمدت استراتيجيات أخرى جديدة سنحاول توضيحها من خلال تطرقنا لرقابة هذه المؤسسات متمثلة في البنك الدولي، صندوق النقد الدولي وبعض المؤسسات المالية الأخرى، مع التركيز على برامجها في حماية الوظائف العامة من الفساد.

### البند الأول: رقابة البنك الدولي.

يعتبر البنك الدولي مصدرا مهما لتقديم المساعدات المالية والفنية للبلدان النامية في جميع أنحاء العالم التي تسهم في تحقيق التنمية المستدامة وتساعد حكومات هذه البلدان على تخفيض أعداد الفقراء عن طريق توفير

<sup>1</sup>- فوزي عمارة، قاضي التحقيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2010، ص 111.

الأموال والخبرات الفنية التي يحتاجون إليها نطاق عدة مشروعات كالتعليم والرعاية الصحية والبنية الأساسية والاتصالات وإصلاحات الأجهزة الحكومية، وأغراض أخرى كثيرة

يجب التفريق بين البنك الدولي ومجموعة البنك الدولي، حيث تضم هذه الأخيرة خمس مؤسسات ترتبط كل واحدة منها بالأخرى بصورة وثيقة، ويتعاونون جميعاً لتحقيق هدف واحد يتمثل في تخفيض أعداد الفقراء، تتشكل مجموعة البنك الدولي من: البنك الدولي (البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية)، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC)، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار (MIGA)، والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (ICSID)، ومؤسسة التنمية الدولية

### أولاً - الجانب التنظيمي للبنك الدولي:

يشتمل البنك الدولي للإنشاء والتعمير ثلاثة أجهزة رئيسية هي: مجلس المحافظين، ومجلس المديرين التنفيذيين، والمجلس الاستشاري

**1- مجلس المحافظين** تعين كل دولة من الأعضاء محافظ في هذا المجلس ونائب له، لمدة خمس سنوات وبالتالي يتكون هذا المجلس من هؤلاء المحافظين يجتمع هذا المجلس مرة كل عام خلال شهر سبتمبر في مقر البنك الدائم بواشنطن

تتم عملية التصويت داخلة على أساس نظام التمييز بين الأصوات فلكل دولة مائتان وخمسون صوتاً يضاف إليها صوت عن كل سهم لها في رأس مال البنك. وتصدر القرارات بأغلبية ثلثي الأصوات باستثناء بعض الأمور التي يشترط فيها أغلبية خاصة للتصويت

تتركز جميع سلطات البنك في هذا المجلس. فهو الذي يقوم بوضع السياسة العامة للبنك. إلا أنه يعهد بكثير من السلطات إلى المديرين التنفيذيين.<sup>1</sup>

**2- المديرين التنفيذيين:** يتجاوز عدد أعضاء مجلس المديرين التنفيذيين الحالي العشرون عضواً. تقوم الدول التي تمتلك أكبر حصص في رأسمال البنك بتعيين خمسة أعضاء (هذه الدول هي الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، المملكة المتحدة، ألمانيا، اليابان.

<sup>1</sup> - [www.moqatel.com/openshare\\_](http://www.moqatel.com/openshare_), Consulter le 14/03/2019 à 17:00.

وبالنسبة لباقي الأعضاء فيتم انتخابهم لمدة سنتين بواسطة المحافظين الممثلين للأعضاء الباقين بالبنك.

يتمتع هذا المجلس بسلطات واسعة حيث فوضه مجلس المحافظين في ممارسة معظم سلطاته باستثناء بعض الأمور المهمة مثل تعيين أعضاء جدد، وفصل أو إيقاف أعضاء الحاليين ، ويرأس هذا المجلس مدير البنك الذي يختاره المديرون التنفيذيون لمدة خمس سنوات، وكذلك يرأس هيئة البنك الإدارية، حيث إنه المسؤول عن الإدارة بما في ذلك عمليات تعيين وفصل المديرين الجدير بالذكر أن المدير ليس له صوت في المجلس، ولكن في حالة تساوي الأصوات، يكون له الصوت المرجح.

**3-المجلس الاستشاري:** يتكون المجلس الاستشاري من أعضاء ممثلين لمختلف المصالح الاقتصادية (الصناعية، التجارية، الزراعية) ويتم تعيين خمسة أعضاء من المجلس بواسطة الدول الخمسة صاحبة أكبر الحصص في رأسمال البنك أما باقي الأعضاء يقوم باختيارهم بقية الأعضاء في مجلس المحافظين. ومدة العضوية سنتان قابله للتجديد.

ويقوم المجلس الاستشاري بمعاونة إدارة البنك في مباشرة اختصاصاتها من خلال اجتماعات شهرية وتؤخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة باستثناء بعض القرارات الاستثنائية.

### ثانيا-رأس مال البنك الدولي وأنواع القروض التي يهنحها.

رأس مال البنك مستمد من اكتتاب أعضائه موزعة على حسب نسبة الموارد الاقتصادية للدولة العضو. وبلغ عدد الدول الأعضاء المشتركة في البنك حوالي 120 دولة، يجب على الدولة المشاركة بالبنك أن تكون عضوا في صندوق النقد الدولي.<sup>1</sup>

**1- رأس مال البنك:** بلغ رأس مال البنك عند إنشائه 10 آلاف مليون دولار مقسمة على 100 ألف سهم، قيمة كل سهم 100 ألف دولار وعلى فترات متلاحقة وقد زاد رأس مال البنك حتى وصل إلى أكثر من 23 إلف مليون دولار تملك أمريكا وحدها أكثر من ثلث هذا المبلغ ( 37.43%) ويليها

<sup>1</sup>-رشاد العصار، عليان الشريف، المالية الدولية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000، ص 172.

بريطانيا حيث تبلغ النسبة المئوية لها ( 11.23%) من رأس مال البنك، ويليهما فرنسا، اليابان، ألمانيا .  
تجسد مصادر أموال البنك فيما يلي:

**الاكتتاب:** هي مجموع حصص الدول الأعضاء والتي تشكل رأس مال البنك.

**التمويل المشترك:** هي مساهمات الهيئات والمنظمات المالية الدولية مثل البنك الأمريكي للتنمية وبنك التنمية الآسيوي وغيرها.

- البنوك التجارية والمؤسسات المالية.
- مساهمات الحكومات المقترضة.

### ثالثاً-أنواع القروض التي يقدمها البنك الدولي:

تتنوع القروض التي يقدمها البنك الدولي إلى الحكومات حسب ما يلي:

**1-قروض البرامج:** هذه القروض تمنح لتمويل برنامج إنمائي أو قطاعي أو لتمويل عملية الاستيراد وتعتبر هذه القروض قروض طوارئ يتم تقديمها عند حدوث كوارث طبيعية أو أزمات اقتصادية وفي العادة تقدم هذه القروض بدون شروط.

**2-قروض المشروعات:** هذه القروض تمنح لتمويل مشروع ري أو محطة توليد كهرباء...الخ تستحوذ هذه القروض على حصة كبيرة من قروض البنك الدولي ويشترط البنك الدولي عند منح هذه القروض على تحقيق المشروع العائد على رأس المال لا يقل عن نسبة معينة وكذلك يشترط على إدارة المشروع تنفيذه بطريقة حسنة.<sup>1</sup>

**3-قروض التكيف الهيكلي:** تمنح هذه القروض لتسوية الخلل في موازين مدفوعات الدول ولزيادة قدرتها على تسديد ديونها ويمنح هذا النوع من القروض بشروط مشددة تتضمن تصويب السياسات الاقتصادية الكلية بالإضافة إلى تصحيحات هيكلية في بنية الاقتصاد.

---

<sup>1</sup>-موسى سعيد مطر، شقيري نوري موسى، ياسر المومني، المالية الدولية، دار الصفاء للنشر والتوزيع 2003 عصف 167.



4-قروض التكيف القطاعي: تمنح هذه القروض لتمويل قطاع معين كالزراعة أو الصناعة وذلك لتصويب وتصحيح مسار القطاع المراد تمويله.

5-الشركة المالية الدولية: على اثر ازدياد الأعباء على البنك الدولي سواء في مجال التعمير أو التنمية، توجهت الأنظار إلى تأسيس شركة مالية لتقوم بمعاونة البنك وتخفيف العبء منه . طلبت الأمم المتحدة من البنك الدولي في عام 1954 إعداد مشروع المؤسسة الدولية وقامت الدول الأعضاء بالبنك في 11/4/1955 بالتوقيع على اتفاقية المؤسسة المالية الدولية وأطلق عليها "الشركة المالية الدولية" وبدأت الشركة أعمالها في 20/7/1956.

في 20/2/1957 عقد اتفاق وصل بينها وبين الأمم المتحدة. وظلت هذه الشركة متصلة بالبنك الدولي بأجهزته، وأهدافه، وأعضائه...

مقر الشركة واشنطن وهو مقر البنك الدولي ، وتعتبر أمريكا اكبر دولة مساهمة في الشركة ورأس مال الشركة أكثر من بليون قابل للزيادة.

البنك الدولي يساهم في بناء أي مشروع ب 100% أي بكامل نفقاته. أما الشركة فلا تزيد عن 50 % يقوم صاحب المشروع بدفع الباقي 50%.

مؤسسة التنمية الدولي: تأسست بناء على اقتراح قدمه عضو مجلس الشيوخ الأمريكي (المستر مونيفوني) في أول مارس 1958 وذلك لغرض إقراض الدول النامية بأقل فائدة، وفي أول فبراير 1960 أقر المشروع بعد توقيع 68 دولة من أعضاء البنك الدولي. بدأت المؤسسة أعمالها في 08 نوفمبر 1960.

أعلى نسبة تطلبها المؤسسة من فوائد الإقراض لا تزيد عن 1% وتتكون ثرواتها من الاشتراكات التعويضات العامة من أعضائها من الدول الصناعية والمتقدمة والمساهمات ومن تحويلات الأرباح الصافية للمؤسسة، الهيئة ترتبط بالبنك الدولي ارتباطا كليا وتتخذ واشنطن مقرا لها.

## رابعاً - إستراتيجية البنك في مكافحة الفساد:

فضلا عن كون البنك الدولي اكبر جهة دولية راعية لبرامج التنمية فهو يلعب دورا محوريا في مكافحة الفساد، فهو يرى بأنه لا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا من خلال إتباع إستراتيجية وضع سياسات وطرح مبادرات مناهضة له نذكر منها:

اعتماد مبادرة " إدارة النزاهة المؤسسية " التي أنيط بها النظر والتحقيق في ادعاءات الفساد في المشروعات الممولة من طرف البنك الدولي، إضافة إلى تخصيص ما يزيد عن 10% من حافظته التي تقدر بأكثر من 09 مليارات دولار لمساعدة البلدان في بناء مؤسسات القطاع العام على درجة من الكفاءة والفعالية وإخضاعها للمساءلة.

حسب وجهة نظر البنك الدولي تركز المعالجة الناجحة للفساد في الدول النامية على مزيج من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والقانونية والإدارية والثقافية، حيث تتضمن هذه المعالجة إصلاح الخدمة العامة بزيادة الأجور وتقييد المحسوبية السياسية في التوظيف والترقية وإصلاح القضاء وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات لتعزيز مصداقية الدولة

كما أشار أيضا إلى آليات الرصد والعقاب المتعلقة بعمليات الفساد مع ضمان التطبيق الصارم للقوانين العقابية إضافة إلى تفعيل دور الأجهزة التشريعية والرقابية ومؤسسات المجتمع المدني<sup>1</sup>.  
تكامل الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الفساد: هذه الإستراتيجية تتضمن أربعة محاور تتمثل في:

**المحور الأول:** منع كل أشكال الفساد الممولة من طرف البنك.

**المحور الثاني:** تقديم المساعدة للدول النامية خاصة فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ برامج مكافحة إما بشكل منفرد وإما بالتعاون مع المؤسسات الدولية المعنية، بحيث لا يوضع برنامج موحد لكافة الدول النامية بل يكون حسب ظروف كل دولة أو مجموعة دول.

<sup>1</sup>-موسى سعيد مطر، شقيري نوري موسى، ياسر المومني، المرجع السابق، ص167.

**المحور الثالث:** اعتبار الفساد شرطا أساسيا لتقديم خدمات البنك، المساعدة، شروط الإقراض، تصميم المشروعات

**المحور الرابع:** تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد.

### **البند الثاني: رقابة صندوق النقد الدولي.**

يشوب مفهوم صندوق النقد الدولي نوع من الغموض على الساحة الدولية ما أدى إلى ارتباك ملحوظ بشأن سبب إنشائه وما الذي يقوم به، حيث ينطبع في ذهن بعض المراقبين أن صندوق النقد الدولي قد أنشئ لتوفير العون المالي لعملية التنمية الاقتصادية في الدول الفقيرة، ويعتقد آخرون أنه عبارة عن بنك مركزي دولي يتحكم في عملية خلق النقود على النطاق العالمي كما أن هناك آخرون ينظرون إليه كمؤسسة سياسية قوية ولكن مستتكرة، تغطي عليها صبغة التبشير بالسلامة المالية، بحيث تفرض على أعضائها إتباع مسار النقشف الاقتصادي إلى حد ما.

في الواقع صندوق النقد الدولي ليس بنكا تنمويا وليس بنكا مركزيا عالميا وليس وكالة يمكنها إجبار أعضائها على أداء جزء كبير من أي شيء أو ترغب في ذلك، بل هو مؤسسة تعاونية، انضمت إليها 188 دولة موزعة على خمس قارات باختيارها بعد أن رأت مزايا الاستشارة مع البلدان الأخرى في هذا المنتدى للمحافظة على نظام مستقر لشراء وبيع عملاتها.

بذلك يرى أعضاء صندوق النقد الدولي بأن مداومة إطلاع الدول الأخرى على نواياها بالسياسات التي تؤثر على مدفوعات الحكومة والأفراد المقيمين في بلدان أخرى هو أمر في صالح الجميع، كما انه يساعد على نمو التجارة الدولية ويوفر وظائف أكثر توفر دخل أعلى في اقتصاد عالمي يتجه نحو التوسع.

ومنه يفرض صندوق النقد الدولي الأموال إلى الدول التي لديها مشكلات في الوفاء بالتزاماتها المالية قبل الأعضاء الأخرى، بشرط أن تشرع تلك الدول في تطبيق إصلاحات اقتصادية من شأنها أن تزيل هذه الصعوبات من أجل صالحها وصالح الأعضاء في مجموعهم.

ليس لصندوق النقد الدولي سلطة فعالة على السياسات الاقتصادية الداخلية للدول الأعضاء به، فلا يمكنه سوى محاولة إقناع الدولة العضو من خلال المناقشات بالمنافع المحلية والدولية لإتباع السياسات التي يساندها جميع الأعضاء دون إمكانية الإكراه على إتباع سياسة معينة وتقتصر السلطات التي يمتلكها الصندوق على مطالبة العضو بنشر المعلومات عن سياساتها النقدية والمالية، وبتجنب وضع القيود على تحويل العملة المحلية إلى العملة الأجنبية، وعلى تسوية المدفوعات للأعضاء الآخرين كلما كان ذلك ممكناً.

### أولاً- نشأة صندوق النقد الدولي:

دعت الحاجة إلى وجود صندوق النقد الدولي ذلك الكساد الكبير الذي أصاب الاقتصاد العالمي بالدمار في الثلاثينات من القرن الماضي، حين أفلس آلاف البنوك، لتخلف ورائها مودعين معدمين لا يدرون ماذا يفعلون، بسبب انخفاض أسعار المنتجات الزراعية إلى أقل من تكلفة الإنتاج وازدياد المزارع المهجورة، وتعطل المصانع، وسير عشرات الملايين من العمال في الشوارع بحثاً عن وظائف<sup>1</sup>.

هذه الحالة أدت إلى إجبار عدد من الدول على رأسها المملكة المتحدة على التخلي عن قاعدة الذهب، التي أعطت النقود قيمة معروفة ومستقرة لسنوات عديدة، حيث أصبحت عمليات تبادل النقود بين تلك الدول من الأمور الصعبة للغاية بسببها. أين اكتنزت الدول الذهب والنقود التي يمكن تحويلها إلى الذهب ما تسبب في حدوث مزيد من الانكماش في كمية المبادلات النقدية بين الدول، والحد من فرص العمل، وبالتالي تدني مستويات المعيشة، إضافة إلى ذلك قامت بعض الحكومات بتقييد تبادل النقد المحلي بالنقد الأجنبي بصورة خطيرة، بل وحتى أخذت في بحث تطبيق نظم المقايضة التي قد تلغي استخدام النقود تماماً.

بسبب هذه الممارسات تعقدت العلاقة بين النقود وقيمة السلع، تماماً مثلما حدث للعلاقة بين

قيمة إحدى العملات الوطنية والعملات الأخرى. وفي ظل هذه الظروف حل الضعف بالاقتصاد العالمي. ففيما بين عامي 1929 و 1932، انخفضت أسعار السلع بمقدار 48 بالمائة على مستوى العالم، كما انخفضت قيمة التجارة الدولية بمقدار 63 بالمائة، وبغرض تطويق هذه الأزمات انعقد العديد

<sup>1</sup>- رشاد العصار، المرجع السابق، ص 172.

من المؤتمرات الدولية خلال فترة الثلاثينات لتحديد المشكلات النقدية العالمية، ولكنها باءت بالفشل. وبدأ واضحا عدم ملائمة الحلول الجزئية والمؤقتة<sup>1</sup>.

بعد ذلك بدأ السعي إلى إقامة نظام نقدي مبتكر ومؤسسة دولية تشرف عليه، أين قدم اثنان من المفكرين وهما هاري ديكستر هويت من الولايات المتحدة، وجون مينارد كينز من المملكة المتحدة في أوائل الأربعينات من القرن الماضي مقترحات لمثل ذلك النظام، وبحيث لا يكون الإشراف عليه من خلال الاجتماعات الدولية العرضية، وإنما من خلال منظمة تعاونية دائمة.

يشجع هذا النظام التحويل غير المشروط من إحدى العملات إلى الأخرى، ويحدد قيمة واضحة ومطلقة لكل عملة، ويمنع القيود والممارسات التي أودت بالاستثمار والتجارة العالمية إلى التوقف تام خلال الثلاثينات.

أخيرا وافق المجتمع الدولي على إنشاء هذه المنظمة التي تعنى بالإشراف، بعد كثير من المفاوضات في ظل الظروف الصعبة التي صاحبت فترة الحرب، حيث جرت المفاوضات النهائية لإنشاء صندوق النقد الدولي بين ممثلي 44 دولة الذين اجتمعوا في بريتون وودز بولاية نيو هامبشير في الولايات المتحدة الأمريكية في يوليو 1944، وفي ماي 1946 بدأ صندوق النقد الدولي عملياته في مدينة واشنطن العاصمة ب 39 عضوا ليصل إلى عدد الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي الآن إلى 156 عضوا.

### ثانيا- الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي:

اعتقد الكثير بان صندوق النقد الدولي هو مؤسسة ذات سلطة عظيمة واستقلالية كبيرة، ويظنون أنه يقرر أفضل السياسات الاقتصادية حتى يتبعها أعضائه، غير أنه من الناحية العملية تجري الأمور على عكس ذلك، كون أن الأعضاء أنفسهم هم من يملون على الصندوق السياسات التي سوق يتبعونها. باعتباره يلعب دور الوسيط بين إرادة أغلبية جميع الأعضاء وهذا البلد العضو عن طريق هيكله التنظيمية التي تتمثل في مجلس المحافظين، المجلس التنفيذي، العضو المنتدب والهيئة الدولية للموظفين.

<sup>1</sup>-موسى سعيد مطر، شقيري نوري موسى، ياسر المومني، مرجع سابق،ص168.

**1- مجلس المحافظين:** يمثل أعلى حلقة في سلسلة السلطة، ويتكون من محافظ من كل دولة عضو، و**156** محافظا مناوبا. ونظرا لأن المحافظين ومناوبيهم هم وزراء المالية أو محافظي البنوك المركزية، فإنهم يتحدثون رسميا عن حكوماتهم. وتختص اللجنة المؤقتة بتقديم المشورة بشأن إدارة النظام النقدي الدولي، كما تقدم لجنة التنمية النصح بشأن الاحتياجات الخاصة للبلدان الأكثر فقرا.<sup>1</sup>

نظرا لانشغال المحافظين ومناوبيهم بالعمل المتواصل في بلادهم، فإنهم لا يجتمعون معا إلا في الاجتماعات السنوية للتعامل مع شئون الصندوق بصورة رسمية وكمجموعة واحدة ، وأثناء بقية العام، ينقل المحافظون رغبات حكوماتهم لتدخل في نطاق العمل اليومي لصندوق النقد الدولي عن طريق ممثليهم، الذين يشكلون

**2- المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي:** يقع بالمقر الرئيسي في واشنطن. ويشرف المديرون التنفيذيون البالغ عددهم **22** مديرا، والذين يجتمعون في جلسات رسمية ثلاث مرات كل أسبوع على الأقل، على تنفيذ السياسات التي تحددها الحكومات الأعضاء من خلال مجلس المحافظين.

في الوقت الحاضر، يمثل سبعة مديرين تنفيذيين بلدانا بمفردها - وهي بلدان الصين وفرنسا وألمانيا واليابان والمملكة العربية السعودية والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. أما المديرون التنفيذيون الخمس عشرة الآخرون، فيمثل كل منهم تكتلا للبلدان الباقية البالغ عددها **149** بلدا. ونادرا ما يتخذ المجلس التنفيذي قراراته على أساس التصويت الرسمي، ولكنه يعتمد على تحقيق الإجماع بين أعضائه.

**3-العضو المنتدب:** يختاره رئيس المجلس التنفيذي، وجرى العرف على أن يكون العضو المنتدب شخصا أوربيا، أو على الأقل شخص غير أمريكي. (كما جرى العرف أيضا على أن يكون رئيس البنك الدولي شخصا أمريكيا).

**4- الهيئة الدولية للموظفين:** يتم اختيارهم من حوالي **100** بلد، وتتألف أساسا من الاقتصاديين إلى جانب المتخصصين في الإحصاء والعلماء في البحوث والخبراء في المالية العامة والضرائب وعلماء

<sup>1</sup> جيرمي كليفت، "ما هو صندوق النقد الدولي؟" ، منشورات الدراسات الاقتصادية على شبكة الإنترنت للصندوق، متاح على الرابط : [www.imf.org](http://www.imf.org) , Consulter le 10/08/2018 à 14:00.

اللغويات والكتبة والعمالة المساعدة. ويعمل معهم أعضاء هيئة الموظفين في المقر الرئيسي للصندوق  
بواشنطن، على الرغم من وجود عدد قليل يتجه للمكاتب الصغيرة في باريس وجنيف وبالأمم المتحدة  
في نيويورك أو يمثل الصندوق في مهام مؤقتة في البلدان الأعضاء. وعلى خلاف المديرين التنفيذيين،  
الذين يمثلون بلدانا معينة، فإن أعضاء هيئة الموظفين هم موظفون دوليون، وهو ما يعني أنهم يعنون  
بشئون الدول الأعضاء في مجموعها عند تنفيذ سياسات الصندوق، ولا يمثلون المصالح القومية  
لدولهم.

### ثالثا- مصادر تمويل صندوق النقد الدولي:

لا شك أن المصدر الأكبر للنقود المتاحة أمام تصرف الصندوق تتمثل في حصص  
الاشتراك أو رسوم العضوية لكن في المقابل يمكن لكل دولة عضو الحق في الاقتراض  
من الصندوق مبالغ مالية تساوي أضعاف المبلغ الذي دفعه كحصة للاشتراك، ما ينج  
عنه إمكانية عدم توفر الحصص نقد كاف لمواجهة احتياجات الاقتراض في فترات  
الأزمات التي تصيب الاقتصاد العالمي.

لمواجهة هذا الوضع أقام صندوق النقد الدولي عام 1962 خطا للاتتمان<sup>1</sup> يحدد بموجب  
اتفاقيات مع الحكومات والبنوك في أنحاء العالم، ويدفع الصندوق فائدة على كل ما يقرضه في ظل هذه  
الاتفاقيات ويتعهد بالوفاء بالقروض خلال خمسة أعوام.

زيادة على ذلك يقترض الصندوق أيضا أموالا من حكومات الدول الأعضاء أو سلطاتها النقدية  
لتطبيق برامج معينة تعود بالنفع على أعضائه.

خلال العقد الماضي، بدأ الصندوق يقرض أعضائه الفقراء لكي يوفر لهم أموالا أكثر يتم  
سدادها على آجال أطول وبشروط أكثر تيسيرا، غير أن عمليات الاقتراض بهذه الكميات الكبيرة أدى  
إلى تغيير طبيعة عمل الصندوق إلى حد ما، جاعلا منه مؤسسة دولية شبيهة بالبنوك.

---

<sup>1</sup>- يساوي الآن حوالي 25 مليار دولار ، مع عدد من الحكومات والبنوك في أنحاء العالم. ويتم تجديد هذا الخط من  
الاتتمان ، والذي يسمى " بالاتفاقات العامة للاقتراض " الآن كل خمسة أعوام

أمام هذا الوضع قررت الدول الأعضاء في عام 1982 أن يبقى دور الصندوق كمؤسسة تأتي بأموالها بصفة رئيسية من حصص الاشتراك، وذلك طالما أن قوة تصويت العضو والامتيازات الأخرى ترتبط بتلك الحصص وليس بما يكون الصندوق قادرا على اقتراضه، ومن هنا تم تحديد سقف الاقتراض ب 60 بالمائة من جملة قيمة الحصص.

**1- المساعدة المالية:** كأصل عام لا يقدم صندوق النقد الدولي قروضا إلا للدول الأعضاء التي تعاني من مشكلة في ميزان المدفوعات، بمعنى تلك الدول التي لا تملك عملة أجنبية تكفي للوفاء بقيمة ما تشتريه من البلدان الأخرى.

حيث يمكن للدولة العضو التي تعاني من صعوبات في ميزان المدفوعات أن تسحب في الحال من الصندوق ما نسبته 25 بالمائة من حصته التي دفعها بالذهب أو بإحدى العملات القابلة للتحويل. وإذا لم تكفي هذه النسبة احتياجاتها، قد تطلب أموالا أكثر من الصندوق.<sup>1</sup>

يحكم عملية الاقتراض اعتبارين هما:

**أولاً:** سلة العملات المتاحة أمام تصرف الصندوق تخصص من أجل صالح الأعضاء في مجموعهم. ما يترتب عنه أن كل عضو مقترض لعملة عضو آخر من هذه السلة عليه أن يعيدها بمجرد أن يعالج المشاكل الموجودة في ميزان مدفوعاته حتى يتسنى تدوير هذه الأموال على جميع الأعضاء وبالتالي تكون متوافرة كلما ظهرت الحاجة إليها.

**ثانياً:** يجب على العضو أن يظهر بوضوح ما هو عازم عليه من أجل علاج مشكلته في ميزان المدفوعات، بغرض التحقق من إمكانية السداد للصندوق خلال الفترة المعتادة التي تتراوح بين ثلاثة وخمسة أعوام.

**2- الرسوم:** في حال الاقتراض من صندوق النقد الدولي تدفع الدولة المقترضة رسوما متنوعة لتغطية مصروفات التشغيل للصندوق، ولتعويض العضو الذي تم اقتراض عملته.

<sup>1</sup> [www.web.worldbank.org/wbsite/external/extarabichome](http://www.web.worldbank.org/wbsite/external/extarabichome), Consulter le 10/08/2018 à 13:15.



في الوقت الحالي، يدفع المقرض رسوما للخدمة والالتزام تقدر بحوالي 0.5 % من المبلغ المقرض، بالإضافة إلى أعباء الفائدة حوالي 9 %.

لا تحصل أي دولة عضو في الصندوق على فائدة اشتراكات الحصص ما لم يتم اقتراض عملتها من سلة العملات.

يبلغ سعر كل من أعباء الفائدة التي يدفعها المقرض للصندوق والتعويض الذي يحصل عليه الدائن من الصندوق أقل بدرجة بسيطة عن الأسعار السائدة في السوق، وذلك للحفاظ على الروح التعاونية للمؤسسة.

**3- حقوق السحب الخاصة :** تم تفويض الصندوق لإصدار أحد الأصول يطلق عليها اسم وحدات " حقوق السحب الخاصة"، التي أضافها الأعضاء إلى ما في حوزتهم من العملات الأجنبية والذهب اللذين يحتفظون بهما في البنوك المركزية، مع تحديد قيمة مصطنعة<sup>1</sup> لوحدة حقوق السحب الخاصة.

### رابعاً-الالتزامات التي يفرضها صندوق النقد الدولي على الدول الأعضاء:

يقع على عاتق الدولة العضو عند انضمامها إلى الصندوق جملة من الالتزامات تتمثل في:

- إخبار الأعضاء الآخرين بشأن ترتيباتها حول تحديد قيمة عملتها مقابل عملات الدول الأخرى.
- الامتناع عن فرض قيود على استبدال عملتها بالنقد الأجنبي.
- مواصلة السياسات الاقتصادية التي من شأنها زيادة ثروتها القومية الخاصة وثروة جميع الأعضاء بطريقة منظمة وبناءة.
- يلزم الأعضاء أنفسهم بإتباع ميثاق الشرف هذا.

غير أن الصندوق ليست لديه الوسائل التي تجبرهم على الوفاء بهذه الالتزامات، على الرغم من أنه يستطيع أن يمارس الضغط المعنوي لتشجيعهم على العمل وفقاً للقواعد والتنظيمات التي وافقوا طوعياً على التقيد بها.

<sup>1</sup>يوجد الآن 21.4 مليار وحدة حقوق سحب خاصة، تساوي 30 مليار دولار، وتمثل نحو 3 بالمائة من جملة الاحتياطيات. حسب الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي <https://www.imf.org> أُطلع عليه يوم 2018/06/23 على الساعة 21:00.

حيث انه في حالة ما أصرت دولة ما على تجاهل التزاماتها تجاه الصندوق يمكن تعلن بقية الدول الأعضاء العاملة في الصندوق عدم أهلية العضو المنتهك لاقتراض الأموال، كما يمكن مطالبة العضو بالخروج من هذه المؤسسة الدولية.

**خامسا- مهام الصندوق النقد الدولي:** يشرف صندوق النقد الدولي على النظام النقدي الدولي لضمان كفاءة عمله ويضع ضمن أهدافه الرئيسية تشجيع استقرار أسعار الصرف وتسيير التوسع والنمو في التجارة الدولية، حيث أسندت له الدول الأعضاء مجموعة من المهام تناسب مع الاحتياجات التي تتغير بمضي الزمن فعهدت إليه مسؤولية الإشراف على نظام تعاوني للتبادل المنظم للعملات الوطنية، وإقراض الأموال إلى الأعضاء لإعادة تنظيم اقتصادهم لكي يتعاونوا بشكل أفضل مع ذلك النظام، وتقديم الخدمات المكملة لمساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ السياسات التي تعود بالنفع على الأعضاء في مجموعهم.<sup>1</sup>

**1- ترتيبات الصرف:** اعتمدت الدول أعضاء الصندوق في السنوات الأولى طريقة واحدة لحساب القيمة التبادلية لعملاتها. وفقا لما كان يسمى بنظام التعادل بين العملات. وفي ذلك الوقت، حددت الولايات المتحدة قيمة الدولار بالنسبة للذهب، فقد كانت أوقية واحدة من الذهب تساوي 35 دولار بالضبط، ووقفت الحكومة الأمريكية وراء ذلك التحديد، كان على باقي الأعضاء تحديد القيمة التبادلية لعملتها من منظور الذهب كذلك.

حسب هذه الطريقة كانت تتحدد قيمة كل عملة من منظور الدولارات الأمريكية على وجه العموم.

غير أنه في أوائل السبعينات انتهى العمل بها واتبعت طريقة الصرف الحر بين العملات، أين وافقت الدول الأعضاء في الصندوق على السماح لكل عضو باختيار طريقته الخاصة لتحديد القيمة التبادلية لعملته. والمتطلبات الوحيدة لهذا النظام هي أن العضو لم يعد يربط قيمة عملته بالذهب، أو أن يخبر الأعضاء الآخرين عن كيفية تحديده لقيمة العملة بدقة.

---

<sup>1</sup> - جيريمي كليفت، "ما هو صندوق النقد الدولي؟" منشورات الدراسات الاقتصادية للصندوق، على شبكة الإنترنت. [www.imf.org](http://www.imf.org) , Consulter le 20/08/2019 à 21:00.

يسمح هذا النظام للعديد من الدول الصناعية الكبيرة لعملاتها بالتعويم<sup>1</sup>، أما البلدان الأخرى فترتبط قيمة عملاتها بقيمة إحدى العملات الرئيسية أو مجموعة من العملات، ومن هنا فإذا ما ارتفعت قيمة الدولار الأمريكي على سبيل المثال فإن قيمة عملاتها ترتفع كذلك. وتحافظ عشرة بلدان أوربية بقيمة عملة كل منها في إطار مدى محدد مسبقاً للعملات الأخرى في المجموعة.

**2- الإشراف:** ان نظام الصرف الحر يتطلب من الصندوق أن يكثر من التدخل في السياسات الاقتصادية للعضو التي تؤثر على القيمة التبادلية لعملته. وعند التحول إلى النظام الحالي، طلبت الدول الأعضاء من الصندوق أن يتخطى الإشراف على قيمة التبادل إلى فحص جميع مجالات اقتصاد العضو التي تتسبب في توجيه قيمة التبادل إلى ما هي عليه وإلى تقييم الأداء الاقتصادي لجميع الدول الأعضاء تقييماً غير متحيز.

يتطلب هذا النظام أكثر شفافية لسياسات الدول الأعضاء، ويسمح بإعطاء مجال أرحب للصندوق للإشراف على هذه السياسات. ويطلق الصندوق نفسه على ذلك النشاط اسم " الإشراف على " أو مراقبة سياسات الصرف للدول الأعضاء. وتنصب المراقبة على قناعة مفادها أن السياسة الاقتصادية المحلية القوية والمتناسقة سوف تقود إلى استقرار أسعار الصرف وتنامي الاقتصاد العالمي ورخائه.

**3- المشاورات:** يزود الصندوق بالمعلومات الكافية عن الدولة العضو من خلال المشاورات الدورية التي تعقد في هذا البلد. كما تسمح تلك المشاورات للصندوق بتشجيع إلغاء أي قيود من المحتمل أن يفرضها البلد على التحويلات المباشرة من عملته المحلية إلى العملات الأجنبية.

**1.3- المشاورات الدورية:** في السنوات الأولى لنشأته لم تكن المشاورات الدورية إلزامية إلا بالنسبة للبلدان الأعضاء التي فرضت عليه قيود في استبدال العملة، ولكن بحلول سنة 1978 بدأ الصندوق في ممارستها على جميع الأعضاء.

---

<sup>1</sup> - فعملتها ستساوي أية قيمة تقف الأسواق على استعداد لدفعها مقابلها.

تتم هذه المشاورات سنويا غير أنه في حالة وقوع أحد الأعضاء في صعوبات اقتصادية خطيرة أو في حالة ممارسة الدولة لترتيبات تضر بمصالح الأعضاء الأخرى يمكن للعضو المنتدب أن يبدأ في القيام بمناقشات إضافية.

يسافر فريق مكون من أربعة أو خمسة أفراد من أعضاء هيئة العاملين بالصندوق إلى عاصمة الدولة العضو كل عام، ويستمر حوالي أسبوعين في تجميع المعلومات وإجراء المناقشات مع المسؤولين بالحكومة بشأن السياسات الاقتصادية لهذا البلد.

يتم في المرحلة الأولى من المشاورات تجميع البيانات الإحصائية عن الصادرات والواردات، والأجور، والأسعار، والتشغيل، وأسعار الفائدة، وكمية النقود التي يتم تداولها، والاستثمارات، وإيرادات الضرائب، والمصروفات الواردة في الموازنة، وبقية المظاهر الأخرى للحياة الاقتصادية التي يكون لها ارتباط بالقيمة التبادلية للنقود.

أما المرحلة الثانية تتم فيها مناقشة كبار المسؤولين في الحكومة، وذلك بغرض الوقوف على مدى فعالية سياساتهم الاقتصادية خلال العام السابق، وما يتوقع تنفيذه من تغييرات خلال العام القادم.

بانتهاؤ هذه الاجتماعات يعود الفريق إلى المقر الرئيسي في واشنطن لإعداد تقرير تفصيلي يناقشه المجلس التنفيذي. ويشارك المدير التنفيذي الذي يمثل ذلك البلد بالطبع في هذه المناقشة مع زملائه، بحيث يوضح الأمور بشأن اقتصاد هذه الدولة ويستمع إلى تقييم المديرين التنفيذيين الآخرين عن أدائه الاقتصادي وبعدها يتم تسليم ملخصا بهذه المناقشة إلى حكومة الدولة العضو.

**2.3- المشاورات الخاصة:** إضافة إلى المشاورات الدورية يعقد الصندوق أخرى خاصة مع البلدان ذات التأثير الهام على الاقتصاد العالمي، وتستعرض فيها الوضع الاقتصادي العالمي، وتقييم التطورات الاقتصادية المنتظرة. ينشر الصندوق نتائجها مرتين سنويا في تقرير " آفاق الاقتصاد العالمي ". ويحتوي هذا التقرير على معلومات مفيدة عن الاقتصاد العالمي، ويساعد البلدان الأعضاء في التنسيق بين سياساتهم الاقتصادية الداخلية والتطورات المنتظرة في غيرها من البلدان الأخرى الأعضاء.

**4-الخدمات:** إضافة إلى الإشراف على النظام النقدي الدولي وتوفير الدعم المالي للبلدان الأعضاء، يساعد الصندوق الدول الأعضاء من خلال إدارته لمعهد تعليمي في واشنطن، يقدم المساعدة الفنية

للبلدان الأعضاء في مجالات متخصصة معينة تقع ضمن نطاق اختصاصاته، كما يصدر عنه مجموعة واسعة من المطبوعات المتعلقة بالأمور النقدية الدولية.

يقدم معهد صندوق النقد الدولي منذ إنشائه في عام 1964 دورات تدريبية لثمانية آلاف مسئول من 150 بلد عضو يرتبط عملهم ارتباطا وثيقا بمجال عمل الصندوق. ومعظم المشاركين موظفون بوزارات المالية والبنوك المركزية وغيرها من الوكالات المالية الرسمية الأخرى.<sup>1</sup>

**الأنشطة الحديثة:** إضافة إلى الأنشطة المعتادة للصندوق وتدخله الدائم لحل أزمة الديون يبذل جهود أخرى على صعيدين:

**الأول:** تنظيم حملات لمساعدة البلدان على التحول الصعب من التخطيط المركزي إلى اقتصادات السوق. وفي هذا الصدد يقدم الأموال والخبرات في إقامة تلك الهياكل المالية والاقتصادية من بنوك المركزية ونظم الضرائب وقابلية تحويل العملة ونظم التعريفات الجمركية.

**الثاني:** مساعدة أعضائه الأكثر فقرا على توفير بيئة مناسبة للنمو الاقتصادي.

### **الفرع الثاني: رقابة المنظمات الدولية على الوظيفة العامة.**

شهد المجتمع الدولي تغيرات ملحوظة في الكفاح العالمي ضد جرائم الفساد الإداري والمالي من خلال ظهور آليات دولية غير رسمية للتصدي لهذه المشكلة العالمية ويتجسد ذلك في دور المنظمات التالية:

#### **البند الأول: منظمة الشفافية الدولية.**

مصطلح الشفافية الدولية يقابله باللغة الانجليزية transparency international يرمز له (TI)، وجاءت مبادرة انشاء منظمة الشفافية الدولية من طرف السيد بيتر ايجن الذي كان مديرا سابقا للبند الدولي<sup>2</sup> حيث حاول من خلال عمله التنويه بخطورة الفساد على الدول خاصة النامية منها، غير

<sup>1</sup> -رشاد العصار، مرجع سابق، ص174.

<sup>2</sup> -محمد لموسخ، دور منظمة الشفافية الدولية، مقال، ص02.

أنها صادفت صعوبات كبيرة من طرف الدول الغربية التي تسعى لفرض نفوذها نتيجة لاحتدام الصراع بين الشرق الاشرقي والغرب اللبرالي ابان الحرب الباردة.

هي منظمة دولية وغير حكومية تعمل على منع ومكافحة الفساد في بلدان العالم تشتهر عالميا بتقريرها السنوي مؤشر مدركات الفساد الذي يظهر درجات الفساد وهو قائمة مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد حول العالم، مقرها الرئيسي يقع في برلين المانيا.

تتشكل من 100 فرع محلي<sup>1</sup> مع سكرتارية دولية في برلين تاسست عام 1993 بالمانيا كمؤسسة غير ربحية، هي الان منظمة عالمية غير حكومية، وتدعو لان تكون منظمة ذات نظام هيكلي ديمقراطي متكامل وتقول عن نفسها:

الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني عالمية تقود الحرب ضد الفساد، تجمع الناس معا في تجمع عالمي قومي للعمل على انهاء الاثر المدمر للفساد على الرجال، النساء والاطفال حول العالم، مهمتها الاساسية التغيير نحو خلق عالم من دون فساد، كما ترفض المنظمة فكرة تفوق الشمال فيما يتعلق بالفساد وتلتزم بكشف الفساد حول العالم.

منذ سنة 1995 بدأت في اصدار مؤشر فساد سنوي وتنتشر أيضا تقرير فساد عالمي يعتبر بارومتر الفساد العالمي ودليل دافعوا الرشوة، غير أن فرع الولايات المتحدة الامريكية لم يعلق ابدا على اية قضية فساد حصلت في هذه الدولة في كل اصداراته كما اخذ هذا الفرع أموالا من شركة بوينغ التي كان مديرها التنفيذي قد سجن بسبب قضايا فساد.

يدخل ضمن مهام المنظمة تطوير وسائل مكافحة الفساد بعملها مع منظمات المجتمع المدني، الشركات والحكومات ويخرج عن اطار مهامها التحقيق في قضايا الفساد ضد الدول أو الافراد بل تقوم بتشكيل ائتلافات لمحاربة الفساد.

---

<sup>1</sup>-تعد الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد الفرع الوطني لهذه المنظمة في الجزائر.

## أولاً-أهداف منظمة الشفافية الدولية:

تعمل المنظمة على تحقيق مجموعة من الاهداف تنصب في مجملها حول مكافحة الفساد على المستوى الدولي يمكن اجمالها في:

- تشخيص حالة الفساد في الدول بكسر جدار الصمت الذي يحيط به بالإعلان والتصريح بالأرقام والإحصائيات الخاصة بالواردات والصادرات والانفاق الحكومي حتى تتيح للمجتمع والقضاء معرفة مجريات الامور.
- توفير جو يسوده التعاون والشفافية في مكافحة الفساد باعتبارها منظمة دولية غير حكومية تعمل على تسهيل وتعريف رجال الأعمال بمناخ الاستثمار في الدول وزيادة الوعي من اجل تحقيق التنمية.<sup>1</sup>
- توعية الرأي العام بما ينتج عن ظاهرة الفساد من اضرار تؤدي إلى تأخير التنمية وانعكاساته على كل المجالات خصوصا التربية والتعليم، الرعاية الصحية ومجال البنية التحتية.
- العمل على توفير درجة عالية من النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العامة.
- السعي إلى ادراك واقع الفساد من خلال تشكيل ائتلاف عالمي لمكافحة الفساد.

## ثانيا- دور منظمة الشفافية الدولية:

اثبتت الدراسات نجاعة المنظمة في زيادة فرص ونسب مسائلة الحكومات وتطوير الفساد على المستوى الدولي والمحلي، بفضل اشراكها كل المعنيين من حكومات ومجتمع مدني وقطاع خاص والعمل على تجميع الافراد ذوي الذمم المعروفين بالنزاهة في الحكومات وعالم التجارة والأعمال في تحالف دولي من اجل محاربة الفساد واصلاح الأنظمة.

### 1- دور المنظمة في صدور اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد : لعبت منظمة الشفافية الدولية دورا

مهما في تزايد المنظمات الناشطة في مجال مكافحة الفساد وذلك منذ تاريخ انشائها وروجت لفكرة مكافحة الفساد، يتجلى نجاح عمل هذه المنظمة في وضع مشكلة الفساد على قائمة اجندة دول العالم والمؤسسات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، حيث ان موضوع الفساد قبل عام 1990 لم يكن محل اهتمام فلم يكن يؤخذ به بشكل كاف ويرجع الفضل للمنظمة في كشف حقيقته، كما لعبت

<sup>1</sup> -محمد بن عزوز، الفساد الإداري والاقتصادي ، آثاره واليات مكافحته -حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد07، الجزائر، 2016، ص206.

دورا اساسيا في تقديم ميثاق الامم المتحدة ضد الفساد و اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) ضد الرشوة.

في هذا السياق تم توقيع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف العديد من الدول سنة 2003 واصبحت نافذة المفعول في سنة 2005 والتي تمثل الية دولية لرعاية التعاون الدولي لمكافحة الفساد<sup>1</sup>. ان ابرام اتفاقية الفساد يعتبر اكبر دليل على عزم المجتمع الدولي على معالجة مشكلة الفساد وانشاء تحالف دولي لمحاربة هذه الظاهرة الذي يدخل في صميم عمل منظمة الشفافية الدولية والتي وجدت اساسا من اجل تكريس فكرة مكافحة الفساد بعد ان كان التعرض لها يعتبر خرقا للقوانين والعراف الدولية.

2- دور منظمة الشفافية الدولية في انشاء ائتلاف دولي لمكافحة الفساد: بحضور منظمة الشفافية الدولية للمؤتمر السابع لمكافحة الفساد تسنى لها التعرف على الاوساط الناشطة في مجال مكافحة الفساد واقامة علاقات واسعة مع مختلف هذه التنظيمات ما ساعد على بلورة الاليات القانونية المناسبة لمكافحة الفساد، حيث لعبت المنظمة دورا محوريا في خلق تحالفات دولية ضد الفساد فاصبحت العديد من المنظمات تستلهم منها افكارها مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وصندوق النقد الدولي الذي اصبح معنيا بمكافحة الفساد والترويج للحكم الراشد بما يمتلكه من سلطات في مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية<sup>2</sup>.

كما اعتمد أيضا البنك الدولي استراتيجية محاربة الفساد التي تركز على ابعة محاور اساسية:

- منع الاحتيال والفساد في المشروعات التي يشارك في تمويلها البنك الدولي
- تقديم المساعدة للدول الأعضاء التي تعتمزم مكافحة الفساد لاسيما تصميم برامج مكافحة
- اعتبار مكافحة شرط اساسيا للحصول على المعونات
- اعلان البنك عن تاييده ومشاركته الجهود الدولية لمكافحة الفساد.

<sup>1</sup>-لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية في مكافحة الفساد، ص72.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص76.



### ثالثاً- آليات عمل منظمة الشفافية الدولية:

ان منظمة الشفافية الدولية هي اكثر المنظمات الدولية نشاطا وفاعلية في مجال مكافحة الفساد والقضاء على كل الانحرافات التي تمس الوظائف العامة، ويعود سر ذلك في تطويرها لمجموعة من المؤشرات نذكر منها:

**1- مؤشر مدركات الفساد:** يعمل على ترتيب الدول حسب درجة ادراك وجود الفساد بين المسؤولين السياسيين في الدولة وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد من جهة ويستند على دراسات متنوعة يرصد من خلالها اراء المستثمرين المحليين والاجانب والعاملين مع الإدارة الحكومية المعنية حول الاجراءات المفروضة عليهم ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها ونظرتهم حول انتشار الفساد والرشوة.

يعتمد هذا المؤشر على معلومات يستمدتها من احصائيات لسنتين منصرمتين كما يقيم حجم الفساد في الدولة بناء على راي خبراء مقيمين بالدولة واخرين مقيمين خارجها.

يخلص المؤشر إلى قياس مدى مدركات المسؤولين في الدولة لوجود الفساد وهو مؤشر مركب يعتمد على مسوحات تقوم به<sup>1</sup> هيئة مستقلة حسنة السمعة بعد جمع جميع المعلومات من الجهات والمصادر التي تتراوح من 06 إلى 10 مصادر مختلفة في الدولة إلى وضع حصيلة نهائية، وتتصح المنظمة بعدم الاخذ بالترتيب العالمي وانما العبرة منه لان تغيير طفيف في المعدل النهائي للنتيجة المتحصل عليها<sup>2</sup> 0.05 قد يؤدي إلى تغييرها بخسارة مالية بقي 35 مليون دولار<sup>2</sup>.

**2- مؤشر دافعي الرشواويقيس الفساد** من وجهة نظر الشركات الصناعية المتعددة الجنسيات التي تدفع رشواي للمسؤولين الحكوميين في الدول الأخرى لتسهيل أعمالها ولتصدير منتجاتها لتلك الدول.

**3- التقرير العالمي الشامل عن الفساد** التقرير العالمي الشامل لأول مرة 2001 ويرتكز على الفساد في قطاع معين من القطاعات الحيوية في مختلف دول العالم، في كل سنة تصدر المنظمة تقريرا يركز على قطاع مهم من القطاعات العمومية الهامة للدولة

<sup>1</sup> -محمد بن عزوز، المرجع السابق، ص 207.

<sup>2</sup> -محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 06.

فوجد مثلا ان التقرير الأول لسنة 2001 ركز على دراسة وضع الفساد في العالم بصفة عامة اما التقرير الثاني صدر في سنة 2003 وركز على الفساد في وسائل الحصول على المعلومات والتعامل معها اما التقرير الثالث سنة 2004 تناول الفساد السياسي وتناول التقرير الرابع لسنة 2005 اوجه الفساد في قطاع البناء والمقاولات وواجه الاعمار واعادة البناء إلى غير ذلك

### البند الثاني: منظمة التجارة العالمية.

هي إحدى اصغر المنظمات الدولية العالمية التي أسند لها مهمة أساسية عند إنشائها سنة 1995، وهي ضمان انسياب التجارة بين بلدان العالم بأكبر قدر من السلاسة وضمان حرية تلك التجارة<sup>1</sup>، وهي المنظمة الدولية الوحيدة التي تختص بالقوانين التجارية الدولية، وتضم مائة وستين دولة تتمتع بالعضوية الكاملة، بالإضافة إلى أربعة وعشرين دولة بصفة مراقب.

#### أولا- هياكل ومؤسسات منظمة التجارة العالمية:

الهيكل المؤسسي لمنظمة التجارة العالمية يشمل، عند أعلى مستوى، المؤتمر الوزاري وفي المستوى الثاني والمجلس العام وهيئة تسوية النزاعات (DSB) وهيئة مراجعة السياسة التجارية (TPRB)، وعند مستويات أقل مجالس متخصصة ولجان وهيئات عمل سياسية بالإضافة إلى سكرتارية منظمة التجارة العالمية<sup>2</sup>.

#### ثانيا- اتخاذ القرار في منظمة التجارة الدولية:

<sup>1</sup>- فان دان بوش، تسوية النزاعات في التجارة العالمية، الاستثمار والملكية الفكرية، مؤلف مقدم بطلب من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الأمم المتحدة 2003، ص 03.

<sup>2</sup>- الهيكل المؤسسي الأساسي لمنظمة التجارة العالمية محدد في المادة 4 من اتفاقية منظمة التجارة العالمية. لقد تم إضافة لجان تابعة ومجموعات عمل لهذا الهيكل بقرارات.

فيما يتعلق باتخاذ القرار فهو يتم بواسطة هيئات منظمة التجارة العالمية، هناك تفرقة بين إجراء اتخاذ القرار العادي، الذي يطبق إجراء افتراضي، وعدد من عدد من الإجراءات الخاصة بالنسبة لبعض القرارات الخاصة<sup>1</sup>.

### ثالثاً-أهداف منظمة التجارة العالمية:

تعنى منظمة التجارة العالمية بمهمة تسهيل إقامة عالم يسوده الرخاء من ناحية التجارة، وذلك عبر ضمان إيجاد التواصل الدائم بين المستهلك والمنتج؛ لإمداد المستهلكين حول العالم بالسلع التي يحتاجونها في أي وقت يشاؤون، وضمن أن تظل الأسواق الخارجية مفتوحة لكل من منتجي ومصدري السلع إلى الخارج، بالإضافة إلى إيجاد آلية داخلية بين الدول الأعضاء من خلال المنظمة لفض النزاعات التجارية والحيلولة دون تطور تلك المنازعات إلى خلافات سياسية أو عسكرية. تهيئة البيئة والحماية لسوق التجارة الدولية لتلائم المستويات المختلفة في كل من الاقتصاد، والتنمية بين الدول المصدرة والمستوردة، وإيجاد حالة تنافسية تعتمد على الكفاءة الاقتصادية والتخصص في الموارد بين الدول، وبالتالي تحقيق التوظيف الأمثل للموارد التي تتنوع بين دول العالم كافة.

### رابعاً-اختصاصات منظمة التجارة العالمية الأساسية:

لأجل تيسير عمل المنظمة في تسيير أعمال التجارة الدولية بحرية وسهولة، فإنها تقوم بالإشراف على الاتفاقات الخاصة بالتجارة بين الدول وإدارتها، والعمل كمنندى للتفاوض بين البعثات الدولية التجارية من أجل توقيع اتفاقيات جديدة أو فض منازعات تجارية قائمة بين الدول، مع محاولة منع وقوعها في الأساس عبر مراجعة السياسات الدولية المتعلقة بالتجارة في ظل التطورات على الساحة العالمية. كما تساعد المنظمة الدول النامية على تنمية العلاقات التجارية الدولية من خلال الدعم اللوجستي المتمثل في التدريب أو تقديم التكنولوجيا، وذلك بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى التي يمكن أن يكون لها صلة بعملها. تأسست منظمة التجارة العالمية تأسست المنظمة بناء على اتفاقية الجات التي تم وضعها بعد الحرب العالمية الثانية، وبالرغم من حداثة عمل المنظمة بصيغتها الحالية إلا أن النظام الذي تعمل وفقه تم وضعه قبيل خمسين عاماً، وهو النظام التجاري متعدد الأطراف. قد جاء التأسيس الحالي في بداية عام ألف وتسعمائة وخمسة وتسعين بعد النمو الهائل في حجم التجارة

<sup>1</sup>-مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2003.

العالمية، وقد تأسست بعد جولات من المفاوضات التي عقدت بين الدول المؤسسة، حيث شملت تلك المفاوضات الاتفاق على إجراءات تجارية خاصة بإغراق الأسواق بالسلع والتعريفات الجمركية، وأشهرها مفاوضات الأوروغواي، وبعد التأسيس تم التوصل إلى اتفاقيات جديدة خاصة بخدمات الاتصالات بموافقة تسعة وستين دولة مما شكل زيادة على ما وصلوا إليه في اتفاقات الأوروغواي.

### البند الثالث: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

يطلق عليها اختصاراً **OCED** وهي منظمة دولية تلعب دوراً قيادياً في مكافحة الرشوة والفساد منذ عام 1989 تاريخ انشائها، تتخذ من العاصمة الفرنسية باريس مقراً لهوتهدف إلى مساعدة أعضائها في تحقيق نمو اقتصادي طويل الأمد وتحسين مستوى معيشة السكان

وخلالاً للمؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، فإن المنظمة لا تقدم أي نوع من أنواع التمويل

### أولاً-هيكل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

تضم منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في يومنا هذا 34 دولة عضواً، معظمها من الدول المتقدمة، وتشتمل على 200 لجنة وفريق عمل تستقطب زهاء أربعين ألف خبير من البلدان الأعضاء في المنظمة بل وأيضاً من البلدان غير الأعضاء، يعملون على عدد لا يستهان به من الموضوعات. وتؤدي المنظمة ثلاث وظائف تفيد أعضائها وهي:

- إنتاج الدراسات والإحصاءات.
- توفير فضاء لتبادل الآراء والتعلم.
- تأدية دور هيئة نشر للقواعد والمعايير

<sup>1</sup>- حاحه عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص42.

وعليه فإن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تعتبر أداة تعلم متعددة الأطراف  
لعديد الخبراء الوطنيين، التي تتيح نشر المفاهيم والصكوك التقنية وقواعد المنظمة في الدول الأعضاء  
والدول الشريكة .

تستند المنظمة في عملها إلى طيف واسع من الصكوك التقنية (الاتفاقيات الملزمة والصكوك  
التقنية غير الملزمة ( "Soft Law" ) وكذلك التوصيات أو المبادئ التوجيهية وآليات الاستعراض  
الندية والمشورة التي توظفها في تحليل السياسات الهيكلية للدول وفي اتباع نهج مستعرض لمعالجة  
إشكاليات العولمة.

تعتبر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جهة فاعلة مرجعية فيما يخص تحديد  
سياسات المساعدة الإنمائية، وذلك من خلال أعمال لجنة المساعدة الإنمائية التي تضم الممولين الثنائيي  
الأطراف الأربعة والعشرين الرئيسيين .

إذ تصيغ اللجنة تعريف سياسات المساعدة الإنمائية وطرق متابعتها، وتوثق المبالغ المخصصة  
للمساعدة الرسمية وأفضل الممارسات.

### ثانياً- دور منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والحوكمة العالمية:

تمكنت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من الاستفادة من طابعها المستعرض  
ومرونتها للتعاقد مع هيئات الحوكمة العالمية الأخرى ذات الطابع الأقل رسمية، حرصاً منها على أن  
تصبح بمثابة "أمانة العولمة ."

فالمنظمة هي إحدى المنظمات الدولية السبع التي تقيم تعاوناً مستمراً مع مجموعة الدول العشرين (تُعد  
المنظمة تقارير بناء على طلب مجموعة العشرين وترفع هذه التقارير إلى مؤتمرات القمة للمجموعة، وتستعمل  
المجموعة موارد المنظمة من أجل أنشطتها لخاصة).

كما استحدثت المنظمة منذ عشرين سنة تقريباً طرق عمل بديلة لمبناها التشغيلي التقليدي الذي يتألف  
من إدارات ولجان

فاستحدثت بنى متخصصة، بناءً على مبادرة بعض الدول الأعضاء، لمجموعة الدول السبع أو الثماني (مثل فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال) أو بمساندة مجموعة العشرين (المنتدى العالمي الخاص بالشفافية وتبادل المعلومات في المجال الضريبي)، لمدة محدودة يجري تجديدها بانتظام

وتستضيف المنظمة هذه البنى المتخصصة التي تستفيد من خبرة المنظمة والدعم اللوجستي ومناهج العمل الناجحة للمنظمة

تعتبر هذه البنى أكثر البنى استعمالاً في يومنا هذا على المستوى الدولي، بوصفها معيناً في تحديد التوجهات واتخاذ القرارات السياسية، ولا سيما لدى بلدان مجموعة العشرين، كما تعتبر الأكثر انفتاحاً على البلدان غير الأعضاء، وبخاصة البلدان ذات الاقتصادات الناشئة

إذ تفر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتحول مركز الثقل التدريجي للاقتصاد العالمي، بدأت كذلك عملية انفتاح على البلدان الناشئة تشمل ما يلي:

- عملية انضمام روسيا للمنظمة التي بدأت في 2007 والتي قد تنجز في عام 2014. تدعم فرنسا عملية الانضمام هذه مع حرصها على متابعة عملية التفاوض متابعة يقطعة، إذ لا يترتب على الانضمام إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي اعتماد "مجموعة الصكوك" السياسية والاقتصادية والتقنية فحسب، من خلال الانضمام إلى الاتفاقيات الرئيسية للمنظمة، بل يترتب عليه أيضاً تشاطر القيم المشتركة للدول الأعضاء
- مواصلة عملية التأمل في طرق إشراك "الشركاء الرئيسيين" لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الصين والهند والبرازيل وجنوب أفريقيا وإندونيسيا) بلستهلّت هذه العملية في عام 2007 وجرى التعبير عنها من خلال المشاركة الأوثق للبلدان الخمسة في أعمال العديد من لجان المنظمة

بيد أن مشاركة الشركاء الرئيسيين لم تكن كبيرة بالقدر المتوقع، ويتمثل الرهان في الوقت الراهن في زيادة جاذبية المنظمة بالتزامن مع إلقاء المزيد من المسؤوليات على عاتق شركائها أي أن يكون لهم حضور فاعل أكثر في اللجان، والتوصل في نهاية المطاف إلى الاستناد إلى ركيزة من القواعد التي تروجها المنظمة

<sup>1</sup> - عبد العالي حاحة ، المرجع السابق، ص 43.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 44.

## البند الرابع: المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد .

تم تأسيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد في أكتوبر 2002 على اثر انعقاد المؤتمر البرلماني الدولي ب اوتواو كندا الذي جمع اكثر من 170 نائبا برلمانيا و400 مراقبا اجتمعوا معا في محاربة الفساد وتعزيز الحكم الصالح، وقد صادق مجلس الإدارة في هذا الاجتماع على دستور منظمة غوباك واصبحت في خريف 2003 كيانا قانونيا باعتباره منظمة غير هادفة للربح تعنى بتعزيز مبادئ النزاهة، الشفافية والمساءلة، تم توسعت لتضم اكثر من 250 برلماني من 72 دولة وهم اما مشرعين حاليين أو سابقين أو ممن حرموا من حقهم في تولي مناصب رسمية ولا تتسم مشاكتهم باي طابع حزبي.

### أولا- التنظيم والأهداف:

تملك المنظمة فرق عمل عالمية تدعم طلبات إجراءات التغيير التشريعية والرقابية في البرلمانات الوطنية لضبط الفساد، وتعزيز الحكم الرشيد، ومساءلة الحكومات أمام شعوبها على نحو أعمق.

فريق العمل العالمي لمكافحة غسل الأموال (GTF-AML) فريق العمل العالمي المعني باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ( GTF-UNCAC ) فريق العمل العالمي للرقابة البرلمانية ( GTF-PO ) فريق العمل العالمي المعني بالسلوكيات والأخلاقيات البرلمانية ( GTF-PEC ) فريق العمل العالمي المعني بمشاركة المجتمع (GTF-POS)<sup>1</sup>.

تهتم وتتكفل المنظمة بقضايا ومسائل عديدة التي تحاول دراستها خلال ندواتها ومؤتمراتها نذكر من بينها:

- مكافحة استخدام الأموال غير المشروعة
- تفعيل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والقضاء على الجرائم المالية
- الرقابة البرلمانية والشفافية في المداخل المتتالية من استغلال الموارد.
- تكريس اخلاقيات ومدونات السلوك البرلماني
- الاهتمام بالحصانة البرلمانية

<sup>1</sup> مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2003

## ثانياً-الأعمال والنشاطات:

تتم جميع نشاطات المنظمة في مؤتمرات وورش مخصصة لمكافحة الفساد من بين اهم الأعمال التي قامت بها مشروع الشفافية في الإيرادات لاسيما الاستخراجية منها للدول النفطية والضرية للدول غير النفطية.

- تعتبر المنظمة بمثابة حجر الزاوية الذي بنيت عليه المنظمات الاقليمية ضد الفساد فانشئة على مستوى الدول العربية عدة منظمات تهدف إلى مكافحة الفساد.
- للمنظمة عدة فروع في تحاء العالم بعضها نشطة جدا في محاربة الفساد وأخرى مازالت قيد التأسيس ويقوم المركز البرلماني الكندي بدور السكريتارية الدولية بدور التنسيق العالمي بين الشبكات الاقليمية، اما فروعها الاقليمية تعمل على تفعيل قدرة البرلمانين في مواجهة الفساد.
- تقوم المنظمة على تقديم المعلومات والعمل على تشكيل تحالفات وعقد ندوات تهدف إلى مكافحة هذه الظاهرة واقامة الحكم الراشد على مستوى العالم.
- وضع دليل للبرلمانين من اجل السيطرة على هذه المشكلة العالمية واصدار مدونة سلوك للبرلمانين وقياس أداء الدور الرقابي لهم.
- الالتزام باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد خاصة ما يتعلق بغسبل الأموال
- تعمل على زيادة الوعي لدى الراي العام بأثار الفساد وتشجيع المبادرات العالمية والاقليمية والوطنية لمحاربة هذه الظاهرة

### المطلب الثاني: رقابة المؤسسات الوطنية على الوظيفة العامة.

يقصد بالرقابة المؤسسية تلك الرقابة الشعبية الرسمية التي يقوم بها نفر من المختصين ممثلين للشعب وتظهر على شكل هيئة<sup>1</sup>.

لا شك ان الرقابة التي تمارسها المؤسسات على الوظيفة العامة تدخل ضمن الوظائف الإدارية الموكلة اليها، التي تهدف بالمقام الأول إلى حماية الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام من خلال تصحيح أداء القائمين على الشؤون العامة بتتبع أعمالهم الإدارية والمالية عبر كل المراحل، بداية من

---

- محمود محمد معابرة ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة بالقانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط1،2011، عمان ، الأردن ، ص300.



مرحلة تحديد حاجات الإدارة إلى تنفيذ المشاريع وتجسيدها على أرض الواقع و التأكد من مدى تطابق تصرفات المستخدمين مع الأهداف المرسومة والخطط الموضوعة التي يتعين على الدولة تجسيدها، وفي سبيل ذلك تمكن هذه الأجهزة من سلطات رقابية تطبقها على أموال ومستخدمي الوظيفة العامة.

من ثم فإن دور الأجهزة والمؤسسات الوظيفية الرقابية يكمن في التأكيد من أن أنشطة الإدارة موجه نحو تحقيق النتائج المرجوة وبأنها تتم في ضمن الأطر التي رسمها القانون، حيث تقوم كل الأجهزة الرقابية بتجميع وتخزين وتمويل المعلومات عن حركة الأموال ومدى تقدم الأشغال كما تشمل الرقابة سلوك العاملين.

وبالتالي نجد بان عمل المؤسسات الرقابية الوطنية ينطوي على جانبين يتمثل الأول في متابعة وتقييم الجهود المبذولة في المشاريع وتصحيح الانحرافات في حالة حدوثها، أما الثاني فيتعلق بالرقابة على الأفراد انفسهم من خلال وظيفة التوجيه والرقابة<sup>1</sup> التي تمارسها السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية.

نتناول هذا المطلب في ثلاث فروع هي ( الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على الوظيفة العامة)، (الفرع الثاني: رقابة المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية على الوظيفة العامة ) و(الفرع الثالث: رقابة المؤسسات الوطنية الخارجية على الوظيفة العامة).

### الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على الوظيفة العامة.

يقصد بها تلك الرقابة السياسية التي تتولى ممارستها المجالس المنتخبة وتحديد البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وتقرير مدى مسؤوليتها على أعمالها، وقد جرى العرف على أن تتركس الدول هذا الحق في دساتيرها مع ضرورة تحديد شروط وإجراءات ممارسة هذا الحق.<sup>2</sup>

الرقابة البرلمانية هي تلك السلطة التي تستطيع من خلالها الهيئات التشريعية من متابعة ومساءلة الحكومة على مدى التزامها بالقواعد العامة، السائدة في الدولة أثناء تأديتها لمهامها، كما تعد

<sup>1</sup>-السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية ، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، فرع قانون عام، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، السنة 2014-2015، ص144.

<sup>2</sup> بوسعيد رشيد، المرجع السابق، ص 35.

رقابة النشاط الحكومي الوظيفة الأصلية الممارسة من طرف البرلمان، باعتبار أن التاريخ الدستوري للنظم البرلمانية يؤكد أن ممارسة مهمة الرقابة أسبق من ممارسة المهمة التشريعية.

تجدد الإشارة هنا أن المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة والمجالس الشعبية المنتخبة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع نصوص الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها حيث تتم الرقابة بإحدى الطرق التالية:

**العرض على المجلس والتصويت:** حسب الدستور الجزائري في مادته 179.

**لجان التحقيق:** حسب الدستور الجزائري في مادته 180.

**الأسئلة الشفوية والكتابية:** حسب الدستور الجزائري في مادته 152.

**الاستجواب والاستماع:** حسب الدستور الجزائري في مادته 151.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 نجد أن البرلمان بغرفتيه هو ممثل الشعب والمراقب لكل مؤسسات الدولة، ويبرز دوره في الحد من الفساد التي يلحق الوظائف العامة من خلال المهام التالية:

### **البند الأول: الوظيفة التشريعية للبرلمان.**

عمد المشرع الجزائري إلى سن العديد من القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد بشتى أنواعه لا سيما تلك القوانين الموضوعية والاجرائية المتعلقة بالوقاية من الممارسات الماسة بنزاهة الوظيفة العامة ومكافحتها، وبرز دور البرلمان بغرفتيه في سن ترسانة قانونية نذكر منها على وجه الخصوص ما يلي:<sup>1</sup>

**1- قانون العقوبات:** الصادر بمقتضى الأمر 66-156 المعدل والمتمم، نص هذا القانون على تجريم الرشوة والاختلاس وتبديد الأموال العمومية..

---

<sup>1</sup> - بوسعيد رشيد، المرجع السابق ، ص37.

2- قانون الاجراءات الجزائية: الصادر بمقتضى القانون رقم 66-155 المعدل والمتمم.

3- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128

4- قانون الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها: الصادر بمقتضى القانون رقم 05-01 المعدل والمتمم، والمؤرخ في 26-02-2005 وقد وضع هذا القانون للعجز الذي كان يعترى قانون العقوبات فيما يخص مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب<sup>1</sup>.

5- قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: الصادر بمقتضى القانون 06-01 بعد تصديق الجزائر على اتفاقية مريدا لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19-04-2004، وقد كان لزاما عليها إجراء تعديل على تشريعاتها الداخلية لتلائم هذه الاتفاقية<sup>2</sup>.

### البند الثاني: الوظيفة الرقابية للبرلمان.

يقوم البرلمان أيضا بدور رقابي هام على أعمال السلطة التنفيذية وذلك من اجل توجيه سياستها وأهداف للمصلحة العامة وضمان حسن تسيير الأموال العامة، وتملك السلطة التشريعية في هذا المجال عدة آليات تستطيع بمقتضاها مسائلة أعضاء الحكومة ومن بين هذه الآليات ما يلي:

1- الاستجواب: نصت عليه المادة 133 من الدستور الجزائري لسنة 1996، والمادة 65 من القانون العضوي رقم 99/02، ويتم الاستجواب عن طريق تكوين لجنة تحقيق لاستجواب سواء النواب أو الوزير أو حتى الحكومة على تصرفاتها.

2- لجان التحقيق: تعد اللجان البرلمانية من الآليات التي لها دور في إعداد البرامج وتقديم المقترحات الكفيلة بالحد من الأشكال المختلفة للفساد<sup>1</sup>، تشكل لجان التحقيق في حالة أي مخالفة وفقا لأحكام المادة 161 من الدستور.

---

<sup>1</sup> -بوزياني رحمانى جمال، الفساد الإداري وأثاره على التنمية الاقتصادية في الوطن العربي -دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016، ص 108.

<sup>2</sup> - القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر 14 مؤرخة في 08/03/2006 الهتمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 غشت سنة 2010 ج ر 49 مؤرخة في 01/09/2010 ومعدل ومتمم بالقانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 غشت سنة 2011 سنة 2011 ج ر 44 مؤرخة في 10/08/2011.

ورغم تعدد آليات الرقابة البرلمانية وتمتعه بالعديد من الصلاحيات الدستورية في مجال مكافحة الفساد إلا أنه يعاني من عدة صعوبات تتجلى في:

- ضعف آليات الرقابة البرلمانية لعدم وضوح مآل نتائجها والآثار المترتبة عنها، مما يقوض هذه الآليات ويجعلها دون أثر يذكر.
- نقص الكفاءات المتخصصة وقواعد البيانات والتجهيزات التقنية مثل مراكز المعلومات والهيئات الاستشارية التي تسهل مهام النائب وتساعد في مجال مكافحة الفساد والتعامل مع قضايا المعقدة والصعبة.
- ازدواجية في أدوار النائب أي الازدواجية في دور النائب في مكافحة الفساد الإداري من موقعه كبرلماني من ناحية وتأثير انتمائه السياسي والحزبي والاجتماعي على ادائه لهذا الدور من ناحية أخرى.

### **الفرع الثاني: رقابة المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية على الوظيفة العامة.**

تلعب الأجهزة الرقابية التابعة للسلطة التنفيذية دوراً مهماً في حماية الوظيفة العامة من خلال المتابعة الدائمة لعمل الهيئات التابعة لها من خلال التفتيش والرقابة و التقييم ، تتجسد عموماً في الرقابة الداخلية (البند الأول) و رقابة خارجية ( البند الثاني).

### **البند الأول: الرقابة الداخلية للسلطة التنفيذية.**

أول ما يجب البدء به هو تفعيل وتنشيط الإجراءات المؤسسية وذلك من خلال تدعيم جانب المسائلة في الإدارة العامة بإتباع إجراءات ومؤسسية مختلفة كأدوات سياسية لإيجاد البيئة المناسبة لدفع المسؤولين الحكوميين للاهتمام بالمصلحة العامة وتقديمها على أي مصلحة أخرى<sup>2</sup>.

تم إنشاء المفتشية العامة للوظائف العمومي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-141 المؤرخ في 28 أبريل 2003، تعد جهاز دائم الرقابة والتفتيش والتقييم، موضوع تحت سلطة المدير العام للوظائف العمومي، للمفتشية العامة دور في الرقابة على موظفي الجماعات المحلية ، رقابة كل من المديرية العامة و رقابة المفتشية العامة للوظيفة العمومية .

<sup>1</sup>-بوسعيد رشيد، المرجع السابق، ص40.

<sup>2</sup>-محمد نصر محمد، المرجع السابق، ص82.

## أولاً-رقابة المديرية العامة للتوظيف العمومية:

عرفتها المادة 56 من الأمر 06-03 كما يلي: " الهيكل المركزي للتوظيف العمومية إدارة دائمة للدولة..."، وبذلك فهي جهاز لتسيير التوظيف العمومية كما يسند إليها دور هام في التنسيق بين مختلف الإدارات.<sup>1</sup>

عرفت المديرية العامة للتوظيف العمومية عدة تغييرات في وضعيتها فكثيرا ما تم إلحاقها بعدة جهات حكومية فتارة لرئيس الجمهورية بموجب المرسوم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962، ثم وزارية في إطار المرسوم رقم 65-168 المؤرخ في 01 جوان 1965 المتضمن مهام وزارة الإصلاح الإداري والتوظيف العمومية، ثم مديرية عامة ملحقة بوزارة الداخلية بمقتضى المرسوم رقم 65-197 المؤرخ في 29 جويلية 1965 المتضمن مهام وزارة الداخلية في مجال التوظيف العمومية والإصلاح الإداري، ثم وزارة منتدبة ملحقة بمصالح رئاسة الحكومة، أما حاليا فهي مديرية عامية ملحقة بمصالح رئاسة الجمهورية، وذلك في إطار المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006، حيث نصت المادة الأولى من هذا المرسوم على: " تلحق المديرية العامة للتوظيف العمومية المسير، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-191 المؤرخ في 26 صفر 1424 الموافق 28 أفريل 2003.<sup>2</sup>

## ثانياً-رقابة المفتشية العامة للتوظيف العمومية:

المفتشية العامة جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتقييم، موضوع تحت تصرف المدير العام للتوظيف العمومية، ويضطلع بالمهام في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للتوظيف العمومية زيادة على تقييم ظروف تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>3</sup>

### 1- تشكيل المفتشية العامة للتوظيف العمومية: تتشكل من مديرتين هما:

<sup>1</sup>-سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 124.

<sup>2</sup>-المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006 والمتضمن إلحاق المديرية العامة للتوظيف العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، ج ر، عدد 36، الصادر في 31 ماي 2006.

<sup>3</sup>-سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 125.

## 1.1- مديرية القوانين الأساسية: تكلف بدراسة واقتراح الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة

بالتأطير القانوني بالتوظيف ووضع الموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية وكذا تنفيذ هذه الأحكام وتشتمل هذه المديرية على أربع مديريات فرعية.

## 2.1- مديرية إدارة الوسائل: تلف بتقييم الحاجات المالية والبشرية والضرورية لسير المديرية العامة

للوظيفية العمومية، وضمان تسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف المديرية العامة للوظيفة العمومية، كما تعمل على إعداد مخطط تكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتنفيذ وإعداد ميزانيتها للتنفيذ والتجهيز وتنفيذها وتشتمل على ثلاث مديريات فرعية.

تحتل المديرية العامة للوظيفة العمومية مكانة خاصة في جهاز الرقابة وهذا نظرا لخصوصية المهام المنوطة بها ولكونها أيضا أول مديرية عامة تنشأ في عهد الدولة الجزائرية المستقلة لتعبر عن سيادة الدولة، كما أنها أداة مخصصة تضمن التسيير القانوني الأساسي لكافة الموظفين والأعوان العموميين.

## 2- دور المفتشية العامة للوظيفة العمومية في حماية الوظائف العامة: تتولى المديرية العامة للوظيفة

العمومية جملة من المهام تتمثل في:

- يسهر الطاقم الإداري للمفتشية الوظيفية العمومية على مستوى الوطن والخاص بتسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين للدولة في المؤسسات والإدارات العمومية على مستوى الولاية.
- السهر على الاحترام الصارم لقواعد الوظيفة العمومية كالشروط المطلوبة لشغل الوظائف والتي تبدأ من وصول المناصب المالية من مختلف الوزارات لكل مديرية تابعة لها في الولاية ووضع الإعلان ثم إرسال الملفات من طرف المترشحين ثم دراستها ثم إرسال الاستدعاء للمترشحين بغرض اجتياز<sup>1</sup> المسابقة.
- يضبط بالاشتراك مع المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية طبقا للتنظيم المعمول به المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية في هذه المؤسسات والإدارات العمومية ويتابع تنفيذها.
- يمارس الرقابة البعدية لقانونية تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات.
- تقديم المساعدة للمؤسسات والإدارات العمومية وجميع الإداريين في القضايا التي يشوبها الغموض ومعالجة القضايا المتنازعة يمكن لأي موظف الاستفسار وطلب المعلومات حول قضاياهم.

<sup>1</sup>- [www.concours-fonction-publique.gov.dz](http://www.concours-fonction-publique.gov.dz), Consulter le 11/05/2018 à 18 :00.

- إجراء الدورات الميدانية للتأكد فقط من سياسة تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية.
- تقديم مساعدة في مجال تسيير الموارد البشرية لجميع الإدارات والمؤسسات العمومية.
- حوصلة عن التطور في عدد الموظفين وهذا بمراجعة المدونات السنوية التي ترسل من طرف جميع الوزارات لكل مديرية خاصة بما تحتوي على ما تضمنه من مناصب قديمة وجديدة والتي على أساسها يتم فتح المسابقات.
- المساعدة أثناء تحضير المسابقات والاختبارات والامتحانات المهنية.
- تمثيل المديرية العامة للوظيفة العمومية على مستوى الولاية وخاصة اجتماعات المجلس الولائي وهذا من أجل تقديم حوصلة التشغيل على مستوى الولاية وتطورها.
- إرسال البرقيات والتعليمات الصادرة من المديرية العامة للوظيفة العمومية لجميع المديريات من أجل التبليغ والإعلام بأي نقاط جديدة تخص السياسة العامة للتوظيف.
- تقديم تقارير دورية عن مختلف أعمال المفتشية للمديرية العامة للوظيفة العمومية.

**2.1- المراقبة والمصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية:** المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية هو إجراء تنظيفي وقانوني ذو طابع توجيهي ورقابي وتوقعي في الوقت ذاته لأنه يترجم العدد الفعلي للموظفين رتبهم وكذا التوظيف المرتقب للسنة الجديدة، وهدفه تحقيق تحكم أكبر وفعالية أحسن في تسيير الموارد البشرية من قبل المؤسسات والإدارات العمومية.

