



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

جامعة ابن خلدون - تيارت.

ملحقة قصر الشلالة.



بغـوان:

مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري

مذكرة تدخل ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر.

الشعبة: حقوق.

التخصص: قانون إداري.

إشراف:

- أ. ايت عيسى رابح

إعداد الطالبة:

- دحو فتيحة.

السنة الجامعية: 1441-1442هـ/2019-2020م.



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
جامعة ابن خلدون - تيارت.
ملحقة قصر الشلالة.



مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

بـعـنـوان:

إشراف:

- أ. ايت عيسى رابح

إعداد الطالبة:

- دحو فتيحة.

أعضاء اللجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الصفة |
|---------------|--------------|
| الهوري قعموسي | رئيسا |
| ايت عيسى رابح | مشرفا ومقررا |
| العيد جباري | عضوا مناقشا |
| هدى تريكي | عضوا مناقشا |

السنة الجامعية: 1441-1442هـ / 2019-2020م.

سورة الاحقاف

"...يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ

وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ

وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ..."

سورة المجادلة- الآية 11.

شكر وعرفان

اللهم اجعلني شكورا و اجعلني في عيني صغيرا و في اعين الناس كبيرا
أشكر الله عز وجل و بحمده على النجاح الذي وطننا إليه و نسأل المولى سبحانه الرحمة
و الغفران ولا يجرمنا من خيره الكثير و يرزقنا من حيث لا ندري و من مقولة من لم
يشكر الناس لم يشكر الله.

أول شكر هو الله سبحانه وتعالى هو الموفق وهو الهادي سواء سبيل ونعم المولى ونعم
الناصر

ثم نشكر الاساتذ المشرفه "أبيته محيسى رابع" الذي ساعدنا في انجاز هذا العمل المتواضع
كما أشكر أساتذة الحقوق بصفة عامة



إلى من قال فيهما الله عز وجل وانحفر لهما جناح الذل من الرحمة وقتل ربي ارحمهما كما
ربيباني صغيرا

إلى من فاضت روحها كنسمة محب طيبه وتسمو ذكراها عاليا فوق هاماتنا أمي رحمها الله
إلى الرجل العظيم الذي تحمل مرارة التعب وقسوة الأيام من أجل إنارة دروب التعلم لأبنائه
من دفعني للوصول إلى الهدف الاسمي أبي العزيز

إلى جدي الثانية التي ذوقتني طعم الحياة حبا وصبرا " أمي قمره "

إلى أنوار وجودي وابتسامتي إخوتي بلقاسم، بن عمر، بن محمد الصادق، نبية

إلى من قاسمتني الصعاب من أجل تحقيق هدفي الأسم نبية

إلى رفيق دربي زوجي يوسف .

إلى خالتي وعماتي زينب، ميمونه، خيره، ونجيبه، وحكيمة

إلى من رافقتني بكل صبرها وطول نفسها الصيد هاجر وعائلتها

إلى كل الزملاء والزميلات في الحياة الدراسية

إلى كل من افتخر بقرباتهم عائلته بن عبد الوهاب وعائلته الصيد

أهدي هذا العمل المتواضع.

الطالبة:

دحو فتية

مقدمة

إن تبني الدولة النظام الديمقراطي فرض على الإدارة العامة باعتبارها المؤسسة المسؤولة والقريبة من المواطن ضرورة التحلي بمبدأ الحياد في ممارسة مهامها الإدارية، إلا أنه من الصعب تطبيق هذا المبدأ على الرغم من التقدم الفكري والمادي، هذا نظرا لعيوب التفكير البشري سواء كان حاكما أو محكوما.

ولقد جاء مبدأ حياد الإدارة العامة ضمن مسعى تجسيد دولة القانون من الضمانات الهادفة إلى تقادي التسييس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي ، فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري كما أنه ولطالما جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة وخاصة في نطاق الوظيفة العامة

ويعد موضوع مبدأ حياد الإدارة نموذج لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة، إلا أن تباين مفهوم وشعب مجالات تطبيقه واختلاف الأنظمة السياسية جعل مهمة الإحاطة به من جميع أوجهه أمر في غاية الصعوبة والسبب يعود في ذلك إلى اختلاف المؤثرات السياسية والاجتماعية والدينية والفلسفية السائدة فد تناوله الكثير من الفقهاء خصوصا فقهاء القانون الدستوري والإداري وعلم الإثارة وفقهاء العلوم السياسية.

لقد جاء مبدأ حياد الإدارة العامة ضمن مسعى تجسيد دولة القانون و من الضمانات الهادفة إلى تقادي التسييس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي ، فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري كما أنه ولطالما جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة وخاصة في نطاق الوظيفة العامة.

والنظام الجزائري كغيره من الدول عرف منعرجا هاما لتقرير مبدأ حياد الإدارة والذي سجل تحولا ديمقراطيا هاما وتبني النظام التعددية الحزبية ونظام الاقتصاد الحر، وهذا يستدعي بالضرورة تغيرات 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 لابد من الإعتماد على الفقه القانوني للوصول إلى مدلوله، وبالرغم من صعوبة تحديد تعريف لمبدأ حياد 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 بحيث لا ينحاز معه على اعتبارات شخصية فالحياد يشمل الامتناع والموضوعية في ذات الوقت.

فالظروف التي شاهدها الجزائر من خلال الإصلاحات التي عرفتها سهلت الأرضية التطبيق مبدأ حياد الإدارة الذي رفض التحول في تنظيم مهام الإدارة والتي أدت إلى نتائج فرضت نفسها على علاقتها بالسلطة السياسية، وتظهر أساسا من خلال التحول في علاقة الإدارة بالسلطة التشريعية، وكذا من خلال سيطرة السلطة التنفيذية على باقي السلطات مما أعطى مركزا سياسيا قويا، وكذلك من خلال علاقة الإدارة بالسلطة القضائية ودور القاضي في مراقبة أعمال الإدارة وموقفه من العلاقة بين السياسة والإدارة ، فموضوع حياد الإدارة العامة يعتبر نموذج التنظيم وتسيير نشاط الإدارة.

فالدستور وتعديلاته كرس ضمانات كبرى تعمم احترام المبدأ والتي لها علاقة مباشرة به تضمن تفعيله وتطبيقه تطبيقا سليما، بالإضافة إلى أن التشريع لم يكن متجاهلا لهذا المبدأ وتفرعت مقتضياته ضمن تفرعات القانون الذي كان متلائمة مع نص الدستور إستكمالا وتوضيحا للمبدأ حياد الإدارة وخلق ضمانات فرعية مهمة متناسقة ومتكاملة من أجل احترام المبدأ ويظهر تجسيدا هذا المبدأ في قانوني الوظيفة العامة وقانون الانتخابات ..

الإشكالية: بناء مما سبق يتم طرح الإشكالية التالية:

- ماهي الضمانات التي تركز مبدأ حياد الإدارة ومدى تطبيقه في الجزائر؟.

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذا المذكرة في مدى فعالية تطبيق هذا المبدأ وخاصة في بناء دولة القانون في الجزائر بطريقة فعلية شريطة تكييف بالشكل الذي يتناسب مع المعطيات الاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري.

أهداف الدراسة:

الهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو محاولة معرفة ماهية مبدأ حياد الإدارة وإطاره وما ينجم عن تطبيقه من آثار وتقضي مختلف الضمانات التي تكرس مبدأ حياد الإدارة في مختلف المجالات وما استفادته الترسانة القانونية منه في الجزائر مما ساعد في تزويد الديمقراطية ودعمها بمختلف المبادئ القانونية من أجل بناء دولة القانون.

منهج البحث:

المنهج المتبع في بناء أفكار وعناصر هذا المذكرة هو المنهج تحليلي. وذلك بتحديد مفهوم مبدأ حياد الإدارة و علاقته بمختلف الضمانات القانونية التي تمكن من تجسيده وحمايته .

خطة البحث:

نتناول خطة متسلسلة للوصول للنقطة الأساسية لموضوع المذكرة و الذي هو مبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، ففي الفصل الأول دراسة ماهية مبدأ الحياد الإدارة من حيث تعريفه ونشأته ومبينا مختلف صورته والمبررات التي يقوم عليها أما الفصل الثاني نتاولنا فيه الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر ويتضمن الضمانات المؤسسة للمبدأ وضمانات مجسدة لمبدأ حياد الإدارة والمتضمنة ضمانات في قانوني الوظيفة العامة وقانون الانتخابات.

أهم صعوبات البحث:

- ضيق الوقت خصوصا مع انتشار الوباء والحالة المعاشة وصعوبة التنقل إلى المكتبات.

وفي الأخير تقبلوا منا فائق الشكر والتقدير.

الفصل الأول:

الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة.

مقدمة الفصل الأول:

يمثل مبدأ حياد الإدارة احد الوسائل والضمانات التي يمكن من خلالها تحقيق التعايش بين العمل الإداري والعمل السياسي ولكن شريطة أعماله بطريقة حديثة ووفقا لمضمونه الحقيقي، ويعتبر مبدأ حياد الإدارة نموذج لتنظيم الإدارة ، وتسيير نشاطها هو ذا مفهوم متباين ومتشعب من حيث مجال تطبيقه وذلك لاختلاف الأنظمة السياسية والادبيولوجية المنبثق عن اختلاف المجتمعات من حيث المؤثرات التاريخية والاجتماعية والفلسفية والدينية فالحكم والإدارة الذي يصلح في بلد لا يصلح لبلد آخر بل لا يناسب نفس البلد لو تغيرت الظروف.

لهذا كان لابد من التطرق في هذا الفصل لمفهوم مبدأ حياد الإدارة كمبحث أول وتطرقنا غي هذا المبحث لمطلبين مطلب أول تعريف مبدأ حياد الإدارة بفرعين فرع أول تحدث عن تعريفات الإدارة و فرع آخر تحدث عن تعريفات حياد و مطلب ثاني بعنوان .نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة مبررات تجسيده بفرعين، فرع أول تناول نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة.و فرع ثاني تحدث عن ، مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة.

