

أخلاقيات الموظف العام، عن أي قيم نتحدث؟*

أ.د عبد الحفيظ أسوكين

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2

abdalhafidh_ossoukine@yahoo.fr

الملخص

الأخلاق، الإيثيقا، الدينتولوجيا، القانون هي مفردات متقاربة دون أن تحيل إلى نفس المعنى. وحتى في اللغة العربية، كثير ما يخلط القانونيون بين المفاهيم، فنجد: الأدبيات والأخلاق والثوابت والقواعد كمفاهيم مترادفة لكن دون إجماع حول معانيها. أما بخصوص أخلاقيات الموظف العام، فعن أي قيم نتحدث؟

الكلمات المفتاحية

الموظف العمومي، الأخلاق، الدينتولوجيا، الإيثيقا.

RESUME

Morale, éthique, déontologie, loi, sont autant de termes qui se rapprochent, sans avoir des significations identiques. Même en langue arabe, les juristes confondent, parfois, non seulement « éthique » et « déontologie » mais utilisent en plus, une panoplie de concepts qui ne recouvrent pas le même sens : *Adabiat, Akhlaq, tawabit, qawa'id*... sont autant de termes à la limite sans signification fixée, puisqu'ils en recouvrent plusieurs. Et pour le fonctionnaire, de quelle déontologie parle-t-on ?

MOTS CLES

Fonctionnaire, morale, éthique, déontologie.

* مداخلة ألقيت في اليوم الدراسي حول الأخلاقيات في الإدارة والمؤسسة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، 9 ماي 2021.

نتعرّض في هذه المداخلة القصيرة إلى محورين رئيسيين: الأول، نحاول فيه توضيح ثلاث مفاهيم أساسية لطالما أحدثت الخلط والخلل عند كثير من مستعمليها وهي: "الدينتولوجيا" و"الإثيقا" كتعريب لكلمة Ethic التي وردت هكذا في كل اللغات؛ وأخيرا الأخلاق.

أما في المحور الثاني فسوف نلقي الضوء على السلوكيات الإدارية المثالية حسبما تمّ التّصنيف عليها في المصادر التي احتوت جانبا من هذه القيم الواجب الامتثال إليها في مؤسسات الدولة، إدارية كانت أم صناعية أو تجارية وهي:

الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن النظام الأساسي للوظيفة العمومية؛

القانون 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن قانون الوقاية من الفساد؛
المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة.

كما نخصص جانبا للقواعد الأخلاقية التي لم يتم النصّ عليها بعد والتي يمكن أن تجد حيزا في المنظومة الدينتولوجية المرتقبة إذا ما تمّ تبنيها إما ضمن نص تشريعي.

I محاولة توضيح المفاهيم

"الدينتولوجيا". مصطلح من صنع "جيريمي بنتام" Jérémie Bentham في عام 1834 التي ركّبه من اللغة الإغريقية القديمة، وأراد به الإشارة إلى تلك القواعد والواجبات والالتزامات الواقعة على عاتق مجموعة مهنية ضمن ما يسمى بعلوم الأخلاق. إيتومولوجيا، يكاد يكون المصطلح مرادفاً للأخلاق، ولهذا أوجد في اللغة العربية لفظ «الأخلاقيات» في صيغة الجمع للتمييز بين الإثيقا والأخلاق.

1- أنظر:

« Essai sur la nomenclature et la classification des principales branches d'Art et Science »

بمعنى أدق، الدينولوجيا هي البحث عن الضوابط exigences الإيثيقية المرتبطة بمهنة، أي مجموع القيم والمبادئ التي تحكم سلوك أعضاء وظيفية أو مهنة معينة منضوية داخل منظمة *Ordre* موجّهة نحو المثل العليا يحرص أعضاءها على الحفاظ على مستوى أخلاقي متميز.

يقع الاختلاف من الناحية القانونية بين الإيثيقا والدينولوجيا في أن قيم الأولى اختيارية في الامتثال إليها، بينما تعتبر قيم الثانية إجبارية على المنتمين إلى الوظيفة. الإيثيقا هي منشد أو مبتغى يرجى تحقيقه، في حين الدينولوجيا هي قواعد سلوكية حميدة يترتب على مخالفتها ترتيب الجزاء التأديبي المناسب.² الإيثيقا تحيل إلى الضمير، أو إلى ما يُعتقد أنه «الأصلح»، في حين أن الدينولوجيا تحيل إلى ما هو مفروض من خارج الضمير.

ومثل الإيثيقا، فبعدما كان مفهوم الدينولوجيا موضوعاً حصرياً على الخطاب الفلسفي، اختزل اليوم ليضحى السمة المميزة للقوانين المهنية.

