

مقدمة:

يندرج تدريس مادة اخلاقيات المهنة وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته ضمن برنامج واستراتيجية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وذلك بغية تمكين الطالب الجامعي - بكونه اطارا لمستقبل سواء على مستوى المرافق العامة او الخاصة - بالمعارف الضرورية واللازمة لحمايته مستقبلا من كل مخاطر الفساد الذي خص له المشرع الجزائري لمواجهة قانونا خاصا وهو القانون 01/06 الصادر بتاريخ 2006/02/20 لمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

كما ان هذه المادة وما تتضمنه من برنامج تعد تكريسا أيضا للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر كاتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 2003/07/11 المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 137-06 المؤرخ في 2006/04/10 ، ج ر ، العدد 26-2006، و اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بنيويورك في 2003-10-13. المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 128-04 الممضي في 19 أبريل 2004، ج ر العدد 26-2006 المؤرخة في 25 أبريل 2004.

بل ان من اهم الجهود التي عكف على تطبيقها قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في سبيل تنفيذ الالتزامات الدولية التي صادقت عليها الجزائر هو سن جملة من القرارات والنصوص القانونية كإلزامية تدريس هذه المادة، ووضع ميثاق اخلاقيات الجامعة، وانشاء مجلس آداب واخلاقيات الجامعة وإصدار القرار رقم 933 المؤرخ في 2016/07/28 المتعلق بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها، والتي تعتبر محاور بحد ذاتها لتدريس مقياس أخلاقيات المهنة ، وعليه تم تقسيم هذه المحاور في المباحث التالية:

المبحث الأول : تعريف الأخلاقيات

المبحث الثاني : أخلاقيات الموظف

المبحث الثالث: الدور الوقائي للأخلاقيات

المبحث الرابع: الأخلاقيات في قطاع التعليم العالي

المبحث الأول: تعريف الأخلاقيات

يتناول هذا المبحث التعريف بالأخلاقيات وتمييزها عن القانون

المطلب الأول: تعريف الأخلاقيات

الفرع الاول: تعريف الأخلاق:

جاء في كتاب لسان العرب لابن منظور "الْخُلُقُ بضم اللام وسكونها هو الدين والطبع والسجية، وحقيقته أن صورة الإنسان الباطنة وهي نفسه وأوصافها ومعانيها المختصة بها بمنزلة الخلق لصورته الظاهرة وأوصافها ومعانيها". ويقول صاحب كتاب القاموس "الخلق بالضم وبضمَّتَيْن: السَّجِيَّةُ والطَّبْعُ والمُرُوءَةُ والدين"، وقال الراغب "الْخُلُقُ وَالْخُلُقُ فِي الْأَصْلِ وَاحِدٌ، كَالشَّرْبِ وَالشَّرْبُ، وَالصَّرْمُ وَالصَّرْمُ، لَكِنْ خَصَّ الْخُلُقُ بِالْهَيْئَاتِ وَالْأَشْكَالِ وَالصُّورِ الْمَدْرَكَةِ بِالْبَصَرِ، وَخَصَّ الْخُلُقُ بِالْقُوَى وَالسَّجَايَا الْمَدْرَكَةِ بِالْبَصِيرَةِ". كما عرفها مسكويه في كتابه تهذيب الاخلاق "هي حال للنفس داعية لها الى افعالها من غير فكر ولا روية"¹،

كما جاء في كتاب التعريفات للجرجاني "عبارة عن هيئة للنفس راسخة تصدر عنها الأفعال بسهولة ويسر من غير حاجة إلى فكر وروية، فإن كان الصادر عنها الأفعال الحسنة كانت الهيئة خلقًا حسنًا، وإن كان الصادر منها الأفعال القبيحة سميت الهيئة التي هي مصدر ذلك خلقًا سيئًا"² وقد عرف الجاحظ الخلق " هو حال النفس، بها يفعل الإنسان أفعاله بلا روية ولا اختيار، والخلق قد يكون في بعض الناس غريزة وطبعًا، وفي بعضهم لا يكون إلا بالرياضة والاجتهاد، كالسخاء قد يوجد في كثير من الناس من غير رياضة ولا تعمل، وكالشجاعة والحلم والعفة والعدل وغير ذلك من الأخلاق المحمودة"³

تختلف الاخلاق بوصفها لصيقة بسلوك الانسان من مجتمع الى اخر، اذ يعرفها البعض بانها جملة المثل العليا التي يرى الناس فيها ما ينبغي اتباعه كالالتزام الصدق واجتناب الكذب ومساعدة الضعيف وايتار الغير عن النفس⁴.

الفرع الثاني: تعريف الأخلاقيات

الأخلاقيات هي مجموعة القواعد التي تنظم مهنة معينة وسلوك من يمارسونها وتقوم على الحقوق والواجبات المحددة خاصة من طرف القانون وتعرف بالأخلاقيات المهنية هذه الأخلاقيات لها إطار مشترك لكن يجب أن تتناسب كل إدارة وكل مهنة حسب شروطها وهي بحق شكل من أشكال تنظيم المهنة يسمح بخلق رقابة ذاتية مشتركة، ولا يشترط كتابتها في مدونة، ويمكن أن تظهر من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية أو في المؤسسات أو

الأنظمة الداخلية⁵، ولا تحدد ما يجب فعله لكنها تشير إلى ما يمنع فعله وعدم احترام هذه القواعد يشكل خطأ يستوجب العقوبة التأديبية أو الجزائية⁽⁶⁾.

الأخلاق مفهوم مطلق يقع عند تقاطع عدة تخصصات كالفلسفة وعلم الاجتماع والقانون والسياسة والدين أيضا، ويمكن التساؤل إن كان لهذه العبارة مفهوما قانونيا ومن هنا من الصعوبة أن تؤسس لقواعد قانونية وذلك بالرغم من وجود علاقة بين القانون والأخلاق فهذه الأخيرة تلهم المشرع وتبرر تدخل القاضي، ويبدو من الوهلة الأولى أن أخلاق الموظف العمومي تعتمد على ضميره لكنها يجب أن تفهم على أنها أخلاق تطبيقية ومهنية لها علاقات ضيقة مع القانون وتطبيقها يخضع للرقابة القضائية.

لا يجب أن يفهم من أخلاق أو أخلاقيات الموظف مجموع حقوقه وواجباته أثناء الخدمة، إنما المقصود منها التزاماته الدائمة أي تلك التي تفرض على المترشح للوظيفة العامة ومن يمارسها داخل الخدمة وفي الحياة الخاصة⁽⁷⁾، فالتعبير عن الالتزامات القانونية للموظف لا ينفصل عن القيم الأخلاقية المستوحاة منها، وحتى يقوم الموظف بالمهام المسندة إليه عليه أن يتمتع بجملة من المزايا الأخلاقية كالشجاعة والحذر والنزاهة والتواضع وعدم الأنانية، فمجموع هذه الالتزامات تشكل بحق مدونة أخلاقية للوظيفة العمومية⁸.

يمكن القول من خلال دراسة تعريف أخلاقيات الموظف العمومي أن التعريف المادي هو المفضل، فالملاحظة البسيطة تكشف أن المشرع لم ينص على وجود مبدأ عام لأخلاق الموظف فلا يوجد نص دستوري أو تشريعي أو حتى تنظيمي يظهر فيه بصورة شكلية الأخلاق الوظيفية التي تفرض على الموظف وذلك حسب البعض يعود لعدة أسباب يمكن تلخيصها في طائفتين: أسباب متعلقة بتعريف الأخلاقيات وأخرى متعلقة بتعريف الموظف.

أولا: الأسباب المتعلقة بمفهوم الأخلاق

إن غياب النص على أخلاق الموظف يمكن إرجاعه إلى رفض الخلط بين الأخلاق والقانون وكذلك للخطورة التي يمكن أن تشكلها الأخلاق على حريات الموظف، ورغم

الاتجاه إلى الفصل بين القانون والأخلاق إلا أن هذه الأخيرة وجدت لها قبولاً خاصاً متعلقاً بالقيم السائدة في المجتمع كانت ترجمتها القانونية في المجالات التي تكون فيها ضرورتها ملحة، فروح الأخلاق كانت موجودة في عديد من النصوص لكن بشكل محتشم، لكن يلاحظ تحفظ السلطتين التشريعية والتنظيمية على استعمال هذا المصطلح في الوظيفة العمومية، فهناك خشية من أن يفرض المشرع على الموظف أخلاقاً معينة وبالتالي المساس بحرياته ففضل أن يترك له حل المسائل التي تعرض عليه محترماً القانون ومستنداً إلى ضميره وأخلاقه الشخصية⁽⁹⁾.

