

مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

رقم:

إعداد الطالب(ة):

(1) جاب الله زاهية

(2) سناء دمار

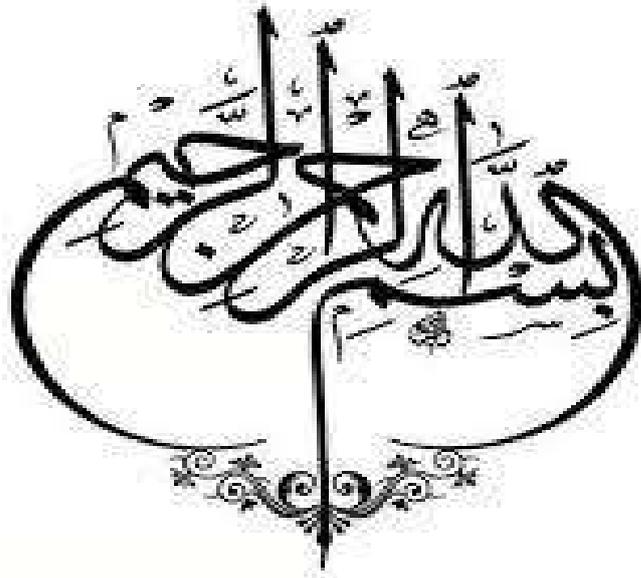
يوم : 12 / 06 / 2024

ضمانات تفعيل مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

لجنة المناقشة :

رئيسا	جامعة محمد خيضر بسكرة	استاذ مساعد	قدياري فاطمة الزهراء
مشرفا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أستاذ محاضر أ	محمد لمعيني
مناقشا	جامعة محمد خيضر بسكرة	استاذ مساعد	بن لاغة عقيلة

السنة الجامعية: 2023 - 2024



{اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ① خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ② اقْرَأْ وَرَبُّكَ
الْأَكْرَمُ ③ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ④ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ⑤}

[سورة العلق: 1-5]

شكر و عرفان

قال تعالى ((ومن يشكر فإنما يشكر لنفسه)) لقمان 12

وقال رسول الله الكريم صلى الله عليه وسلم: من لم يشكر الناس لم يشكره
الله عز وجل

لايسعني في هذا المقام إلا التقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى الأستاذ

المشرف: لمعيني محمد

على مجهوداتها القيمة التي تسامت بفضل الله ثم بتعاونه وإرشاده لنا طيلة
فترة إنجاز هذا العمل وكان ذلك من جميل أخلاقه نسأل الله أن يجازيه عنا
كل الخير.

كما نتقدم بجزيل الشكر إلى الأسرة العلمية الجامعية من أساتذة وإداريين

دمار سناء

جاب الله زاهية



"وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين"

من قال أنا لها نالها، وأنا لها وإن أبت رغما عنها أتيت بها نلتها، وعانقت اليوم مجدا عظيما لم يكن الأمر سهلا، ولكن وصلت الحمد لله حبا وشكرا وامتنانا، الحمد لله الذي بفضلته أدركت أسمى الغايات.

أهدي بكل حب نجاح تخرجي:

- إلى نفسي العظيمة التي تحملت كل العثرات، وأكملت رغم الصعوبات.

- إلى من ساندني بكل حب وقت ضعفي.

- إلى من زين اسمي بأجمل الألقاب، من دعمني بلا حدود وأعطاني بلا مقابل، ملاذي بعد الله فخري واعتزازي.....(أبي الغالي)

- إلى من جعل الله الجنة تحت قدميها، والتي كانت أمني وساندتني وعلمتني أن الحياة صراع وسلاحها العلم وعلمتني الصبر والاستمرار رغم الصعوبات، والتي لطالما حفظتني دعواتها إلى جنتي..... (أمي الغالية).

- إلى من دامت لي أياديهم وقت ضعفي، إلى ضلعي الثابت أمان قلبي إخوتي وأخواتي (رياض، محمد، سميحة، مريم، أحمد).

- إلى روح الطيبة التي احتضنها التراب، ومن كانت سبب إرادتي وتكلمتني في مشواري، ورافقتني دعواتها (جدتي مسعودة رحمها الله).

- إلى القلوب والأيدي الطاهرة التي أزلت من طريقي أشواك الفشل وساندوني بكل حب (خالي محمد شمار) وجدي وجدتي حفظهما الله (فاطمة فكيرين ومبارك دمار).

- إلى أصدقاء السنين وأصحاب الشدائد وملهمين نجاحي إلى من مدولي يد العون طيلة مشواري عند حاجتي (مريم س، أحلام ف، شيماء د، بشرى ش، زاهية ج، نور الهدى ص، نور اليقين بن ع، نور الهدى و).

سناء دمار



الحمد لله حبا وشكرا وامتنانا على البدء والختام

"وآخر دعوانهم أن الحمد لله رب العالمين"

الحمد لله الذي يسر البدايات وأكمل النهايات وبلغنا الغايات الحمد لله الذي ما أتم جهد إلا
بعونه

اهدي تخرجي وثمرة جهدي:

لنفسي الطموحة التي كانت أهلا لكل المصاعب والتحديات، أولا ابتدت بطموح وانتهت بنجاح.

ثم إلى داعمي الأول ومصدر قوتي الى من ساندني بكل حب في مسيرتي "يحي".

إلى روح أبي الطاهرة الذي لم يشاهدني وأنا أتوج على المنصة فكم كنت أتمنى أن تكون بجانبني في هذه
اللحظة الجميلة من حياتي، ولكن وعدا يا أبي سأرفع رأسك عاليا بكل عزيمة وإصرار رحمك الله وأنار قبرك
يا أعلى سند وأعلى أب رحل عن الدنيا....."والدي الغالي".

إلى من جعل الله الجنة تحت أقدامها إلى من كان دعاؤها سر نجاحي، إلى من حصدت الأشواك عن دربي
لتمهد لي طريق العلم، إلى أمان الله على الأرض وقرّة عيني....."والدتي الغالية".

إلى من ساندني بكل حب عند ضعفي، سندي والكتف الذي استند عليه دائما إخوتي وأخواتي

"عبد الحكيم، عبد العالي، عبد الرحمان، نجاة، إيمان"، وإلى الراحل الباقي في قلبي أخي "عمر" رحمه الله.

إلى اليد الخفية التي كانت ملجأ، إلى من كانت دعواتها تحيطني دائما....."عمتي الحبيبة".

إلى أصدقاء الفضل العظيم أصحاب الرحلة والنجاح إلى من وقفو بجانبني (صبرينة ب ر، سناء د، نور
اليقين ب ع، نور الهدى و).

زاهية جاب الله

مقدمة

مقدمة:

تعد الإدارة من الجهات التي لها صلة دائمة ومستمرة مع المواطن، فهي توفر له خدمات عامة متنوعة تلبي احتياجاته في مختلف المجالات، تمثل الخدمات العامة المقدمة التي توفرها الإدارات المختلفة حلقة وصل بين بين المواطن والإدارة، وبما أن الدولة الجزائرية تسعى جاهدة لإقامة وتجسيد دولة القانون، فإنه من الضروري أن تلتزم الإدارة العامة بمبدأ الشرعية، وهو ما يظهر بوضوح في الاهتمام المتزايد والالتزام بتحقيق مبدأ حياد الإدارة.

يعتبر مبدأ حياد الإدارة أحد الركائز الأساسية في بناء الدولة الحديثة بأبعادها القانونية والتنظيمية، حيث تسعى لتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين والأفراد دون تمييز بينهم بناء على العرق أو النسب أو الجنس أو اللون، أو الانتماءات الاجتماعية والسياسية، ومن أبرز ما تسعى الإدارة لتحقيقه في الوقت الحالي هو الالتزام بالمعايير المهنية والموضوعية والحيادية التي تضمن نزاهتها وحيادها.

نظرا لأن كفاءة الإدارة تعتمد على نزاهتها وحيادها في تنفيذ مهامها وأنشطتها، فمن الضروري أن تتوفر هذه الصفات في الأفراد المكلفين بهذه المهام، وعلى الرغم من توفر الموارد المادية والمالية الكافية، لا يمكن للإدارة العامة أن تحقق تقدما حقيقيا بدون تجهيزات عصرية مناسبة وقدرات ومهارات الموظفين في أداء مهامهم وفهمهم للقوانين التنظيمية وأهداف الإدارة العامة، وتحسين جودة الخدمات التي يقدمها المرفق العمومي.

في هذا الصدد، لابد من توفير ضمانات لضمان بيئة متكاملة لتطبيق هذا المبدأ، سواء في الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة الذي تستند إليه جميع القوانين الأخرى، أو في النصوص القانونية المختلفة التي تنفرد منها الأحكام وتفصل المبادئ الدستورية.

فالدستور وضع ضمانات كبيرة تدعم احترام هذا المبدأ وتضمن تفعيله بشكل سليم، كما أن التشريع لم يتجاهل هذا المبدأ، حيث تفرعت مقتضياته في القوانين المتوافقة مع نص الدستور

لاستكمال وتوضيح مبدأ حياد الإدارة وخلق ضمانات فرعية متناسقة ومتكاملة لضمان احترامه، ويتجسد هذا المبدأ بشكل واضح في قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات.

تتجلى أهمية هذه الدراسة في مايلي:

- مبدأ حياد الإدارة يمثل عنصرا أساسيا في تقييم الأداء الفني للدولة، ومهم بشكل خاص في الدول التي تتميز بالديمقراطية التشاركية مع المواطنين.

- دراسة مبدأ حياد الإدارة توفر للباحث معيارا للتقييم نجاح الدولة في تطبيقه.

- الغاية من دراسة هذا المبدأ هي تحديد المراحل التي وصلت إليها الجزائر في تنفيذه واستدراك النقائص الموجودة من أجل معالجتها.

- في ظل التحولات العميقة التي مرت بها الجزائر مؤخرا، تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على جهود الدولة في تعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن.

ويرجع السبب في اختيار هذا الموضوع إلى عدة أسباب ذاتية وأخرى موضوعية يمكن تلخيصها فيما يلي:

فالسبب الذاتي: يتمثل في الرغبة في فهم كيفية تطبيق هذا المبدأ في الإدارة الجزائرية وتحليل الحقائق المرتبطة به، مما يساعد في تقييم فعالية هذه الضمانات ومدى تأثيرها على سير العمل الحكومي والقضايا المتعلقة بالمساءلة والشفافية.

والأسباب الموضوعية التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع هي:

- الحاجة الملحة الى تحليل الجوانب الفنية والإدارية، في سياقات متنوعة، بناء على أهمية ما أظهرته الدراسات السابقة له.

- التركيز على الجوانب الأخلاقية والقيمية، من خلال تطبيق مبادئ العدالة والمساواة والنزاهة في العمليات الإدارية، مما يساهم في بناء الثقة وتعزيز الشفافية.

- المساهمة في إثراء المكتبة الجامعية بالبحوث والدراسات المتنوعة في مجال الإدارة العامة، مما يعزز فهمنا ويحسن في السياسات والإجراءات.

- تحقيق فهم أعمق للموضوع من خلال الاطلاع على المواد القانونية ذات صلة، وتعزيز الامتثال للقوانين والتشريعات السارية المعمول بها.

وتهدف هذه الدراسة القانونية إلى بيان:

- توضيح مفهوم مبدأ الحياد في الإدارة الجزائرية، بمعنى القدرة على اتخاذ وتنفيذ القرارات بموضوعية وعدالة دون تحيز.

- تبيان أهمية مبدأ الحياد في ضمان سلامة العمل الإداري وبناء الثقة بين الموظفين والمواطنين.

- شرح القوانين المعمول بها في الجزائر لتعزيز مبدأ الحياد، مثل قوانين التعيين والترقية ومكافحة الفساد.

- استعراض الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة، مثل استقلالية السلطة القضائية وحماية حقوق المواطنين.

- تحليل الضمانات القانونية بمبدأ حياد الإدارة في القوانين الفرعية، مثل حقوق وواجبات الموظفين دون تمييز.

تم تناول هذا الموضوع في العديد من الدراسات، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه الدراسات

كما يلي:

– دراسة فيرم فاطمة الزهراء بعنوان: "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة" رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2004م، تهدف في دراستها إلى مناقشة موضوع الحياد الوظيفي أو الحياد الفني في الوظيفة العامة، مع التركيز على مفهوم حياد الإدارة الذي يدور حول فكرة الفصل بين الوظيفة العامة والسياسية، كما ستتطرق الدراسة إلى المكانة القانونية التي يشغلها هذا المبدأ في النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة.

– دراسة بن خدة جميلة ولعور زينب بعنوان: "ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة فيالجزائر" مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمي، تخصص إداري، حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2023/2022، الهدف من هذه الدراسة التأكيد على أهمية هذا المبدأ في تحقيق النزاهة والعدالة في العمل الإداري ومنع التحيز، تناولت الدراسة القواعد والأحكام القانونية التي تركز هذا المبدأ، مع التركيز على الضمانات الدستورية والنصوص القانونية التي تدعمه، كما أبرزت الدراسة دور هذه الضمانات في تعزيز الشفافية والثقة بين المواطنين والإدارة من خلال أليات وإجراءات واضحة تضمن تطبيق مبدأ الحياد بشكل فعال.

– دراسة لبيد مريم بعنوان: "الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2014/2013، تهدف هذه الدراسة أساسا إلى بحث الضمانات المختلفة التي تحقق مبدأ حياد الإدارة، سواء من قبل إدراجه في الدستور أو بعده، فقد تطورت الظروف والتغيرات الدستورية تدريجيا لدعم هذا المبدأ حتى قبل النص عليه، ولقد أثرت هذه التحولات القانونية في الجزائر، مما ساهم بشكل كبير في تعزيز الديمقراطية ودعمها بمبادئ قانونية متنوعة بهدف بناء دولة القانون.

والفروق الموجودة بين هذه الدراسات السابقة ودراستنا الحالية تتمثل في:

من حيث الموضوع تتشابه مذكرة نيل شهادة الماستر لبن خدة جميلة ولعور زينب بعنوان: "ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في الجزائر"، ومذكرة نيل شهادة الماجستير، للبيد مريم بعنوان: "ضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر"، وتختلف عن دراستنا دراسة: فيرم فاطمة الزهراء بعنوان: "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة".

أما من حيث المضمون الفرق أن دراسة فيرم فاطمة الزهراء بعنوان: "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة"، حيث تناولت مفهوم حياد الإدارة الذي يدور حول فكرة الفصل بين الوظيفة العامة والسياسة، ثم تطرقت لمكانة القانونية التي يشغلها هذا المبدأ في النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة.

أما دراسة بن خدة جميلة ولعور زينب بعنوان: "ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في الجزائر" تهدف إلى شرح كيفية تحقيق مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظفين، مع التركيز على الأسس القانونية التي تضمن تطبيقه.

كما أن دراسة لبيد مريم بعنوان: "الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر"، هدفت هذه الدراسة إلى استكشاف الضمانات التي تدعم مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، قبل وبعد النص عليه في الدستور، وكيف أسهمت التغييرات القانونية في تعزيز الديمقراطية وبناء دولة القانون.