ومبحث ثاني بعنوان الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة قسم لمطلبين ،مطلب أول بعنوان الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة تحته فرعين فرع أول تحدث عن الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة وفرع ثاني تحدث عن حرية الرأي و المساواة بين الرجل المرأة، وأخيرا خلاصة لهذا الفصل.

المبحث الأول مفهوم مبدأ حياد الإدارة:

يعد مبدأ حياد الإدارة العامة الوسيلة الناجعة والمكتملة لبناء الجهاز الإداري للدولة من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وضمان استمرارها المحافظة على مكاسبها حاضرا ومستقبلا، فهو همزة وصل بين العمل الإداري والعمل السياسي، خاصة إذا تم تطبيقه بجدية لهذا و في المطلب الأول قمنا بالتطرق إلى جميع المفاهيم التي تخص مبدأ حياد الإدارة العامة ومحاولة تبسيط هذه التعاريف وشرحها ، وكذا تعريف مبدأ الحياد في مطلب ثاني.

المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة.

من اجل تحديد مفهوم حياد الإدارة بشكل كامل لابد أن نتطرق إلى مفهوم الإدارة العامة باعتبار مبدأ الحياد مرتبط بالإدارة العامة و بعدها تعريف الحياد ، قد تناولنا في هذا المطلب فرع الأول تناولنا فيه تعريف الإدارة العامة و فرع ثاني تحدث عن تعريف الحياد.

الفرع الأول: تعريفات الإدارة:

من الصعب تحديد مفهوم جامع للإدارة وذلك للتطور التاريخي لمهام الإدارة عبر التاريخ لذلك نقوم بتحديد المعنى اللغوي للإدارة تم تحديد المعنى الاصطلاحي لها في هذا الفرع كما يلي⁽¹⁾:

أ- المعنى اللغوي للإدارة :

لفظ الإدارة من العطل أدار، وتعني النشاط أو الممارسة المهنة محددة تتميز بالتوجيه والرقابة والتخطيط أما من الناحية العضوية فنقوم بتعريف الإدارة بالنظر إلى التي تعاني النشاط والتي تعني الجهاز الذي يمارس النشاط بمعنى الإدارة .

(1) بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق،جامعة تلمسان 2007 ص 15.

المعنى الاصطلاحي للإدارة العامة:

إن هذا المفهوم يتحدد بالكيان أو الهيكل أو البناء المنظم وتعني بها العظيم الذي بواسطته تسيل وتنفذ المهام العامة في الدولة وبعبارة أخرى تفتقرين الإدارة العامة بالسلطة التقنية وبالتحديد الطاقم الحكومي الذي يتولى تنفيذ السياسات والمشاريع العامة في الدولة قد أشارت المادة 02 من الأمر 06-03⁽¹⁾ المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية في المؤسسات العامة والإدارات المركزية والمصالح المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية وكذلك المؤسسات العامة على مختلف أنواعها⁽²⁾.

المعنى الفقهي للإدارة العامة:

فقد اختلفت تعريفات الإدارة العامة بوجه عام فيرى البعض أنها تعني التوجيه والفرق بين الجهود المختلفة لتحقيق أهداف معينة وذلك باستعمال وسائل معينة، ويرى البعض أنها القدرة على التنسيق وترتيب الأهداف الخاصة بالنشاط الاجتماعي، ونرى أخرى أنها تفيد الأعمال بواسطة أفراد عن طريق التنظيم ورقابة مجهوداتهم⁽³⁾.

إن الإدارة العامة مقصورة على نشاط السلطة التقنية فإذا كانت الدولة تتولى وظائفها عن طريق السلطات العامة من تشريعية وتقنية وقضائية، بحيث تختص الأولى بوضع النصوص القانونية وتقم الثانية بتنفيذ القانون ومباشرة النشاط الإداري وتقوم الثالثة بمراقبة حسن تطبيق هذه القوانين فإن الإدارة العامة بالمفهوم المتعارف عليه يكون دورها مقصور على نشاط السلطة التنفيذية، فلا يندرج تحت مدلولها النشاط التشريعي أو القضائي وكذلك ما يدور من مهام إدارية

(1) الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2016 / المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية 46".

(2) بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 16.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري، الجزائر، 1991، ص 08.

تدور داخل السلطتين، ولا يندرج تحت مدلولها النشاط السياسي التي تقوم به الأحزاب السياسية⁽¹⁾.

وعليه نحاول تقديم بعض التعريفات الفقهية، نذكر منها : تعريف الفقيه ودرولسون سنة 1887 ((بأنها تلك العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومية بأكبر قدر من الكفاءة ما يعقل الرضا لأفراد الشعب)) ، في حين الفقيه جيمى دافيز يعرف الإدارة العامة و يقول (بأن الإدارة العامة ما هي إلا عملية وضع و تنظيم و تعديل السياسات العامة للدولة).

والدكتور توفيق شحاتة يعرف الإدارة العامة على أنها ((مجموعة الهيئات و السلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجيه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية و لي نضال الوسائل التي صبت عليها.

بينما الدكتور عمار عوابدي يعرف الإدارة العامة بأنها مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية العلمية والقانونية التي تجمع شتات الجهود و الوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة ، تتحرك و تتوجه بواسطة عمليات التخطيط وتنظيم الرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية محددة في السياسة العامة للدولة و المطلوب إنجازها⁽²⁾.

كل هذه التعريفات تمحور حول معنى واحد كون الإدارة هي فن و علم و مهنة ، و بهذا الشكل مدلول الإدارة ينطبق على كل من الإدارة العامة و الخاصة ، هذه الأخيرة جنح عليها دائرة الأعمال التي صرف مدلولها إلى الأجهزة و الأساليب و كذا المشروعات الاقتصادية التابعة لقطاع الخواص مثل الشركات التجارية أو شركات القطاع العام المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تشنها السنة العامة في تنفيذ سياستها المادية في الجمال جماعي و التجاري

⁽¹⁾ ابن عيشة عبد الحميد ، العلاقة بين السياسة و الإدارة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، في الحقوق ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010-2011، ص 31.

⁽²⁾ عمار عوابدي مرجع سابق، ص 10-12.

وما يقضي خضوعها للقانون الخام من القانون المدن وقانون الحياد بمفهومه الواسع، يمكن إستعماله في عدة أنظمة ومجالات على مختلف طبيعتها حيث يتميز بالمرونة الضرورية للتطابق مع عدة مفاهيم أخرى وخاصة الإدارة العامة الملتزمة مع نضوج الفكر الشعب⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تعريفات حياد:

إن قاعدة الديمقراطية المتجسدة عمليا على الحالات الاجتماعية⁽²⁾، حيث تختلف الكلمات والعبارات اللغوية المستعملة لتعريفه أو تفسير مضمونه، بغض النظر عن الترجمة الرينة عادة من لغة الى أخرى، كل ذلك جعل من إعطاء تعريف كامل لمبدأ حياد الإدارة مهم وصغية تستلزم إحاطة شاملة بكل ما يتصل به من قريب أو بعيد، وهذا ما يؤكد تارة أخرى المركز الهام الذي تحتله الإدارة في البناء السياسي والاجتماعي للدولة.

المعنى اللغوي للحياد: كلمة مشتقة من كلمة حايد، محايدة، حيادا، وتعني لغويا جانب وهي ضد انحياز، فالاسم حاد أصله من الاسم اللاتيني (Neutre)، ويعني لا هذا ولا ذلك، إذن الحياد هو عدم التحيز والمؤسس الدستوري إستعمل عدم التحيز في النصين العربي والفرنسي وعليه المعنى اللغوي وأحد إلا أن اللفظ الأكثر استعمالا هو الحياد⁽³⁾.

2- المعنى الإصطلاحي للحياد: الحياد مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية (Neutralisé) وهي فعل عدم الميل إلى أية جهة أو حزب، وتعني إرادة الإمتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون الآخر فهو ليس منحازا إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع فتعني

(1) بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 26 .

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 12.

(3) فيرم فاطمة الزهر، الموظف العمومي مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 04 .

الموضوعية و التي تطلق على مجموعة من الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير لأي ميول شخصي⁽¹⁾.

أما مفهوم الحياد من ناحية الإدارية فيعني عدم إتيان الموظف بتصرفات من شأنها أن تساهم في تسيير أعمال طرف على حساب طرف آخر⁽²⁾.

نستنتج أن إعطاء مفهوم شامل لمبدأ حياد الإدارة شيء صعب إن لم نقل مستحيل وذلك أن أبرز التعريفات الذي وضعها الفقهاء تتناول خصائص أو عناصر المبدأ أو النتائج التي برتها وذلك لاختلاف النظم السياسية والظروف والعوامل المحيطة بتطبيقه⁽³⁾.

المطلب الثاني: نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة مبررات تجسيده:

إن وجود الإدارة ارتبط بوجود المجتمع السياسي فصلتها وثيقة وقديمة، ولكن ارتباطهما لم يمنع من وجود أزمات و تناقضات أدت لظهور مبدأ حياد الإدارة كملجأ لتجنب هذه الأزمات التي تلحق بنظام وكيان الدولة و طهور مبدأ حياد الإدارة كانت له مبرراته وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب من خلال فرعين فرع يتحدث عن نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة و فرع يتحدث عن مبررات تجسيده.

الفرع الأول : نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة.

تناولنا في هذا الفرع نقطتين أساسية نشأة مبدأ حياد الإدارة و تطور مبدأ حياد الإدارة كما يلي:

(1) ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، 2013-2014، ص 32.

(2) المرجع نفسه، ص34.

(3) عبد الكريم بدروية، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية، دراسة مقارنة، الجزائر -فرنسا-تونس ، رسالة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2006، ص 45 .

1- نشأة مبدأ حياد الإدارة:

منذ قيام المجتمع السياسي المنظم إرتبط وجود الإدارة به بإعتبار أن الإدارة إمتداد الميدان السياسية إلى أن ظهرت الحاجة إلى إستقلال الإدارة وإنفرادها بكيان قائم بذاته إلا أن ذلك لا يعني الإنفصال التام بينهما نظرا لعلاقة التأثير المتبادلة والتكامل الذي يربطهما⁽¹⁾.

