

جامعة زيان عاشور - بالجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

## مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص : إدارة و مالية

إشراف الأستاذ:

- الدكتور عباس حمزة

إعداد الطالبتين:

- زرافة مباركة

- دردور أم الخير

أعضاء اللجنة المناقشة

- الأستاذ الدكتور: صدارة محمد.....رئيسا

- الأستاذ الدكتور: عباس حمزة ..... مقرر

- الأستاذ الدكتور : ضيفي النعاس.....عضوا

السنة الجامعية 2016 - 2017

سورة الاحقاف

# شكر

الشكر لله الذي بنعمته تتم الصالحات

ثم الشكر للأستاذ المشرف و أعضاء اللجنة المناقشة

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتقدم بالشكر لكل من ساعدنا

من قريب أو بعيد في اعداد هذا العمل المتواضع .

و في الاخير نسأل عز وجل أن يجعل هذا العمل

خالصا لوجهه الكريم و أن يعم نفعه على الجميع .

# إهداء

نهدي ثمرة هذا الجهد الى الوالدين الكريمين

الى الاخوة و الاخوات الى اصدقاء الدراسة و اصدقاء العمل

الى رفقاء الدرب

الى كل من أسهموا في إعلاء راية العلم على مستوى جامعتنا

و تميزها من الجامعات الجزائرية من عمداء دكاترة

و أساتذة و طلبة و اداريين .

و لكل من عرفناه و كل من يعرفنا... محبة خالصة لله

مقدمة

## مقدمة:

يعد موضوع مبدأ حياد الإدارة موضوعاً مهماً تناوله الكثير من الكتاب والفقهاء في مجال القانون الدستوري والقانون الإداري وعلم الإدارة العامة والعلوم السياسية، لأنه يعتبر نموذجاً لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة إلا أن تباين مفهومه وتشعب مجالات تطبيقه ونظراً لاختلاف الأنظمة السياسية والأيدولوجية جعل مهمة وضع نموذج جامع لمضمون مبدأ حياد الإدارة أمر في غاية التعقيد لأن اختلاف المجتمعات مستمد من اختلاف المؤثرات التاريخية والاجتماعية والدينية والفلسفية التي تسيطر عليها.

والنظام الجزائري كغيره من الدول عرف منعرجاً هاماً لتقرير مبدأ حياد الإدارة وتثبيتته من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي سجل تحولاً ديمقراطياً هاماً وتبني نظام التعددية الحزبية ونظام الاقتصاد الحر، وهذا يستدعي بالضرورة تغييرات في مستويات مختلفة من أجل مسايرة الرؤية الفلسفية التي يجب أن تقوم عليها مختلف أنشطة الدولة خاصة النشاط الإدارية.

ولكن المشرع الجزائري لم يعطي تعريف قانوني لمبدأ حياد الإدارة لذلك لا بد من الاعتماد على الفقه القانوني للوصول إلى مدلوله، وبالرغم من صعوبة تحديد تعريف لمبدأ الحياد يمكن القول أن الحياد يحمل معنيين، معنى سلبي يتمثل في ضرورة اجتناب الموظف كل ما من شأنه أن يؤثر على النشاط الإداري ويلزمه بعدم الانسياق لعواطفه أو ميوله، ومعنى إيجابي يتضمن تمكين الموظف من المشاركة في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بحث لا ينحاز معه على اعتبارات شخصية فالحياد يشمل الامتناع والموضوعية في ذات الوقت.

وبعد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر ذات بعد هام في التطور الدستوري للبلاد لأنها تكشف 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 تكيف الدستور مع الحقائق الجديدة وبين الرغبة في المحافظة على أصله، وبالتالي فإن المراجعة تتم في إطار استمرارية النظام القائم والمؤسسات القائمة فيه.

والخطوة الإيجابية المباشرة لإعمال مبدأ حياد الإدارة في الجزائر كانت بالنص عليه في المادة 23 من دستور 1996 "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون " بالإضافة الى تبني ازدواجية القضاء في المادة 152 من نفس الدستور، واستكمالاً لذلك توالت النصوص القانونية ذات الأهمية البالغة في نشاط الإدارة حاولت تكريس المبدأ وخلق التناسق بين النصوص. وبالتالي لابد من ضمانات لتأمين جو متكامل لتطبيق المبدأ سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة الذي تركز عليه كل القوانين الأخرى أو مختلف النصوص القانونية التي تنفرع فيها الاحكام القانونية ويتم التفصيل ضمنها في المبادئ الدستورية.

فالدستور كرس ضمانات كبرى تدعم احترام المبدأ والتي لها علاقة مباشرة به تضمن تفعيله وتطبيقه تطبيقاً سليماً، بالإضافة الى أن التشريع لم يكن متجاهلاً لهذا المبدأ فتفرعت مقتضياته ضمن تفرعات القانون الذي كان متلائماً مع نص الدستور استكمالاً وتوضيحاً لمبدأ حياد الإدارة وخلق ضمانات فرعية مهمة متناسقة ومتكاملة من أجل احترام المبدأ ويظهر تجسيدا هذا المبدأ في قانوني الوظيفة العامة وقانون الانتخابات.

### أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذا البحث في تقديم دراسة متكاملة عن الموضوع الذي يقتضي البحث عن أقرب الطرق وأقلها تكلفة وعناء لبناء دولة القانون في الجزائر بطريقة فعلية وفعالة لتطبيق هذا المبدأ وذلك من خلال الاستعانة وأخذ العبرة من تجارب الدول والأنظمة التي سبقت لاتباع هذا النظام، شريطة تكيف بالشكل الذي يتناسب مع المعطيات الاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري.

### اسباب اختيار العنوان :

اسباب ذاتية : و التي تتمثل في الرغبة في الوصول الى مفهوم بسيط و واضح للموضوع و ملم بالقدر المستطاع و رغبة شخصية في اختيارنا للموضوع .

اسباب موضوعية : هناك عدة اسباب منها النقص الملحوظ في الدراسات و الابحاث التي تناولت هذا الموضوع بالإضافة الى الاوضاع المتوترة التي تمر بها الدول في الآونة الاخيرة خاصة الجزائر التي تسعى الى تجسيد مبادئ الديمقراطية و حقوق الانسان و المواطن من خلا التعديلات المتواصلة في القانون .

**أهداف البحث:**

الهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو محاولة الكشف عن ماهية مبدأ حياد الإدارة وإطاره وما يترتب عن تطبيقه من آثار، وتقصي مختلف ضمانات التي تركز مبدأ حياد الإدارة سواء قبل أو بعد النص على المبدأ في الدستور، وذلك انه حتى قبل النص عليه تدرجت الظروف والمتغيرات الدستورية نحو بناء مقتضيات مست واستفادت من الترسانة القانونية في الجزائر مما ساعد بدون شك في تزويد الديمقراطية ودعمها بمختلف المبادئ القانونية من اجل بناء دولة القانون.

**الاشكالية :**

ما مدى تجسيد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر؟ وما الضمانات القانونية التي تركز هذا المبدأ؟

**منهج البحث:**

المنهج المتبع في بناء أفكار وعناصر هذا البحث هو الوصف وذلك بتحديد مفهوم مبدأ حياد الإدارة وتحليل مختلف الأحكام القانونية خاصة من الدساتير الجزائرية لتجميع ماله علاقة بمبدأ حياد الإدارة ولتجميع مختلف الضمانات القانونية التي تمكن من تجسيده وحمايته، وعليه فالمنهج المتبع هو المنهج الوصفي.

نتناول في الفصل الأول دراسة ذاتية المبدأ من حيث تعريفه ونشأته و تطوره عبر مراحل ظهوره و مبينا مختلف صورته والمبررات التي يقوم عليها كما يركز على توضيح الإطار الدستوري الذي تطرح فيه مسألة حياد الإدارة.

أما في الفصل الثاني تناولنا فيه الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر ويتضمن الضمانات المؤسسة للمبدأ وذلك قبل وبعد التحول الديمقراطي لسنة 1989 و ضمانات مجسدة لمبدأ حياد الإدارة والمتضمنة ضمانات مكرسة دستوريا بالإضافة الى مختلف النصوص القانونية.

# الفصل الأول

مفهوم مبدأ حياد الإدارة

يمثل مبدأ حياد الإدارة أحد الوسائل والضمانات التي يمكن من خلالها تحقيق التعايش بين العمل الإداري والعمل السياسي، ولكن شريطة أعماله بطريقة جدية ووفقاً لمضمونه الحقيقي، وعليه حاولنا في هذا الفصل أن نقدم صورة واضحة ومبسطة حول تحديد مفهوم مبدأ حياد الإدارة. وعليه سنحاول في هذا الفصل أن نقدم صورة واضحة ومبسطة حول مفهوم مبدأ حياد الإدارة وذلك بشرح بعض المفاهيم.

ففي المبحث الأول نتطرق إلى دراسة ثلاث مطالب رئيسية، التعريف بمبدأ حياد الإدارة، و نشأة هذا المبدأ، وأهم التطورات من خلال ظهور هذا المبدأ. أما المبحث الثاني فقسمناه إلى ثلاث مطالب، الإطار القانوني الذي يمكن فيه طرح هذا المبدأ والذي يمثل حجر الزاوية في هذا البحث لأنها الأساس والمنطلق والمفتاح الذي من خلاله ستكشف معالم ومحتوى ونتائج تقرير هذا المبدأ من عدمه، بالإضافة إلى مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة وصوره.

## المبحث الأول: مبدأ حياد الإدارة: تعريفه - نشأته و تطور ظهوره

سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف مبدأ حياد الإدارة من خلال بعض الفقهاء ونصوص التشريعات المختلفة ونشأة وتطور ظهور مبدأ حياد الإدارة عبر تغيرات النظم السياسية والعوامل التي ساعدت على انشائه.

### المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة

ان اختلاف الأيديولوجيات وطبيعة الأنظمة السياسية والمكونات الاجتماعية بين الدول أدى إلى اختلاف الرؤية اتجاه المبدأ، بالإضافة إلى اختلاف منظور كل دولة لهذا المبدأ<sup>1</sup>، تختلف الكلمات والعبارات اللغوية المستعملة لتعريفه أو تفسير مضمونه، بغض النظر عن الترجمة الرديئة عادة من لغة إلى أخرى، كل ذلك جعل من إعطاء تعريف كامل لمبدأ حياد الإدارة مهمة صعبة تستلزم احاطة شاملة بكل ما يتصل به من قريب أو بعيد، وهذا ما يؤكد تارة أخرى المركز الهام الذي تحتله الإدارة في البناء السياسي والاجتماعي للدولة .

لغة: كلمة الحياد من الناحية اللغوية مشتقة من حايذ محايدة حيادا وتعني جانب وهي ضد انحاز، أي الحياد هو عدم التحيز.

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

أما اصطلاحاً: 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 منحازا إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية والتي تطلق على مجموعة الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير تبعا لأي ميول شخصي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> — yves Mény , "A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires " , Pouvoirs (revue française d'études constitutionnelles et politiques ) ,N° 40 , 1987 ,p 05 .

<sup>2</sup> -Vassilios Kondylis , le principe de neutralite dans la fonction publique .L.G.D.J. PARIS , p 03 .

- ليبيد مريم ، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، السنة الجامعية 2013-2014 .

و من أهم التعريفات:

فالدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي ت كلا يعرفان مبدأ حياد الإدارة بمناسبة مناقشة علاقة الإدارة بعناصر البنية الاجتماعية والتشكيلة السياسية في الدولة وخصوصا حين تبيان الصلة بين الإدارة والأحزاب السياسية بقولهما أن المقصود بالمبدأ هو الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، بحيث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون ان يتأثر بولائه السياسي ان كان ينتمي للحزب المعارض<sup>1</sup>.

و قد أشار الفقيه جاك روبيير J. Robert من خلال دراسته للحريات العامة الى انه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا اذا كان المرفق العام محايدا، وقد أضاف شيئا جديدا بأن قسم مبدأ حياد الإدارة الى قسمين، فسمى القسم الأول بالحياد السلبي ومفاده وجوب عدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم وسمى القسم الثاني بالحياد الإيجابي - وهذا هو الجديد - الذي يفترض إضافة لما سبق تدخل الدولة وسهرها على حماية آراء المواطنين<sup>2</sup>. و تناول الدكتور محمد جودت الملط في مقاله تحت عنوان " الموظف العام وممارسة الحرية "الذي عرف مبدأ حياد المرفق العام من خلال سلوك الموظف" بحيث انه يشغل وظيفة عامة يجب ان يقوم بأعبائها، ويلتزم بمقتضياتها، وأن يكون موضوع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم.<sup>3</sup>

ويتفق أغلبية الفقهاء اللذين تناولوا مسألة حقوق وحريات الموظف وعلاقتها بمبدأ الحياد على نفس مضمون التعريف السابق مع بعض الاختلاف سواء من المصطلحات المستخدمة أو نتيجة استنادهم الى أوضاع نظام سياسي معين.<sup>4</sup>

ولقد ساهم الاجتهاد القضائي في تقرير بعض المبادئ وتفسير البعض الآخر، وكان لقضاء مجلس الدولة الفرنسي الدور الطلائعي في تبني العديد من المبادئ القانونية، وقد عالج الفقيه

<sup>1</sup> - عبد الكريم درويش و ليلي ت كلا، أصول الادارة العامة، مكتبة الانجلو مصرية ( القاهرة )، 1974، ص 191

<sup>2</sup> - Jacques Robert ,Libertés publiques ,Editions Montchrestien , 1982 , p 445.

<sup>3</sup> - محمد جودت الملط، " الموظف العام وممارسة الحرية "، مجلة العلوم الادارية، العدد الثاني، 1970، ص 146 .

<sup>4</sup> - Alain Plantey , La fonction publique: Traité général , Editions Litec , 1991 , p 69 .

فرنسوا لورنس موقف مجلس الدولة من مبدأ الحياد وتطور قضائه بمناسبة تحليله لحكم رودان ( 08 نوفمبر 1985 ).<sup>1</sup>

أما بالنسبة لنصوص التشريع المقارن يتبين جليا خلوها من تعريف لمفهوم الحياد.

باستثناء اتباعها للطريقة المتبعة فقها وقضاء وهو تعريف مبدأ حياد الإدارة من خلال ابراز الصور والعناصر المكرسة للمبدأ والذي يتجاذبه عاملان هما ضرورة كفالة حريات الموظف باعتباره مواطنا ووجوب عدم انحياز المرفق وحيادته أثناء أدائه لخدماته، كما اعترفت الدساتير الفرنسية المتعاقبة بهذه المبادئ لا سيما ديباجة دستور 1946 والمادة 02 من دستور 1958، والمادة 13 من القانون الأساسي للموظفين الصادر بموجب الامر المؤرخ في 04 فيفري 1959 المتمم بقوانين 13 جويلية 1983 و 11 جانفي 1984.

ان البعد الذي ابتغته النصوص السابقة في تقريرها لمبدأ المساواة لا يقتصر فقط على ضرورة احترامه لتولي الوظائف العامة وانما يستوجب اعماله في كافة المجالات التي تتدخل فيها الدولة بواسطة المرافق العمومية، وبحسب ما تبين فالمشرع الفرنسي لم يستخدم صراحة عبارة حياد الإدارة إلا أنه اعترف بالضوابط والضمانات التي تجسده، وقد سنحت الفرصة لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في أحكام عديدة لتطبيق وتأكيد هذه المبادئ.<sup>2</sup>

أما التشريع الجزائري فانه يتناول احد عناصر وصور مبدأ حياد الإدارة من خلال تكريسه دستوريا لمبدأ مساواة جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط غير تلك التي يحددها القانون - أي المادة 51 من دستور 1996 - إضافة الى وجوب عدم المساس بحرمة حرية الرأي - المادة 36 من نفس الدستور - وان الإشارة الى هذه المبادئ دستوريا أعفى قانون الوظيفة العامة من وضع نصوص خاصة بها، إلا بعض النصوص التي تحدد شروط وكيفيات الالتحاق بالوظيفة العامة ( المواد 31،34 من القانون

<sup>1</sup> - François Lrens , Note de jurisprudence " Commentaire de L'arrêt Rudent " , Revue de droit public , N° 01 , 1986 , pp 244-253 .

<sup>2</sup> - بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا (رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون )، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2006، ص 49.

الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الصادرة بموجب المرسوم 59/85 بتاريخ 23 مارس 1985 ) والتي يغيب فيها أي اعتبار لاتجاهات وميول المترشح السياسية أو العقائدية، مما يعني حياد الإدارة في مواجهة المترشحين لتوليها الوظائف العامة .

كما تجدر الإشارة الى مقتضيات المرسوم التنفيذي 54/93 الصادر بتاريخ 16 فيفري 1993 ودون استعمال مصطلح حياد الإدارة الذي يلقي على عاتق الموظف العام بعض الواجبات التي يفهم من خلالها قصد الدولة في ابعاده عن التيارات السياسية والحزبية بالتزامه بواجب النزاهة في علاقته مع الجمهور وحظر استعمال الأموال والوسائل الموضوعية تحت تصرفه في غايات غير تلك المخصصة لها ( المواد 06-08)<sup>1</sup>.

كما يمكن القول أن تشريع الدول محل المقارنة تبنت مختلف صور ومظاهر حياد الإدارة ووضعت له الضوابط والضمانات المتاحة قصد حمايته لكن دون المساس والاخلال بحقوق وحرريات المواطنين، إلا أن المهم يكمن في مدى تطبيق هذه المبادئ في الواقع العملي .

### المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة

ان دراسات الحضارات الإنسانية عبر التاريخ تشهد بأن وجود الإدارة ارتبط بوجود المجتمع السياسي المنظم، فصلة الإدارة بالسياسة وثيقة وقديمة باعتبار ميدان الإدارة امتداد لميدان السياسة وهو بمثابة الحقل الام الذي نشأت في رحابه، الى أن ظهرت الحاجة الى ان ظهرت الحاجة الى استقلال الإدارة وانفرادها بكيان قائم بذاته إلا أن ذلك لا يعني الانفصال التام بينهما نظرا لعلاقة التأثير المتبادلة والتكامل التي تربطهما .

فالإدارة والسياسة يعتبران من مكونات وعناصر البنية الاجتماعية للدولة ولا يخفى مدى تفاعل هذه العناصر في ما بينهما، ذلك أنه لا يمكن فهم وتحليل أداء الإدارة والعوامل

<sup>1</sup> - نفس المرجع السابق، ص 50.

والتغيرات التي تحكم فيها إلا بفهم القوى السياسية وطبيعة النظام السياسي وبمعنى مختصر البيئة السياسية التي تمارس فيها الإدارة عملها بحيث تتشكل بطبيعتها وتتأثر بتركيبها.<sup>5</sup> ونتيجة لاختلاف الانظمة السياسية بين نظام الحزب الواحد والانظمة التي تعترف بالتعددية السياسية ( نظام ثنائية الأحزاب أو نظام تعددية الأحزاب ) بطبيعة الحال الإدارة هنا تتأثر بطبيعة النظام السياسي فهو يخضع لعدة تصنيفات فبالنسبة لنظام الحزب الواحد سواء كان نظام الحكم فاشيا أو ماركسيا أو من نظم العالم الثالث فإنه يقوم على أساس السيطرة على كافة مجالات الحياة وتشارك في ظاهرة خضوع الإدارة المطلقة وانصياعها للسلطة الحاكمة (النظام الاشتراكي).

أما بالنسبة للأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية فهي تولي أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي، بحيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها (النظام الديمقراطي).

