

عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في إعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة

سعادي فتيحة (1)

(1) أستاذة مساعدة قسم "أ"، قسم التعليم الأساسي للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.
البريد الإلكتروني: saadifatiha2013@yahoo.com

الملخص:

قصد ضمان استقلالية وحياد الموظف العام، وتقادي اكتسابه لمصالح خاصة بمناسبة وظيفته، تم إعمال مبدأ "التنافي" كالتزام بقي من ضلوع الفساد في مجال الوظيفة العامة، وعليه فإنّ الأمر 01/07 المتعلق بحالات التنافي جعل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته آلية مساهمة في ضمان احترام الالتزام بالمبدأ.

الكلمات المفتاحية:

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مكافحة الفساد سلطة إدارية متنقلة، التنافي، التصريح الكتابي، الموظف العام، الوظيفة العامة.

تاريخ إرسال المقال: 2018/04/26، تاريخ قبول المقال: 2018/10/28، تاريخ نشر المقال: 2018/12/27.

لتهميش المقال: سعادي فتيحة، "عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في إعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، 2018، ص ص. 187-207.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: سعادي فتيحة، saadifatiha2013@yahoo.com

On the Contribution of the Anti-Corruption in Ensuring the Principle of Incompatibility in the Public Service

Abstract:

In order to ensure the independence and impartiality of the public servant, and to avoid the acquisition of special interests during the performance of his functions, the principle of incompatibility has been implemented as an obligation against the spread of corruption in the public service.

Thus, ordinance N°.07/01 on cases of incompatibility made the national corporation for the prevention and fights against corruption a contributory mechanism to ensuring respect for the principle.

Key words:

The national body, corporation for the prevention and fight against corruption, fight against corruption, Independent administrative authorities, written statement, incompatibility, public servant, public service.

La contribution de l'organe national de lutte contre la corruption dans l'application du principe d'incompatibilité dans la fonction publique

Résumé :

Dans le souci de garantir l'indépendance et l'impartialité d'un fonctionnaire et afin d'empêcher ce dernier d'avoir des intérêts privés à l'occasion de l'exercice de sa fonction, le législateur a mis en place le principe d'incompatibilité comme étant une obligation de prévention contre la corruption dans le domaine de la fonction publique.

De ce fait, l'ordonnance n°07-01 relative aux incompatibilités et obligation particulières attachées à certains et fonctions fait de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption un mécanisme permettant de garantir, a titre de contribution, le respect de ledit principe.

Mots clés :

Organe national de prévention et de lutte contre la corruption, lutte contre la corruption, autorité administrative indépendante, déclaration écrite, incompatibilité, agent public, fonction publique.

مقدمة

الفساد ظاهرة قديمة قدم البشرية، إلا أنّ الاهتمام به كموضوع للدراسة هو الأمر الجديد فيه¹، والحديث عن الفساد يفرض بالضرورة ربط هذا المفهوم ببعض المفاهيم التي تكون المجال الخصب لبسطه، ونعني بها الاقتصاد²، السياسية³، والجانب المؤسسي⁴ الإدارة⁵، والتي قد يكون لها نصيب من المعوقات والمتغيرات التي تواجه الدولة، فتكون الدافع للتحديات قصد مجابتهها، مما يتطلب إعادة صياغة العلاقات والأدوار بطريقة جديدة، وتطبيق ثقافة لم تعد من قبل، ونظم وإجراءات مبنية على قيم الشفافية والموضوعية والحيادية⁶. إنّ الجزائر، وقصد المعالجة الفنية لجوانب التخلف الإداري، والارتقاء بمستوى الطاقة التنظيمية نحو تحقيق الكفاءة في الإدارة⁷، قامت بتبني إستراتيجية⁸ موجهة لمكافحة الفساد، والتي كان هدفها التطوير والتغيير والإصلاح⁹ بموجب خطة عامة وشاملة بيّنت للعيان في شكل قانون رقم 06-101، والذي جاء على اثر

¹ - رفاة فافقة، الفساد و الحكومة، دراسة مسحية للتقارير الدولية، دراسة حالة الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص5.

² - حيث عانى الاقتصاد الوطني مثلاً بوجه خاص في مختلف مراحل تطوره من مظاهر الفساد وهي الظاهرة التي كانت محل سخط من قبل المتعاملين الاقتصاديين المحليين و الأجانب. انظر عجة الجلاي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص758.

³ - يعدّ الاستقرار السياسي أهم مظاهر النجاح لأي تنظيم في أية دولة كانت. للتفصيل في هذه النقطة انظر: صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، 1994، ص51.

⁴ - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص01.

⁵ - فإنّ الجهاز الإداري لآية دولة هو المرآة الصافية التي ترى فيها الوجه الحقيقي للسلطة وعليه هي التي تقوم بتصحيح الأخطاء الموجودة في الإدارة وتوجيهها الوجهة الصحيحة بوضع الرجل المتخصص في الوظيفة المناسبة له. انظر: بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص07.

⁶ - صالح بن رحيل رشود العنزي، أثر الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة مع التطبيق على المملكة العربية السعودية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، الفلسفة في الإدارية العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2012، ص5.

⁷ - الصرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الالكترونية، دار الكتاب القانوني، 2007، ص12.

⁸ - فعندما عرفنا " شتاينر وماينر " الإستراتيجية قالوا أنّها: " تلاحم المنظمة ووضع أهدافها في ضوء القوى الداخلية والخارجية، وصياغة السياسات المحددة لتحقيق الأهداف وتأمين التطبيق الملائم لتحقيق أغراض وأهداف المنظمة". انظر الصرفي محمد، الإدارة الإستراتيجية، دار الوفاء الدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2008، ص19.

⁹ - يعدّ موضوع الإصلاح الإداري محورا كان ولا يزال مجدولا في جدول أعمال المسؤولين باعتباره حتمية لازمة لكل عمل يتغيى من ورائه تحقيق التنمية من خلال العمل على تحديث الإدارة، أحمد حضراتي، " انطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"،

مصادقتها على اتفاقيتي الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته على التوالي سنتي 2004²، 2006³.

وبعد أن أصبحت الدولة الحديثة لا تساوي إلا ما يساويه الموظفون العموميون، فهم صناع إنجازات الدولة، وهم أيضا عوامل تخلفها، فلا تعلق مكانتها إلا بقدر كفايتهم في تحقيق أهدافها ولا تنزل منزلتها إلا بقدر ما يصيبهم من الكسل واللامبالاة أو التحايل في تنفيذ سياستها⁴، لذا نجد المشرع الجزائري قد أولى أهمية بالغة لإصلاح الوظيفة العامة، وضمان مبادئها، إذ جعل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁵ المنشأة بموجب القانون 06 / 01، مصدراً واقياً للمورد البشري، ودوراً حمائياً لنظام التنافس وهذا بموجب الأمر رقم 07 / 01⁶، وما قد يترتب عنه من تضارب بين المصالح الخاصة للموظف مع المصالح العامة، ويشكل هذا مجالاً حيوياً للفساد إذا لم تفرض أساليب وإجراءات جديّة وصارمة لقمعها .

