

جامعة ملحد نلخر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية

الفرع: حقوق

التخصص: قانون إداري.

رقم: 151535048260

إعداد الطالب (ة):

العترة عبدالحق

يوم: 14/07/2021

مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ مساعد أ	أ. صالح بنشوري
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر أ	د. عادل رزيق
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ مساعد أ	أ. حمشة مكي



شكر و عرفان

نشكر الله سبحانه وتعالى على فضله وتوفيقه لنا ، والقائل في محكم تنزيله
{ وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ... } (7) سورة إبراهيم

كما نتقدم بالشكر الخالص إلى الأستاذ المشرف : " رزيق عادل " الذي
سهل لنا طريق العمل ولم يبخل علينا بنصائحه القيمة ، فوجهنا حين الخطأ
وشجعنا حين الصواب ، فكان نعم المشرف

و لا ننسى أن نتقدم بكل احترامنا إلى من ساعدنا ، من قريب أو من بعيد في
انجاز هذا البحث المتواضع.

وفي الأخير نحمد الله جلا وعلا الذي انعم علينا بإنهاء هذا العمل.

العطرة عبدالحق

إهداء

أهدي ثمرة جهدي وعلمي هذا:

إلى أعز ما أملك في هذا الوجود، إلى من سهرت وتعبت كثيرا
لراحتي وإلى من فرحت لفرحي وحزنت لحزني...، أمي الغالية
حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى من أنار لي درب الحياة وكان السبب في وصولي إلى ما
وصلت إليه، إلى من ضحى وكافح لأجلي، إلى من علمني
الصبر...، أبي الغالي حفظه الله ورعاه.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء وإلى كل الأهل والأقارب
وإلى كل أصدقائي ، وإلى كل من ساعدني في هذا العمل من قريب
أو بعيد وإلى كل أساتذتي وزملاء الدراسة.

العطرة عبدالحق

مقدمة

يعتبر مبدأ حياد الإدارة من أهم المواضيع التي تناولها الكتاب والفقهاء خاصة فقهاء القانون الإداري والقانون الدستوري وعلم الإدارة العامة، وذلك باعتباره نموذج هام لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة وتحسين أدائها، ولكون أثاره تنعكس على فاعلية النشاط الإداري ، ونظرا لاختلاف الأنظمة السياسية والإيديولوجية واختلاف المؤثرات التاريخية والاجتماعية والدينية من بلد لآخر يبقى من الصعب ايجاد مفهوم ثابت وجامع لمضمون مبدأ حياد الإدارة.

ولم يعطي المشرع الجزائري تعريف لمبدأ حياد الإدارة ، مما استوجب اللجوء للفقهاء لتحديد معنى جامع مانع لمبدأ الحياد، وأغلب الدراسات اعتمدت على المبادئ والعناصر المرتبطة بالإدارة للإشارة إلى موضوع الحياد، حيث أن أغلب الباحثين اعتبروا أن مبدأ حياد الإدارة جاء كنتيجة لمبدأ المساواة أمام المرفق العام، فالمساواة تعتبر صورة من صور الحياد الإداري.

كما أن مبدأ حياد الإدارة في الجزائر له دور هام في التطور الدستوري للبلاد لأنه يكشف لنا بعض مظاهر السلطة السياسية في الدولة كما يمكن القول أن المراجعة الدستورية تكون محددة في مسعاها فهي تبحث عن إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة وبين الرغبة في المحافظة على أصله، وبالتالي فإن المراجعة تتم في إطار استمرارية النظام القائم والمؤسسات القائمة فيه.

وبقي مبدأ حياد الإدارة في الجزائر مبهم إلى غاية التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر سنة 1989 والذي شهد ثورة في نظام الحكم ، حيث تبنت الجزائر نظام التعددية الحزبية بالإضافة إلى إقرار مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث أنها هذا التحول خلق جو ملائم لإعمال مبدأ حياد الإدارة، إلى أن جاء دستور 1996 الذي نص عليه في المادة 23 والتي نصت على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" بالإضافة الى تبني ازدواجية القضاء في المادة 152 من نفس الدستور، واستكمالا لذلك توالى النصوص القانونية ذات الأهمية البالغة في نشاط الإدارة وحاولت تكريس المبدأ وخلق التناسق بين النصوص.

والدستور يعتبر القانون الأساسي للدولة من جهة، ويقوم بتسيير مؤسساتها وتنظيمها والتوفيق بين الحرية والسلطة داخل المجتمع من جهة أخرى، و هو أسمى قانون في الدولة ، لذلك وجب الالتزام والتقييد بأحكامه وكل ما ورد فيه ، وبذلك يتحقق تطبيق مبدأ الشرعية والتقييد

بمبدأ تدرج القوانين ، بحيث يخضع التشريع الأدنى إلى التشريع الأعلى منه درجة ، مع ضرورة الانسجام بين أحكام الدستور والقوانين الصادرة في الدولة.

ولتجسيد هذا المبدأ لأبد من وضع ضمانات سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة وتعتمد عليه كل القوانين الأخرى او في مختلف النصوص والاحكام القانونية، وهذا ما تضمنه الدستور وخاصة دستور 1996 والذي وضع ضمانات مهمة لإعمال مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، بالإضافة القوانين الأخرى كقانون الوظيفة العمومية والذي تطرق لمبدأ الحياد الوظيفي ووضع له ضمانات لتكريسه، وأيضا قانون الانتخابات يعتبر أحد ضمانات تكريس مبدأ الحياد وذلك من خلال الالتزام بالمساواة والحياد في العمليات الانتخابية.

1/ أسباب اختيار الموضوع:

هناك أسباب ذاتية تتمثل في الرغبة للوصول إلى مفهوم بسيط حول الموضوع والاحاطة بكل عناصر مبدأ حياد الإدارة العامة ، وللرغبة الذاتية في التعمق أكثر في مجال الإدارة العامة. وأسباب موضوعية تتمثل في قلة الدراسات و الابحاث التي تناولت موضوع حياد الإدارة، وأيضا عدم الاستقرار السياسي الذي تشهده الجزائر والذي يؤثر الإدارة ومختلف المؤسسات الإدارية وأيضا التعرف على مدى تكريس مبدأ حياد الإدارة في الجزائر والتي تسعى إلى تجسيد دولة القانون.

2/ أهمية الدراسة:

كما تكمن أهمية هذا البحث أو الدراسة في محاولة تقديم إحاطة متكاملة وشاملة لمختلف عناصر الموضوع الذي يتطلب البحث عن الحلول المناسبة والاقبل جهد وتكلفة من اجل تطبيق مبدأ حياد الادارة العامة ، مع تقصي مختلف الضمانات القانونية التي تجسد وتضمن تكريس مبدأ الحياد سواء قبل أو بعد النص عليه في الدستور .

3/ أهداف البحث:

والهدف من هذه الدراسة هو معرفة المقصود من مبدأ حياد الإدارة العامة في التشريع الجزائري ، والتعرف على ابرز الضمانات المكرسة لضمان فاعلية هذا المبدأ في جميع المراحل

السياسية التي مرت بيها البلاد قبل و بعد الاستقلال، وخاصة بعد تبني الجزائر لنظام التعددية الحزبية .

4/ الصعوبات التي واجهتنا في البحث:

وواجهتنا بعض الصعوبات في بحثنا هذا، أهمها غموض بعض نتائج الدراسة وخاصة في ظل مرور النظام السياسي الجزائري بمرحلتين مختلفتين بعد الاستقلال وهما مرحلة الحزب الواحد ومرحلة التعددية الحزبية ، دون نسيان الصعوبات المتمثلة في نقص المراجع الملمة بجميع جوانب الموضوع .

5/ الدراسات السابقة:

هناك بعض الدراسات التي تناول فيها الباحثون موضوع حياد الإدارة العامة، أهمها:

الدراسة الأولى:

قام بهذه الدراسة الباحث بودريوة عبدالكريم ، بعنوان "مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية" دراسة مقارنة الجزائر. تونس. مصر. 2006.

لقد تطرقت هذه الدراسة إلى موضوع حياد الإدارة من خلال تحديد مفهوم وعناصر الحياد وكما أشارت إلى بعض الضمانات القانونية لمبدأ الحياد، حيث أنا هذه الدراسة جاءت في شكل مقارنة بين الجزائر وتونس وفرنسا، وذلك من خلال استخلاص بعض الفروقات بين الدول الثلاثة في موضوع حياد الإدارة، ولكن هذه الدراسة تعتبر قديمة نسبيا 2006 ، ولم تغطي التعديلات القانونية الأخيرة والتي جاءت فيها بعض الضمانات لتجسيد مبدأ حياد الإدارة كالتعديلات الدستورية 2016 و 2020 ، وخاصة قانون الوظيفة العمومية 03/06 وقانون الانتخابات رقم 10/16.

الدراسة الثانية:

قامت بهذه الدراسة الباحثة فيرم فاطمة تحت عنوان "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر"، أطروحة ماجستير 2004.

تطرقت هذه الدراسة إلى الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، حيث ركز هذا البحث على الموظف العمومي ومدى تكريسه للحياد وذلك من خلال معاملاته ، وأيضاً من خلال واجباته كالتواقة والنزاهة وعدم إفشاء السر المهني والتي تشير إلى مبدأ الحياد، ورغم أن هذه الدراسة تطرقت لبعض عناصر الحياد إلا أنها ركزت كثيراً على الموظف العمومي ولم تلم بكل ضمانات تكريس مبدأ حياد الإدارة في الجزائر .

6/ منهج البحث:

اعتمدنا على المنهجين الوصفي والتحليلي لبناء أفكار وعناصر هذا البحث: حيث استعملنا المنهج الوصفي في تحديد مفهوم والعناصر التي يقوم عليها مبدأ حياد الإدارة، كما استخدمنا المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والدستورية وذلك للوصول إلى المفاهيم و الضمانات المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، ومنه فالمنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي.

7/ الإشكالية:

ما مدى تجسد مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر؟ وماهي الضمانات التي وضعها المشرع لتكريس هذا المبدأ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قمن بتقسيم بحثنا على النحو التالي:

حيث سنتناول في الفصل الاوول ماهية مبدأ حياد الإدارة العامة وذلك من خلال مبحثين الأول سنتطرق فيه إلى الإطار المفاهيمي و المبحث الثاني ندرس فيه الإطار القانوني لمبدأ الحياد بالإضافة الى مبرراته وأسسـه.

أما الفصل الثاني فسنتناول فيه الضمانات القانونية لمبدأ حياد الادارة العامة في الجزائر في مبحثين الأول نتطرق فيه إلى الضمانات القانونية قبل التحول الديمقراطي والمبحث الثاني بعد التحول الديمقراطي.

الفصل الأول:

ماهية مبدأ حياد الإدارة العامة
في الجزائر

تمهيد:

يعتبر مبدأ حياد الإدارة نموذج لتنظيم الإدارة، وتسيير نشاطها وهو ذا مفهوم متباين ومتشعب من حيث مجال تطبيقه وذلك لاختلاف الأنظمة السياسية والإيديولوجية المنبثق عن اختلاف المجتمعات من حيث المؤثرات التاريخية والاجتماعية والدينية والفلسفية، فنموذج الحكم والادارة الذي يصلح في بلد معين لا يصلح لبلد آخر، بل لا يوافق نفس البلد لو تغيرت الظروف.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة

سندرس في هذا المبحث مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة والتطرق الى نشأتها في الجزائر وكذلك كيف تطور هذا المبدأ في الجزائر.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة

ان المشرع الجزائري لم يعطي تعريف قانوني لمبدأ الحياد الأمر الذي يستوجب علينا الاعتماد على الفقه القانوني للوصول إلى مدلوله.¹

الفرع الأول: تعريف الحياد

المعنى اللغوي للحياد:

الحياد كلمة مشتقة من كلمة حايد، محايدة، حيادا، وتعني جانب وهي ضد انجاز فالاسم حايد أصله من الاسم اللاتيني (Neutre) ويعني لا هذا ولا ذاك، إذن الحياد هو عدم التحيز.

المعنى الاصطلاحي للحياد:

الحياد مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية (Neutralisé) وهي فعل عدم الميل إلى أية جهة أو حزب، ويعني إرادة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون آخر فهو ليس منحاز إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية والتي تطلق على مجموعة الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير تبعا لأي ميول شخصي.²

التعريف الفقهي للحياد:

لقد اختلفت وتعددت التعاريف التي وضعها الكتاب والفقهاء حول موضوع حياد الإدارة، ومن أهم هذي التعريفات ما يلي:

1- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الجزائر، 2006، ص 198

2- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص43.

الدكتور عبدالكريم درويش والدكتورة ليلي ت كلا فإنهما يعرفان مبدأ حياد الإدارة بمناسبة مناقشة علاقة الإدارة بعناصر البنية الاجتماعية و التشكيلية السياسية في الدولة خصوصا حين تبيان الصلة بين الإدارة و الأحزاب السياسية بقولهما أن المقصود بالمبدأ هو الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة ، بحيث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي ان كان ينتمي للحزب المعارض.¹

ومن خلال دراسته للحريات العامة أشار الفقيه جاك روبير J.Robert إلى أنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق العام محايدا. وقد أضاف شيئا جديدا بأن قسم مبدأ الحياد إلى قسمين ، فسمى الأول بالحياد السلبي ومفاده وجوب عدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم . وسمى القسم الثاني بالحياد الايجابي وهذا هو الجديد الذي يفترض إضافة لما سبق تدخل الدولة وسهرها على حماية آراء المواطنين.²

ومن خلال هذه التعريفات يتضح لنا انه من الصعب ايجاد تعريف شامل وجامع لمبدأ حياد الإدارة، وذلك نظرا لاختلاف النظم السياسية والعوامل والمحيطة بتطبيق هذا المبدأ. وبالنسبة لنصوص التشريع المقارن يتبين جليا خلوها من تعريف لمفهوم الحياد باستثناء انتهاجها للطريقة المتبعة في الفقه والقضاء .

أما المشرع الجزائري فإنه لم يعطي تعريفا قانونيا واضحا لمبدأ حياد الإدارة، ولو أنه اشار اليه بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 23 من دستور 1996 حيث جاء كما يلي: " عدم التحيز يضمنه القانون ". ويلاحظ أنا المشرع لم يستعمل لفظ الحياد و إنما استعمل كلمة التحيز ، والتحيز هو نفسو الحياد.