**2.2- الرقابة على القرارات الفردية لتسيير الموارد البشرية:** يتوجب على كافة المؤسسات والإدارات العمومية تبليغ مصالح مفتشية الوظيفة العمومية بكل القرارات الفردية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الآجال القانونية، ويمكن للمفتشية رفض أي قرار يخالف التنظيم والقوانين المعمول بها.

### **البند الثاني: رقابة المؤسسات التابعة لمصالح وزارة المالية.**

تعمل المفتشية العامة على تقييم تنظيم إدارات الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية وسيرها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 15-21 المنظم للمفتشية العامة في مجال الإصلاح الإداري.

## أولاً-رقابة المفتشية العامة للمالية:

هي جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية ولاحقه وذلك بعد تنفيذ الميزانية المحلية، يكون ذلك على أساس برنامج يحدده منذ البداية وفقا لطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، وتنص المادة 01 من المرسوم رقم 80-53 على: " إحداث مفتشية عامة للمالية على أنه تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت سير الحسابي المباشر لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية حيث تباشر مهامها لتسيير الحسابي والمالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية".<sup>1</sup>

يدير المفتشية العامة رئيس يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة، ويمارس مهام المفتشية العامة للمالية مفتشين ينظمون، ويكون هؤلاء المفتشين تابعين لهياكل إما مركزية أو لمصالحها.<sup>2</sup>

**1- مجالات المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الجماعات المحلية:** إنه من الضروري تحديد مجال الرقابة من حيث الأشخاص والمكان وفقا للمرسوم 80-53 حول الأشخاص والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية.

**1.1- مجال الرقابة من حيث الأشخاص:** وفقا للمادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-78 فإن المفتشية العامة للمالية تراقب بعض الأعوان مهما كانت صفاتهم واسم مصلحتهم:

• رؤساء مناصب المحاسبة ومروؤسيهم ومنوبيهم وهم (القابض البلدي وأمين الخزينة على مستوى الولاية).

• كل شخص يتولى إدارة عمومية.

• كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات.

**2.1- مجال الرقابة من حيث المكان:** يقصد به مجال الرقابة من حيث المكان الاختصاص الإقليمي

للمفتشية العامة للمالية ووفقا لنص المادة 5 فإن: المفتشية العامة للمالية تجري مراقبتها بناء على وثائق وفي عين المكان وبصورة فجائية وبدون إعلام مسبق للإدارة فيما يخص المهام المتعلقة

<sup>1</sup>-المادة 01 من المرسوم 80-53، المؤرخ في 02 مارس 1980 المتعلق بإحداث المفتشية العامة للمالية.

<sup>2</sup>-المادة 04 من المرسوم نفسه.



بالدراسات والخبرات فإنها تكون موضوع تبليغ مسبق ويجب على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة ملزمين بتقديم الوثائق والمستندات الضرورية لعملية الرقابة أو العرقلة أو امتناع بشكل خطر جسيم".<sup>1</sup>

**2- دور المفتشية العامة للمالية في حماية الوظائف العامة:** نفوض المفتشية العامة للمالية لرقابتها على الوثائق وفي عين المكان بصورة مفاجئة أو بعد إشعار مسبق، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 92-78 ويقوم بالرقابة مفتشين مساعدين للمالية يخضعون لرئيس المفتشية الذي يحدد العدد ومهمته بحيث يقوم بزيارات ميدانية للولايات والبلديات بحيث يخول لهم ما يلي:

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرين والمحاسبون.
  - طلب تقديم كل وثيقة ثبوتية تكون لازمة مراجعتها.
  - طلب كل المعلومات كتابيا وشفويا.
  - القيام ببحث أو تقييم في عين المكان من أجل مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبات العمومية.
  - القيام بأي تدقيق في عين المكان بغية التأكد من التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبته على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء.<sup>2</sup>
- عند ممارسة المفتشين لمهامهم يستوجب على مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابتها وكذا مسؤولي الجماعات المحلية تقديم كل ما يلزم من وثائق وأوراق و سجلات إلى جانب هذا الإجابة على مطالبهم في شكل معلومات بدون تأخير.<sup>3</sup>

تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة والجماعات المحلية والمرافق والهيئات والمؤسسات العمومية بحيث ينتقل المفوضون إلى عين المكان وتحال أمامهم وثيقة الميزانية قصد تفحصها، للتأكد من توظيف النفقات والإيرادات من أجل الأغراض التي خصصت لها، وتنتهي مهمة المفتشية العامة للميزانية عند ما تثبت المخالفات، وهي غير مهياة قانونيا

<sup>1</sup>-المادة 5 من المرسوم 80-53 نفسه .

<sup>2</sup>-المادة 6 من المرسوم التنفيذي 92-78، المؤرخ في 22 فيفري 1992، المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 53.

<sup>3</sup>-المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

لاتخاذ أي عقوبة، تقوم المفتشية العامة للمالية بتقديم تقرير عام ونهائي لسلطات الوصاية أو السلمية إلى رئيس مجلس المحاسبة.

### ثانيا-رقابة المراقب المالي:

المراقب المالي شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بموجب قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية تشمل اختصاصه، أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقاتها والمصالح غير المركزية للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى والمؤسسات العمومية الأخرى ذات الطابع الإداري.<sup>1</sup>

حيث تنص المادة 166 من المرسوم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن تنظيم الإدارة العمومية المتعلقة بالنظام المالي للجزائر: إن المراقب المالي يعين بواسطة مرسوم مشترك مابين وزيرى المالية والداخلية لكنه يظل يخضع إلى وزارة المالية وبالتحديد مديرية الميزانية فيما يخص تسيير حياته المهنية خاصة<sup>2</sup> يتسم المراقب المالي بالاستقلالية التي تظهر جليا من طريقة تعيينه

حسب المادة 04 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة المعدل والمتمم وبنص المادة 60 من قانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية التي تنص على انه " يعين المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية"<sup>3</sup>.  
قد نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 92/414 عن مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية على أنها: تطبق على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة والحسابات

الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>-محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 137.

<sup>2</sup>-يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر، ص 12

<sup>3</sup>-يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص 11.

<sup>4</sup>-المرسوم التنفيذي رقم 92/414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج. ر، عدد 82، مؤرخ في 15 نوفمبر 1992.

**1- دور المراقب المالي في حماية الوظيفة العامة :** إن الصلاحيات المخولة للمراقب المالي هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية والوسيلة التي تمكنه من ممارسة رقابته، هي إجراء التأشير المسبقة والتي تعتبر كسند يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعد التأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات، وتتمثل القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والخاضعة قبل التوقيع لتأشير المراقب المالي فيما يلي:<sup>1</sup>

- قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.
- مراقبة كل مستندات الصفقات والتأكد من توفر الإعتمادات المالية اللازمة وتوافق دفتر الشروط مع موضوع الصفقة (ماليا وتقنيا).
- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفل بالالتحاق أو تحويل الإعتمادات.
- كل التزام يتعلق بتسليم مصاريف التكاليف الملحقه والنفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة أو المثبتة بفاتورة نهائية، مما يقودنا في النهاية للحد من الفساد.

**2- مسؤولية المراقب المالي:** يعتبر المراقب المالي مسؤولا عن كافة التأشيرات التي يمنحها، كما ينقل عبء المسؤولية للمراقب المساعد في حدود الاختصاص التي يخولها إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة، إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة الرفض النهائي للنفقة حتى ولو استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-المادة 5-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المذكور سابقا.

<sup>2</sup>-المادة 31-32 من نفس المرسوم .

على المراقبين الماليين رئيسين أو مساعدين الالتزام بالسر المهني عند دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، وهم محميون قانونا من كل أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم.

### **الفرع الثالث: رقابة المؤسسات الوطنية الخارجية على الوظيفة العامة.**

نتناول في هذا الفرع انواع الرقابة الخارجية التي تفرضها المؤسسات الوطنية على الوظيفة العامة في كل من الانظمة المقارنة و النظام القانوني الجزائري كما يلي:

#### **البند الاول: الأجهزة الرقابية الخارجية في الانظمة المقارنة.**

تبنت مختلف الأنظمة القانونية في العالم فكرة إنشاء مؤسسات وأجهزة وطنية داخلية مستقلة والتي أوكلت لها مهام التصدي لمختلف أشكال الفساد التي تطال المال العام والوظيفة العامة على حد سواء رغم اختلاف تسمياتها واختصاصاتها من دولة لأخرى.

ففي فرنسا توجد هناك هيئات رقابية وهناك هيئات استشارية، فأهم الهيئات الاستشارية هي مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أما الهيئات الرقابية هي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية وكذلك ما يسمى بالوسيط.

**أولاً- مجلس المحاسبة: تم إنشائه سنة 1807 مجلس المحاسبة هو السلطة القضائية الإدارية المكلفة أساسا بمراقبة مدى صحة حسابات المحاسبين العموميين المكلفين بالمالية العامة للدولة.**

المجلس يراقب التسيير المالي للإدارات المختلفة ويعلن عن أخطائهم ويبينها في تقرير سنوي يعده لهذا الغرض، هذا التقرير يكون موضع إعلان وإشهار على نطاق واسع في وسائل الإعلام المختلفة. الإدارات التي ارتكبت أخطاء محاسبية يمكنها تحت جملة من الشروط أن تمثل أمام المجلس التأديبي للمحاسبة، كذلك مجلس المحاسبة يساعد البرلمان في مهامه الرقابية من اجل وضع تقرير سنوي حول السنة المالية المنصرمة بخصوص إدارات الدولة.

ثانيا- المفتشية العامة للمالية: يوجد في فرنسا 22 مفتشية عامة وأقدمها تأسيسا هي المفتشية العامة لإدارة المؤسسة التي تم تأسيسها سنة 1790 والأكثر شهرة وأهمية هي المفتشية العامة للمالية.

تتموضع المفتشية العامة للمالية في أعلى هرم الوظيفة العامة لأن 3/4 من أعضائها ينتمون أو هم خريجي المدرسة الوطنية للإدارة ENA حيث يتم تعيينهم من بين الأوائل في كل دفعة أما الربع الباقي فهم من السياسيين يعينون من خارج الإدارة، حتى وإن كانت المفتشية العامة للمالية تخضع رئاسيا للوزير المكلف بالمالية لكنها لا تكتفي بمراقبة التسيير المحاسبي للخزينة لكن تمتد مراقبتها إلى كل الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين لمختلف الوزارات.

مفتشي المالية ينتدبون غالبا لمهام الإدارة في الإدارات العمومية والشبه عمومية والبعض الآخر يعينون كأعضاء في مجلس الدولة ومجلس المحاسبة وكذلك في بعض الإدارات الخاصة تحت إطار تدابير المرافقة.

ثالثا- الوسيط.: تم استلهام فكرة الوسيط من السويد حيث كان ما يسمى **l'ombudsman suédois** المنشأ عام 1809 بموجب القانون الصادر في 1973/01/03 بهدف تحسين العلاقة بين الإدارة وبين المتعاملين معها، الوسيط يعين من قبل رئيس الجمهورية (مرسوم في مجلس الدولة) لولاية مدتها 06 سنوات.

المتعاملون مع الإدارة سواء أكانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين يجب عليهم التوجه إلى نائب في البرلمان (أعضاء الجمعية الوطنية، أو أعضاء مجلس الشيوخ) الذي يقرر إمكانية تحويل الملف إلى الوسيط من عدمها.<sup>1</sup>

في حالة انه تقرر تحويل الملف إلى الوسيط فإن هذا الإجراء لا يتم إلا إذا استنفذ المتعامل المتضرر من عمل الإدارة كل إجراءات التظلم الإداري المعروفة.

<sup>1</sup> فيصل الحذيفي، المرجع السابق، ص 245.

لهذا السبب الوسيط نجده يقدم توجيهات إلى الإدارة المعنية ويمكنه تقديم اقتراحات كذلك كما يمكنه أن يأمر الإدارة المعنية بتنفيذ حكم قضائي كما يمكنه في نفس الإطار إتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية ضد كل موظف عمومي ثبت تورطه في الخطأ.

الوسيط يقوم بنشر تقرير سنوي حول كل تدخلاته ويقوم بالعمل على إشهار هذا التقرير بكل الوسائل بهدف جعل الإدارة تحت ضغط هائل من الرأي العام لكي تعمل على تجنب الخطأ، المرسوم رقم 237/86 المؤرخ في 18/02/1986 أسس لمندوبين للوسيط في كل الإدارات والذين يعالجون القضايا المحلية التي توجه لهم من قبل الوسيط الذي يعينهم.

**رابعاً- السلطات الإدارية المستقلة: يطلق عليها اختصاراً AAI هي هيئات إدارية لها سلطة اتخاذ القرارات التنظيمية والفردية وتسمى مستقلة لأنها لا تخضع لأية سلطة رئاسية من الدولة وهيئاتها.**

يوجد حوالي 12 (أثنى عشر) هيئة من هذا النوع وأهمها هي اللجنة الوطنية للإعلام والحريات CNIL والمجلس الأعلى السمعي البصري CSA.

**1- اللجنة الوطنية للإعلام والحريات :** المعروفة بالاختصار CNIL تم تأسيسها بموجب القانون المؤرخ في 06/01/1978 من أجل السهر على أن إستخدام ملفات الإعلام الآلي أو ما يسمى بقاعدة البيانات ذات الطابع الشخصي لا يمس بحرية المتعاملين مع الإدارة.<sup>1</sup>

حيث تتلقى اللجنة إعلانات بإنشاء قاعدة بيانات شخصية وحيث تعطي موافقتها المبدئية لإنشاء ملفات عامة ومن أجل ضمان سرية وأمن المنظومة الآلية للمعطيات تقرر ما تراه مناسباً حيث تتلقى كل الشكاوى والتظلمات ويمكنها تحويلها إلى القاضي الجزائري في حالة الأخطاء الجسيمة كما تسهل دخول الأشخاص إلى مراكز المعلومات من أجل محو وتصحيح ما يروونه مناسباً من معلومات صحيحة أو مغرصة محرقة.

<sup>1</sup>-معلومات عن اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات على موقع:

في مارس 1990 تقدمت اللجنة الوطنية للإعلام والحريات CNIL من الحكومة الفرنسية سحب عدة مراسيم متعلقة بملفات الاستعلامات العامة وملفات الإرهاب حيث المعلومات خاصة بالأعراق والآراء السياسية والوطنية والفلسفية أو الثقافية للأشخاص.

هذه المراسيم عوضت بالمرسوم الصادر سنة 1991 الذي يسمح بوجود معلومات حول السمات الشخصية الجسدية والنشاطات السياسية والآراء الفلسفية والدينية والنقابية فقط لا غير.

**2- المجلس الأعلى السمي البصري:** من أجل ضمان نزاهة واستقلالية المرافق العمومية السمعية البصرية من إذاعة وتلفزيون جاء القانون الصادر في 1982/07/29 للهيئة العليا للاتصالات السمعية البصرية PCPS التي من بين اختصاصاتها تعيين رؤساء المؤسسات الوطنية ومنح التراخيص للإذاعات الخاصة من أجل ضمان استقلالية حقيقية في المجال السمي البصري<sup>1</sup> وهذه الهيئة تم تعويضها باللجنة الوطنية للاتصال والحرية CNCL المؤسسة بموجب قانون 1986/09/30 RPR.UDA.

القناة الأولى الخاصة التي تم إنشائها هي قناة TF1 التي سمح لها بإنشاء فرعين LA 5، M6.

ثم تحويل هذه اللجنة من أجل استقلالية وشفافية أكبر إلى اللجنة العليا للسمعي البصري CSA بموجب القانون الصادر في 1989/01/17 PS-PC .

**خامسا- الهيئات الاستشارية في فرنسا :** من أهم الهيئات الاستشارية هي مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الاقتصادي والاجتماعي:

**1- مجلس الدولة الفرنسي :** مجلس شورى الدولة هو مستشار الحكومة في إعداد مشاريع القوانين والأوامر وبعض المراسيم. أيضا يردّ على طلبات المشورة التي ترفعها الحكومة حول مسائل قانونية كما أنه يقوم بطلب من الحكومة أو بمبادرة منه بدراسات حول أية مسألة إدارية أو متعلقة بسياسة عامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-تناط بالمجلس الأعلى للاتصال السمي البصري، مهام الخبرة والاستشارة وإبداء الرأي، مهام الضبط والتقنين ومهام المراقبة والجزاء.

<sup>2</sup>-مجلس شورى الدولة على موقعه:

ومجلس الدولة هو أيضا القاضي الإداري الأعلى فهو الذي يفصل نهائياً في نشاطات السلطة التنفيذية، والهيئات الإقليمية والسلطات المستقلة والمؤسسات العامة الإدارية أو الهيئات التي تملك صلاحيات القوة العامة.

وبحكم وظيفته المزدوجة، القانونية والاستشارية، يؤمن مجلس الدولة خضوع الإدارة الفرنسية فعلياً للقانون وهو بذلك واحد من الأجهزة الأساسية لدولة القانون أصبح له دور إنشائي حيث سعى قضاته وبشكل دائم إلى خلق وتكوين قواعد ومبادئ أساسية في القانون الإداري بمعناه الفني الضيق، حيث إن الحديث عن القانون الإداري يرتبط بالحديث عن نشأة مجلس الدولة الفرنسي والعكس صحيح<sup>1</sup> أخيراً، فإن مجلس الدولة هو المدير العام للمحاكم الإدارية وللمحاكم الاستئناف الإدارية.

**2- المجلس الاقتصادي والاجتماعي :** إن الدستور الفرنسي لسنة 1958 الفصول ( 69-70-71). فالمادة 69 منه جاء فيها، أنه بناء على مراجعة الحكومة يبدي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي رأيه في مشاريع القوانين، والأوامر، والمراسم، ومقترحات القوانين، التي تعرض عليه<sup>2</sup>

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي جمعية استشارية تكمن مهمتها الرئيسية في تأمين مشاركة المجتمع المدني في سياسة الحكومة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

يمثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ثالث جمعيات الجمهورية، وعليه تشجيع الحوار بين الفئات الاجتماعية-المهنية، والمساهمة في تقييم السياسات العامة التي تدخل في حقل كفاءاته، وتشجيع الحوار البناء مع نظرائه على الصعيد الإقليمي والمحلي والدولي على حد سواء، والمساهمة في إعلام المواطنين.

يتوزع أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الـ233 على ثلاثة أقطاب كبرى:

• يجمع القطب الأول الجهات الفاعلة في الحياة الاقتصادية والحوار الاجتماعي؛

<sup>1</sup>-سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، 2012، ص26.

<sup>2</sup> -الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958 ، الباب الحادي عشر، الفصول 69 - 70 - 71.



• يمثل القطب الثاني الجهات الفاعلة في حياة الجمعيات وفي التماسك الاجتماعي وعلى صعيد المناطق؛

• يتألف القطب الثالث، كتواصل لمنطق اجتماع غرينيل الخاص بالبيئة، من ممثلي الجمعيات والمؤسسات التي تعمل في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة.

يمكن لرئيس الحكومة، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، وبواسطة عريضة من المواطنين منذ صدور القانون العضوي في حزيران/يونيو 2010، استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. يقع مقره في قصر إينا في باريس.

إن طبيعة الاستشارات التي يقدمها هذا المجلس يعتبر اللبنة الأساسية في قيام هذا المجلس بممارسة مهامه.

إذا كانت استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي تكتسي أهمية بالغة، فإن اختيار الوقت المناسب لتدخل المجلس في مسلسل اتخاذ القرار يبقى أهم، إذ أن مراجعة المجلس يجب أن تتم خلال مرحلة إعداد وبلورة القرار وليس بعدها فإما أن يصدر المجلس رأياً استشارياً حول مشروع القرار من قبل وإما أن تتم مراجعة المجلس من أجل استصدار رأيه في مرحلة صياغة وبلورة مشروع النص.

أما في النظام القانوني المصري تمارس الرقابة على أعمال الجهات الإدارية وفق طريقتين إما أن تكون ذاتية داخلية تعنى بها الجهات الإدارية نفسها على أعمالها بما لها من سلطة وإما أن تكون خارجية تباشرها جهات مختصة.

على العموم الرقابة الداخلية في مصر تقوم بها تنظيمات داخلية وجدت أساساً لممارسة دور الرقابة تتمثل في إدارة التخطيط والمتابعة، الإدارات المالية، إدارات الأمن، إدارات شؤون العاملين.

حين توصل هذه التنظيمات بحالة من حالات الفساد الماسة بنزاهة الوظيفة العامة تحيل الموظف إلى الشؤون القانونية التابعة لها والتي بدورها تنزل الجزاء المناسب في حدود سلطتها وإما أن تحليل هذا الأخير على النيابة الإدارية إذا رأت أن هذه الحالة تستدعي جزاءات من اختصاص

النيابة الإدارية وإذا كان الفعل المرتكب من قبيل جرائم الفساد يبقى اختصاص النيابة العامة التحقيق في الفعل المجرم وإحالة الموظف على المحاكم الجنائية<sup>1</sup>.

الرقابة الخارجية تمارس من طرف أجهزة متخصصة وهي تختلف عن الرقابة الداخلية في تمتع الأجهزة المنوطة بها عن المرافق أو التنظيمات محل الرقابة ومن مظاهر هذا الاستقلال إلحاقها للسلطات العليا كرئيس الدولة<sup>2</sup>، رئيس مجلس الوزراء وغيرهم.

يتسم هذا النوع من الرقابة بالجدية والموضوعية نظرا لاستقلالها المالي والإداري إضافة إلى تمتع أعضائها بحصانات معينة ومنحها سلطات كبيرة تمارسها على كافة التنظيمات الإدارية في الدولة حتى تمكن من الحصول على المعلومات الكافية.

**اولا-الجهاز المركزي للمحاسبات:** يعتبر هذا الجهاز حجر الأساس في هيئات الرقابة وهو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رأسا إلى رئاسة الجمهورية، تهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه الرقابية.

أنشئ بموجب قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم **441** لسنة **1988** حيث نصت المادة الأولى منه على أن " الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلتحق بمجلس الشعب وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون".

يفرض الجهاز رقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى بشقيها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة ورقابة قانونية على القرارات الصادرة في شان المخالفات المالية وفي سبيل تفعيل هذه الرقابات الثلاث مالية، قانونية ومحاسبية يمارس الاختصاصات التالية:<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- فوزية سكران، المرجع السابق، ص168.

<sup>2</sup>- ينص دستور 2014 لجمهورية مصر العربية في المادة 216 على استقلالية الأجهزة الرقابية.

<sup>3</sup>- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص472.

- فحص سجلات ودفاتر ومستندات وجداول وبيانات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والإهمال وحالات الفساد المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.

- طلب البيانات والمعلومات اللازمة من اجل قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بمهامه ومتابعة أعمال الجهاز الإداري في الدولة وضبط ما يقع تحت عينيه من تجاوزات.

-التفتيش الدوري والمستمر على أعمال ووحدات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز وذلك عن طريق وحدات تحاليل تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات المتواجدة في مقر كل محافظة أو وحدة إقليمية لا مركزية لمتابعة الجهات الإدارية المختلفة في نطاقها مع متابعة ذلك مع الجهاز عن طريق المكاتبات التي تتضمن الحلول الممكنة والرد على تقارير الجهاز بما يفيد البنود الواردة بها.

- تلقي البلاغات عن كل الانحرافات بما فيها الاختلاسات والسرققات والتبديد والإتلاف والحريق وغيرها من جرائم الفساد التي تمس الأموال والممتلكات العامة من رؤساء الجهات الخاضعين لإشرافه والقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها ومتابعة ما تم بخصوصها من إجراءات.

- تقديم تقارير إلى الجهات الإدارية المعنية بنتائج الملاحظات المتحصل عليها اثر عمليات المراقبة ونتائج الحسابات الختامية والميزانيات مع إبداء الرأي حول الواردات وكيفية ومواطن صرفها ومتابعة العجز في ميزان المدفوعات ومعدلات التضخم والمديونيات الحكومية وغلاء الأسعار المتعلقة بالسلع والخدمات ومستويات المداخليل وغيرها مع إبداء ملاحظات بشأنها.

**ثانيا-هيئة الرقابة الإدارية :** هي هيئة مستقلة ألحقت لمجلس الوزراء بعد أن كانت مندمجة ضمن أجهزة وأقسام النيابة العامة بموجب للقانون رقم 54 الصادر في 1964<sup>1</sup> والمعروف باسم إعادة تنظيم الرقابة الإدارية الذي نص في المادة الأولى أن الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس<sup>2</sup> السلطة التنفيذية.

<sup>1</sup>-بدأت كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية عام 1958 وأصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون رقم 54 لسنة 1964 وصدر قرار بتجميد نشاطها عام 1980 ثم أعيد تشكيلها عام 1982 لممارسة اختصاصاتها، وعدلت بعض اختصاصاتها مؤخرًا وفق القانون رقم 207 لسنة 2017.

<sup>2</sup>-على عكس مجلس المحاسبة في الجزائر الذي يعتبر هيئة مستقلة تابعة لرئاسة الجمهورية.

## الجهات الخاضعة لرقابة هيئة الرقابة الإدارية:

- الجهاز الحكومي للدولة وفروعه
- الهيئات العامة والجهات التابعة لها
- قطاع الأعمال العام والشركات التابعة له
- الجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً هامة
- جميع الهيئات التي تسهم الدولة فيها بأي وجه من الوجوه

## 1- اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية: تحدد المادتان الثانية والثالثة اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية التي تتمثل في:

- بحث وتحري أسباب قصور في العمل والإنتاج والكشف عن العيوب الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم والعمل على منع وقوعها وضبط ما يقع منها، ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية.
- بحث الشكاوى المقدمة من المواطنين عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
- تختص كذلك الرقابة الإدارية بمد رئيس السلطة التنفيذية والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها
- تبحث في أسباب قصور العمل والإنتاج والعيوب المتعلقة بالنظم الإدارية ومدى احترامها للقوانين واللوائح مع النظر في الشكاوى والبلاغات التي يقدمها المواطنون.

المادة 06 "أن يكون للرقابة الإدارية في سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتداولها سرية، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم"

تنص المادة **08** صلاحية ممارسة الهيئة لإجراءات التحري والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة، كما لها أن تجري تفتيش الأشخاص ومنازل الموظفين المنسوب إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة إذا كانت مبررات قوية تدعوا لذلك على انه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفات كما يجوز لهذه الهيئة الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراء التفتيش.

**النيابة الإدارية:** إن تبعية الإدارات من الناحية الفعلية لكبار الموظفين بالوزارات والمصالح التي تعمل بها كانت دائما تؤثر على نزاهة وحياد أعضائها في التحقيقات جعلت المشرع المصري يتجه إلى أحداث هيئة أخرى مستقلة عن الوزارات والمصالح التابعة لها حتى تضمن لأعضائها نوعا من الاستقلالية والفعالية

صدر القانون **480** لسنة **1954** المتعلق بإنشاء النيابة الإدارية والتي أعيد تنظيمها بالقانون رقم **117** لسنة **1958**، حيث تنص المادة الأولى منه انه تلحق النيابة الإدارية بوزير العدل الذي تكون له سلطة تامة عليها بما في ذلك سلطة الرقابة والإشراف على أعضاء النيابة الإدارية.

**2-تشكيل النيابة العامة:** تتكون النيابة العامة من مدير يرأسها ومن عدد مناسب من نواب المدير والوكلاء العامين الأول والوكلاء العامين ورؤساء النيابة من الفئتين (أ) و(ب) ووكلاء النيابة من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة ومساعدتها<sup>1</sup>.

يجب لتعيين أعضاء النيابة الإدارية أن تتوفر فيهم نفس الشروط التي يتطلبها القانون في أعضاء النيابة العامة ويتم تعيين مدير النيابة بقرار من رئيس الجمهورية أما الوكلاء العامين فيكون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح المدير، كما يتم تعيين باقي أعضاء النيابة الإدارية وتسيير مسارهم المهني من ترقية ونقل بقرار من رئيس الجمهورية أيضا بناء على عرض من مدير النيابة العامة بعد اخذ رأي لجنة تتشكل من المدير والوكلاء العامين وأحيانا يضاف إليهم عدد من رؤساء النيابة حسب الأقدمية.

<sup>1</sup>- فوزية سكران، المرجع السابق، ص173.

بعد صدور القانون رقم 54 لسنة 1964 تنفصل قسم الرقابة واستقل عن النيابة الإدارية مكونا ما يعرف باسم هيئة الرقابة الإدارية ومنه أصبحت النيابة لا تمثل إلا قسم واحد هو قسم التحقيق الذي يتكون من عدة إدارات يكون لكل منها رئيس وعدد كاف من الأعضاء يحدد اختصاص كل منها بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح المدير.

**3-اختصاصات النيابة الإدارية:** تحدد المادة الثالثة والرابعة من القانون المنشئ للنيابة الإدارية اختصاصاتها والتي تتمثل في:

- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.
- تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين المعيّنين على وظائف دائمة.

ما يستشف من هذا القانون ما يلي:

إن اختصاص النيابة العامة بالتحقيق وفحص الشكاوى يمثل استثناء عن الأصل كونه اختصاص أصيل للجهات الإدارية، ومع ذلك إذا باشرت النيابة الإدارية التحقيق فعليها أن تستمر فيه حتى تتخذ قرارا بشأنه ولا يمكن للجهة الإدارية المختصة أن تتصرف بالتحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها.

إن النيابة العامة ليست سلطة تأديبية إذ أنها لا تملك سلطة توقيع جزاءات تأديبية، حتى أن الوقف عن العمل لصالح التحقيق يتم بقرار من الوزير أو الرئيس المختص بناء على طلب مدير النيابة الإدارية أو احد الوكلاء العامين وفي حال عدم موافقة المسؤول المختص على التوقيف يجب عليه إخطار النيابة الإدارية بمبررات امتناعه وذلك في ظرف أسبوع من طلبه.

غير أن تعديل سنة 1983 أعطى مدير النيابة الإدارية الحق في إصدار قرار وقف الموظف المتابع إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك على أن لا تتجاوز مدة التوقيف 03 أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.

4- **صلاحيات النيابة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها:** تملك النيابة الإدارية صلاحيات واسعة حتى يتسنى لها مباشرة اختصاصاتها ونجملها فيما يلي:

- يحق لعضو النيابة الإدارية بصدد إجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازماً من أوراق بالوزارات والمصالح وله أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين وتسري على الشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره<sup>1</sup>.
- يحق لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء أثناء التحقيق أن يأذن كتابياً بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، كل هذا مع امتلاك عضو النيابة صلاحية تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق في كل الأحوال
- يسوغ لمدير النيابة الإدارية أو احد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك و يكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف يجب عليه إبلاغ مدير النيابة الإدارية بمبررات امتناعه وذلك خلال أسبوع من طلبه ولا يجوز في كل الأحوال أن تزيد مدته عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة<sup>2</sup>.

حدد دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 في مادته 218 الإطار القانوني للالتزام الدولة بمكافحة الفساد كما ألزم الجهات الرقابية والعاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته بالتنسيق فيما بينها ورفع تقارير سنوية للسلطة التشريعية إلى جانب السلطة التنفيذية بغرض تحقيق الشفافية وتوسيع دائرة الحوار المجتمعي حول سير عمل الأجهزة الرقابية.

<sup>1</sup>-قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم 150 سنة 1950، آخر تعديل 27 أبريل 2017.

<sup>2</sup>- المادة 10 من قانون النيابة الإدارية الصادر سنة 1954 بمصر رقم 480، بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية.

ثالثا-اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد : في سنة 2010 اصدر رئيس الوزراء قرارا بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة السيد وزير العدل، ثم اصدر بعدها قرارا آخر في سنة 2014 يقضي بتعديل تشكيلة اللجنة الوطنية لتصبح برئاسته وتضم في عضويتها كافة الجهات العاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتضم كل من وزير التنمية المحلية ووزير العدل رئيس هيئة النيابة الإدارية رئيس الرقابة الإدارية ممثلين عن كل من وزارة الداخلية ووزارة الخارجية المخابرات العامة الجهاز المركزي للمحاسبات وحدة مكافحة غسل الأموال النيابة العامة.

تباشر اللجنة صلاحياتها في إطار أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتنسيق بين الجهات الوطنية المختصة وإعداد دراسات وبحوث تهتم بمنع الفساد واقتراح خطة عمل قومية تتضمن الأهداف والسياسات والإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

رابعا-الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة : أنشأها المشرع المصري كجهة<sup>1</sup> تابعة لهيئة الشرطة المتخصصة بمكافحة جرائم الرشوة والاعتداء على المال العام تختص بتلقي الشكاوى والبلاغات كما يمكن لها القبض على المتهمين في جرائم الفساد وتفتيشهم وتفتيش منازلهم بما لها من صفة الضبطية القضائية تحت إشراف النيابة العامة وكذا تنفيذ قرارات جهات التحقيق في جرائم الرشوة والاعتداء على المال العام<sup>2</sup>

ينضوي تحت الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة خمس إدارات فرعية هي:

- إدارة مكافحة جرائم الاختلاس والإضرار بالمال العام.
- إدارة مكافحة جرائم الرشوة.
- إدارة مكافحة جرائم التزيف والتزوير.
- إدارة مكافحة جرائم التهريب.
- إدارة التفتيش والرقابة.

تمارس الإدارة العامة لمكافحة جرائم الفساد الإداري اختصاصات محددة هي:

<sup>1</sup>-هيئة إدارية تتمتع باختصاصات قضائية لا يوجد لها نظير في التشريع الجزائري.

<sup>2</sup>- لويظة نجار، المرجع السابق، ص236.



- تلقي البلاغات والشكاوى وجمع الأدلة المادية واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة على الأشياء والأشخاص أو الموظفين الذين وقع منهم فسادا يستدعي هذه الإجراءات.
- يتمتع ضباط هذه الإدارة وأمنائها ومساعدوها وغيرهم سلطة الضبطية القضائية والتي يباشرونها تحت إشراف النيابة العامة.
- القبض على المتهمين بارتكاب جرائم الرشوة والاعتداء على الأموال العامة ونفتيشهم ونفتيش منازلهم بعد استئذان النيابة العامة.
- تنفيذ قرارات التحقيق في جرائم الرشوة والاعتداء على المال العام.

**خامسا-إدارة الكسب غير المشروع:** عرف النظام القانوني المصري لأول مرة تشريعا خاصا بالكسب غير المشروع بموجب القانون رقم 193 لسنة 1951 ثم بصور القانون رقم 131 لسنة 1952 في شأن الكسب الغير مشروع ليحل محل القانون السابق ثم توالى التعديلات على هذا القانون إلى أن صدر القانون الحالي رقم 62 لسنة 1985 الذي ينص في المادة السادسة على ما يلي: "تنشأ بوزارة العدل إدارة تسمى إدارة الكسب غير المشروع تتشكل من مدير يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف ومن عدد كاف من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية يندبون طبقا لأحكام السلطة القضائية" أما تشكيل هيئات الفحص والتحقيق تناولته المادة الخامسة من ذات القانون على النحو التالي:

**1-هيئة** أو أكثر تشكل كل منها من خمس مستشار من مستشاري محكمة النقض ويختارون في بداية العام القضائي بطريق القرعة وتختص هذه الهيئة بالفحص والتحقيق بالنسبة لرئيس الجمهورية ونوابه ورئيس المجلس الشعب ورئيس الوزراء ونوابه ومن هم في درجتهم والوزراء ونوابهم وأعضاء مجلس الشعب<sup>1</sup>.

**2- هيئات** يتم تشكيلها بقرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار من محاكم الاستئناف وذلك بالنسبة إلى من في درجة الوزير ونائب الوزير والفئة الممتازة من وكلاء الوزارات ومن في درجتهم.

**3- هيئات** يتم تشكيلها بقرار من وزير العدل تتألف كل منها من رئيس محكمة وذلك بالنسبة لباقي الخاضعين لأحكام هذا القانون.

<sup>1</sup>-بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص478.

تعنى هذه الهيئات بفحص إقرارات الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون وجميع الشكاوى التي تقدم عن الكسب الغير مشروع وفحص الذمة المالية في حالة عدم تقديم إقرار وفق الإجراءات المقررة قانونا.

إذا رأت هيئة الفحص بعد التحقق أن التصرف المسند إلى الموظف يشكل فسادا إداريا ماليا أن تحيله إلى الجهة المختصة بمحاكمته والبت في أمره.

أما إذا خلص التحقيق إلى أن الواقعة تشكل جريمة الكسب غير المشروع فإنها تحيل الواقعة إلى محكمة الجنايات المختصة.

أما إذا تبين بعد التحقيق أن الأدلة غير كافية أصدرت قرارا بالآ وجه لإقامة الدعوى الجنائية.

### البند الثاني: الأجهزة الرقابية الخارجية في الجزائر.

وتتمثل الاجهزة الرقابية في الجزائر في رقابة مجلس المحاسبة، رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكذا رقابة الديوان الوطني لمكافحة الفساد.

#### اولا- رقابة مجلس المحاسبة.

يعود إقرار مجلس المحاسبة إلى دستور 1976 بموجب المادة 190، وهو يعتبر من الهيئات الرقابية التي نص عليها المشرع الجزائري، وتم تأسيس هذه الهيئة بشكل فعلي ع1980، ثم أقره دستور 1989 في المادة 160، إذ أنيط بمهام الرقابة الشاملة على الهيئات والمرافق العامة إذ أعطي له الاختصاص الإداري القضائي، ويستثنى من مراقبة المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ثم أعيد تنظيم مجلس المحاسبة بموجب الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الذي وسع من اختصاصه.

في الاخير تناولها المشرع الدستوري الجزائري في الماد170 من الدستور الحالي، حيث عرف المشرع الجزائري مجلس المحاسبة في الماد02 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة بأنه: " يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأحوال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات

التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها...<sup>1</sup>

عرفه المشرع الجزائري أيضا بقوله: " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه وهو يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".<sup>2</sup>

**1- تشكيلة مجلس المحاسبة: عن تشكيلة مجلس المحاسبة فهي تتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة المؤرخ في 26 أوت 1995، كما يتوفر على مستخدمين إداريين، يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية وكذلك على كتابة الضبط، وهم يعتبرون موظفون عاديون ويخضعون في مسارهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية.<sup>3</sup>**

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة بموجب الأمر 10-02، وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.<sup>4</sup>

**2- دور مجلس المحاسبة في حماية الوظيفة العامة: إن صلاحيات مجلس المراقبة ودوره في مكافحة الفساد تهدف إلى:**

- تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
- ترقية إجبارية، تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومي.

<sup>1</sup>- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المتعلق بمجاس المحاسبة، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر، عدد 50.

<sup>2</sup>- المادة 03 من الأمر 95-20 المذكور سابقا.

<sup>3</sup>- بوسعيد رشيد، المرجع السابق، ص 71.

<sup>4</sup>- حاحه عبد العالي، المرجع سابق، ص 542.

- تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسة غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

كما حدد المشرع الجزائري حدود صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة ثم قام بالتفصيل فيها بموجب الباب الأول والذي خصص لصلاحيات مجلس المحاسبة، هذه الصلاحيات لها علاقة مباشرة بمكافحة الفساد في الوظائف العامة تتمثل في:

**1.1- رقابة التدقيق:** يسميها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، وتستهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات.<sup>1</sup>

وقد حددت المادة 07 من قانون مجلس المحاسبة الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته في هذا المجال، وهي مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، كما تدخل المشرع سنة 2010 بموجب الأمر رقم 10-02 ووسع من مجال تدخل مجلس المحاسبة لتشمل رقابته تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.<sup>2</sup>

**2.1- رقابة نوعية التسيير:** ويسميها الفقه بالرقابة على الأداء وهي صورة من صور الرقابة المالية يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته، ولقد تم تعريفها بأنها: "رقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب، بل إنه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها وعلى ذلك فإن أوجه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم

<sup>1</sup> - حاحه عبد العالي، المرجع السابق، ص543.

<sup>2</sup> -المادة 08 من الأمر 95-20.

وفقا للقدرات والسياسات المرسومة وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وبكفاءة عالية".<sup>1</sup>

ونظرا لأهمية هذا النوع من الرقابة خاصة في مجال مكافحة الفساد قام المشرع الجزائري بتخصيص فصل كامل لرقابة نوعية التسيير وهو الفصل الثاني من الباب الثالث، وهذا في المواد **69** إلى **73** من قانون مجلس المحاسبة.

**3.1- رقابة الانضباط:** في مجال تسيير الميزانية والمالية: ويسمى البعض برقابة المطابقة، وتسمى فقها بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بجميع خطواته إبتداء من ربط النفقة وتصفيتها والأمر بالصرف والدفع الفعلي وكذا كشف وتحديد المخالفات المالية.<sup>2</sup>

وقد جاء في المادة **87** من الأمر رقم **95-20** المعدل والمتمم على أنه: " يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

**4.1-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والمنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد **74** إلى **86** من الأمر رقم **95-20**، ولمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها.<sup>3</sup>

**3-رقابة مجلس المحاسبة على الوظائف العامة :** يدخل في اختصاص مجلس المحاسبة تحميل مسؤولية أي مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، لكل مسؤول أو عون في المؤسسات والمرافق العمومية وذلك طبقا لصلاحيات مجلس المحاسبة، حسب المادة **87** من الأمر **95-20** السابقة الذكر.

<sup>1</sup> - حاحه عبد العالي، المرجع سابق، ص **544**.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص **545**.

<sup>3</sup> -المادة **74** من الأمر رقم **95-20** المذكور سابقا.

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان وفجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري.<sup>1</sup>

فقا للمادة 55 من الأمر رقم 95-20، يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو الأزيمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابتها.

حسب المادة 56 من نفس الأمر يحق لقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك.<sup>2</sup>

## ثانيا- رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

لا يختلف اثنان حول عالمية ظاهرة الفساد الإداري إلي تعاني منها كافة المجتمعات فلقد أضحى تشكل عامل قلق رئيسي في الإدارات الحكومية للدول وخاصة الدول النامية التي أصبحت تولي أولوية لخفض مستوى الانحرافات في السلوك الرسمي للمسؤولين الإداريين والحد من تصرفاتهم التي تدفع بالأجهزة الإدارية إلى الوقوع بين براثن الفساد الإداري<sup>3</sup> فهذا الأخير لم تعد تخلو منه دولة غنية أو فقيرة بحسبانه عملية دولية موحدة فهو آفة تصيب الاقتصاد وتهدم حصون التنمية ومن هنا ظهرت ضرورة التعاون الدولي بين الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة أو الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية لمكافحة الفساد الإداري ظهرت اتفاقيات دولية في هذا الصدد وباعتبار الجزائر عضوا فيها كانت من الدول السباقة لاحتضان هذه الاتفاقيات وتجسيدها على ارض الواقع ولو بتحفظ بالنسبة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة في نيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 وبالنسبة لاتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد المعتمدة في مابوتو يوم 11 يوليو 2003 فقد تم التصديق عليها دون إبداء أي تحفظ، وكان من بين المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية مع مداخلهم وعجزهم عن إثبات مصدرها كل هذا كان من الأسباب الدافعة إلى مساءلة الموظف عن الكسب الذي حققه أثناء توليه

<sup>1</sup>-المادة 14 من الأمر رقم 95-20 المذكور سابقا.

<sup>2</sup>-المادة 56 من الأمر نفسه.

<sup>3</sup>- عبد العزيز بن سعد القحطاني، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2014، ص94.

الوظيفة العامة فحثت الاتفاقية بين الدول الأطراف بالزامية وضرورة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة للتجريم ذلك، إذ تنص المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على: " تنظر كل دولة طرف هنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية لتجريم تعمد موظف عمومي لإثراء غير مشروع، أي لزيادة موجوداته زيادة لا يمكن تبريرها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع"<sup>1</sup>، وهو ما حثت عليه اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في المادة 08 منها التي نصت على: "مع عدم الإخلال بالقوانين المحلية، تلتزم الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات اللازمة ما يثبت في قوانينها أن الكسب غير المشروع جريمة".

ولتكري المبادئ التي تضمنتها الاتفاقيتين قام المشرع الجزائري بسن نص تشريعي يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في 2006 والذي ألزم المشرع فيه جميع الموظفين العموميين بالإفصاح والكشف عن ذممهم المالية فيما يتعلق بتزايد الثروة والكسب مقارنة بمداخيلهم المشروعة، وهي المسألة التي يمكن ان تكشف عن وجود سوء استغلال للمنصب أو فساد في الإدارة<sup>2</sup>. جعل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مهمة الإشراف على تنفيذ ذلك أي مهمة تلقي اشهارات الذمم المالية وتفحصها واحالة ما يثبت مخالفتهم إلى النيابة العامة لهيئة مستقلة بعملها دون اعاقه وذلك وفقا لنظامها القانوني تسمى " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته". والتي جاءت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على انه: " تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد...". ولم تكلف هذه الاتفاقية بإنشاء الهيئة فقط وانما ذهبت إلى ابعد من ذلك حيث نصت في فقرتها الثانية على انه: " تقوم كل دولة طرف...بمنح الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له...". كما اضافت اتفاقية الاتحاد الافريقي في هذا الصدد على ما يلي: "...تلتزم الدول الأطراف على ما يأتي:

- انشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد...".

<sup>1</sup> - المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل سنة 2004 يتضمن التصديق على اتفاقية - الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>2</sup> -عثماني فاطمة، المرجع السابق، ص13

## 1- التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إن هذا النوع من السلطات ظهر لأول مرة في التشريع الجزائري بمناسبة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام قبل أن يعمم في باقي القطاعات.<sup>1</sup>

عرفها المشرع الجزائري في قانون مكافحة الفساد على أن: الهيئة سلطة إدارية مستقلة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية وتحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم.<sup>2</sup>

كما أكد المشرع على إنشاء هيئة وطنية لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية وحدد مجالها وهو مكافحة الفساد.<sup>3</sup> إن تكييف المشرع الجزائري للهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتميز بالطابع الإداري والسلطوي وهي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابتها كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها هيئة مستقلة وبالتالي لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية من طرف السلطة التنفيذية ولكن لا يعني هذا عدم وجود أي علاقة أو تأثير لهذه الأخيرة على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها.<sup>4</sup>

## 2- آليات عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تعد استقلالية الهيئة أمرا ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب مما يحد من جرائم الفساد بوجه عام، ولأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال المادة 19 من قانون مكافحة الفساد مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة التي حددت في الآتي:<sup>5</sup>.

- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، والمؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أي معلومة ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاص بهم قبل استلام مهامهم.
- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

<sup>1</sup>-القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام ج، ر، عدد 14 المؤرخ في 14 أبريل 1990.

<sup>2</sup>-المادة 18 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>3</sup>-المادة 17 من القانون نفسه.

<sup>4</sup>-فاطمة عثمانى، المرجع السابق، ص 12.

<sup>5</sup>-المادة 19 من قانون 01-06 المذكور سابقا.



- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتيم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.

كما يتم قياس هذه الاستقلالية التي حددها المشرع بموجب المادة 19 من قانون مكافحة الفساد سאלفة الذكر حسب أربع معايير وهي:

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

## 2.1- تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

أما عن تشكيل أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فقد نص عليه المشرع الجزائري في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 والذي يحدد

تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها حيث جاء فيها:<sup>1</sup>

تشكل هيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

حسب نفس المرسوم رقم 06-413، يتبين أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تكون من:

- مجلس اليقظة والتقييم.
- مديرية الوقاية والتحسيس.
- مديرية التحاليل والتحقيقات.

<sup>1</sup> - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، من قانون مكافحة الفساد، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

فمن خلال هذه المادة يتضح لنا ان المشرع لم يحدد صفة الأعضاء المكونين للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وانما اكتفى فقط بالنص على ضرورة توفر التكوين المناسب والمستوى العالي لمستخدميها وهذا ما يفهم من خلال المادة 19 الفقرة 03 من القانون رقم 06-01 اذ تنص على: "تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:..."

التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها... إضافة على ان يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة، التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها وهو ما يستخلص من نص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 التي تنص على: "يتكون مجلس اليقظة والتقييم الذي يرأسه رئيس الهيئة من الأعضاء المذكورين في المادة 05 اعلاه.

يتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة والتقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها"، وبما ان مجلس اليقظة والتقييم يتكون من نفس أعضاء الهيئة (أي من الرئيس و 06 أعضاء)، فهذا يعني انه يتم اختيار أعضاء الهيئة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها.

وفي هذا تراجع عن ما كان عليه في ظل الامر رقم 97-04 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات اين كانت اقرارات الذمم المالية تتم امام لجنة انشئت لهذا الغرض وهي "لجنة التصريح بالامتلاكات"، والتي يتم تحديد صفة لأعضائها من:

قضاة، برلمانيين، قانونيين، اذ كانت تتشكل من: الرئيس الأول للمحكمة العليا رئيسا، وممثل عن مجلس الدولة، وممثل عن مجلس المحاسبة، واثنان من البرلمان يعينهما رئيس الهيئة التشريعية، ورئيس الغرفة الوطنية للموثقين.

حيث اكتفى المشرع باشتراط التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها دون ذكر هذا التخصص اكان قضائيا، محاسبا، خبيرا في المجال المالي، قانونيا...، وبالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فان جميع الأعضاء المكونين لها بما فيهما الرئيس معينون من طرف السلطة التنفيذية تحديدا "رئيس الجمهورية"، اذ تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 على: "تتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup>-المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 02 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها.

فالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تختلف عن نظيرتها من السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي اذ يتم تعيين الرؤساء فيهم من طرف رئيس الجمهورية، استثناءا رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

أعطى المشرع الجزائري سلطة تعيين رئيسا للحكومة، وذلك في نص في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة التي تنص على: " يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابية تدوم 04 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية"<sup>1</sup>.

### 3.1- مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

نصت المادة 20 من قانون مكافحة الفساد على أنها تضطلع بالمهام التالية:<sup>2</sup>

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح التدابير الخاصة منها ذات طابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسة الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.
- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.

<sup>1</sup>-فاطمة عثمانى، المرجع السابق، ص16.

<sup>2</sup>-رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 64.

- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد<sup>1</sup>.
- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانياً، على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعومة بالإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.
- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها<sup>2</sup>.

ومن مهام الهيئة أيضاً وفق المادة 21 من القانون 01-06: " أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أي وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد"<sup>2</sup>.

كما نصت المادة 23 من القانون 01-06 على ضرورة أن: "يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة"<sup>3</sup>.

### ثالثاً- رقابة الديوان الوطني لمكافحة الفساد:

حسب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 يحدد تشكيلته الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ويعرف الديوان المركزي بأنه مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد، ويوضع هذا الديوان

<sup>3</sup> \_ علي مسعود الجهني، القواعد التوجيهية لجرائم البحث في الجرائم المستحدثة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المعهد العالي للعلوم الأمنية، برنامج مكافحة الجريمة، قسم العلوم الشرطية، رسالة ماجستير في مكافحة الجريمة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1994. ص 100.

<sup>2</sup> -المادة 21 من القانون 01-06 المذكور سابقاً.

<sup>3</sup> -المادة 23 من القانون 01-06 المذكور سابقاً.

لدى الوزير المكلف بالمالية يتمتع باستقلال في عمله وسيره وهذا حسب نص المادتين 03/02 من المرسوم الرئاسي 11-426<sup>1</sup>.

## 1-تشكيلة الديوان الوطني لمكافحة الفساد:

يعتبر الديوان المركزي هيئة وطنية لقمع الفساد على المستوى الوطني والمحلي ويتشكل من:

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

بالإضافة إلى الديوان ومستخدمين إداريين وتقنيين<sup>2</sup>.

ويحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للوزارات بموجب قرار مشترك حسب نص

المادة 08/07، يمارسون مهامهم في الديوان وهم خاضعون للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم<sup>3</sup>.

كما يسير الديوان المركزي لقمع الفساد مدير عام وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من

وزير المالية يعين وينهي مهامه بنفس الطريقة، يتكون هذا الديوان من ديوان، مديريات التحريات ومديرية

للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام ويساعده خمس مديري دراسات وهذا حسب نص 10-11

من نفس المرسوم

## 2- دور الديوان المركزي لقمع الفساد في حماية الوظائف العامة:

حسب ما جاء في المادة 05 من المرسوم الرئاسي 11-426 التي تحدد المهام المكلف بها الديوان

المركزي لقمع الفساد وتتمثل كما يلي:

- جمع كل المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركز استغلاله.
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في واقع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

<sup>1</sup>-المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق ل 08 ديسمبر 2011.

<sup>2</sup>-المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المذكور سابقا .

<sup>3</sup>-محمد مروان، نظام الإثبات في المواد الجنائية في القانون الوضعي الجزائري-الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص245.

- اقتراح سياسة من شأنها المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>-المادة 21 من المرسوم الرئاسي 11-426 المذكور سابقا.

## المبحث الثاني: رقابة المؤسسات غير الرسمية على الوظيفة العامة.

إن الإعلام على اختلافه ومدى تأثيره في الرأي العام من جهة وكذا المجتمع المدني يجعل من الوظيفة العامة تحت الضوء لم يعزز دور كل منهما في ممارسة الرقابة ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى التركيز على دور التوعية وإعلان الحقائق ونشر الوعي لدى المواطنين بضرورة حقوقهم.

نتناول في هذا المبحث رقابة كل من وسائل الإعلام (المطلب الأول: رقابة الإعلام على الوظيفة العامة) وهيئات المجتمع المدني على الوظيفة العامة (المطلب الثاني: رقابة المجتمع المدني على الوظيفة العامة).

### المطلب الأول: رقابة الإعلام على الوظيفة العامة.

تتزايد أهمية الإعلام بصفة الأداة الأكثر تأثيراً في عملية الاتصال بالجمهور، ويتضح ذلك من خلال الدور الذي يلعبه في التغيير والتطوير الاجتماعي، فعن طريق التنقيف كوظيفة أساسية لوسائل الإعلام يكتسب الأفراد كما يساهم الإعلام في عمليات التنمية الشاملة والتي تشمل مجالات الإصلاح السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي، فهو أداة يتم من خلالها توجيه هذه العمليات، ومن ثم التقييم والمتابعة والتصحيح، أو تصويب المسار في مناحيها المختلفة، مما يرقى بالإعلام ليحتل دور الشريك أو المتطلب الإجباري في التطوير التنموي.<sup>1</sup>

### أولاً- تعريف الإعلام:

للإعلام تعريفان أحدهما لغوي والثاني اصطلاحى سنتطرق لهما وفق ما يلي

**1-التعريف اللغوي :** الإعلام من أعلم، تأتي بمعنى العلم نقيض الجهل، والمعرفة بالشيء (علمت الشيء)، وقال الراغب: الإعلام اختص بما كان بإخبار سريع...ومدلول كلمة (الإعلام) الذي ذكره قريب من واقع الممارسة الإعلامية، وهي إن كانت تستخدم أساليب للإقناع والتأثير.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الثالثة، مؤسسة أمان، فلسطين، 2013، ص 90.

<sup>2</sup>-محمد عبد الله خرعان، ملكية وسائل الإعلام وعلاقتها بالوظائف الإعلامية في ضوء الإسلام، الرياض، دار عالم الكتب، 1996، ص 27.

**2-التعريف الاصطلاحي:** يعرف على أنه: العلم الذي يدرس اتصال الانسان اتصالا واسعا بأبناء جنسه...اتصال وعي وادراك، وما يترتب على عملية الاتصال هذه من أثر ورد فعل، وما يرتبط بهذا الاتصال من ظروف زمانية ومكانية وكمية ونوعية، أما علم الاتصال فهو: "العلم الذي يدرس الظاهرة الاجتماعية المتمثلة في اتصال الجماهير ببعضها بعد دراسة منظمة، والتي لا يمكن أن تعيش بدونها أي جماعة انسانية أو منظمة اجتماعية"<sup>1</sup>.

وقد عرفه **أوتوجرت الألماني** بأن: "الإعلام هو التعبير الموضوعي لعقلية الجماهير ولروحها وميولها واتجاهاتها في الوقت نفسه"<sup>2</sup>

وقد عرفه **عبد الطيف حمزة** بأنه: "تزويد الناس بالأخبار الصحيحة، والمعلومات السليمة، والحقائق الثابتة، التي تساعد على تكوين رأي صائب في واقعة من الوقائع أو مشكلة من المشكلات، بحيث يعتبر هذا الرأي تعبيراً موضوعياً عن عقلية الجماهير واتجاهاتهم وميولاتهم".

ويعرف الإعلام أيضاً: "نقل المعلومات والمعارف، والثقافات الفكرية والسلوكية، بطريق معينة، عبر أدوات ووسائل الإعلام والنشر بقصد التأثير"<sup>4</sup>.

## ثانياً- وسائل الإعلام آلية للرقابة:

يقصد بـرقابة وسائل الإعلام تلك الرقابة التي تمارس بواسطة أجهزة الإعلام المختلفة سواء كانت مسموعة أو مكتوبة أو مقروءة، ويمكن ابراز دور وسائل الاعلام في عملية الرقابة بواسطة كل جهاز في النقاط التالية:

**1-الصحافة:** نصت معظم الدساتير على حرية الفرد في ممارسة حقه في التعبير عن رأيه بواسطة كتاب أو مجلة أو جريدة أو اعلان بهدف الاطلاع عليه من قبل الجمهور، وتعتبر الصحافة من أهم وسائل الإعلام في الإفصاح عن الرأي، ويكمن دورها فيما تقدمه من أخبار سواء كانت وطنية عالمية، أما عن تناولها للأخبار

<sup>1</sup>-محمد سيد محمد، المسؤولية الإعلامية في الإسلام، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 2007، ص 36.

<sup>2</sup>-حمزة عبد الطيف، الإعلام والدعاية، دار النشر، الطبعة الثانية، القاهرة، 1978، ص 67.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص 75.

<sup>4</sup>-فهد بن عبد الرحمن الشميمري، التربية الإعلامية، كيف نتعامل مع الإعلام؟، الرياض، 2010، ص 52.



المحلية فهي تحاول من خلالها عرض آراء المواطنين وانتقاداتهم حول موضوع من المواضيع التي تثير انشغالاتهم، كما تقوم وسائل الإعلام بمراقبة الإدارات ومناقشة أعمالها ونشاطاتها، وفي المقابل تعمل على انتقادها، كما أن لها دور فعال في حياة الأفراد إذ تزودهم بالمعلومات والآراء، كما يمكن لها أن تثير قضايا تتعلق بالهيئات المحلية وتناقشها، تستطيع من خلال ذلك إيصال انشغالات المواطنين للجهات المختصة كما تمكن السلطة من إجراء بعض التغييرات عند الضرورة.

بالإضافة لذلك نجد أن الصحافة لها دور كبير أثناء فترة الحملات الانتخابية فهي تعتبر داعم لبعض المترشحين إذ تعمل على تركية بعضهم وانجاحهم أثناء حملتهم الانتخابية، كما نجدها على اطلاع بأعمال الهيئة المحلية ما يسمح للمواطنين بالاطلاع على نشاط المجالس المحلية، وذلك أثناء حضورها وتغطيتها للاجتماعات والمحاضرات والمؤتمرات وحتى الجلسات العلنية إمكانية حصولها على نسخ من المحاضر وغيرها.

إلى جانب العمل الذي تقوم به وسائل الإعلام في توعية المواطنين والاهتمام بأانشغالاتهم نجدها من جهة أخرى تمد الأجهزة الرقابية وتساعد أجهزة الدولة بتقديم المعلومات وإعلامها بمواطن الخلل والقصور داخل المؤسسات الإدارية كما تتجلى أهميتها من خلال قدرتها على تهيئة وتعبئة الرأي العام.

**2- الإذاعة:** بالإضافة إلى الصحافة نجد على مستوى إقليم الدولة إذاعات محلية يركز برنامجها على المستوى المحلي وتهتم بقرارات وأعمال المجالس البلدية والولائية، كما تقوم باستدعاء المنتخبين المحليين والمسيرين لإجراء حوارات معهم قصد إعطائهم توضيحات بشأن الخطط التنموية المنجزة والمبرمجة، وكذا للإجابة عن تساؤلات وانشغالات المواطنين.

**3- التلفزيون:** يشمل التلفزيون على مختلف الوسائل السمعية والبصرية الوطنية منها والدولية، وهو يفتح المجال أمام الأفراد للاطلاع على ما يحدث في أنحاء العالم، وذلك من خلال ما تقدمه من برامج إخبارية ومناقشات وحوارات تستضيف من خلالها أهم المسؤولين وأصحاب القرار قصد الحصول منهم على المعلومات لدراستها وتحليلها وإفادة الجمهور بها.

من إيجابيات ذلك أن التلفزيون يفسح المجال أمام المسؤولين لتقديم التوضيحات وتكذيب الإشاعات، وهي الغاية التي يعمل على تحقيقها، والتلفزيون وسيلة للإبلاغ والاطلاع على مختلف المشاريع التنموية.

جاء في القانون رقم 05-12 المتعلق بالإعلام أن أولوية الإعلام الجزائري بما في ذلك الصحافة قد تضمنتها المادة 5 أنه يتم حصر مساهمات الإعلام في الجانب الثقافي والتربوي والترفيهي.<sup>1</sup>

بينما جاء في المادة 10 من القانون رقم 05-12: " يجب على كل نشرية دورية للإعلام العام جهوية أو محلية، أن تخصص نسبة خمسين في المئة ( 50%) على الأقل من مساحتها التحريرية إلى مضامين تتعلق بالمنطقة الجغرافية التي تغطيها".<sup>2</sup>

4-الرأي العام: الرأي العام هو النقاء رقابة المواطنين مع رقابة الإعلام، غير أن هذا النوع من الرقابة يعد ضعيفا جدا في الجزائر وذلك لأسباب منها غياب ثقافة الرأي العام واللامبالاة عند المواطنين الجزائريين ما يؤثر سلبا في عملية الرقابة، في حين إذا توفرت هذه الآلية قد تساهم في تحقيق ما يلي:<sup>3</sup>

- يمكن للرأي العام وضع حدود على القرارات المتخذة سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وعلى صياغة السياسة العامة، وهذا نظرا للقناعة العامة بما يمكن أن تستقبله الجماهير ودرجة الاستجابة له.
- يعتبر الرأي العام أداة قوية للضغط الاجتماعي والسياسي بعد وقوع الحدث الذي لا يقبله.
- بمقدوره تحديد مصير بعض مسائل المهمة كالاستفتاء الشعبي.

يعتبر الإعلام على اختلاف وسائله وتنوعها، وخاصة في الآونة الأخيرة التي تشهد تطور تكنولوجيا كبير في وسائل المعلومات بما فيها الإعلام الإلكتروني والذي يشمل مجموع المجالات والصحف وفضاءات الإعلام الحر على شبكة الإنترنت، والذي فتح المجال أمام الإعلام من أجل تعزيز دوره في ممارسة الرقابة ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى التركيز على دور التوعية وإعلان الحقائق ونشر الوعي لدى المواطنين.

<sup>1</sup>-المادة 5 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12ديسمبر 2012، الجريدة الرسمية، عدد02، 15يناير 2012.

<sup>2</sup>-المادة 1 من القانون نفسه.

<sup>3</sup>-جمال عبد العليم عبد الكريم السيد، آليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة، مجلة كلية الحقوق، الجزائر، عدد 17، 2013، ص24.

## المطلب الثاني: رقابة المجتمع المدني على الوظيفة العامة.

يقصد بالمجتمع المدني مجموع المؤسسات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، والتي تعمل في مختلف الميادين وتكون مستقلة عن سلطة الدولة، وذلك قصد تحقيق أغراض سياسية كالمشاركة في صنع القرار، أو نقابية كالدفاع عن مصالح أعضائها، أو ثقافية تعمل على نشر الوعي الثقافي على اختلاف اتجاه كل مؤسسة وذلك للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية.<sup>1</sup>

لقد تم اعتماد عدة معايير للتعريف بهذه المنظمات، وهي<sup>2</sup>:

- أن تكون للمنظمة شكل مؤسسي موحد محدد، يميزها عن مجرد التجمع المؤقت.
- أن تكون منفصلة مؤسسيا عن الحكومة، حتى ولو حصلت على بعض الدعم أحيانا من الحكومة.
- أن تصب الأرباح التي تجنيها في الهدف الذي قامت من أجله.
- أن تحكم وتدار ذاتيا، لا من قوة خارجية.
- أن لا تعمل في السياسة بالمعنى الحزبي.
- أن تشتمل على قدر من المساهمة التطوعية.
- أن لا تعد حقوق الإنسان في حالة الجمعيات الأهلية عملا سياسيا.

يعتبر المجتمع المدني هيكله موحدة قائمة على القانون المشترك فضاء لتقاضي قادر على

إصدار الأحكام القانونية ومعاقبة المجرمين، وهو مجمل الجمعيات الوظيفية وغير السياسية النشطة والمبادرة والمستقلة والهادفة لتحقيق الصالح العام في المجتمع أو مجتمعات.<sup>3</sup>

عرفت كذلك مؤسسات المجتمع المدني بأنها كل تشكيلات والتنظيمات غير الحكومية تعمل في

وسط اجتماعي وبموجب أهداف أعلنتها وهي حماية المجتمع وتحقيق النفع العام.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- عبد الوهاب بن خليف، المدخل إلى علم السياسة، دون طبعة، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 112.

<sup>2</sup>- عبير مصلح، المرجع السابق، ص 84.

<sup>3</sup>- عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص 372.

<sup>4</sup>- المرجع نفسه، ص 372.

تشكل الجمعيات النواة الأساسية للمجتمع المدني وقد برزت مع نهاية الثمانينات من القرن الماضي من خلال القانون المنظم للجمعيات وما ينص عليه دستور 89 جراء تبني التعددية السياسية إلى أن صدر القانون رقم 12-06 المنظم للجمعيات وإجراءات تأسيسها وعملها.

### أولاً- دور هيئات المجتمع المدني في حماية الوظائف العامة:

إلى جانب العمل الخيري والخدمي، الذي تقوم به هيئات المجتمع المدني نجدها تعمل كآلية لتطوير المواطنين، وتنظيمهم من أجل المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الإنمائية، وفي تطوير الوعي الديمقراطي والثقافي والبيئي، ويتجسد عمل مؤسسات المجتمع المدني في الدور الإيجابي الذي تقوم به من خلال توعية المواطنين، وكذا دور المراقب على المرافق العامة، ونظرا للانتشار الواسع لظاهرة الفساد كان لابد من تضافر جهود الجهات المختصة وإشراك هيئات ومنظمات حكومية وغير حكومية من أجل مكافحة هذه الظاهرة، وقد نصت المادة 15 من القانون 06-01 على أنه: 'يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل<sup>1</sup>:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.
- إعداد برامج تكوينية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.
- تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء".

تعتبر الشكاوي الإدارية المقدمة من قبل المواطنين على اختلاف أشكالها، تلك المقدمة إلى الجهات الرقابية ضد الموظفين العموميين والمتعلقة بمخالفاتهم للقوانين أو اللوائح، أو تلك المتعلقة بتقصيرهم في تأدية واجبهم الوظيفي، تعتبر هذه الشكاوي بمثابة الرقابة على مختلف الأجهزة، يمكن أن تشمل هذه الشكاوي الطعون، الطلبات، التظلمات والمقترحات...، الغرض من تلك الشكاوي الكشف عن الخلل الوظيفي المتعلق بسيرورة العمل، ومع اتساع حالات اللجوء لاستخدام أسلوب الشكاوي

<sup>1</sup>-المادة 15 من القانون 06-01 المذكور سابقا.

الإدارية كوسيلة لتحريك الاختصاص الرقابي على العملية الإدارية، فإن الاستفادة منها بالكشف عن مواطن الخلل الإداري، في سير الأعمال وتحقيق الأهداف يحتم علينا الاهتمام بالنقاط التالية:<sup>1</sup>

- التحديد الحاسم والواضح للجهات المختصة بتلقي الشكاوي وفحصها، وفق الموضوعات المحددة المنصبة عليها، وتقريب تلك الجهات من مقدمي الشكاوي تيسيرا عليهم وتعزيزا لهذا النوع من الرقابة الشعبية.
- مراعاة الالتزام بضمان السرية وعدم الكشف عن مصدر الشكوى ومقدمها، حرصا على تجنب ظاهرة الخوف من قبل الجماهير.
- إلزام مقدمي الشكاوي بضوابط الموضوعية وسرد الحقائق المؤيدة بالمستندات الدالة على صحة الشكاوي لعدم فسح المجال لما يعرف بالشكاوي الكيدية.<sup>2</sup>

تجدر الإشارة إلى أن استقلالية عمل منظمات المجتمع المدني عن السلطة يجعلها شريك حقيقي وأساسي في حماية المصلحة العامة ومكافحة الفساد المنتشر في أوساط أجهزتها، عكس تلك المنظمات التي تعمل تحت سلطة ورقابة الدولة، فاندماج استقلالية منظمات المجتمع المدني يؤثر سلبا على نشاطها وكذا المبادئ التي نشأت من أجلها.

## ثانيا- نشاط المجتمع المدني:

يرتكز المجتمع المدني في نشاطاته على في مجموعة من النقاط يمكن سرد بعضها:

- التوعية الاجتماعية وذلك عن طريق التغلغل في البنية الثقافية للمجتمع وذلك عن طريق عقد ندوات فكرية، ونشر مطويات تتناول مختلف النقاط التي يعني منها أفراد المجتمع بما في ذلك قضايا الفساد وغيرها، باستعمال أسلوب سهل وواضح وهادف.
- العمل على فضح قضايا الفساد والرشوة والمحسوبية داخل المؤسسات العمومية، قصد منع تفشي الظاهرة ومتابعة المجرمين قضائيا.

<sup>1</sup>-سعيد السيد على، المرجع السابق، ص 444.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 446.

- توعية المواطنين بالقوانين التي تدير مختلف الأجهزة الإدارية، حتى يكون المواطن على اطلاع بالقوانين وكذا لتفادي الاستغلال السلبي من طرف الوظيف العمومي للمواطن في المسائل المختلفة.
  - كما نجد منظمات المجتمع المدني تقوم بعدة دراسات وبحوث.
  - تقوم منظمات المجتمع المدني بدور بارز وفعال في التأثير على وضع السياسات العامة والتعبئة، كما يمكنها عرض جملة من الحلول والتدابير على الأجهزة الإدارية المحلية، وبهذا يعزز المجتمع المدني مشاركته في الشؤون العامة للبلاد من خلال الضغط الذي يمارسه على مختلف مؤسسات الدولة.
  - كما يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تستعين بتكنولوجيا الإعلام والاتصال كفتح مواقع الكترونية لتسهيل التواصل مع المواطنين وكذا من أجل النشر والتوعية.
- إن الدور الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني سواء كان محليا أو وطنيا، يساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية وكذا ترقية مشاركة المواطنين في التنمية المحلية والعمل على إعادة صياغة العلاقة بين الموظفين العموميين والمواطن وممثليهم،

يمكن اعتبار مؤسسات المجتمع المدني حلقة ربط ووسيط مابين الحكومات وأجهزتها ومسؤوليها والمواطنين، من خلال الدور الذي تلعبه والآليات المعمول بها لإيصال شكاوي المواطنين وتوجيههم وكذا نشر الوعي خاصة ما تعلق بالقانون بين أوساط المواطنين والغرض الأساسي هو حماية الصالح العام.

تجدر الإشارة أن مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد في الوظيفة العمومية تمثل صورة غير مباشرة من صور الوقاية من الجريمة، وهي لا تقل أهمية عن صور الوقاية المباشرة، ودليل ذلك لما لها من تأثير على الأفراد والمجتمع.

سبق وذكرنا أن مؤسسات المجتمع المدني تشكل شبكة التنظيمات التطوعية الحرة التي يشكلها الأفراد، والتي لا يكون غرضها الربح ولا الوصول إلى السلطة، وإنما تعمل على تحقيق مصالح المواطنين وتقديم الخدمات لهم، وممارسة مختلف الأنشطة الإنسانية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - فيصل الحديفي، الثقافة العربية وأثرها على أداء مؤسسات المجتمع المدني، ورقة بحث مقدمة ضمن بحوث وأوراق عمل الملتقى الرابع لمنظمات المجتمع المدني في ترقية النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007، ص195.

ونظرا لما تكتسبه هذه المؤسسات من تنوع في الكفاءات الفنية والخبرات العلمية بين أعضائها، وقدرتها على التواصل مع أفراد المجتمع والوصول الفعال إلى الفئات المستهدفة، ما يكسبها الثقة والتأييد، فضلا عن مهارة التنسيق والتنظيم وغير ذلك من سمات جعلتها من بين أفضل آليات الوقاية من الفساد.

### ثالثا- أهداف مؤسسات المجتمع المدني:

تعمل على تحقيق النقاط التالية:

- الضغط والرقابة الشعبية على أعمال الحكومة.
- التوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد من خلال تنمية منظومة القيم الدينية وزيادة الوعي بمخاطر الفساد، وإشراك الجمهور في تشخيص مظاهره والتدريب على أخلاقيات الوظيفة.
- إعداد البحوث والدراسات ورسم استراتيجيات مكافحة الفساد.
- جمع الإحصاءات الدقيقة الجنائية عن حالات الفساد.<sup>1</sup>

رغم الجهود التي تبذلها مؤسسات المجتمع المدني إلا أنها لن تستطيع تحقيق الأهداف المسطرة بمفردها إن لم تدعمها الدولة، خاصة بتعاونها مع الهيئات والمؤسسات الرسمية لمكافحة الفساد والوقاية منه، وأهمها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

---

<sup>1</sup>-فيصل الحديفي، المرجع السابق، ص 244.

# المباني الثاني

الملاحقة الإجرائية لكألية لحماية

الوظيفة العامة.



## الباب الثاني: الملاحقة الإجرائية كآلية لحماية الوظيفة العامة.

إذا كانت الدولة قد أعطت سلطات متميزة لموظفيها فلا بد من ممارسة تلك السلطات في إطار من النزاهة حتى تحقق الأغراض التي منحت من أجلها وبذلك فأى انحراف عن هذه الأهداف ينطوي على عدوان صارخ على مصالح جوهرية محمية قانونا مع اعتباره جريمة خصها المشرع بأحكام عقابية<sup>1</sup>.

مصلحة الدولة المتعلقة بالوظيفة العامة تكمن في حسن تنظيم إدارة أجهزتها المختلفة وضمان السير الطبيعي لها، في هذا الصدد تمنح الدولة الموظف العام سلطات يمارسها في حدود مرسومة له مسبقا بمناسبة وظيفته حتى يتسنى له ممارسة عمله وتحقيق غايات وأهداف الإدارة فإذا خرج عن هذه الحدود سبب ذلك ضررا لجهة الإدارة.<sup>2</sup>

لقد أثار الوصف القانوني للموظف العام الكثير من الجدل وفتحت له نقاشات العلمية كثيرة، ويبدو أن ذلك يرجع في ذاته إلى أي مجال من التشريع تم تناوله الإداري أم الجزائي، مع العلم أن القوانين نفسها مستقلة فيما بينها في الدلالة التي تبينها مصطلحاتها، فمفهوم الموظف العمومي يختلف بين القانون الإداري والقانون الجزائي من حيث الطبيعة والأهداف فالأول كما هو معروف له طبيعة تنظيمية بحتة بينما الثاني ذو طبيعة جزائية، إذ لكل منهما زاوية ينظر فيها بكثير من الاختلاف إلى مدلول الموظف العام، هذا التباين في المفاهيم له أهمية كبيرة تتمثل في الآثار المترتبة على كل مفهوم من جهة، ومن جهة أخرى على نطاق هذه الآثار.

إن التشريعات الجنائية الحديثة لا تختلف حول اعتبار الجرائم التي تمس الوظيفة العامة من جرائم الصفة، حيث يكون ركن الموظف العام فيها ركنا مفترضا لقيامها، كما تحرص على التنسيق بين الحماية التي يكفلها القانون الجنائي من خلال الملاحقة الجزائية، والحماية التي تكفلها القوانين الوظيفية الأخرى من خلال الملاحقة التأديبية.

من خلال ما سبق نتناول في هذا الباب الحماية الإجرائية للوظيفة العامة التي توفرها آليات الملاحقة الجزائية (الفصل الأول: الملاحقة الجزائية كآلية لحماية الوظيفة العامة) والملاحقة التأديبية (الفصل الثاني: الملاحقة التأديبية كآلية لحماية الوظيفة العامة).

<sup>1</sup>- رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص40.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص42.

# الفصل الأول

الملاحقة الجزائية كسالية لحماية

الموظفة العامة.

## الفصل الأول: الملاحقة الجزائية كآلية لحماية الوظيفة العامة.

بالرغم من نقل المشرع الجزائري لأغلب الجرائم الوظيفية من قانون العقوبات إلى قانون مستقل بذاته تجسد في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن سياسته في هذا القانون تغيرت جذريا واختلفت عن تلك المتبعة في قانون العقوبات فتراوحت في حدها الأدنى إلى إعادة صياغة جرائم الفساد الإداري الكلاسيكية وفي حدها المتوسط إلى توسيع نطاق بعض الأفعال إما في حدها الأقصى فقد وصلت إلى حد استحداث جرائم فساد جديدة على غرار تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع وتعارض المصالح.

إن استحداث قواعد قانونية بغرض مكافحة الفساد في الوظائف العامة خاصة المناصب العليا فيها هو عمل يدعوا إلى التفاؤل، غير أن المراهنة على نصوص التجريم الموجودة في قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد فقط ليست كافية بل يجب أن يهدف الإصلاح ليشمل قوانين أخرى مثل قانون الانتخابات والأحزاب السياسية ووضع آليات شفافة ونزيهة للوصول إلى السلطة مع توفير ضمانات فعالة، حيث يجب مراقبة طريقة تمويل الأحزاب السياسية لمنع تأثير هذا التمويل على أداء الموظفين لا سيما المنتخبين منهم وبالتالي محاربة الفساد قبل وجوده.<sup>1</sup>

كما أن سياسة التوسع في تجريم صور الفساد الإداري للحد من جرائم الوظيفة العامة لوحدها لا تكفي أيضا، وإنما يجب تدعيمها بنظام إجرائي وقمعي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين ومحاكمتهم واسترداد عوائد نشاطهم الإجرامي<sup>2</sup>، ولما كانت جرائم الفساد بصورة عامة والفساد الإداري بصورة خاصة تتميز بجملة من الخصائص التي تجعل من معاينتها وردعها أمرا بالغ الصعوبة تعين على الدول سن قوانين خاصة لها وإرفاقها باليات والميكانيزمات لتسهيل متابعة هذه الجرائم في داخل القطر الواحد أو حتى في الخارج، وهنا مجال خصب للتعاون الدولي من أجل استرداد الموجودات وكذا وضع أحكام جديدة خاصة بالحجز وتجميد ومصادرة العائدات الإجرامية.

نتناول في هذا الفصل الملاحقة الجزائية كآلية لحماية الوظيفة العامة التي تتجسد على مستويين أحدهما داخلي على المستوى الوطني (المبحث الأول إعادة النظر في القواعد العامة للملاحقة الجزائية) وآخر على المستوى الدولي (المبحث الثاني: التعاون القضائي الدولي).

<sup>1</sup>-Mireille delmas-marty, criminalite economique et attente a la dignite de la personne, copyright 2001 edition de la maison des science de l'homme, paris, france 132.