لذا تساءلنا عن علاقة هيئة مكافحة الفساد بنظام التنافس في مجال الوظيفة العامة بالنظر إلى واقع هذه الهيئة من حيث تنظيمها وكيفية عملها، وما مضمون نظام التنافس هذا، وكيف للهيئة أن تجعل من هذا النظام يصبو إلى طرح أفق إداري وظيفي حدائثي وإصلاحي يتخلله شفافية الموظف والوظيفة بدل الشبهة في ذمته ومصدر ماله؟

المبحث الأول: عن مضمون نظام التنافس في الوظيفة العامة

يعدّ المورد البشري إحدى أهم مواضيع الوظيفة العامة، لا وبل أحد ركائزها ومقوماتها من حيث السعي وراء نجاحها وتحقيق فعاليتها، بالتالي فإنّ الوظيفة العمومية المعاصرة تواجهها جملة من التحديات ولاسيما لدى

مجلة طنجيس، العدد 3، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، المغرب، 2003، ص 197-208.

¹ - قانون رقم 06 / 01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، متمم بأمر رقم 10 / 05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010، معدل ومتم بقانون رقم 11 / 15، مؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

² - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04 / 128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، ج.ر عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

³ - اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمد بمابوتو في 11 يوليو 2003، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06 / 137، مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج.ر عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006

⁴ - بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، منشورات مكتبة إقرأ، قسنطينة، 2013، ص3.

⁵ - أنشئت الهيئة بموجب المادة 17 من قانون رقم 06 / 01، مرجع سابق.

⁶ - أمر رقم 07 / 01، مؤرخ في 1 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافس والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.

المجتمعات في طور الانتقال، رغبة في المطالبة أكثر بالتكيف مع متطلبات البيئة الداخلية والدولية المتغيرة ومقتضياتها¹. في هذا الإطار تسعى الدولة الجزائرية باستمرار إلى تكريس بعض المبادئ العامة المتعلقة بالتوظيف العمومي بعد النقائص وضعف الإطار القانوني والسياسي الملائم لتكريسها في مراحل انتقالية عرفتها الجزائر، لذا كان لزاماً عليها التأكيد على ضرورة إعطاء الأولوية للمبادئ العامة للتوظيف فضلاً عن الإهتمام بحياد الإدارة من خلال مختلف الواجبات التي تلقى على عاتق الموظف العمومي، وهي من الأمور التي لم يؤكد عليها فقط قانون الوظيفة العمومية 06 / 03²، بل ودعمها قانون مكافحة الفساد 06 / 01، بعد إلحاح مختلف المواثيق الدولية عليها.

عليه فمن الأسباب الحقيقية لانتشار الفساد في مجال الوظيفة العامة هو عرضة الموظف العام للتأثيرات تكون مصدرها الرغبة في التملك بإثراء ذمته، وأن تكون له مصالح خاصة، مستغلاً في ذلك وضعيته القانونية كموظف وكذا نفوذ وظيفته، لهذا السبب بالتحديد عمل المشرع على اعتماد نظام التنافي في الوظيفة العامة بموجب بعض النصوص القانونية ولعل أهمها هو الأمر رقم 01/07³، والذي جعل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كهيئة مساعدة ومساهمة في تجسيد المبدأ، فماذا نعني بنظام التنافي هذا، وما الهدف في ضمانه؟

المطلب الأول: واقع نظام التنافي من الجانب التشريعي في الجزائر

رغبة منه في ضمان استقلالية الموظف وحياده تجاه الخدمة العامة، وعدم استغلال وضعيته ووظيفته لأن تكون له مصالح داخل الوطن أو خارجه بواسطته أو بواسطة شخص آخر، أقر المشرع بإخضاع الموظف لنظام التنافي في العديد من النصوص القانونية، لا وبل أفرد قانوناً خاصاً بحالات التنافي، إلا أنه نود وباختصار أن نشير إلى أهم النصوص القانونية التي تضمنت و عالجت هذا الإجراء.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 12.

² - أمر رقم 06 / 03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006.

³ - أمر رقم 07 / 01، مرجع سابق.

الفرع الأول : نظام التنافي في ظل النصوص الخاصة بسلطات الضبط

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ألزم المشرع أعضاءها بنظام التنافي، وهي فكرة تبناها المشرع عقب إنشائه أول سلطة إدارية مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام"، وأهم ما يميز نظام التنافي في ظل النصوص القانونية الخاصة بالسلطات المستقلة أنه قد يكون هذا النظام نسبياً أو مطلقاً¹.

أولاً: نظام التنافي المطلق

إنّ نظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة تتنافى مع أي وظيفة أخرى عامة أو خاصة، ومع أي نشاط مهني وأية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع الأعضاء عن امتلاك أية مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة².

ثانياً: نظام التنافي النسبي

ويطلق عليه التنافي الجزئي، والذي يعني أن تكون الوظيفة تتنافى مع نشاط معين دون الإشارة إلى أمور أخرى كالمناصب العامة أو الخاصة، أو امتلاك مباشر أو غير مباشر أو أن يخاطب المشرع بنظام التنافي بعض أعضاء السلطة الإدارية ويعفي عنه بقية الأعضاء³.

الفرع الثاني: نظام التنافي في ظل الأمر رقم 06 / 03 الخاص بالوظيف العمومي

الملاحظ أنّ المشرع الجزائري أكد في الأمر رقم 03/06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على نظام التنافي، إذ أدرجه ضمن واجبات الموظف، حيث على الموظف العام أن يلتزم في إطار تأدية مهامه باحترام سلطة الدولة واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

¹ - للتمعن في أمثلة عن كيفية خضوع أعضاء السلطات الإدارية المتعلقة لمبدأ التنافي، انظر في هذا الشأن:

- سعادي فتيحة، مرجع سابق ص 61.

- حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري: مثال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 65.

- رابح نادية، النظام القانوني العام، تخصص القانون العام للأعمال لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 59.

² - ZOUAMIA Rachid, « Les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue IDARA, n°28, 2004, p. 136.

³ - للتفصيل انظر سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 62.

يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة²، لذا على الموظف أن يخصص كل نشاطه المهني للمهام التي أسندت إليه ولا يمكنه ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه³.

