مبدأ أخلقة المرفق العام

The principle of ethics of public service

د/ شمــون علجية

جامعة امحمد بوقرة بومرداس (الجزائر)

a.chemoune@univ-boumerdes.dz

تاريخ الاستلام: 2022/02/20 تاريخ القبول للنشر: 2022/05/30 تاريخ النشر: 2022/06/05

ملخص: *يعرف المرفق العام في السنوات الأخيرة تطورات هامة سواء على مستوى المفهوم أو التسيير أو حتى المبادئ التي تحكمه، نتيجة التطور التكنولوجي والعلمي ، ومختلف الإصلاحات الإقتصادية التي أفرزتها العولمة، غير أن ظاهرة الفساد المالي والاداري المتفشية في المرافق العمومية والناتجة عن الفساد الأخلاقي لا تزال تشكل أهم عائق أمام اصلاح وعصرنة المرفق العام ، لذا كان من الضروري تبني مبدأ جديد يحكم المرفق العام وهو أخلقة المرفق العام في اطار التوجه الجديد المتعلق بأخلق الحياة العامة كضرورة حتمية لمواجهة الظاهرة ونجاح عملية إصلاح وعصرنة المرفق العام.*

الكلمات المفتاحية: مرفق عام، مبدأ ،أخلاق، عصرنة ، اصلاح .

Abstract*: In recent years, the public service has experienced significant changes, whether in terms of concept, management or the principles that govern it due to technological and scientific development and the various economic reforms that globalization has produced. .However, the widespread phenomenon of financial and administrative corruption in the public services, resulting from corruption, still constitutes the most important barrier to the reform and modernization of the public service .It was therefore necessary to adopt a new principle governing the public service, which is to make it ethical within the framework of the new trend linked to the ethics of public life as an imperative to face the phenomenon and the success of the reform process, and modernization of the public service*

key words: *public service, principle, ethics, modernization, reform*

1.مقدّمة:

إن الهدف من إنشاء المرافق العمومية هي تقديم خدمة للجمهور، هذه الخدمات تتطور نتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي، لذلك يتوجب على الدولة أن تعمل على إصلاح المرفق العام وتحديثه، حتى يكون في مستوى تطلعات ومتطلبات المواطنين .

فقد شهد المرفق العام في السنوات الاخيرة تغييرات على مستوى المفهوم و طرق التسيير وحتى المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام، حيث وإن بقي لفترة معتبرة من الزمن يقوم على مبادئ اساسية ثلاثة، الاستمرارية والتكيف والمساواة، غير أن العولمة أحدثت تغييرات في شتى مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية أدى إلى ظهور حاجات جديدة للمواطن يفرض على المرفق العام تلبيتها، كما أنتجت ظاهرة عالمية وهي الفساد المالي والاداري المتميز بتطور أساليبه نتيجة التطور العلمي والتكنولوجي ، سببها الرئيسي الممارسات غير القانونية وغير الاخلاقية من الموظفين العاملين بالمرافق العمومية، أي أن الفساد الأخلاقي هو أساس باقي أنواع الفساد ، وهذا ما أدى إلى الخروج عن تحقيق اهداف المرفق العام إلى تحقيق أغراض شخصية مادية أو معنوية غير مشروعة، الأمر الذي تتطلب تبني مبادئ جديدة تحكم المرفق العام كالشفافية والنجاعة والجودة، كما تزايدت المطالب على أخلقة المرفق العام.

ونظرا لأن ظاهرة الفساد تجذرت واصبحت ميزة تتميز بها المرافق العمومية، وتقف في وجه محاولات اصلاحها، أصبح من الضروري معالجتها وتخليص المرفق العام منها، ولا يتحقق ذلك إلا بتخليق العلاقات في المرفق العام.

ويتمثل السبب والدافع للبحث في هذا الموضوع أن أخلقة المرفق العام بشكل خاص والحياة العمومية بشكل عام، اصبحت مطلبا أساسيا وضروريا في الجزائر ، نظرا لتفشي مظاهر عديدة من الفساد التي طغت على التسيير العمومي في مختلف جوانبه، لذلك يعتبر موضوع أخلقة المرفق العام من مواضيع الساعة في ظل التحولات والتطورات الجديدة في الجزائر الجديدة .

أما الهدف من المقال فيتمثل في دراسة مبدأ جديد وهام لم تكتمل صورته بعد، يحكم المرافق العمومية يضاف إلى قائمة المبادئ التقليدية وهو مبدأ أخلقة المرفق العام الذي بموجبه يمكن التصدي لجميع أشكال الانحراف ومظاهر الفساد الاداري والمالي ومحاربة السلوكيات المرتبطة بالظاهرة

فما هي مكانة مبدأ اخلقة المرفق العام في النصوص القانونية، وما هي متطلبات تفعيل هذا المبدأ؟

وللاجابة عن الاشكالية من خلال التطرق في المبحث الأول إلى الأساس القانوني لمبدأ أخلقة المرفق العام والمبحث الثاني للمتطلبات الوقائية والعلاجية لأخلقة المرفق العام بالاعتماد المنهج الوصفي التحليلي.

2. الأساس القانوني لأخلقة المرفق العام

أخلقة الحياة العمومية والمرفق العام بشكل خاص، مطمح ومسعى في المجتمعات التي تتشبع بمنظومة القيم الدينية والعقائدية والفكرية السائدة فيها عبر تاريخها، فهي عملية نسبية تتفاوت من مجتمع إلى آخر ، لذلك يجب أن نبحث في التأطير القانوني لهذا المبدأ، ولكن قبل ذلك يجب تعريف الأخلاق .

1.2 مفهوم أخلقة المرفق العام

لم يعد من السهل تحديد مفهوم الاخلاق، خاصة في الآونة الآخرة التي زاد الاهتمام بالجانب الأخلاقي نظرا لما وصلت إليه العلاقات بين الافراد تحت تأثير العولمة، لذلك لا بد من التطرق إلى تحديده مفهومه اللغوي والاصطلاحي عند العرب ،وبعدها عند الغرب مع تبيان أهم مصادر الأخلاق .

1.1.02 : الأخلاق عند العرب، في اللغة: الأخلاق جمع خلق، والخلق في اللغة هو السجية والطبع والطبيعة والمروءة والدين . وحقيقة أنه وصف لصورة الانسان الباطنة، وهي نفسه وأوصافها ومعانيها المختصة بها، بمنزلة الخلق لصورته الظاهرة وأوصافها ومعانيها ولهما أوصاف حسنة وقبيحة .