ثانياً: الأسباب المتعلقة بمفهوم الموظف

يمكن تبرير عدم وجود نص لأخلاق الموظف بتطور مفهوم الموظف العمومي وهو ما عرفه التشريع الجزائري في هذا المجال.

الأخلاق هي مجموعة من المعايير والمبادئ التي تحكم سلوك الفرد أو الجماعة⁽¹⁰⁾ والبعض يرى أنها مجموعة من القواعد والقيم المبدئية التي تحكم سلوك الفرد والجماعة بشأن الصحيح والخطأ، وحسب الفيلسوف "ماكس فيبر هناك" أخلاق عقائدية: "l'éthique de conviction" تقوم على مبادئ راسخة وقيم شخصية، وهناك أخلاق مسئولية "l'éthique de responsabilité" تأخذ بعين الاعتبار نتائج القرارات المتخذة أو الأفعال والتي تترك المجال للتسوية والتفاوض وهذه أخلاق السياسي أو الموظف، فكل موظف يمكن أن يتصرف باعتباره الصالح العام وليس فقط باعتباره قناعاته الشخصية الفلسفية، الأخلاقية، الدينية، السياسية... هذا التعارض بين (أخلاق الاعتقاد) وأخلاق المسئولية يمكن أن يؤدي إلى أزمة لا تحل إلا بالانسحاب أو الرد أو الاستقالة في حال استحالت التسوية، وهي المسائل التي سيتم التطرق لها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذه المطبوعة.

المطلب الثاني: تمييز الأخلاقيات عن القانون

سبق أن عرفنا الأخلاقيات بأنها هي مجموعة القواعد التي تنظم مهنة معينة وسلوك من يمارسونها مع تحديد الحقوق والالتزامات التي تقع على عاتقهم بموجب ما يحدده القانون المنظم لها، غير أنه قد يتقاطع مضمونها - الأخلاقيات - مع العديد من القواعد الاجتماعية الأخرى السائدة في المجتمع كقواعد الدين والعادات والعرف والتقاليد والقانون، مما يجعل من الضروري تمييزها عن القواعد القانونية وما تتمتع به

من خصائص ومميزات لما لها من سمات قد تبدو في ظاهرها متشابهة، لذا وجب تقديم تعريف للقانون وخصائصه وتمييزه عن قاعدة الأخلاق.

الفرع الأول: تعريف القانون

أصل كلمة قانون يعود الى اللغة اليونانية « KANUN » وهي عبارة دخيلة على اللغة العربية¹¹، ويقصد بها العصا المستقيمة، ومدلولها المجازي يقصد به التعبير عن الإستقامة في القواعد القانونية والمبادئ المتشعب بها.¹²، وقد اختلف الفقه في وضع تعريف اصطلاحي جامع ومانع للقانون إلا انه لا يخرج عن احدى الدوائر الثلاثة التالية، فهناك فريق عرفه على أساس الغايات التي ينشدها للدلالة على مجموعة القواعد الملزمة التي تحكم وتنظم سلوك وعلاقات الأفراد في المجتمع بما تكفل من حماية للأفراد وحرياتهم وتحقيقاً للعدل والمساواة دون البحث عن مصدرها سواء كان الدين أو العرف أو التشريع، وفريق آخر اعتمد في تعريفه على جملة القواعد الملزمة التي توضع حصراً من طرف السلطة التشريعية لتنظيم مسألة معينة كقانون العقوبات والقانون المدني وقانون المالية وغيرهم¹³، وفريق ثالث اعتمد على فكرة الجزاء اذ اعتبر القانون مجموعة القواعد الجبرية والمفروضة من الدولة و التي تنظم سلوك الافراد في المجتمع تحت طائلة الجزاء لكل من يخالفها¹⁴.

وبالرغم من الاختلافات الجلية بين الفقهاء في تعريف القانون إلا ان هناك اجماع على اعتبار القانون هو مجموعة من القواعد العامة والمجردة والملزمة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع لإقامة نظام اجتماعي وتكون مقترنة بالجزاء في حالة مخالفتها¹⁵.

الفرع الثاني: خصائص القاعدة القانونية

للقوف على التمييز بين القاعدة القانونية والقاعدة الأخلاقية لا بد من التطرق لخصائص القاعدة القانونية ومميزاتها، وكما سبق تعريف القانون بأنه مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، وتأسيساً على ما استقر عليه الفقه فإن القاعدة القانونية لها جملة من الخصائص التي سيتم تفصيلها في النقاط التالية:

أولاً: القاعدة القانونية قاعدة سلوك اجتماعي

ما يميز القاعدة القانونية هو كونها خطاب موجه لأفراد المجتمع لتنظيم سلوكهم وعلاقاتهم فيما بينهم وهو ما يجعل منها ضرورة اجتماعية نتيجة لتشابك العلاقات وترابطها، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، مما حذى بالمشرع في هذا الاطار سن عديد من القوانين التي تنظم كافة مناحي الحياة الاجتماعية فقانون الأسرة مثلاً ينظم العلاقة الشخصية داخل الأسرة الواحدة وذلك بتحديد اركان العقد و الحقوق والواجبات بين الزوجين، وانهاء

العلاقة الزوجية بالطلاق أو الوفاة وما يترتب عنها من آثار، و نفس الشأن بالنسبة الى قانون المرور الذي ينظم سلوك السائقين وحركة مركباتهم في الطرقات وما يترتب عنها من آثار في حالة المخالفات له من صدام او حوادث قد تؤدي الى تطبيق قواعد قانونية أخرى كقانون التأمينات وقانون العقوبات.

والقواعد التي تنظم المسائل المدنية من معاملات كالبيع والهبة والايجار والرهن يتضمنها القانون المدني الذي تتولى مواده مخاطبة الاشخاص وتنظيم سلوكهم على نحو يلزمهم باحترامها والخضوع اليها في كل تصرفاتهم المدنية، ويهتم قانون العمل بتنظيم سلوك العمال اثناء ممارستهم لمهامهم ويحكم علاقتهم بالهيئة المستخدمة مع تحديده للحقوق والواجبات والنظام التأديبي، كما يهدف القانون التجاري الى تنظيم شق خاص من المعاملات يطلق عليها بالأعمال التجارية لفئة التجار¹⁶.

غير أن هناك قواعد قانونية لا ترمي الى توجيه سلوك الأشخاص مثلما هو الشأن بالنسبة لقواعد التنظيم المؤسسي والإداري التي لا تعد غالبا خطابا موجهة لهم، وكذلك قواعد القانون الدستوري التي تشمل من ناحية قواعد تخاطب الأفراد وتحدد حرياتهم العامة وتضبطها ومن ناحية أخرى توضح نظام الدولة وسلطاتها.

ثانيا: القاعدة القانونية عامة ومجردة

يقصد بعمومية القاعدة القانونية مخاطبتها للجميع ولا تتعلق بفرد بذاته لوحده، وان كان يبدو أحيانا ان القاعدة تخاطب فئة أو طائفة معينة من المجتمع دون غيرها فإن هذا الاستثناء لا يمس بخاصية العمومية لكون المخاطبين بها تواجههم كافة مثل القواعد التي تنظم مهنة معينة كالأطباء أو المهندسين أو المحامين فإنها تضل عامة وليست موجهة لفرد منهم بالتخصيص، ولو ان الأمر أحيانا في بعض القواعد نجدها تخاطب شخصا بمفرده ومعينا بذاته كتعيين شخص في منصب اداري أو وظيفي وهوما يطلق عليه بالقرار الفردي وعلى الرغم من ذلك تبقى القاعدة القانونية تتسم بالعمومية رغم انطباقها على شخص واحد، ومنه فان الميزة العامة للقاعدة القانونية هي مخاطبتها للجميع دون استثناء احد، كقواعد القانون المدني الجزائري فالمادة 40 منه مثلا تضمنت تحديد سن الرشد المدني بتسعة عشرة سنة¹⁷ فهي عامة وموجهة لكل من بلغ من العمر تسعة عشرة عاما، وغيرها من القواعد العديدة في شتى القوانين.

ويقصد بصفة التجريد في القاعدة القانونية هي كونها لم توجد لتتطبق على شخص محدد بعينه وذاته أو على واقعة معينة، بل وضعت بطريقة مجردة لتتطبق في الوضعيات التي تتوفر فيها الشروط الخاصة بانطباقها، لذلك يقال في الفقه القانوني وضع حكم لفرض، ومن ثم فالقاعدة المجردة تخاطب الأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم كما هو الشأن بالنسبة للمادة 124 من

القانون المدني التي تنص على " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض".