إنّ نص المادة 45 من الأمر رقم 03/06، السالف الذكر نصت صراحة على ضرورة إعمال نظام التنافسي، إذ جاء فيها أنّه يمنع على كل موظف مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقاً للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة، التي تنتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وإلا فسيكون الموظف عرضة للعقوبة.

الفرع الثالث: مضمون التنافسي في ظل الأمر رقم 01/07 الخاص بحالات التنافسي

إنّ أهم ما يميز نظام التنافسي في ظل هذا القانون عن نظام التنافسي الذي جاء في النصوص القانونية الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، أنّه نظام عام ومطلق بعدما كان أغلبه نسبياً يشمل بعض الأعضاء دون الباقي، في حين أصبح بموجب الأمر 01/07 يخضع له جميع شاغلو المناصب على مستوى سلطات الضبط، حسب المادة الأولى منه⁴.

أولاً: الخضوع لنظام التنافسي أثناء العهدة

أكد الأمر رقم 01/07 على حالات التنافسي في الالتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف المحددة بموجب المادة الأولى من الأمر بما فيها سلطات الضبط، حيث يمنع من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها والإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها وأصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها⁵، عليه فإنّ نظام التنافسي يشمل أعضاء السلطات الإدارية أثناء عهدتهم بما فيها هيئة الوقاية من الفساد⁶.

¹ - المادة 40، أمر رقم 03/06، مرجع سابق.

² - المادة 42، المرجع نفسه.

³ - المادة 43، المرجع نفسه.

⁴ - سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 63.

⁵ - انظر المادة 02، أمر رقم 01/07، مرجع سابق.

⁶ - سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 64.

ثانياً: الخضوع لنظام التنافى بعد انتهاء العهدة

إن أهم ما جاء به الأمر 01/07 بخصوص مبدأ التنافى هو امتداد خضوع أعضاء الهيئات العمومية للتنافى لفترة ما بعد انتهاء المهام، إذ جاء في المادة 03 منه ، أنه عند نهاية مهمتهم لا يمكن أن يمارسوا لأي سبب كان ولمدة سنتين (2) نشاطاً استشارياً أو نشاطاً مهنيّاً أياً كانت طبيعته، أو أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها، أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها أو لدى أية مؤسسة أو هيئة أخرى تعمل في نفس مجال النشاط.

الفرع الرابع: مضمون التنافى في ظل الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة و الإدارة

تعرب الدولة الجزائرية عن نيتها في تعزيز القيم والمبادئ التي تحكم وتنظم الخدمة العامة، لذا نجدها قد صادقت على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة العامة بموجب مرسوم رئاسي رقم 12/ 415¹، ويشير الميثاق أنّ من عوامل تحديث وترسيخ قيم الحكم الجديدة في إطار الخدمة العامة ، هو تأكيد حرص الدول على ضمان التطبيق الفعال لنظام التنافى ، والذي أدرجه كواجبات الخدمة العامة والإدارة العامة.

حيث جاءت المادة 11 من الميثاق بعنوان حالات التنافى وتضارب المصالح، مؤكدة على إلزام الدول الأطراف بتحديد المعايير في مجال التنافى وتضارب المصالح في تشريعاتها بصفة صريحة، عليه واستنادا إلى النص القانوني السالف الذكر، فإنّ نظام التنافى يقضي بأنّه لا يجوز لأعوان الخدمة العامة المشاركة في اتخاذ القرارات أو التدخل في حالات، يمكن أن تكون لهم فيها مصلحة شخصية قصد عدم الإخلال بنزاهتهم أو المساس بمصداقية الإدارة العامة. كما أنّه لا يجوز لأعوان الخدمة العامة شغل أية وظيفة أو إبرام صفقة أو حيازة مصالح مالية أو تجارية أو مادية تتنافى مع واجباتهم أو مسؤولياتهم، لتؤكد الفقرة الأخيرة من نفس المادة أنّه على أعوان الخدمة العامة الامتناع من الاستفادة بصفة غير مشروعة من وظائف شغلها سابقاً.

الفرع الخامس: نظام التنافى في قانون الصفقات العمومية

أشار المرسوم الرئاسي رقم 15/247، المنظم للصفقات العمومية إلى أنّه عندما تتعارض المصالح الخاصة لموظف عمومي يشارك في إبرام أو مراقبة أو تنفيذ صفقة عمومية مع المصلحة العامة ، و يكون من

¹ - الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمدة بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12/415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج.ر. عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

شأن ذلك التأثير في ممارسة لمهامه بشكل عاد، فإنه يتعين عليه أن يخبر سلطته السلمية بذلك و يتنحى عن هذه المهمة¹.

لذلك جاء في نص المادة 91 من المرسوم السالف الذكر أنه: "تتنافى العضوية في لجنة التحكيم والعضوية و/ أو صفة مقرر في لجنة الصفقات العمومية مع العضوية في لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض، عندما يتعلق الأمر بنفس الملف."

هذا التنافي يمتد إلى ما بعد انتهاء المهام ، حيث و حسب المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، فإنه لا يمكن للمصلحة المتعاقدة، و لمدة أربع (4) سنوات ، أن تمنح صفقة عمومية ، بأي شكل من الأشكال لموظفيها السابقين الذين توقعوا عن أداء مهامهم.

الفرع السادس: اهتمام دستور 1996 بنظام التنافى

تنص المادة 23 من الدستور الجزائري: " لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة". مما هو جدير بالذكر بأن نظام التنافى هو من الأمور التي حظيت باهتمام الدستور في تعديله الأخير سنة 2016، فهو لم يأت فيه بنص صريح ينظمه إلا أنه عندما تطرق إلى مهام السلطة التشريعية في الفصل الثاني منه أشار في المادة 120² أنه لا بد أن تحدد حالات التنافى الخاصة بالنواب بموجب قانون عضوي.

المطلب الثاني: الهدف من إقرار مبدأ التنافى

إن تحديد حالات التنافى وتقادي تضارب المصالح في الوظيفة العامة تعدّ آلية لمكافحة الفساد في مجال الوظيفة العامة، ولما إسناده كمهام من مهمات هيئة مكافحة الفساد إلا دليل على دوره في التخفيف من حدة آثار الفساد في الإدارة العمومية من حيث هو وسيلة وقائية ذات أبعاد مختلفة أهمها:

¹ - حسب المادة 90، مرسوم رئاسي رقم 247/15، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

² - المادة 120، من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر عدد رقم 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 03/02، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002 معدل و متمم بالقانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل و متمم بموجب قانون رقم 01/16، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

الفرع الأول: فرض نوع من الرقابة (الطابع الرقابي لنظام التنافسي)

تعمل الدولة في مجال الخدمة العامة بالسعي المستمر لترشيد وتحديث وتحسين المبادئ المتعلقة بأي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة ، تأسيساً لثقافة الشفافية والنزاهة المطلوبة، ولصون الوظيفة العامة والخدمة العمومية فإنّ الدولة تبحث وباستمرار عن حلول لمختلف المعوقات التي تسجلها في مجال الوظيفة العامة لذا تتخذ وتجلب في كل مرة تدابير وإجراءات جديدة الغرض منها مكافحة الخروقات والانحرافات المعايينة في المجال.