وبصفة عامة يمكن القول ان للحياد معنيين، معنى سلبي يتمثل في اجتناب الموظف كل ما من شأنه التأثير على النشاط الاداري، كما يحتم عليه عدم الانسياق لعواطفه أو ميوله. أما المعنى الإيجابي يقتضي أن يشارك الموظف العمومي في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بشكل لا ينحاز معه إلى اعتبارات شخصية، سياسية منها أو عقائدية . ومنه فإن المضمون

1- عبد الكريم درويش و ليلي ت كلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 1974، ص191.

2- بودريوة عبدالكريم ، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية ، دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 46.

السلبى يظهر في الامتناع وعدم التدخل أما المضمون الايجابى يكمن في عدم التحيز والتحلي بالموضوعية .

الفرع الثانى: تعريف الإدارة العامة

أولاً: لغة:

لفظ الإدارة من فعل أدار، يدير، سير مديرية أو إدارة وتسيير، وتعني في هذا المدلول النشاط أو الممارسة لمهمة أو مهنة أو تسيير عمل عام أو خاص.¹

ثانياً: اصطلاحاً:

ونعني بها التنظيم الذي بواسطته تسيير وتنفيذ المهام العامة في الدولة وهي كثيرة ومتنوعة كما تشير إليها المادة 2 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسى للوظيفة العمومية وهي على سبيل المثال المؤسسات العامة والإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية، وكل المؤسسات العامة على مختلف أنواعها.²

أما من الناحية الفقهية فنجد العديد من التعاريف للإدارة العامة ومن ابرزها:

فهناك من يعرف الإدارة العامة بأنها: ماهى إلا عملية وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسات العامة للدولة.

تعريف آخر يرى ان الإدارة العامة هي جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة.

كما عرف الدكتور عمار عوابدي الإدارة العامة " بأنها مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، تحركا وتوجها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب انجازها.³

1- بوحفص سيدي محمد ، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان، 2007 ، ص 14.

2- بوحفص سيدي محمد ، المرجع السابق، ص 15.

3- د.عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2002، ص 11،12.

المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة

شهدت دراسات الحضارات الإنسانية عبر التاريخ أن وجود الإدارة مرتبط بوجود مجتمع سياسي منظم ، فعلاقة الإدارة بالسياسة علاقة وطيدة وقديمة ، باعتبار ان مجال الادارة هو امتداد لمجال السياسة وهو مثل المجال الأم الذي نشأ في فضائه إلى ان ظهرت الحاجة إلى استقلال الادارة وانفرادها بكيان قائم بذاته وهذا لا يعني الانفصال التام بينهما نظرا لعلاقتهما الوطيدة والتأثير المتبادل بينهما .

فعلم الإدارة العامة تربطه عدة روابط مع علم السياسة تبدأ من نشأتها وتطورهما عبر العصور أي منذ ان عرف علم السياسة مكانة في ميدان العلوم الاجتماعية ومنذ أن بدأ الطابع العلمي لعلم السياسة يأخذ مكانة وأصبح يخضع للمنهج العلمي للباحثين، وأصبح من الضروري على الباحثين دراسة علم الإدارة العامة بصحبة دراسة علم السياسة.¹

وتتأثر الإدارة باختلاف الانظمة السياسية بين نظام الحزب الواحد وبين نظام التعددية الحزبية باعتبار ان كل نظام يخضع لعدة تصنيفات ، فنظام الحزب الواحد يقوم على أساس السيطرة على كافة مجالات الحياة وتتشرك في ظاهرة خضوع الإدارة المطلقة وانصياعها للسلطة الحاكمة، أما بالنسبة للأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية فهي تعطي أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي، بحيث يسعى كل حزب إلى كسب الإدارة لصالحه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها.

ومن خلال كل هذه التغيرات بدأت بوادر ظهور مبدأ حياد الإدارة كملجأ لتجنب الأزمات التي تلحق بنظام وكيان الدولة، ولا شك أن دولا مثل فرنسا وبريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية عاشت ميلاد مبادئ الديمقراطية الحديثة مع كل ما نتج عنها من أزمات وتناقضات بين ضرورة احترام مستلزمات الديمقراطية ووجوب حياد الإدارة في أداء أعمالها ، مما رغبها إلى محاولة فصل وتحصين الإدارة ضد عدوى السياسة بتقرير مبدأ الحياد الوظيفي.²

1 - محمد رفعت عبد الوهاب ، ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دم.ج، الإسكندرية ، مصر، 1998، ص 44.

2- عزيزة الشريف ، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول، 1982، ص 57.

المطلب الثالث: تطور مبدأ حياد الإدارة العامة

إن علم الإدارة العامة حديث جدا، لكنه شهدت طفرة نوعية ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية ، فالحربين وضعتا على عاتق الدولة مسؤوليات لا يمكن سوى لإدارة ذات كفاءة عالية القيام بها وذلك سعيا في استعمال ما تملك من مواد وإمكانيات في تحقيق ما يحاط بها من واجبات، وبذلك كان للحربين العالميتين دورا في بروز ما يسمى بالإدارة العامة.

كما ان الإدارة العامة نشأت في كنف السياسة وضلت لمدة طويلة من فروعها وامتداد لميدانها إلى أن انفردت الإدارة العامة بكيانها الخاص واستقلت عن السياسة ولكن مع بقاء علاقة التكامل والتأثير المتبادل بينهما قائمة ، وقد تزامن ظهور وانتشار مبادئ الديمقراطية مع مرحلة خضوع الإدارة التام والمطلق للسياسة مما جعلها محل اهتمام مختلف القوى السياسية للهيمنة عليها واستخدامها أداة لبلوغ السلطة أو البقاء فيها.¹

إذا كانت هذه هي الأسباب الرئيسية لتطور مبدأ حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العامة في بداية الأمر إلا أن اتساع نطاق تدخل الدولة تبعه توسع في مظاهر وأوجه الاتصال بين الإدارة والسياسة وتعددت بذلك مجالات تطبيق مبدأ حياد الإدارة وقد ساعدت مجموعة من العوامل في ارتباط الإدارة بالعمل السياسي وخروجها عن نطاق الوظيفة الإدارية والتي من بينها الأزمة الاقتصادية التي مست معظم دول العالم، الحركة العمالية في مختلف البلدان مما أدى إلى ظهور النقابات العمالية والمناذية بوجوب تمكينهم من كافة الحقوق والحريات وكذا توفير الضمانات الكافية لاستمرارهم في الخدمة بعيدا عن التيارات السياسية والحزبية المتصارعة.²

ونلاحظ أن للسياسة دور هام في تطور مبدأ حياد الإدارة في مختلف دول العالم، وكان الظهور الرسمي لهذا المبدأ في الجزائر ما جاء به دستور 1989 حيث أكد في ديباجته أن الشعب الجزائري ناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية ويظهر عزمه على إنشاء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري في تسيير الشؤون العلمية والقدرة على تحقيق العدالة

1- بن عيشة عبد الحميد ، العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2011 ، ص 163.

2- لبيد مريم ، مرجع سابق ، ص 46.

الاجتماعية والمساواة بين الأفراد وضمان حريتهم باعتبار أن الدستور هو القانون الأساسي للبلاد والقانون فوق الجميع فهو الذي يضمن حقوق الإنسان الفردية والجماعية ويحافظ عليها.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة مبرراته وصوره

انطلاقاً من التعريفات المختلفة لمبدأ حياد الإدارة نستخلص أنه لا يمكن تطبيق هذا المبدأ بصفة فعالة إلا من خلال اتباع عوامل وشروط قانونية ومقومات مدروسة وذلك لتحديد المجالات والميادين التي يطبق فيها ، وأيضاً صور ومبررات قيام هذا المبدأ.

المطلب الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة العامة

يتطلب قيام مبدأ الحياد في الإدارة العامة توفر مجموعة من الشروط والمقومات وذلك من أجل نجاح المبدأ وتحقيقه للأهداف المرجوة منه ، ومن أبرز هذي الشروط القانونية مايلي:

الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة

يرتبط نجاح أو فشل الإدارة بصفة عامة في أداء مهامها بمدى المحافظة على الاستقرار السياسي و درجة الوعي الاجتماعي ، ومن اسباب عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدول النامية مايلي:¹

- 1- التفاوت الاجتماعي والاقتصادي الحاد، وذلك بانعدام المساواة والاختلال الواضح في توزيع الدخل والثروات و التفاوت الملحوظ في الأوضاع المعيشية.
- 2- انخفاض درجة الوعي السياسي وذلك نتيجة الانتشار السريع للامية والجهل بأبسط الأمور ، حيث ان الكثير من المواطنين لا يعرفون حقوقهم السياسية ولا واجباتهم المطالبين باحترامها.
- 3- عدم قدرة النظام على التعامل مع الأزمات التي تواجهه بنجاح وعدم القدرة على إدارة الصراعات القائمة داخل المجتمع .
- 4- طغيان العنصر الشخصي على العملية السياسية ، حيث تلعب العناصر والولاءات الشخصية والأسرية دوراً حاسماً في صنع القرار ، ولا يخفى ما في ذلك من مساوئ قد تؤدي إلى صراعات مسلحة وحروب أهلية وإبادة لطوائف عرقية كما هو الحال في إفريقيا.

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

5- ضعف إن لم يكن التنظيمات السياسية الوسيطة من أحزاب سياسية وجماعات ضاغطة ، وعدم إتصافها بالاستقلالية و الفاعلية رغم أنها تمثل نظريا قنوات تسمح بالمشاركة السياسية ، وينجم عن ذلك صعوبة قيام معارضة سياسية منظمة ذات فعالية وتظل " هياكل " عاجزة عن القيام بدور حقيقي مؤثر في العملية السياسية.

يتبين جليا أن اشتراط الاستقرار السياسي لإمكانية إعمال مبدأ حياد الإدارة مرتبط بدرجة التنشئة الاجتماعية والسياسية التي يكون عليها المجتمع ويعتبر نتاجا لها في نفس الوقت ، فإخفاق مجتمعات الدول النامية في إيجاد سبيل إلى تقرير مبدأ حياد الإدارة يرجع إلى عدم الاستقرار السياسي الذي يعود بدوره إلى غياب ان لم يكن إنعدام العوامل الرئيسية والهامة للتنشئة السياسية و الاجتماعية ، إلا أن ذلك لا يعني استحالة تحقيق ما بلغته الدول المتقدمة من تطور ، ولكن ذلك لا يتأتى إلا بتجنيد القوى السياسية والمحيط السياسي بصفة عامة وعمله على تنمية الأساليب و توفير الإمكانيات لتعليم أفراد المجتمع و تحسيسهم بأهمية و ضرورة المشاركة في الحياة السياسية ، و الخضوع طوعا للقواعد والمبادئ الموضوعية التي تحقق الصالح العام بعيدا عن النزوات الذاتية أو الطائفية¹.

الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي

ليس المقصود من وراء البحث عن النظام السياسي الملائم لتطبيق مبدأ حياد الإدارة التطرق إلى اختلافات الأنظمة الدستورية من جانب شكل الدولة (موحدة أو فدرالية) أو نظام الحكم فيها (رئاسي أو برلماني) وإنما المقصود هو مدى أخذ الدولة و اعترافها بمبادئ الديمقراطية وحق الشعب في المشاركة السياسية ، هذه النقطة التي تعتبر حجر الزاوية للبناء الذي يحتوي هذا المبدأ ، كم أن أنظمة الحكم الاستبدادية وباختلاف أنواعها وتسمياتها ، تشترك في خصائص تتمثل في انفراد احتكار واستئثار الحاكم صاحب السلطة بمقاليد الحكم وسلطة القرار ، فتنعدم الحقوق والحريات العامة ويخضع نشاط الأفراد لرقابة السلطة الحاكمة أو تكوين الأحزاب السياسية ، ولا يسمح بوجود معارضة داخل الدولة وتعتمد السلطة عادة إلى إنشاء حزب واحد يندمج في الدولة ويمتد في جميع أنحاءها ويكون سندا لها وعمادها في تنفيذ سياستها².

1- بودريوة عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 89.

2- نفس المرجع ، ص 90.

ومن خلال الدراسة التي أجراها الكثير من المؤلفين حول علاقة الإدارة بالسلطة السياسية في ظل وجود مختلف الأنظمة الشيوعية و أنظمة دول العالم الثالث و الأنظمة الاستبدادية في بوتقة واحدة ، استخلصوا أن العنصر المشترك بينهم يتمثل في وجود حزب واحد مهيمن على أجهزة الدولة ، وأن الاختلاف بينهم في الدرجة فقط وليس في الطبيعة نظرا لتماثل الخصائص والسمات وتطابق النتائج أيضا .

كما نستنتج أن تبعية الإدارة للسلطة السياسية مطلقة ، وذلك باعتبار أن الأجهزة الإدارية و القائمين عليها تم وضعهم لتنفيذ برنامج وتحقيق مصالح السلطة الحاكمة وبالتالي يترتب على ذلك إخراج الإدارة من الحياد السياسي الذي يجب أن تكون عليه في الظروف العادية ، وهذا ما يسمى بالنظام الاستبدادي .

كما أن أغلب الشعوب بما في ذلك الشعب الجزائري تسعى إلى الوصول إلى الحرية الديمقراطية وفقا للدستور الذي تم التصويت عليه ، وهكذا يتم تحقيق العدالة الاجتماعية وكذا تحقيق المساواة والحريات ، وهذا ما أكدته ديباجة دستور 1996 " إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية و الديمقراطية " وهذا ما يساعد على تحقيق العدالة الاجتماعية و المساواة و ضمان حرية الأفراد .

وبالتالي فإن كل ما قيل عن موقف النظام الاستبدادي من مبدأ حياد الإدارة ينطبق تماما على الوضع في النظم ذات الحزب الواحد ، أكثر من ذلك فقد ربط عديد من فقهاء القانون ، خاصة في دراسات القانون الدستوري و الحريات العامة و علاقتها بالإدارة العامة . بين الديمقراطية و تعدد الأحزاب ، فلا تقوم الديمقراطية في ظل نظام لا يعترف بالتعددية الحزبية ، التي تعتبر مظهرا و ضمانة لممارسة الحريات العامة.¹

الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب

تعتبر التعددية الحزبية أنسب مناخ لقيام الديمقراطية ، مع كل ما تفرضه من ضرورة الحوار و احترام مبدأ منطقية الاختلاف في الآراء وتقبل فكرة التداول السلمي على السلطة ، فالتعددية الحزبية في الجزائر هي الحل الأنجع لتبني إصلاحات دستورية و سياسية و إدارية و اقتصادية

1- بودروية عبدالكريم، المرجع السابق ، ص 94.

