

الهيئة الوطنية للمحامين بتونس  
الفرع الجهوي للمحامين بتونس

ORDRE NATIONAL DES AVOCATS DE TUNISIE



الهيئة الوطنية للمحامين بتونس

محاضرة ختم تمرين

# الآليات الوقائية لمكافحة

## الفساد الإداري

الأستاذ المحاضر: منى أم هاني

الأستاذ المشرف على التمرين: بوبكر الشتوي رحمه الله

السنة القضائية  
2020/2019

إهداء

أشكر الله الذي وفقني

شكر خاص إلى والديا، زوجي وأبنائي

الحمد لله

# فهرس عام

مقدمة

الجزء الأول : تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية  
المبحث الأول : دعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام.  
المبحث الثاني : دعم أسس الإدارة المفتوحة

الجزء الثاني : توسيع دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري  
المبحث الأول : وجود منظومة الرقابة الداخلية المسبقة على المصاريف  
العمومية

المبحث الثاني : إيجاد مساهمين جدد في مكافحة الفساد الإداري.

# الفهرس

## المقدمة

1

الجزء الأول : تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية

11

المبحث الأول : دعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام

12

الفقرة الأولى: العمل في إطار مدونة السلوك

12

الفقرة الثانية : التصريح الوجوبي بالامتلاكات

14

المبحث الثاني: دعم أسس الإدارة المفتوحة

20

الفقرة الأولى : تبسيط الإجراءات الإدارية

20

الفقرة الثانية : تكريس حق المواطن في الوصول إلى المعلومات

22

الجزء الثاني : توسيع دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري

28

المبحث الأول : وجود منظومة الرقابة الداخلية المسبقة داخل الإدارة العمومية

30

الفقرة الأولى : الرقابة الداخلية المسبقة على الصفقات العمومية

31

الفقرة الثانية : الرقابة الداخلية المسبقة على المصاريف العمومية

34

المبحث الثاني : إيجاد مساهمين جدد في مكافحة الفساد الإداري

38

الفقرة الأولى : ضمان وجود هيئة متخصصة في مكافحة الفساد الإداري : الهيئة

38

الوطنية لمكافحة الفساد

أ)- دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

39

ب)- إستقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

41

- 42 الفقرة الثانية : تعزيز مشاركة المجتمع المدني كشريك في مكافحة الفساد الإداري
- 43 أ)- دور المجتمع المدني كشريك في مقاومة الفساد الإداري ومكافحته.
- 45 ب)- دور المجتمع المدني كرقيب في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته

47

**الخاتمة**

## قائمة المختصرات

### ❖ باللغة العربية :

- ✓ ج : جزء
- ✓ ص : صفحة
- ✓ م.ج: المجلة الجزائرية
- ✓ م.س: مرجع سابق

### ❖ باللغة الفرنسية

- ✓ N° : Numéro
- ✓ P : Page
- ✓ Ed. : édition
- ✓ Op.cit : ouvrage précité
- ✓ Art : Article

## المراجع باللغة العربية

- عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، 1988
- أمير فرج يوسف، "مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة"، 2010، ص57.
- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منصور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس ص 3412.
- يوسف خياط، معجم المصطلحات العلمية والفنية، اعداد وتصنيف يوسف خياط، المجلد السابع، دار لسان العرب بيروت، ص500.
- محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي، نوفمبر 2014 العدد 309 السنة السابعة و العشرون، يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية.
- محمد رضا جنح، قانون إداري مركز النشر الجامعي 2004، ص 169- 172
- المنصف العوادي، المراقبة المسبقة على الصفقات العمومية، مجلة دراسات قانونية، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية 2007، عدد خاص بالنظام القانوني للصفقات العمومية بالبلدان المغاربية، ص 103.
- محمد نجيب العبيدي، الدور الجديد لمراقب المصاريف العمومية في مجال الصفقات العمومية، المجلة التونسية للإدارة العمومية عدد 38 السادسة الثانية 2004، المدرسة الوطنية للإدارة، ص 143

## المراجع باللغة الفرنسية

- Geden Caiden, E. Gerald & Noami J. Caiden « Administrative Corruption, Public Administrative Review, 1977.
- OCDE (2013), Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Edition d'OCDE
- L'éthique dans la fonction public Québécoise, Graphisme : Caron & Gosselin, communication graphique. Dépôt légal 2003, Bibliothèque nationale du Québec, Gouvernement du Québec, 2003 ,
- les bonnes pratiques en matière de contrôle interne des PME, Cahiers de l'académie, octobre 2008 N° 13, ordres des experts comptables.



## القوانين

- مرسوم إطاري عدد 120 لسنة 2001 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد
- منشور عدد 64 لسنة 2012 المؤرخ في 6 ديسمبر 2012 حول إضفاء مزيد من المرونة على التصرف في الشراءات والصفقات العمومية.
- مرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية المنقح بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان 2011.
- المجلة الجزائرية التونسية الصادرة بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 9 جويلية 1913.
- دستور 2014
- قانون عدد 74 لسنة 1985 مؤرخ في 20 جويلية 1985 يتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.
- قانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية.
- قانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 والمتعلق "بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين"، الرائد الرسمي عدد 27 الصادر بتاريخ 14 أفريل 1987، ص 507
- الأمر عدد 552 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 والمتعلق "بضبط مثال ومحتوى التصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من أعوان الدولة"، الرائد الرسمي عدد 27 الصادر بتاريخ 14 أفريل 1987، ص 507
- مجلة المحاسبة العمومية صادرة بمقتضى القانون عدد 81 لسنة 1973 و المتعلق بإصدار مجلة المحاسبة العمومية
- الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 و المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية
- الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 و المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية
- قانون عدد 16 لسنة 2008 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتعلق بالموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 18 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2008، ص 844.

## الاتفاقيات

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. 14 ديسمبر 2005.
- المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، 12 ديسمبر 1996.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.
- المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي " إدماج مكافحة الفساد في التنمية، ديسمبر 2008".
- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المبرمة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010.
  
- Convention civile sur la corruption, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1999
- Convention pénale sur la corruption.

## التقارير

- تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة.
- سلسلة تقارير (33) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان " واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك.
- تقرير دائرة الزجر المالي لسنة 2008
- United nation office for drug and crime, prévention, United nations manual on anticorruption polcy, global program Against corruption, Vienna, Juin 2001.
- Synthèse , OCDE, « la modernisation du secteur public : L'administration ouverte »

# المراجع

# المقدمة

حظي موضوع مكافحة الفساد الإداري باهتمام كبير على جميع المستويات المحلية<sup>1</sup> والدولية<sup>2</sup>، فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح الإداري بغية مكافحته والحد منه.

إن مكافحة الفساد الإداري والحد منه لا تتم من خلال الشعارات والدعايات المجردة، بل إن الأمر يحتاج إلى العديد من الإجراءات والنصوص القانونية الملزمة المنبثقة عن تشخيص المشكلة بهدف تقديم الحلول المناسبة والناجعة، لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج.

إن الخوض في الآليات الوقائية لمكافحة الفساد الإداري يستوجب أولاً وقبل كل شيء التطرق إلى الإطار المفاهيمي لهذه الظاهرة الخطيرة.

بالرغم أن مكافحة الفساد الإداري تسترعي الجهود الوطنية، الإقليمية والدولية، وتحظى بقسم كبير من برامج المنظمات الدولية، إلا أن المفهوم المرجعي الموحد لهذه الظاهرة يظل غير محدد خاصة وأن " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" المعتمدة من قبل الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003 لم تضع تعريفاً لمصطلح الفساد وهو ما يجعل مسألة مكافحته شائكة.

وفي ظل غياب تعريف قانوني أو قضائي أو فقهي موحد أو متفق عليه للفساد الإداري يكون من الضروري العمل على حصر مفهوم الفساد الإداري ومعانيه بالرجوع خاصة إلى المفهوم اللغوي وباستقراء أهم الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري.

من الناحية اللغوية الفساد الإداري هو مركب نعني يتكون من نعت "الإداري" ومنعوت " الفساد" وللتمكن من فهمه لابد من تعريف هذين المصطلحين.

<sup>1</sup> - نذكر على سبيل المثال: قانون عدد 74 لسنة 1985 مؤرخ في 20 جويلية 1985 يتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

- الفصول من 82 إلى 115 من المجلة الجزائرية التونسية الصادرة بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 9 جويلية 1913 كما وقع تنقيحها وإتمامها بالنصوص اللاحقة.

- المرسوم الاطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.

<sup>2</sup> - نذكر على سبيل المثال: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة في 13 أكتوبر 2003 والتي صادقت عليها تونس بمقتضى قانون عدد 16 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتعلق بالموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 18 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2008، ص 844.

فالفساد لغة هو ضد صلح<sup>3</sup>، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، وللفساد معان عدة تختلف بحسب مواضعه وموقعه في التعابير المستخدمة " فهو الجذب أو القحط وهو الطغيان والتجبر أو الانحراف عن السلوك الحسن"<sup>4</sup>.

وعلى هذا النحو يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه إساءة استعمال السلطة أو المنصب العمومي لتحقيق المنفعة الخاصة. ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة لإجراء أو تسهيل معاملة. كما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العمومية من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطقتي المحسوبية، أو عن طريق سرقة أموال الدولة مباشرة.

وهو ما يتفق مع تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد بأنه استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية<sup>5</sup>.

كما عرف الفساد بأنه " القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة "<sup>6</sup>. كما حاول بعض الكتاب من جانب آخر تبني جدلية المصلحة الفردية والمصلحة العامة معيارا للحكم على السلوك الفاسد، لذلك فالفساد الإداري عبارة عن " النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي، والتي تؤدي فعلا إلى صرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي، الذي يفترض أن يكون مجسما لطلبات الجمهور العامة لصالح أهدافه الخاصة"<sup>7</sup>.

وقد وضع بعض الفقهاء القانون والشرعية معيارا وحيدا للحكم على الفساد الإداري، فكان الفساد من وجهة نظرهم "السلوك المخالف للواجبات الرسمية للدور العام لاعتبارات خاصة عائلية وشخصية أو لتحقيق مكاسب اجتماعية، أو هو انتهاك للقوانين لتحقيق أنواع معينة من المكاسب الشخصية المتعلقة بالنفوذ"<sup>8</sup>.

<sup>3</sup>- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منصور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس ص 3412.

<sup>4</sup>- معجم المصطلحات العلمية والفنية، اعداد وتصنيف يوسف خياط، المجلد السابع، دار لسان العرب بيروت، ص500.

<sup>5</sup>- United notion office for Drug and crime, prevention, United nations manual on anti-corruption polcy, Global Program Against Corruption, Vienne, June 2001, page 7 « Corruption is an abuse of (public) power for private gain that hampers the public interest. This gain may be direct or indirect. Most of the time, corruption entails, a confusion of the private with the public sphere or an illicit exchange between the two spheres. In essence, corrupt practictices involve public officials acting in the best interest of private concerns (their owen or those of others) regardless of, or against, the public interest. ». (ترجمة ذاتية)

<sup>6</sup>-عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، بغداد مطبعة التعليم العالي 1988، ص 53.

<sup>7</sup>- عاصم الأعرجي، م س، ص 56.

<sup>8</sup>-Geden Caiden, E.CErald & Naomi J. Caiden, « Administrative corruption », Public Administration Review, Vol 37, no.3, 1977, page 301-302. (ترجمة ذاتية)

وبالرغم من وجود العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تعنى بمكافحة الفساد<sup>9</sup>، إلا أن أياً منها لم يعرف الفساد تعريفاً دقيقاً تستقيم على أساسه دواعي مكافحته، من ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003<sup>10</sup> التي تعرف الفساد من خلال تعداد أفعاله كالرشوة، الاختلاس، المتاجرة بالنفوذ، إساءة استغلال الوظيفة والإثراء غير المشروع.

ويمكن أن نشير في هذا السياق أيضاً إلى التعريف الوارد في "اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد" التي اتخذها مجلس أوروبا والتي دخلت حيز التنفيذ سنة 1999، حيث ورد في الفصل الثاني منها أن الفساد يشمل "طلب أو إعطاء أو عرض أو قبول، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، لرشوة أو مزية غير مستحقة أو الوعد بميزة غير عادلة مما من شأنه أن يؤثر في الأداء العادي للوظيفة أو السلوك السليم أو غير مباشر، لرشوة أو مزية غير مستحقة أو الوعد بميزة غير عادلة مما من شأنه أن يؤثر في الأداء العادي للوظيفة أو السلوك السليم لمن يتلقى الرشوة أو المزايا غير المستحقة أو الوعود غير العادلة"<sup>11</sup>. غير أن هذا التعريف الذي يعتمد على تقديم قائمة في صور الفساد يظل محدوداً في مداه بحيث لا يشمل كل مظاهر الفساد الموجودة أو التي من الممكن مواجهتها في المستقبل خاصة مع تطور الطرق المتبعة لارتكاب الفساد الإداري.

وأمام غياب تعريف قانوني مرجعي للفساد في ظل هذه المحاولات، سعى المشرع التونسي صلب المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011<sup>12</sup> إلى تعريف هذا المصطلح على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الدولة التونسية بمقتضى القانون عدد 16 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري

<sup>9</sup> - نذكر على سبيل المثال: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المبرمة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010.  
<sup>10</sup> - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تم تبني الاتفاقية في 31 أكتوبر 2003 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة وقد دخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.