وبالنسبة للصعوبات التي واجهتنا أثناء إنجاز هذا العمل فتمثل في:

نقص المراجع والدراسات السابقة الأبحاث الأكاديمية المتعلقة بموضوع البحث، وضيق الوقت والتنسيق بين الدراسة والعمل أو الالتزامات الأخرى مع التوتر والقلق الناتج عن متطلبات البحث والدراسة وفيما يخص صعوبات موضوع البحث تجنب الاقتباس من الدستور والنصوص القانونية، ما يتعلق بالوظيفة العمومية لتجنب المساس بصحتها ودقتها كما توجد صعوبة أخرى في الطبيعة المتداخلة للعلاقة بين الإدارة والسياسة، حيث تشكل الإدارة والسياسة عناصر

أساسية في البنية الاجتماعية للدولة، وعلى الرغم من الجهود المبذولة لفصل الإدارة عن السياسية لضمان استقلاليتها، إلا أن التفاعل المتبادل بينهما يبقى أمراً لا يمكن إنكاره.

يبرز مبدأ حياد الإدارة العلاقة بين المواطن والإدارة ولهذا يوفر النظام الجزائري ضمانات دستورية وقانونية لضمان تطبيقه السليم، ولمعالجة هذا الموضوع طرحنا الإشكالية الرئيسية التالية:

ماهي الضمانات التي تتركس مبدأ حياد الإدارة ومدى تطبيقه في الجزائر؟

وتتدرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهو تعريف مبدأ حياد الإدارة؟

- ماهي أسس تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الدستور؟

- ماهي الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية؟

- ماهي الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات؟

لضمان فعالية البحث، اعتمدنا على المنهج الوصفي للتعريف بمبدأ حياد الإدارة والضمانات المكرسة لتطبيقه، بينما تم التركيز على المنهج التحليلي لاستكشاف النصوص القانونية المتعلقة بهذا المبدأ وتحليل الضمانات الرئيسية المطبقة لضمان تنفيذه بكفاءة.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية لموضوع بحثنا: ارتأينا تقسيم الدراسة إلى فصلين، وفق الخطة التالية:

الفصل الأول تناولنا فيه الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة وذلك في بحثين، والفصل الثاني ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر هو الآخر تضمن بحثين، وخاتمة عامة لأهم النتائج المتوصل إليها في الدراسة، مع تقديم توصيات حول الموضوع.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد

الإدارة

تمهيد:

تعد الإدارة الرابط بين المواطن والدولة، حيث تستخدمها الدولة لتنفيذ سياستها في مختلف المجالات، ينبغي أن تتسم هذه العلاقة بالتوازن والنزاهة والشفافية، من خلال معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة، بما يضمن مبدأ العدالة أمام الإدارة، وهنا يبرز مبدأ حياد الإدارة فهو أحد المعايير الأساسية في النظام القانوني الإداري، حيث أنه يلعب دوراً حاسماً في ضمان تنفيذ العمل الإداري، ونموذج لتنظيم الإدارة وتسيير نشاطها كما يعتبر الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية، ويسعى هذا المبدأ إلى ضمان تحقيق العدالة والمساواة في التعامل مع المواطنين والمنظمات من خلال فصل العمل الإداري عن التدخلات السياسية والمحايدة في التصرفات والقرارات الإدارية، لهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم مبدأ حياد الإدارة ونشأته وتطوره ومبررات تجسيده.

المبحث الأول: ماهية مبدأ حياد الإدارة

مبدأ حياد الإدارة مبدأ أساسيا في إدارة الشؤون العامة، حيث يتعين على الإدارة ان تتخذ قراراتها وتنفذ سياستها بشكل مستقل ومحايدين دون تأثير من المصالح الشخصية وسياسية أو الضغوط الخارجية، يهدف هذا المبدأ الى ضمان عدالة وموضوعية في توجيه السياسات وإدارة الموارد، مما يعزز شفافية العمل الحكومي وثقة المواطنين في النظام الإداري، ولهذا وفي المطلب الأول قمنا بالتطرق الى المفاهيم التي تخص مبدأ حياد الإدارة ومحاولة تبسيط التعاريف وشرحها، وكذا نشأتها وتطورها وتجسيد مبرراتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحياد الإدارة.

إن قاعدة حيادية الإدارة في الديمقراطية تتجلى في التطبيق العلمي على السياقات الاجتماعية المختلفة، حيث تتغير الكلمات والعبارات المستخدمة لتعريفها أو تفسير مضمونها بغض النظران الترجمة الدقيقة من لغة الى أخرى وهذا يبرز أهمية عطاء تعريف شامل لمبدأ حيادية الإدارة، مما يتطلب فهما شاملا لكل ما يتعلق به سواء من قريب أو بعيد ويؤكد هذا المنهج المتعدد الأوجه المكانة البارزة التي تحتلها الإدارة في البنية السياسية والاجتماعية.

سنقوم في هذا المطلب بتفصيله الى فرعين الفرع الأول تعريف مبدأ الحياد والفرع مصطلح الإدارة.

الفرع الأول: مبدأ الحياد

تعريف الحياد لغة: كلمة مشتقة من كلمة حايدين، محايدة، حيادا وتعني لغويا جانب وهي ضد انحياز فالاسم حاد أصله من الاسم اللاتيني (Neutre)،¹ ويعني لا هذا ولا ذاك، اذن الحياد

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري) منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 27.

عدم التحيز والمؤسس الدستوري استعمل عدم التحيز في النصين العربي والفرنسي وعليه المعنى اللغوي وأحد إلا أن اللفظ الأكثر استعمالا هو الحياد.

تعريف الحياد اصطلاحا: اصطلاحا فإن كلمة حياد مشتقة من الكلمة الفرنسية *neutralité*، حياد إيجابي: *neutralisme* حيادي"، *neutralisme* ويعني عدم الوقوف بجانب أي طرف، أو هو عدم التحيز.¹

كما يمثل الحياد مفهوما شاملا يمكن تطبيقه في عدة مجالات وأنشطة مختلفة، ويتميز بالمرونة التي تجعله متوافقا مع مفاهيم أخرى، وخاصة في مجال الإدارة العامة، مع التزامه بالديمقراطية والقيم الإجتماعية.

يكون لهذا المبدأ أيضا شكل سلبي حيث يتم عن طريق الامتناع والابتعاد عن الأمر أو الشيء سواء كان نزاع بين شخصين أو منافسة تخص أشخاص معينة، فلا يعبر الملاحظ عن أي موقف ماديا كان أو معنويا، حيث يبقى بعيدا عن الصراع القائم ولا يفضل أو يبيح بأي رأي أو اتجاه أحد عناصر الشكل.²

التعريف القانوني لمبدأ حياد الإدارة:

تشريعات مقارنة لم تقدم تعريفا محددًا لمبدأ حياد الإدارة، بل أكدت على الضوابط والضمانات التي تضمنها، وهو ما يتوافق مع فهم الفقهاء لهذا المبدأ، كما يقوم هذا الأخير على كفالة حريات الموظف كمواطن، بالإضافة إلى الالتزام بواجبات الوظيفة وعدم التمييز بين المنتفعين من المرفق.

¹. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 06.

². إبراهيم عبد العزيز شيجا، نفس المرجع السابق، ص 28.

ولقد تضمن اعلان حقوق الانسان والمواطن الذي جاءت به الثورة الفرنسية سنة 1789 جملة من الحقوق كرستها مختلف الدساتير في نصوصها لاحقا، حيث نصت المادتان 10¹ والمادة 11 على حرية الرأي والعقيدة، لا يمكن بأي حال مؤاخذة شخص في عمله بسبب أصله أو معتقده أو آرائه، كما نصت المادة 6 من ذات الإعلان على مبدأ مساواة جميع المواطنين في الالتحاق بالوظائف العامة ولا فضل لأحدهم الا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب، كما اعترفت الدساتير الفرنسية بهذه المبادئ لا سيما ديباجة دستور 1946 والمادة 2 من دستور 1958.²

كما تضمن المشرع الجزائري لأول مرة على هذا المبدأ في دستور 1996، لكن دون تعريفه وهذا في المادة 23 منه "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون، في خطوة هامة منه بعد دخول الجزائر عهد الديمقراطية والتعددية الحزبية، وما اقتضته المرحلة من ضمانات لتكريس ذلك، ولعل من اهم هذه الضمانات مبدأ حياد الإدارة، بوصفها طرفا فاعلا في العملية الانتخابية، و أضاف في المادة 31 منه "تستهدف المؤسسات وضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".³

وينص الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة⁴ على جملة التزامات الملقاة على عاتق الموظف العام، منها التزامات سلبية وأخرى إيجابية، فالسلبية منها هي تلك التي تقيد الموظف وتمنعه من الاقدام على سلوك معين قصد حماية الوظيفة والمصلحة العامة وحتى حقوق الافراد وحررياتهم، كالامتناع عن افشاء السر المهني، عدم الجمع بين وظيفتين، منعه من تلقي الهدايا، الالتزام بالتحفظ، في حين تتضمن الالتزامات الإيجابية مجموعة من الأوامر

¹ - المادتان 10 و11 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان.

² - ديباجة دستور 1946 والمادة 2 من دستور 1958.

³ - المادتان 23 و31 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁴ - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جريدة رسمية عدد 46، سنة 2006.

القانونية التي تحدد مهام الموظف في إطار المصلحة أو الإدارة المستخدمة ،ومنها الالتزام بأداء الواجب ،الإخلاص ،وأداء الوظيفة بكرامة وشرف ،الالتزام بالطاعة ،وفي كل الأحوال فان واجبات والتزامات الموظف تستند الى ضرورات المصلحة ¹.

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة.

يعتبر مبدأ حياد الإدارة العامة الوسيلة الناجعة لبناء الجهاز الإداري للدولة من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وضمان استمراريتها بالحفاظ على مكتسباتها الحالية والمستقبلية، كما يشكل هذا المبدأ رابطاً أساسياً من بين العمل الإداري والعمل السياسي، خاصة إذا تم تطبيقه بجدية.

ان تحديد مفهوم جامع للإدارة من أكثر الصعوبات التي يمر بها الباحث وذلك لتطور التاريخي لمهام الإدارة عبر التاريخ لذلك نقوم بتحديد المعنى اللغوي للإدارة ثم تحديد المعنى الاصطلاحي لها في هذا الفرع كما يلي:²

المعنى اللغوي للإدارة:

يعتبر لفظ الإدارة من الفعل "أدار"، وتعني النشاط أو الممارسة لمهنة محددة تتميز بالتوجيه، والرقابة والتخطيط أما من الناحية العضوية فتقوم بتعريف الإدارة بالنظر الى الجهاز الذي يمارس النشاط بمعنى الإدارة.

التعريف الاصطلاحي للإدارة العامة:

¹- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص53.

²- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق تلمسان، 2007، ص17.

المفهوم الاصطلاحي يضيق من مفهومها ويحددها بهيكله معينة أو بناء منظم متميز عن باقي التنظيمات.¹

- فن أو علم توجيه وتسيير وإدارة عمل الآخرين بقصد تحقيق أهداف محددة.²

المعنى الفقهي للإدارة العامة:

تفاوتت تعاريف الإدارة العامة بين الناس، حيث ينظر البعض إليها على أنها العملية التي تقوم بتوجيه وتنسيق الجهود المتنوعة نحو تحقيق الأهداف المحددة، وذلك من خلال استخدام الوسائل المناسبة وتوظيف الموارد بشكل فعال.

بينما يفسر آخرون الإدارة العامة على أنها القدرة على تنظيم وترتيب الأهداف الاجتماعية وضبطها بشكل يضمن تحقيق النتائج المرجوة بأقل جهد ممكن من جهة أخرى، يعتبر البعض الإدارة العامة كوسيلة لتسهيل العمليات وتوجيه جهود الأفراد نحو تحقيق أهداف المؤسسة أو المجتمع وذلك من خلال تنظيم ورقابة جهودهم وتحفيزهم للإنتاجية والتفوق.

الإدارة العامة تشير إلى نشاط السلطة التنفيذية في الدولة، ولكن وظائف الدولة تشمل أيضا السلطات التشريعية والقوانين، وتنفيذها السلطة التنفيذية، بينما تراقب السلطة القضائية تطبيق القوانين وتقوم بفصل النزاعات، تتعاون هذه السلطات لضمان الحكم القانوني وسلامة النظام القانوني في الدولة.

وعليه نحاول تقديم بعض تعريفات الفقهية، نذكر منها:

يعرف الدكتور عمار عوادي الإدارة العامة بأنها "مجموعة الوسائل البشرية والمادية والتنظيمية العامة مسخرة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة المراد تحقيقها".³

¹. حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007، ص17.

². عمار عوادي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الجزائر 1991، ص08.

³. نفس المرجع، ص12.

– والدكتور توفيق شحاتة يعرف الإدارة العامة أنها "مجموعة الهيئات والسلطات التي تطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية ولنضال الوسائل التي صبت عليها".¹

يمكن تطبيق هذا المفهوم على كل من القطاع العام والخاص، فيما يتعلق بالإدارة الخاصة فأنها تشمل الشركات التجارية والمؤسسات العامة، وتعني بتنفيذ السياسات الاستراتيجية، سواء كانت مالية أو اجتماعية أو تجارية، وهذا يتطلب الامتثال للقوانين والتشريعات العامة.

المطلب الثاني: نشأة وتطور مبدأ أحياد الإدارة ومبرراته.

سنقوم في هذا المطلب بتفصيل نشأة وتطور مبدأ أحياد الإدارة، بالإضافة الى استكشاف المبررات التي تدعم تجسيده بطريقة مبتكرة وفعالة.

الفرع الأول: نشأة وتطور مبدأ حياد.

إن المشرع الجزائري لم يعطي من قبل تعريفا قانوني مضبوطا لمبدأ حياد الإدارة لذلك يمكن تعريف هذا المبدأ على أنه: تمكين الموظف من المشاركة في الحياة السياسية بصفة موضوعية مع اجتنابه كل ما من شأنه أن يؤثر على النشاط الإداري".²

بناء على هذا التعريف، يمثل مبدأ عدم تحيز الإدارة أحد الوسائل التي تعزز التعايش بين العمل الإداري والعمل السياسي، كما يعد جزءا من هيكلية السلطة السياسية في الدولة، لذا يتطلب وجود ضمانات واعتبارات لتطبيقه بفعالية، نظرا لأنه القانون الأساسي الذي تستند اليه باقي القوانين في الدولة.

¹. بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق،

كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2010-2011، ص31.

². زرافة مباركة ودرود أم الخير، مبد أحياد الإدارة وضمائاته القانونية في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

حقوق، تخصص إدارة مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017، ص7.

تفيد الأبحاث والدراسات بأن نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة يعود جزئياً الى تفاعل الإدارة مع السياسة، حيث تحاول الإدارة بشكل مستمر أن تحافظ على استقلاليتها وتفصل نشاطاتها عن التأثير السياسي، وذلك دون انكار للتكامل والتأثير المتبادل بين الجوانب الإدارية والسياسية.

ومن عوامل ظهور الحياد في مجال في مجال الإدارة ارتباط السياسة بالإدارة، والذي أدى الى ظهور فساد الجهاز الإداري في الكثير من الدول ودخول الإدارة في صراعات حزبية أبعدها عن مهمتها الرئيسية التي وجدت من أجلها، ومن هنا ظهرت الرغبة في فصل الإدارة عن السياسة، والتميز في نطاق الجهاز الحكومي ولضمان استقرار العمل الإداري، لذلك ظهرت الحاجة إلى مبدأ الحياد الإداري وفصل نشاطات الإدارة عن السياسة.¹

تم تجسيد السعي للهيمنة السياسية عبر تعيين أنصارها الأحزاب في الوظائف الإدارية، مما أدى الى انحيازها ولاء لأهداف الحزب على حساب الخدمة العامة، وتضاعفت فرص الحزب في الانتخابات مقابل ذلك، ولكن هذا النهج أدى في النهاية الى فساد الجهاز الإداري وتشتت انتباهه عن الخدمة العامة، مما يتطلب إعادة النظر في السياسات الحالية لتجنب المزيد من التسلط الحزبي وتحسين أداء الإدارة.

