

أخلاقيات الوظيفة العمومية ومكافحة الفساد: المساهمة والتحديات*
محمد عابد- باحث دكتوراه قانون عام- جامعة الجيلالي الياصب- سيدي بلعباس

ملخص:

كثيرا ما يثير انتشار مدونات السلوك خاصة في الفضاء العمومي إشكاليات ذات العلاقة بفحوى هذه القواعد الوافدة وقيمتها القانونية، ولكنه من وجهة نظر أخرى يطرح عدة تساؤلات حول مكانتها في المشروع الأخلاقي الذي ترنو إليه نصوص وآليات مكافحة الفساد. وهو من هذا المنطلق، موضوع يدعو للتأمل في هذا الدور والتحديات التي تواجهه.

Résumé:

L'émergence des règles de la déontologie dans la sphère publique pose de véritables problématiques quant au contenu de ces nouvelles règles et leur valeur juridique. Elles occupent un rôle remarquable dans le cadre du politique anti-corruption. Un rôle qui mérite d'être souligné à travers cet article.

مقدمة:

تقييم دور أخلاقيات الوظيفة العمومية في مسار مكافحة الفساد ضمن مسار أخلاقة الحياة العامة، على يثير أكثر من إشكال ويفتح عدة مسلمات متعلقة بقواعد سير الحياة العامة على المساءلة والنظر. ولعل من أبرز مظاهر هذا التأثير هو انتشار مدونات أخلاقيات المهنة في جميع مظاهر الحياة العامة كرمز لتجسيد مشروع أخلاقة الحياة العامة، غير أن هذا الانتشار رغم كثافته الكمية يبقى بحاجة إلى تقييم عميق لحقيقة تأثيره المعياري وواقع انتشاره العملي.

لتقييم تأثير القيم الأخلاقية خاصة تلك التي عرضتها سياسات مكافحة الفساد على المرجعية الأخلاقية للحياة العامة، لا بد من تحليل مدى تأثير هذه القيم على الوظيفة العمومية باعتبارها الفاعل المنشط باستمرار للحياة العامة إلى جانب المؤسسات السياسية الأخرى التي تتجاوز موضوع هذا المقال.

في هذا السياق، لا بد من التنبيه إلى أنه رغم أن الجذور الفلسفية لأخلاقيات المهنة (*déontologie*)¹ تعود للفيلسوف النعني *Bentham Jérémy* الذي كان يعتبرها بمثابة "معرفة ما هو صحيح ومناسب"²، و يقصد بها بوجه عام "علم الواجبات"³ في إطار محني معين، ورغم أن ظهورها التاريخي ارتبط بالمهن الحرة الكلاسيكية⁴ من أجل إعطائها نوعا من الهوية والثقة، ولتعزيز استقلالية أصحاب هذه المهن اتجاه المجتمع⁵، إلا أن نقشي - هذا النمط في مختلف أوجه الحياة، خاصة تحت ضغط سياسات مكافحة الفساد، أثار عدة إشكالات حول فعاليتها القانونية والتنظيمية، وتأثيرها على المحتوى المعياري للقيم الأخلاقية.

إذا كانت الإدارة العمومية هي المتهم الأول في انتشار الفساد، والمحور الرئيسي في كل سياسات مكافحته، فلا بد من التنبيه إلى أن محاولات إصلاحها وأخلفتها سبقت متطلبات مكافحة الفساد، نظرا للاتقادات التي وجهت لها منذ سبعينيات القرن الماضي، خاصة فيما يتعلق بالفعالية والمردودية، بل إن "إدارة من دون ضمير ليست إلا آثار دولة"⁶ حسب وصف *R. Catherine* و *G. Thuillier*.

وعليه، فإنه من الضروري التمييز بين تلك الجهود الرامية إلى تحسين أساليب سير القطاع العام وتلك الهادفة إلى محاربة الفساد، رغم أن لهذين المقصدين الكثير من الغايات المشتركة كما سيأتي بيانه. ومن هذا المنطق سيكون من الضروري لتناول إشكالية تقييم الجرعة الأخلاقية التي حملتها مدونات السلوك على طبيعة الوظيفة العمومية ومدى مساهمتها في مكافحة الفساد، لا بد أولا من تحديد الحيز الأخلاقي المتصاعد في هذا المجال (المبحث الأول) ومن ثم محاولة قياس تأثير هذا النمو والوقوف على العقبات التي تواجهه (المبحث الثاني).

¹La déontologie, «ensemble des devoirs qu'impose à des professionnels l'exercice de leur métier» (Dictionnaire Robert), s'apparente davantage à la morale. Comme celle-ci, la déontologie donne lieu à codification. La différence essentielle étant que cette codification émane des représentants de la profession, alors que la morale met au premier rang le souci du bien général dont les impératifs peuvent s'affirmer en contradiction avec ceux de telle ou telle profession.

² B. Beignier, « Déontologie », in D. Alland et S. Rials (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, Paris, Lamy/PUF, coll. « Quadrige/Dicos de poche », 2003, p. 361.

³M. Hecquard-Théron (dir.), Déontologie et droit, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1994, p. 175.

⁴ تعتبر أخلاقيات المهن وفق هذا المنظور مجموعة الواجبات المتعلقة بممارسة مهنة حرة معينة، تحدد في الغالب من طرف المنظمة المهنية التي تجمع لممارسي المهنة أنفسهم.

la déontologie comme un « ensemble des devoirs inhérents à l'exercice d'une activité professionnelle libérale et le plus souvent définis par un ordre professionnel»: G. Cornu (dir.), Vocabulaire juridique, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2002, p. 281.

⁵E. Causin, « Déontologie », in A.-J. Arnaud (dir.), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Paris, LGDJ, 2e éd., 1993, p. 175.

⁶DIDIER Jean-Pierre, « L'éthique du fonctionnaire civil », LGDJ, Paris, 1999, P69

المبحث الأول: مكانة الأخلاق في الأساليب الجديدة للتسيير العمومي:

عرفت أساليب التسيير الإداري منذ تأسيس الدولة تطورات متتالية ونوعية تحت ضغط الخصوصية المتزايدة وتأثير النموذج الأنجلوساكسوني، وهو ما سمح باعتماد قيم جديدة في التسيير من خلال مقاربات "المناجمت العمومي".

المطلب الأول : تطور الانشغال الأخلاقي في أساليب التسيير العمومي:

لقد كان الالتزام بالشرعية القانونية وراء القيم التي حكمت التسيير العمومي وسلوك الموظف العمومي لمدة طويلة، غير أن الاتجاه نحو التسيير بالنتائج وفق أساليب أكثر مرونة دفع إلى اعتماد قيم أخرى مستوحاة من الممارسة الخاصة مع تكيف ملائم لها.

الفرع الأول :تأثير أساليب التسيير الجديدة على المنظومة القيمة للموظف العمومية:

منذ منتصف ثمانيناتالقرن الماضي، ظهر تيار قوي ينتقد أساليب التسيير التقليدي للشؤون العامة مستندا إلى أزمة المالية العامة في تلك الفترة، ودفع نحو اعتماد أساليب جديدة في التسيير قائمة على تخفيف الهياكل البيروقراطية والتسيير بالنتائج، أثرت هذه الأنماط بصفة مباشرة على الوسط المهني إلى درجة إعادة هندسة العلاقات الداخلية خاصة تلك التي تربط الموظف بالمنتخب¹.