إن قيام النظام الديمقراطي يستوجب توافر أركانه الأساسية والمظاهر التي تتجلى من خلالها مبادئه، فقد اتفق أغلبية الفقه المقارن على بعضها والمتمثلة في الحرية والمساواة والتعددية الفكرية .

الحرية: اذا كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب فإنه من غير المستطاع أن يمارس هذا الأخير مظاهر حكمه إلا من خلال الحريات الممنوحة له كحرية الرأي والتفكير والتعبير والانتماء إلى الأحزاب السياسية .

المساواة: بمعنى أن كل مواطن بغض النظر عن أوجه تعليمه أو ثرائه أو مركزه الاجتماعي أو ديانته أو جنسه يتساوى أمام القانون مع الآخرين، بمعنى ضرورة توفير الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تمكن المواطنين من ممارسة الحرية والمشاركة السياسية.<sup>6</sup>

التعددية الفكرية: ان الديمقراطية لا يمكنها أن تتنفس وتعيش إلا في ظل نظام يؤمن بحرية وتعددية الرأي ومما سبق ذكره والذي يكشف الهدف المراد بلوغه من وراء ذلك هو تحضير

<sup>5</sup> - نفس المرجع السابق، ص 18

<sup>6</sup> - علي الدين هلال، الديمقراطية وهموم الانسان العربي المعاصر، سلسلة كتب المستقبل العربي 4، 1983، ص 10 .

الأرضية لدراسة مبدأ حياد الإدارة بعد تبيان المناخ الذي يمكن فيه المسألة ومختلف العوامل التي تتفاعل وتتعايش معها، فالإدارة باعتبارها من مكونات البنية السياسية وإحدى الوسائل التي تملكها السلطة السياسية تأثرت بشكل كبير بالمفاهيم السالف عرضها التي ساهمت في جعلها محطة اهتمام التنظيمات والقوى السياسية للهيمنة على الوظائف الإدارية قصد تحقيق أهداف الحزب. ومن خلال كل هذه التغيرات بدأت بوادر ظهور مبدأ حياد الإدارة كملجأ لتجنب الازمات التي تلحق بنظام وكيان الدولة، ولا شك أن دولا مثل فرنسا وبريطانيا والولايات 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<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: تطور ظهور مبدأ حياد الإدارة

لقد نشأت الإدارة العامة في كنف السياسة وظلت لمدة طويلة من فروعها وملحقاتها وامتداد لميدانها، إلى أن انفردت الإدارة العامة بكيانها الخاص واستقلت نسبيا عن السياسة، مع بقاء علاقة التكامل والتأشير المتبادل بينهما قائم، ومع تزامن ظهور وانتشار مبادئ وأركان الديمقراطية الحديثة بمرحلة خضوع الإدارة التام والمطلق للسياسة جعل منها محل اهتمام مختلف قوى التشكيلية السياسية للهيمنة عليها واستخدامها أداة للبلوغ إلى السلطة أو البقاء فيها، ولهذا حاولت الأحزاب السياسية الهيمنة على الوظائف الإدارية عن طريق تمكين أنصار الحزب من شغل هذه الوظائف، مما أدى إلى افساد الجهاز الإداري نتيجة التسييس المفرط ودخول الإدارة في دوامة الصراعات الحزبية وتأثيرات مختلف القوى السياسية المفرط ودخول الإدارة في دوامة الصراعات الحزبية التي وجدت من أجلها وهي خدمة المواطن.

وارتبط مفهوم حياد الإدارة كمفهوم عام بالظروف التي مرت بها الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة التسييس المبالغ فيه للإدارة والذي نتج عنه ظهور أزمات واضطرابات داخل المجتمع الأمريكي، ومن خلال هذه الفترة أصبح من مظاهر الإدارة أن

<sup>1</sup> - بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق ص 56 .

الحزب الذي يتولى الحكم يقوم بفصل أكبر عدد ممكن من أنصار الحزب المعارض وتتصيب تابعيه ومؤيديه كمكافئة عن الخدمات الجليلة التي قدموها أثناء الحملة الانتخابية التي أوصلته الى الحكم،<sup>7</sup> والذي يسمى بنظام المغانم والذي ظهرت بوادره في بداية القرن التاسع عشر والذي مفاده اعتبار الوظائف الإدارية غنائم يقتسمها أنصار الحزب المنتصر في الانتخابات .

واستمر هذا النظام الى غاية وقوع حادث اغتيال الرئيس " كارفيلد Garfield " من طرف أحد مناصري حزبه الفائز والذي لم يتم مكافئته بتوليه أحد المناصب الإدارية نظير المجهودات التي قدمها أثناء الحملة الانتخابية، فتعالت الأصوات ونادت بوجوب وضع حد لنظام الغنائم أو الاسلاب وتقرير نظام الجدارة والاستحقاق الذي تم تكريسه فعلا بموجب " قانون بندلتون.تة Bendelton act " سنة 1883 الذي كان بداية حركة الاصلاح الإداري بتبني مبدأ الحياد الوظيفي قصد فصل السياسة عن الإدارة وتخليصها من نظام الاسلاب " وتؤكد ذلك بموجب "قانون هاتش " Hatch act " في 26 نوفمبر 1939.<sup>8</sup>

و " قانون راسمبك Ramspeck act " في 02 أوت 1939 في عهد الرئيس " روزفلت Roosvelt " المقرر لنظام الجدارة " Merit syste " .

إذا كانت هذه من الأسباب الرئيسية مفهوم حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العامة في بداية الامر، إلا أن اتساع نطاق تدخل الدولة استتبع اتساع مظاهر وأوجه الاتصال بين الإدارة والسياسة وتعددت مع ذلك مجالات تطبيق مبدأ حياد الإدارة، ويمكن ارجاع العوامل التي ساعدت على الربط بين الإدارة والسياسة كميدان نشاط، والتحول عن النظرة التقليدية، إليها كميدانين منفصلين الى ما يلي<sup>3</sup>:

<sup>7</sup>عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1982، ص 57

<sup>8</sup>عزيزة الشريف، مرجع سابق، 62.

<sup>3</sup>- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص 180 .

- 1/ الازمة الاقتصادية التي مست معظم دول العالم، خاصة المجتمع الغربي .
  - 2/ الحرب العالمية الاولى والثانية، فقد اعتمدت الدول على السياسة التدخلية لمواجهة التحديات المختلفة والاستعداد للحرب وتوفير مطالبها .
  - 3/ نجاح الحركة العمالية في مختلف البلدان مما أدى الى ظهور نقابات العمال والموظفين المنادية بوجوب تمكينهم من كافة الحقوق والحريات وكذا توفير الضمانات الكافية للاستمرار في الخدمة بعيدا عن التيارات السياسية والحزبية المتصارعة<sup>1</sup>.
- وبتفاعل كل هذه المعطيات توسع مفهوم مبدأ حياد الإدارة وأصبح ضرورة علمية وواقعية للنهوض بأعباء الدولة ودفع عجلة التنمية، فاتسع بالتالي نطاق تطبيقه وشمل كافة المجالات التي تتدخل فيها الدولة بواسطة المرافق العمومية.

---

<sup>1</sup> - عبد المنعم فهمي مصطفى، إعمال الإدارة وحرية الرأي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1977، ص 87 .

## المبحث الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة ومبرراته وصوره

من خلال التعريفات لمبدأ حياد الإدارة، يمكن القول إن الدعائم التي يقوم عليها هذا المبدأ وكذا المظاهر والصور التي تجسده، إضافة إلى حصوله على كافة العوامل والمعطيات السابق ذكرها لكشف الإطار القانوني الذي تطرح فيه مسألة حياد الإدارة، والتي يمكن اعتبارها النواة الرئيسية لهذا البحث طالما أنها ستبين نوع وطبيعة وخصائص البيئة التي يطبق فيها هذا المبدأ والشروط الواجب توافرها لأعماله من طرف الدول التي تبغي تحقيق أهدافه .

### المطلب الأول:

#### الإطار القانوني والدستوري الذي تطرح فيه مسألة حياد الإدارة

أن قيام مبدأ حياد الإدارة وإعماله يتطلب مجموعة من الشروط والمعطيات التي يستوجب توافرها، بحيث أن إهمال أحدها يؤدي حتما إلى انتفاء التطبيق السليم لمقتضياته. ولقيام هذا المبدأ يجب أن يتضمن الشروط التالية:

#### الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة

إن نجاح أو فشل الإدارة في أداء مهامها مرتبط بمدى الاستقرار السياسي ودرجة الوعي الاجتماعي، وذلك من خلال تصنيف الدول ويمكن رد أسباب عدم استقرار السياسي والاجتماعي في الدول النامية والتي تعتبر بالمفهوم العكسي من مقاومات أنظمة الدول المتقدمة إلى ما يلي<sup>1</sup>:

1- التفاوت الاجتماعي والاقتصادي الحاد، وذلك بانعدام المساواة والاختلال الواضح في توزيع الدخل والثروات والتفاوت الملحوظ في الأوضاع المعيشية.

2- انخفاض درجة الوعي السياسي نتيجة انتشار الامية.

<sup>1</sup> - على الدين هلال، مرجع سابق، ص 68.

3- طغيان العنصر الشخصي على العملية السياسية، حيث تلعب العناصر واللواءات الشخصية والاسرية والعشائرية والقبلية دورا حاسما في صنع القرار، ولا يخفى ما في ذلك من مساوئ قد تؤدي إلى صراعات مسلحة وحروب أهلية.

4- ضعف إن لم يكن غياب التنظيمات السياسية الوسيطة من أحزاب سياسية واجتماعية ضاغطة، وعدم اتصافها باستقلالية وفعالية رغم انها تمثل نظريا قنوات تسمح بالمشاركة السياسية، وينجم عن ذلك صعوبة قيام معارضة سياسية منظمة ذاتي فعالية وتظل " هياكل " عاجزة عن القيام بالدور الحقيقي مؤثر في العملية السياسية.

إذا كان الاستقرار السياسي من الأهداف الرئيسية التي يسعى كل نظام إلى تحقيقه فإن حاجة الإدارة إلى ذلك أعظم، لأن نشاط هذا الأخيرة يستدعي نوعا من الثبات ويتنافى مع فكرة التغيير المتتالي والمفاجئ في الهياكل والنظم، التي تعتبر من سمات العمل السياسي. إن مبدأ حياد الإدارة باعتباره نظاما قانونيا وعلميا لحسن أداء الخدمات العامة ولا يقوم إلا في ظل مناخ مشبع بالوعي الحقيقي لمضمونه وأبعاده وأهدافه القريبة والبعيدة المدى ولا حرج في إعادة تأكيد دور مبدأ حياد الإدارة في تجسيد وتكريس مبادئ الديمقراطية والشرعية كما تم توضيحه سلفا، إلا أنه وقصد بلوغ ذلك يحتاج إلى حد أدنى من التنشئة الاجتماعية والسياسية في الوسط المراد تطبيقه<sup>1</sup>.

فإذا كان مجتمعات الدول المتقدمة قد بلغت درجة عالية من الوعي والاستقرار السياسي فإن ذلك لم يتحقق إلا بفضل مجهود طويل ومتواصل من العمل على تنشآت وتحسيس الفرد وتربيته على ضرورة المشاركة والاهتمام بالمسائل العامة بتجريده من ميوله وانطباعاته الذاتية.

يتبين جليا أن اشتراط الاستقرار السياسي لإمكانات أعمال مبدأ حياد الإدارة مرتبطة بدرجة التنشئة الاجتماعية والسياسية التي يكون عليها المجتمع ويعتبر نتاجا لها في نفس الوقت<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-إسماعيل علي سعد، المرجع السابق، ص 139 .

<sup>2</sup>-بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 89 .

## الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي:

إذا كان الاستقرار السياسي والاجتماعي من الشروط والعوامل الضرورية لتطبيق مبدأ حياد الإدارة، فإن التساؤل المطروح يتمحور حول طبيعة النظام السياسي الذي يمكن فيه تقرير المبدأ.

يعتمد النظام السياسي الملائم لتطبيق مبدأ حياد الإدارة على مدى أخذ الدولة واعترافها بمبادئ الديمقراطية وحق الشعب في المشاركة السياسية، هذه النقطة التي تعتبر حجر الزاوية للبناء الذي يحتوي هذا المبدأ. ويمكن التسليم من الآن أن غياب المظاهر الحقة للديمقراطية يعني حتما انتفاء الإطار القانوني الذي يمكن فيه طرح مسألة حياد الإدارة.

فنظم الحكم الاستبدادي تشترك فيه خصائص تتمثل في انفراد و احتكار الحاكم صاحب السلطة بمقاليد الحكم و سلطة القرار ، فتتعدم الحقوق و الحريات العامة و يخضع نشاط الافراد لرقابة السلطة الحاكمة ، فلا تقرر حرية الراي أو حرية الاجتماع و الصحافة أو تكوين الاحزاب السياسية ، و لا يسمح بوجود معارضة داخل الدولة ، و تعتمد السلطة عادة الى انشاء حزب واحد يندمج في الدولة و يمتد في جميع أنحاءها و يكون سندا ها و عمادها في تنفيذ سياستها .<sup>9</sup> وقد أدرج كثير من المؤلفين - الذين تناولوا بالدراسة موضوع علاقة الإدارة بالسلطة السياسية في ظل مختلف الأنظمة- الأنظمة الشيوعية وأنظمة دول العالم الثالث والأنظمة الاستبدادية في بوتقة واحدة، باعتبار أن العنصر المشترك بينها يتمثل في وجود حزب واحد مهيمن على أجهزة الدولة، بحيث أنهم انتهوا إلى أن الاختلاف بينها اختلاف في الدرجة فقط وليس في الطبيعة نظرا لتمائل الخصائص والسمات وحتى النتائج المترتبة من جراء تطبيق نظام الحزب الواحد.

أكثر من ذلك، فقد ربط عديد من فقهاء القانون - خاصة في دراسات القانون الدستوري والحريات العامة وعلاقتها بالإدارة العامة - بين الديمقراطية وتعدد الأحزاب، فلا تقوم الديمقراطية في ظل نظام لا يعترف بالتعددية الحزبية، التي تعتبر مظهرا وضمانة لممارسة الحريات العامة.<sup>2</sup>

<sup>9</sup>-محمد كامل ليلة ، النظم السياسية : الدولة و الحكومة ، دار الفكر العربي ،ب(دون تاريخ) ، ص 330.

<sup>2</sup>- -بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق ص 94 .

### الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب:

تعتبر حرية الرأي روح الفكر الديمقراطي لأنها صوت ما يجول بخاطر الشعب وطبقاته المختلفة. فهي لن تفيد إذا لم تساندها أنواع أخرى من الحريات المتمثلة في حرية التعبير والصحافة والاجتماع، حتى يستطيع الناس عن طريق المناقشة أن يمارسوا التأثير والرقابة على الحكومة.

إن التعددية الأيدولوجية هي أنسب مناخ لقيام الديمقراطية، مع كل ما تفترضه من ضرورة الحوار واحترام مبدأ منطقية الاختلاف في الآراء وتقبل فكرة التداول السلمي على السلطة، باعتبار أن الأحزاب السياسية الإطار القانوني الذي يتم فيه التعبير عن الآراء السياسية تختلف في جوانب عديدة، تتعلق خاصة بالخط السياسي المتبنى وبرامج العمل بكافة المجالات، هذا الاختلاف ناتج عن تباين وجهات النظر بالنسبة للطريقة المناسبة لتسيير الشؤون العامة، فينتسب المواطنون إليها تبعاً لمدى اقتناعهم بتوافق أهدافها ومبادئها بالآراء الشخصية ويعملون في هذه الحالة على الانضمام إليها ومساندتها وتأييدها في الانتخابات.<sup>10</sup>

إن مواقف النظم السياسية في الماضي والحاضر، تقدم نماذج واقعية عن طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة والأحزاب السياسية، فالنظم التي حجبت النشاط الإداري من عدوى الصراعات الحزبية حرمت على الموظفين الاشتغال بالسياسة، بحجة أن طبيعة النشاط الإداري المتميزة بالثبات والاستقرار والهادفة إلى تحقيق الصالح العام وتأبى أن تتعامل مع النشاط السياسي القائم على اعتبارات حزبية وطائفية وقد تكون شخصية.

ويعتبر النظام الإنجليزي مثالا حيا لهذا الاتجاه،<sup>11</sup> فالإدارة بهذه الطريقة تضمن الحياد السياسي المطلق لأجهزتها وموظفيها، لكن الأصوات تعالت جراء حرمان الموظف من حقه في التمتع وممارسة حقوقه وحرية السياسية، على أساس انه مواطن مثل المواطنين الآخرين ومن حقه أن يعامل بنفس الطريقة .

<sup>10</sup> - نفس المرجع السابق، ص 96 .

<sup>11</sup> Yves Mény ,op cit , p 06 .

يتبنى النظام الفرنسي نهجا وسطا حاول من خلاله تفادي سلبيات التسييس المفرط للإدارة والعواقب الوخيمة للنظام المغانم، وتجنب مساوئ العزل التام للإدارة على المحيط السياسي بحرمان الموظف كليا من الاهتمام بالشؤون السياسية ومباشرة الحقوق والحريات السياسية الممنوحة للمواطنين.

يتبين من خلال هذا العرض أن مسألة حياد الإدارة تطرح في نظام يقر بتعدد الأحزاب،<sup>12</sup> أي نظام يقوم على أساس التعددية الفكرية والأيدولوجية المدعم بوسائل قانونية لممارستها والتعبير عنها، فالإدارة أثناء مباشرتها لنشاطاتها بواسطة المرافق العمومية، تلتزم بمبدأ الحياد وذلك بتفادي كل مظاهر التمييز، فقد اتضح أن تطبيق مبدأ حياد الإدارة في أنظمة الحزب الواحد غير واردة تماما، نظرا لوحدة الاتجاه السياسي والفكري للحكام والمحكومين .

### المطلب الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة

إن مبدأ حياد الإدارة لم يعد فقط مطلباً لتحسين الإدارة ضد عدوى السياسة، وإنما أصبح ضرورة علمية وعملية لتعبئة الإمكانيات المادية والبشرية قصد دفع وتيرة التقدم والازدهار وتفادي كل المساوئ التي لا تخدم مصالح الدولة والمواطن .

إن المبررات التي دعت إلى تقرير مبدأ الحياد غير متعلقة بالخصوص بنشاط الإدارة، فهي مشتركة مع مختلف نشاطات الدولة التي يقع عليها التزام الحياد في أشمل معانيه، فاحترام قواعد الشرعية والدفاع عن النظام الديمقراطي والامن القومي التزامات مفروضة على جميع هيئات ومؤسسات وحتى مواطني الدولة، فالمواطن يتقبل بصدق كل ما يضعه من ضوابط إذا ما تيقن أن نظام ومؤسسات الدولة قائمة على أساس الشرعية ومطبقة لأركان الديمقراطية الحقة<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Mustapha Filali , les relations , entre le parti unique et l'administration dans les états d'afrique francophones , ( Mémoire de D .E .A ) , faculté de droit et des sciences politique et économiques de Tunis , 1979 , p 235

<sup>2</sup>-بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 63 .

## الفرع الأول: مبدأ المشروعية:

لقد اختلف الفقهاء في تحديد مفهوم مبدأ المشروعية، نتيجة تباين الأسس والمعايير التي يعتمد عليها كل واحد لبلوغ ذلك، وقد احتدم النقاش خاصة حين محاولة التمييز بين فكرتي " الشرعية " و " المشروعية " .