إن ظهور مبدأ الحياد في الإدارة في الجزائر ظهور ديباجة دستور 1996، والذي أكد فيه بأن الشعب الجزائري قد ناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، وأنه يظهر عزيمة كبيرة في إنشاء مؤسسات دستورية، أساسها الحقيقي المشاركة والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، وأن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية.²

فقد نصت المادة 25 من الدستور: عدم تحيز الإدارة يضمه القانون، والمادة 29 من دستور 1996 على أنه: كل المواطنين سواسية أمام القانون، لا يمكن ان يتذرع بأي تمييز يعود سببه

¹. عقون عمر، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جلفة، الجزائر 2017، ص13.

². بلواضح علاء الدين، مبدأ حياد الإدارة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر الأكاديمي في ميدان الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2019، ص9.

إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو أي شرط أو أي ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي ". كما نصت المادة 23 من دستور 1996 على أنه: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".¹

كما تعتبر كل من الإدارة والسياسية جزءا لا يتجزأ من البنية الاجتماعية للدولة، حيث يتفاعلان مع بعضهما البعض بشكل وثيق ففهم القوى السياسية وطبيعة النظام يساهم في تحليل أداء الإدارة وتحديد العوامل التي تؤثر عليها، وقد أدى التطور في هياكل السلطة التنفيذية في الدول إلى زيادة تعدد وتضخم الجهاز الإداري، مما يشير إلى أهمية دراسة الإدارة بالاشتراك مع العوامل السياسية لفهم تفاعلها بشكل كامل.

فالاختلاف بين النظام الحزبي الواحد والنظام التعددي الحزبي يكمن في طبيعة السيطرة على السلطة الحاكمة، في النظام الحزبي الواحد، يسيطر حزب واحد على كافة جوانب الحياة العامة، مما قد يؤدي إلى تعزيز سلطته على المؤسسات والهياكل الإدارية، بينما في النظام التعددي تتنافس أحزاب متعددة في إدارة شؤون الدولة، مما يضمن تواجد مجموعة متنوعة من الآراء والمصالح في ميدان السياسة، بالتالي توافر هذه العوامل يعني أهمية اعتماد منهجية ميدانية لدراسة جوانب إدارية، وليس أن الإدارة أصبحت هدفها الرئيسي المنافسة على السلطة، مما يستدعي تبني مبدأ الحياد الإداري.²

ومع بروز نور الأحزاب السياسية ومحاولتها الهيمنة على الوظائف الإدارية بتمكين أنصارها من شغل الوظائف لضمان ولائهم وإخلاصهم لأهداف الحزب، مقابل مضاعفة حظها في الفوز في أي انتخابات، مما أدى هذا إلى فساد الجهاز الإداري بعد تعرضه لتسييس الكبير وإقحامه في الصراعات الحزبية وأثرت سلبا على مبدأ المعروف والمكرس دستوريا وهو خدمة الصالح العام.

الفرع الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة.

¹ المواد 25 و 29 و 23 من دستور 1996، القانون رقم 03-02 المؤرخ في 27 محرم عام 1423 الموافق 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل دستوري.

² ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2014، ص ص 45 - 46.

مبدأ حياد الإدارة لم يعد مجرد حاجة لحماية الإدارة من التأثيرات السياسية، بل أصبح ضرورة علمية وعملية لتعظيم الإمكانيات المادية والبشرية وذلك لتعزيز التقدم والازدهار وتجنب أي ممارسات غير مفيدة لمصلحة الدولة.

والمبررات التي أدت الى تبني مبدأ الحياد ليست مقتصرة على نشاطات الإدارة فقط، بل هي مشتركة مع مختلف الأنشطة الدولة التي تستوجب الالتزام بمبدأ الحياد بأبعاده الشاملة، وعلى جميع المؤسسات والافراد، بما في ذلك المواطنين، أن يلتزموا بمبادئ الشرعية ويحترموا النظام الديمقراطي ويسعوا لحماية الأمن القومي.

- أولاً: مبدأ الشرعية.

قبل التطرق لمبدأ الشرعية كأحد المبررات مبدأ حياد الإدارة، سنقوم بتعريفه.

تنوعت التعاريف التي استوعبت مفهوم الشرعية، وهو من أهم المفاهيم الأساسية في علم السياسة، حيث يعبر عن الاعتراف والقبول العام للنظام السياسي كونه موافقا على إدارة الشعب وتقديم الطاعة لسلطة معينة مشروعة في ممارسة مهامها من خلال هذه الطاعة.

فمبدأ المشروعية يعني إذا أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون،¹ وكل عمل اداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه، بحيث تنصفي هذا الإطار المادة (134) من دستور 1996 أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية".

ويعرف أيضا مبدأ المشروعية هو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ الدولة القانونية بما يعنيه من خضوع الدولة القانونية بما يعنيه من خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، أي أن تتوافق كل التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة مع أحكام القانون.²

¹-ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجد لنشر والتوزيع، سطيف الجزائر، 2011، ط1، ص186.

²-الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي، 1955، ص21.

بموجب مبدأ المشروعية الإدارية، يتعين على جميع وحدات الجهاز الإداري أن تلتزم بالقوانين والاحكام عند ممارسة سلطتها أو أداء نشاطاتها المختلفة، هذا المبدأ يعكس أساسية الالتزام بالقوانين فيما يتعلق بأعمال الإدارة، حيث يجب أن تكون جميع القرارات والتصرفات التي تقوم بها الوحدات الإدارية مشروعة ومبنية على أسس قانونية سليمة، وبموجب هذا المبدأ، لا يمكن للإدارة التجاوز على القوانين أو تجاهلها في تنفيذ مهامها، بل يجب أن تكون الإدارة ملتزمة بالالتزام الكامل بالقوانين والتشريعات المعمول بها في الدولة.

- ثانيا: الدفاع عن النظام الديمقراطي.

إذا كان الاعتراف بالتمثيل النيابي وحرية التعبير والانضمام الى الأحزاب السياسية وحقوق الحريات الأساسية هي أركان للديمقراطية، فإن تطبيق مبدأ الحرية والمساواة وخدمة المصلحة العامة يعزز ويعمق هذه الأسس، وبالتالي يؤدي لتعزيز الديمقراطية بشكل شامل.

كما تحرص الدولة عادة على تضمين في دساتيرها نصوص تدعو إلى إقامة نظام ديمقراطي، مرتكزة على مبادئ الحرية والمساواة والعدالة وهذه المبادئ هي الأساس في بنية الحكم، ولذا فهي تشكل مكونات وضروريات تحقيق مبدأ حياد الإدارة، فعندما يتحقق التساوي والحيادة، فإنه بالضرورة سيتحقق مبدأ الديمقراطية، أما إذا غابت المساواة، فإن كل شيء سيفقد قيمته، وفقا لهذا المنطق.

إن الحكومة القانونية تلتزم وتطبق وتخضع للقوانين رغم أن لها من السلطة ما يمكنها من التحلل من تلك القوانين سواءا بتعديلها أو إلغائها، إلا أنها نظرا لكونها قانونية لا تقدم على ذلك إلا باتباع الإجراءات المحددة في الدستور، بواسطة الجهة المختصة، حفاظا على إختصاصات السلطة الموجدة في الدولة وفقا للدستور¹، ومن هنا يبرز حرص الدولة عندما يتعرض النظام

¹ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2011، الجزء الثاني، ص40.

الديمقراطي للتهديد، إذ تسعى جاهدة لحماية ديمقراطيتها حتى من المصالح الذاتية، وهذا يعني أنها تضع آليات للدفاع عن النظام الديمقراطي، حتى من داخلها، مما يعكس التزامها بالحفاظ على إستقلالية السلطة وضمان سلامة المؤسسات الديمقراطية.

- ثالثاً: حسن أداء الخدمات.

عندما تهتم الدول بالجانب الإنساني وتنفذ التطبيقات والإقتراحات التي يوصي بها علماء الإدارة العامة أو العلوم الاجتماعية المعنية بالإدارة كموضوع للبحث، تهدف إلى تحقيق أهداف التنمية سواء من جانب كيفية اختيار الموظفين والشروط اللازمة لتوفيرها للمرشحين، أو من جانب تطبيق العمليات الإدارية مثل التنظيم والتخطيط والرقابة والتنسيق بطرق توفر الوقت والجهد والمال مما يعرف "بالفاعلية الإدارية".

إن مبدأ حياد الإدارة كنظام بديل لسلبيات التسييس المفرط، وكإحدى المبررات الرئيسية لضمان حسن سير النشاط الإداري يستند الى حجتين ، الأولى هي إن تولي الوظائف إستناداً إلى اعتبارات سياسية او حزبية يعني ممارسة المهام والمسؤوليات الإدارية من طرف أشخاص تغيب فيهم الكفاءة المهنية والمهارة الفنية الواجب توفرها في شاغلي هذه المناصب، أما الحجة ثانية فهي أن التغيرات المتوالية في التكوينية البشرية للإدارة سيؤثر على إستقرار وإستمرار المرافق في أداء أعمالها، فالتوظيف على أساس سياسي يعني جعل الوظائف مؤقتة لمدة معينة وبقاؤها مرهون بمدى بقاء الحزب على رأس السلطة... ومن البديهي أن يؤثر ذلك الثبات الذي يجب إن تتجلى به الإدارة العامة إضافة الى كل السلبيات التي تعاني منها عمالها.¹

أما إذا تم تطبيق مبدأ حياد الإدارة العامة في تولي الوظائف العامة، فإن ذلك سيحقق ميزة هامة جداً مفادها إستقرار الإدارة في ممارسة أعمالها بانتظام.²

¹- بن خدة جميلة، لعور زينب، ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، تخصص اداري، 2022/2023، ص21.

²- بلواضح علاء الدين، المرجع السابق ص ص14-15.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لمبدأ حياد الإدارة وصوره.

يستند مبدأ الحياد في الإدارة العامة على مجموعة من العوامل والشروط القانونية الواجب توافرها من طرف الدولة لتطبيقه بفعالية، حيث أن هذه العوامل تبين نوع وطبيعة وخصائص الأرضية القانونية التي يطبق فيها هذا المبدأ قصد اعماله وضمان سلامته واستمراريته وقد تناولنا في هذا المبحث مطلبين المطلب الأول يركز على الأساس القانوني لمبدأ حياد الإدارة بينما المطلب الثاني يتناول صور مبدأ حياد الإدارة.

المطلب الأول: الأسس النظرية لمبدأ حياد الإدارة.

إن قيام مبدأ حياد الإدارة يكمن في فشل أو نجاح الإدارة واعماله يتطلب مجموعة من الشروط والمعطيات المحددة التي يستوجب توافرها، بحيث إن إهمال أحدهما يؤدي حتما الى انتقاء التطبيق السليم¹ لهما يعرض العمل الإداري وسير العمليات الحكومية للتأثيرات السلبية والانحرافات عن المسار الصحيح، لذا تطرقنا إلى النقاط التالية في هذا المطلب بحيث تناولنا فيه فرعين الفرع الأول بعنوان الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة والفرع الثاني تحدث عن وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب.

الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.

يكون الاستقرار السياسي والاجتماعي أمرا مهما للإدارة في نشاطها وأداء مهامها لتحقيق نجاحها وفعاليتها على المستوى الدولي فهو يكون الاستقرار السياسي والاجتماعي أمرا مهما للإدارة في نشاطها وأداء مرتبط بوعي المجتمع وثقافته وذلك حسب التصنيف الأولي ومكانتها دوليا فالدول النامية والتي تعتبر بالمفهوم العكسي من مقومات أنظمة الدول المتقدمة.

¹ - إسماعيل علي سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، 1990، ص 139.

ويرجع هذا لعدة عوامل نذكر منها¹:

أولاً: التفاوت الاجتماعي والاقتصادي الحاد: يمثل ظاهرة معقدة ومتعددة الابعاد، تتأثر بها الفئات الاجتماعية بطرق مختلفة وذلك بالتميز وانعدام المساواة والفرق الواضح في الدخل والثروة بين الأفراد في المجتمع هذا التفاوت يمكن أن يكون نتيجة للعوامل الاقتصادية مثل الإختلال في التوزيع الغير العادل في الثروة والفرص والتفاوت الملحوظ في الأوضاع المعيشة.

ثانياً: طغيان العنصر الشخصي على العملية السياسية: تلعب العوامل الثقافية والعشائرية والدينية دوراً هاماً في صنع القرار في العديد من المجتمعات، ولكن يمكن ان تؤدي الولاءات الشخصية والعشائرية الى تصاعد الصراعات المسلحة وحروب الاهلية والتميز ضد الطوائف العرقية، كما هو مشهود به في بعض المناطق في افريقيا.

تبدو قضية غياب التنظيمات السياسية الوسيطة، مثل الأحزاب السياسية والمنظمات الداعمة والاجتماعية، رغم أنها في النظرية تعتبر قنوات للمشاركة السياسية، إلا أنها تفتقر إلى الاستقلالية والفعالية، مما يجعل من الصعب إقامة معارضة سياسية منظمة وفعالة، وتظل الهياكل عاجزة عن القيام بواجبها.

ثالثاً: انخفاض درجة الوعي السياسي نتيجة إنتشار الأمية: الوعي السياسي يعتبر مفتاحاً لفهم حقوق وواجبات المواطن في النظام السياسي والمجتمع، فضلاً عن قدرته على فهم الواقع السياسي والاجتماعي من منظور شامل ومتربط، بدلاً من رؤية الأحداث على أنها حوادث منفصلة وعشوائية. ومع ذلك تؤدي إنتشار الأمية إلى نقص في هذا الوعي السياسي، مما ينعكس سلباً على مختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فمشكلة الأمم تكمن في الأمية المنتشرة وقلة الوعي والمسؤولية الفردية، مما يؤدي إلى الفوضى وصعوبة إدارة الشؤون، وتبدد الثروات وتدهور الوضع الاقتصادي والسياسي.

¹ - على الدين هلال، الديمقراطية وهموم الانسان العربي المعاصر، سلسلة كتب المستقبل العربي 4، 1983 ص 68.

إذا كان الاستقرار السياسي هو أحد الأهداف الرئيسية لأي نظام، فإن حاجة الإدارة لذلك أكبر بكثير، حيث يتعارض نشاط الإدارة مع فكرة التغيير المتتالي والمفاجئ في الهياكل والنظم، والتي تعتبر من سمات العمل السياسي.¹

مبدأ حياد الإدارة يعتبر نظاماً قانونياً وعلمياً لتحقيق أداء جيد في الخدمات العامة، ويتطلب بيئة مشبعة بالوعي الحقيقي بمضمونه وأبعاده وأهدافه القريبة والبعيدة المدى، لا يمكن التنازل عن دور مبدأ حياد الإدارة في تعزيز مبادئ الديمقراطية والشرعية كما تم توضيحه سلفاً. إلا إنه وقصد بلوغ ذلك يحتاج إلى الحصول على مستوى أدنى من التنشئة الاجتماعية والسياسية في المجتمع.

إذا توصلت مجتمعات الدول المتقدمة إلى مستوى عال من الوعي والاستقرار السياسي، فذلك نتيجة لجهود طويلة ومستمرة في تربية الأفراد على أهمية المشاركة في القضايا العامة، وتحريرهم من تأثيرات أفكارهم الشخصية، يظهر ذلك بوضوح أن استقرار الحكم المحلي يتوقف على قدرة الإدارة على تنفيذ مبدأ الحياد، والذي يرتبط بدوره بمستوى التربية والتنشئة الاجتماعية والسياسية التي يتلقاها المجتمع، ويعتبر نتيجة لها في نفس الوقت.²

الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي.