عندما تنتظم مهنة ما، فإنها تصبو إلى اكتساب نظاماً مقنناً، أو على الأقل الإعلان عن أعراف توضح واجبات أعضاءها. فبهذه الكيفية، أي بشكل انتقالها إلى قانون تأديبي، ولجت الدينولوجيا القانون الوضعي مع كل ما تحمله من آليات رقابية وضبطية وردعية ضد كل عضو يخالف قواعد الشرف أو أصول المهنة، فيسلط عليه الجزاء الذي عادة ما يكون إما التوبيخ وإما الإنذار. فالدينولوجيا على عكس الإيثيقا والأخلاق، لها طابع تهديدي *comminatoire* بحكم هذا الجزاء الذي يمكن أن يتقرّر ضد الموظف المخالف لفصولها.

أما لو اختصرنا الدينولوجيا في فضاء الوظيفة العامة، لقلنا أنها القواعد السلوكية

2- قد تقرن القاعدة الدينولوجية بقاعدة قانونية أمرت بترتب على مخالفتها المتابعة الجنائية كما هو الوضع مع السر المهني، فمثلاً إذا نصّت المواد 36 وما بعدها من مدوّنة الأخلاقيات الطبية (المرسوم التنفيذي لعام 1992) على عدم إفساء الأسرار، حرص من جهته المشرع الجنائي على تشديد العقوبة على كل طبيب أو جراح أسنان أو صيدلي أو قابلة أو كل شخص أوتمن بأسرار، فأفشاها، يترتب عليه معاقبته بحبس من شهر إلى ستة أشهر وغرامة من 500 إلى 5000 دينار جزائري (المادة 301). أما المثال الآخر الذي يمكن أن نسوقه يتعلق بتضارب المصالح التي قد ينجّر عنه جرائم اقتصادية قد تفقد الدولة مصداقيتها خاصة حين تتراكم سلوكيات الفساد الإداري في تسيير الشؤون العامة وهو ما عرفته الجزائر منذ أكثر من 20 سنة.

المقننة والملزمة لأعوان الدولة³ وليس المقترحة عليهم، حيث يعتبر عدم احترامها خرقاً لقاعدة أخلاقية لها آثارها المباشرة. فهذا العنصر الرّدعي تحوّلت الدينتولوجيا إلى قانون جزري. قال العميد سفاتييه Savatier " أن الدينتولوجيا هي أخلاق تصبو أن تتحوّل إلى قانون"⁴ أو هي أخلاق تطبيقية morale appliqué بكل بساطة.

"الإيثيقا" كلمة متعددة المعاني polysémique مشتقة من اللفظ الإغريقي Ethos التي تعني الآداب mœurs تارة والخيارات الحياتية تارة أخرى. كما للكلمة معنيين؛ أولاً: المأوى العادي للحيوانات ثم تطور المفهوم ليذّل على طبيعة الشخص في سلوكه ومواقفه وردود أفعاله. بهذا المعنى استعملها أرسطو في Ethique à Eudème. أما جماعياً فيحيل المصطلح إلى معنى العادات والأعراف والآداب العامة.

إن تحقيق مثل الإيثيقا أصبح اليوم مطلباً حضارياً قبل أن يكون غاية في حد ذاتها. فأضحت هاجساً لكل القطاعات الاجتماعية: الإعلام، الرياضة، الحياة السياسية، الاقتصاد، المهن الحرّة... وهي اليوم تلوج عالم الوظيفة العمومية ممّا يجعلنا نقول أنه لا يمكن لقطاع ما أن يصبو للمثالية دون مرجعية أخلاقية قوامها القيم النبيلة، يحترمها ويمتثل إليها الجميع.

يقصد بـ الإيثيقا «العلم» التطبيقي science appliquée لمعرفة الخير والشر في السلوك البشري. من هنا يمكن القول أن «الإيثيقا» ليست كلها ميثافيزيقاً إذ لها بعدٌ عملي وتجريبي. الغريب في هذا المصطلح هو أنه بالرّغم من قدمه، إلا أنه

3- يوجد تعريفين مختلفين لأعوان الدولة؛ الأول ضيق وهو تقليدي جاء به النظام الأساسي للوظيفة العامة وهم «الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.» أي «كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري» (المادة 4) والثاني أوسع وضّحته المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد، فيشمل الأشخاص الآتية: 1. كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته؛ 2. كل شخص آخر يتزلى ولو مؤقتاً، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية؛ 3. وأخيراً كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي أم من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. للإشارة فإنّه نفس التعريف مع بعض التعديلات الطفيفة الوارد باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 والمصادق عليها بتحفظ بالمرسوم الرئاسي رقم 128-04 ليوم 19 أبريل 2004.

4- «déontologie est une morale qui aspire à devenir un droit» في : Traité de droit médical : 1956، ص. 323.