في ظل هذه التحولات، يجد الموظف العام نفسه مدعوا إلى اعتناق قيم جديدة تتلاءم مع هذا الحراك الجديد الذي يبحث باستمرار عن الفعالية². ورغم أن هذه التحولات جارية منذ فترة معتبرة إلا أنها لم تسفر عن تحول نهائي بل لا زالت في صدد مخاض مستمر لبناء ثقافة جديدة للخدمة العمومية، خاصة في حالة الدول السائرة في طريق النمو، والتي تفرض خصوصياتها على هذه التحولات الكثير من العراقيل والاستثناءات.

أدت هذه التحولات إلى ظهور جملة من الطلبات المتناقضة المرتبطة بالقيم المختلفة والمتنافسة التي حملتها موجة التغييرات. بتعبير أوضح، يشير O. Larsen إلى صعوبة التوفيق بين تخفيف الأعباء الهيكلية وزيادة مجال حرية المبادرة للموظفين مع ضرورة احترام الأهداف المحددة حسب مؤشرات تركز على المردودية، وكذلك الجمع بين البحث عن أساليب جديدة للعمل والالتزام بتنفيذ برامج محددة زمنيا رغم تميزها بالكثير من المرونة وتعدد مراكز اتخاذ القرار خاصة في حالات الشراكة بين العام والخاص (D.A. Good, 2003)³.

من وجهة نظر رسمية، لقد أدى تقلص حجم الدولة إلى تكوين مناخ غامض للممارسة الحكم يقوم حول هياكل متعددة المراكز "polycentriques"، جعلت البعض يعلن عن "انتصار الغموض" كون أن اعتماد أساليب مرنة

¹Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre , « Éthique et gouvernance : un regard criminologique »,La Revue des Sciences de Gestion, 2009/5 n°239-240, p. 123

²Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre, «Éthique et gouvernance , Op. cit, p. 123

³Cité par Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre, «Éthique..., Op. cit, p. 123

وغير رسمية في التسيير صار أمراً ضرورياً حسب G. Smith¹ و D. Wolfish. إن هذا التطور مجاف من حيث المبدأ- لتصور معياري (رسمي) للأخلاق، أي أن تعدد القواعد يعتبر مخالفاً لفكرة المساءلة (responsabilisation) وتدرج المساءلة حسب السلطة.

لقد أدى اعتماد هذه الأساليب الجديدة في التسيير العمومي إلى ضهور الكثير من المبادئ التقليدية، من أبرزها إفراغ فكرة المسؤولية الوزارية من محتواها، بل صارت الإدارة العمومية تابعة لسلطة سياسية خاضعة لمنطق التسيير بالنتائج وفق برامج محددة زمنياً حسب العهدة الانتخابية، وهو ما أسفر عن نقل كلي لوعاء المسؤولية من طرف لآخر.

في ظل هذا التفاعل، يصبح التحكم صعباً لانتقاء القيم التي يمكن أن تمتح الموظف القدرة المعنوية الكافية للقيام بمهامه وفق متطلبات المرفق العام الجديد. إن هذه التحولات تطرح العديد من التساؤلات حول حدود مسؤولية الموظف، وتقسيم العمل، وتقييم المردودية، إضافة إلى تأثيرها المباشر على علاقة الإدارة بالمحيط العام الذي يشهد تحولات ماثلة.

الفرع الثاني : المنظومة القيمية الجديدة في مواجهة الفساد

تفرض عملية انسحاب الدولة وما ينجم عنها من اختلالات هيكلية ومعيارية، تحقيق بعض المتطلبات المتعلقة بالمردودية والمساءلة المتلائمة مع تدرج السلطة بشكل يوجب إيجاد نمط لإحلال التوازن على غرار الأخلاق. غير أن هذه الأخيرة بالإضافة إلى أبعادها المعيارية الضرورية، لا يجب أن تمس روح الإبداع التابعة من الفرص المتاحة في هياكل حكومية منفتحة على غير العادة.

بصفة أكثر وضوحاً، إن تخفيف الهياكل الحكومية والإدارية يمنح الإدارة نوعاً من الخصوبة ويعطي الموظفين استقلالية أكبر في اتخاذ القرار ويجر روح المبادرة. هذا المناخ يوفر شروط انتشار المخاطر والشكوك بخصوص اتخاذ القرارات من طرف أعوان الدولة مما يتطلب نمطاً جديداً للرقابة لا يمكن إلا أن يكون المعيار الأخلاقي بسبب طابعه الشخصي. إنه على المستوى المنظور، الحل الوحيد الكفيل بضمان هذا التوازن الشاق في الأزمنة التي تشهدها الأنماط الأخرى.

إن هذا التصور لا يعني اعتماد النظام المفتوح كبديل لتسيير الموارد البشرية، بل يعني إيلاء بعض العناصر المهمة والمستجدة عناية خاصة في ظل وظيفة عمومية مزودة بمنظومة قيمية محيطة ومتناسقة، لا يعدو أن يكون النظام المعتمد فيها إلا أداة تنظيمية.

من جهة أخرى، فإن الأخلاق العامة تنتشر في المحيط المساعد على اتخاذ القرار مثلها مثل اللوبيات من أجل إحلال التوازن المنشود في هذا الفضاء المكشوف رغم طابعه غير الرسمي، أي أن الأمر يتعلق بدراسة تأثير الاعتبارات الأخلاقية على سلوك الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه، ولا يتعلق بتلك القيم المؤثرة في

¹Cité par Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre, «Éthique ...», Op. cit., p. 123

صياغة السياسات العامة استجابة للتطلعات والمتطلبات الأخلاقية الصاعدة مثل تلك الملاحظة في الصحة العمومي والبحوث العلمية الدقيقة.

من خلال مختلف الأبحاث، يتضح جليا أن الفساد ينتشر- في "المناطق الرمادية" في التسيير العمومي¹، التي تسجل تأخرا ملحوظا بالمقارنة مع المنطق الاقتصادي والمالي، رغم أن هذه المقارنة تهدف فقط لتوصيف هذه المناطق لا أكثر. بتعبير آخر فإن هذه المناطق تشمل كل أساليب التسيير الأيوبي *patrimoniaie gestion la* للمال العام على عكس آليات التقييم والتنفيذ التي يكرسها المنطق الاقتصادي.

إضافة إلى ذلك، فإن عدم وجود تقييم شامل للممتلكات العمومية والعجز عن وضع سياسات دقيقة لتسييرها يشجع إنشاء شبكات اجتماعية للاستغلال غير الشرعي لهذه الأملاك، وهو ما يزيد من سلطة الهيئات البيروقراطية، ويرفع بالتالي فرص عروض الفساد (*corruptive offre*)².

إذن، فالأخلاق في هذا المحيط، عبارة عن قيمة للتوازن والضبط كونها تعبر عن أفضل ما يمكن أن يقوم به الإنسان ولا تقتصر- على إعطاء وصفات نمطية. إنها تبعث الأمل لإنارة طريق بين متطلبات حماية الصالح العام من جهة، وفضاءات الحرية من جهة أخرى، خاصة في مسائل التسيير العمومي³.

المطلب الثاني : ظهور أخلاقيات الوظيفة العمومية:

عند معالجة تطور أخلاقيات المهنة وانتقالها إلى الفضاء العمومي لا بد من الإشارة إلى تناقضين رئيسيين سيؤثران في تحليلنا:

(1) إذا كانت أخلاقيات الوظيفة العمومية حديثة الظهور نسبيا في الحياة العامة، فإنها تعالج انشغالات قديمة ترجع إلى بداية تكوين الدولة الوطنية مع الجيل الأول من الأعدان العموميين.

(2) إذا كان من السهل فحص محتوى أخلاقيات المهنة في مفهومها الفلسفي، باعتبارها علما للواجبات، فإن تحديد مضمون ومدى أخلاقيات الوظيفة العمومية بحاجة إلى جهد كبير.