<sup>2</sup>- عقيلة خالف، الحماية الجنائية للوظيفة الادارية، اطروحة مقدمة لنيل شهادة ال دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009، ص316.

## المبحث الأول: إعادة النظر في القواعد العامة للملاحقة الجزائية.

بعد البحث في النصوص القانونية الإجرائية نجد أن إجراءات المتابعة في الجرائم الماسة بالوظيفة العامة تخضع للقواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات الجزائية<sup>1</sup> وهذا منذ ارتكاب الجريمة وتحريك الدعوى العمومية إلى إجراءات التحري الأولية والتحقيق الابتدائي وانتهاء بالمحاكمة إلا أنه في إطار تدعيم النظام الإجرائي لمكافحة هذا النوع من الجرائم أضفت مختلف التشريعات حماية خاصة للوظيفة العامة من خلال إجراءات المتابعة القضائية.

المقصود بإجراءات المتابعة الجزائية تلك الشكليات القضائية في الدعوى العمومية الناشئة عن ارتكاب جريمة من الجرائم المعاقب عليها جزائياً، بدء بتحريك الدعوى العمومية من طرف السلطات المخولة قانوناً إلى غاية تطبيق العقوبات المقررة<sup>2</sup>.

لضمان حماية الوظائف العامة من أي اعتداء يطلها لأبد من وجود نظام إجرائي فعال ومتكامل لملاحقة المتهمين بإحدى صور الفساد ومن بين أهم المستجدات التي تم ادخلها في هذا المجال إزالة العقوبات أمام الملاحقة الجزائية في الجرائم الماسة بالوظيفة العامة (المطلب الأول: إزالة العقوبات أمام الملاحقة الجزائية) من خلال إلغاء قيد الشكوى في تحريك الدعوى العمومية والتخلي في بعض الجرائم عن قرينة البراءة<sup>3</sup> وتدعيم نظام التقادم، كما أزال المشرع بعض العقوبات التي كانت حاجزاً أمام الملاحقات القضائية للمتهمين بجرائم الفساد الإداري خاصة الحصانات الوظيفية و مبدأ السرية المصرفية (المطلب الثاني استحداث آليات جديدة للتحري والبحث في الجرائم الماسة بالوظيفة العامة)، وأيضاً تتجسد في تقوية رقابة النيابة العامة على أعمال الضبط القضائي ومنح سلطات الاستثنائية لقاضي التحقيق وكذا تطبيق أساليب الخاصة للبحث والتحري، تتجسد من خلال إعادة صياغة جرائم

<sup>1</sup>-الامر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية معدل ومتمم بالأمر رقم 15-02 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، المتضمن تعديل وتنظيم قانون الإجراءات الجزائية.

<sup>2</sup>-عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص236.

<sup>3</sup>-محمد مرزوق، التهام وعلاقته بحقوق الانسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2008. ص08.

الأصلية في قانون مستقل وتطبيق أحكام عقابية خاصة مقررة للجرائم المضرة بالوظيفة العامة (المطلب الثالث: تبني سياسة جزائية جديدة لحماية الوظائف العامة).

### المطلب الأول: إزالة العقوبات أمام الملاحقة الجزائية.

نظرا لخصوصية الجرائم الوظيفية بوصفها جرائم مالية تتم خفية وتتميز بالطابع التقني كما أنها ذات طابع دولي ترتبط بالجريمة المنظمة وتبييض الأموال والتهريب وغيرها من الجرائم العابرة للحدود، سعت جل الدول إلى إقامة نظام إجرائي فعال ومتكامل بإزالة بعض العقوبات التي تعترى عمليات التحري والبحث والتحقيق والمتابعات القضائية للجرائم الوظيفية تتجلى أساسا في الحصانات الوظيفية (الفرع الأول: الحصانة الوظيفية كقيد للملاحقة الجزائية) وتحرير متابعة هذه الجرائم من قيد الشكوى (الفرع الثاني: الشكوى كقيد لتحريك الدعوى العمومية) ومسألة التقادم (الفرع الثالث: مسألة التقادم في الجرائم الماسة بالوظيفة العامة) ومبدأ السرية المصرفية (الفرع الرابع: الخروج عن مبدأ السرية المصرفية في الملاحقة الجزائية)، وهذا كله لضمان فعالية إجراءات المتابعة في هذا النوع من الجرائم.

### الفرع الأول: الحصانة الوظيفية كقيد للملاحقة الجزائية.

لعل أكبر عقبة تواجه إجراءات المتابعة الجزائية للموظف العام تتعلق بالحصانة الوظيفية التي يتمتع بها رجال الإدارة خصوصا وان ظاهرة الفساد الإداري تزدهر في القطاعات العامة المعنية بهذه الحصانة، بما توفره من غطاء يحد من ملاحقتهم ويحول دون وصول سلطات المتابعة إليها إلا بإتباع إجراءات خاصة، ما يبطل من عمليات التحقيق ويمنع من الحصول على الأدلة وبالتالي طمس آثار الجريمة.

متابعة الموظف العام في النظام القانوني الجزائري تعرف سلسلة من الإجراءات الطويلة والمعقدة فهل يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>1</sup> من الآليات ما يساعد على تذليل العقبات التي تواجه السلطات المعنية بالمتابعة.

<sup>1</sup> -قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر 14 مؤرخة 2006/03/08 متمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 غشت سنة 2010 ج ر 49 مؤرخة 2010/09/01 ومعدل ومتمم بالقانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 غشت سنة 2011 ج ر 44 مؤرخة في 2011/08/10.

## البند الأول: أنواع الحصانة الوظيفية.

تعترف كل الدول القانونية بنظام الحصانة الوظيفية، غير أن لكل منها نظامها الخاص بها تجسده من خلال قوانينها طبقاً للنظام العام السائد بها، وليسير هذا النظام وجب توفيقاً لحصانة للقائمين به، في هذا الصدد منح المشرع الجزائري على غرار الأنظمة المقارنة الحصانة لممثلي الشعب في البرلمان بغرفتيه وأورد بعض القيود على المتابعة الجزائية للجرائم والجنح المرتكبة من طرف أعضاء الحكومة والقضاة وبعض الموظفين، وسنتعرض ذلك كما يلي:

### أولاً- الحصانة الدبلوماسية:

الحصانة التي يتمتع بها الدبلوماسي تكون بمثابة تقديس لمهنته التي يقوم بها من أجل تأمين الاتصال والاحتكاك بين الشعوب، التي تقتضيها ظروف الحال لتيسير أداء مهمته بأكمل وجه<sup>1</sup>.

فتمتع السفير بالحصانة أثناء تأديته مهنته أصبح عرفاً مستقراً في العلاقات الدبلوماسية في مراحلها الأولى قبل فجر التاريخ، حيث كان قتل السفير أو إلحاق الضرر أو أهانته سبباً جدياً في بدء القتال من جانب قبيلته، كما أن بعض القبائل كانت تعاقب بالقتل من يقتل المبعوث إليها أو يُهينه كقبائل الناهو في أمريكا الوسطى<sup>2</sup>.

إلى جانب حرمة المبعوث الدبلوماسي الشخصية، فإن له حصانة قضائية تُعفيه من الخضوع لقضاء الدولة الموفد إليها طوال مدة عمله فيها، وذلك يعتبر ضماناً لاستقلاله حتى يتسنى له ممارسة مهامه والقيام بأعباء وظيفته بمنأى عن السلطان القضائي للدولة الموفد إليها، فيضمن بذلك عدم خضوعه للإجراءات القضائية التي تتخذ ضد سائر الأفراد العاديين<sup>3</sup>.

الجدير بالذكر أن الحصانة القضائية تعتبر من أهم القيود الواردة على حرية الدولة عند تنظيمها لقواعد الاختصاص الدولي، فهي تمنح لأشخاص معينة وليس للجميع وذلك بهدف تمكين من يتمتع بها

<sup>1</sup> علي حسين الشامي، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، 2001، ص418.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص425.

<sup>3</sup> صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، 1995، ص766.

من العمل بحرية واطمئنان بعيداً عن تدخل السلطات القضائية للدولة المستقبلية ولكي لا تتخذ الدول قضاءها ستاراً لمراقبة تصرفات مبعوثي الدول ذات السيادة، فلا جدال في أن الوظيفة الدبلوماسية سوف تكون عرضة للخطر إذا ما سمح للسلطات المختصة في الدولة الموفد إليها بالقبض على المبعوث الدبلوماسي ومحاكمته وحبسه<sup>1</sup>.

الهدف من الحصانة الدبلوماسية هو ضمان الاستقلالية التامة للموظف الدبلوماسي للتفرغ الحر لمهامه دون أي تدخل من قبل السلطات القضائية للدولة المستقبلية طيلة فترة إقامته فيها، إلا أن هذا لا يعني إطلاق حرية للمبعوث الدبلوماسي في مخالفة قوانين الدولة الموفد إليها ولوائحها، طالما أنه قد ضمن الإعفاء من الخضوع للقضاء، بل يتوجب عليه احترام القوانين والنظم واللوائح والعادات الدولية الموفد إليها، هذا ما أكدته المادة 41 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية<sup>2</sup> لعام 1961 في فقرتها الأولى بأنه " يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات مع عدم الإخلال بها، احترام قوانين الدولة وأنظمتها كذلك يجب عليهم عدم التدخل في شؤونها الداخلية"<sup>3</sup>.

وعليه فالحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي ليست حصانة مطلقة إنما هي إعفاء مؤقت من القضاء الإقليمي للدولة الموفد إليها، وذلك لأن الدبلوماسي يظل خاضعاً لقانون دولته ولولايتها القضائية ويمكن مسأله أمام محاكمها عما يتمتع عن قضاء الدولة الموفد إليها النظر فيه نتيجة الحصانة القضائية، وهذا ما تؤكدته المادة 31 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 إذا جاء فيها أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي في الدولة الموفد إليها لا تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة الموفدة<sup>4</sup>.

يجدر بالمبعوث الدبلوماسي احترام اللوائح الإدارية ولوائح البوليس التي تستهدف المحافظة على النظام العام والسلامة العامة داخل إقليم الدولة مثل الأحكام الخاصة بالبناء التي تفرض شروطاً

<sup>1</sup>-عاطف فهد المغاريز، الحصانة الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 104.

<sup>2</sup>-اتفاقية فيينا لسنة 1961 والتي انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 64-84 ألتاريخ في 1964/03/04 المتضمن المصادقة على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المؤرخة في 18/04/1961 الجريدة الرسمية رقم 29 الصادرة في 1964/04/07.

<sup>3</sup>-صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص 766.

<sup>4</sup>-عاطف فهد المغاريز، المرجع السابق، ص 105.

وأوضاعاً معينة لإقامة المباني وهدمها تأميناً للسلامة ومراعاة لنظام المدن، وقوانين المرور ولوائح وقوانين الصحة العامة وما شابه ذلك، كما يتعين على المبعوث الدبلوماسي الالتزام بإجراءات الأمن التي قد تفرضها الدولة الموفد إليها في ظروف خاصة مثل حظر ارتياد مناطق معينة أو حظر التجوال في أوقات محددة<sup>1</sup> وخلاصة القول أن الحصانة القضائية هي إعفاء أو استثناء أو عدم خضوع المبعوث الدبلوماسي للاختصاص القضائي المحلي للدولة المعتمد لديها

## ثانياً- الحصانة القضائية:

اختلف الفقه حول وضع تعرف جامع مانع للحصانة القضائية حيث انقسم بين موسع ومضيق لمفهومه تبعاً لاختلاف الأحكام والقوانين التي تحكمه وتتنوع الجهات القضائية، ذهب فريق من الفقه إلى تعريف الحصانة القضائية بأنها تعني مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل وبذلك تداخلت نصوص الحصانة القضائية في قانون الإجراءات الجزائية ومبدأ عدم القابلية للعزل الموجودة في القوانين المنظمة لمهنة القضاء، رغم هذا الاختلاف في الصادر إلا إنهما يشتركان في اعتبارها ضماناً للقضاة

يعرفها الدكتور جلال ثروة بأنها عدم جواز تحريك الادعاء العام للدعوى العمومية إلا بعد استئذان لجنة خاصة مستقلة من قضاة، أو هي حصول النيابة العامة على إذن سابق قبل تحريك الدعوى العمومية ضد احد القضاة أو احد أعضاء الادعاء العام لاتهامهم بارتكاب جريمة، يتضح من خلال هذا التعريف انه تم تضييق مفهوم الحصانة القضائية كثيراً حيث اقتصر على مرحلة رفع الدعوى وتحريكها فقط.

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بالحصانة القضائية نجد بان الحصانة التي فرضها القانون للقضاة تناولت أمرين هما إجراء القبض على القاضي وحبسه مؤقتاً والثاني سير إجراءات التحقيق ورفع الدعوى العمومية رغم أن الأمر الأول داخل في الثاني إلا أن القانون فصل فيهما وبين أحكام كل منهما.

<sup>1</sup>صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص766.

<sup>2</sup>Michell. ross, rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privilege and immunities, american university international law review vol. 4, 2011 –p 178.

<sup>3</sup>عبد العزيز بن أحمد بن محمد الصقري، نطاق الحصانة القضائية، محكمة القضاء الإداري، يونيو 2001، سلطنة عمان، ص05.



### ثالثاً- الحصانة البرلمانية:

تحرص معظم دساتير الدول باختلاف نظمها السياسية على الاعتراف بمبدأ الحصانة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية وذلك لتكثيفهم من أداء مهامهم التشريعية والرقابية بكل حرية واستقلال لجعلهم بمنأى عن أي ضغط أو متابعة قد تحول دون ممارستهم لمهامهم النيابية على الوجه الذي ينتظره منهم ناخبهم<sup>1</sup>.

عرف مبدأ الحصانة البرلمانية تطورات هامة على فترات تاريخية في مختلف النظم السياسية، ويعود الفضل في ظهوره إلى النظام البرلماني الإنجليزي خاصة مع ظهور المجالس المنتخبة، بعدها عرفت أحكام هذا المبدأ تطورات هامة وانتقل إلى مختلف الدول الغربية والعربية على مراحل كرسست الجزائر<sup>2</sup> مبدأ الحصانة البرلمانية في جميع دساتيرها وتعديلاتها المتعاقبة إذ خصصت لها مواد عملت على تأكيدها لأعضاء السلطة التشريعية باعتبارها وسيلة قانونية لضمان عمل تشريعي ورقابي سليم.

فالحصانة البرلمانية إقرار دستوري صريح يهدف إلى ضمان حسن سير العمل التشريعي، وسلامة العهدة النيابية من جميع أنواع وأشكال الضغوط والعوائق التي قد تحول دون ممارسة النائب لواجباته وأداء رسالته النيابية على أحسن وجه.

**الأولى:** عدم مؤاخذة أعضاء المجلس الشعب الوطني عما يبذونه من الأفكار والآراء في أعمالهم في المجلس أو في لجانها وهو ما يطلق عليه عدم المسؤولية البرلمانية

**الثانية:** عدم جواز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب -في غير حالة التلبس- إلا بإذن سابق من المجلس، وتزول الحصانة عن عضو البرلمان إذا ضبطت الجريمة في حالة تلبس إذ أن حالة التلبس هي حالة تسقط معها كل الحصانات لأن الجريمة تكون مؤكدة ومرتكبها معروف وبالتالي لا توجد أية شبهة أو مظنة للكيد والتلبس المقصود هنا هو المنصوص عليه في قانون الإجراءات الجنائية. بحالاته

<sup>1</sup>- شون حسينة الحصانة البرلمانية، م.م، عدد 5، جامعة محمد خيضر، الجزائر، د.س، ص 148.

<sup>2</sup>- الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية بموجب المادة 109 فقرة

1 من دستور 1996.

## البند الثاني: الامتياز القضائي في بعض الوظائف.

هو صورة لا يستفيد مرتكبوا الجرائم من عدم المسائلة الجزائية وإنما تخضع فيها المتابعة والتحقيق لإجراءات خاصة بموجب النصوص القانونية الإجرائية المعمول بها على اعتبار الوظائف التي يشغلونها ويترتب على مخالفة هذه الإجراءات البطلان المطلق للإجراء المخالف لها لتعلقها بالنظام العام ومعاقبة من خالفها طبقا للمادة 111 من قانون العقوبات<sup>1</sup>، والمواد 157، 158، 159، 530 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

من الناحية القانونية تم سن إجراءات خاصة بالمتابعة الجزائية لبعض الموظفين الذين يرتكبون أفعالا تكيف على أنها وقائع جرمية أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة حمايتها للوظيفة العامة، غير انه من الناحية الواقعية يعتبر إلية لعرقلة وتعطيل سير المتابعات القضائية لكبار المسؤولين ين في الدولة. أولاً-المتابعة الجزائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول:

تنص المادة 177 من الدستور الحالي<sup>2</sup> على إنشاء هيئة قضائية جديدة تدعي المحكمة العليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى كما تختص أيضا بمحاكمة الوزير الأول عن الجنيات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه وفقا للإجراءات التي يختص تحديدها القانون العضوي أما رؤساء الدول الأجنبية ملوكا كانوا أو رؤساء جمهوريات فانه لا يسري عليهم القانون الجنائي للبلاد المستضيف أثناء وجودهم على إقليمه وذلك احتراماً لسيادة دولتهم ويمتد هذا الإعفاء إلى أفراد أسرتهم وخدمهم.

---

<sup>1</sup>-المادة 111: (معدلة بالأمر رقم 75-47 المؤرخ في 17 يونيو 1975) يعاقب بالحبس لمدة ستة أشهر إلى ثلاث سنوات كل قاض أو ضابط بالشرطة القضائية يجري متابعات، أو يصدر أمرا أو حكما أو يوقع عليهما، أو يصدر أمرا قضائيا ضد شخص متمتع بالحصانة القضائية في غير حالات التلبس بالجريمة دون أن يحصل قبل ذلك على رفع الحصانة عنه وفقا للأوضاع القانونية.

<sup>2</sup>-تنص المادة 177 من دستور 1996 على انه تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنيات والجنح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

يحدّد قانون عضويّ تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة.

تكلم التعديل الدستوري لـ 2016/03/07 عن أحكام تأسيس محكمة عليا للدولة لمحاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول ولم يتكلم عن المؤسسات باستثناء الإشارة إلى انه يتم تحديد تشكيلتها وتنظيمها وسيرها والإجراءات المتطلبة بموجب قانون عضوي، فلغاية اليوم لم تنشأ هذه المحكمة ولم يصدر هذا القانون العضوي.

### ثانيا- المتابعة الجزائية لأعضاء الحكومة والولاية:

نصت المواد من 573 إلى 581 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري على ضرورة إتباع إجراءات معينة بالنسبة للجرائم التي تقع من أعضاء الحكومة والقضاة وبعض الموظفين قبل أي إجراء من إجراءات المتابعة الجزائية ضدهم.

تتخصر الإجراءات التي نصت عليها المادة 573 التي جاء فيها " إذا كان عضو من أعضاء الحكومة أو احد قضاة المحكمة العليا أو احد الولاية أو رئيس احد المجالس القضائية أو النائب العام لدى مجلس قضائي، قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبة يحيل وكيل الجمهورية الذي يخطر بالقضية، الملف عندئذ، بالطريق السلمي، على النائب العام لدى المحكمة العليا فترفعه هذه بدورها إلى الرئيس الأول لهذه المحكمة، إذا ارتأت أن هناك ما يقتضي المتابعة، وتعين هذه الأخيرة احد أعضاء المحكمة العليا، ليجري التحقيق..."

يستفاد من هذا النص على ما يلي:

- أن إجراءات الامتياز القضائي تشمل أعضاء المحكمة العليا ومجلس الدولة والمجالس القضائية والنواب العامون ووكلاء الجمهورية ورؤساء المحاكم وقضاة التحقيق وقضاة الحكم.
- لا يجوز فورا اتخاذ إجراءات المتابعة الجزائية ضد عضو الحكومة أو أحد قضاة المحكمة العليا أو أحد الولاية أو أحد النواب العامون أو رؤساء المجالس القضائية لارتكابهم جناية أو جنحة أثناء أو بمناسبة مباشرة مهامهم<sup>1</sup>، إذ يجب على وكيل الجمهورية الذي أخطر بالقضية أن يحيل ملف القضية بالطريق السلمي على النائب العام لدى المحكمة العليا الذي يرفعه لرئيسها لأول إن رأى محلا للمتابعة وعندئذ يعين الرئيس الأول أحد قضاة المحكمة العليا للتحقيق في القضية متمتعا بكافة سلطات

<sup>1</sup>- عبد الله أوهايبية، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، المرجع السابق، ص 119 .

قاضي التحقيق المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، مع الإشارة إلى أنه حسب النص العربي للمادة 573 أعلاه، فإن الرئيس الأول للمحكمة العليا هو الذي يعين العضو المحقق، وهو الأصوب في رأبي خلافا للنص الفرنسي حيث نجد النائب العام هو الذي يعين هذا العضو.

أما إذا كان الاتهام موجه لأحد أعضاء المجلس القضائي أو رئيس محكمة أو وكيل جمهورية أرسل الملف بنفس الإجراءات إلى النائب العام للمحكمة العليا الذي يرفعه لرئيسها الأول إن رأى وجها للمتابعة وعندها يندب الرئيس الأول قاضيا للتحقيق من خارج دائرة الاختصاص القضائية التي يباشر فيها المتهم أعمال وظيفية.

يستشف من هذه النصوص أن عملية المتابعة الجزائية تخضع للإجراءات العادية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية باستثناء الجهة التي تحقق في القضية التي تكون بمعرفة المحكمة العليا.

### ثالثا- المتابعة الجزائية لأحد أعضاء المجالس القضائية ورئيس محكمة أو وكيل الجمهورية:

في مثل هذه الحالة حسب المادة 575 يتعين على وكيل الجمهورية المخاطر بالقضية إحالة الملف بالطريق السلمي على النائب لدى المحكمة العليا الذي يرفعه بدوره إلى الرئيس العام لهذه المحكمة<sup>1</sup> ولهذا الأخير أن يندب قاضي التحقيق مت خارج دائرة اختصاص المجلس الذي يعمل فيه القاضي المتابع، كما أن هذه الحصانة عامة بالنسبة لرجال السلطة القضائية، أي أنها تتضمن الجرائم التي ترتكب أثناء قيام القاضي لوظيفته أو سببها أو خارج نطاقها حتى ولو استقال أو عزل من وظيفته بعد ارتكاب الحادث حفاظا على هيبة وكرامة السلطة القضائية.

### رابعا- المتابعة الجزائية لقضاة المحاكم الابتدائية أو ضباط الشرطة القضائية:

حسب المادة 576 من قانون الإجراءات الجزائية إذا كان الاتهام يخص أحد أعضاء المحكمة ماعدا الرئيس أو وكيل الجمهورية يرسل ملف القضية إلى النائب العام لدى المجلس القضائي الذي

<sup>2</sup> - المادة 575 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري

يعرض الأمر على رئيس المجلس إن رأى أن هناك محلاً للمتابعة وعندئذ يختار الرئيس محقق خارج اختصاص الجهة التي يعمل فيها القاضي المتابع وفيها يخص ضباط الشرطة القضائية فتسري عليهم نفس قواعد السابقة بقضاة المحاكم الابتدائية وفقاً لأحكام المادة 577 من نفس القانون كما أن هذه الحصانة لا تشمل سوى الجنايات والجرح التي يرتكبها رجال السلطة القضائية دون المخالفات لتفاهتها وهو ما جرى به العمل بمعظم القوانين ومنها الفرنسي والمصري.

### الفرع الثاني: الشكوى كقيد لتحريك الدعوى العمومية.

الشكوى هي إعلان المجني عليه عن إرادته في أن تتخذ الإجراءات الجنائية الناشئة عن الجريمة فتكون بمثابة تبليغ من المجني عليه أو من يقوم مقامه إلى السلطات العامة عن جريمة وقعت عليه. كما أكد الفقهاء أن الشكوى هو تقدير المشرع أن المجني عليه في بعض الجرائم أقدر من النيابة العامة على تقدير ملائمة اتخاذ الإجراءات الجنائية.

تعتبر من العرافيل التي كان يعرفها قانون العقوبات في المادة 119 الملغاة، حيث كانت النيابة العامة مقيدة، لارتباط إجراءات المتابعة بضرورة وجود الشكوى أو إذن في بعض الحالات.

لم يشترط قانون مكافحة الفساد تقديم شكوى، أو إتباع إجراءات خاصة من أجل المتابعة، فإن متابعة الموظف العمومي عملياً، تتم بمجرد إخطار يوجه من طرف النيابة العامة إلى الإدارة التي يتبعها، ويمكن لهذه الأخيرة أن تقرر وقفه عن العمل في انتظار ما تسفر عنه الملاحقات الجزائية.

وكذلك يمكن أن تتم المتابعة بناء على التقارير التي توجهها خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها جهة متخصصة في التحقيق حول العمليات المالية المشبوهة، إلى وكيل الجمهورية. غير أنه بالنسبة لجرائم تبييض الأموال أورد القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال في مادته الخامسة شرط للمتابعة، إذ نصت على أنه لا يمكن اتخاذ إجراءات المتابعة الجزائية، إلا إذا كانت

الأفعال الأصلية المرتكبة في الخارج تكتسي طابعا إجراميا في قانون البلد الذي ارتكبت فيه، وفي القانون الجزائري.<sup>1</sup>

غير أن السؤال يطرح نفسه بخصوص المتابعة القضائية من اجل جريمة تعارض المصالح، بما أن نص المادة 34 من قانون مكافحة الفساد لا يلزم السلطة الرئاسية للموظف العمومي بتقديم شكوى بشأن هذه الجريمة من اجل تحريك الدعوى العمومية، فكيف يتسنى لسلطة المتابعة مباشرة الإجراءات الضرورية في أحسن الأحوال.

تجدر الإشارة هنا إلى انه باعتبار الشكوى استثناء عن القاعدة العامة فإنه يجب أن ينص المشرع عليها بنص خاص، وهذا ما فعله المشرع الجزائري في نص المادة 119 من قانون العقوبات في الأمر 09/01 المؤرخ في 2001/06/26 ونخلص من ذلك أن وكيل الجمهورية أي النيابة العامة لا تستطيع القيام بتحريك الدعوى العمومية في جريمة اختلاس الأموال الواقعة على المؤسسات العمومية الاقتصادية إلا بناء على شكوى. وهو نفس ما جاء في المادة 06 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية.

أما عن الإجراءات المسموح بها في مثل هذه الحالة فانه إذا تم النص في القانون على وجوب الشكوى عند التحريك فقط، فإن مرحلة جمع الاستدلالات من طرف الضبطية القضائية لا تدخل ضمن إجراءات المتابعة القضائية، ولهذا يجوز أن تقوم الضبطية القضائية بجمع المعلومات بالنسبة لهذه الجريمة، وهذا لأن مرحلة الاستدلالات لا تدخل ضمن إجراءات الدعوى الجنائية ولهذا فإن النيابة

---

<sup>1</sup>-المادة 06 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية التي استحدثت بموجب تعديل 2015، ليست ذريعة لعدم تحرك القضاء لمواجهة الوزراء والحكومة السابقة كما يشاع، المادة تتحدث عن مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تخضع للقانون التجاري فقط، ولم تتطرق لمؤسسات الدولة، ومنه الدعوى العمومية تحرك بصفة عادية ضد افراد الحكومة السابقة، بدون اي شرط اوقيد، اي وكيل جمهورية المختص يستطيع تحريك الدعوى واستدعاء المشتبه فيهم مادام انهم يمارسون وظائفهم ولا يتمتعون باي حصانة ولا يخصهم القانون باي استثناءيبقى المؤسسات العمومية الاقتصادية مثل البنوك يشترط تحريك الدعوى العمومية فيها شكوى من طرف الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المعنية، هذا ماتنص عليه المادة 6 مكرر في فقرتها الاولى ...اما الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على ان يتعرض اعضاء الهيئات الاجتماعية لعقوبات جزائية في حال عدم تبليغهم عن الجرائم التي على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية، فان هذه الفقرة تسمح للقضاء بالتحرك بدون قيد او شكوى، وذلك بأن يستدعي اعضاء الهيئة الاجتماعية اولا للتحقيق وفي حال ثبت ان المؤسسة كانت محلا لجرائم سرقة او ضياع اموال عمومية او خاصة فانه في هذه الحالة يدين القضاء الهيئات الاجتماعية والدعوى العمومية تتحرك تلقائيا ضد المسيريين...

العامّة عندما تتصل بمحضر من طرف الضبطية القضائية دون شكوى فإنها تقوم بالحفظ في حالة أن المجني عليها هي مؤسسة عمومية اقتصادية.

### الفرع الثالث: مسألة التقادم في الجرائم الماسة بالوظيفة العامّة.

إن حصر إمكانية تحريك الدعوى العمومية بشأن جرائم الفساد بالنيابة العامّة، قد يؤدي إلى إسقاط الكثير من هذه الجرائم بالتقادم الزمني ولا سيما جنح الفساد، التي تنقضي بمرور ثلاث سنوات من يوم اقتراف الجريمة طبقاً للمادة 854 ق.إ.ج، ما عدا الحكم الخاص الوارد بنص المادة 08 ق.إ.ج بشأن تقادم جريمة الرشوة.

جاءت المادة 54 من قانون مكافحة الفساد في فقرتها الأولى، بحكم مميز يتمثل في عدم تقادم جرائم الفساد، وربطت تحقق ذلك بتحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن. ومعنى ذلك وبمفهوم المخالفة لما تكون الأفعال المجرمة قد وقعت خارج الوطن، بمعنى تكون عائدات الجريمة بعيدة أصلاً ومنذ البداية عن أيدي العدالة الجزائية، فتطبق عندئذ القاعدة العامّة المنصوص عليها بالمادة 08 من ق.إ.ج بنصها: تتقادم الدعوى العمومية في مواد الجنح بمرور ثلاث سنوات كاملة من يوم اقتراف الجريمة إذا لم يتخذ في تلك الفترة أي إجراء من إجراءات التحقيق أو المتابعة وفي هذه الحالة الأخيرة يبدأ سريان مدة التقادم المذكورة من تاريخ آخر إجراء تم اتخاذه.

إلى غاية هنا فلا إشكال، إلا أن الأمر الذي خلق التعقيد والتناقض بين النصوص القانونية، هو وجود نص المادة 08 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية، التي لم تضع حدوداً لتقادم الرشوة واختلاس الأموال العمومية<sup>2</sup> فما جاءت به من تأبيد الجريمة يتعارض تماماً مع المبدأ المكرس في المعاهدات والمواثيق الدولية، ولذلك يستحسن إلغاؤه، وقد نادى بذلك العديد من القضاة الممارسين في الميدان القضائي.

<sup>1</sup> -المادة 06 مكرر: "لا تحرك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو ذات الراس مال المختلط عن أعمال التسيير التي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة إلا بناء على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع الساري المفعول.

يتعرض أعضاء الهيئات الاجتماعية للمؤسسة الذين لا يبلغون عن الوقائع ذات الطابع الجزائي للعقوبات المقررة في التشريع الساري المفعول"

<sup>2</sup> - ما يلاحظ هنا أن النسخة الفرنسية لهذه العبارة الأخيرة تتحدث عن *detournement de biens publics*.

بالإضافة إلى ذلك، فما يلتفت للانتباه هو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 54 التي سبق ذكرها من استثناء يخالف القاعدة العامة في تقادم الجرح، ويتعلق الأمر بمدة تقادم جنحة الاختلاس وأقصاها عشرة سنوات. وهذه الإطالة لا فائدة منها، لأنه قد تنقضي هذه المدة دون تحريك الدعوى العمومية، ويمكن اعتبار الحل الأمثل هنا، بان يجعل المشرع احتساب مدة التقادم من يوم اكتشاف الجريمة في ظروف تسمح بمتابعتها وبذلك فإن مدة التقادم حتى ولو كانت قصيرة فلا إشكال لان العبرة عندئذ بتاريخ اكتشاف الجريمة.

### **الفرع الرابع: الخروج عن مبدأ السرية المصرفية في الملاحقة الجزائية.**

المقصود بالسرية المصرفية إلزام مسؤولي البنوك بعدم الإفصاح عن كل أمر أو واقعة تصل إلى علمهم بمناسبة تعاملهم مع العميل سواء أفضى بها العميل نفسه أو أستعلم عليها من غيره، ويخضع لهذا الإلتزام جميع الموظفين في البنك وقد أكدت لنا المادة 302 ق ع جزائري حماية المشرع الجزائري للسرية المصرفية كما أكدت لنا ذلك المادة 117 من الأمر 03/11.

### **البند الأول: نطاق السر المصرفي.**

يشمل السر المصرفي حساب العميل و رقمه، المبالغ الموجودة في حسابه، ودائع العميل، الخزينة الحديدية للعميل، القروض الممنوحة له.

هناك عدة اعتبارات على أساسها تم تقرير السرية المصرفية أهمها حماية الحق في الخصوصية بما فيها المالية والاقتصادية وكذلك حماية مصلحة البنك في كتمان أعماله وحماية المصلحة العامة وذلك بزيادة عدد المتعاملين مع البنك.

### **البند الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ السرية المصرفية.**

هناك بعض الاستثناءات التي ترد على مبدأ السرية المصرفية والتي تحول بدورها دون تحريك إجراءات الملاحقة الجزائية والإدارية بالرغم من إفشاء الأسرار المصرفية والتي تتمثل في:



## أولاً- رضى العميل.

إذا كان العميل هو سيد سره فهو الذي يملك حق إفشاء السر بإرادته لأنه من يملك الأكثر يملك الأقل فإذا قبل التنازل عن سره بالإفصاح عنه من قبل المصرف فهو يعد تنازلاً عن حقه الشخصي الذي له كامل الحرية في التصرف فيه.

## ثانياً- الإدلاء بالشهادة أمام القضاء.

الشهادة واجب قانوني لا يستطيع المطلوب للشهادة التخلف عن آداه لاسيما أمام القضاء الجزائي بل ويجبر الشاهد على الحضور للإدلاء بشهادته ولا يستطيع البنك الاحتجاج بالسر المصرفي في مواجهة القاضي الجزائي وهذا ما اخذ به المشرع الجزائري من خلال المادة 27 و 117 من قانون النقد والقرض.

## ثالثاً- حالة الإخطار بشبهة.

أدخل المشرع الجزائري بموجب القانون 05-01<sup>1</sup> واجب الإخطار بشبهة والذي يتعلق بتصريح بهوية العميل وكل العمليات التي يقوم بها والتي يشتبه في مصدرها ، ويعد هذا خروج عن السرية المصرفية والقانون وفر حماية لعمال البنوك في هذه الحالة.

## المطلب الثاني: استحداث آليات جديدة للتحري والبحث في جرائم الماسة بالوظيفة العامة.

إن وظيفة البحث والتحري هي موكلة أساساً إلى جهاز الضبط القضائي، ومن أجل القيام بهذه المهمة النبيلة والمعقدة المسندة إليه لا بد من أن يتحلى أفرادها بمبادئ النزاهة والحياد حتى يتمكن من التغلب على الشبهات وبعض صور الانحرافات التي قد تمسه وتدخله في نطاق الفساد هو كذلك<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-القانون 05-01 والمؤرخ في 06 فبراير 2005 يتعلق بالوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها ج ر رقم 11 والمعدل والمنتم بالأمر رقم 12-02 المؤرخ في 13 فبراير 2012 ج ر رقم 8.

<sup>2</sup>-عقيلة بن لاغة، حجية ادلة الاثبات الجنائية الحديثة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص72.

## الفرع الأول: تقوية رقابة النيابة العامة على أعمال الضبط القضائي.

النيابة العامة هي أحد مكونات السلطة القضائية التي تتوب عن المجتمع، وتقوم بتمثيله، بهدف الحفاظ على أمنه والدفاع عنه وصيانة سلامته، ومحاربة الجريمة واستقصائها، والتحقيق فيها، وملاحقة مرتكبيها، وإحالتهم للمحاكم، كما أنها الجهة التي يعهد إليها بمهمة تمثيل الحق العام أمام القضاء، وتختص دون غيرها بتحريك الدعوى العمومية ومتابعة سيرها أمام المحاكم حتى يصدر فيها حكم قطعي (نهائي غير قابل للطعن) ومتابعة تنفيذه، وتتمتع النيابة العامة بسلطات التحقيق والادعاء والمرافعة أمام الجهات القضائية المختصة والإشراف على تنفيذ الأحكام الجزائية مما يجعل دورها فريدا مقارنة بالبيانات الأخرى الموجودة في الدول المجاورة.

يتم وضع مركز أعضاء النيابة في مكان وسط بين انتمائهم بحكم العمل وطبيعة الاختصاص إلى السلطة القضائية حيث أن لهم نفس مكانة القضاة في القانون، ويستمدون سلطاتهم من القانون مباشرة.

بالمقابل، فالعلاقة بين النيابة العامة والسلطة التنفيذية هي علاقة وطيدة جدا باعتبارها تشرف على الضابطة العدلية، فالنيابة العامة تمارس الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، كما أنها تشرف على السجون وأماكن التوقيف والاحتجاز وتنفيذ الأحكام الجزائية، وتتلقى الشكاوي والإخباريات التي ترد إليها، وتحقق فيها، وهي التي يقوم بإحالة المتهمين إلى القضاء.

## البند الأول: اختصاصات النيابة العامة.

للبحث في اختصاصات النيابة العامة لا بد من الرجوع إلى ما قرره المشرع الجزائري من أنه قد أناط مهمة التحقيق لقضاة متخصصين وهم قضاة التحقيق بينما منح لقضاة النيابة العامة سلطة الادعاء، من هنا يتبين لنا الاختصاص الأصلي للنيابة العامة هو الادعاء، في حين نجده قد خص قضاة النيابة العامة على سبيل الاستثناء القيام ببعض إجراءات التحقيق، وبجدر بنا في هذا المقام أن نتعرض لاختصاصات النيابة العامة كسلطة اتهام وكذا اختصاصها كسلطة تحقيق.

واختصاصات النيابة العامة يتمثل بوجه عام في وظيفة الادعاء ابتداء من تحريك الدعوى ومباشرتها، وبناءا على المادة 36 فان وكيل الجمهورية يقوم بما يلي:

- تلقي الشكاوى والمحاضر والبلاغات ويقرر ما يتخذ بشأنها.
- يباشر بنفسه أو يأمر باتخاذ جميع إجراءات للبحث والتحري عن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات.
- يدير نشاط ضباط الشرطة القضائية ويراقب تدابير الوقف للنظر.
- يبلغ الجهات القضائية المختصة بالتحقيق أو المحاكمة التي تنظر فيها أو تأمر بحفظها بقرار قابل دائما للإلغاء.
- يبدي أمام الجهات القضائية ما يراه لازما من طلبات.
- يعمل علي تنفيذ قرارات التحقيق وجهات الحكم.

#### البند الثاني: توسيع الاختصاص المحلي للنياحة العامة.

أضحت جرائم الفساد من أكبر المشكلات العالمية وأصبحت أثارها عابرة للحدود و أضحت مشكلة تؤرق كل الدول بدون استثناء وامتد تأثير هذه الظاهرة إلى كل المؤسسات سواء أكانت محلية أو دولية، لأن الفساد هو العقبة الرئيسية أمام السير الحسن للمرافق الإدارية واستمرارية تقديم الخدمات للمواطنين على قدم المساواة<sup>1</sup>، ودون إهدار المال العام الموضوع في عهدة أعوان الدولة من موظفين عموميين، ومن اجل ذلك تعتبر الجهود الإقليمية والاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، التي أبرمت بين دول العالم هي القاعدة والمرتكز الذي بنيت عليه الجهود الدولية لمواجهة الفساد بمختلف صورته<sup>2</sup>.

لا يكفي لبيان اختصاص المحاكم الجزائية تحديد فئة المحاكم التي تختص بنظر الدعوى على أساس شخص الجاني والمجني عليه أو على أساس نوع الجريمة ودرجة جسامتها، وإنما يجب أيضا تحديد أي محكمة من بين محاكم التي هي من نظام واحد ومن درجة واحدة تكون صالحة للفصل فيها، ذلك أن المحاكم تتوزع على مناطق الدولة المختلفة ويتحدد لكل منها حدودا جغرافية أو إدارية، بحيث لا يجوز لها الخروج عن منطقة الصلاحية المعينة لها.

<sup>1</sup>-فاطمة الزهراء فيوم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008. ص 09.

<sup>2</sup>-عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، دار نهضة مصر للنشر، القاهرة، 2015، ص 175.

تشكل النيابة العامة<sup>1</sup> من مجموعة قضاة تختص بوظيفة المتابعة والادعاء ضمن اختصاص إقليمي محدد بنص القانون، والاختصاص الأصيل للنيابة العامة هو تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها لهذا يجب أن تلتزم الحدود الإقليمية في عملها وأن تقوم بعملها باعتبارها جهاز من أجهزة الدولة يسعى إلى الحقيقة مدفوعاً بمقتضيات المصلحة العامة.

عمل المشرع الجزائري وبموجب القانون رقم: 15-02 على تعديل أحكام المادة 37 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك بإضافة فقرة ثانية للمادة وجاء فيها:

يتحدد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية بمكان وقوع الجريمة، وبمحل إقامة أحد الأشخاص المشتبه في مساهمتهم فيها أو بالمكان الذي تم في دائرته القبض على هؤلاء الأشخاص حتى ولو حصل هذا القبض لسبب آخر.

يجوز تمديد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية إلى دائرة اختصاص محاكم أخرى، عن طريق التنظيم<sup>2</sup>، في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف<sup>3</sup>، انطلاقاً من نص المادة المذكور أعلاه ينعقد الاختصاص الموسع للأقطاب الجزائية، ومنه يتوسع الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية كلما تعلق الأمر بالتحري والتحقق بشأن الجرائم المذكورة على سبيل الحصر في المادة 37<sup>3</sup> من قانون الإجراءات الجزائية<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>- علي محسن شاذان، دور النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في النظام الإجرائي اليمني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 01، 2011-2012، ص 43.

<sup>2</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 06-348 مؤرخ في 05 أكتوبر سنة 2006 يتضمن تمديد اختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق. ج ر 63 مؤرخة في 08/10/2006.

<sup>3</sup>- المادة 37 من ق إ ج ج " يتحدد الاختصاص الإقليمي لوكيل الجمهورية بمكان وقوع الجريمة، وبمحل إقامة أحد المشتبه في مساهمتهم فيها أو بالمكان الذي تم في دائرته القبض على أحد هؤلاء الأشخاص حتى ولو حصل هذا القبض لسبب آخر، يجوز تمديد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية إلى دائرة اختصاص محاكم أخرى، عن طريق التنظيم، في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف.

<sup>4</sup>- نجانة غانية، التحري الجنائي بالتقنية الحديثة وأثره على الحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، ص 79.

## الفرع الثاني: السلطات الاستثنائية لقاضي التحقيق.

يعين قاضي التحقيق بموجب القانون الصادر في 01-08 بمرسوم رئاسي لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد وتنتهي مهامه ويعفى بمرسوم رئاسي أيضا حسب المادة 39 من قانون إجراءات جزائية، بينما كان قبل هذا التعديل يعين بقرار من وزير العدل.

فقاضي التحقيق هو ضمن الهيئة القضائية، يناط به إجراءات البحث والتحري فهو من قضاة الحكم، بمعنى انه قد يقوم زيادة على التحقيق بوظائف قاضي الحكم عند الضرورة، إلا انه لا يجوز له أن يحكم في قضية قام بالتحقيق فيها حسب المادة 38 من قانون الإجراءات الجزائية.

التي تنص على: "يناط بقاضي التحقيق إجراءات البحث والتحري ولا يجوز له أن يشترك في الحكم في قضايا نظرها بصفته قاضيا للتحقيق وإلا كان ذلك الحكم باطلا"...

## البند الأول: اختصاصات قاضي التحقيق.

الاختصاص هو مباشرة سلطة التحقيق وفقا للقواعد التي رسمها القانون، فهو عبارة عن الحدود التي بينها المشرع ليمارس فيها القاضي ولاية التحقيق بالنسبة للدعوى المعروضة عليه.

- يقوم اختصاص التحقيق على ثلاثة معايير.
- شخص مرتكب الجريمة، وهو الاختصاص الشخصي.
- نوع الجريمة، وهو الاختصاص النوعي.

مكان وقوع الجريمة أو محل إقامة مقترفها أو المكان الذي فيه مكان القبض عليه، وهو ما يعبر عنه بالاختصاص المحلي أو الإقليمي.

## أولاً - الاختصاص الشخصي.

القاعدة العامة هي أن قاضي التحقيق مختص بالنسبة لكافة المجرمين أيا كان وضعهم أو حالتهم العائلية أو جنسهم، غير أن المشرع استثنى من ذلك حالات معينة سن فيها قواعد خاصة نظراً للوظائف التي يزاولها بعض الأشخاص أو لمسؤولياتهم الشخصية<sup>1</sup>.

## ثانياً - الاختصاص النوعي.

القاعدة العامة أن قاضي التحقيق مختص بالبحث في كل الجرائم أيا كان نوعها وطبيعتها ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك.

يختص بنظرها جهات قضائية ذات طبيعة خاصة أو غير عادية كمحاكم الأحداث والمحاكم العسكرية ومجلس أمن الدولة والمجالس الخاصة بقمع الجرائم الاقتصادية والمجالس القضائية بالنظر في الجرائم الموصوفة بالأفعال الإرهابية أو التخريبية.

تعتبر القواعد المتعلقة بالاختصاص النوعي من النظام العام بحيث يترتب على مخالفتها النقص كامتناع قاضي التحقيق العادي من الشروع في إجراء التحقيق بشأن جناية وفقاً لطلبات النيابة العامة.

## ثالثاً - الاختصاص المحلي.

حدد المشرع القواعد العامة بالاختصاص المحلي في المادة 2. (من 40 ق.إ.ج) بقوله " يتحدد اختصاص قاضي التحقيق محلياً مكان وقوع الجريمة أو محل إقامة الأشخاص الذين ساهموا في اقترافها أو بمحل القبض عليهم حتى ولو كان هذا القبض قد حصل لسبب آخر، ومع ذلك يجوز في حالة الضرورة أن يمتد هذا الاختصاص بقرار وزاري إلى دائرة اختصاص محاكم أخرى.

<sup>1</sup>- سليمان بارش، مرجع سابق، ص.ص 103 - 106

<sup>2</sup>- جيلاني بغدادي، مرجع سابق، ص.ص 358 - 360.

يستفاد من النص أن الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق يتحدد في المكان الذي وقعت فيه الجريمة أو الذي يقيم فيه المتهم والذي يقع فيه القبض عليه ما لم يتخذ وزير العدل قرارا كتابيا لخلاف ذلك في حالة الضرورة.

القواعد المتعلقة بالاختصاص المحلي أو الإقليمي من النظام العام مثلها مثل القواعد الأخرى.

### **البند الثاني: توسيع الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق.**

تطبيقا لقاعدة الفصل بين وظيفتي المتابعة والتحقيق، لا يجوز لقاضي التحقيق أن يحقق في القضية من تلقاء نفسه بل يتعين أن ترفع إليه الدعوى من قبل غيره، ولا يحق له أن يحقق في القضية إلا ضمن قواعد اختصاص منصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية.

حدد المشرع القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص المحلي أو الإقليمي في قانون الإجراءات الجزائية لقاضي التحقيق، فيتحدد الاختصاص المحلي بالمكان الذي وقعت فيه الجريمة أو الذي يقيم فيه المتهم أو الذي يقع فيه القبض عليه.40

وحدد المشرع الجزائري الاختصاص الإقليمي لجهات التحقيق من خلال القانون رقم: 15-02 السالف الذكر ومن هذا المنطلق نصت المادة: 40 على ما يلي: "يتحدد الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق محليا بمكان وقوع الجريمة، أو بمحل إقامة أحد الأشخاص المشتبه في مساهمتهم في اقترافها أو بمحل القبض على هؤلاء الأشخاص حتى ولو كان هذا القبض حصل لسبب آخر يجوز تمديد الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق إلى دائرة اختصاص محاكم أخرى، عن طريق التنظيم، في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبيض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف."

وتم جاءت المادة 40 مكرر<sup>1</sup> من قانون الإجراءات الجزائية تعطي اختصاصا إقليميا موسعا لقاضي التحقيق كلما تعلق الأمر بالجرائم المذكورة أعلاه ومنه يصبح لقاضي التحقيق التابع لهذه المحكمة اختصاص إقليمي يتجاوز اختصاصه العادي.

### الفرع الثالث: تطبيق أساليب خاصة للبحث والتحري.

نصت المادة 37 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدعم في مجال التسرب طبقا لمقتضيات الفقرة الثالثة، التي أشارت إلى الحصانة بشأن المتابعة لشخص يقدم عوناً كبيراً للسلطات في عمليات البحث والتحري والتحقيق القضائي وكذلك المتابعات بشأن جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية، ومن الأساليب المنصوص عليها أيضاً في المادة 50 من هذه الاتفاقية: التسليم المراقب والترصد الإلكتروني والاختراق، ومن بين الأسئلة التي طرحت آنذاك حول الطبيعة القانونية لهذه الإجراءات، وهل هي محددة حصراً أم وردت على سبيل المثال؟

وقد تطرقت المادة المذكورة أعلاه إلى التعاون الدولي لمكافحة الفساد بمناسبة البحث والتحري، وركز النقاش على صفة المتحري عن هذه الجرائم، وكما هو مستقر عليه في القواعد العامة أن البحث والتحري هو من صميم عمل الضبطية القضائية كقاعدة عامة. إلا أن النقاش الأكثر حدة فيما يخص البحث والتحري يثور بالنسبة لحجية دليل إثبات الجريمة، وكذلك طرق تحصيله ليكون مقبولاً، ذلك لأن الحصول عليه بصورة غير شرعية يقصي حجيته بالضرورة، وقد كان الجواب أن تقنيات البحث والتحري الجديدة يجب أن تمر على موافقة القضاء، وإذاً تكون معتمدة طالما أن الغرض منها هو توفير الدليل الذي يقبل أمام القضاء. كما وقد ثار النقاش حول مدلول عبارة موافقة القضاء هل يقتصر الأمر على مجرد الموافقة أم يتعداه إلى جانب ذلك ليتم بأمر قضائي رسمي باستعمال تلك الأساليب .

بالرجوع إلى القواعد الإجرائية العامة، نجد أن البحث والتحري يتم عن طريق إجراءات محدودة، وفقاً لشروط قانونية مقيدة، وتوجه للتقصي عن أدلة إثبات الإدانة أو البراءة. فطبقاً للمادة 212 من قانون الإجراءات

<sup>1</sup> -المادة 40 مكرر " تطبق قواعد هذا القانون المتعلقة بالدعوى العمومية والتحقيق والمحاكمة أمام الجهات القضائية التي تم توسيع اختصاصها المحلي طبقاً للمواد 37 و 40 و 329 من هذا القانون، مع مراعاة أحكام المواد من 40 مكرر 1 إلى 40 مكرر 5 أدناه."



الجزائية<sup>1</sup>، باعتبارها القاعدة العامة للإثبات في المواد الجزائية، تجيز في الأصل الإثبات بأي طريقة من طرق الإثبات، وعليه يمكن اللجوء إلى وسائل علمية واسعة النطاق للكشف والتقصي عن الجرائم بصفة عامة، مع مراعاة عدم المساس بالحريات الفردية.

ونظرا لخطورة جرائم الفساد الإداري على توازن المجتمع وتنميته، وعلى فعالية الوظيفة الادارية ومكانتها في الدولة وعملا بأحكام هذه الاتفاقية، ابتكر المشرع على سبيل المثال أساليب خاصة للتحري تمثل جملة من القواعد الإجرائية غير المعروفة إطلاقا في المنظومة القانونية القديمة، تشمل الترصّد الالكتروني والاختراق والتسليم المراقب، وقد عرفها في المادة 56 من قانون مكافحة الفساد على النحو التالي: من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الالكتروني والاختراق على النحو المناسب، وبإذن من السلطة القضائية المختصة. وتعد للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب، حجيتها وأثرها على القاضي الجنائي في مجال تحديده مسؤولية مرتكبي الأفعال المكونة لجريمة من الجرائم المضرة بالوظيفة الادارية، بمعنى شرعية الدليل المتوصل إليه بهذه الطرق.

إن ما يبرر تلك الأساليب الخاصة في التحري وغيرها، في مجال محاربة أوجه الأضرار بالوظيفة الادارية، هو لا محالة طبيعة السلطات والصلاحيات الموكولة لفئة الموظفين العموميين، وبحكم الوسائل القانونية والمادية الموضوعة بين أيديهم وفي متناولهم، لضمان نشاط الوظيفة الادارية باضطراد وحسن سير المرفق العام، الذي من أهم أهدافه تقديم خدمات لعموم الناس دون تمييز. فإذا ما اخل هؤلاء بالتزام الحفاظ على أموال الدولة، والتزام ضمان تحقيق أغراض المرفق العام، فلا مناص من الاستعانة بوسائل علمية متجددة وتقنيات حديثة متطورة في التحري والاستدلال والتحقيق لمحاربة هذه التجاوزات الخطيرة. وهنا لا بد من إتاحة أساليب متعددة أمام المتحري من أجل تغطية أعماله، بحيث لا يخضع عمله في هذا المجال لأية قيود، ما عدا كشف الحقيقة ومراعاة مشروعية الوسيلة، وتحقيق نجاعة المتابعة الجزائية.

---

<sup>1</sup> نصت المادة 212 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري على " يجوز إثبات الجرائم بأي طريق من طرق الإثبات ما عدا الأحوال التي ينص فيها القانون على غير ذلك وللقاضي أن يصدر حكمه تبعا لاقتناعه الخاص. ولا يسوغ للقاضي أن يبني قراره إلا على الأدلة المقدمة في معرض المرافعات والتي حصلت المناقشة فيها حضوريا أمامه"

استخلاصا لما سبق ذكره، يتبين لنا أن قانون مكافحة الفساد نص على الأساليب الجديدة والتقنيات الفعالة في التحري وجمع الأدلة في جرائم الفساد كما سيأتي بالتفصيل، ليأتي القانون رقم 06-22 المؤرخ في 22-11-2006 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، ليعرفها ويبين ضوابطها بصفة محكمة، وتناولها كل على حده.

### البند الأول: اعتراض المراسلات والتقاط الصور وتسجيل الأصوات.

تعرف بأنها تتبع سري ومتواصل للمجرم أو للمشتبه به قبل وبعد ارتكابه للجريمة، ثم القبض عليه متلبسا بها، وتتم بتنشيط وسائل سلكية ولاسلكية، مع وضع قواعد تحدد الترتيبات المتعلقة بتسجيل الكلام أو التقاط الصور. وقد تطرقت لهذا الأسلوب المادة 65 مكرر 5 من قانون الإجراءات الجزائية<sup>1</sup>، وبموجبها يعمل به في جرائم الفساد عموما، بعدما تدارك المشرع الإغفال الذي ورد في نصوص المواد 37 و40 من قانون الإجراءات الجزائية، بعدم ذكر جرائم الفساد ضمن الجرائم التي يتسع فيها الاختصاص الإقليمي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق، وعليه بناء على النص المذكور أعلاه، يجوز لوكيل الجمهورية أثناء مرحلة التحقيق الابتدائي، أو إذا اقتضت ضرورات التحري في الجريمة المتلبس بها وفقا لسلطة الملائمة التي يتمتع بها،<sup>2</sup> كما يجوز لقاضي التحقيق المختص في حالة فتح تحقيق قضائي<sup>3</sup>، حيث وفي كلا الحالتين تتم العمليات المذكورة تحت المراقبة المباشرة لكل واحد منهما حسب الأحوال، وإذا قدر كل واحد منهما في حدود صلاحياته ضرورتها، فله الإذن بـ:

- اعتراض المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية.
- وضع الترتيبات التقنية دون موافقة المعنيين من أجل.

---

1- شكلت الاعتراضات الهاتفية ووسائل المراقبة، أساليب فعالة في ميدان التحري في العشرية الماضية. ولكن مواقف التشريعات المقارنة متباينة فبعض التشريعات القليلة التي تأخذ بتفسير الاعتراضات الهاتفية: الو.م.ا كندا وإيطاليا، فان معظم الأنظمة القضائية متكئة بخصوص هذه النقطة. وبالرغم من غياب التفسير القانوني، فان الاعتراضات بالتصنعت تعتبر جزءا لمكالمة هاتفية بين شخصين بواسطة وسائل تكنولوجية.

2- لما تتمتع به النيابة العامة من سلطة الاتهام والإشراف الإداري والوظيفي على الضبطية القضائية في البحث والتحري عن الجرائم.

3- وتبرير هذه السلطة الممنوحة لقضاة التحقيق، للأمر بالأساليب الجديدة للبحث والتحري ومتابعة أشكال الإجرام المنظم، نظرا لما لهم من صلاحيات وسلطات واسعة في هذا المجال.

• النقاط وبث وتثبيت وتسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية في أماكن خاصة أو عمومية.

• النقاط صور لشخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة وتتم هذه العمليات باستعمال التقنيات التالية:

• الملاحظة والمتابعة للأشخاص الأشياء أو الوضعيات على المدى القريب المتوسط والبعيد بواسطة وسيلة تقنية أو بدونها.

• تحديد المكالمات الهاتفية وتسجيلها بغية الاطلاع على محتوى الأساليب الأخرى للاتصالات.

• استعمال التصوير وتسجيل الفيديو.

• التصنت المباشر بالاستعانة بالوسائل التقنية.

• الاستعانة بالوسائل التقنية في متابعة وسائل النقل.

• تحديد المعالم بالأقمار الصناعية.

هكذا قد تضطر الضبطية القضائية لاستعمال كاميرات خفية أو أجهزة تصنت، لكن يجب أن

يكون ذلك في إطار احترام الشرعية الإجرائية، حفاظا على كرامة الحياة الخاصة للإنسان. كما يمكن

لضابط الشرطة القضائية تصوير جسم ومكان الجريمة بشكلها العام في إطار ممارسة مهامه، لكنه

يمنع من الاطلاع أو تسجيل المكالمات أو الأحاديث الخاصة إلا بإذن مسبق من طرف السلطات

القضائية<sup>1</sup>، عملا بما ينص عليه الدستور في مادته 39: لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة

وحرمة شرفه ويحميها القانون وسرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة. أن

سريان مفعول هذه المادة ليس مطلقا، بل تدخل عليه بعض الاستثناءات عن طريق تشريع قواعد

إجرائية تعمد على تقييدها، من أجل الحفاظ على المصلحة العامة للمجتمع وأمنه وسلامته، ولأجل

حسن سير التحقيقات القضائية. وكل هذه القواعد نظمها القانون 06-22 حيث انه منح للشرطة القضائية

حق اعتراض المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، ووضع ترتيبات

تقنية دون موافقة المعنيين من أجل التقاط الصور وتثبيت وبث وتسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة

أو سرية، من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن عامة أو خاصة.

<sup>1</sup>-تجد هذه الإجراءات الخاصة التي تتم بمعرفة فئة من المختصين الذين يلتزمون بأداب المهنة تبريرها في تحقيق العدالة بتغليب مصلحة المجتمع واستقرار امنه على حساب مصلحة الفرد.

وتنفذ هذه الإجراءات بموجب إذن من وكيل الجمهورية، ويلاحظ أن قانون الإجراءات الجزائية قد خص العمل بهذه الإجراءات، فقط من أجل التحري في الجريمة المتلبس بها حسب القواعد العامة، أوفي مرحلة التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد<sup>1</sup>، وخروجا عن القواعد العامة، يخول هذا الإذن المسلم من طرف وكيل الجمهورية لغرض وضع الترتيبات التقنية، ويسمح لرجال الضبطية القضائية الدخول إلى المحلات السكنية أو غيرها دون اشتراط رضا أو علم الأشخاص الذين لهم الحق على تلك الأماكن، وذلك تحت المراقبة المباشرة لوكيل الجمهورية المختص، وفي حالة فتح تحقيق فضائي يتم بناء على إذن من قاضي التحقيق وتحت مراقبته المباشرة، دون تقيد بالمواعيد المحددة في المادة 47 قانون الإجراءات الجزائية.

تكون المدة القصوى للإذن، أربعة ( 04 ) أشهر قابلة للتجديد ضمن نفس الشروط الشكلية والزمينية لمقتضيات التحري والتحقيق، وهذا ما نصت عليه المادة 65 مكرر 7، ويسمح الإذن المشار إليه، لرجال الضبطية القضائية بتسخير كل عون مؤهل لدى مصلحة أو وحدة أو هيئة عمومية أو خاصة مكلفة بالمواصلات السلوكية واللاسلكية، للتكفل بالجوانب التقنية للعمليات، وكذا مترجم لترجمة المكالمات التي تتم باللغات الأجنبية، وأضافت المادة 65 مكرر 6 من قانون الإجراءات الجزائية، أن العمليات المذكورة أعلاه تتم دون المساس بالسرا المهنية المنصوص عليه في المادة 45 من نفس القانون. ولضمان سلامة الإجراءات من العيوب التي قد تعثر بها، بسبب اكتشاف جرائم أخرى غير تلك الواردة في إذن القاضي، فقد أقر المشرع أن ذلك لا يكون سببا لبطلانها.

بالمقابل يلزم ضابط الشرطة القضائية المأذون له بإجراء هذه العمليات، بتحرير محضر عن كل عملية اعتراض وتسجيل المراسلات، وكذا عن عمليات وضع الترتيبات التقنية والالتقاط والتنشيط والتسجيل الصوتي أو السمعي البصري. كما يجب عليه، وصف أو نسخ المراسلات أو الصور أو المحادثات المسجلة والمفيدة في إظهار الحقيقة، وهذا ما جاءت به المادة 65 مكرر 10، وذلك على

---

<sup>1</sup> كما خص بالذكر الجرائم المتعلقة بالمخدرات الجريمة المنظمة عبر الوطنية وجرائم المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع والصراف، المادة 65 مكرر 5.

محضر يودع بملف القضية. وفي حالة وجود عراقيل أو اعتراضات تحول دون أداء مهامهم على أكمل وجه يمكن تحرير محضر بذلك<sup>1</sup>.

### البند الثاني: التسرب.

هذا المصطلح ورد في قانون مكافحة الفساد تحت اسم الاختراق، لكن ضرورة توحيد المصطلحات حسب بعض الشراح، يقتضي استعمال الترجمة الصحيحة لمصطلح Infiltration وهو التسرب<sup>2</sup>.

منح القانون رقم 06-22 المؤرخ في 20-12-2006 المتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية، لضباط ولأعوان الشرطة القضائية، إمكانية استعمال أسلوب التسرب في المواد من 65 مكرر 1 إلى 65 مكرر 18، كما عرف التسرب في المادة 65 مكرر 11، على انه قيام ضباط وأعوان الشرطة القضائية تحت مسؤولية ضابط شرطة قضائية المكلف بتنسيق العملية بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم بأنه فاعل معهم أو شريك لهم أو خاف. وأجازت هذه المادة لوكيل الجمهورية، أو لفاضي التحقيق بعد إخطار وكيل الجمهورية - كل في حدود اختصاصه، أن يقدر مدى ضرورة اللجوء إلى هذا الإجراء، وحسب ما إذا اقتضت ضرورات التحري في الجريمة المتلبس بها، أو التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد بصفة عامة<sup>3</sup>، فإذا رأى لذلك موجبا، أن يأذن بمباشرة عملية التسرب وتحت رقابته حسب الحالة. ومعنى ذلك أن اللجوء إلى هذا الإجراء يخضع لضوابط معينة، حيث يسمح بموجبها لضابط أو لعون الشرطة القضائية، أن يستعمل لهذا الغرض هوية مستعارة<sup>4</sup>، وان يرتكب عند الضرورة الأعمال المحددة بموجب المادة 65 مكرر 14، دون أن تترتب مسؤوليتهم الجزائية عنها وهي:

<sup>1</sup>- هلال مراد، المرجع السابق، ص 66.

<sup>2</sup>- كما أطلق عليه أيضا مصطلح التغلغل البوليسي.

<sup>3</sup>- بالإضافة إلى جرائم أخرى لا نقل خطورة عنها.

<sup>4</sup>- إذ لا يجوز إظهار هذه الهوية الحقيقية ويترتب عن مخالفة هذا المنع معاقبة كل من يكشف الهوية الحقيقية للمتسرب بعقوبة تزداد شدتها بحسب خطورة الأضرار الناجمة عن ذلك في حق المتسرب أو أفراد عائلته وذويه وهذا ما نصت عليه المادة 65 مكرر 16. فهذا النص يمنح حصانة قانونية للضابط العمومي المكلف بالعملية.

- اقتناء أو حيازة أو نقل أو تسليم أو إعطاء مواد أو أموال أو منتجات أو وثائق أو معلومات متحصل عليها من ارتكاب الجرائم أو المستعملة في ارتكابها.

- استعمال أو وضع تحت تصرف مرتكبي الجرائم الوسائل ذات الطابع القانوني أو المالي وكذا وسائل النقل والتخزين أو الإيداع أو الحفظ أو الاتصال، ولا يمكن بل ولا يجوز أن تشكل هذه الأفعال تحريضا على ارتكاب الجرائم وذلك تحت طائلة البطلان. أن عملية التسرب تخضع تحت طائلة البطلان - نظرا لخطورة الإجراء - الأذن كتابي من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق حسب الحالة، تذكر فيه الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذا الإجراء، وهوية ضابط الشرطة القضائية التي تتم العملية تحت مسؤوليته، ويحرر بهذا الإذن مدة عملية التسرب والتي لا يمكن أن تتجاوز أربعة ( 04 ) أشهر ويمكن تجديدها حسب مقتضيات التحري والتحقيق، كما يجوز للقاضي الذي رخص بها أن يأمر في أي وقت بوقفها، قبل انقضاء المدة المحددة وتودع الرخصة في ملف الإجراءات بعد الانتهاء من عملية التسرب.

مدة التسرب محددة بأربعة أشهر قابلة للتמיד، وإذا تقرر وقف العملية أو عند انقضاء المهلة المحددة في رخصة التسرب - في حالة عدم تمديدتها- يمكن للعون المتسرب مواصلة المهمة للوقت الضروري الباقي لتوقيف عمليات المراقبة في ظروف تضمن أمنه دون أن يكون مسؤولا جزائيا، على إلا يتجاوز ذلك مدة أربعة أشهر. وإذا انقضت هذه المدة، دون أن يتمكن العون المتسرب من توقيف نشاطه في ظروف تضمن أمنه، يجب أخبار القاضي المرخص الذي يستطيع أن يرخص بتمديدتها لمدة أربعة أشهر أخرى على الأكثر. وللإشارة فإنه يجوز سماع ضابط الشرطة القضائية الذي تجري العملية تحت مسؤوليته دون سواه لوضعه شاهدا عن العملية.

يحرر ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق عملية التسرب، تقريرا يتضمن العناصر الضرورية لمعاينة الجرائم غير تلك قد تعرض للخطر، امن الضابط أو العون المتسرب أو الأشخاص المسخرين.<sup>1</sup>

إن عملية التسرب حسبما يبدو، إجراء خطير يتطلب اتخاذ كثيرا من الحيطة والحذر، واختيار أفضل العناصر التي تقوم به في ظل السرية التامة حتى على اقرب الأشخاص، وعلى ضابط الشرطة

<sup>1</sup>-طبقا للمادة 65 مكرر 14 من القانون 06-22 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية.

القضائية الذي تجري تحت مسؤوليته عملية التسرب، اخذ كل الاحتياطات اللازمة لإنجاح العملية في سرية مطلقة. ويمكنه لهذا الغرض الاستعانة بمن يراه مناسباً من المرشدين. وهذا ما يمكن معاينته عملياً حتى بالنسبة لإجراءات التحري والتحقيق التقليدية، فبالرغم من تباين الآراء بين التأييد والرفض لاستخدام المحقق للمرشدين بصفتهم مصدراً من مصادر التحريات وجمع المعلومات، إلا أن العمل الأمني يشهد اعتماداً متزايداً على عمل المرشدين، وهم من الأشخاص البعيدين عن الحقل الوظيفي لمرفق الأمن، وهنا تكمن فاعلية الاستعانة بهم في تقصي المعلومات بمجرد وقوعها، بحكم تواجدهم الفعلي في مواقع الأحداث واتصالهم المباشر أو غير المباشر بالبور الإجمالية بكل ما تموج به من معلومات عن المجرمين والجريمة، ولهذه الاعتبارات، يفضل الاستعانة بهم في إطار عملية التسرب، خصوصاً في المواقف التي يصعب على المحقق فيها التسرب ضمن الوسط الاجتماعي الذي يحوي المعلومات بسبب شخصيته الوظيفية، وعوامل الهيبة والرغبة التي يشعر بها من يتعامل معه الأمر الذي يمنعه من حصوله على المعلومات المطلوبة.

### **البند الثالث: التسليم المراقب.**

الإجراء الوحيد الذي عرفه المشرع دون باقي الإجراءات وهو أسلوب مستوحى من التشريع الجمركي<sup>1</sup>.

عرفت المادة 2 فقرة ك من قانون مكافحة الفساد التسليم المراقب، بأنه الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم السلطات المختصة، وتحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه وهذا ما تضمنته المادة 40 من الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 2005/08/23 المتعلق بمكافحة التهريب.

### **البند الرابع: الترصد الإلكتروني.**

أدرج هذا الأسلوب في قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي لأول مرة، بموجب القانون رقم 1997/12/19 في المادة 723 في الفقرات 7 إلى 14.

---

<sup>1</sup>-عرفته المادة 40 من قانون مكافحة التهريب الصادر بموجب الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 2005/08/23.

ويقتضي تطبيقه اللجوء إلى جهاز للإرسال يسمح بترصد حركات المعني بالأمر والأماكن التي يتردد عليها، أو بعبارة أخرى يتم بإرسال الكتروني مربوط بجهاز مركزي ترسل بإرساليا ت تظهر مكان وجوده.

فهو نظام خاص بتطبيق العقوبة، بموجبه يجوز للقاضي أن يضع تحت هذا النظام الشخص المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية لمدة اقل من سنة، حيث يلزم بالبقاء في مكان محدد، وعلى لهذا يمكن القول بأن هذا النظام هو من بدائل العقوبة.

وتجدر الإشارة بان القانون رقم **22-06** المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية لم ينص على هذا الإجراء، وإنما اكتفى قانون مكافحة الفساد بالإشارة إليه تحت تسمية التردد الالكتروني.

وبالرغم من أهمية سن هذه الأساليب الخاصة للتحري، إلا أن هناك من الملاحظات ما ينبغي إبدائها:

- إن هذه الإجراءات الخاصة ما هي سوى استثناءات جاء بها المشرع لاعتبارات معينة كما سبق بيانه، والاستثناء لا ينبغي أن يطغى على القاعدة وإذا رجعنا إلى المبادئ العامة المكرسة في الدستور، تنص المادة **39** منه: لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه، وسرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة ويحميها القانون. وتنص **40** بان الدولة تضمن عدم انتهاك حرمة المسكن، فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة.
- من المؤكد أن التطبيقات العملية للأساليب الجديدة للمتابعة والتحري سيخلق نقاشات عديدة وشائكة، ولعلها ستدور أساسا حول مسألة حساسة ودقيقة للغاية تتعلق بمكانة حقوق الإنسان الأساسية في مواجهة هذه الآليات الجديدة، لذلك يتطلب الأمر توعية رجال الضبطية القضائية بضرورة إضفاء طابع الشرعية وذلك بمسايرة الشرعية القانونية، وما تنص عليه هيئات حماية حقوق الإنسان في تنفيذ هذه الإجراءات، وبأكثر دقة تفاصيل استعمالها، ومراعاة المعايير المحددة والمستجيبة للبحث المستقبلي للحدث، كما هو الشأن بالنسبة للتشريعات المقارنة لفرنسا وألمانيا وإيطاليا وهولندا. وذلك تفاديا للتجاوزات الممكنة عند تطبيق تقنيات البحث والتحري الجديدة.

---

<sup>1</sup>- لاسيما وان قانون الإجراءات الجزائية الذي نظمها، لم يرتب أي جزاء في الأحوال التي تستعمل في غير الحالات المحددة قانونا أو في غير محلها،



- أن تحقيق النتائج المرجوة من استعمال التقنيات المستحدثة للبحث والتحري، مرتبط بتوافر ترسانة من الوسائل المادية والبشرية اللازمة، لاسيما تأهيل العناصر المكلفة بتنفيذها وفقا لأحدث وأدق التقنيات التأويلية المتطورة، كما يجب تبادل الخبرات مع الدول الأخرى. ومن جهة أخرى وهي: الجزائر
- يجب أن يخضع استعمالها إلى معيار الضرورة للاستخدام في حالات عدم جدوى الأساليب الأخرى للتحري والبحث، وهو تقدير من صلاحيات القاضي المرخص بها.
- مراعاة مبدأ المشروعية، أي الاستعمال الضروري لهذه التقنيات للحفاظ على الأمن والنظام العموميين مع مراعاة احترام حقوق الإنسان، وهذا يفرض أن تكون مراقبة مستمرة ودائمة من طرف وكيل الجمهورية بعد إذنه لاتخاذ هذا الإجراء، والتناسب إذ لا يمكن استخدام هذه التقنيات إلا إذا كانت فعاليتها أهم من الخرق والاعتداء على الحريات الخاصة حتى ولو مست بالأمن والنظام العموميين، مع الاستعانة بتقنيات البحث والتحري المتطورة إلى جانب أساليب التحري الكلاسيكية التي أثبتت عجزها في كشف ومكافحة هذه الأنماط الجديدة للجرام الحديث.
- ومن أجل ضمان إدارة فعالة لأساليب البحث والتحري يتعين ربطها بالاحترافية والتفتح على الجامعات ومراكز البحث وعصرنه الأجهزة والأدوات المساعدة للشرطة القضائية وربط التكوين بالخبرات والتجارب الميدانية إضافة إلى المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول والتعاون بين أجهزتها الأمنية.

### المطلب الثالث: تبني سياسة جزائية جديدة.

انتهجت الجزائر خلال فترة التسعينات النظام الليبرالي الحر بدل النظام الاشتراكي الذي ساد لثلاثة عقود وذلك نظرا للضرورة الحادة وانخفاض سعر البترول وخضوع الجزائر<sup>1</sup> لإملاء صندوق النقد العالمي FMI<sup>2</sup> بعد ذلك توالت سلسلة من الإصلاحات مست كل الميادين لاسيما الاقتصادية والتشريعية منها، ما أدى إلى تفشي الفساد بصورة غير مسبوقة وتعددت أشكاله الشيء الذي حتم المسارعة إلى تبني المواثيق الدولية في إطار مكافحة الفساد وتبني سياسات جزائية جديدة تتمثل في

<sup>1</sup>-مباشرة بعد الاستقلال انضمت الجزائر إلى صندوق النقد الدولي بتاريخ 1963/09/26 حيث قدرة آنذاك حصتها ب 623.1 مليون وحدة سحب خاصة لترتفع في أوت 1994 إلى 941.4 مليون وحدة سحب خاصة وقدر صوتها في ذلك الوقت ب 9393 صوت، ويمثل الجزائر في الصندوق محافظ بنك الجزائر وذلك في مجلس المحافظين الذي انعقد سنويا.

<sup>2</sup>-اضطرت الجزائر إلى التوقيع على اتفاقية مع صندوق النقد الدولي من أجل فك الخناق على الديون الخارجية وذلك بإعادة جدولتها ومحاربة الركود الاقتصادي، وقد تم التوقيع على مرحلتين: الأولى تمثلت في اتفاقية الاستقرار الاقتصادي في أبريل 1994 وامتدت إلى مارس 1995، والثانية: اتفاقية التسهيل التمويلي الموسع في أبريل 1995 وامتدت إلى مارس 1998.

إعادة صياغة نصوص لجرائم أصلية في قانون مستقل (الفرع الأول: إعادة صياغة الجرائم الأصلية في قانون مستقل) واستحداث جرائم جديدة لمكافحة الجرائم الوظيفية (الفرع الثاني: استحداث جرائم جديدة لمكافحة الجرائم الماسة بالوظيفة العامة) وتطبيق أحكام عقابية تتميز في عمومها باللجوء إلى التجنيح والتخفيف من العقوبات السالبة للحرية وتغليظ الجزاءات المالية (الفرع الثالث: الأحكام العقابية المقررة لجرائم الوظيفة العامة).

### الفرع الأول: توسيع نطاق التجريم في جرائم الوظيفة العامة.

خلال فترة التسعينيات انتهجت الجزائر<sup>1</sup> النمط الجديد وهو الانتقال إلى اقتصاد السوق، قامت خلالها بسلسلة من الإصلاحات مست كل الميادين لاسيما الاقتصادية منها، والتشريعية. هذا التحول الجذري الذي فرض بقوة مواجهة هذه الأوضاع باتخاذ الإجراءات الملائمة.

عرف التشريع الجنائي بقواعده الموضوعية والإجرائية سلسلة من التعديلات الجوهرية من أجل مواجهة التصرفات غير المشروعة على حساب الوظيفة العامة، التي تتم سواء عن طريق الموظف العام شخصيا أو عن طريق تدخل غير مباشر هذه السلوكات التي غالبيتها مستترة تقوم على انتهاك الأنظمة القانونية، وهنا تكمن الخطورة عندما تتم عن طريق خرق النظام وتعطيل الأحقية أو عندما تأخذ غطاءها من خلال قرارات ومراسيم إدارية ذات طابع مصلحي، أو انطلاقا من نزعة قرابية.

توجت سلسلة الإصلاحات الجزرية بإصدار قانون خاص مستقل عن قانون العقوبات يضم حوالي اثنين وثلاثين مادة، مدعما بنصوص قانونية تطبيقية، بغرض الإلزام بمجمل جرائم الفساد المعروفة والمحتملة. ومن أجل تحقيق عامل الردع، أحاط قانون مكافحة الفساد بأهم المصطلحات القانونية والتي ضبط لكل منها تعريفا موافقا لما حددته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومنها مصطلح الموظف العام موسعا نطاق مفهومه. ولا يعد قانون مكافحة الفساد جديدا من حيث المضمون، بل احتفظ بمضامين النصوص الملغاة من قانون العقوبات بموجب المادة 71، بالإضافة إلى النصوص

<sup>1</sup> - منذ 1999 قامت الجزائر بسلسلة الإصلاحات والتي مست الجوانب الاقتصادية والتشريعية.

القانونية المستحدثة لأول مرة. وقد انتهج المشرع في كل ذلك سياسة التجنيح، زيادة عن إعادة النظر في قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية.

عبر المشرع الجزائري عن التزام الجزائر الفعلي باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها، بإدراجها في تشريعنا الداخلي بعد إخضاعه لعملية تقييم نقدي مع الأخذ بعين الاعتبار التجارب الوطنية السابقة، وكانت أولى الخطوات التي تمت هي إلغاء الفصل الرابع من قانون العقوبات بعنوان الجنايات والجنح ضد السلامة العمومية، من الباب الأول بعنوان الجنايات والجنح ضد الشيء العمومي، من الكتاب الثالث<sup>1</sup> مع العلم أن محتوى هذا الفصل جاء بموجب القانون رقم 01-09 لمؤرخ في 26 يونيو 2001 المعدل لقانون العقوبات، من أجل ضبط العديد من المفاهيم عن الجنايات والجنح ضد السلامة العمومية وخصوصا جرائم الاختلاس وإهمال المال العام، ولكن يؤخذ عليه تغليب حماية المال العام أي الشيء العمومي على صفة الجاني، فكانت نتيجة ذلك تصنيفه هذه الجرائم ضمن الجرائم المخلة بالشيء العمومي، وما يؤخذ عليه أيضا عدم تحديده مفهوما للمال العام والخاص وللموظف العام ومن في حكمه تاركا الأمر للفقهاء والقضاء، بغية توفير المرونة الكافية لهما في اعتبار ما يدخل ضمن الأشخاص الذين يجب مساءلتهم وما يخرج عن ذلك تبعا للمتغيرات، لكنه أفرط في تفصيل وتعداد الهيئات والجهات المخاطبة بنص المادة 119.