كصبغة جديدة للنظام السياسي الجزائري ، كما تعني ضرورة تغيير البنى والهياكل والسلوكيات التي يرتكز عليها النظام السياسي¹.

يقوم مبدأ تعدد الأحزاب على أساس الاعتراف بحرية تكوين الأحزاب السياسية ، كما أن تقوم جميع الأحزاب على أساس قبول التعايش والتناسق بينهم والتمسك بمبدأ حرية الرأي .

ويعد دستور 1989 أول دستور يعترف بالتعددية الحزبية في الجزائر ، ويمنح لكل مواطن الحق في التعبير عن آرائه ووجهات نظره بكل حرية ، باعتباره دستورا قانونيا غايته هي البحث عن الشرعية الدستورية من خلال توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العامة في البلاد ، وفتح المجال لتأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي ، حيث جاء فيه " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب".

ونستنتج أن مبدأ حياد الإدارة يكون ناجعا في ظل نظام تعدد الأحزاب فهو نظام يقوم على أساس التعددية الفكرية و الايديولوجية المدعم بوسائل قانونية لممارستها التعبير عنها ، فالإدارة أثناء مباشرتها لنشاطاتها بواسطة المرافق العمومية ، تلتزم بمبدأ الحياد وذلك لتفادي كل مظاهر التمييز، كما أن تطبيق مبدأ حياد الإدارة في أنظمة الحزب الواحد غير ناجحة نظرا لوحدة الاتجاه السياسي والفكري بين الحاكم والمحكومين .

المطلب الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة

لم يعد مبدأ حياد الإدارة العامة مطلبا لتحسين الإدارة من العدوى السياسية فقط ، بل أصبح مبدأ ضروري ذو أبعاد علمية وعملية لتعبئة الإمكانيات المادية و البشرية قصد تحقيق التقدم والازدهار وتجنب المساوئ والعقبات التي تؤثر على الدولة والمواطن معا .

1- ناجي عبدالنور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مديرية النشر لجامعة قلمة ، منشورات جامعة 08 ماي 1945، ديوان المطبوعات الجامعية ، قسنطينة، 2006، ص141.

لا تتعلق مبررات تأسيس مبدأ الحياد بأنشطة الإدارة على وجه التحديد ، لأنها مشتركة في مختلف أنشطة الدولة ، والتي تتعلق بواجب الحياد بالمعنى الواسع. وشرعية النظام الديمقراطي وحمانيته والتزامات الأمن القومي مفروضة على جميع الهيئات والمؤسسات وحتى على مواطني الدولة، وإن سن القوانين من قبل السلطة التشريعية لحماية حرية الرأي السياسي للموظفين من خلال تعسف الإدارة يعتبر مساهمة حقيقية في تحديد مبدأ حياد الحكومة ، وأي محاولة من قبل القضاء لانتهاك هذه الحرية هي ضمان الشرعية والديمقراطية ، كما أن المواطن يرحب بكل الضوابط الموضوعية من حيث المبدأ ، بشرط التأكد من أن نظام ومؤسسات الدولة يقوم على الشرعية ويطبق أركان الديمقراطية الحقيقية.¹

الفرع الأول: مبدأ المشروعية:

لقد وقع إختلاف بين العديد من الفقهاء في تعريف مبدأ المشروعية ، والتفرقة بينها وبين مصطلح الشرعية وحاولوا إعطاء معنى دقيق لكل منهما ، فعرفوا المشروعية على أنها : احترام لقواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع وهي في حقيقة الأمر مشروعة ، وعرفوا الشرعية أنها فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون .

ورغم أن التفرقة السابقة جديرة ، إلا أن المصطلحين يستعملان غالبا في معنى واحد نظرا لوحدة الهدف المنشود من طرفهما، إضافة إلى أن الشرعية باعتبارها أشمل نطاقا من المشروعية تتضمن وتحتضن مفهوم المشروعية بين ثناياها، فاحترام قواعد المشروعية يعتبر في آن واحد احتراما لقواعد الشرعية.²

ويعرف الدكتور سليمان الطماوي مبدأ المشروعية ب: يقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون ، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون.³

كما أن المشروعية تعني خضوع كافة السلطات والأفراد "الحاكم والمحكوم" لقواعد النظام العام، أي ينبغي أن تتوافق جميع التصرفات التي تصدر عن الدولة ومؤسساتها وكذلك مواطنيها مع

1- بودريوة عبدالكريم ، المرجع السابق ، ص 63.

2- رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، جامعة عين شمس، طبعة 1985، ص 13.

3- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 14.

جميع القواعد القانونية التي جرى وضعها في السابق"، ومما تجدر الإشارة إليه أن النظام العام نعني به: "هو كافة القواعد القانونية النافذة في الدولة"، الأمر الذي يستدعي خضوع جميع الهيئات والأشخاص في الدولة لأحكام هذا النظام العام، ووفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

أما معنى مبدأ المشروعية في الشريعة الإسلامية فهو واضح، والسبب يعود إلى أنها من صنع خالق العباد، وتعرف: "أنها التزام كل من الحاكم والمحكوم بالمصدرين الأساسيين في الشريعة الإسلامية وهما القرآن و السنة النبوية".¹

كما أن ممارسة الإدارة أعمالها بحيادة ونزاهة، بعيدا عن التيارات السياسية والصراعات الحزبية والمحسوبية، مهتمة بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها - أداء الخدمة العامة - بما تُتيحها النصوص القانونية من سلطات واختصاصات، يجعلها الحامية الفعلية لمبادئ الشرعية، خاصة أنها - أي الإدارة - الهيئة التي تحتك وتواجه وتتعامل مع المواطن في كل شؤونه، مما يجعل تصرفاتها وطرق عملها مؤشرات على مدى التطبيق السليم لقواعد الشرعية.²

وفي الجزائر يعتبر الدستور هو التشريع الأساسي الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة واختصاصات كل منها، وعلاقتها بالأفراد، وتحديد شكل الحكم في الدولة. وهذا ما كرسه الدستور الحالي حيث جاء في ديباجته: "إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة نزيهة".³

الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي:

إن الديمقراطية الاجتماعية تستهدف القضاء على أكبر قدر ممكن من المظالم الاجتماعية، مما يستدعي قيام الدولة بعدد من الالتزامات الإيجابية لتوفير الإمكانيات الفعلية للأفراد لمباشرة الحقوق الممنوحة لهم، فإذا كان الاعتراف بالتمثيل النيابي و حرية تكوين الأحزاب السياسية و

1- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، الرياض، 2009، ص 16.

2- بودروية عبد الكريم، مرجع سابق، ص 67.

3- مومني محمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد2، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ديسمبر 2018، ص 62.

الانضمام إليها (والحريات بصفة عامة) من دعائم الديمقراطية ، فان تقرير مبدأ حياد الإدارة و وجوب أدائها لأعمالها بنزاهة و إخلاص ، وتوحيه مبادئ الحرية و المساواة وخدمة الصالح العام سيحقق و كرس أركان الديمقراطية .

فالدولة غالبا ما تسعى إلى تحسين وحماية دساتيرها ونصوصها التي تهدف إلى تحقيق الديمقراطية و تكريس الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية ، وهذه المبادئ والقيم هي نفسها التي يقوم عليها مبدأ حياد الإدارة ، فبتحقيق المساواة لمبدأ الحياد سوف تتحقق مبادئ الديمقراطية بطبيعة الحال ، وهذا ما يجعل الدولة تنظر إلى مبدأ حياد الإدارة بكل جديدة وتسعى إلى تطبيقه بكل أركانه وضوابطه .

الفرع الثالث: حسن أداء الخدمات:

يعتبر حسن أداء الخدمات عبارة عن عملية منظمة تبدأ بموازنة الوضع الحالي بالوضع المرغوب فيه للأداء الفردي والمؤسستي ومحاولة تحديد الفجوة في الأداء والمسببات ، ومن ثم اتخاذ الإجراءات والخطوات المناسبة لتطوير وتحسين الأداء .

لقد اهتمت الدول بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق النتائج والاقتراحات التي توصل إليها علماء الإدارة العامة لبلوغ أهداف التنمية، سواء من جانب كفاءات الموظفين يتوافر طاقم بشري قادر بكفاءاته ومهارته أن يسير دواليب الإدارة بجدارة وإتقان، والشروط الواجب توافرها لدى المترشحين أو من جانب تطبيق عناصر العملية الإدارية من تنظيم وتخطيط ورقابة وتنسيق بالطريقة التي توفر الوقت والجهد والمال (الفاعلية الإدارية)¹.

كما أن طريقة اختيار الموظفين وفقا لمعايير سياسية لم تكن ناجعة وذلك لما نجم عنها من فساد واختلال في الجهاز الإداري مما أثر على التنمية والتقدم ، ولمواجهة هذه المشاكل كان لابد من اللجوء لمبدأ حياد الإدارة كحل لعلاج هذا الفساد، حيث يستند هذا المبدأ في اختيار وانتقاء الموظفين على أساس الجدارة و الاستحقاق، ومنه تتحقق مقولة الشخص المناسب في المكان المناسب ، مما يؤدي إلى تحسين الأداء بشكل واضح.

1- بودريوة عبدالكريم ، المرجع السابق، ص 70.

إن مبدأ حياد الإدارة كنظام بديل لسلبيات التسييس المفرط، وكإحدى المبررات الرئيسية لضمان حسن سير النشاط الإدارة يستند إلى حجتين:¹

الأولى: أن تولي الوظائف استنادا إلى اعتبارات سياسية أو حزبية يعني ممارسة المهام والمسؤوليات الإدارية من طرف أشخاص تغيب فيهم الكفاءة المهنية والمهارة الفنية الواجب توفرها في شاغلي هذه المناصب ، وهذا ما سيؤثر سلبا على فاعلية ومردودية نشاط المرافق العامة .

الثانية: أن التغييرات المتوالية في التشكيلة البشرية للإدارة سيؤثر على استقرار و استمرار المرافق في أداء أعمالها، فالتوظيف على أساس سياسي يعني تولي الوظائف لمدة معينة وبقاؤها مرهون بمدى بقاء الحزب على رأس السلطة، فإذا أتت

الانتخابات بحزب جديد فإن ذلك سيؤدي إلى تغيير الطاقم الإداري وحلول أنصار الحزب الفائز في هذه الوظائف. ومن البديهي أن يؤثر ذلك على الثبات الذي يجب أن تتحلى به الإدارة العامة إضافة إلى كل السلبيات التي يعاني منها عمالها.

ومنه نستنتج أن تطبيق مبدأ حياد الإدارة في تولي الوظائف العامة سيحقق استقرار للإدارة في ممارسة أعمالها بانتظام وكفاءة مهما اختلفت أنظمة الحكم في الدولة .

المطلب الثالث: صور مبدأ حياد الإدارة:

يعتبر مبدأ المساواة والعدالة من أهم الدعائم الأساسية التي يرتكز عليها نظام الدولة، فمبدأ المساواة يقصد به خضوع كافة المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة ، على نحو يتناسب بطريقة منطقية وفقا للهدف الذي توخاه القانون، فمبدأ المساواة يعني عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية .

وتحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون لا يعني تعامل الأفراد على ما بينهم من تفاوت في مراكزهم القانونية معاملة قانونية متكافئة، فمبدأ المساواة يتطلب معاملة متساوية في

1- نفس المرجع، ص 71.

التشريع ، والذي يضع الحدود والفواصل لمعاملة الأفراد ذوي المراكز القانونية المختلفة معاملة مختلفة .

إن مبدأ الحياد يقوم عمليا على عدم جواز التمييز بين الأفراد تفضيلا أو حرمانا استنادا إلى عوامل تتعلق بالأصل أو الدين أو الرأي السياسي ، فقد نبذت الأنظمة السياسية . رسميا على الأقل، كل مظاهر التمييز العنصري و لاشك أن الواقع الأمريكي خير نموذج لهذا النوع من التفرقة ، بحيث أن صفة المواطنة لم تمنح للزوج إلا في وقت متأخر ولم يتم تطبيقه فعلا من طرف كثير من ولايات الجنوب خاصة ، أين ست قوانين للفصل العنصري في التعليم و وسائل النقل و الإسكان و المطاعم ¹.

كما أن موضوع المساواة بين الرجل والمرأة من أهم المسائل التي استقطبت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة ، وذلك نظرا لتطور مكانة المرأة في المحيط الاجتماعي ومحاولة منحها صفة المواطنة مع جميع الامتيازات التي تترتب عليها، وذلك بهدف السعي وراء تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في جميع المجالات الممكنة ، كما سعت مختلف التشريعات إلى تكريس المساواة بين الرجل والمرأة سواء في الحقوق الممنوحة أو الالتزامات التي تفرضها القوانين .

لم تلقي أنواع الحريات العامة رواجاً مثلما حققت حرية الرأي، ذلك أن الديمقراطية الحديثة وما حملته من مبادئ جعلت من الاختلاف الفكري والإيديولوجي امراً حتمياً وضرورياً في بناء المجتمع المتحضر، فحرية الرأي تتعكس أهميته في ما عانتها الدول المتقدمة من اضطرابات في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر من أجل تقريرها وما تتكبدته اليوم مجتمعات الدول النامية من اضطهاد وكفاح في سبيل الاعتراف لها دستوريا وعمليا بحرية الرأي والحريات التي تدور في فلكها كحرية الصحافة والنشر.

وفي الأخير نستنتج أن مبادئ المساواة والحياد تكمن في حياد الإدارة في مواجهة التمييز العنصري المتصل بالأصل والعرق والدين ، والتمييز الجنسي بين الذكر و الأنثى ، دون نسيان الحياد السياسي والمتمثل في احترام حرية الرأي والتوجهات السياسية .