يعدّ نظام التنافسي وسيلة وآلية جد مهمة لرقابة الموظف العمومي حتى لا تستهويه ميوله الشخصية لمركزه وضيعيته الوظيفية وتكون مصدراً لتأسيس مصالح شخصية بواسطته أو باستعانة أشخاص أخرى، لأنّ ذلك يؤثر على استقلاليتها أو حياده ، فتصبح مصالحه عائناً في القيام بمهمته ودوره العادي المتمثل في ضمان المصلحة العامة، لا المصلحة الخاصة.

لذا فتحديد حالات التنافسي تمكن من مراقبة الموظف من حيث نشاطه، لا وبل تمتد هذه الرقابة حتى بعد انتهاء المهام كما رأينا ذلك آنفاً.

الفرع الثاني: تعزيز مبدأ حياد الإدارة

إنّ نظام التنافسي من حيث هو تدبير وآلية لمكافحة الفساد في الوظيفة العامة، ومن حيث أنّه يعدّ من واجبات الموظف العام تجاه أداء الخدمة العمومية والذي يضاف لجملة من الالتزامات، كواجب الطاعة، واجب الولاء، واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني، واجب التحفظ¹، فإنّه لا معرض للحديث عن نظام التنافسي دون القول أنّه يعدّ وسيلة لتجسيد مبدأ أساسي تقوم عليه الإدارة، ألا وهو مبدأ الحياد.

إنّ للحياد معنى سلبي يتمثل في اجتناب الموظف كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري، كما يحتم عليه عدم الإنسحاق لعواطفه وميوله²، لذا فقد أكد قانون الوظيفة العمومية في مادته 41 أنّه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيز³.

استناداً إلى نص المادة 25 من الدستور فإنّ عدم تحييز الإدارة يضمنه القانون، فهذا العضو الذي يتقلد المناصب والوظائف ما هو إلاّ شخص عادي معرّض للتأثيرات التي يكون مصدرها الرغبة في التملك، وأن تكون له مصالح خاصة، مستغلاً في ذلك نفوذ وظيفته⁴.

¹ - للمزيد من التفصيل عن واجبات الموظف العام، انظر: فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة نيل الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

² - المرجع نفسه، ص 3.

³ - المادة 41، أمر رقم 03/06، مرجع سابق.

⁴ - سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 61.

لذا فإن تحقق هذا الحياد يضمنه القانون بفرض عدة واجبات وتدابير مساعدة، فعمل المشرع على توفيره بالنص على الخضوع لنظام التنافي، وتحديد حالاته، إذ يمنع بموجبه الموظف عن ممارسة أي نشاط آخر له علاقة بوظيفته حتى بعد إنتهاء المهام ، تفادياً لأن تكون ميوله الشخصية مؤشراً لتحيزه لجهة مصالحه بدل المصلحة العامة.

الفرع الثالث : تحسين ذمة الموظف من الشبهة (إلزامية الفصل بين المصالح العامة والخاصة)

إنّ الموظف أداة من أدوات الإدارة التي تحقق بها أهدافها¹، وأنّ الإدارة في حقيقتها ليست إلّا كيانا قائما على الموظف العام، فهو واجهتها أمام الجمهور، وهو الذي يمثلها في كافة أنشطتها ولذلك فهو يكتسب نفس الأهمية التي تكتسبها الإدارة لأنّها لا تساوي إلّا ما يساويه الموظف العام².

لذا تركز كل القوانين وكل التنظيمات على صون نزاهة الموظف العام ، وما فرض نظام التنافي عليه إلّا لغرض أساسي وهو وضع حد فاصل بين ما هو ملك خاص للموظف، وما هو ملك عام للدولة، وبذلك تُبعد كل الشبهات واللبس الذي قد يشوب ممتلكاته بحكم وظيفته ومنصبه، حينها لا مجال للبحث عن إثراء غير مشروع أو تضارب وتعارض للمصالح، لاسيّما أنّ العديد من المناصب التي يشغلها الموظف العام³ موضوعها الإشراف أو التسيير للمال العام، هذه المهمة التي تستدعي حقاً التحلي بالأمانة والنزاهة والشفافية، والتي هي متطلبات مثالية حقاً، في إدارة أصبحت تتسم بالتسلط والتعسف، لتبقى دائماً بحاجة إلى تصويب وترميم.

المبحث الثاني: هيئة مكافحة الفساد و أعمال مبدأ التنافي في الوظيفة العامة

لما كانت مسألة حياد الإدارة أهم أداة لمكافحة الفساد، لم يتردد المشرع بالإلحاح على مبدأ التنافي كوسيلة لتفادي إثراء المصالح الشخصية على حساب الوظيفة العامة، عليه وبمناسبة إنشاء الجزائر لهيئة متخصصة في مجال مكافحة الفساد من جهة، و باعتبار أنّ مبدأ التنافي يقي تعشي الممارسات غير السوية في أوساط الوظيفة العامة من جهة أخرى، فإنّ هذه الهيئة تساهم في ضمان مبدأ التنافي، لذا ارتأينا الإشارة إلى لمحة عن هذه الهيئة المخول لها هذا الاختصاص بموجب الأمر رقم 01/07 و ماهي النقاط التي يمكن إثارتها بالنظر إلى كيفية تنظيم المشرع لهذا المبدأ بموجب هذا القانون؟

¹ - فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 42.

² - المرجع نفسه، ص 05.

³ - للمزيد من التفصيل عن الموظف العام انظر: محمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 25.

المطلب الأول: لمحة وجيزة عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

بعد مصادقة الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته ، جاء مباشرة قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته الذي رسم الإستراتيجية الوطنية في المجال، فالى جانب إعادة تنظيمه للجريمة و العقوبة كانت ضمن أولويات هذا القانون إنشاء هيئة متخصصة في مجال مكافحة الفساد كجزء عملي من الإستراتيجية الوطنية، و بعد أن ألحت عليه الإتفاقيتان السابقتان.

الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة

تعَدّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته من التحديات الراهنة في إطار صراعنا ضد النهب و تحت تأثير تقوية الإصلاحات¹. و كَيْفَت الأخيرة بأنّها " سلطة إدارية مستقلة" إستنادا لنص المادة 18 من قانون رقم 201/06² ، نظير "لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية" الفرنسية ، إذ كَيْفَهَا المشرع الفرنسي³ بأنّها "سلطة إدارية مستقلة"⁴.

في إطار تأدية مهامها في مكافحة الفساد⁵، تتوفر الهيئة على تشكيلة و هيكله معينة ، حيث تتشكل الهيئة من رئيس و 6 أعضاء، يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁶. أما بالنسبة لهياكلها قبل تعديل مرسوم رئاسي رقم 413/06 المتعلق بتشكيلتها و تنظيمها كانت تضم:

_ رئيس

¹ - PYMANE Mark , « La corruption dans le secteur de la défense », corruption et prédation, NAQD ,Revue d'étude et critique sociale, n° 25, 2008, p 92.

² - و كذا نص المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كَيْفِيَّات سيرها، جر عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل و متمم بمرسوم رئاسي رقم 64/12، مؤرخ في 7 فيفري 2012، ج ر عدد 8 ، صادر في 15 فيفري 2012.

³ - Loi n° 88/227 du 11/3/1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, version consolidée au 16/3/2009 ;www.legifrance.gov.fr

للتفصيل في هذه اللجنة انظر:

ALT Eric et IRINE Luc , *La lutte contre la corruption*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, p. 118 .

⁴ - حيث أنشأت السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة تغيير دور الدولة في المجال الإقتصادي ، و ذلك بتحويل دورها من دولة حارسة إلى دولة ضابطة .

Voir ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Edition Houma, Alger, 2005, p. 6.

⁵ - عددت المادة 20 من قانون 01/06، الإختصاصات المنوطة بالهيئة بالإضافة إلى مواد أخرى متفرقة من نفس القانون.

⁶ - المادة 5 ، مرسوم رئاسي رقم 413/06، مرجع سابق.

_ مجلس اليقظة و التقييم

_ مديرية الوقاية والتحسيس.

_ مديرية التحاليل و التحقيقات

_ أمانة عامة

في حين بعد تعديل مرسوم رئاسي رقم 413/06 سنة 2012 أصبحت تضم:

_ رئيس

_ مساعدي الرئيس

_ مجلس اليقظة و التقييم

_ قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسيس

_ قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات

_ قسم مكلف بالتنسيق و التعاون الدولي

_ أمانة عامة¹.

أما بخصوص إستقلالية سلطات الضبط يرى "عبد الله حنفي" أنها ليست كباقي الإدارات، جيء بنعت ثالث بالإضافة إلى طابعها السلطوي و الإداري ، يبرز هذا التمييز ألا و هو نعت " المستقلة"². لذا فإن إستقلالية هيئة مكافحة الفساد يستدعي أن تكون منفصلة عن أجهزة الدولة و تتمتع بصلاحيات واسعة تحصنها من أي ضغوط ، فلم يحرص المشرع الجزائري على استقلالية الهيئة بموجب المادة 18 من قانون 01/06 فقط و التي نصت على أن: " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي" بل و جاءت المادة 19 منه بعنوان " إستقلالية الهيئة" l'otonomié de l'organe ، و هو الدليل على نية المشرع في منحها قدرا من الإستقلالية³.

غير أن إستقلالية الهيئة⁴ نسبي جدا بالنظر إلى أنه ثمة ما يدعم إستقلالية الهيئة من جهة خاصة ما تعلق بالطابع الجماعي للهيئة¹ ، و تحديد مدة عهدة الأعضاء إلى جانب الطبيعة المتنوعة لصلاحياتها و

¹ - يلاحظ أن المشرع قد تولى عن " مديرية التحاليل والتحقيقات" فهل هذا يعني تأكيد على إجحاف المشرع في منح الهيئة السلطة القمعية لأن هذا يثير إشكالا خاصة بعد إنشاء "الديوان المركزي لقمع الفساد" على إثر تعديل قانون 01/06 سنة 2010، إذ منح له المشرع إختصاص البحث و التحري. للتفصيل راجع:مرسوم رئاسي رقم 426/11، مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره، ج ر عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011.

² - حنفي عبد الله ، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 13.

³ - سعادي فتيحة ، مرجع سابق، ص 50.

⁴ - للمزيد من التفصيل عن مدى استقلالية الهيئة انظر :

- سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 48 و ما يليها.

الإعتراف لها بالشخصية المعنوية، إلا أنه و من جهة أخرى هناك ما يمس باستقلاليتها سواء في جانبها العضوي أو الوظيفي، سيما إحتكار السلطة التنفيذية للتعين بالتالي التبعية و الخضوع لها باستمرار، فضلا عن محدودية الإستقلال المالي و الإداري.

الفرع الثاني : دسترة الهيئة

تعريزا لأهمية هيئة مكافحة الفساد، في مجال كبح الجريمة تمت دسترة الجهاز بموجب التعديل الأخير الذي عرفه دستور 1996² سنة 2016، مؤكدا على ما جاء في قانون رقم 01/06، من حيث التكيف و الإستقلالية في نص المادة 202 منه ، حيث جاء فيها: "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و هي سلطة إدارية مستقلة...."³، يعاب على هذا النص أنه كان من المفروض استعمال مصطلح "تعدي"، أو "تعتبر" بدل مصطلح "تؤسس" لأنّ الهيئة في 2016 ليست بهيئة جديدة بل أسست من قبل. هل بإدراج الهيئة في الدستور يكون قد حلت مسألة دستورية السلطات الإدارية المستقلة؟ غير أنّ الهيئة بموجب التعديل جاءت في الفصل الثالث منه بعنوان "المؤسسات الإستشارية"، و هذا ما يؤكد على غلبة الطابع

– زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تزي وزو ، العدد 1 سنة 2008، ص 13.

¹ – بالمقابل فإنّ تشكيلة "لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية" الفرنسية حددت في:

"il est institué une commission pour la transparence financière de la vie politique chargée de resevoir les déclarations des membres du parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi, ainsi composée:

1: Trois membre de droit:

- le vice-président du conseil d'Etat, président .
- le premier président de la cour de cassation.
- le premier président de la cour des compets.

2- Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés:

- quatre présidents de section ou conseillers d'Etat, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du conseil d'Etat.
- quatre présidents de chambre conseillers à la cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de La cour.

- quatre présidents de chambre ou conseillers maitres à la cour des comptes, activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du conseil."

Aricle 3/1, loi n°88/227, modifiée et complétée ,op cit .

²– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، معدل و متمم، مرجع سابق.