والمادة 350 من قانون العقوبات التي تنص على "كل من اختلس شيئا غير مملوك له يعد سارقا ويعاقب بالحبس من سنة على الأقل الى خمس سنوات على الأكثر وبغرامة من"

فالملاحظ من خلال المادتين انهما مجردتان وتنطبقان على كل شخص تتوافر فيه شروط قيام القاعدة، أي انهما لم يحددا ويذكرا شخصا بذاته .

ثالثا: القاعدة القانونية ملزمة:

حتى يكون القانون بمثابة أداة لتقويم سلوك الأفراد فينظم مختلف العلاقات فيما بينهم، وحتى ترسم القاعدة القانونية مختلف القيم والحدود وتبين الحقوق والحريات والالتزامات وتفرض احترامها ينبغي أن تكتسي طابع الإلزام لتكون واجبة التنفيذ على جميع المخاطبين بها إن طوعا أو كرها، ولا تكون مجرد قول أو نصح من شاء أخذ به ومن شاء أعرض عنه.

صفة الإلزام المقترنة بالقاعدة القانونية تقتضي أن تطبع القاعدة بجزاء الذي يتحرك إذا تم مخالفتها ليرتب أثره وليظهر أهمية القاعدة القانونية ومكانتها ودرجة إلزامها، وعليه يمكن وصف الجزاء بأنه بمثابة القلب النابض للقاعدة القانونية وتوقيعه يقتضي متابعة قضائية أو إدارية أو من أية جهة مختصة، أو حتى بطلب من الأفراد ضحايا انتهاكات القاعدة القانونية، فلا يجوز للشخص أن يطبق العدل بنفسه لنفسه.

مما سبق يتبين أن العنصر المميز للقاعدة القانونية عن غيرها من قواعد السلوك الاجتماعي الأخرى أن هناك جزاء مترتب عن مخالفتها توقعه جهة اصطلاح على تسميتها بالسلطة العامة¹⁸.

الفرع الثالث: الفرق بين القواعد القانونية والقواعد الأخلاقية

الأخلاق هي مجموع مبادئ تحكم تصرفات الأشخاص وهي مستقرة في ضمير الجماعة كحصيل لتراثها وتاريخها الأخلاق ومعتقداتها الدينية وما ينطوي عليه ذلك من أفكار سياسية واجتماعية واقتصادية¹⁹.

ترتكز الأخلاق على إطار خارجي من المتطلبات المتفق عليها كالعادات والتقاليد، والحاجة إلى الأخلاق عادة مرتبطة بمعايير دينية واجتماعية²⁰، والبشر في حاجة دائمة وإطار يؤمن علاقات متزنة وقواعد مصدرها القيم الجماعية ومع ذلك تبقى الأخلاق مسألة اختيار شخصي²¹.

تقوم الأخلاق عموماً في المجتمع على أساس الخير والشر وهي مجموعة قواعد تكونت و سادت لتشكل المثل العليا الصدق، النزاهة، الإيثار....وهي تشترك مع القاعدة القانونية في تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، وهي تختلف من مجتمع لآخر وتهدف إلى بلوغ الكمال في التصرفات.

هناك العديد من القواعد القانونية مصدرها أخلاقي لذا يقال أن القانون ليس إلا أخلاقاً تمت إعادة صياغتها وقرر لها جزاء، فهناك تداخل بين القانون والأخلاق²²، ومن أمثلة ذلك:

- نظرية التعسف في استعمال الحق: المادة 124 مكرر من القانون المدني الجزائري فالتعسف في استعمال الحق نظرية لها تطبيقاتها في القانون ويرى جانب من الفقه أنها مسألة متعلقة بالإخلال بالأخلاق²³.

- نظرية الظروف الطارئة: المادة 107 من القانون المدني الجزائري.
- إبطال العقد المخالف للنظام العام والآداب، وكذلك في حالة التدليس، أو الغبن²⁴.
- تجريم شهادة الزور، التزوير²⁵، المحاباة²⁶ والتي تتضمن المساس بالأمانة والصدق والنزاهة.

- الانحراف باستعمال السلطة في المجال الإداري يكون سبباً لإلغاء القرار الإداري والتعويض عليه، فالفقيه "هوريو" يرى أن أخلاقية العمل الإداري شرط لمشروعيته²⁷.

ويتجلى الفرق بين القواعد القانونية والقواعد الأخلاقية من حيث الجوانب التالية:

***من حيث المصدر**

القاعدة القانونية مصدرها السلطة المختصة في الدولة تشريعية أو تنفيذية، أما القاعدة الأخلاقية مصدرها الضمير الفردي أو الجماعي، أو الدين، وقيم المجتمع²⁸.

***من حيث المضمون**

القانون يصيغ قواعد حيادية أخلاقياً كقواعد الحيافة بينما الأخلاق تهتم بواجبات الفرد تجاه نفسه وتجاه غيره.

***من حيث الهدف**

تسعى القاعدة القانونية إلى تحقيق الأمن والنظام بينما تهدف الأخلاق إلى تحقيق الكمال بفرض قواعد صارمة.

***من حيث الجزاء**

القاعدة القانونية جزاؤها خارجي مادي ومتنوع، أما القاعدة الأخلاقية فجزاؤها أدبي يتمثل أساسا في الندم وتأنيب الضمير واستهجان المجتمع²⁹.

المبحث الثاني: أخلاقيات الموظف

سيتم خلال هذا المبحث استعراض اخلاقيات الموظف في الفقه القانوني وفي التشريع الجزائري

المطلب الأول: أخلاقيات الموظف في الفقه القانوني

إن تناول هذه الجزئية لا يهدف إلى إجراء دراسة مقارنة بل إن أية دراسة لهذا الموضوع لا تكتمل إلا بالإطلاع على ما قدمته هذه المدرسة وتأثيرها على النظام اللاتيني الذي تنتمي إليه الجزائر من الناحية الشكلية.

الفرع الأول: أخلاقيات الموظف في فقه المدرسة اللاتينية

يبين الفقه من خلال العديد من الدراسات وجود أخلاق مهنية يعاقب عليها القانون فمنهم من ميز بين قواعد الأخلاق المهنية والتزام ضمان الخدمة وواجب طاعة الرؤساء⁽³⁰⁾، فالأخلاق المهنية التي تبرر صرامتها بالتفاني الذي يجب على الموظف بذله لتحقيق المصلحة العامة تتكون من مجموعة قواعد تشريعية وتنظيمية وقضائية، بل إن بعض هذه القواعد نابعة من الممارسة العادية والأخلاق المهنية تجاه المجتمع والمتعاملين مع الإدارة والموظفين الآخرين، والواجبات المهنية للموظف تشكل التزامات قانونية وأيضا مجموعة قواعد أخلاقية تطبق بصفة إلزامية، ومختلف هذه القواعد تمكن من طرح وتطوير المسائل الخاصة باستغلال النفوذ والنزاهة والتجرد، وحفظ السر المهني وغيرها⁽³¹⁾.

لقد كان هذا الطرح معيبا من وجهة نظر بعض الفقه كونه لا يبين معايير تمييز واجبات الموظف العمومي التي تقتضيها الأخلاق المهنية عن القواعد التي ليست كذلك⁽³²⁾. في رأي آخر ذهب البعض إلى أن الأخلاقيات في الوظيفة العامة تعرف على أساس وجود نظام قيم يختلف عن الأخلاق الشخصية والالتزامات التي يفرضها القانون الأساسي

للوّظيفة العامة فيبين الحالات الخطرة على نزاهة وإخلاص الموظف ويحدد المبادئ الواجب احترامها ويجعل من الأخلاقيات أحد أعمدة دولة القانون ووسيلة لتعزيز التفاني والفعالية والمسؤولية، وأن الأخلاقيات يجب أن تلهم كل موظف عمومي مهما كان منصبه (33).