ذهب جانب من الفقه إلى التفريق بين الشرعية والمشروعية من حيث اختلاف المفهوم الدقيق لكل منهما، فتعنى المشروعية احترام قواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع، فهي في حقيقة الأمر مشروعية وضعية، أما الشرعية فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون، كما يشمل مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة وما تحمله من معاني العدل والصالح العام<sup>1</sup>.

ورغم ذلك فالمصطلحين 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.

إن أبسط تعريف لمبدأ المشروعية يتمثل في إشراكه بمبدأ سيادة القانون الذي يقتضي خضوع الحكام والمحكومين لقواعده، ولعل عبارة دولة القانون ترجمة صادقة لمضمون هذا المبدأ، فمشروعية الدولة مرتبط بمدى احترامها لمبدأ سيادة القانون<sup>2</sup>.

وقد عبرت وثيقة إعلان الدستور المصري لسنة 1971 عن هذا المحتوى أحسن تعبير بقولها: إن سيادة القانون ليست ضمانا لحرية الفرد فحسب لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت.

<sup>1</sup>- رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، جامعة عين شمس، طبعة 1985، ص 13.

<sup>2</sup>- سعاد الشرفاوي، المرجع السابق، ص 107.

نجد في نفس السياق ما أردفت به محكمة التنازع الفرنسية سنة 1889 بقولها: " إذا كان الحفاظ على امن الدولة ومعاقبة كل من يحاول الإخلال به من واجبات الحكومة، فإنها لا تمارس إلا السلطات الممنوحة لها بموجب القانون<sup>1</sup>.

إن ممارسة الإدارة لأعمالها بحيادة ونزاهة، بعيدا عن التيارات السياسية والصراعات الحزبية والمحسوبة، مهتمة بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها - أداء الخدمة العامة - بما تتيحه 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<sup>2</sup>.

إلا أنه من باب الاحتياط وحفاظ على حسن ممارسة الإدارة لنشاطها فإنه يستوجب وضع وتقرير مجموعة من الضمانات يحتمي بها، ويلجأ إليها في حالة اختلال الإدارة بقواعد الشرعية.

وتعتبر الرقابة القضائية أجدر سلاح لمقاومة تجاوزات الإدارة واستعمالاتها التعسفية للسلطات - الممنوحة لها قانونا - الماسة بحقوق وحرريات المواطنين، وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي قضاءه في أحكام عديدة على مبادئ الشرعية لإلغاء أعمال الإدارة.

أما بالنسبة لموقف التشريع، فقد اعترفت وأدرجت مختلف التشريعات المقارنة هذه المبادئ في دساتيرها لإعطائها القوة القانونية التي تمتاز بها النصوص الدستورية، فنجد أن الدستور الجزائري لسنة 1996 يترجم بتمهيدته محتوى وأبعاد مبدأ الشرعية بقوله: " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق الحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، يضيفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل

<sup>1</sup> -René Bourdoncle, Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif Français, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1975, p 175

<sup>2</sup> -بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 67 .

أبعاده". وبلي ذلك نصوص تفصيلية بشأن كل نقطة، سواء في اعتبار الشرعية والمساوات واحترام القانون أساس لممارسة الجهاز القضائي لمهامه الرقابية (المواد 147،138،139،140) أو حين تبيان مختلف حقوق وحرّيات المواطن والضامانات المقرر لحمايتها (المواد 29،31،32،34،35،36،41،42)<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي:

إن الديمقراطية الاجتماعية تستهدف القضاء على أكبر قدر ممكن من المظالم الاجتماعية مما يستتبع قيام الدولة بعدد من الالتزامات الإيجابية لتوفير الإمكانيات الفعلية للأفراد لمباشرة الحقوق الممنوحة لهم<sup>2</sup>.

فإذا كان الاعتراف بالتمثيل النيابي وحرية تكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها (والحرّيات بصفة عامة) من دعائم الديمقراطية، فإن تقرير مبدأ الحرية والمساواة وخدمة الصالح العام سيحقق ويكرس أركان الديمقراطية، ولا تخفى في هذا المجال حتمية الربط بين التنمية الاقتصادية ومبدأ الشرعية ذلك أن استقرار أية ديمقراطية لا يعتمد على التنمية الاقتصادية فحسب بل على فاعلية وشرعية نظامها السياسي خاصة<sup>3</sup>.

إن الدولة تحرص عادة على تضمين دساتيرها ونصوصها تنادي إلى إقامة نظام ديمقراطي مؤسس على مبادئ الحرية والمساواة والعدل...، هذه المبادئ التي نجدها في نفس الوقت من مكونات وضروريات تطبيق مبدأ حياد الإدارة، فإذا حققت المساواة الحياد فإن ذلك سيحقق حتما مبادئ الديمقراطية، أما إذا غابت المساواة فيغيب كل شيء تبعا لذلك.

إن الأمر كذلك يجعل من مبدأ حياد الإدارة مسألة تضطلع بها هيئات الدولة بجدية وحزم وتعمل على تطبيق أركانه وضوابطه وحتى القيود الواردة عليه بعناية بالغة حتى يصيب المبتغى الذي وضع من أجله.

<sup>1</sup>-نفس المرجع السابق، ص 67 .

<sup>2</sup>-عبد المنعم فهمي مصطفى، المرجع السابق، ص 444 .

<sup>3</sup>-بوردريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 69 .

### الفرع الثالث: حسن أداء الخدمات:

لقد اهتمت الدول بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق النتائج والاقتراحات التي توصل إليها علماء الإدارة العامة لبلوغ أهداف التنمية، سواء من جانب كفاءات الموظفين بتوافر 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).

لقد سبق الحديث عن النتائج السلبية التي حققتها طريقة اختيار الموظفين استناداً إلى معايير سياسة، وما نجم عنها من اختلال وفساد في الجهاز الإداري أخفق على إثره في إتمام المهام الموكلة إليه، وأضحى مصدر علة يعيق مسار التنمية والتقدم، واقترح لمواجهة ذلك مبدأ حياد الإدارة كعلاج لهذه الآفة، والذي مفاده وجوب اختيار عمال الإدارة بناء على أسس علمية قوامها الاستحقاق والجدارة، بعيداً عن التأثيرات السياسية والصراعات الحزبية التي بواسطتها فقط يتحقق الهدف المرغوب الا وهو حسن أداء الخدمات.

إن مبدأ حياد الإدارة كنظام بديل لسلبات التسييس المفرط، وكإحدى المبررات الرئيسية لضمان حسن سير النشاط الإدارة يستند إلى حجبتين:<sup>1</sup>

**الأولى:** أن تولي الوظائف استناداً 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.

ولا شك أن ذلك سيؤثر سلباً على فاعلية ومردودية نشاط المرافق العمومية بحيث تصبح الإدارة عبئاً على المجتمع ومصدر همومه عوضاً أن تكون مصدر رخائه واطمئنانه أما إذا تم شغل الوظائف بناء على أسس علمية وموضوعية تؤخذ بعين الاعتبار طبيعة الوظائف

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص 71 .

ومتطلباتها ومدى ملائمة كفاءة وقدرات المترشحين لها، فإن ذلك سيكون لا محالاً سبباً في إتمام المنظمة لمهامها ونشاطاتها على أحسن وجه وبكفاية عالية.

**الثانية:** أن التغييرات المتوالية في التكوين البشرية للإدارة سيؤثر على استقرار واستمرار المرافق في أداء أعمالها، فالتوظيف على أساس سياسي يعني تأقيت 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.

أما إذا تم تطبيق مبدأ حياد الإدارة في تولي الوظائف العامة، فإن ذلك سيحقق ميزة هامة جداً مفادها استقرار الإدارة في ممارسة أعمالها بانتظام<sup>13</sup>.

وكخلاصة مما سبق ذكره فقد جاءت قوانين الإصلاح الوظيفي في الولايات المتحدة الأمريكية كرد فعل لما سببه قانون السنوات الأربع لسنة 1820 ونظام الأسلاب من محن ومشاكل للشعب والدولة الأمريكية، بأن كرست نظام الجدارة والاستحقاق كطرق موضوعية لاختيار الموظفين، إن هذا النظام يحقق نتائج إيجابية عديدة أهمها طمأنينة الموظف وعدم تخوفه من شبح العزل حين تغير الحزب الحاكم، إضافة إلى أن بقاءه في الوظيفة العامة لمدة طويلة سيكسبه خبرة في مباشرة مهامه ويساعد على تطوير وتحسين قدراته وكفاءته، ولا يخفى ما في ذلك من تأثير إيجابي على مردودية وفاعلية العمل الإداري.

<sup>13</sup> -بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 72 .

## المطلب الثالث: صور مبدأ حياد الإدارة

اتفقت معظم الدساتير وإعلانات الحقوق المحلية والدولية على اعتبار مبدأ المساواة إحدى الدعائم الرئيسية لنظام الدولة، يستوجب إعماله واحترامه في كافة الميادين. يقصد بالمساواة كمبدأ من المبادئ الدستورية الحديثة أن الأفراد أمام القانون سواء دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق وممارستها وتحمل الالتزامات وأدائها، كما يقصد بالمساواة على إطلاق غياب كل معاملة تفضيلية بين الأطراف في علاقة قانونية معينة<sup>14</sup>.

فمبدأ الحياد يقوم عمليا على عدم جواز التمييز بين الأفراد تفضيلا أو حرمانا استنادا إلى عوامل تتعلق بالأصل أو الرأي السياسي<sup>15</sup>، فقد نبذت الأنظمة السياسية - رسميا على الأقل - كل مظاهر التمييز العنصري ولا شك أن الواقع الأمريكي خير نموذج لهذا النوع من التفرقة، بحيث أن صفة المواطنة لم تمنح للزنج إلا في وقت متأخر ولم يتم تطبيقه فعلا من طرف كثير من ولايات الجنوب خاصة، اين سنت قوانين للفصل العنصري في التعليم ووسائل النقل والإسكان والمطاعم<sup>16</sup>.

أما دساتير الدول محل الدراسة المقارنة الحالية، فقد نصت صراحة على استبعاد كل أشكال التمييز العنصري واعتبار كل تصرف قانوني قائم على ذلك غير شرعي، ولا ينتج أي أثر قانوني، ولا يختلف موقف التشريعات فيما يتعلق بوجود عد التمييز بين الافراد بسبب معتقداتهم الدينية.

1- كريم يوسف أحمد كشاكش، المرجع السابق، ص 304.

15 - V. Kondylis , op , p 8 .

16 - كريم يوسف أحمد كشاكش، المرجع السابق، ص 340.

ويعتبر دور ومكانة المرأة في المحيط الاجتماعي من المسائل التي استقطبت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة، وذلك بمنحها صفة المواطنة مع كافة الامتيازات التي تترتب عنها مما نتج عنها صراعات قائمة لحد الآن لتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في كافة المجالات<sup>17</sup>.

و اتجهت التشريعات الحديثة الى تقرير مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة سواء من جانب الحقوق والتي تمنحها، والالتزامات التي تفرضها القوانين، فقد نصت دساتير الدولة محل المقارنة على تحريم أي تمييز بسبب الجنس وأضاف قانون الوظيفة العامة الفرنسية نصوصا تؤكد ما تم تقريره دستوريا اذا تنص المادة السابعة من الامر الصادر في 04 فيفري 1958 المتضمن القانون الأساسي للموظفين على عدم جواز التمييز بين الرجل والمرأة، كما تنص المادة السادسة من قانون رقم 83-634 الصادر في 13 جويلية 1983 المتضمن حقوق وواجبات الموظفين في موضوع حرية الرأي على الاعتراف بحرية رأي الموظف ونبذ التمييز على أساس الجنس.<sup>18</sup>

لم تلقى أنواع الحريات العامة رواجاً مثلما حققته حرية الرأي، ذلك أن الديمقراطية الحديثة وما حملته من مبادئ جعلت من الاختلاف الفكري والإيديولوجي امراً حتمياً وضرورياً في بناء المجتمع المتحضر، فحرية الرأي تنعكس 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 .

لم تلقى أنواع الحريات العامة رواجاً مثلما حققته حرية الرأي، ذلك أن الديمقراطية الحديثة وما حملته من مبادئ جعلت من الاختلاف الفكري والأيديولوجي امراً حتمياً وضرورياً في بناء المجتمع المتحضر، فحرية الرأي تنعكس أهميته في ما عانتها الدول المتقدمة من اضطرابات في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر من أجل تقريرها وما تتكبدته اليوم مجتمعات الدول النامية من

<sup>17</sup> - بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 79 .

<sup>18</sup> - J .Rebert et H.Oberdorff , op ,cit ,p 223 .

اضطهاد وكفاح في سبيل الاعتراف لها دستوريا وعمليا بحرية الرأي والحريات التي تدور في فلكها كحرية الصحافة والنشر .

يتبين من خلال قراءة النصوص القانونية - دستورية كانت ام تشريعية - أن حرية الرأي المعترف بها ومكفولة، وجعلت لضمانها وسائل وهيئات تسهر على الاحترام والتطبيق السليم لمقتضياتها.<sup>2</sup>

بالإضافة الى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يزخر بالأحكام التي كرست حرية الرأي، فبينت محتواها ومتطلباتها وأرست الأسس التي تقوم عليها وكيفيات ضمان حسن احترامها وتطبيقها، ولعل حكم باريل " Barel " الصادر بتاريخ 28 ماي 1954 أشهر الاحكام التي أثارت ضجة سياسية واسعة بسبب ما أحاط به من ظروف وملابسات الى جانب ما قرره من مبادئ قانونية هامة بالنسبة للمساواة بين المواطنين في حق التوظيف بغض النظر عن أفكارهم وآرائهم السياسية.<sup>19</sup>

بالإضافة الى ذلك فكل الاحكام التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي كانت محل تحليل و مناقشة من طرف فقهاء القانون تبلورت حولها اسس العلاقة الكائنة بين الوظيفة العامة و مقتضياتها و الحريات السياسية المعترف بها للموظف باعتباره مواطنا.<sup>20</sup>

<sup>2</sup>- بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 82 .

<sup>19</sup>- نفس المرجع السابق، ص 82 .

<sup>20</sup>- محمد حسنين عبد العال ، الحريات السياسية للموظف العام ، القاهرة ، 1981 ، ص 19 .

وكحوصلة لما سبق يمكن القول أن مبادئ المساواة والحياد تتجلى في كافة الصور والمظاهر السابق عرضها، ويمكن الحديث عن حياد الإدارة في مواجهة التمييز العنصري - المتصلة بالأصل أو العرق - أو حياد الاداري الديني - المتصل بالعقيدة الدينية - أو حياها بين الذكر والانثى - المتصل بالجنس - أو حياها السياسي المرتبط بحرية الرأي.

فاذا كانت الصور الثلاثة الأولى قد حظيت بشبه الاجماع بوجوب الاعتراف بها، فنصت على تقريرها مختلف الدساتير والمواثيق والتشريعات، وضعت لها ضمانات كافية لمراقبة سلامة تطبيقها وأضحت من المسائل البديهية المستقرة عليها فقها وقضاء، فان الصورة الأخيرة المتعلقة بالحياد السياسي للإدارة تعتبر ميدانا يحوم حوله ضباب كثيف، نظرا لصعوبة تحديد الأسس والضوابط والمبادئ التي يقوم عليها، إضافة الى عدم بلوغ النضوج الكافي لما تم وضعه من قواعد، كما ان اختلاف الانظمة السياسية والبنية الاجتماعية بين الدول حال دون وجود نموذج موحد يطبق على الجميع.

# الفصل الثاني

الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر

لما حدث التغيير الدستوري الذي تطلبتة مقتضيات أعمال مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها إلى أن تم النص عليه دستوريا الذي يعد تأسيس لضمانة قاعدية تطلب الأمر ضمانات أساسية منصوص عليها في الدستور تتكامل مع هذه الضمانة وضمانات فرعية تتضمنها النصوص القانونية المتدرجة بعد الدستور، من أجل تحقق ضرورة احترامه احتراما صارما لان المبدأ يعد قاعدة دستورية مهمة ضمن الأحكام الدستورية الواجبة الاحترام، فعلى القوانين اقل درجة من الدستور عدم مخالفتها.

## المبحث الأول: الضمانات القانونية المؤسسة لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر

عرفت الساحة السياسية مؤخرا تطورات بالغة الأهمية، حيث تراجعت التوجهات التسلطية وتنامت التحولات الديمقراطية، فالجزائر تعيش منذ الاستقلال تجربة ديمقراطية<sup>1</sup>، ولقد كرست جهودا جبارة للرفي بالإدارة وجعلها إدارة قوية وعصرية وأكثر فاعلية لتقديم أحسن الخدمات للمواطنين، غير انه لكون الجزائر دولة حديثة العهد بالاستقلال فبالتالي هي صاحبة تجربة متواضعة مقارنة بالدول الأخرى الأمر الذي أدى إلى بعض الإخفاقات التي شابت السير الحسن لأداء الإدارة والذي كان وراؤه ضعف الإطار القانوني والسياسي مما اثر على حياد الإدارة، ويعتبر مبدأ حياد الإدارة نموج لتنظيم الإدارة وتسيير نشاطها وهو دو مفهوم متباين ومتشعب من حيث مجال تطبيقه وذلك لاختلاف الأنظمة السياسية والإيديولوجية والدينية والفلسفية.

إن هذه الدراسة لا تنصب أساسا على بحث وتحليل طبيعة النظام السياسي والدستوري للجزائر، إنما تتركز على تبيين العوامل والمعطيات التي تتصل لإعماله ضمن التغير السياسي والدستوري الذي مرت به الجزائر، تراوح مبدأ فيه في المطلبين، مطلب بتناول الضمانات قبل وبعد التحول الديمقراطي لسنة 1989 وقبل دستور 1996 ومطلب نبين فيه إقرار مبدأ الحياد دستور 1996 كضمانة قاعدة لإعماله.

### المطلب الأول:

#### الضمانات القانونية لمبدأ الإدارة قبل وبعد التحول الديمقراطي لسنة 1989

شهدت الدولة الجزائرية اثر التعديل الدستوري لسنة 1989 تحولا هاما في نظامها الدستوري والسياسي والاقتصادي ترتب عنه وجوب تغير لاسيما في النشاط الإداري وتطلب ضرورة تكيف الإدارة عضويا ووظيفيا مع المعطيات الجديدة.

فالقواعد التي تسيير عليها الإدارة في نظام الحزب الواحد تختلف من حيث المجال والمضمون عن قواعد الواجب إتباعها في النظام التعددي.

فالنظام السياسي والدستوري الجزائري مر بمرحلتين كبيرتين تتميز كل واحدة منها بخصائصها وأسسها وطبيعة بنائها. ويعتبر دستور 1989 هو الحد الفاصل بينهما و ما جاء في

<sup>1</sup> محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008.

دستور 1989 من مستجدات هو استكمال النظام دستوري مختلف عن سابقه.<sup>1</sup>

## الفرع الأول:

### فقدان مبدأ حياد الإدارة وضمائنه قبل التحول الديمقراطي لسنة 1989

يمكن التمييز بين أنظمة الحكم على أساس نجد مجموعتين من الأنظمة المعاصرة هي الديمقراطية والأنظمة الاستبدادية، بالنسبة لهذه الأخيرة يغيب فيها تطبيق القانون وتنتهي فيها الحريات العامة. فهذا النظام تفرض فيها القرارات على المواطنين دون منهم حق المشاركة في تقريرها وليس بإمكانهم ممارسة أي رقابة على نشاطات الدولة، فالإدارة في ظل هذه الأنظمة مكانتها ودورها محصوران جدا. فهي خاضعة وتابعة للنظام الحاكم وخادمة لمصالحه، تنقلص فيه السلطة التقديرية الممنوحة لها عادة ويغيب فيها مظاهر.