تصرف المشرع في عملية نقل محتوى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>2</sup>، بما يتلاءم وروح تشريعنا الداخلي، إلى قانون جديد متبعا أسلوبا جديدا في تجريم مخاطر وأشكال الأضرار بالوظيفة الإدارية، يتمثل في أسلوب التعداد والتوسع بغرض الإلمام بمختلف أشكال المتاجرة واستغلال الوظيفة الإدارية،

إن قانون مكافحة الفساد الذي تم سنه مع نصوص قانونية أخرى، في إطار عملية إصلاح واسعة من أجل ضبط منظومتنا القانونية، صنف جرائم الفساد إلى أربع فئات لكن الملاحظ في هذا

<sup>1</sup>- باستثناء المادة (132) التي لم يتم إلغاؤها.

<sup>2</sup>- صادقت الجزائر عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19-04-2004، قد كانت الجزائر في وقت سابق من الدول المشاركة في مؤتمر الجامعة العربية حول الفساد المنعقد في القاهرة في 25-11-2005، والمؤتمر العالمي للدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقد بعمان من 14 إلى 17 - 12 - 2006.

القانون انه لم يعرف جريمة الفساد تعريفا دقيقا وإنما نص في المادة الثانية فقرة "أ" على أن الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، ومن ثم فجريمة الفساد ليست واحدة بل هي عدة جرائم، وإذا حاولنا تعريفها يمكن القول إنها من الجرائم الاقتصادية المالية المنظمة المتميزة بطابعها الخفي والمتنقل والمتغير، بالإضافة إلى تميزها بالبعد الدولي، كونها تستغل تباين الأنظمة القانونية في العالم وعدم توحيدها، ومن ثم تعيش في ظل الأنظمة الأكثر تسامحا كما تمتاز أيضا كونها من جرائم الصفة، بحيث لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة وهو الموظف أو من في حكمه، ومن ثمة وصفت بأنها من جرائم عصر الاقتصاد الرقمي. وتأسيسا على هذه الاعتبارات، اعتمد المشرع سياسة التجنيح دون تشديد الوصف، بين جنح بسيطة وجنح مشددة، فلا مكان للجنايات كما في السابق، لأنه بإلغاء نص المادة 126 مكرر من قانون العقوبات - تختص محاكم الجرح دون غيرها في النظر فيها باعتبارها محاكم تعتمد على الدليل في إثبات الجريمة. بالإضافة إلى تبسيط النماذج العقابية، وذلك من خلال تفادي تحديد صفة الجاني مع كل نص تجريمي فيما يخص الجرائم الماسة بالوظيفة الإدارية، وتفادي ذكر مع كل نص تجريمي انه يشدد العقاب إذا كان مرتكب الجريمة محدد بعينه أي فلان أو فلان.

نتناول بالدراسة في هذا الفرع مفاهيم جديدة للموظف وللجريمة المتعلقة بالوظيفة العامة، التي تعد جريمة اختلاس المال العام من بين الجرائم التي اشترطت أغلب التشريعات بما فيها الجزائي، المصري والفرنسي لقيامها صفة خاصة في مرتكبيها وهي صفة الموظف العام. واعتباره ركنا أساسيا لقيامه.<sup>1</sup>

### البند الأول: المفهوم الإداري للموظف العام.

الملاحظ أن المشرع الجزائي لم يورد تعريفا دقيقا ومحددا للموظف العام، وذلك باستقراءنا لمختلف القوانين الخاصة بالموظفين لكن بالرجوع إلى الأمر 66-133 نجد تعريف الموظف كما يلي " يعتبر موظفون عموميون الأشخاص المعينين في وظيفة دائمة والذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة، وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات

<sup>1</sup>-قرار رقم 5559 بتاريخ 1999/10/26 الغرفة الجزائرية للمحكمة العليا، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد 02 سنة 1990 ص 255. وفي القضاء المصري نجد الطعن رقم 17458 لسنة 60 ق جلسة 1992/01/16 مكتب فني 43 جزء رقم 01 الطعن رقم 8951 لسنة 59 ق جلسة 1993/03/29 مكتب فني 34 جزء 1.

المركزية وفي الجماعات المحلية وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة " وهو يختلف عما ورد في المادة 04 من الأمر 03/06 والمؤرخ في 15 جويلية 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث عرفته على أنه: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

أما في الفقه الجزائري نجد من أهم التعريفات ما جاء به الأستاذ محيو حيث عرف الموظف كما يلي: "أن الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي حسب مواد قانون التوظيف العمومي والذي يتميز بأنه قابل للتعديل بقانون جديد يطبق عليهم تلقائيا، دون أن يكون لهم أن يتمسكوا بحقوق مكتسبة".<sup>1</sup>

وعرفه الأستاذ ميسوم صبيح كما يلي: "يضمن سير الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منها للقانون العام للتوظيف العمومي سوى للذين لهم صفة موظف، ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائيا".<sup>2</sup>

كما نجد الأستاذ عبد الرحمان الرميلى قد عرف الأعوان العموميين كما يلي: "الأشخاص الذين ارتبطوا بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم دون أن يشاركوا مباشرة ولا بصفتهم الشخصية في إعداده".<sup>3</sup>

أما بخصوص المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 14/09/1941 في مادته الثانية فقد جاء التعريف التالي: " يعتبر موظفا عاما:

كل شخص تم تعيينه في وظيفة على وجه الدوام في الكادر الإداري لإحدى مرافق الدولة العامة والتي تدار بواسطة الدولة أو إحدى مؤسساتها باستثناء المرافق الصناعية والتجارية.

كل شخص يتم تعيينه في خدمة إحدى المرافق الصناعية والتجارية والتي يتم إدارتها بطريق الاستغلال".

<sup>1</sup>-Ahmed Mahiou, cours droit administratif, o.p.u, Alger, 1976, p 39.

<sup>2</sup>-Maissoum Sebih, la fonction publique, librairie hachette, 1969, p 13.

<sup>3</sup>-Remili Abd Rahmane, les institutions administratives algériennes, 2ème Edition, p 192.

كذلك نجد نص المادة الأولى من القانون رقم 2294 والصادر في 19/10/1946 الخاص بتولي الوظائف: على سريان أحكامه على الأفراد المعيّنين، في وظيفة على وجه الدوام، ويشغلون إحدى كوادرات الإدارات المركزية التابعة للدولة، ثم بعد صدور القانون رقم 59/244 لسنة 1959، في شأن الموظفين الفرنسيين، جاء في نص المادة الأولى: "يعتبر موظفاً عمومياً جميع الأشخاص الذين يتدرجون في التعيين في الكيان الوظيفي للدولة".<sup>1</sup>

أما بخصوص الفقه فنجد **دوقى Duguit** قد عرف الموظف العام بأنه: " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها "بينما **هوريو Hauriou** عرفه على أنه: " كل شخص يشغل وظيفة داخل الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة، أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطات العامة".<sup>2</sup>

والملاحظ على هذا التعريف أنه تعريف ضيق، إلا أن هناك تعريفات واسعة منها أن " الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام "، ومنها أن "الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".<sup>3</sup>

**المفهوم الإداري للموظف العام في فرنسا:** نجد مجلس الدولة الفرنسي عرفه على أنه: " من يتقلد وظيفة دائمة تدخل ضمن كادر المرفق العام".<sup>4</sup>

أما في مصر فقد سار المشرع المصري على خطى نظيره الفرنسي فلم يعرف الموظف العام بل اكتفى فقط بإيراد الأحكام الخاصة بالوظيفة العامة ومن يخضع لها واستمر ذلك إلى غاية صدور قانون رقم 46 لسنة 1964 حيث استعمل لفظ العاملون للذين يخضعون لأحكامه وهو ما تم تأكيده في القوانين المتعاقبة، خاصة القانون رقم 58 لسنة 1971 ثم القانون رقم 47 لسنة 1978 المتعلق

<sup>1</sup> -محمد أحمد السيد الجنزوري، جريمة التزوير، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 258.

<sup>2</sup> -عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة والتشريع الجنائي المصري، الجزء الثاني، دار النهضة مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014، ص 126.

<sup>3</sup> -محمد فؤاد المهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الفكر، دمشق، سوريا، طبعة 03، سنة 2007، ص 567

وهامش

<sup>4</sup> -Conseil d'état, « une personne qui est chargée d'un emploi permanent au sein de l'installation propre de cadres dans les emplois »

بالعاملين المدنيين بالدولة حيث جاء النص في المادة الأولى على انه: " تسري أحكام هذا القانون على العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحليين، العاملون بالهيئات العامة فيما تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما تنص عليه القوانين والقرارات.<sup>1</sup>

أما الفقه المصري فقد استقر على تعريف الموظف العام بأنه كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة احد المرافق العامة يتولى إدارتها، أو أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتوليته منصبا دائما يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق. وقد اشترط اغلب الفقهاء في مصر ضرورة صدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة، وان يكون التعيين في مرفق عام تديره الدولة، وان يشغل الشخص في المرفق وظيفة دائمة.<sup>2</sup>

أما القضاء المصري فقد فصلت المحكمة الإدارية المصرية بان الموظف العام هو: " الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"<sup>3</sup>

### البند الثاني: المفهوم الجنائي للموظف العام.

نظرا للخصوصية التي يتمتع بها القانون الجنائي، تلجأ التشريعات الجنائية المختلفة إلى وضع تعريفا محددا لمصطلح الموظف العام قد يتطابق أو يكون مختلف عن التعريف الوارد في القانون الإداري، وهذا وفقا للغاية التي يريد المشرع الجنائي تحقيقها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>-أيمن محمد أبو علم، جريمة التزوير في التشريع المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص60.

<sup>2</sup>-عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، دار النهضة العربية، القاهرة، دار نهضة مصر للنشر، القاهرة، 2015، ص 131.

<sup>3</sup>-حكم محكمة النقض في القضية رقم 47 لسنة 1 ق ص4922، مشار إليه، عند عبد المجيد محمود عبد المجيد، مرجع سابق، ص128.

<sup>4</sup>- سهير عبد المنعم إسماعيل، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص112.

## أولاً- في الأنظمة المقارنة.

ذهبت مختلف الأنظمة المقارنة إلى إعطاء مفهوم جزائي مغاير لذلك المعروف في القانون الإداري والقوانين الوظيفية غير انه لكل نظام قانوني ما يميزه من حيث توسيع أو تضيق مفهومه وسنبين ذلك في كل من التشريع الفرنسي والمصري حسب ما يلي:

أ- **المفهوم الجنائي للموظف في فرنسا** : لكي يتدارك الفقه والقضاء الفرنسي ما وقع فيه المشرع الجنائي الفرنسي<sup>1</sup> من تركه للفراغ في عدم تبنيه معياراً محدداً لمعرفة المقصود بالموظف العام، قاما بوضع مفهوم واسع يتم الرجوع إليه في معرفة مفهوم الموظف العام يشمل جميع الوظائف بمختلف صورها، فيعتبر موظفاً عاماً كل من اسند إليه صفة العمومية، ويستوي أن يكون هذا العمل قد اسند إليه بموجب القوانين أو اللوائح أو القرارات.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية والتي عالجت مفهوم الموظف العام في قانون العقوبات الفرنسي، يتبين لنا أن هذه الأخيرة لم تقم باعتماد مفهوم واحد للموظف العام، حيث نجد اختلاف من مادة إلى أخرى.<sup>2</sup>

نجد أولاً مفهوم للموظف العام في جريمة الرشوة ففي المادة **11/432**<sup>3</sup> من قانون العقوبات الساري المفعول، وهي مقابلة لنصوص المواد من **177** إلى **182** من قانون العقوبات القديم حيث نصت المادة المذكورة على انه: " كل شخص الذي يعتبر من موظفي السلطة العامة، أو المكلف بمهام مرفق عام، أو صاحب تمثيل نيابي عام، طلب، أو قبل بدون وجه حق، وسواء كان ذلك بطريق مباشر أو

1\_code pénal (dernière modification: 12 avril 2019) .

2- محمد سامي العواني، الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام- دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2013، ص219.

3\_Article 432-11 modifié par loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013-art. 6

est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1° soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilite par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.



غير مباشر، عروضاً أو وعوداً أو منحا أو مميزات من أي نوع: سواء للإنجاز أو للامتناع عن عمل من أعمالاً وظيفته، أو مهمته، أو نيابته، أو تسهيل بطريفة وظيفته، أو مهمته،...<sup>1</sup>.

أ ما في جريمة الاختلاس فقد تطرق المشرع الفرنسي لها في المادة 432-15 من قانون العقوبات الساري العمل به وهي المقابلة لنصوص المواد من 169 إلى 173 من قانون العقوبات القديم ولقد جاء فيها: "كل موظف من الموظفين التابعين لسلطة العامة، أو المرافق العامة أو المراجع العام للحسابات، أو أمين السلطة العامة، أو احد تابعيهم، والذي اتلف أو اختلس أو استولى على صك، أو أوراق مالية أو مستندات أو كل ما تسلمه بحكم وظائفه أو المهام الموكول بها".<sup>2</sup>

ب- مفهوم الجنائي للموظف في مصر : لم يورد المشرع الجنائي المصري تعريفاً موحداً للموظف العام وإنما تعددت مفاهيمه فتارة يعتنق مفهوماً ضيقاً وتارة يعتنق مفهوماً موسعاً،<sup>3</sup> ونجد المشرع المصري أراد من خلال المواد 112 حتى 119 مكرر عقوبات أن يحمي الوظيفة العامة ضماناً لحسن أدائها على الوجه الأكمل والذي يحقق في النهاية الحفاظ على كرامتها وصيانة المال العام وحتى يقوم العاملين عليها بتوجيه هذه الأموال إلى مصالح خاصة بدلاً من المصلحة العامة المخصصة لهذه الأموال، وقد توسع المشرع الجنائي في مدلوله ليشمل أشخاصاً لم يكونوا ليعتبروا كذلك إلا بنص صريح عليهم من قبل قانون العقوبات، ولذلك ادخل المشرع المصري فئات في المادة 119 مكرر عقوبات لا يعتبروا موظفين من وجهة النظر الإدارية ومن هؤلاء نجد: "... أعضاء ورؤساء مجالس الإدارة والمديرين وسائر العاملين بالشركات التي اعتبرت أموالها أموالاً عامة...".<sup>4</sup> كذلك فإن المشرع

<sup>1</sup> - Article 432-15 modifié par loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013-art. 6

le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction.

la tentative du délit prévu à l'alinéa qui précède est punie des mêmes peines.

<sup>2</sup> - المادة 15/432 من القانون الفرنسي الساري العمل به.

<sup>3</sup> - محمد أحمد سيد الجنزوري، المرجع السابق، ص 359

<sup>4</sup> - المادة 119 من قانون العقوبات المصري السابق ذكره، كذلك محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات الجزائي - القسم الخاص، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000. ص 179.

الجنائي المصري في ذات المادة جعل صفة الموظف العام تمتد لتشمل المكلف بأداء خدمة عامة وكل شخص يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر.

## ثانيا- في الجزائر:

عرف قانون الفساد الموظف العمومي صراحة بقوله: " - كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدمته.

- كل شخص آخر تولي ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو دون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.<sup>1</sup>

كل شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعبول بهما

فمصطلح الموظف العمومي كما جاء في القانون المتعلق بالفساد يشمل أربع فئات فوهي المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية والوكالة للنواب؛

من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية ذات المال المختل من في حكم الموظف العمومي

### 1- ذوو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية

(أ) - الشخص الذي يشغل منصبا تنفيذيا ويقصد به: 1- رئيس الجمهورية. 2- رئيس الحكومة. 3- أعضاء الحكومة.

<sup>1</sup>- المادة 119 من الأمر 66-156 الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم السابق الذكر: " يعد شبيها بالموظف العام في نظر قانون العقوبات كل شخص تحت عنوان تسمية وفي نطاق أي إجراء ما يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون ويسهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الإدارات العامة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الاشتراكية أو المؤسسات ذات الاقتصاد المختلط أو الهيئات المصرفية أو الوحدات المسيرة ذاتيا للإنتاج الصناعي أو الفلاحي أو أي هيئة في القانون الخاص تتعهد بإدارة مرفق عام".

بغض النظر عن الإجراءات المتبعة في المتابعة المنصوص عليها في المادة 158 من الدستور 96.

(ب) - الشخص الذي يشغل منصبا إداريا: يقصد به كل من يعمل في إدارة عمومية سواء كان دائما أو مؤقتا في وظيفته مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته ويُنطبق هذا التعريف على فئتين:

-العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة: يقصد بهم الموظفون بالمفهوم التقليدي كما عرفهم القانون رقم 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة الرابعة منه حيث ينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية بالمؤسسات والإدارات العمومية حسب الفقرة الثانية من القانون المذكور المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون.

-العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة مؤقتة يقصد بهم عمال الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف بمفهوم القانون الإداري كالأعوان المتعاقلين قويا.

(ج) - الشخص الذي يشغل منصبا قضائيا: يقصد به القضاة كما عرفهم القانون الأساسي للقضاء رقم 04-11 المؤرخ في 06-09-2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء

## 2 - ذوو الوكالة النيابية.

أ - الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا: يقصد به العضو في البرلمان بغرفتيه سواء كان منتخبا أو معينا.

ب- المنتخب في المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية بما فيهم الرئيس.

ج- من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو ذات رأس مال مختلط:

يتعلق الأمر بالعاملين في الهيئات العمومية أو المؤسسات العمومية أو في المؤسسات ذات رأس المال

المختلط أو في المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية والذين يتمتعون بقسط من المسؤولية هنا

أي إن تسند للجاني مهمة معينة أو مسؤولية من رئيس أو مدير عام إلى رئيس مصلحة أو يتولى وكاله

<sup>1</sup> - قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء. ج ر 54 لسنة 2004.

مثل أعضاء مجلس الإدارة في المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارهم منتحبين من قبل الجمعية العامة.

**3- من في حكم الموظف:** يقصد بهذه الفئة كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وينطبق هذا المفهوم على المستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني والضباط العموميين.

فأما المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني فقد استنتتهم المادة 2 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من مجال تطبيقه ويحكمهم الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.<sup>1</sup>

- وإما الضباط العموميين فإن تعريف الموظف العمومي كما ورد في الفقرة 1 و 2 من قانون مكافحة الفساد لا يشملهم كما لا ينطبق عليهم تعريف الموظف كما ورد في القانون الأساسي للوظيفة العامة ومع ذلك فإنهم يتولون ووظيفتهم بتفويض من قبل السلطة العمومية ويحصلون الحقوق والرسوم المختلفة لحساب الخزينة العامة الأمر الذي يؤهلهم لكي يدرجوا ضمن من في حكم الموظف العمومي ويتعلق الأمر أساسا ب:

- الموثقين (المادة 03 من القانون 06-02 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق.
- المحضرين القضائيين: المادة 04 من القانون 06-03 المؤرخ في 20/02/2006 المضمن تنظيم مهنة المحضر.
- محافظي البيع بالمزايدة: المادة 05 من القانون 26-02 المؤرخ في 10/01/1996 المضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة.
- المترجمين الرسميين: المادة 04 من الأمر رقم 95-13 المؤرخ في 11/03/1995 المتضمن تنظيم مهنة المترجم.

- موظف عمومي أجنبي: عرفه قانون الفساد في المادة 2/ج على أنه: " كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس

---

<sup>1</sup>- الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين 62 طينة 2006.

"وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية. وينطبق هذا التعريف على مفهوم الموظف العمومي كما عرفته منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ويستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بأنه (كل مستخدم مدني دولي... وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبل الموظفين الدوليين 3- موظف مؤسسة دولية عمومية: ويتحدث المشروع هنا عن الموظف وليس الموظف العمومي، وقد عرفته المادة 2 في فقرتها د) كما يلي "كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها."

والمقصود بالمنظمات الدولية العمومية، المنظمات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات التابعة للتجمعات الدولية الجهوية.

### الفرع الثاني: استحداث جرائم جديدة لحماية الوظيفة العامة.

يعتبر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إطارا مرجعيا لمنع الفساد ومحاربتة، فقد تم إعداده بناء على تقييم نقدي للنصوص السارية المفعول، وكذلك التجارب الوطنية السابقة في هذا المجال، فلم تقتصر أحكامه على التجريم والعقاب، بل تضمن قواعد تتعلق بالوقاية من الفساد وكشف مرتكبيه.

ومن بين التعريفات المقترحة للفساد التعريف الذي جاءت به منظمة الشفافية الدولية الذي عرفته بأنه استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة، أمّا البنك الدولي فيعرف الفساد بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص.<sup>1</sup>

يرى صندوق النقد الدولي أنّ الفساد هو: "علاقة الأيدي الطويلة والخفية المعتمدة التي تهدف كسب الفوائد والأرباح بصورة غير مشروعة قانونا من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات العلاقة بالآخرين".<sup>2</sup>

ومن أهم الجرائم التي أحاطها هذا القانون بالتجريم والعقاب فعل الاختلاس<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>-محمد وارث، الفساد وأثره على الفقر: إشارة إلى حالة الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، الجزائر، جانفي 2013، العدد 8، ص.86

<sup>2</sup>- بوزيد سايج، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد 10، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012، ص.56

ويعد اختلاس المال العام من أكثر الأعمال خطورة على الاقتصاد الوطني بالنظر إلى ما يسببه من استنزاف للكثير من الموارد المالية التي تستهدف تلبية الحاجات العامة وتحقيق التنمية في مختلف المجالات.

على هذا الأساس قام المشرع الجزائري رغبة منه في حماية هذا المال من كل انتهاك أو اعتداء بتجريم هذا الفعل (اختلاس المال العام)، وأقر له جزاءات وعقوبات تتناسب وطبيعته، ومن هنا يظهر اهتمامه بهذه الجريمة من خلال محاولة الحد منها.<sup>2</sup> وإلى جانب ذلك نص المشرع على جريمة الاختلاس في القطاع الخاص فهي صورة مستحدثة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

### البند الأول: الصور المستحدثة لجرائم الوظيفة العامة.

بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 09 أبريل 2004، كان لزاما عليها تعديل تشريعاتها للتلاؤم و هذه الاتفاقية، خاصة في ظل عجز قانون العقوبات الجزائري والقوانين ذات الصلة في هذا المجال على القمع والحد من الفساد فكان القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي بموجبه استحدث الكثير من الجرائم في مجال مكافحة الفساد والتي لم يكن لها وجود في قانون العقوبات الجزائري من قبل<sup>3</sup> وهذا ما سنحاول تسليط الضوء عليه حيث قسمنا هذه الجرائم إلى الجرائم الخاصة بالوظيفة العامة ونتناول تمديد التجريم إلى المعاملات الدولية والقطاع الخاص والجرائم التي تعرقل الوصول إلى الحقيقة.

حماية للوظيفة العامة وتفعيلا لنزاهتها، وسع المشرع الجزائري من دائرة تجريم بعض الأفعال التي تمس بها وتحولها عن مقاصدها المشروعة وذلك تجاوزا منه للقصور الذي كان يشوب قانون العقوبات، جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بصور حديثة للجرائم الماسة بالوظيفة العامة، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال الفروع الآتية:

---

<sup>1</sup>-محمود محمد عطية معايرة، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي-دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص156.

<sup>1</sup>-حسونة عبد الغني وزواوي الكاهنة، الأحكام القانونية الجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر 2009، ص.208.

<sup>3</sup>- أمال يعيش تمام، "صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 99.

## أولا- جريمة إساءة استغلال الوظيفة العامة.

هي جريمة جديدة استحدثها المشرع الجزائري بمقتضى المادة 33<sup>1</sup> من قانون مكافحة الفساد ومن خلال نص هذه المادة نتعرض للأركان هذه الجريمة وتتمثل فيما يلي:

**1- صفة الجاني:** تشترط المادة أن يكون موظفا عموميا مثلما سبق بيانه في الجرائم السابقة مع استثناء جريمة استغلال النفوذ بصورتها التي لا تشترط فيه معينة في الجاني.<sup>2</sup>

**2- الركن المادي:** يشمل العناصر التالية:<sup>3</sup>

أ- القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل في إطار ممارسة الوظائف وذلك بشكل يخالف القوانين والتنظيمات التي تحكم الوظيفة.

ب- أن يكون السلوك المطلوب أدائه أو الامتناع عنه من الأعمال التي تدخل في نطاق وظيفته.

ج- الغرض: تقتضي الجريمة أن يكون الغرض من السلوك المادي للموظف العمومي هو الحصول على منافع غير مستحقة سواء كان الموظف العمومي هو الذي قام بالنشاط المخالف للقانون أو كان غيره سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا.

**ثانيا- جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.**

هو الفعل المنصوص والمعاقب عليه في المادة 36 من قانون مكافحة الفساد<sup>4</sup> والتصريح بالممتلكات التزام رتبته المشرع على عاتق الموظف العمومي وتقوم هذه الجريمة على الأركان التالية:

**1- صفة الجاني:** هو الموظف العمومي الخاضع قانونا لواجب التصريح بالممتلكات.

<sup>1</sup> - المادة 33 من قانون رقم 06-01 المذكور سابقا.

<sup>2</sup> - المادة 26 فقرة 02 من نفس القانون.

<sup>3</sup> - أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، الجزء الثاني، ط 16، دار هوم، الجزائر، 2017. ص 132.

<sup>4</sup> - المادة 36 من قانون رقم 06-01 المذكور سابقا.

2- الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات : ضمانا لشفافية وحماية للممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكافين بخدمة عمومية، ألزمت المادة 04 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته.<sup>1</sup>

أ- مضمون التصريح بالامتلاكات:

-محتوى التصريح بالامتلاكات: حسب نص المادة 05 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته "يحتوي التصريح المنصوص عليه في المادة 04 أعلاه، جردا للملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوخ في الجزائر أو في الخارج.<sup>2</sup>

-ميعاد التصريح بالامتلاكات : من خلال نص المادة 04 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإن اكتتاب التصريح بالامتلاكات يتم عند البدء في الخدمة، أو عند بداية العهدة الانتخابية خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب الموظف العمومي في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية ويحدد هذا التصريح فور كل زيادة في الذمة المالية للموظف العمومي كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة.

-الجهات التي تتلقى التصريح: بموجب المادة 06 المذكورة، يكون التصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا بامتلاكات رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضاءها ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاية والقضاة.

ويكون التصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> -القرار المؤرخ في 2017/01/16 يعدل ويتم القائمة الملحقة بالقرار المؤرخ في 2007/04/02 الذي يحدد قائمة لأعوان العمومية الملزمين بالتصريح بالامتلاكات .

<sup>2</sup> - المادة 05، من نفس القانون .

<sup>3</sup> -بوسقيعة أحسن، المرجع السابق، ص222.



## ب- أنواع الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات:

- عدم التصريح بالامتلاكات : يمنع الموظف العمومي في هذه الصورة عن اكتتاب التصريح بامتلاكاته فيكون الإخلال بواجب التصريح كاملاً.

تتشرط المادة 36 في هذه الصورة تذكير المعنى بالأمر بضرورة التصريح بالطرق القانونية مثل التبليغ بواسطة محض مهلاه مدة شهرين لاكتتاب التصريح فلا تقوم الجريمة إلا بعد مضيها.<sup>1</sup>

- التصريح الكاذب بالامتلاكات: الموظف هنا لا يمتنع عن التصريح ولكن يدلي بتصريحات غير كاملة أو غير صحيحة أو خاطئة أو يدلي عمداً بـ ملاحظات خاطئة أو خرق الالتزامات التي يفرضها عليه القانون.<sup>2</sup>

3- القصد الجنائي: إن جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات هي جريمة من الجرائم العمدية التي يشترط فيها تعمد الموظف العمومي عدم التصريح أو التصريح الكاذب، وبهذا ف إن هذه الجريمة لا تقوم إذا كان عدم التصريح نتيجة إهمال أو المبالاة أو غير مقصودة.<sup>3</sup>

### ثالثاً- جريمة تعارض المصالح.

هي جريمة جديدة استحدثت بموجب المادة 34 من قانون الفساد<sup>4</sup> ولا تقوم هذه الجريمة إلا إذا توافرت العناصر التالية:

1- وجود الموظف العمومي في وضعية تعارض المصالح : لقد عرف المشرع تعارض المصالح بأنه كل خرق لأحكام المادة 08 من قانون مكافحة الفساد وإن كان نص التجريم يشير خطأً إلى المادة 09 وبالرجوع للمادة 08 نجدها تنص يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة أو أن يكون من شأن التأثير على ممارسته لمهامه بشكل معتاد.

<sup>1</sup> - المادة 36 من قانون رقم 06-01 المذكور سابقاً.

<sup>2</sup> - بن سالمة خميسة، المرجع السابق، ص. ص 43.

<sup>3</sup> - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 103.

<sup>4</sup> - المادة 34 من قانون رقم 06-01 المذكور سابقاً.

فإذا امتنع الموظف عن إخبار وإعلام رئيسه الإداري عن كل تعارض بين مصلحته الخاصة والمصلحة العامة من شأنه أن يؤثر على أداء عمله ونزاهته وحياده فإنه يعد مرتكباً لجريمة تعارض المصالح.<sup>1</sup>

2- **عدم إخبار السلطة الرئاسية** : ألقى المشرع على الموظف مسؤولية إخبار سلطته الرئاسية بوجوده في حالة تعارض المصالح، وذلك بهدف ضمان الرقابة الرئاسية على المصالح التي يراها الموظف العمومي.<sup>2</sup>

#### رابعاً- جريمة الإثراء غير المشروع.

تعد هذه الجريمة صورة جديدة من جرائم الفساد استحدثها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ونص عليها بموجب المادة 37<sup>3</sup> ويشترط المشرع العناصر التالية لإقامة هذه الجريمة.

1- **صفة الجاني** : يشترط أن يكون موظفاً عمومياً حسب المادة 37 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

2- **حصول زيادة في الذمة المالية للموظف العمومي** : تشترط المادة 37 المذكورة أن تكون هذه الزيادة معتبرة أي ملفتة للنظر وظاهرة من خلال تغيير نمط عيش الجاني وتصرفاته (تغيير معيشته إلى الأحسن، شراء سيارة فاخرة، شراء منزل فخم...)، وتقوم جريمة الإثراء غير المشروع بلا سبب بمجرد الزيادة التي تطرأ على الرصيد البنكي للجاني أو شرائه لعقارات حيث أن حدوث تغيير في نمط عيش الجاني ليس شرط لقيام هذه الجريمة وكذلك إذا كانت الزيادة غير معتبرة مقارنة مع المداخيل التي يجنيها الجاني ويشترط أن تكون هذه المداخيل مشروعة.<sup>4</sup>

3- **العجز عن تبرير الزيادة** : تقوم جريمة الإثراء غير المشروع إذا عجز الموظف فعال عن تبرير الزيادة في ذمته المالية بكل طرق الإثبات المتاحة قانوناً.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- بوسقيعة أحسن، المرجع السابق، ص225.

<sup>2</sup>- بن سالمة خميسة، المرجع السابق، ص45.

<sup>3</sup>- المادة 37 من قانون رقم 06-01 المذكور سابقاً.

<sup>4</sup>- بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص84.

<sup>5</sup>- بن سالمة خميسة، مرجع سابق، ص46.

## خامسا- جريمة تلقي الهدايا.

هو الفعل المنصوص والمعاقب عليه بموجب نص المادة 38 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تحرم كل موظف يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه ولقد تضمنت هذه المادة في فقرتها الثانية معاقبة مقدم الهدية بنفس عقوبة الموظف العمومي الذي يستلمها.<sup>1</sup>

ويشترط ثلاثة أركان لقيام هذه الجريمة:

- 1- صفة الجاني:** مثل غيرها من جرائم الفساد يشترط في جريمة تلقي الهدايا أن يكون الجاني موظفا عموميا، مثلما هو معروف بموجب المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد.
- 2- قبول هدية أو مزية غير مستحقة:** تقوم جريمة تلقي الهدية على تحقق فعل مادي يتمثل في استلام الهدايا وتلقيها أو قبولها ولم يشترط فيه قضاء حاجة إذ لم يربطه المشرع بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه، وهذا هو جوهر الخلاف بين جريمة تلقي الهدايا وجريمة الرشوة السلبية، التي تفترض أن يوجد عرض جدي لهدية أو مزية من صاحب الحاجة، على الموظف العمومي مقابل قضاء حاجته سواء بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه فالتجريم يكون كجزء للتخطيط من أجل التأثير على الموظف، ولا يكون التجريم إذا كانت الهدية معزولة عن أي قصد مشروع وكانت صادرة من حسن نية، وبالتالي يكون المقصود من التجريم هو إبعاد الموظف العمومي عن أي شبهة،<sup>2</sup> كما أن الغرض من التجريم ليس الهدية في حد ذاتها بل في الظروف والوقائع التي يمكن أن تؤثر على نزاهة الموظف.<sup>3</sup>

- 3- طبيعة الهدية أو المزية المستحق:** تشترط المادة 38 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أن تكون الهدية أو المزية التي قبلها الموظف من شأنها أن تؤثر في معالجة ملف أو سير إجراء أو معاملة لها صلة بمهامه، بمعنى أن يكون لصاحب الحاجة مطلبا يعرضه الموظف الذي قبل الهدية أو المزية، وهنا تختلف صفة تلقي الهدايا عن الرشوة السلبية، حيث في الأول لم يربط المشرع تلقي الهدايا بقضاء

<sup>1</sup> - المادة 38 من قانون رقم 06-01 المذكور سابقا.

<sup>2</sup> - بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 127.

<sup>3</sup> - Bruce .m. Bailey, la lutte contre la corruption: guide d'introduction « agence canadienne du développement internationale (Québec), juin 2000, p04

حاجة، أما في الرشوة السلبية ربط فيها المشرع قبول الهدايا بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه وبالمقابل تتفق الجريمتان في شرط تلقي الموظف العمومي الهدية قبل إخطاره بالأمر أو قبل البت فيه، أما إذا تلقاها بعد البت في الأمر فلا جريمة أي أن المكافأة اللاحقة غير مجرمة.<sup>1</sup>

وعليه فالهدف من تجريم هذا الفعل "تلقي الهدايا" ليس الهدية بذاتها وإنما الظروف والوقائع التي من خلالها يثبت التأثير على واجبات الموظف العمومي، فهي تجرم بوصفها جزء أو مرحلة أو وسيلة في مخطط الفساد، ولا تجرم إذا كانت معزولة عن أي قصد غير مشروع وصادر عن حسن نية.

**4-القصد الجنائي:** هي من الجرائم الاقتصادية التي تتطلب توافر شرطي العلم والإرادة، أي علم الموظف العام بأن مقدم الهدية أو المزية له حاجة لديه واتجاه إرادته رغم ذلك إلى تلقيها.

والشيء الملاحظ على هذه الجريمة أنه من الصعب إثباتها من الناحية العملية، لأنه يصعب إثبات هذه الهدية حقيقة هي التي أدت وأثرت على سير الإجراءات، ولم يكن لظرف آخر أي دخل في تغيير مسار الإجراءات.

كما يلاحظ أنه بتجريم هذه الأفعال فإن المشرع يكون قد غطى العجز والنقص الذي كان ينتاب جريمة الرشوة السلبية التي أدت إلى خروج الكثير من التصرفات خارج نطاق جريمة الرشوة لأنها داخلة تحت نطاق الهدية وهذا تطبيق لما جاء في الشريعة الإسلامية والتي تعتبر الهدايا من الجرائم الملحقة بالرشوة.<sup>2</sup>

### **البند الثاني: الإخلال بالزامية التصريح بالامتلاكات.**

قصد ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب

<sup>1</sup>- بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 128.

<sup>2</sup>- عزت حسنين، الجرائم الماسة بالنزاهة بسن الشريعة والقانون، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1981-ص 28.

تنصيبه في وظيفته، أو بداية عهده الانتخابية، على أن يجدد التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول<sup>1</sup>.

يشمل التصريح بالامتلاك جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر ولو في الشيوخ في الجزائر و/أو في الخارج<sup>2</sup> ويسري التصريح بالامتلاك على رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة، ويقدم التصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لانتخاب المعنيين أو تسليم مهامهم. وقد أشار قانون مكافحة الفساد إلى أنه سيحدد كيفية تصريح بقية الموظفين العموميين بامتلاكاتهم عن طريق التنظيم<sup>3</sup>.

في تقديريا انه كي يكون التصريح بالامتلاك إجراء وقائي ذا فعالية لابد من أن يشمل التصريح بالامتلاك فضلا عن الأملاك العقارية والمنقولة للمكتتب وأولاده القصر، الأملاك العقارية والمنقولة لزوجيه، وزيادة على ذلك لابد أن يسري هذا الإجراء على كل موظف عمومي يتمتع بصلاحيية الأمر بالصرف، وعليه في مجال الصفقات العمومية يتعين إصدار النصوص التنظيمية التي تحدد كيفية إجراء التصريح بالامتلاك بالنسبة للمدراء التنفيذيين في الولاية على أساس أنهم المشرفين مباشرة على إبرام الصفقات العمومية، كما أننا نلاحظ افتقار نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته للآليات التي تضمن إلزام الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته والجزاءات الإدارية والجنائية التي تترتب عليه في حالة امتناعه عن التصريح، وفي هذا الصدد نرى انه من الواجب تحديد جزاء إداري على الأقل لكل موظف عام أو منتخب يتمتع عن التصريح بالامتلاك يتمثل في العزل من الوظيفة أو سقوط العضوية من المجلس المنتخب<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-المادة 4 من الأمر 01/06 المذكور سابقا.

<sup>2</sup>-المادة 05 من الأمر نفسه.

<sup>3</sup>-المادة 06 من الأمر نفسه.

<sup>4</sup>- محمود محمود مصطفى، أصول قانون العقوبات في الدول العربية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة

مصر، 1970 ص121.

## الفرع الثالث: الأحكام العقابية المقررة لجرائم الوظيفة العامة.

توجب على القضاة بصفة عامة وقضاة النيابة بصفة خاصة، أن يستغنوا عن تكييف هذه الجرائم استنادا إلى قانون العقوبات لأنها ملغاة<sup>1</sup>، وان يستندوا إلى مواد قانون مكافحة الفساد الذي جعل اغلب جرائم الفساد ذات طبيعة " جنحة"<sup>2</sup>، مع الأخذ بعين الاعتبار المبادئ التي تحكم تنازع القوانين من حيث الزمان لاسيما نص المادة الثانية من قانون العقوبات التي تقضي بأنه لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه اقل شدة.

أما بخصوص الجزاءات المقررة لجرائم الفساد بصفة عامة، فتتمثل في: عقوبات سالبة للحرية الحبس وعقوبات مالية كالغرامة، المصادرة كما أحال قانون رقم 06-01 إلى قانون العقوبات بالنسبة لأحكام المشاركة والشروع.

اختر المشرع الجزائري إضفاء وصف جنحة على جرائم الفساد، المتميزة بالطابع المالي والتقني، ومساسها بالمصالح الاقتصادية العليا للمجتمع الجزائري.

وحد العقوبة المقررة لأغلب الجرائم المذكورة، وجعل مدة العقوبة السالبة للحرية تتراوح في الحالات العادية بين سنتين إلى عشر سنوات حبسا، وبغرامة من مائتي ألف دينار جزائري إلى مليون دينار جزائري بالنسبة للرشوة السلبية والايجابية للموظف العمومي الوطني والأجنبي، الاستغلال السلبى والايجابى للنفوذ، الغدر، اختلاس الموظف العمومي للأموال العمومية، الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية لكل من الموظف والمستفيد، اخذ فوائد بصفة غير قانونية، الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، إخفاء العائدات المتأتية من جرائم الفساد.

كما تكون العقوبة المقررة من ستة أشهر إلى سنتين حبسا ومن خمسين ألف إلى مائتي ألف غرامة لجريمة تعارض المصالح وتلقي الموظف العمومي للهدايا.

<sup>1</sup> - إلغاء المواد 119، 119 مكرر 1 ومن 121 إلى 134 من قانون العقوبات باستثناء المادة 119 مكرر والمادة 120 المعدلتين.

<sup>2</sup> - ولم يبق للوصف الجنائي وجود بإلغاء المادة 119 من قانون العقوبات، التي كانت قبل إلغاءها تتضمن ما يأخذ وصف الجنائية، وتحدد العقوبة التي تتدرج حسب القيمة المادية للمال المختلس.

تكون العقوبة المقررة من ستة أشهر إلى خمس سنوات حبسا ومن خمسين ألف إلى خمس مائة ألف دينار جزائري لجريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات وإعاقة السير الحسن للعدالة وكذا الانتقام من الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا أو أهاليهم أو وثيقي الصلة بهم والبلاغ الكيدي وعدم الإبلاغ عن جرائم الفساد.

في حالة ارتكاب جريمة الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم:

فتكون العقوبة من خمس إلى عشر سنوات حبسا وغرامة من خمس مائة ألف دينار إلى مليون دينار جزائري.<sup>1</sup>

فيما يخص جريمة تبييض العائدات المتأتية من جرائم الفساد:

أحالت المادة 42 من قانون رقم 06-01 على المواد من 389 مكرر إلى 389 مكرر 7 من قانون العقوبات.

قد تتراوح العقوبة السالبة للحرية المحكوم بها المشددة من عشر إلى عشرين سنة حبسا وغرامة متباينة حسب الأحوال التالية:

1 - الرشوة في مجال الصفقات العمومية بالإضافة إلى غرامة تتراوح بين مليون إلى مليوني دينار جزائري.

2 - إساءة استغلال الوظيفة بالإضافة إلى غرامة تقدر بمائتي ألف إلى مليون دينار جزائري.

كما تشدد أيضا إذا كانت للجاني صفة معينة<sup>2</sup>، ففي حالة ارتكاب إحدى جرائم الفساد من طرف القاضي، صاحب الوظيفة العليا في الدولة، الضابط العمومي، العضو في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ضابط أو عون الشرطة القضائية، من يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية، موظف أمانة الضبط. وتكون عقوبة الغرامة نفسها المقررة للجريمة المرتكبة.

<sup>1</sup>-المادة 31 من القانون 01/06 المذكور سابقا.

<sup>2</sup>-المادة 48 من القانون 01/06 .

استنادا إلى المادة 50 من قانون مكافحة الفساد: يجوز الحكم على الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات في المادة 09 وهي: الحجر القانوني، الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية، الإقصاء من الصفقات العمومية، الحظر من إصدار الشيكات و/ أو استعمال بطاقات الدفع، تعليق أو سحب رخصة اللقي أو إلغاؤها مع المنع من استصدار رخصة جديدة، سحب جواز السفر، تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، الحرمان من مباشرة بعض الحقوق، المصادرة الجزئية للأموال، حل الشخص الاعتباري، نشر الحكم.

هذا بصفة عامة، ويرجع القاضي إلى النصوص الخاصة إذا ما تضمنت عقوبات تكميلية ليطبقها حسب القضايا المعروضة عليه كل على حدة، مثال ما نصت المادة 389 مكرر 6 من قانون العقوبات على عقوبة المنع من الإقامة على الإقليم الوطني بصفة نهائية، أو لمدة عشر سنوات على الأكثر بالنسبة للأجنبي المحكوم عليه في جريمة التبييض.

إضافة إلى ما نصت عليه المادة 50 من قانون مكافحة الفساد، فإن المادة 511 فقرة 2 قد نصت على ان الجهات القضائية تأمر بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة، ورغم عدم وضوح صياغة المادة فيما يتعلق بمدى إلزامية المصادرة في هذه الحالة، غير إننا نرجح إلزاميتها، لاسيما وأنه في المادة 511 فقرة 1 بخصوص تجميد الأموال وحجزها، نصت على انه يمكن، مما يفيد بعدم الإلزامية، كما أن المادة 50 التي نصت على جواز الحكم بالعقوبة التكميلية، استخدمت نفس العبارة، في حين لم ينص على ذلك في المادة 511 فقرة 2.<sup>1</sup>

وعليه أن الحكم بالمصادرة جوازي باعتباره عقوبة تكميلية، يجوز للقاضي الحكم بها كما إذا كان الفاعل مجهولا، أو في حالة البراءة أو في الحالات التي تنقضي فيها الدعوى العمومية لأي سبب من الأسباب المقررة قانونا. غير انه إذا تعلق بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة فهو إلزامي. فإذا قرر القاضي الجزائي إدانة الجاني بإحدى الجرائم المضرة بالوظيفة الادارية وجب عليه بموجب المادة 511 للأمر بمصادرة العائدات غير المشروعة.

<sup>1</sup>- لكن عند الرجوع إلى عبارة النص باللغة الفرنسية Ordonne، يتضح أنها عقوبة الزامية إذا تعلق الأمر بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة، وهذا ينسجم مع جاء بنص المادة 389 مكرر 4 فقرة 1، التي أوجبت على الجهة القضائية النطق بها، وتشمل هنا الأموال محل التبييض العائدات والفوائد الأخرى الناتجة عن ذلك في أي يد كانت.



في كل الأحوال يراعى حفظ حقوق الغير حسن النية، كما أوضحت ذلك المادة 389 مكرر من قانون العقوبات فيما يخص تبييض الأموال، بان يثبت مالکها انه يحوزها بموجب سند شرعي أو انه لم يكن على علم بمصدرها الإجرامي. ولا بأس هنا أن نتطرق للحكم الخاص الوارد بنفس المادة مفاده انه في حالة اختلاط عائدات جنحة مثلا مع أموال اكتسبت من مصادر مشروعة فان الجهة القضائية المختصة تصادر جزءا من هذه الأموال التي اكتسبت من مصادر مشروعة على أن تكون قيمته إلا بمقدار هذه العائدات ذات المصدر غير المشروع، ولإعمال نص المصادرة في حالة الاندماج يتعين أن يقوم الدليل على الاندماج ماديا وإراديا بحيث يتعذر الفصل بين العائدات الإجرامية والأموال المكتسبة من مصدر مشروع.

إن هذا النص الخاص بجريمة تبييض الأموال، يستحسن تعميمه ليطبق على جرائم الفساد عندما تختلط العائدات الإجرامية مع الأموال المشروعة للجاني، أو عندما يتعذر تقديم أو حجز الممتلكات الواجب مصادرتها أمام الجهة القضائية المختصة، كان يفلح الجاني في تهريب أمواله بطريقة يصعب معها معرفة مكانها، فتقضي هذه الجهة بعقوبة مالية تساوي قيمة الممتلكات الواجب مصادرتها. وفي كل الأحوال يتعين دقة منطوق الحكم بشأن المصادرة بان يتضمن تحديد الممتلكات وتعريفها وتحديد مكانها.

فيما يخص الشخص المعنوي لم يأت المشرع الجزائري بأحكام مميزة في قانون مكافحة الفساد، واكتفى بموجب المادة 53 منه بالإحالة إلى تطبيق القواعد المقررة في قانون العقوبات، الذي تضمن الأحكام الخاصة لمسؤوليته الجزائية، وعقوباته في المواد 18 مكرر، 18 مكرر 1، 18 مكرر 2، 18 مكرر 3. ونلاحظ من تحليلنا لهذه المواد ومقارنتها بما نصت عليه المادة 389 مكرر 7، أن هناك اختلاف بخصوص عقوبات الشخص المعنوي عن عقوبة الشخص المعنوي الذي يرتكب جريمة تبييض الأموال.

فالمادة 18 مكرر من قانون العقوبات، نصت أن العقوبات التي تطبق على الشخص المعنوي في الجناية والجنحة هي الغرامة من مرة إلى خمس مرات الحد الأقصى للغرامة المحددة للشخص الطبيعي واحد أو أكثر من العقوبات الآتية: <sup>2</sup>...

<sup>1</sup>- وذلك طبقا للقواعد العامة للمادة 15 من قانون العقوبات، وما أكدته المادة 51 من قانون مكافحة الفساد.  
<sup>2</sup>-العقوبات التي حددتها المادة 18 مكرر تتمثل أساسا في: حل الشخص المعنوي، غلق المؤسسة أو فرع لها لمدة خمس سنوات على الأكثر، الإقصاء من الصفقات العمومية لمدة خمس سنوات على الأكثر المنع من مزاوله نشاط أو أكثر مهنية

أما في حالة ارتكاب الشخص المعنوي لمخالفة، فالعقوبة كما حددتها المادة 18 مكرر 1 لا تزيد عن الغرامة من 01 إلى 05 مرات الحد الأقصى لغرامة الشخص الطبيعي في القانون الذي يعاقب على الجريمة، ويمكن الحكم بالمصادرة للشيء المستعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها.

أما المادة 389 مكرر 7، فحددت العقوبة بالشكل التالي:

- الغرامة لا تقل عن 04 مرات الحد الأقصى لغرامة الشخص الطبيعي
- مصادرة الممتلكات والعائدات التي تم تبييضها
- مصادرة الوسائل والمعدات التي استعملت في ارتكاب الجريمة

إذا تعذر تقديم أو حجز الممتلكات محل المصادرة تحكم الجهة القضائية المختصة بعقوبة مالية تساويها كما يمكن حسب نص نفس المادة لنفس الجهة القضائية أن تحكم بإحدى العقوبتين سواء المنع من مزاوله نشاط مهني أو اجتماعي لمدة لا تتجاوز 05 سنوات أو حل الشخص المعنوي.

أحالت المادة 52 من قانون مكافحة الفساد إلى القاعدة العامة في قانون العقوبات، بالنسبة لأحكام المشاركة في جرائم الفساد.

تنص المادة 52 الفقرة 2 من قانون مكافحة الفساد على أنه يعاقب على الشروع في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بمثل الجريمة نفسها "، ورغم عمومية النص، إلا أنه لا يتصور مثلاً بالنسبة لجريمة الاختلاس لأن استيلاء الموظف العمومي على المال العام الذي بحيازته مسالة ذاتية إما أن يقع الفعل المجرم أو لا يقع.

نصت المادة 389 مكرر 3 من قانون العقوبات على أنه "يعاقب على المحاولة في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في هذا القسم بالعقوبات المقررة للجريمة التامة"، ومثاله بان يتخذ الجاني الإجراءات اللازمة لإيداع المال المتحصل من الجريمة المصدر بأحد البنوك إلا أنه يضبط أثناء ذلك، ومثال الشروع الخائب قيام شخص بشراء عقارات بأموال ناتجة من نشاط إجرامي معتقداً أن ملكية العقارات قد آلت إليه بمجرد التعاقد على الشراء وتحرير عقد البيع دون أن يقوم بإجراءات الشهر العقاري ثم يضبط.

---

أو اجتماعية بشكل مباشر أو غير مباشر بشكل نهائي أو لمدة لا تتجاوز خمس سنوات، مصادرة الشيء المستعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها، نشر وتعليق حكم الإدانة، الوضع تحت الحراسة القضائية لمدة لا تتجاوز خمس سنوات خصوصاً على النشاط الذي أدى إلى ارتكاب الجريمة أو بمناسبته.

## المبحث الثاني: التعاون القضائي الدولي.

يمثلّ التعاون الدولي أحد جانبي العلاقات الدولية حيث يقابله في الجانب الآخر "الصراع الدولي"، فالمتمأل في التاريخ يرى أنّ النظام العالمي يعيش منذ ظهوره حالة من التآرجح، والتعاون الدولي في مكافحة الجريمة يمثل أحد صور التعاون الدولي بمفهومه الشامل السابق الإشارة إليه،<sup>1</sup> وقد اختلفت صورته عبر الزمان، كما اختلفت أشكاله وأساليبه وآلياته، وكذا اتساع مجالاته وطموحاته فنتيجة لتطور الجريمة ومناهج الإجرام كانعكاس للتطور الحضاري والتكنولوجي لاسيما في مجال المواصلات والاتصالات والمعلومات، كان من الضروري أن تتطور خطط ومناهج التصدي لها<sup>2</sup>، قد يكون التعاون القضائي الدولي من أسمى مظاهر التعاون الدولي في مكافحة الجريمة<sup>3</sup>، إذ يوفّق بين استقلال كل دولة في ممارسة اختصاصها الجزائي على حدود إقليمها، وبين ضرورة ممارسة حقها في العقاب، وبدون هذا التعاون، فلا يمكن للدولة أن تمارسه.

هكذا فإنّ التعاون الدولي قد انحصر في التخلص من مشكلة الحدود الإقليمية بين الدول، التي تحول دون قدرتها على محاكمة الجاني طبقا لقانونها أو تنفيذ العقوبة عليه. وقد كان نظام تسليم المجرمين<sup>4</sup> أفضل وسيلة لتحقيق ذلك.

---

<sup>1</sup> - سيدي محمد الحمليلي، السياسة الجنائية بين الاعتبارات التقليدية للتجريم والبحث العلمي في مادة الجريمة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص270.

<sup>2</sup> - الياس صام، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستووطيوحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملود معمري، تيزي 2013. ص235.

<sup>3</sup> - صالح جزول، جريمة تبييض الأموال في قانون العقوبات الجزائري والشريعة الإسلامية-دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية جامعة احمد بن بلة، وهران، 2015، ص364.

<sup>4</sup> - سيدي محمد الحمليلي، المرجع السابق. ص365.

## المطلب الأول: منع تحويل العائدات الإجرامية.

تبلغ قيمة العائدات الإجرامية المهربة أحجاما مذهلة، لدرجة أنها تحدث تأثيرا مخربا على التنمية من جميع نواحيها بل إن الجزء المسترد منها يمكن أن يوفر تمويلا لبرامج اجتماعية وبنى تحتية تشتد الحاجة إليها في الوقت الراهن خاصة في البلدان النامية التي من الصعب تحديد قيمة ما نهب من الأصول الحكومية فيها وما إن يتم تحويل العائدات إلى الخارج، حتى يصير من الصعب بشكل غير عادي استعادتها، فمن ناحية تواجه البلدان المعنية عقبات نتيجة لمحدودية قدراتها القانونية والاستدلالية والقضائية، وعدم كفاية مواردها المالية والافتقار إلى الإرادة السياسية، ومن شأن ذلك أن يوهن قدرة البلدان على الاضطلاع بالتحقيقات والملاحقات القضائية، وبتتبع عوائد الفساد وتجميدها ومصادرتها وإعادتها، فضلا عن ذلك تقلل نفس هذه العقبات من قدرتها على تقديم طلبات دولية وافية للسلطات القضائية الأجنبية التي توجد لديها الأموال، في حين أن الطلب الكافي قد يمكن تلك السلطات من الشروع في إجراءات تقييد العوائد أو إنفاذ أمر الحجز أو مصادرة أجنبيين، ومن ناحية أخرى قد لا تستجيب نفس السلطات -وغالبا ما تكون بلدانا متقدمة- لطلبات المساعدة القانونية فتستطيع بلدان كثيرة أن تجمد العوائد ولكنها لا تستطيع إعادتها، وفي حالات أخرى فإن المعايير الإثباتية والإجرائية التي تشترطها قوانين السلطة القضائية الأجنبية معقدة ومن ثم يصعب أو يستحيل على الدولة الطالبة أن تفي بها.

## الفرع الأول: الإجراءات التحفظية.

عرفت الفقرة ه من المادة الثانية (العائدات الإجرامية) بأنها أية ممتلكات متأتية أو متحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم. لذلك يعد التحفظ أو حظر أو تجميد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد من أهم الإجراءات التي يجب على الدول المهرب إليها تلك الأموال القيام بها كإجراء أولي، ويعرف التجميد أو الحجز بأنه (فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا بناء على أمر صادر من سلطة مختصة أخرى.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- أسامة السيد عبد السمیع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة 2009، كمنصر 12.

يعتبر التحفظ أو التجميد من الإجراءات التحفظية على العائدات الإجرامية لمنع تهريبها إلى جهة أخرى ويتم بطلب من الدولة الطالبة بناء على حكم قضائي صادر من جهة مختصة أو بناء على أمر إداري صادر من سلطة قد تكون غير قضائية، ولقد نصت المادة 31 من الاتفاقية في فقرتها الثانية على ضرورة التعاون الدولي في مجال التحفظ أو الحجز على العائدات الإجرامية من خلال اتخاذ كل دولة طرف ما قد يلزم من التدابير للتمكن من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة أو اقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه لغرض مصادرته في نهاية المطاف، وكذلك نصت المادة 54 من الاتفاقية على إجراءات مهياة للمصادرة وتكون سابقة لها.

يبدو من النصوص أعلاه أن الدولة المطلوب منها المحافظة على أموال الفساد تكون ملزمة بذلك قانوناً، لكن ما الحكم لو امتنعت تلك الدولة أو رفضت القيام بذلك الالتزام.

بينت الاتفاقية بأنه في مثل هكذا حالات فإنه يحق للدولة الطالبة للأموال اللجوء إلى التفاوض مع تلك الدولة، فإن لم تصل معها إلى نتيجة معينة، جاز لها اللجوء إلى التحكيم الدولي في هذا المجال<sup>1</sup>، فإذا تعذر ذلك أيضاً جاز لها عرض الموضوع على محكمة العدل الدولية من خلال طلب يقدم إليها وفقاً لنظام المحكمة الأساسي.

### الفرع الثاني: مصادرة العائدات الإجرامية.

حددت المادة 55 من الاتفاقية بعض الإجراءات المتعلقة بحق الدولة الطالبة ذات الولاية القضائية بمصادرة أموالها المنهوبة، فاشتترطت تقديم طلب إلى الدولة الأخرى لغرض مصادرة أموال الفساد (العائدات الإجرامية، مشفوعاً بقرار قضائي بالمصادرة ويجب أن يستند طلب المصادرة<sup>2</sup> على الأدلة الكافية التي تؤيد وتثبت حصول جرائم الفساد التي تحصلت منها العائدات الإجرامية المهربة والمراد مصادرتها، إذ يتوجب على الدولة الطالبة أن ترسل تلك الأدلة ووسائل الإقناع إلى الدولة الأخرى، ويجوز وفقاً للاتفاقية رفض مصادرة أو إلغاء الإجراءات التحفظية المشار إليها في الفرع السابق، إذا لم تحصل أو تقتنع بالأدلة المقدمة مع الطلب وحسب الفقرة 7 من المادة 55 من الاتفاقية.

<sup>1</sup>-أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 1997، ص23.

<sup>2</sup>- عيسى محمد عيسى منصور، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجزائي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012، ص328.

وكذلك يجب على الدولة المطلوب منها المصادرة وحسب المادة (31) من الاتفاقية اتخاذ تدابير لغرض كشف عائدات الفساد وتتبع مصيرها ومعرفة فيما إذا تم تحويل تلك الأموال إلى ممتلكات أخرى لغرض مصادرتها<sup>1</sup>.

وهناك نوع آخر للمصادرة يسمى بالمصادرة المستعجلة والتي تتخذ من قبل الدولة المطلوب منها استرداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، وتكون في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة المتهم بجرائم الفساد بسبب الوفاة أو الفرار أو الغياب أو في حالات أخرى مناسبة. وان الإجراء في هذه الحالة لا تتطلب إدانة جنائية بل تتم بناء على طلب من الدولة الطالبة<sup>2</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن واضعو نصوص الاتفاقية لم يتطرقوا لا من قريب أو بعيد إلى مسألة استخدام الأموال المهربة في تمويل الإرهاب، وبالتالي كان من المفترض أن يكون هنالك نصا يجيز للدولة المطلوب منها الاسترداد بان تقوم بالمصادرة المستعجلة لتلك الأموال والعائدات إذا تبين وجود أدلة أو أمارات تشير إلى استخدامها في تمويل العمليات الإرهابية.

### الفرع الثالث: مآل العائدات الإجرامية المصادرة.

في بعض الولايات القضائية، تأمر المحاكم أو السلطات المختصة بتعويض الضحايا عن أي أصول محتجزة أو مقيدة كجزء من الإجراءات الجنائية، ومثل هذا الأمر يتخذ شكل أمر تعويض، وجبر الضرر، أو مطالبة بملكية مشروعة، ويمكن منحه لولاية قضائية متضررة من جرائم الفساد<sup>3</sup>، وأي أصل لا تقضى بإعادته من خلال مثل هذا الأمر يرجح أن يصبح ملكية للولاية القضائية الأجنبية، ونتيجة لذلك يتعين على الولاية القضائية الساعية لاسترداد الأصول أن تبحث منذ البداية فيما إذا كان استرداد هذه العائدات المصادرة أو اقتسامها أمرا ممكنا، وقد يتوافر الاسترداد حسب الولاية القضائية والإجراءات المتبعة، من خلال الاتفاقيات الدولية ومعاهدات المساعدة القانونية المتبادلة، واتفاقيات

<sup>1</sup> - مروان بلوطي، مكافحة الفساد بين التنظير والتطبيق، دار الأمل للطبع، عمان، 2012، ط 1، ص 18.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 21.

<sup>3</sup> - ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع،

الأردن، 2012، ص 121.

تقاسم الأصول، أو التشريع وحتى لو رفعت ولاية قضائية أجنبية قضية بصورة مستقلة، فإن الولاية القضائية المتضررة بجرائم الفساد قد تستطيع الاستفادة من الإجراءات لاسترداد العائدات أو الأصول.

وإن كان المآل الطبيعي للأموال المصادرة هو الأيلولة النهائية إلى الدولة المصادرة التي وقعت على إقليمها جرائم الفساد باعتبار أن هذه الأموال قد اغتصبت منها، فإن الأموال الأجنبية التي هربت من قبل مجرمي الفساد إلى إقليم الدولة التي أمرت بمصادرتها قابلة للرد إلى الدولة التي نهبت منها وفق إجراءات الاسترداد السالفة الذكر.

قد نظمت المادة 57 من اتفاقية مكافحة الفساد إجراءات إرجاع الموجودات والتصرف فيها، ولعل هذه المادة من المواد التي أثارت جدلا كبيرا أثناء إعداد الاتفاقية، وقد أدرجت الاتفاقية إرجاع العائدات الإجرامية في الفقرة الأولى من المادة 57 ضمن حق تصرف الدولة المطلوبة في الأموال المصادرة وذكرت نفس الفقرة وإرجاع الممتلكات إلى مالكيها الشرعيين من ضمن طرق التصرف في هذه الأموال، وبالتالي لم تفرض هذه الفقرة على الدولة المطلوبة التزاما بالإرجاع بل جعلت ذلك اختياريا لها.

أما في الفقرة الثانية من نفس المادة فإن إرجاع الموجودات يظهر على شكل التزام من الدول المطلوبة وذلك بالرجوع إلى الصياغة الأمرة لها عند نصها أنه: " تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتمكين سلطاتها المختصة، عندما تتخذ إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى، من إرجاع الممتلكات المصادرة، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية، ومع مراعاة حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية ".

هذا وقد نظمت الفقرة الثالثة من المادة 57 الأحكام العملية لرد العائدات الإجرامية للدول طالبة وقد نصت على ثلاث حالات وهي أولا حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلسة، ثانيا حالة عائدات أي جرم آخر مشمول بالاتفاقية وأخيرا حالة كل الحالات الأخرى.

## البند الأول: رد العائدات لمالكيها الشرعيين.

" ما تصدره دولة طرف من ممتلكات عملا بالمادة 31 أو المادة 55 من هذه الاتفاقية يتصرف فيه بطرائق منها إرجاع تلك الدولة الطرف تلك الممتلكات، عملا بالفقرة 3 من هذه المادة، إلى مالكيها الشرعيين السابقين، وفقا لأحكام هذه الاتفاقية وقانونها الداخلي".<sup>1</sup>

من خلال هذه المادة يتبين لنا أنها تنص وبوجه عام على طريقتين لإعادة العائدات (بنصها على: (عملا بالمادة 31 أو المادة 55...)) في حالة استخدام طلب للمساعدات القانونية المتبادلة من أجل المصادرة أو التعويض؛ الطريقة الأولى، هي الاسترداد المباشر من خلال الإجراءات القضائية، وقد يتم هذا الاسترداد لو سمحت الولاية القضائية متلقية الطلب للمحكمة بالأمر بالتعويض أو جبر الأضرار مباشرة للولاية القضائية الأجنبية، أو سمحت المحكمة أو السلطة المختصة بالاعتراف بالولاية القضائية الأجنبية مالكا شرعيا في دعوى مصادرة، وقد يتم الاسترداد المباشر طوعا من خلال اتفاقات بشأن الدفع بالجرم الذي يوافق بموجبه المدعى عليه طوعا على إعادة الأصول الكائنة في ولاية قضائية أجنبية إلى المحكمة التي أدانته، وفي هذه الحالة يجب على أحد الممارسين أن يطلب من الولاية القضائية الأجنبية أن تلغي أي أمر مؤقت للتقييد سبق لها أن طلبت فرضه على العائدات، كما يجوز إنفاذ أوامر المصادرة العالمية مباشرة من جانب أية محكمة دون الحاجة إلى معاهدة؛

وكنموذج على ذلك: في فرنسا، ترسل وزارة العدل طلب المساعدات القانونية المتبادلة المبني على حكم محكمة أجنبية إلى مكتب النيابة المختص، الذي يطلب إلى المحكمة مصادرة العائدات، وإذا قررت المحكمة ذلك، صارت العائدات المصادرة ملكا للحكومة الفرنسية، عندئذ يقرر المسؤولون المختصون (خاصة مسؤول لوزارة الخزانة) ما إذا كانت فرنسا ملزمة برد العائدات وفقا لاتفاق دولي أم لا، وحتى لو لم يكن هناك مثل هذا الالتزام، يجوز إعادة العائدات حسب تقدير الحكومة، أو بناء على اتفاق خاص مع الولاية القضائية الطالبة.

أما الطريقة الثانية والأكثر شيوعا لإعادة الأصول فتتم وفقا للمعاهدات، أو الاتفاقات، أو السلطة القانونية لتوزيع الأصول بعد صدور أمر نهائي للمصادرة، وإذا تم تقديم طلب للمساعدات القانونية المتبادلة وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تلزم الدول الأطراف بإعادة الأموال

<sup>1</sup>-حسب نص المادة 57 في فقرتها الأولى من اتفاقية مكافحة الفساد.



المصادرة في قضايا الفساد العام عندما يثبت الطرف الطالب على نحو يقبله العقل سابق ملكيته أو ما وقع من أضرار على الدولة<sup>1</sup>، وفي القضايا الأخرى، يجوز استخدام المعاهدات متعددة الأطراف والثنائية، واتفاقات تقاسم العائدات (إما على أساس كل حالة على حدة، أو على أساس اتفاق دائم)، والسلطات القانونية في تقاسم أو إعادة الأموال المستردة.

### البند الثاني: رد العائدات للضحايا.

ينبغي لأي نظام للمصادرة أن يأخذ مصالح ضحايا الجريمة في الاعتبار، فضحية الاحتيال يقدم المال دون أن يدري إلى محتال جنائي يقوم بشراء سيارة أو منزل بتلك الأموال<sup>2</sup>، ولا يكون للضحية أي مصلحة في الممتلكات، ومن ثم فإنه لا يستطيع في المعهود أن يجزم بادعاء في هذه الممتلكات لو صارت موضع مصادرة.

والحقيقة أن السماح لجميع الضحايا أو الدائنين غير المشمولين بضمان بالطعن في المصادرة من شأنه أن يحول المصادرة إلى دعوى إفلاس، ورغم ذلك فحتى لو لم يتسن تتبع أموال الضحية بشكل مباشر إلى أموال الجاني، فإنه ينبغي للحكومات أن تتحلى بالمرونة، بحيث تسمح برد الحقوق إلى أصحابها، لو تمكن الضحية من إثبات تكبده خسارة، وما إن تتم مصادرة أموال الجاني، ينبغي أن تمتلك الحكومة سلطة تشريعية لإعادة الأموال المصادرة إلى ضحية (أو ضحايا) الفعل المجرم الذي أفضى إلى المصادرة، أو في بعض الحالات إلى ضحية (أو ضحايا) أفعال مجرمة مماثلة أو ذات صلة بها ويعتبر ذلك مسألة إنصاف ويتفق مع الالتزامات الدولية<sup>3</sup>.

عند معالجة عمليات الاسترداد من أجل الضحايا في القانون، فإن النموذج المفضل هو التصريح بحجم الأموال المستعادة بشكل نسبي، وأي مخطط للتوزيع آخر قد يكافئ من يتضرر بشكل

<sup>1</sup>-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة 57 ف 3 (أ) و 57 ف 3 (ب)، وفي الحالتين لا يطبق الالتزام إلا على جرائم الاتفاقية ويتطلب الالتزام بأحكامها المعنية بالتعاون الدولي والحكم النهائي في الولاية القضائية الطالبة

<sup>2</sup>-يستخدم تعبير "الضحية" بحيث يشمل جميع الضحايا الذين يمكن تحديدهم (مثل: الأفراد أو الشركات، أو البلدان)، وهو ما يتجاوز تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>3</sup>-تتزم المادة 57 ف 3 (ج) الدول الأطراف أن تنظر على وجه الأولوية في تعويض ضحايا الجريمة، وأيضا الفقرة 2 من المادة 14 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي تلزم الدول الأعضاء أن تنظر على وجه الأولوية إلى إعادة عوائد الجريمة أو الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة بحيث يمكن لها تعويض ضحية الجريمة

أسرع، أو يستطيعون عرضاً، أن يتتبعوا أثر خسائرهم إلى الممتلكات المحتجزة فيما قد لا يستطيع ضحايا آخرين تتبع أثر أموالهم، وهم عادة ما يكونون ممن انخرطوا في وقت مبكر؛

كما ينبغي لتشريعات المنظمة لمصادرة العائدات أن تتدبر في كيفية معاملة الضحايا الأجانب، فمثلاً: تحدث عملية احتيال في البلد الذي يوجد فيه الضحايا ويتم تهريب العوائد إلى ولاية قضائية أخرى، فإذا لم يستطيع البلد الذي توجد فيه العائدات الوصول تلك العائدات ومصادرتها وردها للدولة الطرف لتسديدها للضحايا، فقد يترك الضحايا دون إنصاف ما لم يرفعوا دعوى مدنية للاسترداد لدى الولاية القضائية الأجنبية، وهو أمر لا يمكن عملياً في معظم الحالات.

تنظم المعاهدات الدولية مسألة إعادة الأموال إلى الضحايا، ببي أن الطرائق أو الأحكام قد تختلف تبعاً للفعل المجرم الكامن وراء الحالات، وينبغي أن تستند المبادئ الموصى بإدراجها في قوانين المصادرة إلى الالتزامات التالية:

• المادة 14 ف 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية: " عندما تتخذ الدول الأطراف إجراء بناء على طلب دولة طرف أخرى، وفقاً للمادة 13 من هذه الاتفاقية، تنظر تلك الدولة على سبيل الأولوية، بالقدر الذي يسمح به قانونها الداخلي، وإذا ما طلب منها ذلك، في رد عائدات الجرائم المصادرة أو الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف طالبة لكي يتسنى لها تقديم تعويضات إلى ضحايا الجريمة أو رد عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه إلى أصحابها الشرعيين.

• المادة 57 ف 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: "على الدولة الطرف متلقية الطلب. في حالة اختلاس أموال عمومية أو غسل أموال عمومية مختلصة على النحو المشار إليه في المادتين 17 و23 من هذه الاتفاقية، عندما تنفذ المصادرة وفقاً للمادة 55 واستناداً إلى حكم نهائي صادر في الدولة الطرف طالبة، وهو اشتراط يمكن للدولة الطرف متلقية الطلب أن تستبعده، أن ترجح الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف طالبة.

• تنظر الدول متلقية الطلب الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على وجه الأولوية في ظروف معينة في تعويض ضحايا الجريمة مباشرة، وتنشأ تلك الظروف عن أفعال الفساد المجرمة الموجزة في الاتفاقية، فيما عدا حالات اختلاس الأموال العامة (الموجزة آنفاً) أو الحالات التي تنشئ

فيها الدولة ممتلكات أو أضرار سابقة<sup>1</sup>، كما قد تنتظر الدولة في مطالبات الملاك الشرعيين السابقين أو الاتفاقات المبرمة بين الدول المعنية عند التفاوض في هذه الظروف<sup>2</sup>.

• يجوز للدول الأطراف (في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) أيضا أن تنتظر بوجه خاص في إبرام اتفاقات أو ترتيبات متبادلة متفق عليها، تبعا للحالة، من أجل التصرف نهائيا في الممتلكات المصادرة<sup>3</sup>، ويمكن استخدام هذه الترتيبات لإعادة الأموال إلى الضحايا.

ينبغي للنظم القضائية أن تكفل منح الضحايا الحق في رفع دعاوى قضائية خاصة ضد أولئك المسؤولين عن الضرر الذي عانوا منه، ففي سياق جرائم الفساد تلزم اتفاقية مكافحة الفساد الدول الأطراف أن تتخذ تدابير لكفالة منح الأفراد والكيانات الذين أصابهم ضرر أن يرفعوا تلك الدعاوى القضائية، وعلاوة على ذلك تسمح الاتفاقية للدولة برفع دوى خاصة في المحاكم المدنية للبلدان الأجنبية التي توجد فيها أصول مكتسبة عن طريق الفساد.

### البند الثالث: تقاسم العائدات مع البلدان المتعاونة.

يتعين على البلدان أن تقرر ما الذي تفعله بالعوائد المتحققة من خلال المصادرة، وإذا كان هناك ضحايا أو ملاك شرعيين سابقون، ينبغي إعادة الأصول وفقا لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية<sup>4</sup>، وعلاوة على ذلك، ففي حالات اختلاس الأموال العمومية أو غسل الأموال العمومية المختلسة التي أنفذ فيها أمر المصادرة بواسطة الولاية القضائية التي للبلد الأجنبي الذي تحتفظ بالعائدات، تلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإعادة العائدات<sup>5</sup>، وفي جميع هذه الحالات يجوز للدول الأطراف أن تراعي إبرام اتفاقات أو ترتيبات

<sup>1</sup>المادة 57 ف 3 (أ) و(ب)، من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>2</sup>المادة 57 ف 3 (ج) من نفس الاتفاقية.

<sup>3</sup>المادة 57 ف 5 من نفس الاتفاقية.

<sup>4</sup>المادة 57 ف 3 (ج) من نفس الاتفاقية؛ والمادة 14(2) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

<sup>5</sup>المادة 57 ف 3 (أ) من نفس الاتفاقية.

بشأن التصرف النهائي في العائدات<sup>1</sup>، وقد تخصم نفقات معقولة تكبدتها في التحريات أو الملاحقة القضائية أو الإجراءات القضائية، وهذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة 57: "يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، عند الاقتضاء، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك، أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة أو أن تتصرف فيها بمقتضى هذه المادة".

وفي الحالات التي لا تكون إعادة الأصول إلزامية فيها، ينبغي لقانون مصادرة العائدات أن يأذن للحكومة بأن تتقاسم تلك الأصول المصادرة مع الولايات القضائية البلدان التي سهلت جهود المصادرة الناجحة، وتشجيع العديد من اتفاقيات الأمم المتحدة على تقاسم الأصول، بما في ذلك اتفاقية فيينا<sup>2</sup>، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب<sup>3</sup>، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية<sup>4</sup>. وتشجع الاتفاقيات متعددة الأطراف الأخرى الدول الأعضاء على الدخول في اتفاقيات متعددة الأطراف بشأن تقاسم العائدات<sup>5</sup>، وفي بعض البلدان تستخدم تشريعات التقاسم للامتثال لاشتراطات

---

<sup>1</sup>-المادة 57 ف 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمادة 14 ف 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، تعيد بعض البلدان الأموال إلى الضحايا أو الملاك الشرعيين السابقين من خلال تقاسم التشريعات.

<sup>2</sup>-تشجع المادة 5 ف 5 (ب) من اتفاقية فيينا الأطراف على أن "تتظر بعين الاعتبار الخاص في إبرام اتفاقيات بشأن...اقتسام هذه المتحصلات أو الأموال أو المبالغ المستمدة من بين هذه المتحصلات أو الأموال، مع أطراف أخرى، على أساس منظم أو في كل حالة على حدة ووفقا لقوانينها الداخلية أو إجراءاتها الإدارية أو الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف التي أبرمتها لهذا الغرض"

<sup>3</sup>-تنص المادة 8 ف 3 من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب على "يجوز لكل دولة طرف معنية أن تتظر بعين الاعتبار في إبرام اتفاقيات بشأن اقتسام الأموال المستمدة من المصادر المشار إليها في هذه مع دول أخرى على أساس منظم أو في كل حالة على حدة".

<sup>4</sup>-تنص المادة 13 ف 9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية على: "تتظر الدول الأطراف في إبرام معاهدات أو اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المقام عملا بهذه المادة، وتنص المادة 14 ف 3 من هذه الاتفاقية على أنه يجوز للدولة الطرف عند اتخاذ إجراء بناء على طلب مقدم من دولة طرف أخرى وفقا للمادتين 12 و 13 من هذه الاتفاقية، أن تتظر بعين الاعتبار الخاص في إبرام اتفاقيات أو ترتيبات بشأن... (ب) اقتسام عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه، أو الأموال المتأتية من بيع عائدات هذه الجرائم أو الممتلكات، وفقا لقانونها الداخلي أو إجراءاتها الإدارية، مع دول أطراف أخرى على أساس منظم أو حسب كل حالة".

<sup>5</sup>-عزز مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة وضع "اتفاق ثنائي نموذجي بشأن تقاسم عوائد الجريمة المصادرة أو الممتلكات التي تعطيها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، والذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة كجزء من=

معاهدات أخرى بشأن إعادة العائدات، سواء أعيدت للضحايا أو لملاكها السابقين أو في الحالات التي تنطوي على فساد.

إذا قام البلد الذي توجد فيه الممتلكات، عند مصادرتها، بالاحتفاظ بجميع العوائد المصادرة دون اعتبار للجهود التي قام بها البلد الذي تعاون في جهود المصادرة، أو دون مراعاة لكون العوائد المحتجزة تولدت نتيجة لارتكاب جريمة ضد قوانين بلد آخر، فإن نتيجة مثل هذا النظام هي مكافأة ذلك البلد على العمل كملاذ للثروة الإجرامية، وهذه النتيجة مناقضة لروح التعاون العالمي في الحرب ضد الجرائم الدولية.

بيد أن الاقتسام المتبادل للأصول ينهض بالتعاون الدولي، وتوافق البلدان على اقتسام نتائج إجراءات المصادرة الناجحة دون مراعاة للمكان الذي وجدت فيه الممتلكات، ودون مراعاة لماهية البلد الذي اضطلع بالمصادرة، ومع العلم بذلك، تعمل نتائج المصادرة الناجحة في النهاية على دعم الكفاح ضد الجريمة الدولية وتشجيع قنوات إنفاذ القوانين على التعاون مع نظرائها عبر الحدود<sup>1</sup>.