إذا كان الاستقرار السياسي والاجتماعي شرطاً أساسياً لتطبيق مبدأ حياد الإدارة، فإن السؤال المركزي يتعلق بطبيعة النظام السياسي الذي يمكن فيه تحقيق هذا المبدأ، يعتمد النظام السياسي المناسب لتطبيق مبدأ حياد الإدارة على مدى اعتماد الدولة إعرافها بمبادئ الديمقراطية وحق المواطنين في المشاركة السياسية، في غياب مظاهر الديمقراطية، يفترق

¹ - إسماعيل علي سعد، المرجع السابق، ص 139.

² - عبد الكريم بدروية، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية دراسة مقارنة، الجزائر- فرنسا تونس، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2006، ص 89.

الإطار القانوني الذي يمكن فيه تحقيق مبدأ حياد الإدارة¹، حيث يسود الحكم الإستبدادي مع تفرد الحاكم بالسلطة والسيطرة على القرارات، مما يقيد الحريات العامة ويضعف دور المواطنين في المشاركة السياسية وحرية التعبير، ولا يسمح بوجود معارضة داخل الدولة، وتعتمد عادة إلى إنشاء حزب واحد يندمج في الدولة ويمتد في جميع أنحاءها ويكون سندها وعمادها في تنفيذ سياستها².

وقد تم إدراج العديد من الباحثين الذين ناقشوا علاقة الإدارة بالسلطة السياسية في أنظمة مختلفة مثل الشيوعية ودول العالم الثالث والاستبدادية، حيث يعتبر وجود حزب واحد مهيمنا على الدولة سمة مشتركة بينها³.

وتشير الدراسات إلى أن الاختلاف بين هذه الأنظمة يكمن في الدرجة وليس في الطبيعة، نظرا لتشابه الخصائص والسمات والنتائج الناجمة عن تطبيق نظام الحزب الواحد. وبالتالي، يمكن تطبيق ما يقال عن موقف الأنظمة الاستبدادية من مبدأ حياد الإدارة على الأنظمة ذات الحزب الواحد، وحتى أكثر من ذلك، حيث ربط العديد من فقهاء القانون علاقة الإدارة العامة بين الديمقراطية وتعدد الأحزاب، حيث لا يمكن أن تزدهر الديمقراطية تحت نظام لا يعترف بالتعددية الحزبية، التي تعتبر ضمانا لممارسة الحريات العامة⁴.

الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب.

حرية الرأي تعتبر روح الفكر الديمقراطي، حيث تمثل صوت الشعب وطبقاته المختلفة، ولكنها بحاجة إلى دعم من حريات أخرى مثل حرية التعبير والصحافة والاجتماع، لتمكين المناقشة وممارسة التأثير والرقابة على الحكومة.

¹ - زرافة مباركة، دردور أم الخير، مرجع سابق، ص 20.

² - محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، دون تاريخ، ص 330.

³ - بو حفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 44.

⁴ - عبد الكريم بدروية، مرجع سابق، ص 94.

التعددية الحزبية تسهم في بناء مناخ ديمقراطي ملائم، بشرط احترام مبدأ اختلاف الآراء والتداول السلمي، مع الاعتراف بأن الأحزاب السياسية تختلف في الخطوط السياسية وبرامج العمل. هذا التباين يعكس اختلاف وجهات النظر حول كيفية إدارة الشؤون العامة فينتسب المواطنون إليها بناء على قناعتهم بتطابق أهدافها ومبادئها مع آرائهم الشخصية، ويشاركون في دعمها والانضمام إليها، ويؤيدونها في الانتخابات، فالتعددية الحزبية في الجزائر هي الحل الأنجح لتبني إصلاحات دستورية وسياسية وإدارية واقتصادية كصبغة جديدة للنظام السياسي الجزائري، كما تعني ضرورة تغيير البني والهيكل والسلوكيات التي يركز عليها النظام السياسي¹.

إن مواقف النظم السياسية في الماضي والحاضر، تقدم مواقف النظم السياسية نماذج واقعية لطبيعة العلاقة بين الإدارة والأحزاب السياسية. النظم التي قمعت النشاط الإداري لمنع الصراعات الحزبية حرمت الموظفين من المشاركة في السياسة، مبررة ذلك بان النشاط الإداري متميز بالثبات والاستقرار، ويهدف الى تحقيق الصالح العام ولا يمكنه التعامل مع النشاط السياسي المتمحورة حول اعتبارات حزبية وطائفية وشخصية.

ويعد نظام تعدد الأحزاب أحد السمات المميزة للديمقراطيات في القارة الأوروبية، حيث يتيح للمواطنين تشكيل تفاوتاتهم السياسية بحرية. ويجب أن يكون لدى الأحزاب على الأقل عدد معين من الأعضاء لا تقل عن اثنين، ويتمثل التعددية في الانتقال السلمي للسلطة والتنافس الحزبي بين الأحزاب ضمن إطار قانوني يحمي الحقوق والحريات.²

وإذا الفقيه الفرنسي هوريو يعتبر التعددية الحزبية قد سبقت الأحادية كنظام مؤسس، وعلى الرغم من الأصول الاجتماعية للنظم التعددية، لا يمكن الجزم والتعميم بشكل كاف على الدول والأنظمة. بحيث يشير الدكتور أسامة الغزالي إلى وجود أسباب قوية تجعل من الصعب معالجة

¹ - د/ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة 2006،

مشورات جامعة 08 ماي 1945، ديوان المطبوعات الجامعية، المطبعة الجهوية، بقسنطينة، سنة 2006، ص141.

² - نفس المرجع، ص143.

الظاهرة الحزبية في البلدان المختلفة، مما يستدعي استخدام المنهج والتصنيفات المتنوعة في دراسة الأحزاب السياسية والمستقلة أساساً من الخبرة والتجربة الأوروبية والأمريكية¹.

أول من فتح باب التعددية الحزبية في الجزائر هو الرئيس الشاذلي بن جديد بعد الأحداث التي عرفت الجزائر في أكتوبر 1988، وأعلن عن إدخال إصلاحات سياسية في البلاد²، فتم تشكيل لجنة سياسية استشارية مكونة من خمسة أشخاص يكمن دورها في تقديم آراء ودراسات سياسية للأوضاع في البلاد، وفي نوفمبر 1988 وبعد التعديل الدستوري الجزئي والذي جاء به استحداث منصب رئيس الحكومة وبعدها جاء التعديل الدستوري سنة 1989 الذي يقر بالتعددية الحزبية.

المطلب الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة.

تتجلى صور مبدأ حياد الإدارة في كافة الجوانب والمظاهر التي يجب عدم التطرق إليها عند مواجهة التمييز العنصري وعدم المساواة المرتبط بالأصل، العرق، أوفي حياد الإدارة الديني المتعلق بالعقيدة، أو في حيادها بين الجنسين، أو في حيادها السياسي المرتبط بحرية الرأي، في هذا المطلب قمنا بتخصيص فرعين للحديث عن موضوعين مهمين. الفرع الأول يتناول المساواة وعدم التمييز بين الأفراد، بينما الفرع الثاني يتحدث عن حرية الرأي المساواة بين الرجل والمرأة.

الفرع الأول: المساواة وعدم التمييز بين الأفراد.

تناولنا في هذا الفرع نقطتين هما المساواة وعدم التمييز بين الافراد كما يلي:

¹- راجع كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2007م، 1428هـ ص 03.

²- عبد الوهاب دريال، الديمقراطية بين الادعاء والممارسة، دار قرطبة، الطبعة الأولى 2007، ص 29.

أولاً: المساواة:توافق معظم الدساتير العالمية والحقوق المحلية والدولية على أهمية مبدأ المساواة كأحد الأسس الأساسية لنظام الدولة، حيث يجب تطبيقه واحترامه في جميع المجالات. يعني مبدأ المساواة في السياق الدستوري الحديث أن الأفراد يجب أن يكونوا متساوين أمام القانون دون تمييز بسبب أصلهم أو جنسهم أو دينهم أو لغتهم أو مكانتهم الاجتماعية وفقاً¹ للمادة 27 من الأمر 03/06 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، في اكتساب الحقوق في اكتساب الحقوق وممارستها وتحمل الالتزامات وأدائها. كما يعني المساواة أيضاً عدم وجود معاملة تفضيلية بين الأطراف في سياق قانوني معين.²

وكانت المجتمعات الاقطاعية تقوم على عدم المساواة، حيث كانت البرجوازية مرتبطة بالطبقة النبيلة، وكان ذلك يعني انعدام الحرية للفرد في المجتمع البسيط. ومن هنا جاءت أهمية المساواة في استعادة قيمة الفرد الحقيقية.

في الفلسفة الثورية البرجوازية الليبرالية، تأتي فكرة الفردية كأساس، حيث يعتبر الإنسان حراً في وسط المجتمع، ولديه قيمة كفرد يجب عليه تحقيق طموحاته³.

كما ينص مبدأ حياد الإدارة على عدم جواز التمييز بين الأفراد وفقاً لعوامل مثل الأصل أو الرأي السياسي، ولهذا السبب بنيت الأنظمة لمنع جميع أشكال التمييز العنصري بين أفراد المجتمع.

ثانياً: عدم التمييز بين الأفراد:

بناءً على عوامل تتعلق بالأصل أو الرأي السياسي، فقد تم رفض نظم الحكم رسمياً لجميع أشكال التمييز العنصري، ويعتبر الواقع الأمريكي مثلاً حياً على ذلك، حيث لم يمنح السود

¹ المادة 27 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ج ر عدد 46.

² كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1987ص304.

³ عصام الدبس، النظم السياسية، (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي، الطبعة الثانية 2013م1433هـ، دار الثقافة للنشر والتوزيع السنة 2013م1433هـ ص334.

الحقوق المدنية إلا في وقت متأخر، ولم يطبق بشكل فعال في الولايات الجنوبية خاصة، حيث سنت قوانين تفصل في التعليم، ووسائل النقل، والإسكان، والمطاعم وفقا للتفرقة العنصرية.

الفرع الثاني: حرية الرأي المساواة بين الرجل والمرأة

تناولنا في هذا الفرع نقطتين هما حرية الرأي المساواة بين الرجل والمرأة كما يلي:

أولاً: حرية الرأي:

يتضح من خلال قراءة النصوص القانونية والدستورية والتشريعية أن حرية الرأي مكفولة بالضمانات وسياسات تهدف لحمايتها وتشجيع الابتكار والتعبير للموظفين في الوظائف العامة.

يعتبر الانسان كاملا بحقوقه ومشاعره ومواهبه، وبالتالي لا ينبغي للوظيفة العامة أن تقيد حرية التعبير والابتكار، وهي من الأسس الأساسية للوظيفة العامة، والمادة 26 من الأمر 06-03¹ من القانون الأساسي للوظيفة العامة، حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه².

ويحق للمواطن اعلان انشاء جمعيات أو الانتماء إليها، بالإضافة الى حقه في الانضمام إلى الأحزاب السياسية، ولكن بشروط معينة. وفي الوقت نفسه، يحق له المشاركة في النشاطات الاجتماعية أو السياسية مثل الجمعيات، وهذا ما ينص عليه القانون رقم 90-31³ والمادة 18 من المرسوم التنفيذي 90-266⁴.

¹ - المادة 26 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر عدد 46 سنة 2006.

² - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر ص. ص 302، 303.

³ - القانون رقم 90-31، الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 الخاص بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 53.

⁴ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90، المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عاليا في الدولة وواجباتهم.

أما بالنسبة للموظفين مثل القضاة ورجال الجيش وبعض المدراء الولائيين، فإنهم يجب عليهم احترام القانون واتخاذ إجراءات محددة إذا كانوا يرغبون في الترشح للانتخابات، سواء كانت محلية أو تشريعية، وهذا ما يتم تنظيمه في المرسوم رقم 97-07¹.

يسمح القانون كذلك بحرية التجمعات، ويمكن للأفراد الالتقاء وتبادل الآراء في أماكن محددة، فهنا يتعين على الموظف الالتزام بشروط معينة من بينها، شرط الالتزام بالقوانين والحفاظ على سرية المعلومات الوظيفية، ويكون هذا الحق إلا بتقديم طلب للحصول على ترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة للتجمع أمام مؤسسة عامة أو في أماكن عامة، وفقا للمادة 48 من الأمر رقم 06-03 من القانون الأساسي للوظيفة العامة².

من خلال دراسة النصوص القانونية، سواء كانت دستورية أو تشريعية، يتضح بوضوح أن حرية الرأي معترف بها ومكفولة وتم انشاء وسائل وهيئات لضمان احترامها وتطبيق مقتضياتها بشكل صحيح. وبالتالي، فلا يجوز التمييز ضد الأفراد أو حرمانهم بسبب آرائهم أو فلسفاتهم أو ايديولوجيتهم، إذ أنهم متساوون أمام القانون في حقوقهم وواجباتهم، وذلك رغم اختلافاتهم في الرأي³.

ثانيا: المساواة بين الرجل والمرأة:

تعد دور المرأة في المجتمعات الحديثة أحد المواضيع التي تلقت اهتماما وانشغالا كبيرا، حيث تمنح المرأة صفة المواطنة مع جميع الحقوق والامتيازات المرتبطة بها، ما يشمل: تحقيق المساواة بينها وبين الرجل في مجالات العمل والحياة اليومية⁴.

¹ - القانون العضوي 07/97 الصادر بتاريخ 1997/03/30 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي، الجريدة الرسمية، رقم 12.

² - المادة 48 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد 46، 2006.

³ - عبد الكريم بدروية، مرجع سابق، ص 82.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 48.

تهدف المساواة بين الرجل والمرأة الى بناء مجتمعات سليمة ومتوازنة، حيث تشمل أهميتها تحقيق المشاركة الكاملة بين الجنسين كشركاء متساويين، وحماية حقوق الانسان، وتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون، والمساهمة في النمو الاقتصادي، وتحفيز التنمية المستدامة، لقد تطور مفهوم المساواة على مدى العقود، ويجب أن تراعي منظور المساواة بين الجنسين في جميع جوانب سياسات الحكومات الدولية والإقليمية حول العالم، لضمان التنمية الشاملة والعادلة.

يجب اتخاذ تدابير خاصة للقضاء على التمييز بين الجنسين، ويمكن الاستعانة بالتشريعات والإجراءات الإيجابية لمكافحة أي تفاوت في الحقوق بين الرجال والنساء. ينبغي أن يكون العمل في مجال المساواة بين الجنسين جزءا من الجهد السياسي والإداري اليومي، وتدمج قضايا المساواة بين الجنسين في الأنشطة الرئيسية، مما يعني أخذ منظور الجنس بعين الاعتبار في العمل السياسي والإداري على مختلف المستويات وفي جميع المجالات، ويجب أن يقوم الموظفون بأعمالهم التنموية بهذا الصدد.

ويتحمل الإدارة العليا مسؤولية تحقيق هذا الهدف في كل من مجالات العمل الإداري والتنموي، وتتولى الحكومة المسؤولية الكاملة عن تحقيق أهداف السياسة العامة المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، وتعتبر مكانة المرأة في المجتمع محور اهتمام الدول الحديثة، مما يؤدي الى صراعات بين الرجل والمرأة في مختلف المجالات، وتوجهت التشريعات الحديثة نحو ترسيخ مبدأ المساواة بين الجنسين، سواء في منح الحقوق وتحديد الالتزامات التي تفرضها القوانين، مع منع أي تمييز بناء على الجنس.¹

¹. محمد أنس قاسم جعفر، الحقوق والسياسة للمرأة في الإسلام والفكر والتشريع المعاصر، دار النهضة العربية، 1988، ص 07-06.