<sup>11</sup> - Convention civile sur la corruption, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1999, article 2, Définition de la corruption « Aux fins de la présente convention, on entend par « corruption » le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal 11 fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu » page 3. (ترجمة ذاتية)

<sup>12</sup> - المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.

2008<sup>13</sup>، حيث عرف الفصل الثاني من المرسوم المذكور الفساد بـ"سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية. ويشمل الفساد خاصة جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها أو تبديدها واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها والإثراء غير المشروع وخيانة الأمانة وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية وغسل الأموال".

وتجدر الإشارة إلى أن اهتمام المشرع التونسي بالتصدي للفساد الإداري سابق لوضع المرسوم الإطارى عدد 120 لسنة 2011 حيث عرفت تونس سن القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي، إلى جانب تخصيص بعض الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون وأشباههم بأحكام خاصة صلب المجلة الجزائية، كما عرفت إحداث العديد من الهيئات الرقابية التي تهدف إلى اكتشاف الفساد الإداري و التصدي له على غرار هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وهيئة الرقابة العامة للمالية ودائرة المحاسبات و دائرة الزجر المالي.

ورغم كثرة هذه النصوص لا نجد أنها عرفت صراحة الفساد الإداري وهو ما جعل المرسوم الإطارى عدد 120 لسنة 2011 يأتي بالجديد.

إن كل هذه التعاريف للفساد وإن كانت غير دقيقة، من شأنها أن تساعد على تعريف الفساد الإداري أو ما يعبر عنه بالفساد في الوظيفة العمومية.

فبحيث يمكن أن يعرف الفساد الإداري على أنه " الاتجار بالوظيفة العامة وإساءة استعمال الوظيفة العامة والاعتداء على المال العام أو الإهمال في حماية وصيانة المال العام ومصالح الدولة وحقوقها. الفساد هو سائل هلامي نتن الرائحة لا يختلف كثيرا عن الإرهاب، فكلاهما يعمل لمصالح فردية على حساب الوطن، والفارق بينهما أن الأخير

<sup>13</sup>- قانون عدد 16 لسنة 2008 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتعلق بالموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 18 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2008، ص 844.



تظهر آثاره سريعا، بينما الفساد يعمل في الخفاء وتستيقظ الأمم على آثاره كما حدث في أزمة الاقتصاد العالمي عندما تحسن الفساد بالنظام فحماه<sup>14</sup>.

وأمام اتساع وتنوع مفهوم الفساد الإداري الذي لا يمكن أن يحويه تعريف واحد، فإنه يمكن القول بأن الفساد الإداري هو الإخلال بشرف الوظيفة ومخالفة قواعد القانون من قبل الموظفين العموميين<sup>15</sup>.

وهذا الاتساع في المفهوم من شأنه أن يحدث تداخلا بينه وبين الفساد المالي الذي يتمثل في الانحرافات المالية، ومخالفة الأحكام والقواعد المنظمة لسير العمل الإداري والمالي بالدولة، والذي تظهر صورته في الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي.

إذ يصنف الفساد عدة تصنيفات بحسب المعيار المعتمد على غرار قيمة الضرر أو معيار درجة الخطورة، وحسب هذا المعيار يقع التمييز بين الفساد الكبير والفساد الصغير<sup>16</sup>.

أما الفساد الصغير فيكون متفشيا غالبا بين صغار الموظفين، ويتمثل في المبالغ المالية الصغيرة التي يدفعها المواطنون لموظفين عموميين لتسيير الحصول على خدمات إدارية أو تسريع بعض الإجراءات.

وبالنسبة للفساد الكبير فهو يشمل أصحاب المناصب العليا من الموظفين العموميين، يكون الهدف منه تحقيق مصالح مادية أو اجتماعية ضخمة، وهو أخطر من الفساد الصغير لأنه يكلف الدولة نفقات هائلة وخسائر مادية لا يستهان بها.

ولا تكرر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أي تصنيف للفساد، بل إنها تعتمد منهجا شموليا يقوم على معالجة الظاهرة بشكل عام.

لم يعد الفساد الإداري اليوم ظاهرة تنحصر في دولة ما بل أصبح ظاهرة معولمة، له أشكال معقدة حتى أمسى التعرف عليها عسيرا. لذلك أصبحت الحرب ضد الفساد مطلبا عالميا تشتغل عليه أغلب الدول ضمن برامج مكافحة الفساد الإداري بالتنسيق مع منظمات عالمية أحدثت لهذا الغرض واعتبرت مكافحة الفساد الإداري هدفها الأسمى

<sup>14</sup> - "مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة"، أمير فرج يوسف، 2010، ص57.

<sup>15</sup> - المادة 2 (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " يقصد بتعبير موظف عمومي: "1" أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر 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، "3" أي شخص آخر معرف بأنه " موظف عمومي"، في القانون الداخلي للدولة الطرف...".

<sup>16</sup> - "مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة"، أمير فرج يوسف، 2010، ص115.

على غرار "منظمة الشفافية الدولية"<sup>17</sup> أو مع منظمات أخرى أولت هذا الموضوع أهمية بالغة لعل أبرزها منظمة الأمم المتحدة<sup>18</sup>. إذ تعمل " منظمة الشفافية الدولية " على القضاء على مظاهر الفساد وأسبابه في مختلف أنحاء العالم تحت شعار "الاتحاد العالمي ضد الفساد" وفي هذا الإطار تعتمد المنظمة على استراتيجية تشاركية لمكافحة الفساد تجمع كل المعنيين بهذا الهدف وتعمل على بناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمى تضم للعرض الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي هذا الإطار دأبت المنظمة منذ سنة 1995 على إصدار مؤشر فساد سنوي، كما تقوم بنشر تقرير فساد عالمى بشكل دوري<sup>19</sup>.

أما فيما يتعلق "بمنظمة الأمم المتحدة" فيعد الفساد من الاهتمامات ذات الأولوية بالنسبة إليها، إذ قامت في هذا الشأن بعدة مبادرات، من بينها اعتماد "مدونة دولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين" و " إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية" و "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة بين البلدان" وتبني "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" من قبل الجمعية العامة بموجب قرارها عدد 4/58 بتاريخ 13 أكتوبر 2003.

وعلى ضوء مختلف التعريفات المقدمة للفساد في الوظيفة العمومية، وفي إطار المساعي الرامية إلى مكافحة هذه الظاهرة وجب إرساء آليات قانونية لمحاربتها. ويقصد بالآليات القانونية جملة التدابير التي يتم إقرارها بمقتضى نصوص قانونية لبلوغ هدف محدد، وحتى تكون هذه الآليات ناجعة، وجب أن تأخذ في الاعتبار تعدد وتنوع الصكوك والاتفاقيات الدولية المعنية بالفساد، وواقع التشريعات الوطنية التي تنظم وتجرم كل على طريقتها مختلف صور الفساد الإداري.

<sup>17</sup> - منظمة الشفافية الدولية، منظمة غير حكومية وغير ربحية تأسست سنة 1993 بألمانيا وتعمل على مكافحة مظاهر الفساد وأسبابه في مختلف أنحاء العالم. <http://www.transparency.org/>

<sup>18</sup> - منظمة الأمم المتحدة، في إطار مكافحة الفساد قامت بعدة مبادرات، منها اعتماد "مدونة دولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين" و " إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية " و " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة بين البلدان " التي تنص على تبني وثيقة ملزمة مكرسة لمقاومة الفساد وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة بموجب قرارها عدد 4/58.

Globol action against corruption, the, merida paper, United nations office Against Drugs and crime, Mexico, Décembre 2003.

<sup>19</sup> - [http:// www. Transparency. Org /](http://www.Transparency.Org/).

إذ لا يفترض أن تكون هذه الصكوك والاتفاقيات مجرد إضافة تراكمية جديدة لما سبق بل أداة لتوحيد وتقريب الأحكام القانونية القائمة سلفاً من ناحية، واستحداث ما قد يكون ضرورياً من أحكام جديدة لمواجهة بعض الظواهر والمتغيرات التي لم تكن موجودة من قبل من ناحية أخرى على نحو تتواءم فيه التشريعات الوطنية مع أحكام الاتفاقيات الدولية.

فما هي الآليات الوقائية الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد الإداري؟

تكتسي مقاربة هذا الموضوع أهمية نظرية تتمثل خاصة في التعمق في تعريف الفساد الإداري وإبراز تجلياته. كما تظهر الأهمية التطبيقية لهذا الموضوع في التعرف على النصوص القانونية المنطبقة على بعض الممارسات التي تصنف كفساد إداري وعلى المؤسسات المتدخلة في التصدي لهذا النوع من الفساد.

ولا تقف الأهمية التطبيقية عند هذا الحد، بل تتجاوز ذلك إلى إبراز بعض الممارسات التي لا تغطيها النصوص في تونس.

لهذا لا تقتضي الإجابة على الإشكالية المطروحة مجرد تعداد الآليات الممكنة إقرارها للتصدي لمظاهر الفساد الإداري فحسب وإنما تستوجب استعراض هذه الآليات على نحو يبرز تكاملها في إطار تصور واضح لمكافحة هذا النوع من الفساد ويمكن من تقييم مدى نجاعتها.

ومن المعلوم أن تقييم مدى النجاعة يكون على ضوء قدرة الوسيلة على تحقيق الهدف المنشود، فإن تقدير نجاعة الآليات الوقائية لمكافحة الفساد الإداري يكون على ضوء تقييم قدرتها على تفادي النتائج السلبية لهذا النوع من الفساد.

إن العمل على مكافحة الفساد الإداري على المستوى القانوني يقتضي مقاربة شمولية تتكامل فيها الآليات الوقائية والآليات الجزرية.

تكمّن خطورة أفعال الفساد الإداري في حجم الخسائر التي قد تتكبدها الدولة من وراء اقترافها، وكلما كانت هناك تدابير جزرية حازمة في ضرب هذا النوع من الجرائم، كلما كانت الخسائر أقل.

إذ يعتبر تجريم أفعال الفساد الإداري من أهم التدابير الواجب العمل عليها في منظومة قانونية ترمي إلى الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته. فوجود نظام جزائي من شأنه أن يضمن الوقاية من الفساد بردع من يخطط لارتكابه عن طريق تسليط عقاب مشدد مسبق الوضع عملاً بمبدأ "شرعية الجرائم والعقوبات"، هذا بالإضافة إلى أنه يضمن مكافحته وذلك بإرساء نظام إجرائي يسهل تتبع مجرمي الفساد الإداري في صورة حصوله.

إنّ فإن التصدي لأخطبوط الفساد الإداري يقتضي العمل في إطار منظومة قانونية وقائية وجزرية، تجرم أفعال الفساد الإداري وتضع نظام إجرائي لمكافحته.

فالفساد الإداري من شأنه أن يمس بالمال العام وأن يلحق أضراراً جسيمة بمؤسسات الدولة وبقدرتها على الأداء السليم لمهامها مما يقتضي التصدي لمقترفيه ومكافحتهم.

لذا فإن العمل بمقولة "الوقاية خير من العلاج" في مجال مكافحة الفساد الإداري تتحول إلى ضرورة من أجل تفادي الأضرار الجسيمة التي تسببها هذه الظاهرة.

ومن هنا تتأتى الحاجة إلى إرساء جملة من الآليات الوقائية التي من شأنها أن تمنع حدوث الفساد الإداري.

ويقصد بالآليات الوقائية جملة التدابير التي تسبق تظافر الظروف الملائمة لحدوث الفساد الإداري أو تتزامن مع تلك الظروف بهدف منع وقوع المحذور.

وقد أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية لموضوع الوقاية من الفساد، إذ خصصت الفصل الثاني منها "للتدابير الوقائية" والذي دعت فيه الدول الأطراف إلى

"إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد".<sup>20</sup>

<sup>20</sup>- المادة 5، فقرة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وفي هذا الإطار، سعى المشرع التونسي على غرار العديد من التشريعات المقارنة للدول الأطراف في الاتفاقية، إلى تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية (الجزء الأول) وتوسيع دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري (الجزء الثاني).

## الجزء الاول

### تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية

من أنجع التدابير الوقائية لمكافحة جرائم الفساد في القطاع العام، أن تسعى كل دولة طرف إلى تحسين أساليب العمل داخل إدارتها العمومية، من خلال العمل بنظم " تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية..."<sup>21</sup> وذلك عن طريق " تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات "<sup>22</sup>.  
ويقوم تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية بالأساس على تطبيق جملة من المبادئ الأساسية لمقاومة الفساد وهي الشفافية<sup>23</sup> والنزاهة<sup>24</sup> والتي من شأنها أن تعمل على تخليق الإدارة<sup>25</sup> وتبسيط المعاملات داخلها، وبالتالي ضمان إدارة توفر المعلومة للجميع.  
وعلى هذا الأساس يكون التحسين صلب الإدارة عن طريق دعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام (المبحث الأول) ودعم أسس الإدارة المفتوحة (المبحث الثاني).