وقد استخلصت الخبرة الأمريكية مفهوما عمليا محددا، مؤداه أن اقتسام عائدات إجراءات المصادرة الناجحة، بين سلطات مكافحة المحلية، التي أدت جهودها المشتركة إلى ضبط ومصادرة هذه العائدات، يعد عاملا مهما في تعزيز التعاون بين تلك السلطات، بما يزيد من حجم الأموال المصادرة باطراد، كما يسهم في سد النقص في الموارد اللازمة للجميع، من أجل مكافحة الجريمة ؛

وقد أثبت هذا المفهوم صحته، وبنفس القدر، في المحيط الدولي، إذ بينما تبقى مكافحة الدولية الفعالة هي الهدف الرئيسي دائما، وبغض النظر عن مكان تواجد العائدات الإجرامية، أو السلطة القضائية التي ستقوم في النهاية بتنفيذ حكم أو أمر المصادرة، إلا أن اقتسام الأموال المصادرة بين الدول المشاركة، يخلق الحافز القوي إلى المزيد من التعاون المستقبلي بين هذه الدول، كما يوفر جانبا من متطلبات مكافحة المكافحة.

---

=قرار بشأن تدعيم برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية (القرار رقم المؤرخ في 16 ديسمبر 2005) . A /RES/60/17

<sup>1</sup>- تيودورس، غرينبرغ، لندام، صمويل، وينغيت غرانت، لاريسا غراي، المرجع السابق، ص103.

عنى قانون الولايات المتحدة بتنظيم إجراءات اقتسام الأموال التي تمت مصادرتها، بمقتضى القوانين الاتحادية لمكافحة المخدرات، وغير ذلك من القوانين واللوائح ذات الصلة، كما أنط بكل من المدعى العام و/أو وزير الخزانة سلطة تحويل الجزء المقرر قانونا من هذه الأموال، إلى الدولة أو الدول الأجنبية، التي أسهمت جهودها بشكل جوهري، وبصورة مباشرة أو غير مباشرة، في تسهيل الإجراءات التي أدت إلى ضبط ومصادرة هذه الأموال.

وقد استلزم القانون الأمريكي توافر عدد من الشروط، حتى يتسنى إتمام إجراءات الاقتسام الدولي للأموال المصادرة، وأهمها ما يلي:

- الإسهام المباشر أو غير المباشر، من جانب الدول الأجنبية في ضبط و/أو مصادرة الأموال المشار إليها، طبقا لقانون الولايات المتحدة؛

- موافقة المدعى العام أو وزير الخزانة، على تحويل كل أو جزء من الأموال المصادرة، إلى الدول الأجنبية المتعاونة؛

- موافقة وزير الخارجية على التحويل.

- تنظيم عملية اقتسام الأموال في إطار اتفاقية دولية، قد تكون اتفاقية ثنائية قائمة بالفعل، مثل اتفاقيات المساعدة القانونية المتبادلة، المبرمة بين الولايات المتحدة وغيرها من الدول المعنية، وقد تكون اتفاقية أخرى، يتم التوصل إليها وإبرامها خصيصا لهذا الغرض<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - من أمثلة ذلك: " مذكرة التفاهم **under standing memorandum** "، التي وقعت بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة 19 سبتمبر 1999)، بشأن تحويل أموال مصادرة إلى حكومة جمهورية مصر العربية، كجزء من الأموال المصادرة المملوكة لمهرب مصري دولي يقيم بالولايات المتحدة، والتي يعتقد أنها متحصلة من نشاطه في تهريب المخدرات والاتجار غير المشروع بها، وذلك نظير ما قدمته الحكومة المصرية من مساعدات هامة للسلطات الأمريكية، كان لها أثرها الجوهري في التوصل إلى هذه الأموال ومصادرتها بالولايات المتحدة (الديباجة، المادة 1)، وعلى أن تقوم حكومة جمهورية مصر العربية باستخدام الأموال المحولة طبقا لهذا الاتفاق، لتعزيز الجهود المبذولة لتطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة المخدرات وغيرها من الأنشطة الإجرامية الأخرى ذات الصلة (المادة 2). وقد سبق أو وقع الطرفان اتفاقا آخر، بصدد اقتسام وتحويل أموال مصادرة بالولايات المتحدة، لصالح أعمال مكافحة المخدرات بجمهورية مصر العربية ( القاهرة 20 مايو 1993).

ويشار في هذا الصدد إلى أن الولايات المتحدة تعارض اتفاقيات الاقتسام الدولي، التي تحدد - سلفاً- نسبة مئوية معينة للاقتسام، في قضايا المصادرة الدولية، وتؤثر دائماً الربط بين مقدار المبلغ المقتسم، وبين درجة المساعدة الأجنبية، وأهميتها في إنجاح إجراءات المصادرة في الولايات المتحدة.

### المطلب الثاني: تسليم المجرمين على المستوى الدولي.

إن اصطلاح " تسليم المجرمين " يعد الترجمة العربية لكلمة **Extradition** الفرنسية التي استعملت لأول مرة في مرسوم 19 فيفري 1791 في فرنسا، وكلمة **Extradition** الإنجليزية التي اشتقت من الفرنسية واستعملت لأول مرة في بريطانيا في قانون التسليم سنة 1870<sup>1</sup>. ومن بين تعريفات تسليم المجرمين "إجراء تعاوني دولي تقوم بمقتضاه دولة تسمى الدولة المطلوب منها الاسترداد، بتسليم شخص يوجد على إقليمها إلى دولة ثانية تسمى الدولة طالبة الاسترداد أو إلى جهة قضائية دولية، بهدف ملاحقته عن جريمة ارتكبها أو لتنفيذ حكم قضائي صدر بحقه"<sup>2</sup>.

ولم يتفق أغلب الفقهاء على تعريف واحد لتسليم المجرمين وذلك يعود إلى أسباب أهمها الاختلاف حول طبيعة التسليم ومدى تسليم الرعايا من عدمه، وكذلك تفرع هذا النظام وامتداده على الصعيدين الداخلي والدولي والتي أدت إلى تعدد تعاريف هذا النظام ونذكر من بينها:

تعريف الدكتور جندي عبد المالك للتسليم بأنه " عمل تقوم بمقتضاه الدولة التي لجأ أرضها شخص متهم أو محكوم عليه في جريمة بتسليمه إلى الدولة المختصة بمحاكمته أو تنفيذ العقوبة عليه " ويعرفه الدكتور محمد الفاضل بأنه " هو أن تتخلى دولة عن شخص موجود في إقليمها إلى دولة أخرى بناء على طلبها لتحاكمه عن جريمة يعاقب عليها قانونها أو لتنفيذ فيه حكماً صادراً عليه من إحدى محاكمها.

<sup>1</sup> - اسكندر غطاس، تعزيز قدرة الحكومة العراقية في استرداد الأصول، ورقة بحث مقدمة إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2011، ص12.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 23.

كما يعرفه عبد الأمير حسن جنّيح بأنه " أحد مظاهر التضامن الدولي لمكافحة الجريمة تقوم بموجبه دولة ما بتسليم شخص مقيم في إقليمها إلى دولة أخرى تطلبه لتحاكمه عن جريمة انتهك بها حرمة قوانينها أو لتنفيذ فيه حكما صادرا عليه من إحدى محاكمها<sup>1</sup> "

يرجح التعريف الأخير كونه يعرف التسليم على أنه أحد مظاهر التعاون الدولي لمكافحة الجريمة وكذا الأركان الأساسية التي يقوم عليها (وجود طرفي في التسليم دولتين أو أكثر إلا أن هذا النظام في التسمية غير دقيق ويعود إلى:

1\_ التسليم هو عمل تقوم به الدولة المطلوب منها التسليم أما عمل الدولة الطالبة للتسليم فهو الاستيراد أو الاستلام.

2- أما كلمة المجرمين فتعوزها الدقة في التعبير عن الشخص محل التسليم فهي بقدر ما تنطبق على وصف المحكوم عليهم، فهي تتعارض وغير المحكوم عليهم (المتابعين) وذلك إعمالا بمبدأ المتهم بريء حتى تثبت إدانته، إلا أنه ينبغي العمل بالتسمية المتعارف عليها - تسليم المجرمين - رغم عدم دقتها للتعبير عن النظام المرجو منه.

### الفرع الأول: تطور تسليم المجرمين على المستوى الدولي.

إنّ الحاجة إلى مكافحة الجريمة التي باتت تهدد كيان المجتمعات ولاسيما مصالحها، وكذا إقرارها من جميع الشرائع فقد اعترضها صعوبة معاقبة المجرم الذي عادة ما يسلك طريق الهروب بعد ارتكابه للجرم مما يتعذر معه المتابعة والاقتصاص منه، وهو الأمر الذي دفع إلى نهج طريق التسليم وتتبع المجرم حيثما نزل، حتى لا يفلت من العقاب، وقد عرف هذا النظام تطورا على الصعيد التشريعي والقضائي والفقهي وهذا ما نشير إليه في هذا المطلب:

### البند الأول: التطور التشريعي لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.

إنّ التسليم قبل ظهور الثورة الصناعية لم يكن بالأهمية التي هو عليها الآن، ويعود ذلك إلى أنّ نفوذ الكنيسة حال دون ذلك عند لجوء الفاعلين لحماية الكنيسة من قساوة العقاب المقرر عليهم إلا أنه

<sup>1</sup> -سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص10.



وبعد ظهور الثورة الصناعية واتساع المدن وتطور وسائل النقل ازدادت حركة الهروب من بلد إلى آخر، وكان نتيجة لذلك أن تخلت الدول عن مبدأ حق اللجوء واقتصر منحه على اللاجئين السياسيين فقط، ومظاهر التطور في مجال التشريع يتجلى في:

### أولاً- عقد المعاهدات الثنائية:

وهي معاهدات تنظم موضوع تسليم المجرمين وتحدد الشروط الواجب توافرها في الجريمة والشخص محل طلب التسليم وارتفع عدد هذه المعاهدات لاسيما مع مطلع القرن العشرين حيث سجلت 50 معاهدة لدى هيئة الأمم المتحدة مابين 1945-1946 وهي في ازدياد مستمر<sup>1</sup>.

### ثانياً- عقد المعاهدات الإقليمية والجماعية:

وهي معاهدة يعود انعقادها إلى روابط جغرافية أو سياسية أو اقتصادية فعلى سبيل المثال:

معاهدة AMIENS المنعقدة في 1806 في بريطانيا وفرنسا واسبانيا وهولندا والتي تعد أول معاهدة جماعية في تسليم المجرمين.

اتفاقية تسليم المجرمين بين كل من الأردن - سوريا- العراق والسعودية واليمن ولبنان ومصر التي أقرها مجلس الجامعة العربية في 1953.<sup>2</sup>

### ثالثاً- التشريعات الداخلية:

وهي الوسيلة الثالثة التي ركنت إليها الدول لمعالجة مسألة تسليم المجرمين في تنظيمه على الصعيد الداخلي في شكل مجموعة نصوص قانونية داخلية.

نجد أن معظم هذه النصوص الداخلية باختلاف البلدان تتلاقى في هذه النقاط لمعالجة نظام تسليم المجرمين .

<sup>1</sup>-منتصر سعيد حمودة، الإرهاب الدولي جوانبه القانونية ووسائل مكافحته، دار الجامعة الجديدة. الإسكندرية، 2006، ص340.

<sup>2</sup>-عبد القادر البقيرات، العدالة الجنائية الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص134.

- تحديد شروط التسليم الاختياري حال عدم وجود معاهدة أو اتفاق دولي.
- تحديد شروط التسليم الاختياري في الحالة التي لا تشملها المعاهدات والاتفاقيات.
- تنظيم إجراءات التسليم وأصوله.
- وضع الخطوط الرئيسية والقواعد العامة التي يمكن أن تكون أساسا لما تعفده الدولة في المستقبل من معاهدات واتفاقيات تتعلق بتسليم المجرمين.

وكانت هذه العناصر بمثابة منهج قامت عليه أغلب التشريعات الداخلية منها على سبيل المثال القانون الفرنسي الصادر سنة 1927، القانون العراقي سنة 1923 القانون السوري 1955.

### البند الثاني: التطور الفقهي والقضائي لتسليم المجرمين.

ساهم كل من الفقه والقضاء في تطور فكرة التسليم وبلورتها سواء كان ذلك على شكل مؤتمرات قانونية أو آراء فقهية بحثية أو أحكام قضائية وقد كان لإنشاء معهد القانون الدولي سنة 1873 ومؤتمراته المتوالية لاسيما التي عقدت في أكسفورد سنة 1880 وجنيف 1890 لها أثرها في توضيح الأسس التي تبنى عليها فكرة التسليم التي نهجت منحها كل من الاتفاقيات القضائية أو التشريعات الداخلية.<sup>1</sup>

وفي سنة 1924 كونت عصبة الأمم لجنة من الخبراء للنظر في تدوين القانون الدولي واتخذت هذه اللجنة قراراتها سنة 1926 وأوصت بإدماجها في اتفاقية دولية أهمها:

- مسألة مرور الأشخاص المسلمین عبر إقليم دولة ثالثة
  - مسألة تعدد طلبات التسليم عن نفس الشخص
  - مسألة تنازع الاختصاص بين الدولة الطالبة للتسليم والدولة المطلوب منها.
  - المسائل المتعلقة بمبدأ التخصيص وإعادة التسليم.
  - المسألة المتعلقة بتأييد قاعدة أن مصاريف التسليم تقع على عاتق الدولة الطالبة
- أما في مجال الفقه فقد كان لجهود الفقهاء الكبيرة وآراءهم القيمة أثرا كبيرا في تطوير نظام التسليم ودفعه للأمام ولاسيما إسهام الفقهاء العرب في هذا المجال بشكل كبير.

<sup>1</sup>-محمد فاضل، التعاون الدولي في مكافحة الإجرام، دار الكتب الجامعية، الإسكندرية، 1967، ص51.

ولقد ساهم القضاء هو الآخر مساهمة كبيرة في توضيح الأحكام والمبادئ الخاصة بالتسليم كما كان للسوابق القضائية في موضوع تسليم المجرمين أثر كبير في تطور فكرة التسليم وتحديد أسسه.

### الفرع الثاني: الأساس القانوني لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.

تعددت الأسس التي يقوم عليها التسليم، وقد اختلف الفقهاء حول تحديد هذه الأسس التي يقوم عليها التزام الدول عند التسليم.

فمنهم من يرجعه إلى أنه حق من حقوق الملك المستمدة من الله، ومنهم من يرى أن الأساس في التسليم هو حق العقاب، أي تمكين الدولة الطالبة للتسليم من إنزال العقاب بالجاني الذي ارتكب الجرم في إقليمها، ومنهم من يرى أن أساس التسليم هو الدفاع عن القانون، ومنهم من يرى أن أساس التسليم هو المصلحة المشتركة للدول، لمنع وقوع الجرائم وضمان المعاقبة عنها.<sup>1</sup>

ومنهم من يرى أن أساس التسليم يرجع إلى أمرين:

1- أن المجرم اللاجئ تقتضي محاكمته من طرف قاضي الدولة، التي وقعت فيها الجريمة حيث تتوفر أدلة الجريمة.

2- وجود الجاني الهارب على أرض الدولة المطلوب منها التسليم، يكون خطرا عليها لذا يقتضي تسليمه إلى الدولة طالبة التسليم، لإنزال العقاب عليه وتخليصها من خطره، وإبقاء لحسن العلاقات الدولية، فمن واجب الدولة طالبة التسليم معاقبة الجاني بإنزال العقاب العادل بحقه، لكونها ممثلة المجتمع الذي اقترفت فيه الجريمة، ومن واجب الدولة المطلوب منها التسليم، إيداء المساعدة القضائية للدول الأخرى باعتبارها عضو في المجتمع الدولي.

### البند الأول: الأساس القانوني لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.

نتناول في هذا البند الأساس القانوني على المستوى الدولي الذي يركز عليه إجراء تسليم المجرمين بين الدول والذي يتجسد في مجموعة من اتفاقات دولية وقوانين تسليم المجرمين الدولية والأعراف الدولية في هذا المجال.

<sup>1</sup>- امير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010، ص663.

## أولاً- الاتفاقيات الدولية لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.

تعتبر الاتفاقيات الدولية في زيادة المصادر التي يستمد منها التسليم شروطه وإجراءاته وقوته الإلزامية إذ تعد النصوص الاتفاقية أولى القواعد القانونية التي تنظم التسليم، وقد ذهبت الدول إلى سن هذه النصوص الاتفاقية ضمن تشريعاتها الداخلية حتى يتسنى لها تطبيقها على الصعيد الداخلي وقد راعت في ذلك التعارض الذي قد يحدث بين النصوص الاتفاقية والتشريع الداخلي للتسليم بوجوب تطبيق التشريع الداخلي مالم يخالف النصوص الاتفاقية .

تمثل الاتفاقيات الدولية أهم المصادر التي يقوم عليها نظام تسليم المجرمين، وتتضمن بنودها الأسس والشروط العامة للتسليم، وتحديد الجهات المختصة للقيام بهذه العملية، وتميل الدول إلى عقد معاهدات التسليم مع الدول المجاورة لها، أو الأكثر ارتباطاً بها سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً في شكل طابع جماعي أو ثنائي.

الملاحظ أنه توجد بعض الدول ترفض تسليم اللاجئين لها، مالم تكن هناك معاهدة للتسليم بين الدولة الطالبة للتسليم والمطلوب منها، وأكثر من ذلك فإن بعض الدول تشترط إلى جانب وجود المعاهدة، أن يكون مصادقاً عليها من قبل الهيئات المختصة بذلك<sup>1</sup>. غير أنه توجد بعض المصادر للتسليم مكتملة لمصدر الاتفاقيات الدولية والتي لا تقل أهمية عن الاتفاقية الدولية كمصدر للتسليم.

## ثانياً- قوانين تسليم المجرمين على المستوى الدولي.

وهي قوانين داخلية تنظم إجراءات وشروط التسليم، ولقد ظهر أول قانون بذلك في العالم في بلجيكا عام 1833، ثم توالى بعد ذلك سنّ تشريعات داخلية لبقية دول العالم.

إلا أنه ما يميّز هذه النصوص التشريعية، أنه في بعضها تقيد الدولة التي شرعتها وسنتها، في تسليم المجرمين إذا كان المطلوب تسليمه لا تتوافر فيه شروط الجريمة التي يجوز فيها التسليم أو في الشخص ذاته محل طلب التسليم، كما تمنعها من عقد اتفاقات تتجاوز فيها حدود هذا القانون، لكن هناك بعض القوانين قد

<sup>1</sup>-نرمين مرش، مازن لحام، عصام صوالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015، ص21.

تداركت هذه العوائق، إذ نصت في بنودها على أنه يجوز الاتفاق على مخالفة أحكام القانون الداخلي، شريطة أن تتم المصادقة على هذه المعاهدات من البرلمان.

### ثالثاً- العرف الدولي كمصدر لتسليم المجرمين

هو مصدر موجود دائماً بخلاف المصادر الأخرى، التي قد تغيب تجاهلاً من الدول لها، كإبرام المعاهدات والاتفاقات أو سن القوانين الداخلية، وتستسقي منه الدول التي لا تتوافر على معاهدة، أو اتفاق لتسليم المجرمين، أو حال غياب قانون داخلي ينظم التسليم في معالجة قضايا التسليم التي تعرض عليها، ومن بين الدول التي لازالت تعمل بهذا المصدر، جمهورية مصر التي تنظم تشريع داخلي ينظم التسليم، ولم تعقد سوى معاهدات قليلة بشأن التسليم.

### رابعاً- المعاملة بالمثل.

يقصد بها الرد على أنها أعمال غيرودية، أو غير عادلة قامت بها دولة ما اتجاه دولة أخرى فهي بهذا تسير في خط مواز مع حق الدفاع عن النفس.

ويلجأ إلى هذا المصدر في حالة عدم وجود معاهدة تسليم مع الدولة الطالبة، فإذا كانت هذه الدولة تقر مبدأ المعاملة بالمثل كان بالإمكان الاستجابة لطلبها، أما إذا كانت لا تقر بهذا المبدأ فللدولة المطلوب منها التسليم، الخيار في قبول طلبها أو رفضاً<sup>1</sup>.

وقد أقر معهد القانون الدولي في أكسفورد 1880، بأن مبدأ المعاملة بالمثل تقضي به الاعتبارات السياسية دون أن تستلزمه مقتضيات العدالة، وأوصى به المؤتمر الدولي العاشر لقانون العقوبات في روما سنة 1969 الذي جاء في توصياته بأنه " لا تتطلب العدالة التبادل كشرط للتسليم ومن المرغوب فيه ألا يكون التبادل قاعدة جامدة في قانون التسليم"<sup>م</sup>

يأخذ شرط المعاملة بالمثل أحياناً صورة بيان رسمي، تعلن فيه الدولتان عن رغبتهما في إتباع هذا المبدأ في المستقبل، وقد جعلت بعض التشريعات قيام هذا المبدأ أمراً قطعياً في عملية التسليم، إذ لا يمكن حصوله دون قيامه مثل القانون الألماني والبلجيكي والياباني إلخ.

<sup>1</sup>- باسل يوسف عبد الله، معوقات تعزيز التعاون الدولي والتحديات الخاصة باسترداد الأصول، بحث منشور موقع هيئة النزاهة متاح على الرابط التالي: [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq), Consulter le 11/05/2018 à 21:00.

في حين تركت بعض التشريعات تقدير الأمر إلى الحكومات, إن شاءت تمسكت به وإن شاءت تخلت عنه كالقانون الفرنسي والجزائري والإيطالي واللبناني<sup>1</sup>.

**البند الثاني: الأساس القانوني لتسليم المجرمين في الجزائر.**

تنقسم المصادر القانونية لإجراء تسليم المجرمين في النظام القانوني الجزائري إلى:

#### أولاً- الدستور:

ينص الدستور الجزائري على مبدئين أساسيين يتمثلان في جواز تسليم أي شخص بناء على قانون تسليم المجرمين وتطبيقاً له (المادة 65 من الدستور سنة 1996) وعدم إمكانية التسليم أو طرد لاجئ سياسي يتمتع قانوناً بحق اللجوء<sup>2</sup>.

#### ثانياً- الاتفاقيات الدولية:

عقدت الجزائر منذ استقلالها اتفاقيات ثنائية للتعاون القضائي وتسليم المجرمين مع الدول التالية: المغرب (15 مارس 1963) تونس (14 نوفمبر 1963) جمهورية مصر العربية (29 جويلية 1965) فرنسا (29 جويلية 1965) و(14 أكتوبر 1966) موريتانيا (15 جانفي 1970) بلجيكا (8 أكتوبر 1970) ألمانيا الديمقراطية 21 نوفمبر 1973 كوبا (30 أوت 1990).

تفضل الجزائر الاتفاقيات الثنائية غير أن ذلك لم يمنعها من الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية الإقليمية المتعددة, وهذا لتكريس مبدأ التعاون الدولي وتنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس المساواة والمصلحة المتبادلة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية التي ينص عليه الدستور في مادته 27. وقد أعطت لنصوص الاتفاقيات الدولية مكانة تسمو على القانون الداخلي من حيث التطبيق وهذا ما تبينه المادة 132 من الدستور والمادة 694 من قانون الإجراءات الجزائية<sup>3</sup> التي تنص على أنه يكون

<sup>1</sup>-محمد السيد عرفة، تسليم المجرمين، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف للعلوم الأمنية والإدارية، المجلد 15، العدد 29، 2008.

<sup>2</sup>-نفس المبدء نجده في الدستور المصري لسنة 2014 الساري العمل به في نص المادة 91 التي تتعلق بإجراءات تسليم المطلوبين للخارج.

<sup>3</sup> -المادة 694 " تحدد الأحكام الواردة في هذا الكتاب شروط تسليم المجرمين وإجراءاته وأثاره وذلك ما لم تنص المعاهدات والاتفاقيات والسياسية على خلاف ذلك،

التسليم بناء على قانون الإجراءات الجزائية مالم تنص الاتفاقيات الدولية على خلاف ذلك .  
والاتفاقيات الدولية التي عقدها الجزائر تشبه إلى حد كبير الاتفاقيات الأوروبية وتأخذ بالمبادئ  
الأساسية الواردة في الاتفاقيات النموذجية لتسليم المجرمين التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>35</sup>-  
**116.**

### ثالثا-التشريع الداخلي:

أما الأحكام المنظمة لتسليم المجرمين فالجزائر على غرار باقي الدول سنت مواد في قانون  
الإجراءات الجزائية، بالإضافة إلى نصوص الاتفاقات الدولية الثنائية منها والمتعددة بشأن التعاون القانوني  
والقضائي، ولتحديد طبيعة التسليم، ما هو النظام الذي اعتمده الجزائري تسليم المجرمين<sup>1</sup>  
بالرجوع إلى أحكام المواد 704 إلى 710 من قانون الإجراءات الجزائية فإن الإجراءات المتعلقة  
بالاستجواب والقبض المؤقت، الفصل في طلب التسليم بالقبول أو الرفض كله يعود إلى الجهة القضائية -  
الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا. حتى أن إقرار الشخص المطلوب قبوله بالتسليم دون اتخاذ الإجراءات  
القانونية اللازمة، فإنه وجوبا يخضع لإثباته من طرف القضاء.

كما أن الفصل في طلب التسليم بالقبول أو الرفض يتميز بالطابع النهائي الذي لا يقبل الطعن فيه بأي  
طريق واستخلاصا لما سبق ذكره فإن المشرع الجزائري أخذ بالنظام القضائي في التسليم واعتبر التسليم  
عمل قضائي وكل ما يتعلق به مرجعه القضاء من حيث فحص الشروط والإجراءات وكذا قبوله أو رفضه،  
وما على السلطة التنفيذية إلا تنفيذ الأحكام القضائية بوسائلها القانونية المتوفرة لديها

### الفرع الثالث: شروط تسليم المجرمين على المستوى الدولي

هناك عدة شروط تتطلبها القوانين الداخلية والدولية لتسليم المجرمين على المستوى الدولي بما فيها  
الشروط المتعلقة بالجريمة وشرط عدم انقضاء الدعوى العمومية وكذا الشروط المتعلقة بشخصية الجاني  
الهارب.

<sup>1</sup>-المواد من 694 إلى 701 من الأمر 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المعدل والمتمم، السابق ذكره.

## البند الأول: الشروط المتعلقة بالجريمة.

يقول بيكاريد " من أنجح الوسائل لمنع الجريمة التيقن من عدم وجود مكان، يمكن أن يفلت منه العقاب "، وعليه فالتسليم حتى يقوم لابد أن تكون هنالجريمة ارتكبتها شخص مطلوب تسليمه، ولما كانت الجريمة ومكافحتها هي الغاية من وجود نظام التسليم، فما هي الشروط الواجب توفرها في الجريمة المطلوب التسليم بشأنها.<sup>1</sup>

إن الشروط العامة للجريمة المطلوب التسليم بشأنها لا تخرج عن إطار جسامة الوقائع ومبدأ التجريم ومكان ارتكاب الوقائع وسير الدعوى العمومية، وهنلتنطوله بشيء من التفصيل.

أولاً- شرط جسامة الوقائع:تختلف الجرائم من حيث خطورة وقائعها إلى جنايات وجنح ومخالفات فمنها ما تستوجب عقوبة جسيمة قد تصل إلى الإعدام، ومنها ما هو مخالفة لا تستوجب سوى عقوبة بسيطة تتناسب وخطورتها على المجتمع.

لكن هل من الممكن طلب تسليم مرتكب مخالفة بسيطة ليس لها من الخطورة ما يبرر الإجراءات والنفقات التي يتطلبها التسليم عادقبناء على هذه الإشكالية: كيف يتم تحديد الجرائم الجسيمة القابلة للتسليم وعلى ضوء ذلك اتبعت الدول طريقتين الترقيمية وطريقة الاستبعاد

الطريقة الترقيمية:وهي تعداد أسماء الجرائم وإدراجها في بنود الاتفاقية أو المعاهدة سواء الثنائية منها أو الجماعية أو في نصوص القانون الداخلي المتعلق بالتسليم أو في قائمة ملحقة بها وقد شاع استعمال هذه الطريقة بين الدول الأوروبية، فمنذ زمن طويل إذ كان التسليم يقتصر على جرائم محددة حصرا - ذات خطورة - على أمن المجتمعات آنذاك، إلا أن هناك بعض البلدان أخذت بهذه الطريقة في اتفاقياتها ليس حصرا للجرائم وإنما بيانا لها واستدلالا، إذ يجوز التسليم في غير الجرائم الواردة في بنود المعاهدة بناء على مبادئ المجاملة والمعاملة بالمثل وقد تم العدول عن هذه الطريقة لعيوبخللتها أهمها:

قد تظهر جرائم جديدة بعد نفاذ المعاهدة، وعند تطبيقها يتطلب عقد معاهدة جديدة أو إحداث ملحق بالمعاهدة، الذي يتطلب وقتا لا يتلاءم وعملية التسليم

<sup>1</sup>-المواد من 694 إلى المادة 718 من الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتعم.



قد يتم إدراج جرائم في معاهدة رغم قلة أهميتها، على حساب جرائم أخرى أكثر<sup>1</sup>. سامة

**طريقة الاستبعاد:** وهي طريقة تعتمد على معيار العقوبة أساسا لها في تحديد الجرائم القابلة للتسليم، ويكفي للقانون الداخلي أو الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتسليم الإشارة إلى الحد الأدنى أو الأقصى للعقوبة المقررة قانونا للجريمة المطلوب بشأنها التسليم

ولقد اتبعت هذه الطريقة لأول مرة في القانون الجنائي الدولي الموقعة 1899 في مدينة مونتيڤيديو والتي ضمت خمس دول (البرغواي، الأرجنتين، بوليفيا، البيرو والأرغواي) وهناك العديد من الاتفاقيات الجماعية لتسليم المجرمين التي اتبعت هذه الطريقة منها على سبيل المثال<sup>2</sup>، اتفاقية جامعة الدول العربية سنة 1952، والميثاق الأوروبي للتسليم سنة 1957.

تجدر الملاحظة إلى أن المشرع الجزائري اتبع في ما مضى الطريقة الترقيمية شأنه شأن باقي الدول أما حاليا فإنه انتهج طريقة الاستبعاد وهذا ما تشير إليه أحكام المادة 697 ق.إ.ج التي تشترط في التسليم أن يكون:

- الشخص متابع بوقائع تحمل وصف جنائية أو جنحة وعليه فإنه لا يجوز التسليم إذا كانت الجريمة ذات وصف مخالفة.
- أن تكون العقوبة المراد تنفيذها والمحكوم بها تساوي أو تتجاوز شهرين حبس .

**ثانيا- شرط ازدواج التجريم:** يقصد بازدواج التجريم أن يكون الفعل المطلوب التسليم بشأنه معاقبا عنه في قوانين كلتا الدولتين الطالبة للتسليم والمطلوب منها ذلك، وإذا لم يتحقق هذا الشرط بالنسبة للدول التي تتمسك به فإنه يرفض التسليم لعدم توفر شرط من شروطه.

وقد أطلق الفرنسيين على هذا الشرط تسمية وحدة الأصل، بينما يسميه الإنجليزيون والأمريكيين بازدواج التجريم، حيث قامت معظم المعاهدات الثنائية والجماعية الخاصة بالتسليم ومعظم التشريعات الجنائية للدول على إدراج هذا الشرط ضمن نصوصها، كما أقره معهد القانون الدولي في دورته التي

<sup>1</sup> - محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام جنائيا، دون طبعة، دار النهضة العربية 2006، ص 12.

<sup>2</sup> - محمد احمد الطيب هيكل، اليلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان-دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1983، ص 65.

عقدت في أكسفورد عام 1880، بعد تعديله بإدخال بعض الاستثناءات عليه بقوله: "يقتضي كقاعدة عامة أن تكون الأفعال التي يجري من أجلها التسليم معاقبا عنها في تشريع البلدين، ما لم تكن ظروف الفعل التي تؤلف الجريمة لا يمكن قيامها في بلد الملجأ، أما بسبب نظمه الخاصة أو بسبب وضعه الجغرافي<sup>1</sup>."

وطلب المؤتمر الدولي العاشر لقانون العقوبات المنعقدة في روما سنة 1969 التخلي عن شرط الازدواج في التجريم، إذا كانت ظروف الدولة الطالبة للتسليم تتطلب الردع.

وقد رفض القضاء التسليم في قرارات عديدة لعدم توفر شرط الازدواج في التجريم، إذ جاء في قرار المحكمة العليا الأمريكية عام 190 "المبدأ العام في القانون الدولي، يقضي بأنه في كل حالات تسليم المجرمين فإن الفعل الذي طلب من أجله يجب أن يكون جريمة في قوانين كلتا الدولتين."

وقد أكد الفقهاء على ضرورة وجود هذا الشرط أثناء عملية التسليم، وذهب بعضهم إلى المغالاة في هذا الشرط بإقراره، وإن لم تنص عليه المعاهدات الدولية في بنودها.

1- مبررات شرط ازدواج التجريم: دافع الفقهاء المؤيدون لشرط ازدواج التجريم على ضرورة وجود هذا الشرط في نظام التسليم، الذي يعتبر جوهريا وقداموا حججا لتأييد موقفهم من بينها:

• ضمان هيبة العدالة واحترامها مع المحافظة على حقوق الأفراد وحررياتهم، فوجود تجريم مزدوج لوقائع متابع بها شخص من شأنها ضمان تحقيق العدالة بإنزال العقاب على الجاني وتفادي تقديم شخص بريء للمحاكمة.

• تحقيق الغاية من مبدأ المعاملة بالمثل الذي يقوم على تبادل المصالح بين الدول، فانعدام التجريم في قانون، إحدى الدولتين الطالبة للتسليم أو المطلوب منها ذلك لا يجعل المبدأ مبررا لغياب المصلحة الذي يجب أن يقوم من أجلها.

• تحقيق مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، لإنزال العقاب بشخص لا بد أن يكون هناك نص يقر بالعقاب كما يجب أن يكون هناك نص يجرم الأفعال، وعليه فالدولة الطالبة للتسليم غايتها إنزال العقاب بالجاني، ولما تكون الأفعال غير مجرمة تنتفي معه العقوبة.

<sup>1</sup> - نيكولا أشرف نامق شالي، جريمة الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث والدراسة العربية، المنظمة العربية للتربية والعلوم، جامعة الدولة العربية، القاهرة، سنة 2010. ص 42.

والحال كذلك فالدولة المطلوب منها التسليم غايتها من التسليم التخلص من المجرمين الفارين ولما تكون الأفعال المرتكبة من طرفهم غير مجرمة فلا فائدة من التخلص منهم وتسليمهم.

## 2- عيوب شرط ازدواج التجريم: لا يخلو شرط ازدواج التجريم من عيوب نذكر بعضها منها:

• لما كانت وظيفة شرط الازدواج هي التأكد من كون الجريمة المطلوب التسليم بشأنها معاقبا عليها من قوانين كلتا الدولتين، فإن المحكمة التي تنظر في التسليم يستوجب عليها الاطلاع على قانون الدولة الطالبة للتسليم ودراسته ومقارنته، ولما قواعد التفسير تختلف من دولة إلى أخرى فإنه يترتب لا محالة صعوبات، تواجه المحكمة في اتخاذ قرارها بشأن التسليم والذي ينعكس سلبا على عملية التسليم<sup>1</sup>.

- اختلاف نظر كل دولة لتشريعات الدولة الطرف الثاني، وهو أمر طبيعي لذا يكفي للدولة المطلوب منها التسليم مراقبة مجرى الإجراءات لتحقيق العدالة بعد التسليم، قد تغيب بعض الجرائم في دولة ما نظرا لظروفها، مثلا الجرائم المتعلقة بالملاحة البحرية التي تنص عنها تشريعات الدول المطلة على البحار والمحيطات، في حين لا فائدة منها في الدول الداخلية وأمام غياب هذا الازدواج في التجريم فإنه يعطل نظام التسليم.

• الدولة الطالبة للتسليم هي من تقوم بتسليط العقاب ويكفي لتشريعاتها أن تنص على التجريم والعقاب تحقيقا لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فالتسليم هو عمل من أعمال المساعدة القضائية وليس عملا قضائيا وبالتالي فلا مبرر لوجود نص في تشريع الدولة المطلوب منها التسليم يجرم الأفعال المطلوب بذانها التسليم

• تختلف أوصاف الجرائم من دولة إلى أخرى رغم وحدة عناصر الأفعال المجرمة الذي تختلف معه العقوبات

## 3- موقف المشرع الجزائري من شرط ازدواج التجريم أن المشرع الجزائري قد أخذ بضرورة توفر شرط

ازدواج التجريم إلا أنه لم يغالي في هذا الشرط، كأن يشترط تطابق الوصف والتسمية، بل اكتفى بأن تكون الأفعال المطلوب بشأنها التسليم تشكل جنائية أو جنحة في قانون الدولة طالبة التسليم وبالمقابل يعاقب عنها التشريع الجزائري

هذا ما تؤكد الاتفاقيات التي أبرمتها الجزائر الجماعية منها والثنائية، والتي لم تخلو بنودها من إدراج

شرط ازدواج التجريم كما هو الحال في اتفاقية الجزائر مالي المصادق عنها بالمرسوم 399/83 المؤرخ

<sup>1</sup> - حسن نافعة، دور مؤسسات الدولة ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مقال منشور ضمن الملف الذي أعده مركز الوحدة العربية تحت عنوان الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2004، ص 235.

في: 1983/06/18 المادة 1/29 منها يخضع لأمر التسليم الأفراد المتابعون من أجل جنایات أو جنح تعاقبهما  
قوانين الطرفين المتعاقدين بعقوبة عامين حبس

ثالثا- شرط مكان ارتكاب الوقائع هناك إجماع شبه كلي للاتفاقيات الدولية الثنائية منها والجماعية في مجال تسليم المجرمين، وكذا التشريعات الداخلية التي تنظم عملية التسليم على مبدأ إقليمية قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، ولما امتدت الجريمة خارج إقليم الدولة، إذ أصبحت ذات طابع عالمي كالإرهاب وترويج المخدرات وتبييض الأموال، وأصبح من الضرورة إنزال العقاب لمرتكبي هذه الجرائم الخطيرة التي تهدد كيان الفرد والمجتمع، وعندما كان إطلاق مبدأ إقليمية قوانين العقوبات يؤدي إلى نتائج لا يمكن قبولها، إذ التمسك بالسيادة لا ينبغي أن يحول دون تضامن الدول في المصالح المشتركة، ولا سيما في مكافحة الجريمة وهو ما ينجم عنه نظام تسليم المجرمين الذي راح في شروطه يحافظ على سيادة الدول في تجسيد التعاون والقضاء على الصعوبات التي قد تعترض تطبيق هذا النظام، فظهر نظام مكمل له وهو مبدأ عالمية حق العقاب الذي يقر بأن مصلحة الدول جميعا تقتضي عدم ترك الجاني بدون <sup>1</sup> بة.

1- ارتكاب الوقائع في إقليم الدولة الطالبة للتسليم شرط ورد في بنود الاتفاقيات الدولية للتسليم الجماعية منها والثنائية، إذ يعد المبرر المباشر لطلب الدولة الطالبة للتسليم، باعتبار الوقائع وقعت على إقليمها الذي يخولها الاختصاص في متابعة الجاني وإنزال العقاب به حيث تواجد الأدلة التي تثبت إدانة الجاني بالأفعال المنسوبة إليه، وهذا تسهيفا للعمل القضائي وتحقيق مسعاه في تجسيد العدالة.

أشار إلى ذلك المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجزائية لاسيما المادة 696<sup>2</sup> منه عندما اشترط أن تكون الأفعال المطلوب التسليم من أجلها قد وقعت على إقليم الدولة الطالبة للتسليم.

<sup>1</sup> - حسن نافعة، المرجع السابق، ص 235.

<sup>2</sup> - المادة 696: " يجوز للحكومة الجزائرية أن تسلم شخصا غير جزائري إلى حكومة أجنبية بناء على طلبها إذا وجد في أراضي الجمهورية وكانت قد اتخذت في شأنه إجراءات متابعة باسم الدولة الطالبة أو صدر حكم ضده من محاكمها ومع ذلك لا يجوز التسليم إلا إذا كانت الجريمة موضوع الطلب قد ارتكبت:  
- أما في أراضي الدولة الطالبة من احد رعاياها أو من احد الأجانب  
- وإما خارج أراضيها من احد رعايا هذه الدولة  
- وإما خارج أراضيها من احد الأجانب من هذه الدولة إذا كانت الجريمة من عداد الجرائم التي يجيز القانون الجزائري المتابعة فيها في الجزائر حتى لو ارتكبت من أجنبي في الخارج ".  
المتابعة فيها في الجزائر حتى لو ارتكبت من أجنبي في الخارج ".

**2- ارتكاب الوقائع خارج إقليم الدولة الطالبة للتسليم:** أن يرتكب الفاعل وقائع مجرمة في إقليم دولة غير الدولة الطالبة للتسليم أو الدولة المطلوب منها ذلك، ويضبط على إقليم الدولة المطلوب منها التسليم، فإذا فرضنا أن الجريمة تمس بأمن الدولة الطالبة للتسليم، فما هو أساس طلب التسليم في هذه الحالة وأمام غياب مبدأ الإقليمية فإنه من الضروري أن يكون هناك مبرر لطلب الدولة الطالبة للتسليم حتى يكون مقبولاً عند إبدائه وتقتضي فيه مصلحة هذه الدولة.

يمكن للدولة طالبة التسليم أن تبرر مطلبها في التسليم بناء على مبدأ الشخصية، وهو أن يكون الفاعل أحد رعاياها وهو مبرر قانوني، إذا لم تعترضه صعوبة وهو مطالبة الدولة التي ارتكبت على إقليمها الوقائع، أو بناء على مبدأ الاختصاص العالمي وهو اختصاص يمتد خارج حدود الدول، يخول المتابعة في بعض الوقائع التي تكون جرائم خطيرة تهدد الأمن الداخلي للدول والأمن العالمي بصفة تبعية.

**3- ارتكاب الوقائع في إقليم الدولة المطلوب منها التسليم:** لا يجوز قبول طلب التسليم إذا ما كانت الوقائع المتابع لأجلها الشخص المطلوب تسليمه قد وقعت بإقليم الدولة المطلوب منها ذلك، فإنه وبالرجوع إلى مبدأ الإقليمية قانون العقوبات، فإن ولاية الاختصاص تعود للدولة المطلوب منها التسليم، ولما يكون الجاني أحد رعايا هذه الدولة أو أجنبي عنها، فإن مبدأ الإقليمية تبقى له الأفضلية في التطبيق، بناء على ما تقدم من تسهيلات تكفل للجاني من محاكمة عادلة. وعدم جواز التسليم في مثل هذه الحالة هو الحفاظ على مبدأ سيادة الدولة دون تخطي التعاون الدولي، الذي يجب أن يحترم سيادة الدول وكذا تبادل الثقة في الأجهزة القضائية التي هدفها إنزال العقاب بالجاني، حسب ما تقتضيه درجة المسؤولية الجزائية للفاعل وهو مبدأ مكرس في القوانين الداخلية وكذا الاتفاقيات الدولية.

### **البند الثاني: شرط عدم انقضاء الدعوى العمومية.**

يقصد بهذا الشرط أن تكون الدعوى العمومية للجريمة التي أتهم بارتكابها الشخص المطلوب تسليمه وكذا العقوبة الصادرة بحقه لا تزال قائمة ولم تسقط أو تنقضي لأي سبب من أسباب الانقضاء القانونية منها أو القضائية، فعدم تحقق هذا الشرط يفقد التسليم أهميته ويصبح بدون جدوى ما دام

الشخص مطلوب لوقائع لن يتابع لأجلها كسبب انقضاء الدعوى العمومية، أو يسلم بشأن عقوبة سقطت سيفرج عنه حتما بعد التسليم<sup>1</sup>.

غير أنّ المشكلة التي تطرح هنا تتعلق بتحديد القانون الواجب التطبيق لمعرفة أسباب الانقضاء أو سقوط العقوبة، فهل هو قانون الدولة طالبة تسليم أم قانون الدولة المطلوب منها ذلك؟ وللإجابة عن هذه الإشكالية فإنه نكون أمام صورتين:

### أولا- العبرة بقانون الدولة طالبة للتسليم:

وهو ما ورد في الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، إذ ترى أنّ التسليم لا يجوز عندما تكون الجريمة أو العقوبة قد سقطت بالتقادم طبقا لقانون الدولة طالبة التسليم

ثانيا- العبرة بقانون إحدى الدولتين طالبة للتسليم أو المطلوب منها ذلك:

وهو ما أخذت به اتفاقية تسليم المجرمين لدول الجامعة العربية لعام 1952 دون تحقق هذا الشرط في نفس الوقت، وهو الاتجاه السائد في معاهدات التسليم المبرمة على المستوى العالمي وبعض قوانين تسليم المجرمين في الدول العربية<sup>2</sup>. إلا أنّ تطبيق هذه الصورة أظهر تباينا نظره على النحو التالي:

• سقوط الدعوى العمومية بالتقادم بمقتضى قانون الدولة المطلوب منها التسليم يؤدي إلى عدم جواز التسليم ورفضه، ومثال على ذلك المعاهدة التي عقدها سويسرا مع كل من إيطاليا والبرازيل وبريطانيا وروسيا والبرتغال وإسبانيا وألمانيا.

---

<sup>1</sup> - المادة 698 " لا يقبل التسليم في الحالات الآتية: 5...- إذا كانت الدعوى العمومية قد سقطت بالتقادم قبل تقديم الطلب أو كانت العقوبة قد انقضت بالتقادم قبل القبض على الشخص المطلوب تسليمه وعلى العموم كلما انقضت الدعوى العمومية في الدولة طالبة وتلك طبقا لقوانين الدولة طالبة أو الدولة المطلوب إليها التسليم،..."

<sup>2</sup> - المادة 02 من الاتفاقية تنص على انه " يكون التسليم واجبا إذا كان الشخص المطلوب تسليمه ملاحقا أو متهما أو محكوما عليه في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة الثالثة إذا ارتكبت هذه الجريمة في أرض الدولة طالبة التسليم، أما إذا كانت الجريمة قد ارتكبت خارج أرض الدولتين - طالبة التسليم والمطلوب إليها التسليم - فلا يكون التسليم واجبا إلا إذا كانت قوانين الدولتين تعاقب على ذات الفعل إذا ارتكب خارج أراضييهما.

• جعل التسليم اختياري حال سقوط الدعوى العمومية أو انقضاء العقوبة بالتقادم ومثال ذلك معاهدة سويسرا - فرنسا سنة 1969. وسويسرا - بلجيكا سنة 1874.

• منع التسليم إذا ما تحقق سقوط الدعوى العمومية أو انقضاء العقوبة بمقتضى قانون أحد الدولتين طالبة للتسليم أو المطلوب منها ذلك، ومن أمثلة ذلك معاهدة بوستامنتة وهو ما تفضله الدول حالياً.

ذهب فريق إلى حصول التقادم وقت إجراء عملية التسليم وفريق آخر إلى حصوله وقت وصول طلب التسليم إلى الدولة المطلوب منها ذلك وفريق اشترط لحصول التقادم أن يكون قبل القبض على المتهم وإحالاته على التحقيق

تجدر الملاحظة إلى أنه مادام انقضاء الدعوى العمومية أو سقوط العقوبة، بالتقادم أو لأي سبب آخر من النظام العام فإنه يجوز للشخص المطلوب تسليمه إثارته في أي مرحلة من مراحل متابعتها، ولو صدر قرار المحكمة القاضي بتسليمه، لأنّ هذا الأخير ليس قرار يقضي بإدانته .

### ثالثاً: الاستثناءات في قبول التسليم.

هناك أنواع من الجرائم التي لا يجوز التسليم فيها مهما كانت خطورة الوقائع فيها ويعود ذلك لأسباب عديدة تخص كل جريمة نذكر منها الجرائم السياسية والجرائم العسكرية وقد نص الدستور الجزائري على هذا الاستثناء وكذا التشريعات الداخلية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية الثنائية منها والجماعية سواء المتعلقة منها بالتعاون القضائي والقانوني أو المعاهدات المتخصصة بالتعاون الدولي لمكافحة جريمة معينة، كما هو الحال في الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب في مادتها السادسة التي تنص: "لا يجوز التسليم في أي من الحالات الآتية:

إذا كانت الجريمة المطلوب فيها التسليم تعتبر بمقتضى القواعد القانونية لدى الدولة المتعاقدة المطلوب التسليم إليها جريمة لها صبغة سياسية<sup>1</sup>.

• إذا كانت الجريمة المطلوب من أجلها التسليم تنحصر في الإخلال بواجبات عسكرية.

---

1-المادة 04 من اتفاقية تسليم المجرمين التي تنص على انه " لا يجري التسليم في الجرائم السياسية، وتقدير كون الجريمة سياسية متروك للدولة المطلوب إليها التسليم..."

**1- الجرائم السياسية:** من الصعب إيجاد مفهوم شامل للجريمة السياسية وذلك يعود لقابليته للتغيير

السريع وارتباطه ببعض أنواع الجرائم مثل الجرائم الإرهابية، مما يصعب معه تقرير ما إذا كانت الجريمة في مجموع وقائعها سياسية فيعفى مرتكبيها من التسليم، أو من الجرائم الإرهابية فيجب التسليم فيها.

وأمام غياب تعريف للجريمة السياسية في التشريع فإنّ كلا من الفقه والقضاء يقدم محاولات:

**1.1- تعريف الجريمة السياسية:** يعد الفقيه **TRAVERS** من بين الفقهاء القلائل الذين عرفوا

الجريمة السياسية بقوله: "الجريمة التي تخل بنظام البلاد السياسي والتي تهدف أو يكون من شأنها تعريض سلامة الدولة الداخلية للخطر."

وقد عرفها القضاء الفرنسي بأنها " الجريمة التي يكون غرضها الوحيد هدم أو تعكير النظام

السياسي في ركن من أركانه، أو تغيير نظمه بطريق غير مشروع، أو المساس بتنظيم السلطات العامة أو تعريض استقلال الأمة أو سلامة أراضيها، أو علاقة الدولة الفرنسية بغيرها من الدول للخطر .  
مما سبق يمكن أن نحصر عناصر تعريف الجريمة السياسية بأنها كل فعل يخلّ بالنظام السياسي، يقصد من وراءه تغيير النظام القائم والذي يترتب عنه خطر داخلي يمس الأمن والاستقرار للأفراد والسلطات العامة، وقد يمتدّ هذا الخطر لأن يمس العلاقات الخارجية للدولة.

**2.1- تمييز الجريمة السياسية عن الجرائم العادية:** جاء الفقه والقضاء بمعايير للتمييز بين الجريمة

السياسية التي تمتاز بإجراءات خاصة عن الجرائم العادية، فانقسم إلى قسمين:

**المذهب الشخصي:** وقد اعتمد أنصاره على أنّ الدافع هو الضابط لتحديد نوع الجريمة فإذا كان سياسياً كانت كذلك، والباعث مسألة دقيقة يمكن تعريفه بأنه الحافز الذي دفع الفاعل بالتحرك نحو تحقيق غاية سياسية (كإسقاط نظام فاسد لإحلال نظام بديل له) وهو كذلك كل باعث لا ينصب على تحقيق مأرب شخصي.

ولقد انتقد هذا المذهب كونه يعرف الجريمة على عنصر ، لا يدخل في عناصر الجريمة وهو

الباعث.

**المذهب الموضوعي:** قد اعتمد أنصار هذا المذهب موضوع الجريمة كضابط لتحديد نوع الجريمة،



ومن ثمّ تعدّ جريمة سياسية الجرائم التي تخلّ بنظام وسير السلطات العمومية ، والتي تمس بالمصلحة السياسية للدولة .

وسواء تمّ الأخذ بالمذهب الشخصي الذي يعاب عليه ضيقه أو بالمذهب الموضوعي الذي يعاب عليه اتساعه، فإنّ التمييز يزداد تعقيداً في الجرائم المختلطة أو المرتبطة إلا أنّ هذا النوع من الجرائم أخذ في الانكماش ، إذ أصبح عددها يتقلص خاصة في الآونة الأخيرة، ويعود هذا إلى إخراج بعض الجرائم منها من دائرة الجرائم السياسية خاصة بعد ظهور التعاون الدولي في مكافحة مثل هذا النوع من الجرائم (مثلاً الجرائم الإرهابية والجرائم التي تقع على رؤساء الدول وأفراد أسرهم)

**المذهب المزدوج:** في إطار التوفيق بين المذهبين الموضوعي والشخصي يذهب أنصار المذهب المزدوج إلى ربط الجريمة السياسية بالمعيار الموضوعي (طبيعة الحق المعتمد عليه) والمعيار الشخصي (الباعث لدى الجاني والهدف الذي يرمي إليه)، وعرفوا الجريمة السياسية بـ "الجريمة التي يكون الباعث الوحيد منها محاولة تغيير النظام السياسي أو تعديله أو قلبه. ويشمل النظام السياسي استقلال الدولة وسلامة أملاكها وعلاقتها مع الدول الأخرى، وشكل الحكومة ونظام السلطات وحقوق الأفراد السياسية، فكل تعد مباشر على هذه النظم يكون جريمة سياسية"<sup>1</sup>.

**2- مبررات الإعفاء من التسليم:** وقد جاء الفقهاء ببعض الحجج التي تبرر عدم تسليم المجرم السياسي منها

- أنّ المجرم السياسي ليس من العصاة، إذ يميّز بالشرف والأخلاق الحسنة وأنّ دافع الوطنية<sup>2</sup> هو الذي دفع به إلى إصلاح النظم التي يعتقد أنها خطأ أو صواب لا تحقق المصلحة الاجتماعية.
- أنّ تسليم المجرم السياسي قد يوتر العلاقات بين الدول، إذا ما تطورت الأحداث إلى حصول انقلاب في النظام السياسي للدولة طالبة التسليم.
- اعتبار الإجراء السياسي هو منبع الدولة وأنظمتها.

<sup>1</sup>-أخذ بهذا المذهب قانون العقوبات الإيطالي لسنة 1930 (المادة 3/2041) الذي نص على ما يلي: "كل فعل يضر بمصلحة سياسية من مصالح الدولة أو بحق سياسي من حقوق المواطنين يعتبر جريمة سياسية. كما تعتبر جريمة سياسية كل جريمة عادية وقعت بدافع سياسي كلي أو جزئي"، وكذا قانون العقوبات السوري في مادته 195 المقتبسة حرفياً من قانون العقوبات الإيطالي.

<sup>2</sup>-وهذا ما اثبتته ثورة 1 نوفمبر 1954 في الجزائر " المجرم السياسي اليوم يكون هو الحاكم غدا " الفكرة مأخوذة من أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 35.

- قد يعرض تسليم المجرم السياسي إلى فرض عقوبات قاسية وشديدة، على غرار المجرم العادي، لأنّ تحقيق العدل في الجرائم السياسية أصعب منه في الجرائم العادية.
- وجود المجرم السياسي في إقليم الدولة المطلوب منها التسليم لا يشكل خطرا على أمنها واستقرارها من شأنه يستوجب التسليم والتخلص منه.

### البند الثالث: الشروط المتعلقة بشخصية الجاني الهارب.

قد يكون الجاني من رعايا الدولة التي ارتكبت فيها الوقائع، ثم فرّ منها هروبا من إنزال العقاب وقد يكون من رعايا دولة أخرى كما قد يكون من رعايا الدولة المطلوب منها التسليم، وقد يكون الجاني عديم الجنسية أو يحمل أكثر من جنسية في كل هذه الحالات كيف يتم استرداد الجاني من طرف الدولة طالبة التسليم وإنزال العقاب به ؟

### أولا-الشروط العامة للشخص في حالة جواز التسليم:

الأصل أنّ جميع الأشخاص اللاجئين إلى أرض الدولة يجوز تسليمهم لكن العرف الدولي والاتفاقيات والمعاهدات الجماعية منها والثنائية قد أتت باستثناءات تخرج عن هذا الأصل، إلّا أنه يوجد بعض الدول انفردت بالأصل دون الاستثناء بتقرير مبدأ التسليم ولو كان الجناة المطلوب تسليمهم رعاياها، مثل إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية.

**1.1- حالة الشخص المطلوب يحمل جنسية الدولة طالبة للتسليم:** عندما يكون الجاني أحد رعايا الدولة التي ارتكبت فيها وقائع الجريمة أو يكون الجاني من رعايا الدولة طالبة للتسليم وارتكبت الجريمة في دولة أخرى، ثمّ يفرّ منها فهل يحق للدولة أن تسترد مواطنيها ؟

لا يوجد خلاف في هذا الحق المقرر للدولة طالبة التسليم بل ذهب بعض التشريعات والمواثيق الدولية إلى منح الأولوية في مثل هذه الحالة من التسليم كما ذهب معاهدات أخرى إلى التحقق من شروط التسليم الأخرى، كشرط ازدواج التجريم واقتصرت معاهدات أخرى على تسليم رعايا الدولة طالبة للتسليم دون غيرهم.

ويقع عبئ إثبات أن الشخص المطلوب تسليمه من رعايا الدولة الطالبة للتسليم من عدمه على عاتق الدولة طالبة التسليم.

**2.1- حالة الشخص المطلوب يحمل جنسية دولة ثالثة :** هي الحالة التي يكون فيها الجاني أحد رعايا دولة ثالثة وقد ارتكبت جريمة في إقليم الدولة الطالبة للتسليم وتمّ ضبطه في إقليم الدولة المطلوب منها ذلك، فإذا تقدمت الدولة المتضررة من فعل الجاني الهارب بطلبها في التسليم فإن للدولة المطلوب منها التسليم أن ترجع إلى بنود المعاهدة المنعقدة بينهما، فإذا وجد شرط استشارة الدولة التي ينتمي إليها الجاني قبل التسليم فإنها ملزمة بالقيام بهذا الإجراء، وإلا كان التسليم غير قانوني والعكس إذا كانت المعاهدة لا تتضمن هذا الشرط أو لا يوجد اتفاق دولي للتسليم فإن الدولة المطلوب منها التسليم لها الخيار، فإذا رأت أن الاستشارة ضرورية طبقاً لقواعد المجاملة أخذت بها، وإذا رأت خلاف ذلك فإنها تقوم بالتسليم دون إشعار الدولة الثالثة، ولم تلزم اتفاقية تسليم المجرمين لدول الجامعة العربية لعام 1952 الدول الأعضاء بضرورة استشارة الدولة التي ينتمي إليها الشخص المطلوب تسليمه.

**3.1- حالة الشخص المطلوب تسليمه يحمل جنسيات متعددة:** قد يثبت للدولة المطلوب منها التسليم أن الشخص محل طلب التسليم يحمل عدّة جنسيات مثل:

- كأن يكون يحمل جنسية الدولتين الطالبة للتسليم والمطلوب منها ذلك ودولة ثالثة فأى جنسية يعتد بها؟، اتفق الفقهاء على أن جنسية الدولة المطلوب منها التسليم هي التي يعتد بها باعتباره موجود في إقليمها ومادامت تأخذ بمبدأ عدم تسليم رعاياها.
- قد يكون للشخص المطلوب تسليمه جنسيتان، جنسية الدولة الطالبة للتسليم جنسيته الأصلية وجنسية الدولة المطلوب منها التسليم عن طريق التجنس، فهل يحق للدولة المطلوب منها التسليم رفض تسليمه باعتباره أحد رعاياها أم تنظر في القصد من رواء التجنس .

تباينت تطبيقات الدول تجاه هذه المسألة فمنها من اعتبرت المجنسين رعاياها ولو حصل هذا التجنس بعد ارتكاب الوقائع المتابع بها والمطلوب التسليم لأجلها وبالتالي لا يجوز تسليمه.

ومنها من اعتبرت أنه لا قيمة للتجنس إذا حصل بعد ارتكاب الجريمة, إذ يعد في نظرها غش قانوني, وقد أقرّ القضاء الفرنسي ذلك إذ سلّم أحد المجنسين بالجنسية الفرنسية عام 1950 وقد ارتكبت الوقائع بإيطاليا سنة 1945.

2- موقف المشرع الجزائري من الشروط العامة للشخص في حالة جواز التسليم: جاء في أحكام قانون الإجراءات الجزائية لاسيما المادة 696 بأنه يجوز تسليم رعايا الدولة طالبة للتسليم سواء ارتكبوا وقائع الجرائم داخل إقليم الدولة طالبة للتسليم أو دولة ثالثة.

إلا أنها اشترطت في تسليم الأجنبي إلى الدولة طالبة التسليم في الجرائم التي يرتكبها الجاني خارج أراضيها أن تكون من الجرائم التي يعاقب عليها القانون الجزائري وهو شرط ازدواج التجريم, وعليه فإن الجزائر لم يرد لها شرط استشارة الدولة الأجنبية في عملية تسليم الأجانب وبالتالي لها الخيار في ذلك متى توفرت شروط التسليم الباقية دون توجيه إشعار للدولة التي ينتمي إليها الشخص المطلوب تسليمه.

مادامت الجزائر تأخذ بمبدأ عدم تسليم رعاياها فإنه يكون في حكم رعايا الدولة الجزائرية كل من يحمل الجنسية الجزائرية أصلية كانت أو عن طريق التجنس، ويكون هذا الأخير غير قابل للتسليم إذا كان تجنسه قبل ارتكاب الجريمة, وهذا ما نصت عليه المادة 698<sup>1</sup> فقرة أولى " لا يقبل التسليم في الحالات التالية:

إذا كان الشخص المطلوب تسليمه جزائري الجنسية والعبارة في تقدير هذه الصفة بوقت وقوع الجريمة المطلوب التسليم من أجلها".

الاستثناء الوارد عن مبدأ جواز التسليم يقصد بعدم تسليم الرعايا أن يكون الهارب المطلوب تسليمه من أحد رعايا الدولة المطلوب منها التسليم سواء من الرعايا الأصليين أو من المتجنسين بجنسيتها، والذي لا يجوز تسليمه مهما كانت الوقائع التي ارتكبها من خطورة تستوجب تسليمه. وتعد المعاهدة المبرمة بين فرنسا وبلجيكا سنة 1834 أول معاهدة نصت على هذا المبدأ وهو الاتجاه الذي سارت عليه الدول

<sup>1</sup> - المادة 698 من الأمر 66-155 المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، السابق ذكره.

في الوقت الحاضر حسب ما يستشف من قوانينها الداخلية المتعلقة بالتسليم أو المعاهدات الثنائية منها أو الجماعية.

**3- موقف الفقه والقضاء من مبدأ تسليم الرعايا:** قد أحدث مبدأ تسليم الرعايا من عدمه انقساماً بين الفقهاء، بين مؤيد للمبدأ ومعارض له ولكل فئة مبرراتها وهذا ما سنوضحه على النحو التالي:

**مبررات عدم تسليم الرعايا:** يتذرع أنصار هذا المبدأ بالحجج التالية:

أ- أن التسليم يؤدي إلى تجريد المتهم من قضاة الطبيعيين وهم القضاة الذين يحملون جنسية بلده، وليس قضاة البلاد الذي انتهكت قوانينه.

ب- أنه من حق المتهم حمايته من الدولة التي ينتمي إليها في مقابل القيام بواجباته واحترام قوانينها، ومادام لم يخرق حرمة قوانين بلاده فإنه يقابل ذلك الحماية القانونية له، ولا يحق لدولته أن ترمي به تحت رحمة قانون وقضاء أجنبيين وهو الأمر الذي يتنافى وهيبة الدولة وكرامتها.

ج- عدم وجود ضمانات كفيلة تضمن المحاكمة العادلة والمعاملة المماثلة للمسلم مثل الجاني الذي ينتمي إلى البلد المسلم له.

د- مادامت الغاية من التسليم هي إنزال العقاب بالجاني، فإنه من الممكن لدولة المطلوب منها التسليم محاكمة رعاياها عن الجرائم التي يرتكبونها خارج إقليمها استناداً إلى مبدأ الاختصاص الشخصي. قضائها

**4- مبررات تسليم الرعايا:** يتذرع أنصار هذا الرأي، بمبدأهم بالحجج التالية:

أ- كون القاضي المختص للنظر في الجريمة هو القاضي الذي انتهكت الجريمة قانونه .

ب- التسليم كنظام عادة يتم بين الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في التسليم والذي تتوفر فيه الضمانات القانونية للمحاكمة العادلة

ج- التسليم يكون نتيجة عدم التزام الجاني الهارب بقوانين الدولة التي ارتكب جريمته بها .

د- عدم التسليم قد لا يؤدي إلى محاكمة الجاني الهارب، خاصة إذا كانت الدولة المطلوب منها التسليم تأخذ بمبدأ إقليمية القانون الجنائي بصفة مدلقة

ه- عدم التسليم قد يؤدي إلى توزيع الاختصاص بين عدّة محاكم يصدر عنها أحكام قد تتناقض وتتنافى مع فكرة العدالة.

#### 1.4- أنواع تسليم الرعايا

وقد اقترح الفقهاء حلاً بديلاً للتخفيف من حدة الانقسام، نذكر منها:

- أ - حرية الاختيار: هو أن يكون للدولة الطرف الحرية في التصرف في تسليم رعاياها من عدمه، إلا أن هذا الحل، جاء دون جدوى، كون الدول استقرت في تطبيقها لمبدأ عدم تسليم رعاياها
- ب - التسليم من أجل المحاكمة فقط: الدولة الطالبة للتسليم تهدف من وراءه محاكمة الجاني الهارب في مكان ارتكابه للجريمة، الذي تتوافر فيه أدلة الإدانة مما يدفع الطمأنينة في المجتمع الذي انتهكت حرمة قوانينه، في حين أن الدولة المطلوب منها التسليم تخشى على رعاياها من أن يتعرضوا للعقوبة القاسية في سجون الدولة الطالبة، فنكون أمام ثلاث مصالح متعارضة تكيف يتم التوفيق بينها! اقترح بعض الفقهاء أن تقوم الدولة الطالبة بمحاكمة المطلوب تسليمه، وتسترجعه الدولة المطلوب منها ذلك بعد تسليمه لتنفيذ العقوبة عليه.
- ويبدو أن هذه الطريقة لا يمكن أن تحقق ما تصبوا إليه الدول من آمال في مكافحة الجريمة<sup>2</sup>، نظراً لتكاليف النقل في عملية تسليم واسترجاع الشخص المطلوب للمحاكمة.

كما أنها تتطلب تعديل القوانين الداخلية من حيث تنفيذ الأحكام الأجنبية، إضافة إلى أن تنفيذ الأحكام الأجنبية لا تكون بنفس الجدية التي تنفذ فيها الدولة الأحكام الصادرة عن سلطاتها القضائية، كما قد يفرج عن الشخص قبل انقضاء العقوبة بسبب صدور عفو خاص.

**2.4- موقف التشريع الجزائري من مبدأ عدم تسليم الرعايا:** يأخذ المشرع الجزائري بقاعدة أن الدولة لا تسلم الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية سواء بناء على مبدأ الإقليمية لقانون العقوبات أو بناء على مبدأ شخصية الاختصاص أو على أساس المتابعة أو كون العقوبة محل التنفيذ في الجزائر على نفس الوقائع التي هي محل طلب التسليم.

<sup>1</sup>- عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص12.

<sup>2</sup>- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العمومية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.

وقد كان موقف التشريع الجزائري واضحا في ما يتعلق بمبدأ عدم جواز التسليم وذلك على الصعيد الدولي كما جاء به قانون الإجراءات الجزائية وهذا ما أقرته الاتفاقيات الدولية الثنائية أو الجماعية

### ثانيا: شرط الاختصاص:

إنّ شرط الاختصاص ضروري في نظام التسليم، إذ لا يمكن أن تصوّر التسليم دون أن تكون هناك ولاية للدولة طالبة التسليم للنظر في الجريمة، وإذا جرى التسليم دون هذا الشرط فإنه يقع باطلا كونه يفقد الغاية منه.<sup>1</sup> وقد عرف الاختصاص في الوقت الحاضر توسعا إذ أصبح لا يقوم على مبدأ الإقليمية فحسب بل امتد إلى الأخذ بالمبدأ الشخصي والعيني، وحتى الاختصاص الشامل في بعض الجرائم مما أدى إلى ظهور تنازع في الاختصاص القضائي للدول ويظهر أثر هذا التنازع في نطاق تسليم المجرمين<sup>2</sup>. وهذا ما سنتطرق له حالة بحالة في كل مطلب:

**1- الجريمة من اختصاص الدولة طالبة التسليم:** قد ينعقد الاختصاص للدولة طالبة التسليم بناء على مبدأ الإقليمية، وهي الحالة الأكثر شيوعا وبهذا الصدد يطرح التساؤل ما هي الوسائل التي تحدد الاختصاص للدولة طالبة التسليم دون غيرها من الدول:

**1.1 الاستناد إلى التشريعات الداخلية:** من المعلوم أنّ التشريع هو من يحدد الجهة المختصة للنظر في كل جريمة، لكن عندما يكون الاختصاص بين دولتين تتميز كلا منها بتشريع مستقل، قد لا يتفق مع التشريع الذي يقابله، فهل يمكن الاستناد لتحديد الاختصاص على قوانين الدولة طالبة التسليم أو قوانين كلتا الدولتين.

---

<sup>1</sup> - زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دراسة تاصيلية للجزاءات المالية وضوابط توقيعها في كل من النظام التأديبي والعقود الإدارية والقانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2000. ص 111.

- حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2011. ص 25.

**2.1-الاستناد على قوانين الدولة طالبة التسليم:** ويتم بموجب هذه الطريقة تحديد الاختصاص بناءا على قوانين الدولة طالبة التسليم فيما إذا كانت مختصة للنظر في الجريمة المطلوب التسليم من أجلها أم لا.

**1-3-الاستناد على قوانين كلتا الدولتين:** يشترط في هذه الطريقة أن يكون الاختصاص الذي تنص عليه قوانين الدولة طالبة التسليم نفسه ما تنص عليه قوانين الدولة المطلوب منها ذلك إذ لا يمكن أن تطلب الدولة طالبة التسليم استرداد شخص بناءا على الاختصاص العيني الذي لا تأخذ به قوانين الدولة المطلوب منها التسليم.

وقد أقرّ معهد القانون الدولي في أكسفورد عام 1880 هذه الطريقة، ونصّ في المادة 08 منه على أن " اختصاص الدولة طالبة للتسليم يجب أن لا يتعارض مع قوانين الدولة المطلوب منها التسليم. "

**1-4-استنادا لمعاهدات التسليم:** وهو أن يرد في بنود المعاهدة نص أو أكثر يحدد الاختصاص في إجراء التسليم، وبالتالي تكون الدول الأطراف ملزمة بهذا النص وقد أخذ أسلوبين:

- أن يحدد الاختصاص للدولة المطلوب منها التسليم والجرائم التي تقع تحت طائلة هذا الاختصاص والتي يستوجب معها التسليم

- قد تحيل المعاهدة في تحديد قواعد الاختصاص إلى مبادئ القانون الدولي أو إلى قانون إحدى الدولتين الطرفين<sup>1</sup>.

**2 -اختصاص الدولة طالبة للتسليم والمطلوب منها ذلك:** قد علمنا أنّ الاختصاص ينعقد لجهة ما بناءا على مبدأ من المبادئ التي جرى العمل بها لتحديد الاختصاص، وهو مبدأ الإقليمية والمبدأ الشخصي والمبدأ العيني ومبدأ الاختصاص الشامل. فقد ينعقد الاختصاص للدولتين الطرفين كلا حسب مبدأ رغم وحدة وقائع الجريمة المطلوب التسليم بشأنها. وقد ينعقد الاختصاص للدولتين الطرفين حسب مبدأ واحد يعود إلى أكثر من واقعة إجرامية وهذا ما سنوضحه في الفرعين الآتين:

<sup>1</sup> سعيد السيد على، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق والاتصال والرقابة، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007.ص254 وكذلك سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، دون طبعة، منشأة المعارف، مصر، ص230.



## 1.2- تعدد الاختصاص في جريمة واحدة : هناك اتفاق كامل للتشريعات ولآراء الفقهاء على أن من

حق الدولة المطلوب منها التسليم أن تمتنع عند إجراء التسليم إذا ما كان الاختصاص ينعقد لأحد محاكمها، مهما كان نوع هذا الاختصاص (إقليمي - شخصي أو عيني) إذ لا ترجيح لاختصاص على آخر، لكن هذا التمسك بالاختصاص قد يخلق بعض الصعوبات والعراقيل أمام عملية التسليم وبالتالي أمام التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة، ولا سيما عندما ترفض التسليم من جهة ثم تمتنع عن معاقبته فينفلت الجاني من العقاب، إلا أن بعض القضاء لم يلتزم الثبات حيال هذا الموقف مرة يقبل التسليم على أساس أن القضاء مختص، إلا أنه لم يحرك ساكنا ومرة يرفض تسليم المجرم كون قضاء الدولة المطلوب منها التسليم مختص بوضع يده على الواقعة أو أنه فصل فيها.

هناك من يذهب إلى أنه يجب التمييز في هذه الحالة بين كون الحكم يقضي بالإفراج والبراءة مستندا إلى نصوص القانون وبين الحكم الذي يستند إلى عدم كفاية الأدلة، إذ لا يجوز التسليم في الحالة الأولى لعدم جواز معاقبة المتهم أكثر من مرة، ويجوز التسليم في الحالة الثانية فقد تكون الأدلة كافية للإدانة في الدولة طالبة للتسليم منه في الدولة المطلوب منها ذلك<sup>1</sup>.

أما إذا انتهت محاكمة الجاني بصدور حكم يفرض عقوبة فإنه وبناء على قاعدة عدم جواز محاكمة الجاني أو معاقبته أكثر من مرة على نفس الوقائع.

فإنه لا يجوز التسليم غير أن هناك من يجيزه في هذه الحالة لما تقتضيه قواعد الإنصاف، إذ أن الضرر الذي يصيب الدولة طالبة التسليم أكثر منه من الضرر الذي يصيب الدولة المطلوب منها ذلك، وبالتالي تكون العقوبة المقررة للجاني على الوقائع غير مطابقة للضرر الذي أصاب الدولة طالبة التسليم.

وتجدر الملاحظة إلى أن القانون الجزائري يأخذ بعدم جواز ثنائية المحاكمة فالمادة 4/698<sup>2</sup> من ق.إ.ج لا تجيز التسليم إذا كانت الجريمة المطلوب التسليم من أجلها قد تمت المتابعة والحكم فيها نهائيا بالجزائر، ولو كانت قد ارتكبت خارج الإقليم الجزائري.

<sup>1</sup>-محمد السيد عرفة، تسليم المجرمين، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف للعلوم الأمنية والإدارية، المجلد 15 العدد 29 لسنة 2008 ص 66.

<sup>2</sup>-المادة 698 لا يقبل التسليم في الحالات التالية: "...4-إذا تمت متابعة الجناية أو الجنحة والحكم فيها نهائيا في الأراضي الجزائرية واو كانت قد ارتكبت خارجها،...".

وهو الأمر الذي اتجهت إليه الجزائر في اتفاقياتها القضائية التي عقدها مع دولة أو مع الدول في إطار اتفاقيات جماعية.

## ثانيا- تنازع الاختصاص عند تعدد الجرائم:

قد يحدث أن تطلب دولة شخص لمتابعته بوقائع ارتكبها على إقليمها من دولة ثانية تتبين لهذه الأخيرة أن الشخص محل طلب التسليم متابع أمام جهاتها بوقائع أخرى فهل يجوز التسليم هنا؟ أجمع الفقهاء حول عدم جواز التسليم إلى أن يفرغ من متابعته نهائيا لأنه قد يرفض طلب استردادها لهذا الشخص بعد تسليمه ولا ضرر إذا فصلت في طلب التسليم بعد انتهاء متابعته للشخص المطلوب تسليمه.

لكن إذا انتهت المتابعة بعقوبة سالية للحرية فهل يبت في طلب التسليم أم يؤجل إلى غاية تنفيذ العقوبة؟ هذا ما قد يؤدي إلى انقضاء الدعوى العمومية في الدولة طالبة التسليم أو إلى ضعف أدلة الإثبات (وفاة بعض الشهود....صعوبة إحضارهم) وإزاء ذلك فقد جاءت التشريعات والمعاهدات الدولية ببعض الحلول لمعالجة هذه الصعوبات.

1 -التسليم بصورة مؤقتة : وهو أن يسلم الشخص المطلوب تسليمه إلى الدولة طالبة التسليم

للمحاكمة فقط وفور انتهائها يعاد إلى الدولة المطلوب منها التسليم لتنفيذ العقوبة.

2 -تأجيل التسليم مؤقتا: وهو أن يؤجل البت في طلب التسليم إلى أن يفرغ من متابعة الشخص

المطلوب تسليمه وتنفيذ العقوبة عليه وبصفة عامة أن تنقطع صلته بالقضايا التي ينظر فيها قضاء الدولة المطلوب منها التسليم.

وتجدر الملاحظة إلى أنّ المشرع الجزائري، أخذ بالتسليم بصورة مؤقتة، إذ يجوز تسليم

الشخص محل طلب التسليم، والذي هو محل متابعة من الجهات القضائية الجزائرية أو محل تنفيذ

عقوبة جزائية، لأجل المحاكمة في الجهات القضائية للدولة طالبة التسليم ثم يرد إلى الجزائر، كما أنه

يشترط رد الشخص المسلم مؤقتا بمجرد قيام القضاء الأجنبي بالفصل في الدعوى المتابع بها وهو ما نصت عليه المادة 701 / 2<sup>1</sup> من قانون الإجراءات الجزائية

كما أنه أخذ من جهة أخرى بتأجيل التسليم وهذا ما ذهب إليه المادة 701 فقرة 1 من ق.إ.ج إذ يمنع التسليم إلى غاية الانتهاء من متابعة الشخص أو تنفيذ عقوبته أمام الجهات القضائية الجزائرية.

### المطلب الثالث: آليات الجزاء

من مميزات السياسة التشريعية الجديدة التي تبناها المشرع الجزائري، تكريس إجراءات التعاون الدولي فيما يخص المصادرة، استرداد الموجودات، الحكم بتعويضات مدنية لصالح الدول المتضررة من جرائم الفساد، إبطال العقود والصفقات الادارية. وهذا ما سيتم تناوله تباعا فيما يلي:

#### الفرع الأول: آليات التعاون الدولي في مجال المصادرة والاسترداد.

يعتمد التشريع الحديث في مكافحة الجريمة على ضرب أصحابها في النفع العائد عليهم، ومن بين الأمثلة التي يمكن الاستشهاد بها فيما يخص تكريس المشرع الجزائري للتعاون الدولي في مجال المصادرة، ما نصت عليه المادة 63 من قانون مكافحة الفساد في فقرتيها الثانية والثالثة، بخصوص جريمة تبييض الأموال، بإمكانية مصادرة الممتلكات ذات المنشئ الأجنبي المتحصلة من جرائم الفساد، أو التي تم استخدامها في ارتكابها. وبالمقابل يحق للدول الأجنبية مصادرة الممتلكات التي تكون من أصل جزائري في إطار المعاملة بالمثل، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه.

كما اعترف المشرع بنفاذ أحكام المصادرة الصادرة في دول أجنبية على التراب الجزائري بموجب الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه. إلا أن الدول التي لا تزال متمسكة بمبدأ الإقليمية كالدول الأوروبية يشترط وجود اتفاقيات تعاون قضائي لإمكانية تنفيذ حكم بالمصادرة صادر من دولة أجنبية على أراضيها.

<sup>1</sup> - المادة 701: " لا يتم تسليم الأجنبي... ومع ذلك فلا يحول هذا النص دون إمكان إرسال الأجنبي مؤقتا للمثول أمام محاكم الدولة طالبة على أن يشترط صراحة أن يعاد بمجرد قيام القضاء الأجنبي بالفصل في الجريمة...".

