

## أخلاقيات الوظيفة العمومية La d'ontologie de la fonction publique

السعيد مقدم (\*)

موضوع اصلاح المنظومة الادارية كدعامة أساسية لبناء دولة القانون من المواضيع التي أثارت وتثير الجدل الكبير في مجتمعنا لا سيما من حيث الأولوية التي ينبغي أن توليها لها السلطات العمومية.

وقد نظمت لهذا الغرض العديد من الندوات والملتقيات ومنها تلك الندوة المنعقدة بالمدرسة العليا للإدارة والتسيير عام 1992 (1) حول موضوع "اصلاح الادارة العمومية" وسبل تكييفها وجعلها ادارة عصرية فعالة وحيادية قادرة على المساهمة في بناء مجتمع عصري ينسجم مع مبدأ المساواة والشرعية.

هذه الندوة التي خرجت بتشريح دقيق لوضعية إدارتنا العمومية وبناتج من أهمها :

\* أن منظومتنا الادارية في حالة مرض واضطراب شديدين.

وأن الاحتفاظ بالدولة مرهون بتزويدها بادارة قوية قادرة على العمل قائمة على الإحترافية، تحركها دوافع المصلحة الاجتماعية والاقتصادية، تتصف بالاستقرار والرزانة والاستقلالية (2).

---

(\*) السعيد مقدم ، موظف دولي، وأستاذ مشارك بالمدرسة الوطنية للإدارة.

(1) وهي الندوة المنظمة تحت إشراف رئيس المجلس الأعلى للدولة. 1992/5/4.3.2.

(2) أنظر مضمون ذلك أيضا في خطاب رئيس الحكومة أمام الندوة.

وها نحن الآن على مشارف حلول القرن الواحد والعشرين وادارتنا لم تكيف ومقتضيات التنمية الادارية والتوجهات الحديثة للمجتمعات المعاصرة، بل لا تزال منطوية على نفسها ومتفوقة في بوتقتها. فلم يطرأ عليها أدنى تغيير يصل بها إلى الطموحات المشروعة للمستفيدين من خدماتها ولأعوانها.

\* فإدارتنا تفتقر لنظم قانونية وتنظيمية حديثة مكيفة تتماشى ومختلف الاصلاحات الجارية في بلادنا لا سيما بدء من دستور 1989/02/23 المعدل والمتمم بدستور 1996. الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وأقر التعددية السياسية والنقابية.

فهي تفتقر لتقنين يحكم علاقات العمل في قطاع الوظيفة العمومية (1) ويزرع في الموظفين ولا سيما في الإطارات منهم روح الثقة والأمان ويضفي على الهياكل طابع الاستقرار ويرفع من قيمة الوظيفة العمومية ومن خلالها الموظف باعتبارها قطاعا مفضلا ينبغي تعزيزه في دولة شعارها القانون والديمقراطية والتعددية.

### تقنين من شأنه أن :

1- يزرع وينمي روح وتقاليد أخلاقية الادارة وحيادها La neutralité . بإعتبارها رابطة قوية بين المبادئ للمرافق العمومية بين " مبدئي التكيف L'adaptation والتحول La Mutation ومبدأ استمرارية سير المرافق العمومية Le fonctionnement du service public

---

(1) وذلك بالرغم من أن قانون 11/90 الذي ألغى القانون الأساسي العام للعامل (12/78) نص في مادته الثالثة على ضرورة إصدار تقنين خاص بقطاع الادارات والمؤسسات العمومية وهو التقنين الذي ينتظر صدوره لاحقا؟

بل هي إنعكاس للبناء الديمقراطي الذي يجسد تحقيق الهدف من المرفق كخدمة عمومية.

2- تنمي حب التفاني في خدمة المصلحة العامة والعمل على تحقيق النفع العام.

3- يقوي روح المساهمة في بناء ادارة معاصرة قوية يتوقف عليها مستقبل مجتمعنا (1).

\* كما أنها تفتقر لتنظيم يحدد مهامها الدائمة ويجعلها في منأى من التأويلات والدخول في المتاهات والحد من تدخلات السياسي في الجانب التنظيمي والإجرائي للادارة إلا بقدر يقتضيه برنامج الحكومة.

\* وإلى تقنين يضبط العلاقات بينها كادارة خدمات والمواطن كمستفيد من هذه الخدمات (2).

إن المبادرات بسن تنظيم قانوني من شأنه تفادي إنتشار ظاهرة التنظيم بواسطة النصوص التفسيرية كالتعليمات والمناشير التي أصبحت كثيرة التداول في مؤسساتنا وادارتنا العمومية وعادة ما تمليها ظروف معينة أو معاينات محددة كما هو الشأن بالنسبة للتعليمية الرئاسية رقم (10) المتعلقة بالمرفق العام (3) التي صدرت بناء على

---

(1) لا سيما أن الجزائر تزخر بموارد بشرية معتبرة تحتاج إلى رعاية خاصة من حيث تكوينهم المستمر وترقيتهم واشتراكهم في تسيير المرافق العمومية مباشرة أو عن طريق لجانهم التمثيلية.

(2) وذلك على غرار محاولة 1988.

(3) التعليمية رقم 10 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 1996.

التقرير الأول الذي قدمه وسيط الجمهورية لرئيس الجمهورية مرفوقا باقتراحات تتمحور حول ضرورة تحسين علاقة المواطنين بالادارة، بالاستماع لاهتمامهم واستقبالهم وتوجيههم وصولا إلى إعادة الاعتبار لمفهوم الخدمة العمومية والشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

وسنحاول في هذا الاطار تسليط الضوء على "أخلاقيات المهنة" كأحدى المقتضيات العليا للخدمة العمومية من حيث التأسيس والهدف وأثرهما على الأداء الاداري وعلى صقل ثقافة ادارية متجذرة في مجتمعنا ولا سيما من زاوية علاقة الادارة بالمنتفعين من خدماتها. دون التوقف عند مختلف الالتزامات المهنية المتناثرة في مختلف نصوصنا التنظيمية والقانونية.

