



الأخلاقيات والسلوك داخل الإدارة

**L'éthique et le comportement dans
l'administration**

Décembre 2019

Dans ce numéro

Editorial/ Karim ZAOUAQ, pp 1-2

**Partie I : Atelier introductif a la thématique :
rapport de synthèse**

1. Atelier de réflexion collective autour de la problématique de « l'éthique et le comportement dans l'administration » : Note de synthèse /Mohammed ZAOUAQ, pp 4-6

Partie II : Situation au Maroc

2. Les gestionnaires publics et la prise de décision basée sur l'éthique/ SABOUR Mokhles, pp 8-9
3. المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية للجماعات العمومية / ابراهيم زياتي ص10-11
4. تخليق المرفق العمومي: من مخاطب؟ / نورالدين الراوي ص12
5. La moralisation de l'administration publique marocaine : entre la norme juridique et les chartes de bonne conduite/ Mohammed ZAOUAQ, PP 13-15
6. مسؤولية النظام التربوي في تنمية السلوك الأخلاقي السليم داخل المرافق العمومية/ يونس بوهيتيت ص 16-17
7. Ethique et GRH aujourd'hui en Afrique / Brahim ZYANI, pp 18-19
8. القيمة القانونية لميثاق الأخلاقيات المهنية/ رشيد جمالي ص20-21

**Partie III : Expériences internationales :
ONU, Allemagne, Grande Bretagne et
Canada**

9. مدونات قواعد السلوك الوظيفي: نحو تفاعل إيجابي مع المنظور الأممي/كوثر بوعسرية ص23-25
10. مجلس الأخلاقيات الألماني: لمحة حول التنظيم/ عبد الرحمن أرسموك ص 26-27
11. The promotion of ethical values in public life : the case of UK / Jawad SADIQ, pp 28-29
12. La consécration de l'éthique dans l'administration publique fédérale au Canada/ Karim ZAOUAQ, pp 30-33

**Éditorial : Pour une éthique appliquée à
l'administration publique marocaine**



Karim ZAOUAQ,
Docteur en droit public et sciences politiques,
université Hassan II - Casablanca.

Venant du mot grec ethos qui signifie morale, l'éthique renvoie à un ensemble de principes, valeurs et normes de conduite correctes que s'assigne un individu face à des situations données. L'éthique suscite un intérêt particulier dans le champ de l'activité administrative où elle est tenue pour un facteur de rapprochement entre l'administration et les administrés, voire de qualité et de performance du service public.

À cet effet, l'éthique a pris le dessus dans les systèmes de gestion publique de plusieurs États, notamment le Canada et le Royaume-Uni qui ont combiné entre deux approches différentes de stimulation et de contrôle de l'éthique, en ce sens qu'ils ont tous les deux décrété un ensemble de valeurs et de comportements éthiques que les fonctionnaires se doivent de respecter, tout en érigeant ces valeurs au rang de règles juridiques contraignantes.

Intégrité, professionnalisme, impartialité, neutralité, transparence, devoir de réserve, non-discrimination, respect des usagers, loyalisme, honnêteté, équité, excellence...Le registre des valeurs éthiques est riche, mais il est universalisable et pourrait s'appliquer à toutes les cultures administratives.

Au Maroc, diverses réformes juridiques et institutionnelles **ont** été entreprises pour promouvoir l'éthique dans l'administration publique. Mais, elles se limitent davantage au respect de l'intégrité et à la lutte contre la corruption. De même, leur impact demeure moins perceptible par le citoyen, tel que cela a été dénoté tant par les institutions internationales (OCDE, Conseil de l'Europe), que nationales (CESE).

Or, pour réussir le chantier de modernisation de l'administration publique marocaine, le respect de l'éthique est non seulement une nécessité mais une exigence incontournable qui se doit d'être pleinement satisfaite.

Dans une telle optique, le législateur marocain doit mettre à niveau son arsenal législatif et adopter un instrument juridique spécifique à l'éthique dans le service public. Ce texte qui doit prévoir des sanctions en cas de violation de ses règles, ne suffira pas à ancrer les valeurs éthiques puisqu'il faudrait mettre en place des institutions destinées spécialement à la promotion, la mise en œuvre et le contrôle du respect de ces valeurs. En cela, l'expérience canadienne sera un repère utile pour les décideurs marocains.

Pour fonder l'éthique dans l'administration publique, le système de gestion des ressources doit être revisité, il doit favoriser de plus en plus la gestion par compétences, le management de l'intégrité, l'accountability, l'avancement au mérite et une rémunération basée sur la performance.

In fine, refonder le service public au Maroc à l'heure de l'impératif éthique ne peut se faire en vase clos puisque cela revient aussi à réformer à la fois le système éducatif. Cette entreprise qui est d'un fort impact sur toute la société, passe inéluctablement par la généralisation dès le bas âge de l'enseignement moral et civique dans nos écoles afin de préparer l'enfant d'aujourd'hui à devenir le citoyen éclairé de demain, soucieux du respect des valeurs

éthiques. Victor Hugo disait dans ce cadre que : « L'enfant, je le répète, c'est l'avenir. Ce sillon-là est généreux ; il donne plus que l'épi pour le grain de blé. Déposez-y une étincelle, il vous rendra une gerbe de lumière ».

I. Atelier introductif a la thématique : rapport de synthèse

**Atelier de réflexion collective autour de la
problématique de « l'éthique et le
comportement dans l'administration » :**

Note de synthèse.



**Mohammed ZAOUAQ,
Chercheur en droit public**

Fidèle à la pratique d'organisation de débats préparatoires à l'édition des bulletins d'information, l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique (OMAP) a organisé le mardi 08 octobre 2019, au siège du département de la fonction publique et de la réforme de l'administration, une séance débat au sujet de « l'éthique et le comportement dans l'administration ». Ladite séance qui a été modérée par M. Brahim Zyani, président de l'Observatoire, et animée par M. Karim ZAOUAQ, docteur en droit public, a connu la présence d'un groupe d'enseignants chercheurs, responsables administratifs, experts et consultants dans les domaines des ressources humaines et de la fonction publique.

Dans son exposé intitulé « L'éthique et le comportement dans l'administration », Monsieur ZAOUAQ a d'abord procédé à la définition du concept de « l'éthique » dans différentes

disciplines (la philosophie, les sciences administratives et le management des organisations), pour ensuite le comparer aux concepts de morale et de déontologie et déduire que la morale est plus générale que l'éthique qui est applicable à des organisations spécifiques- publiques ou privées- tandis que la déontologie renvoie à l'ensemble de règles et de devoirs propres à un ordre professionnel déterminé.

Par la suite, Monsieur ZAOUAQ a dressé une liste des principales valeurs éthiques du service public à la lumière des bonnes pratiques internationales (Canada, ONU...) et les recommandations rendues dans ce domaine par les instances nationales de bonne gouvernance (Cour des comptes, CESE). L'étendue de ces valeurs varie selon les acceptions et les pratiques expérimentées en matière de moralisation de l'administration publique. Ainsi, en vue de saisir ces variations, il suffit de comparer la liste exhaustive des valeurs éthique adoptées par l'État canadien et qui comporte le respect de la démocratie, le respect mutuel dans les relations du travail (entre hiérarchie et subordonnés) et envers les administrés, l'intégrité, la gestion judicieuse des ressources publiques et l'excellence, à celle sommative figurant dans les rapports de la cour des compte réduisant lesdites valeurs à la probité, la transparence, la reddition des comptes et les principes constitutionnels relatifs au service public.

En vue de mieux cerner la portée de l'éthique dans l'administration, un ensemble d'États et d'organismes internationaux n'hésitent pas à dresser des listes de comportements non éthiques tout en prévoyant des sanctions applicables aux fonctionnaires qui adoptent lesdits comportements.

Ce faisant, à la lumière des définitions, des portées et des pratiques internationales citées, une question évidente et importante s'impose, à savoir qu'en est-il pour notre pays le Maroc ? Quelles sont les réalisations dans ce domaine ? Quels sont les résultats obtenus ? Et qu'est ce qui reste à faire ?

Pour Monsieur ZAOUAQ, les efforts déployés par notre pays dans ce domaine tournent autour de trois principaux axes : les initiatives juridiques, les stratégies et politiques publiques et la mise en place d'institutions appropriées.

Concernant le volet juridique, un ensemble de règles juridiques ont été consacrées dans le domaine de l'éthique dans l'administration : normes constitutionnelles, dispositions contenues au niveau de différents textes législatifs, circulaires. Parallèlement à ces mesures, d'importantes politiques publiques ont été conçues et mises en œuvre ces dernières décennies, notamment la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2025, le plan national de la réforme de l'administration 2018-

2021, en plus de l'adoption d'initiatives propres à des secteurs publics déterminés.

En outre, un ensemble d'institutions ont été habilitées par le législateur à intervenir dans le domaine du respect de l'éthique dans l'administration publique, dont surtout la Cour des comptes, la Commission nationale anti-corruption, l'Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption (INPLC), les inspections générales des ministères, La Commission du droit d'accès à l'information, l'Institution du Médiateur du Royaume, la HACA et l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discriminations.

En dépit de ces réalisations, Monsieur ZAOUAQ a considéré que les résultats atteints ont été en deçà des objectifs espérés comme le démontre un ensemble de rapports rendus par des instances nationales et internationales (l'OCDE, Conseil de l'Europe, Transparency International, le CESE, la Cour des comptes) et que les solutions envisageables pour un meilleur ancrage de l'éthique dans le service public tournent autour des axes suivants : l'adoption des bonnes pratiques tirées des expériences comparées (Royaume-Uni, Canada...) et la transposition des recommandations préconisées par les différentes instances nationales et internationales dans ce domaine (OCDE, Conseil de l'Europe, CESE, Ministère des finances au Maroc).