الحياد الوظيفي ليحل محله واجب الولاء المطلق ويتميز التقسيم الإداري بالمركزية الشديدة.<sup>2</sup> بالمقابل النظام الديمقراطي يكون فيه الشعب صاحب السلطة ومصدر السيادة فإذا كانت الديمقراطية تعرف بأنها حكم الشعب بالشعب ومن أجل الشعب نفسه فإذا كانت الديمقراطية تعرف بأنها حكم الشعب بالشعب ومن الشعب نفسه والوسيلة التي يعبر بها عن إرادته وسيادته وعن طريقها يمارس السلطة في دولته.<sup>3</sup> نظام الحزب الواحد و علاقته بالديمقراطية:

نظام الحزب الواحد سواء كان نظاما فاشيا أو ماركسيا أو من نظم العالم الثالث فإنه يقوم على أساس السيطرة على كافة مجالات الحياة، ويتميز بظاهرة خضوع الإدارة المطلق وانصياعها للسلطة الحاكمة لذلك ثار جدل فقهي حول ما إذا كان نظام الحزب الواحد نظاما ديمقراطيا فغياب التعددية السياسية يعني حتما حرمان الآراء المعارضة من التعبير عن نفسها مما يجعل مستوى المشاركة الشعبية في الحكم ضئيل جدا.

فهناك من يتعرض لدراسة الحزب الواحد باعتباره احد الأنظمة الحزبية، وهناك من يرى أن اعتبار نظام الحزب الواحد احد الأنظمة الحزبية المعاصرة أمر لا يستقيم مع المعنى اللغوي لكلمة

<sup>1</sup> -بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية دراسة مقارنة، الجزائر-تونس-فرنسا، ص3.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه ، ص 3

<sup>3</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، مصر، بدون سنة النشر، ص203-204.

حزب (طائفة، جماعة من الناس) ولا يتوافق مع مفهوم اصطلاح النظام الحزبي، الذي يعني وجود أكثر من حزب في الساحة السياسية.\*

ولهذا فانه اذا كان تعدد الأحزاب احد السمات المميزة لنظم الحكم القائمة على أساس ديمقراطي في دول المعاصر، فان الحزب الواحد يرتبط ارتباطا وثيقا بالأنظمة الدكتاتورية التي ظهرت حديثا خلال القرن العشرين، هذه هي القاعدة التي يسلم بها الفقه الدستوري في فرنسا وفي مصر بما يشابه الإجماع.<sup>1</sup>

وهناك من وضع الفقيه الدستوري الفرنسي موريس دوفرليه في عداد القائلين بوجود نظام الحزب الواحد في الدول الديمقراطية، استنادا إلى عبارة ذكرها في مؤلفه الشهير "الأحزاب السياسية"، ولكن العبارة في الجزء الأخير منها ينفي تماما هذا الفهم الخاطئ.

فقد قال في الفصل الأول المعنون ب"عدد الأحزاب" في القسم الثاني المتعلق بالنظم الحزبية، من كتابه المذكور أعلاه "لقد أصبح التناقض بين التعددية والحزب الواحد شائعا حتى انه اعتبر المعيار السياسي الذي يميز بين عالمين: الشرقي والغربي، فيما يدعي ان هذا خطأ، لان الحزب الواحد يعمل في اسبانيا وفي العديد من دول أمريكا اللاتينية، وفي بعض أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية بينما يستمر وجود التعددية الحزبية رسميا في ألمانيا الشرقية وفي بعض الديمقراطيات الشعبية المعتمدة للماركسية كالاتحاد السوفياتي غير إن هذا التطابق يظل في خطوطه الرئيسية

نظم الحزب الواحد تصنف إلى ثلاث فئات: \*

- 1/النظم الماركسية: يعتبر دور الحزب الواحد والإدارة جزءا من المفهوم الشامل للدولة والمجتمع والإدارة هي بناء فوق متلائم مع بناء تحت اقتصادي قائم، فهي أداة بيد طبقات ذات امتيازات، و البروليتاريا عندما تندلع الثورة تستولي على جهاز الدولة وتخضعه للحزب الشيوعي الممثل للطبقة الكادحة الظاهرة، والذي يعتبر محرك وحيد للثورة الاشتراكية.
- 2/النظم الفاشية: هنا نميز بين الفاشية في ألمانيا وبين الفاشية في ايطاليا واسبانيا والبرتغال، وهي مختلفة فمثلا في ألمانيا الحزب النازي يسعى للسيطرة كليا على الدولة ليس لخدمة الحاكم الذي يمتاز بسياسة العدوانية.
- 3/النظم في دول العالم الثالث وهي كثيرة التباين منها ما يقترب من النموذج الماركسي ومنها ما يقترب من النموذج الفاشي ومنها ما يشكل مزيجا منهما.

لتفصيل أكثر انظر احمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2006، ص 56-57

- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 305.<sup>1</sup>

صحيحاً بين النظام الديكتاتوري والحزب الواحد، والديمقراطية والتعددية الحزبية".<sup>1</sup>

الجزائر قبل 1989 في ظل أحادية الحزب إهدار لمبدأ الحياد:

بعد استقلال الجزائر استلم الجزائريون مقاليد الحكم الذي توضح تأسيسه منذ قيام الثورة التحريرية، فقد اتفق بيان أول نوفمبر ومؤتمر الصومام ومؤتمر طرابلس سنة 1962، إن الثورة تهدف إلى تحقيق الاستقلال الوطني وإقامة الدولة الجزائرية الديمقراطية الاجتماعية، وتبني التوجه الاشتراكي بعد الاستقلال وفي تلك الفترة تأكدت المكانة الرائدة لجبهة التحرير الوطني التي تحولت من تحالف شعبي مسلح إلى حزب سياسي، تكفل بوضع الخط الإيديولوجي والسياسي للوطن.

لقد اتحدت النصوص الدستورية والمواثيق التي عرفت الجزائر لاسيما دستور 1963 والميثاق الوطني ودستور 1976 على تأكيد الطابع الديمقراطي والاشتراكي للدولة، وجسدت قانونياً أفراد حزب التحرير الوطني في الساحة السياسية باعتباره الحزب الوحيد.

إن حزب جبهة التحرير الوطني، أخذ على عاتقه مهمة وضع النهج الإيديولوجي وتطبيقه فعلا عن طريق أعضائه الذين أمرت النصوص على وجوب اعتلاءه المناصب وتقلد الوظائف من طرفهم، فدستور 1963 إضافة إلى أن وضعه تم من طرف الحزب قد اقرن كافة وظائف الدولة بالتواجد الدائم للحزب سواء من حيث الإشراف أو التوجيه أو الرقابة.<sup>2</sup>

لقد تميز 1963 إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات، بأنه لم يمهل الجانب التاريخي والنضالي للشعب الجزائري وانتمائه العربي الإسلامي، كما انه حدد مبادئ وأهداف النظام داخليا ودوليا<sup>3</sup> 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 هو دستور برنامج وتبرير ذلك انه اعتمد على الحزب الواحد.<sup>4</sup>

دستور 1963 اعتمد الاشتراكية والحزب الواحد المخطط والموجه والمراقب، حتى أن رئيس الجمهورية المترشح يكون من قبل الحزب الواحد، وكذلك الترشيح وسحب الثقة من النواب، يعني

-المرجع نفسه، ص 306.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> - عمر صدوق، مدخل للقانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 26.

<sup>3</sup> - ذلك يتوضح من خلال مقدمة الدستور والمواد من 1-11 كما خصص المواد من 23-26 لجبهة التحرير الوطني.

<sup>4</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976، الجزء الأول، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 76، 75.

هذا أن السلطات المنصوص عليها في الدستور ماهي إلا أدوات في يد الحزب لتحقيق برنامجه السياسي المتمثل في تحقيق الاشتراكية حيث تنص المادة 24 من الدستور:

"جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة"، أما المادة 25 تنص "جبهة التحرير الوطني تشخص المطامح العميقة للجماهير وتهدبها وتنظمها وهي رائدها في تحقيق مطامحها".

لم يخرج دستور 1976 عن المبادئ والقواعد العامة التي اعتمدها الثورة الجزائرية وكرستها موثيقها، فقد جاء هذا الدستور مستوحى من النصوص الأساسية للثورة لاسيما الميثاق الوطني لسنة 1976، بل انه يمكن اعتباره تثبيتاً وإضفاء الصفة الشرعية على ما قام به الحكام منذ 1965 وقاعدة الحكم المستقبلي الذي يركز على الحزب الواحد وأوليته على أجهزة الدولة ووحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، كما انه اقر مجمل الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، غير انه قيد ممارستها بمبادئ الثورة.<sup>1</sup>

بعد استعراض النتائج والآثار التي يربتها نظام الحزب الواحد وعلاقته بعناصر البنية الاجتماعية والسياسية وصلته بنشاط الإدارة العامة خصوصا موقفه من مبدأ حياد الإدارة.

نحاول إسقاطها على النظام الجزائري، فيظهر لنا تطابق يتمثل في:

\*رئيس الجمهورية وهو في آن واحد الأمين العام للحزب (م104/دستور 1976) ويجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة (م98وم111/دستور 1976) كذلك نفس القاعدة مطبقة بالنسبة للمناصب الوزارية، يختار شاغلوها من الأعضاء البارزين في الحزب.

وبما أن الإدارة توفر أفضل ضمانات الأمن استقرار الشغل فإنها تكتسب أفضل العناصر من الحزب.<sup>2</sup> نتج عن ذلك تداخل عضوي افرز انصهار أجهزة الدولة داخل جهاز الحزب الموجه الوحيد للسياسة العامة للبلاد.<sup>3</sup>

\*الوظائف الإدارية والمناصب النيابية يتقلدها من يكون منخرط في الحزب وهذا تؤكد المواد 102 و128 من الدستور، وأكدت النصوص القانونية للوظيفة العامة والتنظيمات.

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976، المرجع السابق، ص 275.

<sup>2</sup> احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 59.

<sup>3</sup> - عبد الكريم بودريوة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر-تونس-فرنسا، المرجع السابق، ص 108.

## الفرع الثاني: نسبية مبدأ حياد الإدارة وضمانه بعد التحول الديمقراطي لسنة 1989

كما اشرنا إلى أن النظام السياسي والدستوري الجزائري مر بمرحلتين، تتميز كل واحدة منها بخصائصها وأسسها وطبيعة بناءها، ويعتبر دستور 1989 هو الحد الفاصل بين المرحلتين. ونتناول فيما يلي عنصرين أساسيين، التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات ودورها في تجسيد مبدأ حياد الإدارة.

- التعددية الحزبية ودورها في تجسيد مبدأ حياد الإدارة:

إن مبدأ حياد الإدارة يرتكز على وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية، ويحتاج إلى توفر الاستقرار السياسي لإعمال هذا المبدأ، والأحزاب السياسية هي التي تقوم بدور رئيسي في توجيه الشعوب لاختيار ممثليها، فهي تعد ضرورة للديمقراطية التي تقدر الحريات العامة. رغم ما يوجه للأحزاب من انتقادات حتى أن البعض اعتبر أنها سبب في تزايد عوامل الانشقاق والاضطراب في الدولة. ويتضح صدق هذا النقد في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية التي لم تالف المعارضة. كما اتهمت بأنها تشتت قوى الدول فتتقسم إلى مؤيد ومعارض، لكن الرد على هذا هو التأكيد على أهمية المعارضة فهذه الأخيرة حتى وان تسببت في جعل عمل الدولة أبطأ إلا أنها تحول دون الاستبداد أو التسرع في اتخاذ القرارات. كما انتقدت الأحزاب بأنها تركز السلطة في الهيئات الرئاسية لكل حزب، التي تحدد موقفها من مشاكل الدولة ثم تحدد لممثلي الأحزاب في البرلمان خطة يسيرون عليها، بحيث لا يحيد عنها إلا من اعتزم الاستقالة من حزبه وهكذا يصبح النائب ممثلاً لحزبه لا للشعب اجمعه.<sup>1</sup>

إن الأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية - سواء كان نظام ثنائية الأحزاب أو نظام تعدد الأحزاب - تولي أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة مساحات التنافس السياسي، بحيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها.<sup>2</sup>

الصلوات متينة بين الإدارة والسياسة إلى درجة التفاعل والتأثير المتبادل، فالصراعات الحزبية وتغيرات الأحزاب الممثلة للسلطة نتيجة التداول على الحكم، وأمام الاستقرار النسبي للإدارة، أدى إلى ظهور عدة مفاهيم تعبر عن هذه العلاقة وما نتج عنها مثل: "تسييس

سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص 288 وكذلك وعبد الغني بسيوني في المرجع السابق ص 321 وما بعدها.<sup>1</sup>

- عبد الكريم بودريوة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، المرجع السابق، ص 28.<sup>2</sup>

في المادة 40 منه مايلي: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به".  
كما اعتبر المؤسس الدستوري التعددية الحزبية من أهم الأسس التي لا يمكن أن يطالها  
التعديل حيث نص في المادة 178: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

1-الطابع الجمهوري للدولة،

2-النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،...".<sup>1</sup>

الاستقرار السياسي<sup>2</sup> من الأهداف السياسية الرئيسية التي يسعى كنظام إلى تحقيقه، وحاجة  
الإدارة إليه كبيرة.

إن مبدأ حياد الإدارة باعتباره نظاما قانونيا وعلميا لحسن أداء الخدمات العامة لا يقوم إلا في  
ظل مناخ مشبع بالوعي الحقيقي لمضمونه وأبعاده هو أهدافه القريبة والبعيدة، ويحتاج إلى تنشئة  
اجتماعية وسياسية في الوسط المراد تطبيقه فيه.<sup>3</sup>

وعليه بالرغم من تبني الجزائر نظام التعددية الحزبية<sup>4</sup> الذي فتح مجالا واسعا للمشاركة  
الشعبية في الحياة السياسية فان ذلك نتج عنه عدم استقرار سياسي اثر بشكل واضح على أجهزة  
الإدارة وتنظيماتها.

يرى د.سعيد بوشعير إن النصوص لوحدها غير كافية للانتقال إلى النظام الديمقراطي نظرا  
لوجود قوى فعلية وفاعلة داخل وخارج الأجهزة والمؤسسات يصعب مراقبتها في مقابل خلو الدستور  
من الميكانيزمات اللازمة التي تضمن احترام مبدأ التداول على السلطة عمليا في ظل التعددية  
السياسية، فمجرد حصول قوى سياسية جديدة على تأييد شعبي يلجا القابضون على السلطة

<sup>1</sup> -تم تعديل المادة 178 بموجب المادة12 من قانون 08-19 المتضمن تعديل الدستور المؤرخ في  
2008/11/15 (جر رقم 63 ص05) حيث نصت المادة 12 من الدستور، وتحرر كالتالي: المادة178 لا يمكن  
أي تعديل دستوري أن يمس: -إضافة عنصر-7. العلم والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية.  
-الاستقرار السياسي: يعرفه ايكستين: "هو استمرارية الأبنية الحكومية عبر فترة طويلة من الزمن وقدرة الحكومة على إصدار قوانين أو <sup>2</sup>  
تعهدات ايجابية بالإضافة إلى تخفيض درجة العنف السياسي على اتخاذ القرارات التي تتناسب مع المطالب المقدمة إليه وعلى تنفيذها".  
-عبد الكريم بودريوة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، المرجع السابق، ص 86 وما بعدها.<sup>3</sup>  
ضمن نتائج تحولات دستور فيفري1989 المقر للتعددية تأسيس في اقل من سنتين بموجب قانون الأحزاب قرابة60حزب وإما نظمت <sup>4</sup>  
الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991 لم يعتل منها عتبة المؤسسات المنتخبة إلا الجبهات الثلاث: الجبهة الإسلامية للإنقاذ، جبهة التحرير  
الوطني، جبهة القوى الاشتراكية،....، لكن الانتخابات ألغيت قبل إجراء الدور الثاني وحل الحزب الفائز وأصبح المشكل الأساسي المطروح  
على الجميع هو مشكل الشرعية ومستقبل الديمقراطية في الجزائر".انظر: عبد الرزاق مقري، التحول الديمقراطي في الجزائر، رؤية ميدانية بدون  
سنة ودار نشر، الجزائر، ص13 وما بعدها.

إلى استعمال ميكانيزمات لمواجهة أي دخيل، وهي الرؤية الأحادية التي ميزت نظام الحكم في الجزائر منذ الاستقلال".<sup>1</sup>

- إقرار مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في تأسيس مبدأ حياد الإدارة:

يمثل مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ ذو صيغة دستورية يرتكز على فلسفة تهدف إلى ضمان الحرية ومنع قيام نظام استبدادي، كان نتاج التطور التاريخي،<sup>2</sup> لكن هذا المبدأ لم يتبلور بشكل متكامل ولم يعرف الانتشار إلا بعد إن تولى المفكر الفرنسي Charles Louis de Secondat المعروف أكثر بلقبه الارستقراطي baron de Montesquieu تطوير هذه النظرية في كتابه "روح القوانين" l'esprit des lois الذي نشر سنة 1747.

وامتدت أفكار مونتسكيو إلى إنجلترا وأمريكا، وافر قادة الثورة الفرنسية جوهر هذه النظرية عندما أدرجوها ضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789، وقد تواصل الأخذ بهد المبدأ إلى اليوم في اغلب الدساتير المعاصرة. أوضح مونتيسكيو انه يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة، السلطة التشريعية التنفيذية أو السلطة المنفذة للأمور التي تتوقف عليها حقوق الإنسان، والسلطة المنفذة للمسائل المتعلقة بالقانون المدني أي السلطة القضائية.<sup>3</sup>

إن مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر لم يكن مبدأ غريبا أو مجهولا إنما كان منذ بدايات إرساء قواعد النظام السياسي طموحا بارزا في ميثاق حزب جبهة التحرير الوطني والمؤسسات المؤسسة للدولة الجزائرية فقد جاء في نص المادة الثانية من الوثيقة التي وردت بهذا النص وهي الدستور الأول المكتوب في الجزائر، والتي صدرت عن المجلس الوطني للثورة في اجتماعه بطرابلس بليبيا بتاريخ 1956/12/16 مايلي:

"الفصل بين السلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية العناصر الأساسية لكل الديمقراطية، فهي القاعدة في المؤسسات الجزائرية"، لكن النص لم يوضح مهام هذا الفصل، وقد

-سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص139.<sup>1</sup>

يمكن أن نعود به إلى عهد اليونان، فقد اعتبر أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن توزع على هيئات متعددة مع السعي إلى إقامة التوازن<sup>2</sup> بينها خشية انفراد إحداهما بالحكم، مما يؤدي إلى حدوث اضطرابات، وطور أرسطو هذه الفكرة بالتأكيد على أن النظام السياسي يجب أن الذي كتب عنه في مؤلفه الحكومة المدنية John Locke يشمل على سلطات، وفي القرن السابع عشر عاد المبدأ مع المفكر الانجليزي سنة 1962.

-عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 262.<sup>3</sup>

سادت بعد الاستقلال نظرية وحدة السلطة مما يدفعنا إلى القول إن النص المذكور لم يتعد حد الطموح<sup>1</sup>.