فعلم الإدارة العامة تربطه عدة روابط مع علم السياسة تبدأ من نشأتها وتطورهما عبر العصور أي منذ أن عرف علم السياسة مكانة في ميدان العلوم الإجتماعية ومنذ أن بدا الطابع العلمي لعلم السياسة يأخذ مكانة وأصبح يخضع للمنهج العلمي للباحثين، وأصبح من الضروري على الباحثين دراسة علم الإدارة العامة بصحبة دراسة علم السياسة⁽²⁾، فالإدارة والسياسة يعتبران من مكونات وعناصر البيئة الاجتماعية ولا يخفى مدى تفاعل هذه العناصر فيما بينهما، ذلك أنه لا فهم ولا تحليل لأداء الإدارة والعوامل والمتغيرات إلا بفهم القوى السياسية وطبيعة النظام السياسي وبمعنى مختصر البيئة السياسية التي تمارس فيها الإدارة نشاطها⁽³⁾.

ونظرا لإختلاف الأنظمة السياسية بين نظام الحزب الواحد ونظام التعددية الحزبية فإنه بطبيعة الحال سوف تتأثر الإدارة بالنظام السياسي، أما بالنسبة لنظام الحزب الواحد فإنه يقوم على السيطرة على كافة مجالات الحياة عما يرتب خضوع الإدارة للسلطة الحاكمة ، أما بالنسبة للأنظمة التي تعترف بالتعددية الحزبية فهي تولي أهمية بالغة للإدارة لإعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي، حيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وقرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها كما أن قيام النظام الديمقراطي يستوجب توافر أركانها الأساسية ومظاهر الديمقراطية والمتمثلة في الحرية والمساواة والتنمية الفكرية وبالتالي فإن توافر هذه العوامل بعد الأرضية لدراسة ميدان جاد الإثارة ولا شك أن الإدارة أصبحت هدف كل من يرغب

(1) زرافة مباركة، مبدأ حياد الإدارة و اثره على العملية الإنتخابية ،رسالة دكتوراه جامعة الجزائر 3 ،2015، ص 10.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب إبراهيم عبد العزيز شيحا ،أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية- مصر 1998، ص 43-44.

(3) عبد الكريم بدروية ، مرجع سابق، ص 48.

في التنافس على الحكم وهو الأمر الذي يعني وجوب إبعاد الإدارة عن الأعمال السياسية وذلك بتقرير مبدأ حياد الإدارة⁽¹⁾.

ومع بروز نور الأحزاب السياسية ومحاولتها الهيمنة على الوظائف الإدارية بتمكين أنصارها من شغل الوظائف لضمان ولائهم وإخلاصهم لأهداف الحزب، مقابل مضاعفة حظها في الفوز في أي انتخابات، مما أدى هذا إلى فساد والجهاز الإداري بعد تعرضه التأسيس الكبير وإقحامه في الصراعات الحزبية وأثرت سلبا على مبدأ المعروف والمكرس دستوريا وهو خدمة الصالح العام⁽²⁾.

ومن خلال كل هذه التغيرات بدأت بوادر ظهور مبدأ حياد الإدارة كملجأ لتجنب الأزمات التي تلحق بنظام وكيان الدولة، ولا شك أن دول مثل فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية اعتبرت مهد لمبدأ حياد الإدارة ذلك أنها عاشت ميلاد الديمقراطية الحديثة مع كل ما نتج عنها من أزمات وتناقضات بين احترام مستلزمات الديمقراطية ووجوب حياد الإدارة في أداء أعمالها، مما رغبتها في محاولة فصل الإدارة عن السياسة بتقريرها لمبدأ الحياد الوظيفي⁽³⁾.

2- تطور مبدأ حياد الإدارة:

لقد نشأت الإدارة العامة في كنف السياسة وضلت لمدة طويلة من فروعها وامتداد لميدانها إلى أن انفردت الإدارة العامة بكيانها الخاص واستقلت عن السياسة ولكن مع بقاء علاقة التكامل والتأثير المتبادل بينهما قائمة، وقد تزامن ظهور وانتشار مبادئ الديمقراطية مع مراحل خضوع الإدارة التام للسياسة مما جعلها محل إهتمام مختلف القوى السياسية للهيمنة عليها واستخدامها أداة لبلوغ السلطة أو البقاء فيها⁽⁴⁾.

(1) ليبيد مريم، مرجع سابق، ص 45.

(2) زرافة مباركة، مرجع سابق، ص 11.

(3) عبد الكريم بدروية، مرجع سابق، ص 56.

(4) بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 16.

فالأحزاب السياسية كانت دائماً تحاول الهيمنة على الوظائف الإدارية بتمكين أنصارها من شغل الوظائف لتضمن ولائهم وإخلاصهم لأهداف الحزب، والوضع السالف الذكر ظهر جلياً في الولايات المتحدة الأمريكية وكان له التأثير البالغ في تطور مبدأ حياد الإدارة فقد عرفت خلال فترة طويلة ما يعرف بنظام الأسلاب أو الغنائم والذي يستولي فيه الفائز في الانتخابات على المناصب الإدارية بصورة آلية الأمر الذي أدى إلى فساد الجهاز الإداري مم دفع إلى الاستغناء عن هذا النظام واستبداله بنظام الجدارة .

كانت هذه هي الأسباب الرئيسية لتطور مبدأ حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العامة في بداية الأمر، إلا أن اتساع نطاق تدخل الدولة تبعه توسع في مظاهر وأوجه الاتصال بين الإدارة والسياسة وتعددت بذلك مجالات تطبيق مبدأ حياد الإدارة وقد ساعدت مجموعة من العوامل في ارتباط الإدارة بالعمل السياسي وخروجها عن نطاق الوظيفة الإدارية والتي من بينها الأزمة الاقتصادية التي مست معظم دول العالم، الحركة العمالية في مختلف بلدان مما أدى إلى ظهور النقابات العمالية والمناذية بوجوب تمكينهم من كافة الحقوق والحريات وكذا توفير الضمانات الكافية لإستمرارهم في الخدمة بعيداً عن التيارات السياسية والحزبية المتصارعة الحرب العالمية الأولى والثانية والتي إعتمدت الدول فيها على السياسية التدخلية لمواجهة التحديات المختلفة والإستعداد للحروب⁽¹⁾.

الفرع 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 والإزدهار وتقادي كل المساوى 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 إلتزام الحياد في أشمل معانيه، فإحترام قواعد الشرعية والدفاع عن النظام

(1) لبيد مريم، مرجع سابق، ص46.

الديمقراطي والأمن 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 الحققة.

1 - الشرعية:

وتعتبر الرقابة القضائية أجدر سلاح لمقاومة تجاوزات الإدارة وإستعمالاتها التعسفية للسلطات الممنوحة لها قانونا الماسة بحقوق وحرريات المواطنين، وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي قضاءه في أحكام عديدة على مبادئ الشرعية لإلغاء أعمال الإدارة⁽¹⁾.

أما بالنسبة لموقف التشريع، فقد إعترفت 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، يضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان.

2- الدفاع عن النظام الديمقراطي:

إن الديمقراطية الإجتماعية تستهدف القضاء على أكبر قدر ممكن من المظالم الإجتماعية مما يستتبع قيام الدولة بعدد من الإلتزامات الإيجابية لتوفير الإمكانيات الفعلية للأفراد المباشرة الحقوق الممنوحة لهم⁽²⁾.

فإذا كان الإعتراف بالتمثيل النيابي وحرية تكوين الأحزاب السياسية والإنضمام إليها والحريات بصفة عامة من دعائم الديمقراطية، فإن تقرير مبدأ الحرية والمساواة وخدمة الصالح

(1) عبد الكريم بدروية ، مرجع سابق، ص63.

(2) عبد المنعم فهمي مصطفى، أعمال الإدارة وحرية الرأي ، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1977، ص444.

العام سيحقق ويكرس أركان الديمقراطية، ولا تخفى في هذا المجال حتمية الربط بين التنمية الاقتصادية ومبدأ الشرعية ذلك أن إستقرار أية ديمقراطية لا يعتمد على التنمية الإقتصادية فحسب بل على فاعلية وشرعية نظامها السياسي خاصة (1).

إن الدولة تحرص عادة على تضمين دساتيرها ونصوصا 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.

3- حسن أداء الخدمات:

لقد إهتمت الدول بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق النتائج والإقتراحات التي توصل إليها علماء الإدارة العامة لبلوغ أهداف التنمية، سواء من جانب كفاءات الموظفين بتوافر طاقم بشري قادر بكفاءته 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".

وإستنادا إلى معايير سياسة، وما نجم عنها من إختلال وفساد في الجهاز الإداري أخفق على إثره في إتمام المهام الموكلة إليه، وأضحى مصدر عله يعيق مسار التنمية والتقدم، وإقترح لمواجهة ذلك مبدأ حياد الإدارة كعلاج لهذه الآفة، والذي مفاده وجوب إختيار عمال الإدارة بناء على أسس علمية قوامها الإستحقاق والجدارة، بعيدا عن التأثيرات السياسية والصراعات الحزبية

(1) عبد الكريم درويش و ليلي ت كلا ،أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ، 1947، ص 191.

التي بواسطتها فقط يتحقق الهدف المرغوب إلا وهو كما إن مبدأ حياد الإدارة كنظام بديل لسلبيات التسييس المفرط، وكإحدى المبررات الرئيسية الضمان حسن سير النشاط الإدارة يستند إلى حجتين: الأولى: أن تولي الوظائف إستنادا إلى إعتبارات 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 سلبا على فاعلية ومردودية نشاط المرافق العمومية بحيث تصبح الإدارة عبئا على المجتمع ومصدر همومه عوضا أن تكون مصدر رخائه وإطمئنانه أما إذا تم شغل الوظائف بناء على أسس علمية وموضوعية تؤخذ بعين اعتبار طبيعة الوظائف⁽¹⁾.