À la fin de l'exposé, les participants ont été unanimes à souligner la richesse et la pertinence des constats présentés par l'animateur. Les interventions des participants aux travaux de l'atelier ont permis d'aborder d'autres aspects de la problématique posée par l'éthique au sein de l'administration. Celles-ci peuvent être résumées dans les points suivants :

- La prédominance du volet de la lutte contre la corruption dans les définitions attribuées, au niveau national, à l'éthique et aux valeurs s'y rapportant ;
- En dépit de l'importance des mesures mises en place dans le domaine de l'éthique au sein de notre pays, l'impact sera toujours minime sans un vrai travail de profondeur visant le changement des mentalités des fonctionnaires marocains, notamment les responsables ;
- La politisation des nominations aux emplois publics a largement contribué à la dégradation des valeurs éthiques au sein de l'administration publique ;
- Absence de toute initiative de formation des fonctionnaires aux règles d'éthique ;
- L'importance de l'éducation civique comme vecteur d'une consécration pérenne des valeurs éthiques ;
- La multiplication des institutions intervenant dans le domaine de la moralisation de l'administration sans pour autant que leurs actions ne soient

coordonnées par une vision et une ligne de conduite commune.

En somme, on peut dire que l'important exposé et le riche et fructueux débat qui l'a suivi, ont permis de mettre le point sur l'ensemble des vérités relatives à la problématique de l'éthique dans notre appareil administratif, ce qui ne peut, en conséquent, que motiver et aiguïser l'appétit des experts et chercheurs qui y ont participé pour proposer les bonnes solutions à adopter en matière de moralisation du secteur public.

II. Situation au Maroc

Les gestionnaires publics et la prise de décisions basée sur l'éthique



SABOUR Mokhles,
Doctorant chercheur en gestion publique
Lauréat de l'Ecole Nationale d'Administration
de Rabat

L'action administrative s'exerce dans le cadre de services publics et implique de nombreuses transactions et relations avec de nombreuses personnes : les usagers, les fonctionnaires et les parties prenantes. Elle est motivée et orientée par la réglementation d'une part, et par les valeurs individuelles, d'autre part.

Située au sommet de l'administration publique, les gestionnaires détiennent le pouvoir et disposent des moyens divers. Ils sont souvent devant des situations problématiques qui les obligent à prendre des décisions, à faire ce qu'ils croient juste, tant il est vrai que le processus de construction de l'action administrative n'est pas totalement encadré par les normes juridiques et réglementaires. En effet, la gestion des problèmes dans une organisation publique se concrétise par le processus de prise de décision qui place souvent le décideur devant un choix difficile : comment appliquer la loi toute en prenant en compte les considérations déontologiques.

Plus précisément, dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire et discrétionnaire, l'Administration se trouve souvent face à des conflits de valeurs ou des dilemmes éthiques. A titre d'exemple : en cas d'une faute disciplinaire d'un fonctionnaire, l'administration employeuse peut décider l'avertissement, le blâme, l'exclusion temporaire, voire la révocation. S'il

s'agit d'un d'un fonctionnaire compétant, honnête et loyal, quelle est la bonne décision à prendre ? et qu'est-ce qu'une ligne de conduite éthique dans cette situation ? De nombreux gestionnaires publics auraient tendance à se sentir mal à l'aise dans une telle situation et de reporter la décision ou appliquer de manière stricte la loi sans prendre en considération les valeurs éthiques. En effet, lorsque la zone grise a pris le dessus, la démarche réflexive basée sur l'éthique vient donner un sens au processus décisionnel. Selon Boisvert (2003), l'éthique est un mode de régulation de l'action et désigne une démarche de réflexion et d'interrogation sur ce qui est le mieux à faire dans une situation, L'objectif final est de rechercher un équilibre optimal entre la responsabilité juridique et la responsabilité morale dans la perspective de minimiser les torts que pourraient subir des personnes ou des groupes.

D'ailleurs, une décision éthique est basée essentiellement sur la doctrine de l'utilitarisme et sur la déontologie. Pour autant, notre Constitution fait l'obligation à l'administration publique de se conformer aux exigences d'éthique, qui sont incluses dans le principe de la bonne gouvernance stipulé par le TITRE XII de la Constitution.

De manière générale, la décision éthique est prise en mettant en œuvre le processus suivant :

Étape 1 – Cerner la situation problématique

Étape 2 – Déterminer les enjeux éthiques

Étape 3 – Évaluer les options et leurs conséquences

Étape 4 – Prendre la décision

Le processus de prise de décisions éthiques exige¹ :

- de mettre en place un processus rationnel et rigoureux permettant de prendre des décisions consciencieuses;
- d'avoir des arguments solides d'un point de vue éthique, permettant de justifier ses décisions ;
- d'avoir confiance qu'il s'agissait de la bonne chose à faire et d'en assumer pleinement les conséquences.

On peut en conclure que le gestionnaire public doit avoir une sensibilité éthique et qu'une approche rationnelle et cohérente en matière d'éthique serait cruciale. Ultimement, elle permet d'améliorer la performance publique et maintenir la confiance du citoyen-usager au service public.

L'administration publique doit inciter et conduire ses gestionnaires à prendre des décisions basées sur l'éthique en adoptant une approche organisationnelle unifiée de l'éthique plutôt que sur les systèmes de valeurs. Autrement dit, il faut formaliser l'analyse des questions éthiques. Cela stipule la formation et le consensus pour énoncer et codifier les valeurs de l'organisation. Sachant que, dans la littérature, de nombreux auteurs ont proposé plusieurs modèles théoriques pour expliquer et prédire le processus que le gestionnaire peut appliquer pour établir une décision éthique (Trevino, 1986 ; Ferrel et Gresham, 1985 ; Randall et Gibson, 1990 ;...etc.)

Dans le secteur public où la bureaucratie administrative règne, l'enjeu majeur est de créer un équilibre entre les règles juridiques et les règles éthiques. Il s'agit, in fine, de mettre en corrélation l'éthique et l'action administrative.

Toutefois, les décisions en milieu public sont complexes et parfois difficiles à appréhender à cause de la complexité de l'environnement interne et externe de l'administration publique

marquée par la diversité des parties prenantes et la prédominance des normes juridiques. Aussi, le défi majeur étant de parvenir à bâtir une administration publique éthique, où les normes de déontologie sont claires et façonnent les règles et les procédures.

¹ <http://skidefondquebec.ca>

المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية للجماعات العمومية



ابراهيم زياني،

أستاذ بالمدرسة الوطنية العليا للإدارة، رئيس المرصد

من الملاحظ أن ظاهرة نقل أو ترحيل الأنشطة والخدمات الإدارية إلى القطاع الخاص في تنام مستمر. ليس هنا المجال للتساؤل عن مدى وجهة وسلامة وإيجابية هذا التوجه من عدمه. لقد سبق للمرصد المغربي للإدارة العمومية أن أفرد عددا خاصا من نشرته لدراسة هذه الظاهرة من وجوها وأبعادها المختلفة. (أنظر العدد 7 من نشرة المرصد بتاريخ 2 مارس 2016 www.omap.org.ma)

إثارة هذا الموضوع في هذا العدد المخصص للأخلاقيات والسلوك داخل الإدارة مبعثه الخلفيات والتداعيات الأخلاقية لظاهرة ترحيل الخدمات إلى القطاع الخاص.

تتمثل هذه التداعيات في عدم حرص الجماعات العمومية، بمفهومها الواسع وبمكوناتها الثلاثة: الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، على التأكد من أن مقاولات القطاع الخاص التي تتعاقد معها تحترم التزاماتها الاجتماعية إزاء المستخدمين الذين تشغلهم لتقديم الخدمات الإدارية موضوع التعاقد مع الإدارة. بمعنى آخر، إن الجماعة العمومية لا تكثر مثلا لمستوى الأجور الحقيقية التي تصرفها المقاولات لهؤلاء

المستخدمين، ولا تراقب مدى تأمين المقاولات للتغطية الاجتماعية الواجبة لمستخدميها، أي لا تتأكد من التزام المقاولات بتطبيق مقتضيات مدونة الشغل والقانون الاجتماعي.

وغالبا ما يتم هذا السلوك بعلم من المسؤولين، إن لم يكن بمباركة منهم. وتتجلى المسؤولية الأخلاقية في استعمال المال العام لتوسيع دائرة الهشاشة الاجتماعية ومساحة الاقتصاد الغير المهيكل والأنشطة الموازية والتشجيع على التملص من الامتثال للقوانين عوض أن يشكل المال العام رافعة للتنمية ووسيلة لتعزيز صف الطبقة المتوسطة وتوسيع دائرة الحماية الاجتماعية لتشمل فئات عريضة من الساكنة، وصولا الى انتشالها من مخالب الفقر والحاجة، وبالتالي إعطاء مفهومي الدولة الاجتماعية ودولة الحق والقانون دلالتهم الحقيقية.

إن المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية للجماعات العمومية ثابتة من حيث أن الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، أو هذه المؤسسات كلها، تقبل بأن تتولى تأدية الخدمات الإدارية وخدمات المرفق العام شريحة من المستخدمين لا تتمتع بالحقوق التي تضمنها لها القوانين الاجتماعية، التي تعد المحافظة على تطبيقها من صميم الوظائف المنوطة بالهيئات العمومية. إننا أمام مظهر صارخ من مظاهر التناقض السياسي والأخلاقي، ذلك الذي تسمح فيه الهيئات العمومية لمقاولات القطاع الخاص، باستعمال البنيات والممتلكات العمومية والاحتكاك اليومي بموظفيها، والمشاركة في تقديم الخدمة العمومية، دون أن تكلف نفسها عبء التأكد ومراقبة مدى احترام هذه المقاولات لمسؤولياتها الاجتماعية والبيئية.

الاجتماعية"، مهيبا بمصالحها "الأخذ بعين الاعتبار أثناء تحديد القيمة التقديرية للصفقات، وأثناء دراسة ملفات المتنافسين وعند أداء النفقات، الحقوق التي تنص عليها مقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لفائدة الأجراء الذين يتم تشغيلهم للقيام بأشغال حراسة وصيانة ونظافة المقرات الإدارية".