#### 1- غائية أخلاقية المهنة :

تهتم أخلاقية المهنة كعلم للواجبات Sciences de devoirs بتبيان القواعد السلوكية والأخلاقية لأعضاء مهنة ما. سواء فيما بين الممارسين أنفسهم أو تجاه الغير.

ولقد ظلت أخلاقية المهنة ولوقت طويل حكرا على المهن الحرة قبل أن تمتد لتشمل نشاطات أخرى كالرياضة والصحافة والمؤسسات.

فأخلاقية المهنة تبدو ضرورية أكثر كلما كنا أمام ممارسة " مهنة Une profession تتمتع بسلطة التأثير Un pouvoir d'influence أو تضع الغير في وضعية تسمح له بالإطلاع والمعرفة أو التمتع بصلاحيات معينة أو باحتكار.

كما أن أهميتها تظهر جليا عندما تكون القوانين الأساسية الخاصة أو العقود والأنظمة الداخلية التي تحكم مهنة ما ناقصة وعاجزة على

تحديد مجموع الالتزامات التي تقتضيها تلك المهنة. وبعبارة أخرى فإن الحاجة إلى مدونة لأخلاقية المهنة تبدو ضرورية لسد العجز أو الغموض الذي يكتنف الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول.

فالاستعانة بمدونة للسلوك أو لأخلاقية المهنة يعني أيضا منهاجا لصقل وتأکید الهوية ووحدة التفكير لمجموعة ما. بل ويوفر لها إمكانية تقوية المهنة وتأکید هويتها ومحافظتها على التحكم في استقلالية تنظيمها.

\* ولما كانت الإدارة العمومية تهتم هي الأخرى بأخلاقياتها. فإنه كان لزاما عليها أن تنصهر تماما في بوتقة احترام المبادئ الكبرى للوظيفة العمومية وفي أدبيات المرفق العام.

وهذا التفتح في الرؤية والتوجه يشهد على تطور شروط ممارسة الموظف لمهنته، وكذا التزامه بتطبيق الاجراءات والتدابير التي احتوتها مختلف القوانين والأنظمة، لا سيما أن الموظف يتمتع بحكم وظيفته بهامش معتبر من التقدير.

ولذا فإن التمسك بأخلاقيات المهنة من شأنه ربط الموظف بالالتزامات والقواعد السلوكية التي تفرضها عليه ممارسته لوظيفته والتي بطبيعتها، لا يمكن النص عليها في أحكام قانونية.

كما أن قيام أخلاقية المهنة على الأسس الرئيسية للمرفق العام جعلها تهتم بكل ما من شأنه أن يجعل الموظف متمسكا بوظيفته، وبتصوره المتمركز على مهمته وعلى القواعد السلوكية التي يعتقد إنتمائه إليها.

هذه المرجعية الأخلاقية تضاف إلى المدونة التقليدية التي تعد أيضا مناسبة لتأكيد المهام وإعادة تحديد وظيفة الإدارة.

ومن الجدير بالذكر أنه يتعذر أحيانا التمييز بوضوح بين ما ينتمي إلى الأخلاق الفردية La morale من أدبيات المجموعة L'éthique أو الأخلاقيات المهنية لمجموعة ما La déontologie professionnelle سواء كانت هذه الأخلاقيات تهم جميع الوظائف العمومية كثقافة عامة إدارية أو فئة معينة من الموظفين.

فالقواعد الأخلاقية يجب أن تظل وفية للأفكار المشتركة للمرفق العام والمصلحة العامة وذلك تفاديا لإنفجار الوظائف العمومية.

ولهذا فإن الثقافة الإدارية أصبحت من العلوم الحديثة التي ينبغي تلقينها واكتسابها وممارستها في الحياة العملية والخاصة لكافة أعوان الدولة عموما والموظفين خصوصا، بل ينبغي تقنينها عند الإقتضاء كقواعد لأخلاقيات المهنة تأخذ بعين الاعتبار طبيعة ونشاط كل مؤسسة أو إدارة عمومية أو غيرها من المهن الأخرى.

فمدونة أخلاقية المهنة غالبا ما تهدف إلى ضبط العادات والاتفاقات ومجموع القيم والأعراف والتقاليد المتفق أو المتعارف عليها في محيط ما.

كما تهدف إلى تنظيم أشكال النقد الذاتي لا سيما المتعلق منه بتحسين المردودية وتحسين الكفاءات الفنية وتحفيز المهارات المهنية. وخلق جسور الثقة في الأهداف المتبعة والانضمام إلى بعض المبادئ التي يفرضها تنظيم الوظيفة العمومية أو المهنة.

ومثل هذه الصفات هي التي ينبغي على الموظف أن يتصف بها.  
وفي المقابل يتعين على الإدارة القيام :

\* بتوفير كافة الوسائل الضرورية التي من شأنها إعداد وتوفير  
الموظفين المخلصين الأكفاء المتسمين بسمات الثقة والإخلاص بتسيير  
وخدمة المصلحة العامة.

\* والعمل باستمرار على ضمان تهذيب تقاليد الموظفين وصقلها بما  
يتمشى وخدمة المنفعة العامة، والصالح العام للمجتمع.