1- كشاكش كريم يوسف أحمد ، الحريات العامة في الأنظمة السياسية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987 ص 340

ملخص الفصل الأول:

وكحوصلة للفصل الأول نستنتج أن للسياسة فضل كبير في نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة، وذلك باعتبار أن وجود الإدارة مرتبط بوجود مجتمع سياسي منظم، وتجمع الإدارة و السياسة علاقة وطيدة منذ العصور القديمة ، ورغم استقلال الإدارة عن السياسة إلا أن هذا الاستقلال غير تام ، وذلك نظرا للمجالات المتداخلة بينهما، والهدف من مبدأ حياد الإدارة العامة هو تنظيم أعمال الإدارة العامة وتسيير شؤونها بكل حياد وموضوعية وتكريس مبادئ المساواة بين المواطنين في معاملاتهم مع الإدارة، وأيضا التخفيف من الأزمات التي تلحق الضرر بنظام وكيان الدولة، وقيام مبدأ حياد الإدارة يتوقف على وجود عدة عوامل أهمها: الاستقرار السياسي والاجتماعي للدولة وأيضا وجود نظام ديمقراطي والمقصود به اعتراف الدولة بمبادئ الديمقراطية وحق الشعوب في المشاركة السياسية وأهم عامل هو وجود نظام يقر بالتعددية الحزبية فقد أثبت هذا النظام أنه الأنسب لقيام الديمقراطية ، فقد نجح هذا النظام نسبيا في الجزائر منذ تبنيه من خلال دستور 1989، كما يركز مبدأ حياد الإدارة على أساس احترام الحكام والمحكومين لقواعد المشروعية.

الفصل الثاني:

الضمانات القانونية لمبدأ
حياد الإدارة العامة في الجزائر

تمهيد:

لقد عرفت الساحة السياسية خلال العقود الأخيرة تطورات سياسية بالغة الأهمية ، بموجبها شهدت دول العالم الثالث تراجع التوجهات التسلطية وتنامي التحولات الديمقراطية، وفي إطار ما سمي بالثورة الديمقراطية العالمية ، وتعيش الجزائر منذ الاستقلال تجربة تحول ديمقراطي مشابهة لتجارب التحول في الدول العربية و دول العالم الثالث ، كما بذلت الجزائر جهودا جبارة للرفي بالإدارة وجعلها أكثر قوة و فاعلية وذلك لمواجهة المستجدات وتحسين أداء مختلف الخدمات المقدمة للمواطنين.

المبحث الأول: قبل التحول الديمقراطي 1989

بعد استقلال الجزائر وبالضبط في سنة 1963 أصبحت الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية تقوم على أساس نظام مختلط يجمع بين خصائص كل من النظامين الرئاسي والبرلماني، وهذا النظام السياسي قائم على أساس الأحادية الحزبية، حيث كانت السلطة محصورة على حزب واحد، وهو حزب جبهة التحرير الوطني، والذي تحول من تحالف شعبي مسلح إلى حزب سياسي تكفل بوضع الخطوط السياسية للوطن، وسيطر هذا الحزب سيطرة مطلقة على السلطة مستندا إلى الشرعية التاريخية.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى مظاهر حياد الإدارة العامة قبل التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر، والتغيرات التي شهدتها الدولة منذ الاستقلال إلى غاية التحول الديمقراطي سنة 1989.

المطلب الأول: ضمانات حياد الإدارة دستوريا

لقد عرفت الجزائر بعد الاستقلال عدة تحولات سياسية و ديمقراطية نتجت عن ظهور عدة دساتير ومواثيق دولية.

الفرع الأول: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1963

أصبحت الجزائر في 1962 دولة ذات سيادة وطنية هذه الوضعية الجديدة والتي لم تعرفها من قبل فرضت عليها عدة واجبات باعتبارها مسئولة دون إكراه أو ضغط عن مصير الدولة، وكان عليها أن تقوم بتحديد السياسة العامة التي تسمح لها بالانطلاق نحو التقدم في كل المجالات دون انقطاع، والانطلاقة في الحقيقة لم تكن سهلة حيث تغلبت النزاعات السياسية على كل الاعتبارات الأخرى، حيث دخلت القيادات في صراعات عديدة نتج فيها الكثير من الآثار، حيث لم يتفق الزعماء على الخطة السياسية الواجب العمل بها، البداية كانت اشتراكية بكل ما يحمل هذا اللفظ من عناصر يقوم عليها، لكن تدريجيا ظهرت عيوب هذا النظام الشيء الذي جعل القيادة السياسية تلجأ إلى إيديولوجيات أخرى هي النظام اللبرالي والذي لا يزال في مرحلة التجربة¹.

1- بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 64.

أولاً: حياد الإدارة في ظل دستور 1963

يتميز دستور 1963 في كونه، إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات، لم يهمل الجانب التاريخي والنضالي للشعب الجزائري وانتمائه العربي الإسلامي، كما أنه حدد مبادئ وأهداف النظام داخليا ودوليا، في ظل الاختيار الاشتراكي والحزب الواحد، رافضا التعددية الحزبية والنظام الحر، مما دفع بالأستاذ كامو Camau إلى تكييف دستور 1963 بأنه ليس دستور قانون، وإنما دستور برنامج، وذلك لاعتماده على الحزب الواحد¹.

وغياب التعددية الحزبية يعني حتما حرمان الآراء المعارضة من التعبير عن نفسها ما يجعل مستوى المشاركة الشعبية في حكم ضئيل جدا ولهذا فإن كان تعداد الأحزاب أحد السمات المميزة لنظم الحكم القائمة على أساس ديمقراطي في دول العالم المعاصر، فإن الحزب الواحد ارتبط ارتباطا وثيقا بالأنظمة الدكتاتورية التي ظهرت حديثا في القرن العشرين، هذه هي القاعدة التي يسلم بها الفقه الدستوري في فرنسا وفي مصر بما يشابه الإجماع².

وبالنسبة لتطبيق مبدأ حياد الإدارة في هذا الدستور، فإن نظام الحزب الواحد هو الذي يملك السيادة والشرعية، كما أن أهداف الحزب هي أهداف الدولة ذاتها، فلا تملك الإدارة أية استقلالية بحيث أن تولي الوظائف الإدارية مشروط بالعضوية في الحزب، وتمارس هيئات الحزب في مختلف المستويات رقابتها على نشاطات الإدارة، ولا شك أن مسألة حياد الإدارة غير واردة تماما نظرا لاشتراط الولاء المطلق للنظام القائم وابعاد كل من لا يناصر الإيديولوجية التي يؤمن بها الحزب، فالاتجاه السياسي والفكري للحكام والمحكومين موحد، والأكثر من ذلك فإن هذه النظم تقوم على فكرة عدم الحياد السياسي والإدارة مسخرة لتحقيق أهداف الحزب الحاكم وتوليه الوظائف العامة مشروطة بوجود الانتماء إلى الحزب والإيمان بمبادئه وخدمات المرافق العمومية موجهة بطريقة تفضيلية لأنصار وأتباع الحزب³.

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري " دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976 " الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 75.

2- أحمد محيو، ترجمة محمد عرب، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 56.

3- ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 15.

كما أنا دستور 1963¹ لم يتحدث في نصوصه القانونية على مبدأ حياد الإدارة بصفة مباشرة، لكنه احتوى على بعض المبادئ المرادفة للفظ الحياد، حيث نصت المادة 4 من دستور 1963 على فكرة الحياد من خلال إقرار حرية العقيدة على الرغم من اعتناق الدولة الجزائرية الدين الإسلامي ، كما أشارت المادة 10 إلى بعض العناصر المرتبطة بالحياد كالمساواة في حق العمل ومجانية التعليم ، كما نصت نفس المادة على منع العنصرية القائمة على اعتبارات عرقية أو دينية ، كما حرصت المادة 20 على تقرير الحق النقابي وحق الإضراب وحق مساهمة العمال في التسيير المرتبطة بمبدأ حياد الإدارة العامة إيجابيا وأيضاً سلبياً².

ثانياً: ميثاق الجزائر 1964

وتأكيداً للتوجه السابق الذي جاء به دستور 1963، تم عقد المؤتمر الثالث لجبهة التحرير الوطني في الفترة ما بين 16 و21 أبريل 1964، وتوجت أعماله بصور ميثاق الجزائر، الذي كرس فيه الاختيار الاشتراكي والأحادية الحزبية المقررين في الدستور، وإن تبني هذا النظام لهذه المبادئ أثر على كل مظاهر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية و كذا الإدارية سواء من حيث التنظيم أو التسيير، وقد نص هذا الميثاق على العلاقة بين الحزب والإدارة، حيث أكد ان أجهزة الدولة تعمل على تطبيق سياسة الحزب، فالحزب إذن يعتبر الجهاز المسير الذي يقوم بالتخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة، أما الإدارة فإنها تقوم بتنفيذ السياسة التي يحددها الحزب، وهذا ما لا يتناسب مع مبدأ حياد الإدارة حيث يتعارض هذا المبدأ مع النظام الذي يسيطر عليه حزب ساسي واحد³.

ثالثاً: الوثيقة الدستورية 1965

هذه الوثيقة ليست دستورا، حقيقة الأمر أنها عمل تثبت به القيادة الثورية الناتجة عن حادثة 19 جوان 1965 التغيير في النظام السياسي و الانقلاب الذي قاده هواري بومدين ونتج عن حل المؤسسات السياسية محل السابقة تعبر صراحة عن نواياها في اعتبارها الموكلة عن ممارسة السيادة في الجزائر، فهي قبل كل شيء سلطة أزمة ، ومن الصعب ربطها بالمفاهيم

1- دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق ل 21 ربيع الثاني ، ج ر ، رقم 46

2- بوحفص سيدي محمد ، مرجع سابق ، ص 66.67.

3- بن عيشة عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 77

الديمقراطية، وخاصة منها الحياد نظرا لانعدام الأجهزة التي تجسد هذه الفكرة وخاصة الإدارة العامة بالمفهوم الشعبي. وتميزت هذه الجمهورية باحتكار الاختصاصات الدستورية ولاسيما التشريعية والتنفيذية منها في جهاز واحد يعرف بمجلس الثورة وهذا ما جاء صراحة في المادة 3 " تمارس الحكومة وظائفها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة " ¹ ، وأيضا المادة 4 " الوزراء مسؤولون شخصا أمام رئيس الحكومة ، رئيس مجلس الوزراء وجماعيا أمام مجلس الثورة " ومنه نستنتج أن الدولة رجعت إلى نقطة الانطلاق وذلك نظرا لإهمالها للمبادئ الأساسية التي تنظم الدولة ، وكانت السيطرة للنزعة السياسية والعسكرية التي تهدف إلى الحكم الديكتاتوري.

الفرع الثاني: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1976

لقد شهدت الجزائر في سنة 1976 صدور الميثاق الوطني والذي يعكس المشروع السياسي والايديولوجي للدولة ، وفي نفس السنة تم إصدار دستور 1976 والذي أعاد النظام الجزائري إلى الممارسة الدستورية.

أولا: ميثاق 1976

لقد اتجه الرئيس بومدين إلى إضفاء طابع الشرعية الدستورية على نظام الحكم ، من خلال التصويت على الميثاق الوطني في جوان 1976 والذي يعكس المشروع السياسي والايديولوجي للدولة ، حيث أكد هذا الميثاق على وحدوية الحزب الذي يتولى توجيه ومراقبة سياسة البلاد. وأشار إلى إجبارية تولي الأعضاء القيادين في الحزب المراكز الحساسة في الدولة ، وأيضا أكد تبعية المنظمات الجماهيرية لجهة التحرير وسيطرة هذه الأخيرة عليها، وهذا ما يبين أن الهدف من تأسيس هذه المنظمات هو إعادة إنتاج النظام وتأييد توجهاته وأفكاره ، وهذا لا يجسد الديمقراطية ولا يخدمها.²

1- الوثيقة الدستورية

2- ناجي عبدالنور، مرجع سابق ص 92.

ونلاحظ احتواء هذا الميثاق على بعض ملامح الحياد ، كاعتبار العمل حق للمواطن وواجب وشرف لأبدا أن يستفيد منه كل المواطنين دون تمييز ، وحرصه أيضا على المساواة بين الجنسين صياغة إيجابية باعتبار المرأة ركيزة في المجتمع وحقها في التمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها الرجل خاصة في المجال الإداري والاقتصادي ، ورغم وجود هذه الدلائل والملاحم التي تشير نوعا ما إلى عنصر الحياد، إلا أنها معيبة بالعنصر السياسي المؤثر عليها سلبيا والذي يضيف عليها الطابع الشخصي البعيد عن الموضوعية المفروضة على نشاط الإدارة العامة.¹

ومن خلال ما سبق يمكن القول بأن الميثاق الوطني 1976 حاول الفصل بين نشاط الحزب ونشاط الإدارة حيث جعل دور الأجهزة الحزبية هو التخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة ، ويجب ألا تخلط نشاطاتها بنشاط الإدارة لتقادي النزاعات بين الجهازين وهذا بتأكيد على أن " أجهزة الدولة يعملان في إطارين منفصلين من أجل تحقيق أهداف واحدة."²

ثانيا: دستور 1976

لم يخرج دستور 22 نوفمبر 1976 عن القواعد العامة التي إعتدتها الثورة الجزائرية وكرستها في مواثيقها ، فقد جاء هذا الدستور مستوحى من النصوص الأساسية للثورة لاسيما الميثاق الوطني لسنة 1976 ، بل إنه يمكن اعتباره تثبيتا وإضفاء لصفة الشرعية على ما قام به الحكام منذ سنة 1965، وقاعدة للحكم المستقبلي الذي يرتكز على الحزب الواحد وأولويته على أجهزة الدولة نظريا، ووحدة القيادة للحزب والدولة ووحدة السلطة وتعدد الوظائف وتسلسلها.³

ورغم أن المشرع الدستوري جاء بعدة مبادئ مهمة في هذا الدستور، إلا أن الإدارة العامة لم تخرج عن علاقة التبعية التي يفرضها عليها الحزب الواحد المسيطر، فقد نص دستور 1976 في مادته 101 على أن " تعمل أجهزة الحزب و أجهزة الدولة في إطارين منفصلين و بوسائل

1- بوحفص سيدي محمد ، مرجع سابق ص 74.

2- ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، التنظيم الإداري، طبعة 3 ، الجزائر ، 2005 ، ص 66.

3- سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 275.