لا زال يتمتع بالحيوية والصيت في المجتمعات الحديثة.

أما إذا حاولنا تعريف «الإيثيقا» في الوظيفة العامة فنقول أنها ذلك النظام القيمي والقانوني الذي يرسم الطريقة التي ينبغي على الموظفين إتباعها في اتخاذهم لقراراتهم حسب الحرية التقديرية التي يتمتعون بها من جهة والسلوك النبيل الذي ينبغي أن تتسم به علاقاتهم مع زملاءهم والجمهور الذين هم في خدمتهم، من جهة أخرى. إذا كان سؤال الإيثيقا هو "كيف نعيش؟" ففي الوظيفة العامة يكون السؤال: "كيف نعيش عيشة إدارية جيدة؟"⁵، وبالطبع فإنه لا توجد إجابة واحدة عن هذا السؤال بل إجابات تختلف باختلاف السياقات والأنظمة وحتى المعتقدات،⁶ إلا أنها تجتمع كلها حول نواة صلبة لا يمكن الاختلاف حولها وهي خدمة الصالح العام والرقي في الأداء الحوكمي بنحو يحقق ويؤهل للتنافسية الشريفة.

عرّفت منظمة الأمم المتحدة الإيثيقا المهنية كنظام للقيم والقواعد المشتركة التي تحدّد كيف يجب على الموظفين ممارسة لحياتهم التقديرية ضمن تأديتهم لمهامهم الرسمية.⁷

يوجد تيارين متناقضين في إقرار المبادئ الأخلاقية للموظف العام: التيار الأول يعتمد على النص القانوني مع تقرير الجزاء، وهو أمر كافٍ حسبهم لضمان سلوك أخلاقي للموظف العام. أما دعاة التيار الثاني، فيرون أن الإيثيقا هي مسألة ضمير شخصي؛ فالسيرة الحسنة لا يمكن فرضها بطريقة قهرية، بل هي قناعة ذاتية كشرط من شروط السلوك المتخلّق.

"تشكل الأخلاق ركنا أساسيا من أركان وجود الإنسان داخل المجتمع، ونسقا حيويا في نسيج الحياة الإنسانية. فالأخلاق نظام من القيم يوجه حياة الفرد وينهض

5- « Comment vivre une bonne vie administrative ? »

6- حاول البعض أيجاد سند ديني للأخلاقيات المهنية ومنهم: أبي علي أحمد بن محمد ابن مسكويه، تهذيب الأخلاق وتطهير الأعراق، مكتبة ومطبعة محمد علي صبيح وأولاده، مصر أبو النصر، 1959. أحمد إبراهيم أبو سن، الإدارة في الإسلام، الرياض، دار الخريجي للنشر والتوزيع 1996. الأخلاق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر زهران، حسن الشرفاوي، الأخلاق الإسلامية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985. محمد عقلة، النظام الأخلاقي في الإسلام، مكتبة الرسالة الحديثة، عمان، الأردن 1986.

7- جاء هذا التعريف ضمن دراسة أجريت عام 2000 حول الإيثيقا في الوظيفة العامة بإفريقيا.

بها إلى أرقى مستوياتها الإنسانية⁸ والإنسان لا يحقق جوهره الإنساني إلا في صورته الأخلاقية، لأنه الوحيد في مملكة الكائنات الحيّة الذي يضحي برغباته وميوله على مذابح السمو الأخلاقي، سعياً إلى تجسيد قيم الحق، والخير، والجمال، والشرف، والكرامة، والإيثار، والتسامح، والشجاعة، وكل القيم والفضائل التي تشكل جوهر الحياة الأخلاقية وغايتها.⁹

الأخلاق والإيثقا مصطلحان يظهران وكأنهما مترادفين، يتداخلان ثم يفترقان ممّا يجعل الخلط بينهما من الأمور المألوفة في الكتابات الفلسفية وحتى القانونية. فالمفهومين مترابطين لدرجة أن الكثير من المؤلفين لا يفرقون بينهما. "الأخلاق" لها خلفية دينية في حين أن "الإيثقا" تتفاعل أكثر مع العلمانية. يُخصص مصطلح «الإيثقا» في الأدبيات الغربية للخطاب الفلسفي لاسيما لتفادي مصطلح الأخلاق، الكاثوليكي الدلالة.

الأخلاق، كلمة عتيقة، غطّها الغبار، فينظر إليها سلباً لأنها تذكرّ بالعُظّات أو مُلقّتي العبر *donneurs de leçons*، في حين يحيل مصطلح «الإيثقا» إلى مقاربة جديدة، قوامها الانفتاح الفكري في مسعى لا ديني *perspective a-religieuse*. من جهة أخرى إذا كان التفكير الإيثقي ينحصر في التساؤلات حول السلوكيات الجماعية التي تحوز على قسط من الإجماع، فإن الأخلاق لا تغدو أن تكون سوى مسألة شخصية خاضعة لضمير كل إنسان، فهي على حسب تعبير المفكرة الفرنسية "فرانسواز كيري" *Françoise Quéré* لا تغدو أن تكون سوى «حكمة صغيرة محمولة»¹⁰: "petite sagesse portative".