والغرض من تعريف الخلق بأنه السجة والطبع والدين، أن يكون الفعل راسخا في النفس الانسانية، -خير أو شر من غير حاجة إلى فكر وروية - بحيث يقال عن صاحبه أن ذلك خلق له إذا صدر ذلك الخلق عنه، فاذا صدر مرة واحدة أو في ظروف معينة لا يعد كذلك (عزام صفحة 11 -12)

وجمعه أخلاق. والأخلاق علم موضوعه أحكام قيمة تتعلق بالأعمال التي توصف بالحسن أو القبح وتنقسم إلى قسمين، الأول ما يكون طبيعيا من أصل المزاج كمن يفزع من أي شيء، والثاني مستفاد بالعادة والتدريب ، وربما كان مبدؤه بالرؤية والفكر ثم يستمر عليه حتى يكون ملكة أو خلقا

أما السلوك : فهو سيرة الانسان واتجاهه وهو عمل إرادي. (القحطاني صفحة 05)

للأخلاق جانبين، أحدهما نفسي باطني، والآخر سلوك ظاهري، أي أن الأخلاق نفسية أو معنوية ومظهرها الخارجي هو ما نسميه المعاملة أو السلوك فالإخلاص مصدر، والسلوك مظهر (عزام صفحة12)

أما تعريفها اصطلاحا عند العرب فهي متأثرة بالمفهوم اللغوي، فالجرجاني قرر بأن الخلق عبارة عن هيئة للنفس راسخة، تصدر عنها الافعال بسهولة ويسر ومن غير حاجة إلى فكر وروية، فإذا كانت الهيئة مصدرا للأفعال الجميلة سميت خلقا حسنا، وإذا صدرت عنها الأفعال القبيحة سميت خلقا سيئا، بينما يعرفها الرازي كما يلي: الخلق ملكة نفسانية يسهّل على المتصف بها الاتيان بالأفعال الجميلة، وفي نفس السياق نجد تعريف الغزالي: الخلق عبارة عن هيئة في النفس راسخة عنها تصدر الأفعال بسهولة ويسر من غير حاجة إلى فكر وروية .... وإنما اشترطنا أن تصدر الأفعال بسهولة من غير روية لأن من تكلف بذل المال أو السكوت عند الغضب بجهد وروّية لا يقال خلقة السخاء والحلم. (وطفة صفحة 96-97)

2 . 1 .02 الاخلاق عند الغرب: يستخدم الغرب أربع مصطلحات متداخلة للإشارة إلى مفهوم الأخلاق Etiquette، Morale، Axiologie، Déontologie .

Ethique et Morale مفهومان مترادفان في مستوى الاشتقاق متدخلان في الدلالة والمعني ، اشتق لفظ الاخلاق Morale من الأصل اللاتيني Moralis وتشير الكلمتان إلى الأخلاق والآداب والقيم الأخلاقية السائدة في المجتمع بصورة عامة، واستخدم اول مرة في فرنسا عام 1530.

وهناك من يعرفها على أنها مجموعة قواعد التعامل والقيم التي تعمل كمعايير في المجتمع . (Margot Phaneuf 1)

Ethique فهي مشتقة من اللّفظة الاغرقية Ethikos ويقابلها في اللاتينية Ethica وتعني أيضا استخداماتها العامة، النظام الاخلاقي المعياري لجماعة أو مجتمع محدد ، وقد استخدم هذا المصطلح لأول مرة في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر بمعنى الأخلاق .

Ethique et Morale لفظان يتداخلان ويجرى استخدام كل منهما مكان الآخر بالتتابع والترادف في اللغة العامة وتشير كل منهما إلى الطريقة التي عيش فها الناس وفقا للقيم والمبادئ الاخلاقية طلبا للخير وتجنبا للشر .

ومن العلماء من يميز بين المصطلحين بشكل واضح، فيوظف مصطلح Morale للتعبير عن نسق القيم والمعايير والمبادئ الاخلاقية التي توجه سلوك الفرد والجماعة ،أي أخلاق المجتمع، الجماعة والفرد، أما مصطلح Ethique فتوظف للدلالة على النّظرية الاخلاقية أو الفلسفة الأخلاقية السائدة في المجتمع، وغالبا ما توظف للتعبير عن نمط نقدي في التفكير الاخلاقي الذي يتجه نحو تقيم السلوك الاخلاقي وشروطه الحيوية في مجتمع ما. (وطفة صفحة 98)

هناك من يميز بينهما كما يلي : Morale: لها دلالة دينية .تتضمن الرقابة الخارجية ، تتعلق إما بالخير أو الشر كما تتحدانا وتفرض علينا التزامات

بينما Ethique من طبيعة علمانية لائكية : تتميز بمفهوم ضبط النفس أي الرقابة الذاتية تنطلق من داخل الشخص، تحمل ما هو ايجابي وما هو سلبي، كما أنها تجعلنا نفكر ونتحمل المسؤولية . (Margot Phaneuf 1)

أما إذا حاولنا تعريفها في الوظيفة العامة فهي ذلك النظام القيمي والقانوني الذي يرسم الطريقة التي ينبغي على الموظفين إتباعها في اتخاذهم لقراراتهم حسب الحرية التقديرية التي يتمتعون بها من جهة، والسّلوك النبيل الذي ينبغي أن تتّسم به علاقاتهم مع زملاءهم والجمهور الذين هم في خدمتهم من جهة أخرى. خدمة للصالح العام والرقي في الأداء الحكومي بنحو يحقق ويؤهل التنافسية الشريفة . (أسوكين صفحة 10)

أما كلمة Déontologie علم الأخلاق المهنية ظهرت على يد جيريم بنتام سنة 1834 وأراد به الإشارة إلى تلك القواعد والواجبات والالتزامات الواقعة على عاتق مجموعة مهنية ضمن ما يسمى بعلوم الأخلاق وقصد بها علم الأخلاق وهي بهذا المعنى قريبة من مصطلح Ethique،وبمعنى أدق Déontologie مجموع القيّم والمبادئ التي تحكم سلوك أعضاء وظيفة أو مهنة معينة منضوية داخل منظمة موجّهة نحو المثل العليا يحرص أعضاءها على الحفاظ على مستوى أخلاقي متميّز.

أو أنها مجموعة القواعد التي تحكم ممارسة وظيفة مهنة ، وهو مستخدم ومعروف من خلال مثلا قواعد اخلاقيات التمريض. (Margot Phaneuf 2)

والاختلاف بين المصطلحين من الناحية القانونية، أن Ethique قيمها إختيارية في الامتثال بها ومبتغى يرجى تحقيقه وتحيل إلى الضمير ، بينما Déontologie فقيمها إجبارية على المنتمين للوظيفة ويترتب على مخالفتها الجزاء التأديبي المناسب وتحيل إلى ما هو مفروض من خارج الضمير ، وهذا ما يجعلها عكس الأولى ذات طابع تهديدي بحكم الجزاء الذي يقرر ضد كل مخالف، ولو اختصرناها في الوظيفة العامة لوجدناها القواعد السلوكية المقنّنة والملزمة لأعوان الدولة وليس المقترحة عليهم، حيث يعتبر عدم احترامها، خرقا لقاعدة أخلاقية لها آثارها المباشرة .فهذا العنصر الرّدعي تحوّلت إلى قانون جزري .قال العميد سفاتييه " Savatier أن الدينتولوجيا هي أخلاق تصبو أن تتحوّل إلى قانون أو هي أخلاق تطبيقية morale appliquéبكل بساطة. (أسوكين صفحة 9-10).

تظهر الأخلاق ومصطلح Ethique مترادفان، يتداخلان ثم يفترقان، لذلك جرى الخلط بينهما في الكتابات الفلسفية والقانونية، فالمفهومين مترابطتين لدرجة أن الكثير من المؤلفين لا يفرقون بينهما . "الأخلاق" لها خلفية دينية في حين أن Ethique تتفاعل أكثر مع العلمانية وتخصص في الأدبيات الغربية للخطاب الفلسفي لاسيما لتفادي مصطلح الأخلاق، الكاثوليكي الدّلالة.

كما أن كلمة أخلاق عتيقة ينظر إليها بسلبية ترمز إلى الواعظين أي الناصحين بينما Ethique تحيل إلى مقاربة جديدة قوامها الانفتاح الفكري في مسعى لا ديني (أسوكين صفحة 12)

أما مصطلح الأكسيولوجيا Axiologie science et théorie des valeurs اكثر وضوحا، بدأ استخدامه في الفلسفة اليونانية خصوصا عند سقراط وأفلاطون وارسطو ، من أصل اغريقي Axia ou Axios وتعني في الأصل علم القيم الأخلاقية وفي الفلسفة يعني مبحث نظرية القيم (وطفة صفحة 99)

وبالنسبة للمصطلح المنتشر في الحياة العامة والقانون العام خاصة هو مصطلح الأخلاق، في ذلك نتحدث عن أخلقة الحياة العامة، أخلقة المرفق العام ، ونتجه بهذا الطرح إلى جعل العلاقات بين الأفراد في اطار الشأن العام مبنية على الأخلاق .