مختلفة من أجل أهداف واحدة، لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منها أو تختلط ببعضها. يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة¹ وتوضح هذه المادة أن نطاق العلاقة متكاملة في إطار تحقيق أهداف الدولة دون أي اختلاط أو تداخل المهام ، إلا أنها تركز هيمنة الحزب وسيطرته، وهذا ما يتنافى مع مقاليد الشفافية والحياد.²

كما نص دستور 1976 على بعض العناصر المرتبطة بمبدأ الحياد، كفكرة الإخلاص المشار إليها في المادة 22 والتي تعد ضرورية في تكوين مبدأ الحياد ، وايضا مبدأ المساواة والذي يعد صورة من صور مبدأ حياد الإدارة العامة ، ولكن تبقى هذه المبادئ والأفكار بعيدة كل البعد عن طموحات الشعب المتنوعة في أساسها وأهدافها لأن النية وحدها لا تكفي وخاصة أن طموحات ورغبات الشعب مختلفة ، فلا يمكن للإدارة العامة ممارسة نشاطاتها وأعمالها بموضوعية في ظل التأثير السياسي الدائم والملازم لها.³

المطلب الثاني: ضمانات حياد الإدارة في بعض النصوص القانونية

سننتقل في هذا المطلب إلى ضمانات حياد الإدارة العامة في النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل وذلك قبل فترة التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر.

الفرع الأول: النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية

لقد شهد قانون الوظيفة العمومية عدة تطورات و خاصة في فترتي دستور 1963 ودستور 1976 والتي عرفت ظهور قوانين ونصوص خاصة بالوظيفة العمومية، ومن أهم هذه القوانين الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث نص هذا الأمر على بعض المبادئ المرتبطة بمفهوم الحياد وتطبيقه على الإدارة العامة الجزائرية ومن أهم هذه المبادئ : مبدأ المساواة للالتحاق بالوظيفة العمومية في المادة 24⁴، كما أشار في المادة 16

1- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 ، بتاريخ 11/22/1976، ج ر ، رقم 94.

2- بن عيشة عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص 75.

3- بوخفص سيدي محمد ، المرجع السابق، ص 77.

4- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر 1386هـ، الموافق ل 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام

للوظيفة العمومية ، ج ر ، رقم 46

إلى مبدأ المحافظة على سر المهنة وعدم إفشائه بأية طريقة، كما نص هذا القانون على بعض حقوق الموظفين كالحق النقابي في المادة 21 وضرورة استعماله بكل موضوعية بعيدا عن الاعتبارات الذاتية، كما أصدر المشرع عدة مراسيم أخرى تدرس وضعية الموظف في الإدارة العامة ومن أهمها مرسوم 134/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي طبق على المؤسسات والهيئات العامة ، وأيضا المرسوم 136/66 والذي اهتم بمعايير التعيين ونظام الأجور.¹

الفرع الثاني: القانون الأساسي العام للعامل 12/78

ويهدف هذا القانون إلى تحديد القانون الأساسي للعامل وحقوقه وأيضا الواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق ، كما أشار هذا القانون إلى عدة أحكام لها علاقة وثيقة بمبدأ الحياد ، حيث نص في المادة السادسة على حق العمل تطبيقا للحكم الدستوري المنصوص عليه في المادة 59 من دستور 1976 ، كما ركزت المادة 06 فقرة 30 على ضرورة مساواة العمال في الحقوق والواجبات²، ومنح هذا القانون أيضا الحق النقابي لكل العمال ، ورغم كل هذه المؤشرات التي تربط هذا القانون بمبدأ الحياد، إلا أنه مس بفكرة المساواة مستعملا قاعدة العنصرية في المادة 46 تطبيقا لنص المادة 85 من الدستور، حيث أكد على أن الأولوية في العمل للمجاهدين وذوي حقوقهم .

وفي الأخير نستنتج مما سبق أن مبدأ حياد الإدارة العامة لا يجد له مكانا في ظل نظام الحزب الواحد الذي عرفه النظام الجزائري، ولا جدوى من أعماله نظرا لوحدة الرؤية السياسية وتجمع السلطة وخضوع الإدارة لها ، لأن مبدأ حياد الإدارة يرتكز على الديمقراطية والتعددية الحزبية ، هذه الأخيرة تعد المؤشر لتأسيس نظام ديمقراطي، وهذا غائب في ظل نظام الحزب الواحد المشكوك في ديمقراطيته.³

1- بوحفص سيدي محمد ، مرجع سابق ، ص 69.70

2- القانون رقم 78-12 الصادر بتاريخ 01 رمضان 1398هـ الموافق ل05 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ج ر، رقم 32.

3- ليبيد مريم ، المرجع السابق ، ص 19.

المبحث الثاني: بعد التحول الديمقراطي 1989

لقد مر النظام السياسي والدستوري الجزائري بمرحلتين مختلفتين ، حيث تميزت كل مرحلة بعدة أسس وخصائص تميزها عن الأخرى ، ويعتبر دستور 1989 هو الحد الفاصل بين المرحلتين ، وسنتطرق في هذا المبحث إلى الضمانات القانونية لمبدأ الحياد بعد التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر في سنة 1989. وقسمنا مبحثنا هذا إلى ثلاث مطالب ، حيث سنتناول في المطلب الأول الضمانات المجسدة دستوريا و المطلب الثاني ندرس فيه الضمانات القضائية ، أما المطلب الثالث فيحتوي على الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد في مختلف النصوص التشريعية التي شهدتها هذه المرحلة.

المطلب الأول: الضمانات الدستورية لمبدأ حياد الإدارة

سندرس في هذا المطلب مختلف الضمانات الدستورية المكرسة في دستور 1989 وفي التعديل الدستوري 1996، كما سنشير إلى التعديلات الدستوريين 2016 و 2020 واللذين أكدا على مبدأ حياد الإدارة العامة.

الفرع الأول: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في دستور 1989

يختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 1989 اختلافا بينيا من حيث الشكل والمضمون عن نظامي الحكم المعتمدين في دستوري 1963 و 1976، فقد حل بموجبه مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر لها والنظام الاشتراكي والذي شهدا عدة أزمات.¹

إننا ما يلفت الانتباه عند قراءة دستور 1989 هو غياب كل العبارات التي تفيد مبادئ وأسس النظام الاشتراكي، مما يعني تخلي النظام الجزائري نهائيا على أساليب الاشتراكية والحكم والإدارة، كما أحدث هذا الدستور قطعية مع النظام السابق والذي لم يكن ملائما إطلاقا لأعمال مبدأ حياد الإدارة ، وأيضا تبني هذا الدستور لنظام التعددية الحزبية كأسلوب للحكم، مع كل ما

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص3.

يحمله هذا المفهوم من معاني وأبعاد لتجسيد الديمقراطية الحقة و إرساء قواعد المشاركة السياسية في الحكم ، كما تميز بتنظيمه السلطات على أساس الفصل بينهما.

أولاً: التعددية الحزبية ودورها في بروز مبدأ حياد الإدارة

بعد الفشل الذي عرفه نظام الحزب الواحد في الجزائر من خلال عجزه على تلبية مطامع الشعب وفشله في تسيير شؤون البلاد وخاصة في المجال الإداري، تم اللجوء إلى نظام التعددية الحزبية وذلك من خلال صدور دستور 1989 حيث جاء في المادة 40 منه ما يلي: "حق إنشاء الجمعيات ذات طابع سياسي معترف به"¹، ومع إقرار هذا النظام يكون قد تخلص النظام السياسي الجزائري من سيطرة واحتكار الحزب الواحد والذي استمر لسنوات .

يرتكز مبدأ حياد الإدارة على وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية، ويحتاج إلى توفر الاستقرار السياسي، ومنه يتوفر المناخ الملائم لإعمال المبدأ، والأحزاب السياسية هي التي تقوم بدور رئيسي في توجيه الشعوب لاختيار ممثليها، فهي تعد ضرورة للديمقراطية التي تقس الحريات العامة ، كحرية الرأي و الاجتماع والنقد وغيرها مما لا حياة للأحزاب بدونه، ضف إلى ذلك أن موافقة الشعب على الشؤون والمشروعات العامة لا يتحقق على أحسن وجه إلا إذا وجدت جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام ، والتنبه إلى مزايا المشروع المقترح ، و هذا بصفة إجمالية مهمة الأحزاب.²

إن الأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية ، سواء كان نظام ثنائية الأحزاب أو نظام تعدد الأحزاب ، تولي أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي ، بحيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها، كما أن مبدأ حياد الإدارة باعتباره نظاماً قانونياً عملياً يحسن أداء الخدمات العامة لا يقوم إلا في ظل مناخ مشبع بالوعي السياسي الحقيقي لمضمونه وأبعاده و أهدافه القريبة والبعيدة ويحتاج إلى تنشئة اجتماعية وسياسية في الوسط المراد تطبيقه فيه.³

1- دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989، ج. ر ، رقم 25

2- لبيد مريم ، مرجع سابق ، ص 23

3- عبدالكريم بودروية، مرجع سابق ، ص 28.

رغم أن تبني الجزائر لنظام التعددية الحزبية فتح لها مجالاً واسعاً لمشاركة الشعب في تنظيم الحياة السياسية ، وساعد على تطبيق الحياد الإداري ، إلا أن هذا النظام نتج عنه عدم الاستقرار السياسي مما يؤثر على الإدارة وأجهزتها وأعمالها بصفة عامة.

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في تأسيس مبدأ حياد الإدارة

لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات بوضوح في الجزائر إلا في دستور 1989 وجسد أكثر في التعديل الدستوري 1996 إذ أن المشرع الجزائري ظل في المرحلة الأولى على تكريس الإيديولوجية الاشتراكية على المستوى التنفيذي والتشريعي والقضائي إضافة إلى سيطرت السلطة التنفيذية على كل دواليب الدولة¹، كما أن تأكيد الجزائر العمل بمبدأ الفصل بين السلطات ساهم بشكل كبير في تأسيس وتكريس مبدأ حياد الإدارة.

حيث إعتد مبدأ الفصل بين السلطات كرد فعل لإقرار مبدأ وحدة السلطة في دستور 1976، حيث كان رئيس الجمهورية يشكل محور النظام السياسي يتولى السلطة التنفيذية وقيادة الحزب ومشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع ، كما أن إعتناق مبدأ الفصل بين السلطات الهدف منه تجنب تداخل السلطات والصلاحيات واحتمال إستحواذ سلطة معينة على سلطات واختصاصات الأخرى ويتجلى ذلك في عقد اختصاص التشريع للمجلس بمفرده دون مشاركة جهة أخرى ، وإنشاء مجلس دستوري أنيطت به مهمة الفصل في المنازعات المحتمل قيامها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وكذلك مراقبة مدى شرعية الاستفتاءات والانتخابات وتقديم الإستشارة لرئيس الجمهورية في بعض الحالات ، فضلا عن التأكيد على حقوق وحرية الإنسان والمواطن وإقرار ضمانات قانونية لحمايتها.²

كما نظم المشرع السلطة القضائية في المادة 129 إلى غاية 148 من دستور 1989 ونص على استقلال السلطة القضائية في المادة 129، وجسد حماية القاضي من كافة أشكال الضغوط والتدخلات في نص المادة 139 ، ونصت المادة 140 على أن القاضي مسؤول أمام

1- فوزي او صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، النظرية العامة للدساتير ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية 1994 ، ص 315.

2- سعيد بوشعير ، المرجع نفسه، ص 89.88.

المجلس الأعلى للقضاء، ومنه نستنتج أن مبدأ الفصل يبدأ السلطات عرف انطلاقته الرسمية في دستور 1989، والذي أقر وأكد تبني الجزائر لهذا المبدأ في العديد من نصوصه، كما أعاد المشرع تعديل تنظيم السلطة القضائية بشكل محكم في التعديل الدستوري 1996، كما سار على نهج المدرسة الفرنسية وذلك بإقراره لمبدأ ازدواجية القضاء قصد تجسيد العدالة وإبعادها عن تأثير السلطة السياسية، ومنه فإن دستور 1996 كرس مبدأ الفصل بين السلطات وسعى إلى تنظيمه، حيث كان لهذا المبدأ الفضل الكبير في تحقيق الديمقراطية و الموضوعية وساهم في تأسيس وتكريس مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر.

الفرع الثاني: ضمانات مبدأ الحياد في التعديل الدستوري 1996

لقد كرس دستور 1996 مبدأ حياد الإدارة العامة وذلك من خلال إقراره لعدة مبادئ دستورية تجسد وتدعم هذا المبدأ، من أهمها مبدأ المساواة، ومبدأي الرقابة على دستورية القوانين و الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

أولاً: مبدأ المساواة كأساس لمبدأ حياد الإدارة

تستند جميع الحقوق والحريات إلى ما يسمى بمبدأ المساواة و العدالة بين المواطنين، فهذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي أكدها النظام الإسلامي فهو يعتبر ضرورة حتمية وملازمة للمجتمع الإسلامي في مختلف تعاملاته.

إن القيمة القانونية لمبدأ المساواة تمنحه مكانة مزدوجة في النظام القانوني، إذ تجعل منه حقا من الحقوق الأساسية، وفي نفس الوقت شرطا أساسيا لممارستها، لذا سمي "بالحق المساعد" أو "الحق الوصي"، كما اعتبر الفقيه جون جاك روسو بأن "المساواة ضرورية وغاية كل نظام تشريعي، لأن الحرية لا تقوم بدونها، واعتبر الفقيه موريس هوريو أن "للمساواة أهمية خاصة لتحكمها في مختلف الحريات"، كل هذا يبرر القيمة الأساسية لمبدأ المساواة والذي لا يخلو منه نص دستوري حديث، ورغم تشابه الدساتير في النص عليه وحمايته، إلا أن الاجتهاد الدستوري المقارن يظهر اختلافات في تطبيقه.¹

1- محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 15، جامعة ورقلة، الجزائر، سنة 2016، ص 190.

وفرض مبدأ المساواة وجوده في معظم دول العالم وارتقى إلى المبادئ الدستورية عموماً وأدرج في دساتير القوانين المعاصرة لاعتباره يحمي مظهرها من مظاهر ممارسة الحقوق المدنية بالنسبة للمواطن ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العالمية.¹

المساواة أمام القانون والقضاء

حيث نص دستور 1996 في المادة 29 على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون"²، كما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء في نص المادة 32 : "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"³ ومنه نلاحظ أن المشرع قد حرص على تكريس مبدأ المساواة أمام القانون كمبدأ دستوري، بحيث يكون للأفراد الحق في التمتع بحقوقهم سواء المدنية أو السياسية وغيرها من الحقوق، كما أنهم ملزمون بالقيام بواجباتهم دون أي تفرقة سواء على أساس الجنس أو الرأي أو العرق أو المولد كما جاء في نص المادة .