حقا إن صدور هذا المنشور يؤكد ضمنا وجود وعي في قمة الهرم الحكومي بحجم وتداعيات هذه الظاهرة وتضايق من مخلفاتها وأبعادها الأخلاقية، مما سيسمح ولاشك بالعمل على تطويقها ومحاربتها بكل الحزم المطلوب. لكن الوصول إلى النتائج المرجوة في مثل هذه الحالة يتطلب اعتماد نظام فعال للمراقبة والتتبع عن قرب لمختلف التصرفات والالتزامات التي تقوم بها أو تبرمها المصالح الإدارية في هذا الصدد. وفي هذا السياق، ندعو إلى تفعيل دور المفتشيات العامة للوزارات باعتبارها آلية للمراقبة الداخلية للتأكد من مدى التزام المصالح المعنية بالتوجيهات الواردة في منشور رئيس الحكومة السالف الذكر.

وفي هذه الحالة، فمن الطبيعي جدا أن تنتج عن هذه الوضعية استمرار تردّي مستوى الخدمات الإدارية، لاسيما على مستوى إدارة الشبائيك، حيث تعددت حالات الاصطدام بين المواطنين وعناصر الحراسة الأمنية التابعة لمقاولات القطاع الخاص المرابطة في أبواب الإدارات العمومية. كما لوحظ كذلك تنامي ظاهرة اضطلاع مستخدمي المقاولات الخاصة بوظيفة الاستقبال والإرشاد داخل الإدارات، مما ضاعف من فرص الاحتكاك بين هؤلاء المستخدمين والموظفين والمسؤولين العموميين، الشيء الذي أتاح لبعض هؤلاء الوقوف عن كتب عن الأوضاع الاجتماعية المتردية لهذه الفئة من المأجورين والسعي إلى تصحيحها.

ويندرج في هذا الإطار منشور رئيس الحكومة رقم 02\2019 بتاريخ 31 يناير 2019 "حول احترام تطبيق التشريع الاجتماعي في إطار الصفقات العمومية الخاصة بحراسة وصيانة ونظافة المقرات الإدارية والصفقات المماثلة"، الذي جاء فيه انه يتعين "أن تكون القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية نموذجا في المسؤولية

تخليق المرفق العمومي: من نخاطب؟



نورالدين الراوي، باحث في الإدارة العامة

بالرغم من توفر المغرب على منظومة قانونية، إجرائية ومؤسسية متنوعة في مجال تخليق المرفق العمومي (الدستور، القانون الجنائي، قانون التصريح بالممتلكات، الهيئة الوطنية لمحاربة الرشوة، جمعيات المجتمع المدني الناشطة في مجال حماية المال العام، موثيق شرف معتمدة بالعديد من القطاعات الوزارية.....) فإننا فشلنا فشلا كبيرا في إصلاح الجانب السلوكي والأخلاقي لدى العاملين بالمرفق العام. ولا يبدو أن هناك في الأفق القريب مؤشرات تدل على تحول إيجابي في هذا الجانب. فأين يكمن الخلل إذن؟

سوف أنطلق من حديث نبوي شريف يقول :
"إنما أهلك الذين قبلكم، كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد"
فهذا الحديث الرائع هو تجسيد حي لدولة المؤسسات ودولة الحق والقانون، حيث يخضع الجميع للضوابط والنظم الجاري بها العمل دون تمييز مهما كانت طبيعته.

وأورد في هذا السياق مثالا بسيطا من خلال وصلة إشهارية تبثها القنوات التلفزية بشكل مستمر، وهي وصلة تتطرق لظاهرة الرشوة وتدعو إلى التبليغ لدى النيابة العامة عن أي فعل من هذا القبيل بواسطة أرقام

هاتفية خاصة، والملاحظ أن هذه الوصلة الإشهارية تعطي صورة نمطية عن هذه الظاهرة تتمثل في أنها تنحصر في الموظف البسيط وفي مرافق معينة، بحيث يقوم هذا الموظف بحركة دالة على طلب مقابل مالي. وبذلك يقدم الإعلام العمومي الرسمي صورة مغلوطة وخاطئة عن ظاهرة الرشوة، بتجاهله لأشكال وصور أخرى للرشوة تمارس في أمكنة أخرى غير المرفق نفسه وتمارس من قبل فئات تعتلي قمة الهرم المرفقي.

كما أننا اختزلنا الفساد الإداري والمالي في الرشوة، في حين أن المرفق العمومي يحبل بالكثير من الممارسات الفاسدة التي تعرقل السير الجيد للمرفق وتحول دون تطوره وإصلاحه، كالتوظيفات المشبوهة، واستغلال المال العام في غير ما رصد له، والتلاعب في الصفقات العمومية ... وغيرها من الممارسات المشينة.

يتضح مما سلف أنه لا تعوزنا القوانين بقدر ما تعوزنا الإرادة القوية في إنفاذ هذه القوانين بكل صرامة وفي حق الجميع تحقيقا لدولة المؤسسات ودولة الحق والقانون.

La moralisation de l'administration publique marocaine : entre la norme juridique et les chartes de bonne conduite



Mohammed ZAOUAQ,
Chercheur en droit public

À chaque fois qu'on pense qu'on a tout dit à propos de la moralisation de l'administration, et qu'il est temps d'agir, ce sujet s'impose de nouveau avec acuité sur la scène nationale comme l'un des obstacles majeurs de la modernisation de notre administration publique.

Ainsi, en dépit de l'importance des efforts et des initiatives déployés dans ce domaine au cours de ces dernières décennies, on peut dire que l'assise juridique demeure de loin l'une des principales causes de leur inefficacité et non aboutissement. À cet effet, on distingue actuellement deux procédés juridiques adoptés comme moyens d'action administrative en matière de moralisation, l'un se base sur l'application de la règle juridique, même de contenu basique, et l'autre consiste en l'adoption de chartes contractuelles de bonne conduite liant les agents publics aux administrations auxquelles ils appartiennent.

Delà, il est indispensable de nous demander quelle est l'importance de chacun de ces deux procédés ? Quelles sont leurs principales limites ? Et quel est le modèle d'action juridique à adopter dans le futur pour un meilleur ancrage des pratiques éthiques dans notre administration publique ?

I/ La norme juridique relative à l'éthique .

Un procédé essentiel mais insuffisant.

Le corpus de normes juridiques applicables à l'administration ne comporte pas de liste d'obligations claires et déterminées inhérentes aux valeurs éthiques que les fonctionnaires et les agents publics doivent respecter à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, il existe un ensemble de règles d'éthique dispersées d'un texte législatif et réglementaire à un autre, sans qu'il y ait de lien ou de complémentarité entre elles en termes d'impact sur la transposition des valeurs morales au sein des différents services publics. Parmi ces textes on trouve notamment :

- Le statut général de la fonction publique (art. 15, 16 et 18) ;
- Le code des juridictions financières ;
- Le code pénal (art. 241 et 256) ;
- La loi n° 43-05 relative au blanchiment de capitaux ;
- La loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles, ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics ;
- Le décret n° 2-11-112 du 20 rejab 1432 (23 juin 2011) relatif aux inspections générales des ministères ;
- La circulaire Royale du 3 kaada 1385 (23 février 1966) relative à la désignation et aux attributions des membres des cabinets ministériels ;
- La circulaire Royale n° 16-02-cab du 20 ramadan 1423 (25 novembre 2002) relative à la constitution des cabinets ministériels ;
- La circulaire n° 30-99 du 19 novembre 1999 interdisant aux fonctionnaires et aux agents

de l'État le cumul entre l'exercice d'une activité publique et d'une activité privée.

En dépit de leur importance, les valeurs et normes éthiques prévues par ces textes sont insuffisantes quant à la satisfaction d'un objectif aussi important et majeur que la moralisation du secteur public. Ladite insuffisance est due, d'une part, au fait que les textes en vigueur ne couvrent pas l'ensemble des normes d'éthique administrative, telles qu'elles sont reconnues au niveau du droit comparé ; d'autre part, à la dispersion des règles générales d'éthique actuellement en vigueur. En effet, ces règles ne forment pas un corpus unifié- contenu dans un texte juridique spécifique- et dédié au sujet de l'éthique, ce qui nuit à leur effectivité et réduit leur impact sur le comportement des fonctionnaires.

En conséquence, et afin de combler les lacunes et les insuffisances citées, un ensemble de solutions ont été adoptées, dont le dénominateur commun est la charte de bonne conduite, comme moyen d'ancrage des pratiques éthiques dans le secteur public.

II/ La charte de bonne conduite : un procédé complémentaire dénué de toute valeur contraignante.

Conscient des carences caractérisant l'encadrement éthique actuel de l'activité administrative, l'ancien ministre de la modernisation des secteurs publics, Najib Zerouali Ouariti², a lancé, en 2004, un projet novateur, celui de moraliser l'administration publique moyennant un instrument volontaire, dit « Charte de bonne conduite ».

² Najib Zerouali Ouariti a occupé fut ministre de la modernisation des secteurs publics de 2002 à 2004.

Cette charte que chaque département ministériel se trouvait dans l'obligation d'adopter, comporte des principes et des règles de bonne conduite que tout fonctionnaire public doit observer dans l'exercice quotidien de son travail. Dans ce sens, l'ensemble du personnel administratif est tenu d'en prendre connaissance et avant de la signer, et cela en guise de preuve de leur engagement personnel à en respecter les dispositions³.

Cependant, et en dépit de son importance, cette initiative gouvernementale n'a pas donné les résultats escomptés, pour la simple raison que les chartes de bonne conduite signées par les fonctionnaires sont dépourvues de valeur contraignante, ce qui rend leur transgression non passible de sanctions disciplinaires.

Du point de vue juridique, ces chartes constituent de simples mesures administratives visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines, et ne sont pas de facto susceptibles d'imposer de nouvelles obligations professionnelles à la charge des fonctionnaires. Or, pour qu'elles soient opposables à leurs destinataires, il faut qu'elles soient prévues et érigées au rang d'obligations statutaires par le statut général de la fonction publique⁴, ce qui implique la révision des dispositions de ce statut en vue de préparer le

³ Le département chargé de la modernisation des secteurs publics a imposé aux différents ministères l'adoption et la mise en application d'une charte de bonne conduite du fonctionnaire propre à leurs départements, et ce en s'inspirant de celle qui leur a été dictée par le biais de la circulaire n° 02 de l'année 2004. Ainsi, tous les fonctionnaires publics devaient signer personnellement les chartes de bonne conduite adoptées par leurs départements respectifs, en vue de les joindre par la suite à leurs dossiers administratifs.