<sup>21</sup>- المادة 7، الفقرة 1 (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>22</sup>- المادة 10، (ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>23</sup>- الفصل 2، المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد " الشفافية : نظام يقوم بصورة خاصة على التدفق الحر للمعلومات والعمل بطريقة منفتحة بما من شأنه أن يتيح توفير معطيات صحيحة وكاملة في الوقت المناسب وبأسر السبل تساعد أصحاب الشأن على التعرف على كيفية إنجاز خدمة معينة أو صنع القرار وفهمه وتقييمه لاتخاذ المواقف والإجراءات المناسبة قصد الحفاظ على مصالحهم وفسح المجال أمامهم لمساءلة الأشخاص المعنيين عند الاقتضاء دون حواجز أو عراقيل".

<sup>24</sup>- الفصل 2، المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد " النزاهة : مجموعة من المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيد بمقتضيات القانون ومقاصده، وتجنب تضارب المصالح والامتناع عن أي عمل من شأنه المساس بثقة العموم في صحة وسلامة الأداء أو السلوك ومطابقته للضوابط التي تحكمه".

<sup>25</sup>- المادة 5، من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " ترسيخ القيم الإيجابية لدى الموظف العمومي و... مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون و الممتلكات العمومية والنزاهة و الشفافية و المسائلة..."

## المبحث الأول: دعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام:

إن دعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام<sup>26</sup> أو ما يسمى بتخليق الإدارة، أصبح اليوم دعامة أساسية للوقاية من الفساد الإداري. وهو ما أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالمادة الثامنة منها، التي دعت إلى إعمال آليات تساهم في رفع مستوى السلوك الأخلاقي الإيجابي للموظف العمومي، وقد سعت إلى ذلك الإدارة العمومية التونسية من خلال العمل في إطار مدونة السلوك (الفقرة الأولى) والتصريح الوجوبي بالممتلكات (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: العمل في إطار مدونة السلوك<sup>27</sup> :

إن تدني مستوى الأداء والخدمات المرتبطة بالعمل الإداري مرده أساسا إنهيار منظومة القيم وغياب الأخلاقيات في القطاع العام، لذلك اعتبرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن إحدى أهم أعمدة الاستراتيجية الوقائية من حدوث الفساد في القطاع العام هو نشر سلوك أخلاقي إيجابي<sup>28</sup> وذلك باعتماد " مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين" وهو عنوان المادة 8 منها التي تنص على أنه يتعين على كل دولة طرف في

<sup>26</sup> - L'éthique dans la fonction public Québécoise, Graphisme : Caron & Gosselin, communication graphique. Dépôt légal 2003, Bibliothèque nationale du Québec, Gouvernement du Québec, 2003, [www.mce.gouv.qc.ca/ethique](http://www.mce.gouv.qc.ca/ethique): « Un Etat démocratique doit, pour bien assumer sa mission d'intérêt public et les responsabilités qui en découlent, compter sur le soutien d'une fonction publique moderne et compétente, dont les membres partagent certaines valeurs fondamentales et respectent les règles d'éthique propres au secteur public. C'est ainsi que chaque employée et employé de l'Etat doit, tout en faisant constamment preuve de respect envers les citoyennes et les citoyens..., se comporter de manière telle que l'intégrité et l'efficacité de l'administration publique soient assurées en toute circonstance »

<sup>27</sup> - الفصل 6 من المرسوم الاطارى عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد " على الهياكل العمومية و الأشخاص المكلفين بتسيير مرفق عمومي اعتماد مدونات سلوك تحدد واجبات مستخدميها و حقوقهم..."

<sup>28</sup> - Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique « Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie. » : si la prévention de la corruption des agents publics du plus haut niveau est une priorité pour une Tunisie confrontée aux legs de la période Ben Ali, d'autres obligations doivent être envisagées au niveau des agents des échelons moins élevés. La promotion de l'intégrité des agents du service public est la pierre angulaire de la politique de renforcement de l'intégrité dans l'ensemble du secteur public, notamment parce qu'elle renforce la confiance des citoyens dans le gouvernement. » pages 59-60. (cet ouvrage est publié sur le site : [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) )

هذه الاتفاقية أن تعمل من خلال تبني وتدعيم مواثيق الأخلاق بين موظفيها على " تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني... على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية".

وهو ما تم العمل به في تونس بعد الثورة في إطار المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 والمتعلق بمكافحة الفساد الذي ينص في فصله السادس أنه "على الهياكل العمومية والأشخاص المكلفين بتسيير مرفق عمومي اعتماد مدونات سلوك تحدد واجبات مستخدميها وحقوقهم".

تعريف مدونة السلوك كان غائبا في كلا النصين، وهي تعرف أيضا بتسمية " ميثاق الأخلاق" ووفقا للتعريف الذي اعتمده "المنظمة الفلسطينية للنزاهة" فهي تشكل " واحدة من الأدوات التنظيمية والمعيارية التي يمكن اعتمادها لضمان تحقيق الممارسة الفضلى داخل المؤسسات عبر مبادئ ومعايير لأخلاقيات العمل في النواحي المالية والإدارية والفنية والسلوكية لجميع القطاعات...وهي تصلح عموما لجميع الفئات والتجمعات التي تمارس مهنة أو نشاطا في المجتمع ليس فقط لاحترام الأنظمة والقوانين...وإنما أيضا لتحقيق فائدة المجتمع عموما عبر تعزيز قيم مثلى في تطبيق قواعد النزاهة والشفافية والمسائلة واحترام حقوق الإنسان وهو ما ينعكس إيجابا على خلق بيئة تقوم على أساس التعامل المهني والأخلاقي ورفع مستوى الأداء وزيادة الفعالية والإنتاجية وتحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية"<sup>29</sup>.

وهنا يجب الإشارة الى أن قانون الوظيفة العمومية في تونس لسنة 1983<sup>30</sup> قد وضع بدوره قواعد سلوكية معينة فرضها على الموظف العمومي، على غرار ما جاء بالفصل 3 منه الذي نص على أنه " على العون العمومي أن يتجنب أثناء ممارسة وظيفته وفي حياته

<sup>29</sup>- "واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك"، سلسلة تقارير (33) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، أنظر

<http://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/700.html>

<sup>30</sup>- قانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.



الخاصة كل ما من شأنه أن يخل بكرامة الوظيفة العمومية وهو ملزم في كل الظروف باحترام سلطة الدولة وفرض احترامها "

وفي هذا الإطار، سعت بعض المؤسسات العمومية في تونس بعد الثورة إلى العمل في إطار مدونة سلوك، حيث أصدرت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مدونة سلوك انتخابي دعت فيها كافة الأطراف المتدخلة في العملية الانتخابية إلى إحترام ما ورد في هذه المدونة من المبادئ والسلوكيات بما يتيح ضمان حسن سير العملية الانتخابية المتعلقة بانتخابات 23 أكتوبر 2011<sup>31</sup>.

لكن وضع مدونات سلوك للموظفين العموميين تبين معايير وأسس أخلاق العمل المطلوبة في الموظف وقواعد التعامل لا تكفي، إذ وجب تدعيم ذلك بالتوعية والتدريب والترغيب حتى تصبح هذه القواعد الأخلاقية الايجابية جزءا من الثقافة الفردية لكل موظف، ولذلك وجب على كل مؤسسة إدارية أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتفعيل العمل بمدونات السلوك وموائمتها مع أنظمتها الداخلية وربطها بنظام تقييم الأداء السنوي والحوافز والتأديب وتكليف وحدة إدارية بمراقبة مدى التزام الموظف بها وتسليط عقاب عليه في صورة مخالفتها، وهو ما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة 8 من الاتفاقية انفة الذكر " تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة وفقا لهذه المادة ".

وتونس مدعوة إلى تعميم سياسة تطبيق مدونات السلوك داخل إدارتها أكثر فأكثر وكل هذا في إطار تحديث الإدارة التونسية وحمائتها من الفساد صلبها<sup>32</sup>.

كل هذا من شأنه أن يلعب دورا إيجابيا في الحماية من الفساد الإداري<sup>33</sup>، خاصة إذا ما تدعمت بالتصريح الوجوبي بالامتلاكات.

### الفقرة الثانية : التصريح الوجوبي بالامتلاكات :

<sup>31</sup> - أنظر مقال

[http://www.partistunisie.com/ar/evenement\\_33.html?PHPSESSID=f514edc444ccde59c9a82713a126db79](http://www.partistunisie.com/ar/evenement_33.html?PHPSESSID=f514edc444ccde59c9a82713a126db79)

<sup>32</sup> - Examen de l'OCDE sur la gouvernance public « Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie » : « Encadré 1.8. Code d'éthique de la fonction publique : l'expérience du Canada. ». Editions OCDE, page 61.

<sup>33</sup> - إطلع على " المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين " 12 ديسمبر 1996.

التصريح الوجوبي بالامتلاكات للموظف العمومي يعتبر من أهم المعايير الأخلاقية التي تضمن الشفافية والنزاهة داخل الإدارة وفي المعاملات المالية. فلضمان نزاهة الوظيفة العمومية وبالتالي الوقاية من الفساد الإداري كان لابد من إعتقاد نص قانوني موجب للتصريح بالامتلاكات في صفوف المسؤولين الساميين بالدولة وبعض الأصناف من الموظفين العموميين<sup>34</sup> عن طريق تقديم كشف عن الذمة المالية.

---

<sup>34</sup> -Examen de l'OCDE sur la gouvernance public « Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie ». « il existe en Tunisie un régime de la déclaration sur l'honneur des biens des membres de gouvernement et de certaines catégories d'agents publics promulgué en 1987(loi n° 87-17 du 10 avril 1987), il impose aux membres du gouvernement, magistrats, ambassadeurs, gouverneurs régionaux et président des entreprises publiques ou semi-publique de déclarer leur patrimoine, ainsi que ceux de leur épouses et de leurs enfants mineurs.

De nombreux fonctionnaires sont également obligés de soumettre des déclarations des patrimoines (mais pas celles concernant les membres de leur famille) sont ainsi concernés les membres des cabinets ministériels, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux et directeurs des administrations centrales, les consuls généraux, les consuls, les premiers délégués, les délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats et des communes, les agents de l'administration fiscale, ainsi que tout agent de l'Etat de collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs exerçant les fonctions d'ordonnateur ou de comptable public.

D'autres catégories d'agents peuvent être soumises à la déclaration de patrimoine qui seront définies par décret sur proposition du Premier ministre.

Les déclarations doivent être soumises dans le mois qui suit la nomination, est la déposition doit être renouvelée tous les cinq ans si la personne reste dans le même poste. Aussi une déposition doit être faite un mois avant la cessation de leur fonction.

Les déclarations doivent préciser l'origine des biens acquis au cours de la période d'exercice des fonctions. Toutefois, il n'existe pas de seuil spécifique pour la valeur maximale de ces biens.

Les déclarations des membres des gouvernements sont adressés au Premier Adressés de la Cour des comptes, une copie sera envoyée au président de la République. Pour toutes les autres personnes, les déclarations seront uniquement adressés au Premier Président de la cour des comptes et une liste nominative des agents ayant effectués cette déclaration sera envoyé aux ministères sont donc de facto responsable du respect de cette obligation par leurs agents. d'une procédure contre le fonctionnaire concerné. Si un fonctionnaire omet de soumettre les déclarations. L'information contenue dans les déclarations est confidentielle, mais peut être révélée aux supérieurs hiérarchiques (ministres) lorsqu'ils en font la demande auprès des premiers Président de la cour des comptes. Une violation de la confidentialité est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an (sanction définie par le code pénal, article 109 : « est puni d'un an de prison, le fonctionnaire public ou assimilé qui, indument, communique à des tiers ou publie, au préjudice de l'état ou des personnes privées, tout document dont il était dépositaire ou dont il avait connaissance à raison de ses fonctions. La tentative est punissable » sauf lorsqu'elle est demandée par le juge d'un tribunal pénal dans le cadre d'une procédure contre le fonctionnaire concerné. Si un fonctionnaire omet de soumettre les déclarations, il bénéficie d'un délai supplémentaire de 15 jours ; passé cette date, il est révoqué de sa fonction. A la cessation des fonctions, il est soumis à un contrôle de gestion (audit). La loi ne précise cependant pas les modalités de mise en œuvre de ces sanctions. » pages 36-37-38.

ورغم وجود هذا النص القانوني الموجب للتصريح في تونس منذ سنة 1987 وهو قانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أبريل 1987 والمتعلق "بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين"<sup>35</sup>، والذي تبعه أمر عدد 552 لسنة 1987 مؤرخ في 10 أبريل 1987 يتعلق "بضبط مثال ومحتوى التصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من أعوان الدولة"، إلا أن هذه النصوص القانونية لم تكن مفعلة في السابق قبل الثورة في تونس ولم تكن سوى مجرد قوانين شكلية.

وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بدورها على التصريح بالممتلكات في فصلها الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية في الفقرة 5 من المادة 8 "تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين".

لذلك دأبت العديد من التشريعات بالإضافة إلى تونس على إتباع هذا الإجراء مثل القانون الأردني عدد 54 المتعلق بإشهار الذمة المالية المؤرخ في 1 نوفمبر 2011 والقانون اللبناني عدد 154 المتعلق بالإثراء غير المشروع مؤرخ في 27 ديسمبر 1999.

قانون التصريح على الشرف بالمكاسب في تونس لسنة 1987 كان تطبيقه غائبا ووجوده سوريا، وفي هذا الإطار قامت رئاسة الحكومة المؤقتة إبان الثورة بإصدار منشور يلزم أعضاء الحكومة والمسؤولين السامين في الدولة بالتصريح على الشرف بالمكاسب وذلك في سياق العودة إلى تفعيل القانون عدد 17 الصادر في 10 أبريل 1987.

