جامعة الشاذلي بن جديد – الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الماستر
تخصص قانون عام معمق

ملخـــص لمجموعـة محاضرات على الخط موجهة لطلبــة السنـة الأولــى ماستـر قانــون عام معمق

الأستاذة كريمة أمزيان

المعامل: 01

مقياس الفساد الإداري

الرصيد: 01

السداسي الأول

الموسم الجامعي 2024/2023

cours en ligne univ-Eltarf

أولا– التعريف بالمقياس وطريقة تقييمه ومراجعه:

*** أهداف التعليم:**

تهدف هذه المادة إلى تعريف الطالب بالفساد الذي يطال الإدارة ويمس بالأموال العامة وتعميق معارفه به.

*** المعارف المسبقة المطلوبة :**

سبق للطالب دراسة مقياس قانون مكافحة الفساد بصورة غير معمقة.

*** محتوى المقياس:**

- مفهوم الفساد الإداري وتطوره.
- تجريم الفساد الإداري.
- مكافحة الفساد الإداري.
- إجراءات استرداد الأموال.

*** طريقة التقييم:** امتحان عن بعد.

*** قائمة المراجع:**

- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص (جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير)، الطبعة الخامسة عشر، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2015.
- أنور العمروسي، أمجد العمروسي، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، النسر الذهبي للطباعة، جمهورية مصر العربية، دون طبعة، دون سنة نشر.
- فادية قاسم بيضون، الرشوة وتبييض الأموال، الطبعة الأولى، دون جزء، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2007.
- محمد أحمد غانم، الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، دون طبعة، 2008.
- محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- محمد رضا عيفة، جريمة اختلاس المال العام، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، الجزائر، 2015.
- محمد محي الدين عوض، الرشوة شرعا ونظاما وشكلا، مطابع الولاء الحديثة، جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، 1419هـ.

cours en ligne/univ-Eltarf

- محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري دراسة مقارنة، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة، 2006.
- نوفل علي عبد الله صفو الديلمي، الحماية الجزائية للمال العام، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2005.
- نسرين عبد الحميد نبيه، جرائم الاختلاس والغدر، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2012.
- ياسر كمال الدين، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون طبعة، 2008.
- السيد علي شتا، ظاهرة الرشوة في مصر، مؤتمر جرائم الرشوة والانحراف الإداري، المجلة الجنائية، المجلد الثاني المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، مصر، 1976.
- الشافعي عبيدي، الموسوعة الجنائية، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، (ملحق بالنصوص التطبيقية، والاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.
- صالح بن راشد بن علي المعمري، إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام، مؤسسة الانتشار العربي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2013.
- فارس أبي صعب، نظام التراهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، منظمة الشفافية الدولية، الطبعة الثانية، 2009.
- محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر- الأسباب والآثار والإصلاح-، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2011.

- باللغة الأجنبية:

- Djillali Hadjadj, Combattre la Corruption : Enjeux et perspectives, Paris, Karthala, 2002.

- الرسائل والمذكرات الجامعية

- لخضر دغو، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016/2015.

مصطفى عبدو، تأثير الفساد السياسي في التنمية المستديمة (حالة الجزائر 1995-2006)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2007-2008.

cours en ligne Univ Batna

– المصادر:

- **الدستور**

– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج .د.ش ، عدد 76، صادر في 07 ديسمبر 1996.

–التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 2020/12/30، ج.ر ، العدد 82، لسنة 2020.

- **القوانين**

– القانون رقم 01/05 المؤرخ في 2005/2/6 المتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما المعدل بموجب الأمر رقم 02/12 المؤرخ في 2012/2/13.

– القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/2/20، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته المتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 2010/8/26، ج.ر عدد 50، المؤرخة في 2010/9/1، المعدل والمتمم بالقانون 15/11 المؤرخ في 2011/8/2.

– القانون رقم 08/22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج، عدد 32، الصادرة في 2022/05/14.

- **التنظيم**

– المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المتضمن تحديد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر العدد 74، لسنة 2006.

– المرسوم الرئاسي رقم 415/06 الصادر في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 74، لسنة 2006.

*** ثانيا– تقديم المقياس ومحاوره:**

يعتبر الفساد الإداري أحد أبرز المواضيع التي استحوذت على النقاش العمومي، وأحد أهم الإشكالات التي طرحت على الساحة الوطنية والدولية.كما شكلت محاربته في الآونة الأخيرة أحد

cours en ligne de Dr. Elfarl

المحاور الرئيسية للبرنامج الحكومي، التي دعت من خلالها إلى تخليق الإدارة العامة وحملت شعار محاربة الفساد والاستبداد وكل أشكال الانحراف واستغلال السلطة، واتخذته مرجعية لخطاباتها الرسمية.