فقه آخر اعتبر أن أخلاقيات الوظيفة العامة هي نظرية واجبات الأخلاق المهنية للموظف وتتكون من مجموعة قواعد قانونية أغلبها منصوص عليها في القانون الأساسي ومكملة بنصوص أخرى وهي تتلخص في ثلاث صفات أخلاقية : الإخلاص والنزاهة والتواضع، والخروج عنها قد يؤدي إلى المسؤولية التأديبية، والمدنية والجزائية. على العموم ورغم الاختلاف في التفاصيل فقد أجمع جانب مهم من الفقه أن هناك مجموعة التزامات مهنية تقع على عاتق الموظف العمومي تترتب عليها آثار قانونية حقيقية وهي التزامات أخلاقية تلازم الوظيفة بشكل ضيق، هذه الالتزامات تدور حول : النزاهة و الحياد والأخلاق الحسنة(34).

الفرع الثاني: أخلاقيات الموظف في الفقه القانوني والتشريع الأمريكي

في الولايات المتحدة يختلف موضوع علم الإدارة عما هو معروف في فرنسا ومن ثمة الجزائر فموضوعها هو تعريف قواعد الإدارة الجيدة انطلاقا من تصوير نظري للدور الذي تمارسه في المجتمع، فالاهتمام ينصب على البحث عن الفعالية والمردودية داخل الجهاز الإداري على حساب القانون، ومؤخرا اتجه الأمريكيان إلى الاهتمام بالطابع السياسي للظاهرة الإدارية و بذلك عكفوا على تحليل القيم التي يجب على الإدارة أن تؤسس عليها عملها(35)، وقد أعطى علماء الإدارة في الولايات المتحدة للأخلاقيات مفهوماً:

- إما أن تكون مرجعية لقياس الخير والشر الذي يحكم الحياة.
- أو يقصد منها دراسة معايير السلوك وبذلك تصبح معياراً لنزاهة الموظفين.

لقد أكد واضعو الدستور الأمريكي على مبدأ السعي لتحقيق المصلحة الخاصة، فقد كانوا يعتبرون الإدارة العامة مؤسسة خاصة وبالتالي لم يعيروا اهتماماً خاصاً بوضعية

الموظفين في علاقتهم مع المتعاملين معها، فكانت المصلحة الخاصة هي المحرك الأساسي لنشاط المواطنين والموظفين، ورغم ذلك أمل واضعو الدستور أن يوجد طاقم إداري يتحلى بالنزاهة والفضيلة، ومن هنا ظهر التصادم المحتوم بين التجرد المطلوب من الموظف وبين السعي لتحقيق مصلحته الخاصة وبذلك اتجه الباحثون إلى دراسة السبل التي تهدف إلى إيجاد سلوك أخلاقي للإدارة، فمنهم من تكلم عن وجود نوعين من العناصر الأساسية للسلوك الأخلاقي داخل المرفق العام : من ناحية الصفقات الأخلاقية الأساسية للموظف ومن ناحية أخرى وجود روح الخدمة العامة، الصفقات الأخلاقية الأساسية وهي: التفاؤل و الشجاعة والإخلاص وهي تسمح للموظفين بمواجهة كل الصعوبات التي تعترضهم عند ممارستهم لمهامهم وهذا السلوك يعكس روح الخدمة العامة رغم الغموض الذي يكتنف الاختيار بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف، وبمساهمة هذين العاملين في أخلاق المرفق العام تمنح للموظف قاعدة صلبة لفلسفة الخدمة العامة والتي تنسجم مع الديمقراطية بل تعتبر سنداً لها⁽³⁶⁾.

تيار فقهي في الولايات المتحدة يرى أن هناك طابع أخلاقي لأغلب القرارات الإدارية الهامة، فاحترام المشروعات يتطلب أكثر من احترام القواعد التشريعية إنه يقتضي أخلاقاً إدارية حقيقية يمكن أن تؤثر على سلوك الإدارة، لكن المتفق عليه اجتماعياً كسلوك أخلاقي للمواطن لا ينطبق بالضرورة على حالة الموظف وكذلك مع ما تتضمنه مدونات السلوك للمؤسسات الخاصة لأن الموظف العمومي يخضع لالتزامات أخلاقية خاصة. أصدرت الإدارة الأمريكية عقب فضيحة "الوترغيت" تشريعات تمنع الموظفين من القيام بعدة سلوكيات يتمحور أغلبها حول تقادي تعارض المصالح، فأصدر الرئيس " جونسون " عام 1965 ما يعرف بـ:

"Standards of ethics conduct for government officers and employees"

الذي يمنع على الموظفين قبول الأموال أو الهدايا أو ربط علاقات مصالح مع مؤسسات خاصة، وضمت دساتير بعض الولايات مدونات سلوك إلا أنها تضمنت العديد من الثغرات، ضف إلى ذلك سوء نية السلطات الإدارية وجهات التفتيش، وضخامة النصوص تبين

تدهور الأخلاقيات داخل الإدارة وبعض هذه المدونات كان يتضمن تناقضات صارخة مع الممارسة الإدارية مما جعل الفقه يتساءل حول صلاحية هذه النصوص رغم دعمهم للتشريع في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة نظرا لما تشكله من طمأنة للرأي العام على نظافة الإدارة العامة فلم يعد الفساد الإداري ينظر له كظاهرة هامشية ومعزولة⁽³⁷⁾.

الفرع الثالث : أخلاق الموظف العمومي في الاجتهاد القضائي

يمكن للقاضي الإداري وأحيانا يكون ملزما عند رقابته على أخلاق الموظف العمومي أن يأخذ بعين الاعتبار الحكم الذي يصدره القاضي الجزائي بخصوص الوقائع ذاتها، فقد يحدث أن يتابع الموظف جزائيا بغض النظر عن إمكانية إصدار عقوبات تأديبية في حقه وعلى القاضي الإداري أن يلتزم باستخلاص بعض النتائج من الحكم الذي أصدره القاضي الجزائي والذي يحوز لقوة الشيء المقضي فيه إذا كان صادرا في الموضوع. ساهم القضاء الإداري في بيان العديد من الأخطاء التأديبية في ظل غياب مبدأ الشرعية في مجال التأديب حيث كان للعديد من الأحكام فضل في مجال إرساء طائفة من الأخطاء ذات الطابع الأخلاقي ومن أمثلة ذلك :

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:³⁸.

- احترام الرؤساء.¹

- الولاء السياسي للموظف⁽³⁹⁾.

- السلوك غير الاعتيادي للموظف عند تأدية مهامه⁽⁴⁰⁾

- إقامة علاقات آثمة⁴¹.

الفرع الرابع: الصفة الأخلاقية للتصرف الإداري كشرط لمشروعيته

تساهم الرقابة القضائية في ضمان مبادئ الإدارة الجيدة والتي تجد مصدرها في مبدأ لم يكرسه القضاء لكن أشار له العميد هوريو ب " الأخلاق الإدارية " la moralité

administrative، ويرى الفقيه welter أن الأخلاق الإدارية لا يقصد بها الأخلاق المشتركة المتعارف عليها بل قواعد الإدارة الجيدة:

« La bonne administration » وهي مجموعة القواعد التي لها هدف ومجال معين ليس فقط التمييز بين الخير والشر ولكن بصفة أساسية تحديد مهمة الإدارة وفكرة الوظيفة الإدارية⁴².

لقد كان هذا الطرح ضعيفا كونه يقابل بين المشروعية والأخلاق دون أن يحدد امتداد كل منهما والفرق بينهما، مثلا الفرق بين رقابة الملائمة ورقابة الأخلاق الإدارية، والعديد من الفقه انتقد هذه الأطروحة الأخلاقية بسبب نقص تحليلها معتبرين أن تقدير مدى أخلاقية تصرف ما هو إلا تقدير للملائمة⁽⁴³⁾ وإذا كان القانون لا يقيم وزنا لبعض القواعد الأخلاقية فلا يمكن الكلام عن الواجب الأخلاقي كحد للقانون⁴⁴.