³– يقابله دسترة هيئة مكافحة الفساد في المغرب حيث جاء في الفصل 36 من ما نصه: "..... تحدث هيئة وطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها". الدستور الجديد للمملكة المغربية، الطبعة الخامسة، مجموعة القانون المغربي، 2016.

الإستشاري على صلاحيات الهيئة. فهل هذا يعني أنّ المؤسس الدستوري أراد أن يجعل من الهيئة مجرد هيئة إستشارية؟¹.

فلاحظ أنّ المشرع في كل مرة يقلّص من دور هذه الهيئة بداية بتعديل قانون 01/06 بإنشاء "الديوان المركزي لقمع الفساد" و منحه مهمة التحقيق في جرائم الفساد ، ثم دسترتها و اعتبارها هيئة إستشارية.

المطلب الثاني: هيئة مكافحة الفساد بين خضوعها لنظام التنافي ومهمة ضمانه

إنّه باستقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بنظام التنافي يتبين لنا أنه يمكن وضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في مركز وسط يقودنا إلى البحث عن مدى خضوع الهيئة لنظام التنافي أمام سكوت المشرع عن النص الصريح بذلك في ق 01/06 و كيف منح المشرع الهيئة أهلية ضمان التنافي و عدم تضارب مصالح الموظف² بالمصالح العامة؟

الفرع الأول: مدى خضوع الهيئة لنظام التنافي

على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر ، أغفل المشرع الإشارة إلى حالات التنافي سواء في القانون 01/06 أو في النصوص التنظيمية المتعلقة بالهيئة. فعلى عكس المشرع الجزائري فإنّ المشرع الأردني مثلاً قد خص أعضاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن بنظام التنافي لما يوفره هذا الأخير من ضمانة لاستقلالية الجهاز من الناحية العضوية، حيث ألزم الرئيس و الأعضاء بأن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى³.

أولاً: أثر سكوت المشرع عن خضوع الهيئة لنظام التنافي

يمثل مبدأ الخضوع لنظام التنافي ضماناً قوياً تدعم استقلالية الهيئة ، إلا أنّ سكوت المشرع في قانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد عن إخضاع الهيئة لنظام التنافي ، لا يعني بالضرورة عدم خضوع أعضائها

¹ - للمزيد من التفصيل عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته يمكن الرجوع لعدد من النصوص التنظيمية المتعلقة به (مرسوم رئاسي رقم 414/06 ، ج ر 74، صادر في 2006/11/22 - مرسوم رئاسي رقم 06، 415، ج ر 74، صادر في 2006/11/22 - قرار مؤرخ في 2 أبريل 2007، ج ر 25، صادر في 2007/04/18 - مرسوم رئاسي مؤرخ في 7 نوفمبر 2010 ، ج ر 69 - مذكرة تنظيمية رقم 1504 مرافقة لتعليمية الوزير الأول رقم 96)

² حيث يعد نظام التنافي في المقام الأول في مجال التصدي لمسألة تضارب المصالح.

Commission Europe, rapport des principes communs pour les autorités administratives dotées d'attributions répressives, Paris 2012, www.le club des juriste.com p 11 .12.

³ انظر المادة 8 فقرة د، قانون رقم 62، الصادر بتاريخ 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، www.je.gov.go.

لهذا الواجب و الإلزام، بل أنّ الخضوع له يمكن أن يكون بموجب نصوص أخرى في مجال الوظيفة العامة بل وقد تدارك المشرع الأمر بصياغته الأمر 01/07 المتعلق بحالات التنافي .
يضاف إلى هذا كله أنّ "الحياد" لأعضاء الهيئة هو عنصر مفترض في أعضائها ، خاصة أمام التزامهم بتأدية اليمين الذي يعدّ عاملا يحصن من عنصر واجب الحياد لدى أعضائها، إذ تخلف هذا العنصر لا يعني فقط المساس باستقلالية أعضاء الهيئة، بل و ميلاد بوادر فساد الإدارة العامة بعينه¹.

ثانيا: خضوع الهيئة لنظام التنافي بموجب الأمر رقم 01/07

بموجب نظام التنافي يخضع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لقواعد تضمن القطيعة بين وظائفهم الضبطية و بين مصالحهم الشخصية. عليه فإنّ الأمر رقم 01/07 يلزم أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بالخضوع لنظام التنافي، إذ جاء في المادة الأولى منه: "... و يطبق.... على مستوى سلطات الضبط....". نحن نعلم أنّ المشرع كيّف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته أنّها سلطة إدارية مستقلة، عليه فإنّ أعضاءها يخضعون لضرورة الحياد التام في أداء المهام، فإذا كان تحديد عهدة أعضاء الهيئة مظهرا تجسد إستقلاليتها فإنّ خضوعهم لواجب التنافي يدعمها و يؤكدّها عضويا و وظيفيا².

الفرع الثاني: إشراف الهيئة على إلزامية احترام حالات التنافي

حقا أنّ المشرع الجزائري لم يتعرض في النصوص القانونية المنظمة للهيئة لنظام التنافي إلا أنّه ذهب أبعد من ذلك في الأمر 01/07، إذ جعل الهيئة جهازا يحصّن نظام التنافي و ذلك نتيجة للحياد و الثقة المفترضة لأعضائها و يظهر ذلك في:

أولا: التصريح الكتابي بممارسة النشاط لمن كان خاضعا لنظام التنافي

في إطار الأمر رقم 01/07، وبموجب المادة 3 منه فإنّ شاغلي المناصب و الوظائف المحددة في هذا القانون ، و التي سبق و أن أشرنا إليه لا يمكنهم ممارسة أي نشاط إستشاري أيا كانت طبيعته بعد نهاية مهامهم وله علاقة بتلك المناصب السابقة ، إلا أنّه وبعد مرور سنين يمكنهم ذلك على شرط الحصول على تصريح بذلك. حيث أوكلت للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مهمة التصريح لهؤلاء بعد انقضاء مدة سنتين لممارسة أي نشاط مهني، أو استشارة وكذا حيازة مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها، ويكون هذا التصريح كتابيا حسب المادة 3 من الأمر 01/07 ويودع من طرف المعني بالأمر

¹ سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 64 .

² سعادي فتيحة، مرجع سابق، ص 65.

لدي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، و ذلك خلال شهر واحد إبتداء من تاريخ بداية ممارسة النشاط الجديد ومدة صلاحية التصريح 3 سنوات¹.

ليشكل هذا الاختصاص المجال الحيوي لمساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في أعمال و تطبيق مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة ، ليكون بذلك لها دور هام بموجب هذا التصريح الكتابي الذي يعدّ بمثابة ضمانة في تعزيز النزاهة و الشفافية في الإدارة العامة.