خلاصة الفصل:

يتبن لنا من خلال هذا الفصل أن مفهوم حياد الإدارة ارتبط بالعلاقة القائمة بين الإدارة والسياسة، يعتبر هذا المفهوم مؤشرا على هذه العلاقة وتطور مبدأ حياد الإدارة حتى وصل إلى شكلها الحالي، وذلك كان نتيجة عوامل عديدة تتعلق بالكفاءة الوظيفية للموظف العام، كما ساهمت العوامل الاقتصادية والاجتماعية للأفراد في بروز هذا المبدأ بشكل واضح نتيجة التضارب بين المصالح الفردية للعمال والطموح السياسي للأحزاب.

يستند مبدأ حياد الإدارة إلى مجموعة من الأسس القانونية لتطبيقه، أهمها وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية بالإضافة إلى الإستقرار السياسي والاجتماعي.

يعتمد مبدأ حياد الإدارة على مجموعة من المبررات لتطبيقه، أبرزها احترام الجميع للقواعد القانونية السارية والتي تعترف بمبدأ المشروعية كما يتطلب وجود ضمانات احترام الحقوق والحريات الفردية والجماعية تحت اسم احترام النظام الديمقراطي.

كما يجب على الإدارة الالتزام بتقديم الخدمات للأفراد بأفضل وجه وضمن المساواة وعدم التمييز بينهم وهو الأمر الذي يلزم عليها الالتزام بالحياد الإداري في التعامل مع المنتفعين من خدمات المرفق العام في عملية التوظيف.

الفصل الثاني:

ضمانات مبدأ حياد الإدارة

في الجزائر

تمهيد:

تعد حيادية الإدارة أحد أساسيات نظام الحكم الديمقراطي وسمة مميزة للإدارة العمومية الفعالة، إن تأمين مبدأ حيادية الإدارة يعتبر أمراً حيوياً لضمان توزيع العدالة وتحقيق المساواة في فرص الوصول إلى الخدمات واتخاذ القرارات، ومع ذلك فإن الحفاظ على هذا المبدأ يتطلب إجراءات فعالة للرقابة والمراقبة.

في هذا الفصل سنقوم بتحليل أسس تجسيد مبدأ حياد الإدارة والرقابة عليه، التي تتضمن مجموعة من المبادئ الأساسية مع التركيز على الرقابة القانونية والرقابة القضائية كآليتين أساسيتين لتحقيق هذا الهدف، سنكتشف أيضاً الضمانات المكرسة لهذا المبدأ في القانون الجزائري المتمثلة في مجال قانون الوظيفة العمومية ونطاق قانون الانتخابات وكيف يمكن لهذه الضمانات أن تسهم في تعزيز حيادية الإدارة وضمان احترامها.

المبحث الأول: الضمانات المكرسة دستوريا

يعد الدستور أسمى قانون في الدولة، مما يستلزم احترامه وتطبيق مبادئه على أرض الواقع. ويعتبر مبدأ حياد الإدارة أحد الأسس الدستورية التي اعتمدها المشرع في هذا المبحث سنتناول الضمانات المجسدة في الدستور من خلال تناول المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة، ومناقشة الرقابة كآلية لتجسيد هذا المبدأ.

المطلب الأول: المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة.

في هذا المطلب سنتناول أبرز المبادئ الدستورية التي لها علاقة وثيقة بمبدأ حياد الإدارة.

الفرع الأول: مبدأ المساواة كأساس لمبدأ حياد الإدارة.

يعد مبدأ المساواة المبدأ الدستوري الذي تبنى عليه كافة الحقوق والحريات في الوقت الحاضر كما يقال العدالة هي أساس الحكم، فالمساواة كانت الهدف الأول للثورات الكبرى في العالم، وكان انعدامها هو المحفز الرئيسي لقيامها.

إن مبدأ المساواة مبدأ عام يهيمن على جميع الدساتير، والذي يقضي بمساواة في الحقوق والواجبات، حيث تضمنه إعلان حقوق الإنسان الصادر سنة 1789، والقانون بطبيعته يضع قواعد عامة ومجردة لا يراعي فيها أفراد بذواتهم ولهذا كان الجميع لديه سواء، ولما كانت المرافق تنشأ لفائدة الجميع فقد اقتضى هذا بالنتيجة أن يتساوى لديها الأفراد طبعاً إلا إذا وجدوا في نفس المراكز والظروف.¹

من آراء المجلس الدستوري الجزائري في مجال مبدأ المساواة أنه ينبغي تناول هذا المبدأ بحيث يطبق على الجميع دون تمييز هذا يعني أنه يجب على المشرع أن يطبق نفس المعايير على جميع الأفراد حتى وإن كانوا في أوضاع وظروف مختلفة.

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 60.

الفصل الثاني : تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر والرقابة عليه

ولقد نص الدستور في المادة 29 من دستور 1996 على أنه: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"¹، ينص الدستور الجزائري على مبدأ المساواة بين جميع أفراد الشعب، دون تمييز بينهم اذ يؤكد أن القانون يمنحهم الحق في التمتع بحقوقهم، سواء كانت مدنية أو سياسية أو غيرها من الحقوق، وعليهم أداء واجباتهم دون أي تفرقة بناء على الجنس أو العرق أو المولد أو الرأي.

وفيما يتعلق بمساواة المواطنين في تقلد المناصب والوظائف في الدولة، فقد نصت المادة 51 من دستور 1996 أنه: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"².

أما عن المساواة أمام القضاء، فقد نصت المادة 140 من دستور 1996 على أنه: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة"³، وعند الحديث عن انتقال السلطة القضائية بهدف وضع أسس الديمقراطية الحقيقية، ونجد منهج القضاء واستقلاليتته وذلك حسب ما جاءت به المادة 138 بقولها: "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون"⁴.

الفرع الثاني: مبدأ خضوع الدولة للقانون كأساس داعم لمبدأ حياد الإدارة.

لكي تتحقق الدولة القانونية، يجب أن تخضع جميع هيئاتها الحاكمة للقانون مثلها مثل المحكومين، مبدأ خضوع الدولة للقانون هو أحد المبادئ الدستورية التي تسعى كل دولة إلى تطبيقها واحترامها، هذا المبدأ يعني بصفة عامة خضوع الحكام لجميع الأجهزة ومؤسسات

¹ - المادة 29 من دستور 1996، القانون رقم 02-03، المؤرخ في 27 محرم عام 1423 الموافق 10 أبريل 2001، يتضمن تعديل دستوري.

² - المادة 51 من دستور 1996، نفس المرجع.

³ - المادة 140 من دستور 1996، نفس المرجع.

⁴ - المادة 138 من دستور 1996، نفس المرجع.

الفصل الثاني : تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر والرقابة عليه

الدولة الممارسة لسلطة القانون، مثلهم مثل الأفراد بحيث لا يمكن تعديل أو إلغاء القانون إلا وفق إجراءات وطرق معروفة ومحددة مسبقا.

مما يعني أن الدولة ليست مطلقة الحرية في وضع القانون وتعديله حسب أهوائها، حتى وإن كانت الدولة هي التي تضعه وتصدره، بل هناك قيود وحدود نظرية وعملية تصطدم وتلتزم بها وإلا كانت الدولة استبدادية حيث قسمت الدولة للنصوص القانونية السارية المفعول، واسنادها إليها وقد وجدت عدة مبادئ تضعه موقع التطبيق في الدولة الحديثة.¹

المطلب الثاني: الرقابة كألية لتجسيد لمبدأ حياد الإدارة.

في هذا المطلب سنتناول الرقابة المعتمدة لتجسيد مبدأ حياد الإدارة.

الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين ضمانا لاحترام مبدأ حياد الإدارة.

قبل الشروع في تنفيذ القواعد القانونية، يجب أن ندرك أن التحليل النظري للمجرد للقوانين لا يكفي لضمان فعالية تطبيقها، بل يتطلب الأمر وجود آليات وسائل قانونية عملية تضمن تنفيذ العقوبات على المخالفين بشكل فعال، فالرقابة الدستورية والقضائية تلعبان دورا حيويا في تحقيق هذا الهدف إذ تعتبر ان الضمانات العملية التي تحقق التوازن بين النظريات القانونية والتطبيق الفعلي للقوانين.

مما لا شك فيه أن الإدارة في قيامها بأداء وظيفتها تملك أن تنتقص من بعض حقوق الأفراد وحررياتهم وحقها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها مما يعرض تصرفاتهم للبطلان ويفرض هذا المبدأ وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة، وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها، إلا أن المستقر عليه في أغلب الدول

¹ - لييد مريم، مرجع سابق، ص 63.

الفصل الثاني : تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر والرقابة عليه

وجود أربعة طرق يضمن من خلاله الأفراد مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم وهي: الرقابة السياسية، الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة والرقابة القضائية.¹

إن الرقابة على دستورية القوانين تكفل ضمان احترام القوانين الصادرة لما تضمنه الدستور وعليه فضمن احترام مبدأ حياد الإدارة باعتباره مبدأ مقرر دستوريا وفق المادة 23 من دستور 1996 يستند هذا المبدأ لا محالة على فكرة الرقابة على دستورية القوانين لكيلا تصدر قوانين تخل باحترام جوهر المبدأ وتمسه، ولتشريع التي تكتسب صفة القانون يجب أن تكون متماشية مع أحكام الدستور، بالإضافة الى ذلك يؤدي هذا المبدأ الى تحقيق التزام السلطات العامة في دولة بنصوص الدستور في أعمالها وتصرفاتها.

كما أن مراحل عملية التشريع يمكن أن يشوبها اما عيب شكلي أو عيب موضوعي أوهما معا بالنسبة للعيوب الشكلية، عدم مراعاة مجال الاختصاص والإجراءات التي يجب اتباعها لسن التشريع، أما العيوب الموضوعية وهي خروج التشريع على روح ومحتوى الدستور أو انكار حق من حقوق المقررة فيه، والعيوب الموضوعي يعد أكثر مساسا لمقتضيات مبدأ حياد الإدارة من العيب الشكلي.²

واستقرار التاريخ الدستوري في الجزائر يكشف أن تطور مسألة الرقابة على دستورية القوانين تناولتها مختلف الدساتير الجزائرية على النحو التالي:³

1- المرحلة الأولى: كانت عام 1963، نص أول دستور للجزائر المستقلة في المادة 63 على انشاء مجلس دستوري وأوكله بموجب المادة 64 صلاحية: الفصل في دستورية القوانين والوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني.

¹ سعيد بوالشعير، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 191.

² نفس المرجع، ص 193.

³ لبيد مريم مرجع سابق ص 68.

الفصل الثاني : تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر والرقابة عليه

غير أن هذه المؤسسة لم تنصب ولم يكتب لها بالتالي أن ممارسة الصلاحيات الدستورية التي خولت لها آنذاك، نتيجة الظروف السياسية المعروفة التي قضت بعدم العمل بالدستور أقل من شهر بعد إصداره.

2- المرحلة الثانية: هي عدم إقرار هيئة للرقابة الدستورية في دستور 1976 ولكن تمت الإشارة فقط الى ضرورة حماية القواعد الدستورية، وهو ما نصت عليه المادة 111 من الفقرة 03 نصت مادته 186 على ما يلي: تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور.

3- المرحلة الثالثة: هي بروز فكرة الرقابة الدستورية من جديد في النقاشات السياسية بحيث أوصى المؤتمر السادس لحزب جبهة التحرير الوطني بإنشاء جهاز أعلى سلطة رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب، يكلف بالفصل في دستورية القوانين قصد ضمان احترام سمو الدستور، وتدعيم مشروعية وسيادة القانون، تعزيز الديمقراطية المسؤولة في بلادنا ودعمها غير أن هذه الوصية لم تنتقل الى الدستور وبالتالي بقيت دون تجسيد.¹

4- المرحلة الرابعة: تزامنت مع صدور الدستور في 23 فبراير 1989 الذي نص الى جانب تكريس التعددية الحزبية السياسية والحريات العمومية وتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، على انشاء مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك المخولة إياه بموجب دستور 1963 نص على انشاء مجلس دستوري في المادة 153 وخوله مهمة ضمان سمو الدستور عن طريق النظر في مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، كما يسهر على سلامة الاستفتاء والانتخابات.

¹ - لبيد مريم، مرجع السابق ص74.

إن إقرار الرقابة الدستورية من جديد يعد خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون، وقد تعززت هذه الخطوة في ضوء تعديل الدستوري ل 23 نوفمبر 1996 حيث نص المادة 163 من الفصل الأول: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

كما أقر توسيع صلاحيات المجلس الدستوري الى رقابة القوانين العضوية اجباريا قبل إصدارها وفتح مجال الاخطار امام سلطة الدستورية جديدة وهي رئيس مجلس الأمة.¹

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة تحقيق مبدأ حياد الإدارة.

الرقابة القضائية هي جزء أساسي من نظام الفصل بين السلطات في الدولة، حيث تمنح السلطة القضائية القدرة على مراجعة القرارات والأفعال الإدارية والقانوني التي تتخذها السلطات الأخرى، وذلك لضمان توافقهما مع القوانين والديساتير المعمول بها.

وقد عرفها البعض بأنها: "الرقابة التي يقوم بها القضاء على أعمال الإدارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الإداري، وعدم مخالفته للقانون".²

إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة لمبدأ حياد الإدارة وفضل ازدواجية القضاء في تعميقها، تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق الافراد وحياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، ما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم الجميع من تنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة.

وفي الجزائر مر النظام الإداري بمراحل ثلاث:³

¹ - بن خدة جميلة لعور زينب، المرجع السابق، ص 26.

² - مباركي إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر 2007، ص 64.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 174.

1- المرحلة الأولى: تتعلق بفترة ما قبل الاستقلال حيث كانت توجد ثلاث محاكم إدارية في كل من الجزائر العاصمة، قسنطينة، وهران ويختص مجلس الدولة الفرنسي بالفصل في الطعون المرفوعة ضد الاحكام التي تصدرها، وكان النظام القضائي يتميز في هذه المرحلة بالازدواجية القضائية المكرسة في النظام الفرنسي.

2- المرحلة الثانية: فترة ما بعد الاستقلال التي شهدت انشاء المجلس الأعلى المحكمة العليا حاليا 1963، الجدير بالملاحظة أن المحاكم الإدارية السابق ذكرها ظلت قائمة ويطعن في أحكامها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى.

فاستمرت هذه الوضعية الغاية إعادة التنظيم القضائي حيث حولت المحاكم الإدارية إلى غرف إدارية على مستوى المجالس القضائية الأخرى، مع إنشاء غرف إدارية جهوية على مستوى مجالس الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، وورقلة تختص بالفصل في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الولايات، وما يميز النظام القضائي في هذه المرحلة هو وحدة قضاء وازدواجية المنازعات، وبقي الوضع هكذا إلى غاية تعديل الدستور في 1996/11/28.