رغم الانتقادات السابقة إلا أن هذه الفكرة ظلت قائمة فالقاضي الإداري عندما كان يراقب الانحراف باستعمال السلطة أو التعسف في الحق كان يدمج التوجهات الأخلاقية بالمشروعية⁽⁴⁵⁾ ففي حالات عديدة يظهر إلغاء القرارات الإدارية لتجاوز السلطة كأنه حكم على مدى أخلاقية العمل الإداري وبالنظر إلى طبيعة هذا العيب فالكشف عن الانحرافات بالسلطة لا يمكن أن يتم عن طريق الاكتفاء بالرقابة على المشروعية الخارجية أو الموضوعية للقرار يجب البحث عن الدوافع التي أدت إلى صدوره وإذا ما كانت هذه الدوافع صحيحة من الناحية القانونية، بالنظر إلى طبيعة التقديرات التي يتطلبها فإن الانحراف بالسلطة من الصعب اكتشافه فهو يتضمن تقديرا شخصيا وأحيانا مسيئا للإدارة وممثليها والتي أصبحت أخلاقها ونزاهتها محل شك، لهذه الأسباب فإن مفهوم الانحراف بالسلطة لم يصرح عنه في القضاء الإداري إلا بعد تحكمه في تقنياته وقويت صلاحيته⁽⁴⁶⁾، وقد استطاع القضاء الإداري الفرنسي أن يضع العديد من فرضيات الانحراف بالسلطة من خلال المنازعات الإدارية من بينها الانتقام الشخصي وذلك بالنقل أو الطرد لأسباب تتعلق

بالمعتقدات الدينية أو السياسية، وعلى العموم فإن الانحراف بالسلطة يسمح للقاضي بالرقابة على العقوبات المقنعة أو الرقابة على تدابير وقرارات نتيجة المحاباة وعدم حياد الإدارة⁽⁴⁷⁾، وعلى العموم فإن القاضي الإداري يراقب الانحراف باستعمال السلطة وذلك بإتباع قناعاته الخاصة بناء على الوقائع المعروضة عليه لأن دليل الانحراف ينجم عن قناعة وليس عن معاناة، وفي المنازعات بين الأفراد والإدارة يمكن أن يكون الانحراف بالسلطة لأجل تحقيق غاية غير المصلحة العامة إنما لتحقيق مصالح خاصة أو حقد شخصي أو حتى للاعتراض على تنفيذ حكم حائز لقوة الشيء المقتضي فيه⁽⁴⁸⁾، وبذلك يراقب القاضي أخلاقية العمل الإداري فتكون سببا يؤدي إلى لامشروعيته، وقد أكد الفقيه "قاستون جيز" : "من الأكيد أن الأخلاق الإدارية إذا ضعفت فإن عيب الانحراف بالسلطة سيكون أكثر إثارة أمام مجلس الدولة"⁽⁴⁹⁾.

يمكن تقريب الانحراف بالسلطة من التعسف في استعمال الإدارة لحقها، ومن الواضح أن القول بتجاوز السلطة أو الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمال الحق يدل على أن التصرف الإداري غير أخلاقي وغير مشروع، وهذا يفيد أن الهدف غير مشروع ووجود نية تدليسية، بل من الفقه من اعتبر نظرية الأهداف في القانون العام تقوم على الواجب الأخلاقي بالرغم من ذلك هناك من اعتبر أن ذلك من قبيل الخلط بين القانون والأخلاق⁽⁵⁰⁾. استطاع فقه القانون الإداري استنباط مفهوم التعسف في استعمال الحق وأكد البعض على الطابع غير الملائم للتصرف الإداري مقارنة بهدفه وأسبابه التي تكون غير كافية أو غير مناسبة لتبرير القرار، وكذلك في التغير المفاجئ لتصرفات الإدارة أو استعمالها لحقها بشكل مهمل وغير معتاد، وأصبح من الشائع أن الاستعمال غير الأخلاقي للحق هو معيار للتعسف وهذا ما أكده الفقيهان "ريبير" و"دابان" هذا الأخير الذي رأى أنه : "باعتقاد مفهوم التعسف فإن الحق المشروع يفتح على الأخلاق التي تأتي لتجده وتؤنسنة وتشخصنه"⁽⁵¹⁾.

« En accueillant la notion d'abus, le droit légal s'ouvre sur la moralité qui vient l'aérer, l'humaniser, l'individualiser aussi dans ce qu'il a de trop abstrait et de trop technique. D'un mot, la théorie de l'abus représente le correctif de moralité que postule la légalité ».

أكد كل من "دابان و"ريبير" رأي الفقيه سالي بأن فكرة التعسف تمثل مبدءا عاما ينتمي إلى مبادئ النظام العام والآداب العامة لأنه لا يمثل إخلالا بالتزام قانوني أو تعاقدية وإنما يثير مشكلة تتصل بقواعد الأخلاق التي تحرم استعمال الحق استعمالا غير أخلاقي، فحسب سالي إلى جانب المشروعية القانونية هناك المشروعية الأخلاقية، والتعسف يقع عند الإخلال بهذا النوع الأخير من المشروعية أي عندما يستعمل الحق ضد الأخلاق، وعلى ذلك فإن أساس التعسف هو اللاأخلاقية: L'immoralité في استعمال الحق⁵². يختلف التعسف عن الانحراف بالسلطة كون هذا الأخير يؤدي إلى إلغاء القرار بسبب عدم المشروعية أما التعسف في الحق لا يكون له مجال إلا في دعوى القضاء الكامل التي تهدف للتعويض المالي⁵³، ويمكن لنظرتي التجاوز والتعسف أن تبين مجموعة من التجاوزات الإدارية والتصرفات المريبة أخلاقيا وتضمن أخلاق العمل الإداري وذلك بجعل أخلاقية التصرف الإداري عنصرا من مشروعيته.

المطلب الثاني : أخلاقيات الموظف العمومي في التشريع الجزائري

لم يتضمن الدستور الجزائري أي نص يشير إلى الأخلاق التي يجب أن يتحلى بها الموظف العمومي إلا أنه أكد على حياد الإدارة ومبدأ المساواة أمام القانون"، وأن مؤسسات الدولة غايتها حماية الاقتصاد الوطني من كل أشكال التلاعب أو الاختلاس أو الاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة، هذه المؤسسات التي يختارها الشعب لنفسه يمنع عليها القيام بالممارسات الإقطاعية والمحسوبية والجهوية، وإقامة علاقات الاستغلال والتبعية وكل سلوك مخالف للخلق الإسلامي، ولعل أهم نص في التشريع الجزائري -الذي صادفنا- والذي يتناول عبارة الأخلاق الوظيفية بصراحة، المرسوم 85-59 المتضمن

القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الملغى الذي حث العمال أن يتجنبوا جميع الأفعال التي تتنافى والحرمة التي ترتبط بمهامهم ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما نص على أن تقوم المؤسسة أو الإدارة قبل قبول المرشح للوظيفة بتحقيق إداري⁵⁵ وذلك للتأكد من سمعته الحسنة والتي تعد من ضمن الشروط الواجب توافرها للتوظيف فقد نص المرسوم "لا يحق لأي كان أن يوظف في مؤسسة أو إدارة عمومية إلا إذا كان متمتعاً بحقوقه المدنية وذا أخلاق حسنة"، كما تضمن الأمر 02/95 المتعلق بمجلس المحاسبة مهاماً أضيفت له في 2010 من بينها مساهمته في تعزيز الوقاية من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيراً في الأخلاقيات وواجب النزاهة أو الضاربة بالأموال العمومية⁵⁶ ، وإذا لاحظ المجلس أثناء ممارسته لرقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته يلتزم بتبليغ السلطة التأديبية التي تعلمه بالردود المتعلقة بالأخطار⁵⁷

إن معرفة الواجبات الوظيفية والأخلاقية السائدة في المجال الإداري والتي يعد الإخلال بها يعد صورة من صور الفساد الإداري يمكن تتبعها من خلال النصوص القانونية والاجتهاد القضائي الذي كان ملهماً للمشرع، وأهمها:

- واجب الخدمة: L'obligation de servir:

- الحياد⁽⁵⁸⁾

- التحلي بالسلوك اللائق والمحترم⁽⁵⁹⁾

- النزاهة

- تكريس كل نشاطه للوظيفة العامة

- حفظ السر المهني

- واجب الطاعة

- واجب التحفظ
- واجب الإخلاص
- احترام مواقيت العمل
- قيام الموظف بعمله شخصيا
- حماية الوثائق الإدارية وأمنها
- الحفاظ على ممتلكات الإدارة
- عدم استعمال المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة لأغراض شخصية
- خلاصة

إن دراسة مجموع تجاوزات والتزامات الموظف لم تحظى بتحليلات فقهية مفصلة فقد كان بعض المؤلفين يكتفون بذكر هذه التجاوزات والالتزامات والتعليق عليها بصفة مقتضبة وذلك بتعريفها وفقا لقواعد التأديب المعروفة في الوظيفة العامة، وهذه التجاوزات التي تشكل جزءا كبيرا من صور الفساد الإداري وكذلك الالتزامات التي يتم خرقها أو الامتناع عن أدائها ليست مجرد قائمة التزامات قانونية فهي تشكل في الواقع مدونة أخلاق للوظيفة العامة، code de bonne conduite، وكون الموظف العمومي يخدم المصلحة العامة فعليه أن يحترم مدونة السلوك القويم والأخلاقي لحماية سمعة الهيئة التي ينتمي لها بل وكذلك تدعيم هيبتها.