لكن المفارقة الغريبة الجديرة بالدراسة هي أنه كلما كثر الحديث عن الفساد الإداري وعن مكافحته إلا وارتفعت مؤشراته، كما تبين ذلك استطلاعات الرأي والتقارير التي تقوم بها منظمة الشفافية الدولية Transparency.

فهل يعني هذا أن الفساد أصبح مؤسسا ومكونا من مكونات تسيير الشأن العام ببلادنا وبالتالي يصعب التقليل منه، أو أن المقاربة التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة على السلطة والحكومة الحالية لم تكن ناجعة وفعالة؟

والإجابة عن هذا التساؤل تندرج في مجموعة محاضرات تتناول العناصر التالية:

المحـــور الأول: مفهوم الفساد الإداري وتطوره/ أنواع الفساد الإداري/ مظاهره/ أسبابه/ آثاره.

المحـــور الثـــاني: تجريم الفساد الإداري.

المحـــور الثالث: آليات الرقابة الإدارية لمكافحة الفساد/ آليات المتابعة الجنائية لجرائم الفساد الإداري.

المحـــور الرابـــع: إجراءات استرداد الأموال.

cours en ligne/univ-Eltar

المحاضرة رقم (01): مدخل للفساد الإداري

مفهوم الفساد الإداري

أولا– مفهوم الفساد الإداري: هو ذلك الفساد الذي يقع على إدارة عامة أو في أنشطة عمومية؛ وحتى نعرف الفساد الإداري لابد لنا من التعرف على معنى الفساد أولا ومعنى الإدارة العامة ثانيا وبما أنه يقع من موظف عمومي أثناء أدائه وظيفته كان لزاما علينا العروج عليه. أخيرا الوقوف على موقف المشرع الجزائري في هذا الصدد للوصول لتبني تعريف للفساد الإداري.

1– تعريف الفساد

تكرر لفظ الفساد ومشتقاته **في القرآن الكريم** خمسين مرة موزعة على 23 سورة منه، بهيئات الفعل وتصريفاته، والمصدر واسم الفاعل، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا، وأما المصدر فذكر في أحد عشر موضعا، واسم الفاعل مفردا كان أو على صيغة الجمع في واحد وعشرين موضعا. ولقد ورد أكثر ألفاظ الفساد في القرآن الكريم متعلقا بذكر الموضع، وهو الأرض، قال الله تعالى: "ولا تُفْسدوا في الأرضِ بعد إِصلاحا "(الأعراف الآية 56)، ومرة حدد بالبر والبحر، في قوله تعالى: "ظَهر الْفَساد في الْبر والْبحرِ "(الروم الآية 41)

والفساد في **اللغة** نقيض الصلاح، فَسدَ ، يفسِدُ، يفسُدُ وَفسُدَ ، فَسادا، فَسُودا فهو فاسد وَفسيد وتفاسد القوم أي تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد.

ولا يختلف الأمر كثيرا في اللغات الأخرى، **فالفساد في اللغة الفرنسية** تتعدد معانيه وتختلف دلالاته باختلاف استعمالاته، إذ يرد بمعنى وسيلة لرشوة قاض أو حاكم (moyens de corrompre un juge) أو تحريفا لنص (changement vicieux dans les textes) أو تحريفا لعقد (dénaturation du contrat) أو تشويها للحقيقة (dépravation de la vérité) أو كما قد يرد بمعنى الجور والاضطهاد

(Oppression) أو الظلم الواضح (Injustice) أو التخريب والتدمير والتلف والإبادة (Destruction) والانحلال والتعفن (Putréfaction)، كما قد يعني السرقة والاختلاس (Volerie) والابتزاز (Extorsion) والإسراف والتبذير (Extravagance) أو خرق القوانين (Violation des lois) أو اغتصاب السلطة (Tyrannie).

والفساد **في اللغة الانجليزية** له دلالات واستعمالات متعددة أيضا، حيث اشتق مصطلح الفساد (Corruption) من الفعل اللاتيني (Rumpere) والذي يعني كسر شيء ما، وقد يكون هذا الشيء المراد كسره هو مدونة لسلوك أخلاقية أو اجتماعية أو غالبا ما تكون قاعدة إدارية للحصول على كسب مادي .

ويقصد بالفساد في قاموس Oxford: تدهور القيم الأخلاقية (Immoral)في المجتمع أو في دماغ الفرد كما يقصد به تضييع الأمانة والغش (Dishonesty) وذلك بسبب استعمال الرشوة(Because of taking bribes)

أما **اصطلاحا** فقد تنوعت التوجهات في تعريف الفساد فهناك من يعرفه بأنه خروج عن القانون والنظام (عدم الالتزام بهما) أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة.