02. 1. 3 مصدر الأخلاق : تتنوع بحسب التنوع الايديولوجي للنظريات الاخلاقية عبر التاريخ الانساني، فيرى أنصار الإتجاه الديني أن الدّين هو المصدر الأساسي للتشريع الاخلاقي والقيمي، وأن الأخلاق تستمد مشروعيتها من أوامر الدّين ونواهيه وتشريعاته، ولقد جاءت الديانات السماوية مشبعة بالقيم الأخلاقية، وتأخذ الرسالة الأخلاقية دورتها الانسانية العظمى ويتجلى ذلك في قول النبي صلى الله عليه وسلم: ﴿**إنّما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق** ﴾، (الغزالي صفحة 7) فالدين الاسلامي كغيره من الديانات السماوية يتضمن دعوة أخلاقية متكاملة الأركان.

أما اصحاب الإتجاه المثالي يرى أن الاخلاق قيم مجردة، تأخذ طابع مثل كونية كامنة في النفس فهي تنسب إلى عالم علوي سموي، حيث تخلق النفس والروح الانسانية قبل الحلول في الجسد ،ويعد افلاطون زعيم هذه النزعة، ووفقا لهذا أن الاخلاق قائمة في الروح والعقل الذي يشكل موطن القمة الاخلاقية

ومعقلها. بينما يرى انصار الاتجاه العقلي، بزعامة سقراط وكانط أن العقل مصدر الاخلاق، بينما يرى أصحاب الاتجاه الاجتماعي بزعامة دوركهايم أن المجتمع مصدر الاخلاق، حيث تنبع القيم الاخلاقية من دواعي الحياة الاجتماعية ومتطلباتها وبالتالي فهي نسبية تتغير بتغير المجتمعات، أما الاتجاه الطبيعي، يرى أن الطبيعة الانسانية مصدر الاخلاق، بينما يرى انصار الاتجاه السيكولوجي أن الاخلاق تصدر عن البنية النفسية للانسان ومتأصلة فيها بما تنطوي عليه من تفاعلات و ديناميكيات سيكولوجية، أما الاتجاه النفعي يعتقد أن تحقيق التوازن بين الانسان والوسط عبر تحقيق اشباع الحاجات الانسانية الضرورية يشكل المصدر الحقيقي لكل القيم الاخلاقية والانسانية . (وطفة صفحة 114-117)

نصل إلى أن أخلقة المرفق العام، يقصد بها مجموعة المبادئ الأخلاقية التي تحكم علاقات الافراد سواء الموظفين فيما بينهم، أو الموظف والمرتفق أو مستعمل المرفق العام، المستمدة من الشريعة الاسلامية .

2.2 الأساس القانوني لأخلقة المرفق العام

يعتبر موضوع أخلقة الحياة العامة من المواضيع الحديثة التي أصبحت محور للنقاش والحوار لدى الرأي العام، وقد جاء في مشروع تعديل دستور 2020 " تكتسي اخلقة الحياة العامة عند الرأي العام على الخصوص أهمية بالغة بالنظر إلى الانحرافات التي عرفتها عملية تسيير الشؤون العامة خلال السنوات الأخيرة . وقد اهتمت اللجنة بالبحث عن كيفية ادراج في النص الدستوري ضمانات اكثر لحماية الاموال العامة وايجاد وسائل فعالة للوقاية من الفساد ومكافحته "

ويعتبر المرفق العام الميدان الاكثر ارتباطا بالحياة العامة، و كان من المنتظر أن يتضمن دستور 2020 أخلقة المرفق العام كمبدأ من المبادئ التي تحكم المرافق العمومية، لكن لم يحدث ذلك فعلى الرغم من أنه أشار في المادة 20 إلى المبادئ التي تحكم المرافق العمومية (مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق باصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.). بينما اشارت المادة 09 منه بشكل غير مباشرة لأخلقة المرفق العام بنصها" يختار الشّعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:...- ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية .... "

أما المادة 11 أشارت إلى مبدأ الاخلقة بمفهوم سلبي بنصها **"تمتنع المؤسسات عن القيام بما يأتي :**

-الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبية، -إقامة علاقات الاستغلال والتّبعية، -**السّلوك المخالف للأخلاق الإسلامية وقيم ثورة نوفمبر "**

وكون المؤسسات أشخاص معنوية، فالمقصود في هذه الحالة عدم القيام بهذه الممارسات غير الأخلاقية من طرف الأشخاص الموظفين والممثلين لهذه المؤسسات. وهي تبني مباشر لمبدأ أخلقة المرفق العام كما حدد مصدر هذه الأخلاق وهو الدين الإسلامي حيث جاء في ديباجة الدستور أن الجزائر أرض الإسلام ، أما المادة 02 منه نصت "على أن الإسلام دين الدولة" .

كما نجد العديد من نصوص دستور 2020 تطرقت إلى بعض الاجراءات التي تساهم في الحد من ظاهرة الفساد والتي تعتبر نتيجة لغياب الاخلاق منها ما جاء في نص المادة 24 " يحظر استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

لا يمكن أن تكون الوظائف و العهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة .

يجب على كل عون عمومي ، في اطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح.

يجب على كل شخص يعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصريح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها. "بالإضافة إلى تجريم بعض الافعال المنافية للأخلاق حيث تنص المادة 25 " يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة "

كما عمل المؤسس الدستوري بمقترحات لجنة الخبراء حيث تم ترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى هيئة رقابية بدلا من هيئة استشارية، حيث اصبحت تسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، اسندت لها العديد من المهام والصلاحيات في مجال مكافحة الفساد، كما أسند لها دور هام **وهو المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد حسب ما جاء في المادتين 204و205 من دستور2020**

وقد تم استحداث هذه الهيئة في اطار الالتزامات الدولية والاقليمية للجزائر وهذا بعد مصداقتها على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ (مرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 2004/04/19 يضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 اكتوبر 2003، ر عدد 26 مؤرخ في 25 افريل 2004)و على الميثاق الافريقي لمكافحة الفساد، (مرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 ابريل 2006، يضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بماباتو في 11 يوليو 2003 ، ج ر عدد 24 مؤرخ في 16 ابريل 2006) وكذا الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة (مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2021، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة ، المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011 ، ج ر عدد 68 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012.) وقد جاء في ديباجة الميثاق المقصود ب اخلاقيات الخدمة العامة : الأخلاق التي يسترشد بها سلوك أعوان الخدمة العامة وتدابيرها

وجاء الفصل الثالث منه معنون ب : قواعد سلوك اعوان الخدمة العامة، حددت المادة 09 القواعد المهنية والتي تتمثل في المهنية والشفافية و اثبات التميز والابتكار في القيام بمهامهم، وكذا التحلي باللباقة والحياد والنزاهة في التعامل مع المستخدمين، وكذا التصرف بمسؤولية حسب ما تنص عليه القوانين ، بينما حدد نص المادة 10 لأخلاقيات وقواعد السلوك التي على اعوان الخدمة العامة التحلي بها وهي النزاهة والالتزام بالنظم والقيم وقواعد السلوك المتعارف عليها في أداء مهامهم

02-لا يجوز لأعوان الخدمة العامة طلب أو قبول أو استلام أي تسديد أو هبة أو هدية او مكافأة أخرى عينية أو نقدية، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، مقابل أداء مهامهم.