لكن هذا المنشور عدد 23 الصادر في 31 ديسمبر 2011 لم يلقى صدى عند الأغلبية والمعنيين بالتصريح ولم يقدم إلا عدد قليل منهم التصاريح بممتلكاتهم فيما اعتبر البعض الآخر أنه غير معني بالمنشور، رغم أن هذا الأخير ينص على إقالة الذي لا يقوم بالتصريح

<sup>35</sup> قانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أبريل 1987 والمتعلق "بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين"، الرائد الرسمي عدد 27 الصادر بتاريخ 14 أبريل 1987، ص 507

بممتلكاته بعد استيفاء شهر من توليه للمسؤولية مع تمتعه بالمهلة التي تمتد إلى مدة 15 يوماً أخرى، ورغم كل هذا لم يكن لا لقانون 1987 ولا لـ منشور رئيس الحكومة تأثير كبير على المستوى العملي، وهذا عائد إلى غياب العقاب الجدي والنافذ وإلى دور دائرة المحاسبات الذي حصره قانون 1987 فقط في تلقي التصاريح على الأملاك دون مراقبة مدى صحتها<sup>36</sup>.

بالنسبة للأشخاص المعنيين بتقديم التصريح بالمكاسب عددهم الفصل الأول من قانون 1987 الذي ينص أنه "على أعضاء الحكومة والقضاة والسفراء والولاة ورؤساء المؤسسات الأم والمؤسسات الفرعية كما وقع تعريفها بالقانون عدد 72 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 القيام بتصريح على الشرف بمكاسبهم وبمكاسب أزواجهم وبمكاسب أبنائهم القصر وذلك في أجل لا يتجاوز شهراً من تاريخ تعيينهم في وظائفهم.

كما يخضع لهذا التصريح بالمكاسب أعضاء الدواوين الوزارية والكتاب العامون للوزارات والمديرون العامون ومديرو الإدارة المركزية والقناصل والمعتمدون الأولون والمعتمدون والكتاب العامون بالولايات وبالبلديات والمديرون العامون والمساعدون والمديرون بالمؤسسات الأم والمؤسسات الفرعية وأعاون إدارة التجارة وأعاون الإدارة الجبائية وكذلك كل عون للدولة أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات العمومية الإدارية يقوم بمهام أمر صرف أو محاسب عمومي.

ويخضع أيضاً للتصريح بالمكاسب كل شخص نظرت الوظائف الموكولة إليه بإحدى الوظائف المشار إليها بالفقرتين الأولى والثانية من هذا الفصل ويمكن إخضاع أصناف أخرى من الأعاون العموميين للتصريح بالمكاسب المشار إليها أعلاه بالنظر لطبيعة وظائفهم وتضبط قائمة هؤلاء الأعاون بأمر بناء على اقتراح الوزير الأول".

أما بالنسبة لمحتوى التصريح، كما بينه الأمر عدد 552 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أبريل 1987 والمتعلق "بضبط مثال ومحتوى التصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة

<sup>36</sup> - الفصل 4 من قانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أبريل 1987 والمتعلق "بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعاون العموميين"، "يودع التصريح بالمكاسب لدى الرئيس الأول لدائرة المحاسبات..."

وبعض الأصناف من أعوان الدولة<sup>37</sup> فإنه أوجب على عضو الحكومة أو الموظف المعني بالتصريح، التصريح بجميع مكاسبه مثل العقارات التي هي على ملكه (العنوان، المساحة، تاريخ البناء أو الشراء أو الإرث، القيمة عن التملك، الوضع القانوني للعقار) ومصدر تمويل العقار في صورة الحصول عليه في مدة القيام بالوظائف المستوجبة للتصريح، ويشمل التصريح العقارات التي هي على ملك الزوجة، والعقارات التي هي على ملك الأبناء القصر.

ويشمل التصريح أيضا المنقولات على غرار السيارات مع تبيان معطيات بشأن مواصفات كل سيارة ونوعها وتاريخ تملكها ورقم تسجيلها وإسم مالكيها، والأسهم أو الحصص أو الرقاع والأوراق الأخرى، فضلا عن الأصول التجارية وجميع السندات كبطاقات الدفع والسندات المالية، كما أن المعنيين بالتصريح مطالبون بالتصريح بما يملكون من حيوانات، والمبالغ المالية المودعة لدى مؤسسات مالية والأموال التي تحت اليد، وحتى المكاسب الهامة الأخرى ومصادر تمويلها. ويجب تجديد التصريح بالتملكات كل خمسة سنوات.

ولم يبق هذا القانون متلازما بالماضي، حيث صدر قانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 اوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، والذي جاء في فصله الأول "يهدف هذا القانون إلى دعم الشفافية وترسيخ مبادئ النزاهة والحياد والمساءلة ومكافحة الإثراء غير المشروع وحماية المال العام".

وقد جاء هذا القانون مفسرا وملزما في الان ذاته، اذ وضح عبارة تضارب المصالح وحدد من يلزمهم القانون بالتصريح.

فعن معنى تضارب المصالح وضح نص القانون الانف ذكره في فصله الرابع ما يلي "تضارب المصالح: الوضعية التي يكون فيها للشخص الخاضع لأحكام هذا القانون مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة يستخلصها لنفسه أو لغيره، تؤثر أو من شأنها أن تؤثر على أدائه الموضوعي والنزيه والمحايد لواجباته المهنية". وهذا تعريف واضح

<sup>37</sup> - الأمر عدد 552 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 والمتعلق "بضبط مثال ومحتوى التصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من أعوان الدولة"، الرائد الرسمي عدد 27 الصادر بتاريخ 14 أفريل 1987، ص 507

لا غبار عليه زاده جديه تحديد القانون للأطراف المعنيه وهم حسب الفصل الثالث" يخضع لأحكام هذا القانون الأشخاص المنصوص عليهم بالفصل 5 من هذا القانون وكلّ شخص طبيعي، سواء كان معيّنًا أو منتخبا بصفة دائمة أو مؤقتة، تُعهد إليه صلاحيات السلطة العمومية أو يعمل لدى الدولة أو جماعة محلية أو مؤسسة أو هيئة أو منشأة عمومية سواء كان ذلك بمقابل أو دون مقابل، وكل من له صفة مأمور عمومي أو من يعينه القضاء للقيام بمأمورية قضائية.

كما تخضع الجمعيات والأحزاب السياسية والذوات المعنوية المتعاقدة مع الدولة بأي وجه كان للتتبع والعقوبات الخاصة بجريمة الإثراء غير المشروع المنصوص عليها بهذا القانون في صورة استفادتها من هذه الجريمة".

التصريح يتجدد كل ثلاث سنوات، وهو يعتبر شرط للمباشرة إذ ينص الفصل 5 على أنه " يتعين على الأشخاص الآتي ذكرهم التصريح بمكاسبهم ومصالحهم في أجل أقصاه ستون يوما من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات أو من تاريخ التعيين أو من تاريخ تسلمهم لمهامهم بحسب الحال: رئيس الجمهورية ومدير ديوانه ومستشاريه، رئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء دواوينهم ومستشاريهم، رئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه ورئيس ديوانه ومستشاريه، رؤساء الهيئات الدستورية المستقلة وأعضائها، رئيس المجلس الأعلى للقضاء وأعضائه، رؤساء الجماعات المحلية، أعضاء مجالس الجماعات المحلية، رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها، القضاة".

وقد سلط عقوبات على كشوفات التصريح بالمكاسب والمصالح والامتناع عن تقديمها وبحالات تضارب المصالح، وتتبعات عن جريمة الإثراء غير المشروع والعقوبات المرتبطة بها.

إن الوقاية من الفساد الإداري تجد دعائمها في قانون التصريح بالامتلاكات للموظف العمومي إذا ما طبق تطبيقا سليما، فهذا القانون يدعم الشفافية والنزاهة صلب الإدارة العمومية.

فالعامل في إطار منهج وقائي من الفساد الإداري قائم على دعم الأخلاقيات الإيجابية لدى الموظف العمومي، من شأنه أن يتدعم أكثر إذا ما كان في إطار إدارة مفتوحة تعمل بكل شفافية وبدون تعقيدات إجرائية.

## المبحث الثاني: دعم أسس الإدارة المفتوحة:

يقصد بالإدارة المفتوحة قيامها على ثلاث عناصر رئيسية، تتمثل أولاً في الشفافية أي كونها معروضة على العموم، ثانياً أنه يمكن النفاذ إليها في أي زمان ومكان، ثالثاً إمكانية تقبل أفكار واقتراحات جديدة<sup>38</sup>.

ويتمثل إرساء دعائم الإدارة المفتوحة في صلب العمل في تحديث أساليب العمل داخل الإدارة العمومية، إلى جانب دعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام، وبالتالي الوقاية من الفساد الإداري.

وترمي الإدارة المفتوحة إلى تعزيز الشفافية داخل الإدارة التونسية حيث تعتبر مواقع البيانات المفتوحة للعموم، أحد أهم الممارسات الناجعة في النفاذ إلى المعلومة. والأهم أن هذه الآلية تساعد على تبسيط الإجراءات الإدارية (الفقرة الأولى) وتكرس حق المواطن في الوصول إلى المعلومة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى : تبسيط الإجراءات الإدارية :

أصبح موضوع تبسيط الإجراءات الإدارية محل عناية دولية توضع له الاستراتيجيات وتعدّد حوله الملتقيات في إطار العمل على الوقاية من الفساد الإداري. ويهدف تبسيط الإجراءات الإدارية إلى التقليل من المسالك والإجراءات التي من شأنها أن تأخر في الآجال وتزيد من تكلفة الخدمة، لكنه يرمي أساساً إلى ضمان متطلبات الشفافية والنزاهة في العمل الإداري.

---

<sup>38</sup> - Synthèse, OCDE, « la modernisation du secteur public : L'administration ouverte ». « Ces vingt dernières années, tous les pays de l'OCDE se sont employés à mettre en place une administration ouverte.

Reste à savoir ce que désigne exactement ce concept.

Fondamentalement, il recouvre trois éléments principaux :

- La transparence, autrement dit le fait d'être exposé à l'examen du public.
- L'accessibilité à tous, à tout moment et en tout lieu ; et
- La réceptivité aux idées et aux attentes nouvelles.

Tel qu'il est utilisé ici, le concept « d'ouverture » englobe la notion plus communément employée de « transparence », tout en allant plus loin. Il y ajoute deux dimensions complémentaires, à savoir « l'accessibilité » et la « réceptivité », ce qui permet d'appréhender d'autres aspects de l'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert ».



وقد كان العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية في تونس قائما منذ فترة طويلة، إذ يمكن ذكر على سبيل المثال إعلان يتعلق بتبسيط الإجراءات الإدارية والمسالك الإدارية المتعلقة بالخدمات المسداة من طرف صندوق الضمان الاجتماعي، جاء بالرائد الرسمي عدد 2 مؤرخ في 8 جانفي 1991. وإعلان آخر يتعلق بتبسيط الإجراءات الإدارية في خصوص وثائق الحالة المدنية ورد بالرائد الرسمي عدد 18 مؤرخ في 14 مارس 1989. لكن الغاية من إصدار هذه الإعلانات كانت القضاء على التعقيد الإداري وليس محاربة الفساد الإداري. إذ تعتبر هذه القوانين خلاقة لأنها جاءت قبل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نصت بدورها في المادة العاشرة منها على ضرورة "تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات"<sup>39</sup>. لكن هذا لا يعني أن تلك القوانين وغيرها وحدها اليوم قادرة على العمل على الوقاية من الفساد الإداري في تونس، لذلك جاء المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 والمتعلق بمكافحة الفساد، ونص في فصله الخامس، في إطار الموائمة مع نص الاتفاقية انفة الذكر على أنه "تضمن الدولة إقرار برنامج شامل لتبسيط الإجراءات الإدارية و تعصيرها خاصة عن طريق اعتماد تكنولوجيات الاتصال والمعلومات في إسداء الخدمات الإدارية وترشيد التصرف في الموارد والنفقات والمشتريات العمومية"، هذا الفصل يبين آلية هامة من آليات تبسيط الإجراءات الإدارية وهي تعصير الإدارة أو حسب منطوق الفصل "إعتماد تكنولوجيات الاتصال والمعلومات" إذ يؤدي اعتماد التكنولوجيا الحديثة في التصرف الإداري والتشجيع على إرساء الثقافة الرقمية في العلاقة بين المواطن والإدارة إلى الحد من عدد المتدخلين في الإجراءات الإدارية والمراحل التي تمر بها، أي التقليل من إمكانية حصول فساد إداري.

---

<sup>39</sup>- المادة 10(ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

إن تبسيط الإجراءات داخل الإدارة العمومية هو أساس مقاومة الفساد الإداري وخاصة الرشوة، حيث سيجعل المواطن في غنى عن تقديم رشوة إلى الموظف العمومي للحصول على وثيقة ما، فالكثير من المواطنين يضطرون إلى دفع رشوي لنيل وثيقة من حقهم نظراً لأن إجراءات الحصول عليها معقدة وتتطلب مدة زمنية طويلة. هذا بالإضافة إلى أنها تساهم في دعم الشفافية في العمل الإداري والقضاء على استغلال النفوذ في صفوف الموظفين العموميين من خلال التخفيف من المسالك والإجراءات الإدارية.