الفرع الأول: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومي:

تعرف أخلاقيات المهنة على أنها مجموعة من القواعد والالتزامات التي تنظم السلوكات المتبعة من طرف الأعضاء أو الأفراد المشتركين في نفس المهنة، ولا يهم إن كانت مفروضة من طرف القانون أم مجرد نتيجة لمسار اجتماعي

¹Mathias Emmerich, La corruption des élus: de l'intérêt général aux services particuliers, Le Banquet, n°9, 1996/2, P15

²Mathias Emmerich, La corruption ...Op. Cit., P16.

³Louis Côté, La vague de fond éthique, Vigie (Ecole nationale d'Administration Publique du Québec), Volume 7, numéro 2, avril 2004,

غير رسمي، وبالتالي فهي تكون أخلاقيات مهنة معينة¹، إن هذه المرونة تطرح أكثر من تساؤل عندما يتعلق الأمر بالوظيفة العمومية بسبب أهمية القواعد الشكلية والرسمية في هذا الفضاء.

التطورات المتتالية بما فيها اعتماد قوانين وسياسات لمكافحة الفساد، جعلت هذا النوع من القواعد ينتشر بشكل سريع ليشمل أسلاكاً عديدة مختلفة تنتمي للوظيفة العمومي²، وأخرى مستقلة عنه، بل توسعت إلى مهن أخرى عدا تلك المهن الليبرالية التقليدية "الطب، المحاماة والصحافة" التي كانت تعتبر ميزتها الخاصة.

إن التطور اللافت هو ذلك الذي جعلها تمس مجموعة من المهن في نفس الوقت أي أصبحت أخلاقيات ما بين مهنية "interprofessionnelle" تندرج معظمها في إطار آليات الضبط الاقتصادي (الإشهار، المناولة... إلخ)³. لقد أسهم هذا التطور في توسيع التعريف التقليدي لأخلاقيات المهنة، وزاد في الوقت نفسه، من أهمية دور هذه الآلية في أخلة الحياة العامة بشكل مباشر.

تستجيب فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية حسب الأستاذ Bourdon Jacques لمتطلبات خارجية تتمثل أساساً في انتشار الفساد وأثاره على علاقة الإدارة بالمحيط الاجتماعي، وفقدان المعالم الأخلاقية والإيديولوجية التي كانت توجه سلوك الأفراد، ومتطلبات أخرى داخلية تتعلق بتأمين الإدارة أو المرفق العام من التأقلم مع التطورات المتتالية التي مست جوهر الدولة تنظيمياً وسيراً⁴.

وقبله، نبه R.A.Chapman، في سنة 1993، إلى أن التحدي الذي كان يواجه الموظف العمومي لا يتعلق بمدى احترام النظم والقوانين، بل يرتبط بممارسة سلطاته التقديرية في ظل غياب معالم توجيهية واضحة من جهة، وتضارب القيم الأخلاقية كالفعالية والإنسانية من جهة أخرى⁵.

ويذهب O.Larsen إلى أبعد من ذلك حين يؤكد بأن المعضلة الأخلاقية تكمن في تقادم أو تصدع المبادئ العامة للنشاط العمومي، وفي بعض الأحيان في غياب مبادئ تحكم النشاط العمومي في مجال معين. في هذه الحالة، يكون الموظف مضطراً إلى اتخاذ القرار في غياب إطار ضبطي يسمح بتقييم الآثار المتوقعة⁶. بتعبير أشد وضوح يمكن القول أن ظهور هذه القواعد جاء كرد فعل عن الفراغ الأخلاقي الذي وجد فيه الموظف نفسه⁷.

¹ Document final, La déontologie dans la fonction publique, séminaire des 30 juin et 1er juillet 2011, institut régional d'administration de Nantes - promotion Julie-victoire Daubié, p 2

² C. Vigouroux, Déontologie des fonctions publiques, Paris, Dalloz, coll. « Praxis », 2006, p 786.

³ D.Terré, Op. Cit., P500.

⁴ François Chambon et Olivier Gaspon, La déontologie administrative, L.G.D.J., 1997, P1

⁵ Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre, Op Cit., p. 119.

⁶ Larsen, O. Administration, Ethics and Democracy, 2000, Aldershot : AshgatePublishingCompany., cité par Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre, op. cit, P118

⁷ Pelletier Daniel et Beaulieu Alexandre, « Éthique et gouvernance... », op. cit, P.119.

وعليه، فإن أخلاقيات الوظيفة العمومية التي تسعى لضمان جودة ونزاهة النشاط العمومي تحمل بالضرورة مجموعة من القيم والأهداف، هي في الحقيقة بمثابة أساسها الأخلاقي¹.

الفرع الثاني : مضمون وخصوصية أخلاقيات الوظيفة العمومية:

بالنسبة للوظيفة العمومية، فإنها مثل غيرها من المهن، تخضع لمجموعة من القواعد الأخلاقية والتي تعتبر قديمة جدا دون أن تدرج في إطار أخلاقيات المهنة في مفهومها الحديث، حيث أن طريقة التي وجدت بها تجعلها أقرب إلى التقاليد والأعراف الإدارية منه إلى قواعد أخلاقيات المهنة كما هو عليه الحال في المهن الحرة. ولكن اللافت للنظر هو انتشار هذه القواعد في محيط يخضع تقليديا لنصوص قانونية خاصة وصارمة².

إن التحدي الذي تواجهه أخلاقيات الوظيفة العمومية هو ذلك المتعلق بتحديد محتوى هذا النمط من الضبط المهني. لقد أدت التطورات التي عرفها تسيير الوظيفة العمومية إلى ظهور مفاهيم وقيم جديدة، مستمدة أساسا من طرق التسيير الحديث، وبالتالي صار البحث عن سبل التوفيق بين القيم القديمة وتلك الجديدة من أبرز اهتمامات البحوث الجارية منذ عشرينيتين على الأقل. وبالتالي، فإن ربطها بمكافحة الفساد هو في قلب كل محاولات التوفيق بين هاتين المنظومتين.

من حيث المضمون، وانطلاقا من القول بأن لكل مهنة أخلاقها، فإن هذه المدونات تسعى لبناء نظام أخلاقي مهني للموظف العمومي من خلال تحديد نوعية هذا النظام عن طريق تحديد منهج سلوك الموظف وحتى وصفه. وعليه، إضافة إلى دورها التقليدي، ستصبح المدونات الأخلاقية وسيلة للرقابة المسبقة للسلوك الحسن في الإدارة العمومية. وبذلك فإنه على عكس ما يتداوله الكثيرون، ستمكن هذه المدونات من تعميق منطوق الممنوعات الذي أسست له النصوص التقليدية للوظيفة العمومية³.

يشكل تحديد مضمون أخلاقيات الموظف العمومي تحديا حقيقيا بالنظر إلى التناقض الذي يميز القيم المتصارعة لتوجيه سلوك العون العمومي، فرغم الإجماع على الانتقال النهائي إلى عصر - الموظف - المواطن⁴ إلا أن تحديد وتحليل الالتزامات الأخلاقية للموظف تبقى أمرا غير ميسور⁵.