03-ولا يجوز لأعوان الخدمة العامة استخدام وظائفهم بأي حال ومن الأحوال لتحقيق مآرب سياسية أو شخصية .ويتعين عليهم التصرف في كل الأحوال بنزاهة واخلاص"

اما المادة 11فتتعلق بحالات التنافي وتضارب المصالح ، والسر المهني.

أشارت هذه المواد إلى بعض القواعد على غرار النزاهة والشفافية والحياد والمسؤولية وعدم استغلال الوظيفة أي الأخلاقيات المهنية، وهذا غير كاف كونها جزء من الأخلاق، كما أن ما يدفع العون العمومي للإلتزام بهذه المبادئ هو تمتعه بالأخلاق الحميدة .

فأخلقة المرفق العام تتطلب التركيز على الوقاية أي بناء قاعدة أخلاقية من خلال التكوين الأخلاقي للعون العمومي أكثر من الطرق العلاجية أو الرعدية ، وفي هذا نجد ان المادة 12 /4من الميثاق تنص على الدول الاطراف أن تكرس السلوك الأمثل وتعزيزه في بناء مجتمعات مؤسسة على الأخلاق وخالية من كل أشكال الفساد . لذلك تعتبر اخلقة المرفق العام كوسيلة وقائية من الفساد

بينما اشارت المادة 12 في فقرتها الاولى إلى التزام الدول بسن قوانين واعتماد استراتيجيات لمكافحة الفساد من خلال إنشاء مؤسسات مستقلة لهذا الغرض، أما الفقرة الثانية فتتعلق بتوعية اعوان الخدمة والمستخدمين بصفة مستمرة بالأدوات القانونية،والاستراتيجيات والآليات التي يتم استخدامها لمكافحة الفساد أما الفقرة الثالثة ألزمت الدول الأطراف بوضع **نظم وطنية للمساءلة والنزاهة تهدف إلى تطوير سلوكيات وقناعات اجتماعية تهدف الى تطويرسلوكيات وقناعات اجتماعية تقوم على الأخلاق كوسيلة للوقاية من الفساد . كطرق علاجية لأخلقة المرفق العام .**

كما أشار الامر 06-03 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية(- امر 06-03 مؤرخ في 2006/07/15، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج ر عدد 46 مؤرخ في 2006/07/16.) و القانون رقم06 -01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على العديد من المبادئ والالتزامات على عاتق الموظف بالمفهوم الواسع التي تساهم في تخليق المرفق العام سيتم تفصلها لا حقا .

كما أن المنظم الجزائري عند استحداث المرصد الوطني للمرفق العام (مرسوم رئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، ج ر عدد 02 مؤرخ في 13 يناير 2016) باعتباره هيئة استشارة والاقتراح لترقية المرفق العام اسندت له العديد من المهام والصلاحيات منها ما يتعلق بأخلقة المرفق العام.

إن المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 **(مرسوم رقم 88/ 131 مؤرخ في 1988/07/04 ، يتعلق بتنظيم العلاقات بين الادارة والمواطن، ج رعدد 27 مؤرخ في 1988/06/06)** ، نص على العديد من المظاهر التي تسمح بأخلقة المرفق العام ، منها واجب احترام حريات المواطن طبقا للمادة 02 منه، الشفافية في التعامل مع المواطن من خلال الزام الادارة بتسليم الوثائق المطلوبة من المواطن طبقا للمادة 04، احترام الانسان والحفاظ على كرامته مع التحلي معه باللطف والكياسة حسب المادة 03، توجيه

واستقبال المواطن احسن استقبال مع تنظيم الهياكل المخصصة لذلك حسب ما جاء في المادة 12 من نفس المرسوم، احترام السر المهني حسب المادة 11 من نفس المرسوم، وأشار بشكل صريح إلى الأخلقة والانضباط حيث يجب على الموظفين خاصة المكلفين بالشبابيك أن يكونوا معروفي الهوية مع ارتداء بذلة واحدة طبقا للمادة 29 من نفس المرسوم . من خلال هذه الاحكام تظهر أن مسألة أخلقة المرفق العام شدت انتباه الدولة وعملت على تأطيرها، غير أن الواقع لم يسمح بتطبيق أحكام هذا المرسوم .

نلاحظ من خلال هذه النصوص أهمية الأخلاق في حسن سير المرفق العام ، لكن هناك تردد في تبني مبدأ الأخلقة بشكل صريح، على الرغم من أن النصوص أعلاه تؤكد على العمل بهذا المبدأ وحتى الآليات التي تسمح بتجسيده، لذلك لا بد من دسترة المبدأ بشكل صريح، لأنه ضرورة حتمية لإصلاح وعصرنة المرفق العام .

3. آليات أخلقة المرفــق العــام

إن أخلقة المرفق تتطلب في البداية تبني آليات لبناء قاعدة أخلاقية تساعد في جعل الموظف يتحلى اكثر فاكثر بسلوك اخلاقية وفهمها وتطبيقها ، بالاضافة إلى تكريس آليات علاجية ردعية ، بالإضافة الى إنشاء مؤسسات لتخليق المرفق العام .

1.03 : الآليات الوقائية لأخلقة المرفق العام

إن تخليق المرفق العام مرهون بداية بتخليق الفرد في المجتمع كونه طرف في علاقات المرفق العام موظف ومواطن ، كما يتطلب الامر بناء قاعدة اخلاقية في المرفق .

1.1.03 : بناء قاعدة أخلاقية في المجتمع: إن أخلقة المرفق العام تتطلب أولا الإهتمام بالموظف أي الانسان حيث يعتبر هو أساس كل اصلاح وفي ذلك يقول محمود محمد سفر إنَّ الإنسان هو الخلية الحضارية الأولى التي يجب تكوينها وبناؤها ورعايتها المتناغمة مع شروط النهضة وحيثيات الحضارة.(بن مرزوق صفحة 98).لذلك لا بد من الحرص على التنشئة الأخلاقية السليمة للأفراد المستمدة من الشريعة الاسلامية وفي ذلك يقول جمال الدّين الأفغاني: "إنَّ الدّين هو قوام الأمم، وبه فلاحها، وفيه سرّ سعادتها، ...وإنَّا معشر المسلمين إذا لم يؤسّس نهوضنا وتمدّننا على قواعد ديننا وقرآننا فلا خير لنا فيه.(بن مرزوق صفحة 98) (رملة صفحة 75) ويكون ذلك من خلال:

- **التركيز على تذكير الآباء والامهات على التنشئة السليمة للأولاد** من خلال تلقينهم الخلق السليم ، والحرص على سلامة البيئة التي يتواجدون فيها، فمن طبيعة الانسان أن يكتسب من البيئة التي يعيش فيها مع أهلها، وفي ذلك قال النبي صلى الله عليه وسلم : المرء على دين خليله فلينظر احدكم من يخالل . (القحطاني ، صفحة 12)..

-**ادراج الأخلقة كمفهوم جديد في المناهج التعليمية على جميع المستويات خاصة الجامعة**، كونها المرحلة الاخيرة قبل دخول الشخص عالم الوظيفة، فمن المهم تخصيص مقاييس في كل تخصص على مستوى الكليات تعنى بأخلقة مجال التخصص، **مثلا في كلية الطب، اخلاقيات الطبيب....**

- **تفعيل دور المساجد في الأخلقة :** حيث تعمل على وضع برامج من أجل اعادة بحث الاخلاق في المجتمع بصفة عامة والحياة العامة بصفة خاصة، من خلال التذكير بمكارم الأخلاق التي يتعين على المسلم التحلي بها وعن ما يجب الابتعاد عنه بالاضافة إلى التذكير بعواقبها في الدنيا والآخرة.