ويجدر التأكيد على أهمية آلية تبسيط الإجراءات الإدارية وتحديثها خاصة فيما يتعلق بالصفقات العمومية التي تعتبر من أكثر المجالات عرضة للفساد الإداري، حيث يحصل أن يقوم الموظف العمومي باستخدام ما له من صلاحيات عامة لتحقيق منفعة شخصية عندما يقوم بمنح صفقة عمومية مقابل حصوله على رشوة<sup>40</sup>.

لذلك عملت تونس بعد الثورة على تطوير منظومة الصفقات العمومية من خلال وضع منظومة الشراءات العمومية على الخط والتي من شأنها أن تضمن الشفافية وتقضي على المحسوبية وكل هذا في إطار القضاء على الفساد الإداري<sup>41</sup>.

إن العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية من شأنه أن يدعم تعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومة والنفوذ إلى الوثائق الإدارية وبالتالي تحقيق الشفافية للوقاية من الفساد الإداري.

### **الفقرة الثانية: تكريس حق المواطن في الوصول إلى المعلومة:**

يعتبر تكريس حق المواطن في الوصول إلى المعلومة من الآليات الأساسية لتأمين وتعزيز الشفافية في القرارات الحكومية والإدارية ومحاسبة ومساءلة الإدارة عن أعمالها وقراراتها وبالتالي الوقاية من الفساد الإداري.

<sup>40</sup>- أنظر في هذا السياق " تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة" : رشوى بعنوان عمولات وساطة عن الصفقات التي تبرم لفائدة صهر الرئيس السابق، الصفحات 83-85  
<sup>41</sup>- لمزيد الإطلاع : منشور عدد 64 لسنة 2012 المؤرخ في 6 ديسمبر 2012 حول إضفاء مزيد من المرونة على التصرف في الشراءات والصفقات العمومية.

لذلك فقد قام " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"<sup>42</sup> بتكريس هذا الحق كمبدأ أساسي في المادة 19 منه التي تنص على أنه "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستيقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية" وهو ما أكدت عليه "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" صلب المادة 10 المتعلقة بـ"إبلاغ الناس" " تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن يشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ)- اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية،

(ب)- تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات،

(ج)- نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية" و صلب المادة 13 منها أيضا بعنوان " مشاركة المجتمع " التي نصت على".... (أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها، (ب) ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات... (د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة...".

كل هذه النصوص تؤكد على وجوب إيجاد الضمانات اللازمة لتيسير حصول المواطنين على المعلومة كآلية من آليات مكافحة الفساد في القطاع العام.

ومن أهم الضمانات التي تكفل تكريس حق المواطن في الوصول إلى المعلومة هو إيجاد إطار قانوني وإجراءات إدارية تمكن من الوصول الحر والسهل إلى المعلومة وبالتالي

---

<sup>42</sup> - "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" المؤرخ في 10 ديسمبر 1948

تحقيق الشفافية للتمكن من المساءلة وبالتالي المحاسبة في صورة وقوع الفساد الإداري، حيث أن الشفافية عند توفرها تكون أداة فاعلة تقي من وقوع الفساد الإداري. وفي هذا الإطار، وفي نطاق سعي تونس بعد الثورة إلى انتهاج سياسة الإصلاح الإداري تم إصدار مرسوم يكرس مبدئياً حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، مرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاز إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية والذي تم إتمامه وتنقيحه بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 5 جوان 2011، تلاه منشور عدد 25 لسنة 2012 المؤرخ في 5 ماي 2012 في نفس الغرض، وذلك نظراً لما لحق الوصول إلى المعلومة من دور هام في تعزيز الشفافية في أعمال الإدارة وبالتالي مساءلتها ومحاسبتها ، وهو ما يحقق ما دعت إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فصلها الثاني " التدابير الوقائية" من التصدي لظاهرة الفساد الإداري بالوقاية منه.

وبالرجوع إلى المرسوم عدد 41 لسنة 2011، فهو يعد ضماناً قانونية لحق المواطن في الحصول على المعلومة، حيث أنه تناول مختلف الجوانب المتعلقة بالتعامل بين الإدارة والمواطن في ما يتعلق بحق الوصول إلى المعلومة، ومن أهم الضمانات التي قدمها، توسيع مجال المعلومات المتاحة للعموم، تيسير الوصول إلى المعلومة من خلال تحديد الآجال والإجراءات المتبعة، معاقبة الموظف الذي يقوم بشكل متعمد ومقصود بإعاقة الوصول إلى المعلومة، إعتبار أن رفض الكشف عن معلومات له صبغة استثنائية لا تبررها إلا حالة واحدة، كون هذا الكشف سيؤدي إلى إلحاق أذى مادي وجوهري لمصلحة مشروعة، إلزام الجهة الإدارية بإعطاء الأسباب الكاملة وراء كل رفض لطلب الحصول على المعلومة، إلزام الإدارة بالرد على طلبات الحصول على المعلومة بأسرع وقت ممكن ولكن في كل الأحوال خلال 15 يوم عمل، مبدأ مجانية المعلومات والوثائق الإدارية.

غير أن هذا المرسوم تشوبه بعض المشاكل في عدد من النقاط الرئيسية، ففضلاً عن ضعف ما تضمنه من جزاءات لخرق الحق في الحصول على المعلومة، فإن المرسوم يفتقر إلى كيان مؤسسي يعزز النفاز إلى المعلومة ويساعد في تنفيذ المرسوم، وإلى هيئة إشراف مستقلة تفرض التنفيذ من جانب الإدارات العمومية.

وقد استحدثت تونس في 5 جوان 2011 (المرسوم عدد 54 لسنة 2011) تعديلا لمرسوم عدد 41 لسنة 2011 وألزم التعديل المؤسسات العمومية في المادة 22 (أ) " بالتلاؤم التام مع أحكام هذا المرسوم وذلك في أجل سنتين ابتداء من دخوله حيز التنفيذ" وألغى التعديل أيضا المادة 23 التي تنص على أنه " إلى حين التلاؤم التام مع مقتضيات هذا المرسوم تبقى الأحكام التشريعية والترتيبية ذات العلاقة بالإنفاذ إلى الوثائق الإدارية سارية المفعول". وسجل القانون 71 من أصل 150 درجة على مقياس تصنيف حرية الحصول على المعلومات الذي طوره " مركز القانون والديمقراطية" ومنظمة " Access Info Europe" سنة 2012 ويعزى هذا التصنيف إلى غياب السياسة الترويجية للقانون، وغياب هيئة المراقبة المستقلة وضعف الجزاءات المترتبة على انتهاك الحق في الحصول على المعلومة. المرسوم عدد 41 لسنة 2011، هو مرسوم تم اعتماده دون التشاور مع الأطراف المعنية صاحبة المصلحة ولم يتضمن آلية التنفيذ، حتى أنه لم يجرى مناقشته مع المحكمة الإدارية وخبراء الأرشيف، واستثنى من نطاقه الوثائق الصادرة عن السلطات التشريعية والقضائية، فضلا عن ذلك لم يتم تحديد نظام الاستثناءات تحديدا واضحا.

كل هذه النقائص دفعت الدولة التونسية إلى القيام بمبادرات في مجال الحق في النفاذ إلى المعلومة تمثلت في إنشاء وحدات للمعلومات والاتصال في كل المؤسسات العمومية، نشر النصوص القانونية والمراسيم التشريعية في الرائد الرسمي، يتيح مركز التوثيق الوطني للناس الحصول على معلومات عامة عن كل الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وأصبح في كل وزارة يوجد مكتب اتصال بالمواطنين ويقدم هذا المكتب المعلومات إلى المواطنين ويتلقى شكاوهم، هذا وقد عينت الحكومة ملحقين صحفيين يقدمون المعلومات عن الأنشطة الحكومية ويباشرون التواصل مع منافذ الإعلام.

ولكن وبالرغم من كل هذا السعي إلى تطبيق أحكام مرسوم الحق في النفاذ إلى المعلومة، فإن إمكانية الحصول على المعلومة في الواقع تعترضها صعوبات كبرى، وعلى سبيل المثال في 28 جانفي 2012 نشرت صحيفة دار الصباح تقريرا عن محاولتها الحصول على معلومات عن اتفاق استثماري بين مستثمر قطري والحكومة اشترى بموجبه المستثمر سندات حكومية، وطلبت الصحيفة معلومات من وزارتي التعاون الدولي والمالية لكنهما لم

تقدما أية معلومات وراوغتا في الرد على الطلب، واتصلت الصحيفة بالموظفة المسؤولة عن الاتفاقيات بين تونس وقطر التي أكدت أيضا أنها ليست لديها معلومات عن مضمون الاتفاقيات وأن تفاصيل هذه الاتفاقية لدى وزارة المالية<sup>43</sup>.

إن التحدي الكبير يكمن في تفعيل هذا النص القانوني، مرسوم عدد 41 لسنة 2011، وذلك من خلال اتخاذ جملة من الأعمال تتمثل في توعية المواطن بحقه في النفاذ إلى المعلومة، من خلال شرح محتوى المرسوم وبيان محتوى هذا الحق ومداه وشرح المسالك الإجرائية والقضائية المختصة في حال التعرض لنكران الحق في المعلومة، وذلك عن طريق الندوات ومختلف وسائل الإعلام السمعية والبصرية، هذا بالإضافة إلى العمل على مراجعة القوانين الأخرى التي من شأنها أن تعوق حرية الوصول إلى المعلومة.

ويجب أن تتضمن الإصلاحات مراجعة نظام الاستثناءات للإفصاح عن المعلومة. وفضلا عن ذلك فإنه ينبغي وضع إرشادات واضحة بشأن تصنيف الوثائق للحيلولة دون التصنيف الذي يخضع للتقدير الشخصي، ومن الضروري خاصة وضع آلية للشكوى والتظلم تتسم بالفعالية والكفاءة. هذا بالإضافة إلى إدارة السجلات، إذ يجب أن تولي المؤسسات العمومية مزيدا من الاهتمام لعملية جمع المعلومات وترتيبها وتصنيفها وإدارتها، ففي بعض الحالات توجد المعلومات داخل المؤسسات العمومية لكنها تكون غير منظمة ومتناثرة ولذا يصعب استعادتها<sup>44</sup>.

كل هذا لا يتحقق إذا لم يتم تخصيص موارد كافية لتنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومة، ولا يتضمن هذا الموارد المالية فحسب وإنما أيضا الأدوات التكنولوجية والموارد البشرية، هذا بالإضافة إلى إتباع سياسات توظيف تتسم بالكفاءة لضمان أن يتم تعيين موظفي شؤون المعلومات وتدريبهم جيدا للتعامل مع طلبات الحصول على المعلومة. هذا الحق هو ضروري في إطار إستراتيجية وطنية ترمي إلى الوقاية من الفساد الإداري قبل وقوعه.

<sup>43</sup> - ورقة حول حق النفاذ إلى المعلومة بقلم علياء بن نحيلة، دار الصباح، 28 جانفي 2012

[www.assabah.com.tn/article-59090.html](http://www.assabah.com.tn/article-59090.html)

<sup>44</sup> - Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique « Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie », « Encadré 1.4, L'accès à l'information au Mexique » page37.

وهو ماعى إلى وضع قانون عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ الى المعلومة، هذا القانون جاء ليسد كل الثغرات القائمة ونظم هذا الحق ووضحه من حيث الهياكل المعنية والواجبات المعموله عليها والعقوبات في صورة تعنتها عن تقديم المعلومة، وأطر العمل بهذا الحق صلب هيئة مستقلة " هيئة النفاذ إلى المعلومة".

من الضروري التأكيد على أن آليات الوقاية من الفساد الإداري على المستوى القانوني تقتضي وجود مؤسسات تعمل في إطار منظومة مكافحة الفساد الإداري.

## الجزء الثاني

### توسيع دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري

يفترض ويقتضي الإطار القانوني لمقاومة الفساد الإداري، وجود منظومة هيكلية ومؤسسية لتفعيل النصوص القانونية وترجمتها على أرض الواقع. ولعل ذلك هو ما يستخلص من نص المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نصت على أهم السياسات الوقائية التي يمكن أن تتخذها أي دولة طرف لحماية نفسها من الفساد، والتي تتمثل في إيجاد هيئة أو هيئات تقوم بالوقاية من جرائم الفساد عبر المراجعة الدورية للنصوص القانونية والتدابير الإدارية بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وقد جاء في هذه المادة أنه "1- تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل: (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء..."<sup>45</sup>.

هذا بالإضافة إلى المادة 13 من نفس الاتفاقية التي اعتبرت مشاركة المجتمع في مقاومة الفساد من السبل الناجعة للتصدي له، والتي نصت على أنه "1- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه،..."<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> - المادة 6 " هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية" الفقرة 1(أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

- المادة 5 "سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية" "

1- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

2- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

4- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد" اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>46</sup> - المادة 13 "مشاركة المجتمع" الفقرة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.