¹ D. Terré, Op. Cit ., P500

²Nicolas Guillet, « Interdits et interdictions dans le droit de la fonction publique », Droit et cultures [En ligne], 57 | 2009-1, mis en ligne le 08 septembre 2009, consulté le 21 juillet 2011. URL : <http://droitcultures.revues.org/1247>

³Nicolas Guillet, « Interdits et interdictions dans le droit de la fonction publique », Droit et cultures [En ligne], 57 | 2009-1, mis en ligne le 08 septembre 2009, consulté le 21 juillet 2011. URL : <http://droitcultures.revues.org/1247>

⁴Document final,La déontologie dans la fonction publique, séminaire des 30 juin et 1er juillet 2011, institut régional d'administration de Nantes - promotion Julie-victoire Daubié, p 2 et 3

⁵ J-P Didier, Op. cit., P65

في الفقه الفرنسي، يقدم البعض تصنيفات لهذه القيم المتنوعة التي تفرض نفسها على الموظف العمومي بين قيم جمهورية، وقيم مهنية، وأخرى إنسانية، بحيث تعكس هذه التفاعلات ضرورة التفكير في اعتماد منظومة قيمية جديدة كما أوصى الكتاب الأبيض حول مستقبل الوظيفة العمومية¹.

بالنسبة للدول النامية، لا بد من الإشارة إلى دور مجموعة القيم التي حملتها التجربة الوطنية خلال مسار بناء الدولة في تحديد واجبات الموظف، فطالما ربط العمل الحكومي بـقيم النضال والبناء الوطني والإخلاص في ظل السعي إلى استعادة الحرية، كما أن الأزمات التي عرفت بها بعض هذه الدول بعد الاستقلال ساهمت في صقل قيم أخرى كالالتزام بخدمة الدولة، والتضحية.

إن وجود مثل هذه القاعدة القيمية تساهم في علمية بناء المنظومة القيمية الخاصة بالوظيفة العمومية من خلال التراكم الفعلي للتجارب التي ترسخ التقاليد والأعراف المؤثرة في سير الإدارة أكثر من أي قاعدة أخرى. ولكن في نفس الوقت، توجد الوظيفة العمومية في هذا النوع من الدول في قفص الاتهام بسبب ارتباطها المباشر بالفساد الإداري، واعتبارها من ضمن أقوى دوائر مقاومة التغيير بما فيها ذلك الذي تحمله سياسات مكافحة الفساد.

وبالتالي فإن هذه الدول مضطرة لتكييف وظيفتها العمومية وفق خصوصياتها الداخلية مستعينة بثقافتها المحلية في ترسيخ واجبات الموظف، ومستجيبة للتطورات النوعية التي عرفها النشاط العام من أجل تحقيق مفهوم الموظف - المواطن.

المبحث الثاني : أخلاقيات الوظيفة العمومية: الإسهامات والتحديات

انتشار نظام أخلاقيات المهنة في الوظيف العمومي نتيجة عدة عوامل مركبة ووسط مواقف مختلفة، دفع مؤيديها إلى التركيز على تأثير هذه القواعد الوافدة على المرفق والموظف العموميين، في حين ركز المترددون حيالها على جملة المخاطر والتحديات التي تواجهها، كل ذلك بينما بقيت إشكالية القيمة القانونية لهذه القواعد مثار جدل ما زال في بداياته.

مع ذلك، ما زالت أخلاقيات الوظيفة العمومية تشق طريقها نحو مزيد من التميز والإتقان ووفق مقاربات متعددة تعكس حيوية الموضوع وحساسيته.

المطلب الأول : حصيلة أخلاقيات الوظيفة العمومية:

ليس من السهل حصر كل الآثار التي أحدثها إدخال نظام أخلاقيات المهنة في الوظيفة العمومية، فبالرغم من أن مساهماته المعيارية والعملية تبقى -دون شك- جديرة بالدراسة والاهتمام، إلا أن التحديات التي تواجه انتشارها وتفعيلها تبرز حجم التفاعل الناجم عن هذه العملية النوعية.

¹Document final, La déontologie dans la fonction publique, op. cit., p 4

الفرع الأول: مساهمات أخلاقيات الوظيفة العمومية:

نظرا لأن اعتماد أخلاقيات الوظيفة العمومية يتجاوز حدود الانضباط أو التحفيز داخل المرفق العام، فإن حصر آثاره يدفع لاختيار المواضيع الأشد تأثرا بهذا التطور القيمي، وذلك دون الاقتصار على حالة معينة. وفق هذا المنطق، يمكن تقسيم مساهمة أخلاقيات الوظيف العمومي من حيث مجال تدخلها إلى أربعة عناصر أساسية دون أي ترتيب بينها.

أولا: تأثير أخلاقيات الوظيفة العمومية على أسلوب التسيير:

تؤثر أخلاقيات الوظيفة العمومية مباشرة على المناجمت العمومي نظرا لاعتبارها إحدى آليات الرقابة الداخلية خاصة عندما يمكن تجسيدها من خلال إجراءات وقواعد عملية بحيث تشكل سياسة شاملة للتراهة¹.

من وجهة نظر تسييرية بحتة، فإنه يمكن اعتبار موثيق أخلاقيات المهنة وسيلة مساعدة للأساليب الجديدة في التسيير التي حلت محل الطريقة التايلورية. فاعتماد طريقة Kan-Ban المتعلقة بالإنتاجية في الوقت **productionjusteà temps**، من خلال مخزن صفري وجودة شاملة، من شأنه أن يخلق مصادر جديدة للضغط داخل أي تنظيم، وهو ما يستدعي وجود مجموعة من القيم الجماعية التي تضمن التوافق والانتصار داخل مجموعة الفاعلين، وهي المهمة التي يمكن لهذه الموثيق الاضطلاع بها، كما يمكنها أن تسهل نقل هذه القيم إلى الأجيال المتلاحقة²، إنها بذلك، تعتبر وسيلة لبناء وحفظ ثقافة التسيير الجديدة.

إضافة إلى ذلك، إن تطور أخلاقيات المهنة يهدف لتقنين مجموع من الالتزامات المهنية من أجل ضمان تطبيع كامل لجملة الممارسات والتوجهات. والحالة هذه، فإن وضع معايير لسلوك والتزام الموظف بقيم المرفق العام خاصة ما تعلق منها بواجباته المهنية³، يمثل وثبة حقيقية في مجال التسيير يعم الرقابة الذاتية "auto-controle".

من أجل ذلك فإنه من الضروري ضمان حد من التكوين لتلقين هذه الأخلاقيات للموظف من جهة⁴، والسهر على ترقيتها من خلال النصوص اللازمة في شكل موثيق ومدونات سلوك لإضفاء نوع من الرسمية أو الجدية عليها من جهة أخرى. إن الموظف من خلال تعويده على هذه القواعد وإقناعه بنفعها، سييدمجها في سلوكه

¹Chantal HEBETTE, La responsabilité et l'éthique dans le secteur public, Journée d'études Centre d'Études et de Recherches enAdministration publiée de l'Université Libre de Bruxelles du 27 octobre 2010.

²Gilles DRYANCOUR, Les chartes éthiques sont-elles un outil de gestion ? in Ethique économique : Fondements, chartes éthique, justice (Actes du colloque organisé par le Centre de Recherches en Éthique Économique et des Affaires et Déontologie Professionnelle de la Faculté de Droit d'Aix-Marseille, avec le soutien du Club des Eurométropoles), paru dans la collection « Ethique et déontologie », Librairie de l'Université d'Aix-Editeur, 1996, P6.

³J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre, A. Taillefait, op. cit., p. 326.

⁴A. Taillefait, Déontologie des fonctionnaires et principes du service public de l'Education nationale, mars 2006, 16 p. (disponible sur <http://esen.education.fr>).

بشكل يجعلها ترتقي إلى صفة الطبيعي. وباعتبار أخلاقيات المهنة أداة لرقابة الذاتية الفردية، فسيكون الموظف مجبرا، في كل مرة، على التوفيق بين سلوكاته المنتظرة وضميره الخاضع لأخلاقيات المهنة¹.
بناء على ما سبق، فإن محتواها سيحاول المزج بين المهارات المهنية المكتسبة والقيم الأخلاقية الجديدة المشتركة في الوظيفة العمومية.