ثانيا: جزاء الإخلال بواجب التصريح الكتابي

جاء في نص المادة 05 من الأمر رقم 01/07 أنه عند مخالفة نص المادة 04 من نفس القانون و الملزمة بالتصريح، أنه يجب على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ،حسب الحالة إخطار الجهات القضائية المختصة، و تضيف المادة 7 من نفس القانون أنه يعاقب على التصريح بغرامة من 200.000 دج إلى 500.000 دج.

يعاب على نص المادة 05 السابقة الذكر أنه قد استثنى المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد من أهلية إخطار الجهات القضائية ،علما أنها مختصة بتلقي هذه التصريحات لأنه حسب نص المادة 4 جاء فيها بحسب الحالة، يعني إما أن يكون التصريح أمام هيئة مكافحة الفساد أو آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

فلماذا إذن استثناءها المشرع من هذا الاختصاص ؟ربما السبب في ذلك هو تأكيد تقييد المشرع علاقة الهيئة بالسلطة القضائية مرة أخرى بعدما قيد سلطاتها في الإتصال بالسلطة القضائية، في حالة إكتشافها وقوع إحدى الجرائم بعدم منحها أهلية إحالة الملف إلى وكيل الجمهورية،إنما تحويله إلى وزير العدل الذي يقرر مسألة إحالته إلى القضاء من عدمه .

والسؤال المطروح هنا إذا كان الأمر يتعلق بالتصريحات أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته واكتشفت هذه الأخيرة ثبوت حالة عدم التصريح ،فكيف تتصرف الهيئة في ظل عدم إمكانية إخطار القضاء علما أنّ الهيئة لا تتمتع بأية سلطة قمعية في المجال.

¹ المادة 4، أمر رقم 01/07 مرجع سابق.

خاتمة

إنّ التنظيم الإداري بوجه عام، كونه نظام استحدثه الإنسان لتحقيق أهداف ما كان بإمكانه كفرد أن يحققها، هو يحتاج إلى إعادة النظر المستمرة لغايات تطوير وسائله وأساليبه، ونماذجه وإجراءاته لتكون الإدارة في حالة من التكيف المستمر مع البيئة، مواكباً لاحتياجاتها، سائراً في ركب تطورها غير متخلف عن عصره لئلا يفقد مبررات وجوده¹.

من حيث اعتبار الاهتمام بالمبادئ العامة للوظيفة العامة²، مصدر ضمان مقاومة الانحراف وتحقيق حسن استخدام واستقرار المال العام، ولهذه الدواعي النابعة من حاجة المجتمع لذلك، بات لزاماً إعطاء مزيد من الأولوية لمبادئ ذات شق إداري استدعت إصلاح الوظيفة، وتبني مبدأ التنافي وما له من انعكاس وقائي رقابي ايجابي على أداء الموظف بوجه عام، كما تعدّ فكرة إسناد مهمة ضمان وإعمال المبدأ لجهاز متخصص في مجال مكافحة الفساد دفعة قوية ليس لتطور الوظيفة العامة فحسب، بل ولتطوير دور هيئة مكافحة الفساد وترقيتها إلى مؤسسة دستورية، غير أنّ كل النقائص والثغرات القانونية والميدانية المشار إليها آنفاً من شأنها إضعاف القيمة القانونية للمبدأ، سيما أمام غياب آليات تحصين هذا المبدأ من خلال إخضاع الموظف لقواعد صارمة تخلق حداً فاصلاً بين وظيفته ومصالحه الشخصية.

التوصيات

يحظى نظام التنافي بأهمية بالغة في مجال حماية الموظف من تعارض مصالحه الشخصية مع وظيفته، وكذا حماية المال العام وعلى إثر هذه الدراسة المتعلقة بالبحث في كيفية مساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إعمال هذا المبدأ، فإنّه سجّلنا عدة نقاط جديرة بالذكر ونقدم بعض توصيات بشأنها نجملها فيما يلي:

• في إطار حملة مكافحة ضد الفساد، يعدّ نظام التنافي إحدى المواضيع في جدول أعمال الهيئة حسب الأمر 01/07، إذ تعدّ الأخيرة أداة من أدوات إدارة الموارد البشرية باعتبارها أهم مواضيع الوظيفة العامة، لا وبل أحد ركائزها من حيث نجاحها وفعاليتها، وما إسناد مهمة إعمال مبدأ التنافي كمهام للهيئة إلاّ دليل على دوره في التخفيف من حدة آثار الفساد في مجال الوظيفة العامة، غير أنّ إعمال المبدأ لا يبدو في غاية من السهولة، وأنّ الأمر لا ينحصر في مجرد سن نصوص قانونية يعترف فيها بتبني المبدأ، حيث ثمة عدة تغييرات قانونية نتساءل عنها، ومن الممكن تجاوزها إذا تمت معابنتها.

¹ - الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري لمدخل للحكومة الالكترونية، مرجع سابق، ص 11.

² - للمزيد من التفصيل عن المبادئ العامة للوظيفة العامة انظر: سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 181.

- إغفال قانون 01/06، في بنوده الإشارة إلى مبدأ التنافي، باستثناء الإشارة إلى تعارض المصالح في المادة 34 منه، والتي أحالتنا إلى نص المادة 09 من القانون، خاصة وأن الأخيرة تتعلق بالصفقات العمومية، فهل هذا يعني أنه خصّ التنافي فقط في مجال الصفقات العمومية، فما هو الوضع بالنسبة للمجالات الأخرى؟ و هل عدم نص المشرع على حالات التنافي في قانون 01/06 راجع لعدم إشارة الاتفاقيات الدولية لها، وإذا كان الجواب بنعم فهل يعني أن مهمة المشرع الجزائري تتوقف على النقل الحرفي للقوانين فقط؟
- عندما أشار المشرع إلى حالات التنافي في الدستور الجزائري تحدث عن أعضاء البرلمان، ولم يذكر السلطتين القضائية والتنفيذية، فلماذا لم يحظى أعضاء هاتين الأخيرتين بنفس الاهتمام؟
- لماذا ميّز المشرع الجزائري بين نظام التنافي المطلق والنسبي، في حين كان لا بد من نظام واحد وهو التنافي المطلق كونه يتماشى تماماً مع مبدأ أساسي تقوم عليه الإدارة وهو الحياد.
- كان على المشرع إطلاق مصطلح الترخيص الكتابي، بدل مصطلح التصريح لممارسة النشاط بعد انتهاء المهام في المنصب للموظف العام، والغرض من استبدال المصطلح إضفاء الطابع والوصف الإداري عليه.
- إنّ الطابع الإيجابي لتنظيم المشرع لمبدأ التنافي، هو إفراده بقانون مستقل غير أنّ نصوصه القانونية يشوبها العديد من الغموض:
- 1- أنّ المادة 4 من الأمر 01/07 المتعلقة بحالات التنافي غير صريحة، حيث أنه يصرح الموظف ممارسة نشاط له علاقة بوظيفته إذا انقضت مدة السنتين بعد انتهاء المهام، لكنه منح الاختصاص بالتصريح الكتابي لجهتين هيئة مكافحة الفساد أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أو آخر هيئة مستخدمة، فكان عليه توحيد الجهة، -و الأولى أن تكون الهيئة المتخصصة بمجال مكافحة الفساد- علماً أنه لم يحدد الفئات التي تخضع للتصريح أمام الهيئة والفئة التي تخضع للتصريح أمام الهيئة المستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.
- 2- جاءت المادة 4 من الأمر 01/07 السالف الذكر أنّ التصريح بممارسة وظيفة لها علاقة بوظيفة سابقة مدته 3 سنوات، في حين أغفل هذا القانون تحديد إجراءات كيفية تجديد التصريح إذا انقضت صلاحية التصريح السابق (ما هو مصير التصريح الكتابي بعد انقضاء مدة 3 سنوات المنصوص عليها في المادة 4 من الأمر 01/07؟).
- 3- يعاب على الأمر 01/07، أنّ المادة 5 منه التي تضمّنت جزاء مخالفة الأحكام المتعلقة بحالات التنافي أنه :
- _ لم تشر المادة إلى أهلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته إخطار السلطة القضائية عن وجود مخالفة بهذا الشأن، بل خول الصلاحية للهيئة المستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العامة.