ولقد إعتنت الدولة بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق الحلول التي توصل إليها علماء الإدارة العامة لبلوغ أهداف التنمية ، سواء من الجانب كفيات توفير طاقم إختيار الموظفين بتوافر طاقم قادر بكفاءته و مهارته أن يسير دواليب الإدارة بجدارة و إتقان، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة لظهور سلسلة من الغش و الفساد وفضاء الإساءة التي لحقت بصناعة الدفاع الأمريكية ظهر مفهوم ضباط الأخلاقيات (ضباط سلوك الأعمال) الذين تم تعيينهم من قبل المؤسسات ، كما تم إنشاء مبادرة صناعة الدفاع لضمان حسن الأداء في تقديم الخدمات و القيام بمهامهم على أحسن وجه، حيث تأسيس رابطة ضباط أخلاقيات الإدارة في المؤسسات سنة 1991 في كلية "بننلي التايم" باعتبارها جمعية مهنية لأولئك المسؤولين عن إدارة المؤسسات و الرامية إلى تحقيق أفضل الممارسات والأداء للخدمات⁽²⁾

⁽¹⁾ محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني، د، عبد السلام محمد خميس ، أخلاقيات الإدارة ، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر و التوزيع، عمان- الأردن، 2015 - 2016، ص46.

⁽²⁾ محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني، د، عبد السلام محمد خميس ، مرجع سابق، ص48.

المبحث الثاني الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة:

إن أسس ومقومات وصور مبدأ الحياد إستنادا إلى التعريفات التي تم تناولها يمكننا أن نقول أن مبدأ حياة الإنارة العامة يتطلب مجموعة من العوامل والشروط القانونية من أجل تطبيقه، حيث أن هذه العوامل تترين نوع وطبيعة وخصائص الأرضية القانونية التي يطبق فيها هذا المهن والشروط الواجب توفرها من طرف الدول وقد تناولنا في هذا المبحث مطلبين المطلب الأول تناول الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة المطلب الثاني تناول صور مبدأ حياد الإدارة .

المطلب الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة:

إن قيام مبدأ حياد الإدارة و إعماله لابد له من شروط و المعطيات التي يستوجب توفرها، بحيث أن إهمال أحدها يؤدي حتما إلى إنتفاء التطبيق السليم له⁽¹⁾، ولذا تناولنا النقاط التالية في هذا المطلب بحيث تناولنا فيه فرعين، فرع أول تحدث عن الإستقرار السياسي والإجتماعي في الدولة وفرع ثاني تحدث وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب.

الفرع الأول: الإستقرار السياسي والإجتماعي في الدولة:

يعتبر الإستقرار السياسي و وعي المجتمع و ثقافته الأساس في نجاح أو فشل عمل الإدارة ونشاطها ومردودها حسب التصنيف الأولي ومكانتها دوليا فالدول النامية معروفة بعدم الاستقرار السياسي و تخلف الوعي الاجتماعي والثقافي لشعوبها عكس الدول المتقدمة ويرجع هذا لعدة عوامل نذكر منها:

1- التفاوت الإجتماعي والإقتصادي الحاد: وذلك بإنعدام المساواة والإختلال الواضح في توزيع الدخل والثروات والتفاوت الملحوظ في الأوضاع المعيشية.

(1) إسماعيل علي سعد، المرجع السابق، ص 139.

2- إنخفاض درجة الوعي السياسي نتيجة إنتشار الأمية:

يعرف الوعي السياسي بأنه معرفة المواطن لحقوقه السياسية و واجباته و ما يجري حوله من أحداث ووقائع وكذلك قدرة ذلك المواطن على التصور الكلي للواقع المحيط به كحقيقة كلية مترابطة العناصر و ليست كوقائع منفصلة وإحداث متناثرة لا يجمعها رابط. و ذلك بسبب الأمية المنتشرة كما تكون مشكلة الأمم أنه لا يشعر أفرادها بالوعي أو المسؤولية، و لا تجد فيهم الأخلاقيات العامة و آداب التواصل و الحوار مع الآخرين، و بالتالي تجد ان الناس يعيشون في فوضى، مع عدم القدرة على إدارة الأعمال، و بالتالي تصبح ثروات الأمم مهددة لا يمكن الإستفادة منها، مع إنخفاض المستوى الإقتصادي و عدم الوعي السياسي

2- طغيان العنصر الشخصي على العملية السياسية:

حيث تلعب الولاءات الشخصية والأسرية والعشائرية والقبلية دورا حاسما في صنع القرار، ولا يخفى ما في ذلك من مساوئ قد تؤدي إلى صراعات مسلحة وحروب أهلية وإبادة جماعية لطوائف عرقية كما هو الحال في إفريقيا.

غياب التنظيمات السياسية الوسيطة من أحزاب سياسية وداعمة وإجتماعية ضاغطة، وعدم إتصافها بإستقلالية وفعالية رغم أنها 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 الإستقرار السياسي من الأهداف الرئيسية التي يسعى كل نظام إلى تحقيقه فإن حاجة الإدارة إلى ذلك أعظم، لأن نشاط هذا الأخيرة يستدعي نوعا من الثبات وبتنافي مع فكرة التغير 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 و الشرعية كما تم توضيحه سلفا

إلا أنه وقصد بلوغ ذلك يحتاج إلى حد أدنى من التنشئة الإجتماعية و السياسية في الوسط المراد تطبيقه⁽¹⁾.

فإذا كان مجتمعات الدول المتقدمة فقد بلغت درجة عالية من الوعي والاستقرار السياسي فإن ذلك لم يتحقق إلا بفضل مجهود طويل ومتواصل من العمل على تنشئة 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 الإجتماعية و السياسية التي يكون عليها المجتمع و يعتبر نتاجا لها في نفس الوقت⁽²⁾.

الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب.

إذا كان الإستقرار السياسي والإجتماعي عن 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 إنتفاء الإطار القانوني الذي يمكن فيه طرح مسألة حياد الإدارة فنظم الحكم الإستبدادي تشترك فيه خصائص تتمثل في إنفراد وإحتكار الحاكم صاحب السلطة بمقاليد الحكم وسلطة القرار، فتنعدم الحقوق والحريات العامة ويخضع نشاط الأفراد الرقابة السلطة الحاكمة فلا تقرر حرية الرأي أو حرية الاجتماع والصحافة أو تكوين الأحزاب السياسية، ولا يسمح

(1) إسماعيل علي سعد، المرجع السابق، ص 139.

(2) عبد الكريم بدروية، مرجع سابق، ص 89.

بوجود معارضة داخل الدولة، وتعتمد عادة إلى إنشاء حزب وأحد يندمج في الدولة ويمتد في جميع أنحاءها ويكون سندها وعمادها في تنفيذ سياستها⁽¹⁾.

وقد أدرج كثير من المؤلفين الذين تناولوا بالدراسة موضوع علاقة الإدارة بالسلطة السياسية في ظل مختلف الأنظمة الشيوعية وأنظمة دول العالم الثالث والأنظمة الإستبدادية في بوتقة واحدة باعتبار أن العنصر المشترك بينها يتمثل في وجود حزب واحد مهيم على أجهزة الدولة بحيث أنهم انتهوا إلى أن الاختلاف بينها إختلاف في الدرجة فقط وليس في الطبيعة نظرا لتشابه الخصائص والسمات وحتى النتائج المترتبة من جراء تطبيق نظام الحزب الواحد وبالتالي فإن كل ما قيل عن موقف النظام الإستبدادي من مبدأ حياد الإدارة ينطبق تمام على الوضع في النظم ذات الحزب الواحد وأكثر من ذلك، فقد ربط عديد من فقهاء القانون خاصة في دراسات القانون الدستوري والحريات العامة علاقتها بالإدارة العامة بين الديمقراطية وتعدد الأحزاب، فلا تقوم الديمقراطية في ظل نظام لا يعترف بالتعددية الحزبية، التي تعتبر مظهرا وضمانة للممارسة الحريات العامة⁽²⁾.

تعتبر حرية الرأي روح الفكر الديمقراطي لأنها صوت ما يجول بخواطر الشعب وطبقاته المختلفة، فهي لن تفيد إذا لم تساندها أنواع أخرى من الحريات المتمثلة في حرية التعبير والصحافة والإجتماع حتى يستطيع الناس عن طريق المناقشة أن يمارسوا التأثير والرقابة على الحكومة إن التعددية الإيديولوجية هي أنسب مناخ لقيام الديمقراطية، مع كل ما تفترضه من ضرورة الحوار واحترام مبدأ منطقية الإختلاف في الآراء وتقبل فكرة التداول السلمي على السلطة بإعتبار أن الأحزاب السياسية الإطار القانوني الذي يتم فيه التعبير عن الآراء السياسية تختلف في جوانب عديدة، تتعلق خاصة بالخط السياسي وبرامج العمل بكافة المجالات هذا الإختلاف ناتج عن تباين وجهات النظر بالنسبة للطريقة المناسبة للتسيير الشؤون العامة

(1) محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة و الحكومة، دار الفكر العربي ، دون تاريخ، ص 330.

(2) عبد الكريم بدروية ، مرجع سابق، ص94.

فينتسب المواطنون إليها تبعاً لمدى إقتناعهم بتوافق أهدافها ومبادئها بالآراء الشخصية ويعملون في هذه الحالة على الإنضمام إليها ومساندتهم وتأييدها في الإنتخابات.

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 الإشتغال 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 الانجليزي مثالا حيا لهذا الإتجاه ، فالإدارة بهذه الطريقة تضمن من حقه في التمتع وممارسة حقوقه وحرية السياسية، على أساس أنه مواطن مثل المواطنين الآخرين ومن حقه أن يعامل بنفس الطريقة⁽¹⁾.

يتبين من خلال هذا العرض أن مسألة الحياد الإدارة تطرح في نظام يقر بتعدد الأحزاب 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، فقط اتضح أن تطبيق مبدأ حياد الإدارة في أنظمة الحزب الواحد غير واردة تماما، نظرا لوحدة الاتجاه السياسي والفكري للحكام والمحكومين.

المطلب الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة:

إن صور مبدأ حياد الإدارة تتجلى في كافة الصور والمظاهر التي لا يمكن الحديث عنها في مواجهة عدم المساواة التمييز العنصري المتصلة بالأصل أو العرق أو حياد الإداري الديني المتصل بالعقيدة الدينية أو حيادها بين الذكر والأنثى المتصل بالجنس أو حيادها السياسي

(1) عبد الكريم بدروية ، مرجع سابق، ص96.