إن الأخلاق ليست مصطلحا قانونيا لكنها تؤثر في القانون أو في جزء منه وكذلك على الإدارة وموظفيها التي لا يمكن أن تستغني عنها، ويقصد بها الأخلاق الملموسة والمهنية المفروضة عليها، والقضاء يسهر على احترامها بالرقابة على أعمال الإدارة فما هو مفروض على الموظفين مفروض على الإدارة.

المبحث الثالث: الدور الوقائي للأخلاقيات

القائمون بالأعباء العامة من المفروض أن يكون سلوكهم بعيدا عن كل شبهة نظرا لقداسة المهمة التي ألقيت على عاتقهم، فالفساد مهما كان نوعه يعد مسألة أخلاق، ومن هذا المنطلق فإن أي إستراتيجية لمكافحة الفساد لابد أن تركز أولا على تدعيم الأخلاقيات في محيط الوظيفة العامة إن لم تكن بالسعي لأخلاق الحياة العامة.

في الوقت الذي تبدو فيه الإرادة لدى الجميع لمكافحة الفساد بكل أشكاله كيف يمكن للموظف العمومي وغيره أن يساهم في هذه العملية؟ إن وضع إستراتيجية مثمرة لمكافحة الفساد لا تتحقق إلا بتجنب التصرف بطريقة مرتجلة وتتطلب تضافر جهود الجميع ومشاركتهم الإرادية والفعالة بسلوكيات مؤسسة على قيم أخلاقية لأن العملية لا تلقى نجاحا إذا اكتفت مدونة السلوك بذكر المشكلة دون أن تضع لها معالجة تقنية. وسيتم معالجة هذا المبحث من خلال استعراض وضع مدونات السلوك والأخلاق في مطلب أول، والتطرق الى الأهداف والمضمون في مطلب ثان.

المطلب الأول: وضع مدونات الأخلاقيات

إن الأخلاق كما سبق وبيننا ليست مصطلحا قانونيا لكنها تؤثر في القانون أو في جزء منه وكذلك على الإدارة وموظفيها التي لا يمكن أن تستغني عنها، ويقصد بها الأخلاق الملموسة والمهنية المفروضة عليها، فما هو مفروض على الموظفين مفروض على الإدارة، والأخلاقيات المهنية هي مجموعة القواعد السائدة في مهنة معينة⁽⁶⁰⁾، والعلاقة بين الأخلاقيات الوظيفية والفساد قد تبدو مباشرة كون المشرع نص على ضرورة تدعيم الإدارات العمومية بمدونات سلوك وذلك في نص المادة 07 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ووضع مدونات السلوك يركز على مساهمة الجميع: على السلطة السلمية وممثلي الموظفين والمتعاملين حتى لا يحس الموظف أن هناك مساس بمبادئ حرية العمل بأن تفرض عليه أمور معينة⁽⁶¹⁾.

الفرع الأول: ماهية مدونات السلوك

سلوك الفرد هو طريقته في التعامل وتصرفاته في موقف معين، وهو أيضا فن توجيه الآخرين، وبالنسبة للإدارة هو ضمان السير الحسن للإدارة أو المؤسسة de diriger les "L'art autres"، ويقال سلوك جيد أي التصرف الذي يتوافق مع المبادئ الأخلاقية والمبادئ الواجب احترامها والتي تنظم الحياة المشتركة عند مواجهة المواقف مثال النزاهة، الحياد، الكفاءة، الفضول، الشرف، فالسلوك إذن هو وسيلة للحكم على فعل بالنظر إلى الأخلاق.

مدونة السلوك هي دليل (Manuel) يحدد القيم السلوكية الشخصية والجماعية واختلاف التسمية بين مدونة الأخلاقيات ومدونات السلوك ومدونة الأخلاق كلها لا تعني الكثير عند استخدام أحدها لأن التركيز لا يكون على التسمية بقدر ما يكون على الفعل والفعالية والبراغماتية، وتجدر الإشارة إلى أن العديد من المصطلحات الأجنبية لا تجد لها ما يقابلها بدقة باللغة العربية، وما يهم أن هذه المدونات تهدف لتأطير مفهوم أساسي وهو المسؤولية⁶².

كل من يتخذ القرارات صغيرة أو كبيرة عرضة للاتهام والإدانة، وعليه أن يحمي نفسه من الأفعال التي ارتكبها بشكل غير متعمد والتي يمكن أن تجعله يتحمل المسؤولية عنها⁽⁶³⁾.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لوضع مدونات السلوك

كان من ضمن التوصيات الصادرة عن الندوة الوطنية لإصلاح العدالة الإسراع في إعداد ونشر مدونة أخلاقيات مهنة القضاء والحرص على أن تحدد بدقة واجبات القضاة المهنية وقواعد السلوك والأخلاقيات سواء أثناء أداء مهامهم أو بمناسبة أو خارج إطار العمل مع ضرورة تحديد بعض المفاهيم التي تحتل تفسيرات واسعة تفاديا للتأويل أو التعسف المحتمل وعلى الخصوص مفهوم واجب التحفظ والتقصير في أداء المهام⁶⁴، وقد تناولت موضوع مدونات السلوك العديد من النصوص الداخلية أهمها القانون الأساسي للوظيفة العامة، وقانون الوقاية من الفساد، وتنظيم الصفقات، بالإضافة إلى النصوص الدولية التي صادقت عليها الجزائر.

أولاً: مدونات السلوك في التشريع الداخلي

- القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأمر 06-03:

قرر القانون الأساسي للوظيفة العمومية بتكليف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهو يتشكل من ممثلين عن الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية

والجماعات الإقليمية والمنظمات النقابية وكفاءات بمهام استشارية من بينها السهر على احترام أخلاقيات الوظيفة العمومية⁶⁵.

- قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01-06:

نص قانون الوقاية من الفساد على ضرورة تشجيع النزاهة والأمانة وروح المسؤولية بين الموظفين والمنتخبين وذلك من خلال عمل الدولة والجماعات المحلية والمجالس المنتخبة والمؤسسات العمومية الاقتصادية على وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية⁽⁶⁶⁾.

- تنظيم الصفقات العمومية:

بدوره القانون رقم 12/23 المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية المؤرخ في 5 أوت 2023 وفي طار الوقاية و مكافحة الفساد خص الفصل الرابع منه لقواعد النزاهة حيث جاء في المادة 65 منه على وجوب وضع مدونات وأخلاقيات المهنة للاعوان العموميين المتدخلين في تحضير أو ابرام أو مراقبة الصفقات العمومية أو التفاوض بشأنها أو تنفيذها.

ثانيا -مدونات السلوك في التشريع الدولي

على صعيد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر نجد كل من:

1-اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

تنص اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته في المادة 2/7 على وجوب مكافحة الفساد في الخدمة العامة وذلك بالقيام بعدة تدابير من ضمنها تشكيل لجنة داخلية أو جهاز يكلف بإعداد مدونة سلوك ومراقبة تطبيقها وتوعية الموظفين العموميين وتدريبهم بشأن المسائل المتعلقة بأداب المهنة.

2- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نصت المادة 5/1/7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضرورة وضع برامج من طرف الدولة تعليمية وتدريبية للموظفين في القطاع العام، وتشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها مكافحة الفساد.

المطلب الثاني: أهداف مدونات السلوك ومضمونها

الفرع الأول: أهداف مدونات السلوك

مثلاً يضمن القانون حماية المواطن من تعسف الإدارة واستغلال أعوانها لنفوذهم يجب أن يحمي كذلك الموظفين من كل محاولة للضغط عليهم من طرف المتعاملين مع الإدارة من خلال توفير ضمانات لحمايتهم جسدياً من كل الحوادث التي قد تطرأ أثناء ممارسة مهامهم ومن كل التهديدات أو الضغوط التي قد يتعرضون لها من أشخاص لا ترضيهم القرارات التي يتخذونها والتي يجب احترامها وضمان استقرارها حتى لا يتم تعديلها، ومن أهم وسائل الحماية فرض قواعد تجعل من الإجراءات المتخذة شفافة وذلك بالاهتمام بتكوين الموظفين وأعوان الإدارة.

