

## المحاضرة الخامسة: التدابير الوقائية في مجال التوظيف وتسيير الحياة المهنية للموظفين كآلية لمكافحة الفساد الإداري والمالي في القطاع العام.

سعيًا منه لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري والمالي، اعتمد المشرع ما يلزم من تدابير وقائية إلى جانب الآليات الردعية. حيث وتماشيا مع ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي تضمنت عديد التدابير الوقائية في سبيل مواجهة الفساد، والتي انضمت إليها الجزائر وصادقت عليها في 2004 ، نص المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم على عدد من التدابير الوقائية لمواجهة ظاهرة الفساد، تضمنتها المواد من 3 إلى 24 منها ما يعتمد في إدارة القطاع العام في مجال التوظيف وتسيير الحياة المهنية للموظفين ، ومنها ما يعتمد في مجال إبرام الصفقات والعقود الإدارية، كما تشمل تدابير تلزم الموظف العمومي بالتصريح بالممتلكات.

نص القانون 01/06 على معايير موضوعية للتوظيف تقوم على أساس الجدارة والكفاءة وتمكين الموظف من برامج تكوينية لرفع الأداء وتحسينه وتحديد الأجر الملائم للموظف بواسطة إصلاح نظام الأجور، وإعداد برامج تكوينية لتمكين الموظفين من الأداء النزيه لوظائفهم يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد. وقبل التعرض لهذه الاجراءات الهامة، كان من الضروري التطرق بإيجاز لمفهوم الموظف العمومي لارتباطه المباشر بمكافحة ظاهرة الفساد.

### المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي

#### - تعريف الموظف العمومي في الإتفاقيات الدولية:

عرفت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 في مادتها

الثانية بعنوان "المصطلحات المستخدمة " يقصد بتعبير موظف عمومي:"

1 - أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

2 - أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون

الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف.

3- أي شخص آخر معرف بأنه " موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف، بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يقصد بتعبير " موظف عمومي"، أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف ... كما تعرضت ذات الاتفاقية الأممية الى التعريف بالموظف العمومي الأجنبي وموظف مؤسسة دولية عمومية"

كما عرفت المادة الأولى من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، في حين عرفت المادة الأولى الفقرة 2 و 3 و 4 من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010

نستخلص من هذه التعريفات أنها وسّعت من مفهوم الموظف العمومي، حيث أنه لم يعد مقتصرًا على تعريف الموظف العمومي بالمفهوم الضيق لقوانين الوظيفة العمومية في كل بلد طرف في هذه الاتفاقيات باعتباره ذلك الشخص الذي يمتلك صفة الموظف العمومي الدائم في منصبه، والذي يشغل منصبا إداريا في الإدارات والمؤسسات العمومية للدولة، وإنما تعدى ذلك ليشمل أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وذلك بهدف التوسع في مكافحة كافة أشكال الفساد.

**تعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري**

**- في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06**

حدد الأمر 03/06 الأشخاص الذين يطبق عليهم أحكامه حيث تنص المادة 02 منه على: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية..... "

في حين عرفت المادة 04 من ذات القانون الموظف العمومي " :يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. ...

نستخلص من النص المادة 4 من ذات القانون أنه يشترط لإعتبار الشخص موظفا عموميا الشروط التالية:

- صدور قرار التعيين من السلطة المختصة وفقا للشروط القانونية.
  - ترسيم الموظف العمومي في رتبة في السلم الإداري.
  - ممارسة الوظيفة بصفة دائمة ومستقرة بدون انقطاع.
  - الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- وعليه يمكن القول أن المشرع اعتمد في تعريفه للموظف العام بموجب الأمر 03/06 على المفهوم الضيق للموظف العام

### في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06

اعتمد المشرع الجزائري في تعريفه للموظف العمومي على التعريفات نفسها التي أقرتها الإتفاقيتين الأممية والعربية لمكافحة الفساد المصادق عليهما وهو ما نصت عليه المادة الثانية من القانون رقم 01/06 بعنوان "المصطلحات":

بينت المادة 3 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته القواعد الواجب مراعاتها عند توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسير حياتهم المهنية، حيث كرس فيها المشرع مجموعة من المبادئ أهمها:

المطلب الثاني: اعتماد مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية في التوظيف والترقية

يعد غياب نظام خاص بالتوظيف والتعيين والترقية في الوظائف العمومية أو عدم احترامه وخرق القواعد التي يتضمنها مدخلا للفساد في القطاع العمومي، لذلك نص المشرع في المادة 3 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على اتخاذ كل الإجراءات والتدابير التي تمنع تعيين الموظفين العمومية وترقيتهم على أساس علاقات القرابة أو الصداقة أو الوساطة والرشوة، وجعل التعيين والترقية في الوظائف العامة يقوم فقط على أساس مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والكفاءة. وهي المبادئ التي كرسها الدستور الجزائري من خلال المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 67 من التعديل

الدستوري لسنة 2020 التي أكدت على مبدأ تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، وكرسها أيضا المشرع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 الصادر بموجب الأمر رقم 03 - 06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 في المادة 74 منه التي نصت على خضوع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، فيما حددت المواد من 75 إلى 79 منه الشروط القانونية الموضوعية للالتحاق بالوظائف حسب طبيعة السلك الموجه إليه . حيث اعتمد فيه على نظام المسابقات عند التوظيف والترقية بما يمكن من اختيار الأشخاص الأكثر كفاءة، إذ يكون معيار الاختيار الوحيد هو كفاءة الشخص للوظيفة وفقا لمعايير محددة في ضوء القوانين واللوائح المعمول بها دون تفرقة بين المرشحين، بالاعتماد على أسس موضوعية كالتأهيل والتفوق العلمي والتأهيل العملي والخبرات والمهارات والقدرة على القيادة وحل المشكلات والابتكار والتطوير.