وفي غياب مدونة لأدبيات أو "أخلاقية المهنة" في قانوننا الإداري  
المطبق على الوظيفة العمومية، متفق عليها واعتبارا للحقوق المقررة  
للموظفين فإنه بإمكاننا الإستعانة بجملة من الواجبات الملقاة على عاتق  
أعوان الدولة التي عادة ما تشكل تقنيننا لأخلاقيات المهنة" لتوضيح  
الفضاء الذي يعمل فيه الموظف ومقتضياته أثناء وبمناسبة أو خارج  
ممارسة الوظيفة.

مع العلم أن معالم الإهتمام بتقنين أخلاقيات المهنة بدأت بوادرها  
تلوح في أفق مختلف إدارتنا ومؤسساتنا العمومية لتشمل كل المنتمين  
إليها في القطاع العام أو القطاع الخاص من ذلك مدونة أخلاقية الطب  
الجزائرية. (1)

---

(1) مدونة أخلاقية الطب الصادرة بالمرسوم 276/92 المؤرخ في 1992/07/06.

هذه المدونة التي عرفها المشرع بأنها :

"عبارة عن مجموع المبادئ والقواعد والأعراف التي يتعين على كل طبيب أو جراح أسنان أو صيدلي أن يراعيها وأن يستلهما في ممارسة مهنته" وكذلك مدونة أخلاقية مهنة الخبير المحاسب، ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد (1).

إن الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العمومية أصبح منذ غير بعيد يلقى الاهتمام الأوسع في مجال العلوم الإدارية. ولعل السبب في ذلك يعود في نظر البعض إلى الممارسات غير الأخلاقية في الوظيفة العمومية نتيجة استعمال السلطات التقديرية في وضع وتنفيذ السياسات العامة من ناحية. وتعاظم دور الإدارة العامة في مجتمعاتنا الحديثة من ناحية أخرى. (2)

ولما كانت الإدارة كائن حي فإنها أصبحت تؤثر أكثر مما تتأثر، بحكم إفراطها في استعمالها لسلطاتها التقديرية، وإفراط أعوانها في السلطات والصلاحيات التي يتمتعون بها، فتحولت من إدارة خدمات إلى إدارة سلطوية.

فالعلاقات الإدارية بالجمهور المنتفع من خدماتها وبوسائل الاعلام المختلفة غير حسنة، فإليها ترد الأزمات الاجتماعية والممارسات السلبية، كالبيروقراطية والمحسوبية والرشوة والجهوية ومحابة "الأهل والأقارب"

---

(1) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 136/96 المؤرخ في 16 أبريل 1996 (ج. ر رقم 24 الصادرة بتاريخ 1996/04/17).

(2) الأستاذ محمد عبد الفتاح ياغي، مقال بعنوان قياس مواقف المديرين من بعض الظواهر المسلكية المحظورة على الموظف العام. دراسة ميدانية منشورة في مجلة العلوم الإدارية عدد 2 1991 م. ع السعودية.



واستغلال نفوذ الوظيفة للحصول على منافع شخصية وتغليب المصلحة الذاتية على المصلحة العامة، وغيرها من الممارسات غير الأخلاقية والصفات غير الحميدة التي تنسب لفئات الموظفين والأعوان العاملين في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية.

بل أن الإدارة في نظر الكثير من المتعاملين معها أصبحت تنعت بأنها مصدر كل العوائق التي تقف في وجه التنمية الإدارية والاقتصادية والسياسية للمجتمع. لهذا فإن السلطات العمومية مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالعمل على إعادة تحديد مهام الإدارة تحديدا دقيقا يتماشى ومختلف التحولات الجارية في بلادنا في شتى المجالات، وكذا توضيح علاقات السلطات والمؤسسات الدستورية فيما بينها تفاديا لتداخلها وحرصا على التكفل بمهامها.

إن الغاية من دراسة مجال الأخلاقيات المهنية يكمن في محاولة ضبط العمل الإداري في الوظيفة العمومية وبعض نشاطاته وصولا إلى محاولة تفعيله وإبراز جملة من الأهداف منها لا سيما :

\* ضرورة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للموظف بشكل يتفق والأنظمة التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.

\* تقريب عمل الإدارة العامة من المواطنين بالإصغاء إلى إهتماماتهم وإنشغالهم وكذا العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة إليهم.

\* خلق جسور بين الإدارة والمواطن قائمة على الثقة المتبادلة في إطار الغرض الذي أنشأ من أجله المرفق والحرص على زواله بزوال غرضه.

\* إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به ادارة ما. باحترام  
الواجبات الملقاة عليها وأعوانها كخدمة عمومية.

\* ضبط السلوك المهني والشخصي الذي ينبغي أن يتحلى به  
المؤتمنون على مصالح الدولة. والتقدير المستمر لمدى إنضباطهم بما  
ينسجم ومقتضيات ممارسة الوظيفة العمومية، وكذا تفهمهم لواجباتهم  
المهنية في إطار أخلاقية المهنة وذلك دون إهمال القدوة الحسنة التي  
ينبغي أن يتصف بها الرئيس السلمي.

\* فهم الواجبات المهنية، والتذكير بنظام الجزاءات الإيجابية  
والسلبية، كوسيلة من الوسائل الناجعة لتفادي بعض المظاهر السلوكية  
المحظورة على أعوان الدولة.

\* ضمان التوازن بين الأحكام الأخلاقية وتحديد مفاهيمها، وبين  
المحافظة على حريات وحقوق الموظفين بتجديدها.

\* التكفل بالعنصر البشري من حيث توفير شروط العمل  
الضرورية وضمان مخطط عقلائي لتسيير الموارد البشرية يأخذ بعين  
الاعتبار مساهم المهني من ترقية في الدرجات والرتب والوظائف  
ويضمن لهم تكوينا وتحسينا لمستواهم ولعارفهم المهنية (1)

---

(1) مع التنويه بمحاولة اصلاح نظام مراقبة المشروعية التي تمارسها مصالح التوظيف  
العمومية يراجع بهذا الصدد، المرسوم رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995 المعدل  
والمتمم للمرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 02/06/1966. أنظر تعليقتنا حول هذا  
الاصلاح منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية الجزء رقم  
1996-2.