تتمحور الإيثقا التطبيقية في الوظيفة العامة في عدد من القيم: الصالح العام، العدل، الاحترام الصارم للقانون، المساواة أمام الأعباء العامة، حق الجميع في الولوج إلى المرافق الحكومية. بهذه الشمولية تتعدى الإيثقا الإدارية الطابع المهني لتمتثل إحدى ضمانات حماية الحريات والحقوق الأساسية الجماعية والفردية للمواطنين.

8- علي أسعد وطفة، في مفهوم الأخلاق، قراءة فلسفية معاصرة، مركز نقد وتنوير للدراسات الإنسانية، نوفمبر 2020. للمزيد راجع: الكتاب الجماعي «أخلاقيات المهنة»، دار جامعة الملك سعود للنشر، 2020، المملكة العربية السعودية. 9- نفس المرجع السابق.

10- من كتابها: *L'éthique et la vie*, éd. O. Jacob, 1991, p. 123.

في فضاء المرفق العام، ينبغي أن تشير الإثيقا إلى الضوابط السلوكية وجّل الحقوق والواجبات التي تثير درب الموظف في أداء مهامه تجاه الدولة من جهة وتجاه المرتفق¹¹ usager من جهة أخرى. فهي إذا مجموع القيم والمبادئ والأحكام التي تؤسس لنشاط الإدارة العمومية حتى تعطي إلى مصّف المهن التي يمكنها أن تفتخر بحيازتها لميثاق شرف كالأطباء والمحامين والجامعيين مثلا. والوظيفة العامة هي معنية أكثر من غيرها من الوظائف داخل الدولة لقربها من المواطن وانشغالها به وبالصالح العام الذي أوجدت من أجله.

لكن ثمة فرق جوهري بين المدونات الدينتولوجيا للمهن ومدونة أخلاقيات الموظف العام؛ فالأولى هي أدوات قانونية تعدّها المجموعات المهنية -corpora tions كالمهن الحرة مثلا أو الأكاديميات أو بعض الجمعيات، التي تكسيها الحكومة طابع الشرعية القانونية بخاتمتها وهذا ما يفسر نشرها بالجريدة الرسمية حتى تصبح من النظام العام فيطبقها القاضي كما لو صدرت من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية. بينما أخلاقيات الموظف العام فهي مضمّنة في نصوص قانونية صاغتها وأعدتها السلطة التنفيذية وأحيانا هي مضمّنة في نصوص تشريعية. فإما أن تأخذ وعاء لها كالتشريع مثل الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أو التنظيم مثل المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن. وهذا ما يقودنا للانتقال إلى المحور الثاني.

II القواعد الإيثيقية في الرّصيد القانوني الجزائري

أسس النظام الأساسي للوظيفة العمومية (الأمر 03-06) بعض القواعد الإيثيقية في الفصل الثاني تحت عنوان «واجبات الموظف». هذا الأمر تمّت صياغته كمدونة حقيقية للدينتولوجيا الإدارية، وقواعده سردت على سبيل الحصر، وهي:

11- ذكرنا مع روزلين لوتورون Roseline Letteron في مؤلفينا «مبدأ النفاذ للوثائق الإدارية» (دار النظر، 2016)، وكذا في رسالتنا للدكتوراه (1994) المنشورة تحت عنوان La transparence administrative، دار الغرب، 1997، أن ثمة عدة مصطلحات للتعبير عن مصطلح administré -الذي تُرجم خطأ في نصوصنا بلفظ -citoyen ومنها مستخدم المرفق العام أو طالب الخدمة أو الجمهور وكلها عبارات لا تقصي «الأجنبي» من الاستفادة من خدمات المرافق العمومية.

1. واجب الوفاء للدولة أي احترام سلطتها وفرض احترامها (م. 40)؛ البعض يعبر عن هذا المبدأ بالطاعة؛ فبالرغم من قدمه وتجاهله في بعض التشريعات المعاصرة، لازال هذا المبدأ ساري العمل به مشكلاً العمود الفقري للنظام القيمي داخل الوظيفة العامة.