ويجب الإشارة الى أن التوسيع من دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري يعني بالضرورة وجود مساهمين سابقا، لكن هذه المساهمة جاءت في إطار الرقابة وحماية المال العام داخل الوظيفة العمومية بعيدا عن أي تسميات مرتبطة بالفساد الإداري أو مكافحته. وحتى لو غابت تسميات مكافحة الفساد الإداري عنها، فإن هذا لا يعني أنها لم تكن ولا زالت تساهم في الوقاية من الفساد الإداري داخل الوظيفة العمومية، إذ تعتبر الرقابة على تصرفات الإدارة من أهم أدوات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد داخل الإدارة العمومية. لذلك كان من الضروري في إطار الحديث عن توسيع دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري التعرض الى وجود منظومة الرقابة الداخلية المسبقة داخل الإدارة العمومية (المبحث الأول) قبل الحديث عن إيجاد مساهمين جدد في مكافحة الفساد الإداري (المبحث الثاني).

## المبحث الأول : وجود منظومة الرقابة الداخلية المسبقة داخل الادارة العمومية :

يقترن الفساد الاداري بفكرة تحقيق منافع مادية أو عائدات مالية لمرتكب الفساد أو لذوات مادية أو معنوية تربطه بها علاقات ومصالح.

لهذا تعد مراقبة التصرف في المال العام من أبرز أدوات مكافحة الفساد الإداري داخل الإدارة العمومية، لما لها من أهمية كبرى في ضمان حسن التصرف في الموارد المالية للمؤسسات العمومية وإحترام التراتيب والقوانين والحفاظ على مال المجموعة الوطنية، وبالتالي تدخل منظومة الرقابة الداخلية المسبقة ضمن دائرة المساهمين في مكافحة الفساد الإداري.

وتعرف الرقابة الداخلية حسب منظمة المحاسبين و المحاسبين المعتمدين الفرنسية (OECCA) بأنها " مجموعة من الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان الحماية و الإبقاء على الأصول و نوعية المعلومات و تطبيق تعليمات الإدارة العليا و تحسين النجاعة، ويبرز ذلك بتنظيم و تطبيق إجراءات نشاطات المؤسسة من أجل الإبقاء على دوام العناصر السابقة"<sup>47</sup>، فهي إذن رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها بواسطة هياكل متخصصة و متفرعة عن الإدارة العامة و مكلفة بتفقد المصالح الإدارية و مراقبة حسن سيرها<sup>48</sup>

ومن الضروري التأكيد على كون الرقابة الداخلية داخل الإدارة العمومية هي مؤسسة قائمة الذات تعمل صلب الإدارة التونسية في شكل هياكل معنية بالرقابة داخلها، حيث توجد داخل الوزارات هيئات تعنى بمراقبة وتفقد ومعاينة التجاوزات المتصلة بسير العمل الإداري ويمثل الأعوان المكلفون بهذه المهام سلكا خاصا تابعا للوزارة المعنية.

<sup>47</sup> -les bonnes pratiques en matière de contrôle interne des PME, Cahiers de l'académie, octobre 2008 N° 13, ordres des experts comptables. (ترجمة شخصية)

<sup>48</sup> - محمد رضا جنیح، قانون إداري مركز النشر الجامعي 2004، ص 169- 172

ومن أبرز تجليات الرقابة الداخلية المسبقة، تلك المسلطة على الصفقات العمومية من ناحية (الفقرة الأولى) وتلك التي يمارسها مراقبو المصاريف العمومية على النفقات من ناحية أخرى (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الرقابة الداخلية المسبقة على الصفقات العمومية :

يعتبر مجال الصفقات والأشغال العمومية من أكثر الميادين عرضة لأفعال الفساد الإداري إذ تفيد العديد من التقارير الصادرة عن دائرة الزجر المالي أن إحدى أخطاء التصرف الشائعة والمتكررة هي تلك المتعلقة بالصفقات العمومية، ومن ذلك على سبيل الذكر التقارير الصادرة عن الدائرة سنتي 2006 و2008، وقد جاء في مقدمة تقرير دائرة الزجر المالي لسنة 2008 أن " أخطاء التصرف قد تترتب عن...عدم تقييد موظفين عموميين و متصرفين و أعوان منشآت عمومية بالتراتب والإجراءات والقواعد المنظمة للصفقات العمومية والعقود المتعلقة بها"<sup>49</sup> و بالتالي وجب التصدي لهذا النوع من الفساد عن طريق الرقابة الداخلية المسبقة.

إذ حتى تؤدي الإدارة العمومية المهام الموكولة لها على الوجه المطلوب فإنها تحتاج إلى التزود بمواد وإلى إجراء دراسات تستعين فيها بالخبرات اللازمة من داخل الإدارة ومن خارجها، كما أنها قد تدعى للقيام بأشغال.

ولكي تلبي الإدارة جملة هذه الاحتياجات، تلجأ إلى إبرام صفقات مع مزودين خواص، ويقصد بالصفقات العمومية على مقتضى الفصل 3 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية " العقود الكتابية التي تبرم من قبل المشتريين العموميين بمقابل قصد انجاز طلبات عمومية ". ونظرا لكون المقابل المالي لموضوع الصفقة يتأتى من المال العام، أخضع نفس الفصل المذكور الصفقات العمومية " للمبادئ العامة المنظمة للصفقات ولرقابة الهياكل المختصة ".

<sup>49</sup> - أنظر تقرير دائرة الزجر المالي لسنة 2008، القرار عدد 223 مؤرخ في 28 مارس، 2008 أدانت دائرة الزجر المالي موظف عمومي لارتكابه خطأ تصرف تمثل في إبرام صفقة عمومية بالاتفاق المباشر مع طرف أجنبي و مخالفة الأحكام القانونية المتمثلة في ضرورة اللجوء الى المنافسة مما أدى الى تحميل المنشأة العمومية التزامات مالية في غير محلها و تعمدته تجزئة شرايات مادة أولية حتى لا تخضع الى مراقبة اللجنة العليا للصفقات العمومية.

ويتأتى هذا الاخضاع نتيجة لأحكام مجلة المحاسبة العمومية<sup>50</sup> في فصلها 99<sup>51</sup> باعتبار أن مداخل المشتري العمومي متأتية من المال العام.

وحتى " يتم ابرام الصفقات العمومية وفقا لمنظومة تهدف الى تحقيق أفضل النتائج من حيث جودة الشراءات أو الأشغال أو الدراسات موضوع هذه الصفقات و ملائمتها لحاجيات الادارة أو المنشآت العمومية مع الحصول على السعر المناسب"<sup>52</sup> تم اخضاعها لرقابة مسبقة تمارسها لجان متخصصة قصد التأكد من قيام المشتري العمومي بضبط الحاجيات بكل دقة تجنباً لتضخم النفقات وحرصاً على تلاؤم المخطط التقديري السنوي لإبرام الصفقات العمومية الخاصة بالمشتري العمومي مع الاعتمادات المرصودة "<sup>53</sup>.

إذ ينص الفصل 10 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية على ضرورة " أن تستجيب طلبات موضوع الصفقة الى طبيعة الحاجات المراد تسديدها ومداهها فحسب. وتضبط الخاصيات الفنية لهذه الحاجات قبل الدعوة الى المنافسة أو التفاوض على نحو يضمن جودة الطلبات موضوع الصفقة والنهوض بالمنتوج الوطني والتنمية المستدامة "

ويتضح من خلال ما تقدم أن المشتري العمومي مقيد في استعمال المال العام بمقتضيات العمل وبمقتضيات الجودة والتنمية المستدامة. فمسؤوليته لا تقتصر على عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة أو على تسديد حاجات المؤسسة بأقل الأثمان وإنما تتجاوز ذلك الى التفكير في جودة المقتنيات على نحو يضمن نجاعتها واستدامتها.

وحتى يتحقق ذلك كان لزاماً على المشتري العمومي اعداد كراسات شروط تحدد الاحتياجات بكل دقة على ضوء الاهداف المراد تحقيقها من توظيف هذه المقتنيات وتراعي " قدرات المقاولين والمنتجين ومسدي الخدمات ومكاتب الدراسات الوطنية وأهداف التنمية

<sup>50</sup> مجلة المحاسبة العمومية صادرة بمقتضى القانون عدد 81 لسنة 1973 والمتعلق بإصدار مجلة المحاسبة العمومية  
<sup>51</sup> الفصل 99 من مجلة المحاسبة العمومية " تنجز وجوبا في اطار صفقة مكتوبة كل طلبات الدولة الخاصة بالدراسات و الأشغال والنقل و الخدمات و التزود بمواد. على أنه يمكن الاكتفاء بتقديم قوائم أو مذكرات عوض العقود الكتابية: [بالنسبة للدراسات والأشغال والنقل والخدمات والمواد الممكن تسلمها حالا أو في مدة وجيزة وكانت القيمة المقدرة للحاجيات السنوية لا تفوق مبلغا يحدد بأمر. 2- بالنسبة للدراسات و الأشغال والنقل و الخدمات و التزويد بمواد المنجزة في الخارج لفائدة مراكز البعثات الدبلوماسية و القنصلية التابعة لوزارة الشؤون الخارجية وذلك مهما كان مبلغها".

<sup>52</sup> - المنصف العوادي، المراقبة المسبقة على الصفقات العمومية، مجلة دراسات قانونية، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية 2007، عدد خاص بالنظام القانوني للصفقات العمومية بالبلدان المغاربية، ص 103.

<sup>53</sup> - الفصل 8 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

المستدامة" <sup>54</sup>. كما " يجب أن تتضمن شروط تنفيذ الصفقة قدر الامكان جوانب ذات صبغة اجتماعية وبيئية تأخذ بعين الاعتبار أهداف التنمية المستدامة" <sup>55</sup>

يمكن ادراج جملة الشروط والخصائص الفنية الواجب توفرها في موضوع الصفقة ضمن كراسات الشروط، ضمن مراقبة حسن مقاصد المشتري العمومي ومن غياب النية لديه في ارتكاب الفساد الإداري حيث أن مراقبة لجان الصفقات لكراسات الشروط يمكن من التأكد من عدم توجيه الطلب العمومي. والمقصود بذلك تأكد هذه اللجان من عدم تنصيب المشتري العمومي على " أسلوب أو طريقة طبع معينة أو مصدر أو منشأ محدد أو الاحالة على علامة تجارية أو براءة أو صنف معين طالما كان من شأن مثل هذه التوصيات او الاحالات أن يترتب عنها تفضيل أو استبعاد بعض المترشحين أو المنتجات" <sup>56</sup>، إذ " يجب ألا تؤدي البنود التي تضبطها كراسات الشروط الى التمييز بين المشاركين او تضيق مجال المنافسة" <sup>57</sup>.

يؤدي اخضاع هذه الصفقات لمبدأي الشفافية والمنافسة الى الحد من قدرة المسؤول الأول على الشراء العمومي على اختيار المزود مما يحد من امكانيات ارتكاب الفساد الاداري من خلال اقتناء مواد أو دراسات أو تعهد بأشغال لا تستجيب للحاجيات الحقيقية للإدارة قصد تمكين الطرف المقابل من عائدات مالية غير مبررة أو من خلال بذل نفقات اضافية بتسديد حاجيات الادارة بمبالغ تفوق قيمتها الحقيقية.

و يعكس الحرص على تقييد المشتري العمومي بهذه الشروط و فرض اعتماد معايير موضوعية للاختيار و ارساء العقود انخراط البلاد التونسية في اطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي نصت ضمن مادتها التاسعة المتعلقة " بالمشتريات العمومية و ادارة الأموال العمومية على أنه " 1- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفاعليتها في

<sup>54</sup> - الفصل 16 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

<sup>55</sup> - الفصل 19 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

<sup>56</sup> - الفصل 31 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 و المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

<sup>57</sup> - الفصل 32 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 و المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

منع الفساد. وتتناول هذه النظم، التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حدية مناسبة، أموراً، منها:

(أ) توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعاً عاماً، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها؛

(ب) القيام مسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة؛

(ج) استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقاً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيراً للتحقق لاحقاً من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات؛

(د) إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعال للطعن، ضماناً لوجود سبل قانونية للتنظّم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية عملاً بهذه الفقرة؛

(هـ) اتخاذ تدابير، عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات، مثل الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية... "

ويبرز الطابع الوقائي من الفساد الإداري في الترتيب المنظمة للصفقات العمومية من خلال رقابة اللجان على مشروعية الصفقة ومن خلال تأشيرة مراقب المصاريف العمومية على التعهد بالنفقة بعد التأكد من احترام أمر الصرف لكل الشروط القانونية لصحة النفقة المعنية خاصة فيما يتعلق بالشراءات العمومية التي تعرض على لجان الشراءات المحدثة لدى كل مشتر عمومي.

وهو ما يقودنا الى الحديث عن دور مراقب الصفقات العمومية في منع وقوع الفساد الإداري بصفة عامة.

**الفقرة الثانية : الرقابة الداخلية المسبقة على المصاريف العمومية :**

علاوة على دور مؤسسة مراقب المصاريف العمومية " في ميدان النفقات المتعلقة بالصفقات العمومية، حيث يقوم بالتثبت في: توفر الاعتمادات المخصصة بالميزانية... مدى مطابقة مشروع الصفقة لرأي لجنة الصفقات ذات النظر"<sup>58</sup>. تؤدي هذه المؤسسة دورا هاما في محاربة الفساد الاداري قبل وقوعه، ذلك أن مراقب المصاريف العمومية يخضع لتأثيرته المسبقة " المصاريف المحمولة على ميزانية الدولة وميزانيات المؤسسات العمومية والحسابات الخاصة بالخزينة وأموال المشاركة... ميزانيات المجالس الجهوية وميزانيات بلديات مقر الولايات وعلى ميزانيات البلديات التي تبلغ تقديراتها مواردھا الاعتيادية أو تفوق مبلغا يتم تحديده بمقتضى قرار صادر عن رئيس الحكومة "<sup>59</sup>.