3- المرحلة الثالثة: تتميز هذه المرحلة بالعودة الى نظام الإزدواجية وذلك بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحاكم الإدارية، ولعل أهم مرحلة في القضاء الجزائري هو تبني إزدواجية القضاء بموجب المادة 152 من دستور 1996، وأصبح هذا قضاء إداري يضمن بفرض رقابة قضائية على أعمال الإدارة وتعد هذه الرقابة من أقوى الضمانات المعاصرة لإقرار مبدأ المشروعية الوارد في الدستور، وفي هذا السياق يعمل القاضي الإداري على إقامة التوازن بين حماية حقوق المواطن ومتطلبات الإدارة في سبيل تحقيق الصالح العام.¹

ومنه فان الرقابة على أعمال الإدارة في الجزائر تستند الى القضاء الإداري والجزائر حديثة العهد بالنظام القضائي المزدوج المقرر فقط من دستور، واستتبع بالقوانين العضوية: 98-01

¹ - عمار بوضياف، نفس مرجع سابق، ص176.

الفصل الثاني : تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر والرقابة عليه

المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، والقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية،
والقانون 98-03 المتعلق باختصاص محكمة التنازع، المؤرخة في 30/05/1998.¹

¹ - الجريدة الرسمية رقم: 37.

المبحث الثاني: الضمانات المكرسة في النصوص القانونية.

حاول المشرع الجزائري تكريس مجموعة من الضمانات لحماية مبدأ حياد الإدارة ، بهدف حماية حقوق الأفراد عندما تتجاوز الإدارة سلطاتها المخولة لها بموجب القانون، وتشمل هذه الضمانات مجموعة من الأحكام القانونية التي يمكن الاستناد إليها ومراقبتها ، تتجلى هذه الضمانات في مجال الوظيفة العامة وخلال العملية الانتخابية نظرا لكونها مجالات يتداخل فيها الإدارة، وسنتناول في هذا السياق الضمانات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العامة، التي تكفل حقوق وواجبات الموظفين والمواطنين عندما يتدخل الإدارة، بالإضافة الى الضمانات السياسية والقضائية التي يقدمها القانون لحماية المواطنين من تدخلات الإدارة.

المطلب الأول: الضمانات المكرسة في مجال الوظيفة العمومية

تشهد الجزائر تغييرات كثيرة في المجال التشريعي الذي يخص النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة ، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، ويظهر هذا بوضوح في شكل ومضمون صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي جاء برؤية جديدة في مجال الحياة المهنية للموظف في الجزائر، ونعني بها بالأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006¹، وبما أن العمل الإداري يعرف العديد من التطورات على جميع الأصعدة وهذا من أجل مواكبة التوجه العام للدولة الجزائرية ومن أجل تكريس أفضلية دولة القانون، فإنه من الضروري إصدار قوانين جديدة، تستجيب للمرحلة الحالية وتعزز مبدأ حياد الإدارة في مفهومه ونظام الوظيفة العامة²، وهذا يعني أن تكون جميع تصرفات الموظف العام تدعم وتحقق المصلحة العامة التي تمثلها المرافق العامة بانتظام، وهو ما أكدته المادة 28 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية والمادة 29 من نفس الأمر.

¹ - الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 يونيو 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 16 يونيو 2006.

² - دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 05.

ومن أبرز الضمانات التي عمل المشرع الجزائري على تعزيزها وتكريسها ضمن قانون الوظيفة العمومية تبرز عدة أوجه الأول من جانب المبادئ العامة للتوظيف، الثاني من جانب واجبات الموظف العمومي أي ضمانات حياد الموظف العمومي حيال المرتفقين، والثالث من خلال حقوقه التي يتمتع بها، ونبين ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: المبادئ العامة للتوظيف كآلية لتحقيق مبدأ حياد الإدارة:

في هذا الفرع سنخرج إلى أهم المبادئ التي تضمنها النصوص القانونية في الجزائر من أجل تحقيق أفضل لمبدأ حياد الإدارة وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ الجدارة، ومبدأ المساواة، ومبدأ الديمومة.

أولاً: مبدأ التوظيف على أساس الجدارة: يعد من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة والذي سعت إلى تكريسه غالبية الدول ومن بينها الجزائر التي اقرته في تشريعاتها الوظيفية وفي إطار تحديد مضمونه، فهو ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين العموميين والحفاظ عليهم بناء على مهاراتهم الفنية وفئاتهم الوظيفية بشكل علني وبناء على أسس الكفاءة وحدها دون النظر إلى أي اعتبارات أخرى¹.

فمبدأ الجدارة يعتبر وسيلة وقائية تهدف إلى تحقيق الكفاءة في الوظائف العامة، وقد اعتمده بعض الدول بهدف تعزيز الولاء للدولة والحفاظ على مصالحها بدلا من نظام المحاباة². وبالتالي، فإن اختيار الموظفين بناء على معايير الجدارة يعزز من مستوى الحيادية في العمل الإداري، مع عدم التحيز لأي أحزاب سياسية تجنباً لتدخلها في الجهاز الإداري للدولة، يساهم في تعزيز الجودة والشفافية في الأداء الإداري داخل الدولة، كما يحقق ذلك القضاء على أي انحرافات ناتجة عن المحاباة والتي قد تؤثر على المصلحة العامة، وبالتالي يعمل على تحقيق

¹ محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 28.

² فريم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 17-18.

المساواة وتكافؤ الفرص، بالإضافة إلى تعزيز التنافس بين المواطنين بناء على معايير النزاهة والشفافية.¹

فهذا المبدأ يتضمن صلاحية المرشح في الجوانب الاخلاقية، الصحية، والمهنية. يشير شرط الاستحقاق الوظيفي إلى الخبرات المهنية التي ينص عليها القانون الجزائري في المادة 75فقرة 06 من الامر 03-06، إضافة إلى ذلك، يعتبر هذا الشرط ركنا أساسيا لأداء الوظائف بشكل فعال وفعالية العمل الذي ينفذ هذا المبدأ. ومع ذلك فإن المشرع الجزائري يحتوي على استثناءات تسمح بالتوظيف في الوظائف العامة لفئة ذوي الاحتياجات الخاصة إذا كانوا يتوافرون على المؤهلات الأخلاقية والمهنية اللازمة.²

تعتمد عملية تعيين موظفي الوظائف العامة على استتباط الأشخاص ذوي الكفاءة، والقدرة على القيام بالمهام بعباءتهم الحقيقية، مع تقدير الكفاءة والصلاحية بشكل مستقل ومحاييد، من خلال الاعتماد على الامتحانات والمسابقات كوسيلة للتوظيف، هذا يؤدي إلى وجود رقابة أكبر للتأكد من تطبيق هذا المبدأ، مما يسهم في الحفاظ على حيادية الإدارة في عملية التوظيف. تنص المادة 80 من الأمر 03-06 على هذا الأمر وذلك بتكريس الالتحاق بالوظائف العمومية يكون عن طريق المسابقة على أساس الاختيار.³

وما يعزز هذا المبدأ في التوظيف هو خضوع الموظف لفترة التريص وجعلها أمرا أساسيا لترسيمه في المنصب الذي يشغله وهو ما نصت عليه المادة 85 من الأمر 07-06.⁴

ثانيا: مبدأ المساواة: جاءت كل التشريعات الصادرة في الجزائر بدءا بالأمر رقم 136-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والقانون الأساسي العام للعاملين

¹ - سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 1990، ص131.

² - رناي فريد، حماية حقوق الموظف في النظام القانوني للتوظيف العمومي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، جامعة تيزي وزو، 2004، ص52.

³ - أبيد مريم، مرجع سابق، ص89.

⁴ - المرجع نفسه، ص 91.

الصادر سنة 1978 وأحكام المرسوم 85-95 الصادر سنة 1985 وإلى غاية صدور الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، كلها تهدف إلى مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظائف العامة.

يعتبر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يشير إلى ضرورة أن تلتزم السلطة الإدارية بتأكيد حرمة الممارسات المتميزة وضمان تجنب أي تمييز غير موضوعي بين المرشحين، بمعنى أنها يجب أن تكون حذرة في تجنب أي عملية انتقاء موظفي المستقبل إلى المعايير والقيم الذاتية المرتبطة بالتمييز، أي على الفوارق المتعلقة بالأصل أو الانتماء السياسي أو الآراء الفلسفية أو المعتقدات الدينية أو الجنس، فهي ممارسات ومعايير منبوذة ولا تليق بكرامة الوظيفة العامة¹، فالمساواة هنا تعني أيضا أن يكون لكل مواطن نفس الفرصة للتقدم للوظائف العامة، وإلزام الإدارة بتترك باب الوظيفة العامة مفتوحا على مصراعيه أمام مواطني الدولة، ويجب أن تعتمد الاختيارات على المؤهلات والكفاءات بدون تمييز أو تفصيل بين المرشحين استنادا للعرق أو اللغة أو الدين أو الجنس.²

يمكن القول إن التشريع الجزائري عمل على عدم وجود أي تمييز غير مبرر في عملية التوظيف العامة، هذا يتجلى في مبدأ المساواة الذي يفرض حتمية العمل بحيادية الإدارة، ويعتبر تأكيدا قويا على ضرورة توفير الضمانات القانونية والتشريعية لهذا المبدأ، وخاصة في مجال تعيين الوظائف العامة، مما يجعل القانون وسيلة فعالة لضمان حيادية الإدارة.

ثالثا: مبدأ التوظيف بصفة دائمة (مبدأ الاستمرارية): ويعرف انه فريدا في اتخاذ الخطوات الضرورية لتحقيق التوظيف العام من خلال قيمة مستمدة من مدى الحياة، مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لتوفير فرص العمل العامة الجذابة للرجال والنساء ذوي المهارات، ونهدف إلى

¹ - النعيمي تغريدة محمد قدوري، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد كلية القانون، المجلد 32، العدد 1، جوان 2017، ص 299.

² - علي خطار شطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 435.

تعزيز النجاح، وتوفير فرص الترقية والتقدم في الوظائف المميزة¹، ولهذا المبدأ خصائص فريدة عن المبادئ العامة المنظمة لسوق العمل، حيث يفتح المجال أمام المواطنين للتنافس على الوظائف العامة من خلال المسابقة دون تحيز، ويضمن حياة مهنية مستقرة للموظفين، وهذا المبدأ يعزز التعاون كنوع من التنظيم الاجتماعي للموظفين، ويسمح لهم بالتطور الذاتي من خلال التدريب والترقية، فهو مكمل للمبادئ السابقة حيث يفتح المجال لعدد كبير من الموظفين في شتى الإدارات، ويضمن استمرار عمل الإدارة وان لا يكون التوظيف مقتصرًا على فئة دون أخرى.

ترتكز عملية التوظيف على أساس مبدأ الحياد والضمانات الأساسية لهذا المبدأ، كما يتجلى ذلك في المرسوم رقم 88-13 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطنين، يتضح هذا الأمر أيضا في المادة الثانية منه قد نصت على وجوب حياد الإدارات والهيئات العمومية وأعاونها وحماية المواطن وحقوقه²، فالمشروع الجزائري يعتمد بشكل أساسي على هذا المبدأ كمرجع للتوظيف لأنه يمثل الأساس الأساسي، ويتصل بشكل مباشر بين الإدارة والمواطنين من خلال توفير أقصى درجات الضمانات كما شرحنا سابقا لمبادئ التوظيف في التشريع الجزائري، فنجد مبدأ المساواة القانونية على أساس ما يتمتع به الأفراد من قدرات ومواهب، وهذا في جوهره يكرس لمعنى مبدأ الاستحقاق والعدالة الذي يهدف إلى إعطاء الفرص والقدرات الشخصية على قدم المساواة مع الاعتبارات الأخرى التي كانت سائدة في عمليات التوظيف من قبل، فهذان المبدأين يكرسان أقصى درجات الضمان لمبدأ حياد الإدارة في التشريع الجزائري.

الفرع الثاني: حقوق وواجبات الموظف كضمانة لمبدأ حياد الإدارة

¹ - فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 22.

² - المرسوم الرئاسي 131.88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988 الجريدة الرسمية العدد 28.

في هذا الفرع سنتطرق إلى دور حقوق وواجبات الموظف في ضمان حياد الإدارة في التشريع الجزائري.

أولاً: الحقوق الواجب توافرها للموظف.

لقد كفل الدستور الجزائري للموظفين مجموعة من الحقوق والحريات تتضمن غالبيتها جوانب سياسية، يشمل ذلك أن يمارسوا هذه الحقوق والحريات بما يتماشى مع القوانين والقيود التي تنص عليها تلك القوانين بناء على وظيفتهم كموظفين، وذلك لضمان تطبيق مبدأ حياد الإدارة الذي يعمل عليه المشرع الجزائري من خلال تحقيق التوازن والتناغم بين ممارسة الحقوق والواجبات.

نركز هنا على الحق النقابي وعلاقته بالحياد يعتبر الحق في الإضراب من الحقوق الأساسية المستحدثة للموظفين في الوظيفة العامة في الجزائر، ظهر هذا الحق بعد التوجه نحو التعددية النقابية،¹ وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948 في المادة 23 منه بأن لكل فرد الحق في تأسيس نقابات أو ينظم إلى نقابات لحماية مصالحه الشخصية والمهنية وقد حددته الدساتير الجزائرية لاسيما منها دستور 1989 في المادة 53 منه وهو ما أكدته دستور 1996 حين نص في المادة 56 منه على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين الحق النقابي للموظف العام اعترف به المشرع الجزائري منذ صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة سنة 1966، كما سمح القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985 لعمال الإدارة بالانضمام إلى نقابة عمالية متجسدة في الاتحاد العام للعمال الجزائريين وهذا بموجب المادة 18 منه، لكن بصدور دستور 1989 المعدل سنة 1996 والذي كرس التعددية الحزبية وقابلها بالتعددية النقابية توسع مفهوم الحق النقابي من الانخراط في الاتحاد العام للعمال الجزائريين إلى حق

¹- بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة بارة قناتها الحكومة، العدد 02، ص83.

تكوين منظمات نقابية جديدة، حيث تنص المادة 02 من قانون 14/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 91/30 المؤرخ في 1991/12/21 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري أكد من جديد وضمن للموظف العام حقه في ممارسة العمل النقابي من خلال الأمر 06/03 حيث نصت المادة 35 منه على أنه يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به¹.

بالنسبة لأهمية العمل النقابي في حياد الإدارة تتمثل في الاعتراف بحقوق النقابة للموظفين العاملين في حياد إدارة الدولة يشجع على بناء جو من التعاون والاحترام المتبادل بينهما، يمكن لذلك تحفيز الحوار المفتوح والبناء بين الموظفين والجهات الحكومية، توفير منصة تبادل وجهات النظر والمشاكل والاهتمامات. بالإضافة إلى ذلك، تعزز النقابات الديمقراطية في البيئة الإدارية من خلال تشجيع حرية التعبير والمشاركة في عملية صنع القرار، مما يمنع تكوين بيئة بيروقراطية معطلة تعيق الإدارة².

فالسطة القضائية وحدها لها الصلاحية في حل النزاعات المتعلقة بالنقابات، مما يجعل الحق في الإضراب من بين الضمانات التي تحافظ على مبدأ الحياد في العمل النقابي. عندما يتدخل القضاء في شؤون النقابات التي تمثل الموظفين، يتم حماية حقوقهم وضمان عدم انتهاكها من قبل الإدارة.

ثانيا: الواجبات الملزم احترامها من قبل الموظف العمومي.

بالنسبة لواجبات الموظف والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بالمصلحة العامة التي تسعى الدولة جاهدة لتحقيقها، ونتيجة لذلك يجب على الدولة اتخاذ إجراءات ضد أي موظف يتخلف عن أداء

¹ - الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 يونيو 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 16 يونيو 2006.

² - خريفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، المدرسة العليا للقضاء الجزائر 2008-2009، ص 45.