## 2- طلبات المواطنين في إزدياد مستمر :

يعتقد مستعملوا المرافق العمومية "بصفتهم دافعي ضرائب" أنهم الأكثر ضحية من التصرفات الخاطئة لأعوان الدولة، فهم لا يقبلون باستمرار تلك المخالفات المقترفة من قبل هؤلاء الأعوان الذين يعتبرون في نظرهم من ذوي الامتيازات.

كما أن التفكير السائد لديهم يقودهم إلى نبذ ما يسمى بفكرة "الأجال الادارية" فهم يرغبون في الحصول على معلومات صحيحة وفي أقرب وقت.

كما أنهم يرفضون إسناد الأخطاء المهنية إلى القدر أو إلى غيره من الأسباب، لأن تولية الوظائف العمومية تقتضي التحضير المسبق الذي من شأنه جعل الموظف في منأى من الأخطاء، ولذلك نراهم يكثرون اللجوء في الدول التي يقوم فيها المجتمع المدني بدور معتبر ومؤثر إلى المندوبين والوسطاء والمنتخبين وبشكل ظاهر إلى الصحافة التي يعتبرونها بمثابة المتحدة باسمهم، أما اللجوء إلى العدالة شيئا عاديا.

وغني عن البيان أن طلبات المستفيدين من خدمات المرافق العمومية ليست دائما مبررة فهي متناقضة في بعض الأحيان، فتارة يغلبون القاعدة القانونية وتارة أخرى يبحثون عن الحصول على شئ ما خارجها.

## 2-1- استجابة الادارة تظل قاصرة :

إن الترسانة القانونية والتنظيمية عندنا لم تخصص لتجديد المرفق العام أهمية كبرى. وأن المواطن ظل غائبا من التفكير الأخلاقي للادارة. ولعل مرد ذلك لغياب ميثاق للمرافق العمومية.

فإقامة حق حقيقي في الاعلام مثلا يتطلب من كل عون التحلي بسيرة وسلوك ديناميكي. كإعطاء معلومة بلغة واضحة ومفهومة وتفادي المراسلات النمطية والاهتمام أكثر لفهم الانشغالات والطلبات والعمل على إثارة الاستفهامات والتساؤلات.

إن تحسين العلاقات بين الادارة والمستعملين تمر في النهاية بضرورة احترام أخلاقية المهنة.

فعلى كل موظف أن يكون واعيا في خدمة المصلحة العامة وأن يستخلص النتائج من خلال سلوكه.

### 3- ضرورة العمل على تقوية وتثمين أخلاقية المهنة

#### 3-1- شروط تقوية وتثمين أخلاقية المهنة :

لنجاح التدابير المقترحة يتعين أن تندرج في إطار استراتيجية شاملة منسجمة يساهم الموظفون في تحديدها والعمل على تطبيقها وقبل ترجمة هذه الاستراتيجية إلى أحكام تطبيقية يتعين البدء بتشريع وتحديد بعض المشاكل أو الأخطار الهامة المؤدية إلى الانحراف والتي يمكن أن تضر بالمجهودات المبذولة.

#### 3-1-1- استراتيجية شاملة ومنسجمة :

##### \* نظرة شاملة عن أخلاقية المهنة :

لكي تكون سياسة التدعيم وتثمين أخلاقية الموظفين ذات مصداقية وفعالة يجب أن توضح هذه السياسة وتسير بطريقة شاملة.

ولذلك فإنه من المستحسن أن تشمل التدابير المقترحة الموظفين وأيضا السلطات العمومية نفسها في بعض المسائل لباعتبارها مطالبة بمواكبة الحركة وإعطاء المثل والقودة.

فالإصلاحات ينبغي أن تطبق بصفة عامة على مجموع أعوان الوظيفة العمومية دون استثناء في المراتب والوظائف والأجور مع الأخذ بعين الاعتبار نوعية كل منها.

كما أن التدابير المقترحة ينبغي أن تضمن بقدر المستطاع نوعاً من التوازن بين الوقاية والعقاب، بين الأحكام التنظيمية التي تمس حقوق وواجبات الموظفين والأحكام التي تهدف إلى تحسين تسيير المستخدمين والإجراءات الإدارية.

### 3-1-2- أداء العمل بحزم وانسجام

إن أخلاقية المهنة هي قضية عقلية وذهنية ولذلك فإن التدابير الحقيقية التي ينبغي أن تدرج ضمن المهلة المحددة والنتائج المتوقعة حسب الوتيرة الزمنية.

ولذلك ينبغي على السلطات العمومية أن تعمل بحزم وتواصل على المدى البعيد ضماناً لإستمرارية الجهد وتجديده عند الاقتضاء.

كما أن تغيير الذهنيات لا يتأتى إلا مع مرور الوقت، ولذلك فإن الإدارة مطالبة بالعمل على مراحل متتالية ومتواصلة لتفادي التشنجات غير الضرورية أو التعطيل الضار لنجاح الإصلاحات.

إن سياسة تدعيم وتثمين أخلاقية مهنة الموظفين لا يمكن أن تتم بطريقة منعزلة إذ ينبغي أن تدرج في إطار عصرنة الدولة التي تشكل إمتداداً لها. وأن تطبيق هذه السياسة هو فرصة لتأكيد المبادئ الكبرى للمرفق العام.