يجب أن تكون القرارات الإدارية المتخذة هي الأفضل في ظل الظروف الخاصة التي تصدر فيها، وقبل التقرير يجب قياس المخاطر لأن هذا يعد ممارسة للمسؤولية، يجب أن يقدر الموظف عواقب قراره بشكل يجعل منه قادراً على تحمله والإجابة على كل سؤال بشأنه " ... إنني اتخذت هذا القرار لأنني قدرت أنه الأفضل وفق ما لدي من عناصر لحماية المصلحة العامة، وهذا القرار أنا أتحمله وأسهر على تطبيقه "، والرئيس الإداري عليه أن يتحقق أن من اتخذ هذا القرار ليس في وضعية " تعارض مصالح " والتي تفتح الباب للمحاباة والرشوة وكل أشكال الفساد الإداري⁽⁶⁷⁾.

إذا كانت مدونات السلوك والأخلاقيات بصفة عامة تهدف إلى توجيه السلوك المهني في اتجاه واجبات الفرد، فقد تساعد على ممارسة مسؤولياته وتحملها لمواجهة التعارض الذي ينشأ دائماً من استحالة التوفيق بين المصالح التي تواجه الموظف، إلا أن العامل الأهم يظل هو الأخلاق الشخصية ويمكن القول أن الحياة في المجتمع لا تكون ممكنة إلا إذا

استطاع الفرد أن يلتزم بالمبادئ الأخلاقية العامة، وأخلاقيات وظيفته وأخلاقه الشخصية، ومن هنا يمكن الجزم أن أهم مدونات السلوك هي القرآن والسنة: قواعد من وضع الخالق عز وجل لعباده، و حتى القواعد الدينية بالنسبة لغير المسلمين.

إن مدونات السلوك تستجيب لحاجة ونقص : حاجة الكل ليعرف كيف يتموقع في بيئة تتغير بسرعة كبيرة، و الرهانات في حد ذاتها تتزايد والنقص في التوجهات الدقيقة والتعليمات تترتب عنها مسؤولية الموظف، هذه المدونات ضرورية لحاجة كل من يتعامل مع الإدارة العمومية لمعرفة المبادئ الواجب احترامها و كيفية عملها(68).

الفرع الثاني: مضمون المدونات

تقوم المدونات بتوضيح الخيارات التي يجب أن يقوم بها الموظف العام عند اتخاذ القرارات فهي دليل مرجعي بالنسبة إليه، وبعض المدونات تهتم بما يجب فعله وما لا يجب فعله بينما تركز الأخرى على جانب النزاهة والشرف وحياد الموظفين في العقود العامة وواجب الطاعة ومثالها المدونات التي تحدد حقوق وواجبات الموظفين وهي تقوم بشكل معين بما تقوم به قوانين الوظيفة العامة، وهناك مدونات ترشد الموظفين لاتخاذ قرارات معينة بمراعاة المصلحة العامة حيث تحدد لهم الجوانب والنقاط الخاصة الواجب مراعاتها تحت طائلة العقوبات، وكل إدارة يجب أن تعد مدونة تحتوي على مبادئ وتوصيات عامة تنطبق على الجميع تحتوي على تدابير خاصة بفئة الموظفين الأكثر عرضة للفساد بالنظر إلى وظائفهم أو العمليات التي تتضمن مخاطر كالصفقات.

يمكن أن تستخدم هذه المدونات كمرجعية يستند عليها لاعتماد قواعد سلوك لبيان ما هو مقبول وهو ما غير مقبول، وما هو مسموح به لوضع نظام استشاري في حالة الشك، وبالتالي فإن الموضوع يطرح علنا في الإدارات العمومية ولا يتم التعامل معه بالصمت أو "ما لا يقال " أو الطابو " فتتقلص حالات الانحراف التي تخلق مناخا مؤسفا من التسامح مع الفساد أو بالأحرى التعود عليه، وهذا يكون بلا شك تطورا لصورة الإدارات العمومية و علاقتها بالشركاء في القطاع الخاص(69).

في الدول التي شرعت قانون الوظيفة العمومية توضع المدونات فقط لتحديد خصوصيات مهنة معينة والمخاطر التي يمكن أن يتعرض لها بعض الموظفين مثلا هناك مدونات خاصة بالشرطة، ورجال الدرك، الضرائب... وهته الوثائق عبارة عن مدونات أخلاقيات تحتوي على الحقوق والواجبات والعقوبات التي يتعرض لها الموظف في حال عدم تطبيقه لقواعد القانون الخاص به، أما في الدول التي لم تضع قانونا أساسيا للموظف العمومي فإنها و تغطية لهذا الفراغ تصدر مدونات سلوك على النموذج الذي اعتمده مجلس أوروبا عام 2000 ويطبق على كل الموظفين العموميين، هذا النموذج وضع مبادئ عامة : الحياد السياسي، السلوك إزاء الجمهور، عدم التحيز واحترام القانون، المسؤولية تجاه الرؤساء، واجب السر ومبدأ المحاسبة أمام الرئيس الإداري، تجنب تعارض المصالح، عدم قبول الهدايا والمزيات، الشرف،

يجب أن تتضمن مدونات السلوك إجراءات تضمن احترام التدابير المتعلقة بحقوق المتعاملين مع الإدارة وإعلامهم بأن لديهم الحق في الطعن في حالة عدم احترام هذه الحقوق، وإعلامهم بكافة المعلومات المتعلقة بالهيئة التي يتعاملون معها والتي تؤثر على مصالحهم، كما يجب أن تتضمن المبادئ المهنية الأخلاقية الواجب احترامها في الحياة العامة، وكل هيئة عمومية يجب أن يكون لها مدونة سلوك خاصة بها تراقب من طرف أعضاء الإدارة⁷⁰.

المطلب الثالث:الجهة المختصة بوضع المدونات: لجان الأخلاقيات

يجب أن يتم وضع المدونات بشكل لا يوحى بفرضها بل يجب أن يساهم فيها الموظفون بإرادتهم بعد مناقشات تجري بكل مرونة لأنه في مجال الأخلاقيات القاعدة هي الأهم، ودور الضمير أفضل من كل إجراء تفرضه السلطة السلمية، وعلى كل وزارة أن تصدر مدونة يكون مشروعها بمبادرة من طرف المديرية العامة للوظيفة العمومية، هذه الأخيرة تطلب من الإدارات والوزارات إجراء استشارات مع الهيئات النقابية وجمع نصوص قاعدية، فيما يخص الجماعات المحلية يجب التعامل معها بالتوصيات، ومن الضروري إنشاء لجنة عليا للأخلاقيات تسهر على توحيد المعايير و يجب توسيع التمثيل فيها ليشمل كل من:

- ممثلي مصالح الدولة و قطاعاتها الكبرى .
- المؤسسات العمومية والشركات الوطنية.
- هيئات الوظيفة العامة مركزية ومحلية.
- الناشطون في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، والمتعاملون مع الإدارة.

الفرع الأول: مهام لجنة الأخلاقيات

يجب أن تكون لجنة الأخلاقيات هيئة استشارية تصدر توصيات يتم إعلامها في حالة الفساد أو الجرائم الشبيهة التي تؤدي إلى عقوبات تأديبية أو جزائية وذلك لاستغلالها في الوقاية، وتقوم بإصدار تقرير عمومي سنوي يوجه إلى رئيس الجمهورية⁽⁷¹⁾، على المستوى المركزي يمكن إنشاء لجنة متساوية الأعضاء في كل الوزارات تتكون من الرؤساء المسؤولين وممثلي الموظفين، أو إنشاء مصلحة أخلاقيات تضم متخصصين يلجأ لهم الموظف للاستشارة، أما على المستوى المحلي ضرورة إنشاء هيكل مماثلة لكن أخف ويمكن ذلك لكل الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: تكوين الموظفين

للأسف أن التكوين الأولي للموظف لا يحتوي على تعليم يتضمن التحسيس بالمسائل الأخلاقية والتصرف اللائق للموظفين لأن الاعتقاد السائد هو أن كل من يدخل عالم الوظيفة العامة يفترض فيه روح الشرف والحياة النظيفة وبالتالي كان ذلك يعتبر كافياً، لا بد من التفكير في تكوين مناسب في كل المدارس ومراكز تكوين الموظفين⁽⁷²⁾.

وضع مدونات سلوك في قطاع مهني يمكن أن يستجيب لمتطلبات الوقاية من الفساد إذا تم إصدار القواعد الخاصة بأخلاقيات المهنة من طرف المهنيين أنفسهم والذين يلتزمون بالتقيد بها تحت طائلة العقوبات التأديبية⁽⁷³⁾.