إن ممارسة الرقابة من قبل مصلحة مراقبة المصاريف على النفقة قبل أن يتم عقدها أي عندما تكون مجرد مشروع لم يدخل بعد حيز التنفيذ، طبقا للفصل 88 من مجلة المحاسبة العمومية<sup>60</sup>، يمكن من التأكد من شرعية النفقة حيث يتثبت مراقب المصاريف من أن الجهة الراغبة في الصرف هي أمر الصرف المخول قانونا لذلك ومن أن النفقة مبررة أي تستجيب فعلا لحاجيات الإدارة، كما يتأكد مراقب المصاريف من احترام المشتري العمومي لقواعد المنافسة والشفافية فضلا عن صحة مقدار النفقة وتوفر الاعتمادات بميزانية المشتري العمومي.

ونظرا لأهمية هذا الصنف من الرقابة فقد جعلتها الترتيب دورية ومسلطة حتى على النفقات الاعتيادية، إذ ينص الفصل 5 من الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 والمتعلق بمراقبة المصاريف العمومية على أنه " تخضع وجوبا للتأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية بواسطة تعهد كل ثلاثة أشهر، نفقات التأجير والمساهمات في نظم التقاعد والحيطة الاجتماعية والمنح الملحقة للأجور والمرتببات ".

<sup>58</sup>- الفصل 4 من الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 والمتعلق بمراقبة المصاريف العمومية

<sup>59</sup>- الفصل 2 من الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 والمتعلق بمراقبة المصاريف العمومية.

<sup>60</sup>- الفصل 88 من مجلة المحاسبة العمومية " لا يجوز عقد أية نفقة من نفقات الدولة قبل الحصول على تأشيرة مصلحة مراقبة المصاريف العمومية... "

يتضح من خلال الدور الموكل لمراقب المصاريف العمومية ومن تدخل هذا الأخير في جل النفقات العمومية أهمية وجود مؤسسات رقابية تعنى بالثبوت من احترام قواعد التصرف في المال العام.

لهذا وسعت النصوص القانونية من دائرة تدخل هذه المؤسسة لتبسط رقابتها على ميزانيات الجمعيات والمنظمات التي تتمتع بتمويل عمومي، حيث أخضع الأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 المتعلق بضبط معايير واجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات، في فصله العاشر مطالب الحصول على التمويل العمومي للجنة فنية تحدث على مستوى كل هيكل عمومي وتضم في تركيبها مراقب المصاريف العمومية بصفة عضو. ولا يصرف التمويل العمومي إلا بناء على الرأي المطابق لرأي هذه اللجنة ويرفق مقرر الصرف بعقد يبرم بين رئيس الهيكل العمومي المعني ورئيس الجمعية التي تم الاختيار عليها.

ويتضمن هذا العقد جملة من التنصيصات المنصوص عليها بالفصل 12 من الأمر المذكور ضمانا لحسن توظيف المال العام ويتيح ذلك التصدي إلى بعض الطرق الملتوية التي يمكن أن يلجأ إليها البعض في غياب المراقبة. بل ويتيح إحداث اللجان الفنية للنظر في طلبات التمويل العمومي الصادرة عن الجمعيات، حتى إمكانية استرجاع كامل مبلغ التمويل العمومي المتحصل عليه أو ما تبقى منه في صورة عدم احترام الجمعية كليا أو جزئيا لبنود العقد المبرم بينها وبين الهيكل الذي أسندها دعما عموميا. كما يحول هذا الاجراء دون إسناد الجمعية المخلة بتعهداتها دعما عموميا جديدا، وتعتبر هذه الصورة من صور التصدي للإنحراف بالمال العام.

إن إمتداد صلاحيات مراقب المصاريف العمومية إلى مختلف الهياكل والمؤسسات التي تتأتى مواردها من المال العام من شأنه أن يحد من محاولات الإلتفاف على القانون أو إستغلال الفراغ الذي قد يشوبه لتحقيق مآرب شخصية على حساب المجموعة الوطنية. ولا يقتصر دور مراقب المصاريف العمومية على مراقبة مطابقة إجراءات الإنفاق العمومي للنصوص القانونية والترتيبية الجارية لمنع مخالفتها بصفة مسبقة وإنما يتجاوز ذلك للسهر على إنصهار تلك النفقات ضمن السياسات العامة لبرمجة الميزانية ضمانا لنجاعة الإنفاق.



ويتجلى ذلك في مقتضيات الفصل 17 من الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية الذي نص على أن " تشارك مصالح مراقبة المصاريف العمومية في لجان الأشغال التحضيرية للميزانية وتبلغ إليها قرارات توزيع الاعتمادات بالميزانيات وتبدي رأيها في مشاريع النصوص التشريعية والترتيبية والعقود التي لها إنعكاس مالي ". إن إقحام مؤسسة مراقبة المصاريف العمومية في إعداد الميزانية يجعله على بينة من الأوجه المزمع إنفاق المال العام فيها كما يمكنه من توجيه أعمال اللجان التحضيرية للالتزام بقواعد الانفاق ومن التحذير من الوضعيات التي يمكن أن تفضي إلى مخالفة القواعد قبل وقوعها.

وعلى هذا النحو " فإن مراقب المصاريف يقوم في هذه الوضعية بدور المستشار الذي يساعد أمر الصرف على برمجة الشراءات وتحديد الصفقات العمومية الواجب إنجازها خلال السنة المالية المعنية"<sup>61</sup>، وهو بالتالي يلعب دورا هاما في حماية المال العام من الفساد الإداري قبل وقوعه.

إن هيكل الرقابة الداخلية المسبقة داخل الإدارة العمومية هو من بين العديد من الهياكل الموجودة داخل الإدارة وخارجها التي تسعى إلى حماية المال العام وبالتالي الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، إلا أنه ظهر مساهمين جدد في مكافحة الفساد الإداري في تونس إبان الثورة.

---

<sup>61</sup> - محمد نجيب العبيدي، الدور الجديد لمراقب المصاريف العمومية في مجال الصفقات العمومية، المجلة التونسية للإدارة العمومية عدد 38 السادسة الثانية 2004، المدرسة الوطنية للإدارة، ص 143

## المبحث الثاني : إيجاد مساهمين جدد في مكافحة الفساد الإداري :

شهدت تونس منذ الثورة حرصا كبيرا على مكافحة الفساد الإداري تمثل أساسا في إستحداث أجهزة رقابية جديدة متخصصة في الوقاية من الفساد ومحاربتة من بينها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك إلى جانب تفعيل دور الهيئات الرقابية الكلاسيكية الموجودة مسبقا.

إن تعزيز النظام المؤسسي لمكافحة الفساد الإداري وتدعيمه هو موائمة تامة مع ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أكدت في المادة 6 منها على ضرورة "وجود هيئة أو هيئات...تتولى منع الفساد". كما أنه استنادا إلى المادة 13 من الاتفاقية انفة الذكر فإنه على الدول الأطراف أن تشجع جهود المجتمع المدني الرامية إلى مكافحة الفساد الإداري حتى تتكامل مع الجهود الرسمية، نظرا لما للمجتمع المدني في تونس خاصة في مرحلة ما بعد الثورة من أهمية كبرى في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته.

إذن كان من الضروري في إطار مكافحة الفساد الإداري التوسيع من دائرة المساهمين في مكافحته وذلك بضمان وجود هيئة متخصصة في مكافحة الفساد الإداري والمتمثلة في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (الفقرة الأولى) إلى جانب تعزيز مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى : ضمان وجود هيئة متخصصة في مكافحة الفساد الإداري : الهيئة الوطنية

#### لمكافحة الفساد :

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 6 منها على جميع الدول المنضوية تحت لوائها ضرورة وضع قوانين تنشأ هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد

ومكافحته، وتنفيذا لهذا الالتزام أصدر المشرع التونسي المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد<sup>62</sup> والذي نص في الباب الثاني منه على إحداث "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"<sup>63</sup> وهو ما يعتبر ترجمة لإرادة حقيقية للموائمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

هذه الهيئة تتمتع بجملة من المهام (أ) التي من شأنها أن تساهم في مقاومة جرائم الفساد الإداري، بالنظر لما تتميز به من استقلالية (ب).

#### أ- دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد :

في إطار الجهود الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته أنشأ المشرع التونسي هيئة في غاية الأهمية أسندت لها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا، وهذا بموجب المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد والذي نص في الفصل 13 منه على مهامها المتمثلة في "

- 1- اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها باتصال مع الجهات المعنية،
- 2- إصدار المبادئ التوجيهية العامة باتصال مع الجهات المعنية لمنع الفساد ونظم ملائمة لكشفه،
- 3- الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص،
- 4- تلقي الشكاوي والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء،
- 5- إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمكافحة الفساد،
- 6- تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية بمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها،

---

<sup>62</sup> - المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.  
<sup>63</sup> - الفصل 12 من المرسوم الإطاري عدد 120 " تحدث هيئة عمومية مستقلة تسمى "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي".

- 7- جمع المعطيات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالفساد لإحداث قاعدة بيانات بهدف استغلالها في إنجاز المهام الموكولة إليها،
- 8- نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد عن طريق الحملات التحسيسية وإقامة الندوات واللقاءات وإصدار النشريات والأدلة وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين،
- 9- إنجاز البحوث والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد أو المساعدة على إنجازها".

ومن خلال هذا الفصل يتبين أن الدور الموكول للهيئة يتميز بالتنوع والشمول مما يجعل الهيئة في علاقة مع كل الهياكل التي من شأنها أن تساعد من بعيد أو من قريب في مكافحة الفساد والتصدي له.

فالهيئة لها دور هام يتمثل في "إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمكافحة الفساد"<sup>64</sup> وهو أمر بديهي، نظرا لكونها أكثر قربا لأرض الواقع من خلال تلقيها للشكاوى المتعلقة بالفساد عموما والفساد الإداري على وجه الخصوص. وهنا تجدر الملاحظة أن هذه الهيئة بالمهام الموكولة إليها لم تكن الأولى، إذ سبقتها "اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد" المحدثه بمرسوم عدد 7 المؤرخ في 19 فيفري 2011 المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، وهي لجنة ذات طبيعة مرحلية مؤقتة.

ويستدعي المنطق إنشاء جهاز ذي طبيعة دائمة يعمل على الوقاية من الفساد ومكافحته، إضافة إلى مهام البحث والتقصي والتحقيق التي كانت تقوم بها اللجنة السابقة. إذ تمثل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد امتدادا طبيعيا للجنة تقصي الحقائق حول الرشوة والفساد خاصة في الجانب المتعلق بمهمة البحث والتقصي والتحقيق التي من أجله أنشأت اللجنة، وهو الدور الذي تلعبه الهيئة مع بقية المهام الأخرى التي تجاوزت نطاق مهام اللجنة.

<sup>64</sup> - الفقرة 5 من الفصل 13، الباب الثاني، المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.

إذ تعتبر مهمة الوقاية والتقصي من الفساد من أهم المهام الموكولة لها، والدليل على ذلك أن نص الفصل 23 من المرسوم<sup>65</sup> أوكل جهاز الوقاية والتقصي إدارة الهيئة، إذ جاء فيه " يتولى جهاز الوقاية والتقصي إدارة الهيئة..."

دور الهيئة بالرجوع إلى الفصل 13 من المرسوم، هو دور قيادي وإشرافي، إذ تتولى الهيئة "...إقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها..."، وتلعب دورا تنسيقيا بينها وبين أجهزة ومؤسسات الدولة الأخرى بما في ذلك أجهزة الرقابة. وكل هذا في صلب العمل على الوقاية من الفساد ومكافحته.

إن الدور الموكول للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يستدعي توفر الظروف الملائمة لإنجاح عملها خاصة من حيث التأكيد على استقلاليتها.

#### ب - استقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد :

تتمثل ضمانات نجاح عمل الهيئة، في أن تكون مستقلة عن الحكومة في ما يتعلق بميزانياتها، وهو ما نص عليه الفصل 17 من المرسوم<sup>66</sup> " تكون للهيئة ميزانية مستقلة تلحق بميزانية الوزارة الأولى ويكون رئيس الهيئة أمر الصرف..."، وفي أن تكون هيكلها وأنظمتها وترتيباتها الداخلية، بما في ذلك نظام العاملين فيها مستقلا عن أجهزة الدولة، حتى في ما يخص التعيين، يجب أن يتم تعيين كوادرها والعاملين فيها وحتى قياداتها بعيدا عن أي تدخل من الحكومة، وهو ما يمكن تبيينه من خلال الحصانة الممنوحة لرئيس الهيئة وأعضاء جهاز الوقاية والتقصي ضد التتبعات، فيما يتعلق بممارسة المهام الموكولة إليهم، بنص الفصل 26 من المرسوم<sup>67</sup>.

إذ يجب أن تكون الهيئة مستقلة تماما ولا تتبع أي جهاز في الدولة، وأن تستمد صلاحياتها من القانون المنشأ لها.

والحديث عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من حيث استقلاليتها، يفرض التطرق إلى وضعيتها القانونية اللاحقة، أو بالأحرى مستقبلها ما بعد دستور 2014، والذي أورد في الباب السادس منه المتعلق "بالهيئات الدستورية المستقلة" "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة

<sup>65</sup> - المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.