- التجربة الدستورية الجزائرية تأرجحت في الأخذ بالمبدأ بين الإنكار والإقرار.

لقد كان دستور 1963 أول دستور تمرد على مبدأ الفصل بين السلطات بتبنيه وحدة السلطة بدعوى أن النظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين لن يضمنوا الاستقرار، فلم يقر مبدأ الفصل بين السلطات بل أقر استقلالية غير واضحة.<sup>2</sup>

أما دستور 1976 والميثاق الوطني قننا لاندماج السلطات لصالح الرئيس قائد الحزب والدولة، ونص نظريا على توزيع السلطات وسماها "الوظائف"، ونص على استقلالية القضاء هذا الأخير في ممارسة سيادته ولكن في إطار توجيهات الحزب والمصالح العليا للدولة.

فاقترب بذلك من النظام الرئاسي المشدد الذي يقوم على التدعيم الضخم لسلطات الرئيس، والتقليل المعاكس لمكانة ووظيفة السلطة التشريعية ويضيف البعض انعدام مسؤولية الرئيس واضمحلالها.

وبعد الأزمة السياسية والاجتماعية التي فجرت انتفاضة اكتوبر 1988 والتي فرضت تبني

إصلاحات سياسية جسدها دستور 1989 الذي كان بمثابة دستور قانون ، فاعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كرد فعل لإقرار مبدأ وحدة السلطة في دستور 1976، فاعتناق المبدأ كان بغرض

تجنب تداخل السلطات والصلاحيات واحتمال استحواذ سلطة معينة على مشاركة جهة أخرى، ويتجلى ذلك في عقد اختصاص التشريع للمجلس بمفرده وإنشاء مجلس دستوري انيطت به مهمة

الفصل في المنازعات المحتمل قيامها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هناك تساؤل مهم نظرحه: ما هو دور مبدأ الفصل بين السلطات من أجل تأسيس مبدأ الحياد؟، من المفروض أن

مبدأ الفصل بين السلطات ومن خلال رقابة البرلمان على الإدارة يساهم في رفع المسؤولية عن كاهل الموظف في حال تغيير رجال السلطة التنفيذية الذين يمارسون الوظائف السياسية فالرقاب

المباشرة من طرف البرلمان على الإدارة هو حماية قانونية ودستورية لمبدأ الحياد.<sup>3</sup>

-ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 52.<sup>1</sup>

-بشان دستور 1963 انظر: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة-تشريعا، فقها، الطبعة الأولى، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2005.<sup>2</sup>

-فيريم فاطمة، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم قانون عام فرع الإدارة والمالية كلية<sup>3</sup>

الحقوق جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 77.

وانطلاقاً من نتائج تطبيق هذا المبدأ في الجزائر نجد أن له الفضل في دعم النظام الديمقراطي والسماح بعبور مبادئ جديدة وخلقه للجو القانوني العام لتأسيس مبدأ حياد الإدارة إلا أنه لم يلعب دوره الحقيقي في تفعيل جوهر مبدأ الحياد وذلك راجع إلى عدة نتائج أهمها:

\* الفصل التام بين الإدارة والبرلمان: الفصل بين السلطات يتميز بالتداخل لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وينظر إلى هذا التداخل على أنه ضرورة حتمية في الدولة الديمقراطية، ومن أجل معرفة حدود مساهمة مبدأ الفصل بين السلطات في تجسيد الحياد يجب أن نبحث في العلاقة بين التداخل السابق الذكر ومبدأ الحياد، وهذا يتطلب البحث في العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وبالأخص العلاقة بين الإدارة والبرلمان إذا ما انطلقنا من أن السلطة التنفيذية تشمل الحكومة والإدارة.<sup>1</sup>

الدستور الجزائري حدد العلاقة بين البرلمان والحكومة دون الإشارة إلى الإدارة، لأن أعمال هذه الأخيرة تبقى ثانوية مقارنة مع أعمال الحكومة، فهي مجرد وسيلة للتنفيذ ليس إلا.<sup>2</sup>

ومن النتائج أيضاً طغيان السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية:

السلطة التنفيذية في الجزائر يمكن وصفها بالازدواجية، لكن هناك ضعف للإطار القانوني لضمان حياد الإدارة وهذا راجع إلى تشخيص أو فردية السلطة وهيمنة السلطة التنفيذية، وتظهر هذه الهيمنة في احتكار السلطة من طرف الرئيس على الرغم من المشاركة الشكلية للشعب لإضفاء الشرعية على هذا الاحتكار.

### المطلب الثاني: إقرار مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

لقد شهد النظام الجزائري تطورات في غاية الأهمية خاصة بعد صدور دستور 1989، مما استوجب إعادة النظر في الكثير من المواضيع المتصلة بالقانون الدستوري والإداري والسياسي فبموجب استفتاء 28 نوفمبر 1989، تم إقرار مبدأ حياد الإدارة فتميز على النظم المقارنة بالنص على المبدأ في صلب الدستور وذلك في المادة 23 منه.

وفكرة حياد الإدارة تعد من المواضيع الهامة التي تطرح بالحاح شديد لأنها تربط بين أمرين قد يبدو للوهلة الأولى أنهما متعارضين لكن في حقيقة الأمر هما متكاملان، ألا وهما كفالة حرية الموظف باعتباره مواطناً ووجوب عدم انحياز المرفق وحياده أثناء أدائه لخدماته.

<sup>1</sup>-B-yelles chaouhe.la relation gouvernement-administration en droit constitutionnel. Revue I ,D ,A ,R ,A , volume 10 nM01/2000p83.

وما سنتناوله فيما يلي يبرز في الفرع الأول إقرار مبدأ حياد الإدارة بموجب المادة 23 من دستور 1996، أما في الفرع الثاني يبين أهمية تبني مبدأ حياد الإدارة.

### الفرع الأول: إقرار مبدأ حياد الإدارة بموجب دستور 1996

لقد عرف مبدأ حياد الإدارة كسوقا اضطراريا وتدهور مزمّن من جراء ما فرضه عليه المستوى النظري والعملي في الميدانيين السياسي والقانوني، دستور 76 الذي داء فيه أن تتاح المسؤوليات في الدولة للمواطنين الذين تتوفر فيهم مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام.

وما أصاب هذا الحياد من تمويه في تصريحات أولي الأمر وتهميشه من لدن لغة القانون ومنذ صدور دستور 1989 أصبحت هذه القاعدة لا تتعارض مع التوجيهات الإيديولوجية والتغيرات السياسية، فامتازت بمضمونها الثري والطابع العملي وأصبحت في الأخير ضرورة تقنية وقانونية للدولة العصرية ومقاييسها<sup>1</sup> إلى أن تم تكريسه فعلا بالنص عليه في دستور 96.

- التنصيص على المبدأ في المادة 23 من دستور 1996:

لقد أقر المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996،<sup>2</sup> مبدأ هام للغاية يتمثل في إلزام الإدارة بالحياد تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات وتكريسا لدولة القانون.

لقد جاء نص المادة ضمن الباب الأول من الدستور والمتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، تحديدا في الفصل الثالث منه والمعنون ب: الدولة، وهذا يعكس تأكيد المؤسس الدستوري على أهمية مبدأ حياد الإدارة كمبدأ يحكم المجتمع الجزائري، وألقى على عاتق الدولة تحديدا الإدارة عدم التحيز.

إن إضافة هذه المادة في الدستور كمبدأ من المبادئ الدستورية الجديدة، إضافة في محلها لان مبدأ حياد الإدارة يعد من المقتضيات والأسس التي يقوم عليها نظام التعددية الحزبية المعتمد بعد التحول الديمقراطي لسنة 1989.

مبدأ حياد الإدارة يمكن وصفه بالغريب وحتى الغير الوارد في ظل نظام الأحادية الحزبية لكن بعد التحول الديمقراطي يمكن القول أن عوامل وشروط إعماله هو إطاره القانوني قد توفرت- على الأقل نظريا-، إن التوجه الديمقراطي الجديد اقتضى نظام تعددي يسمح بالتداول على

محمد أمين بوسماح، ترجمة رحال بن اعمر ورحال مولاي ادريس، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن اعمر ورحال مولاي ادريس، د 1 م ج، الجزائر، 1995، ص 192.

-التعديل الدستوري صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 والذي تعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 08/12/1996 ص 6.

السلطة وهذا بدوره اقتضى عدم التحيز الإدارة لان الأحزاب السياسية خصوصا عندما تكون في السلطة قد تحاول تأسيس وتحزيب الإدارة بأي شكل.

ويقتضي هذا ضرورة إبقاء الإدارة بعيدة عن التقلبات والتلاعبات السياسية وذلك بعدم تحيز موظفيها، فخدمات الإدارة يجب أن تقوم على مبدأ عدم التمييز بين المؤيد والمعارض من جهة ومبدأ المساواة من جهة أخرى، وهذا يجعل المواطن في ما من ذلك أن رأيه السياسي وتحزبه أو عدم تحزبه لا يمكن أبدا أن يشكل عائقا أمام استفادته من خدمات الإدارة ولا علاقة لها بشكل عام.

كما يمكن أن يستتبط هذا المبدأ من مواد أخرى مثل:

المادة 09 من دستور 1996: <sup>1</sup> "لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يلي: الممارسة الإقطاعية، الجهوية، والمحسوبية، إقامة علاقات الاستغلال والتبعية، السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر".

وفق هذه المادة المؤسسات أيا كانت وتحديدا هنا الإدارة يتوجب عليها أن لا تكون معاملاتها على أساس تفرقة جهوية أو إقطاعية أو محسوبية، فلا تتحيز لأي منطقة على حساب أخرى بل يجب أن تكون محايدة.

المادة 21 "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة"، هذه المادة أيضا تتضمن حماية للمبدأ، فهي تلزم القائمين على شؤون المواطنين أن لا يتحيزوا لمصالحهم ويستغلوا مؤسسات العمومية لخدمة أغراضهم الشخصية. والمادة 22 "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة". تكفل هذه المادة عقوبة لكل عمل إداري يطاله عيب استعمال السلطة ذلك انه حاد عن الهدف الأساسي المتمثل في تحقيق المصلحة العامة وهو من صميم المساس بمبدأ حياد الإدارة.<sup>2</sup>

إضافة إلى المادة 23: <sup>3</sup> التي تنص على مبدأ المساواة وذلك باعتبار أن الارتباط وثيق جدا بينه وبين مبدأ الحياد "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"،

-المادة 09 من دستور 1996 جاءت ضمن الباب الأول المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري في الفصل الثاني المعنون: <sup>1</sup> الشعب.

-المادتان 21-22 من دستور 1996 جاءتتا ضمن نفس الباب، في الفصل الثالث المعنون: الدولة.<sup>2</sup>

-جاءت المادة 29 ضمن الباب الأول في الفصل الرابع: الحقوق والحري<sup>3</sup>

فأى تفرقة بين المواطنين اعتبارا للأسباب المذكورة في المادة هو تمييز بين الأشخاص وتحيز على أسباب غير مشروعة دستوريا، كما فرض الدستور على المؤسسات ضمان مبدأ المساواة بنص المادة 31.<sup>1</sup>

"تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصيات الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية." هذه المادة تؤكد على المادة السابقة وتلقي الواجب على مؤسسات الدولة لضمان المساواة الذي هو ركيزة عدم التحيز. وضمانا لعدم تحيز الإدارة على أساس الجنس، أكدت المادة 31 مكرر.

"تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، ودعما لعدم التمييز على أساس الجنس حتى وإن تم ذكره في المادة 28، ومن أجل عدم التحيز في المجال السياسي لأحد الجنسين خصصت هذه المادة.

### الفرع الثاني: أهمية تبني مبدأ حياد الإدارة

إن تكريس مبدأ الحياد دستوريا بمختلف الآليات ذا أهمية بالغة، فهو يدعم النظام الديمقراطي بصفة أساسية، كما تتطلبه عملية الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية، إضافة إلى أنه يدخل ضمن مقتضيات الحكم الراشد. وفيما يلي نحاول أن نبين ذلك.

- دعم مبدأ حياد الإدارة للنظام الديمقراطي

جاء في ديباجة دستور 1996: "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد"، ولقد جعل الدستور الجزائري إقامة الديمقراطية من الأولويات الكبرى للشعب، بل الأساس الذي تسيير وفقه المؤسسات الدستورية، كل ذلك من أجل العدالة الاجتماعية والمساواة وضمانا للحرية، وعليه فعلى عاتق هيئات الدولة التزام تفاصيل الأحكام التي جاءت في الدستور سيما المادة 23 التي تنص على مبدأ الحياد، وتضطلع بمهمة تجسيده بجدية.

<sup>1</sup> - جاءت المادة 31 ضمن الباب الأول في الفصل الرابع: الحقوق والحرية، وهي تنص تقريبا على نفس مضمون المادة 09 مكرر المذكورة سابقا.

- الاصطلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية يرتكز على مبدأ حياد الإدارة  
 إن تدخل الدولة في مختلف النشاطات أصبح ظاهرة عامة فرضتها ظروف التطور،  
 فأصبحت الحكومة جهاز إداري ضخم يحمل أعباء كثيرة ومتعددة ومسؤول عن تحقيق حاجات  
 جديدة ومعقدة لإنسان عصرنا، فكان لزاما على الدول والحكومات أن تكتشف وتستعين بأفضل  
 الوسائل الفنية والعلمية من أجل رفع الكفاية الإدارية للجهاز الإداري.<sup>1</sup>

الإدارة تحتاج إلى تطبيق مبدأ حياد الإدارة لأنه يزيد من فاعلية ومردودية نشاط المرفق  
 العام، كما يضمن إحساس الموظف العام بالاستقرار وعدم تخوفه من العزل كما يكتسب الخبرة  
 والمهارة التي تزيد من فاعلية أدائه الوظيفي، وفي هذا يقول جورج الجوزي "لا توجد سياسة حسنة  
 بدون إدارة حسنة ولا إدارة حسنة بدون حياد سياسي".

تسعى الدولة الجزائرية منذ نشأتها إلى الرقي بالإدارة وتقديم أفضل الخدمات لمواطنيها  
 ويظهر ذلك جليا من خلال حرص مختلف الحكومات التي تعاقبت منذ الاستقلال إلى يومنا على  
 الاهتمام بالإصلاح الإداري الذي يعتبر محور كل الاهتمام، طالما أن الإدارة هي واجهة الدولة  
 والجهاز الذي يسهر على إتمام مشاريع الحكومة.

الإصلاح الإداري عملية متواصلة ومستمرة تملئها متغيرات الحياة ومستلزمات التطور  
 ومتطلبات التنمية، وهو نتيجة تضاعف المؤسسات العامة وعدد الوظائف والموظفين.<sup>2</sup>

الجزائر وبعد صدور دستور 1996 ومن أجل التجسيد الفعلي عرفت البلاد قفزة نوعية في  
 مجال الإصلاحات في مختلف المجالات لاسيما منها إصلاح القطاع الإداري، وهكذا شهدت سنة  
 96 عدة محاولات تهد غالى التغيير ومحاولة الإصلاح الإداري فقد تم إحداث منصب الوزير  
 المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي، كما تم إنشاء وسيط  
 الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 1996/03/23 المتضمن إنشاء  
 وسيط الجمهورية وقد كلف بالدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم أمام السلطات العامة لكن هذا  
 المنصب لم يلعب دورا كبيرا لكون وسيلة عمله كانت محصورة في تقديم التقارير والتوصيات  
 الخالية من الطابع الملزم والتنفيذي الذي يعبر عن التزامات السلطة العامة.

محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق 48.1

<sup>2</sup> -نوري منير.بارك نعيمة.بن داودية وهيبية، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسبب والفساد الإداري وتحقيق التنمية  
 الاقتصادية المستدامة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، ص7 و8.

وفي سنة 1999 طرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي صدر في 15 يوليو 2006 بموجب الأمر 03/06.

وفي سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة وهجا بموجب المرسوم رقم 372/2000 المؤرخ في 22/11/2000 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة، ومهمتها تمثلت في إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية.<sup>1</sup> حاليا إصلاح الخدمة العمومية حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 19/11/2013 المحدد لصلاحيات الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

- مبدأ حياد الإدارة من مقتضيات الحكم الراشد<sup>2</sup>

ترتكز فكرة الحكم الراشد حول عملية صنع القرار وطرق وفتيات إدارة الأعمال أيا كانت مستوياته فيشمل الإدارة الدولية والداخلية الرسمية منها والخاصة، فليس هناك مسألة متعلقة بالعملية التنموية معزولة عن فكرة الحكم الراشد.

وقد عرفه البنك الدولي على انه: "الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسييره وإدارة موارد بلد ما الاقتصادية". أما برنامج الأمم المتحدة في المؤتمر العالمي حول الحكم الراشد والتنمية المستدامة 1997 عرفه بأنه "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية بغرض تسيير شؤون الدولة، فهي تشمل آليات تطور المؤسسات على نحو يمكن المواطنين ومختلف التجمعات من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والقيام بالتزاماتهم.

دون شك يمكن اعتبار مبدأ حياد الإدارة من مقتضيات الحكم الراشد، لان هذا الأخير له بعد سياسي يتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها وممارستها لإعمالها في ظل حكم القانون واحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، إضافة إلى البعد الاجتماعي الذي يعكس حيوية واستقلالية المجتمع عن الدولة ومشاركته في التنمية الشاملة دون أن ننسى البعد الفني المتعلق

<sup>1</sup>- خرايفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء الجزائر 2008-2009، ص 45.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 133 وما بعدها.

- تشير الدراسات أن مصطلح الحكم الراشد بدأ استعماله في البداية للدلالة على قيادة السفن في العصر اليوناني واللاتيني القديم، ثم استعمل في اللغة الفرنسية في القرن 13 كمترادف لمصطلح الحكومة، ثم تطور كمصطلح قانوني سنة 1978، لكن نقطة التحول برزت من خلال اعتماد المؤسسات المالية العالمية له وعلى رأسها البنك الدولي الذي استخدمته لأول مرة سنة 1992.

ودراسات أخرى ترجعه إلى بداية الدولة الإسلامية خاصة في زمن خلافة عمر بن الخطاب.

تتعدد المصطلحات ولكنها تشير إلى نفس المعنى: التسيير الديمقراطي، الحكم الراشد، الحكامة، الحوكمة.

بعمل الإدارة وكفاءتها وفعاليتها وفنياتها إصدار القرار المناسب والرؤية الإستراتيجية وضمان حق الأجيال اللاحقة والشفافية، وكلها لا محالة ترتكز على الحياد كونه أسلوب عملي وعلمي في صنع القرار وتؤكد استعمال المشرع الجزائري للمصطلح في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون 06-06 المؤرخ في 20/02/2006 في المادة 02 التي أكدت على جملة من المبادئ الأساسية للمدينة وذكرت من بينها الحكم الراشد وألزم المشرع الإدارة بالاهتمام بانشغالات المواطن والمصلحة العامة في إطار الشفافية.

### المبحث الثاني: الضمانات القانونية المجسدة لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر

إن الاعتراف بالمبدأ بصفة مجردة كما جاء في نص المادة 23 غير كاف لوحده، بل لابد من ضمانات ملائمة لحماية وتقرير جزاءات مخالفته، وإلا اعتبر مبدأ مفرغ المحتوى وعديم الجدوى. والدستور في حد ذاته يدعم مبدأ حياد الإدارة بضمانات مساندة ومرافقة للمبدأ باعتباره من المبادئ الهامة لحسن سير المرافق العمومية وكفالة الحقوق والحريات.