يحيل اللفظ الفرنسي "Loyal" إلى الأصل اللاتيني legalis الذي يفي معنى «الخضوع لقوانين الشرف والنزاهة والاستقامة»، أو احترام المؤسسات وأحياناً الولاء للنظام السياسي. أما في اللغة العربية،¹² فجاء اللفظ ضد الغدر.¹³

أما في مجال الوظيفة العامة، وتعبير الفقيه «دورد» O. Dord، يكون الوفاء هو علاقة الولاء والخضوع المطلق بين العون العمومي والدولة أو من يجسدها¹⁴ خاصة في بعض الوظائف السامية في أجهزة الدولة التي حددها في الجزائر المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المتعلق بقائمة الوظائف العليا

12- يختلط مفهوم الولاء بمفهوم الوفاء. «الولاء» في معجم المعاني الجامع هو الطاعة والإخلاص وفي معنى آخر هو القرابة والنصرة أو التابع ومنه الموال أي المناصر والمساند. أما الوفاء la loyauté فهو الإخلاص، فيقال «وفى بعهده وأوفى» أو أوفى الرجل حقّه ووفاه إياه بمعنى أكمله له وأعطاه وافيًا. أما في الوظيفة العامة فهو أن يفي عون الدولة بتعهداته والتزاماته تجاه المؤسسات السياسية والإدارية والقضائية. ومعلوم أن هذا المبدأ كان قديماً في المجتمعات الغربية أهم معيار في التوظيف وأنجح السبل للترقية. أما إذا حولنا المصطلح في لغة القانون بمختلف الألسنة، فيفي معنى الأمانة كقيمة أساسية في العلاقات الإنسانية يراد منه تحقيق التجانس الاجتماعي تقادياً للتنازع. وقيل أن بجد مفهوم «الوفاء» سنده الجديد في العلوم السياسية والقانون العام، كانت المفردة إحدى أساسيات العلاقات التعاقدية بين الأفراد كالتزام حقيقي يقع على كل متعاقد، فيرتبط هنا المعنى بحسن النية. فهو إذن مفهوم تقليدي في القانون الخاص، اخترق القانون العام ليشكل قيمة دينتولوجية.

13- تعرف المادة 30 من قانون الوفاية من الفساد ومكافحته الغدر بالواقعة التي يطالب فيها الموظف العمومي أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم.

14- أنظر «دورد»:

O. Dord. *Droit de la fonction publique*. Paris : PUF, 2007, p. 219.

أخلاقيات الموظف العام، عن أي قيم نتحدث؟

في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية.¹⁵ والمثير للانتباه هو أنه بالرغم من أهمية هذا الالتزام عند الأطر السامية في الدولة فإن المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990¹⁶ لم يعرّض له إطلاقاً.

يتميز التشريع في الجزائر بين الوظائف السامية والمناصب العليا التي يدخل فيها على سبيل المثال الولاة ومدراء الجامعات ومدراء المدارس العليا ومدراء الوزارات والسفراء... في كل الحالات تخضع التعيينات في هذه المناصب إلى اعتبارات سياسية قائمة على الولاء أولاً ثم الكفاءة كالحصول على «تكوين عالٍ أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك» مع اشتراط خبرة 5 سنوات على الأقل «في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية».¹⁷ هذه الشروط يراد به تفادي التعيينات القائمة على قيم غير أخلاقية كالمحاباة والقرابة...

قد يمتزج التزام الوفاء بالالتزام آخر هو الحياد الذي يفرض على العون العمومي عدم التعبير عن معتقداته أثناء الخدمة، مهما كانت هذه المعتقدات، سياسية أو نقابية أو سياسية.

أما المبادئ الأخرى فنعرضها بإيجاز لضيق المساحة وإن كل واحد يحتاج إلى الكثير من التفصيل:

2. الأمانة وعدم التحيز في ممارسة مهامه (م. 41)؛¹⁸

3. تجنب الأفعال المنافية لطبيعة المهنة، حتى ولو كان ذلك خارج الخدمة مع التحلي الدائم بالسلوك اللائق والمحترم (م. 42)؛

15- الجريدة الرسمية العدد 31، ص. 1023 وتشمل هذه الوظائف: 1. لدى رئيس الحكومة: المكلفين بمهمة، 2. في المؤسسات والهيئات العمومية؛ في المجلس الدستوري: الأمين العام، مدير الدراسات والبحث، المدراء، في مجلس المحاسبة؛ الرئيس، نائبه، الناظر وروساء الغرف، في المجلس الإسلامي الأعلى رئيسه، في المجلس الأعلى للأمن، أمينه، في مجلس مصفّ الاستحقاق الوطني هو مسئول الأمانة. في البنك المركزي الجزائري المحافظ ونائبة والناظر. في المعهد الوطني للدراسات الاستراتيجية؛ مسئول المعهد، الأمين العام، مسئول قسم. في المؤسسات العمومية للإعلام والاتصال هم المسئولين. في الديوان الوطني للإحصائيات؛ المدير العام. في الإدارة المركزية مدير الديوان.

16- الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 31 ص. 1023.