_ فهل هذا يعني تأكيد من المشرع و مرة أخرى على إعاقه علاقة الهيئة بالسلطة القضائية مثلما فعل في قانون 01/06 بمناسبة سرد إختصاصاتها بشأن مكافحة الفساد ، و تقييد علاقتها بالقضاء في حالة وجود وصف جريمة.

_ لماذا في المادة 4 من الأمر 01/07، ذكر اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالتصريح الكتابي رفقة الهيئتين السابقتين، بينما في المادة 5 الخاصة بإخطار القضاء في حالة عدم الالتزام بالتصريح أقصى الهيئة من ذلك.

• يلاحظ أنّ مبدأ التنافي من حيث هو فرض قطيعة بين الوظيفة العامة والمصالح الشخصية، هو قريب جداً من مفهوم تضارب المصالح والذي يعني التمييز بين المصلحتين العامة والخاصة للوصول إلى درجة عالية من الشفافية، ففي الممارسات المالية والإدارية يخلط المسؤولون بين المصلحتين ، وقد يدفع هذا الخلل إلى تفشي الممارسات الفاسدة بتبريرات حسن النية وصفاً لذمته¹.

• جاء المشرع بتحديد حالات التنافي في الأمر رقم 01/07، و هي خطوة إيجابية كما أسلفنا الذكر غير أنه يعاب عليه من جهتين:

1- أغفل ذكر وسائل واليات تجسيد و إعمال المبدأ، حيث ذهب المشرع لشرح مسألة التنافي ما بعد المهام ، و أهمل تماماً كيفية إعمال المبدأ أثناء المهام، فهل يفهم أنّ التنافي يتحقق بمجرد شعور الموظف بتضارب مصالحه بالمصالح العامة؟ بل كان عليه إعمال بعض التدابير كإجراء "الإمتناع" و "التحفي" ² مثلاً ، أو إعمال تدابير وقائية ذات طابع عملي كتقرير "السيرة الذاتية" و "التصريح الشرفي" ³ أو التركيز على "أخلاقيات المهنة" باعتبارها تساعد على ضمان آلية التنافي و تحقيق مبدأ حياد الإدارة بوجه عام.

2- لا ينبغي جعل إختصاص الهيئة في إعمال نظام التنافي إختصاصاً شكلياً ، و إنّما لابد من التأكيد على فعالية المهام، بإزالة الغموض ، و تصحيح الثغرات و منحها من الوسائل و الإمكانيات المادية و البشرية ما

¹ - رمضان السنوسي، عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية و المسائلة، دار الكتب الوطنية ، ليبيا، 2006، ص ص 59-60.

² - الإمتناع: يعني الإمتناع عن نظر القضية، و هو إلتزام قانوني ملقى على عاتق الأعضاء (الموظف) بينما التحفي: هو إجراء يثار إجبارياً بناء على طلب ذوي الشأن و المصلحة.

عیدن رزيقة، الإختصاص التأديبي للسلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الهيئات العمومية و الحوكمة ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 133.

³ - السيرة الذاتية curriculum vitae و هو تقرير يوضح فيه الموظف بكل شفافية أوضاعه المالية، كافة نشاطاته و وظائفه الماضية و الحالية قصد تفادي مسألة تنازع المصالح قبل حدوثها . أما التصريح الشرفي une déclaration sur l'honneur إذا تعلق الأمر بموظف مكلف بالتحقيق مثلاً يصرح في بداية كل قضية بغيب مصلحة شخصية لهم في موضوع النزاع المسند إليهم تحت طائلة توقيع عقوبات شديدة على كل عضو يدلي بتصريح كاذب. المرجع نفسه، ص 129.

يلزمها لإعمال و تطبيق المبدأ، من أجل منع الفساد في الوظيفة العامة، و لا يمكن بلوغ الناتج الإيجابي هذا ما لم يكن مصحوبا فعلا و حقا بالإرادة السياسية ، إذ أنّ مجرد وجود قوانين و أجهزة رمزية شكلية لا يفي حقا بمكافحة الفساد مهما كان مجاله.

إذن العيب لا يتعلق بنظام التنافي، إنّما يرتبط بمهمة تكريسه ، سيما أنّ كل النصوص القانونية المتعلقة بهيئة مكافحة الفساد_ باعتبارها آلية لإعمال التنافي_ يشوبها اللبس و الغموض، خاصة ما تعلق بتراجع المشرع في كل مرة عن منحها الإستقلالية و السلطة القمعية، فضلا عن أنّ كل المراسيم الرئاسية المتعلقة بالهيئة التي جاءت إستنادا لنص المادة 18 من قانون 01/06 "...تحدد تشكيلة الهيئة و تنظيمها و كيفية سيرها عن طريق التنظيم." تتعارض مع الدستور التي يرجعها إلى السلطة التنفيذية ، فمن المفروض أن تأتي بموجب مراسيم تنفيذية و ليست رئاسية ، ناهيك عن أمور أخرى متعددة ، و ما يؤكد هذه الفوضى التشريعية هو تعطيل تأسيس الهيئة لعدة سنوات.