#### 4- استراتيجية إشراك الموظفين في العمل الإداري :

##### 4-1- في تحديد أي تصور جديد يمس الحياة

##### الإدارية:

لا يمكن أن يكتب النجاح للإصلاحات إذا لم يتم شرحها وتوضيحها مسبقا للموظفين. وفي الواقع يكون من الخطأ التفكير بإمكانية الشروع في إعداد تصور حول أخلاقية المهنة دون مشاركة الموظفين ودون إشراكهم مباشرة في تصور التدابير الواجب إتخاذها.

\* ولذلك فإن الموظفين معنيين بهذا المسعى لسببين رئيسيين :

أولا : التناقضات التي يلمسونها في الحياة اليومية للمصالح، والأخطار المعتبرة التي تنجم عنها، وهو ما يترك مشاركتهم ضرورية في تحديد تصور دقيق وواضح في مجال أخلاقية المهنة.

ثانيا : إن الموظفين مطالبين بصيانة كرامة الوظيفة العمومية والعمل بتفاني للدفاع عن سمعتهم، ومن ثمة ينتظرون من إقرار قواعد لأخلاقيات المهنة سمعة جديدة واحترامها أكثر لشخصهم ومهنتهم.

#### 4-2- في إزاحة التخوفات التي يمكن أن تفذي روح

##### بعض الموظفين

إن نجاح سياسة تثمين أخلاقية المهنة في الوظائف العمومية مرهون بقبولها من قبل الموظفين أنفسهم. وبالقضاء على التخوفات التي ترتابهم في الحياة العملية من مثل هذه التدابير.

إن قواعد أخلاقية المهنة تظل في نظر العديد من الموظفين ومنظماتهم النقابية مشتتة بين مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية، لا سيما في ظل التأخر الملحوظ في عدم تقنين علاقات العمل في قطاع الوظيفة العمومي بعد إلغاء القانون الأساسي العام

للعامل في سنة 1990. الأمر الذي يجعل فهمها واستيعابها والعمل بها من الأمور غير المسيرة.

هالأهل إن تنظيم الجانب الكبير المدونة أخلاقية المهنة تتولاه أحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية (1)، "المنتظر صدوره لاحقاً" كثمرة إتفاق تاريخي ورهان سياسي هام بإمكانه أن يعيد النظر في التوازن المعقد للأحكام القانونية السارية المفعول.

فالتصور الأخلاقي للعمل الإداري لا يمكن أن يحلل من قبل الموظفين بأنه عبارة عن التزامات وواجبات ترمي إلى إضفاء طابع الصرامة والصلابة على النظام التأديبي في الوظيفة العمومية فقط، وإنما ينبغي أن يندرج مفهوم هذه الأحكام التي ستتخذ كوسيلة من شأنها القضاء على هذا الانشغال وبسرعة (2)

#### 5- في تحفيز الموظفين :

إن نجاح سياسة تئمين أخلاقية المهنة في عالم الشغل ولا سيما في قطاع الوظيفة العمومية مشروط بتعاون جميع الموظفين ولا سيما المؤطرين.

فالتعاون يمكن أن يرتب نتائج عكسية إذا انعدم التوازن بين حقوق وواجبات الموظفين بتغليب الأحكام التأديبية على التدابير الوقائية والتكوين.

---

(1) باعتباره القاسم المشترك لكافة أعوان الدولة  
(2) ولا شك أن المجالس الاستشارية ومنها المجلس الأعلى للوظيفة العمومية "الذي ينبغي تأسيسه وتنصيبه" بإمكانها القيام بدور رائد في نشر ثقافة الخدمة العمومية وزرع الثقة في المحيط الإداري داخله وخارجه.

فيتعين على السلطات العمومية تفادي الغموض بين التدابير المؤكدة لأخلاقيات الموظفين، وغيرها من الأحكام المتخذة في إطار تطهير الإدارة والمؤسسات العمومية من الظواهر والآفات الاجتماعية التي يمكن أن تغزو جسم المرافق العمومية، كالرشوة والروتين والمحسوبية واستغلال النفوذ لتحقيق المآرب الشخصية وغيرها.

6- في وضع استراتيجة محفوظة بضمانات ضرورية :

6-1- تفادي الانحرافات الأيديولوجية :

تفاديا للمقاومات الراضة لأي اصلاح للمنظومة الادارية، فإنه يتعين العمل على اشراك الجميع في التفكير والاعداد والتطبيق، فاعداد مدونة لأخلاقيات المهنة مثلا لا ينبغي أن ينصب على دور التوبيخ والتأنيب أو الوعظ تجاه الموظفين، وإهمال الجوانب التحفيزية، المعنوية منها أو المادية.

كما يتعين على السلطات العمومية، والموظفين ومستعملي المرافق العمومية التحفظ من أشكال التجاوزات أو الاستعمال التعسفي للمرجعيات الأخلاقية.

وفي هذا الاطار فإن أية دراسة لتصرفات وسلوكات الموظفين ينبغي أن تتم من وجهة نظر الأدبيات الادارية والأخلاقيات المهنية، وذلك ضمنا لانسجام العمل الاداري.

6-2- ضرورة الاعلام بالتجاوزات القانونية :

من الملاحظ في الدول ذات التأثير القوي بالقانون المكتوب أنه غالبا ما يتعذر مقاومة محاولات تعديل استمرار روح القواعد القائمة. ولذلك ينبغي مراعاة ذلك والعمل في مجال أخلاقية المهنة على التوصل إلى إتفاق بين التدخل التشريعي والتنظيمي ومسؤولية الفاعلين لتفادي



الأثار السلبية التي قد تترتب عن ذلك. يمكن أن تقوم بهذا الدور كافة المصالح المكلفة بإجراء مهمات التفتيش والتدقيق L'audit كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية I G F ومصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية D.G.F.P والمفتشيات المختلفة المركزية منها أو المحلية، وذلك بصدد عرض تقارير نشاطاتها السنوية.