المرتبط بحرية الرأي في هذا المطلب خصصنا فرعين فرع للحديث عن المساواة و عدم التمييز بين الأفراد فرع ثاني للحديث عن حرية الرأي المساواة بين الرجل المرأة كما يلي:

الفرع الأول: المساواة و عدم التمييز بين الأفراد.

تناولنا في هذا الفرع نقطتين هما المساواة و عدم التمييز بين الأفراد كما يلي

1- المساواة:

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⁽¹⁾.

وكان المجتمع الإقطاعي كما كان قائماً على عدم المساواة، حيث أن البرجوازية كانت خاضعة للنبلاء فعدم المساواة كان قائماً انعدام الحرية لذات المجتمع البسيطة، فالمساواة جاءت لتعيد للفرد قيمته الحقيقية.

فجاءت فكرة الفردية في الفلسفة الثورية البرجوازية الليبرالية هذه الفلسفة المؤسسة على أن الإنسان حر في وسط المجتمع، هو حر لأن له قيمة باعتباره فرداً ويجب أن يحقق طموحاته⁽²⁾.

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

(2) عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي، الطبعة الثانية 2013 1433، دار الثقافة تنشر والتوزيع السنة 2013م ، 1433هـ، ص 334.

كما يقوم مبدأ الحياد على عدم جواز التمييز بين الأفراد تفضيلاً أو حرماناً استناداً إلى عوامل تتعلق بالأصل أو الرأي السياسي، فلقد بنت الأنظمة كل أنواع التمييز العنصري بين أفرادها .

2- عدم التمييز بين الأفراد:

استناداً إلى عوامل تتعلق بالأصل أو الرأي السياسي، فقد نبذت الأنظمة السياسية رسمياً 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 فعلاً من طرف كثير من ولايات الجنوب خاصة، أين سنت قوانين للفصل العنصري في التعليم ووسائل النقل والإسكان والمطاعم.

الفرع الثاني: حرية الرأي المساواة بين الرجل والمرأة:

تناولنا في هذا الفرع نقطتين هما حرية الرأي المساواة بين الرجل والمرأة.

1- حرية الرأي:

يتبين من خلال قراءة النصوص القانونية والدستورية والتشريعية أن حرية الرأي المعترف بها كما جعلت لضمانها وسائل وهيئات تسهر على الاحترام حرية الابتكار والتعبير من حق الموظف لأن إنسان وله مشاعر وأحاسيس ومواهب فالوظيفة العامة لا تقيد من القيام بنشاطات أخرى كالابتكار والتعبير، والمادة 26 من الأمر 03-06⁽¹⁾ القانون الأساسي للوظيفة العامة ، على حرية الرأي في حدود مقبولة مع عدم الخروج عن واجب التحفظ.

(1) القانون رقم 90 - 31 . الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 الخاص بالجمعيات، الجريدة الرسمية، ص 53 .

ويحق للمواطن إعلان إنشاء جمعيات أو الانتماء إليها وكذا الأحزاب السياسية لكن بشروط يحق له تجاوزها، أيضا يكون له الحرية في المساهمة في النشاطات الاجتماعية أو السياسية كالجمعيات، نص عليه القانون رقم 90-31، وأيضا المادة 18 من المرسوم التنفيذي 90-226⁽¹⁾، بشرط احترام القانون والقيام بإجراءات معينة إذا تعلق الأمر ببعض الموظفين كضرورة الترخيص المفوضة على الولاة ورجال الجيش وبعض المدراء الولائيين عند رغبتهم في الترشح لانتخابات سواء محلية أو تشريعية حيث أن هذا منصوص عليه في الأمر رقم 97-07⁽²⁾.

ويوجد كذلك حرية التجمعات وهي الالتقاء مع أشخاص معينين في أماكن معينة لإبداء آراء أو مناقشة أفكار، فهنا على الموظف العمومي الالتزام ببعض الشروط من بينها احترام القانون وواجب التحفظ والسرية فيما يخص الوظيفة ولا يكون هذا الحق إلا بترخيص مثلا القيام بتجمهر أمام مؤسسة عمومية ما أو شارع ما أو بقاعة يجب إيداع طلب بالترخيص لدى الولاية قبل التجمع بثلاث أيام ويكون الرد بالقبول الصريح حسب الأمر 03-06 من القانون الأساسي للوظيفة العامة .

يتبين من خلال قراءة النصوص القانونية دستورية كانت أم تشريعية أن حرية الرأي المعترف بها ومكفولة، وجعلت لضمانها وسائل وهيئات تسهر على الاحترام والتطبيق السليم لمقتضياتها فلا يجوز معاملة الأفراد تفضيلا أو حرمانا بسبب آرائهم أو فلسفتهم أو اديولوجياتهم، فهم سواء أمام القانون في الحقوق الواجبات رغم اختلافهم في الرأي⁽³⁾.

(1) مرسوم تنفيذي رقم 226/90، المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عاليا في الدولة وواجباتها.

(2) القانون العضوي 97/07 الصادر بتاريخ 130/03/1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي، الجريدة الرسمية، رقم 12.

(3) عبد الكريم بدروية، مرجع سابق، ص 82.

المساواة بين الرجل والمرأة

كما يعتبر دور المرأة في المحيط الاجتماعي من المسائل التي استتبطت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة، وذلك بمنحها صفة المواطنة مع كافة الامتيازات التي تترتب عنها تحقيق المساواة بينها وبين الرجل في الوظائف والحياة المعيشية⁽¹⁾.

و تكمن أهمية تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في إقامة مجتمعات سليمة ذات إمكانيات بشرية كاملة، وتحقيق مبدأ المشاركة بشكل كامل بين الجنسين كشركاء متساويين وحماية حقوق الإنسان، وتحقيق الديمقراطية، واحترام سيادة القانون، والمساهمة في النمو الاقتصادي، وتحفيز الإنتاجية والقدرة التنافسية وتحقيق التنمية المستدامة، وقد كان مفهوم المساواة بين الرجل والمرأة أمرا يسعى المجلس الأوروبي لتحقيقه على مدى عقود، مما أدى إلى تطوير شامل في الإطارين القانوني والسياسي لعدة دول حول العالم ولا بد من ضرورة مراعاة منظور المساواة بين الجنسين في جميع جوانب سياسة الحكومة.

واتخاذ تدابير خاصة لاستئصال التمييز بين الجنسين والاستعانة بالتشريعات والتدابير الإيجابية لمناهضة وجود اختلاف في الأوضاع بالنسبة إلى الرجل والمرأة، سيشكل العمل في مجال المساواة بين الجنسين جزءا من العمل السياسي والإداري اليومي. وإدماج قضايا الجنسين في الأنشطة الرئيسية معناه مراعاة منظور نوع الجنس في العمل السياسي والإداري على السواء في جميع المستويات وجميع المجالات، ووجوب قيام الموظفين العاديين بالأعمال الإنمائية في هذا الخصوص. والإدارة العليا مسئولة عن التكفل بحدوث هذا، وذلك في مجالي العمل الإداري والإنمائي على السواء⁽²⁾.

(1) زرافة مباركة، مرجع سابق، ص 27.

(2) محمد أنس قاسم جعفر، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام، الفكر والتشريع المعاصر، دار النهضة العربية، 198، ص

وتتولى الحكومة المسؤولية الإجمالية عن تحقيق أهداف السياسة العامة المتصلة بالمساواة بين الجنسين وتعتبر مكانة المرأة في المحيط الاجتماعي من المسائل التي استقطبت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة و قد نتج عنها صراعات بين الرجل و المرأة في كافة المجالات.

واتجهت التشريعات الحديثة إلى تقرير مبدأ المساواة بين الرجل و المرأة سواء من جانب الحقوق و التي تمنحها أو الالتزامات التي تفرضها القوانين، على تحريم أي تمييز بسبب الجنس⁽¹⁾.

(1) محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق، ص 07.

خلاصة الفصل الأول :

يتضح إن مفهوم حياد الإدارة العامة ارتبط بالعلاقة القائمة بالعلاقة القائمة بين الإدارة القائمة بين الإدارة العامة و السياسة فهو يعتبر مؤشر على العلاقة بينهما ،و تطور مبدأ حياد الإدارة ليصبح بالشكل الحالي كما يعتمد مبدأ حياد الإدارة على مجموعة من الأسس القانونية من أجل تطبيقه أهمها وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية بالإضافة إلى الاستقرار السياسي و الاجتماعي و مبدأ حياد الإدارة يستند إلى مجموعة من المبررات من أجل قيامه أهمها احترام الجميع حكام ومحكومين للقواعد القانونية السارية والذي يعرف بمبدأ المشروعية وكما أنه يجب على الإدارة أن تلتزم بتقديم الخدمات للأفراد على أحسن وجه و ضرورة المساواة و عدم التمييز بين الأفراد، كما أن حرية الرأي ضرورية جدا في حدود مقبولة مع عدم الخروج عن واجب التحفظ.و الأهم من كل ذلك المساواة بين الجنسين الرجل و المرأة لأنه لكل منه ما دوروه و أهميته مع منح لكل منهما كافة الامتيازات بالتساوي.

الفصل الثاني:

ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر.

مقدمة الفصل الثاني:

إن الاعتراف بالمبدأ بصفة مجردة كما جاء في نص المادة 125: التي تنص على مبدأ عدم التحيز 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، غير كاف لوحده، بل لابد من ضمانات ملائمة لحماية وتقرير جزاءات مخالفته، وإلا اعتبر مبدأ مفرغ المحتوى وعليم الجدوى، والدستور في حد ذاته يدعم مبدأ حياة الإدارة بضمانات مساندة ومرافقة للمبدأ باعتباره من المبادئ الهامة لحسن سير المرافق العمومية وكفالة الحقوق والحريات، إلى جانب توفر مقتضيات المبدأ وتبنيه في الدستور لابد من ضمانات لتأمين جو متكامل لتطبيق المبدأ سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة التي تركز عليه كل القوانين الأخرى أو مختلف النصوص القانونية التي تتفرغ فيها الأحكام القانونية ويفصل فيها، ونتناول في هذا الفصل ما يسام في تكريس المبدأ من مبادئ مقررة الضمانات الدستورية من جهة، ومن جهة أخرى التحقق من تجسيد المبدأ ضمن النصوص القانونية الجديدة الصادرة بعد تبني المبدأ وتركز على مجالين الوظيفة العامة والانتخابات، و قسمناه إلى مبحثين الأول الضمانات الدستورية و الثاني المبحث الثاني الضمانات المكرسة في النصوص القانونية.