17- المادة 21 المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990.

18- يعبر أيضاً عن هذا المبدأ بالحياد ومعناه في الوظيفة العامة أن يتعامل العون مع المرتفق بغض النظر عن مركزه الاجتماعي ودون النظر إليه بحكم مسقط رأسه أو أي اعتبار شخصي آخر. وانطلاقاً من ذلك فإن حياد القائم بالخدمة يفرض فيه أن يكون عادلاً مع الجميع.

4. التفرّغ للخدمة وعدم ممارسة نشاط مريح باستثناء الأطباء الاستشفائيين والأساتذة الجامعيين (م. 43)؛

5. تجنّب تعارض المصالح *conflits d'intérêts* (م. 45 و46)؛

6. الالتزام بالسّر المهني (م. 48) ويتضمّن هذا الالتزام أيضا السرية المهنية *discretion professionnelle*. الأول يحمي المعلومات الإسمية - *nomina-tives* التي تحدّد هوية الأشخاص، أما الثاني فيحمي «الحياة الخاصة» للإدارة التي تشمل الوثائق المحمية بالسّر والتي لا يمكن السّماح بالإطلاع عليها.

7. المحافظة على أملاك الإدارة (م. 50) وعدم استعمالها لأغراض خاصة (م. 51)؛

8. التعامل بأدب واحترام الزملاء والمرؤوسين والرؤساء (م. 52) والتحلي باللباقة والاحتشام ودون مفاطلة مع المرتقين (م. 53)؛

9, رفض الهدايا أو أي امتياز (م. 54).

ومن مرسوم 4 يوليو 1988:

1. واجب احترام حريات المواطن (م. 2)؛

2. الشفافية انطلاقا من المادة 38 التي تلزم الإدارة على تسليم الوثائق المطلوبة من المواطن؛

3. احترام الإنسان والحفاظ على كرامته مع التحلي معه باللطف والكياسة (م. 3)؛

4. مآزره المواطن في طلبه للخدمة بتوجيهه أحسن توجيه بالإرشاد مع استقباله أحسن استقبال (م. 12) مع تنظيم للهياكل المعدة لهذه الغاية (13)؛

5. احترام السر المهني (م. 11)؛

6. عدم التلاعب بالمواطن باستدعاءات غير مؤسّسة (م. 15 إلى 20)؛

7. الجودة في الأداء وتحسين نوعية الخدمة (م. 21)؛

8. الأخلقة والانضباط حيث يجب على الموظفين خاصة المكلفين بالشبابيك أن يكونوا معروفين الهوية مع ارتداء بذلة موحدة (م. 29)؛

تنطبق هذه المبادئ على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في القطاع العمومي

أخلاقيات الموظف العام، عن أي قيم نتحدث؟

التقليدي أي الإدارة العمومية بمفهوم النظام الأساسي للوظيفة العامة والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي حدّدت الاختصاص النوعي للقضاء الإداري معتمدة المعيار العضوي في تحديد الشخص الاعتباري التابع للقانون العام أي: الدولة و الولاية و البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. إلا أن هذه المادة تجاهلت قضاء المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الذي أضاف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كلما مارست السلطة العامة باسم ولحساب الدولة (قضية سانباك/ ديوان الحبوب).¹⁹

بيد أن الأعوان المنضون تحت تعريف قانون الوقاية من الفساد فهم ملزمين بالتحلي بالإضافة إلى ما سبق بالآتي:

1. تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاع العام والخاص (المادة 1. الفقرة 2.)؛
2. مراعاة مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة في التوظيف (م. 3 فقرة 1)؛
3. التصريح بالامتلاكات قصد "ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية (م. 4) أو عدم التصريح بها بشكل كاذب أو كتمانها (م. 36)؛
4. تقادي تعارض المصالح حين تتنافى المصلحة الخاصة مع المصلحة العمومية «أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة العون لمهامه (م. 8، م. 34)»²⁰؛
5. اعتماد الشفافية وقواعد المنافسة الشريفة في إبرام الصفقات العمومية (م. 9) مع حظر أخذ أو تلقي فوائد من العقود والمزايدات والمناقصات (م. 35)؛
6. إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية باعتماد إجراءات وقواعد تمكين الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها، بتبسيط الإجراءات الإدارية (م. 11، م. 15).

19- تم تكريس هذا الاجتهاد تشريعيا في المادة 56 من القانون (الملغى) المتعلق باستقلالية المؤسسات لعام 1988.
20- في نفس السياق، حظرت المادة 2 من الأمر رقم 01-07 المؤرخ في أول مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية، العدد 16 على شاغلي المناصب العليا أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم داخل البلاد أو خارجها بواسطة أشخاص آخرين مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها».