فإلى جانب توفر مقتضيات المبدأ وتبنيه في الدستور لا بد من ضمانات لتأمين جو متكامل لتطبيق المبدأ سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة التي ترتكز عليه كل القوانين الأخرى أو مختلف النصوص القانونية التي تنفرغ فيها الأحكام القانونية ويفصل فيها.

ونتناول في هذا المبحث ما يساهم في تكريس المبدأ من مبادئ مقررة خاصة مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون ورقابة مفعلة دستوريا هذا من جهة ، ومن جهة أخرى التحقق من تجسيد المبدأ ضمن النصوص القانونية الجديدة الصادرة بعد تبني المبدأ وتركز على مجالين الوظيفة العامة والانتخابات، ذلك أن مبدأ الحياد يقع تحت تأثير اعتبارين أساسيين هما: <sup>1</sup> أن الموظف العام هو عبارة عن مواطن وبالتالي له الحق في أن يمارس حياته كبقية المواطنين، وثانيهما انم بدا حياد الإدارة يتطلب من الموظف القيام بأعباء الوظيفة العامة وان يلتزم بمقتضياتها وان يكون موضوع ثقة المواطنين كافة، وهادين الاعتبارين تتحقق الموازنة بينهما بواسطة قانون الوظيفة العامة، كما ينبغي التعددية الحزبية وأهميته لإعمال مبدأ حياد الإدارة غير كاف لوحده، فلا بد من انتخابات نزيهة وشفافة محترمة لمبدأ حياد الإدارة ونستقصي ذلك من أحكام قانون الانتخابات والبحث في تجسيده للمبدأ.

<sup>1</sup>-فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة، المرجع السابق، ص 07.

ونتناول تفصيل ما سبق في المطلبين الآتيين: الضمانات القانونية المكرسة دستوريا في المطلب الأول والضمانات القانونية المكرسة في مختلف النصوص القانونية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: الضمانات المكرسة دستوريا

هناك مبادئ دستورية مهمة ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ حياد الإدارة وتعد ضمانات أساسية تدعم تجسيده أهمها: مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون.

ومن جهة أخرى نص الدستور على الرقابة بمختلف أنواعها منها الرقابة القضائية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة لجهة قضائية تفرد وتستقل بالنظر فيها تأسيسا على مبادئ القانون الإداري وطبيعة المنازعات الإدارية تؤدي نتائج مغايرة لتلك التي تنتجها رقابة القضاء العادي<sup>1</sup>، كما إن رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة دستورية ستمثل لا محالة درعا واقيا وضمانة جدية لتقرير ضوابط ومقتضيات مبدأ حياد الإدارة.

ونتناول الشقين أي المبادئ الدستورية والرقابة بنوعيهما في الفرعين الآتيين، الفرع الأول يتضمن المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ الحياد، أما الفرع الثاني نتناول الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة.

#### الفرع الأول: المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة

تضمن الدستور مبادئ دستورية مهمة مرتبطة ارتباطا وثيقا بمبدأ حياد الإدارة وتعد ضمانات أساسية تدعم تجسيده أهمها: مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون - مبدأ المساواة كأساس لمبدأ حياد الإدارة:

يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الدستوري الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر وإذا كانت العدالة أساس الملك كما يقال.

إن حقوق الإنسان دوليا ووطنيا تدخل ضمن الأمور التي تبدل فيها المساعي المستمرة من أجل تحقيقها وجعلها موضع التطبيق وحمايتها، وثمار هذه المساعي لا تتأتى إلا بضمانة الإقرار بها وصياغتها في التشريعات الوطنية، أما حقوق الإنسان في التجربة الدستورية الجزائرية<sup>2</sup>، لم تشكل الأولوية في أعين لبناء الدولة، وكذلك الحفاظ على الوحدة الوطنية، وخصوصا بناء الاشتراكية بواسطة نظام سياسي يقوم على الأحادية الحزبية، وفي بلد مازال يحتاج إلى أساسيات الحياة.

<sup>1</sup>-بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، المرجع السابق ص95.

<sup>2</sup>-حمريط عبد الغني وغربي عزوز، حقوق الإنسان بالجزائر في المنظومة الدستورية الجديدة، المرجع السابق، ص4-5.

أما حقوق الإنسان في المنظومة الدستورية الجديدة. مع إقرار دستور 1989 تغير الوضع، وأصبحت لحقوق الإنسان مكانة أكبر مما في السابق وذات أهمية في النظام المؤسساتي الجديد، فالوضع قد تغير جذريا وكرس القطيعة مع الأسس التي قام عليها النظام المؤسساتي في الجزائر منذ 1962، وحظيت حقوق الإنسان بنصوص كثيرة تمثلت في 30 مادة في دستور 1996 المواد من 29 إلى 59، وأصبحت هناك نصوص جديدة تتعلق بحقوق ذات طابع سياسي واقتصادي واجتماعي.

ويظهر ذلك عبر الأحكام الدستورية الواردة فيه، وبالخصوص الفصل الرابع من الباب الأول المعنون بالحقوق والحريات ضمن دستور 1996، وهي أحكام بارزة تظهر في النص محددة وفقا لمحاور واضحة، فبعد التعبير عن مبدأ المساواة الأساسي في المادة 29،<sup>1</sup> هناك تقسيم فني لحقوق الإنسان بين تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والمدنية من جهة، وبين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى.

إن مبدأ المساواة<sup>2</sup> مبدأ عام يهيمن على جميع الدساتير، والذي يقضي بمساواة الأفراد في الحقوق والواجبات، حيث تضمنه إعلان حقوق الإنسان الصادر سنة 1789.

ينطبق مبدأ المساواة بطريقة عامة على جميع المجالات في القانون العام، وتتنوع الحقوق التي يجب أن يتساوى جميع الأفراد فيها، وان تشملهم المساواة أمام القانون التي تعد نقطة البداية في التطبيقات المختلفة لمبدأ المساواة وقد نصت المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948/12/20، ثم المساواة في ممارسة الحقوق السياسية بالنسبة للمواطنين، والمساواة في تولي الوظائف العامة وفي الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وكذا المساواة أمام الأعباء العسكرية والمساواة أمام التكاليف الضريبية.

المساواة في ممارسة الحقوق السياسية فهي تشمل الحقوق السياسية كالحق في التصويت في الانتخابات، والاستفتاءات العامة في الدولة وحق الترشح لعضوية المجالس النيابية والإقليمية، وكذا حق الاشتراك في تكوين الجمعيات ذات الطابع السياسي. ويقرر مبدأ المساواة حق جميع المواطنين في ممارسة هذه الحقوق على قدم المساواة، طبقا للشروط التي يحددها القانون.

<sup>1</sup> نصت على المبدأ كل الدساتير، 63 و 76 و 89 في المادة 28 هي نفس المادة 29 من دستور 96، حتى في فترات الفراغ الدستوري من 65 إلى 76، صدرت قوانين تنص عليه مثل القانون المدني.

<sup>2</sup> - للتفصيل في مبدأ المساواة انظر: عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 372 وما بعدها.

أما المساواة في تقلد الوظائف العامة والانتفاع بها تعني حق المواطنين في تولي الوظائف العامة، دون أن يحرم صاحبه بسبب اختلاف في الأصل، الجنس أو اللغة، لذلك يجب التسوية الكاملة في معاملة الأفراد بغير تمييز وفي هذا السياق تنص المادة 31 من الدستور.

والمادة 51 التي تقر بتساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدول دون شرط أو قيد. إن تكافؤ الفرص بالنسبة للمواطنين في الحصول على المناصب والوظائف العمومية تعبير عن وجوب الحياد من طرف المرفق العام.<sup>1</sup>

المساواة أمام القضاء أكد دستور 1996 على استقلالية السلطة القضائية، وذلك لضمان مناخ مناسب للممارسة الديمقراطية الحقيقية، مع تقديم التأكيد على استقلالية القضاء عبر المادة 138 وفي المادة 139 حيث أكد المشرع الجزائري انه على السلطة القضائية أن تحمي المجتمع والحريات.

كل أوجه مبدأ المساواة تعكس مجالا من مجالات عدم تحيز الإدارة، فنتعدد صور مبدأ الحياد ومنه تتعدد الضمانات المرسخة والحامية له، خاصة المساواة في تولي الوظائف العامة والمساواة السياسية والمجسدان في قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات.

- مبدأ خضوع الدولة للقانون في قمة الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد

لكي تسمى دولة بالدولة القانونية يجب أن تخضع جميع هيئاتها الحاكمة للقانون شأنها شأن المحكومين<sup>2</sup> ومبدأ خضوع الدولة للقانون من المبادئ الدستورية التي تجتهد كل دولة في تطبيقها واحترامها ويعني هذا المبدأ بصفة عامة خضوع الحكام وكافة الأجهزة ومؤسسات الدولة للممارسة للسلطة للقانون ومثلها مثل الأفراد إلى أن يعدل أو يلغى ذلك القانون طبقا لإجراءات وطرق معروفة ومحددة مسبقا. هذا يعني أن الدولة ليست مطلقة الحرية في وضع القانون وتعديله حسب أهوائها.

وتأتي الرقابة بأنواعها (التشريعية والإدارية والقضائية)، وسيلة لحماية الفرد من استبداد السلطة وتعسفها، واستتباعا لضمانات مبدأ خضوع الدولة للقانون لا بد أن لا ننسى أهمية الرقابة الشعبية وليس بمعناها الضيق أي عن طريق المنتخبين على مستوى البرلمان ولكن يقصد بها

-محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 112.<sup>1</sup>

-عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 157 وما بعدها.<sup>2</sup>

المعنى الواسع فالشعب له دور حاسم وأساسي في إجبار الدولة للخضوع للقانون واحترامه في طريق الجمعيات أو الأحزاب... الخ، وكذا أهمية المعارضة السياسية على أساس التعددية الحزبية. واستناد النظام السياسي على مبدأ المشروعية يعد 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 واستبدادها<sup>1</sup>.

عند 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 القاضي لإبطال قرارات الإدارة غير مشروعة.

### الفرع الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة

إن تقرير القواعد القانونية بصفة نظرية لا يعد ضمانا كافية لوحدها بصفة مجردة، لابد من وسائل قانونية عملية تكفل تطبيق الجزاء على مخالفة القواعد القانونية وهذا ما يتحقق بفضل الرقابة على دستورية القوانين من جهة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة من جهة أخرى كضمانة عملية تجسد الضمانات النظرية.

مما لاشك 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 تصرفاتها للبطلان<sup>2</sup>

ويفرض هذا المبدأ وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة، وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها إلا أن المستقر عليه في اغلب الدول وجود أربعة طرق يضمن من خلاله الأفراد مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم وهي: الرقابة السياسية، والرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة، والرقابة القضائية.

وفي ما يلي: نركز على نوعين من الرقابة، الرقابة على دستورية القوانين، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

- الرقابة على دستورية القوانين كضمان لاحترام مبدأ حياد الإدارة:

<sup>1</sup>-سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 52.

<sup>2</sup>-نفس المرجع، ص 15.

إن الرقابة على دستورية القوانين تكفل ضمان احترام القوانين الصادرة لما تضمنه الدستور وعليه فضمان احترام مبدأ حياد الإدارة باعتباره مبدأ مقرر دستوريا وفق نص المادة 23 من دستور 1996 يستند لا محالة على فكرة الرقابة على دستورية القوانين، لكي لا تصدر قوانين تخل باحترام جوهر المبدأ والمساس به.

المتفق عليه أن المراحل التي تمر بها عملية التشريع التي تكتسب صفة القانون يجب أن تكون متماشية مع أحكام الدستور، كما أن هذا المبدأ يؤدي إلى تقرير التزام السلطات العامة في الدولة وأعمالها بنصوص الدستور والسؤال الواجب طرحه: اد حدث أن صدر قانون مخالف للدستور فكيف نكفل ضمان احترام أحكام الدستور وإلغاء النص المخالف؟ ومادامت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في التشريع وفقا للدستور فلا يعقل أن تقوم بمراقبة نفسها، لذلك وجب وضع نظام مراقبة تتكفل به هيئة مستقلة.

أن مراحل عملية التشريع يمكن أن يشوبها إما عيب شكلي أو عيب موضوعي أوهما معا بالنسبة للعيوب الشكلية، عدم مراعاة مجال الاختصاص والإجراءات التي يجب أتباعها لسن التشريع، أما العيوب الموضوعية وهي خروج التشريع على روح ومحتوى الدستور أو إنكار حق من الحقوق المقررة فيه. والعيب الموضوعي يعد أكثر مساسا لمقتضيات مبدأ حياد الإدارة من العيب الشكلي. موقف الدستور الجزائري من مسالة الرقابة على دستورية القوانين:

إن استقراء التاريخ الدستوري في الجزائر إن تطور مسالة الرقابة على دستورية القوانين تناولتها مختلف الدساتير الجزائرية على النحو التالي<sup>1</sup>:

**أول مرحلة:** كانت عام 1963، اذ نص أول دستور للجزائر المستقلة في مادته 63 على إنشاء مجلس دستوري وأوكله بموجب مادته 64 صلاحيته: "الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

**ثاني مرحلة:** هي عدم إقرار هيئة للرقابة الدستورية في دستور 1976 ولكن تمت الإشارة فقط إلى ضرورة حماية القواعد الدستورية، وهو ما نصت عليه المادة 111 الفقرة 03.

<sup>1</sup>- للتفصيل في فكرة الرقابة على دستورية القوانين في القانون الجزائري انظر:

السعيد بوشعير، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-المرجع السابق، الصفحات من 191 إلى غاية 346.

نصت مادته 186 على ما يلي: "تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور".

**ثالث مرحلة:** هي بروز فكرة الرقابة الدستورية من جديد في النقاشات السياسية بحيث أوصى المؤتمر الخامس لحزب جبهة تحرير الوطني بإنشاء جهاز أعلى تحت سلطة رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب، يكلف بالفصل في دستورية القوانين قصد ضمان احترام سمو الدستور، وتدعيم مشروعية وسيادة القانون، وتعزيز الديمقراطية المسؤولة في بلادنا ودعمها. غير أن هذه التوصية لم تنقل إلى الدستور وبالتالي بقيت دون تجسيد.

**رابع مرحلة:** تزامنت مع صدور الدستور في 23 فبراير 1989 الذي نص إلى جانب تكريس التعددية الحزبية السياسية والحريات العمومية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات، على إنشاء مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك المخولة إياه بموجب دستور 1963 نص على 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.

- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة لمبدأ حياد الإدارة وفضل ازدواجية القضاء في تعميها:

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم 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.

في الجزائر مر النظام القضائي الإداري بمراحل ثلاث:<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر في القانون الإداري أنظر: خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، دار ربحان، الطبعة الأولى الجزائر، 2000.

**المرحلة الثانية:** فترة ما بعد الاستقلال التي شهدت إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حالياً) سنة 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 و ورقلة تختص بالفصل في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الولايات.

وما يميز النظام القضائي في هذه المرحلة هو وحدة القضاء وازدواجية المنازعات. وبقي الوضع هكذا إلى غاية تعديل الدستور في 1996/11/28.

**المرحلة الثالثة:** تتميز هذه المرحلة بالعودة إلى نظام الازدواجية وذلك بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحاكم الإدارية. ولعل أهم مرحلة في القضاء الجزائري هو تبنيه ازدواجية القضاء بموجب المادة 152 من دستور 1996، وأصبح هناك 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.

الرقابة على أعمال الإدارة في الجزائر تستند إلى القضاء الإداري والجزائر حديثة العهد بالنظام القضائي المزدوج المقرر فقط منذ دستور 1996، واستتبع بالقوانين العضوية: 01-98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، والقانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون 03-98 المتعلق باختصاص محكمة التنازع، والمؤرخة في 1998/05/30،<sup>1</sup> وحادثة دخول هذه القوانين حيز التطبيق لا يمكننا من تجميع الأسانيد كافية تبين موقف القضاء الإداري الجزائري من مسألة حياد الإدارة، إلا أننا يمكن أن نحدد أساس ومجال الرقابة استناداً إلى ضوابط المبدأ.

أساس ومجال الرقابة على أعمال الإدارة استناداً إلى ضوابط مبدأ حياد الإدارة تصرفات الإدارة المخالفة لما ينص عليه المشرع جزأؤها البطلان والقضاء عندما يفصل بذلك فهو يؤسس حكمه استناداً إلى مبدأ المشروعية، هذا هو الأساس العام، ومنذ النص على مبدأ حياد الإدارة دستورياً يمكن للقاضي من تأسيس الحكم القضائي بإلغاء العمل الإداري المناهض لمبدأ حياد الإدارة أمراً سهلاً، وسنده واضح هو نص المادة 23 من الدستور.

-الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998.<sup>1</sup>

بالنسبة لمجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أعمال الإدارة جميعها سواء كانت مادية أو قانونية يجب أن تحترم قواعد المشروعية، فمهما 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 القانوني<sup>1</sup>، إما إذا أغفل القانون تنظيم مجال من مجالات تدخل الإدارة وترك لها سلطة التقدير هنا القاضي يصعب دوره الرقابي على تصرفات الإدارة المتخذة في هذا المجال، ويدخل في رقابة الملائمة، في حين أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس ملائمة.

أوجه ومظاهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تطبيقا لمبدأ حياد الإدارة:

إن القرار الإداري عمل قانوني انفرادي صادر عن المرفق العام ومن شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة، ويرتكز على أركان هي الاختصاص والشكل والمحل السبب والهدف، وضمن هذه الأركان الإدارة تتوسع سلطتها التقديرية في مجال ركني السبب والغاية ذلك إن الأركان الأخرى من السهل التأكد من مطابقتها للقانون.<sup>2</sup>

**رقابة القضاء لركن السبب:**<sup>3</sup> سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع لإصداره، وبهذا المعنى فإن عيب السبب يتحقق في حالة انعدام وجود سبب يبرر إصدار القرار فيكون جديرا بالإلغاء وقد تدعي الإدارة بوجود وقائع أو ظروف مادية دفعتها لا صدارة ثم يثبت عدم صحة وجودها في الواقع، فإذا صدر قرار إداري دون أن يستند إلى سبب صحيح كما لو أصدرت الإدارة قرارا بمعاقبة موظف لأنه أهان رئيسة ثم يتبين عدم صحة واقعة الإهانة فإن القرار يكون معيبا بعدم مشروعية سببه.

<sup>1</sup> أعمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 1991، ص 24.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عناية الجزائر، 2005، ص 08.

<sup>3</sup> -لقد بدا مجلس الدولة الفرنسي رقابته على عيب السبب منذ عام 1907 بحكم مونو برقابته على وجود الوقائع وصحة تكييف القانوني ثم حكم ديسي عام 1910. وقد أنكر جانب من الفقه وجود السبب كعيب مستقل من عيوب القرار الإداري فذهب العميد دوكي إلى أن السبب أو الباعث الملهم ليس إلا مجرد حالة سابقة على القرار تثير فكرة في ذهن مصدرة كما رده مجلس الدولة الفرنسي إلى عيب عدم الاختصاص في حالات الاختصاص المقيد وعيب الغاية في الحالات الأخرى بينما ذهب العميد هوريو إلى القول بأن عيب السبب يندرج في ضمن عيب مخالفة القانون.

إن رقابة القضاء لركن السبب ترتكز على رقابة صحة الحالة القانونية أو الواقعية التي تكون ركن السبب وتجد حدها الطبيعي في التحقق ما اذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول موجودة أو مستخلصة من أصول لا تنتجها أو الوقائع المفترض وجودها ماديا لا تنتج ما يتطلبه القانون كان القرار فاقدا لركن السبب.