المبحث الأول: الضمانات الدستورية :

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 التطبيق للمبدأ سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة التي تركز عليه كل القوانين الأخرى أو مختلف النصوص القانونية التي تتفرغ فيها الأحكام القانونية ويفصل فيها.

وقسمناه إلى مطلبين الأول مبادئ الدستور المتعلقة حياد الإدارة و الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة.

المطلب الأول: مبادئ الدستور المتعلقة حياد الإدارة :

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

ومن جهة أخرى نص الدستور على الرقابة بمختلف أنواعها منها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لجهة قضائية تنفرد وتسنقل بالنظر فيها تأسيسا على مبادئ القانون الإداري وطبيعة المنازعات الإدارية تؤدي نتائج مغايرة لتلك التي تنتجها رقابة القضاء العادي، كما إن رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة دستورية ستمثل لا محالة درعا واقيا وضمانة جدية التقرير ضوابط و مقتضيات مبدأ حياد الإدارة وتتناول الشقين أي المبادئ الدستورية والرقابة بنوعيتها في المطلبين الاثنتين، المطلب الأول يتضمن المبادئ الدستورية المتعلقة بمبادئ الحياد، أما المطلب الثاني نتناول الرقابة المجسدة بمبدأ 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 القانون⁽¹⁾، 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 في المساعي المستمرة من أجل تحقيقها وجعلها موضع تطبيق وحمايتها، وثمار هذه المساعي لا تأتي إلا بضمانة الإقرار بها وصياغتها في التشريعات الوطنية، أما حقوق الإنسان بالتجربة الدستورية الجزائرية⁽²⁾، 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.

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 المؤسسي الجديد، فالوضع قد تغير جذريا وكرس القطيعة مع الأسس التي قام عليها النظام المؤسسي 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 و اقتصادي 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 129، هناك تقسيم فني لحقوق الإنسان بين تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والمدنية من جهة، وبين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى، إن مبدأ المساواة مبدأ عام يهيمن على جميع

(1) لبيد مريم، مرجع سابق، ص58.

(2) نفسه، ص59.

الديساتير، 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 للمبدأ المساواة وقد نصت المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 20 / 12 / 1948، ثم المساواة في ممارسة الحقوق السياسية بالنسبة للمواطنين والمساواة في تولى الوظائف العامة وفي الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وكذا المساواة أمام الأعباء العسكرية والمساواة أمام التكاليف الضريبية⁽¹⁾.

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.

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⁽²⁾ 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⁽³⁾.

(1) زرافة مباركة، نفس المرجع السابق، ص 48.

(2) نفسه، ص 49.

(3) محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة: رجال بن أحمر ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995، ص 112.

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، فتتعدد صور مبدأ الحياد ومنه تتعدد الضمانات المرسخة والحامية له، خاصة المساواة في تولي الوظائف العامة والمساواة السياسية والمجسدان في قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مبدأ خضوع الدولة للقانون في قمة الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد:

لكي تسمى دولة دولة بالدولة القانونية يجب أن تخضع جميع هيئاتها الحاكمة للقانون شأنها شأن المحكومين 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 يلغي 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 القانون لا بد أن لا تنسى أهمية الرقابة الشعبية وليس بمعناها الضيق أي عن طريق المنتخبين على مستوى البرلمان ولكن يقصد بها 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⁽²⁾.

(1) محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص113.

(2) سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري منشأة المعارف ، الإسكندرية - مصر ، 2004 ، ص52.

واستناد النظام السياسي على مبدأ المشروعية بعد ضمانته 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.

عند احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وخضوع أعمالها لما يفرضه القانون بعد ضمانته أساسية ومهمة جدا لتطبيق مبدأ حياد الإدارة المنصوص عليه دستوريا لأنه بد ذلك مصدرا للمشروعية وأساس القاضي لإبطال قرارات الإدارة غير مشروعة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة.

إن تقرير القواعد القانونية بصفة نظرية لا يعد ضمانته 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 لا شك فيه أن الإدارة في قيامها بأداء وظيفتها تملك أن تنتقص من بعض حقوق الأفراد وحررياتهم، وحققها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها مما يعرض تصرفاتها للبطلان 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⁽²⁾.

(1) أسامى جمال الدين، مرجع سابق، ص 54.

(2) السعيد بوشعير، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص

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

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

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 المنفق 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: إذ حدث أن صدر قانون مخالف للدستور فكيف تكفل ضمان احترام أحكام الدستور وإلغاء النص المخالف؟ وما دامت 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 إتباعها 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⁽¹⁾.

(1) السعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 193.

موقف الدستور الجزائري من مسألة الرقابة على دستورية القوانين إن استقراء التاريخ الدستوري في الجزائر إن تطور مسألة الرقابة على دستورية القوانين تناولتها مختلف الدساتير الجزائرية على النحو التالي⁽¹⁾:

أول مرحلة: كانت عام 1963، إذ 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 الرقابة الدستورية في دستور 1976 ولكن تمت الإشارة فقط إلى ضرورة حماية القواعد الدستورية، وهو ما نصت عليه المادة 111 الفقرة 03.

نصت مادته 186 على ما يلي: تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسة المنوطة بها، وذلك طبقاً للميثاق الوطني والأحكام الدستور ثالث مرحلة: هي بروز فكرة الرقابة الدستورية من جنيد 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⁽²⁾.

غير أن هذه التوصية لم تنتقل 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.

(1) السعيد بوشعير، مرجع سابق، 346.

(2) خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 128.

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة لمبدأ حياد الإدارة وفضل ازدواجية القضاء في تعميقها، تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق الأفراد وحررياتهم 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⁽¹⁾:

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.

المرحلة الثانية: فترة ما بعد الاستقلال التي شهدت إنشاء المجلس الأعلى "المحكمة العليا حاليا" 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 وورقلة 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 28 / 11 / 1996.

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

⁽¹⁾ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر من نظام الحدة والازدواجية 1962-2000، دار ربحان، الطبعة الأولى الجزائر، 2000، ص174.

المشروعية الوارد في الدستور، وفي هذا السياق يعمل القاضي الإداري على إقامة التوازن بين حماية حقوق المواطن ومتطلبات الإدارة في سبيل تحقيق الصالح العام⁽¹⁾.

الرقابة على أعمال الإدارة في الجزائر تستند إلى القضاء الإداري والجزائر حديثة العهد بالنظام القضائي المزدوج المقرر فقط منذ دستور ، واستتبع بالقوانين العضوية: 98-01-1996 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، والقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون 98-03 المتعلق باختصاص محكمة التنازع، والمؤرخة في 30 / 05 / 1998⁽²⁾ وحدثة دخول هذه القوانين حيز التطبيق لا يمكننا من تجميع الأسانيد كافية تبين موقف القضاء الإداري الجزائري من مسألة حياد الإدارة، إلا أننا يمكن أن تحدد أساس ومجال الرقابة استنادا إلى ضوابط المبدأ أساس ومجال الرقابة على أعمال الإدارة استنادا إلى ضوابط مبدأ حياد الإدارة تصرفات الإدارة المخالفة لما ينص عليه المشرع جزاؤها البطلان والقضاء عندما يفصل بذلك فهو يؤسس حكمه استنادا إلى مبدأ المشروعية، هذا هو الأساس العام، ومنذ النص على مبدأ حياد الإدارة دستوريا يمكن للقاضي من تأسيس الحكم القضائي بإلغاء العمل الإداري المنافي لمبدأ حياد الإدارة أمرا سهلا وسنده واضح هو نص المادة 23 من الدستور .

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة:

إن أعمال الإدارة جميعها سواء كانت مادية أو قانونية يجب أن تحترم قواعد المشروعية فيما لها من سلطة تقديرية تبقى في إطار القانون، فإذا نص القانون على تنظيم مجال من مجالات تتخل 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⁽³⁾، إما إذا اغفل القانون تنظيم مجال من مجالات تدخل الإدارة وترك لها

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 176.

(2) الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998.

(3) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإنارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر 1991، ص 24.

سلطة التقدير هذا 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 تطبيقاً لمبدأ حياد الإدارة:

إن القرار الإداري عمل قانوني انفرادي صادر عن المرفق العام ومن شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة، ويرتكز على أركان هي الاختصاص والشكل والمحل السبب والهدف وضمن هذه الأركان الإدارة تتوسع سلطتها التقديرية في مجال ركني السبب والغاية ذلك أن الأركان الأخرى من السهل التأكد من مطابقتها للقانون⁽¹⁾.

رقابة القضاء لركن السبب: 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 جديراً 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 قرار بمعاقبة موظف لأنه أهان رئيسة ثم يتبين عدم صحة واقعة الأمانة فإن القرار يكون معيباً بعدم مشروعية سببه إن رقابة القضاء لركن السبب ترتكز على رقابة صحة الحالة القانونية أو الواقعية التي تكون ركن السبب وتجد حدها الطبيعي في التحقق ما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة أو مستخلصة من أصول لا تنتجها أو الوقائع المفترض وجودها مادياً لا تتح ما يطلبه القانون كان القرار فاقدا لركن السبب⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، كلية الجزائر، مصر، 2005، ص 08.

(2) نفسه، ص 10.

المبحث الثاني : الضمانات المكرسة في النصوص القانونية:

الوظيفة العامة والانتخابات مؤشرين هامين في معادلة حياد الإدارة، ذلك أن المهمة الأساسية للإدارة هي إشباع حاجيات المواطن المختلفة، والموظف العام هو الأداة التي تركز 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 إنه 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.

المطلب الأول: ضمانات مبدأ الحياد المكرسة في الوظيفة:

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

الفرع الأول: ضمانات مبدأ الحياد من خلال المبادئ العامة للتوظيف:

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

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

(1) الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 يونيو 2006 جريدة رسمية 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006.