واجباته، وبناء على ذلك يجب على الموظفين الالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية وواجب المحافظة على أسرار الوظيفة العمومية.

سنحاول فيما يلي شرح العلاقة الموجودة بين واجبات الموظف العام ومبدأ حياد الإدارة باعتبارها ضماناً لتفعيل هذا المبدأ وهي:

1. واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني: التزام الموظف العام بالنزاهة وعدم إفشاء السر المهني ، فهو يساهم في تحقيق الأمانة و احترام مبدأ المساءلة في التعامل مع المواطنين الذين ينتلقون خدمات الإدارة ، لذلك يجب أن يكون إفشاء المعلومات المهنية والتزام النزاهة بمثابة مبدأ أساسي للموظف¹، حيث يعكس التزامه بأداء وظيفته بمسؤولية ونزاهة ، وقد ركز المشرع الجزائري على هذا الواجب في المر رقم 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية وبالتحديد المادة 48 منه، إضافة على تضمين قانون العقوبات لهذا الفعل واعتباره جريمة يعاقب عليها القانون وهو ما نصت عليه المادة 302 من قانون العقوبات، فيعاقب كل من يرتكبها إلى عقوبة الحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 20.000,00 دج إلى 100.000,00 دج، فهذا الواجب يبرز نية المشرع في تكريس مبدأ حياد الإدارة لأن الموظف العام الذي يلتزم بهذا الواجب يكون مصوناً من كل مظاهر الفساد الإداري وعدم إفشاء الأسرار المهنية تولد الثقة المتبادلة بين الموظف و المستفيدين من خدمات الإدارة، وهو أمر مقبول وضروري يعتبر أحد أسس تعزيز حيادية الإدارة².

2. واجب التحفظ: للموظف العام الحق في التعبير عن آرائه بكل حرية ولكن يجب عليه أن يتجنب تأثير آرائه على سير الإدارة باتخاذ الحياد والتحفظ ، فتعبيره عن آرائه بطريقة تؤثر على وظيفته خاصة في المجال السياسي، حيث يجب عليه تطبيق مبدأ مساواة المواطنين في

¹ - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 281.

² - القانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتضمن قانون العقوبات.

الاستفادة من خدمات الإدارة ، وهذا يعني أن الحياد الوظيفي هو أساس التحفظ¹ ، والمشرع الجزائري أكد على تطبيق هذا المبدأ في النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، وبمقابل هذا المبدأ عمل كذلك على وضع نوع من التوازن بين حق الموظف في إبداء رايه بكل حرية وبين واجب التحفظ مما يساهم بشكل إيجابي في سمعة الإدارة وفائدة المستفيدين من خدماتها ، وبالتالي فإن الالتزام بدرجات الحياد يعتبر أساسيا لضمان حسن سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة ، وما ذهب القضاء الفرنسي هو التأكد من مدى اتفاق تصرفات الموظف مع الأهداف التي يسعى لتحقيقها دون تمييز فيما إذا كان قد وقع داخل المرفق أو خارجه، وبالتالي أكد على التزام كل موظف بواجب التحفظ أثناء ممارسته لوظيفته²، تختلف درجة التزام الموظفين بالواجبات بناء على نوع وظائفهم، حيث يكون الواجب المتعلق بممارسة العمل النقابي أقل حدة للموظفين النقابيين الذين يركزون على تمثيل المصالح الخاصة للموظفين والدفاع عنها³، بينما يزداد الواجب بشكل ملحوظ للموظفين في السلطات العمومية والإدارات والمؤسسات العمومية، وكذلك الوظائف العليا والدبلوماسية والقضائية. وبالتالي، يزيد التزام الموظف بهذه الواجبات كلما تقدم في المسؤولية.

3. واجب طاعة الموظف لرؤسائه:نعني به أن الموظف العام أن يطيع ويلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة من السلطة الرئاسية له وأن يعمل عليها بدقة وأمانة بشرط أن تكون هذه الأوامر مدروسة ومتوافقة مع القانون وعدم اتباعها يعتبر تقصيرا إداريا يوجب العقوبة التأديبية⁴ ، ويستند أساسه القانوني من فكرة التبعية السلمية أو لنظام السلطة الرئاسية مبدأ التدرج الإداري وتطبيق هذا الواجب يؤدي إلى تكريس مبدأ حياد الموظف العام لكون الالتزام بواجب الطاعة يكون باحترام الموظف للأوامر وفقا لمبدأ التدرج الرئاسي، مع تطبيقه بشكل محايد وموضوعي

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1988، ص 98.

² عادل الطيبباني، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، العدد 4/1986، ص 177.

³ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة، ديوانالمطبوعاتالجامعية، الجزائر 2010، ص 330.

⁴ محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 87.

هذا يعكس إيجابيات في فعالية الإدارة¹، حيث يعزز الاحترام بين الأطراف وينعكس على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين . تلك الطاعة تكون ضمن حدود الشرعية، فالمشعر الجزائري نص في المادة 40 من الأمر 03-06 على هذا الواجب وأرفقه بالمادة 47 من نفس الأمر والتي تعني عدم الإعفاء من تطبيق المهام الموكلة إليه بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤوسيه.²

يمكننا القول إن المشعر الجزائري من خلال الأساسي للوظيفة العمومية، يسعى إلى تحقيق التوافق بين الضمانات الممنوحة للموظف العام بوصفه مواطناً لديه حقوق وحرية أساسية، وبين الواجبات المرتبطة بالوظيفة العامة لموظفنا العام. ويمكن القول إن القانون الجزائري يلتزم بمبدأ التوفيق من حقوق الموظف وواجباته، وجميع هذه الجوانب ساهمت في تكريس مبدأ حياد الإدارة في أرض الواقع بشكل أفضل.³

المطلب الثاني: الضمانات المكرسة في نطاق قانون الانتخابات

عملية الانتخابات تعتبر من أهم وسائل ارتباط المواطن بالإدارة، حيث تعكس تبادل الثقة بين المواطنين والدولة. تسعى الدولة إلى توفير أقصى درجات الضمانات لضمان نجاح العملية الانتخابية وتعزيز الثقة بالإدارة، وذلك من خلال تطبيق مبدأ حياد الإدارة المكرسة في قانون الانتخابات.

فالانتخابات هي أداة فعالة لتحقيق الديمقراطية وضمان حكم القانون، حيث تمكن الشعب من اختيار ممثليهم والمشاركة في صياغة السياسات العامة للدولة. ترتبط الانتخابات بالديمقراطية بشكل وثيق، حيث تعتبر وسيلة أساسية لتقديم الشرعية للسلطة في الأنظمة الديمقراطية

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب وحسن عثمان، مبادئ القانون الإداري، الإسكندرية دار المطبوعات الجامعية 2001، ص 39.

² - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989، ص 198.

³ - مهدي رضا وبركاني تقي الدين، التوفيق بين ضمانات الموظف ومبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 153.

المعاصرة، خاصة عندما تكون عملية الانتخابات عامة وشاملة لأكبر عدد عندما ممكن من المواطنين دون قيود¹.

الفرع الأول: ضمانات الحياد في العملية الانتخابية.

إن التعديلات الجديدة على المنظومة القانونية بعد التعديل في دستور 1996، تولدت عنه مجموعة من القوانين العضوية، قانون انتخابات الامر رقم 06/97 المؤرخ في 6 مارس 1997.²

فالعملية الانتخابية هي سلسلة من الإجراءات والقوانين والمواد التي تدير بشكل رئيسي تعيين الحكومة من قبل أفراد الشعب³، وهذا يعني أن العملية الانتخابية يجب أن تكون شفافة وعادلة على مجموعة من القوانين واللوائح التي تنظم سياسات الانتخابات تتعامل مع الجوانب الإجرائية مثل عمليات الترشيح والتصويت، بالإضافة إلى تمييزها بمجموعة من الخصائص والسمات والممارسات التي تحكم العملية الانتخابية، مثل المناخ السياسي وطبيعة النظام السياسي⁴.

فالحياد في العملية الانتخابية هو حياد القوانين والقواعد الأنظمة المنظمة لعملية الانتخابات، وكذلك إلى الإدارة والهيئة المشرفة التي تنفذ هذه القوانين والقواعد⁵، وبالتالي فإن نجاح العملية الانتخابية يرتبط بنجاح الإدارة التي تدير هذه الانتخابات، فالإدارة مطالبة بالتعامل مع كافة المشاركين في الانتخابات بمبدأ العدالة والمساواة التامة دون أي تمييز لمجموعة على حساب الأخرى.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة نظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، بدون سنة النشر، ص 223.

² - قوجيل نبيلة، حبة عفاف، كتاب القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2023، ص 375.

³ - عبد الوهاب عبد المؤمن، النظام الانتخابي في الجزائر، دار الألفية للنشر، الجزائر، 2011، ص 33.

⁴ - نفس المرجع، ص 37.

⁵ - بن خلفه خالد، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 01/12، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 28.

ومن الناحية العملية الإدارة التي تشرف على عملية الانتخابات تعمل في إطار النظام القانوني السائد واحترام مبدأ سيادة القانون، وفي الجزائر مبدأ الحياد الإداري لم يكرس إلا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث وضع على الدولة مسؤولية تكريسه وتجسيده على أرض الواقع، ونصت على ذلك المادة 23 من دستور 1996 ثم جاءت النصوص التشريعية لتفصل هذه الإجراءات بموجب قانون الانتخاب الأمر رقم 01-21 المؤرخ في جانفي 2012 المتضمن القانون العضوي بنظام الانتخابات والمعدل والمتمم بالأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي بنظام الانتخابات، وقد أحسن المشرع ما قدم باستعماله عبارة أعوان الإدارة ذلك أن العملية الانتخابية لا تقتصر فقط على الموظفين بالمفهوم الإداري، فهناك من تستخدمهم الإدارة وليس له صفه الموظف العمومي ولا يخضع للقوانين الأساسية المستقلة كالمساعدين بالمجان والمساعدين المسخرين.¹

كذلك من بين ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية كون المكلفين القائمين على هذه العملية يتم تعيينهم بموجب قرار صادر عن الوالي وهو قرار إداري تلزمهم الإدارة به عن طريق التسخير تحت طائلة العقوبات الجزائية، وهذه الأخيرة المترتبة على رفض الامتثال للتسعييرة نص عليها المشرع في المادة 233: يعاقب بالحبس من عشرة 10 أيام على الأقل إلى شهرين 02 على الأكثر وبغرامة من أربعين ألف دينار 40000 دج إلى مائتي ألف دينار 200000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين كل شخص يرفض الامتثال لقرار تسخيره لتشكيل مكتب تصويت أو مشاركته في تنظيم استشارة انتخابية .

الفرع الثاني: دور الرقابة على العملية الانتخابية في تحقيق الحياد.

¹. بهلولي أبو الفضل محمد وفوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاتر السياسة والقانون عدد خاص، افريل 2011، ص 05.

عملية الرقابة على الانتخابات العامة تعني تنفيذ إجراءات تتميز بالحياد والموضوعية، ويتولى هذه الإجراءات أشخاص مكلفون رسمياً بمراقبة ورصد تفاصيل وسير العملية الانتخابية، بما في ذلك التحقق من صحتها والتصدي لأي انتهاكات وفقاً للقوانين والقوانين المعمول.

الرقابة القضائية تشمل جمع وتوثيق المعلومات لجميع مراحل العملية الانتخابية، وتطبيق طرق منهجية ومنظمة. يصدر بعد ذلك تقييم موضوعي ومحايد، هدفها التأكد من سير العملية الانتخابية بشكل عادل ونزيه، وتبدأ منذ بداية تسجيل الناخبين وحتى فرز الأصوات، وتشمل أيضاً جميع الجوانب المتعلقة بالحملات وعمليات الاقتراع، وكافة الأمور المتعلقة بهذه العملية حتى إعلان النتائج ولكي تكون نتائج الرقابة وتقارير المراقبين، سواء المحليين أو الدوليين، موضوعية ومصداقية، يجب أن يتوافر فيهم عدة معايير والتي من أهمها الحيادية والاستقلالية، حيث يجب أن لا ينحازوا لأي جهة أو حزب ولا يكونوا مرتبطين بأي حزب. كما يجب أن يكونوا دقيقين وسريين في عمليات المراقبة وتوثيق الأحداث والمعلومات، بالإضافة إلى الشفافية في آلية جمع المعلومات. يفترض أيضاً أن يلزموا بالقوانين المنظمة لعملية الرقابة.¹

الفرع الثالث: جزاء الاخلال بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية:

تأسست إلزامية القانون على الجزاءات المترتبة على مخالفة مختلف النصوص القانونية، وهذا النهج يعزز الالتزام بالقوانين والقيم في المجتمع.

في الجزائر يظهر تركيز الشرع على دعم مبدأ الحياد في العمليات الانتخابية من خلال تخصيص أحكام جزائية صارمة للمخالفات التي تؤثر على نزاهة العملية الانتخابية والسير الحسن لها القانون رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات خصص الباب الثامن المواد من 210 إلى غاية 236 الأحكام الجزائية. حتى أن المشرع وضع صفة أعوان الدولة المشاركين في

¹ - بهلولي أبو الفضل محمد وفوغولو الحبيب، مرجع سابق، ص 10.

عمليات الانتخاب كظرف مشدد في المادة 236 من نفس القانون السالف الذكر، كما وجه بأحكام جزائية للأشخاص المنتخبين والناخبين في المادة 216 من الانتخابات نصت على أنه يعاقب الشخص المكلف بالافتراع بالسجن لمدة تتراوح بين خمس وعشر سنوات إذا قام بتلاعب في المحاضر.

كما تعاقب المادة 218 أيضا كل من حصل على أصوات بطرق غير مشروعة،¹ أو حملهم على الامتناع عن التصويت، وقد تم تكليف هيئات مثل القضاة بمراقبة العمليات الانتخابية.

¹ - القانون العضوي 16 المؤرخ في 25 أوت 2010، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

خلاصة الفصل:

يتضح لنا في هذا الفصل أن مبدأ حياد الإدارة، مبدأ دستوريا يفرض على باقي القوانين أن تتماشى معه تطبيقا لمبدأ تدرج القوانين، كما أصبح يتمتع بحماية دستورية ويعتبر أحد مقومات مشروعية الأعمال الإدارية، بالنظر إلى مبدأ المشروعية كأحد الضمانات التي يعتمد عليها القاضي في مراقبة أعمال الإدارة، وصار أحد الدواعي الحقيقية لرقابة البرلمان على أعمال الإدارة ارتباطا بالمصلحة العامة.

وقد أشرنا أيضا إلى مبدأ المساواة وأثره الكبير في تطور مبدأ حياد الإدارة وتسييرها للمرافق العامة بكل حياد ومساواة، كما أصبح مبدأ حياد الإدارة أحد متطلبات دولة القانون التي تسعى الدول الحديثة إلى إنشائها.

ثم تطرقنا إلى تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في النصوص التشريعية، وأخذنا قانون الوظيفة العمومية الذي يرتبط فيه الموظف العام بالإدارة العامة كأحد وسائلها، وتطرقنا إلى المبادئ العامة التي تحكم الالتحاق بالوظائف العامة وعلاقة مبدأ حياد الإدارة على حقوق وواجبات الموظف وأخيرا، تناولنا تأثير هذا المبدأ على الانتخابات.