### المطلب الثاني: الضمانات القانونية المكرسة في مختلف النصوص التشريعية

ضمن هذا المطلب سنحاول البحث عن الضمانات القانونية المكرسة لمبدأ في أحكام قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات، والتركيز عليهما دون القوانين الأخرى ليس عشوائيا، كما انه ليس حكما بحصر الضمانات في هذين القانونين فقط، لكن من وجهة نظر أن مجاليهما إلى الوظيفة العامة والانتخابات مؤشرين هامين في معادلة حياد الإدارة، ذلك أن المهمة الأساسية للإدارة هي إشباع حاجيات المواطن المختلفة، والموظف العام هو الأداة التي ترتكز عليها الإدارة في تحقيق تلك المهمة مع ضرورة تحقيق ذلك على أساس المساواة بين المواطنين في الانتفاع من الخدمات في إطار الحياد التام الذي يجب أن تتحلى به الإدارة وينعكس أساسا في سلوك موظفيها.

الموظف العمومي هو واجهة الإدارة ومن يمثلها ويتصرف باسمها ولحسابها بل انه هو من يحمل ختمها لذلك وجب أن يتحلى بما تتحلى به الإدارة من حياد، كما أن موظفي الإدارة طرف مهم في العملية الانتخابية، وبموجب قانون الانتخابات تتأكد ضمانات لتكريس حياد الإدارة.

ونتناول في هذا المطلب الفرعين التاليين: الأول يتضمن الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية والثاني يتضمن الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات.

#### الفرع الأول: الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية

لقد عرفت الجزائر تغيرات كثيرة ومهمة في الترسانة القانونية خاصة بعد التعديل الدستوري في سنة 1996، مما اثر أيضا على النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية خلال تعديل المشرع الجزائري للقانون الأساسي للوظيفة العمومية بموجب الامر 03/06 المؤرخ في 19 جمادي الثاني عام 1427 الموافق 15 يوليو عام 2006.<sup>1</sup>

الجريدة الرسمية رقم 46.تضمن الامر احدى عشر بابا في مجموعة مشتملا على 224 مادة.<sup>1</sup>

إن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جاء بناء على رؤية جديدة للحياة المهنية، واستجابة للتحويلات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات والإدارات العمومية في نطاق الممارسة الإدارية. فكان من الجدير أن تنشأ قوانين جديدة وتلغى أو يعدل بعضها ويحافظ على ما هو مستجيب منها للمرحلة الحالية<sup>1</sup>

يقتضي الحياد في مفهوم الوظيفة العامة أن تتصب جميع تصرفات الموظف العام لغرض واحد وهو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في سير المرفق العام بانتظام، وان لا ينحرف الموظف العمومي أثناء إصدار قراراته نحو مصالحه الشخصية أو مصلحة حزب معين أو أي جهة أخرى قد ينتمي إليها وبالتالي تفرض الوظيفة العامة على الموظف الذي ينتمي إليها أن لا يستغل سلطته خارج الإطار المحدد لها قانونا أو الهدف الذي سطرت من أجلها الوظيفة. ولا يستغل منصبه لغرض الدعاية السياسية أو أي غرض آخر.

وفي هذا الإطار نجد المادة 28 من الامر 03/06 المؤرخ في 19 في جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية والمادة 29 من نفس الأمر.

الضمانات القانونية الكفيلة بتكريس مبدأ الحياد ضمن قانون الوظيفة العمومية تبرز في عدة أوجه الأول من جانب المبادئ العامة للتوظيف أي حياد الإدارة في عملية التوظيف، والثاني من جانب واجبات الموظف العمومي أي ضمانات حياد الموظف العمومي حيال المرتفقين، والثالث من خلال حقوقه التي يتمتع بها، ونبين ذلك فيما يلي: <sup>2</sup>

- ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال المبادئ العامة للتوظيف

وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة، ومبدأ الجدارة، ومبدأ الدائمة.

أولاً: مبدأ المساواة في التوظيف: أكدت مختلف الأحكام القانونية والتنظيمية الصادرة في الجزائر بدءاً بالأمر رقم 136/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والقانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 وأحكام المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 وصولاً إلى أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06، على مبدأ مساواة المواطنين في الالتحاق

<sup>1</sup>-دمان دبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، احكام الامر الرئاسي 06-03 المؤرخ في 17/05/2006، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 05.

<sup>2</sup>-نصت على ضمانات وحقوق الموظف وواجباته 14 مادة المواد من 26 إلى 39 من الأمر 03/06.

بالوظائف العمومية، إن لمبدأ المساواة في التوظيف دور كبير في تكريس الحقوق والحريات بشكل عام وأهمية قصوى كضمانة لتكريس حياد الإدارة اتجاه المواطنين عند اختيارها موظفيها وكذلك حياد الموظف بعد توظيفه.

لقد جاء في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المواد 74، 80، 81، 82 منه، فاشتترطت أن يتم التوظيف على أساس المسابقات وقد تكون هذه الأخيرة على أساس الشهادات أو عن طريق الاختبارات أو مسابقات عن طريق الامتحانات والاختبارات الداخلية والمهنية، ويتوقف اختيار إحدى هذه الطرق في التوظيف من شأنه أن يحقق القدر الكبير من المساواة بين المواطنين بعيدا عن كل محاباة لأي فرد أو مجموعة من الأفراد، وذلك لبعث الثقة بين المواطنين والإدارة وتعزيز مصداقيتها. وتزويده بكافة العناصر مادام أن التوظيف سيتم على أسس موضوعية تستند إلى معايير الكفاءة بعيدا عن كل اعتبارات شخصية يكون من شأنها خلق طبقة بيروقراطية منفصلة عن المستفيدين من خدمات الإدارة، متعالية عليهم معوقة لمصالحهم تعتبر نفسها حاكمة لا خادمة لهم.<sup>1</sup>

إن مبدأ المساواة في التوظيف ليس مطلقا بل ترد عليه بعض الاستثناءات، التي يمكن إرجاعها إلى عدة اعتبارات تاريخية، اجتماعية، إنسانية لتبرير الخروج عن مبدأ المساواة في التوظيف وتكافؤ الفرص كتوظيف فئة المعوقين ومعطوبي الحرب من باب التكافل الاجتماعي ومحاولة لإدماجهم.<sup>2</sup>

ثانيا: مبدأ التوظيف على أساس الجدارة: يعد من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة والذي سعت إلى تكريسه غالبية الدول ومن بينها الجزائر التي أقرته في تشريعاتها الوظيفية، وفي إطار تحديد مضمونه، يرى فقهاء القانون الإداري أن مبدأ الجدارة هو ذلك الذي المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر 1990، ص 139.

<sup>2</sup>- محمد السيد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، نظام حجز الوظائف، مجلة العلوم الإدارية (العدد 03.1973)، ص 08 وما بعدها.

<sup>3</sup>- السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 22.

\* علاقة مبدأ التوظيف على أساس الجدارة بالحياد الوظيفي:

إن التعيين في الوظيفة العامة الخاصة يخص فقط الأشخاص دووا الكفاءة والقدرة على القيام بأعبائها، وان تقدير كفاءة وصلاحيه هؤلاء بذلك يعهد به إلى لجنة مستقلة ومحايده، بالاعتماد على الامتحانات والمسابقات لاختيار الموظفين بعيدا عن أي تمييز، وان هذا النظام القائم على أساس المسابقات والامتحانات كأسلوب للتوظيف من شأنه تحقيق رقابة شعبية للتأكد من اختيار العناصر المؤهلة لشغل هذه الوظائف<sup>1</sup>، وبذلك يتحقق حياد الإدارة في التوظيف.

وأكدت على هذا المبدأ من خلال ربط الالتحاق بالوظيفة العمومية بجدارة المترشح لها، فقد نص أمر 30/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في المادة 80 على انه: "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: المسابقة على أساس الاختبارات.

"المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين...".

ولعل أهم شيء يؤكد مبدأ الجدارة في التوظيف هو خضوع الموظف لفترة التربص وجعلها شرطا أساسيا لترسيمه في الوظيفة، هذا ما نصت عليه المادة 85 من الامر 03/06.

ويكسر مبدأ الجدارة مبدأ آخر هو أساس وجود الدولة وخضوع مواطنيها لها ولقوانينها وهو مبدأ المساواة، ومن بين النصوص التي اهتمت بمبدأ الجدارة في التوظيف وهذا للقضاء على الفساد الإداري نجد القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006.<sup>2</sup> أكد على ضرورة مراعاة قواعد مهمة في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حاجياتهم المهنية تتمثل في مبدأ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة، والإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.

ثالثا: مبدأ الدائمة في التوظيف: وفق هذا المبدأ الموظف يكرس حياته لوظيفته وكحماية الطبقة الحاكمة ورجال الدين الذين كانوا ينفردون بالوظائف العامة هذا قديما، وبظهور الدولة الحديثة والإدارة العصرية التي تضمن لمواطنيها إن تكون مرافقها تعمل بانتظام واضطراد. أصبح من الواجب تكريس هذا المبدأ في العلاقة بين الإدارة والموظف العمومي الذي تستخدمه، ولقد عرفته لجنة دراسة شؤون الوظيفة العامة بالولايات المتحدة الأمريكية سنة 1933 على انه اتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملا له قيمة مدى الحياة مع فتح باب دخول الوظيفة العامة

<sup>1</sup>-حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، المرجع السابق، ص 45.

<sup>2</sup>-المادة الثالثة من القانون 01/06، المؤرخ في 20/02/2006، الجريدة الرسمية رقم 14.

لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدره والخلق في مراحل الشباب وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة المشرقة.<sup>1</sup>

\*ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات الموظف العمومي:

إن الواجبات المفروضة على الموظف أيضا يمكننا أن نستقي منها ضمانات حياد الإدارة، إن على عاتق الموظف العمومي واجبات عليه الالتزام بها مقابل الحقوق التي يتمتع بها وتتعدد هذه الواجبات منها ما تنص عليه قوانين الوظيفة العمومية ومنها ما يستشف من طبيعة الوظيفة وأخرى تفرضها الأعراف الإدارية، والغرض الأساسي من هذه الواجبات هو تحقيق حاجيات المواطنين، ومن بين هذه الواجبات واجب طاعة الموظف العام لرؤسائه، وواجب النزاهة، وعدم إفشاء السر المهني، وواجب التحفظ، ولعل هذا الأخير أهم الالتزامات المرتبطة بالحياد.

أولا: واجب طاعة الموظف العام لرؤسائه: يعني هذا الواجب أن يطيع الموظف العام الأوامر مشروعة وغير مخالفة للقانون ولا تضر بالمصلحة العامة، وعدم تنفيذه لهذه الأوامر يعتبر خطأ إداريا تترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية.<sup>2</sup>

ويستمد واجب الطاعة أساسه من تنظيم الوظيفة العامة القائمة على فكرة التبعية السلمية او نظام السلطة الرئاسية، هذه السلطة ترتبط بمبدأ التدرج الإداري الذي توزع فيه المسؤولية على درجات متعددة. فالرئيس الإداري عندما يصدر قرارات أو أوامر معينة فإنه يصدرها بصفته الوظيفية لا بصفته الشخصية فهو ممثل للدولة ونائب عن سلطاتها، وبالتالي فإن طاعة المرؤوسين له ما هي إلا طاعة للدولة وطاعة هذه الأخيرة بمثابة طاعة للقانون.<sup>3</sup>

ثانيا واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني: تفرض على الموظف العمومي التزامات مهنية وأخرى أخلاقية، وهذا باعتباره ممثلا للدولة، ولكي يحافظ على كرامة وظيفته يجب أن يقوم بواجباته بكل دقة وأمانة أثناء تعامله مع المستفيدين من خدمات الإدارة، وان يكون نزيها يراعي ضميره في ذلك، وعدم إفشاء أسرار وظيفته، وأداء هذا الالتزام يلعب دورا في أداء مهامه بكل حياد، وواجب النزاهة يظهر من خلال مدى تحلي الموظف العام بالصدق والأمانة من جهة ومدى احترامه لمبدأ المساواة في التعامل مع المنتفعين من خدمات الإدارة من جهة أخرى.

<sup>1</sup>-حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، المرجع السابق، ص 70.

<sup>2</sup>-محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1988، ص 87.

<sup>3</sup>-عبد القادر الشخي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، 1999، ص 61.

إن الالتزام بعدم إفشاء السر المهني يعد من بين أهم الالتزامات الأساسية الملقاة على كافة الموظفين، ويلزمهم بعدم الإفصاح عن المعلومات التي اطلع عليها بسبب وظيفته، والمشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أكد على هذا الواجب في نص المادة 48 منه والتي نصت على: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو أي خبر علم ب هاو اطلع عليه بمناسبة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"، ولقد جرم المشرع إفشاء السر المهني بموجب نصوص قانون العقوبات<sup>2</sup> فنصت المادة 302 على انه: "كل من يعمل بأي صفة كانت في مؤسسة وأدلى أو شرع في الإدلاء إلى أجنب أو الى جزائريين يقيمون في بلاد أجنبية بأسرار المؤسسة التي يعمل فيها دون أن يكون مخولاً له ذلك يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 20000 إلى 100000 دج وإذا أدلى بهذه الأسرار إلى جزائريين يقيمون في الجزائر فتكون العقوبة من ثلاث أشهر إلى سنتين وبغرامة من 20000 إلى 100000 دج".

ثالثاً: واجب التحفظ: إن الموظف العام أداة من أدوات الإدارة التي تحقق بها أهدافها، وهذا يفرض تقييد حريته في التعبير عن آرائه، وذلك بالقدر اللازم لحسن سير الإدارة فهو ملزم باتخاذ الحيطة والتحفظ أثناء تعبيره عن أهوائه، ولهذا الواجب أهمية كبيرة في تكريس مبدأ حياد الموظف العمومي.

\*ضمان تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال حقوق الموظف

نركز هنا الحق في التعددية النقابية<sup>1</sup>، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948 في المادة 23 منه على انه لكل شخص الحق في أن ينشئ مع الآخرين نقابات أو ينظم إلى نقابات حماية مصالحه، وقد أقرته 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.

<sup>1</sup>- الأنظمة الديكتاتورية والاستبدادية لا تؤيد فكرة التعددية النقابية وهذا راجع لإمكانية قيام هذه النقابات بنشاط معاد للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة لذلك كان ظهور هذه النقابات في المراحل الأولى بشكل جمعيات سرية إلى أن تم الاعتراف بها بعد الثورة الصناعية وأصبحت محل حماية دولية ودستورية.

الحق النقابي للموظف العام اعترف به المشرع الجزائري منذ صدور القانون الأساسي للتوظيف 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 تكوين منظمات نقابية جديدة، حيث تنص المادة 02 من قانون 14/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 30/91 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 رقم 03/06 حيث نصت المادة 35 منه على انه يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به<sup>1</sup>.

بالنسبة لأهمية العمل النقابي في حياد الإدارة، فالاعتراف بالحق النقابي للموظف لعام يساهم في خلق جو من التعاون بين الموظف والدولة اد من خلاله يتم الاستماع للموظفين وطرح مشاغلهم والتعرف على مطالبهم المشروعة ووجهات نظرهم المختلفة حول سياسة الدولة، كما تعمل على تنظيم الجهاز الإداري وهذا عن طريق بسط الديمقراطية لان النقابات تقوم على أساس حرية الانتخاب وحرية الرأي، بحيث لا يصبح العمل الروتيني الحكومي حافزا للبيروقراطية المعطلة للإدارة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات

على اثر التعديل الدستوري لسنة 1996، صدر القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/06، المتعلق بنظام الانتخابات وكذا القانون العضوي رقم 97-09 المؤرخ في 1997/03/06 المتعلق بالأحزاب السياسية، وحكمة المشرع في ذلك جعل النصوص القانونية متناسقة ومتضافرة التصورات<sup>3</sup>. واستمر العمل بالقانونين السابقين الذكر إلى غاية صدور القانون

<sup>1</sup>- بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 02.

<sup>2</sup>- خرايفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، المرجع السابق ص 65.

ونفس النهج سلكه المشرع، فإثر صدور دستور 1989 الذي تبنى التعددية الحزبية، صدر القانون رقم 89-11 بتاريخ 1989/07/05<sup>3</sup> المتضمن تحديد الأحكام المتعلقة بالجمعيات ذات الطابع السياسي، وكذلك القانون رقم 89-13 بتاريخ 1989/08/07 المتعلق بالانتخابات. وهذه الخطوة خطوة انتقالية من أجل تحول أكثر مرونة من نظام شمولي إلى نظام أكثر انفتاحا.

العضوي رقم 01-12-01 المؤرخ في 12/01/2012<sup>1</sup> المتعلق بنظام الانتخابات، هذا الأخير الذي ألغى أحكام القانون العضوي 97-07 بموجب المادة 237، كما حل القانون رقم 12-02 المؤرخ في 12/01/2012<sup>2</sup> المتعلق بالأحزاب السياسية هذا الأخير الذي القانون العضوي المتعلق بالأحزاب رقم 97-09 بموجب المادة 23 منه.

إن قانون الانتخابات يتضمن أحكام تجسد مبدأ الحياد عبر كامل مراحل العملية الانتخابية، ففي مكاتب التصويت هناك ممثلي الأحزاب وبإمكانهم الحصول على محاضر الفرز، لجان المراقبة متشكلة من ممثلي الأحزاب، ومنها من يضم قضاة، كما أن عملية الفرز تتم علنا أمام المواطنين، والاهم من ذلك المجلس الدستوري هو المؤهل الوحيد لإصدار نتائج الانتخابات.<sup>3</sup> نحاول من خلال ما يلي تبين بعض الضمانات التي جاءت في قانون الانتخابات 01/12 أثناء العملية الانتخابية عموما، كما نحاول أن نستشف دور الرقابة على الانتخابات في تحقيق الحياد، وصولا إلى معرفة الجزاء المترتب عن الإخلال بالحياد في العملية الانتخابية.

#### \*ضمانات الحياد في العملية الانتخابية:

نظرا لاهية الانتخابات وجب ضمان نزاهة الانتخابات وهذا مرتبط أساسا بالحياد، هذا الأخير يجب أن تتسم به الجهة المشرفة على الانتخابات عند تعاملها مع كل أطراف العملية الانتخابية من مرشحين وناخبين ومشرفين ومراقبين، وفي جميع مراحل هذه العملية من يوم استدعاء الهيئة الناخبة إلى حين الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات، والإدارة تلعب دور أساسي في هذه العملية المعقدة، ولكي لا تتحاز لأي طرف أثناء العملية الانتخابية وتجسيدا لفكرة المساواة بين كل المترشحين ومصداقية ونزاهة العملية يجب على القائمين على إدارتها في جميع مراحلها أن يتحلوا بالحياد التام.

والمرجع الجزائري أشار بصفة صريحة على مبدأ لحياد في العملية الانتخابية حيث نصت المادة 160 من القانون العضوي 01-12 على انه: "تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية

<sup>1</sup> -الجريدة الرسمية عدد 01 بتاريخ 2012/01/14

<sup>2</sup> -الجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 2012/01/15

<sup>3</sup> -وزير الداخلية والجماعات المحلية أكد على ضمانات الحياد في تصريحه بشأن الانتخابات الرئاسية- افريل 2014- النشرة الإخبارية للفتاة الداخلية بتاريخ 2014/06/16.

الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية و المترشحين<sup>1</sup> وقد أحسن المشرع ما فعل باستعماله عبارة أعوان الإدارة ذلك أن العملية الانتخابية لا تقتصر فقط على الموظفين بالمفهوم الإداري، فهناك من تستخدمهم الإدارة وليس لهم صفة الموظف العمومي ولا يخضع للقوانين الأساسية المستقلة كالمساعدين المسخرين<sup>2</sup> كذلك ما يعد من ضمانات الحياد في عملية التصويت كون أن المكلفون 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 للتسخيرة نص عليها المشرع في المادة 233: "يعاقب بالحبس من عشرة (10) أيام على الأقل إلى شهرين (02) على الأكثر وبغرامة من أربعين ألف دينار (40.000 دج) إلى مائتي ألف دينار (200.000 دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل شخص يرفض امتثال قرار تسخيره لتشكيل مكتب التصويت أو لمشاركته في تنظيم استشارة انتخابية".

#### - دور الرقابة على العملية الانتخابية في تحقيق الحياد:

يمكن تعريف عملية الرقابة على الانتخابات العامة بأنها الإجراءات التي تتسم بالموضوعية والحياد من قبل أشخاص تم تكليفهم بشكل رسمي بممارسة أعمال المتابعة والرقابة وتقصي الحقائق حول صحة إجراء وسير العملية الانتخابية والتحقق من الدعاوى التي تشير إلى حدوث أية انتهاكات تذكر في هذا المجال، على أن يتم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها في هذا الإطار. فالرقابة الانتخابية هي عملية جمع وحصر المعلومات حول العملية الانتخابية بكافة مراحلها وذلك بإتباع آلية منهجية ومنظمة، وإصدار تقييمات من المفترض أن تكون موضوعية ومحايدة، وتهدف الرقابة إلى التأكد من سير العملية الانتخابية بشكل نزيه، وتبدأ منذ بداية المراحل الأولى للانتخابات حيث تتضمن مراقبة عملية التسجيل، وعمل لجنة الانتخابات، والحملات الانتخابية، والاقتراع، وفرز الأصوات، وكافة الأمور المتعلقة بهذه العملية حتى إعلان النتائج.

<sup>1</sup>- جاء هذا النص في الباب الخامس المتعلق بأحكام مراقبة عمليات التصويت والمنازعات الانتخابية، في الفصل الأول الذي نص عنوانه على مصطلح

الحياد، المعنون ب"مسؤولية الأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية وحيادهم".

<sup>2</sup>- بهلولي أبو الفضل محمد وفوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاثر السياسة والقانون عدد خاص، أبريل 2011، ص 05.

ولكي تكون نتائج الرقابة وتقارير المراقبين موضوعية وتتمتع بالمصداقية، يجب أن يتوفر في المراقبين المحليين والدوليين على حد سواء عدد من الأسس والمعايير والتي من أهمها الحيادية والاستقلالية، وعدم الانحياز إلى أي طرف من الأطراف، أو الارتباط بأي شكل بحزب من الأحزاب، وأن يكونوا دقيقين وسريين في عملية مراقبة وتدوين الأحداث والمعلومات، إضافة إلى تمتعهم بالشفافية التي تتضمن الإفصاح عن آلية جمع المعلومات، ويفترض أن يلتزم المراقبون باللوائح والقوانين المنظمة لعملية الرقابة.<sup>1</sup>

- جزاء الإخلال بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية:

إن إلزامية القانون تتأسس على الجزاءات المترتبة على مخالفة مختلف النصوص القانونية، فالقاعدة القانونية لا يكون لها اثر في المجتمع إلا اذا اقترنت بجزاء، ونية المشرع الجزائري بارزة لدعم مبدأ الحياد في المجال الانتخابي فقد خصص أحكام جزائية صارمة لكل المخالفات التي تقع أثناء العملية الانتخابية وتمس بالنزاهة والسير الحسن لها.

القانون رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات خصص الباب الثامن المواد من 210 إلى غاية 236 للأحكام الجزائية.

حتى أن المشرع اعتبر صفة أعوان الدولة المساهمين في لعملية الانتخابية طرفا مشددا، في المادة 236، والأكثر من ذلك الأشخاص المنتخبين والناخبين أيضا خصهم بأحكام جزائية وليس فقط القائمين على العملية الانتخابية.

مثلا المادة 216 نصت على انه يعاقب بالسجن من خمس إلى عشر (05-10) سنوات المكلف في الاقتراع الذي يقوم بإنقاص أو زيادة في المحضر. كما تعاقب المادة 218 كل من حصل على أصوات أو حولها لناخبين أو حملهم على الامتناع من التصويت.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- بهلولي أبو الفضل محمد وفوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، المرجع السابق، ص 10.

<sup>2</sup>- القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

الخاتمة

إذا كانت حماية مبدأ الشرعية وضمان قواعد الديمقراطية، وحسن سير المرافق العامة من المبررات التي دعت إلى تقرير مبدأ حياد الإدارة، فإن الأمر ليس بالسهل من الواقعية والعملية، بالإضافة إلا أن تطبيق مبدأ حياد الإدارة يطرح إشكاليات عديدة من حيث اصطدامه بمبادئ قانونية تجعل محاولة التوفيق بينهما مهمة غاية الصعوبة، ونخص بالذكر موقف النظم القانونية من ممارسة الموظف للحريات العامة.

فاختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية وتباين المنظور القانوني لمفهوم الإدارة يجعل مهمة حصر كافة العوامل أمرا في غاية التعقيد.

ويجدر القول أن الاعتراف بالديمقراطية كنظام للحكم ومجموعة المبادئ والأركان التي تقوم عليها في نصوص دستورية وقانونية لا تكفي وحدها لقيامها، بل يجب أن تجد لها تطبيقا فعليا وواقعا بعيدا عن الشعارات والمظاهرات الشعبية الزائفة التي تبدي وعيا سياسيا وتخفي انعدامها لأدنى إحساس برغبة المشاركة في الحياة السياسية وجهلا تاما بمضمون وأبعاد الديمقراطية وحقوق المواطن وحرياته.

كما يمكن القول أن المشرع الجزائري أكد منذ فجر الاستقلال على سعيه من أجل ترسيخ معالم النظام الديمقراطي، إلا أنه برز أكثر هذا المسعى بعد التحول الديمقراطي لسنة 1989، ووفق هذا تراوح مبدأ حياد الإدارة بين الضمور والظهور، وتراوحت الضمانات القانونية له بين الضعف والقوة، وفي الأخير يمكن استخلاص نتائج أهمها:

01- قبل التحول الديمقراطي وان توفرت ضمانات قانونية كمبدأ المساواة المكرس دستوريا منذ الاستقلال، إلا أن الضمانات تخطت بجو نظام الحزب الواحد المحتكر للسلطة، أما بعد التحول الديمقراطي بدأت تتجمع الضمانات من أجل خلق جو ملائم لإعمال مبدأ حياد الإدارة بل وتأسيسه.

2- قبل سنة 1996 كانت المقتضيات وروح المبدأ موجودة لكنها تعمل ضمنا لأنه يدخل في صميم مبادئ دستورية كانت مكرسة سلفا، أما بعد 1996 خرجت إلى الوجود القانوني ضمانات قاعدية عززت المقتضيات الموجودة .

3- النص على مبدأ عدم تحيز الإدارة ضمانات فعلية هذا نظريا لكنها تحتاج إلى ضمانات عملية تتحرك وفقها مقتضيات المبدأ ولا بد من جزاءات تطال كل مخالف لمضمون المبدأ.

4- مبدأ حياد الإدارة له خلفية فلسفية هامة هي مبدأ المساواة بكل صوره لذلك ضمان مبدأ المساواة هو ضمان لمبدأ الحياد وكلاهما يرتكز على ضمانة أساسية هي خضوع الدولة للقانون فاحترام الدولة لمبدأ المشروعية حماية لكل المبادئ الدستورية.

5- الرقابة ضمانة عملية لتجسيد مبدأ الحياد، ذلك أن صدور أي قانون يخالف مقتضى الحياد لابد من جعل حد له وهذا يضمنه المجلس الدستوري الذي يكفل دستورية القوانين، كما ان رقابة أعمال الإدارة بواسطة هيئات قضائية متخصصة في النزاع الإداري يضمن احترام الإدارة لمبدأ الحياد عند قيامها بأعمالها.

6- إن تحقيق مبدأ حياد الإدارة من خلال الحياد الوظيفي للموظف العام أمر مهم ذلك أن الموظف هو الشخص القائم على أعمال الإدارة لذلك لابد من صقل السلوك الاجتماعي والمهني له، وتوجيهه لمقتضيات أخلاقيات الوظيفة العمومية المكرسة في قانون الوظيفة العامة 06-03. واطهر المشرع رغبته في تكريس حياد الإدارة من خلال تاطيره جملة من الأحكام المتعلقة بمبادئ التوظيف والواجبات المفروضة على الموظف والتي يلتزم بها داخل وخارج العمل.

7- الحياد الإداري في الجزائر، كان عرضة للعوامل السياسية فكثيرا ما استغل الموظف لعمومي الصراعات السياسية والحزبية، وهو ما اثر على العلاقة بين الإدارة والمواطن وأصبح ينظر إليها دائما على أنها أداة سلبية، ومن ثم وجب القيام بدراسات معمقة حول الأسباب التي تعيق تحقيق هذا الحياد، والعمل على القيام بإصلاح إداري عميق ومنسجم وشامل باستمرارية لإزالة العراقيل التي يواجهها المواطن في علاقته مع الإدارة.

8- تجدر الإشارة إلى أن الجزائر منذ دستور 1989 الذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية تسعى جاهدة على تحقيق الحياد الإداري من خلال الإصلاحات التي يعرفها القطاع الإداري ومن خلال تزويد الترسانة القانونية بمختلف النصوص التشريعية التي تكرر هذا المبدأ.

9- وتوالت القوانين التي تعمل على تأكيد وتعميق الإصلاح الإداري، من قانون البلدية والولاية وقانون الجمعيات العامة والإعلام والانتخابات.

10- ضرورة السعي الدائم للعمل على عصرنه الإدارة وتحسين ظروف العمل المادية، والاهتمام بتطوير الجانب البشري من خلال تحسين مستوى الموظف عن طريق التكوين الإداري المستمر على اختلاف أنواعه ومستوياته عن طريق المعاهد المتخصصة.

11- باعتبار أن الجزائر دولة حديثة الاخذ بنظام التعددية الحزبية يجب عليها أن تستفيد من الدول التي سبقتها وتستقي الجوانب الايجابية من تجاربها، والتعددية الحزبية ينبغي أن لا تكون تعددية هيكلية للمساندة وتأييد السلطة القائمة، بل يجب أن تكون تعددية مشبعة بثقافة ديمقراطية تهدف للوصول إلى السلطة طرق ديمقراطية وسلمية بما يحقق إضافة نوعية جديدة في ظل التطور وبما يضمن تكريس مبادئ وقواعد أخرى تتمثل في حرية الرأي والتعبير والصحافة وكذا مبدأ حياد الإدارة.

## قائمة المراجع و المصادر:

### الكتب باللغة العربية :

- 1- الشاعر رمزي طه ، قضاء التعويض ، مطبعة جامعية عين شمس ، طبعة 1985 .
- 2- الشرقاوي سعاد ، نسبة الحرية العامة و انعكاساتها على التنظيم القانوني ، دار النهضة العربية ، 1979 .
- 3-بو سماح ، محمد أمين ، ترجمة رحال بن أعمار و رحال مولاي ادريس ، المرفق العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1995 .
- 4- بوشعير ، سعيد ، النظام السياسي الجزائري " دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 " ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 5- بوشعير ، سعيد ، النظام السياسي الجزائري " دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 " ، السلطة التنفيذية ، الجزء الثالث ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 6- بوشعير ، سعيد ، النظام السياسي الجزائري " دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976 " ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 7-بعلي ، محمد الصغير ، القرارات الادارية ، بدون ذكر عدد الطبعة ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، 2005 .
- 8-بوضياف ، عمار ، القضاء الاداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية 1962-2000 ، دار الريحان ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، 2000 .
- 9-بوضياف ، عمار ، شرح قانون البلدية ، الطبعة الاولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 .
- 10- بوقفة ، عبد الله ، الدستور الجزائري نشأة - تشريعا - فقها ، الطبعة الاولى ، دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ، 2005 .

- 11-جمال الدين ، سامي ، التنظيم الاداري للوظيفة العامة ، الاسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1990 .
- 12-حمدي ، امين عبد الهادي ، ادارة شؤون موظفي الدولة أصولها و أساليبها و إصلاحها ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1976 .
- 13-خلوفي ، رشيد ، القضاء الاداري تنظيم و اختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002 .
- 14-درويش ، عبد الكريم ، و تاكلا ليلي ، أصول الادارة العامة ، مكتبة الانجلو ، القاهرة ، 1974 .
- 15-دمان ذبيح ، عاشور ، شرح القانون الاساسي للوظيفة العمومية أحكام الامر الرئاسي 06-03 المؤرخ في 2006/05/17 دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 .
- 16 -ذبيح ، ميلود ، الفصل بين سلطات التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ، 2007 .
- 17-سعد ، اسماعيل علي ، قضايا علم الاجتماع السياسي ، دار المعرفة الجامعية ، 1990 .
- 18-شيخي عبد القادر ، أخلاقيات الوظيفة العامة ، عمان ، 1999 .
- 19-طلبة عبد الله ، الادارة العامة ، المطبعة الجديدة ، دمشق ن 1983- 1984 .
- 20- عبد العال ، محمد حسنين ، الحريات السياسية للموظف العام ، مطبعة جامعة عين الشمس ، 1981 .
- 21- عوابدي ، عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في النظم الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الاول ، الجزائر ، 1991 .
- 22-ليلة محمد كامل ، النظم السياسية ( الدولة و الحكومة ) ، دار الفكر العربي ، (بدون تاريخ).
- 23-كشاكش كريم يوسف أحمد ، الحريات العامة في الانظمة السياسية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1987 .

24-محمد عبد الحميد ، أبو زيد ، طاعة رؤساء و مبدأ المشروعية دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،1988 .

25- محمد ، رفعت عبد الوهاب و ابراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الادارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1998 .

26-محمد ،يوسف ، المهداوي ، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري ، الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ،1984 .

27-محيو ، احمد ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، طبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ،2006 .

#### الكتب باللغة الاجنبية :

<sup>1</sup> – yves Mény , "A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires " , Pouvoirs (revue française d'études constitutionnelles et politiques ) ,N° 40 , 1987.

<sup>2</sup> -Vassilios Kondylis , le principe de neutralite dans la fonction publique .L.G.D.J. PARIS.

<sup>3</sup> - Jacques Robert ,Libertés publiques ,Editions Montchrestien , 1982.

<sup>4</sup> – Alain Plantey , La fonction publique: Traité général , Editions Litec , 1991.

<sup>5</sup> - François Lrens , Note de jurisprudence " Commentaire de L'arrêt Rudent " , Revue de droit public , N° 01 , 1986.

<sup>6</sup> -René Bourdoncle,Fonction publique et libertésd'opinion en droit positif Français, Librairie générale de droit et de jurrisprudence,Paris,1975.

## الرسائل الجامعية :

### باللغة العربية :

#### -رسائل دكتوراه :

- 1- عبد المنعم فهمي مصطفى ، عمال الادارة و حرية الرأي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ،دار الثقافة للطباعة و النشر،1977 .
- 2-بودريوة عبد الكريم ، مبدأ حياد الادارة و ضماناته القانونية ( دراسة مقارنة :الجزائر ،تونس ،فرنسا ) ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر ،كلية الحقوق ،2006 .
- 3-محمد بوضياف ، ( مستقبل النظام السياسي الجزائري ) ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،جامعة الجزائر ،2008 .
- 4-ليبيد مريم ، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الادارة في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه ،تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، السنة الجامعية ،2013-2014

### إجازات المدارس العليا:

- 1- خرايفية سامي ، مبدأ حياد الادارة و علاقته بالموظف العمومي ، مذكرة التخرج لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء ، الجزائر ،2008-2009 .

### رسائل الماجستير :

- 1-فيرم فاطمة الزهراء ،الموظف العمومي و مبدأ حياد الادارة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم عام فرع الادارة و المالية خلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،2003-2004 .

### باللغة الاجنبية :

- 1-Mustafa Filali ,Les relation entre le parti unique et l'administration dans les états d'Afriques francophones.(mémoire de DEA) Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Tunis,1979.

## / النصوص القانونية و التنظيمية

### النصوص القانونية :

#### أ. الدساتير

1-دستور 1963

2-دستور 1976

3-دستور 1989

4-دستور 1996

#### ب . النصوص التشريعية

1-القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 بتاريخ 14/01/2012.

2-القانون رقم 89-11 بتاريخ 05/07/1989 المتضمن تحديد الاحكام المتعلقة بالجمعيات ذات الطابع السياسي .

3-القانون رقم 89-13 بتاريخ 07 /08/1989 المتعلق بالانتخابات .

4-الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ج ر 46 .

5-الجريدة الرسمية عدد 01 بتاريخ 14/01/2012 .

6-الجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 15/01/2012 .

7-الجريدة الرسمية رقم 46 تضمنت احدى عشر بابا في مجموعة مشتملا على 224 مادة.

8-الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998 .

9-الجريدة الرسمية رقم 14 المادة الثالثة من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 .

## قائمة المحتويات

.....	مقدمة
05.....	الفصل الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة.....
07.....	المبحث الأول: مبدأ حياد الإدارة: تعريفه-نشأته و تطور ظهوره.....
07.....	المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة.....
10.....	المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة.....
12.....	المطلب الثالث: تطور ظهور مبدأ حياد الإدارة.....
15.....	المبحث الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة مبرراته وصوره.....
15 .....	المطلب الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة.....
15 .....	الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.....
17.....	وجود نظام ديمقراطي.....
18.....	وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب.....
19.....	المطلب الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة.....
20.....	مبدأ المشروعية.....
22.....	الدفاع عن النظام الديمقراطي .....
23.....	حسن أداء الخدمات.....
25.....	المطلب الثالث: صور مبدأ حياد الإدارة.....
29.....	الفصل الثاني: الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر.....
31.....	المبحث الأول: الضمانات القانونية المؤسسة لمبدأ حياد الإدارة.....
31.....	المطلب الأول: الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة قبل وبعد التحول الديمقراطي لسنة 1989.....
32.....	فقدان مبدأ حياد الادارة و ضماناته القانونية قبل اتحول الديمقراطي 1989 .....
36.....	نسبية مبدأ حياد الادارة و ضماناته القانونية بعد التحول الديمقراطي سنة 1989 .....
40.....	المطلب الثاني: إقرار مبدأ حياد الإدارة في الجزائر.....
41.....	إقرار مبدأ حياد الإدارة بموجب المادة 23 من دستور 1996.....

43.....	أهمية تبني مبدأ حياد الإدارة.....
46.....	المبحث الثاني: الضمانات القانونية المجسدة لمبدأ حياد الإدارة.....
47.....	المطلب الأول: الضمانات المجسدة دستوريا.....
47.....	المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة.....
50.....	الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة .....
55.....	المطلب الثاني: الضمانات القانونية المكرسة في مختلف النصوص القانونية.....
55.....	الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية.....
61.....	الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات.....
65.....	الخاتمة.....
69.....	قائمة المراجع .....
74.....	الفهرس.....