ثانيا: المساهمة المعيارية لأخلاقيات الوظيفة العمومية:

لقد ساهم ظهور أخلاقيات الوظيفة العمومية مثل غيرها من مدونات السلوك في تعقيد المشهد القانوني من خلال هذا النوع الجديد من النصوص الذي يقوم على تأسيس قانوني وأخلاقي قوي، ولكن يعالج مواضيعه بطريقة وسطية تتوقع بين الخطاب الوعظي والالتزام القانوني، دون أن يتحقق فيها أركان أي منها.

وهذا ما دفع بالأستاذ Mireille Delmas-Marty إلى التمييز بين قانون رحو **ledroit mou**، قانون وديع **ledroit doux** وآخر ضبابي **ledroit flou**، تمثل على ترتيب أشكالاً فوضوية، متعددة القيم ومتناقضة للقانون، مناظرة لثلاثة أنواع من الشرعية: الرسمية، الإمبريقية والمحورية، بالطريقة التي تجعل التساؤل حول قدرة هذه الأنماط المستحدثة على تكوين ضمانات كافية لحماية المجتمعات المعاصرة، أكثر من حيث².

نتيجة لذلك، فإن مدونات السلوك غالبا ما تتم صياغتها في شكل واجبات بدل التزامات، ذلك أن الالتزام ما هو إلا المقابل النظري لحق الغير للمطالبة بخدمة، في حين أن الواجب يبقى مرتبطا فقط بصاحبه كقيمة داخلية في استقلالية تامة عن الأشخاص والظروف³.

يصبح الأمر أكثر تعقيدا عندما يتعلق الأمر بدراسة مثل هذا التوصيف في مجتمعات مازال الاحتكام فيها إلى الدين مقياسا لتقييم الأفعال، حيث يأخذ أي التزام أو واجب عدة أبعاد معقدة التركيب تتطلب مراعاة كل واحد منها بشكل يضمن انسجام المنظومة القيمية وفعالية الضبط الاجتماعي.

ثالثا: جودة المرفق العام:

يمكن في هذا الصدد، الإشارة إلى ما كتبه Catherine Robert سنة 1961، تحت عنوان "الموظف الفرنسي: الحقوق، الواجبات والسلوكات، مدخل إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية"⁴، والذي لم يقتصر على ذكر وتعداد مجموعة القواعد الرسمية لقانون الوظيف العمومية الملزمة للموظف، بل تعدها إلى طرح مجموعة من المتطلبات

¹La déontologie ne se contente donc pas d'imposer un certain comportement, elle cherche aussi à « modeler le psychisme » : Ph. Jestaz, cité par D. Jean-Pierre, L'éthique du fonctionnaire civil, op. cit., p. 23, note 106. Dans le même sens, la Commission nationale de déontologie de la sécurité écrit : « La déontologie régit le comportement professionnel mais tend également à créer un état d'esprit » : <http://www.cnds.fr>

² Cité par D.TERRE, Op. cit., P500 :Mireille Delmas-Marty, Pour un droit commun, Paris, Le Seuil, 1994.

³D.Terré, Op. cit., P500

⁴R. Catherine, Le fonctionnaire français. Droits, devoirs, comportements. Introduction à une déontologie de la fonction publique, Paris, Albin Michel, 1961, P411

التطبيقية "المهنية" التي تفرض نفسها عليه، والتي تشمل على سبيل المثال، قواعد أساسية "حس المسؤولية"، وصفات أخلاقية متميزة "التواضع، الشجاعة، النزاهة، روح المبادرة"، إضافة إلى مجموعة من الخصال المرتبطة بشخص القائد أو الرئيس في الإدارة العمومية.

إن اقتحام أخلاقيات المهنة لعالم الوظيفة العمومية، زيادة على عملها على إرساء سلوكات حميدة أو رشيدة، تظهر الإرادة والرغبة في وضع أخلاق محنبة، ذات طابع فردي، خاصة بالوظيفة العمومية "morale une professionnelle"، وبذلك فإن أخلاقيات المهنة تتعدى مجرد إملاء قواعد سلوك على الموظف، إلى تحسين نوعية المرفق العام بل إلى ضمان جودة خدماته¹.

رابعا: بناء نظام للنزاهة ومكافحة الفساد:

عموما، يمكن القول أن تزامن مكافحة الفساد مع إدخال أخلاقيات المهنة في الوظيفة العمومية من شأنه أن يخلق ولو بصفة جزئية، الشعور بالانتماء إلى مجموعة واحدة تخضع لقواعد مشتركة. ويكون بالتالي وسيلة لضبط المجموعة واقضاء العناصر غير المنضبطة وتفكيك رابطة التضامن بين من يخترقون قواعد السلوك المتفق عليها، وبالتالي فإن أخلاقيات المهنة تشكل نمطا ملائما للضبط يسهل خلق رقابة ذاتية جماعية، هي في الأخير نواة للضبط الذاتي «autorégulation».

من أجل ترسيخ فكرة الرقابة الذاتية الفردية والجماعية، فإنه من الجدير الاهتمام بتعميم الميثاق لتوثيق التزام الأعدان العموميين بقواعد أخلاقيات المهنة². وعليه فإن ترسيم هذه القواعد وتشخيص الرقابة الذاتية وتعميمها ووضع معايير للسلوك المهنية من شأنه أن يجعل من أخلاقيات المهنة أداة فعالة لتسيير الموارد البشرية، بحيث يصبح من السهل ضمان احترام السلوك الحميد داخل الإدارة العمومية من طرف الأعدان الذين يشاركون في وضعها منذ البداية.

إذن، بالنسبة لسياسات مكافحة الفساد، فإن مواثيق أخلاقيات الوظيفة العمومية تعتبر ضمن الأدوات الوقائية التي تضبط الإجراءات الواجب القيام بها، وتلك التي يجب الامتناع عنها، إضافة إلى دورها في عقلنة تنظيم السلوك وفق منطق التسيير البحث³.

¹A. Taillefait, op. cit., p. 326.

² بعض الدول حظي فيها الميثاق باهتمام بالغ نظرا لحنفته التاريخية التي سمحت هذه الممارسة ورفته إلى مستوى العرف مثل ما هو عليه الحال في الإدارة الفرنسية التي تتفخر كثيرا بهذا التقليد، كما يمكن أن يكون أداة فعلا في الدول التي تولي ثقافتها المحلية اهتماما بالية الميثاق لتوثيق التزام الموظف مثلما هو عليه الحال في الثقافة الإسلامية.

³Gilles DRYANCOUR, Les chartes éthiques sont-elles un outil de gestion ? Op Cit, P6.

الفرع الثاني: تحديات أخلقة الوظيفة العمومية:

تواجه أخلاقيات الوظيفة العمومية عدة تحديات مرتبطة بتكوينها وشروط تطورها بالنظر إلى طابعها الخاص، وهو ما أثار المخاوف من انفجارها المبكر بسبب تنوع مصادرها من جهة، وبالنظر إلى الانحرافات التي قد تشوب استعمالها.

أولا: خطر الاتجار المبكر:

رغم الزعة السائدة بأن الأخلاق تقوم على أسس عالمية، إلا أن هذه المقاربة رغم ما تحتمله من نقد من مختلف المدارس الثقافية، فهي حتى في الثقافة الغربية ذاتها، تقدم أكثر من مصدر لهذه القيم. ففي حين تقدم النظرة التقليدية المقاربة النفعية القائمة على تقدير نتائج التصرف محل التقييم، تستعين أخرى بمقاربة أدبية تعتمد على القواعد والأعراف الموجودة مسبقا، بينما تعتمد مقاربة أخرى على التوافق محيلة بذلك الأخلاق على أساس تعاقدي¹.