كما جعل القضاء مبدأ المساواة واحداً من المبادئ العامة للقانون التي يجب على السلطات العامة احترامها، وذلك باعتبار أن حق اللجوء إلى القضاء وتحقيق المساواة أمام الأفراد في التقاضي من المبادئ الدستورية الواجب احترامها، وقد أكد ذلك التعديل الدستوري 1996 في المادة 140 وجاء فيها " أن كل الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسد احترام القانون"، ووفقاً لذلك فإن مبدأ المساواة أمام القضاء يعتبر كضمانة المحاكمة العادلة وذلك بتساوي الجميع أمام القضاء.⁴

1- الماشي خلفوني، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص130

2- التعديل الدستوري 1996

3- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، رقم 14

4- العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفق التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الدراسات والبحوث العلمية، العدد الرابع ص 15.

المساواة في الحقوق والحريات العامة

ولتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع يجب تطبيق مبدأ المساواة في مختلف الحقوق والحريات العامة ، ومن أهم هذه الحقوق ، الحقوق السياسية وتشمل حق التصويت في الانتخابات، وحق الترشح وحق تكوين الأحزاب السياسية ، وأيضا المساواة في تقلد الوظائف العامة بحيث "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام في الدولة دون أية شروط أخرى غير الذي يحققها القانون " وهذا ما نص عليه التعديل الدستوري 2016 في المادة 63. وأيضا مبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام بحيث يحق لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المعمول بها قانونا من الاستفادة من جميع الخدمات التي يوفرها المرفق العام، دون نسيان المساواة بين المواطنين في الحق في التعليم والتعلم والتكوين وغيرها .

وفي الأخير نستنتج أن كل أوجه مبدأ المساواة تعكس مجالا من مجالات عدم تحيز الإدارة فتعدد صور مبدأ الحياد ومنه تتعدد الضمانات المرسخة والحامية له، وخاصة المساواة في تولي الوظائف العامة والمساواة السياسية والجسدان في قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات .

ثانيا: مبدأ خضوع الدولة للقانون من أهم الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد

يعتبر مبدأ خضوع الدولة للقانون ميزة تميز الدولة الحديثة ومبدأ من المبادئ الدستورية التي تسعى كل دولة إلى تطبيقها واحترامها ، يقصد بهذا المبدأ خضوع الحكام وكافة الأجهزة ومؤسسات الدولة الممارسة لسلطة القانون مثلها مثل الأفراد، وهذا يدل على أن الدولة ليست مطلقة الحرية في وضع القانون و تعديله حسب أهوائها ، وهذا ما يسهل تطبيق مبدأ حياد الإدارة وذلك نظرا لخضوع الدولة للقانون والمراقبة .

كما يعد استناد النظام السياسي على مبدأ المشروعية ضمانا مكرسة لاحترام مبدأ حياد الإدارة ذلك أن الوظيفة الإدارية التي هي من ضمن مهام السلطة الإدارية يضبطها مبدأ المشروعية مهما كانت امتيازات الإدارة ، فهذه الأخيرة تبقى مقيدة حين ممارسة نشاطها بما يفرضه القانون حماية للأفراد من تحيز الإدارة و استبدادها.¹

1- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، ص 07.

يعتبر مبدأ المشروعية أساسا ومصدرا يستند إليه القضاء لإلغاء أعمال الإدارة المشوية بعدم المشروعية، فيكفي للقاضي في النظام الجزائري تأسيس الأحكام القضائية على مقتضيات المادة 23 من دستور 1996 لإبطال قرارات الإدارة المتخذة على نقيض ما تقتضيه هذه المادة من وجوب عدم تحيز الإدارة أثناء مباشرة مهامها. وهناك من يجعل من مبدأ حياد الإدارة قرينا لوجوب الخضوع للقانون، وعند احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وخضوع أعمالها لما يفرضه القانون يعد ضمانا أساسية ومهمة جدا لتطبيق مبدأ حياد الإدارة المنصوص عليه دستوريا لأنه يعد بذلك مصدرا للمشروعية وأساس للقاضي لإبطال قرارات الإدارة غير المشروعة.¹

وفي الأخير نستنتج أن دستور 1996 هو أول دستور يقر بمبدأ حياد الإدارة بنص صريح وذلك في المادة 23 ، وتقابله المادة 25 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها: " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، كما كرس التعديل الدستوري الأخير 2020 مبدأ حياد الإدارة بشكل واضح وذلك في المادة 26 حيث جاء في الفقرة 4 منها: " تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية ، وأداء الخدمة بدون تماطل"² ومنه نلاحظ أن التعديل الأخير قد وضع معنى حياد الإدارة وفصل فيه أكثر مما كان عليه في السابق ، وبهذا فإن المشرع يسعى إلى تجسيد مبدأ حياد الإدارة وتكرسه في مختلف الأجهزة الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة

سنتناول في هذا المطلب الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة وذلك من خلال نوعين للرقابة وهما: الرقابة على دستورية القوانين ، وأيضا الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين كضمان لاحترام مبدأ حياد الإدارة

ويقصد بها إخضاع القانون الصادر عن السلطة التشريعية لنوع من الرقابة من قبل جهاز مستقل، وذلك للتأكد من مدى مطابقة هذا القانون للمبادئ الواردة في الدستور ، فوجود جهة تتولى رقابة دستورية القوانين يمثل ضمانا هامة للحقوق التي تقررت في الدستور أو في

1- لبيد مريم ، مرجع سابق، ص 66

2- المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442، الموافق ل 15 سبتمبر 2020، والمتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 54.

ديباخته، وهذا ما يمثل أيضا ضمانا مهمة تكفل تطبيق مبدأ حياد الإدارة بكل موضوعية وفقا لنص المادة 23 من دستور 1996، فمبدأ الحياد يستند على فكرة الرقابة على دستورية القوانين.

كما نص دستور 1996 إضافة لما سبق ، على وجوب إخضاع القوانين العضوية للرقابة السابقة الواجبة قبل إصدارها ، وكذلك الحال بالنسبة للنظاميين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، فالمجلس الدستوري هو الذي يفصل لدى طرح الموضوع عليه من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، في مدى دستورية مواد القانون المعروضة عليه أو القانون ككل، لأن الاختلاف قد يكون بشأن مادة أو أكثر لمخالفتها للدستور.¹

ومنه فإن تفعيل الرقابة على دستورية القوانين يعد حماية لمبدأ حياد الإدارة باعتباره من المبادئ العامة للقانون المقررة دستوريا، كما أن الرقابة على دستورية القوانين تحمي مختلف القواعد الدستورية المرتبطة بالديمقراطية وحقوق الإنسان وحرية تكوين الأحزاب السياسية وحرية التعبير والمساواة بين المواطنين أمام القانون ، فدستور 1989 هو من تبنى الرقابة على دستورية القوانين في المادة 153، وأكد ذلك دستور 1996 في المواد 63 إلى 169 ، فرقابة الدستورية أصبحت من ركائز النظام السياسي الجزائري، وبموجب المادة 23 من دستور 1996 والتي تناولت مبدأ حياد الإدارة أصبح التزام على عاتق كل السلطات أن تحترمه باعتباره مبدأ دستوري ، والسلطة التشريعية يجب أن تجتنب كل عمل قانوني (قوانين البرلمان أو السلطة التنفيذية) من شأنه أن يمس بمبدأ حياد الإدارة، وإلا يكون مصيره الإلغاء لعدم دستورية لمخالفته المادة 23 من الدستور.²

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق وحرية الأفراد وذلك نظرا للاستقلالية التي يتمتع بها القضاء، وتختلف الدول في طريقة تنظيمها للرقابة

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 245.

2- لبيد مريم، مرجع سابق، ص 73.

القضائية على أعمال الإدارة ، فهناك نوعان: النظام القضائي الموحد وفيه تكون مهمة الرقابة من طرف القاضي العادي ، والنظام القضائي المزدوج والذي يسند الرقابة إلى قاضي متخصص للفصل في منازعات الإدارة.

أولاً: النظام القضائي الموحد: يتسم هذا النظام بعدم وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي وتكون ولاية المحاكم كاملة واختصاصها شامل لمختلف صور المنازعات القضائية أيا كانت طبيعتها وأيا كان أطرافها وبالتالي تخضع الإدارة في منازعاتها لنفس القاضي يخضع له الأفراد، حيث تستأثر السلطة القضائية وحدها بمهمة الفصل في جميع المنازعات ، وتتحقق بذلك وحدة القضاء الموحد و وحدة القانون.¹

ثانياً: النظام القضائي المزدوج: يقوم نظام القضاء المزدوج خلافا لنظام القضاء الموحد ، على مبدأين رئيسيين: الأول استقلال الهيئات القضائية والمحاكم الإدارية عن المحاكم العادية، أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي ، والمبدأ الثاني يقوم على: لجوء الهيئات القضائية الإدارية لدى تصديها للمنازعات الإدارية إلى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص وهي قواعد القانون الإداري.²

فالنظام القضائي المزدوج يتسم بإتباع سياسة قضائية تستهدف تحقيق التوازن بين طرفي المنازعة الإدارية بما يحفظ الحقوق والحريات الفردية من جهة، وبما يضمن حسن سير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى ، كما يتسم القضاء الإداري بالمرونة، وهذه المبادئ التي تميز هذا النظام تعتبر دعامة رئيسية لتجسيد مبدأ حياد الإدارة.

أما النظام القضائي في الجزائر فقد مر بثلاث مراحل³:

1- المرحلة الأولى: في فترة ما قبل الاستقلال حيث كانت توجد ثلاث محاكم إدارية في كل من الجزائر العاصمة، قسنطينة و وهران ، ويختص مجلس الدولة الفرنسي بالفصل في الطعون

1- خلفوني رشيد، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004، ص 39

2- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر، 2009، ص 47.

3- لبيد مريم ، المرجع السابق ، ص 75.

المرفوعة ضد الأحكام التي تصدرها ، حيث كان النظام يتسم بالازدواجية القضائية المكرسة في النظام الفرنسي.

2- المرحلة الثانية: فترة ما بعد الاستقلال والتي شهدت إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) سنة 1963، مع بقاء المحاكم الإدارية السابقة ويطعن في أحكامها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى ، حيث تميزت هذه المرحلة بنظام وحدة القضاء وازدواجية المنازعات .

3- حيث عرفت هذه الفترة العودة لنظام الازدواجية بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحاكم الإدارية ، حيث تبنت الجزائر نظام ازدواجية القضاء بموجب المادة 152 من دستور 1996، وبهذا أصبح هناك قضاء إداري يمارس رقابة قضائية على أعمال الإدارة ومختلف الأجهزة الإدارية ، بحيث تعتبر هذه الرقابة ضمانا قوية لإقرار مبدأ المشروعية المنصوص دستوريا وتحقيق مبدأ المساواة والحياد بين حقوق الأفراد ومتطلبات الإدارة قصد تحقيق المصلحة العامة.

كما أن مجالات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة جميعها سواء كانت مادية أو قانونية يجب أن تحترم قواعد المشروعية، فما لها من سلطة تقديرية تبقى في إطار القانون، فإذا نص القانون على تنظيم مجال من مجالات تدخل الإدارة فإن رقابة القاضي الإداري لتصرف الإدارة في هذا المجال يكون بمجرد النظر في مطابقة عناصر القرار الإداري للنصوص القانونية ويحكم ببطلان التصرف إذا كان مخالفا للنص القانوني¹.

وللرقابة القضائية علاقة وطيدة بمبدأ حياد الإدارة وتتمثل في فرض الرقابة على الأعمال الإدارية المخلة والمعارضة لمبدأ الحياد عن طريق مراقبة القرار الإداري في ركن الغاية ويدرس القاضي الإداري عيب الانحراف في استعمال السلطة ، والذي قد يكون سببه تفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، ومع إخضاع الأعمال الإدارية للرقابة القضائية سيعرف مبدأ حياد الإدارة العامة الطريق الصحيح نحو تحقيق مبدأ المساواة واحترام قواعد المشروعية.

1- عمار عوادي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول ، الجزائر 1991، ص 24.

المطلب الثالث: تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات

من خلال هذا المبحث سنحاول التطرق للضمانات القانونية المكرسة لمبدأ حياد الإدارة العامة في بعض النصوص القانونية وذلك بعد التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر سنة 1989، حيث سنتناول في الفرع الأول: الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد في قانون الوظيفة العمومية، وفي الفرع الثاني: في قانون الانتخابات.

الفرع الأول: مبدأ حياد الإدارة وتكريسه من قبل قانون الوظيفة العمومية

بعد التحول الديمقراطي في النظام السياسي عرفت الجزائر عدة تغيرات في القواعد القانونية وخاصة بعد التعديل الدستوري 1996، ومن أبرز هذه التغيرات، التعديل الذي قام به المشرع على قانون الوظيفة العمومية بموجب الأمر 03/06 والذي جاء بقواعد وأحكام جديدة لتنظيم مبادئ الوظيفة العمومية.

كما أن الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية جاء بناء على رؤية جديدة للحياة المهنية، واستجابة للتحولات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات والإدارات العمومية في نطاق الممارسة الإدارية، والامتدادات البيئية لعلاقتها مع شركائها الاجتماعيين.¹

أما بالنسبة لمبدأ حياد الإدارة ومدى تكريس هذا المبدأ من طرف قانون الوظيفة العمومية، تبرز عدة جوانب متعلقة بالحياد وذلك من خلال عملية التوظيف واختيار الموظفين، و واجبات الموظف وحقوقه وغيرها .

أولاً: المبادئ العامة للالتحاق بالوظيفة العامة وضماناتها

1- مبدأ المساواة في التوظيف: إن مضمون المساواة في التوظيف يعرف تمييزاً بين ما يسمى بالمساواة القانونية والمساواة الفعلية في التوظيف، حيث عرف مبدأ المساواة القانونية في التوظيف ابتداءً في فرنسا والذي يقتضي عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العامة، متى توافرت في من يتقدمون لشغلها كل ما يتطلبه هذا القانون من شروط

1- دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الأمر الرئاسي 03/06 المؤرخ في 2006/07/15، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص05.