⁴ Puisque les droits et les obligations statutaires des fonctionnaires publics relèvent du domaine de la loi, on ne peut imposer à ces derniers le respect de nouvelles obligations que si elles sont prévues par l'une des dispositions du statut général de la fonction publique.

fondement juridique nécessaire à l'opérationnalisation des chartes de bonne conduite⁵.

Au vu de ce qui précède, une question fondamentale s'impose : Quelle est la solution à adopter pour pallier aux défauts de la pratique actuelle de moralisation du secteur public, caractérisée par l'insuffisance de la norme juridique et l'inopposabilité des chartes de bonne conduite?

III/ Dans la nécessité de l'adoption de décrets portant chartes d'éthique.

Afin de conférer aux valeurs éthiques le caractère d'obligations statutaires, il incombe au législateur d'intervenir pour compléter le statut général de la fonction publique, en y insérant une disposition claire prévoyant la soumission des fonctionnaires à des obligations d'éthique administrative, et dont la liste sera fixée et adoptée par voie réglementaire.

Pour se faire, deux types de textes réglementaires doivent être adoptés, dans ce sens, à savoir un décret portant une charte d'éthique générale et applicable à l'ensemble des administrations publiques sans distinction, et des instruments de même nature (décrets) portant des chartes d'éthique spéciale propres à l'exercice de certaines fonctions particulières.

Pour la charte d'éthique générale, elle doit comporter l'ensemble des normes que tous les fonctionnaires et agents publics doivent respecter à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Leur élaboration nécessite de prendre la charte de bonne

conduite du fonctionnaire de 2004 comme référence, l'actualiser et l'enrichir à la lumière des bonnes pratiques étrangères.

Quant aux chartes d'éthique spéciale qui sont destinées à moraliser le comportement des fonctionnaires dont les professions nécessitent l'application de valeurs éthiques spécifiques, comme les médecins, les infirmiers, les magistrats, les enseignants et autres, elles doivent comporter les normes et les valeurs applicables au niveau international, et dont la transposition dans le contexte national ne causera pas de difficultés, et ne nuira pas à l'ordre public.

Ainsi, une fois préparés⁶, ces deux types de charte doivent être soumis par les départements ministériels concernés par leur élaboration, aux organisations syndicales les plus représentatives, et ce afin qu'elles puissent en discuter et valider le contenu. Ce n'est que par la suite qu'elles seront adoptées par voie de décrets.

Enfin, et compte tenu de ce qui précède, on peut dire que le procédé de décret portant charte d'éthique constituera, au cas où on parviendra à mettre à profit les avantages que présente à la fois la charte et la règle juridique, la solution la plus efficace pour pouvoir relancer et faire aboutir, finalement, le chantier de moralisation du secteur public au Maroc.

⁵ La réussite de ce mode spécifique en matière de transposition des valeurs éthiques au sein de quelques organismes semi-publics (ONE, la MAP, la SNRT...) est due principalement au caractère libéral de la gestion de leurs ressources humaines, notamment la contractualisation des droits et des obligations professionnelles.

⁶ La préparation des chartes d'éthique d'ordre général relève de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration. Tandis que pour les chartes d'éthique à caractère spécifique, c'est aux ministères de tutelle (santé, justice, éducation nationale etc...) que revient la tâche de les élaborer.

مسؤولية النظام التربوي في تنمية الأخلاقيات داخل المرافق العمومية



يونس بوهتيت،
متصرف تربوي

إلى بناء دولة المؤسسات الجديدة، المواطنة والدامجة، القائمة على المساواة وتكافؤ الفرص، والجودة، والارتقاء بالفرد والمجتمع. بيد أن تنزيل التوجيهات الرسمية في هذا المجال، يعتره جملة من الإكراهات والصعوبات، مردها أساسا إلى انعدام الرغبة في التغيير وغياب الحكامة المؤسساتية وانعدام التقويم المنتظم للبرامج الكبرى للتربية على القيم، مما يضعف سيرورات الإصلاح المتتالي الذي يعرفه القطاع، ويكون سببا في هدر الطاقات والإمكانات. ولعل أكبر دليل على فشل المنظومة التربوية في النهوض بمنظومة القيم، تنامي ظواهر الغش والعنف، والغوغائية داخل الوسط التعليمي في السنوات الأخيرة، وانتشار المحسوبية والزبونية في تقويم وتقييم التلاميذ والتلميذات بسبب الساعات الإضافية الغير قانونية، بالإضافة إلى الخلل الذي عرفته وتعرفه المنظومة على مستوى الوعي والاقتناع بأن تحصين المجتمع سلوكيا يبدأ بتحصين المؤسسات التعليمية و محيطها، وأن الرهان الذي خسره المجتمع في التربية على المواطنة والسلوك المدني يكمن في تجسيدهما ثقافة والتزاما وممارسة، لا تبنيهما نظريا، وأن الارتقاء بحياة الافراد والمجتمع يكمن في جعلها مثالا حيا للانتماء المشترك وللسلوك المواطن المسؤول ولاحترام النظام والقانون وتجسيدها للممارسة الديمقراطية والتمتع بكامل الحقوق، في منأى تام عن أشكال التسلط والتمييز والمزايدات المجانية. كما أن غياب التأطير والتكوين الأساس والمستمر لمختلف الفاعلين بالمؤسسات التعليمية في مجال أخلاقيات المهنة والتشريع المدرسي، باعتبارها أولا وقبل كل شيء مرافق عمومية، و في مجال القيم والتربية عليها، باعتبارها مؤسسات للتنشئة الاجتماعية والأخلاقية، يغيب دورهم الأخلاقي والتربوي في علاقتهم بالمتعلمات والمتعلمين، بصفتهم مرتفقين ومتعلمين، ولاسيما في إعطاء القدوة الحسنة من خلال التصرف السليم، والتحلي بالالتزام وروح المسؤولية، والتربية على اتخاذ القرار المتسم بالوعي،

إن الغاية الكبرى التي تروم المؤسسات التعليمية تحقيقها باعتبارها مجتمعا مصغرا يتفاعل فيه المتعلمون والمتعلمات فيما بينهم ومع باقي المتدخلين، تنشئة أجيال الغد ليصبحوا مواطنين مسؤولين، متشبعين بالقيم والمهارات والمعارف التي ستمكثهم من الإندماج السوسيو- ثقافي والمهني بشكل سلس، يضمن حقوقهم ويجعلهم ملتزمين بواجباتهم، مزاولين لمهامهم بكل مسؤولية، مسهمين بذلك في البناء المتواصل للوطن. فإلى أي مدى نجح النظام التربوي في الإسهام في تخليق الحياة العامة؟ وأية مكانة للتربية على السلوك السليم بالمرافق العمومية داخل المنظومة التربوية؟

لقد نص الميثاق الوطني للتربية والتكوين على أن التربية على القيم تعد إحدى المداخل والثوابت الكبرى التي بني عليها المنهاج الدراسي المغربي، ورافعة أساسية في التنشئة الاجتماعية المتوازنة، وأساس تنمية وتأهيل الرأسمال البشري بشكل مستدام، وتنمية السلوك المدني وتوطيد ممارسته اليومية، والعمل على تعزيزها من خلال ترسيخ الأخلاقيات في الحياة العامة؛ كما أن توجهات الرؤية الاستراتيجية 2015- 2030، الصادرة عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين، وضعت المؤسسات التعليمية في صلب المشروع المجتمعي، وأدرجت وظيفتها في التربية على القيم في صلب التحقيق الفعلي لرافعات التغيير الهادفة

والالتزام، بدل الاصطدام والتشنج اللذين ما فتئا يطبعان علاقة المرتفق بالإدارة.

وبما أن تعزيز المنظومة القيمية، بكامل أبعادها الأخلاقية والسياسية والحقوقية والبيئية، لدى الأفراد والجماعات والمؤسسات الاجتماعية، يشكل أحد المسارات القوية ووازنة في الرفع من مؤشرات النمو الاقتصادي، وتحسين أوضاع الأفراد، والارتقاء المستمر بمؤشرات التنمية في علاقتها بالإنصاف والمساواة، وتحقيق الديمقراطية، ومحاربة التهميش والهشاشة، فلا بد من التشديد على ضرورة تضافر الجهود والتنسيق الأفقي والعمودي، بين الوزارة الوصية وباقي القوى الحية بالبلاد، من أجل النهوض بالمنظومة الأخلاقية ببلادنا، باعتبارها مسؤولية مجتمعية متقاسمة، يتولاها النظام التربوي إلى جانب الأسرة والمجتمع بمختلف ألوانه، إضافة إلى وسائل الإعلام والتواصل، والدور المفصلي الذي غدت تلعبه هذه الأخيرة في توعية وتكوين المواطنين والمواطنات، في ظل مواكبة التطور العلمي والتكنولوجي الذي فرض نفسه نتيجة انخراط المغرب في العولمة. كما أن ما يتم اكتسابه من تنشئة أخلاقية داخل المؤسسات التعليمية، يجب أن يكون له امتداد خارجها، في نوع من التكامل، لتجاوز التناقض الحاصل بين النظري والواقعي، والإسهام الجماعي في بناء مواطن الغد، ذو شخصية مستقلة ومنفتحة، متوازنة ومتكاملة، قادرة على العطاء والإبداع والابتكار وخدمة الوطن والصالح العام بكل فخر واعتزاز.

والحث على إعمال العقل والفكر النقدي، وتبني حرية التعبير والحوار وقبول الاختلاف. أضف إلى ذلك، غياب التشاور والإشراك لمختلف المتدخلين على مستوى التنظير، مما يضعف من انخراطهم الفعلي في تنزيل وإنجاح الإصلاحات ذات الصلة.