بهذا الخصوص، تقدم الثقافات الأخرى أجوبة مختلفة لتحديد مصدر الأخلاقيات بالاستعانة بترائنها الخاص سواء من خلال أدبياتها التاريخية أو قيمها الدينية، أو حتى بالاستناد إلى تجاربها الوطنية الحديثة من أجل بناء القيم الملائمة لموظفيها. ومهما يكن الأمر، فإن أي خيار يتخذ، إنما يعكس في الحقيقة قيما أخلاقية معينة وبذلك يكون إما مقبولا أو مرفوضا حسب المرجعية الأخلاقية التي يتم اعتمادها².

وبما أن الحسم في مصدر أخلاقيات الوظيفة العمومية متوقف على صراحة القواعد المعتمدة ومدى قدرتها على إنتاج نمط ضبط واضح وخال من التناقضات، ففي كثير من الأحيان يتحول التناقض الموجود بين مختلف القيم المراد إدماجها إلى نوع من "الترقيع الأخلاقي" (*bricolage moral*). وعليه، فإن أخلاقيات المهنة، وفق هذا التصور، مزدوجة بالتعريف، عامة بالنظر إلى المبدأ الأخلاقي الذي ترنو لتجسيده، وخاصة وفقا لخصوصية القطاع والمهنة التي تريد مراعاتها.

في الجزائر، بينت النقاشات التي أثيرت على هامش مختلف الاحتجاجات التي عرفتها أسلاك الوظيف العمومي حجم المفارقات والغموض بخصوص أخلاقيات المهنة، من الأمثلة على ذلك، غلبة الانشغالات المادية على كل المطالب النقابية وحتى على المعالجة الحكومية لمشاكل المدروسة.

في نفس السياق، بينت النقاشات -مثلا- حول الخدمة المدنية لدى الأخصائيين الطبيين حجم الاختلاف بين تصورات المهنيين وقناعات الحكومة في ظروف متغيرة تعكس الفراغ القيمي الذي تنمو فيه الوظيفة العمومية في الجزائر.

¹Pasquero Jean , « Commentaire : Éthique des affaires, responsabilité sociale et gouvernance sociétale : démêler l'écheveau », Gestion, 2007/1 Vol. 32, p. 112

²Pasquero Jean , « Commentaire : Éthique des affaires,....op. cit., p. 112

ثانيا: الانحرافات البراغمية لأخلاقيات الوظيفة العمومية:

إن وجود اعتبارات مثالية وراء انتشار أخلاقيات المهنة ليس أمرا مسلما به، ذلك أن تحليل نصوص موثيق أخلاقيات المهنة يكشف عن تأثير الأبعاد البراغمية والنفعية على صياغة هذه التصورات. في هذا الصدد، يؤكد Terré أن معظم القواعد تستجيب لضرورات تقسيم المهام والانضباط وفق منهج عملي، كما أن جزءاً معتبرا من هذه القواعد جاء تنويجا لمسار اجتماعي اتضح من خلاله حجم الفوائد العملية التي يمكن لاعتماد مثل هذه القواعد أن يجلبها¹.

نتيجة لذلك يمكن القول أن أخلاقيات المهنة إنما هي ثمرة "فلسفة انتهازية" تهدف لتعظيم منفعة جماعة معينة²، ولا تعكس بالضرورة انشغالا أخلاقيا يسعى إلى ترقية الحياة العامة بشكل يساهم في كبح جراح الفساد بصفة جذرية.

أكثر من ذلك، يمكن أن ترمي أخلاقيات المهنة إلى تحقيق أهداف أخرى قد تكون منافية للأخلاق أو على الأقل للعب دور تلميعي أو تجميللي لا يعكس حقيقة الالتزام بروح الوظيفة، مثلما هو عليه الحال مع ظهور أخلاقيات الممارسين في الأسواق المالية والبورصات من أجل كسب ثقة المدخرين، أمام مختلف الأخطار التي يحتملها اللجوء إلى هذه الطرق القبولية في ظل منافسة شديدة بين مختلف الأسواق المالية.

من جهة أخرى، تعكس فكرة أخلاقيات المهنة انزلاقا سياسيا وفلسفيا خفيا ولكنه أكيد، من خلال تقديم مقاربة تركز على الواجبات قبل الحقوق، حيث يؤكد كتاب "publique fonction la de Droit" أن الأعوان العموميين مشغولون بحقوقهم قبل واجباتهم، وأن الإدارة مضطرة لتنظيم مهامها في إطار ما تسمح به هذه الحقوق أو على الأقل دون المساس بها، وبذلك فإن تضمين الالتزامات القانونية للموظف ضمن أخلاقيات المهنة ستمكن، ولو بصفة تدريجية، من خلق نوع من الأسبقية للواجبات على الحقوق في العمل اليومي³.

وباعتبار هذه القواعد قريبة من الأخلاق في مفهومها التقليدي، من حيث طبيعتها، ومن حيث موضوعها (تحديد مسبق لسلوكات نموذجية)، فإن أخلاقيات المهنة ستزيد من كثافة الواجبات وتعمق غوى المنوعات في قانون الوظيفة العمومية، وبذلك فإن مجموعة القواعد التي كانت منتشرة وغير محررة، ستصبح مكتوبة ومعلنة بصفة رسمية، رغم عدم تأكد قانونيتها.

المطلب الثاني: إشكالية القيمة القانونية لقواعد أخلاقيات المهنة:

إن خصوصية الوظيفة العمومية تفرض الكثير من التحديات على مسار أخلفتها بالنظر لصعوبة دمج النصوص المكرسة لأخلاقيات الموظف العمومي ضمن مجموعة القواعد التي يخضع لها، ونظرا لمتطلبات الرقابة الداخلية والخارجية التي يخضع لها سلوك الموظف. تندرج إشكالية القيمة القانونية لقواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية في

¹ D. Terré, Op. cit., P504

² D. Terré, Op. Cit, P504

³A. Taillefait, op. cit., p. 326.

إطار النقاش الفقهي حول تطور العلاقة بين القانون والأخلاق، فهي تمثل امتدادا حقيقيا وتحديا عمليا لهذه العلاقة غير واضحة المعالم.

الفرع الأول: في الفقه موقف متفائل وتأثير محدود:

إن انتشار مبادئ أخلاقيات المهنة يجسد التقاطع الاجتماعي بين القانون والأخلاق، وهو ما يطرح الكثير من التساؤلات حول تأثير هذا التلاقح على النظام القانوني. فحسب البعض، هذا الالتحام هو سبب في حدوث "فوضى قانونية"، باعتبار الأخلاق تهديدا للقانون، وهو ما يستدعي منح القواعد الأخلاقية الصفة القانونية في أقرب وقت ممكن تفاديا لأي آثار سلبية ناجمة عن هذه الازدواجية التنافسية¹.

إن مجيء هذا النوع من القواعد لم يكن مفاجئا، فقد سبق لـ **Ripert** منذ فترة طويلة، أن تنبأ بتطور العلاقة بين القانون والأخلاق على هذا النحو، رغم أن نتائج هذا التطور لا تشكل البتة نقطة اتفاق بين الفقهاء.

فحسب **Ripert**، عندما لا تجد القاعدة الأخلاقية مكانا لها في المنظومة القانونية، فإنها تستقر بمحاذاة القانون، ليتم اعتبارها على الأقل، كقاعدة شبيهة بتلك المدرجة في إطار قواعد القانون الطبيعي. إن هذه الحالة ليست إلا إعادة إنتاج لفكرة القواعد غير الملزمة التي طالما رفضها أصحاب المنطق القانوني الصارم².