ومؤهلات علمية معينة، والهدف من ذلك القضاء على الاحتكارات الطبقية في شغل الوظائف العامة.¹

فمبدأ المساواة في الوظائف يقوم على تحقيق العدالة بين المترشحين لشغل الوظائف مع مراعاة توفر الشروط المطلوبة في الوظيفة العمومية ، وتكون هذه الشروط متساوية لدى كل المترشحين لشغل المنصب ، أي تطبيق شروط ومتطلبات الوظيفة الشاغرة على كل المتسابقين على المنصب، وهذا ما أكد عليه القانون الأساسي للوظيفة العمومية 2006 في مادته 74 " يخضع التوظيف لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية "2 كما نصت أيضا المادة 27 منه على أنه " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسياتهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية" ، كما أكد على هذا المبدأ دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 والذي جاء في مادته 63 ما يلي " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أي شرط آخر غير الشروط التي يحددها القانون" وعرف التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بعض التعديلات خاصة في الوظائف ذات التي لها علاقة السيادة والأمن ، حيث نصت المادة 67 منه على " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة ، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين، يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم".

ومنه فإن حرص قانون الوظيفة العمومية على تطبيق مبدأ المساواة في عمليات التوظيف يعتبر تكريسا ودعامة أساسية لمبدأ حياد الإدارة العامة.

2- مبدأ الاستحقاق والجدارة: ويقصد بهذا المبدأ أن التوظيف يعتمد على الحياد في اختيار المترشحين لشغل الوظائف ، حيث يتم اختيار الأشخاص من خلال المؤهلات والكفاءات التي يتمتعون بها ، أي المنصب لمن يستحقه .

1- فيرم فاطمة الزهراء ، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 2004، ص12.

2- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ، العدد 46.

كما أن مبدأ الجدارة والاستحقاق هو عبارة عن اختيار أكفأ الأشخاص لتولي الوظائف الشاغرة ذات المستوى الأعلى من حيث المسؤوليات والسلطات الوظيفية من طرف سلطة الإدارة في اختيار الأكفأ سواء كانت سلطة مطلقة أو مقيدة بشروط وإجراءات معينة.¹

3- مبدأ الدائمة في التوظيف: ويقصد بهذا المبدأ مواصلة الموظف في أداء مهامه وذلك لارتباطه بالمرفق العام ، وأي سير المرفق العام بشكل عادي دون تعطيل ، وذلك لتلبية حاجيات الجمهور .

واعتماد مبدأ الدائمة كان مكملًا لمبدأي المساواة والجدارة كما أنه أحد الضمانات للحفاظ على سير الإدارة بانتظام ، ويفضله لا يكون التوظيف لصالح فئة دون الأخرى وذلك بالنظر إلى مبدأ التأقيت الذي يترتب عليه إفساد الحياة ، ولا يستطيع الصمود في وجه تعاقب الأنظمة السياسية في الدولة ، وهذا يضمن حياد الإدارة وموظفيها عن السلطة السياسية.²

ثانيا: ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات الموظف

هناك العديد من الواجبات والالتزامات التي يجب على الموظف احترامها ، والغرض من هذه الواجبات هو تلبية حاجيات المواطن ، وتعتبر هذه الواجبات تجسيد لمبدأ حياد الإدارة العامة وذلك لكونها تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن أهم هذه الواجبات ما يلي:

1- واجب طاعة الموظف لمرؤوسيه: ويقصد به أن يعمل الموظف على طاعة رئيسه ، وتنفيذ أوامره بأمانة وصدق ، شرط أن لا تكون هذه الأوامر غير شرعية ومخالفة للقانون ولا تلحق ضرر لأي أحد ، وعليه فإن الموظف مطالب بتنفيذ أوامر السلطة الرئاسية التي يعمل تحت إمرتها ، وفي حالة إضراره عن القيام بهذه الأوامر فإنه سيتعرض لإجراءات تأديبية وعقابية ويمكن أن يفصل من وظيفته.

فأداء واجب الطاعة يلعب دورا مهما في تكريس حياد الموظف العام ، لأن الالتزام بواجب الطاعة من خلال احترام الموظف العام للأوامر الصادرة إليه وفقا لمبدأ التدرج الرئاسي

1- بلعربي عبدالكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، العدد الأول، ديسمبر 2013، جامعة البيض، ص 39.

2- لبيد مريم ، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، المرجع السابق، ص 90.

وتطبيقها بصفة محايدة وموضوعية يعطي للإدارة قوة تنظيمية إلى حد ما في الحفاظ على السلوك الإنساني بين الموظفين من جهة والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى ، ذلك أن درجة هذه التبعية و تنظيمها في الوظيفة العمومية تختلف باختلاف النظام السياسي.¹

2- واجب التحفظ : ويقصد به الحذر في التعبير ، وهو واجب على أغلبية الموظفين العموميين في ممارسة المهنة ، مصطلح التحفظ يشبه نوعا ما لفظ الكتمان ، كما أن المشرع الجزائري أشار إلى هذا الواجب في المادة 26 من الأمر 03/06 والتي نصت على " حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه" فواجب التحفظ يدل الجانب الأخلاقي للموظف وفي نفس الوقت يحافظ على استقرار الوظيفة العمومية.

3- واجب النزاهة: يجب على الموظف التحلي بالنزاهة والصدق والأمانة خلال قيامه بعمله لضمان السير الحسن للوظيفة العمومية ، فأى إخلال بهذا الواجب سيؤثر على مصداقية المرفق العام ، كما يجب على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار تأديته لمهامه وأن لا يستعمل هذه الممتلكات لأغراض شخصية خارج العمل ، واحترام الموظف لهذا الالتزام يضمن أداء الموظف لمهامه بكل حياد وموضوعية، ومنه فإن واجب النزاهة له دور مهم في تجسيد مبدأ حياد الإدارة وذلك من خلال أداء الموظف لمهامه وواجباته بكل نزاهة وصدق.

4- واجب عدم إفشاء السر المهني: يعتبر هذا الواجب من الالتزامات الأساسية الملقاة على كافة أعوان الدولة والتي تنص عليها كافة القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث يظهر مضمون هذا الالتزام في تصرف سلبي يشترط فيه على الموظف العام عدم الإفصاح عن المعلومات والبيانات التي اطلع عليها بحكم وظيفته، وتتعدد هذه الأسرار إلى أسرار سياسية وأخرى اقتصادية واجتماعية وعلمية وأيضا مهنية، والأساس من هذا الواجب هو حماية مصلحة الأفراد من خلال حماية مصلحتهم الشخصية والحفاظ على أسرارهم الخاصة من جهة، وحماية المصلحة العامة لضمان الثقة بين الموظف العام والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى²، وبالتالي فإن هذا الواجب يعتبر دعامة هامة لمبدأ الحياد الإداري.

1- لبيد مريم، المرجع السابق ، ص92.

2- فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق ، ص40.

ثالثا: تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال حقوق الموظف

إن أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف وتمثل ضمانا للحياد الإداري هو الحق النقابي للموظف وقد نص عليه المشرع في دستور 1996 وفي التعديل الدستوري 2016 والذي جاء في المادة 70 منه أن " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين" ومنه يحق للموظف أن يقوم بالعمل النقابي ، أي يحق له المشاركة في العمليات النقابية والتنظيمية وتبني أفكار هذه النقابات قصد مصالحه الشخصية، كما نصت المادة 35 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 على هذا الحق الذي يتمتع به الموظف حيث نصت على "يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به " ومنه فإن العمل النقابي يعتبر حق مشروع للموظف وذلك من خلال إقرار الدستور وقانون الوظيفة العمومية بهذا الحق .

ورغم أن القانون نص بصفة صريحة على حرية الموظف العام الانضمام للنقابات والتي أصبحت متعددة وتم التخلي على الطابع الإيديولوجي لها، إلا أن الواقع العملي أظهر أن النقابة في الجزائر مازالت مسيسة من نوع خاص وبطريقة غير مباشرة ما دامت خاضعة لنفوذ أشكال سياسية مختلفة ، وحتى توجيهات حزبية معينة تؤدي إلى الخلط بين الأهداف النقابية والأهداف السياسية ، كما أن نطاق بعض الواجبات الملقاة على عاتق الموظف تجد لها تطبيقات متباينة بين الموظف العادي والموظف الممثل للنقابة ، فواجب التحفظ يشهد تخفيفا لنطاقه لما يتعلق الأمر بالموظف النقابي بينما واجب الولاء ينتج عليه مفهومان أحدهما يتعلق بالولاء للحكومة والآخر بالولاء للنقابة، دون أن ننسى أن ممارسة الحق النقابي يشكل إطار مناسب للعلاقة بين السياسة والإدارة.¹

فالنشاط النقابي لا يتعلق فقط بممارسة حق الإضراب ولكن أبعد من ذلك دوره تنموي حيث يساهم في إنجاز الخطط الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية²، وإثراء قانون العمل ، كما يساهم في التفويضات الخاصة بالاتفاقيات الجماعية ، فلا يدافع فقط عن المصالح المهنية كما نلاحظ ، ولكن يشارك فعليا في القرار الإداري على مختلف أنواعه ، وله كلمة في احترام الإدارة العامة لمبدأ الحياد.

1- بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق ، ص 494.

2- بوحفص سيدي محمد ، مرجع سابق ، ص 149.

الفرع الثاني: الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد في قانون الانتخابات

تعد الانتخابات وسيلة ناجعة لتحقيق الديمقراطية وتكريس دولة القانون للوصول إلى مجتمع ديمقراطي متحضر وهذا من خلال مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم ومساهماتهم في تسيير السياسة العامة للدولة، فتنفيذ العملية الانتخابية يعتمد بالدرجة الأولى على الإدارة التي أسندت لها مهام تحضير الانتخابات بموجب قانون عضوي منظم للانتخابات ، وتكريسا لمبدأ حياد الإدارة العامة والمنصوص عليه في دستور 1996 جاءت القوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات لتؤكد هذا المبدأ حيث نصت المادة 03 من الأمر 97-07 على " تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء المترشحين"¹.

وبعدها صدر القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات و، والذي أشار بصراحة لمبدأ الحياد من خلال المادة 160 والتي نصت على " تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين"² ، وحافظ القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على مبدأ الحياد من خلال المادة 164، وهكذا يكون المشرع قد أشار بصفة صريحة على مبدأ الحياد في العملية الانتخابية وبالتالي فإن هذا الحياد في العملية الانتخابية يمثل ضمانا كبيرة وحقيقية لتكريس مبدأ حيا الإدارة العامة.

ولضمان نزاهة الانتخابات يتم تعيين المكلفين والقائمين على العملية الانتخابية عن طريق قرار صادر من الوالي عن طريق التسخير ، حيث تنص المادة 30 من الأمر 16-10 على أنه " يعين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين يتم تسخيرهم عن طريق قرار صادر عن الوالي من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية "، ومنه فإن نص المادة يؤكد على الحياد في اختيار المكلفين والقائمين على الانتخابات وهذا ما يمثل ضمانا هامة أخرى من ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية.

1- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي للانتخابات ، ج ر ، سنة 1997 ، العدد 12.

2- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ، سنة 2012، العدد 1 .

بالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين يؤدون اليمين، حيث نصت المادة 31 من الأمر 10-16 على " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية" وهذا ما يدل على أن المشرع حرص على ضمان نزاهة العملية الانتخابية وتفاذي أي محاولات محتملة للغش .

كما أن هناك هيئة مستقلة تقوم بمراقبة العملية الانتخابية من بدايتها إلى غاية نهايتها وهي اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات وتتمتع هذه اللجنة بكل الصلاحيات لمراقبة العملية الانتخابية ، حيث تتابع هذه اللجنة جميع مراحل العملية الانتخابية إلى غاية إعلان النتائج، وذلك قصد الحفاظ على نزاهة الانتخابات بكل حياد وشفافية.

إضافة إلى ما سبق، فقد أحاط المشرع الجزائري مبدأ الحياد بضمانة هامة، تتمثل في العقوبات الجزائية المسلطة على المخالفين للضوابط والالتزامات المقررة، ويهم في هذا المجال تبيان المخالفات وعقوباتها بالنسبة للموظفين أو القائمين على عمليات الاقتراع والتصويت التي تشكل مساسا بقواعد الحياد، فيعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة مالية من ستة آلاف 6000 دج إلى ستين ألف 60.000 دج، كل من قام بتزوير في تسليم شهادة تسجيل أو شطب في القوائم الانتخابية أو اعتراض لضبطها أو تلف أو إخفاء أو تحويل أو تزوير لبطاقات الناخبين (المواد 211 إلى 213 من قانون الانتخابات) وبالتالي قد حرصت هذه المواد على تقرير قواعد لضمان المساواة والحياد في معاملات الإدارة مع المواطنين في مجال الاقتراع، وكذا في معاملة الأحزاب السياسية بطريقة عادلة أثناء الحملة الانتخابية، وذلك بوضع مجموعة من الوسائل والامكانيات القانونية لمراقبة عمليات الانتخاب خاصة ما تعلق بدور ومهام الإدارة في هذا الشأن.¹

1- حفاصة نريمان ، مبدأ الحياد الإداري والعملية الانتخابية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم ، جامعة الجلفة، العدد السادس 6 ، 2017، ص 224 .