قد أجاز قانون مكافحة الفساد<sup>1</sup> لأي دولة أجنبية أن ترفع لوزارة العدل طلباتها بتنفيذ ما تضمنته قراراتها القضائية القاضية بمصادرة ممتلكات اكتسبت عن طريق إحدى جرائم الفساد أو الوسائل المستخدمة في ارتكابها، مبدية رغبتها في تنفيذه في الجزائر. ومن أجل ذلك، يتعين قبل شيء مراعاة جملة من الشروط:

- أن يكون الحكم القضائي الأجنبي صادرا من محكمة مختصة، وان تكون المحكمة مصدر الأمر بالمصادرة مرتبطة بالجزائر باتفاقية أو معاهدة سارية المفعول أو تبعا للمعاملة بالمثل.
- أن يكون الحكم الأجنبي باتا أي حائزا لقوة الأمر المقضي فيه بان يكون قد استنفذ كافة طرق الطعن.
- أن ينص الحكم على مصادرة الأموال أو العائدات، وان تتعلق هذه الأموال غير المشروعة بإحدى جرائم الفساد أي ناتجة عنها، وان يكون من الجائز مصادرتها وفقا للنظام المعمول به في الجزائر.
- أن تقتنع السلطة الجزائرية المختصة بتنفيذ الحكم بالمصادرة، لان الاعتراف بالحكم القضائي الأجنبي جوازي للسلطة الجزائرية. لها أن تعترف به أو لا تعترف.

أيضا الجهات القضائية الجزائرية أثناء نظرها في جريمة من جرائم الفساد يكون من اختصاصها أن تأمر بمصادرة الممتلكات ذات الأصل الأجنبي المتأتية منها أو المستخدمة في ارتكابها ويتم كل ذلك وفقا لإجراءات محددة منصوص عليها في إطار التعاون الدولي ويشترط فيها:

- أن تكون الدولة التي تتقدم بالطلب طرفا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،
- ينبغي أن يرفق بالطلب الرامي إلى استصدار حكم بالمصادرة أو تنفيذ قرار بالمصادرة صادر عن دولة أجنبية، جملة من المعلومات حددتها المادة 66، وتتمثل في بيان الوقائع التي استندت إليها الدولة الطالبة مفصلة بالقدر الذي يسمح للجهات القضائية الوطنية باتخاذ قرار المصادرة، الوقائع والمعلومات التي تحدد نطاق تنفيذ أمر المصادرة الوارد من الدولة الطالبة، إلى جانب تقديم هذه الأخيرة لتصريح يحدد التدابير التي اتخذتها لإشعار الدول الأطراف حسنة النية بشكل مناسب، وكذا مراعاة الأصول القانونية والتصريح بان حكم المصادرة نهائي وذلك إذا تعلق الأمر بتنفيذ حكم بالمصادرة، وصف الإجراءات المطلوبة مع وصف الممتلكات المراد مصادرتها وتحديد مكانها وقيمتها متى أمكن ذلك.

<sup>1</sup>-طبقا للمواد 66، 67، 68، 69، 70، من قانون مكافحة الفساد.

• وان تكون الممتلكات المراد مصادرتها موجودة بالجزائر.

كما تطرقت المادة 67 إلى إجراءات التعاون الدولي من أجل المصادرة، وتتمثل فيما يلي:

يوجه طلب مصادرة الممتلكات المتواجدة على الإقليم الوطني مباشرة إلى وزارة العدل، التي تحوله للنائب العام لدى الجهة القضائية المختصة، ليتولى بدوره إرسال الطلب إلى رئيس محكمة هذه الجهة التي يوجد بدائرتها الأموال المراد مصادرتها - مرفقا بطلباته.

وتتمتع الجهة القضائية المحال إليها الطلب بسلطة الموافقة عليه، بشرط توافر أسباب كافية لتبرير ما يتخذ من إجراءات ويكون حكم المحكمة قابلا للاستئناف والطعن بالنقض وفقا للقانون، ويكون تنفيذ أحكام المصادرة المتخذة بمعرفة النيابة العامة بكافة الطرق القانونية.

ويظهر جليا الدور البارز الذي تلعبه وزارة العدل، عندما تتلقى طلبات الأولاد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن مصادرة الأموال المتحصلة أو المستعملة في ارتكابها، تتمتع بسلطة التصرف في هذه الطلبات حسب ملاسبات كل قضية عملا بالمادة 67، إما بإحالتها إلى المحكمة المختصة عن طريق النيابة العامة. ويقصد بالمختصة تالفتي يقع في دائرة اختصاصها مكان وجود الممتلكات. إن هذه الأخيرة وجود أسباب كافية لتبرير هذا للإجراءات أو وجود ما يعززان مصير تلك الممتلكات هو المصادرة، أو ثبوت معطيات ثابتة تتمثل في إيقاف أو اتهام احد الأشخاص الضالعين في القضية في الخارج<sup>1</sup>

وفي المقابل، يجوز لوزارة العدل رفض التعاون ويكون ذلك بعدم إحالة الطلبات إلى الجهات القضائية المختصة<sup>2</sup>، ولعل ذلك قد يبرره وجود أسباب جدية وموضوعية، تتعلق بتعارض موضوع الطلب مع أحكام القوانين الوطنية. وبطبيعة الحال، للنائب العام دور فعال في هذا المجال، بان يراعي في طلباته ما صادقت عليه الجزائر من التزامات دولية، وبالموازنة مع لاطم الأوضاع والتشريعات الوطنية.

وفي مجال الاسترداد تظهر آليات التعاون في سلسلة من الإجراءات والتدابير نصت عليها المادة 57 إلى 70 من قانون مكافحة الفساد، وبمقتضى المادة 62 من قانون مكافحة الفساد، يجوز لكل دولة طرف في اتفاقية

<sup>1</sup> نفس هذه الإجراءات تتبع في حالة ما إذا كانت طلبات الدول الأجنبية تتعلق بالحجز أو تجميد الممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد والوسائل المستعملة في ارتكابها.

<sup>2</sup> - هلال مراد، المرجع السابق، ص 70.

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اللجوء للقضاء المدني الجزائري من اجل استصدار حكم يعترف بملكيتها للأموال المتحصلة من إحدى جرائم الفساد. وقد أشارت هذه المادة، انه في جميع الحالات التي يمكن أن يتخذ فيها قرار المصادرة، يتعين على المحاكم التي تنظر في القضية الأمر بما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة التي قد تطالب بها أي دولة طرف في الاتفاقية والجدير بالذكر أن اللجنة القضائية التي يجوز لها أن تأمر بهذه التدابير التحفظية، هي نفس التي تقرر المصادرة وهي القضاء الجزائري.

ففي إطار المساعدة القانونية والقضائية المتبادلة، وعلى أساس مبدأ المعاملة بالمثل، وفي حدود ما تسمح به المعاهدات والاتفاقيات والقوانين والترتيبات المناسبة، يمكن للسلطات الوطنية المختصة<sup>1</sup> أن تمد السلطات الأجنبية المماثلة، بالمعلومات المالية المفيدة المتوفرة لديها بمناسبة التحقيقات الجارية على الإقليم الوطني، وفي إطار الإجراءات المتخذة، بغرض تمكين الدولة الأجنبية المعنية بالمطالبة بعائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون واسترجاعها.

ورغم النقاش الذي يثيره نص المادة 62، إلا أن الأرجح إن القضاء المدني لا علاقة له بالفصل في هذه الطلبات، وإنما يفصل فيه قضاة الجرح. في إطار الدعوى المدنية التبعية.

## الفرع الثاني: الحكم بتعويضات مدنية لصالح الدول المتضررة

### من جرائم الفساد.

تكريسا لإيديولوجية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بمقتضى المادة 62 من قانون رقم 06-01، يجوز لكل دولة طرف فيها إذا ما لحقت بها أضرار تترتب بسبب إحدى جرائم الفساد، اللجوء للقضاء الجزائري من اجل استصدار حكم يعترف بملكيتها للأموال المتحصلة منها، وعلى هذا الأساس فإنه تختص الجهات القضائية الوطنية وبناء على طلبات الدولة المتضررة، الحكم بالأشخاص المدانين بأفعال الفساد بأداء تعويضات مدنية لصالحها.

ولكن ما هي الجهة القضائية المختصة بالفصل في مثل هذه الطلبات؟ وما هي الإجراءات الواجب إتباعها في هذا الإطار؟، من المؤكد انه لتجد هذه الأسئلة أجوبة عنها، مرور مدة معقولة في انتظار ما ستسفر

<sup>1</sup>-المادة 60 من قانون مكافحة الفساد.

عنه التطبيقات القضائية للمادة المذكور أعلاه أن لم نقل انه نص ولد ميتالأنه يتطلب لتطبيقه اتخاذ إجراءات معقدة وطويلة وهو ما يتعارض بدون شك مع ضرورة سرعة الفصل في القضايا.

ومع ذلك اقترح بعض الشراح من رجال القضاء لتوضيح المقصود بهذا النص، المشوب بعدم الدقة وبالغموض أيضا، أن تكون صياغته على النحو التالي: يقبل تأسس الدولة الطرف في الاتفاقية، طرفا مدنيا أمام قسم الجرح وذلك - حسب رأيهم - على أساس أن القضاء المدني لا علاقة له بالتجريم والعقاب، حتى يقضي بأداء تعويضات مدنية عن الأضرار الناجمة عن جرائم الفساد<sup>1</sup>. وفي كل الأحوال، لا شك أن وزارة العدل هي القناة الأساسية التي ينبغي أن تمر عبرها هذه الإجراءات القضائية الحساسة بالإضافة إلى السلطة القضائية المختصة، لكونها إداري بشؤون التعاون الدولي وباتفاقيات التعاون القضائي وبموجبات المعاملة بالمثل.

### الفرع الثالث: إبطال العقود والصفقات الادارية.

نصت المادة 55 من قانون مكافحة الفساد أن " كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن التصريح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي تنتظر في الدعوى مع مراعاة حقوق الغير حسن النية".

من صياغة هذا النص نلاحظ أنها جاءت غير صريحة وغير دقيقة في بيان الجهة القضائية المختصة المسند لها الاختصاص للتصريح ببطلان وانعدام آثار كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص يكون من محصلات إحدى جرائم الفساد. ومن جهة أخرى إذا كيفنا العقود المذكورة على سبيل المثال لا الحصر لا سيما الصفقة، نجد أن البراءة لا تعدو أن تكون سوى عقد إداري.

وبالرجوع إلى تعريف العقد الإداري، فهو العقد أو الاتفاق الذي يبرمه شخص معنوي عام، قصد تسيير مرفق عام، وفقا لأساليب القانون العام بتضمينه شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون

<sup>1</sup>- هلال مراد، المرجع السابق، ص 70.

الخاص. وعليه، يتميز العقد الإداري بالنظر إلى أطرافه حيث يكون احدهما بالضرورة احد أشخاص القانون العام، من جهة أخرى من حيث موضوعها الذي يتصل محله بمرفق من المرافق العامة<sup>1</sup>.

تأخذ العقود الادارية عدة أشكال منها على سبيل المثال: الصفقة الادارية، عقد الامتياز أو ما يعرف بعقد التزام المرفق العامة la concession، عقد التوريد، عقد الأشغال العامة،...الخ.

وعلا بقواعد الاختصاص القضائي للفصل في القضايا المتعلقة بالعقود الادارية، بالنظر إلى طبيعتها ولوجود احد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها طبقا للقاعدة المنصوص عليها في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، يعود الاختصاص القضائي لجهات القضاء الإداري.

إلا أن التفسير المنطقي والعملي الأكثر اتفاقا مع نص المادة 55 من قانون مكافحة الفساد المذكورة أعلاه، يشير إلى المقصود هو أقسام الجرح للمحاكم، ولا غرابة هنا أن يسند الاختصاص للقاضي الجزائي للنطق ببطلان أو انعدام صفقة أو عقد إداري. فبغض النظر إلى طبيعتها، فهي تشكل محلا للجريمة وأثر لها، كالصفقة العمومية التي تنشأ مخالفة لقواعد الشفافية والمساواة التي تتطلبها عملية إبرامها. كما يتضح من صياغة هذا النص، إن المسألة متروكة لحرية القاضي فيما يخص التصريح بالبطلان. أما فيما يتعلق بانعدام الأثر فإن التشريع الإجرائي لا يعرف مبدئيا مفهوم الانعدام، وزيادة عن ذلك فهذا المفهوم لا يزال محلا للجدل والنقاش في القانون المقارن، بسبب عدم وجود ما يعرفه من النصوص القانونية أو يحدد حالاته وأثاره. غير أن الفقه فسر المراد بالعقد الباطل، بأنه ذلك العقد الموجود في الوجهة القانونية، ولكنه غير صالح لإنتاج آثاره القانونية. وهذا المعنى مختلف تماما عن معنى الانعدام وهو عدم الوجود في عالم القانون، حتى لو وجد البناء المادي للعقد أو الإجراء<sup>2</sup>.

وعلى كل حال، إن هذه السلطة غير المألوفة المنوطة بقضاة الجرح، تستلزم إمام القضاة بالنظام القانوني للعقود الادارية بصفة عامة، والصفقات العمومية بصفة خاصة، وذلك بالقدر الكافي ليتسنى لهم استعمالها وحسن تقدير الظروف والأحوال التي من الملائم فيها إبطال الصفقة، لأن هذه السلطة هي اختيارية وليست وجوبية فهي مقيدة بمراعاة حقوق الغير حسن النية، كالمقاولين المتعاملين لأجلها.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، العقود الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص 10..

<sup>2</sup> بوجطو عمر، مكافحة الفساد، ص 51



# الفصل الثاني

الملاحقة التأديبية كآلية لحماية

الوظيفة العامة.

## الفصل الثاني: الملاحقة التأديبية كآلية لحماية الوظيفة العامة.

إن النظام التأديبي بصفة عامة هو مجموعة من القواعد النظامية التي تحدد الإطار العام للواجبات التي ينبغي للموظف الالتزام بها، والمحظورات التي يجب عليه الامتناع عن القيام بها، كذلك تشمل الضوابط التي يتقيد بها الموظف أثناء مزاولته لواجباته الوظيفية، والإجراءات التي تتبع أثناء محاسبته في حال الإخلال بها، مع وضع الضمانات التي يقررها له القانون.

المؤكد أن العقوبة التأديبية حسب العديد من الدراسات والأبحاث ليس غاية في حد ذاته، بل وسيلة ترمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية تتمثل في المحافظة على حسن سير المرفق العام، وتحقيق الإصلاح إلى جانب هدف تحقيق الردع والزجر.

يمنح التشريع الوظيفي حقوقا استثنائية للموظف دون غيره من الفئات المهنية الأخرى و أضفى عليها ضمانات قانونية بغرض حمايتها كما ألزمه في المقابل بعدد من الواجبات المهنية الأساسية يلزم باحترامها<sup>1</sup>، و في سبيل حماية الوظيفة العامة من كل تقصير أو إهمال أو مخالفة لكل ما تفرضه متطلبات الوظيفة و القانون تقوم الإدارة بمعاقبته بإحدى العقوبات التي تتناسب مع حجم المخالفة المرتكبة.

يحوز النظام التأديبي اهتماما كبيرا لدى شراح القانون لما له من اثر على الحياة الوظيفية للمستخدمين لدى الهيئات العامة، ولدى رجال القانون بصفة عامة من محامين وقضاة الذين يتعرضون للمنازعات القانونية التي تترتب عن هذا النوع من القضايا، سواء المتعلقة بشرعية العقاب التأديبي أو مصير الموظف العام المتابع جزائيا في حالة إدانته من القضاء، أو معاقبته تأديبيا بصفة عامة، والبحث عن الطرق و الدفوع القانونية التي يمكن من خلالها الدفاع عن هذا الموظف العام المعاقب تأديبيا ظلما وتعسفا، وكذا تجاوزا للسلطة من قبل السلطة الرئاسية التأديبية.

بناء على ما سبق ذكره نتناول في هذا الفصل النظام القانوني للملاحقة التأديبية (المبحث الأول) وإجراءات الملاحقة التأديبية (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - رشيد حباني، المرجع السابق، ص121.

## المبحث الأول: النظام القانوني للملاحقة التأديبية.

النظام القانوني للملاحقة التأديبية هو وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف المقترف لأعمال تخل بقواعد النظام مخالفاً بذلك الواجبات المنصوص عليها قانوناً، إذا يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية.

يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على عدت محددات تتمثل في درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.

إذا كان القانون قد أعطى الإدارة مثل هذه السلطة الأخيرة في أمور الموظفين لكي تقوم على حسن سير المرافق العمومية، فإنه من ناحية أخرى حريص على أن تكون ممارسة هذا الحق وفقاً لقواعد وأحكام ضمنها في نصوصه، وهذه الأحكام تتناول نواحي التأديب المختلفة من ضمنها السلطة القائمة على أمر التأديب<sup>1</sup>، التي تكون قادرة على فهم جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده والعوامل التي أحاطت به، ومن ثم يمكنها من اتخاذ الجزاء أو العقاب العادل والرادع بسرعة في ذات الوقت، فهناك إذن ارتباط كامل بين فاعلية العقاب وبين السلطة المختصة بتوقيعه<sup>2</sup>.

القانون التأديبي هو فرع من فروع القانون العام موضوعه معاقبة الأفعال التي تنسب إلى الموظف ويكون من شأنها الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة وبالتالي التأثير على حسن سير العمل وانتظامه، من هنا يشكل القانون التأديبي نقطة التقاء مع القانون الجزائي الذي يرمي بدوره إلى معاقبة الأفعال الجرمية التي يرتكبها المواطن منعاً للإخلال باستقرار المجتمع.

لا بد من الإشارة إلى أن النظام التأديبي مستقل عن نظام الملاحقة الجزائية، إلا أن هذا الاستقلال ليس دون حدود كما، فالنظام التأديبي مقيد بإجراءات وأصول ترعاه وتشكل ضمانات لحقوق

<sup>1</sup>-Delperée, francis: l'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique Igdj 1968 p 22.

<sup>2</sup>-«Le régime disciplinaire est une répression-intra institutionnelle indépendante de la répression pénale» bertrand, christine, régime disciplinaire juris-class, fasc no 183, 1995, p 2 no 1.

الموظف من تعسف الإدارة وقد كرستها العديد من النصوص القانونية، بعد أن أقر غالبيتها الاجتهاد الإداري عبر ما يُسمى بالمبادئ العامة للقانون، كاحترام حق الدفاع والوجاهية وحق الاطلاع المسبق على الملف، هذا بالإضافة إلى أن الفعل أو الجرم الواحد إذا ما ارتكب من قبل الموظف، قد يعد جرماً جزائياً وخطأً وظيفياً في الوقت عينه بسبب تعلقه بالوظيفة، فتنترامن الملاحقة الجزائية مع الملاحقة التأديبية.

### المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية.

يشمل مفهوم الإجراءات التأديبية كل الشكليات التي تنظم مرحلة ما بين ارتكاب الخطأ التأديبي وصدور القرار التأديبي وتوقيعه، بما في ذلك القواعد المنظمة للسلطة التي تختص بالتأديب.

إنّ الإجراءات بصفة عامة هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضي<sup>1</sup>، فالإجراءات التأديبية يقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه، هذه الإجراءات تستهدف توفير الضمان والاطمئنان في جميع مراحل إجراءات التأديب يقصد بها إذا تلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان للموظف أنّ التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق لا أن يكون وسيلة للقصاص أو الانتقام<sup>2</sup>.

تبدأ الإجراءات التأديبية بعد ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي بتكليفه منذ لحظة وقوع الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي فيه وتوقيعه، والإجراءات التأديبية مردها قواعد موضوعية واستهدافها أن يكون الوسيلة الفنية لتطبيقها.

تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام بمجرد وقوع الخطأ التأديبي أي الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يتبع ضرر فعلي، ذلك أنّ الضرر مفترض تآثر للإخلال بالواجبات الوظيفية باعتباره إخلالاً بالصالح العام ويعتبر مفترضا فرضا غير قابل لإثبات العكس. والخطأ التأديبي ليس محددًا أو محصورًا في أفعال محددة كما هو الحال في المجال الجنائي، حيث يتولى قانون العقوبات تحديد الخطأ الذي يعتبر جوهر الجرائم الجنائية، كما يحدّد أيضا أركان الخطأ وأوصافه.

<sup>1</sup> - محمد فتوح عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية مقال منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادر بتاريخ جوان 1994، ص 39.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 40.

تبعاً لذلك نتناول في هذا المطلب الطبيعة القانونية للقاعدة التأديبية في الفرع الأول وطبيعة المخالفة التأديبية وصعوبات تحديدها تشريعياً في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للقاعدة التأديبية.

القاعدة الإجرائية التأديبية لا تختلف عن غيرها من القواعد القانونية فتتكون من شقين هما:

**الأول:** يشمل قاعدة سلوكية وإجرائية.

**الثاني:** يتضمن العقاب الذي يفرضه الشرع في حالة مخالفتها.

إن القواعد الإجرائية التأديبية تهدف إلى إثبات سلطة الدولة في العقاب التأديبي المناسب في الحالات الواقعية وفي حين أنّ هذه القواعد تتناول كذلك كل ما يتعلق بالمتابعة التأديبية للموظف المرتكب الخطأ التأديبي وزيادة على ذلك فإنّ تناول السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية سواء السلطة الرئاسية التأديبية أو مجالس التأديب من حيث تشكيلها، تنظيمها وعملها وكذا اختصاصها<sup>1</sup>.

### البند الأول: مصادر القاعدة الإجرائية التأديبية.

تجد القواعد الإجرائية التأديبية مصدرها الوحيد في التشريع، وذلك نظراً للصلة الوثيقة بينها وبين القواعد الموضوعية بحيث تعتبر الشرعية الإجرائية امتداداً للشرعية الموضوعية.

هذا بالإضافة إلى أنّ الأهداف التي تتوفاها القواعد الإجرائية التأديبية متمثلة في الضمان وفاعلية سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، هي أهداف تحتاج إلى ضوابط تشريعية محددة ضماناً لتحقيقها وفعاليتها<sup>2</sup>.

المصدر الرئيسي للقواعد الإجرائية التأديبية في التشريع الوظيفي الجزائري هو القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الذي خول السلطة التأديبية توقيع العقوبات من نفس درجة الأخطاء المهنية حسي

<sup>1</sup>-أمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطابع الهيئات المصرية العامة للكتاب، 1989، ص 15.

<sup>2</sup>-محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية، 1973، ص 04.

جسامة الخطأ ولم يترك لها مجالاً لإعمال سلطتها التقديرية غير تقدير جسامة الخطأ و تقدير الإخلال بالواجب الوظيفي ذلك لأنه حدد الأخطاء المهنية حصراً على عكس القوانين التي سبقتة .

إضافة إلى القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك مثل الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية ،الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني وغيرها <sup>1</sup>، يعتبر خطأ مهنيًا كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة يرتكبها الموظف إلى سلك معين ، فيكون المشرع بذلك وسع من اختصاص السلطة التأديبية التقديرية التي تتمثل في السلطة التي لها صلاحيات التعيين دون الإخلال بالمتابعات الجزائية ، فحكم البراءة في المتابعات الجزائية لا يوقف المتابعة التأديبية<sup>2</sup>.

من الناحية التاريخية عرف النظام القانوني الجزائري الإجراءات التأديبية بموجب الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 الذي نص على أهمية إقامة توازنات بين الضروريات القصوى للإدارة و المصالح الفردية للموظف، عن طريق إنشاء هيئات استشارية تتمثل في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حيث تبنى المشرع مبدأ ديمقراطية الإدارة و كذا مبدأ حق الموظف في المشاركة في تنظيم أموره بالمشاركة في هذه اللجان بالتساوي مع الإدارة ،تلعب هذه اللجان دوراً استشارياً في المسائل المتعلقة بتثبيت الموظفين ونظامهم التأديبي.

نفس هذه المبادئ كرسها المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985<sup>3</sup> والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية من خلال نص المادة 11 منه بنصها " تحدث لجان للموظفين في المؤسسات و الإدارات العمومية و ما يتبعها من المؤسسات و الهيئات العمومية الأخرى و تنظر هذه اللجان في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين و تتكون من عدد متساو بين ممثلي المؤسسة أو الإدارة المعنية و ممثلين ينتخبهم الموظفون ."

<sup>1</sup> فاطمة الزهراء فيوم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص149.

<sup>2</sup> القرار رقم 039009 الصادر بتاريخ 2007/11/14،مجلة مجلس الدولة ، العدد رقم 09-2009،ص61 وما يليها.

<sup>3</sup> المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، ج ر عدد13،الصادرة في 1985/03/24.

في حين نجد أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري العمل به قد نص في مادته 162 " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين " و تضيف المادة 165 من نفس القانون " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني ،و تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر يعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الادارية متساوية الأعضاء "

ويلاحظ أنّ العرف لا يعتبر مصدرا للقواعد الإجرائية التأديبية لتعارض ذلك مع الشرعية الإجرائية التي تعتبر انعكاسا للشرعية الموضوعية، ولا تعتبر أحكام القضاء الإداري وقراراته مصدرا للقواعد الإجرائية أيضا.

### البند الثاني: خصائص القواعد الإجرائية التأديبية.

إنّ الإجراءات التأديبية هي دراسة القواعد الإجرائية التي تكون في مجموعها القانون التأديبي الذي يطبق على جميع الموظفين العاملين بالدولة وعلى ذلك فالإجراءات التأديبية هي قواعد تحكم العملية التأديبية في مراحلها المختلفة فضلا عن المبادئ التي تحدد تعريف الخطأ التأديبي وبيان أركانه وكذا العقاب التأديبي الواجب التطبيق وما يرتبط بها من أنظمة مختلفة<sup>1</sup>، إضافة إلى السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية ، فللإجراءات التأديبية يعتبر كل متكامل لارتباطهم ببعض البعض وتتميز القواعد الإجرائية التأديبية بالسمات والمميزات التالية:

### أولا- القواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة قانونية:

على هذا فإنّ القواعد الإجرائية التأديبية لها صفة أمره وقد تتضمن أمرا بعمل ما أو النهي عن سلوك معين وقد تكون مكملة أو محددة أو مفسرة لقاعدة إجرائية أخرى، كما أنّ لها صفة العمومية

<sup>1</sup> -Andre de laubadere, manual de droit administratif, 2<sup>eme</sup> édition, lgdj, paris 1976, p 295, mémoire fin d'étude pour obtenir le congé, école supérieure de droit, le dix-septieme, promotion 2006-2009

والتجريد، إلا أنّ ذلك لا يؤثر في كونها قواعد عامة ومجردة من خلال المخاطبين بأحكام هذه القواعد، فهي ليست موجهة إلى أشخاص معينين بل إلى فئات غير محددة ويتواجدون في مواقف واقعية معينة<sup>1</sup>.

#### ثانيا- قواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة إجرائية:

إنّ القواعد الإجرائية التأديبية تهدف إلى تطبيق سلطة الدولة في العقاب فتتناول سير أعمال المتابعة التأديبية، ومن ثم فهي إجرائية في طبيعتها، وليست كل القواعد التي يشملها الإجراء التأديبي من طبيعة إجرائية بحتة، بل هناك قواعد من طبيعة مدنية أو إدارية أو موضوعية، فالغيرة إذن في تحديد القاعدة هي بوظيفتها وليس بالقانون الذي ينص عليها.

#### ثالثا- القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية:

القواعد الإجرائية تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الإجرائي حتى يترتب آثاره القانونية مثل الشكل العام والمكان والزمان والوسيلة والضمانات.

فلا يجوز في كافة الأحوال تطبيق عقوبة تأديبية إلاّ بإتباع الإجراءات التأديبية.

#### رابعا- القواعد الإجرائية هي قواعد ذات جانبيين:

القاعدة الإجرائية تقرر حقا أو رخصة أو سلطة لأحد الموظفين أو للسلطة الرئاسية التأديبية أو لمجلس التأديب مما يقابلها التزامات على عاتق الطرق الثاني في ذات الوقت سواء في ذلك الموظف المرتكب لخطأ تأديبي والمتابع تأديبيا بسببه أو من يمثله كالشهود أو غيره<sup>2</sup>.

#### خامسا- القاعدة الواحدة وتعدد النصوص:

في أغلب الأحوال يتشعب مضمون القاعدة الإجرائية في عدة نصوص، فلا يشترط أن يتحدد موضوعها في نص واحد هو الإجراء التأديبي فحسب، بل يتعدى إلى أكثر من ذلك ف قد نجد هذه

<sup>1</sup>-محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص45.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه ، ص.46 47.



القواعد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الإجراءات الجزائية ، وبعض النصوص الجزائية الأخرى .

#### سادسا- القاعدة الإجرائية قابلة للتفسير:

إنّ القصد من تفسير القاعدة الإجرائية هو البحث عن معناها الحقيقي وإظهار الإرادة الحقيقية للمشرع المتضمنة في القاعدة من خلال إزالة كل غموض أو لبس يشوب القاعدة الإجرائية من ألفاظ ، ومن خلال البحث عن نية المشرع في حماية حق من الحقوق، كما يمكن ل لتفسير أن يكون تشريعيًا فتختص السلطة التشريعية بتفسير النص باعتبارها الجهة المصدرة له فيكون بذلك تفسيرها ملزما ، كما قد يكون قضائيا من خلال التفسيرات التي يقدمها القاضي في حيثيات حكمه وقد يكون فقهيًا نظرا لما يلعبه أساتذة القانون من دور في تقديم الشروح و التفسير للنصوص القانونية .

#### الفرع الثاني: طبيعة المخالفة التأديبية وصعوبات تحديدها تشريعيًا.

إن المخالفة التأديبية تقوم أساساً على أركان، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، ولا يقصد بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المختلفة إدارية، كانت أم غير إدارية فقط، بل يقصد بها أيضا الواجبات التي تعتبر من مقتضيات حسن انتظام، واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها، وبمعنى آخر أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة.

تعتبر المخالفة التأديبية الأساس أو نقطة الارتكاز الذي تدور حولها أي دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة، كما يخضع أيضا لنوعين مختلفين من المسؤولية بصفته فردا في المجتمع وهما المسؤولية الجنائية والمدنية.

يطلق الفقه والقضاء الإداري تسميات مختلفة على النشاط المنحرف الذي يصدر عن الموظف ويكون موضوعا للمؤاخذة، الذي يتجسد في قيام الموظف العام بعمل محظور عليه أو امتناعه عن عمل واجب عليه أو ما يصدر عنه من إخلال بواجبات وظيفية، ويتمثل الإخلال بالواجب هنا في الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أدائه فيسميها معظم الفقهاء "بالحركية التأديبية".

تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام بمجرد وقوع الخطأ التأديبي أي الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يتبع ضرر فعلي، ذلك أنّ الضرر مفترض تأثر للإخلال بالواجبات الوظيفية باعتباره إخلالا بالصالح العام ويعتبر مفترضا فرضا غير قابل لإثبات العكس. والخطأ التأديبي ليس محددًا أو محصورًا في أفعال محددة كما هو الحال في المجال الجنائي، حيث يتولى قانون العقوبات تحديد الخطأ الذي يعتبر جوهر الجرائم الجنائية، كما يحدّد أيضا أركان الخطأ وأوصافه.

إنّ مفهوم الخطأ التأديبي يتصرف طبقا للقواعد التأديبية ليس فقط إلى كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة ولكنه يشمل أيضا كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافيا لكرامتها<sup>1</sup>، سنطرق لذلك بالشرح من خلال دراسة طبيعة المخالفة التأديبية في البند الأول والصعوبات التي تحول دون إمكانية تحديدها تشريعيًا في البند الثاني.

### البند الأول: الطبيعة القانونية للمخالفة التأديبية.

لقد وردت أغلب التشريعات بما فيها التشريع الجزائري، الفرنسي، المصري وغيرها من التشريعات الأخرى خالية من أيّ تعريف للخطأ التأديبي الذي لا يمكن صده لعدّة اعتبارات تكمن في الوظيفة في حدّ ذاتها، وذلك عكس الجريمة الجنائية، ولقد خشي الشارع إن هو أورد تعريفا للخطأ التأديبي أن يرد هذا التعريف قاصرا عن أن يطبق على كافة الأخطاء التأديبية بل اكتفى بإيراد حكم عام.

في هذا الصدد نجد أن المشرع المصري بين صور المخالفات التأديبية من خلال تحديد الالتزامات والمحظورات الوظيفية من خلال ما تضمنته المادة 54 من القانون رقم 18 لسنة 2015 بنصها كما يلي:

" يتعين على الموظف العام الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرها من القوانين و اللوائح والقرارات و التعليمات المنفذة لها، ومدونات السلوك و أخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص .

<sup>1</sup> - ذلك ما ذكره المشرع المصري صراحة في نص المادة 55 من القانون رقم 18 لسنة 2015 بقولها " كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا...".

ويحضر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة و التجرد و الالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية أو ممارسة أي نشاط حزبي أو سياسي داخل مكان عمله أو بمناسبة تأديته لهذا العمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر دعاية أو الترويج لها.

لم يشر المشروع الجزائري إلى تعريف الخطأ التأديبي في القوانين السابقة ، شأن في ذلك شأن معظم التشريعات إن لم نقل كل التشريعات، إذ أنّ المرسوم رقم **59/85** المؤرخ في **23** مارس **1985**، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمّال المؤسسات والإدارات العمومية والذي من خلال نص مادته **122** في الباب السابع منه والمعنون بالعقوبات التأديبية إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها والمنصوص عليها في المواد من **61** إلى **76** من المرسوم رقم **302/82**، المؤرخ في **11** سبتمبر **1982**، والمتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية. و المرسوم رقم **59/85**،

إلا أن الأمر **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ومن خلال نص المادة **160** حدد صور الخطأ المهني بقولها : " يشكل كل تخذل عن الواجبات المهنية او المساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ،دون المساس ،عند الاقتضاء المتابعات الجزائية " ، ويأخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل أيضا القواعد الأخلاقية. فالموظف العام ملزم باحترام جميع القواعد سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة ولاسيما المبادئ الأخلاقية منها<sup>1</sup>.

أمّا القضاء الإداري فلم يعرف الخطأ التأديبي بينما اكتفى بإعطاء صور لأفعال تعد أخطاء تأديبية تستوجب المؤاخذة والعقاب التأديبي وذلك من خلال ما قرره مجلس الدولة الفرنسي وقضاء المحكمة الإدارية للمحكمة العليا سابقا، مجلس الدولة حاليا.

<sup>1</sup> - المراسلة رقم 226 المؤرخة في 2017/03/09 بخصوص استفسار حول تكييف الأخطاء المهنية .

## أولاً- خصائص الخطأ التأديبي و أركانه:

لكي تتخذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف العام لابدّ من تهيؤ إليه خطأ إداري يستوجب العقاب، ولما كانت القاعدة المسلم بها في مجال قانون العقوبات أنه: "لا جريمة إلا بنص"، فقد يخطر على البال الأخذ بذات المبدأ في مجال التأديب. لكن من الجانب العملي يكاد يكون الأمر مستحلاً لخصوصية الأخطاء التأديبية التي لا يمكن تعدها حصرها و نظراً للأركان المكونة لها.

### 1- خصائص الخطأ التأديبي: بما أن الخطأ التأديبي مستقل بذاته ويتميز عن غيره من الأخطاء

كونه ذو طبيعة خاصة، فهو في الأصل لا يخضع لمبدأ "لا جريمة بغير نص"، أي مبدأ الشرعية المعمول به بالنسبة للجرائم الجنائية، وأن مبدأ النوعية يأخذ في مجال الخطأ التأديبي طابعا آخر يتفق وطبيعته حيث يتميز بالخصائص التالية:

### 1.1 - عدم خضوع الخطأ التأديبي لمبدأ الشرعية: لما كان مبدأ الشرعية يتجسد في شقيه أن لا

جريمة ولا عقوبة إلا بنص يحيط بالجريمة الجنائية بكل جوانبها، فسواء من حيث الأركان أو من حيث التلازم بين الجريمة والعقوبة المقررة لها أو من حيث عدم إمكانية السلطة القضائية خلق أوصاف الجريمة الجنائية، فالقانون هو مصدر التجريم الوحيد فيما يتعلق بالجريمة الجنائية، فإن الأخطاء التأديبية كقاعدة عامة، لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" بل يعد خطأ تأديبياً يستوجب العقاب التأديبي كل مخالفة للقوانين أو اللوائح أو الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء تم هذا الإخلال أثناء الوظيفة أو خارجه وبالتالي فإن القانون والفقهاء والقضاء الإداريين لم يحددوا السلوك أو الأفعال التي تعد خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي، وتشكل خطأ تأديبياً، ولم يبينوها على سبيل الحصر، وإنما ما قد نص عليه فهو على سبيل المثال، وبالتالي يصعب القول أن الخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ الشرعية<sup>1</sup>.

ويتجلى وبوضوح بأن الأخطاء التأديبية لا يمكن حصرها أي عدم خضوعها لمبدأ "لا جريمة إلا بنص" لتعارض ذلك مع السلطة التقديرية المقررة للإدارة.

<sup>1</sup> - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص51.

2.1- الأخطاء التأديبية غير قابلة للتقنين : يقصد بتقنين الأخطاء التأديبية وضع تعداد للأخطاء التي يعاقب عليها تأديبياً ويذهب العميد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، إلى اعتبار "أن ما يميز الجرائم التأديبية عن الجرائم الجنائية أنها غير محددة على سبيل الحصر، ومعنى ذلك أن الإدارة تمارس في هذا المجال نوعاً من التعزيز المعروف في الشريعة الإسلامية والذي لا شك فيه أن ذلك يعتبر خروجاً على مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة المقررة في قانون العقوبات 1."

تباينت آراء الفقه حول فكرة تقنين الأخطاء التأديبية ومدى ضرورته ما نتج عنه بروز اتجاهين رئيسين بين مؤيد ومعارض لها

ينادي بعض الفقه إلى تقنين الواجبات و المحظورات الوظيفية و المهنية التي يجب على الموظف الالتزام بها و يرتكزون في ذلك على أسباب عدة منها :

تقنين المخالفات التأديبية يؤدي إلى فهم المخاطبين بها لما هو مطلوب منهم القيام به و إدراكهم للمهام المنوطة بهم وفي حالة عدم وجوده يبقى المهام الوظيفية رهينة تصورات تتراءى لرؤسائهم. إن لا يفاجئ الموظفون بأفعال تعد مخالفات يحاسبون عليها دون علمهم وتحذيرهم بها حتى يتحقق الأمن و الاستقرار الوظيفي.

إن الادعاء بعدم قدرة المشرع على تقنين شامل لهذه الواجبات والمحظورات هو ادعاء في غير محله لان للقانون التأديبي طبيعة خاصة ، و الجرم التأديبي سيجد طريقه إلى التحديد كما هو الحال بالنسبة للجرم التأديبي<sup>2</sup>.

باستقراء أحكام المادة 160 من قانون الوظيفة العامة الحالي نجد بان المشرع لم يعط تعريفاً دقيقاً للخطأ المهني ، غير انه جعل أربع معالم للسلطة المؤهلة و التصرفات التي قد تشكل أخطاء مهنية وتسليط العقوبة الأنسب عليها تتمثل في:

<sup>1</sup> - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 486.

<sup>2</sup> - محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 76.

-التخلي عن الواجبات المهنية: تعني عدم قيام الموظف العام بالمهام المرتبطة برتبته أو بمنصب عمله أو كل إهمال أو تقصير في أداء واجباته القانونية.

-المساس بالانضباط: يعد الانضباط مظهرا أساسيا من مظاهر الحياة في الإدارات العامة عليه فان أي مساس بدلائل الجدية الالتزام وحسن أداء الواجب يشكل خطأ مهنيا.

الخطأ: وهو الخطأ غير المتعمد الذي يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجباته بمعنى الخطأ الذي لا تتوفر فيه مكونات الخطأ الشخصي المنفصل عن المهام الموكلة للموظف.

المخالفة: تعمد المشرع الجزائي إدراج مصطلح المخالفة بمدلوله العام وعدم تحديد صورته حتى يتسنى للسلطة المخولة بتكليف الأفعال التي يقوم بها الموظف بأنها مخالفة تأديبية تنطوي على خطأ مهني يستحق العقوبة، يفيد ذلك في اعتبار كل فعل يخل بمقتضيات الوظيفة أو المهنة سواء تعلق بواجباتها أو محظوراتها أو أخلاقياتها و يستوي وقوع هذا الإخلال داخل الوظيفة أو خارجها.

جاء في إحدى أحكام مجلي الدولة الفرنسي بان المخالفة التأديبية تعني إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة بشرف الوظيفة.

## ثانيا- أركان الخطأ التأديبي:

استقر جانب من الباحثين في موضوع تأديب الموظف العام في الجزائر إلى تحديد أركان الخطأ التأديبي في ثلاث أركان أساسية:

1 -الركن الأول: موظف ينسب إليه الخطأ التأديبي.

وهذا بالرجوع إلى نص المادة 17 من الأمر رقم 133/66 الملغى وكذا نص المادة 74 من المرسوم رقم 302/82 وأيضا نص المادة 122 من المرسوم رقم 59/85.

2 -الركن الثاني: فعل إيجابي أو سلبي صادر عن ذلك الموظف.

إذا كان الفعل من الأركان الأساسية فإنه لا بد أن يكون محددًا حتى يتوافر هذا الركن بكامله إذ أن توجيه الاتهام دون تحديد الفعل أو الأفعال لا يكون هذا الركن، وذلك تطبيقًا لأحكام نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 160.

3 -الركن الثالث: أن يستند الفعل الإيجابي أو السلبي إلى عدم احتياط وإهمال أو إلى إرادة آثمة.

1.3 - عدم الاحتياط أو الإهمال: الموظف الذي يقصر في أداء بعض واجبات وظيفته لأنه لا يدرك أنه مكلف بها، ذلك يكفي أن يُسند الفعل الخاطئ إليه حتى تتحقق المسؤولية قبله ومن هنا يمكن التقرير بأن الخطأ التأديبي لا يلزم لقيامه، كما يرى بعض الفقهاء توفر الإرادة الآثمة دائمًا إنما يجب أن يكون الخطأ قد ارتكب دون عذر شرعي.

2.3-الإرادة الآثمة: تتحقق بتوافر القصد يكون الفعل عمديا، يستوي في ذلك أن يكون هذا الفعل قد ظهر في المسلك الإيجابي أو السلبي، والإرادة الآثمة بتوافرها تؤدي إلى تشديد العقوبة عند تقديرها باعتبار أن الموظف قصد من وراء فعله المساس بكرامة الوظيفة وبالتالي كرامة الدولة.

لم يضع المشرع الجزائري شأنه شأن التشريعات المقارنة الأخرى معيارًا للتفرقة ما بين الخطأ التأديبي والخطأ المصلحي وإن كان قد اعترف بالخطأين "الشخصي والمصلحي" في نص المادة 129 من القانون المدني ونص المادة 136 من ذات القانون، حيث يتضح لنا من خلال النصوص القانونية تلك، أن المشرع الجزائري أخذ بمفهوم الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي وأقر بالتالي بإمكانية قيام مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها<sup>1</sup>.

البند الثاني: صعوبة تحديد المخالفة التأديبية تشريعيا.

تجتمع عدة أسباب حول المخالفة التأديبية فتؤثر في طبيعتها لتجعلها ذات طابعاً خاصاً، تحول دون تمكن المشرع من تعدادها وحصرها ،وسنوضح فيما يلي بعض هذه الأسباب:

<sup>1</sup>محمد الأحسن ،المرجع السابق، ص76.

## أولاً - اتساع نطاق المخالفات التأديبية:

يؤدي تعدد وتنوع الواجبات والمحظورات الوظيفية وتشعبها الهائل بالضرورة إلى صعوبة مهمة المشرع في حصرها وتحديدتها تحديداً دقيقاً ، و بالتالي فإن تحديد كافة المخالفات الإيجابية والسلبية التي يستحق فاعلها العقاب والتأديب ليس بالمهمة اليسيرة ، نظراً لارتباطها بمقتضيات الوظائف المختلفة والمهن المتنوعة التي تختلف متطلباتها باختلاف المراكز الوظيفية.

غير انه تظهر عدة محاولات بذلت من اجل تصنف المخالفات التأديبية رغم تباينها واتساع نطاقها، فذهب جانب من الفقه إلى تقسيمها بناء على طبيعة الخطأ المرتكب كما يلي:

1- **مخالفات إدارية:** تشمل الأفعال التي تتضمن الخروج عن مقتضى الواجب الوظيفي وخاصة ما هو منصوص عليه في القوانين واللوائح والتعليمات المختلفة و أوامر الرؤساء.

2- **مخالفات مالية:** تشمل الإخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة، وكذلك كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.

كما تتنوع مصادر هذه المخالفات فقد تكون مخلفات دستورية، أو قانونية، أو لائحية ويمكن إضافة أنواع أخرى لهذا التقسيم كالمخالفات الأخلاقية التي من شأنها المساس بسمعة الموظف أو كرامة الوظيفة ، في حين يرى جانب آخر من الفقه أن المخالفات التأديبية من تنقسم من حيث مضمونها إلى ثلاثة أنواع:

1- ما يتعلق منها بالعمل ويطلق عليها المخالفات ذات الطابع الوظيفي

2- ما يتعلق منها بالسياسة فتكون ذات طابع سياسي،

3- ما يتعلق منها بالأخلاق فتكون مخالفات ذات الطابع الأخلاقي .

بناء على هذه التقسيمات لجأ المشرع المصري إلى وضع لوائح تتضمن تصنيفاً لأنواع المخالفات التأديبية، حيث تولى تقسيمها بموجب هذه اللوائح إلى المجموعات التالية:

1 -مخالفات تتعلق بمواعيد العمل.



2- مخالفات تتعلق بأداء الواجبات الوظيفية.

3- مخالفات تتعلق بنظام العمل، مخالفات تتعلق بالسلوك.

4 - مخالفات تتعلق بالوحدة الوطنية والسلم العام.

بالنظر إلى الجهود التي بذلها الفقه نجد أن المخالفات التأديبية تتصف بالتعدد والتنوع من جهة وتلاقي و تشابك الواجبات الوظيفية مع القواعد والمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة من جهة أخرى تحكم المرفق العام عدة مبادئ منها مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتبديل والتغيير ، تبعاً لذلك نجد بان جميع الأفعال أو الأخطاء التي تنطوي على إخلال مباشر أو غير مباشر لهذه المبادئ يعد مخالفة تأديبية.

وهكذا يتوجب مراعاة كافة الاعتبارات السابقة عند تكييف الأفعال التي يقترفها الموظف .ويعني ذلك تعدد المخالفات بشكل غير متناه، مما يعد عقبة حقيقية تحول دون تطبيق مبدأ شرعية الجرائم التأديبية.

في هذا الصدد نجد ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في طعن إحدى النقابات المهنية للجنة الدفاع عن الحريات المهنية للمحاسبين الخبراء "على كل عضو بالنقابة، الامتناع حتى خارج نطاق ممارسة مهنته، عن أي عمل من شأنه أن يفقد المهنة اعتباراً ..، وأن مهمة النقابة في السهر على مستوى المهنة تتضمن سلطة حظر أي فعل أو عمل من شأنه المساس ذا الاعتبار ولو تعلق بالحياة الخاصة لأعضاء المهنة<sup>1</sup>."

يدخل ضمن هذه الأفعال شرب الخمر ولعب القمار فيمؤخ مؤاخذة الموظف تأديبياً، لأن هذه التصرفات بحد ذاتها يعد سلوكاً معيباً ينعكس أثره على سمعة الوظيفة أو يمس اعتبار شاغلها.

لاشك أن الحكم على الأفعال بهذه الطريقة يؤدي إلى توسيع نطاق المخالفات التأديبية، ما ينجم عنه بالضرورة الخروج عن مبدأ شرعية الجريمة المقررة في قانون العقوبات، والمعبر عنه بقاعدة لا جريمة إلا بنص، وهي من القواعد الأساسية في التشريع الحديث.

<sup>1</sup> - محمد الأحسن، المرجع السابق، ص77.

## ثانياً -صعوبة تحديد الواجبات الوظيفية من الناحية اللغوية:

إن الصياغة اللغوية المحكمة للقواعد القانونية بعبارات واضحة ودقيقة، تؤدي إلى تحديد مضمونها وفهم فحواها من قبل المخاطبين بها ، مما يعينهم على أداء الواجبات المنوطة بهم واجتناب الأفعال المحظورة عليهم.

تزداد الأهمية للتحديد التشريعي في مجال التجريم إلى جانب التحديد اللغوي للتأديب وذلك باستعمال ألفاظ محددة المعاني، فالأشخاص الذين يعملون في الوظائف والمهن المختلفة بأمس الحاجة إلى وضوح المعاني نظراً لما يحققه من ضمانات جوهرية تحميهم من تعسف الرؤساء الإداريين في الحكم على سلوكهم وتصرفاتهم وتكييف أفعالهم ،بمعرفة المخالفات أو الجرائم تستوجب التأديب.

## ثالثاً- تصنيف الأخطاء التأديبية:

حدد المشرع في القانون الأساسي العام أو في القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك نظراً لخصوصيتها الأخطاء المهنية و عليه يتناولها حسب القانون الوظيفي الذي نظمها.

جاء الفصل الثالث من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بعنوان "الأخطاء المهنية" من الباب السابع المعنون ب"النظم التأديبي" حيث صنفها إلى أربع درجات حسب جسمتها دون النظر إلى تكييفها الجزائي و تتمثل في :

### 1- الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى: تعتبر أخطاء من الدرجة الأولى على وجه الخصوص<sup>1</sup>

- كل إخلال بالانضباط العام مكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

بذلك تعد الأعمال التي يمس بها الموظف الانضباط العام أخطاء من الدرجة الأولى، كما ينص عليه تشريع القوانين الأساسية والتنظيم الداخلي للهيئة المستخدمة."

### 2- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية: تعتبر أخطاء من الدرجة الثانية الأفعال التالية<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 178 من الأمر 03/06 المذكور سابقاً.

- المساس بأمن المستخدمين و /أو أملاك الإدارة.
  - الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181.
- بذلك تعد الأعمال التي يرتكبها العامل الموظف نتيجة غفلة منه أو إهمال، أخطاء من الدرجة الثانية .  
وتصنف أيضا في خانة أخطاء الدرجة الثانية الأعمال التي يتسبب فيها الموظف فيما يأتي:
- إلحاق ضرر بأمن المستخدمين أو بممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة أو الإهمال.
  - إلحاق خسائر مادية بالمباني والمنشآت والماكينات والأدوات والمواد الأولية والأشياء الأخرى التي تشتمل عليها الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة أو الإهمال<sup>2</sup>.

### 3- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة: تعتر أخطاء من الدرجة الثالثة الأفعال التالية<sup>3</sup>

- تحويل غير قانوني للوثائق الادارية
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء أسرار مهنية .
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

### 4- الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة : تتمثل هذه الأخطاء فيما يلي

- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب عنف على أي شخص في مكان العمل .
- التسبب عمدا في إضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

<sup>1</sup>- المادة 179 من الأمر نفسه.

<sup>2</sup>- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 11.

<sup>3</sup>- المادة 180 من الأمر 03/06 المذكور سابقا.

- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة للسير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط آخر مريح ،غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

### المطلب الثاني:أجهزة السلطة التأديبية و اختصاصاتها.

إن التأديب عموما هو عملية تنظيمية تهدف إلى تهذيب وتقويم سلوك الموظف لأجل المحافظة على استقرار العلاقة الوظيفية، بالتالي تحقيق المصلحة العامة و ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وبناء عليه فانه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب بل هو نظام يحافظ على التوازنات الوظيفية بحماية الوظيفة العامة من جهة و ضمان حقوق الموظف من جهة أخرى.

يحظى النظام التأديبي بأهمية قصوى نظرا لتأثيره المباشر على الحياة الوظيفية باعتبارها تحدد مصير الموظف الملاحق ،لذا من المنطقي إيجاد ضوابط وحدود تضمن سلامة هذه الإجراءات ومشروعيتها و ملائمتها ،التي تنصب في مجملها حول سلطة الاتهام و تقدير وجود الأخطاء الوظيفية تحديد العقوبات المقررة لها، وبذلك نجده تنحصر في ثلاثة أنظمة، النظام الإداري الذي يغلب جانب الفاعلية الإدارية ، والنظام القضائي الذي يغلب جانب الضمان ، إضافة إلى النظام الشبه قضائي .

نتناول في هذا الطلب الأجهزة التي تمتلك سلطة التأديب و هيئات المشاركة ولجان الطعن التي تلعب دورا مهما الموازنة بين حقوق الإدارة والموظف مع تحديد اختصاصات كل جهة.

### الفرع الأول: الأجهزة التي تمتلك السلطة التأديبية.

نتناول في هذا الفرع الأجهزة التي تمتلك سلطة التأديب المتمثلة في السلطة الادارية ومجموع هيآت المشاركة و الطعن في كل من النظام الجزائي و الأنظمة المقارنة .

## البند الأول: السلطة التأديبية في الأنظمة المقارنة .

إذا كان القانون رقم 634 لسنة 1983 المعدل و المتمم في النظام التأديبي الفرنسي قد حصر السلطة التأديبية في السلطة الرئاسية بوصفها السلطة الأصلية التي تملك حق التعيين ، فلها سلطة توقيع بعض الجزاءات عليه كالإنذار و اللوم بمفردها دون الرجوع إلى جهة أخرى ، غير أنها تلتزم باستشارة اللجنة الادارية المشتركة التي تتعد بصفتها هيئة تأديب فيما يخص الجزاءات الأخرى<sup>1</sup> ، الملاحظ أن هذا القانون اكتفى بالإشارة إلى مجالس التأديب المختصة التي تلجا إليها السلطة عندما تريد توقيع عقوبات أشد من عقوبتي الإنذار و اللوم إذ لم يحدد هذا القانون تشكيلة هذه المجالس و اختصاصاتها ما يتطلب معه الرجوع إلى القانون الصادر بالأمر 244 المؤرخ في 04 فبراير 1959 و المرسوم رقم 311 المؤرخ في 14 فبراير 1959 وتحديد المواد من 1 إلى 07 منه بشأن مجلس التأديب و المواد من 08 إلى 13 بشأن المجلس الأعلى للتأديب العامة.

### أولاً-اللجان الادارية المشتركة :

حسب القانون الفرنسي إذا رأت السلطة الرئاسية المختصة أن هناك أخطاء وظيفية تستدعي عقوبات أخرى غير الإنذار و اللوم فيتعين في هذه الحالة عرض الأمر على اللجان الادارية المشتركة التي تمثل هيءة مجلس تأديبي و يكو الرأي المتوصل إليه استشاري في شكل توصية يكون غير ملزم للسلطة الرئاسية المختصة التي يبقى لها القرار النهائي.

تتكون هذه اللجان من عدد متساوي من ممثلي الموظفين و ممثلي جهة الإدارة يصل عددهم إلى أربعة و يوجد إلى جانب الأعضاء الأصليين أعضاء احتياط من نفس العدد و يعين ممثلو الإدارة بموجب قرار وزاري و ينتخب ممثلو الموظفين و مدة تمثيلهم ثلاثة 03 سنوات وإذا انقضت مدة تمثيل الموظفين دون تجديد انتخابهم فإن مجلس التأديب المنعقد بهذه الكيفية يصبح غير مختص بإبداء الرأي.

تتعد اللجنة الإدارية المشتركة للتداول مشكلة من أعضاء أصليين أو من ينوب عنهم قانوناً على أن يكونوا بدرجة أعلى أو مساوية لدرجة الموظف المحال إلى التأديب، بحيث لا يجوز قانوناً تشمل التشكيلة أي مرؤوس للمتهم أو موظف أدنى منه درجة ويكون للموظف المتهم حق الرد في

<sup>1</sup> - محمد الأحسن، المرجع السابق، ص121.

هذا الشأن وله حق الطعن في تشكيل المجالس وتصدر اللجنة توصياتها بالأغلبية فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي منه الرئيس ، ويرأس مجلس التأديب رئيس اللجنة الإدارية المشتركة وهو المدير أو رئيس المرفق الذي يعمل فيه الموظف وقد استقر الفقه على ضرورة أن يكون أعضاء اللجنة الإدارية المشتركة الحاضرون متساوي العدد بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين ويعد ذلك بمثابة شرط لصحة مداوات المجالس في حين ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عكس ذلك إذ اكتفى لصحة المداوات مجرد توافر النصاب القانوني ولم يشترط التساوي.

تختص اللجنة الإدارية المشتركة التي تتعد بهيئة المجالس التأديبي بالنظر في العقوبات التي تصدرها السلطة الرئاسية المختصة والتي تتمثل في العقوبات التأديبية الأشد من الإنذار واللوم، يتعين على اللجنة الإدارية المشتركة أن تنتهي من الفصل في الموضوع خلال شهر من تاريخ إحالة الأوراق إليها ويمكن أن تمتد تلك الفترة إلى 03 أشهر في حالة قيام اللجنة بإجراء تحقيق في الموضوع، وعلى اللجنة إبلاغ السلطات التأديبية المختصة بالرأي الذي انتهت إليه عقب الفصل في الموضوع مباشرة كما يجب عليها أن تخطر الموظف المتهم بالقرار الصادر منها في نفس الموعد حتى يتسنى له الطعن على القرار خلال المواعيد المحددة ؛ تجدر الإشارة إلى أن الطعن على القرار الصادر من اللجنة الإدارية المشتركة لا يوقف التنفيذ الفوري للجزاء الصادر بهذا الشأن ولا يجوز للجنة المشتركة أن تقترح الوقف المؤقت عن العمل لأنه إجراء إداري تحفظي وليس تأديبيا ، والقرار الصادر في موضوع المخالفة من قبل اللجنة الإدارية المشتركة منعقدة على هيئة مجلس التأديب بإبداء الرأي بشأن العقوبة التي صدر بها قرار من السلطة التأديبية المختصة هو مجرد توصية غير ملزمة للسلطة التأديبية المختصة التي يجوز لها أن توقع عقوبة أشد من العقوبة التي أوصت بها اللجنة الإدارية المشتركة إلا إذا وجد نص خلاف ذلك ولا يجوز للجنة الإدارية المشتركة أن تقترح عقوبة تأديبية غير منصوص عليها قانونا ولا يجوز لها أيضا أن تقترح عقوبتين لمخالفة واحدة إعمالا للقاعدة القانونية المستقرة والتي تقتضي بعدم معاقبة المتهم عن فعل واحد مرتين.

يجب على اللجنة الادارية المختصة أن تفصل في الموضوع خلال شهر من تاريخ إحالة الأوراق عليها ، و يمكن لها أن تمدد هذا الأجل إلى 03 أشهر في حالة قيامها بالتحقيق في موضوع

التأديب ، كما تلزم أيضا بإبلاغ السلطة التأديبية المختصة بالرأي الذي انتهت إليه مباشرة و إبلاغ الموظف المتابع بالقرار الصادر عنها حتى يتمكن من الطعن في هذا القرار في أجل محددة<sup>1</sup>.

غير أن طعن الموظف المتابع في قرار اللجنة الادارية لا يوقف التنفيذ الفوري كما لا يجوز للجنة أن تقترح الوقف المؤقت عن العمل لأنه إجراء إداري تحفظي وليي إجراء تأديبيا<sup>2</sup>، و على العموم يبقى قرار اللجنة الادارية المشتركة مجرد توصية غير ملزمة للسلطة التأديبية التي يجوز لها أن توقع عقوبة اشد من العقوبة التي أوصت بها اللجنة الادارية المشتركة.

### ثانيا- المجلس الأعلى للتوظيف العامة:

تم إنشاء المجالس الأعلى للتوظيف العامة لأول مرة بموجب القانون الصادر في 09 أكتوبر 1946 وقد أعيد النص على هذا المجلس في الأمر رقم 244 لسنة 1959 تحديدا في المادة 15 من و يشكل من عدد متساوي من ممثلين الحكومة وممثلين للتنظيمات النقابية للموظفين ، يبلغ عدد أعضائه 32 عضوا ينتخب نصفهم من قبل نقابات الموظفين وتقوم الإدارة بتعيين النصف الآخر ولمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد ، بالنسبة للأعضاء المعينين فانه يتم تعيينهم بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء ، وتحدد اللوائح الإدارية العامة اختصاص و عمل المجلس الأعلى للتوظيف العامة.

يرأس المجلس الأعلى للتوظيف رئيس مجلس الوزراء أو من ينوبه،حيث أجاز القانون الفرنسي لكل من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء اللجوء إلى المجلس الأعلى للتوظيف في أي شأن يتعلق بالتوظيف أو الموظفين ،على أن يكون اختياريا، أما في مجال التأديب فإن اللجوء للمجلس الأعلى للتوظيف يكون في حالة رفض السلطة الرئاسية الأخذ باقتراح اللجنة الإدارية المشتركة حول موضوع المخالفة التي ارتكبتها الموظف ووقعت على الموظف عقوبة تأديبية أشد من عقوبتي الإنذار و اللوم فيكون للموظف بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة التظلم من قرار السلطة الرئاسية أمام المجلس

<sup>1</sup>محمد الأحسن، المرجع السابق، ص222.

<sup>2</sup>- في هذا الصدد هناك مراسلة موجهة من المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري إلى المدير العام للأمن الوطني حول كيفية تطبيق المادتين 173 و 174 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة مؤرخة في 19/01/2015.

الأعلى للوظيفة العامة وذلك خلال شهر من إعلانه به ، ولا يكون للتظلم أمام المجالس الأعلى للوظيفة أثرا موقفاً للتنفيذ للجزاء التأديبي الصادر من قبل السلطة الرئاسية المختصة.

يسوغ للمجلس الأعلى للوظيفة أن يأمر بفتح تحقيق إداري أن الواقعة جديرة بلجراء تحقيق، ويصدر المجلس الأعلى للوظيفة توصية بإلغاء الجزاء أو تخفيفه أو الإبقاء عليه وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ إحالة الأوراق إليه ويمكن أن تمتد تلك المهلة إلى 04 أشهر في حالة إجراء تحقيق بمعرفة المجالس الأعلى للوظيفة في الموضوع.

تبلغ التوصية الصادرة عن المجلس الأعلى للوظيفة إلى السلطة الرئاسية المختصة التي لها قبول التوصية أو رفضها ، فلن قبلتها يبري قرار السلطة الرئاسية في هذا الشأن بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور التوصية وإن رفضتها فيتعين أن تيرر أسباب رفضها<sup>1</sup>.

### ثالثاً-السلطة التأديبية في بعض القوانين الخاصة:

إلى جانب تلك الأجهزة التي نص عليها القانون الفرنسي لمساءلة الموظفين العموميين خص بعض الفئات التي تنظم شؤونها قوانين خاصة لمجالس تأديب رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة. يتكون المجلس الأعلى للقضاء من تشكيلتين أحدهما خاصة بقضاة الحكم والأخرى يتعلق بأعضاء النيابة العامة، وتنص الفقرتان الأولى والثالثة من المادة 65 من الدستور الفرنسي على المجلس الأعلى للقضاء بشأن قضاة الحكم برئاسة الجمهورية ويقوم وزير العدل بدور نائبه ويحل محله عند غيابه.

تتكون تشكيلته من خمسة قضاة حكم وأحد أعضاء النيابة العامة وعضو من مجلس الدولة وثلاث شخصيات لا تنتمي للبرلمان ولا للجهاز القضائي يتم تعيينهم بمعرفة رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، أما تشكيل مجلس تأديب أعضاء النيابة العامة فيتكون من النائب العام لدى محكمة النقض رئيساً ومستشار ومحامين عموميين لدى محكمة النقض والمدير الأسبق لدى وزير العدل وثلاثة أعضاء لدى نيابة المحاكم ويعينون بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مكتب محكمة النقض؛ يختص المجالس الأعلى للقضاء في التشريع الفرنسي منها مساءلة

<sup>1</sup> من الناحية العملية فإنه من النادر أن تقوم السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة أشد من تلك التي اقترحتها المجالس حيث يخشى حدوث فتنة نقابية داخل المرفق.



القضاة تأديبيا حيث يختص بتوقيع كافة أنواع الجزاءات التأديبية في مواجهة القضاة عدا جزاء الإنذار الذي يملكه أعضاء السلطة التأديبية الرئاسية وتمثل هذه العقوبات في :

- التوبيخ أو التأنيب مع القيد في الملف.
- النقل التلقائي.
- سحب بعض الوظائف.
- تأخر الأقدمية.
- خفض الدرجة.
- الإحالة إلى المعاش أو قبول إنهاء الخدمة عندما لا يكون للقاضي الحق في الحصول على المعاش .
- العزل.

إذا كان المشرع في مصر أيضا قد ميز في نص المادة (82) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978م بين نوعين من السلطات الرئاسية التي منحهما الاختصاص التأديبي وهما :

النوع الأول: شاغلوا الوظائف العليا وهم وفقا للمادتين الأولى والثالثة من القانون رقم (117) لسنة 1982 م المعدل للقانون الأصلي رقم (47) لسنة 1978 م :

1 (وكيل الوزارة.

2 (الدرجة الممتازة.

3 (الدرجة العليا.

النوع الثاني: السلطة المختصة، حيث حدد المشرع المصري السلطة المختصة في المادة الثانية من القانون رقم (47) لسنة 1978 بما يلي :

1 (الوزير المختص

2 (المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي

3) رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص .

## البند الثاني: السلطة التأديبية في النظام الجزائري.

تبنى المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة فكرة أن يكون توقيع الجزاءات التأديبية من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها سلطة التعيين في العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية لعدم حصولها على توضيحات من المعني بالأمر، أما العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة فهي أيضا تتخذ من طرف السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين بموجب قرار مبرر وهذا بعد اخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي مختص له رأي ملزم، و في إطار مباشرة أعمالها تكون اللجنة ملزمة بالفصل في القضايا المطروحة إمامها في اجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ إخطارها.

يتضح جليا أن المشرع الجزائري اعترف للسلطة الرئاسية بسلطة توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين مع تقييدها بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة بإجراء آخر هو إلزامية اخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء.

بما أن المشرع الجزائري اشترط الأخذ برأي هيئات أخرى المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظف، فإنه من الضروري التطرق إليها مع تحديد اختصاصاته<sup>1</sup>.

### أولا- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

انشأ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر مع صدور أول قانون عام ينظم الوظيفة العمومية بعد الاستقلال وذلك بموجب الأمر رقم 66-133 حيث تضمنت المادة 12 منه إنشاء المجالس الأعلى للوظيفة العمومية وكان نصها كما يلي " ينشأ مجلس الأعلى للوظيفة العمومية يرأسه رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية ويمكن أن تحال على المجالس الأعلى للوظيفة العمومية كل مسألة ذات طابع هام تهم الموظفين" ولعل الأسباب التي حفزت المشرع الجزائري للتفكير في المجالس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن ردها حسب ما جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون الوظيفة العمومية إلى مايلي :

<sup>1</sup>- حورية أورك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، ع 1، 2012، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، ص139.

1-إنشاء المجالس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن من مضاعفة مراكز الإعلام الإدارية والوظيفية.

2-إنشاء المجالس الأعلى المذكور يؤدي إلى مساعدة الحكومة في تنفيذ السياسة التي هي مكلفة بتطبيقها فيما يتعلق بالوظيفة العمومية.

3-يمكن عن طريقه توحيد السياسة العامة للوظائف وتوحيد حلول المشاكل بما له من حق في إصدار توصيات واستشارات في كل مسألة تهم الوظيفة العمومية.

أما فيما يتعلق باختصاصه وتشكيل وتنظيم وسير المجالس الأعلى للوظيفة العمومية فإنه يحدد حسب ما نصت عليه الفقرة 03 من المادة 12 من الأمر رقم 66-133 وبموجب المرسوم رقم 66-142 المؤرخ في 02 جوان 1966 بشأن تنظيم المجالس الأعلى للوظيفة العمومية وذلك على النحو التالي :

أ- سبعة أعضاء يعينون من قبل حزب جبهة التحرير الوطني حسب مقدرتهم وكفاءتهم

ب - سبعة أعضاء يمثلون الإدارة وهم :

1- مدير الوظيفة العمومية

2-مدير الميزانية والمراقبة بوزارة المالية والتخطيط

3- خمسة مديرين الإدارة المركزية تكون ضمن اختصاصاتهم تسيير شؤون الموظفين ودراسة المسائل التي تهمهم<sup>1</sup>.

ويتم تعيين هؤلاء جميعا لمدة سنتين قابلة للتجديد على أن يعين هذا العضو من قبل حزب جبهة التحرير الوطني يفقد عضويته بمجرد إقصائه عن الحزب وأن العضو المعين بوصفه موظفا في الإدارة يفقد عضويته بمجرد تركه للوظيفة أو بإلغاء الوظائف التي عينوا على أساسها وإذا خلى أحد المقاعد نتيجة الوفاة أو الاستقالة أو أي سبب آخر يعين عضو جديد خلال شهر ويكمل مدة سلفه.

<sup>1</sup>- حورية أوراك، المرجع السابق ، ص140.

ويجتمع المجالس الأعلى للوظيفة العمومية مرتين كل عام على الأقل بناء على دعوة من الرئيس الذي يقوم بتحديد جدول الأعمال لكل دورة ولا تكون مداوالات المجالس صحيحة إلا إذا حضر ثلثي 2/3 الأعضاء وتكلف مديرية الوظيفة العمومية بوظيفة سكرتارية المجالس، ويختص المجالس الأعلى للوظيفة العمومية بما يلي :

1-دراسة المسائل ذات الطابع العام المتعلقة بالموظفين الذي يطبق عليهم القانون العام للوظيفة العمومية والتي يتم إحالتها عليه إما عن طريق أحد أعضائه أو عن طريق الوزير المكلف بالوظيفة العمومية.

2-يبدي الرأي في المسائل التي تحال عليه لزوماً والمتعلقة بمخالفة القوانين وخاصة بأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

3-إبداء التوصيات في كل مسألة تهم الوظيفة ومن استقراء اختصاصات المجالس الأعلى للوظيفة العمومية نجد أن وظيفته استشارية فهي لا تخرج عن مجرد إبداء آراء وتوصيات ليس لها قوة الإلزام.

بصدور المرسوم رقم 85-59 تم إلغاء المرسوم رقم 66-142 والمتعلق بالمجالس الأعلى للوظيفة العمومية وهذا طبقاً لنص المادة 148 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبصدور الدستور 23 فبراير 1989 الذي أدخل مفهوماً جديداً للدولة وذلك من خلال تكريسه للدولة التعددية والديمقراطية، هذه النظرة الجديدة أعادت تحديد المهام واستدعت إصلاح الإدارة في أنماط تنظيمها ونشاطها، إن مبدأ الديمقراطية الوطنية العمومية المجدد في المادة 29 من دستور 1989 التي نصت على كل الضمانات ضد الاعتداءات التي قد تمس الموظف أثناء استعماله لحقوقه الدستورية لاسيما تلك المرتبطة بالنشاطات السياسية والنقابية وبحرية الرأي، فمجموعة الحقوق (الحق النقابي، الحق في الإضراب وكل الحقوق المرتبطة بالحريات) هي مجموعة النصوص التي أصدرها المشرع الجزائري طبقاً للمادة 29 و 48 من الدستور 1989 هذه الحقوق تجسدت بصدور القانون رقم 90-14 المؤرخ في 02 جوان 1990 والمتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي وكذا صدور القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06 جوان 1990 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب وما يهمننا في هذه الدراسة هو مضمون المادة 23 من القانون رقم 90-02 الذي انبثق عنه المرسوم رقم 90-416

المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، والمتعلق بتشكيل وتنظيم المجالس الأعلى للوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء.

اختلف مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء الذي ظهر في صلب قانون النزاعات الجماعية في العمل في المهام الموكلة إليه التي اقتصر على دوره كهيئة وسيطة جاءت لفض النزاعات التي ما فتئت أن تتفاقم في تلك الفترة ، وهذا ما أكدته المادة 22 من القانون رقم 90-02 التي نصت على " - يشكل المجالس المتساوي الأعضاء في الوظيفة العمومية جهازا مصالحة في مجال الخلافات الجماعية في العمل داخل المؤسسات والإدارات العمومية" ويتشكل هذا المجالس من 08 أعضاء و 04 ممثلين للإدارة و 04 ممثلين للعمال وهذا حسب ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم رقم 416/90 وتنص المادة 03 من نفس المرسوم على الأعضاء الذين يمثلون الإدارة في مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء وهم المدير العام للوظيفة العمومية، ممثل الوزير المكلف بالعمل، ممثل الوزير المكلف بالمالية، ممثل الوزير المكلف بالداخلية؛ أما تنظيم المجالس فقد بينته المادة 08 من المرسوم رقم 90-416 والتي كان نصها كما يلي: "يوضع مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء لدى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ويرأسه المدير العام للوظيفة العمومية كما تنص المادة 10 من نفس المرسوم على " يضبط مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء نظامه الداخلي"، هذا وتنص المادة 11 من نفس المرسوم على أن المجالس يجتمع بتشكيلته بمبادرة من رئيسه كلما أستشير في مجال إعداد نصوص تشريعية وتنظيمية تحكم شروط العمل وعلاقاته في المؤسسات والإدارات العمومية وطبقا للمادة 17 من نفس المرسوم فإن مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء يطلق بحكمه بعد الاستماع إلى المقرر وأطراف النزاع وأي شخص آخر يمكن أن يفيد الاستماع إليه إلى التوصل إلى الفصل في النزاع المرفوع أمام المجالس، ويعد مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء نتائج حكمه خلال مهلة - لا تتجاوز 08 أيام ابتداء من تاريخ اجتماعه الأول، وطبقا لنص المادة 18 من المرسوم رقم 90-416 فإنه إذا حصل إتفاق أمام المجالس يحرر محضر ويبلغه الرئيس في الحين لأطراف المعنية أما إذا لم تتم المصالحة ففي هذه الحالة نصت المادة 19 من نفس المرسوم

على أنه" إذا لم تفلح المصالحة بشأن النزاع يحزر محضر بعدم المصالحة يبين بوضوح ما تم الاتفاق عليه من نقاط وما لم يتفق عليه ويرسل هذا المحضر إلى أطراف النزاع<sup>1</sup>.

من خلال ما سبق يمكن القول :

أن المجالس الأعلى للوظيفة العمومية التي تم إنشاؤه بموجب الأمر رقم 66-113 والذي يحدد كيفية تشكيله واختصاصه وتنظيمه وسيره المرسوم رقم 66-142 جاء لتنفيذ سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.

- أما المجالس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء الذي تم تشكيله بموجب المرسوم رقم 90-416 فجاء لحل النزاعات الجماعية للعمل التي شهدتها تلك الفترة خاصة بعد صدور دستور.1989

كما سبق وأشرنا فإن المرسوم رقم 66-142 قد تم إلغاؤه بواسطة المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والذي بقي العمل بواسطته في مجال الوظيفة العمومية ساريا إلى غاية صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف والذي في إطاره أعاد المشرع الجزائي التفكير في ضرورة إنشاء هذا الجهاز وهذا نظرا للمساهمة الكبيرة التي قد يقدمها في سبيل النهوض بقطاع الوظيفة العمومية في بلادنا من خلال قيامه بوضع الخطوط العريضة للسياسات الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والسهر على احترام أخلاقيات المهنة لاسيما وأن العمل في قطاع الوظيفة العمومية قد تعقد وتشعبت المهام والنشاطات وتغير محيطه الاقتصادي والسياسي وهو ما يستلزم التأكيد على قيم جديدة مثل النزاهة والحياد في تطبيق القوانين والتنظيمات .

في هذا الإطار نجد الفصل الثاني من الباب الثالث من الأمر رقم 06-03 معنون ب المجلس الأعلى للوظيفة أين نصت المادة 58 من " تنشأ هيئة للتشاور وتسمى المجالس الأعلى للوظيفة العمومية"، أما فيما يخص اختصاصات ومهام هذا المجلس حددتها المادة 59 من نفس الأمر كما نصت

<sup>1</sup>- سميحة لعقابي ، المرجع السابق،ص24.

المادة 60 من الأمر 06-03 على كيفية تشكيله، ونصت المادة 61 على ضرورة إطلاع رئيس الجمهورية بكل ما يحدث في مجال الوظيفة العمومية<sup>1</sup>.

**الفرع الثاني: هيئات المشاركة ولجان الطعن بالجزائر.**

اعتمد النظام القانوني الجزائري مبدأ ديمقراطية الإدارة وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات على غرار النظام الفرنسي فقد جاء في المذكرة الإيضاحية للمرسوم الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 66-113، أن هذا الموظف ليست له أية إمكانية ليقطع من جانب واحد الصلة التي تربطه بالإدارة ولا سيما أنه لا يشارك في تحديد المحتوى الحقوق للقرارات التي تنصبه في مهامه فظهر أنه من اللازم إقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالاعتراف بالحق النقابي وبحمائية مصالحهم المهنية في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية، وبهذا يكون المشرع أعطى للموظفين حق المشاركة في تنظيم شؤونهم وما يهمهم من قرارات طيلة مساهم المهني لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارسون نشاطهم فيها هذا الحق تجسد من خلال عضويتهم في المجالس الأعلى للوظيفة العمومية من جهة ومن خلال عضويتهم في اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية.

تشكيل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء واختصاصاتها.

**أولاً- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.**

بموجب المادتان 62 و63 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية أنشأت ثلاث لجان مشاركة للموظفين هي :

-اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

-لجان الطعن.

-اللجان التقنية.

---

<sup>1</sup>- سميحة لعقابي ، المرجع السابق،ص26.

من المهم الإشارة إلى أن المشرع غير من تسميتها السابقتين، فأضاف لها الإدارية لتمييزها عن اللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والهيكل الأخرى، وأسند لها نفس المهام التي كانت تضطلع بها في السابق، وفي انتظار صدور النصوص التنظيمية المحددة لاختصاصات هذه اللجان وتشكيلها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي النموذجي وكيفية سير الانتخابات، كما نصت على ذلك المادة 73 من الأمر 03-06 يبقى العمل سارياً بالنصوص التنظيمية السابقة، خاصة المرسومين 84-10 و 84-11 والتعليمات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية<sup>1</sup>.

### العهد والعدد :

تتكون اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب القواعد الواردة في القانون على مستوى الإدارة المركزية، الولايات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وقد اعتبرها المشرع إحدى الهيئات المشاركة في تسيير وإدارة الحياة المهنية للموظفين.

تنشأ هذه اللجان حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وهي تتشكل بالتساوي من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين ، تحت رئاسة السلطة الموضوعية على مستواها، أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين لحساب الإدارة ، تقدر مدة العضوية بثلاثة سنوات قابلة للتجديد ويمكن استثناء تقصير مدة العضوية أو إطالتها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي بعد موافقة المدير العام للوظيفة العمومية، ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو الإطالة مدة ستة أشهر وإذا ما طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك فإنه يجوز إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير المختص أو الوالي المعني دون اشتراط المدة .

تمثل هذه اللجنة هيئة استشارية في كل المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع لجنة ترسيم وكمجلس تأديب وذلك في الحالات التالية :

### 1. الترسيم وتمديد فترة التربص.

<sup>1</sup> - حياة عمراوي ، الضمانات المقرر للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2012، ص48.