#### **المطلب الثالث: اتخاذ الإجراءات المناسبة لاختيار المرشحين لتولي المناصب الأكثر عرضة للفساد**

كما لو تعلق الأمر بالتوظيف في سلك القضاء أو سلك الجمارك أو سلك الضرائب، حيث يتعين اتخاذ الاجراءات المناسبة لاختيار أحسن المرشحين الذين تتوفر فيهم شروط الكفاءة والنزاهة والقدرة على تولى المناصب القيادية . من خلال وضع بعض الاجراءات والشروط الخاصة، سواء تعلق الأمر بالسن أو الشهادة العلمية والخبرة المطلوبة، أو بالشروط البدنية أو النفسانية، وما يتطلب ذلك من إجراء تحقيق إداري يسبق تعيينهم.

#### **المطلب الرابع: منح الموظف الأجر الملائم والتعويضات الكافية**

وهو التدبير الذي ورد النص عليه في البند الثالث من المادة 3 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته . إذ يعد ضعف المرتبات والأجور والحوافز وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية، من الأسباب التي تجعل الموظفين يبحثون على عوائد مالية إضافية ولو باستعمال الوسائل غير الشرعية لسد احتياجاتهم المعيشية، لذلك يعد إقرار الدولة لموظفيها رواتب منصفة تحقق لهم العيشة الكريمة مع عائلاتهم وكفيلة بمواكبة الظروف الاقتصادية الاجتماعية وأسعار السوق، من التدابير التي من شأنها أن تساهم في استقرارهم الوظيفي والتزامهم بواجباتهم الوظيفية. المرسوم الرئاسي

رقم 304/07 الصادر في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم  
المطلب الخامس: إعداد البرامج التعليمية والتدريبية الملائمة لرفع مستوى كفاءة الموظفين وزيادة من وعيهم بمخاطر الفساد

وهو ما أكد عليه المشرع في المادة 3 فقرة 4 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، التي نص فيها على ضرورة اعتماد البرامج التعليمية والتكوينية الملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم، وافادتهم من التكوين المتخصص الذي من شأنه أن يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد. إذ يهدف التكوين المستمر إلى تزويد الموظفين بالمعلومات والمعارف التي تزيد من مهاراتهم وقدراتهم التي لها علاقة بعملهم، وتطوير ما لديهم من معارف وخبرات مما يزيد من كفاءتهم في أداء عملهم، وما يترتب على ذلك من تطور إيجابي في طريقة عمل الإدارة، وهو ما يشكل عامل مهم في الوقاية من الفساد.

**المطلب السادس: وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين :**

مدونة قواعد سلوك الموظفين العموميين عبارة عن وثيقة تتضمن جملة من القواعد والمبادئ التي تسيّر عليها الهيئة أو المؤسسة المعنية، وتحدد الواجبات التي يتعين على الموظف العمومية احترامها، والسلوك الأخلاقي الذي يسير عليه ويلتزم به في أداءه لعمله، لمساعدته على العمل بطريقة سليمة لا تخالف القوانين والأنظمة، وتحدد كيفية التعامل في حال تعارض المصالح الشخصية مع المصلحة العامة. وقد نص عليها المشرع في المواد 7 و8 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته من أجل دعم مكافحة الفساد، والتي بموجبها تعمل الهيئات والإدارات العمومية والمجالس المنتخبة والمؤسسات العمومية الاقتصادية، على تشجيع روح المسؤولية بين الموظفين العموميين والمنتخبين، من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار السليم والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية، خاصة بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة، كالقضاة وأعوان الجمارك وموظفي الشرطة.

ومن الأمثلة على هذه القواعد السلوكية مدونة أخلاقيات مهنة القضاة من قبل المجلس الأعلى للقضاء في دورته العادية الثانية المنعقدة في 23 ديسمبر 2006 تضمنت المبادئ العامة التي يلتزم بها القاضي، كما كان قد

صدر أيضا قانون أخلاقيات الشرطة بموجب القرار المؤرخ في 12 ديسمبر 2017 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تضمن مبادئ وقيم أخلاقيات الشرطة والالتزامات المهنية لموظف الشرطة. إضافة إلى مدونة أخلاقيات مهنة التربية والتكوين والتعليم. ومدونة أخلاقيات مهنة الضرائب.

أوجبت الفقرة الثالثة من المادة 24 من الدستور على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح ما من شأنه أن يؤثر على ممارسته لمهامه الوظيفية بشكل عادي ، وهو ما تبناه المشرع بموجب نص المادة 8 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته بأن يخطر سلطته السلمية بحالة التعارض هذه تحت طائلة العقوبات المقررة في القانون.