ومن جهة أخرى، فإن غياب تنمية السلوك الأخلاقي داخل المرافق العمومية بالمناهج والمقررات الدراسية، كجزء لا يتجزأ من التربية على القيم بمفهومها الشامل، وكذا بالأنشطة الموازية، والاقتصار على التعريف بهيكل المؤسسات العمومية واختصاصاتها، يكرس الجانب السلطوي للإدارة داخل المجتمع عوض مفهوم القرب والخدمة العامة، ويجعل الناشئة تنمو في وسط يسوده الاستياء والتذمر، عوض تهيئتها للولوج إلى الخدمات والاستفادة منها بكل ثقة وأريحية، وذلك من خلال عقد زيارات ميدانية للتعرف على مختلف المرافق العمومية عن قرب، وتربية أجيال الغد على التصرف السليم والمسؤول كمرتفقين، وتعزيز إيمانهم بأن الإدارة في خدمتهم قريبة منهم، منفتحة على رغبتهم ومستجيبة لمتطلباتهم، وكذلك عن طريق عقد لقاءات مع المسؤولين بالإدارات العمومية، بغية الإلمام بالمساطر المتبعة في كنفها، والحقوق المكفولة لهم والواجبات المفروضة عليهم، بهدف تحسين وتجويد العلاقة بين المرتفق والإدارة مستقبلا، وخلق مناخ إداري سليم يسوده الاحترام

Ethique et GRH aujourd'hui en Afrique



Brahim ZYANI,

Enseignant à l'ENSA, président de l'Omap

En dépit de l'importance du développement des théories et des pratiques relatives à la gestion des ressources humaines (GRH), on note que le passage de la gestion du personnel à une véritable politique de GRH n'a pas vraiment contribué, en Afrique en général, à l'émergence d'une gestion publique marquée par la bonne gouvernance.

C'est en tout cas, la situation au Maroc où l'approche GRH dans l'administration publique a fait son apparition très tardivement puisque l'une des premières études globales consacrée à la question date de la fin du siècle dernier.

C'est probablement aussi le cas dans de nombreux pays d'Afrique, comme il ressort des travaux et des réflexions importants menés par le réseau africain des gestionnaires des Ressources humaines du secteur public qui a tenu sa sixième conférence à Rabat du 19 au 22 novembre 2019.⁷

⁷ La 6^{ème} conférence annuelle du réseau des gestionnaires des ressources humaines du secteur public de 2019 organisée par APS-HRMnet en collaboration avec le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, UCLG Africa, le Ministère de l'économie et des finances et de la réforme de l'administration et l'Ecole Nationale Supérieure de l'Administration (ENSA) avait pour thème « *Ne laisser personne en marge dans la construction d'institutions publiques solides: le défi management des ressources humaines pour 2030* ».

Comment expliquer cette impuissance de la GRH à enclencher une dynamique vertueuse de transformation de la gestion publique ?

C'est à la réponse à cette question que je voudrai m'essayer ici.

Ma réponse, en guise de postulat, est la suivante : si la GRH a échoué en terre africaine, c'est parce qu'elle n'a pas pris en considération l'éthique comme valeur essentielle dans la déclinaison de ses théories et principes, et notamment dans les mécanismes de mise en œuvre pratique de ces théories et principes.

Autrement dit, les dimensions de l'éthique et de la moralisation des processus de gestion n'ont pas été placées au centre des préoccupations de la GRH. Certes, les considérations morales n'étaient pas totalement absentes du lexique GRH. Mais on agissait comme si celles-ci pouvaient être traitées et réglées par la simple application des principes clés de la GRH à savoir : la gestion par compétence, l'adéquation poste profil, l'avancement au mérite, la gestion de la rémunération, la formation continue etc. L'approche par l'éthique, le recours à la moralisation n'ont pas droit de citer en tant que thématique centrale dans le système GRH.

L'absence, ou plutôt la méconnaissance, ou encore la sous-estimation de la démarche éthique dans le cadre de l'enseignement de la GRH, a eu pour conséquence la persistance, parallèlement au développement des pratiques de gestion se réclamant du management des RH, des comportements déviants, contraires aux principes

d'éthique qui ont vidé la GRH de sa substance ou ont contribué à la réduction de ses effets.

En effet, comment expliquer la constance des phénomènes de mal gestion des RH, dans la plupart des pays en voie de développement, alors que les répertoires empruntés à la GRH ne cessent de se multiplier et de gagner du terrain. Ces phénomènes ont pour nom :

- L'accès à la fonction publique moyennant corruption où l'organisation de concours bidons ;
- L'accès de personnes ne possédant pas les qualifications requises aux postes de responsabilités et de décision ;
- la promotion interne en fonction de l'allégeance au chef, au mépris du principe du mérite ;
- la répartition des responsabilités ou des postes ou encore du budget en fonction des considérations tribales et partisans ;
- la distribution des primes et l'octroi de rémunération en se basant sur des critères non transparents...et j'en passe.

Certes, il faut quand même reconnaître que la diffusion de la culture de la GRH au sein des administrations publiques a permis, grâce à la démarche rationnelle préconisée et à l'apport des sciences de gestion publique, de réduire sensiblement une bonne partie des comportements et des faits répréhensibles évoqués à l'instant.

Certes, il est vrai aussi que les dysfonctionnements directement liés à la GRH ne sont pas directement rattachables aux activités des responsables des directions des RH, mais plutôt aux agissements de certaines catégories de responsables politiques détenant le pouvoir de nomination et de décision au sein des administrations publiques ; d'une part, et, d'autre part, aux comportements dus aux détenteurs des

postes d'encadrement -de la chaîne intermédiaire - tout au long de la ligne hiérarchique.

Mais, il n'en reste pas moins que le peu de place réservé aux valeurs culturelles et sociales liées à l'éthique dans le déploiement des politiques des RH et des pratiques qui en sont issues, explique les difficultés d'ancrage de ces politiques au sein des appareils administratifs africains et le succès mitigé rencontré par les pratiques modernes de GRH dans notre continent.

القيمة القانونية لميثاق الأخلاقيات المهنية



رشيد جمالي،
باحث في القانون العام

لبعض المهنيين أو بعض المناصب، أما بالنسبة للميثاق فلا القانون ولا الاجتهاد القضائي قد حدد طبيعته أو إلزاميته، واتجاه ثالث اعتبر أن ميثاق الأخلاقيات يصبح ملزما بمجرد اكتسابه طابعه التعاقدي بشكل صريح في إطار العقود التي تبرم بين المؤسسة وشركائها وزبائنها أو مورديها، فكلما استند العقد إلى ميثاق الأخلاقيات، كانت له قوة إلزامية تجاه الأطراف المتعاقدة.

وقد أقام مجلس الدولة الفرنسي، في تقريره حول القانون المرن الصادر سنة 2013، تمييزا بين "مدونة الأخلاقيات" و"ميثاق الأخلاقيات"، حيث اعتبر أن المدونة، مثل مدونة أخلاقيات المهن الطبية أو الإدارة السجنية، تتضمن مقتضيات تكتسي طابعا إلزاميا، فهي ملزمة عمليا كما لو كانت ملزمة قانونا، أما القواعد غير الإلزامية فيمكن وصفها بميثاق الأخلاقيات الذي يكتسي أهمية رمزية لا غير.

أما في المغرب، وفي ظل غياب إطار قانوني ينظم موثاق الأخلاقيات المعتمدة داخل الإدارة العمومية، فإن البحث أولا عن قانونية ميثاق الأخلاق يقود إلى البحث عن الأساس القانوني لهذا الميثاق، فقد أكدت بعض القوانين التي تنظم فئات خاصة من المهنيين على ضرورة إصدار ميثاق لأخلاقيات المهنة يحدد القيم والمبادئ والقواعد التي يتعين الالتزام بها واحترامها، كما هو الحال بالنسبة للقضاة ومهنة الصحافة، حيث نص كل من القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والقانون التنظيمي رقم

يعبر ميثاق الأخلاقيات عادة عن المبادئ السامية والقيم العليا التي ينبغي أن يتحلى بها الموظف العمومي أثناء القيام بوظيفته أو بمناسبة القيام بها، سواء داخل الإدارة أو خارجها، مثل عدم التمييز وتكافؤ الفرص والعدالة والنزاهة والحياد والتجرد وتدير تنازع المصالح وغيرها، في سبيل ديمقراطية وتخليق العلاقات المهنية، والتوفر على مرجعية أخلاقية لتقييم السلوك، وتكريس الشفافية في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ولما كان هذا الميثاق عبارة عن وثيقة تضم جملة من القيم والمبادئ ذات البعد الأخلاقي لحث العاملين على احترامها والسير على منوالها، فقد اختلف الفقه والقضاء في فرنسا حول القيمة القانونية لهذه القواعد ومدى إلزاميتها، فهناك من ذهب إلى أن وضع ميثاق للأخلاقيات ليس ناتجا عن أي إلزام قانوني، فهو عبارة عن تدبير رضائي وتطوعي باستثناء بعض المواثيق التي يفرضها القانون بالنسبة لبعض المؤسسات، وهناك من ميز بين "مدونة السلوك" و"ميثاق الأخلاقيات"، حيث اعتبر أن الأولى يحددها النص القانوني بشكل إلزامي بالنسبة

التذكير بالتزامات منصوص عليها في القانون أو النظام الداخلي أو العقود والاتفاقات، أو لم يخلق التزامات جديدة بالنسبة للموظف أو الإدارة، فإنه في هذه الحالة يكتسي طابعا إخباريا وتحسيسيا فقط ، ولا يمكن، بالتالي، أن يكون خرق مقتضياته موضوع مساءلة، لأن مقتضياته ليست لها أية قيمة قانونية، وهو بهذا المعنى لا يمكن بأي حال أن يعوض القوانين والأنظمة والاتفاقيات والالتزامات المعمول بها أو يحل محلها، مادام يشكل طموحا أو غاية أسمى، وتبقى مضامينه بشكل عام رضائية وتطوعية ولا تتسم بصفة الإلزامية.

106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، والقانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة على ضرورة وضع ميثاق للأخلاقيات يعتبر بمثابة موجه للسلوك المهني، يتضمن قواعد ملزمة ويتعين نشره بالجريدة الرسمية، بل ذهب القانون القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة أبعد من ذلك حين اعتبر أن أي خرق لقواعد ميثاق أخلاقيات مهنة الصحافة يشكل "خطأ مهنيا يستوجب التأديب".