لمساعدة الموظفين العموميين أصدرت العديد من الإدارات مدونات سلوك طبقاً لما نصت عليه الاتفاقيات الدولية والإقليمية المصادق عليها والنصوص الداخلية.

المبحث الرابع الأخلاقيات في قطاع التعليم العالي

ان الحديث عن الأخلاقيات في قطاع التعليم العالي يقتضي بالضرورة التطرق الى مجموعة من المفاهيم وضبطها في مطلب أول والتطرق الى الأساس القانوني للأخلاقيات في قطاع التعليم العالي مع التركيز على ميثاق أخلاقيات الجامعة، وهي المطالب التي سوف نوجزها بالصور والمخططات قصد تسهيل تثبيتها لدى الطالب لكونها تشكل المبحث الأكثر أهمية بالنسبة للبرنامج المقرر لطلبة الماستر في العلوم التكنولوجية مع التركيز على القواعد الأخلاقية المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها والتي تناولها القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 20 جويلية 2016.

المطلب الأول : تعريف المرفق العمومي للتعليم العالي

يعرف مرفق التعليم العالي على انه كل نمط للتكوين أو للتكوين للبحث يقدم على مستوى ما بعد التعليم الثانوي من طرف مؤسسات التعليم العالي.

الفرع الأول: مؤسسات التعليم العالي

يقصد بها مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتمثل في كل من الجامعة- المركز الجامعي- المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة.

وتتشكل الأسرة الجامعية من :

- الأساتذة

- الطلبة

- المستخدمين الإداريين والتقنيين.

ويطلق على الفضاء الذي تنشط فيه الأسرة الجامعية بالحرم الجامعي لما له من قداسة ومهمة نبيلة، فهو فضاء لحرية التفكير والبحث والإبداع والتعبير بعيدا عن كل هيمنة سياسية وايدولوجية يسوده التسامح والموضوعية واحترام قواعد الأداب والأخلاقيات.

الفرع الثاني: رسالة الجامعة كمرفق عمومي

يستجيب المرفق العمومي للتعليم العالي الى حاجيات المجتمع في الميادين التالية:

- التكوين العالي

- تثمين البحث العلمي والتكنولوجي

- نشر الثقافة والإعلام العلمي والتقني

الفرع الثالث : مهام الجامعة كمنظومة تربوية:

تتمثل مهام الجامعة بوصفها منظومة تربوية في تقديم الخدمات التالية:

- تنمية البحث العلمي والتكنولوجي

- نقل وتبادل المعرفة

- اكتساب العلم وتطويره ونشره

- رفع المستوى العلمي والثقافي والمهني للمواطن

- المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأمة

- تكوين الإطارات في كل الميادين والمجالات

- المساهمة في التكوين المتواصل وتحسين المستوى

- التحفيز على الابتكار والاختراع

- المساهمة في ابراز ودراسة التاريخ والتراث الثقافي والوطني.

الفرع الرابع: مهام الأستاذ الجامعي:

من بين المهام التي تقع قانونا على عاتق الأستاذ في قطاع التعليم العالي نذكر مايلي:

- مهمة التعليم

- التأطير والإشراف والتوجيه

- مراقبة تقييم ومعارف الطلبة

-إجراء البحوث العلمية

- نشر المعارف

- التكوين المتواصل

- تقديم الخبرات والاستشارات

المطلب الثاني: الإطار التشريعي لأخلاقيات قطاع التعليم العالي

سيتم من خلال هذا المطلب التطرق للأسس القانونية لأخلاقيات قطاع التعليم العالي في

الفرع أول ولميثاق أخلاقيات الجامعة في الفرع الثاني.

الإطار التشريعي

المادة 63 من القانون رقم 99-05 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 أبريل سنة 1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي معدل ومتمم بالقانون 08-06 المؤرخ في 16 صفر عام 1429 الموافق 23 فبراير سنة 2008

الإطار التشريعي

المادة 58 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " يكلف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بما

الإطار التشريعي

المادة 07 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006: "من أجل دعم مكافحة الفساد تعمل الدولة والمجالس المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية على تشجيع النزاهة، والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها لا سيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة للوظائف العمومية والانتخابية".

الإطار التشريعي

❖ مرسوم تنفيذي رقم **129-08** مؤرخ في

27 ربيع الثاني عام 1429 الموافق 03 مايو سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي .

❖ مرسوم تنفيذي رقم **130-08** مؤرخ في

27 ربيع الثاني عام 1429 الموافق 03 مايو سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث.

❖ مرسوم تنفيذي رقم **04-180** مؤرخ في

5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يحدد صلاحيات مجلس آداب وأخلاقيات المهنة الجامعية وتشكيلته وسيره.

الإطار التشريعي

- ✓ قرار رقم 175 مؤرخ في 22 أبريل سنة 2015، يحدد قائمة أعضاء مجلس آداب وأخلاقيات المهنة الجامعية
- ✓ قرار رقم 371 المؤرخ في 11 جوان سنة 2014، يتضمن إحداث المجالس التأديبية في مؤسسات التعليم العالي ويحدد تشكيلها وسيرها
- ✓ قرار رقم 933 مؤرخ في 28 جويلية 2016 يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها.

السؤال على ماذا أسفرت الترسانة التشريعية؟



ميثاق الأخلاقيات والآداب الجامعية
2010 الذي يعد الأرضية الأساسية
للمهنة الجامعية

الفرع الثاني: ميثاق أخلاقيات الجامعة

المبادئ الأساسية لميثاق الأخلاقيات و الآداب الجامعية

➤ النزاهة والإخلاص

➤ الحرية الأكاديمية

➤ المسؤولية والكفاءة

➤ الاحترام المتبادل

➤ النقد بالحقيقة العلمية والموضوعية والفكر النقدي

➤ الإنصاف

➤ احترام الحرم الجامعي

حقوق و التزامات الأستاذ الباحث

الالتزامات

- النزاهة والتسامح و الأمانة العلمية
- التحلي بالضمير المهني في جو من العدل و الإنصاف
- المشاركة في ديناميكية الحياة الجامعية
- السهر على سرية المداولات و الاجتماعات التي يشارك فيها
- تكريس مبدأ الشفافية و حق الطعن
- عدم التعسف في استعمال السلطة
- التحيين المتواصل لمعارفه
- القيام بالتدريس و البحث بصورة مهنية
- الامتناع عن كل أشكال التمييز

الحقوق

- التوظيف على أساس المؤهلات و الخبرة
- توفير ظروف عمل ملائمة
- التكوين المستمر و تجديد المعلومات
- ضمان العيش الكريم
- التقويم على معايير التقدير الأكاديمية
- ضمان الحرية الأكاديمية

حقوق و واجبات الطالب

الواجبات

- احترام النظم المعمول بها
- احترام كرامة و سلامة الأسرة الجامعية
- احترام حرية التعبير
- عدم اللجوء للغش
- احترام قواعد الأمن و النظافة
- الحفاظ على هياكل الجامعة و الوسائل التي توضع تحت تصرفها
- احترام نتائج لجان المداولات
- على الطالب أن يلتزم بالحس المدني وحسن الخلق في سلوكه

الحقوق

- الحق في تعليم و تكوين ذوي نوعية
- الحق في الاحترام و الكرامة من قبل الأسرة الجامعية دون أي تمييز
- الحق في حرية التعبير و الرأي
- الحق في الأمن و النظافة و الوقاية الصحية
- الحق في إنشاء الجمعيات الطلابية واختيار ممثليه في اللجان البيداغوجية
- الحق في تقييم عادل و منصف و غير متحيز مع ضمان طرق الطعن

حقوق و واجبات الطالب

الواجبات

- احترام النظم المعمول بها
- احترام كرامة و سلامة الأسرة الجامعية
- احترام حرية التعبير
- عدم اللجوء للغش
- احترام قواعد الأمن و النظافة
- الحفاظ على هياكل الجامعة و الوسائل التي توضع تحت تصرفها
- احترام نتائج لجان المداوالات
- على الطالب أن يلتزم بالحس المدني وحسن الخلق في سلوكه

الحقوق

- الحق في تعليم و تكوين ذوي نوعية
- الحق في الاحترام و الكرامة من قبل الأسرة الجامعية دون أي تمييز
- الحق في حرية التعبير و الرأي
- الحق في الأمن و النظافة و الوقاية الصحية
- الحق في إنشاء الجمعيات الطلابية واختيار ممثليه في اللجان البيداغوجية
- الحق في تقييم عادل و منصف و غير متحيز مع ضمان طرق الطعن