بينما يعرفه آخرون بأنه قيام الموظف العام وبطرق غير سوية بارتكاب ما يعد إهدارا لواجبات وظيفته فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية، ويوسع البعض مفهوم الفساد بحيث يشمل كل سلوك يجافي المصلحة العامة.

بيد أن هناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته "منظمة الشفافية الدولية" بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته".

2- معنى الإدارة العامة

الإدارة العامة هي إما مؤسسات، هيئات أو منظمات، وإما وظيفة ونشاط يتخذان مظهرا معينا وعلى هذا الأساس يكون للإدارة معنيان معنى عضوي ومعنى موضوعي.

*- ***المعنى العضوي (الشكلي)***: هي مجموع الأجهزة والهياكل والمؤسسات أو المنظمات أو الهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفريعاتها المختلفة.

مثال: الهيئات المركزية كرئاسة الدولة والحكومة والوزارات، والهيئات والسلطات اللامركزية كالهيئات الولائية والهيئات البلدية.

cours en ligne/univ-Eltarf

*– ***المعنى الموضوعي (المادي الوظيفي):*** وهي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات المركزية واللامركزية إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين.

مثال: تقديم التعليم العام، توفير النقل العمومي، الخدمات الصحية العمومية...

3– تعريف الموظف العمومي

تعتبر صفة الموظف العمومي في جرائم الفساد الإداري ركنا أساسيا لقيام الجريمة، كون هذه الأخيرة من جرائم ذوي الصفة، وللموظف العمومي بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (رقم 01/06) معنيان؛ معنى واسع ومعنى ضيق.

* ***المعنى الوسع للموظف العام: حسب ما جاء في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06 (المدلول الجنائي)***

– كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في إحدى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

– كل شخص يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، يساهم بهذه الفئة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

– كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. (المادة 02 من ق.و.ف.وم)

* ***المعنى الضيق للموظف العام: حسب ما جاء في قانون الوظيف العمومي 03/06 (المدلول الإداري)***

– يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. (المادة 04 من ق.و.ع)

وعليه يختلف معنى الموظف العام في نطاق القانون الإداري عنه في القوانين الأخرى، إذ تقوم فكرة الموظف في القانون الإداري على اعتبارات أساسها الصلة القانونية بين الموظف والدولة والتي دائما ما تكون في شكل علاقة تنظيمية تحكما القوانين والأنظمة، بينما أضاف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته عليه مفهوما أكثر اتساعا حين صنفت الموظف في ثلاث فئات إضافة للفئة الكلاسيكية ***(وهو المفهوم الذي ستقوم عليه دراستنا)؛*** وهي: **فئة ذوي المناصب** (تشريعي، تنفيذي، قضائي)، **فئة أصحاب الوظائف أو الوكالات في مرفق عام** (أيا كان شكله أو طريقة إدارته)، **وفئة الموظفين**

cours en ligne/univ-Eltarf

العموميين أو من في حكمهم (الموظف العمومي بالمفهوم الكلاسيكي + المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني والضباط العموميون)

***- موقف المشرع الجزائري من تعريف الفساد**

إن مصطلح الفساد جديد في التشريع الجزائري، إذ لم يستعمل قبل سنة 2006، كما لم يجرم في قانون العقوبات، إلا بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 ؛ حيث كان لزاما عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم وهذه الاتفاقية، فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم والذي جرم الفساد بمختلف مظاهره.

وبالرجوع إليه نجد أن المشرع الجزائري انتهج نفس منهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إذ أنه اختار كذلك عدم تعريف الفساد تعريفا فلسفيا أو وصفيا، بأن انصرف إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى صوره ومظاهره، وهذا ما تؤكده الفقرة (أ) من المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أعلاه الفساد: "هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون".

ويمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أصناف حسب ما جاء في الباب الرابع من (ق.و.ف وم) وهي: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما لم يقحم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت جدلا كبيرا ليس بين فقهاء القانون وحسب، بل ومختلف العلوم الإنسانية والاجتماعية.

غير أن ما يعاب عليه أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل الواسطة، والمحسوبية، والمكافأة اللاّحقة....

3- تعريف الفساد الإداري

إن لمصطلح الفساد الإداري مفهوم واسع لا يمكن أن يحتويه تعريف واحد وهذا نتيجة تعدد واختلاف الآراء والتوجهات، ولتعريفه نكتفي بذكر هذا " ***التعريف للفساد الإداري***" وهو إساءة استعمال الأدوار والوظائف العامة، واستخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعة.

انتهى في: 2023/10/05

أ/ كريمــة أمزيــان

../.. يتبـــــع

Cours en ligne/Univ-Eltarf