كما يمكن لبقية الفاعلين في المجتمع المدني من وسائل اعلام وجمعيات أن تؤدي دورا هام في نشر وتوعية الناس بضرورة التحلي بالخلق الكريم ودوره في ترقية المجتمع ورقيه.

بالإضافة إلى تفعيل دور بعض الهيئات مثل المجلس الأعلى للشباب، المنشأ بموجب المادة 214 من التعديل الدستوري لسنة 2020 له أن يساهم في تخليق المرفق العام من خلال مساهمته في تطوير وتحسين نوعية التربية والتعليم والتكوين لفائدة الشباب . (المادة 3/03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-416 مؤرخ في 27 اكتوبر سنة 2021 ، يحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتشكيلته وتنظيمه وسيره ، ج ر عدد 83 مؤرخ في 31اكتوبر سنة 2021.)

03. 1 . 2 بناء بنية تحتية ملائمة ومتكاملة للأخلاقيات في المرفق العام :

تتطلب هذه العمليات مجموعة من المكونات المتكاملة مرتبطة بثلاث وظائف أساسية :

*يجب تحديد التوجهات من حيث الأخلاق (ما هو مرغوب وما هو غير مرغوب)، وترجمتها إلى مصطلحات تطبيقية وعملية لجعلها مقروءة ومفهومة من طرف الموظف العام.

* تطبيق وإدارة الأخلاق وأخلاقيات المهنة وذلك من خلال اعتماد مدونة لقواعد السلوك أي وضع قانون يحدد القواعد والمعايير المستمدة من الأخلاق ، أي اخلاقيات المهنة المرتبطة بها في توجه جديد ، فالصياغة القانونية يجب أن تتضمن القيم ثم القواعد وليس المحظور فقط . هناك العديد من النصوص القانونية التي تضمنت الاشارة إلى المبادئ الاخلاقية التي تساهم في أخلقة المرفق العام، منها الدستور والامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي واعتبرت التزامات على عاتق الموظف تتمثل في :

- **مبدأ النزاهة :**

لقد نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على هذا المبدأ في المادة 08 تحت عنوان : مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين منها : 01- من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.....

وفي سبيل احترام الجزائر لالتزاماتها الدولية عملت على دسترة مبدأ النزاهة ولكن بشكل غير صريح حيث تنص المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المذكورة سابقا.

وإن كان الامر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيف العمومي لم يتطرق إلى واجب النزاهة بشكل صريح بل نصت المواد 41 و 43و 45 و 46 و 54 على مظاهر تكريسه، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 93-54 نصت المادة 06 منه على أن الموظفون يلتزمون أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة، لا سيما في علاقتهم معه الجمهور . (مرسوم تنفذي رقم 93-54، مؤرخ في 1993/02/16، يحدد بعض الواجبات

الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية ، ج ر عدد 11 مؤرخ في 1993/02/17)

كما نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على واجب النزاهة (قانون رقم 06-01 مؤرخ في 2006/02/20 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد14مؤرخ في 08مارس2006، متمم بموجب أمر 10-05 مؤرخ في 2010/08/10 ، ج ر عدد 50 مؤرخ في 2010/09/01، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15 مؤرخ في 2011/08/02، ج ر عدد 44 مؤرخ في 10 أوت 2011.) حيث نصت المادة الأولى منه على أن من بين أهدافه تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص. أما المادة 03 نصت على أنه من بين ما يتم مراعاته في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية : اعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

-**مبدأ الحياد :** ومن بين التعريفات الفقهية، امتناع الموظفين عن التصرفات التي تؤثر على العمل الإداري، والتزام الموضوعية في ممارسة مهامهم ومعاملة الموظفين ومستعملي المرفق العام على أساس المساواة دون تمييز يقوم على أي ظرف شخصي أو اجتماعي (بوطبة صفحة 259)

يعتبر مبدأ الحياد مبدأ دستوري، نصت عليه المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "....يضمن القانون عدم تحيز الإدارة"، كما نص الامر 06-03 بصفة صريحة على مبدأ الحياد في المادة 41 " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز " كما نص على العديد مظاهره في المواد 27 و 28 و29 و 40 التي تعد ضمانات للموظفين، منها عدم التمييز بينهم وعدم تأثر المسار المهني بالإنتماء إلى الجمعيات والأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية ، (بوطبة صفحة 260) كما يترتب عن الحياد ضرورة تفرغ الوظيفة العمومية لمهامها في تقديم الخدمة العامة للمواطنين بعيد عن التجاذبات السياسية والصراعات النقابية والتمييز على أساس اجتماعي أو عرقي أو ديني أو أي سبب آخر ، **(فيرم)**

وتدعيما لتجنب الموظف حالات التنافي في بعض المناصب العليا صدر الأمر رقم 07-01 يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف(أمر رقم07-01 مؤرخ في 2007/03/01يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد16 مؤرخ في 2007/03/07.)

-**السر المهني** :نص المشرع الجزائري على السر المهني كواجب من الواجبات المفروضة على الموظف وذلك حسب المادة 48 من الامر 03/06 التي نصت على انه : يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة . ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية.

ويعد الحفاظ على السر من الواجبات التي تساهم بشكل اساسي في أخلقة المرفق العام ، بحيث يمتنع على الموظف أن يطلع المواطنين على وثائق ومعلومات تخص الغير وهذا ما يزيد من الثقة بين

المستعمل والمرفق. وللإشارة فإن المشرع بموجب الأمر رقم 21-09 (أمر رقم 21-09 مؤرخ في 2021/06/08، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر عدد 45 مؤرخ في 2021/06/7.)حدد المعلومات والوثائق المصنفة المتعلقة بالدولة المعنية بواجب السر المهني كما حدد قواعد حمايتها. وهو ما يعزز التزام الموظف بالسر المهني. وإن كان هذا الواجب يتعارض مع المبدأ الدستوري بحق المواطن في الحصول على المعلومة المنصوص عليه في لمادة 55 من التعديل الدستوري 2020 ،وهو ما نصت عليه المواد 8 -9 -10من المرسوم 88-131 يتعلق بعلاقة الادارة بالمواطن.

وحسب هذه المواد واجب الحفاظ على السر المهني ليس مطلق، بل ترد عليه استثناءا منها ما نصت عليه المادة 48 اعلاه تتعلق بالضرورة الملحة كتبادل معلومات المريض بين الاطباء للوصول الى التشخيص والعلاج الامثل ، أو الادلاء بالشهادة امام القضاء حسب المادة 3/24 من قانون الصحة **(قانون رقم 18-11 مؤرخ في 2018/06/02، يتعلق بالصحة، ج رعدد 46 مؤرخ في 2018/06/27.)**

أو التبليغ عن بعض الجرائم مثل جريمة الإجهاض طبقا للمادة 103 من قانون العقوبات ، بالإضافة وجود ترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة . كما تعبر موافقة المعني وترخيص التنظيم فيما يخص الحياة الخاصة والوضعية الشخصية تحرير الموظف من واجب السر المهني.

- **واجب حسن المعاملة :** يعتبر من الواجبات التي تساهم بشكل فعال في أخلقة المرفق العامة وهو من الالتزامات التي نص عليها الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة حسب المادة 09 منه. **فهو واجب يسمح بأخلقة العلاقة بين الموظفين داخل المرفق**، فيجب الالتزام به بين مستخدمي المرفق وفي ذلك تنص المادة 52 من الامر 06-03 على انه يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه. وهذا الواجب يندرج ضمن حرص المشرع على فرض بيئة ملائمة العمل حتى يتمكن كل موظف من اداء مهامه على أكمل وجه ظروف تضمن له الكرامة والسلامة المعنوية، هذا ويعتبر التعامل بأدب واحترام حق للموظف حسب المادة 37 من الأمر06-03.