## 7- التشريع في مجال أخلاقية المهنة :

أن التوصل إلى إرساء ثقافة ادارية أو إلى تغيير مفاجئ وكلي أو معتبر في الذهنيات والسلوكات الادارية لا يكمن في سن أو تغيير النصوص التنظيمية أو التشريعية وإنما في توخي العمل التدريجي المتصف بالوقاية والموجه لرصد ومحاربة كافة المخالفات الأخلاقية.

ويعد من باب المخاطرة ترك تحديد القواعد الأخلاقية التي تطبق على مهنة أو وظيفة ما للمنتمين إليها من موظفين أو إدارات فقط. كتطبيق للفلسفة المستمدة من مبدأ "لكل أخلاقه ولكل حقه". بل يجب مراعاة المرجعيات الأخلاقية ذات الأنماط المشتركة (ودون إهمال النوعية أو طبيعة المهنة أو الوظيفة المراد تنظيمها).

فالدولة طرف أساسي في اعداد هذه المدونة ولا ينبغي عليها التملص من هذه المهمة باعتبارها معنية بخدمة المستعملين للمرافق العمومية وبضمان إقامة تحكيم بين الشرعية والإنصاف (1).

---

(1) إن العديد من القواعد المتعلقة بأخلاقيات المهنة يمكن تقنينها بواسطة نصوص تنظيمية أو تفسيرية ففي فرنسا مثلا : صدر مرسوم بتاريخ 18 مارس 1986 خاص بالأمن الوطني تم بموجبه تحديد عدد من المبادئ الأخلاقية التي يتعين على كل شرطي مراعاتها في علاقته مع المواطن وفي علاقته مع قيادته. ومن جهتها قامت الادارة الإيطالية في سنة 1993 بوضع وثيقة تتضمن عدد من القواعد العملية التي يتعين على موظفيها إتباعها في سلوكهم اليومي والمهني.

## 8- تخصيص ميزانية ملائمة :

إن تطبيق كل سياسة لترقية أخلاقية المهنة أو كل اصلاح تقتضيه التنمية الادارية يحتاج إلى رصد أموال معتبرة (لتحسين تسيير الموارد البشرية ومتابعة المسارات المهنية للموظفين ورفع مقدراتهم العملية، بتنظيم دورات تكوينية واقتناء الأدوات البيداغوجية الحديثة وتجديدها مع مرور الوقت.

ومن الجديد بالذكر إن الآثار المالية غير المباشرة في هذا الصدد عديدة يصعب تقديرها بدقة إذ أن ترقية وترسيخ أخلاقية المهنة يمكن أن تترتب عنها آثار مالية جديدة كطلبات الزيادة في الأجور وتحسين النظام التعويضي الذي أصبح يخل ويهدد كثيرا شبكة الأجور وإنسجامها.

وتعد هذه المسألة من المسائل الصعبة التي يعاني منها قطاع الوظيف العمومي الذي أصبح يضم اليوم أكثر من 1,300,000 (مليون وثلاثمائة ألف موظف) (1) وذلك بالرغم من أن سياسة تثمين المرتبات هي مرتبطة إرتباطا وثيقا بأخلاقيات المهنة.

## 9- أخلاقية المهنة كمبدأ للعمل الاداري :

إن الأولوية تكمن في إعطاء الموظفين مرجعيات أخلاقية في ممارستهم لوظائفهم اليومية والعمل المستمر والضروري لتكييف النصوص التشريعية والتنظيمية التي تأخذ بعين الاعتبار بعض القيم والمبادئ منها :

---

(1) تراجع بهذا الصدد حصيلة الشغل القيّمة المعدة من قبل السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

9-1- تأكيد القيم الأخلاقية للموظفين وذلك عن طريق وضع منظومة لتكوينهم وإعلامهم (1).

فتطوير العمل الإداري من شأنه أن يؤدي إلى تطوير فكرة أخلاقية المهنة في حد ذاتها، فإذا كانت الأحكام التقليدية كالطاعة والنزاهة والصدق تظل قائمة فإنها لا تكفي لتحديد فكرة الصالح العام.

فطلب خدمة ذات نوعية رفيعة تشكل تحدياً، وفي هذا السياق يعتبر إعطاء تحديد جديد لمفهوم أخلاقية المهنة والخدمة العمومية من الأمور الضرورية كمبدأ عمل وعصرنة إدارية.

ففي ظل مجتمع يعاني من ظواهر التهميش والإبعاد التي تهدد بقوة تلاحمه فإن الطابع المثالي للوظيفة العمومية يصبح من المقترضات الضرورية تفادياً لمواجهة الانتقادات اللاذعة للمجتمع التي قد تمس دون التفرقة مجموع السلطات العمومية.

وقد لمسنا في العديد من المناسبات وعي موظفينا بدورهم في المجتمع وامتيازات مراكزهم فهم مستعدون للشروع في التفكير حول أخلاقية الوظيفة وتثمينها وليس للأحكام التأديبية المستوحاة من حالة الرأي العام.

---

(1) علماً بأنه صدر مؤخرا المرسوم رقم 95-293 مؤرخ في 30 سبتمبر 1995 خاص بتنظيم الامتحانات والمسابقات. (ومن المستحسن بلورة فلسفة كاملة وشاملة للتكوين وتحسين المستوى والمعارف المهنية وكذا مسألة المعادلات العلمية والإدارية بالتنسيق مع الجهات المعنية كالتربية والتعليم العالي والتكوين المهني) وهو المرسوم الذي ألقى مرسوم 52/69 المؤرخ في 12/5/1969 المتعلق بإجراءات تكوين وتحسين المستوى في قطاع الوظيفة العمومية.