ففي مثل هذه الحالات، ليس هناك ما يدعو إلى التساؤل حول القيمة القانونية لميثاق الأخلاقيات، على اعتبار أن القانون أقرها بنفسه، وألزم المعنيين بمقتضياته، ورتب عليها آثاره، وأي خرق لهذه المقتضيات يعد خرقا لقاعدة أخلاقية يقرها النظام القانوني العام السائد.

بيد أن الإشكال يطرح بالنسبة لمواثيق الأخلاقيات التي لا تستند إلى أي نص قانوني أو نظام داخلي أو عقد أو اتفاق، وإنما يتم إقرارها كإطار مواكب للإطار القانوني الصريح، ففي هذه الحالات يتعين التمييز بين أمرين اثنين: إذا تضمن الميثاق قواعد جديدة لها طبيعة معيارية حقيقية، أو أقرت التزامات متبادلة للإدارة أو الموظف، فإن مخالفتها من شأنها أن تشكل خطأ مهنيا يستوجب العقوبة، وبالتالي يكتسب الميثاق في هذه الحالة قيمة معيارية ويرتب آثاره القانونية، والقضاء هو المؤهل لمراقبة قانونية قواعده، وما إذا كان عدم مراعاتها يشكل إخلالا بالواجبات المهنية، أما إذا كان الميثاق يهدف فقط إلى

III. Expériences internationales: ONU, Allemagne, Grande Bretagne et Canada

بين الموظفين، والهادفة إلى تعميق الوعي المؤسسي، فهما وممارسة، بالقيم والمبادئ الضامنة لمزاولة المهام بشكل نزيه وشفاف وصحيح، في إطار التزام أخلاقي في صيغة "قانون ناعم" يتجاوب عمليا مع خصوصيات الممارسة التي لا يمكن أن يوطرها "القانون الصلب"،¹¹ المتمثل في المقتضيات القانونية الجاري بها العمل.

I- منظور الاتفاقية الأممية لمدونات قواعد

السلوك

من خلال استقراء التوجه الأممي بهذا الخصوص، يتبين أن الاتفاقية¹² أطرت مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين بمجموعة من الضوابط التي تنهض على ما يلي:

1- تحديد الأهداف بشكل واضح في:

- تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين

العموميين،

- الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف

العمومية.

2- النهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد من خلال:

- إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين

بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون

إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.

3- التنصيص على مبدأ الإفصاح عن حالات

تضارب المصالح من خلال:

G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, PUF, 8eme ed, 2000, p. 154 s.

¹¹ - Brigitte Pereira : CHARTES ET CODES DE CONDUITE : LE PARADOXE ÉTHIQUE. Management Prospective Ed. | « Management & Avenir » 2009/1 n° 21 | pages 26 à 43. Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2009-1-page-26.htm>

¹² - المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين

مدونات قواعد السلوك الوظيفي: نحو تفاعل إيجابي مع المنظور الأممي



كوثر بوعسرية، باحثة في القانون العام

في ظل تنامي ظاهرة الفساد واتخاذها أبعادا كونية نتيجة تطور صور وأشكال الانحراف، انصرفت جهود المنتظم الدولي⁸ خلال العقود الأخيرة نحو النهوض بآليات جديدة للوقاية؛ حيث انبثق، في أفق هذا الاختيار، منظور الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد⁹ لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، كإحدى الآليات الوقائية التي تمت التوصية بها لمواجهة تناسل سلوكيات الانحراف بالإدارات.

ويتعلق الأمر، وفقا للأدبيات المتعارف عليها عالميا في هذا المجال،¹⁰ بمجموعة من الضوابط المتوافق عليها

⁸ - تجلت هذه المجهودات في تكتيف أنشطة المجتمع المدني الوطنية والدولية، وكذا في تناسل العديد من الاتفاقيات الدولية والجهوية، قبل أن يفسح المجال لإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التوقيع عليها في 31 أكتوبر 2003 لتدخل حيز التطبيق ابتداء من 14 دجنبر 2005. ومن أهم الاتفاقيات التي مهدت للاتفاقية الأممية نذكر اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة العابرة للحدود، اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية، اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد مع البروتوكول الإضافي، اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. تنتظر، ديباجة الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.

⁹ - تم التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف المغرب بتاريخ 9 ماي 2007، بمقتضى ظ. ش رقم 1-07-58 بنشر ا.م.ف الموقعة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، ج. ر، عدد 5596 بتاريخ 17 يناير 2008.

¹⁰ - لا يتعلق الأمر هنا بالمدونات التي تعني التدوين المنسجم للنصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة لمجال معين. ينظر:

الذين يساهم تبليغهم في استرجاع الأموال العامة.¹³ وللإشارة، فقد تأسى التشريع التونسي¹⁴ مؤخرا بهذه التجربة على منح مكافأة مالية من طرف الدولة للمبلغين الذين يؤدي تبليغهم إلى كشف الفساد واسترداد الموجودات، تُحدّد قيمتها باقتراح من طرف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

2- إقرار واجب التصريح بحالات تضارب المصالح

سيكون مناسبا جدا التأسى في هذا الاختيار بالتجارب الدولية التي اعتمدت نظام التصريح الإجمالي بالمصالح الشخصية المرتبطة بممارسة الوظيفة أو النشاط أو المهنة،¹⁵ كإجراء احترازي لمنع الوقوع في تضارب للمصالح، مع ما قد يترتب عن ذلك من تحقيق للفوائد والمزايا والمنافع، الأمر الذي يستوجب أعمالا للمقتضيات الجنائية ذات الصلة.¹⁶

ذلك أن تضارب المصالح، من منطلق كونه يندرج ضمن الانحرافات التي تشكل خطرا¹⁷ قادرا على إفساح المجال لارتكاب جريمة الحصول على فوائد ومزايا غير قانونية، يستوجب إلزام الأشخاص الأكثر عرضة للوقوع في حالات تضارب للمصالح، بالتصريح بمصالحهم المتعارضة مع مهامهم الوظيفية، وبالتالي معاقبتهم على عدم القيام بذلك التصريح.

¹³ - بالحصول على نسبة من 4 إلى 20 في المائة من المبالغ المطابقة، في حدود سقف لا يتجاوز مليوني دولار أمريكي. كما يمكنهم الحصول على تحفيزات مالية عن تبليغاتهم التي لا تهم استرداد الموجودات، وذلك في حدود سقف مائة ألف دولار أمريكي.

¹⁴ - المادة 28 من القانون الأساسي عدد 10 بتاريخ 7 مارس 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين.

¹⁵ - يشكل عدم التصريح بتضارب المصالح منطلقا أساسيا لترتيب المسؤولية الجنائية على الامتناع عن التصريح وفي هذا الإطار، يعاقب المشرع الفرنسي الامتناع عن التصريح بالمصالح بعقوبة حبسية تصل إلى سنة حبسا وغرامة مالية تصل إلى خمسة عشر (15) ألف أورو.

¹⁶ - ف 245 و 246 من م.ق.ج. المغربي.

17-Pierre Landreville et Germain Trottier, p. 3.
https://www.erudit.org/fr/revues/crimino/2001-v34-n1-crimino140/004754ar/

- وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.

4- إرساء الآليات الضامنة للالتزام بمقتضيات

المدونات من خلال:

- اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين

العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير المعتمدة. هكذا، يتضح أن فعالية مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين تظل رهينة، في المنظور الأممي، بضمان انخراط الموظف في التبليغ عن السلوك الفاسد، وإقراره بحالات تضارب المصالح، وبإرساء ضمانات الإلزام لتَمَلُّك مقتضيات هذه المدونات؛ سلوكا وممارسة.

II- نحو تفاعل إيجابي مع المنظور الأممي

إن النهوض بمدونات سلوكية كفيلة بتضييق الخناق على مختلف السلوكات المشينة التي تفرز داخل الإدارات والتي تظل منفصلة عن أي ضبط وتأطير قانوني، يمر عبر الملاءمة مع الاتفاقية الأممية، من خلال ما يلي:

1- تثبيت مبدأ التبليغ لدى الموظفين

إن من شأن التنصيص في المدونات السلوكية على الآليات الضامنة لانخراط الموظفين في التبليغ عن سلوكات الفساد أن يساهم في استنهاض الوعي المؤسسي للتفاعل عمليا مع الضرر الشامل الذي تلحقه جرائم الفساد بالبُنى الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

وهنا وجب التأسى ببعض التشريعات التي انصرفت نحو إقرار نظام المكافأة المالية للمبلغين الذين تؤدي تبليغاتهم إلى استرداد عائدات الجرائم، كإجراء تحسيسي بالأضرار العامة التي تتسبب فيها جرائم الفساد، وكاعتراف بمساهمة المبلغين في مكافحتها والحد منها. كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الكوري الجنوبي الذي يكافئ المبلغين

بأدوات قادرة على إحداث الأثر الوقائي والزجري المطلوب؛ بما يتجاوب مع حتمية الملاءمة مع التزاماتنا في إطار الاتفاقية الأممية، ويوفر للمقاربة التخليقية ضمانات قوية للاشتغال والتأثير، والقدرة على احتواء مختلف سلوكيات الانحراف.

وفي هذا الإطار، جدير بالذكر أن الدراسات المهمة بهذا الموضوع ما فتئت تؤكد على أهمية إجبارية التصريح بالمصالح الشخصية، باعتباره آلية أساسية لمنع حصول تضارب في المصالح؛ مشددة على ضرورة اضطلاع هيئة عمومية بتلقي وتتبع ومراقبة هذه التصاريح، وتخويلها الموارد الكافية للنهوض بهذه المهمة، مع اعتماد عقوبات مناسبة وردعية لمواجهة الإخلال بهذا الواجب، باعتبارها الضامنة لنجاعة عمل هذه الهيئة¹⁸.