كما يساهم في اخلقة العلاقة بين المرفق العام ومستعمليه كونه التزام يقع على الموظف مع مستعملي المرفق العام وفي ذلك تنص المادة 53 من الامر 06-03 على أنه يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة ودون مماطلة، كما نص المرسوم رقم 88/131 المنظم للعلاقة بين الادارة والمواطن في المادة 30 منه على واجب حسن المعاملة حيث أوجبت على الموظفين عدم التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو المماطلة في ذلك دون مبرر، وترك كل فعل قد يمس باحترام المواطن وكرامته أو بسمعة الادارة.

يبقى أن الامر 06-03 نص عام ولا يسمح باستيعاب خصوصية كل مرفق لذلك لا بد في البداية اعداد ميثاق أخلاقي خاص ينظم علاقة الادارة بالمواطن، يحدد الواجبات الأخلاقية للمواطن وفي المقابل حقوقه كما يحدد الواجبات الأخلاقية لمقدمي الخدمة العمومية وكذا حقوقهم وكذا اعداد مواثيق أخلاقيات المهنة وتحيينها مع مختلف التطورات ، وفي ذلك نصت المادة 07 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي جاءت تحت عنوان مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين " من أجل دعم

مكافحة الفساد، تعمل الدولة ..... على تشجيع النزاهة والامانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لا سيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية "

* التحكم والقيادة، وذلك من خلال القيام بأنشطة التنشئة الاجتماعية المهنية أي الأنشطة المكرسة لمسألة الاخلاق في إطار التدريب الأولي والمستمر لموظفي المرفق العام، مع العلم أن أفضل أساليب التدريب والتكوين تلك التي تتضمن عرض الحالات الحقيقية وخاصة الاخطر منها فهي بلا شك أكثر فاعلية . (Bernier)

لا بد من اجراء دورات تكوينية تحسيسية وتكون ملزمة للموظف، ويفضل أن تكون هذه الدورات التكوينية خلال فترة التربص، مضمونها التركيز على المبادئ التي تساهم في أخلقة المرفق العام وكذا المسؤولية المترتبة عن الاخلال بها سواء في الدنيا كالمسؤولية التأديبية والجزائية أو الآخرة وربط الالتزام بالمهام الوظيفية بأخلاق المسلم : الأمانة ، الوفاء، الإخلاص، الصدق، الصبر : بداية من كون الوظيفة العمومية مسؤولية، والمسؤولية أمانة تتطلب الوفاء بها لقوله لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم..." :إنّها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إ لا من أخذها بحقها و أدى الذي عليه فيها."

3 . 1 . 3 التصريح بالممتلكات قبل الدخول إلى الوظيفة

يعتبر التصريح بالممتلكات من الإجراءات التي تساهم في تخليق المرفق العام وتساهم من ردع من يشغل منصب عمومي من الاختلاسات وتدفعه لتجنب اللجوء إلى طرق الكسب غير مشروع ، لأنه لا يمكن لموظف أي يحقق في فترة معينة ثروة تفوق الأموال التي يتحصل عليها من وظيفته.

ولقد نصت المادة 04 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته معدل ومتمم على أن التصريح بالممتلكات يضمن الشفافية في الشؤون العمومية ومنها المرفق العام وكذلك يصون نزاهة الموظف لذلك يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالممتلكات وفق نموذج (مرسوم رئاسي رقم 06-414 مؤرخ في 2006/11/22، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر عدد 74 مؤرخ في 2006/11/22)

4 .1 .3 - منح الموظف مرتب يضمن له العيش الكريم

يعتبر ضعف الراتب من أهم الأسباب التي تدفع الموظف إلى الانحراف الاخلاقي وبالتالي فساده، حيث أن انخفاض راتب العاملين بالمرفق العام، يدفعهم للقيام بأنشطة غير مشروعة من قبول للرشوة، واستغلال للمنصب العام بهدف تعويض الأجور المنخفضة. ويتحول التخلي عن الاخلاق إلى مصدر للرزق وصمّام أمان للموظفين الصغار (بن مرزوق صفحة 80) لذلك فإن منح مستخدمي المرافق العمومية أجور مناسبة تضمن لهم العيش الكريم من العوامل الهامة لتخليق المرفق العام، وفي ذلك وقال الإمام علي رضي الله عنه :واختر للوظيفة الأكفاء، واسبغ عليهم **الأرزاق**، فإنّ في ذلك قوّة لهم على تحصين أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجّة عليهم إن خالفوا.

2 . 3 : الآليات العلاجية لأخلقة المرفق

تتراوح الأليات العلاجية بين ما هو اجرائي وما هو مؤسستاي

2.3 1 المساءلة على جميع المستويات :

بداية يجب أن تتم المساءلة والمحاسبة على المستويات العليا أوّلا،غير أنّ ذلك يتطّلب ضرورة توفر إرادة سياسية وقيادة قوية ونزيهة حتى تكون قدوة للموظفين في المستويات الدنيا، كما لابدّ من أن تكون القوانين أكثر ردعا للمفسدين، وهذا ما يؤدي إلى وجود ثقة لدى المواطنين في مؤسسات دولتهم و يشجعهم على تقديم المساعدة لها من خلال رفع تظّلماتهم والإبلاغ عن المفسدين.

فلابدّ من معاقبة كل مفسد مهما كانت منزلته، وها هو رسول الله صلى الله عليه وسلم يضرب مثلا رائعا للمساواة بين الناس، بقوله ﴿إّنما أهلك الذين من قبلكم أّنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضّعيف أقاموا عليه الحد، وأيم الله لو أنّ فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها﴾.إّنها عدالة الإسلام، لا فرق بين الناس إلا بتقوى الله، وعلى هذا النهج سار سلف هذه الأمة (بن مرزوق صفحة 92) ولذلك رتب المشرع مسؤولية تأديبية وأخرى جزائية

- المسؤولية التأديبية : إن نظام المساءلة التأديبية يساهم في أخلقة المرفق العام،حيث يدفع الموظف إلى الإلتزم بواجباته الوظيفية الأخلاقية لأنه يعمل أن الإخلال بها يؤدي إلى توقيع جزاءات وهذا ما ينمي روح المسؤولية لدى الموظف ويجعله يؤدي عمله على أحسن وجه .

فمن أجل حماية نزاهة الموظفين، نصت المادة 181 من الأمر 06-03 أن الحصول على الامتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها شخص طبيعي أو معنوي، والجمع بين الوظيفة العمومية ونشاط مربح آخر غير مرخص به قانونا يعد خطأ مهني من الدرجة الرابعة، يستلزم عقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح حسب المادة 163، أما عدم التصريح بممارسة الزوج لنشاط مربح وامتلاك مصالح في مؤسسات داخل أو خارج الوطن تعتبر خطأ مهني من الدرجة الثانية وفق المادة 179 من الامر 06-03 يستلزم عقوبة التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام أو الشطب من قائمة التأهيل

لم ينص الامر 03/06 على جزاء خاص بالاخلال بواجب حسن المعاملة ، وهذا راجع لعدم تكييف طبيعة الخطأ المرتكب مخالفة لهذا الواجب ، فقد يكيف على أنه ضمن أخطاء الدرجة الأولى التي تتعلق بالمساس بالإنضباط العام، أو ضمن أخطاء الدرجة الثانية التي تتعلق بالإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 حسب المادة 179 من الامر 06-03 ، تتراوح عقوبات الدرجة الأولى والثانية حسب المادة 163 من الامر 06-03 بين التنبيه والإنذار الكتابي والتوبيخ والتوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام والشطب من قائمة التأهيل (بوطبة صفحة 268)

أما بالنسبة لمخالفة واجب الحياد فيختلف التكييف حسب جسامة الخطأ، وهذا ما يسمح بتوقيع عقوبة تتناسب مع تكييف الفعل

بالنسبة للسر المهني، فحسب المادة 180 من الامر 06-03 يعتبر افشاء وحتى محاولة إفشاء السر المهني خطأ مهني من الدرجة الثالثة يستوجب تطبيق عقوبات من الدرجة الثالثة تتراوح بين التوقيف عن العمل من أربعة 4 إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين ، النقل الإجباري طبقا للمادة 163 من الامر 06-03.