## 10- ضرورة التنظيم الإداري المحكم :

إن تدعيم أخلاقية المهنة يمر بالضرورة بالتحكم في سياسة ترشيد تسيير الموارد البشرية وقنوات إتخاذ القرار الإداري.

فتسيير الموارد البشرية يجب أن يكون من أهدافه التوصل إلى أحسن ملاءمة ممكنة بين الأشخاص والوظائف، سواء من وجهة نظر الكفاءات أو الشخصية.

وهذا الهدف يمكن تحقيقه بالعمل على :

\* توفير الإمكانيات الحقيقية للتسيير التقديري للوظائف (تحديد مخططات نموذجية لتسيير الحياة المهنية وفقا للإمكانات المكتشفة) (1)

\* تعميم مرادد للمناخ الاجتماعي المهني وسبر الآراء.

\* التفكير في ضرورة إجراء حركة دورية في صفوف الموظفين. بالنسبة لبعض الوظائف (كتلك المتعلقة بتسيير الصفقات العمومية، والمحاسبة، وتلك التي تتمتع بسلطة الترخيص والتخفيض) على أن تراعي في ذلك معايير موضوعية تحدد سلفا.

\* اعتماد الطرق الحديثة في أساليب دراسة وإتخاذ القرارات على مستوى كل ادارة وعلى صعيد كل مصلحة وذلك بهدف البحث عن توازن مقبول بين الانشغال الأساسي للمسؤولية وإستقلالية الموظفين وهو شكل من أشكال تجزئة المهام التقريرية الأكثر حساسة.

---

(1) وهو ما يرمي إلى تحقيقه اصلاح نظام مراقبة المشروعية الممارسة سابقا من قبل هيئات المراقبة للتوظيف العمومي والمستبدل بمخطط تسيير الموارد البشرية وتقنياته الجديدة بدء من عام 1995. المرسوم 126/95 السالف الذكر.

## 11- أخلاقية المهنة يجب أن تكون من مكونات التكوين

الأولي :

إن تقوية محتوى البرامج والوسائل التعليمية والتكوينية ضروري إذ ينبغي على كافة المؤسسات المعنية إقتراح تعليم عام لأخلاقيات المهنة الادارية.

كما أنه من المستحسن إضفاء البعد الأخلاقي على برامج التكوين والتدريس حسب الاختصاص. وعلى المدرسين عدم الاكتفاء بعرض القواعد والمبادئ الأساسية لأخلاقيات المهنة وإنما يتعين عليهم التساؤل عن محتوياتها ونتائجها.

\* أن عمليات التوعية يمكن القيام بها بدءا من المدرسة من خلال تعليم التربية المدنية وكذا تلقين موظفي المستقبل أثناء تكوينهم إلى جانب التعليم النظري" كصفات إكتساب ردود فعل أخلاقية تجاه حالات واقعية.

\* كما أن مواجهة إشكالية الاستقبال والعلاقات مع المستعملين والجمهور العريض يمكن أن تدرج ضمن مقررات برامج التكوين والتعليم المتخصص.

\* كما يتعين على التكوين المتخصص دراسة الحالات التي كانت موضوع عقوبات تأديبية باعتبارها وسيلة مفيدة للانتقال من النظري إلى التطبيقي.

- لقد بات من الضروري التفكير الجدي في كيفية نقل طرق التعليم والتكوين بهدف ضمان الفعالية القصوى للمرفق العام. وذلك بالاستعانة والاستفادة من التجارب المختلفة للدول التي لها تقاليد

ادارية راسخة في هذا المجال. وكذا مشاركة أسلاك المراقبة ولجان أخلاقية المهنة المتواجدة. على غرار المجلس الأعلى لأخلاقيات المهنة الطبية أو المحاماة.

\* تنظيم تبادل المعلومات والتجارب والتكوين على المستوى الدولي فيما يتعلق بالحالات المعروضة والابتكارات البيداغوجية المتبعة.

12- ضرورة إعداد مرشد للسلوك النوعي الخاص ببعض الحرف والوظائف :

إن الغاية من اعداد مرشد نوعي هو الاستجابة بطريقة عملية وتطبيقية للاحتياجات المعبر عنها من قبل الموظفين الذين تواجههم بعض الحالات الواقعية.

مثل هذا المرشد يشكل أداة وقائية لمخالفات القواعد الأخلاقية ومن شأنه الإسهام في تدعيم المساواة في معاملة المستفيدين من خدمات المرفق العام.

فإعداد الادارات لأي دليل أو مرشد عملي أمر ضروري لعملها يستمد من طبيعتها ونوعية المهام المنوطة بها كمرفق عام أو كمجموعة مرافق عمومية ذات طبيعية واحدة.

وفي هذا السياق يمكن للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية القيام بمهمة التنسيق بمشاركة كافة مديري الموارد البشرية للادارات والمؤسسات العمومية المعنية. وذلك تحت إشراف مصالح رئاسة الحكومة، في انتظار إنشاء وتنصيب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي يرأسه غالبا رئيس الحكومة. (1)

\* إن استشارة كافة الموظفين لا سيما ممثليهم في مختلف اللجان الاستشارية التمثيلية تسمح بإجراء إحصاء دقيق لمختلف الحالات الواقعية (2).

فمساهمة الموظفين تعتبر ضمانا للفعالية يتعين تدعيمها مع احترام مبدأ التسلسل الهرمي لا سيما عند المصادقة على الوثائق.