2. الترقية في الدرجة أو الرتبة.
3. النقل التلقائي والانتداب التلقائي.
4. النقل الإجباري.
5. حركة الموظفين السنوية.
6. الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية.
7. العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

رأي اللجنة في هذه الحالات إجراء ضروريًا يترتب على تخلفه البطلان على الرغم من أنه يعتبر رأي غير ملزم إضافة إلى ذلك هناك حالات أخرى تكون فيها استشارة اللجنة ملزمة وذلك في :

-يشترط لصحة إجراء النقل الإجباري للموظف العام كعقوبة تأديبية أن يكون قرار النقل مسببًا يتضمن تبيانًا واضحًا لسلوك الموظف المخالف لواجباته المهنية في القانون.

-رفض قبول الاستقالة .

-الترقية في الدرجة أو الرتبة.

-الترقية في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيًا والتسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو إلغائها غير أن هناك إشكال يثور حول طبيعة الآراء التي تبديها هذه اللجان فبالرجوع إلى الأحكام الواردة في نص المادة 165 فقرة 02 من الأمر 03/06 يتضح أن المشرع نص على أن صلاحية اتخاذ القرارات التي تحتوي على توقيع عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة يكون بقرار مبرر، كما نصت المادة 170 من نفس الأمر على وجوب أن تكون قرارات اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي مبرر، ومن خلال هذا نلاحظ تضارب في النصوص القانونية، غير أن هذا الكلام لا يمكن تسليم به إذ أن القضاء الإداري قد حسم في هذه المسألة مؤكدًا على أنه: "من الثابت قضاء أن هذه اللجان التأديبية تعتبر مجرد هيئة استشارية، وبالتالي فإن الآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن تعريف القرار الإداري، وأن القرار الذي يتخذ لاحقًا بناء على هذا الرأي هو وحده الذي يكون محلاً للطعن بالبطلان.

يمكن القول بأن النظام المنتهج من طرف المشرع الجزائري في مجال التأديب من خلال الأمر رقم 03/06 هو نظام يجمع بين النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي؛ ومن الطبيعي أن يكون هناك تدرج في توقيع هذه الجزاءات من حيث شدتها فإذا ما كانت المخالفات المنسوبة إلى الموظف بسيطة، فإن توقيع عقوبات كالإنذار أو اللوم أو التوبيخ تعد بسيطة ولذلك تستأثر بها السلطة التي لها صلاحية التعيين دون أخذ رأي أي جهة أخرى<sup>1</sup>.

### ثانيا- لجنة الطعن:

يسود الاعتقاد بأن قرارات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء نهائية وغير قابلة للطعن، فيستجيب الموظفون الماثلون أمامها لهذه القرارات دون استعمال حقهم في الطعن أمام "اللجنة الولائية للطعون" التي تدرس الملف التأديبي والقرار المتخذ وسلامة الإجراءات القانونية، فمن الناحية العملية أغلبية الطعون التي تقدم أمامها تفصل فيها بالقبول وإلغاء قرار المجالس التأديبي لعدم احترامه للإجراءات القانونية وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن غالبية أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء يجهلون النصوص القانونية التي تحكم مهامهم في هذا الإطار فيصبحون أداة بطش في يد الإدارة على عكس ما يجب أن يكونوا عليه وقوفهم مع الموظفين<sup>2</sup>.

عند إحالة الموظف أمام المجلس التأديبي يتوجب عليه أن يكون ملما بكل الإجراءات الشكلية والموضوعية للقرار التأديبي وسير المجلس حتى يتمكن من إجراء طعن مؤسس وقانوني نظرا لأهمية هذا الطعن أمام لجنة الطعن الولائية .

### ثالثا- لجنة التقنية:

تم التنصيص على تنصيبها في أول أمر نظم الوظيفة العمومية وهو الأمر رقم 66-133 حيث نصت المادة 13 من هذا الأمر على أن "تنشأ بالإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمنظمات والهيئات العمومية لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء" كما نصت على إحداث لجان تقنية متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولاسيما

<sup>1</sup>- حياة عمراوي، المرجع السابق، ص72.

<sup>2</sup>- حياة عمراوي، المرجع السابق، ص75.

التدابير التي ترمي إلى تجديد الطرق التقنية للعمل هذه اللجان تشتمل بالتساوي على ممثلين من الموظفين وممثلي الإدارة، كما نصت على إنشائها المادة 71 من الأمر رقم 06-03، مما يعني أن تشكيل اللجان التقنية يتم بنفس النمط والأسلوب الذي تشكل به اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

من حيث التشكيلة تنشأ اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين.

وترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة<sup>1</sup>.

وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثليهم في اللجان التقنية. من حيث اختصاصاتها تستشار اللجان التقنية في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية. إلزامية الطعن أمام اللجنة التقنية

نصت المادة 08 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 235/04 المؤرخ في 2004/08/09 لتشكيلة اللجنة التقنية ذات الطابع الطبي وصلاحياتها وكيفية سيرها على ما يلي " يجب أن ترفع تحت طائلة عدم القبول المنازعات التي تلحق من حيث طبيعتها بالمنازعات التقنية أمام اللجنة ويتم هذا الطعن في الآجال التالية :

-من المؤمن له في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغه بقرار الهيئة.

-من هيئة الضمان الاجتماعي في أجل 15 يوما في تاريخ إيداع المؤمن له الملف الطبي محل النزاع، مما سبق يتبين لنا أن المؤمن له أو هيئة الضمان الاجتماعي المتضررين من أي خطأ أو تجاوز أو غش يكونون أمام طريقتين للطعن وبالتالي ازدواجية في العقوبة، فمن جهة له الحق في اللجوء إلى المجالس الجهوي لأخلاقيات الطب كما يمكنه من جهة أخرى أن يرفع احتجاجه أمام اللجنة التقنية، وهذا ما نقرأه من نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 171/05 المؤرخ في 2005/05/07 والتي نصت على مايلي: في حالة معاينة تعسف وتجاوزات أو غش أو تصريحات مزورة تعلم صناديق

<sup>1</sup>-محمد الأحسن، المرجع السابق، ص144.

الاجتماعي مقدمي العلاج ... أو الهياكل الصحية المعنية مسبقا ... وتخطر عند الاقتضاء اللجنة التقنية ذات الطابع الطبي.... " والمقصود بالهياكل الصحية المعنية هي الهيئات التنظيمية لمهنة الطب ولا تخطر اللجنة التقنية حسب نص المادة إلا عند الاقتضاء خاصة إذا علمنا أن اللجنة حسب المرسوم 235/04 المنظم لها أنها تضم ضمن تشكيلتها طبيبان 02 يمثلان مجلس أخلاقيات المهنة لذلك نجد أن المشرع الفرنسي أو كل مهمة النظر في مثل هذه المنازعات في مرحلة تسويتها إلى لجان تعرف ب: " فرع التأمينات الاجتماعية للمجلس الجهوي للتأديب يتولى مهمة الفصل كدرجة أولى في كل الاحتجاجات المرفوعة ضد الأطباء الممارسين بمناسبة نشاطاتهم الطبية في علاقاتهم مع هيئة الضمان الاجتماعي وهذا المسلك الذي سلكه المشرع الفرنسي نابع من طبيعة تصنيفه لمثل هذه المنازعات إذ يعرفها :

### Le contentieux disciplinaire des praticiens ou du contrôle technique

وهي التسمية الصحيحة لهذا النوع من المنازعات والمطلوب من المشرع الجزائري التدخل مرة ثانية لضبط هذه المسألة، وتبني موقفا واحدا فإما أن يكون الطعن أمام المجالس الجهوي لأخلاقيات الطب ثم استئناف القرار أمام اللجنة التقنية وإما التوجه بالاعتراض أو الطعن مباشرة أمام اللجنة التقنية ذات الطابع الطبي ثم اللجوء إلى القضاء بعد ذلك وهذا تفاديا لازدواجية الطعن<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: اختصاصات وصلاحيات مجالس التأديب.

تختص مجالس التأديب بتقديم الآراء والاستشارة للسلطة الرئاسية التأديبية والتي لها حق وسلطة التعيين، حول مقترحاتها بتوقيع إحدى العقوبات من الدرجة الثانية أو الدرجة الثالثة للموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي أثناء قيامه بوظيفته أو بسببها.

وهكذا فإن رأيها الاستشاري اختياري للسلطة الرئاسية التأديبية إذا كان الخطأ التأديبي المرتكب من الموظف العام يستوجب توقيع إحدى عقوبات الدرجة الثانية.

<sup>1</sup> - محمد الأحسن ، المرجع السابق ، ص146.

أما في عقوبات الدرجة الثالثة فإن رأي مجالس التأديب إلزامي وإجباري للسلطة الرئاسية التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية على موظفها المرتكب لخطأ تأديبي وعليها أن تأخذ به إجبارياً.<sup>1</sup>

وبصفة عامة، فإن من مهام واختصاص مجالس التأديب، إبداء رأيها قبل توقيع العقوبات التأديبية وللسلطة الرئاسية التأديبية، السلطة الإدارية، الأخذ به اختياريًا في عقوبات الدرجة الثانية وإلزامياً إجبارياً لها الأخذ به في عقوبات الدرجة الثالثة.

وهكذا يتضح ويتبين لنا جلياً مما سبق أنه وفي النظام القانوني الوظيفي الجزائري وفي مجال تأديب الموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة قرار التأديبي المتضمن تأديب الموظف العام يصدر:

1- من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية من دون استشارة أو أخذ رأي المجلس التأديبي مقدماً في عقوبات الدرجة الأولى، وتقوم بتوقيع هذا القرار التأديبي هي في حد ذاتها مباشرة على موظفها المخطئ تأديبياً.

2- من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية بعد استشارة أو أخذ رأي المجلس التأديبي مقدماً في عقوبات الدرجة الثانية، ورأيه واستشارته في ذلك رأي اختياري فقط غير ملزم لها.

3- من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية بعد أخذ رأي المجلس التأديبي مقدماً في عقوبات الدرجة الثالثة إلزامياً وإجبارياً.

### البند الثاني: الجهة المختصة بالحكم بالمسؤولية والتعويض.

إن كل شخص طبيعي مسؤول عن أعماله وتصرفاته طبقاً للقاعدة<sup>2</sup> التي تنص على أن كل شخص يسبب ضرراً للغير عن طريق عمل يلزم بالتعويض، وعلى غرار الأفراد فقد سبب للإدارة (السلطة العامة)، أضراراً للغير نتيجة للأعمال التي تقوم بها أو بصفة أدى نتيجة أعمال موظفيها، وبالتالي نكون الإدارة مسؤولة اتجاه الغير من جراء الأضرار التي ألحقها الموظفين بهم وذلك بدفع

<sup>1</sup>-المادة 124 من المرسوم 59/85 المذكور سابقاً.

<sup>2</sup>- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ص 630.

مبلغ، التعويض من ذمتها. وعلى هذا سنتطرق إلى نقطتين، ألا وهي الجهة الملزمة بتحديد المسؤولية، وهذا في الفرع الأول وفي الفرع الثاني، سوف نتطرق إلى الجهة الملزمة بتحديد التعويض.

### أولاً- الجهة الملزمة بتحديد المسؤولية:

يقع عبئ الإثبات على المدعي، فهو مطالب بإثبات ما أصاب من ضرر، ولا يستطيع أن يخطو خطوة قبل أن يثبت ذلك، كذلك يقع عليه إثبات الخطأ في المسؤولية عن الأفعال الشخصية، أما في المسؤولية المفترضة فالخطأ مفترض لا يحتاج إلى إثبات من قبل المدعي مثل مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة ومثل حارس الحيوان، ومالك البناء، وحارس الشيء.

أما الخطأ فيمكن إثباته بشهادة الشهود، أو المعاينة والانتقال إلى مكان الواقعة إلا أنه ومن ناحية أخرى فإن الإدارة لا تتعامل مع المواطنين إلا بأوامر وتصرفات مكتوبة مما يجعل الكتابة دلالاً ذو أهمية بالغة في المنازعات، وعليه فإن عبئ الإثبات أمام القضاء الإداري يتوزع حسب الكيفية الآتية:

- 1- يتحمل المدعي أول أمر عبئ الإثبات للوقائع الإدارية التي يستند إليها مدعاه بملفات أو وثائق إدارية.
- 2- تقوم هيئة المحكمة بتكليف الجهة الإدارية بتقديم الوثائق المتعلقة بالدعوى.
- 3- يجب على الإدارة أن تقدم الأوراق المطلوبة، لأن رفضها يعتبر تسليماً منها بما يدعيه المدعي من بيانات، إذا ادعى فرد واقعة غير إدارية كان عليه إثباتها طبقاً للقواعد العامة.

### ثانياً- الجهة الملزمة بتقديم التعويض:

تتحمل الدولة التعويض نتيجة خطأ الموظف، وقد تشترك معه في التعويض وأخيراً قد يقع الخطأ من الموظف فتلتزم الإدارة بتعويض الغير احتياطياً لتقوم بالرجوع على الموظف فيما بعد، فتكون الدولة في القانون المدني مسؤولة باستمرار عن خطأ موظفيها نتيجة للضرر المرتبط حدوثه بالوظيفة ما هو شخصي وما هو مرفقي.

وقد تتحمل الدولة تعويض الضرر الذي أصاب الغير نتيجة خطأ الموظف وتشارك معه في التعويض، وأخيراً قد تكون المسؤولية والتعويض كاملين على عاتق الموظف، دون تدخل الدولة، لكن ما يهمننا هو تعويض الدولة عن تصرفات موظفيها.

وسنحاول استعراض هذه الحالات فيما يلي:

**1- تحمل الدولة التعويض بصفة نهائية :** إنّ الدولة تتحمل كل التعويض وبشكل نهائي أي لا تعود بذلك، التعويض على موظفيها في حالة حدوث الخطأ المرفقي، أي لا دخل للخطأ الشخصي في هذه المسؤولية المسببة للتعويض، ومن ذلك فإنّ المسؤولية تكون على عاتق الإدارة وحدها، وبالتالي فالدولة هي الجهة يحكم عليها التعويض نهائياً وكلياً.

**2- مشاركة الدولة للموظف عبئ التعويض :** إنّ الدولة تشارك الموظف في تحمل أعباء التعويض في حالة توافر خطأ شخصي وخطأ مرفقي في نفس الوقت، وهذه الحالة تعرف في الفقه والقضاء بقاعدة الجمع بين الخطأين، فالرأي السائد كان يعتبر أنّ واحد من الاثنين يكون مخطئاً وبالتالي مسؤولاً، الإدارة أو الموظف فخطأ أحدهما ومسؤوليته تحجب خطأ ومسؤولية الآخر.

ولكن فيما بعد وجد الاجتهاد نفسه في هذا المجال، أمام حاجة ملحة تدعوه للتسليم بمبدأ الجمع وعلى هذا فإنّ هذا المبدأ يكون وليد الاجتهاد الذي لم يأخذ أبداً بنصوص المسؤولية في القانون المدني الفرنسي المادة **1384** والتي تدعي مسؤولية المستخدم عن فعل المستخدم لديه وذلك تركيزاً منه على مبدأ استقلالية وذاتية القانون الإداري.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة الجمع بين الخطأين لأول مرة في عام **1911** في قضية السيد AUGET، ولكن السؤال الذي يطرح هنا هو كيفية توزيع، التعويض بين الدولة والموظف في هذه الحالة؟

للإجابة على ضد السؤال: نجد القاضي عند قيام هذه الحالة أمامه يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد نصيب كل من الموظف والإدارة في المبلغ المحكوم به تعويض المضرور، وإذا لم يستطع القاضي تحديد نصيب كل من الطرفين، فإن الأصل أن يوزع مبلغ التعويض على المحكوم عليهم من

الموظفين والإدارة بالتساوي، أما المسؤولية تكون تضامنية<sup>1</sup> وهو ما أقرته المادة 126 من القانون المدني الجزائري، وأحسن مثال على الجمع بين الخطأين هو قضية ANGET.

وفي هذا الصدد يكون قرار ANGET قد أحدث ولو بخجل شرفا كبيرا في تكريس مبدأ تقليدي مزمّن كان يسيطر على مسار الفقه والاجتهاد قبل ما يقارب القرن من ذلك وكان مفاده أن لا يمكن الجمع بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف، وكما يقول هوريو "ليس فقط هما غير مسئولين معاً وبالتضامن، ولكن أيضا مسئولين معاً في وقت واحد بفعل عمل واحد". وقد أخذت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بهذه النظرية أي الجمع بين الخطأين الشخصي والمرفقي في قضية بلقاسمي ضد وزير العدل، حيث تتلخص وقائعها في أن الشرطة القضائية قامت بحجز مبلغ مالي قدره 63050 مملوك للسيد بلقاسمي، وأودعته عند كاتب الضبط، وأثناء هذا الحجز قامت الدولة بتبديل الأوراق النقدية ولم يتم كاتب الضبط بتبديل المبلغ في الوقت المحدد قانوناً، فرفع السيد بلقاسمي دعوى تعويض ضد وزير العدل، وبعد دراسة الملف قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا آنذاك، أن هذا الضرر يعود سببه إلى خطأ شخصي ارتكبه كاتب الضبط يتمثل في إهماله، وخطأ مرفقي يتمثل في سوء سير مصلحة كتابة الضبط وحكم على الإدارة (أي وزارة العدل) بتعويض السيد بلقاسمي عن الضرر الذي ألحق به.<sup>2</sup> وفي تطور لاحق قرر القضاء الإداري أنه يمكن جمع المسؤوليات حتى ولو كان الخطأ خارج الخدمة وندرس ذلك في:

أ- الخطأ المرتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبةها: تطور الاجتهاد في مثل هذه الحالة تطورا كبيرا ورغم أن خطأ الموظف المرتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبةها يمكن فصله عن الوظيفة ماديا أو فكريا ويكون بالتالي خطأ شخصي إلا أن مجلس الدولة الفرنسي كرس هنا وبدون تردد مبدأ الجمع بين المسئوليتين وذلك في قرار مبدئي شهير هو قرار "لومنييه" « Lemonnier » ويمكن تلخيصه كالآتي: "تظم مجلس بلدية روك كورب « Roquecourbe » في مقاطعة التارن « Le Tarn » عيدا محليا كان يتضمن الرماية على أهداف قائمة في النهر، وأثناء الرماية كان بعض الأشخاص من المنتزهين على الضفة الأخرى، وخوفا من أن يصابوا بخطأ هرع البعض إلى رئيس البلدية يخبرونه بالموضوع إلا أنه لم يحرك ساكنا ولم يتخذ أي تدبير جدي من شأنه وضع حدا لهذا الخطر ولوقاية المارة، فأصيبت السيدة

<sup>1</sup> عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أعمال موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع 1999، ص 245-248.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 124.



« Lemonnier » برصاصة سببت لها جرحاً بليغاً، هنا قرر مجلس الدولة الفرنسي اعتبار إدارة البلدية مسؤولة وإن كان الخطأ شخصياً، لأنه ارتكب أثناء الوظيفة وقضى أيضاً أنه بالإمكان مقاضاة المسؤول أمام القاضي العادي، وإنما لا يجوز الجمع بين التعويضين وقد برر مجلس الدولة الفرنسي قراره قائلاً:

"يمكن للخطأ الشخصي المرتكب أثناء المرفق أن ينفصل عنه، لكن لا ينفصل المرفق عن هذا الخطأ".

ولعل الفضل يعود إلى مفوض الحكومة في القضية آنذاك القاضي Léon Blum الذي أطلق في مطالعته والتي جاء فيها "إذا تم ارتكاب الخطأ أثناء الوظيفة أو بمناسبة، وإذا كان المرفق قد وفر الوسائل والمعدات التي مدت المذنب على ارتكاب خطئه وباختصار إذا كان المرفق هو الذي ساهم في وقوع الخطأ فإنه يمكن عندئذ للقاضي الإداري<sup>1</sup> بل عليه أن يقول: "قد يمكن فصل الخطأ عن المرفق، إنما لا يمكن أبداً فصل المرفق عن الخطأ فحتى لو كان المتضرر يملك حق مقاضاة الموظف المذنب، وحتى ولو كان قد أقام الدعوى ضده، فإنه مع هذا يملك في الوقت ذاته حق مقاضاة المرفق العام ولا مجال لمنازعته في هذا الحق".

**ب- الخطأ المرتكب خارج الخدمة:** من المعروف أن الخطأ الذي يرتكب خارج منطقة العمل يكون خطأً شخصياً وهذا ما يؤدي إلى انعقاد المسؤول، ما لم يكن هذا الخطأ الشخصي للموظف متصل بخطأ أولي ارتكبه الإدارة المعنية كانهدام رقابتها على سلوك موظفيها، مثال ذلك حادث مرور تسبب فيه جندي خارج الخدمة بسيارة عسكرية كلفته الإدارة العسكرية بقيادتها في حين أن إيمانه على السكر شهير ومعروف.

ولكن مجلس الدولة الفرنسي لم يلبث أن عاد عن هذا المبدأ الذي كان يبدو وكأنه مطلق فأقر لأول مرة بإمكانية الجمع بين مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة حتى عندما يرتكب هذا الموظف خطأً شخصياً خارج الوظيفة تماماً، وقد تم تكريس ذلك في ثلاث قرارات صدرت في يوم واحد بتاريخ 18 أكتوبر 1949 وخلصتها أن سائقي سيارات تخص الإدارة العسكرية خالفوا أوامر المهمة المعطاة لهم عندما استعملوا هذه السيارات وسببوا بالتالي بإلحاق الضرر بالغير، وعندما تقدم المتضررون

<sup>1</sup> - يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص 417.

بطلب التعويض من قبل الإدارة العسكرية رفضت هذه الأخيرة إجابة الطلب بانية رفضها على أن سائقي سيارتها استعملوها وقت الحادث خارج إطار الوظيفة ولأغراض شخصية، وكانت المفاجأة أن أعلن مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة مسؤولية الإدارة عن حادث تسبب به أحد موظفيها بخطئه الشخصي وخارج الخدمة، معتبرا أن الحادث موضوع النزاع لا يخلوا في الواقع من أية علاقة بالمرفق العام وهذا يعني أن مسؤولية الإدارة تتعد مع مسؤولية الموظف مشاركة متى كان هناك ارتباط ولو ضئيل بين المرفق والخطأ المرتكب من قبل الموظف خارج الخدمة وهذا ما تحقق باستعمال سيارة المرفق.

ومثال ذلك قرار دلفيل « Delville » الصادر في 28 جويلية 1951 حيث وزع مجلس الدولة الفرنسي الدعوى مناصفة بين الإدارة والموظف نظراً لتعادل خطيئتهما (عدم صيانة ضوابط السيارة: خطأ خدمة، وحالة السكر عند الموظف: خطأ شخصي)<sup>1</sup>.

إلا أنه في مثل هذه الحالات لا يمكن للمضروور الحصول على تعويضين في آن واحد أي تعويض مضاعف من الإدارة ومن الموظف، وذلك لأن القاضي يربط التعويض بالشخص العام وذلك بحلول الإدارة محل الموظف في دفع التعويض ومن ثم فما عليها إلا أن ترجع على الموظف باسترداد المبلغ الذي دفعته لقاء حصته في التعويض الناتج من مشاركته تلك المسؤولية المسببة للتعويض.

يقصد بالإجراءات التأديبية تلك الخطوات والمراحل الإجرائية المنظمة التي يتعين على السلطة الإدارية المختصة إتباعها للتحقق والتأكد من ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية عليه.<sup>2</sup>

وموضوع الإجراءات التأديبية بالذات، يعد من أهم الموضوعات التي عنى بها المؤلفون الإداريون، لأنها نقد من أكثر الجوانب التي يتعرض لها القضاء في أحكامه ونظرا لطابعها العملي الملموس،<sup>3</sup> ولكونها أيضا تعد بمثابة مجموعة القواعد الإجرائية التي تسمو بالتأديب إلى الحكمة التي شرع من

<sup>1</sup> - يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص 424.

<sup>2</sup> - محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص 39 وما بعدها.

<sup>3</sup> - محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 512.

أجلها وصولاً إلى العقاب التأديبي العادل الذي يضمن للموظف عدم التعرض للاضطهاد والتعسف من قبل الإدارة، باعتبار أن الإدارة عند بلوغها لأهدافها يعتمد أساساً على حسن أداء الموظف.<sup>1</sup> ومن أجل تحقيق مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف نشأت فكرة القانون التأديبي وكانت الإجراءات التأديبية إحدى وسائله، لأحكام قواعد المسؤولية التأديبية وضبط إجراءاتها.<sup>2</sup>

ولذلك نبحت في مبحثين من خلال هذا الفصل الثاني كلا من ماهية الإجراءات التأديبية في المبحث الأول ومن ثم نتناول في المبحث الثاني المراحل الإجرائية التأديبية والضمانات التي يتمتع بها الموظف أثناء هذه المراحل الإجرائية من جهة ثانية.

### المبحث الثاني: إجراءات المتابعة التأديبية

تتعتمد الدولة بالدرجة الأولى على المرافق العامة من أجل تحقيق أغراضها وأهدافها المستمدة من سياستها العامة، غير أن هذه المرافق هي الأخرى لا تعمل بمفردها إذ يتطلب ذلك توفر عدة وسائل من بينها الموظفون العموميون.

على هذا الأساس يعتبر الموظف العام بمثابة اللبنة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام لأنه يشكل الأداة الفعالة لتحقيق أغراضه الأساسية لاسيما تلك المتعلقة بتقديم الخدمة والمنفعة العامة للمواطن، هذا ويزداد دور الموظفين أهمية خاصة مع اتساع نشاط الدولة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية شتى مما يستوجب ضرورة صياغة قواعد قانونية كفيلة بتنظيم الجهاز الإداري للمرافق العامة عموماً وتسيير الموظف العمومي بصفة خاصة.

ونظراً لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تمليها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فإن إخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية، هذه الأخيرة التي تعتبر ضماناً فعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ذلك لأنها تهدف إلى التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظف والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال

<sup>1</sup> -محمد فتوح عثمان، مرجع سابق، ص 39.

<sup>2</sup> -محمد حسين حمزة، مرجع سابق، ص 61.

في هذه الواجبات، كما تهدف في نفس الوقت إلى أن يكون لها أثر وقائي وهو الخوف من الجزاء وبالتالي دفع الموظفين للتصرف بحذر تجاه الواجبات المفروضة عليهم.

فالتأديب إذن هو عملية تنظيمية تهدف إلى تهذيب وتقويم سلوك الموظف لأجل المحافظة على استقرار العلاقة الوظيفية، وبالتالي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد كتحصيل حاصل، وبناء عليه فإنه لا يمكن أبداً أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب.

وقد ضبطه المشرع في نظام يعرف بالنظام التأديبي، تتحدد بمقتضاه التزامات الموظف تجاه السلطة المستخدمة، يشكل خرقها من جانب الموظف تعرضه لمساءلة تأديبية، فالغرض من التأديب إذن هو غرض تهذيبي وتقويمي لسلوك الموظف على حد سواء وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة من علاقة العمل أي الحفاظ على حسن سير المرفق العام.

وموضوع التأديب موضوع عام يمس شريحة واسعة من المجتمع ألا وهي الموظفين لذا فسنحاول الإلمام بأهم جوانبه مسايرين بذلك تشريعات الوظيفة العامة التي مرت بها الجزائر والتي كان لها صداها المباشر على النظام التأديبي بداية من صدور قانون الوظيفة العامة سنة 1966 إلى غاية صدور الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومي.

ويقوم النظام التأديبي على فكرة المسؤولية التأديبية التي يعد الخطأ فيها أساس المتابعة التأديبية بالنسبة للموظف، ولسلطة الإدارة غير محدودة في مجال تحديد وتكييف الأخطاء التأديبية ووضع العقوبات المقابلة لها.

والسلطة المختصة بالتأديب تقوم بذلك وفق مراحل وإجراءات، حماية لحقوق الموظفين، العاملين ولمنع الإدارة عن التعسف في استعمال سلطتها الرئاسية التأديبية وهي في ضمنها ضمانات معترف بها للموظف العام<sup>1</sup>، وقد نصت بها الدساتير والنصوص القانونية والتشريعات وهو ما فعله المشرع بإصداره للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وتعديله بموجب الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19

<sup>1</sup> - المراسلة رقم 771 المؤرخة في 2017/08/06 في ما يخص التسريح بناء على محضر اللجنة المتساوية الأعضاء.

جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، ثم القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والمراسيم والتعليمات الخاصة بموضوع التأديب.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع بالنسبة لرجال القانون بصفة عامة، من المحامين والقضاة، والذين يتعرضون للمنازعات القانونية التي تترتب عن هذا النوع من القضايا، سواء المتعلقة بشرعية العقاب التأديبي أو مصير الموظف العام المتابع جزائياً في حالة إدانته من القضاء، أو معاقبته تأديبياً بصفة عامة، والبحث عن الطرق والد فوع القانونية التي يمكن من خلالها الدفاع عن هذا الموظف العام المعاقب تأديبياً ظلماً وتعسفاً، وكذا تجاوزا للسلطة من قبل السلطة الرئاسية التأديبية.

### المطلب الأول: مراحل الملاحقة التأديبية و الضمانات المقررة أثناءها.

لتأديب في الوظيفة العمومية دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من الاضطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة الوسيلة لعقاب الموظف جزاء لما تبت في حقه من أفعال مؤثمة تشكل مخالفات تأديبية بغرض مواجهة سلوك منحرف يشكل خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وإذا كان مبدأ فعالية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية سلطات الهيئة التأديبية تحقيقاً لمصلحة الجهاز الإداري في الدولة فان ذلك لا ينبغي أن يكون على حساب ضمانات الموظفين الذين يمارسون التأديب في مواجعتهم حيث تشكل تلك الضمانات حقوقاً للموظف تقابل سلطات الإدارة الواسعة ومن تم يتعين على السلطة التأديبية أن توازن ما بين مبدأ الفعالية والضمان دون انحياز أو تفریط فكلاهما جدير بالرعاية فإذا كانت حاجة المواطنين في تسيير المرافق العامة تقتضي تقوية السلطة التأديبية وزيادة سلطات الرئيس الإداري، فان ذلك لا ينبغي أن يكون خصماً من الضمانات التي يتعين توفيرها للموظفين في مواجهة ما قد يتعرضون له من جزاء بلا ضوابط يفقدون الطمأنينة والعمل في هدوء، الأمر الذي ينعكس سلماً على أدائهم الوظيفي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - حورية أوراك ، المرجع السابق ، ص 150.

## الفرع الأول: مراحل الملاحقة التأديبية

إنّ الإجراءات بصفة عامة هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضي<sup>1</sup>، فالإجراءات التأديبية يقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه.

وهذه الإجراءات تستهدف توفير الضمان والاطمئنان في جميع مراحل إجراءات التأديب يقصد بها إذا تلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان للموظف أنّ التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق لا أن يكون وسيلة للقصاص أو الانتقام<sup>2</sup>.

وتبدأ الإجراءات التأديبية بعد ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي بتكليفه منذ لحظة وقوع الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي فيه وتوقيعه، والإجراءات التأديبية مردها قواعد موضوعية واستهدافها أن يكون الوسيلة الفنية لتطبيقها.

بالنظر للمركز القانوني للموظف الذي يتسم بالطابع التنظيمي، وبالنظر لخصوصية الجهة التي يتبعها الموظف فقد تناول القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،<sup>3</sup> كافة مراحل الإجراء التأديبي.

### البند الأول: مرحلة التحقيق والمداولة.

بعد تكليف الخطأ المرتكب من طرف الموظف، تأتي مرحلة لا تقل أهمية عن سابقتها ألا وهي مرحلة تحديد المسؤولية ومدى إسناد الخطأ المرتكب للموظف وذلك قصد الوصول للعقوبة المستحقة إن ثبت إدانته أو براءته في حال عدم ثبوتها، وهو ما نتطرق إليه فيما يلي:

<sup>1</sup> - محمد فتوح عثمان، مرجع سابق، ص 39.

<sup>2</sup> - مرجع نفسه، ص ص 39 - 40.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

## أولاً- مرحلة التحقيق:

إن التحقيق الإداري إحدى وسائل النظام التأديبي نحو بلوغ غايته لإظهار الحقيقة، وهو مشابه للتحقيق القضائي اعتماده على كافة طرق وأدلة الإثبات من اعترافات، شهادات، ويتم ذلك كتابة في كل الأحوال.

فالتحقيق إجراء تقوم به الإدارة بناء على تقرير الرئيس المباشر للموظف حول تصرفاته، أو جهات التفتيش بناء على شكاوى المنتفعين بالمرفق العام، وذلك إذا ما ارتأى مجلس التأديب أن الوقائع المنسوبة للموظف محل إبهام وغموض يتعين فكهما قصد إصدار قرار التأديب على أسس شرعية، فهو إجراء جوازي.

المعمول به حسب النظام القانوني المصري أن مرحلة التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا للإدارة العامة تقوم بها جهة معينة بصفة حصرية دون غيرها تتمثل في النيابة الإدارية، التي تختص أيضاً بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية أو المساس بها<sup>1</sup> كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع و ما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك.

كما يمكن حسب المادة 60 من قانون الخدمة المدنية المصري للسلطة المختصة و رئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف.

<sup>1</sup> - المادة 55 من القانون رقم 18 لسنة 2015 المتعلق بالخدمة المدنية.

في نفس الاتجاه نجد أن المشرع الجزائري اقر للسلطة التي لها صلاحية التأديب ، حماية للوظيفة العامة، توقيف الموظف احتياطيا خلال مراحل التحقيق ، فهو إجراء وقائي وليس عقابي، وطبقا للمادة 130 من المرسوم 59/85 التي جاء بها.

كما نصت المادة 131 من نفس المرسوم على حالة أخرى يتم فيها توقيف الموظف فورا، وذلك في حال تعرضه لمتابعات جزائية لا تسمح بإبقائه في حالة نشاط، وذلك بموجب مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين فور إخطارها بتحريك الدعوى العمومية الذي يبقى ساريا لحين التسوية الإدارية لملف المعني، مع جوازية إرفاق مقرر التوقيف طوال 6 أشهر على الأكثر، بمقرر إبقاء جزء من الأجر الأساسي [ما لم تحصل المتابعة نتيجة خطأ مهني قد ينجر عنه تسريح الموظف- درجة ثالثة].

فإذا ما انتهت المتابعة الجزائية بالإدانة ينبغي على الإدارة تسريح الموظف إذا ما كانت المتابعة الجزائية نتيجة خطأ مهني، أما إذا كانت أمام الجهات القضائية بحكم نهائي فيعاد إدراجه وجوبا في منصب عمله بموجب مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين، ما لم يوجد خطأ مهني يؤدي لعقوبة تأديبية.

لكن ما يعاب على النظام التأديبي في الجزائر أنه يفتقد للحياد المفروض في الجهة التي تتولى التحقيق إذ يعهد به للإدارة أو السلطة السلمية، وهي نفس الجهة التي تتولى الاهتمام، وهو ما من شأنه المساس بضمانات الموظف في مواجهة الإدارة التي لا يعقل أن تتولى، الهيئة المستخدمة، أو ممثلها المرخص له قانونا توجيه الاهتمام، وتسليط العقوبة وكذا التحقيق بشأن الاختلالات المنسوبة للموظف. وقد سلك المشرع الجزائري في ذلك مسلك المشرع الفرنسي الذي جعل من السلطة التي تملك حق توجيه الاهتمام هي نفسها السلطة التي تتولى إجراء التحقيق وذلك تحت رعاية القضاء<sup>1</sup>.

## ثانيا- مرحلة المداولة والاقتراع:

تختلف هذه المرحلة تبعا للخطأ المقترف من طرف الموظف، وطبيعته سواء من حيث الجهة المختصة بإصدار القرار التأديبي، أو بعض الإجراءات الملازمة له، وهو ما نوضحه من خلال النقاط التالية:

<sup>1</sup> - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة الجزائر، 2004، ص 115.



**1- بالنسبة للخطأ المهني من الدرجة الأولى:** بالرجوع لنص المادة 125 من المرسوم 59/85 يتضح أنّ المشرع الجزائري قد أطلق العنان للسلطة الرئاسية في توجيه العقوبة من الدرجة الأولى وذلك بنص:

"تقر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات من الدرجة الأولى بمقرر بين الأسباب دون استشارة لجنة الموظفين مقدما".

نلاحظ أنّ المشرع لم يلزم السلطة المخولة بالتأديب استشارة أي هيئة ولا التقيد برأي أي جهة معينة ومرد ذلك برأينا قلة أهمية هذا النوع من العقوبات التي لا يمكن أن تتجاوز في أقصى دلالتها، لإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام".

**2- بالنسبة للخطأ المدني من الدرجة الثانية:** لقد نص المشرع الجزائري بالمادة 126 من مرسوم 59/85 على أنّ:

"تقدر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب...".

وهو ما يعني ترك سلطة العقاب للسلطة الرئاسية، التي تملك صلاحية التعيين وحدها دون أخذ رأي أي جهة أخرى، شأنها في ذلك شأن عقوبات الدرجة الأولى وذلك بالرغم من خطورة العقوبات المقدره لمرتكبي أخطاء الدرجة الثانية، والتي قد تمتد إلى الشطب من جدول الترقية وهو ما يمكن اعتباره إجحافا آخر في حق الموظف وتوسيعا لصلاحيات الإدارة.

**3- بالنسبة للخطأ المهني من الدرجة الثالثة:** بالنظر لخطورة هذه العقوبات وما تلحقه من أضرار بالمشوار المهني للموظف، كونها قد تصل لغاية فصله من منصب عمله، فقد خول المشرع سلطة إصدارها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي عليها وحدها المختصة بإبداء الرأي الموافق على العقوبة المقترحة من السلطة الرئاسية.

وبالنظر لأهمية هامة اللجنة في تسيير المشوار المهني للموظف لا بأس من التطرق إليها في عجلة من حيث تشكيلها، ودورها في المجال التأديبي إلى اللجنة المتساوية الأعضاء منصوصا عليها بموجب المادة 12 من مرسوم 59/89 وهي تشكل على مستوى الإدارة المركزية، الولايات، الجماعات المحلية، والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري وهي تتألف من عدد متساو من ممثلي الهيئات المعنية

الذين يعينون بموجب قرار من السلطة التي تملك حق التعيين من بين المتصرفين الإداريين بعد استطلاع رأي المديرية العامة للموظف العمومي، وهي تختص فضلا عن اختصاصاتها الأخرى بالنظر في القضايا التأديبية المعروضة عليها، والمتعلقة بالموظفين المرتكبين لمخالفات الدرجة الثالثة، فهي طبقا للمادة 13 من المرسوم 59/85 تخص بالعقوبات التأديبية لاسيما التسريح بنوعيه، التنزيل والنقل الإجباري.

**4-** بالنسبة للخطأ المهني من الدرجة الرابعة: فهذا الخطأ المهني مستحدث بموجب الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وذلك طبقا للمادة 173 من نفس الأمر، ويتقاضى المعني خلال فترة التوقيف نصف راتبه وكذا مجمل المنح العائلية.

وإذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة، أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تجتمع للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الأجل المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه<sup>1</sup>.

#### البند الثالث: مرحلة اتخاذ القرار التأديبي.

هي المرحلة الأخيرة عن سلسلة الإجراءات التأديبية وأكثرها أهمية بالنظر للآثار التي تنجر عنها وما لذلك من انعكاس على المشوار المهني للموظف<sup>2</sup>، لكن المشرع لم يضع ضوابط لوضع حد لهيأة الإدارة على الموظف، وذلك بتنصيبها كجهة اهتمام، لاسيما إذا تعلق الأمر بعقوبة الدرجتين، الأولى والثانية وهي الهيمنة التي تزول نوعا ما إذا ما اقترف الموظف خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة وهو ما سنحاول توضيحه في نقطتين:

<sup>1</sup> كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 119.

<sup>2</sup> قسم المشرع المصري العقوبات التأديبية إلى طائفتين، الأولى تتمثل في الجزاءات التي يمكن تطبيقها على الموظف و تتمثل في الإنذار، الخصم من الأجر لمدد لا تتجاوز ستين يوما في السنة، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين، الإحالة على المعاش، الفصل من الخدمة، والثانية تتمثل في الجزاءات التي يمكن تطبيقها على شاغلي الوظائف العليا و الإدارة التنفيذية تتمثل في التنبيه، اللوم، الإحالة على المعاش والفصل من الخدمة.

## أولاً- صدور القرار التأديبي بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية:

إنّ القاسم المشترك بين عقوبات الدرجة الأولى والثانية يكمن في إسناد المشرع لسلطة توقيع العقاب للإدارة وحدها دون استشارة أي جهة بنص المادتين 125، 126 من المرسوم 59/85.

فإذا كان لهذا الطرح ما يبرره إذا ما نظرنا لبساطة العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى وهي:

- التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ.
- فإنه يعبر عن تبرير اتخاذ المشرع نفس الموقف فيما يتعلق بالعقوبة التأديبية من الدرجة الثانية، والتي تتراوح طبقاً لنص المادة 163 من الأمر 06-03.
- التوقيف عن العمل، من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، والشطب من قائمة التأهيل.

وهي كما نلاحظ عقوبات على درجة من الخطورة كان من الأجدر إخضاعها لأكثر ضمانات لفائدة الموظف في مواجهة الإدارة، وليس الاكتفاء بمنح حق الطعن في مقرر العقوبة، أمام لجنة الموظفين خلال أجل شهرين من صدوره ما دامت الإدارة غير ملزمة بقرار اللجنة وهو ما يطرح التساؤل حول جدوى عرض القضية المتساوية الأعضاء بعد صدور القرار التأديبي

كما يشترط في القرار التأديبي أن يصدر مكتوباً، مشتملاً على بيان الأسباب التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار التأديبي ويشترط أن تكون مقبولة.

## ثانياً- صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة

تتمثل هذه الفئة من العقوبات وطبقاً لنص المادة 169 من الأمر رقم 06-03. التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، التنزيل وكذا التكفل الإجباري.

بالنظر إلى خطورة هذه العقوبات مقارنة بسابقتها فقد أخضع المشرع كليات صدورها لإجراءات معينة تتجلى في الرأي الموافق لمجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء، الذي ينعقد خلال شهرين من تاريخ إخطاره بالتقرير المقدم إليه من السلطة الرئاسية متضمناً العقوبة المقترحة، وبعد سماع الموظف المخطئ مع

<sup>1</sup> - المادة 02/126 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985.

<sup>2</sup> - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 138.

مراعاة الإجراءات التي تطرقنا إليها سابقاً، يتم صدور القرار التأديبي بناء على أغلبية الأصوات وفي حال تعادلها يرجع صوت الرئيس، وهو ملزم للإدارة عليها أن تتقيد به طبقاً لنص 177 من المرسوم 59/29، وإصدارها لقرارها معدل عن رأي اللجنة، يعرض قرارها للإلغاء وهو ما ذهب إليه المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، سابقاً..

ولكن حيث أنه كان من واجب الإدارة من خلال القرار الصادر 17/10/1972 أن تراعي مقتضيات الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي، وتشير في قرارها بأنه لا يكون نهائياً إلاّ ألفت عليه اللجنة المختصة التي سوف تكون وعلى هذا القرار المطعون في مشوب بالبطلان وجدير بالإلغاء.

وهو ما كرسته الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 05/01/1997<sup>2</sup> في الطعن المرفوع إليها فصلاً في النزاع القائم بين والي بسكرة و(ش.أ) إذ جاء بالقرار:

" إنه من المستقر عليه أن يتم النقل لصالح المرفق العام بشرط أن لا يشكل نفلاً تلقائياً ولما كان ثابتاً- في قضية الحال- أن الطاعن كان محل تنزيل في الرتبة تحت غطاء النقل لأنه كان متصرفاً إدارياً يتمتع بصنف 05/17 بينما صنف الأمين العام 02/17 وبمجرد رفضه، قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين، فإنّ قضاة الدرجة الأولى لما قضوا بإبطال قرار الوالي لخرقه 59/85 طبقوا القانون تطبيقاً صحيحاً".

### ثالثاً- صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة:

تتمثل هذه الفئة من العقوبات طبقاً لنص المادة 165 من الأمر رقم 03-06، في التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، والتسريح.

وعملاً بنص المادة 165 من الأمر السالف الذكر، فإنه تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين 45 يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها.

<sup>1</sup>- قرار الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، الصادر في 09/05/1975 ملف رقم 10681.

<sup>2</sup>- قرار الغرفة الإدارية، المحكمة العليا المؤرخ في، 05/01/1997، ملف رقم 115657 م.ق 1997، عدد 01 ص 101.

وحسب المادة 173 من الأمر السالف الذكر، فإنه في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً.

إذ اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تجتمع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خسر من رأته

وعملاً بالمادة 175 من نفس الأمر، فإنه يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

ولقد كرس ذلك ما جاء في المنشور رقم 139 الصادر بتاريخ 22 مارس 1983 الموجه من الوزارة الأولى إلى السيدات والسادة أعضاء الحكومة والذي ينص في موضوعه على ضرورة الالتزام بالتحفظ من قبل الموظفين.<sup>2</sup>

هذا الملتقى الذي توجت أشغاله بمجموعة توصيات، ومن ضمنها توصيات المجموعة رقم 02 المكلفة بموضوع أخلاقيات الوظيفة العمومي.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني : الضمانات المقررة للموظف العام أثناء الملاحقة التأديبية.

إن المشرع أعطى الإدارة والمستخدم حق تأديب الموظف وهو الحق المستمد من علاقة التبعية، وما تمنحه من سلطة إشراف وإدارة.

---

<sup>1</sup> - بoudine رشيد، ورقة بحثية حول أخلاقيات الوظيفة العمومي المجموعة مقدمة في إطار ملتقى الوظيفة العمومي يومي 29 و 30 ماي بالمكتبة الوطنية بالحامة الجزائر العاصمة، 2000.

<sup>2</sup> - المنشور رقم (139) الديوان و . أ . م . والمتضمن الالتزام بالتحفظ من قبل الموظفين الصادر بتاريخ 22 مارس 1983.

<sup>3</sup> - وثيقة بحثية مقدمة في إطار ملتقى الوظيفة العمومي يومي 29 و 30 ماي بالمكتبة الوطنية بالحامة الجزائر العاصمة، بعنوان أخلاقيات الوظيفة العمومي المجموعة.

وبالمقابل فإن هذا الحق ليس سلطة مطلقة من أي قيد إنما يستوجب تماشيه والقوانين المعمول بها فضلاً عن تدخل المشرع في تقييد هذه السلطة عبر كافة مراحل الإجراء التأديبي بل وحتى بعد صدور قرار التأديب.

### **البند الأول: الضمانات المقررة للموظف العام قبل صدور القرار التأديبي.**

يتمتع الموظف بضمانات طيلة مراحل الإجراء التأديبي من وقوع المخالفة وتكليف الخطأ لغاية صدور القرار التأديبي، وهي ضمانات بمثابة قيود لممارسة السلطة التأديبية من طرف المستخدم تحول دون تعسفه في المتابعة وتوقيع الجزاء<sup>1</sup> وهو ما نستعرضه في:

#### **أولاً- حق الدفاع:**

يعد حق الدفاع من الحقوق الأساسية المكفولة للموظف وأكبر ضمانات له إذ له وفي سبيل ذلك أن يسلك كافة السبل المشروعة سواء تولى ذلك بنفسه أو عهد به لمحام، والإخلال بهذا القرار يجعل القرار التأديبي الصادر مشوباً بالبطلان.

لهذا فقد جاء النص<sup>2</sup> على حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في الإجراءات التأديبية، فضلاً عن حقه في الاستعانة بمدافع يختاره، كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء أو لجنة الطعن بيانات خطية أو شفوية أو أن يطلب حضور شهود وذلك حتى يتسنى له الإحاطة التامة بالتهمة الموجهة إليه، ومن ثمة تحضير دفاعه وتقديم كل ما من شأنه إثبات براءته أو تخفيف مسؤوليته وله في سبيل ذلك أن يعهد بالدفاع عنه لأي شخص يختاره.

---

<sup>1</sup> تناولت المادة 56 من قانون الخدمة المدنية المصري ضمانات تأديب الموظف العام بنصها "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً. ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء...".

<sup>2</sup> المادة 129 من مرسوم 59/85 المذكور سابقاً.

## ثانيا- عدم توقيف الموظف إلا لمصلحة التحقيق:

إن التوقيف ما هو إلا إجراء وقائي تعتمد إليه الإدارة خدمة للمصلحة العامة، وبالنظر لخطورته<sup>1</sup> فقد أحاطه المشرع بجملة من الشروط والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

**الحالة الأولى:** اقتراح الموظف مخالفة جسيمة من الدرجة الثالثة أو الرابعة وتعارض بقائه في منصب عمله مع حسن سير عملية التحقيق الإداري.

ففي هذه الحالة لا يجب أن يستمر توقيف الموظف لمدة تزيد عن الشهرين إذ يتعين على الإدارة عرض القضية خلالهما على اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة لمجلس تأديبي تحت طائلة رجوعه لمنصب عمله مع حقه في استرجاع المرتبات التي اقتطعت منه، وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ: **1991/01/13** والذي جاء فيه<sup>2</sup>:

"حيث أن دفع مرتب الموظفة خرق آخر للقانون سيما وأن الإدارة لم تحترم نص المادة **130** من المرسوم رقم **59/85** المؤرخ في **1985/03/23** المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والذي يحدد أجل شهرين منذ توقيف العامل للبت في أمر التوقيف لأن توقيف العاملة هنا كان بمقرر رئيس القطاع الصحي باريس في: **1987/12/07** وبمقرر مدير الصحة بباتنة باء عادة إدراج العاملة إلى مركز القطاع الصحي التابع لأريس كان بتاريخ: **1989/02/01**<sup>3</sup>.

**الحالة الثانية:** ارتكاب الموظف جريمة تتعارض واحتفاظه بمنصب عمله، وذلك بوقوع الموظف تحت طائلة المتابعة الجزائية لارتكابه جنائية، أو جنحة، فإن التوقيف في هذه الحالة يكون لغاية صدور حكم نهائي عن الجهات القضائية المختصة، غير أنها ملزمة بأن تدفع له طيلة **6** أشهر مبلغا لا يتجاوز **3/4**.

<sup>1</sup> - المادة **130** من المرسوم **59/85** المذكور سابقا.

<sup>2</sup> - قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا المؤرخ في **1991/01/13** ملف رقم: **78275** مجلة قضائية لسنة **1992** عدد **04**، ص **153**.

<sup>3</sup> - منشور رقم **05** مؤرخ في **2004/04/12** صادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية موجه للسادة الولاة بشأن تطبيق المادتين **130**، **131**، المرسوم **59/85**.

### ثالثا- رأي اللجنة المتساوية الأعضاء:

هو ضمانة أخرى للموظف في مواجهة الإدارة وذلك حال ارتكابه خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة دون غيره من الأخطاء إذ أوجبت المادة 127 من المرسوم 59/85 على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تصدر قرارها بعد موافقة لجنة الموظفين التي تحتوي عددا متساوي من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة. إن استشارة اللجنة وجوبية ورأيها مقيد للإدارة إذ أنه من قبيل الاستشارة المطابقة، ومن ثمة فتقرير الإدارة للعقوبة مخالفة لرأي اللجنة يجعل قرارها معيبا بعدم المشروعية وهو ما يشوبه بالبطلان ويعرضه للإلغاء أمام القضاء المختص وهو ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ: 1997/01/05، والذي جاء فيه:

"من المستقر عليه أن النقل يتم لصالح المرفق العام بشرط ألا يشكل نقلا تلقائيا، ولما كان ثابتا -في قضية الحال- أن الطاعن كلن محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل لأنه كان متصرفا إداريا يتمتع بصنف 05/17، بينما صنف الأمين العام هو 02/17 وبجرد رفضه قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين فإن قضاة الدرجة الأولى لما قضاوا بإبطال قرار الوالي بخرقه الف 59/85 طبق القانون تطبيقاً سليماً".

غير أن ما يعاب على المشرع الجزائري قصره إلزامية رأي اللجنة بالنسبة للإدارة على العقوبات من الدرجة الثالثة دون عقوبات الدرجتين الأولى والثانية طبقا لنصي المادتين 125، 126 من المرسوم 59/85، أين فسح المجال للسلطة الإدارية لتوقيع الجزاء الذي تراه ملائما، دون أخذ رأي اللجنة وهو ما يخل بمبدأ الحياد بشكل تام.

### رابعا- تسبب القرار الإداري:

إن القرار الإداري الصادر بالعقوبة التأديبية يجب أن يشتمل فضلا عن شكلياته وقائع الدعاوي التهمة الموجهة للموظف وأوجه دفاعه، وكذا بيان الأسباب التي اعتمدها الإدارة للوصول إلى العقوبة التي قررت لها.

فالقرار التأديبي ولكي يصدر صحيحا منتجا لكافة آثاره يجب أن يحتوي سند مادي أو قانوني يبرر وجوده وقيامه وإلا اعتبر باطلاً، وهذا المنطلق أوجب المشرع الجزائري على السلطة المكلفة بالتأديب



أن تصدر قراراتها التأديبية مبنية للأسباب وذلك بنص المادتين 125، 126 من المرسوم 59/85، وهي متعلقة بعقوبات الدرجة الأولى والثانية.

في حين نصّت المادة 127 من نفس المرسوم على أن تصدر السلطة التي لها صلاحية التعيين قرارها بعد موافقة لجنة الموظفين دون النص على ضرورة تسبب قراراتها وذلك راجع لكون الإدارة وفي هذه الحالة تصدر قرارها مطابقاً لرأي اللجنة، ومن ثمة فهي لا تحتاج لتسبب بخلاف الحالة الأولى التي تلزم فيها الإدارة بتسبب قرارها لانفرادها بسلطة اتخاذ القرار، وهو قيد آخر كونه الضامن الوحيد لعدم انحراف الإدارة بوقائع القضية والاعتماد على أسباب واهية لتوقيع العقوبة التأديبية، فالتسبب وجوبي يتعين على الإدارة مراعاته عند إصدار قراراتها التأديبية وإغفاله من طرفها يجعل قراراتها مشوبة بالبطلان<sup>1</sup>.

#### البند الثاني: الضمانات المقررة للموظف العام بعد صدور القرار التأديبي.

علاوة على القرارات المقررة للموظف خلال أطوار الإجراءات التأديبية، فقد خصه المشرع الجزائري بجملة من الضمانات الأخرى، حتى بعد صدور القرار، والتي تتجلى في طرق الطعن التي خوله إياها، سواء أمام الجهة مصدرة القرار أو أمام جهات أخرى، وهو ما سنوضحه في الآتي:

#### أولاً- التظلم الإداري:

هو<sup>2</sup> مكنة قانونية خولها المشرع للموظف قبل اللجوء للقضاء لحماية حقه ومصالحه، ويفسح المجال للإدارة كي تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات، وهو أنواع:

**1- التظلم الولائي: « Recours Gracieux »** وذلك بأن يتقدم صاحب المصلحة إلى من صدر منه التصرف المخالف للقانون برأيه سواء كان فرداً أم هيئة يلتمس منه إعادة النظر في تصرفه، إما بسحبه، إلغائه أو تعديله بعد تبصيره بوجه الخطأ الذي ارتكبه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا والمؤرخ في 1997/01/05 ملف رقم 115657 مجلة قضائية سنة 1997 عدد 01، ص101.

<sup>2</sup>- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، طبعة 1996، ص 541.

<sup>3</sup>- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي، ديوان المطبوعات الجامعية، ص132.

غير أن هذا لا يعني أن السلطة الإدارية ملزمة بالتعديل، بل وحتى إجابة الطالب بالرفض أو القبول إنما تبقى لها السلطة التقديرية، التي تستطيع بموجبها أن تعدل القرار جزئياً أم كلياً، فضلاً عن حقها في عدم إجابة الموظف كلياً، وهو ما يعد رفضاً ضمناً لتظلمه<sup>1</sup>.

**2- التظلم الرئاسي recours hiérarchique:** يتم فيه التظلم إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار، فيتولى الرئيس بما له من سلطة تقديرية سحب القرار، إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون.

فالتظلم الرئاسي يجب أن يرفع مباشرة أمام السلطة التي تعلق تلك السلطة مصدرة القرار التأديبي محل النزاع وذلك من منطلق احترام السلم الإداري.

ومن ثمة فالقرار الوزاري لا يجوز الطعن فيه أمام رئيس الجمهورية إلا إذا كان ليس موظف معيناً بموجب مرسوم وعليه فإنه يتظلم منه ولائياً حسب رأي الأستاذ سبيح ميسوم.

**3- التظلم أمام لجنة خاصة:** بالنظر لعدم فعالية التظلم الولائي والرئاسي فقد عمد المشرع الجزائري للنص على إنشاء لجنة للطعن على مستوى كل وزارة ويرأسها الوزير أو ممثله، كما توجد على مستوى كل ولاية ويرأسها الوالي أو ممثله، كما يمكن إنشاؤها مع مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أين يتم تشكيلها بموجب مرسوم. وتختص اللجنة بالنظر في القرارات المتضمنة عقوبات من الدرجة الثالثة، فضلاً عن دورها فيما يخص الإحالة على التقاعد التلقائي، ويجب أن يقدم التظلم إلى اللجان في مهلة لا تتعدى 15 يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار التأديبي، ويمكن لها أن تأمر بتوقيف سريان الجزاء التأديبي إلى حين البت في التظلم المرفوع إليها كما تملك اللجنة حق تأكيد العقوبة التأديبية، تعديلها أو سحبها.

**4- التظلم القضائي:** يعد ضماناً أخرى للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في تأديبه، وذلك بممارسة حقه في الالتجاء لمرفق القضاء، عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء، وفقاً للأوضاع المقررة بالمادة 830 ق إ م إ<sup>2</sup>، والمادة 11 من القانون العضوي 98-01<sup>1</sup>، وذلك برفعها أمام مجلس الدولة إذا ما

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات التأديبية، دار الفكر العربي، طبعة 1991، ص 19.

<sup>2</sup> - قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

تعلق الأمر بقرارات صادرة عن الهيئات المركزية، وأمام المحاكم الإدارية الجهوية إذا ما تعلق الأمر بقرارات صادرة عن الولاية، وأمام المحاكم الإدارية إذا ما تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن باقي الهيئات والمؤسسات الإدارية. كون دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية عينية، وذلك لكونها ترمي في نهاية المطاف لحماية القواعد القانونية بمعناها الواسعة العامة والمجردة، أو بالأحرى حماية المشروعية. ويشترط لقبولها جملة من الشروط:

### ثانياً- شروط الشكلية للقرار التأديبي: ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- أن تنصب على قرار إداري له مواصفات القرار الإداري، وهو ما كرسته المحكمة العليا في العديد من قراراتها، لاسيما ذلك الصادر بتاريخ 1993/01/03<sup>2</sup>، أين قررت عدم قبول دعوى الإلغاء شكلاً، كونها انصبت على الطعن في قرار اللجنة التأديبية، وقد جاء في حيثيات القرار: "حيث أنه من المستقر عليه فقها وقضاء أن تعتبر اللجان التأديبية مجرد هيئة استشارية فإن الآراء الصادرة منها لا تدخل ضمن تعريف القرار الإداري، وأن المقرر الذي يتخذ لاحقاً بناء لهذا الرأي هو وحده الذي يكون محلاً للطعن بالبطلان.

ومن ثمة فإن الطعن تقدم به الطاعن والذي يرمي إلى إبطال رأي اللجنة التأديبية جاء مخالفاً للقانون. ومتى كان الأمر كذلك يستوجب عدم قبول الطعن شكلاً".

2- استيفاء شرط التظلم الإداري المسبق إذ نص قانون الإجراءات المدنية على: "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه".

3- استيفاء شرط المدة أو ميعاد رفع الدعوى : فقد خص المشرع الجزائري دعوى الإلغاء بمواعيد خاصة يختلف تبعاً للجهة المرفوعة أمامها الدعوى:

---

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 01- 98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه المعدل و المتمم.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص11.

أ- بالنسبة لمجلس الدولة: فدعوى إلغاء القرار التأديبي يجب أن ترفع خلال شهرين<sup>1</sup> تسري من:

• تاريخ تبليغ الموظف بالرفض الكلي أو الجزئي لتظلمه، طبقا لنص المادة 278 قانون الإجراءات المدنية.

• سكوت الإدارة عن الرد على تظلمه طيلة ثلاثة أشهر، طبقا للمادة 279 قانون الإجراءات المدنية.

ب- بالنسبة للغرف الإدارية لدى المجالس والغرف الجهوية - المحاكم الإدارية والجهوية التي لم تنصب بعد<sup>2</sup>: بعد إلغاء المشرع الجزائي للتظلم الإداري المسبق لقبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن الهيئات المنصوص عليها بالمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، وتعويضها بإجراء محاولة الصلح القضائي<sup>3</sup> حدد ميعاد قبول دعوى الإلغاء بأربعة أشهر الموالية لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره طبقا للمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية وبما أن القرارات التأديبية هي قرارات إدارية فردية، فإن هذا الميعاد لا يسري إلا من تاريخ العلم بالقرار عن طريق تبليغه، في حين أن النشر يخص القرارات الإدارية التنظيمية.

### ثالثا- الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء:

بعد استيفاء الطعن القضائي لشروطه الشكلية، ينصرف القاضي لفحص موضوع الدعوى والبحث عن مدى توافر الشروط الموضوعية للإلغاء، وذلك باشتغال القرار التأديبي عيبا من العيوب الخمسة المتعارف عليها في القانون الإداري والتي نستعرضها بإيجاز فيما يلي:

**1- عيب الشكل:** إذ يناط القرار الإداري بجملة من الشكليات التي تعد بمثابة ضمان للموظف، وهو ما جعل مجلس الدولة الفرنسي لا يفرق بين الشروط الشكلية الجوهرية والشروط الشكلية الثانوية، جاعلا كلاهما على قدر واحد من الأهمية.

<sup>1</sup> المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية، التي نصت على عدم قبول الطعون بالبطلان المروعة أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، مجلس الدولة حاليا، ما لم تكن مسبقة بالطعن الإداري التدريجي.

<sup>2</sup> المادة 280 من قانون الإجراءات المدنية.

<sup>3</sup> القانون رقم 02/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

2- **عيب عدم الاختصاص:** أي عدم القدرة على إصدار قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة، وهو عموماً نوعان: عيب اختصاص بسيط، وعيب اختصاص جسيم.

3- **عيب المحل (مخالفة القانون):** يقصد به خروج القرار التأديبي عن أحكام وقواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله أما لو عمدت السلطة الإدارية لمعاقبة الموظف بعقوبتين لم يبح المشرع لها الجمع بينهما<sup>1</sup>.

4- **عيب الانحراف في استعمال السلطة:** ذلك إذا ما كانت السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي، غير أنها أصدرته مستهدفة غرضاً أو أغراض غير تلك التي منحت لأجلها سلطة إصدار القرار، كتصفية حسابات قديمة مع الموظف<sup>2</sup>، ومن ثمة فهذا العيب الموجود من الصعب إثباته، غير أن مجلس الدولة الفرنسي شرع في إرساء قواعد اكتشاف هذا العيب والذي يمكن أن يتم من خلال الظروف والملابسات التي صدر في ظلها القرار التأديبي<sup>3</sup>.

5- **عيب السبب:** يقصد به انعدام الوقائع المادية أو القانونية، بأن تدعي السلطة الإدارية المختصة ظروفاً وحالات ووقائع مادية خاصة مصدر قرارها بناءً عليها. كما يمكن أن يقوم عيب السبب من الناحية القانونية، كأن تدعي وجود شروط وأسباب قانونية تقتضي إصدار القرار، ليتضح بعد ذلك إنعدام هذه الشروط<sup>4</sup>.

ومن ثمة يمكن القول أن دعوى الإلغاء تعد ضماناً هامة وحقيقية للموظفين لحماية حقوقهم في مواجهة تعسف الإدارة، كونها دعوى قضائية تخضع في تحريكها، وتطبيقاتها للشروط والإجراءات المنصوص عليها قانوناً وقضاء أمام الجهات القضائية، التي تقدر مدى مشروعية القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة التي تكون طرفاً في الدعوى وعلى قدم المساواة مع الموظف، بخلاف التظلم الإداري الذي تبقى فيه الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 178..

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 162.

<sup>3</sup> - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 168.

<sup>4</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 165.

وفي الأخير نتوصل إلى خاتمة هذا الموضوع والذي يمثل موضوعا هاما بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء وتتجلى فيه ماهية الخطأ التأديبي والذي يختلف عن الخطأ المدني والجنائي وبالنتيجة يولد المسؤولية التأديبية وأهمية تفرقتها عن المسؤولية الجنائية والمدنية واختلاف العقوبة المقررة لكل مسؤولية وخاصة المسؤولية التأديبية التي تتميز بعقوبة خاصة تقوم بتسليطها الإدارة وهذا تحت رقابة القضاء المتمثل في الغرفة الإدارية لدى مجلس القضاء ومجلس الدولة كجهة استئناف إضافة إلى هذا يتجلى كذلك سيطرة الإدارة على عملية التحقيق في الأخطاء المهنية المنسوبة للموظف واتخاذ القرار بشأن هذه الاختلالات مما يبين الاختلاف عن الأخطاء المدنية والجنائية والتي يختص القضاء وحده في اتخاذ العقوبة الملازمة وهذا عن طريق إصداره للأحكام والتي تشمل الحكم بالمسؤولية الشخصية والتعويض عن جملة الأضرار المتولدة عن ذلك وتدخل الدولة فيما يخص تحملها عبئ التعويض في بعض الحالات المقررة قانونا ويتجلى كذلك من خلال هذا الموضوع أهمية الإجراءات التأديبية والمراحل الإجرائية التأديبية والتي تمثل ضمانا هامة للموظف العام في عملية التأديب بدءا من مرحلة التحقيق إلى غاية مرحلة إصدار القرار التأديبي وتوقيعه ولا ننس أن نشير إلى قانون الصادر مؤخرا في سنة 2006 وهو قانون الفساد والذي يعني الموظف بصفة خاصة وذلك عن طريق تعريفه له في المادة 2/فقرة ب منه والذي يشمل هذا التعريف كل الموظفين العاملين في الإدارات والمؤسسات العمومية لكن لا بد الإشارة إلى نقطة هامة وهي كون الموظف يرتكب في بعض الحالات أخطاء تأديبية مهنية لا ترقى إلى درجة الخطأ الجنائي أين يكون مسؤول مسؤولية تأديبية محضة فقط.

لهذا يجب على القضاة المختصين في هذا المجال التمعن والتمحيص في تكييف الخطأ الجنائي للموظف قبل التطرق إلى إصدار أحكام بناء على قانون الفساد كذلك ومهما يكن الأمر فان الموظف له حماية قانونية في هذا المجال والمتمثلة في تكريس المشرع لجملة من الضمانات القانونية للموظف العام قبل التطرق إلى اتخاذ أحكام قضائية في حقه أو إجراءات تأديبية وتتجلى في الضمانات المقررة له قبل صدور القرار التأديبي وكذا الضمانات الأخرى المقررة له بعد صدور القرار التأديبي ويشكل في هذه الحالة احترامها الحصول على محاكمات تأديبية شرعية وقانونية بعيدة عن الإجحاف لحقوق الموظفين العموميين، وأحسن المشرع الجزائري ما فعل في تعديله للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 03/06، ولا بد من تعديلات أخرى حديثة في هذا المجال.

## المطلب الثاني: العقوبات التأديبية كأداة لحماية الوظيفة العامة.

العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبي حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن هو العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي مزاياه التنظيمية ولما كان النظام التأديبي يقترب في بعض النواحي من النظام الجنائي، فإن مبدأ شرعية العقوبات قد وجد له تطبيقات في المجال التأديبي كذلك، فالعقوبات التأديبية نص عليها المشرع وعددها على سبيل الحصر، لا على سبيل المثال على عكس الخطأ التأديبي والذي أورده المشرع على سبيل المثال لا الحصر مثل ما سبق وأن رأينا. وتجدر الإشارة إلى أن اختيار العقوبة التأديبية المناسبة متروك أمرها إلى تقدير السلطة الإدارية المباشرة للسلطة التأديبية.<sup>1</sup>

يعتبر قانون الوظيفة العمومية من القوانين الحمائية التي بموجبها تضبط العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة أو المؤسسة ذات الصبغة الإدارية، والصبغة الحمائية لهذا القانون لا تعني سكوت الإدارة في حالة اقتراف الموظف لخطأ مهني أو وظيفي أو جزائي، ويختلف التعاطي القانوني مع كل وضعية، بحيث إذا ارتكب الموظف مهما كان المنصب الذي يشغله خطأ ذا طابع جزائي يوقف فوراً عن ممارسة مهامه مع إمكانية استفادته من الإبقاء على جزء من راتبه وتقاضي المنح العائلية، إلى الغاية البت النهائي في الملاحقة الجزائية المحركة ضده.

طبيعة الأخطاء الجزائية التي تجيز هكذا إجراءات والغاية من الإبقاء على جزء من المرتب وبقاء الاستفادة من المنح العائلية من المسائل التي استحدثها القانون الجديد للوظيفة العمومية، ما الغاية من التفات المشرع لهذا الجانب والعوائق القانونية والعملية التي تحول دون التزام الإدارة بتطبيق نص المادة 174 تطبيقاً كاملاً

## الفرع الأول: الأساس القانوني للعقوبة التأديبية.

إن العقوبة التأديبية من أهم وأخطر عناصر التأديب الوظيفي بما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف وعلاقته الإدارية والمالية بالدولة، والعقوبة التأديبية محددة على سبيل الحصر خلافاً

<sup>1</sup>- عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 10.

للخطأ التأديبي<sup>1</sup>، وعليه فهي تتشابه مع العقوبة الجنائية في هذه الصفة وتخضع بالتالي لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بنص) فضلاً عن تأثرها ببعض المبادئ والأفكار التي تحكم العقوبة الجنائية، وعلى الرغم من ذلك فالعقوبة التأديبية لها مفهومها الخاص وأساسها الذي يميزها عن غيرها من العقوبات<sup>2</sup>، وأخيراً تخضع العقوبة التأديبية لمبادئ عامة أساسية تكفل عدالتها وتحقق غاياتها.

### البند الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

ترتبط العقوبة التأديبية ارتباطاً مباشراً بوجود علاقة وظيفية بين الموظف والمرفق العام ولهذا تضع هذه الحقيقة أول نقاط تحديد مفهوم وجوهر العقوبة التأديبية ومدى توافقها أو اختلافها عن العقوبة الجنائية، والمتأمل في التشريع المقارن سيلاحظ بأنه لم يورد تعريفاً للعقوبة التأديبية، وهذا ليس عيباً أو نقصاً في التشريع فالتعاريف ليست من مهام المشرع بل من مهام الفقه كما قد يتولاها أحياناً القضاء، والمشرع الجزائري شأنه شأن المشرع الفرنسي والمصري لم يعرف العقوبة التأديبية ولكنه حددها بدءاً بأخفها منتهياً بأشدّها، تاركاً الحرية للسلطة التأديبية في توقيع أي من العقوبات التي تراها مناسبة للخطأ التأديبي المرتكب من طرف الموظف العام.

#### أولاً- تعريف العقوبة التأديبية:

يمكن تعريف العقوبة التأديبية، بصفة عامة: "بأنها جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي، أي في حياته ومقدراته الوظيفية"، وظاهر من هذا التعريف، أن الأصل في العقوبة التأديبية أنها لا تمس سوى الحقوق والمزايا، ولكن العقوبة التأديبية لا تمس شخص الموظف ولا ملكه الشخصي.

والمشرع الجزائري قد نص على الأحكام والنصوص القانونية المتعلقة بالعقوبات التأديبية في نص المادة 163 من الباب السابع "النظام التأديبي في فصله الأول والثاني من الأمر رقم ( 03/06 ) المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، ثم في نصوص المواد ( 124، 125، 126، 127، 128، 130، 131 ) في الباب السابع "العقوبات التأديبية" من

1- تناول المشرع المصري أحكام السلوك الوظيفي و التأديب في الباب السابع، المواد من 54 الى 67 من قانون الخدمة المدنية لسنة 2015.

2- مفيدة قيقاية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، 2008/2009، ص 65.



المرسوم رقم (59/85) المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

### ثانيا- خصائص العقوبة التأديبية:

أهم خاصية للعقوبة التأديبية هي مرونتها، وهذه الخاصية تمكن سلطة التأديب من التصدي للأفعال التي تحل بواجبات الوظيفة ومقتضياتها وتوقيع الجزاء العادل والمناسب الذي ينسجم مع أوضاع المرفق وبالطبع فإن هذه المرونة مقيدة بقواعد وإجراءات معينة وتخضع لرقابة القضاء، والخاصية الأخرى اتسامها بالطائفية، بمعنى أنها لا تفرض إلا على فئة معينة من أفراد المجتمع لها نظامها وأهدافها الخاصة بها.

وأخيرا تتسم العقوبة التأديبية بأنها تمس مزايا الوظيفة المادية والمعنوية، بمعنى أنها تقتصر فقط على المساس بحقوق الوظيفة ومزاياها، ولا تمس الموظف في حياته أو ممتلكاته.

### ثالثا- أهداف العقوبة التأديبية:

إن الهدف الإيجابي للتأديب يكمن بصفة عامة في الأساس الذي يرتكز عليه، وهو مساعدة الموظف وتشجيعه على تبني القيم الأخلاقية والارتقاء بمستوى مهارته إلى المستوى المطلوب من خلال إتباع تعليمات وأوامر الإدارة في إخلاص وروح عالية، أما هدف العقوبة التأديبية يكمن أساسا في كفالة انتظام سير المرفق العام والتقويم والإصلاح والردع، فولاية سلطات التأديب إنما شرعت لأحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ القوانين وأداء واجبات وظائفهم على نحو يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر من هؤلاء الموظفين بجرمه، تأكيدا لاحترام القانون واستهدافا لإصلاح الجهاز الإداري وتأمينيا لانتظام المرافق العامة وحسن سيرها.

فالعقوبة التأديبية الهدف منها هو تقويم الموظف المخالف وزجره ليكون عبرة لغيره كي يلتزم كل موظف بواجبات الوظيفة ومقتضياتها بما يحق المصلحة العامة وصالح المرفق، ولهذا فقد قضى

بأن مشروعية العقاب إنما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره، وأن الغاية منه هي الحرص على حسن سير الوظيفة بانتظام واطراد.<sup>1</sup>

والخلاصة أن العقوبة التأديبية كإجراء عقابي، مفهومًا خاصًا ساهمت في بلورته طبيعة المجتمع الوظيفي وظروفه الخاصة به، فالعقوبة التأديبية محصورة في إطار النظام العام للمرافق وهي في حقيقتها وسيلة في يد السلطة لحماية النظام الداخلي للمرفق وحماية المصلحة العامة وكفالة ما تتطلبه من هيبة وتوقير واحترام.

### البند الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية.

نتيجة لكون المشرع الجزائري قد أخذ بفكرة العلاقة التنظيمية اللائحية، فإن السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام تستند على مركزه باعتباره مركزًا تنظيميًا لائحيًا يفرض عليه التزامات عديدة، وأن السلطة التأديبية باعتبارها فرعًا من السلطة الرئاسية فإنه لا يمكنها أن تفرض فاعليتها إلا عن طريق العقاب.

ويبرز الفرق والاختلاف ما بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية من جهة والقرار التأديبي والحكم القضائي من جهة ثانية والإجراء التأديبي والإجراء الإداري من جهة ثالثة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية

تتحكم العقوبة التأديبية جزاءً باقتراح أخطاء تأديبية، وهي محددة على سبيل الحصر حيث لا يمكن للإدارة تجاوزها أو توقيع عقوبة من مبدأ لا عقوبة بنص على عكس الأخطاء التأديبية التي لا يمكن حصرها.

ويخضع تحديد الجزاء التأديبي لتقدير السلطة التأديبية بحسب درجة جسامته، وقبل التطرق إلى نظام العقوبات التأديبية يجدر بنا أولاً الإشارة إلى أهم المبادئ التي تقوم عليها والمتمثلة في مبدأ الشرعية العقوبة، عدم رجوعيتها وكذا المساواة فيها.

<sup>1</sup>- عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 11.

<sup>2</sup>- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 83.

## البند الأول: العقوبات الأصلية والعقوبات التبعية.

أولاً: العقوبات الأصلية: إن القانون يميز بين نوعين من العقوبات وهي العقوبات الأصلية والعقوبات

التبعية، فأما الأصلية فهي العقوبات التي يقرها القانون للجرائم بصفة عامة وهي أساسية ولا توقع على المتهم إلا بالنص عليها صراحة في الحكم، ويمكن أن يقتصر عليها إجراء المفروض في القانون لتحقيق الأهداف المتوخاة من العقاب ومن ثم لا يمكن أن يصدر حكماً بإدانة متهم دون النص فيه على عقوبة أصلية. والعقوبات الأصلية في المواد الجنائية محددة حصراً من طرف المشرع وذلك في المادة 5 من قانون العقوبات، وهي: الإعدام، المؤبد، السجن المؤقت، الحبس، والغرام<sup>1</sup>، إضافة إليها بعض التشريعات عقوبات أخرى، كالمشرع المصري مثلاً يضيف الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة

وفي المجال التأديبية نجد أن العقوبات أيضاً تنقسم إلى أصلية وتبعية، وقد تناول المشرع هذه العقوبات بالنسبة للموظفين العموميين في المادة 55 من الأمر 133/66، ثم في المرسوم 59/85 بالمادة 124 منه، وفي المادة 163 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة<sup>3</sup>. وستتناول هذه المواد بالدراسة في الفرع الموالي.

ونجد التشريعات المقارنة في معظمها نصت على هذه العقوبات سواء المشرع الفرنسي أو الدول العربية، ومثال ذلك القانون المصري الذي تطرق لها في المادة 80 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، كما نص عليها في م 82 قانون العاملين في القطاع العام أما العاملين المستثنون من الوظيف العمومي سواء العاملين في القطاع الخاص<sup>4</sup> أو المستثنون بموجب المادة 2/2 فإن هذه العقوبات ينص عليها في القوانين الأساسية لكل قطاع، مثلاً الموظفون العسكريون والشبه عسكريون فإنهم محكومون تأديبياً بقانون نظام الخدمة في الجيش الذي ينص في المواد من 69 إلى 77 منه على هذه العقوبات، وأيضاً بالنسبة للقضاة الخاضعين إلى القانون الأساسي للقضاء. ونخضع له إجراءات تأديبهم فينص على العقوبات في المادة 68 تحت عنوان " انضباط القضاة.

<sup>1</sup> -المادة 05 من قانون العقوبات الجزائري.

<sup>2</sup> -عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 112.

<sup>3</sup> -المادة 163 من الأمر 03/06.

<sup>4</sup> - المادة 02 الفقرة 02 من الأمر نفسه.

والعقوبات التأديبية الأصلية هي كالعقوبات الجنائية يلزم لتسليطها النص عليها في القانون صراحة، ويجب أيضا أن تذكر في القرار أو الحكم الصادر بها وإلا كان هذا القرار مجهول لعدم تحديد العقوبة.

### ثانيا- العقوبات التبعية.

سمي هذا النوع من العقوبات بالتبعية لأنها تقع تابعة أو مرادفة للعقوبة الأصلية وهي تقع تلقائيا وبقوة القانون دون حاجة إلى ذكرها في الحكم أو القرار الصادر بالعقوبة الأصلية، وهذا الكلام يصدق على العقوبات التأديبية أو الجزائية.