ملخص الفصل الثاني:

نستنتج من خلال هذا الفصل أن الجزائر بعد الاستقلال وخلال اعتمادها على الاشتراكية ونظام الحزب الواحد لم تشير إلى مبدأ حياد الإدارة مباشرة في دستور 1963، رغم احتوائه على بعض المبادئ المرادفة للحياد ، ومع صدور دستور 1989 عرفت الجزائر تحول ديمقراطي وظهور مبادئ دستورية مهمة كمبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ، وبدأت تتضح معالم مبدأ حياد الإدارة في الجزائر إلى أن أقر به المشرع في دستور 1996 حيث نصت المادة 23 منه على أن " عدم تجيز الإدارة يضمه القانون " ، كما كرس التعديل الدستوري 2020 مبدأ حياد وفصل فيه من خلال المادة 26 والتي أشارت إلى حياد الإدارة مع الجمهور في إطار احترام مبدأ الشرعية، وبالتالي فإن مبدأ حياد الإدارة أصبح مبدأ دستوريا وأحد مقومات المشروعية ووجب احترامه، كما أنه ضمانة مهمة يعتمد عليها القاضي في عملية الرقابة على أعمال الإدارة، كما أن لمبدأ المساواة دور كبير في بروز مبدأ حياد الإدارة وذلك من خلال تحقيق المساواة بين الأفراد والتخلي بالحياد في مختلف المعاملات الإدارية، وتطرقنا أيضا إلى تكريس مبدأ الحياد من خلال قانون الوظيفة العمومية وذلك من خلال العلاقة بين الموظف العمومي والإدارة واعتماد مبدأ المساواة والجدارة والاستحقاق في عمليات التوظيف، وضمانات مبدأ الحياد من خلال واجبات وحقوق الموظف ، وأيضا تطرقنا في الأخير إلى ضمانات مبدأ الحياد في العملية الانتخابية وهذه الأخيرة تعد وسيلة ناجعة لتكريس دولة القانون وذلك من خلال اختيار المواطنين من يمثلهم في تسيير الشؤون السياسية في الدولة ، بحيث تتم العملية الانتخابية بكل نزاهة وحياد تحت رقابة اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات.

الخاتمة

يعد مبدأ حياد الإدارة أحد مقومات قيام دولة القانون والتي سعى المشرع لتجسيدها من خلال العمل بمبادئ المساواة ، واحترام حقوق وحرريات الأفراد، وذلك وفق مبادئ المشروعية، حيث أن المشرع ومنذ الاستقلال سعى جاهدا وراء ترسيخ مبادئ الديمقراطية، وبرز هذا المسعى أكثر بعد التحول الديمقراطي 1989 وبدأت ملامح ظهور مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر بشكل واضح، إلى أن نص دستور 1996 على مبدأ حياد الإدارة بصفة رسمية وذلك في نص المادة 23 ، وبهذا أصبح مبدأ حياد الإدارة في الجزائر مبدأ دستوري يحفظه القانون وأحد مقومات مبدأ المشروعية وضمانة لقيام الديمقراطية ، ومن خلال دراستنا لمفهوم مبدأ الحياد وأبرز الضمانات القانونية له نستخلص النتائج التالية:

1- رغم وجود بعض الضمانات لمبدأ الحياد قبل التحول الديمقراطي كمبدأ المساواة المكرس في الدستور منذ الاستقلال، إلا ان هذه الضمانات دائما ما كانت تصطدم بنظام الحزب الواحد المحتكر للسلطة والذي لا يكون فيه الجو ملائم لتكريس مبدأ حياد الإدارة.

2- بدأت ملامح الديمقراطية ومبدأ الحياد في الظهور وذلك بعد التحول الديمقراطي 1989 والذي أحدث ثورة في الجزائر ، حيث جاء هذا الدستور بفكرة التعددية الحزبية و مبدأ الفصل بين السلطات واللذين يعتبران ضمانتين مهمتين لإعمال مبدأ حياد الإدارة.

3- ومع صدور دستور 1996 جُسد مبدأ حياد الإدارة العامة بصفة رسمية حيث نصت المادة 23 منه على " عدم تحيز الإدارة يضمه القانون"، كما أشارت المادة 26 من التعديل الدستوري 2020 إلى تكريس مبدأ حياد الإدارة في معاملاتها مع الجمهور مع احترام مبدأ الشرعية، وبهذا أصبح مبدأ الحياد عبارة عن تقنين دستوري يحفظه القانون ، وتعزز هذا المبدأ أكثر بتبني الجزائر لنظام ازدواجية القضاء والذي وفر الجو الملائم لتكريس ضمانات مبدأ حياد الإدارة.

4- كما أن تكريس و احترام مبدأ المساواة بكل صوره ومقوماته يعتبرا ضمانات مهمة لتجسيد مبدأ حياد الإدارة ، وذلك من خلال المساواة بين المواطنين أمام القانون والقضاء وأيضا المساواة في الحريات والحقوق والتي تعتبر حماية لكل المبادئ الدستورية.

5- الرقابة على أعمال الإدارة تعتبر أيضا ضمانا مهمة لمبدأ الحياد ، وذلك من خلال مراقبة كل عمل الإدارة ومعاملاتها مع الجمهور من طرف هيئات قضائية مختصة، وبهذا تضمن الدولة احترام الإدارة لمبدأ الحياد.

6- كما أن للوظيفة العمومية دور هام في تكريس مبدأ حياد الإدارة، وذلك من خلال المساواة بين المترشحين لشغل الوظائف العمومية ، وأيضا في الحقوق الواجبات المفروضة على الموظفين كواجب الطاعة وواجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني، وأيضا الحق النقابي للموظف، كل هذه المبادئ والقيم المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06، ساهمت بشكل فعال في تكريس مبدأ الحياد الإداري.

7- وتعد الانتخابات وسيلة ناجعة لتحقيق الديمقراطية وأحد ضمانات تكريس مبدأ حياد الإدارة، حيث أن المادة 164 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات، كرست مبدأ الحياد في العملية الانتخابية ، كما يتم تعيين المكلفين والقائمين بالعملية الانتخابية عن طريق قرار صادر من الوالي عن طريق التسخير وذلك لضمان نزاهة العملية الانتخابية، كما هناك هيئة مستقلة تشرف على مراقبة العملية الانتخابية من بدايتها إلى غاية إعلان النتائج ، وذلك قصد سير الانتخابات بكل نزاهة وشفافية وحياد، ومنه فإن قانون الانتخابات من أهم الضمانات المكرسة لمبدأ حياد الإدارة.

8- كما أضاف المشرع ضمانا هامة في قانون الانتخابات وتتمثل في العقوبات الجزائية المسلطة على المخالفين للقوانين المعمول بيها في العملية الانتخابية، وتخص هذه العقوبات الموظفين والقائمين على الانتخابات الذين يخالفون قواعد العملية الانتخابية المنصوص عليها قانونا والتي تعد مخالفة لمبدأ الحياد، وبالتالي فإن وضع هذه العقوبات على المخالفين لقواعد الانتخابات لضمان تطبيق مبادئ المساواة والحياد بين المترشحين.

وفي الأخير نستنتج أن الإدارة العامة في الجزائر قد حققت تطور كبير وخاصة بعد التحول الديمقراطي 1989 الذي عرفته الجزائر ، وذلك بتجسيد مبادئ الديمقراطية ، وتبني نظام التعددية الحزبية الذي فتح المجال لتطور الإدارة العامة في الجزائر وذلك من خلال فتح المجال لتكريس مبدأ حياد الإدارة ، كما كان لمبدأ الفصل بين السلطات دور في النهوض بالإدارة الجزائرية والذي يعتبر أحد مقومات تجسيد دولة القانون ، ورغم كل التقدم الذي شهدته الإدارة

الجزائرية إلا أنها مازالت لم تلتحق بمصاف الإدارات العصرية في الدول المتقدمة وذلك نظرا لصراعات القائمة بين الإدارة والمواطن وتدهور الظروف السياسية في الآونة الأخيرة ما يؤثر سلبا على الدولة بصفة عامة.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر:

الدساتير:

- 1) دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق ل 21 ربيع الثاني ، ج ر ، رقم 46
- 2) دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 ، بتاريخ 1976/11/22، ج ر، رقم 94
- 3) دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989، ج. ر ، رقم 25
- 4) دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر في ج. ر، عدد 76.
- 5) القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر، رقم 14
- 6) المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442، الموافق ل 15 سبتمبر 2020، والمتضمن التعديل الدستوري ، ج ر، العدد 54

الأوامر والقوانين:

- 1) الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر 1386هـ، الموافق ل 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر، رقم 46.
- 2) القانون رقم 78-12 الصادر بتاريخ 01 رمضان 1398هـ الموافق ل 05 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ج ر، رقم 32.
- 3) الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ، العدد 46.
- 4) الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي للانتخابات ، ج ر ، سنة 1997 ، العدد 12.

(5) القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر، سنة 2012، العدد 1 .

(6) القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016

ثانيا: المراجع:

الكتب:

(1) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 1، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية ، الجزائر ، 2006 .

(2) عبد الكريم درويش و ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو مصرية ، القاهرة ، 1974.

(3) عمار عوابدي ، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2002.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب ، ابراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، مصر ، 1998.

(5) علي الدين هلال ، الديمقراطية وهموم الانسان العربي المعاصر ، سلسلة كتب المستقبل العربي 4 ، 1983.

(6) ناجي عبدالنور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مديرية النشر لجامعة قالمة ، منشورات جامعة 08 ماي 1945، ديوان المطبوعات الجامعية قسنطينة، 2006.

(7) رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، جامعة عين شمس، طبعة 1985.

8) سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

9) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، الرياض، 2009.

10) كشاكش كريم يوسف أحمد ، الحريات العامة في الأنظمة السياسية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987.

11) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري " دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976 " الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2013، ص 75.

12) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

13) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

14) خلفوني رشيد، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004.

15) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر، 2009.

16) عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول ، الجزائر 1991.

17) دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، أحكام الأمر الرئاسي 03/06 المؤرخ في 2006/07/15، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر، 2010.

18) سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

19) الماشي خلفوني، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

20) فوزي او صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، النظرية العامة للدساتير ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية 1994.

21) ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، التنظيم الإداري، طبعة 3 ، الجزائر ، 2005.

22) أحمد محيو، ترجمة محمد عرب، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006.

الرسائل و الأطروحات الجامعية:

1) ليبد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2014.

2) بودريوة عبدالكريم ، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية ، دراسة مقارنة (الجزائر، تونس، فرنسا)، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.

3) بوحفص سيدي محمد ، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان، 2007.

4) بن عيشة عبد الحميد ، العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2011.

5) فيرم فاطمة الزهراء ، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 2004.

المجلات و المقالات:

1) عزيزة الشريف ، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول، 1982.

2) محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، العدد 15، جامعة ورقلة، الجزائر، سنة 2016.

3) العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفق التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الدراسات والبحوث العلمية، العدد الرابع .

4) بلعربي عبد الكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، العدد الأول، ديسمبر 2013، جامعة البيض.

5) حفافصة نريمان ، مبدأ الحياد الإداري والعملية الانتخابية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم ، جامعة الجلفة، العدد السادس 6 .

6) مومني محمد ، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية ، المجلة الافريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2 ، العدد 2، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ديسمبر 2018.

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
05-02	مقدمة
07	الفصل الأول: ماهية مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر
08	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة
08	المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة
08	الفرع الأول: تعريف الحياد
10	الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة
11	المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة
12	المطلب الثالث: تطور مبدأ حياد الإدارة العامة
14	المبحث الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة مبرراته وصوره
14	المطلب الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة العامة
15	الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة
15	الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي
16	الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بالتعددية الحزبية
17	المطلب الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة
18	الفرع الأول: مبدأ المشروعية
19	الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي
20	الفرع الثالث: حسن أداء الخدمات
21	المطلب الثالث: صور مبدأ حياد الإدارة
23	ملخص الفصل الأول
25	الفصل الثاني: الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر
26	المبحث الأول: قبل التحول الديمقراطي 1989
26	المطلب الأول: ضمانات مبدأ حياد الإدارة دستوريا
26	الفرع الأول: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1963
27	أولا: حياد الإدارة في ظل دستور 1663

28	ثانيا: ميثاق الجزائر 1964
28	ثالثا: الوثيقة الدستورية 1965
29	الفرع الثاني: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1976
29	أولا: ميثاق 1976
30	ثانيا: دستور 1976
31	المطلب الثاني: ضمانات حياد الإدارة في بعض النصوص القانونية
31	الفرع الأول: النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية
32	الفرع الثاني: القانون الأساسي العام للعامل 12/78
33	المبحث الثاني: بعد التحول الديمقراطي 1989
33	المطلب الأول: الضمانات الدستورية لمبدأ حياد الإدارة
34	الفرع الأول: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في دستور 1989
34	أولا: التعددية الحزبية ودورها في بروز مبدأ حياد الإدارة
35	ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في تأسيس مبدأ حياد الإدارة
36	الفرع الثاني: ضمانات مبدأ الحياد في التعديل الدستوري 1996
36	أولا: مبدأ المساواة كأساس لمبدأ حياد الإدارة
38	ثانيا: مبدأ خضوع الدولة للقانون من أهم الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد
39	المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة
40	الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين كضمان لاحترام مبدأ حياد الإدارة
41	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة
43	المطلب الثالث: تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات
43	الفرع الأول: مبدأ حياد الإدارة وتكريسه من قبل قانون الوظيفة العمومية
44	أولا: المبادئ العامة للالتحاق بالوظيفة العامة وضمائنه
45	ثانيا: ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات الموظف
47	ثالثا: تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال حقوق الموظف

48	الفرع الثاني: الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد في قانون الانتخابات
50	ملخص الفصل الثاني
54-52	الخاتمة
	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس المحتويات

ملخص الدراسة:

ملخص بالعربية:

تناول هذا البحث موضوع حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري ، وذلك من خلال دراسة مدى تطبيق مبدأ الحياد على الإدارة العامة الجزائرية خاصة بعد التحول الديمقراطي، ودور هذا المبدأ في تكريس مبادئ المساواة وتجسيد دولة القانون.

وقد قُسمت هذه الدراسة إلى فصلين، تناول الفصل الأول منها ماهية حياد الإدارة العامة في الجزائر، حيث تم التطرق إلى الإطارين المفاهيمي والقانوني وأيضاً مبررات وصور مبدأ حياد الإدارة العامة. أما الفصل الثاني فتم التطرق فيه إلى الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر وذلك قبل وبعد التحول الديمقراطي 1989.

English Summary:

This research dealt with the issue of impartiality of public administration in Algerian law, by studying the extent to which the principle of impartiality is applied to the Algerian public administration, especially after the democratic transition, and the role of this principle in perpetuating the principles of equality and embodying the rule of law.

This study was divided into two chapters, the first chapter of which dealt with the nature of the impartiality of the public administration in Algeria, where the conceptual and legal frameworks were discussed, as well as the justifications and images of the principle of impartiality of the public administration. The second chapter dealt with the legal guarantees of the principle of impartiality of the public administration in Algeria, before and after the 1989 democratic transition.