<sup>66</sup> - المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011، المتعلق بمكافحة الفساد

<sup>67</sup> - الفصل 26 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد " يتمتع رئيس الهيئة وأعضاء جهاز الوقاية و التقصي بالحصانة ضد التتبعات فيما يتعلق بممارسة المهام الموكولة إليهم..." .

الفساد" بالقسم الخامس منه، إذ نص الفصل 130 منه على أنه "تسهم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحة ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة.

تتولى الهيئة رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتحقيق فيها، وإحالتها على الجهات المعنية.

تستشار الهيئة وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها.

تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين".

وهذا مفاده، السعي إلى دسترة مكافحة الفساد ضمن هيئة دستورية مستقلة، وهو ما نص عليه الفصل 125 من الباب السادس من الدستور الذي أفاد أنه "...تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والإستقلالية الإدارية والمالية، وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة...".

كل هذا من شأنه أن يسهل عملية مقاومة الفساد الإداري في ظل هيئة دستورية مستقلة إداريا وماليا وتتمتع بالشخصية القانونية.

إن العمل صلب منظومة قانونية وقائية لمكافحة الفساد الإداري يوجب وضع نصوص قانونية فعالة لإرساء هيئة أو هيئات لمقاومته، فالأهمية لا تكمن في أعمال الهيئة بقدر ما تكمن في القانون الضامن لأعمالها.

واليوم وبعد دستور 2014 تم تركيز "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد" تفعيلا لما ورد في الفصل 130 من الدستور وذلك بوضع قانون أساسي وهو قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017 مؤرخ في 24 أوت 2017 يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

ومن الضروري التأكيد على أن عمل الهيئة وحده غير كاف لمقاومة المد الهائل من الفساد الإداري إذ يجب أن يلعب المجتمع المدني دوره في هذه التحديات.

**الفقرة الثانية: تعزيز مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري:**

تستطيع منظمات المجتمع المدني<sup>68</sup> أن تؤدي دورا حيويا في وضع سياسات مكافحة الفساد الإداري وبرامجه وتنفيذها.

إذ أن وضع نظام قانوني يخول إنشاء مثل هذه الأجهزة التي تلعب دورا رقابيا على جرائم الفساد من شأنه أن يمثل سدا منيعا أمام استئراء جرائم الفساد في القطاع العام وبالتالي الوقاية منه.

وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالمادة 13 منها تحت عنوان " مشاركة المجتمع" الآتي ذكره " تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثلته من خطر".

وبالتالي ونظرا للدور الفعال الذي يلعبه المجتمع المدني إلى جانب باقي الهياكل والمؤسسات الأخرى في مقاومة الفساد الإداري، فإنه يجدر على الدول الأطراف العمل حسب نص الاتفاقية على تشجيع المجتمع المدني على المشاركة في منع الفساد الإداري ومكافحته (أ) وعلى التأكيد على دور المجتمع المدني الرقابي للوقاية من الفساد الإداري (ب).

#### أ- دور المجتمع المدني كشريك في مقاومة الفساد الإداري ومكافحته:

إن تشريك المجتمع المدني في أعمال مكافحة الفساد عامة والإداري خاصة هو من التدابير التي دعت إليها اتفاقية الأمم المتحدة صلب المادة 13<sup>69</sup>، والتي أقرها المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد في الفصل 10 منه الذي نص على أنه " يتمثل واجب تشريك أفراد المجتمع في مكافحة الفساد في القطاع العام والخاص فيما يلي:

<sup>68</sup> - محمود عبد الفضيل: " مفهوم الفساد ومعايير " مجلة المستقبل العربي نوفمبر 2004 العدد 309 السنة السابعة والعشرون يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية ص 58. " يتضمن المجتمع المدني منظمات ومؤسسات غير حكومية ونقابات مهنية وجمعيات مهنية وثقافية وتعاونية ووسائل إعلام خاصة، إضافة إلى الأحزاب السياسية غير الممثلة في مؤسسات الدولة".

<sup>69</sup> - المادة 13، الفقرة 1، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثلته من خطر...".

- نشر الوعي والتحسيس بمخاطر الفساد وضرورة مكافحته،
- نشر المعلومات المتعلقة بالفساد وآليات مكافحته،
- تطوير وظيفة الإصغاء إلى المواطن وتمكينه من حق التعبير عن مواطن الفساد،
- تطوير أداء الإعلام،
- تعزيز قدرات مكونات المجتمع المدني وخاصة منها المنظمات المعنية بمكافحة الفساد".

وهذا دليل على المساعي الوطنية التونسية المتمثلة في العمل مع المجتمع المدني في محاربة أخطبوط الفساد في القطاع العام. وذلك بتشريكه في وضع البرامج والاستراتيجيات لمقاومة الفساد ومكافحته وبالتالي في التعاون على تنفيذها.

فدور المجتمع المدني هام في مقاومة الفساد في القطاع العام من خلال التوعية، عبر العمل على تعزيز الوعي العام حول تفشي ظاهرة الفساد وآثارها على المجتمع وضرورة التصدي له بالتبليغ عن جرائمه في حال وقوعه.

إذ يعتبر المجتمع المدني من خلال مكوناته فاعلا أساسيا في الحد من انتشار الفساد في القطاع العام، فهو يهدف إلى دعم الشفافية والكشف عن التجاوزات الحاصلة صلبه.

فالجهد الرسمية داخل الدولة يجب أن تتكامل مع جهود المجتمع المدني في اتجاه مكافحة الفساد وذلك بتوفير لهذه الأخيرة كل السبل لتمكينها من العمل والمتمثلة في تيسير وصولها إلى المعلومة وخاصة البيانات والمعلومات الخاصة بقضايا الفساد، بالمساهمة في بناء قدراتها في التوعية والرقابة وإعداد التقارير، وخاصة يجب توفير الحماية للمنظمات الناشطة في مكافحة الفساد والتي تقدم معلومات تكشف الفساد.

إن الحديث عن شراكة بين الدولة والمجتمع المدني بجميع مكوناته في الوقاية من الفساد الإداري، عن طريق وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ونشر الوعي بمخاطره وتعزيز قيم النزاهة والشفافية وتكوين ثقافة مجتمعية تنبذ الفساد، يؤكد أن العلاقة بين الطرفين لا يمكن أن تكون إلا علاقة تكامل.

لذلك فإن تفعيل دور المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في مكافحة الفساد في الوظيفة العمومية، وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب



الوقاية منه يتطلب بناء جسور ثقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني من خلال سعي الدولة إلى العمل في إطار الشفافية.

فهذا الأخير دوره كشرريك فاعل في الوقاية من الفساد لا يمكن نكرانه، إذا ما توفرت له الأرضية اللازمة، إذ دوره كبير في توعية المواطنين بخطورة الفساد خاصة في القطاع العام وما يسببه من إهدار للمال العام عن طريق إقامة الدورات التدريبية للعموم، وهو الحال في تونس، إذ قامت العديد من الجمعيات بإقامة دورات تكوينية للعموم في التعريف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومدى موائمة المنظومة القانونية التونسية لها. وهذا من شأنه أن يعزز الوعي المجتمعي خاصة بضرورة التبليغ عن حالات الفساد ومساءلة الفاسدين.

إن العلاقة قائمة بين المجتمع المدني والدولة وذلك من خلال المشاركة في التشريع ورسم السياسات وصنع القرار في ما يتعلق بالوقاية من الفساد خاصة في القطاع العام ومكافحته، لكن هذه العلاقة لا يكفي أن تكون فقط تشاركية لتمثل وقاية من الفساد الإداري.

#### **ب - دور المجتمع المدني كرقيب في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته :**

إن المجتمع المدني لا ينحصر دوره في مشاركة الدولة في وضع استراتيجيات وسياسات مكافحة الفساد كما نصت عليها الفقرة الأولى من المادة الخامسة باتفاقية الأمم المتحدة " تقوم كل دولة طرف،...بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع... " بل هو أوسع من ذلك ليشمل مراقبة مدى تنفيذ الدولة والتزامها باستراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بإعداد تقرير مفصل حول مدى التزام الدولة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عامة.

إن الدور الرقابي لهذا الأخير نص عليه المرسوم الإطاري عدد 120 المتعلق بمكافحة الفساد<sup>70</sup> بصفة غير مباشرة عندما نص بالفصل 20 منه في الفقرة الثانية أن مجلس الهيئة يتركب من رئيس الهيئة وأعضاء يقع اختيارهم منهم " سبعة أعضاء على الأقل من منظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية من ذوي الكفاءة والخبرة في المسائل ذات العلاقة بمهام الهيئة... " وهو دور ينتظر التفعيل حتى تلعب هذه المجموعة دورها الرقابي وفي الضغط على الالتزام بإستراتيجية مكافحة الفساد.

<sup>70</sup> - المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011، المتعلق بمكافحة الفساد.

إذ يعتبر دور منظمات المجتمع المدني هاما لما له من إيجابيات من حيث كشف مواطن الخلل أو الفشل لدى الحكومات في تطبيقها لاستراتيجيات مكافحة الفساد هذا من جهة، ومن جهة أخرى دورها الرقابي يساهم بشكل كبير في الوقاية من وقوع جرائم الفساد الإداري أصلا وذلك من خلال الضغط على المؤسسات عامة، وخاصة مؤسسات القطاع العام للعمل في إطار الشفافية وتطبيق المنظومة القانونية الجديدة في القانون التونسي والتي تساعد على مكافحة الفساد الإداري والوقاية منه، وذلك من خلال تطبيق مرسوم حق الوصول إلى المعلومة<sup>71</sup> على سبيل المثال.

إذن فإن رقابة المجتمع المدني يمكن ان تسلط على جهود الدولة في مكافحة الفساد والتي يمكن أن تتجسد في تقارير مكتوبة تكشف مدى إلتزام الحكومات بما وضعت من سياسات واستراتيجيات وهو ما من شأنه أن يمثل عامل ضغط عليها حتى تلتزم أكثر بتطبيق قوانينها الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.

إن على الدول اليوم المنخرطة في خطة مكافحة الفساد العمل بمضمون المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة التي صادقت عليها، وتشجيع المجتمع المدني على متابعة الدور الذي يقوم به اليوم، ولو كان ضئيلا ولكنه في تحسن، والمتمثل في نشر الوعي بخطورة الفساد على المال العام وتمكينه من أرضية قانونية تخول له لعب دور الاستقصاء للكشف عن جرائم الفساد الإداري.

المجتمع المدني يلعب دور المكمل لدور الدولة، ودور الرقيب خاصة فيما يتعلق بإعداد التقارير حول مدى التزام الدولة بتطبيق الاتفاقية المتجسدة في إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، والذي من الفروض أيضا أن يكون طرفا في إعدادها والسهر على تطبيقها. مكافحة الفساد حرب هوجاء ولكن الوقاية منه أنجع الطرق لتفادي هذه الحرب.

<sup>71</sup> - مرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية والذي تم إتمامه وتنقيحه بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان 2011، تلاه منشور عدد 25 لسنة 2012 المؤرخ في 5 ماي 2012 في نفس الغرض.

## الخاتمة

إن السعي إلى مكافحة الفساد الإداري في بلد ما، يتطلب العمل على الوقاية منه في مرحلة أولى، وذلك من خلال وضع آليات قانونية وقائية تضمن عدم حدوثه وتهدأ الأرضية المناسبة الكفيلة للحد من هذه الآفة.

ولعله من المنطقي أن تعمل كل دولة في هذا الإطار إلى السعي إلى تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية من خلال وضع منظومة قانونية تدعم الأخلاقيات الإيجابية في القطاع العام، كالعامل في إطار مدونة سلوك مما من شأنه أن يحسن مستوى الأداء لدى الموظف العمومي، وكذلك العمل على فرض التصريح الوجوبي بالامتلاكات على الموظف العمومي تفادياً للتمتعش من الوظيفة أو ما يعبر عنه بالإنشاء غير المشروع وبالتالي حماية المال العام.

وهذا السعي يتأكد أكثر إذا ما تم وضع الأسس التي ترمي إلى تبسيط الإجراءات الإدارية، وإذا ما تم وضع القوانين الرامية إلى تكريس حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، كل هذا صلب ما يسمى بالإدارة المفتوحة التي تعمل في إطار الشفافية ضماناً للنزاهة وتفادياً للفساد الذي يمكن أن يشوب الإدارة.

لكن تحسين أساليب العمل داخل الإدارة العمومية كآلية من آليات الوقاية من الفساد الإداري يتدعم أكثر إذا ما تم العمل على توسيع دائرة المساهمين في مكافحته وذلك بإيجاد هيئة وطنية متخصصة في مكافحة الفساد تعمل على تفادي وقوع الفساد في القطاع العام بالتعاون مع الدولة ومع المجتمع المدني الذي أصبح له دور الشريك والرقيب للدولة من خلال وضع استراتيجيات للوقاية من هذا الفساد ومكافحته، إلى جانب المساهمين الكلاسيكيين داخل الإدارة العمومية وأهمها الرقابة الداخلية المسبقة.

وأمام استئراء الفساد في القطاع العمومي وتشعبه، كان من الواجب أن ترفق هذه الآليات القانونية الرامية إلى الوقاية من الفساد الإداري، بأليات قانونية زجرية رادعة لكل من تسول له نفسه ارتكاب هذا الفساد، ومعاقبته إذا ما اقترفه.