نطاق الممارسة الإدارية، فكان من الجدير أن تنشأ قوانين جديدة وتلغى أو يعدل بعضها ويحافظ على ما هو مستجيب منها للمرحلة الحالية⁽¹⁾ يقتضي الحياد في مفهوم الوظيفة العامة أن تنصب جميع تصرفات الموظف العام لغرض واحد وهو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في سير المرفق العام بانتظام وأن 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 قانوناً أو الهدف الذي سطرت من أجلها الوظيفة، ولا يستغل منصبه لغرض الضمانة السياسية أو أي غرض آخر.

وفي هذا الإطار نجد المادة 28 من الأمر 06 / 03 المؤرخ في 19 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، الثاني من جانب واجبات الموظف العمومي أي ضمانات حياد الموظف العمومي حيال المرتفقين، والثالث من خلال حقوقه التي يتمتع بها، وتبين ذلك فيما يلي:

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 بدأها بالأمر رقم 136 / 66 المتضمن القانوني الأساسي العام لوظيفة العمومية والقانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 وأحكام المرسوم 85/59 المؤرخ في 03 / 23 / 1985 وصولاً إلى أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06/03 على مبدأ

(1) دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الأمر رئاسي 06-03 المؤرخ في 17-05-2006، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 05.

مساواة المواطنين في الالتحاق 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 06/03 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⁽¹⁾.

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⁽²⁾.

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

(1) سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، الإسكندرية ثار الجامعة الجديدة النشر، 1990، ص 139.

(2) محمد السيد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، نظام حجز الوفاق، مجلة العلوم الإدارية، العدد 03، 1973 ص08.

وفي إطار تحديد مضمونه، يرى فقهاء القانون الإداري أن مبدأ الجدارة هو ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة⁽¹⁾.

علاقة مبدأ التوظيف على أساس الجدارة بالحياد الوظيفي:

إن التعيين في الوظيفة العامة الخاصة يخص فقط الأشخاص ذوا الكفاءة ولقدرة على القيام بأعبائها، وإن تقدير كفاءة وصلاحية هؤلاء بذلك يعهد به إلى لجنة مستقلة ومحايدة بالاعتماد على الامتحانات والمسابقات لاختيار الموظفين بعيدا عن أي تمييز، وإن هذا النظام القائم على أساس المسابقات والامتحانات كأسلوب للتوظيف من شأنه تحقيق رقابة شعبية للتأكد من اختيار العناصر المؤهلة لشغل هذه الوظائف⁽²⁾، وبذلك يتحقق حياد الإدارة في التوظيف وأكدت على هذا المبدأ من خلال ربط الالتحاق بالوظيفة العمومية بجدارة المترشح لها، فقد نص أمر 06/03 المتضمن القانوني الأساسي العام للوظيفة العامة في المادة 80 على أنه 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 الفترة التريص وجعلها شرطا أساسيا لترسيمه في الوظيفة، هذا ما نصت عليه المادة 85 من الأمر 06/03 ويكرس 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 06 / 01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006⁽³⁾.

(1) السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984، ص 22.

(2) حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، 1976، ص 45.

(3) المادة الثالثة من القانون 06 / 01، المؤرخ في 20/02/2006 الجريدة الرسمية رقم 14.

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 لإختيار 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 يتفردون بالوظائف العامة هذا قديما وبظهور الدولة الحديثة والإدارة العصرية التي تضمن لمواطنيها أن تكون مرافقها تعمل بانتظام وإضطراب، 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 أنه إتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملا له قيمة مدى الحياة مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق في مراحل الشباب وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة المشرقة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: 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 الإلتزام بها مقابل الحقوق التي يتمتع بها وتعد هذه الواجبات منها ما تتصل عليه قوانين الوظيفة العمومية ومنها ما يستشف من طبيعة الوظيفة و أخرى 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 الإلتزامات المرتبطة بالحياد.

(1) حمدي أمين عبد الهادي، مرجع سابق، ص 70.

أولاً: واجب طاعة الموظف العام لرؤسائه: يعني هذا الواجب أن يطيع الموظف العام الأوامر المشروعة وغير المخالفة للقانون ولا تضر بالمصلحة العامة ، وعدم تنفيذه لهذه الأوامر يعتبر خطأ إداريا تترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية⁽¹⁾.

ويستمد واجب الطاعة أساسه من تنظيم الوظيفة العامة القائمة على فكرة التبعية السلمية أو نظام السلطة الرئاسية، هذه السلطة ترتبط بمبدأ التدرج الإداري الذي توزع فيع 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⁽²⁾.

ثانياً: واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني: تفرض على الموظف العمومي التزامات مهنية وأخرى أخلاقية، وهذا بإعتباره ممثلاً للدولة، ولكي يحافظ على كرامة وظيفته يجب أن يقوم بواجباته بكل دقة وأمانة أثناء تعامله مع المستفيدين من خدمات الإدارة، وأن يكون نزيهاً يراعي ضميره في ذلك، وعدم إفشاء أسرار وظيفته، وأداء هذا الإلتزام يلعب دوراً 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 المنفعين من خدمات الإدارة من جهة أخرى.

إن الإلتزام بعدم إفشاء السر المهني يعد من بين أهم الإلتزامات السياسية الملقاة على كافة الموظفين، ويلزمهم بعدم الإفصاح عن المعلومات التي إطلع 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 الإلتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو أي خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 87.

(2) عبد القادر الشخي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، 1999، ص 61.

ولقد جرم المشرع إنشاء السر المهني بموجب نصوص قانون العقوبات فنصت المادة 302 على أنه: كل من يعمل بأي صفة كانت في مؤسسة وأدلي أو شرع في الإدلاء إلى أجنب أو إلى جزائريين يقيمون في بلاد أجنبية بأسرار المؤسسة التي يعمل فيها دون أن يكون مخولا 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 2000 إلى 100000 دج.

ثالثا: 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⁽¹⁾.

- **تكريس ضمان تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال حقوق الموظف:** نركز هذا الحق في التعددية النقابية، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948 في المادة 23 منه على أنه 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 الحق النقابي للموظف العام إعترف به المشرع الجزائري منذ صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة سنة 1966، كما سمح القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985 لعمال الإدارة بالإنضمام إلى نقابة عمالية متجسدة في الإتحاد العام للعمال الجزائريين وهذا بموجب المادة 18 منه.

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 98.

لكن بصدر دستور 1989 المعدل سنة 1996 والذي كرس التعددية الحزبية وقابلها بالتعددية النقابية توسع مفهوم الحق النقابي من الإنخراط في الإتحاد 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 21/12/1991 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري أكد من جديد وضمن للموظف العام حقه في ممارسة العمل النقابي من خلال الأمر 06 /03 حيث نصت المادة 35 منه على أنه يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به⁽¹⁾.

بالنسبة لأهمية العمل النقابي في حياد الإدارة، فالإعتراف بالحق النقابي للموظف العام يساهم في خلق جو من التعاون بين الموظف والدولة إذ من خلاله يتم الإستماع للموظفين وطرح مشاغلهم والتعرف على مطالبهم المشروعة ووجهات نظرهم المختلفة حول سياسة الدولة كما تعمل على تنظيم الجهاز الإداري وهذا عن طريق بسط الديمقراطية لأن النقابات تقوم على أساس حرية الإنتخاب وحرية الرأي، بحيث لا يصبح العمل الروتيني الحكومي حافزا للبيروقراطية المعطلة للإدارة⁽²⁾.

المطلب الثاني: ضمانات مبدأ الحياد المكرسة في قانون الانتخابات:

على أثر التعديل الدستوري لسنة 1996، صدر القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997، المتعلق بنظام الإنتخابات وكذا القانون العضوي رقم 97-09 المؤرخ في 06/03/1997 المتعلق بالأحزاب السياسية، وحكمة المشرع في ذلك جعل النصوص القانونية متناسقة ومتضافرة التصورات. وإستمر العمل بالقانونين السابقين الذكر إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام

⁽¹⁾ بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية. مجلة بارة قناتها الحكومة، العدد 02، ص 83.

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

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

الفرع الأول: ضمانات مبدأ الحياد المكرسة في قانون الانتخابات.

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

ضمانات الحياد في العملية الانتخابية: نظرا لأهمية 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 هذا العملية من يوم إستدعاء الهيئة الناخبة إلى حين الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات، والإدارة تلعب دورا أساسيا 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.

والمشرع الجزائري أشار بصفة سريعة على مبدأ الحياد في العملية الانتخابية حيث نصت المادة 160 من القانون العضوي 01-12 على أنه: تجري الإستشارات الانتخابية تحت مسؤولية

(1) الجريدة الرسمية عدد 01 بتاريخ 14/01/2012.

(2) الجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 15/12/2012.

(3) خريفية سامي، مبدأ حياد الإدارية وعلاقته بالموظف العمومي، مرجع سابق، ص 49.

الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين⁽¹⁾ وقد أحسن المشرع ما فعل بإستعماله عبارة أعوان الإدارة ذلك أن العملية الإنتخابية لا تقتصر فقط على الموظفين بالمفهوم الإداري، فهناك من تستخدمهم الإدارة وليس لهم صفة الموظف العمومي ولا يخضع للقوانين الأساسية المستقلة كالمساعدين المسخرين كذلك ما بعد من ضمانات الحياد في عملية التصويت كون أن المكلفون يتم تعيينهم بموجب قرار صادر عن الوالي وهو قرار إداري تلزمهم الإدارة به عن طريق تسخير تحت طائلة العقوبات الجزائية، وهذه الأخيرة المترتبة على رفض الإمتثال للتسعييرة نص عليها المشرع في المادة 233: يعاقب بالحبس من عشرة (10) أيام على الأقل إلى شهرين (02) على الأكثر وبغرامة من أربعين ألف دينار (40000دج) إلى مائتي ألف دينار (200000 دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين كل شخص يرفض الإمتثال قرار تسخيره لتشكيل مكتب تصويت أو لمشاركته في تنظيم إستشارة إنتخابية⁽²⁾، دور الرقابة على العملية الإنتخابية في تحقيق الحياد: يمكن تعريف عملية الرقابة على الانتخابات العامة على أنها إجراءات التي تتسم بالموضوعية والحياد من قبل أشخاص تم تكليفهم بشكل رسمي بممارسة أعمال المتابعة والرقابة وتقصي الحقائق حول صحة إجراء وسير العملية الإنتخابية والتحقق من الدعاوى التي تشير إلى حدوث أية إنتهاكات تذكر في هذا المجال، على أن يتم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها في هذا الإطار.