تبعاً لما سبق، فإن الاختلاف حول العلاقة بين القانون والقواعد الأخلاقية "الصاعدة" أثر على تحديد القيمة القانونية لهذه الأخيرة. مبدئياً، يعتقد الكثيرون، وبالأخص منذ **Gurvitch**، أن قواعد أخلاقيات المهنة هي بداية لتعددية قانونية **juridique pluralisme**، فهذا الفقيه يعتبر أن المنظمات المهنية تقوم بنشاطات معيارية وتنظيمية هي في الحقيقة شبيهة بالمصادر الأولية للقانون، وهو ما يؤيده **Santi** و**Romano**³. غير أن هذا الأخير يضيف شرطاً مهماً، بحيث يعتبر أن القانون، الذي تحتكر الدولة إصداره، هو الذي يحدد القيمة القانونية لباقي الأنظمة بما فيها تلك المنبثقة عن قواعد أخلاقيات المهنة.

إنه بذلك، يسيطر هيمنة القاعدة القانونية على باقي القواعد الاجتماعية. أي أن قواعد أخلاقيات المهنة يمكن أن تكون ملزمة غير أنها تبقى خاضعة لسلطة القانون الذي يضيف عليها نوعاً من النسبية أو يضعها في مرتبة ملائمة ضمن الهرم القانوني⁴. ولكن الغموض الذي يحيط بهذه الإجابات يتعلق بتحديد مفهوم القانون حيث أنه أخذ ضمن نطاق واسع يجعل كلا المفهومين مهمين.

¹ D. Terré, Op. cit, P499

² Cité par D. Terré Op. Cit., Georges Ripert, La règle morale dans les obligations civiles, Paris, LGDJ, 4e éd., 1949.

³ D. Terré, Op. Cit., P501

⁴ D. Terré, Op. Cit , p501

وعليه، فإن فيلسوف القانون Hart يقدم إجابة أكثر واقعية، حيث يعتبر أن النظام القانوني يتكون من أنواع عديدة من القواعد القانونية¹:

- القواعد الأولية: التي تفرض سلوكات معينة على الأفراد
- القواعد الثانوية: التي تحاول تسيير الاختلالات الحتمية التي تعترض أي جماعة بشرية وتتكون بدورها من:

1. قواعد الإجراءات: الطرق التي يتم بها تغيير القواعد الأولية،
2. قواعد اتخاذ القرار: التي تمنح لبعض السلطات صلاحيات الفصل في النزاعات المتعلقة بتطبيق القواعد الأولية،
3. قواعد الاعتراف: وهي التي تحدد القواعد الأولية التي يجب تطبيقها.

ويؤكد Hart أن هذه القواعد تتفاعل ضمن نظام قانوني قابل للتكيف، ويتميز بنوع من التقنية. أما بالنسبة للقواعد الأخلاقية، فإن Hart يعتبر أنه لا يمكن لأي نظام أخلاقي أن يرقى إلى درجة الإعداد النبوي الذي وصل إليه النظام القانوني، وعليه فإن القاعدة الأخلاقية بالنسبة له، تتميز باعتراف المجموعة بضرورة احترامها من جهة، واستحالة تغييرها بمجرد التعبير عن الرغبة في ذلك من جهة أخرى.

وفقا لهذا النموذج، فإنه يمكن اعتبار قواعد أخلاقيات المهنة بمثابة قواعد أولية تملئ سلوكات محددة على الأفراد، غير أنها لا تتوفر على نظام قانوني بآتم معنى الكلمة، نظرا لافتقارها إلى القواعد الثانوية وخاصة تلك المتعلقة بالاعتراف واتخاذ القرار².

حسب LeTourneau تأخذ هذه القواعد طابعا خاصا باعتبارها تحدد قواعد اللعبة في الحياة الاجتماعية، أو بالضبط داخل جماعة مهنية معينة، هي في هذه الحالة الوظيفة العمومية أو أحد فروعها. هذه القواعد تؤدي في عدة أحيان إلى ممارسة مستمرة تصل لدرجة تشكيل عرف خاص كونه يتعلق بمهنة معينة أو حتى بمنطقة بذاتها بحيث تُعبر عن الذاكرة الجماعية للإرادة المستقلة لهذه المهنة³.

بهذا المعنى تأخذ الهيئات التأديبية والقضائية بعين الاعتبار هذه القواعد من أجل معاينة الإختلالات والمتطلبات المستجدة في الحياة المهنية مما يساهم بدوره في تثمين المساهمة المعيارية لهذه القواعد من جهة، ويرسخ دورها في الضبط المهني والاجتماعي من جهة أخرى.

¹Cité par D. Terré, Op. Cit. , P502.

²D. Terré. Op cit., p501

³ Le Tourneau Philippe, L'éthique des affaires et du management au XXI^e siècle, essai, Dalloz Dunod, 2000, p 24.

من جانبه، يطرح **Lalonde Louise** طريقاً آخر لتكييف هذه القواعد من خلال التمييز بين تلك التي تكثفي النصوص بإعلانها، وتلك التي يدمجها القانون في منظومته الإلزامية. بالنسبة للأولى، فهي تعاني غياب الإكراه وعدم الدقة وانعدام الطابع الإجباري. وعليه، فإن قيمتها مرتبطة بتفسيرها من طرف القضاة والأعوان العموميين. أما الثانية، فإنها تحوز بلا شك القيمة الكاملة للقاعدة القانونية، بل إن تفسيرها من طرف القضاء والأعوان العموميين يجعلها قابلة للتطور مثل المبادئ والقواعد القانونية الأخرى¹.

عند إثارة مساهمة القاضي في تحديد القيمة القانونية لقواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية، يشير **J-P. Didier** إلى أن لهذه الأخيرة علاقة مزدوجة مع الرقابة القضائية، فهي أولاً غاية الرقابة من حيث سعي القاضي إلى ضمان احترام قواعد أخلاقيات الموظف والمرفق على حد سواء في إطار عام رغم أن مفهومها يبقى غامضاً، وهو ما يعبر عنه العميد **Hauriou** بالأخلاق الإدارية "**administrative moralité la**". كما أنها في نفس الوقت، باعتبارها مرجعاً قيمياً، تمثل أداة للقيام بالرقابة القضائية ومنحها الفعالية اللازمة².

في الأخير، من الواضح أن الأمر يتعلق بنمط جديد لإنتاج القانون وتحقيق الضبط، غير أن هذه القواعد أكثر ثراءً وتنوعاً، مع العلم أن اعتمادها ليس جديداً بالنسبة للجماعة. فثلاً بالعودة إلى كتابات **Hayek** يتضح أن أسس القانون في حد ذاته هي نتيجة أنظمة ومسارات تلقائية يطبعها تفاعل البشر³. وبالتالي فإن هذه المواثيق بإمكانها أن تنشئ أنظمة تلقائية وحتى سلطوية⁴، تعكس تفاعلاً محموماً بين الأخلاق والقانون لا يعلم مآله، إلى تصادم أو تلاحم؟

الفرع الثاني : مكانة أخلاقيات الوظيفة العمومي في القانون الجزائري:

إن تحديد القيمة القانونية لقواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية التي مازالت في خطواتها الأولى في الجزائر أمر صعب يشوبه الكثير من الغموض، نظراً لعدم وضوح موقف المؤسس الدستوري بهذا الخصوص، والانشغالات الاستعجالية التي تحتكر ساحة النقاشات العامة تحت ضغط لجنة القوانين الأساسية منذ صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سنة 2006.