فإدارة الجمارك مثلا بإمكانها الشروع في هذا المسعى وأن الأعوان مطالبون بإحصاء المشاكل ووضع استمارات تقنية توضع بعد تجميعها في مجموعة وثيقة تأخذ تسمية مرشد سلوكي.

هذا المرشد ينبغي أن يتضمن بالضرورة أحكاما تأهيبية - Disposition D'alerte توضح الحالات النموذجية التي تضع الموظفين في وضعية صعبة كما ينبغي أن يتضمن مبادئ العمل والتوجيهات الدقيقة التي تسمح للموظفين بأخذ قرار أخلاقي لا حرج عليه.

(1) علما بأن هذا المجلس الذي نص على إحداثه قانون الوظيفة العمومية لعام 1966 والذي لم ير النور مطلقا كان بإمكانه لو تم تنصيبه أن يساهم بفعالية في تحديد معالم أخلاقية المهنة، وكذا فلسفة الوظيفة العمومية ككل.

(2) يتعين مراجعة وتكييف مختلف النصوص التنظيمية للجان المستخدمين (اللجان المتساوية الأعضاء) ولاسيما المراسيم رقم 11/10/84 والتعليمة رقم 20 الخاصة بتطبيقها.

### 13- لجان للمتابعة والتقييم :

إن مسألة المتابعة والتقييم من الأمور الضرورية في بناء وترسيخ ثقافة أخلاقية المهنة في ادارتنا الفتية. ولذلك ينبغي التفكير في وضع هياكل خفيفة مساعدة على مستوى المرافق العمومية.

\* فعلى المستوى الوزاري المشترك، يمكن تنصيب لجان دائمة لمديري الموارد البشرية بهدف تحديد وبلورة فقه منسجم لتطبيق وتنقيح دليل أو مرشد للنشاط المشترك للمهنة" والفصل فيما يتعلق بالترتيبات الضرورية بعد التقدير.

\* كما يمكن تنصيب لجان أخرى لدى الادارات المركزية والمحلية تكون مكلفة بالمتابعة والاستشارة في مجال أخلاقية المهنة.

ويمكن أن تعهد إلى هذه اللجان أو الهيئات أيضا مهمة التقييم الميداني حرصا على التطبيق الجيد للقواعد القانونية والأخلاقية.

\* تكوين مراسلين لمختلف المصالح، بالتنسيق مع مختلف الهيئات الاستشارية المعنية. وذلك لتقديم الاستشارة لزملاء المهنة، وربط جسور التكوين بينهم (1).

### 14- ضرورة ترشيد الممارسة التأديبية :

إن العمل على ترشيد الممارسة التأديبية من شأنه تدعيم الطابع البيداغوجي للعقوبة. إذ يلاحظ أن مختلف اللجان التأديبية غالبا ما تقرر عقوبات مختلفة مرتكبة على أفعال مماثلة في ادارات مختلفة.

---

(1) ( مع الملاحظ أن هذا النظام معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية ).



فغياب الانسجام في العقوبات المصرح بها من قبل الادارات عن نفس الأفعال بات من الأمور الحساسة.

فالقضاء غالبا ما يحكم بنقض الاجراءات التأديبية المتخذة في حق الموظفين مما يستدعي فتح ملف النظام التأديبي في قطاع الوظيف العمومي للمناقشة والتنظيم.

### 15- تحسين منتظم للقوانين :

إذا كان صحيحا القول بعدم إمكانية تناول دراسة أخلاقية مهنة الموظفين بعمق في تقرير أو تنظيم ما، فإن العديد من التقنيات كقوانين الصفقات العمومية وغيرها تحتوي على نقائص من شأنها أن تؤدي إلى أخطار أخلاقية، الأمر الذي يستدعي تدخل السلطات العمومية لوضع معايير دقيقة وموضوعية عملية واضحة من شأنها الترجيح بين مختلف الاختبارات التقنية الواجب إتباعها.

إن الغاية المرجوة من ذلك تحركها الرغبة في تجسيد مبدأ الفعالية الذي يتطلب تركيز الجهود لتحسين علاقات الموظفين من المال وعلاقتهم مع السياسة وضمان أولوية النزاهة والمصداقية والكفاءة على باقي المعايير الأخرى.

\* فالعمل الاداري ينبغي أن يتسم بالمثالية، وعلى الاطارات العليا الإمتثال للقواعد المشتركة المحددة للخدمة العمومية في إطار شفافية العمل، والوقت وفي استعمال وسائل الادارة.

كما يتمين أن تكون الوقاية اليومية من الإنشغالات القوية للموظرين.

وبهذا الصدد يمكن للمسؤولين الرئيسيين تنظيم تبادل معلومات واستشارات تطبيقية بين كافة الموظفين، وكذا الإصغاء الدائم لإنشغلات مساعديهم ومنها وضعيتهم المالية والاجتماعية وإخطار المصالح المعنية في الوقت الملائم، ومن شأن ذلك الرفع من فعالية العمل وتفادي بؤر التوتر في محيط العمل وخارجه.

إن التقييم الدوري للموظفين ينبغي أن يتم بطريقة موضوعية وصادقة بمساعدة المعايير الواضحة تفاديا للشكوك.

كما يتعين أخيرا توجيه مهام المراقبة والتفتيش في اتجاه الوقاية والبحث عن مخالفات أخلاقية المهنة التي ليست بالضرورة تلك القواعد والسلوكات المقتننة.

فأسلاك المراقبة والتفتيش والوساطة مطالبة بالمشاركة التامة في هذه المهام والمساهمة في اقتراح وإعداد أدوات بيداغوجية حديثة من شأنها تيسير مهام المؤتمرين على مصالح الخدمة العمومية وتثمين أواصر الثقة بين الإدارة والمواطن.