7. حظر استغلال النفوذ كأن يقبل الموظف العمومي وعد بالحصول على مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها ليقوم باستغلال نفوذه الفعلي بهدف الحصول من إدارة أو من سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر، أو كأن يطلب الموظف أية مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يستغل نفوذه الفعلي بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة (م. 32)؛

8. إساءة استغلال الوظيفة عندما يؤدي أو يمتنع الموظف من القيام بعمل يكون الغرض منه خرق القوانين والتنظيمات وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر (م. 33)؛

9. الإثراء غير المشروع بعدم تبرير الزيادة في الذمة المالية للموظف مقارنةً بمدخله العادية (م. 37)؛

10. تلقي الهدايا أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة هامه (م. 38)؛

11. عدم الإبلاغ عن الجرائم وهي الحالة التي يعلم فيها الموظف بحكم مهنته أو وظيفته بوقوع جريمة (حتى ما تعلق منها بالجوانب الأخلاقية) فلا يبلغ عنها السلطات في الوقت اللازم (م. 47).

بالإضافة إلى ما سبق، حدّد بدوره المرسوم الرئاسي رقم 90-225 (25 يوليو 1990) المتعلق بالوظائف العليا في أسلاك الدولة، عددا من المبادئ تصبّ كلها في ترقية العمل الحكومي أخلاقيا. ويتعلّق هذا النصّ بالأشخاص الذين يمارسون وظائف سامية «في الإدارة والتنسيق والرقابة أو التنشيط أو التخطيط أو التمثيل والدراسات»²¹:

21- أضاف الأمر رقم 01-07 المؤرخ في أول مارس 2007 السابق الذكر «شاعلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية الاقتصادية بما فيها الشركات المختصة التي تحوز فيها الشركات المختصة التي تحوز فيها الدولة على 50 % على الأقل من رأس المال وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم (المادة الأولى).

أخلاقيات الموظف العام، عن أي قيم نتحدث؟

1. ممارسة الوظيفة بمسؤولية مع صيانة الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه دون استعمالها خارج الأهداف المحددة لها قانونا (م. 9)؛
 2. التحلي بالسلوك المناسب لأهمية مهامه حتى خارج الوظيفة والامتناع عن أي موقف يشوّه كرامة مهمته (م. 13)؛
 3. الامتناع عن تلقي الهدايا أو أية منافع أخرى (م. 14)؛
 4. مراعاة الأحكام المتعلقة برفع كتمان السر المهني بأن لا يكشف الموظف السّامي عن الوقائع أو المحرّرات أو المعلومات الواقعة تحت طائلة السرّ التي اطّلع عليها خلال ممارسته لمهامه، وذلك حتى بعد انتهاء مهامه (م. 16)؛
 5. الامتناع عن ممارسة عمل مأجور آخر، عدا ما تعلق بالتدريس أو التكوين أو القيام بإنجاز أعمال فكرية أو فنية على ألا تُذكر وظيفته دون رخصة سابقة صريحة من السلطة العليا (م. 19)؛
 6. لا يجوز للموظف السّامي أن تكون له علاقة تبعية سلميّة مباشرة بزوجته أو بقريب حتى الدرجة الثانية (م. 20)؛
 7. لا يجوز للموظف السّامي أن يمارس بعد انتهاء عمله في الدولة نشاط لدى مؤسسة أجنبية خلال سنتين (م. 34).²²
- من كلّ النصوص التي عرضناها يتبيّن أن على الموظف أن يضحى بإحدى أهم الحقوق والحريات التي يتمتّع بها غيره من المواطنين وهي حرية التعبير لتعارضها مع التزام التحفظ. فبعض التشريعات اعترفت بحرية التعبير كقيمة جديدة تسمح له بإبداء الرّأي حول الأفعال التي علم بها أثناء أو بمناسبة أداءه لوظيفته، على ألاّ يمسّ الإفصاح عن المعلومات الواقعة تحت طائلة السرية. وحرية التعبير هذه تزامنت مع حلول الأساليب الحديثة في التسيير لتقلّل من ثقل التحفظ على الموظفين الذي لطالما شكّل إخصاءً *castration* شفهي وكتابي له انجر عنه تحوّل الإدارة إلى كيان صامت، بينما لو سمح للموظف بإدلاء آراءه لتحوّلت الوظيفة العامة إلى كيان تحاوري *dialogale* وتواصل *communicante* مع المواطنين.

22- هذه الحالة سمّاها المشرع الجزائري بحالة التنافي وهو ما ورد في الأمر رقم 01-07، حيث في المادة 3 أنه لا يمكن لشاغلي المناصب والوظائف الحساسة أن يمارسوا عند نهاية مهمتهم لمدة سنتين نشاطا استشاريا أو مهني أيا كانت طبيعته...». أما في التشريعات الفرنسية فعرفت بتسمية *pantouflage*.