وعليه، فإننا مطالبون في هذه النقطة، بالبحث عن الأسس القانونية التي يمكن أن تكون الإطار الشرعي لتكوين أخلاقيات الموظف العمومي في ظل غياب أطر خاصة.

¹Louise Lalonde, « Les « lois éthiques », un défi pour le droit », Éthique publique [En ligne], vol. 13, n° 1 | 2011, P 122, mis en ligne le 20 décembre 2011, <http://ethiquepublique.revues.org/394>

² Didier Jean-Pierre, L'éthique du fonctionnaire civil, son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, 1999, P8.

³Cité par D. Terré, Op. Cit., P499, Gérard Farjat, «Nouvelles réflexions sur les codes de conduite privée », in Jean Clam et Gilles Martin (dir.), Les transformations de la régulation juridique, Paris, LGDJ. 1998

⁴ D. Terré, Op. Cit., P499

من الناحية التأسيسية، وعلى خطى الدستور الفرنسي، جعل الدستور الجزائري في مادته 140 وضع الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، من اختصاص المشرع¹.

ورغم أن هذا التحديد هو بمثابة التأسيس الدستوري لقانون الوظيفة العمومية غير أنه لم يتطرق لأي معايير لتشخيص مستوى تدخل المشرع في مجال غالبا ما تحتكر السلطة التنفيذية تنظيمه وتسييره. وبالتالي، فإن اعتماد هذا الأساس لتحديد القيمة القانونية لأخلاقيات الموظف العمومي يبقى مرتبطا بتفسير المقصود بـ"الضمانات الأساسية للموظفين".

القانون الأساسي للوظيفة العمومية² بدوره لم يتطرق إلى موضوع أخلاقيات المهنة إلى في موضع واحد عند تحديد محام المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في المادة 59 منه حيث أكد أن هذه الهيئة مكلفة بالسهر على احترام أخلاقيات الوظيفة العمومية. كما أن هذا القانون لم يربط بين المسؤولية التأديبية للموظف واحترام أخلاقيات المهنة، بل إنه لم ينص على كيفية اعتمادها أو مصادرها.

قبل هذا النص بأشهر، صدر القانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد³ الذي وسع وصف الموظف إلى غير الموظفين العموميين بمفهوم القانون الأساسي، كما نص على ضرورة اعتماد مدونات للسلوك محددات القيم التي يجب أن تتركز عليها، حيث نصت المادة السابعة من هذا القانون على أنه "من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية".

في هذا الصدد، لا بد من التذكير بأن الدعوة إلى اعتماد مدونات سلوك للموظفين العموميين من أجل نشر وترسيخ ثقافة النزاهة والأمانة وردت في جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، وهو ما نصت عليه من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها الثامنة المخصصة لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين⁴، في حين كلفت الاتفاقية الإفريقية للجنة الاستشارية لمكافحة الفساد بالسهر على وضع وترقية اعتماد موثيق موحدة للأعوان العموميين في المادة 22 منها⁵، كما نصت الفقرة 5 من المادة العاشرة من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على تطبيق "مدونات ومعايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العامة"⁶.

¹دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.

²مرررقم 06 - 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46.

³القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 8 مارس 2006.

⁴اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته الموقعة في أكتوبر 2003 بمريدا (المكسيك)

⁵اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد الموقعة في 13 جويلية 2003

⁶الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقعة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 بمدينة القاهرة (جمهورية مصر العربية).

يتضح من الفقرة الأخيرة من المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن الدول الأطراف كانت تسعى إلى منح مدونات السلوك قيمة قانونية إجبارية من خلال إقامة المسؤولية التأديبية للموظف في حالة مخالفة هذه المدونات، غير أن قانون مكافحة الفساد والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أهملتا تماما هذا الموضوع.

إن هذا التوجه في القانون الجزائري يظهر جليا عند التطرق إلى المواد المتعلقة بتقييم الموظف العمومي حيث لم يصنف الالتزام بقواعد أخلاقيات المهنة ضمن المعايير المعتمدة بجانب الكفاءة المهنية، الفعالية والمردودية، وكيفية الخدمة المنصوص عليها في المادة 99 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

إضافة إلى ذلك، فإن المشرع في هذا القانون خلال معالجته لواجبات الموظف وصلاحيات هيئات المشاركة والطنن، لم يتطرق لاحترام قواعد أخلاقيات الموظف العمومي سواء من باب التأكيد عليها ضمن التزامات الموظف أو من خلال استغلال هذه الهيئات لضمان احترامها وتطويرها. لقد ترك المشرع هذا الفراغ المتعلق بتحديد الجهة المكلفة بوضع هذه القواعد وضمان احترامها، كما أنه لم ينص على أي إجراءات لوضع هذه النصوص.

من خلال هذه النقاط، يمكن القول أن المشرع الجزائري لم يكن متحمسا لإدماج مدونات السلوك ضمن النظام القانوني للموظف، بل حاول الإبقاء عليها في صيغتها الأدبية، كما يتضح كذلك أن فكرة مدونات السلوك ستبقى مرتبطة بقانون مكافحة الفساد أكثر منه بتسيير وتنظيم الوظيفة العمومي، وبهذا فإن التوجه نحو تكليف الإدارة بوضع هذه المدونات يمس بطابعها الاجتماعي ويقلص من حجيتها كونها تندرج في إطار تسيير رئاسي مرهون بالأحكام المسبقة التي اكتسبها الموظفون حول سلطاتهم الإدارية.

كما أنه من المحير التباطؤ الذي يعرفه تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية خاصة فيما يتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، الذي ينتظر أن يقوم بعمل كبير في مجال التنظير والتفسير في هذا المجال، عوض الاكتفاء بمراقبة القانونية التي تضطلع به المديرية العامة للوظيفة العمومية لحد الآن. وفي ظل عدم تنفيذ هذا الشق من القانون فإن مشروع أخلاقيات الموظف العمومي يبقى من دون راع رسمي يساعد على بعث هذه الثقافة وترقيتها بالموازاة مع الأحكام الواردة في قانون مكافحة الفساد.

خاتمة:

الهدف من المقال هو المساهمة في إبراز ملامح علاقة جديدة بين القانون والأخلاق من خلال نموذج مدونات السلوك في ظل سياسات مكافحة الفساد، حيث تتضح ضرورة تضمين الاعتبار الأخلاقي في معايير جودة القاعدة القانونية، وأهمية اعتبار الغاية الأخلاقية خلال تقييم المصلحة العامة، وخاصة من أجل بناء وظيفة عمومية قائمة على النزاهة عبر مجموعة من القيم الأخلاقية الكفيلة بتكوين نظام مناعة ضد الفساد.

وللأسف، على صعيد بناء منظومة أخلاقية لضبط الحياة العامة، يتضح أن المنظومة الاجتماعية الجزائرية بعيدة بشكل مزدوج عن منطق التطوير في هذا المجال، فهي لم تستوعب بعد متطلبات ما بعد المعاصرة، ولم تستطع تلمين مواردها القيمة لبناء منظومة تخصها.

في هذا الصدد، يجب التأكيد على أن المحافظة على مكانة القانون في فضاء الضبط الاجتماعي، تفرض ترقية وتطوير وظائفه المعيارية باعتباره نمطا للضبط عن طريق بناء علاقات جيدة مع القواعد الأخلاقية إن بناء علاقة تكاملية بين القانون والأخلاق يعتبر مشروعا مستقبليا لتعزيز شرعية القانون وبناء مرجعية أخلاقية للوظيفة العمومية.