3- إقرار مبدأ الزجر عن عدم الالتزام بمقتضيات

المدونات السلوكية

إن إدراج البعد الردي كثابت أساسي من ثوابت المدونات السلوكية، يشكل ضماناً مهمة للتجاوب الموضوعي من طرف الموظفين مع مقتضيات هذه المدونات. ويعتبر هذا البعد، في اختيارات العديد من التشريعات المقارنة، بمثابة زجر وقائي لانحرافات قد تؤدي إلى قيام جرائم الفساد؛ من منظور يمكن أن يصطلح عليه "بالزجر الاحترازي من جرائم الفساد"؛ حيث يمكن أن نعتبر زجراً الامتناع عن التبليغ وعن إتاحة المعلومات وعن التصريح بوضعيات تضارب المصالح وعن عدم الوقوع في الإهمال الجسيم أدوات متجددة للاحتراس من وقوع جرائم الفساد.

ومقابل الزجر عن عدم الالتزام بمقتضيات هذه المدونات، يتعين إرساء آليات التحفيز على الانخراط فيها، كإحداث جوائز ومكافآت على الالتزام الجاد والمنتظم بمقتضياتها من طرف الموظفين المتميزين في هذا المجال.

وإذا كان المنظور الأممي لمدونات قواعد سلوك الموظفين قد بدأ يجد موطن قدم له في التشريعات الدولية، فإن انخراط مدونات سلوك موظفينا في هذا المسار يعتبر مطلباً حتمياً لمواجهة سلوكيات الانحراف

¹⁸ <http://www.conflicts-interets.fr/>.

ينظر أيضاً، الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، UNODC 2013؛ ص 25-26.

مجلس الأخلاقيات الألماني: لمحة حول التنظيم



عبد الرحمن أرسموك،
مستشار قانوني متمرن

واختلافها من حيث الطبيعة والأسس، لذلك لم يعد النقاش حول الأخلاقيات محصوراً فقط بين فئة السياسيين، وإنما تعداه إلى إطار مؤسساتي يضمن المشاركة المجتمعية للنخب بجميع أطيافها، وعلى هذا الأساس تم إحداث مجلس الأخلاقيات الألماني في 19 يوليو 2007 كهيئة استشارية مستقلة على المستوى الوطني، تعنى بالمسائل الأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية وكذا نتائجها على الفرد والمجتمع، والتي لها علاقة بالبحث العلمي والتطور في مجالات العلوم المختلفة.

ويتألف هذا المجلس، طبقاً للمادة الرابعة من القانون المنظم له، من 26 عضواً يتم تعيينهم من طرف رئيس البرلمان (البوندستاغ)، بعد انتخابهم من هذا الأخير لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويشترط في أعضائه التوفر على الخبرة والكفاءة في المجال الطبي، والقانوني، والأخلاقي، والاجتماعي، والاقتصادي، والعلمي، ويمارسون مهامهم داخل المجلس بصفة شخصية وبكل استقلالية وتجرد.

ويزاول مهامه، طبقاً للقانون المذكور، من خلال 3 محاور كبرى تتمثل في:

- تشجيع الحوار الأخلاقي داخل المجتمع عن طريق إشراك جميع فئاته؛
- إصدار الآراء الاستشارية والتوصيات حول المسائل السياسية والقانونية؛
- التعاون مع المؤسسات الوطنية والدولية المماثلة؛

يعتبر موضوع الأخلاقيات والسلوكيات داخل الإدارة أحد أهم المواضيع المتعلقة بالأخلاقيات داخل المجتمعات، لكونه يعالج مسألة سلوك الموظفين فيما بينهم وتجاه رؤسائهم، إضافة إلى جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، لأن محور اهتمام الأخلاقيات هو تحقيق مجموعة من المكاسب داخل الإدارة من بينها: المسؤولية، النجاعة، الحرية، الصدق، الإنصاف، احترام الآخرين والتدبير السليم، مما يكسبها المصداقية وثقة المرتفقين، ولا تتأتى هذه الأمور إلا بترسيخ ثقافة القيم والأخلاق داخل الإدارة، باعتبارها إجراء وقائياً ضد العديد من السلوكات المنحرفة التي تنافي الأعراف والقواعد القانونية المنظمة للإدارة بشكل عام.

وقد اهتم التشريع الألماني، كغيره من التشريعات الأوروبية، بمحورية الجانب الأخلاقي في المعاملات الإدارية العامة والخاصة، وأفرد لذلك حزمة من النصوص التي تؤطره من حيث القواعد والمبادئ والآليات والهيئات والمؤسسات، اعتباراً لخصوصية المجتمع الألماني الذي يعد مجتمعاً متعدد الروافد والثقافات والإيديولوجيات، وهي تعددية يقابلها بالتأكيد تعدد المرجعيات الأخلاقية

ويقوم المجلس بإعداد برنامج عمله السنوي، كما يتولى دراسة المسائل المتعلقة بمجال اختصاصه إما بمبادرة منه أو بناء على تكليف من البرلمان أو الحكومة الاتحادية، ولا يتم نشر آرائه أو توصياته إلا بعد إخبار البرلمان والحكومة الاتحادية، علاوة على ذلك فالمجلس مؤهل كل سنة لتنظيم دورة للقضايا الأخلاقية في مجال علوم الحياة.

أما على مستوى سير عمل المجلس، فهو يعقد عادة اجتماعاته مرة كل شهر، ويمكن لأعضاء البرلمان أو الحكومة الاتحادية حضور أشغالها، ويمكن عقدها بشكل استثنائي بناء على طلب سبعة من أعضائه.

وبذلك يمكن القول إن المجلس الألماني للأخلاقيات يشكل نموذجا حقيقيا للمؤسسات الألمانية التي تعنى بتكريس قواعد القيم والأخلاق وتدعيم آليات تقويم السلوك المنحرف داخل المجتمع والهيئات في مختلف المجالات، إيماننا من المجتمع الألماني بأن بقاء ألمانيا مرهون ببقاء قيم وأخلاق شعبها.

The promotion of ethical values in public life : the case of UK



Jawad SADIQ,
Expert in H.R management

To have a good insight into the UK 's expérience regarding the promotion of ethical values in Public life one needs to know about one of its major actors which is the Committee on Standards in Public life.

The Committee is an independent body which was established more than 20 years ago. its basic role consists in advising the Prime Minister, national and local government and the public on trends, issues and concerns about standards in public life.

The Committee , moreover, acts as the guardians of the Seven Principles of Public Life – the Nolan Principles. Everyone in public office at all levels who delivers a public service should respect the seven principles of public life. These are:

- **“Selflessness:** Holders of public office should act solely in terms of the public interest.
- **Integrity:** Holders of public office must avoid placing themselves under any obligation to people or organisations that might try inappropriately to influence them in their work. They should not act or take decisions in order to gain financial or

other material benefits for themselves, their family, or their friends. They must declare and resolve any interests and relationships.

- **Objectivity:** Holders of public office must act and take decisions impartially, fairly and on merit, using the best evidence and without discrimination or bias.
- **Accountability:** Holders of public office are accountable to the public for their decisions and actions and must submit themselves to the scrutiny necessary to ensure this.
- **Openness:** Holders of public office should act and take decisions in an open and transparent manner. Information should not be withheld from the public unless there are clear and lawful reasons for so doing.
- **Honesty:** Holders of public office should be truthful.
- **Leadership:** Holders of public office should exhibit these principles in their own behaviour. They should actively promote and robustly support the principles and be willing to challenge poor behaviour wherever it occurs.”

The promotion and maintaining of ethical standards in local government has been one of the areas of interest of the Committee. It has devoted its 20th report issue on January 2019 to the subject of ethical standards in local government.

The component of this report that has mostly attracts attention and which deserves to be highlighted here is the 15 ‘best practices’

identified and recommended for local authorities. More important is that their implementation is intended to be reviewed by the Committee in 2020.

Some of these best practices are:

- “ Principal authorities should review their code of conduct each year and regularly seek, where possible, the views of the public, community organisations and neighbouring authorities.
- An authority’s code should be readily accessible to both councillors and the public, in a prominent position on a council’s website and available in council premises.
- Local authorities should update their gifts and hospitality register at least once per quarter, and publish it in an accessible format, such as CSV.
- Where a local authority makes a decision on an allegation of misconduct following a formal investigation, a decision notice should be published as soon as possible on its website, including a brief statement of facts, the provisions of the code engaged by the allegations, the view of the Independent Person, the reasoning of the decision-maker, and any sanction applied.
- A local authority should have straightforward and accessible guidance on its website on how to make a complaint under the code of conduct, the process for handling complaints, and estimated timescales for investigations and outcomes.
- A local authority should have procedures in place to address any conflicts of interest when undertaking a standards investigation. Possible steps should include asking the Monitoring Officer

from a different authority to undertake the investigation.

- Senior officers should meet regularly with political group leaders or group whips to discuss standards issues.”
- Given the above, it is clear that the Committee on Standards in Public life makes a precious contribution and plays a noble role in promoting the ethical values both in the central and local levels.

<https://www.gov.uk/government/news/the-principles-of-public-life-25-years>

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/777315/6.4896_CO_CSPL_Command_Paper_on_Local_Government_Standards_v4_WEB.PDF

La consécration de l'éthique dans l'administration publique fédérale au Canada



Karim ZAOUAQ,
Docteur en droit public et sciences politiques,
université Hassan ii- Casablanca.

Depuis l'introduction en 1973 d'un ensemble de lignes directrices concernant les conflits d'intérêts, l'État canadien n'a cessé de renforcer la gestion éthique de son administration publique, tant au niveau fédéral que provincial.

Au niveau fédéral, l'activité administrative est soumise, depuis l'entrée en vigueur du Code de valeurs et d'éthique du secteur public le 2 avril 2012, au respect d'une panoplie de valeurs éthiques dont découlent des comportements attendus. Cette reconnaissance formelle de l'éthique s'est accompagnée de la mise en place et du raffermissement des attributions d'un ensemble d'institutions chargées d'appliquer et de contrôler la mise en œuvre de l'éthique dans la fonction publique fédérale.