الخاتمة

خاتمة:

في النهاية، يتبين بوضوح أن دور الدولة يتجاوز المجرّد وظيفة إدارية، إذ يعتبر ركيزة أساسية في بناء المجتمع وتحقيق التنمية الشاملة، ويتم ذلك عبر الإدارة التي تنفذ سياسات الدولة على أرض الواقع، مما يجعلها على اتصال مباشر مع المواطن، لذلك يجب على الإدارة أن تتميز بمجموعة من المبادئ لتكون على مستوى تطلعات المواطن ونظرته إليها.

من أهم المبادئ التي يجب على الإدارة الالتزام بها وتطبيقها على أرض الواقع هو مبدأ الحياد، تسعى الدولة لإرساء معالم الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة بين جميع أفرادها، ولا يمكن تحقيق العدالة والمساواة بين جميع أفرادها، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إدارة قوية تتسم بالنزاهة والشفافية في ممارستها الإدارية هي التي تعكس الصورة الحقيقية للدولة، ويعتبر مبدأ حياد الإدارة هو المبدأ الأساسي الذي تبنى عليه الإدارة ويهدف هذا المبدأ إلى تجنب تسلط الإدارة على المواطن، ويفصل بين السياسية والإدارة، فالجزائر كغيرها من دول العالم، تسعى جاهدة لتطبيق هذا المبدأ من خلال سن العديد من القوانين التي تكرس الضمانات اللازمة لتطبيقه.

يمكننا استخلاص في نهاية بحثنا هذا أن المشرع الجزائري عمل جاهدا على وضع جميع النصوص القانونية والتشريعية التي تضمن الحماية الأساسية لحق المواطن في أن تكون لديه إدارة تتسم بالحياد والشفافية في ممارسة أعمالها، من الضمانات المكرسة لهذا المبدأ نجد رأينا المبادئ التي جاء بها الأمر 03/06 المتعلقة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية فيما يخص عملية التوظيف حيث يعتبر التوظيف من أهم الأعمال التي تمارسها الدولة نحو المواطن، بالإضافة إلى ذلك، نجد عملية الانتخاب وكيف ضمنت الدولة جميع الضمانات والمبادئ التي تجعل الإدارة فيها على حياد تام.

ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها في دراستنا هذه يمكن تلخيصها فيما يلي:

خاتمة

1- يعد مبدأ حياد الإدارة موضوعا هاما تم دراسته بعمق من قبل الفقهاء والباحثين في مجال القانون الإداري والدستوري.

2- الإدارة العامة تعني التنظيم الذي يتم من خلاله تسيير وتنفيذ المهام العامة للدولة.

3- يمكن اعتبار مبدأ حياد الإدارة أحد أركان الدولة الحديثة، حيث يقدم أفضل صورة للإدارة التي تحترم المواطن وتعزز العلاقة بينهما.

4- من الضروري وجود أدوات وآليات قانونية تضمن تطبيق العقوبات على كل من ينتهك القواعد العامة التي تنظم علاقة الإدارة بالمواطن في جميع المجالات المختلفة.

5- النص على مبدأ حياد الإدارة يعتبر ضمانا فعلية، لكنه يظل في الإطار النظري فقط، مما يستلزم توفير ضمانات عملية تضمن تطبيقه بشكل كامل.

6- الرقابة بغض النظر عن نوعها، تعد وسيلة فعالة لضمان تجسيد مبدأ الحياد.

7- الحياد الإداري في الجزائر مر بالعديد من المراحل وكان مرتبطا بشكل كبير بالعوامل السياسية.

8- تتضمن المنظومة القانونية والتشريعية في الجزائر عدة قوانين تكرر هذا المبدأ، منها قانون الوظيفة العمومية (06-03)، وقانون الانتخاب الصادر في 2021، وتعديل الدستور لعام 2020 الذي يعالج جوانب عديدة متعلقة بالضمانات الداعمة لهذا المبدأ.

ولتعزيز دور الدولة في الحفاظ على الحياد الإيجابي والعمل بهذا المبدأ الهام، نوصي بالتوصيات التالية:

1- السعي على تجنب الإدارة الصراعات السياسية مهما كان نوعها لكي تتمكن الإدارة من أداء وظيفتها الأساسية في خدمة المواطن.

خاتمة

2- العمل على تعزيز وترقية المنظومة القانونية المتعلقة بالضمانات الكفيلة بتطبيق هذا الهدف، من خلال الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال وتعزيز النصوص القانونية الموجودة وإدخال تحديثات عليها مثل قانون الوظيفة العمومية وقانون الانتخابات.

3- تعزيز دور حرية الرأي والصحافة والمجتمع المدني في مراقبة عمل الإدارة، خصوصا في العملية الانتخابية، باعتبارهم من أكبر الضمانات لتحقيق حيادية الإدارة.

4- بما أن الإدارة هي الوسيلة المخصصة لتطبيق سياسة الدولة، يجب العمل على تطويرها وتحديثها لتخضع لإصلاحات عميقة من أجل تعزيزها بالأليات الحديثة في التسيير.

5- الحرص على التكوين المستمر للموظفين العموميين وتعزيز ثقافة الحياد لديهم في ممارسة عملهم باعتبارهم ممثلين للإدارة الأولى والمتعاملين مباشرة مع المواطنين.

6- تعزيز عملية الرقابة القضائية ومحاولة مدها بكل الضمانات التي تؤهلها لأداء دورها على أكمل وجه من خلال تعزيز النصوص القانونية المنظمة لعملها، خاصة بمحاولة توسيع صلاحياتها فيما يتعلق بالقضاء الإداري.

7- تعزيز المكتسبات المتعلقة بالإصلاحات الحاصلة في عملية الاشراف على العملية الانتخابية من قبل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والعمل على تحسين المستوى الدائم لجميع موظفيها من أجل التحكم الجيد في آليات عملهم أثناء الإشراف على العملية الانتخابية.

وعموما يمكن القول أن مبدأ حياد الإدارة هو أحد الضمانات الأساسية لوجود إدارة تعمل بتوازن بهدف تحقيق المصلحة العامة للدولة، والمساهمة في تعزيز ثقة المواطن في الإدارة، يعد موضوع مبدأ حياد الإدارة والضمانات المرتبطة به موضوعا غنيا ويتطلب البحث والتعمق من جوانب متعددة، ويجب العمل على تكثيف البحث فيه وترقية هذا المبدأ، من بين الموضوعات المرتبطة به،

خاتمة

تأتي أهمية تعزيز الضمانات الدستورية لضمان التطبيق الأمثل لهذا المبدأ وتعزيز دور الصالح العام في المجتمع المدني، إذ يعتبر هذه الضمانات من الأدوات المهمة التي تساعد على مراقبة الإدارة، كما يتطلب الأمر إصلاحاً عميقاً لقانون الوظيفة العامة لضمان كفاءة منظومة التوظيف.

قائمة المصادر والمراجع

- المصادر:

- 1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- 2- دستور 1996 المنشور بموجب الرئاسي رقم 436/96 المؤرخ في 07/12/1996 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 67 المؤرخ في 08/12/1996.
- 3- القانون العضوي 07/97 الصادر بتاريخ 30/03/1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي الجريدة الرسمية رقم 12.
- 4- القانون العضوي 16 المؤرخ في 25 أوت 2010 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية العدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.
- 5- القانون رقم 31/90 الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 الخاص بالجمعيات الجريدة الرسمية العدد 53.
- 6- القانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتضمن قانون العقوبات.
- 7- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانوني الأساسي العام للتوظيف العمومية،
- 8- الجريدة الرسمية العدد 46 سنة 2006.
- 9- المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1998 الجريدة الرسمية العدد 28، الصادر بتاريخ: 06/07/1988.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

- المراجع:

(أ) الكتب:

- 11- إسماعيل سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي دار المعرفة الجامعية، 1990.
- 12- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري) مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري (منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 13- الامين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 14- السعيد بوشعير، دراسة تحليلية لطبيعة انظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 15- السعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الجزء الثاني، 2011.
- 16- الطماوي، سليمان محمد القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي، 1955.
- 17- بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة بارة قنواتها الحكومة، العدد 02.
- 18- بهلولي أبو الفضل محمد وفوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاتر السياسة والقانون عدد خاص، افريل 2011.
- 19- حماد محمد شطا المحامي، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، الجزائر، 1984.

- 20- حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007.
- 21- د/ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة 2006، منشورات جامعة 08 ماي 1945، ديوان المطبوعات الجامعية، المطبعة الجهوية، بقسنطينة، سنة 2006.
- 22- دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 23- رابح كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2007م، 1428هـ.
- 24- سامي جمل الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 1990.
- 25- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 26- سماعيل علي سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، 1990.
- 27- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة نظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، بدون سنة النشر.
- 28- عبد الوهاب دربال، الديمقراطية بين الادعاء والممارسة، دار قرطبة، الطبعة الأولى 2007.
- 29- عبد الوهاب عبد المؤمن، النظام الانتخابي في الجزائر، دار الأمل للنشر، الجزائر، 2011.

- 30- عصام الدبس النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي الطبعة الثانية 2013م 1433هـ، دار الثقافة للنشر والتوزيع السنة 2013م 1433هـ.
- 31- على الدين هلال، الديمقراطية وهموم الانسان العربي المعاصر، سلسلة كتب المستقبل العربي، 4، 1983.
- 32- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- 33- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 34- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الجزائر 1991.
- 35- كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1987.
- 36- محمد أنس قاسم جعفر، الحقوق والسياسة للمرأة في الإسلام والفكر والتشريع المعاصر، دار النهضة العربية، 1988.
- 37- محمد رفعت عبد الوهاب وحسن عثمان، مبادئ القانون الإداري، الإسكندرية دار المطبوعات الجامعية 2001.
- 38- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1988.
- 39- محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، دون تاريخ،
- 40- محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 41- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد الشر والتوزيع، سطيف الجزائر ط1، 2011.

- 42- هاشمي خرفي الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2010.
- (ب) البحوث الجامعية:
- 43- بلواضح علاء الدين، مبدأ حياد الإدارة مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر الأكاديمي في ميدان الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2019.
- 44- بن خدة جميلة، لعور زينب، ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، تخصص اداري، 2023/2022.
- 45- بن خليفة خالد، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 01/12، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 46- بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، في الحقوق كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2010-2011.
- 47- بو حفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007.
- 48- خريفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008/2009.
- 49- رناي فريد، حماية حقوق الموظف في النظام القانوني للتوظيف العمومي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، جامعة تيزي وزو، 2004.
- 50- زرافة مباركة ودرود أم الخير، مبد أحياد الإدارة و ضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص إدارة مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017.

- 51- عبد الكريم بدورية، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية، دراسة مقارنة، الجزائر- فرنسا - تونس، رسالة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2006.
- 52- عقون عمر، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جلفة، الجزائر، 2017.
- 53- فيرم فاطمة الزهر، الموظف العمومي مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2004.
- 54- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص في الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2013.
- 55- مباركي إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر 2007.
- 56- النعيمي تغريدة محمد قدوري، مبدأ المساوات العمومية في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، مجلة 32 عدد 1 جوان 2017.

(ج) المقالات العلمية:

- 57- بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة بارة قنواتها الحكومة، العدد 02.
- 58- عادل الطبطباني، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، العدد 198659/4 قوجيل نبيلة، حبة عفاف، كتاب القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2023.

قائمة المصادر والمراجع

60- مهدي رضا وبركاني تقي الدين، التوفيق بين ضمانات الموظف ومبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 06، العدد 02، 2022.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
/	شكر وتقدير
/	إهداء
أ	المقدمة
8	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة
9	المبحث الأول: ماهية مبدأ حياد الإدارة
9	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحياد الإدارة.
9	الفرع الأول: مبدأ حياد
12	الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة
13	المطلب الثاني: نشأة وتطور مبدأ أحياد الإدارة ومبرراته.
14	الفرع الأول: نشأة وتطور مبدأ الحياد
16	الفرع الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة
21	المبحث الثاني: الأساس القانوني لمبدأ حياد الإدارة وصوره.
21	المطلب الأول: الأسس النظرية لمبدأ حياد الإدارة.
21	الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة
23	الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي
24	الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب
26	المطلب الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة.
26	الفرع الأول: المساواة وعدم التمييز بين الأفراد
27	الفرع الثاني: حرية الرأي والمساواة بين الرجل والمرأة

30	خلاصة الفصل
33	الفصل الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر
34	المبحث الأول: ضمانات المكرسة دستوريا
34	المطلب الأول: المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة.
34	الفرع الأول: مبدأ المساواة كأساس لمبدأ حياد الإدارة
35	الفرع الثاني: مبدأ خضوع الدولة للقانون كأساس داعم لمبدأ حياد الإدارة
36	المطلب الثاني: الرقابة كألية لتجسيد مبدأ حياد الإدارة
36	الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين ضمانا لاحترام مبدأ حياد الإدارة
39	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة لتحقيق مبدأ حياد الإدارة
41	المبحث الثاني: ضمانات مكرسة في النصوص القانونية
41	المطلب الأول: ضمانات المكرسة في مجال الوظيفة العمومية
42	الفرع الأول: المبادئ العامة للتوظيف كألية لتحقيق مبدأ حياد الإدارة
46	الفرع الثاني: حقوق وواجبات الموظف كضمانة لمبدأ حياد الإدارة
50	المطلب الثاني: ضمانات المكرسة في نطاق الانتخابات
50	الفرع الأول: ضمانات الحياد في العملية الانتخابية
52	الفرع الثاني: دور الرقابة على العملية الانتخابية لتحقيق الحياد
53	الفرع الثالث: جزاء الاخلال بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية
55	خلاصة الفصل:
57	خاتمة
62	قائمة المصادر والمراجع

الملخص

الملخص

تُعد العلاقة بين المواطن والإدارة من أهم العلاقات التي تسعى الدولة إلى تحسينها وإعطائها المكانة المناسبة، فهي تعكس مصداقية الدولة ومدى تحقيقها لمبدأ حيادية الإدارة. ويُعتبر هذا المبدأ أساس نجاح الدولة في بناء الثقة المتبادلة بينها وبين مواطنيها. لذا، عمل المشرع الجزائري على توفير كل الضمانات اللازمة لتطبيق هذا المبدأ بشكل أفضل، وذلك من خلال تضمينها في الدستور، وهو القانون الأعلى في الدولة، إضافة إلى إعداد منظومة قانونية متكاملة تعزز وتكرس هذه الضمانات. وتظهر هذه الجهود في النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية والعملية الانتخابية، باعتبارهما من أبرز مظاهر تعامل الإدارة مع المواطن. وتشتمل هذه النصوص على جميع الضمانات والمبادئ اللازمة لتطبيق مبدأ حيادية الإدارة بفاعلية وإيجابية.

الكلمات المفتاحية: مبدأ حياد الإدارة، الضمانات الدستورية، الوظيفة العمومية، العملية الانتخابية

Summary :

The relationship between the citizen and the administration is one of the most important relationships that the state seeks to improve and give proper status to, as it reflects the credibility of the state and the extent to which it achieves the principle of administrative neutrality. This principle is considered the basis for the state's success in building mutual trust between it and its citizens. Therefore, the Algerian legislature has worked to provide all necessary guarantees to better implement this principle, by including it in the constitution, which is the supreme law of the state, in addition to establishing a comprehensive legal framework that reinforces and consolidates these guarantees. These efforts are evident in the legal texts related to public service and the electoral process, as they are among the most prominent aspects of the administration's interaction with citizens. These texts include all necessary guarantees and principles for effectively and positively applying the principle of administrative neutrality.

Keywords : the principle of neutrality of the administration, constitutional guarantees, the electoral process, the public office