2. 2. 03 المسؤولية الجزائية : تجريم الممارسات غير أخلاقية للموظف

نص قانون العقوبات في المادة 301 و 302 على تسليط عقوبة الحبس تتراوح بين شهر إلى خمس سنوات ، وغرامة تتراوح بين 500 الى 10.000 دج حسب درجة خطورة جريمة افشاء السر المهني

كما تم تجريم الإخلال بواجب النزاهة، **حيث** نص قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الباب الرابع منه المواد من 25-38 على تجريم العديد من الأفعال التي من شأنها المساس بنزاهة الموظفين منها تجريم الرشوة بصفة عامة، تجريم استغلال الوظيفة للحصول على منافع غير مستحقة، وكذا تجريم اختلاس الممتلكات واستعمالها على نحو غير شرعي، تجريم اخذ فوائد بصفة غير قانونية ، تجريم تلقي الهدايا .....الخ

كما جرّم عدم التصريح بالممتلكات أو التصريح الكاذب بالممتلكات : فنصت المادة 36 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم: يعاقب بالحبس من ستة (6)أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا ، بعد مضي شهرين (2)من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بالتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون .

كما نص قانون العقوبات في المادة 295 مكرر 01 على توقيع عقوبة الحبس من شهرين الى ثلاثة سنوات وبغرامة من 50.000 دج الى 150.000 دج للموظف الذي يمارس التمييز على أساس الجنس أو العرق أو اللون أو النسب أو الاصل القومي أو الأثني أو الإعاقة .أي حماية مبدأ الحياد

2.2. 3 : أجهزة للرقابة على الأخلاقيات

في جميع الانظمةالديمقراطية تعد المعايير العالمية للسلوك في المرافق العمومية قضية سياسية ورئيسية وأولوية الحكومات، لذلك تتبنى أنظمة رقابة حديثة وفعالة على الاخلاقيات وعلى الموظفين لزيادة ثقة المواطن في المؤسسات العمومية. (Bernier 1)

3. 2. 2 .1 : تفعيل دور المفتشيات العامة للوزارات، وعلى المستوى المحلي، من خلال تأهيلها للقيام بالمراقبة، الميدانية الفعالة والاضطلاع بمهام التحقيق والتفتيش والاستشارة والتنسيق والتأطير ، فضلا عن الرقابة المعتادة .

3. 2. 2. 2 : المرصد الوطني للمرفق العام:

تم استحداث المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، لدى الوزير المكلف بالداخلية حسب المادة الاولى من ذات المرسوم، كما فصلت المادة 02 من المرسوم في طبيعته القانونية فهو هيئة استشارية، أي يعتبر جهاز معاون للحكومة في المسائل المرتبطة بعصرنة المرفق العام، أسندت له المادة 03 من نفس المرسوم العديد من المهام الاستشارية والاقتراح المرتبطة بعصرنة المرفق العام منها تلك المرتبطة بالأخلقة ، قد حصرت أسس أخلقة المرفق العام في :

- الاهتمام بالدرجة الاولى بالموظف مقدم الخدمة العمومية من خلال تحسين ظروف عمله وكذا ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام

-ضرورة تحلي الموظف بالأخلاق : من خلال ترقية القيم الاخلاقية وأنسنة العلاقات بين الاعوان والمستعملين ، وقد ضمن المنظم مبدأ الأنسنة ضمن مبدأ اخلقة المرفق ،حيث أن مبدأ الأنسنة يمثل مجموعة القواعد الأخلاقية الهادفة إلى ضبط سلوك المرتفق من جهة، ومقدم الخدمة من جهة أخرى في إطار إنساني يحترم كل طرف فيه الآخر، ولو أن المشرع ضبط هذا المصطلح أكثر وحدد مظاهره لخدم ذلك النص أكثر، وأخرج مستعمله من موضع الغموض وعدم البيان. (اعراب صفحة 108)

- ترقية العلاقة بين اعوان المرفق والمستعملين ببنائها على الثقة والحفاظ عليها

غير أننا سجلنا نقائص من الجانب العضوي والوظيفي، فالتشكيلة المنصوص عليها في المادة 08 من المرسوم الرئاسي 16-03 لا تتضمن ممثل عن وزارة الشؤون الدينية والاوقاف وإن كان نص على امكانية استعانته في اشعاله بكل شخص بحكم كفاءاته . زد على ذلك أن الممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الوطني يختاران من الجمعيات الاكثر تمثيلا دون أن يوضح مجال نشاط الجمعية، كما لا تتضمن ممثلين عن الموظفين العنصر المهم في العلاقات المعنية بالأخلقة، كما لا تتضمن ممثلي مستعملي المرفق،ضف إلى ذلك سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الداخلية وبقية الوزارات المعنية، وهذا ما ينقص من فعاليته. أما من الجانب الوظيفي نلاحظ الطابع الاستشاري للآراء والاقتراحات وهذا ما يمنح السلطة المرفوع إليها التقارير المرحلية وهي الوزير الاول، أو رئيس الجمهورية فيما يخص التقرير السنوي كامل الحرية للأخذ به من عدمه، و زد على ذلك يعمل بالتشاور مع مختلف الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية، وبالتالي لا يمكنه أن يلزم أي مرفق عمومي بتدبير أو اجراء يقترحه من أجل ترقية خدمات المرفق العام ، وخلاصة القول لا يملك أي مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة للأخذ بما يقدمه. (اعراب صفحة 108).

3.2.2 . 3 السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لمواجهة ظاهرة الفساد ووضع حد لانتشارها ظهر مصطلح الشفافية والمساءلة لتنظيم قواعد السلوك الوظيفي، ووفاءا للجزائر بالتزاماتها الدولية والاقليمية كان لا بد لها من استحداث جهاز لمكافحة الفساد، تمثل في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي حسب المادة 17 و 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم تعتبر سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية .

ونظرا للانتقادات التي وجهها الفقهاء لهذه الهيئة وعدم لعبها دور في مكافحة الفساد وخير دليل على ذلك هو قضايا الفساد في السنوات الأخيرة ، كان لا بد من منحها استقلالية اكبر ، منحها سلطة اتخاذ القرار وكذا امكانية اخطار الجهات القضائية .

وهذا ما دفع بالمؤسس الدستوري لتبني إصلاحات لهذه الهيئة حتى تتمكن من لعب دور في مواجهة الفساد، فتم تغيير طبيعتها القانونية إلى هيئة رقابية، وكيفتها المادة 204 التعديل الدستوري لسنة 2020

على أنها مؤسسة مستقلة، كما تم منحها سلطة اصدار الأوامر وكذا اخطار الجهات القضائية، هذه الآليات تسمح لها بلعب دور فعال في مكافحة الفساد فقد حددت المادة 205 اهم الصلاحيات المسندة لها من خلال وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيذها، وكذا سلطة التحقيق من خلال جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ووضعها في متناول الأجهزة المختصة، فهذه الفقرة الاخيرة تسمح لها باللجوء مباشرة الى الجهات القضائية، بالإضافة إلى اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت لا وجود مخالفات، واصدار اوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية .

بالاضافة إلى تخويلها دور تحسيسي للوقاية من الفساد من خلال المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

أما فيما يتعلق بشكل مباشر بأخلقة المرفق العام فهي تشارك في تكوين الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، كما تساهم في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد .

دون أن ننسى في الأخير دور أجهزة الرقابة المالية: المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة فهي كذلك من الأجهزة الفعالة في مكافحة الفساد المالي.

الخاتمــة

من خلال ما تم عرضه نصل إلى أن مبدأ أخلقة المرفق العام، لم يكتمل بعد، نظرا لتشتت النصوص القانونية التي تضمنته واختلاف معالجتها له، زد على ذلك غياب النص صراحة عليه في الدستور، أما من حيث تفعيله تفعيل فهو يتطلب بناء قاعدة أخلاقية والتركيز على ذلك، غير أننا لا حظنا أن الإهتمام انصب على الاجراءات العلاجية أكثر من الوقائية،

ومن أهم النتائج والتوصيات المتوصل إليها ما يلي :

* بناء قاعدة أخلاقية في المرفق العام هو السبيل لتجديد والحفاظ على ثقة المواطن ، ومكافحة الفساد بجميع أشكاله لذا يجب :

-لا بد على السلطات السياسة تحديد التوجه نحو تخليق الحياة العامة بشكل واضح ودقيق بما يسمح بترجمته وتفعيلة من خلال النصوص القانونية.

- توضيح الإطار القانوني لأخلقة المرفق العام، لذلك لا بد من ادراج تخليق المرفق كمبدأ يحكم المرفق العام ضمن الدستور بشكل صريح .

- لا بد من تبني آليات وقائية لأخلقة المرفق العام، تعكس جهود الدولة في تبني أنماط التسيير العمومي الحديثة التي تستجيب لتطلعات المواطنين في التمتع بأساليب حكم جديدة تشجع على الاحترام .

- وضع اطار أخلاقي واضح يتماشى مع المستجدات من خلال تبني أنظمة واستحداث أجهزة فعالة لدعم وزيادة ثقة المواطنين في المؤسسات بشكل مستدام

*إن عملية التخليق لا تقتصر على التلقين والتعلم وإنما تمتد للرقابة والتحكم وأيضا المساءلة والمعاقبة، لذا يجب الإنطلاق من عدم التسامح مع التصرفات غير الأخلاقية داخل المرفق العام ، وأن تمتد إلى خارجه، بإنشاء أجهزة رقابية تخص الأخلاق ومنحها الصلاحيات والآليات اللازمة.

* إن أي أجراء تنظيمي يستهدف عصرنة واصلاح للمرفق العام، يجب أن يتضمن مقاربة أخلاقية وادارتها بشكل ملموس علمي وعملي.أي يتم تحديد السلوكيات التي ترغب في تعزيزها، والسلوكيات التي ترغب في القضاء عليها في شكل ممارسات ومسؤوليات .

في الختام لا يمكن أن نصل إلى تحقيق هدف تخليق المرفق العام، إلا ببناء قاعدة أخلاقية لأفراد المجتمع مستمدة من تعاليم القرآن والسنة النبوية الشريفة أساس كل صلاح وفلاح.

قائمة المراجع

مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق باصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020."

قانون رقم 06-01 مؤرخ في 2006/02/20 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد14مؤرخ في 08مارس2006،متمم بموجب أمر 10-05 مؤرخ في 2010/08/10 ، ج ر عدد 50 مؤرخ في 2010/09/01، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15 مؤرخ في 2011/08/02، ج ر عدد 44 مؤرخ في 10 أوت 2011."

امر 06-03 مؤرخ في 2006/07/15، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج ر عدد 46 مؤرخ في 2006/07/16.

أمر رقم07-01 مؤرخ في 2007/03/01يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف،ج ر عدد16 مؤرخ في 2007/03/07.

قانون رقم 18-11 مؤرخ في 2018/06/02، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 مؤرخ في 2018/06/27.

أمر رقم 21-09 مؤرخ في 2021/06/08، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر عدد 45 مؤرخ في 2021/06/7.

مرسوم رقم 88/ 131 مؤرخ في 1988/07/04 ، يتعلق بتنظيم العلاقات بين الادارة والمواطن ، ج ر عدد 1988/06/27

مرسوم رئاسي رقم 04-128 المؤرخ 2004/04/19 يضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك 31 /10/ 2003، ج ر عدد 26 مؤرخ في 25 /05/ 2004.

مرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 ابريل 2006، يضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بماباتو في 11 يوليو 2003 ، ج ر عدد 24 مؤرخ في 16 ابريل 2006."

مرسوم رئاسي رقم 06-414 مؤرخ في 2006/11/22، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات ، ج ر عدد 74 مؤرخ في 2006/11/22.

مرسوم رئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، ج ر عدد 02 مؤرخ في 13 يناير 2016."

"مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2021، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة ، المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011 ، ج ر عدد 68 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012."

مرسوم رئاسي رقم 21-416 مؤرخ في 27 اكتوبر سنة 2021 ، يحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتشكيلته وتنظيمه وسيره ، ج ر عدد 83 مؤرخ في 31اكتوبر سنة 2021."

مرسوم تنفذي رقم 93-54، مؤرخ في 1993/02/16، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية ، ج ر عدد 11 مؤرخ في 1993/02/17."

آمال بن شناف، محمد بن اعراب. "دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية." دفاتر السياسة والقانون عدد1 مجلد 12 , 2020: 108.

سعيد بن علي بن وهف القحطاني. الأخلاق ف الاسلام في ضوء الكتاب والسنة ، وآثار الصحابة. الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية ، 2015.

عبد الحفيظ أسوكين. "أخلاقيات الموظف العام ، عن أي قيم نتحدث." مجلة ادارة 01 جوان , 2020.

عثماني فاطمة. "التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة ." مذمرة ماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق . جامعة تيزي وزو ، 2011.

علي اسعد وطفة. "في مفهوم الأخلاق:قراءة فلسفية معاصرة." بحوث ودراسات خريف, 2013: 96-97.
عنترة بن مرزوق. "الرقابة الادارية ودورها في مكافحة الفساد الاداري في الادارة الجزائرية دراسة ميدانية لولاية برج بوعريريج." مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص ادارة الموارد البشرية. كلية العلوم السياسية والاعلام ،جامعة الجزائر، 2008.
فاطمة الزهراء فيرم. "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر." مذكرة ماجستير ، قسم القانون العام ، فرع ادارة ومالية. جامعة الجزائر 01، 2004.
قاسم رملة. "نجاعة المرفق العام." مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2017.
محفوظ علي عزام. الأخلاق في الإسلام بين النظرية والتطبيق. دار الهداية للطباعة والنشر والتوزيع ، 1986.
محمد الغزالي. خلق المسلم. دمشق: دار القلم، 2000.
مراد بوطبة. "نظام الموظفين من خلال الأمر 03/06." اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام. كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، مارس, 2017.
Bernier, Pierre. «L'éthique au sein du service public : un aspect de la gestion à moderniser.» 2002. https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2497. 15 01 2022.
Margot Phaneuf. «prendre soin.org/up-contect/uploods/2012/11.» 2012. 01 02 2022.