إن مبدأ التحفظ هو في الحقيقة إلاّ تذكير للموظف بأن لا يعبر عن آراءه بشكل مغالٍ أو عنيفٍ سواء أثناء تأديته لوظيفته أو خارجها. فليس له أن يتلفظ أو يتصرف بشكلٍ يضايق سير المرفق ومنه فإن عبارات السب أو الانتقاد العنيف أو الاستهتار بالإدارة التي ينتمي إليها هي سلوكيات مشينة لا تتماشى مع ما تقتضيه الكياسة. ويبرز هذا الخرق في عدّة مناسبات لاسيما أثناء الانتخابات التي قلّمًا تمالك المترشح-الموظف أعصابه ولسانه.

من خلال ما سبق عرضه يظهر أن جُلّ هذه المبادئ يصعب تفعيلها دون آلية رقابية وأن الهيئة العليا للشفافية والوقاية من الفساد لا تختص بالنظر إلاّ فيما تعلق بفصول قانون 06-01 ومنه تبرز ضرورة إحداث لجنة جامعة تهتم بكل جوانب الدينولوجيا في القطاع العام الإداري والصناعي والتجاري. كما تجدر الملاحظة أن العديد من الواجبات قد تكرّرت في أكثر من موقع كالسّر المهني وتعارض المصالح ومنه وجب أيضا اعتماد نص واحد كما فعل المشرع الفرنسي²³ مع الاستلهاً بالأدوات الدولية مثل مدونة سلوك أعوان الوظيفة العامة الملحقة بالتوصية رقم 59/51 للجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخة في 12 ديسمبر 1996.

III تشريع أم تنظيم

إن الغاية من ارتقاء المرفق العام نحو المثل العليا بصياغة نص تشريعي جديد مصحوب بميثاق شرف، هو السعي لكشف السلوكيات اللاإيثيقية non-éthique كالفساد الإداري الذي ما فتئ يلطخ جبين الوظيفة العامة كالرشوة والتزوير والمحسوبية والتبذير، والمغالاة في استنزاف الموارد... فتفقد الثقة في الدولة كلّها ولن يتأتى ذلك في اعتقادنا إلاّ باختيار طريق التشريع عوض التنظيم لأن الأخلاقيات تتأسس على عدد من المبادئ الدستورية التي ينبغي النزول منها مباشرة إلى القانون احتراماً لمبدأ هرمية القواعد القانونية على اعتبار أن عدداً من الضوابط السابقة الذكر تضمنها الباب الثاني من الدستور: «الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات».

كيف لا نفكر في تشريع جامع لمادة الدينولوجيا في القطاع العام منذ اللحظة التي يكون تنصيب «حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية» هي من اختصاص

23- قانون 20 أبريل 2016 المتعلق بالدينولوجيا والحقوق والتزامات الموظفين.

أخلاقيات الموظف العام، عن أي قيم نتحدث؟

البرلمان،²⁴ وأن الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²⁵ هي من اختصاصه أيضا؟

لقد استعمل الدستور لفظ «الأخلاق» في سياق تعرّضه للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته²⁶ كألية لتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد وأن هذا الأمل ليس في وسع مرسوم -ولو رئاسي- أن يحمله. فالربيع لن يحل بنص تنظيمي مهما كان الحال.

إن اعتماد نص تشريعي تطبيقا للمادة 24 من الدستور التي تنهي عن إثراء أعوان الدولة غير الشرعي وتعارض مصالحهم أثناء تأديتهم للخدمة المنوطة لهم مع إلزامهم بالتصريح عن ممتلكاتهم وتغليبهم المصلحة العامة، والمادة 25 التي تنهي عن استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة، وأن تكون الإدارة في خدمة المواطن مع مراعاة حيادها وتسببها لقراراتها واحترامها للشرعية (م. 26 د)، وكذا المادة 27 التي تضمن مبدأ المساواة أمام المرتفقين... أليست كلها مبادئ أخلاقية، فضلا على إلزاميتها. ينبغي الارتقاء بها في صفّ المسائل التي يتولاها التشريع بامتياز؟

لقد أثبتت تجربة المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن والمرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم أن اللجوء إلى السلطة التنظيمية يفقد جلال الموضوع المراد معالجته مصداقيته. إن الشفافية، وتسبب القرارات الإدارية وحق ولوج المواطنين للوثائق الإدارية ودينتولوجيا الموظفين العموميين جاء التنصيص عليها في كثير من الدول، على غرار فرنسا، بنص تشريعي وليس بنصوص تنفيذية.

24- المادة 139، دستور.

25- الفقرة 26، المادة 139، دستور.

26- الفصل الرابع، المادة 204، دستور.