I- La reconnaissance de l'éthique dans l'administration publique fédérale au Canada

L'ensemble du personnel de l'administration publique fédérale canadienne est soumis à des valeurs éthiques et à des comportements exigibles dans le cadre de l'accomplissement des missions de service public. Consacrées par le Code de valeurs et

d'éthique du secteur public¹⁹, ces valeurs (A) et comportements éthiques (B) se retrouvent aussi dans les codes de conduite propres à certaines administrations fédérales (tels le code de conduite du service des poursuites pénales²⁰, ou celui du ministère des finances²¹).

A- Les valeurs éthiques

Les agents publics de l'administration publique fédérale canadienne sont tenus de se conformer à un système de valeurs éthiques qui dictent tant l'exercice de leurs fonctions que leurs relations vis-à-vis des usagers du service public. De par leurs finalités, ces valeurs éthiques sont de nature à être regroupées dans trois ensembles : les valeurs démocratiques, citoyennes et professionnelles.

Ainsi et en vertu de son système politique, le législateur canadien a mis l'accent, dans le Code de valeurs et d'éthique du secteur public, sur une valeur sine qua non importante ; à savoir le respect de la démocratie qui exige des fonctionnaires d'œuvrer à préserver le régime canadien de démocratie parlementaire et ses institutions.

De plus, ce même Code impose certaines valeurs dont le respect favorise le passage d'un service public ordinaire à un service public citoyen. Ces valeurs qui tournent autour du respect des personnes et de la population canadienne, participent du respect de la dignité des usagers et leur traitement équitable, ce qui contribue, d'après les rédacteurs du Code, à un milieu de travail sûr et sain, propice à l'engagement, à l'ouverture et à la transparence.

En outre, ce Code a entériné des valeurs qui commandent la conduite professionnelle des fonctionnaires fédéraux,

¹⁹ Disponible en ligne sur <<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>>.

²⁰ Voir <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/fra/bas/cc.html?wbdisable=true#section_5>.

²¹ Voir <<https://www.fin.gc.ca/afc/cc-fra.asp#a3>>.

notamment l'intégrité impliquant leur honnêteté et impartialité ; l'intendance c'est-à-dire la responsabilité d'utiliser et de gérer judicieusement les ressources publiques ; et *in fine* l'excellence dans « la conception et l'application des politiques, l'exécution des programmes et la prestation des services du secteur public ».

B- Les comportements éthiques

S'il a établi un ensemble de valeurs éthiques fondamentales opposables aux fonctionnaires fédéraux, le Code canadien de valeurs et d'éthique du secteur public a eu le grand mérite d'avoir tracé un certain nombre de comportements éthiques que tout agent public doit observer dans ses activités de service public et qui se rapportent à chacune de ces valeurs.

En terme de respect de la démocratie, le Code canadien incombe aux fonctionnaires la responsabilité de « respecter la primauté du droit et d'exercer leurs fonctions conformément aux lois, aux politiques et aux directives de façon non partisane et impartiale » ; d' « exécuter avec loyauté les décisions prises par leurs dirigeants conformément à la loi » ; et de « communiquer aux décideurs l'information, les analyses et les conseils nécessaires en s'efforçant d'être toujours ouverts, francs et impartiaux ».

En ce qui concerne les comportements attendus des fonctionnaires compte tenu de la valeur de respect des personnes, le Code canadien leur circonscrit des devoirs consistant à « traiter chaque personne avec respect et équité ; valoriser la diversité et favoriser l'établissement et le maintien de milieux de travail sûrs et sains, exempts de harcèlement et de discrimination ».

Dans leur conduite professionnelle, les fonctionnaires fédéraux canadiens sont dans le devoir de faire preuve d'intégrité en « n'utilisant jamais leur rôle officiel en vue d'obtenir de façon inappropriée un avantage pour eux-mêmes ou autrui ; et en prenant toutes les mesures possibles pour prévenir et résoudre, dans l'intérêt public, tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel entre leurs responsabilités officielles et leurs affaires personnelles ».

Au regard de l'observance des valeurs d'intendance et d'excellence, les fonctionnaires fédéraux canadiens sont obligés de « veiller à l'utilisation efficace et efficiente des fonds, des biens et des ressources publics dont ils ont la responsabilité » ; de « fournir des services équitables, opportuns, efficaces, tout en tâchant d'améliorer continuellement la qualité des politiques, des programmes et des services qu'ils fournissent ».

II- L'application et le contrôle des valeurs éthiques dans l'administration publique fédérale au Canada

Eu égard à leur importance et fort impact sur la gestion des administrations publiques, les valeurs éthiques se doivent d'être observées par les fonctionnaires fédéraux. Or, pour veiller au respect de ces exigences éthiques, l'État canadien s'est doté d'un Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, dont l'indépendance et les compétences lui permettent de jouer un rôle prédominant dans la mise en œuvre de l'éthique dans le service public.

A- Les missions générales dévolues à la Commission de la fonction publique, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) et les agents supérieurs chargés des divulgations

Le système administratif canadien se distingue par la multiplicité des parties qui opèrent un contrôle général de l'éthique dans la fonction publique. Il s'agit notamment de la Commission de la fonction publique, du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH), et des agents supérieurs chargés des divulgations.

Dans ce cadre, la Commission de la fonction publique se charge d'entreprendre des enquêtes et de veiller à assurer l'intégrité dans l'administration publique, tandis que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines œuvre à la promotion des comportements éthiques dans le service public, en établissant des directives, des normes et des lignes directrices susceptibles de contribuer à la mise en œuvre des valeurs éthiques contenues dans le Code canadien de valeurs et d'éthique du secteur public.

De leur part, les agents supérieurs chargés des divulgations se chargent, conformément aux dispositions de la loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, de « recueillir, consigner et examiner les divulgations afin de déterminer s'il existe des motifs suffisants d'y donner suite ; de diriger les enquêtes concernant les divulgations, d'entreprendre une enquête ou d'y mettre fin ; de communiquer par écrit aux divulgateurs le résultat de tout examen et/ou de toute enquête se rapportant à la divulgation, ainsi que l'état d'avancement des mesures prises pour y donner suite, le cas échéant²² ».

B- Les attributions spécifiques du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique

Créé en 2004 en remplacement du poste de conseiller en éthique qui existait depuis 1994 et relevait de l'autorité du premier ministre, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique s'est vu octroyer un statut distinct en tant qu'institution parlementaire indépendante, ne relevant ni du gouvernement fédéral, ni de l'autorité d'un ministre, mais uniquement du parlement.

Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique dont le président (dit Commissaire) jouit des mêmes privilèges et immunités conférées à la Chambre des communes et aux députés parlementaires canadiens, tient une place centrale dans le système administratif canadien, dans la mesure où il est pourvu d'une mission spécifique de contrôle du respect des valeurs éthiques par les titulaires des charges publiques et des députés.

C'est ainsi que le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut ouvrir des enquêtes officielles sur de possibles contraventions à la loi sur les conflits d'intérêts, voire imposer des pénalités et rendre des ordonnances. De même et à la conclusion d'une enquête, « le commissaire produit généralement un rapport qu'il transmet au premier ministre et qui est également rendu public²³ ».

Par ailleurs, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique veille à garantir la transparence en tenant un registre public des documents de conformité exigés en vertu de la loi sur les conflits d'intérêts et du Code régissant les conflits d'intérêts des députés. À ce titre, « en ce qui concerne les titulaires de charge publique, le registre

²² <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>

²³ <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/About-APropos/Pages/Enforcing-Appliquer.aspx>

contient des déclarations sommaires et des déclarations publiques de cadeaux et d'autres avantages, de voyages, de certains biens, dettes et activités extérieures, ainsi que toute autre déclaration au besoin. En ce qui concerne les députés, il contient des déclarations sommaires, des déclarations publiques de cadeaux et d'autres avantages, de déplacements parrainés et de changements importants²⁴ ».

Conclusion

En guise de conclusion, il y a lieu d'affirmer que l'éthique occupe une place prépondérante dans l'administration publique fédérale au Canada compte tenu non seulement de la pluralité des valeurs et des comportements éthiques reconnues dans le Code de valeurs et d'éthique du secteur public, mais aussi au vu de la multiplicité des parties intervenantes dans le champ de l'éthique administrative.

²⁴ <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/About-APropos/Pages/Transparency-Transparence.aspx>

دعوتان للمساهمة/Appels à Contribution

1. يعلن المرصد المغربي للإدارة المغربية أن **العدد 19** من نشرته الدورية سيتناول موضوع **"الإدارة والوقت. l'Administration et le temps"**. وعليه، يرجى من المهتمين الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي يثيرها تدبير الزمن في الوظيفة العمومية. وكما جرت العادة سينظم المرصد في غضون شهر دجنبر ورشة للتفكير في الموضوع لاستجلاء مختلف الجوانب التي يثيرها. آخر أجل للتوصل بالمساهمات **30 يناير 2020**.

2. يعلن المرصد المغربي للإدارة المغربية أن **العدد 20** من نشرته الدورية سيتناول محور **"المصالح اللامركزية les Services Déconcentrés"** في هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي تثيرها وضعية المصالح اللامركزية: أهميتها وتأثيراتها في سير الإدارة العمومية ، مجالات الإصلاح التي تهمها على ضوء صدور الميثاق الوطني للامتياز الإداري ...أو أية إشكالية أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة. وسيعلم عن آخر أجل للتوصل بالمساهمات في العدد 19 المقبل.

Déjà parus

Bulletin n°17 : la rémunération dans l'administration/ الأجر داخل الإدارة

Bulletin n°16 : le Stage avant titularisation/ التمرين قبل الترسيم

Bulletin n°15 : l'administration intermédiaire/ الإدارة الوسطى

>Ces numéros sont consultables sur le site web : <http://www.omap.ma>

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI

Professeur à l'ENSA, président.

Abdelouhad OURZIK

Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.

Khalid BENOSMANE

Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.

Mohammed EL BOUZIDI

Chargé de mission auprès du PDG de la SNRT, vice-président trésorier, chargé des relations avec le secteur privé.

Badia BADDAG

Vice-présidente /secrétaire général.