ولقد نص المشرع الجزائري على العقوبات التبعية في المادة 6 من قانون العقوبات تحت عنوان العقوبات التبعية وجعلها خاصة فقط بالجنايات، وهي تتمثل في الحجر القانوني والحرمان من الحقوق المدنية والسياسية<sup>1</sup>

ومن أمثلة العقوبات التأديبية التبعية، حظر الترقية خلال مدة معينة، من تاريخ توقيع العقوبة الأصلية أو توقيف العامل في حالة ارتكابه خطأ جسيم من الدرجة الرابعة، وأيضا منع الموظف المعزول من الوظيفة بسبب تأديبي، من إعادة إدماجه في الوظيفة العامة حسب نص المادة 186 من الأمر 03/06.

وقد نص المشرع المصري صراحة في هذا المجال في المواد 85، 89 من نظام العاملين في القطاع العام على حظر الترقية، وأيضا مع إدماج العامل لمدة 4 سنوات بعد فصله من الخدمة . ويذهب جانب من الفقه إلى القول بأن العقوبة التأديبية التبعية قد تكون تابعة لعقوبة جنائية أصلية كأنهاء الخدمة إذا حكم على العامل بعقوبة جنائية، غير أن الرأي الراجح في هذه المسألة أن إنهاء الخدمة في هذه الحالة هي عقوبة جنائية تبعية حتى وإن ورد النص عليها في قانون غير قانون العقوبات.

<sup>1</sup> - المادة 06 من قانون العقوبات الجزائري.

## البند الثاني: العقوبات الصريحة والعقوبات المقنعة:

1- **العقوبات التأديبية الصريحة:** يقصد بها تلك العقوبات التي نص عليها المشرع صراحة. سواء كانت أصلية أو تبعية، وقد سبق أن أشرنا إلى هاذين النوعين من قبل حيث تناولهم المشرع الجزائي في نصوص المواد 5، 6 من قانون العقوبات سالفه الذكر.

2- **العقوبات التأديبية المقنعة:** على عكس العقوبات التأديبية الصريحة، نجد هذا النوع من العقوبات، فهي التي لم ينص عليها القانون قط وإنما هي ابتكار أو تلاعب من طرف الإدارة لمعاقبة العامل تأديبياً دون اعتماد الطريق القانوني لذلك باعتبار أن إجراءات التأديب معقدة وتستغرق وقتاً، فتعتمد طريقاً يحقق لها نفس الغرض أي التخلص من العامل بأقل التكاليف وهذا هو المعنى المقصود من إصلاح العقوبة المقنعة. فهي إجراء تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه له اتهاماً معيناً. ومثال ذلك نذب العامل أو نقله من وظيفة إلى أخرى أو إلى مكان آخر دون ابتغاء المصلحة العامة ولغير الأسباب التي شرع من أجلها النذب أو النقل وإنما بقصد الإساءة إلى العامل وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا "مصر" بقولها " لا يلزم لكي يعتبر لقرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة وإلا لكان جزاءاً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن يتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها، إن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف لكن بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق الغرض المستنتج والمقرر أن هذا الإجراء أو العقاب المقنع يقع باطلاً حتى ولو كان في أعقاب تحقيق، مادام قد استهدف به مصدره إنباء وعقاب الموظف وذلك لأنه ليس من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون ولأنه يعد بذلك خرقاً للإجراءات والضمانات التأديبية المقررة للحفاظ على حقوق الموظف في الدفاع.

## الفرع الثالث: العلاقة بين العقوبة الجزائية والتأديبية.

قد يرتكب الموظف العام ذنباً إدارياً، وحينئذ قد يخضع لإجراءات التحقيق التأديبي، وتفرض عليه السلطة المختصة الجزاء التأديبي المناسب في حال إدانته، إلا أن هذا الذنب الإداري، أو المخالفة السلوكية قد تشكل أيضاً مخالفة جزائية ينص عليها قانون العقوبات، وفي هذه الحالة تظهر إشكالية العلاقة بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية.

من المقرر تشريعاً وفقها وقضاء استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية، ويبدو هذا الاستقلال واضحاً في اختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل منهما، وهذا الاستقلال مؤكد في كتابات فقهاء القانون الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو الأردن، كما تؤكد أحكام القضاء الإداري والتأديبي المقارن، ويؤكد نظام الوظيفة العامة أن هدف الدعوى التأديبية هو إصلاح الموظف وردعه، إذ، يجب عليه أن يعمل على احترام واجباته الوظيفية وان يكون مخلصاً في عمله في أن الهدف الرئيسي من إيقاع العقوبة الجزائية على مرتكب الجريمة الجزائية هو حماية المجتمع وأمنه واستقراره. إن القاضي يستوجب عليه تحديد نوع الخطأ الذي ارتكبه الموظف العمومي أثناء قيامه بوظيفته أو بسببها أو بمناسبةها، إذ بتحديد نوع الخطأ يتحدد لنا الاختصاص وتترتب بموجبه المسؤولية.

والقانون التأديبي هو فرع من فروع القانون العام موضوعه معاقبة الأفعال التي تنسب إلى الموظف ويكون من شأنها الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة وبالتالي التأثير على حسن سير العمل وانتظامه.<sup>1</sup>

من هنا يشكل القانون التأديبي نقطة التقاء مع القانون الجزائي الذي يرمي بدوره إلى معاقبة الأفعال الجرمية التي يرتكبها المواطن منعاً للإخلال باستقرار المجتمع.

ولا بد من الإشارة إلى أن النظام التأديبي مؤسسة عقابية داخلية في الإدارة العامة، مستقلة عن الملاحقة الجزائية.<sup>2</sup>

إلا أن هذا الاستقلال ليس دون حدود كما سوف يتبين ذلك لاحقاً. فالنظام التأديبي مقيد بإجراءات وأصول ترعاه وتشكل ضماناً لحقوق الموظف من تعسف الإدارة وقد كرستها العديد من النصوص القانونية، بعد أن أقر غالبيتها الاجتهاد الإداري عبر ما يُسمى بالمبادئ العامة للقانون، كاحترام حق الدفاع والوجهة وحق الاطلاع المسبق على الملف... هذا بالإضافة إلى أن الفعل أو الجرم الواحد إذا ما ارتكب من قبل الموظف، قد يعد جرمًا جزائياً وخطأً تأديبياً في الوقت عينه بسبب تعلقه بالوظيفة، فتتزامن الملاحقة الجزائية مع الملاحقة التأديبية.

<sup>1</sup>-Delpere, francis: l'elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique lgdj 1968 p 22.

<sup>2</sup>-نظام الموظفين م إ رقم 59/112 وقانون إنشاء الهيئة العليا للتأديب رقم 65/54 وتعديلاته وقانون إنشاء التفتيش المركزي (م.إ. رقم 59/115) وتعديلاته.

إن المخالفة التأديبية تقوم أساساً على أركان، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، ولا يقصد بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المختلفة إدارية، كانت أم غير إدارية فقط، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام، واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها، وبمعنى آخر: " أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة."

ويطلق الفقه والقضاء تسميات مختلفة على الخطأ التأديبي كالجريمة التأديبية والمخالفة التأديبية، والذنب الإداري وواضح أن هذه المصطلحات جميعاً تعبر عن معنى واحد، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه عن مقتضياتها، أو ارتكابه عملاً من الأعمال المحرمة عليه بموجب القوانين والأنظمة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون.

ويستفاد مما سبق ذكره بأن المسؤولية التأديبية للموظف تقوم على عنصرين: الأول ضرورة توافر الصفة الوظيفية للموظف المراد تأديبه، والثاني المخالفة التأديبية.

فالجريمة التأديبية لها ذاتيتها التي تستقل بها عن صور الجرائم الأخرى، فهي تنهض على أركان ومقومات وأسس وسمات غير تلك التي تنهض عليها الجرائم الأخرى، كالجريمة الجنائية، وبناءً على ذلك فإن تحديد ماهية هذه الجريمة، يتطلب منا بيان المقصود منها، والتعرض لسماتها الأساسية.

هذا ولم يعرف المشرع المصري المخالفة التأديبية، ولم يحدد المقصود منها بالرغم من النص على الكثير من قواعدها وأحكامها، إلا أن الفقه، والقضاء تصدى لتعريفها، وأرسى العديد من المبادئ والأحكام، والأسس المنظمة لها.

فعلى سعيد الفقه، فإن الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي يعرفها بأنها "كل فعل، أو امتناع يرتكبه العامل يجافي واجبات منصبه"<sup>1</sup>.

ويعرفها الدكتور طعيمة الجرف: بأن الجريمة التأديبية تعني "أن يأتي الموظف عملاً يكون من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة أو لا يتفق مع مركزه كموظف عام"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>-سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 48.

## البند الأول: المسؤولية التأديبية للموظف العام

إن المسؤولية التأديبية بشكل عام هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عمل من الأعمال المحرمة عليه.

وإن هدف الجزاء من هذه المسؤولية التأديبية هي تقويم الموظف المخطئ وفصل من لا أمل في تقويمه، والتنبؤ إلى ما قد يحدث من مخالفات تأديبية في المستقبل، فالهدف الأساسي للعقوبة التأديبية هو الوقاية، والمسؤولية التأديبية هذه هدفها هو ردع الموظف العمومي المرتكب للخطأ التأديبي ومنعه من مواصلة الخطأ عن طريق العقوبة التأديبية. وإن السلطة الرئاسية لها دور هام في تأثيم سلوك الموظف العمومي وتصرفه، وهي تملك الحق في تحريك الدعوى التأديبية وتقدير مدى الاعتداء على النظام الوظيفي الحاصل من التصرف المنسوب للموظف العمومي والمدان على إثره، وكذلك هي صاحبة الاختصاص في إنزال العقوبة التأديبية مع اللجنة المتساوية الأعضاء كجهة استشارية في العقوبة من الدرجة الثانية، ويشترط المشرع موافقتها في العقوبة من الدرجة الثالثة، وعليه فهي تعتبر مجلس تأديبي في هذه العقوبة والأساس القانوني لهذه المسؤولية هو الخطأ التأديبي للموظف العمومي المتمثل بالإخلال بواجباته الوظيفية مما يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمرافق العامة. وإن المشرع حدد أربع عقوبات في مجال الخطأ التأديبي الدرجة الأولى،<sup>2</sup> والثانية، والثالثة، والرابعة المضافة في التعديل الأخير بموجب الأمر رقم 06-03، وإن هذه العقوبات تتناسب مع الخطأ المرتكب وإن السلطة التي تقوم بتقدير درجة الخطأ هي السلطة الرئاسية والتي هي كذلك صاحبة الولاية في التعيين بمشاركة اللجنة متساوية الأعضاء، علماً أن هذه الأخطاء غير مقننة مثلها مثل الأخطاء في المسؤولية المدنية، وفيما يخص مهلة التقادم<sup>3</sup> فقد حددها المشرع في نص المادة 46 من المرسوم رقم: 302/82 وهي تنص على ما يلي: "لا يمكن أن تسلط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من 03 أشهر على معاقبة الخطأ المرتكب".

<sup>1</sup>-طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1972، ص 597.

<sup>2</sup>-كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 171.

<sup>3</sup>- تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة حسب المادة 65 من قانون لخدمة المدنية المصري بمضي ثلاثة سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، وتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء.



## البند الثاني: المسؤولية الجنائية للموظف العام

تعرف المسؤولية الجنائية على أنها المسؤولية الواقعة على الفرد الذي قام بفعل، أو الامتناع عن القيام به، وأن كلا التصرفين مجرم قانونا مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية عليه، وتعرف أيضا على أنها الجزاء على فعل موجه ضد المجتمع والمسؤولية الجنائية هذه مؤسسة عن الفعل الضار "الخطأ الجنائي" الذي يصيب المجتمع ويظهر بالجريمة الجنائية، وجزاء هذه المسؤولية توقيع عقوبة مقرر مسبقا في قانون العقوبات وقانون الفساد الذي عرّف الموظف في المادة 02/ب منه على المجرم الذي يخل بأحد واجباته تجاه المجتمع، وأن النيابة العامة هي التي تطالب بتسليطها باعتبارها ممثلة عن المجتمع ونائبة عنه، وأن الصلح أو التنازل لا يجوز في مثل هذه الجرائم لأنها تمس بالمجتمع ككل ويصبح الحق في العقوبة حق عام يعود للمجتمع.

وإن نطاق المسؤولية الجنائية محدد حصرا بأفعال مجرمة بنص القانون طبقا للقاعدة العامة القائلة في القانون الجنائي "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" المادة 01 ق. ع. ج. ومن ثم فإن قيام المسؤولية لا يتم إلا ضمن الحالات التي قننت ونص عليها القانون من حيث التجريم والعقوبة، والمسؤولية الجنائية هنا مرتبطة بالمسؤولية المدنية من حيث التقادم، فما دانت المسؤولية الجنائية قائمة فإن المسؤولية المدنية للموظف العمومي لا تتقادم، والعكس غير صحيح إذا ما تقادمت المسؤولية الجزائية (المادة 07-08-09 ق. إ. ج) فلا يمكن أن تعود من جديد إلى الوجود حيثما أن الدعوى المدنية ما زالت لم تتقادم، وقد تحدثت عليها المادة 10 ق. إ. ج عن تقادم الدعوى المدنية وفق أحكام القانون المدني.

الأصل أن المسؤولية التأديبية مستقلة عن المسؤولية الجنائية التي قد يتعرض لها الموظف العام وهذا الاستقلال قائم حتى وإن كان هناك ثمة ارتباط بينهما، ومن ثم فإن قيام أي من المسؤوليتين التأديبية أو الجزائية لا يتعارض مع قيام الأخرى، ويشمل استقلال المسؤولية التأديبية وصف المخالفة التأديبية وتحديد أركانها كما يمتد إلى تحريك الإجراءات الخاصة بها، ومن المقرر، وكقاعدة عامة، أن الإجراءات الجنائية لا توقف الإجراءات التأديبية وترتبط على ذلك يمكن تحريك إجراءات المسؤولين التأديبية والجزائية معا ضد الموظف العام في وقت واحد وعن فعل واحد دون أن يعد ذلك تعددا أو ازدواجا في المسؤولية، إذ إن لكل مسؤولية نطاقها الذي تعمل فيه، وبالرغم من هذا الاستقلال، فإن

المشرع الأردني لم يقرر الأخذ بتحريك الإجراءات الجنائية والتأديبية معا وفي آن واحد وعن ذات الوقائع المادية<sup>1</sup>.

إن الخصائص التي تتميز بها الدعوى التأديبية تستوجب أن تباشر هذه الدعوى وفق معايير تختلف عن تلك المعايير، والأحكام التي تحكم الدعوى العمومية، فالسلطة التأديبية لا تنقيد في تكييفها للجرائم بقواعد وضوابط قانون العقوبات وإنما يتعين عليها أن تستخلص المخالفة التأديبية ووصفها من جماع الوقائع التي تشكل جريمة تأديبية على نحو ما هو مفهوم في المجال الإداري.

ويتمثل استقلال التحقيق التأديبي بالصلاحية التي تتمتع بها السلطة التأديبية حيث تملك صلاحية تقدير ملائمة تحريك الإجراءات التأديبية من عدمها دون أن يكون لتحريك الإجراءات الجزائية أي تأثير على تقديرها الإداري وقرارها الصادر بهذا الصدد. لهذا فإن تحريك الدعوى المتعلقة بالجريمتين التأديبية والجزائية، لا يترتب عليه أن توقف إحداها الأخرى، بل إنه يمكن أن تسير كل منهما في طريقها للوصول إلى غايتها المقصودة.

وبعبارة أخرى فإنه لا يترتب على التحقق في جريمة جزائية ضرورة وقف التحقيق في الجريمة التأديبية بل أن كل منهما تستقل بإجراءاتها الخاصة بها ويمكن السير بهما وفق الإجراءات الخاصة بكل منهما، ولكن ورغم ما سبق ذكره، فإن للسلطة التأديبية أن تقدر ظروف العمل الذي ارتكبه الموظف وملابساته وأن تقرر، بالتالي، ما إذا كان من الملائم أن تنتظر حتى يتم الفصل في القضية الجزائية أو أن تتخذ إجراءات التحقيق اللازمة وهذا الأمر متروك لتقديرها وقناعتها.

وبناءً على ما تقدم، تستطيع السلطة التأديبية مباشرة التحقيق التأديبي دون الانتظار حتى يتم المباشرة في التحقيق الجزائي، إلا أنه يجب على سلطة التحقيق التأديبي إعلام النيابة العامة بالعمل الذي إقترفه الموظف، إذا ما تبين لها أن الفعل أو الأفعال المنسوبة إليه تنطوي على جريمة جزائية، وقيام جهة الإدارة العامة بهذا العمل يؤدي إلى خلق نوع من التعاون بين سلطة التحقيق الإداري

<sup>1</sup> - عناد رضوان محمود جراح، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة 1994 ص 53.

وسلطة التحقيق الجزائي، سيما وأنهما يهدفان إلى الوصول إلى أهداف مشتركة تتمثل في اكتشاف الحقيقة وتجنب أي تناقض وتعارض محتمل ضار بسمعة العدالة<sup>1</sup>

وعليه فإنه يتعين على هيئات التحقيق الإداري ضرورة إبلاغ النيابة العامة بالواقعة أو الوقائع

التي يمكن أن تشكل جريمة ، كما يجب على النيابة العامة أن تقوم بإخبار الإدارة التي ينتمي إليها الموظف بخصوص الوقائع التي تتطوي على شق تأديبي وتشكل مخالفة تأديبية، أي انه من المفروض أن يكون هناك تعاون بين سلطات التأديب وسلطات القضاء الجزائي، وتصدر النيابة العامة قرارها بأنه لا وجه لإقامة الدعوى إذا تبين لها أن الأفعال التي ارتكبها الموظف هي واقعية وصحيحة وأنها لا تشكل جريمة ، جناية أو جنحة أو مخالفة، أو في حالة عدم معرفة الفاعل أو في حالة عدم كفاية الأدلة.

---

<sup>1</sup>-Salon serge” delinquance et repression disciplinaire ans la fonction publique, thèse, d. paris1967, pp 217 et s, mémoire fin d'étude pour obtenir le congé, école supérieure de droit, le dix-septieme, promotion 2006-2009.

# خاتمة

## الخاتمة

إن تدخل الدولة المتزايد جعل السلطة العامة مسؤولة عن حماية الأُنفس وحفظ الأموال والممتلكات بحيث لا يمكن لأي كان أن يستغل وظيفته أو منصبه ونفوذه، الأمر الذي أدى إلى سن عدة تشريعات بغرض توفير حماية قانونية للوظيفة العامة ومحاربة الأفعال المضرة بها، ما أدى بالضرورة إلى نشوء عدد جديد من الجرائم أُضيفت إلى ترسانة الجرائم التقليدية التي يحتوي عليها قانون العقوبات بعد انتشار وازدياد الجرائم الماسة بالمصلحة العامة والمخلة بواجبات الوظيفة على وجه الخصوص التي أصبحت ظاهرة عالمية تعاني منها جميع دول العالم.

في هذا الصدد لا بد من إبراز حقوق الموظف وواجباته التي يعتبر الانحراف عنها خطأ يستدعي تدخل السلطة التأديبية لاتخاذ قرارها وفقا لضوابط وإجراءات قانونية تركز على مراعاة مبدأ المشروعية وضرورة تبليغ الموظف العام قبل ملاحقته تأديبيا، وبعد دراسة وتحليل النصوص التشريعية والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة في الجزائر وفي بعض الأنظمة المقارنة تتضح معالم نظام الحماية الإجرائية للوظيفة العامة التي تتوزع بين تلك الإجراءات الوقائية التي يغلب عليها الطابع الإداري وتشمل تحديدا الضوابط القانونية للالتحاق بالوظيفة العامة ومجموع أنواع الرقابة التي تمارسها بعض المؤسسات والهيئات على المستوى الوطني والدولي وهيئات المجتمع المدني، وبين تلك الإجراءات الردعية التي تتمثل في إجراءات الملاحقة التأديبية والجزائية.

لعل من بين أهم المستجدات التي تم ادخلها في هذا المجال إزالة العقوبات أمام الملاحقة الجزائية في الجرائم الماسة بالوظيفة العامة من خلال إلغاء قيد الشكوى في تحريك الدعوى العمومية والتخلي في بعض الجرائم عن قرينة البراءة وتدعيم نظام التقادم، كما تم إزالة بعض العقوبات التي كانت حاجز أمام الملاحقات القضائية للمتهمين بجرائم الفساد الإداري خاصة الحصانات الوظيفية ومبدأ السرية المصرفية، وتتجسد أيضا في تقوية رقابة النيابة العامة على أعمال الضبط القضائي ومنح سلطات الاستثنائية لقاضي التحقيق وكذا تطبيق أساليب الخاصة للبحث والتحري.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري نص على تلك الجرائم المضرة بالوظيفة العامة ضمن أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وبالرغم من انه قانون موضوعي إلا انه تضمن أيضا بعض التدابير الوقائية نجد منها ما جاء في الباب الثاني والمتعلق بطريقة اختيار الموظف العام المادة 03

وضرورة التصريح بالتملكات وكيفيته المواد 04 و 05 و 06 وكيفية تسيير الأموال العامة المادة 07 كما نجد أن المادة 01 منه تحدد أهداف هذا القانون والتي من بينها استرداد الأموال والموجودات من أولوياته، إضافة إلى انه يمتاز بإجراءات خاصة في التحقيق والمتابعة وبتشديده للعقوبة في الجرائم المضرة بالإدارة العامة والواقعة على الأموال العامة.

بعد البحث والدراسة يمكن القول أن المشرع الجزائري بالرغم من مسابره للتشريعات المقارنة وإعطائه أكثر حماية للوظيفة العامة من الناحية الموضوعية بسنه لنصوص التجريم في قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلا انه لم يوفق لحد ما في حمايتها من الناحية الإجرائية وذلك لعدم صدور نصوص إجرائية خاصة في إطار حماية الوظيفة العامة وذلك ما يصعب على الجهات المعنية بالمتابعة الجزائية والسلطة التأديبية مهمة ملاحقة الموظف في حال ارتكابه أفعالا تنطوي على تجاوزات تأخذ أوصافا جزائية أو تأديبية وتكون أيضا في حد ذاتها بمثابة ضمانة للموظف حتى يتسنى له تجنب تلك الملاحقات أثناء ممارسته لمهامه الوظيفية.

بعد التعرض لجزئيات هذه الدراسة المتعلقة بالحماية الإجرائية للوظيفة العامة نورد اهم النتائج التي تم التوصل إليها:

- أن الفساد الذي يطال الوظيفة العامة يرجع إلى أسباب سياسية ، تنظيمية ، ثقافية ،اجتماعية والاقتصادية.
- أن هناك إجماع بين التشريع الجزائري ، الفرنسي والمصري حول تقرير احكاما عقابية للموظفين العموميين حالة ارتكابهم بعض الأفعال المجرمة تختلف في الشدة حسب اختلاف الضرر الذي تلحقه بالمصلحة العامة.
- أن النصوص القانونية الموضوعية وحدها عاجزة عن توفر الحماية الكافية للوظيفة العامة ما يقتضي إيجاد نظام إجرائي متماسك يعمل على تفعيل هذه النصوص ويحول دون ارتكاب الأفعال المضرة بالوظيفة العامة.
- أن النظام الإجرائي لحماية الوظيفة العامة يتمثل في مجموع النصوص الإجرائية التي تتعلق بالوظيفة العامة والموزعة بين عدة قوانين كالقوانين الوظيفية ،قانون الإجراءات المدنية والإدارية ،قانون الإجراءات الجزائية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.
- إن هناك غموض في النصوص الإجرائية بحيث نجدها في كثير من الأحيان تنص على الإجراء و لا تحدد كيفية تطبيقه.

- أن هناك تدابير وقائية لحماية الوظيفة العامة تنصب في مجملها حول حسن اختيار العنصر البشري، وفرض مجموعة من الرقابات المختلفة وغير المتجانسة على أعماله.
- أن هناك تداخل في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية ما يعيق الأجهزة الادارية عن أداء مهامها ويجعلها تتفرغ لإعداد التقارير للأجهزة الرقابية فيتم بذلك إهدار الوقت والمال.
- عدم إحاطة الأجهزة الرقابية بالحصانات الكافية حتى يتسنى لهم القيام بأعمالهم على أحسن وجه ودون خوف وأهمها عدم القابلية للعزل وان يكون التحقيق معهم عن طريق لجان قضائية في حالة ارتكاب مخالفات .
- أن الملاحقة الإجرائية بشقيها الجزائي والتأديبي تعتبر آلية فعالة ومهمة جدا في ردع الموظفين الفاسدين غير انه نلاحظ غياب أجهزة قضائية مختصة بهذا النوع من الإجرام في النظام القانوني الجزائري باستثناء مجلس المحاسبة.

بعد عرض أهم النتائج التي تم التوصل إليها في هذا البحث نتطرق إلى سرد أهم التوصيات التي يمكن تقديمها في هذا الصدد:

- تدعيم عمليتي الاختيار والترقية في الوظائف بالآليات اللازمة لمنع الوساطة والمحسوبية فمثلا عند الأخذ بأسلوب المسابقة على أساس الامتحان، يكون من الأجدر إعلان نتائج الامتحان الكتابي رفقة العلامات المتحصل عليها مع إلغاء الامتحان الشفهي لأنه يدخل اللبس والتقدير من جانب الإدارة، وفي حالة الأخذ بأسلوب المسابقة على أساس الشهادة تكون لجان الاختيار في هذا الأسلوب حيادية وخلال المقابلة يجب أن يبلغ المعني على الفور بنتيجة المقابلة عن طريق وصل استلام مؤشر عليه من قبل هذه اللجنة، لكي لا يكون أي تلاعب لاحق في هذا الشأن.
- العمل على تقليص قائمة الوظائف العليا في الدولة ، وأن تخضع هذه الوظائف لأسلوب المسابقة من بين المتمثلين في المراكز القانونية، واختيار الأصلح والأجدر من بينهم دون محاباة او موالاتة السياسية، وكذلك عدم الجمع بين الصفة النيابية والصفة التنفيذية للوزراء وأعضاء الحكومة بشكل عام للفصل بين الوظيفة التنفيذية والوظيفة الرقابية.
- تكريس ثقافة النزاهة والمحافطة على المال العام من خلال وضع إستراتيجية طويلة المدى تعزز الولاء والانتماء بين الفرد والدولة لغرس قيم جديدة داخل المجتمع تنبذ الفساد دينيا وأخلاقيا وتكرس ثقافة التبليغ عن الفساد.

• تفعيل دور الأجهزة الرقابية عن طريق منحها الحصانات الكافية حتى يتسنى لهم القيام بالدور الرقابي بمأمن وأهمها عدم القابلية للعزل وان يتم التحقيق معهم عن طريق لجان تحقيق قضائية مستقلة.

• ضرورة التنسيق بين الأجهزة الرقابية لمنع تداخل الاختصاصات عن طريق التعديل التشريعي أو عن طريق إنشاء هيئة عليا للتنسيق بين هذه الأجهزة الرقابية لمنع التعارض في الاختصاصات أو تداخلها.

• ضرورة وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية على نحو ما هو معمول به في قانون الإجراءات الجزائية لان جمع هذه الإجراءات في قانون واحد يجعلها واضحة و مستساغة التطبيق.

• إنشاء محاكم تأديبية متخصصة للنظر في الجرائم التأديبية الجسيمة التي تكون عقوبتها من الدرجة الثالثة و الرابعة لان العقوبات الناجمة عنها لا ينبغي أن يوكل توقيعها للإدارة حماية للموظف من أي تعسف للإدارة.

• تعزيز النظام القانوني الإجرائي بنصوص خاصة بحماية الوظيفة العامة لتحديد السلطات المختصة بالملاحقة في هذا النوع من الجرائم وتسهيل مهامهم.



قائمة

المصادر و المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

### - القرآن الكريم

ثانياً: مراجع باللغة العربية:

#### أ. الكتب العامة:

- 1) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 2) احمد محمد مرجان، واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الاداري الإسلامي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.
- 3) أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 4) أمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دون طبعة، مطابع الهيئات المصرية العامة للكتاب، 1989.
- 5) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 1997.
- 6) أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري-الوظيفة العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1997.
- 7) أيمن محمد أبو علم، جريمة الترشح في التشريع المصري والمقارن، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 8) نائر سعود العدوان، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.

- 9) جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- 10) حسين حريم، مبادئ الإدارة العامة، دون طبعة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- 11) حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري- دراسة تطبيقية مقارنة، دون طبعة، دار الفكر الجامع، القاهرة، 2004.
- 12) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006.
- 13) حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها، أساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990.
- 14) حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 15) حمزة عبد الطيف، الإعلام والدعاية، دار النشر، الطبعة الثانية، القاهرة، 1978.
- 16) رشا عبد الرازق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2016.
- 17) رشاد العصار، عليان الشريف، المالية الدولية، دون طبعة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- 18) رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دون طبعة، دار النهضة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 19) زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دراسة تأصيلية للجزاءات المالية وضوابط توقيعها في كل من النظام التأديبي والعقود الإدارية والقانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2000.
- 20) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1992.

- (21) سعيد السيد على، العملية الإدارية، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007.
- (22) سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- (23) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- (24) سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و دورها في محاربة الفساد المالي، مكتبة القانون و الاقتصاد، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية .
- (25) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات التأديبية، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.
- (26) صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في توليه الوظائف العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- (27) طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- (28) عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أعمال موظفيها، طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- (29) عاطف فهد المغاريز، الحصانة الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- (30) عبد العزيز بن أحمد بن محمد الصقري، نطاق الحصانة القضائية، محكمة القضاء الإداري، يونيو 2001، سلطنة عمان.
- (31) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- (32) عبد القادر البقيرات، العدالة الجنائية الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- (33) عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق -دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.

- (34) عبد الله أوهابيه، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري ، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع،الجزائر،2013.
- (35) عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، دون طبعة، دار نهضة مصر للنشر، القاهرة، 2015.
- (36) عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر.
- (37) عبد الوهاب بن خليف، المدخل إلى علم السياسة، دون طبعة، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- (38) عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الثالثة، مؤسسة أمان، فلسطين، 2013.
- (39) عزت حسنين، الجرائم الماسة بالنزاهة بسن الشريعة والقانون، دون طبعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1981.
- (40) عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006.
- (41) علي حسين الشامي، الدبلوماسية - نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات ، الطبعة الخامسة ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2001.
- (42) علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداريالأردني التنظيم الإداري، دون طبعة، دار حنين، الاردن،1993.
- (43) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان -واجبات وحقوق، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999.
- (44) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري -دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة، الجزائر، 2015.
- (45) عناد رضوان محمود جراح، فصل الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994.
- (46) عيفة محمد رضا، جريمة اختلاس المال العام، بيت الحكمة،ط1، العلمة،الجزائر،2015.

47) فاطمة الزهرة جدو، إيمان العيداني، سلطنة سكفالي، النظام القانوني للوظيفة العامة وفقا للأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة طبع.

48) فان دان بوش، تسوية النزاعات في التجارة العالمية، الاستثمار والملكية الفكرية، مؤلف مقدم بطلب من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الأمم المتحدة 2003.

49) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دون طبعة، دار هومة، الجزائر، 2004.

50) لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، دون طبعة، مطبعة عويدات، بيروت، 1973.

51) محسن هلال، أيمن النحاس، مبادئ الإدارة، دون طبعة، دار الوفاء القانونية لدنيا الطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2009.

52) محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام جنائيا، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

53) محمد أحمد السيد الجنزوري، جريمة الترشح، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

54) محمد الصغير بعلی، القانون الإداري، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

55) محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

56) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012.

57) محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، الطبعة الثانية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973.

58) محمد سيد محمد، المسؤولية الإعلامية في الإسلام، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 2007.

- (59) محمد عبد الله خرعان، ملكية وسائل الإعلام وعلاقتها بالوظائف الإعلامية في ضوء الإسلام، دون طبعة، دار عالم الكتب، الرياض، 1996.
- (60) محمد فؤاد المهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر، سوريا، 2007.
- (61) محمد فاضل، التعاون الدولي في مكافحة الإجرام، دار الكتب الجامعية، الإسكندرية، 1967.
- (62) محمد مروان، نظام الإثبات في المواد الجنائية في القانون الوضعي الجزائري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- (63) محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- (64) محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- (65) محمود محمود مصطفى، أصول قانون العقوبات في الدول العربية، الطبعة الأولى. دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 1970.
- (66) مروان بلوطي، مكافحة الفساد بين التنظير والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الأمل للطبع، عمان، 2012.
- (67) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005.
- (68) منتصر سعيد حمودة، الإرهاب الدولي جوانبه القانونية ووسائل مكافحته، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة. الإسكندرية، 2006.
- (69) موسى سعيد مطر، شقيري نوري موسى، ياسر المومني، المالية الدولية، دون طبعة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- (70) ناصف حسام الدين فتحي، نظام الجنسية في القانون المقارن، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
- (71) نداء محمد الصوص، مدخل إلى علم الإدارة، دون طبعة، دار صفاء للطباعة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2007.
- (72) نرمين مرمش ومازن لحام وعصام صالحة، الإطار الناظم لاسترداد الأصول على المستوى المحلي والدولي، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، فلسطين، 2015.

73) يزيد محمد امين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2015.

## ب. الكتب المتخصصة:

- (1) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد ، الطبعة السادسة عشر ، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2017.
- (2) احمد لطفي السيد مرعي، الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة و الثقة العامة ،دار الكتاب للنشر والتوزيع، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2016.
- (3) امير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010.
- (4) بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009.
- (5) حمدان سليمان قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ، عمان، 2010.
- (6) سليمان عبد المنعم، الجوانب الإشكالية في النظام القانوني لتسليم المجرمين، دون طبعة ، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2017.
- (7) عامر ابراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- (8) عبد المجيد محمود عبد المجيد، الأحكام الموضوعية لمكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة والتشريع الجنائي المصري، الجزء الثاني، دار النهضة مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.
- (9) عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دون طبعة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1970.
- (10) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، دون طبعة ،الاسكندرية ،مصر، 2011.



- (11) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العمومية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- (12) مجمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد -دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، مصر، 2015.
- (13) محمد باهي ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الاسلامي-دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2013.
- (14) محمود محمد عطية معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية-دراسة مقارنة بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، الجامعة الأردنية، عمان، 2010.

### ثالثا: الرسائل والمذكرات:

#### أ: رسائل دكتوراه

- (1) بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة - دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2001.
- (2) بوزياني رحماني جمال، الفساد الإداري وأثاره على التنمية الاقتصادية في الوطن العربي - دراسة حالة الجزائر ،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016.
- (3) التاج مزيان، الرضا الوظيفي وأبعاد جودة الخدمات من منظور تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، اطروحة مقدمة لنيل شهادة ال دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.
- (4) خالد بن عبد الرحمن بن عمر ال الشيخ، الفساد الإداري أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.

- (5) رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016.
- (6) سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة ال دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2015.
- (7) سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، الجزائر، 2017.
- (8) سهير عبد المنعم إسماعيل، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995.
- (9) سيدي محمد الحملي، السياسة الجنائية بين الاعتبارات التقليدية للتجريم والبحث العلمي في مادة الجريمة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- (10) صالح بن رحيل بن رشود العنزي، اثر تعزيز الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012.
- (11) صالح جزول، جريمة تبييض الأموال في قانون العقوبات الجزائري والشريعة الإسلامية- دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة ال دكتوراه، كلية الحقوق العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة احمد بن بلة، وهران 01، 2015.
- (12) عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
- (13) عبد العزيز بن سعد القحطاني، اخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة ال دكتوراه، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2014.
- (14) عقيلة خالف، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة ال دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009.

- 15** علي العرنان مولود، الأسس النظرية للوظيفة العامة وتطور تطبيقاتها في نظام الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة لنيل شهادة ال دكتوراه، في العلوم، تخصص قانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.
- 16** عمر حماس، جرائم الفساد المالي واليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2017.
- 17** عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012.
- 18** فريجة محمد هشام، دور القضاء الجنائي الدولي في مكافحة الجريمة الدولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دولي جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
- 19** فوزي عمارة، قاضي التحقيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.
- 20** لويزة نجار، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2014.
- 21** محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان-دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1983.
- 22** محمد الاحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، -دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2016.
- 23** محمد سامي العواني، الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام- دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2013.
- 24** الياس صام، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستوري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2013.

## ب- مذكرات الماجستير:

- 1) بن سالمة خميسة ، جرائم الفساد والوقاية منها وسبل مكافحتها على ضوء القانون رقم -06-01، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2018.
- 2) بن فرحات مولاي لحسن، ادارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
- 3) جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية-دراسة مقارنة، ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014.
- 4) حياة عمراوي ، الضمانات المقرر للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ،باتنة، 2012.
- 5) رشا علي كاظم، جرائم الفساد- دراسة في مدى موافقة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2012..
- 6) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة ، 2015.
- 7) شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2011.
- 8) طاهر بوشيبة، أنماط التوظيف وإنهاء العلاقة الوظيفية في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2017.
- 9) عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.

- 10) عقيلة بن لاغة، حجية أدلة الإثبات الجنائية الحديثة. مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 11) علي محسن شذان، دور النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في النظام الاجرائي اليمني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012.
- 12) علي مسعود الجهني، القواعد التوجيهية لجرائم البحث في الجرائم المستحدثة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، المعهد العالي للعلوم الأمنية، قسم العلوم الشرطية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1994.
- 13) فاطمة الزهراء فيوم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.
- 14) فهد بن محمد التويجري، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية في النظام السعودي-دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2017.
- 15) محمد مرزوق، الاتهام وعلاقته بحقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2008.
- 16) نجاة غانية، التحري الجنائي بالتقنية الحديثة وأثره على الحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013.
- 17) نيكولا أشرف نامق شالي، جريمة الفساد الدولي والوسائل القانونية من اجل مكافحته، مذكرة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث والدراسة العربية، المنظمة العربية للتربية والعلوم، جامعة الدولة العربية، القاهرة، سنة 2010.
- 18) يسرى بوعكاز، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016.

## رابعاً- المجالات والمقالات:

- 1) أمال يعيش تمام، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

- (2) بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد 10، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012.
- (3) جمال عبد العليم عبد الكريم السيد، آليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة، مجلة كلية الحقوق، الجزائر، العدد 17، 2013.
- (4) حسن نافعة، دور مؤسسات الدولة ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مقال منشور ضمن الملف الذي اعده مركز الوحدة العربية تحت عنوان الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2004.
- (5) حسونة عبد الغني، زواوي الكاهنة، الأحكام القانونية الجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر 2009.
- (6) حورية أورك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، ع1، 2012، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر.
- (7) رشا جواد جمعة، مبدأ المساواة في تول الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد 04، جامعة المستنصرية، العراق، 2011.
- (8) زينب احمد عوين، المدلول الجزائي للموظف العام في قانون العقوبات العراقي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، المجلد -الرابع، العراق، 2011.
- (9) قدودو جميلة، "نظام التعاقد" احد متطلبات عصرنة الوظيفة العامة ام احد أسباب فشل مسارات الاصلاح في القطاع، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 2018، 11.
- (10) محمد السيد عرفة، تسليم المجرمين، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، جامعة نايف للعلوم الامنية والادارية، المجلد 15 العدد 29، 2008.
- (11) محمد بن عزوز، الفساد الإداري والاقتصادي أثاره واليات مكافحته -حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، العدد 07، الجزائر، 2016.
- (12) محمد فتوح عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية مقال منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادرة بتاريخ جوان 1994.

13) موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الشارقة، العدد السادس عشر، 2002.

14) نور الدين حامدي، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013

15) ياسين ربوح، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، العدد التاسع عشر، جوان 2015.

### خامسا-الملتقيات:

- 1) اسكندر غطاس، تعزيز قدرة الحكومة العراقية في استرداد الأصول، ورقة بحث مقدمة إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2011.
- 2) باسل يوسف عبدالله، معوقات تعزيز التعاون الدولي والتحديات الخاصة باسترداد الأصول، بحث منشور موقع هيئة النزاهة متاح على الرابط التالي: [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq), Consulter le 11/05/2018 à 21:00.
- 3) بودينة رشيد، ورقة بحثية حول أخلاقيات الوظيف العمومي المجموعة مقدمة في إطار ملتقى الوظيف العمومي يومي 29 و30 ماي بالمكتبة الوطنية بالحامة الجزائر العاصمة، 2000.
- 4) عمر بن فتحي الخولي، أضواء على نظام الخدمة المدنية، ورقة بحث مقدمة لمنتدى الثقافة القانونية، جدة - المملكة العربية السعودية، 2015.
- 5) فيصل الحديفي، الثقافة العربية وأثرها على أداء مؤسسات المجتمع المدني، ورقة بحث مقدمة ضمن بحوث وأوراق عمل الملتقى الرابع لمنظمات المجتمع المدني في ترقية النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007.

## سادسا - الاتفاقيات الدولية:

- 1) اتفاقية فينا لسنة 1961 والتي انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 64-84 المؤرخ في 1961/03/04 المتضمن المصادقة على اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية المؤرخة في 18/04/1961 الجريدة الرسمية رقم 29 الصادرة في 1964/04/07.
- 2) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15 نوفمبر 2000 و التي دخلت حيز التنفيذ في 29 سبتمبر 2003 و تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-55 المؤرخ في 2002/02/05.
- 3) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 و التي دخلت حيز التنفيذ في 04 ديسمبر 2005 و تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2004/04/19.
- 4) اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، المعتمدة خلال الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد الإفريقي المنعقد بـمابوتو في 11 جويلية 2003 و التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 05 اوت 2006 و تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 2006/04/10.
- 5) الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المعتمدة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 و التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014.

## سابعا - النصوص القانونية والتنظيمية:

### • النصوص القانونية:

#### 1 الدستور:

- دستور الجزائر لسنة 1996، ج ر عدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر عدد 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر عدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر، 2008 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج ر عدد 14 الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.



## • القوانين العضوية:

- 1) القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم.
- 2) القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، المعدل و المتمم..
- 3) القانون العضوي رقم 04- 11 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء.
- 4) القانون عضوي رقم 12 - 01 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل و المتمم.

## • قوانين :

- 1) القانون رقم 90 - 07 المؤرخ في 8 رمضان عام 1410 الموافق 3 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالإعلام، المعدل.
  - 2) القانون 05-01 والمؤرخ في 06 فبراير 2005 يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحاتهما ج ر رقم 11 المعدل والمتمم.
  - 3) القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.
  - 4) القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر عدد 21.
- القانون 12-05 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 ديسمبر 2012،  
الجريدة الرسمية، عدد02، 15يناير 2012

## • الأوامر :

- 1) الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15-02 المؤرخ في 23 جويلية 2015 ج ر، عدد 40، والمعدل

والمتمم بالقانون 07-17 المؤرخ في 27 مارس 2017 ج ر عدد 20، الصادرة في 29 مارس 2017.

(2) الأمر رقم 66 - 155 المؤرخ في 8 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، المعدل والمتمم.

(3) الأمر رقم 66 - 156 المؤرخ في 8 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم.

(4) الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية المعدل والمتمم.

(5) الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

(6) الأمر رقم 05-06 مؤرخ في 23 غشت سنة 2005، المتعلق بمكافحة التهريب ،المعدل والمتمم.

(1)الأمر 06-02 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.

(2) الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، 2006.

(3) الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50.

### • المراسيم الرئاسية:

(1) المرسوم 80-53، المؤرخ في 02 مارس 1980 المتعلق بإحداث المفتشية العامة للمالية، عدد 10.

(2)

(3) المرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 جانفي سنة 1984 والمحددة لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد (3) الصادرة بتاريخ 15/01/1984.

- 4) المرسوم 84-10 المؤرخ في المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 جانفي سنة 1984 المحدد للاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر، العدد 03 الصادر في 15 جانفي 1984.
- 5) المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
- 6) المرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، ع76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
- 7) المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 افريل سنة 2004 يتضمن التصديق على اتفاقية - الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- 8) المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006 والمتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، ج ر، عدد 36، الصادر في 31 ماي 2006.
- 9) المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 02 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.
- 10) المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق ل 08 ديسمبر 2011.

### • المراسيم التنفيذية:

- 1) المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق ل 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين، والتسيير الإداري بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادر بتاريخ 28 مارس سنة 1990.
- 2) المرسوم التنفيذي 92-78، المؤرخ في 22 فيفري 1992، المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 53.
- 3) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر، عدد 82، مؤرخ في 15 نوفمبر 1992.

- 4) المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات، والاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية.
- 5) المرسوم التنفيذي رقم 06-348 مؤرخ في 05 أكتوبر سنة 2006 يتضمن تمديد الاختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق. ج ر 63 مؤرخة في 2006/10/08.
- 6) المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25/04/2012 المحدد لكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، ج ر عدد 26.
- 7) المرسوم التنفيذي رقم 15-21 المنظم للمفتشية العامة في مجال الإصلاح الإداري.

### ● المنشورات

- 1) المنشور (96/1640) المتعلق بإنشاء وتجديد اللجان المتساوية الأعضاء والمؤرخ بتاريخ 27/10/1996.
- 2) المنشور رقم 3 المؤرخ في 09/05/2007 /م ع المتعلق بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنت
- 3) المنشور رقم 14 /ك.خ/ المتعلق بالمرشحين المتساوين في المرتبة في المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية، الصادر عن المدير العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 29/04/2006.
- 4) -المنشور رقم 05 مؤرخ في 12/04/2004 صادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية موجه للسادة الولاة بشأن تطبيق المادتين 130، 131، المرسوم 59/85.
- 5) -المنشور الوزاري مشترك رقم 606 المؤرخ في 11/12/2002 المتعلق بشروط توظيف المستخدمين الأجانب في المؤسسات والإدارات العمومية.
- 6) المنشور رقم 262 مؤرخ في 1998 المتضمن التوظيف في الرتب التي تتناسب مع المرسوم الرئاسي رقم 17-109 مؤرخ في 14/03/2017 يحدد كيفيات تنفيذ الأحكام التشريعية في مجال تثبيت فترات الخدمة الوطنية والاستبقاء وإعادة الاستدعاء، بعنوان التوظيف و الترقية و التقاعد والمستوى التأهيلي الحقيقي.
- 7) المنشور رقم 05 المؤرخ في 02/03/2011 المتعلق بترسيم المترشحين.
- 8) المنشور رقم 16 ك /خ الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة بتاريخ 29/04/2006 المتعلق شرط الأهلية البدنية.

9) المنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أبريل 2011، المتعلق بتحديد معايير انتقاء المرشحين في المسابقات على أساس الشهادة للالتحاق بمختلف رتب الموظفين.

### • التعليمات

- 1) التعليمات رقم 02 المؤرخة في 07 أبريل 1990 والمتعلقة بإنشاء وتجديد اللجان المتساوية الأعضاء 1990.
- 2) التعليمات الوزارية المشتركة رقم 253 مؤرخة في 27/07/1999 المتعلقة بالعلاقات الوظيفية بين مصالح الوظيفة العمومية و مصالح الميزانية فيما يخص المصادقة على المخططات.
- 3)
- 4) التعليمات الوزارية المشتركة مؤرخة في 28/05/1995 المحددة للعلاقات الوظيفية بين المديرية العامة للوظيفة العمومية و مصالح المديرية العامة للميزانية في إطار المهام المنوطة بهم الخاصة بالمراقبة.
- 5) التعليمات رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن 1984.

### • القرارات وزارية

- 1) القرار المؤرخ في 07 رجب عام 1404 الموافق ل 09 /04/ 1984 المحدد لعدد الأعضاء في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد (3) الصادرة بتاريخ 10/04/1984.
- 2) القرار المؤرخ في 07 رجب عام 1404 الموافق ل 09 /04/ 1984 الموضح لكيفيات تطبيق المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 جانفي سنة 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد (3) الصادرة بتاريخ 10/04/1984.
- 3) المراسلة رقم 14 مؤرخة في 28/01/1992 المتعلقة ببعتماد سنوات الخدمة الوطنية.

4) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 /11/ 2012، يتضمن انتداب الضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني لدى الديوان المركزي لقمع الفساد (ج ر رقم 27 المؤرخة في 22 ماي 2012).

5) القرار المؤرخ في 10 فبراير سنة 2013، المحدد للتنظيم الداخلي للديوان المركزي لقمع الفساد. (ج ر رقم 32 المؤرخة في 23 جوان 2013).

6) القرار المؤرخ في 2017/01/16 يعدل ويتم القائمة الملحقة بالقرار المؤرخ في 2007/04/02 الذي يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات.

7) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 07 /10/ 2019 المحدد لكيفيات توظيف الأشخاص المعوقين في المؤسسات والإدارات العمومية و الهيئات المستخدمة العمومية والخاصة.

### • المراسلات الادارية :

1) المراسلة رقم 226 مؤرخة في 2017/03/09 بخصوص استفسار حول تكييف الأخطاء المهنية.

2) المراسلة رقم 771 مؤرخة في 2017/08/06 تاريخ التسريح يكون بناء على محضر اللجنة المتساوية الأعضاء و ليس تاريخ الإدانة الجزائية.

3) المراسلة رقم 15118 مؤرخة في 2017/12/31 ف/ي الهيئة التي لها صلاحيات إصدار الإعذار بسبب إهمال المنصب

### ثامنا :القرارات القضائية

1) القرار رقم 5559 بتاريخ 1999/10/26 الغرفة الجزائئية للمحكمة العليا، المجلة القضائية للمحكمة العليا ، العدد 02 سنة 1990.

2) قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا المؤرخ في 13/01/1991 ملف رقم: 78275 مجلة قضائية لسنة 1992 عدد04

3) قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا والمؤرخ في 05/01/1997 ملف رقم 115657 مجلة قضائية سنة 1997 عدد 01

4) قرار الغرفة الإدارية، المحكمة العليا المؤرخ في، 1997/01/05، ملف رقم 115657 م.ق. 1997، عدد 01.

## تاسعا - النصوص القانونية في مصر العربية :

- 1) دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل و المتمم. تم تعديله في 14 افريل 2019.
  - 2) قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم 150 سنة 1950، آخر تعديل 27 أبريل 2017.
  - 3) القانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 صادر في الجريدة الرسمية لدولة مصر عدد 43 مكرر (ا) في أول نوفمبر 2016.
  - 4) قانون النيابة الإدارية الصادر سنة 1954 بمصر رقم 480، بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية المصرية.
  - 5) القانون رقم 480 لسنة 1954 المتضمن إنشاء الهيئة الإدارية للرقابة.
  - 6) القانون رقم 54 لسنة 1964 الخاص بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية.
  - 7) القانون رقم 118 لسنة 1964 بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة.
  - 8) القانون 480 لسنة 1954 بإنشاء النيابة الإدارية التي أعيد تنظيمها بالقانون رقم 117 لسنة 1958 و القانون 28-68 الصادر في 13 يونية 1968.
  - 9) القانون رقم 48 لسنة 1978 الخاص بالعاملين بالقطاع العام.
  - قانون رقم 203 لسنة 1991 الخاص بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام.
  - 10) القانون رقم 137 لسنة 1981 المتعلق بقانون العمل.
- باللغة الفرنسية:

### I. Les Ouvrages :

- 1) Ahmed Mahiou, cours droit administratif, o.p.u, Alger, 1976.
- 2) Andre de laubadere, manuel de droit administratif, 2<sup>eme</sup> édition, lgdj, paris 1976, p 295, mémoire fin d'étude pour obtenir le congé, école supérieure de droit, le dix-septième, promotion 2006-2009

- 3) Bruce .m. Bailey, la lutte contre la corruption: guide d'introduction « agence canadienne du développement internationale (Québec), juin 2000.
- 4) Daphnelatour, pierre-edouardgondron de robert, la lutte contre la corruption en France -2013 une année décisive.
- 5) Delperée, francis l'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique lgdj1968.
- 6) Gerard marcou, fonction publique et décentralisation – recrutement et formation, presses universitaire de lile.1987.
- 7) Gérard marcou, fonction publique et décentralisation – recrutement et formation.
- 8) Léo kibler, renelasserre, marie helenepoutrat, modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne, travaux et documents du crac, c/o université de Cergy pontoise.2007.
- 9) Luc rouban, idées reçues les fonctionnaires, le cavalier bleu éditions, France, 2001.
- 10) MaissoumSebih, la fonction publique, librairie hachette, 1969.
- 11) Michell. ross, rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privilege and immunities, American university international law review vol. 4, 2011.
- 12) Mireille delmas-marty, criminalité économique et attente a la dignité de la personne, copyright 2001 édition de la maison des science de l'homme, paris, France 132.
- 13) Nadine dantonel –cor, droit des collectivités territoriales, 3eme édition, breal, France, 2007.
- 14) Pierre gevert, bien se préparer au oraux de la fonction publique, éditions l'étudiant, France, 2007
- 15) Pierre gevert, tout savoir sur la fonction publique pour briller aux concours, éditions l'étudiant, France, 2006.p89



- 16) Pierre tilifine, le statut général de la fonction publique hospitalière, les règles juridiques applicables aux fonctionnaires hospitalières, édition heures de France, paris, 2006
- 17) Pierre tilifine, le statut générale de la fonction publique hospitalière, les règles juridiques applicables aux fonctionnaires hospitalières.
- 18) Pierre tilifine, le statut générale de la fonction publique hospitalière, les règles juridiques applicables aux fonctionnaires hospitalières.
- 19) RemiliAbdRahmane, les institutions administratives algériennes, 2ème Edition.
- 20) Salon serge” délinquance et répression disciplinaire ans la fonction publique, thèse, d. paris1967, pp 217 et s, mémoire fin d’étude pour obtenir le conge, école supérieure de droit, le dix-septième, promotion 2006-2009.
- 21) Sylvia calmes-brunet, la fonction public territoriale – contexte, recrutement et avenir, presses universitaire de rouen et du havre, France, 2013.
- 22) Timsitgerard, 1978, les principes généraux du droit français de la fonction publique, volume 19, numéro 02, les cahiers de droit, .

## **II .Lois:**

- 1) La Constitution française du 4 octobre 1958 est la Constitution de la 5 république française actuellement en vigueur (*Version mise à jour en janvier 2015*).
- 2) Code pénalFrançais(*Version mise à jour :12/04/2019*).
- 3) Code procédurespénalFrançais(*Version mise à jour en janvier 2020*).

4) -loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. loi dite loi Le Pors. modifiée par loi n°2005-102 du 11 février 2005.

5) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Version consolidée au 9 juillet 2017, Modifiée par LOI n°2012-347 du 12 mars.

6) Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, JORF n°0064 du 17 mars 1998.

7) Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

8) La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

9) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

10)

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

11)

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.

12) La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

13) Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

14) La loi n°2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique a modifié l'article 22 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'Etat pour permettre le recrutement sans concours par l'accès au 1er grade des corps de la catégorie C.

15) la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .

16) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne Journal officiel de l'Union européenne 2012/C 326/01..

### III. Décrets:

1) Décret n° 2010-311 relatif aux mobilités de recrutement et d'accueil des ressortissants des états membres

2) de l'union européenne ou d'autre état partie à l'accord sur l'espace économique européen dans un corps, un cadre d'emploi ou un emploi de la fonction publique.

3) Décret n° 2016-580 du 11 mai 2016 modifié relatif à l'organisation des carrières de fonctionnaires de catégorie c de la fonction publique de l'état.

4) décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'état pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état.

5) Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

6) Décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

**7) Décret n°94-616 du 21 juillet 1994 relatif à l'assimilation, pour l'accès aux concours ou examens de la fonction publique hospitalière, de titres ou diplômés délivrés dans d'autres états membres de la communauté européenne ou dans un autre état partie à l'accord sur l'espace économique européen.**

8) Décret n° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique.

9) Décret n°86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

10) Décret n°88-386 du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière.

11) Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'état pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état.

12) Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relative aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

13) Décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

**14) Décret n° 2012-1060 du 18 septembre 2012 portant application de l'article 126 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique**

15) Décret n°90-277 du 28 mars 1990 relatif à la protection des travailleurs intervenant en milieu hyperbare.

## **I. Les revues:**

1) timsitGerard, 1978, les principes généraux du droit français de la fonction publique, volume 19, numéro 02, les cahiers de droit,

2) conseil de l'Europe impact de la convention européenne des droits de l'homme dans les étatsparties –exemple choisi.s, imprime dans les ateliers du conseil de l'Europe, 2016. p06

3) «Le régime disciplinaire est une répression-intra institutionnelle indépendante de la répressionpénale» bertrand, christine, régime disciplinaire juris-class, fasc no 183, 1995, p 2 no 1.

4) la fonction publique en France, des métiers au service des citoyens, ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique, dgafp, édition2013.

5) guide méthodique a l'attention des administration sur les méthodes de recrutements, de reclassement et de reprise de services des ressortissants européens, ministère de la fonction publique, édition2016, page 08.

6) guide méthodique a l'attention des administration sur les méthodes de recrutements, de reclassement et de reprise de services des ressortissants européens, ministère de la fonction publique, édition2016, page 09.

7) CE, avis, 27 décembre 1934, D. 1935 p. 37, Revue critique de droit international privé 1936.

## **II. Les thèses :**

1) Reg, ANDRE DE LAUBADERE, Manuel de Droit administratif, 2ème édition, LGDJ, Paris 1976 mémoire fin d'étude Pour obtenir le congé, École supérieure de droit, Le dix-septième, promotion 2006-2009.

2) Reg, ANDRE DE LAUBADERE, Manuel de Droit administratif, 2ème édition, LGDJ, Paris 1976 mémoire fin d'étude Pour obtenir le congé, École supérieure de droit, Le dix-septième, promotion 2006-2009.

### III. Les sites électroniques :

- 23) [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)
- 24) [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)
- 25) [www.imf.org](http://www.imf.org)
- 26) [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- 27) [www.Moqatel.com](http://www.Moqatel.com)
- 28) [www.opencorporates.com](http://www.opencorporates.com).
- 29) [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

	الفهرس
	كلمة شكر
	إهداء
	قائمة أهم المختصرات
01	مقدمة
07	الباب الأول: التدابير الوقائية لحماية الوظيفة العامة
08	الفصل الأول: الضوابط القانونية للالتحاق بالوظيفة العامة
09	المبحث الأول: الضوابط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة
10	المطلب الأول: شروط الترشح لوظيفة عامة.
11	الفرع الأول: شرط الجنسية.
12	البند الأول: شرط الجنسية في الأنظمة المقارنة
18	البند الثاني: شرط الجنسية في النظام القانوني الجزائري.
21	الفرع الثاني: شرط التمتع بالحقوق المدنية.
21	البند الأول: شرط التمتع بالحقوق المدنية في الأنظمة المقارنة.
24	البند الثاني: شرط التمتع بالحقوق المدنية في النظام القانوني الجزائري.
26	الفرع الثالث: شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية.
26	البند الأول: شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية في الأنظمة المقارنة.
29	البند الثاني: شرط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية في النظام القانوني الجزائري.
30	الفرع الرابع: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية.
30	البند الأول: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية في الأنظمة القانونية المقارنة.
35	البند الثاني: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية في النظام القانوني الجزائري.
36	الفرع الخامس: شرط الكفاءة العلمية والفنية.

36	البند الأول: شرط الكفاءة العلمية والفنية في الأنظمة القانونية المقارنة.
39	البند الثاني: شرط الكفاءة العلمية والفنية في النظام القانوني الجزائري.
40	المطلب الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف العام.
41	الفرع الأول: شرط التعيين في وظيفة دائمة.
41	البند الأول: شرط التعيين في الأنظمة القانونية المقارنة.
47	البند الثاني: شرط التعيين في النظام القانوني الجزائري.
49	الفرع الثاني: الانتماء إلى قطاع الوظيفة العامة.
50	البند الأول: شرط الانتماء إلى الوظيفة العامة في الأنظمة المقارنة.
52	البند الثاني: شرط الانتماء إلى قطاع الوظيفة العامة في النظام القانوني الجزائري
53	الفرع الثالث: شرط الترسيم.
53	البند الأول: شرط الترسيم في الأنظمة القانونية المقارنة.
54	البند الثاني: شرط الترسيم في النظام القانوني الجزائري.
57	المبحث الثاني: الضوابط الإجرائية للالتحاق بالوظيفة العامة.
58	المطلب الأول: طرق الالتحاق بالوظيفة العامة.
59	الفرع الأول: الالتحاق بالوظيفة العامة عن طريق إجراء المسابقة.



59	البند الأول: إجراء المسابقة في الأنظمة القانونية المقارنة.
64	البند الثاني: إجراء المسابقة في النظام القانوني الجزائري.
70	الفرع الثاني: الالتحاق بالوظيفة العامة دون إجراء المسابقة.
70	البند الأول: التوظيف دون مسابقة في الأنظمة القانونية المقارنة.
72	البند الثاني: التوظيف دون مسابقة في النظام القانوني الجزائري.
73	المطلب الثاني: المبادئ العامة التي تحكم عملية التوظيف.
74	الفرع الأول: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة
75	البند الأول: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف في الأنظمة القانونية المقارنة.
77	البند الثاني: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف في النظام القانوني الجزائري
80	الفرع الثاني: مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة
82	البند الأول : مبدأ الجدارة في الأنظمة القانونية المقارنة
83	البند الثاني: مبدأ الجدارة في النظام القانوني الجزائري
87	<b>الفصل الثاني: رقابة المؤسسات على الوظيفة العامة .</b>
90	<b>المبحث الأول: رقابة المؤسسات الدولية على الوظيفة العامة.</b>
91	المطلب الأول: رقابة المؤسسات المالية الدولية على الوظيفة العامة.
91	الفرع الأول: رقابة البنك الدولي على الوظيفة العامة.
92	البند الأول: الجانب التنظيمي للبنك الدولي.
92	أولا - مجلس المحافظين:
92	ثانيا - المديرون التنفيذيون:
93	ثالثا-المجلس الاستشاري:
93	البند الثاني: رأس مال البنك الدولي وأنواع القروض التي يمنحها.
94	البند الثالث: أنواع القروض التي يقدمها البنك الدولي.
94	أولا-قروض البرامج:
94	ثانيا-قروض المشروعات:

94	ثالثا-قروض التكييف الهيكلي:
95	رابعا-قروض التكييف القطاعي:
95	خامسا-الشركة المالية الدولية:
96	البند الرابع - إستراتيجية البنك في مكافحة الفساد:
97	الفرع الثاني: رقابة صندوق النقد الدولي.
98	البند الأول : نشأة صندوق النقد الدولي.
99	البند الثاني: الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي.
99	أولاً- مجلس المحافظين:
100	ثانياً- المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي:
100	ثالثاً-العضو المنتدب:
100	رابعا- الهيئة الدولية للموظفين:
101	البند الثالث: مصادر تمويل صندوق النقد الدولي.
102	أولاً- المساعدة المالية
102	ثانياً- حقوق السحب الخاصة:
103	البند الرابع: الالتزامات التي يفرضها صندوق النقد الدولي على الدول الأعضاء.
104	البند الخامس: مهام الصندوق النقد الدولي.
104	أولاً- ترتيبات الصرف
105	ثانياً- الإشراف
105	ثالثاً- المشاورات:
107	رابعا -الخدمات
107	المطلب الثاني: رقابة المنظمات الدولية على الوظيفة العامة.
108	الفرع الأول: منظمة الشفافية الدولية.
109	البند الأول -أهداف منظمة الشفافية الدولية:
109	البند الثاني- دور منظمة الشفافية الدولية:
110	أولاً- دور المنظمة في صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

110	ثانيا - دور منظمة الشفافية الدولية في إنشاء ائتلاف دولي لمكافحة الفساد:
111	البند الثالث- آليات عمل منظمة الشفافية الدولية:
111	أولا- مؤشر مدركات الفساد
112	ثانيا- مؤشر دافعي الرشاوى:
112	ثالثا- التقرير العالمي الشامل عن الفساد:
112	الفرع الثاني: منظمة التجارة العالمية.
113	البند الأول- هياكل ومؤسسات منظمة التجارة العالمية:
113	البند الثاني: أهداف منظمة التجارة العالمية.
114	البند الثالث: اختصاصات منظمة التجارة العالمية الأساسية.
114	الفرع الثالث: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
115	البند الأول: هياكل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
116	البند الثاني: دور منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والحوكمة العالمية.
117	الفرع الرابع: المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد .
117	البند الأول : التنظيم و أهداف المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد.
118	البند الثاني: أعمال ونشاطات المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد.
120	المبحث الثاني: رقابة المؤسسات الوطنية على الوظيفة العامة.
121	المطلب الأول: رقابة المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية على الوظيفة العامة.
121	الفرع الأول: الرقابة الداخلية التابعة للسلطة التنفيذية.
121	البند الأول - رقابة الهيكل المركزي على الوظيفة العامة.
122	البند الثاني-رقابة المفتشية العامة للوظيفة العمومية:
125	الفرع الثاني: رقابة المؤسسات التابعة لمصالح وزارة المالية.
125	البند الأول -رقابة المفتشية العامة للمالية على الوظيفة العامة.
127	البند الثاني: رقابة المراقبة المالية على الوظيفة العامة.

129	المطلب الثاني: رقابة المؤسسات الوطنية الخارجية على الوظيفة العامة.
129	الفرع الأول: رقابة المؤسسات الرسمية الوطنية الخارجية على الوظيفة العامة.
130	البند الأول : رقابة الأجهزة الرسمية على الوظيفة العامة في الأنظمة المقارنة.
143	البند الثاني: الأجهزة الرقابية الرسمية على الوظيفة العامة في الجزائر.
144	أولا- رقابة مجلس المحاسبة:
148	ثانيا- رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على الوظيفة العامة.
154	ثالثا- رقابة الديوان الوطني لمكافحة الفساد على الوظيفة العامة:
156	الفرع الثاني: رقابة المؤسسات غير الرسمية على الوظيفة العامة.
156	البند الأول: رقابة الإعلام على الوظيفة العامة.
156	أولا- تعريف الإعلام:
157	ثانيا- وسائل الإعلام كآلية للرقابة:
160	البند الثاني: رقابة المجتمع المدني على الوظيفة العامة.
161	أولا- دور هيئات المجتمع المدني في حماية الوظائف العامة:
162	ثانيا- نشاط المجتمع المدني:
162	ثالثا- أهداف مؤسسات المجتمع المدني:
164	البند الثاني: الملاحقة الإجرائية كآلية لحماية الوظيفة العامة.
165	الفصل الأول: الملاحقة الجزائية كآلية لحماية الوظيفة العامة.
166	المبحث الأول: إعادة النظر في القواعد العامة للملاحقة الجزائية.

168	المطلب الأول: إزالة العقبات أمام الملاحقة الجزائية.
168	الفرع الأول: الحصانة الوظيفية كقيد للملاحقة الجزائية.
169	البند الأول: أنواع الحصانة الوظيفية.
169	أولاً- الحصانة الدبلوماسية:
171	ثانياً- الحصانة القضائية:
172	ثالثاً- الحصانة البرلمانية:
173	البند الثاني: الامتياز القضائي في بعض الوظائف.
173	أولاً- المتابعة الجزائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول:
174	ثانياً- المتابعة الجزائية لأعضاء الحكومة والولاية:
175	ثالثاً- المتابعة الجزائية لأحد أعضاء المجالس القضائية ورئيس محكمة أو وكيل الجمهورية:
175	رابعاً- المتابعة الجزائية لقضاة المحاكم الابتدائية أو ضباط الشرطة القضائية:
176	الفرع الثاني: الشكوى كقيد لتحريك الدعوى العمومية.
178	الفرع الثالث: مسألة التقادم في الجرائم الماسة بالوظيفة العامة.
179	الفرع الرابع: الخروج عن مبدأ السرية المصرفية في الملاحقة الجزائية.
179	البند الأول: نطاق السر المصرفي.
180	البند الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ السرية المصرفية.
180	أولاً- رضى العميل.
180	ثانياً- الإدلاء بالشهادة أمام القضاء.
180	ثالثاً- حالة الإخطار بشبهة.
181	المطلب الثاني: استحداث آليات جديدة للتحري والبحث في جرائم الماسة بالوظيفة العامة.
181	الفرع الأول: تقوية رقابة النيابة العامة على أعمال الضبط القضائي.
182	البند الأول: اختصاصات النيابة العامة.
182	البند الثاني: توسيع الاختصاص المحلي للنيابة العامة.

184	الفرع الثاني: السلطات الاستثنائية لقاضي التحقيق.
184	البند الأول: اختصاصات قاضي التحقيق.
185	أولا - الاختصاص الشخصي.
185	ثانيا - الاختصاص النوعي.
186	ثالثا - الاختصاص المحلي.
186	البند الثاني: توسيع الاختصاص المحلي لقاضي التحقيق.
187	الفرع الثالث: تطبيق أساليب خاصة للبحث والتحري.
189	البند الأول: اعتراض المراسلات والنقاط الصور وتسجيل الأصوات.
192	البند الثاني: التسرب.
194	البند الثالث: التسليم المراقب.
194	البند الرابع: الترصد الالكتروني.
196	المطلب الثالث: تبني سياسة جزائية جديدة.
197	الفرع الأول: توسيع نطاق التجريم في جرائم الوظيفة العامة.
199	البند الأول: المفهوم الإداري للموظف العام.
202	البند الثاني: المفهوم الجنائي للموظف العام.
203	أولا- في الأنظمة المقارنة.
205	ثانيا- في الجزائر:
208	الفرع الثاني: استحداث جرائم جديدة لحماية الوظيفة العامة.
209	البند الأول: الصور المستحدثة لجرائم الوظيفة العامة.
210	أولا- جريمة إساءة استغلال الوظيفة العامة.
210	ثانيا- جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات.
212	ثالثا- جريمة تعارض المصالح.
213	رابعا- جريمة الإثراء غير المشروع.
214	خامسا- جريمة تلقي الهدايا.
216	البند الثاني: الإخلال بالزامية التصريح بالامتلاكات.

217	الفرع الثالث: الأحكام العقابية المقررة لجرائم الوظيفة العامة
223	المبحث الثاني: التعاون القضائي الدولي.
224	المطلب الأول: منع تحويل العائدات الإجرامية.
224	الفرع الأول: الإجراءات التحفظية.
225	الفرع الثاني: مصادرة العائدات الإجرامية.
226	الفرع الثالث: مآل العائدات الإجرامية المصادرة.
228	البند الأول: رد العائدات لمالكيها الشرعيين.
229	البند الثاني: رد العائدات للضحايا.
231	البند الثالث: تقاسم العائدات مع البلدان المتعانة.
235	المطلب الثاني: تسليم المجرمين على المستوى الدولي.
236	الفرع الأول: تطور تسليم المجرمين على المستوى الدولي.
237	البند الأول: التطور التشريعي لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.
237	أولاً- عقد المعاهدات الثنائية:
237	ثانياً- عقد المعاهدات الإقليمية والجماعية:
238	ثالثاً- التشريعات الداخلية:
238	البند الثاني: التطور الفقهي والقضائي لتسليم المجرمين.
239	الفرع الثاني: الأساس القانوني لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.
240	البند الأول: الأساس القانوني لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.
240	أولاً- الاتفاقيات الدولية لتسليم المجرمين على المستوى الدولي.
241	ثانياً- قوانين تسليم المجرمين على المستوى الدولي.
241	ثالثاً- العرف الدولي كمصدر لتسليم المجرمين
241	رابعاً- المعاملة بالمثل.
242	البند الثاني: الأساس القانوني لتسليم المجرمين في الجزائر.

242	أولاً- الدستور:
243	ثانياً- الاتفاقيات الدولية:
243	ثالثاً- التشريع الداخلي:
244	الفرع الثالث: شروط تسليم المجرمين على المستوى الدولي
244	البند الأول: الشروط المتعلقة بالجريمة.
250	البند الثاني: شرط عدم انقضاء الدعوى العمومية.
251	أولاً- العبرة بقانون الدولة الطالبة للتسليم:
251	ثانياً- العبرة بقانون إحدى الدولتين الطالبة للتسليم أو المطلوب منها ذلك:
252	ثالثاً: الاستثناءات في قبول التسليم.
255	البند الثالث: الشروط المتعلقة بشخصية الجاني الهارب.
255	أولاً- الشروط العامة للشخص في حالة جواز التسليم:
261	ثانياً: شرط الاختصاص:
263	ثانياً- تنازع الاختصاص عند تعدد الجرائم:
264	المطلب الثالث: آليات الجزاء
264	الفرع الأول: آليات التعاون الدولي في مجال المصادرة والاسترداد.
267	الفرع الثاني: الحكم بتعويضات مدنية لصالح الدول المتضررة من جرائم الفساد.
268	الفرع الثالث: إبطال العقود والصفقات الإدارية.
270	<b>الفصل الثاني: الملاحقة التأديبية كآلية لحماية الوظيفة العامة.</b>
271	<b>المبحث الأول: النظام القانوني للملاحقة التأديبية.</b>
272	المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية.
273	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للقاعدة التأديبية.
273	البند الأول: مصادر القاعدة الإجرائية التأديبية.
275	البند الثاني: خصائص القواعد الإجرائية التأديبية.
275	أولاً- القواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة قانونية:



276	ثانيا- قواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة إجرائية:
276	ثالثا- القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية:
276	رابعا- القواعد الإجرائية هي قواعد ذات جانبين:
276	خامسا- القاعدة الواحدة وتعدد النصوص:
277	سادسا- القاعدة الإجرائية قابلة للتفسير:
277	الفرع الثاني: طبيعة المخالفة التأديبية وصعوبات تحديدها تشريعا.
278	البند الأول: الطبيعة القانونية للمخالفة التأديبية.
279	أولاً- خصائص الخطأ التأديبي و أركانه:
282	ثانيا- أركان الخطأ التأديبي:
283	البند الثاني: صعوبة تحديد المخالفة التأديبية تشريعا.
283	أولاً -اتساع نطاق المخالفات التأديبية:
285	ثانياً -صعوبة تحديد الواجبات الوظيفية من الناحية اللغوية:
286	ثالثا- تصنيف الأخطاء التأديبية:
288	المطلب الثاني:أجهزة السلطة التأديبية و اختصاصاتها.
288	الفرع الأول: الأجهزة التي تمتلك السلطة التأديبية.
288	البند الأول: السلطة التأديبية في الأنظمة المقارنة .
290	أولاً-اللجان الادارية المشتركة :
291	ثانيا- المجلس الأعلى للوظيفة العامة:
292	ثالثا-السلطة التأديبية في بعض القوانين الخاصة:
293	البند الثاني:السلطة التأديبية في النظام الجزائري.
294	أولاً- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
298	الفرع الثاني :هيئات المشاركة ولجان الطعن بالجزائر.
299	أولاً- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.
302	ثانيا-لجنة الطعن:
302	ثالثا- لجنة التقنية:

304	الفرع الثاني :اختصاصات وصلاحيات مجالس التأديب.
305	البند الثاني: الجهة المختصة بالحكم بالمسؤولية والتعويض.
305	أولاً- الجهة الملزمة بتحديد المسؤولية:
306	ثانياً- الجهة الملزمة بتقديم التعويض:
311	المبحث الثاني: إجراءات المتابعة التأديبية
312	المطلب الأول: مراحل الملاحقة التأديبية و الضمانات المقررة أثناءها.
313	الفرع الأول :مراحل الملاحقة التأديبية
314	البند الأول: مرحلة التحقيق والمداولة.
314	أولاً- مرحلة التحقيق:
316	ثانياً- مرحلة المداولة والاقتراع:
318	البند الثالث: مرحلة اتخاذ القرار التأديبي.
318	أولاً- صدور القرار التأديبي بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية:
319	ثانياً- صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة
320	ثالثاً- صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة:
321	الفرع الثاني : الضمانات المقررة للموظف العام أثناء الملاحقة التأديبية.
321	البند الأول: الضمانات المقررة للموظف العام قبل صدور القرار التأديبي.
322	أولاً- حق الدفاع:
322	ثانياً- عدم توقيف الموظف إلا لمصلحة التحقيق:
323	ثالثاً- رأي اللجنة المتساوية الأعضاء:
324	رابعاً- تسبب القرار الإداري:
325	البند الثاني: الضمانات المقررة للموظف العام بعد صدور القرار التأديبي.
325	أولاً- التظلم الإداري:
327	ثانياً- شروط الشكلية للقرار التأديبي: ويمكن إجمالها فيما يلي:
328	ثالثاً- الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء:
330	المطلب الثاني: العقوبات التأديبية كأداة لحماية الوظيفة العامة.

331	الفرع الأول: الأساس القانوني للعقوبة التأديبية.
332	البند الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
332	أولاً- تعريف العقوبة التأديبية:
332	ثانياً- خصائص العقوبة التأديبية:
333	ثالثاً- أهداف العقوبة التأديبية:
334	البند الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية.
334	الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية
334	البند الأول: العقوبات الأصلية والعقوبات التبعية.
336	ثانياً- العقوبات التبعية.
336	البند الثاني: العقوبات الصريحة والعقوبات المقنعة:
337	الفرع الثالث: العلاقة بين العقوبة الجزائية والتأديبية.
340	البند الأول: المسؤولية التأديبية للموظف العام
341	البند الثاني: المسؤولية الجنائية للموظف العام
344	خاتمة
348	الملاحق
349	قائمة المصادر والمراجع
377	الفهرس

## ملخص:

تتناول في هذه الدراسة طرحا مختلفا عن الدراسات السابقة كونها تسلط الضوء على تلك الجوانب الإجرائية التي لم تلقى اهتماما لدى الباحثين في المجال القانوني رغم أنها في الحقيقة توفر حماية فعالة للوظيفة العامة ولعل ما يؤكد جدية هذا الطرح ضرورة وجود سلطة فعالة لملاحقة الجرائم الماسة بالوظيفة العمومية والذي يشكل أيضا أحد العناصر الأساسية في منظومة مكافحة الفساد والتي تتجسد من خلال إنشاء أجهزة إدارية متخصصة ومستقلة في أعمال التحري والكشف عن العديد من الجرائم المخلة بنزاهة الوظائف العامة.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة - الموظف العام - الحماية الإجرائية - الملاحقة الإجرائية

## Résumé :

Contrairement aux études précédentes, cette étude traite le sujet autrement, car elle met en lumière les aspects procéduraux qui n'ont pas retenu l'attention des chercheurs dans le domaine juridique. Bien qu'en réalité, elle assure une protection efficace de la fonction publique, et constitue également l'un des éléments fondamentaux du système anti-corruption qui s'incarne dans la mise en place d'organes administratifs spécialisés et indépendants chargés d'enquêter et de détecter de nombreux délits contre l'intégrité de la fonction publique.

Mots clés : La fonction publique – Fonctionnaire d'Etat – Protection procédurale – Poursuites procédurales.

## Summary:

Unlike previous studies, this study treats the subject differently, because it highlights the procedural aspects that have not caught the attention of researchers in the legal field. Although in reality it provides effective protection for the public service, and is also one of the fundamental elements of the anti-corruption system which is embodied in the establishment of specialized and independent administrative bodies responsible for investigating and to detect numerous crimes against the integrity of the public service.

Keywords : Public service – Civil servant –Procedural protection– Procedural prosecution .