فالرقابة الإنتخابية هي عملية جمع وحصر المعلومات حول العملية الإنتخابية لكافة مراحلها وذلك بإتباع آلية منهجية ومنظمة، التي تستخدم فيما بعد لإصدار تقييمات من المفترض أن تكون موضوعية ومحيدة، وتهدف الرقابة إلى التأكد من سير العملية الإنتخابية بشكل نزيه وتبدأ منذ بداية المراحل الأولى للإنتخابات حيث تتضمن مراقبة عملية التسجيل، وعمل لجنة الإنتخابات، والحملات الإنتخابية، وإقتراع، وفرز الأصوات، وكافة الأمور المتعلقة بهذه العملية

(1) خريفية سامي، مرجع سابق، ص52.

(2) بهلوني أبو الفضل محمد و فوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاثر المياسة والقانون العدد الخامس، جامعة معسكر، أفريل 2011، ص 05.

حتى إعلان النتائج 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 والإستقلالية ، وعدم الإنحياز إلى أي طرف من الأطراف ، أو الإرتباط بأي شكل بحزب من الأحزاب ، وأن يكونوا دقيقين وسريين في عملية المراقبة وتدوين الأحداث والمعلومات ، إضافة إلى تمتعهم بالشفافية التي تتضمن الإفصاح عن آلية جمع المعلومات ويفترض أن يلتزم المراقبون باللوائح والقوانين المنظمة لعملية الرقابة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: جزاء الإخلال بمبدأ الحياد في العملية الإنتخابية:

إن إلزامية القانون تتأسس على الجزاءات المترتبة على مخالفة مختلف النصوص القانونية فالقاعدة القانونية لا يكون لها أثر في المجتمع إلا إذا إقترنت بجزاء، ونية المشرع الجزائري بارزة لدعم مبدأ الحياد في المجال الإنتخابي فقد خصص أحكام جزائية صارمة لكل المخالفات التي تقع أثناء العملية الإنتخابية وتمس بالنزاهة والسير الحسن لها القانون رقم 12-01 المتعلق بنظام الإنتخابات خصص الباب الثامن المواد من 210 إلى غاية 236 الأحكام الجزائية.

حتى أن المشرع اعتبر صفة أعوان الدولة المساهمين في عملية الإنتخابات ظرفا مشددا في المادة 236 من نفس القانون السالف الذكر، والأكثر من ذلك الأشخاص المنتخبين والناخبين أيضا خصهم بأحكام جزائية وليس فقط القائمين على العملية الإنتخابية، مثلا المادة 216 من قانون الإنتخابات نصت على أنه يعاقب بالسجن من خمس إلى عشر (05-10) سنوات المكلف في الإقتراع الذي يقوم بإنقاص أو زيادة في المحضر، كما تعاقب المادة 218 كل من حصل على أصوات أو حولها للناخبين أو حملهم على الإمتناع عن التصويت⁽²⁾. و قد كلفت هيئات لمراقبة العمليات الإنتخابية كالقضاة للحد من التجاوزات.

(1) بهلوني أبو الفضل محمد و فرغولو الحبيب، مرجع سابق، 10.

(2) القانون العضوي 16 المؤرخ في 25 أوت 2010. المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

ملخص الفصل الثاني:

وختاما يمكن القول بأنه حاولنا من خلال هذا الفصل البحث في مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ حياد الإدارة من خلال اليد الوظيفي للموظف العام بالنظر إليه كسلوك اجتماعي ومهني ومقتضى هام من مقتضيات أخلاقيات الوظيفة العامة، هذا الأخير الذي لا يظهر إلا بتتبع مساره في النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العامة من جهة . وبالرجوع إلى النصوص القانونية بالدراسة والتحليل نجد أن هناك رغبة من طرف المشرع لتكريس حياد الإدارة برزت من خلال جملة من الواجبات المفروضة على الموظف والتي يلتزم بها داخل العمل وخارجه وتتحصر أساسا في : واجب الطاعة ، الولاء ، النزاهة ، عدم إفشاء السر المهني ، التحفظ و كذلك بالنسبة للانتخابات ، فان العمل السياسي مرتبط بالعمل الإداري وكليهما مرتبط بالحزب الواحد فالموظف العام مطالب بالالتزام والدفاع عن الأهداف السياسية للحزب، فهو أداة في خدمة سياسة الحكومة والحزب الواحد وبالتالي فإن تحليل العلاقة القائمة بين السلطة و الإدارة لم تكن لتتوقف عند دراسة هذه الواجبات التي يفرضها المشرع لأن هذه الواجبات لم يكن لديها مدلول صحيح دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية وتأثيرها على حياد الموظف العام في بلادنا ، إذن هناك إطار سياسي غير ملائم وقف عقبة أمام الحياد.

هذا الأخير الذي يشترط وجود نظام سياسي قوامه التنافس بين الآراء والمصالح ويؤدي هذا المبدأ كل وظائفه بصفة مرضية تحت نظام تكون فيه الكلمة الأخيرة للناخبين ،وتحمل فيه الحكومة وحدها المسؤولية السياسية التي تتجر عن العسل الإداري. فينتج عن ذلك حياد الإدارة لأنها غير مسئولة أمام الرأي العام وهذا يؤدي إلى تركيز المسؤولية السياسية على الحكومة وبالتالي يدعم أسس النظام الديمقراطي ويضمن الدوام للموظف العام الذي يمثل داخل المجتمع المباني الحر، ويبقى في الأخير التكريس الحقيقي لمبدأ حياد الإدارة يقتضي أو يتطلب من الموظف العام إعادة التكيف للنهوض بدور الإدارة وأن ينقل اهتمامه من ملاحظة العمليات إلى قياس أثارها ومن الاهتمام بإنجاز الأعمال إلى إعطاء كل مواطن ما يستحق ومن تكنولوجيا الإدارة إلى أثرها على المواطن ، ومن المنفعة إلى الأخلاق وأن ما ينقذ وليس ما يقال هو الذي سوف يقرر ما إذا كانت الإدارة ستصبح أداة خير أو تخريب ، وأن واجب الموظف هو إدراك أن أكثر ما يمكن عمله يجب أن يكون من صنعه ، فلا توجد سياسة جيدة بدون إدارة جيدة ، والإدارة الجيدة لا توجد بدون حياد وظيفي.

خاتمة

إن التطور التاريخي لمبدأ حياد الإدارة مرتبط بتطور علم السياسة وذلك للارتباط الدائم بين علم الإدارة وعلم السياسة ، كما أن تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى ظهور أفكار تدعو إلى تصويب أعمال السلطة ومن قبيل ذلك ظهور التنظيمات العمالية في العالم بتأثير من الثورة الصناعية وتضارب الأفكار الاقتصادية.

وقد استخلصنا أن مقومات مبدأ حياد الإدارة وأساسه تتطلب توافر مجموعة من الشروط والمعطيات وأن إهمال أحد هذه العناصر يؤدي حتما إلى التطبيق الخاطئ لهذا المبدأ، لذلك يجب توافر البيئة الملائمة له والتي تأتي في مقدمتها وجود نظام ديمقراطي يعترف بالحقوق والحريات وقائم على مبدأ المساواة بين الأفراد بالإضافة إلى إقراره بالتعددية الحزبية وحرية الرأي مدعما ذلك بمجموعة من المبادئ القانوني التي مهمتها حماية ممارسة الحقوق الفردية والجماعية في المجتمع بما يضمن احترام القواعد القانونية والدستورية السارية و أهمها هو خضوع أعمال الإدارة للقانون .

مبدأ حياد الإدارة له خلفية فلسفية هامة في مبدأ المساواة بكل صورته لذلك ضمان مبدأ المساواة هو ضمان لمبدأ الحياد وكلاهما يرتكز على ضمانة أساسية هي خضوع الدولة القانون فإحترام الدولة لمبدأ المشروعية حماية الكل المبادئ الدستورية. و الرقابة ضمانة عملية لتجسيد مبدأ الحياد، ذلك أن صدور أي قانون يخالف مقتضى الحياد لا بد من جعل حد له وهذا يضمنه المجلس الدستوري الذي يكفل دستورية القوانين، كما أن رقابة أعمال الإدارة بواسطة هيئات قضائية متخصصة في النزاع الإداري يضمن إحترام الإدارة لمبدأ الحياد عند قيامها بإعمالها وإن تحقيق مبدأ حياد الإدارة من خلال الحياد الوظيفي للموظف العام أمر مهم ذلك أن الموظف هو الشخص القائم على أعمال الإدارة لذلك لا بد من صقل السلوك الاجتماعي والمهني له، وتوجيهه لمقتضيات أخلاقيات الوظيفة العمومية المكرسة في قانون الوظيفة العامة وقد أظهر المشرع رغبته في تكريس حياد الإدارة من خلال تأطيره جملة من الأحكام المتعلقة بمبادئ التوظيف والواجبات المفروضة على الموظف والتي يلتزم بها داخل وخارج العمل.

بالرغم من كل الخطوات الجبارة التي خطاها المشرع الجزائري للانتقال بالإدارة الجزائرية إلى مصاف الإدارات العصرية ورغبة منه في تجسيد دولة القانون إلا أنه لا تزال تنقص الإدارة بعض الخطوات لاستكمال ما دأب المشرع من أجله ولعل خير مثال على ما ينقص الإدارة الجزائرية ما حدث في الآونة الأخيرة على مستوى الساحة السياسية من إحداث أدت إلى التأثير سلبا على علاقة الإدارة بالمواطن، وكان لزاما على المشرع أن يستدرك النقائص الحاصلة على مستوى الإدارة وذلك لاستكمال مسعاها في بناء دولة القانون.

كما ما يمكن استخلاصه من النظام القانوني والسياسي للجزائر هو أن المشرع استهدف وضع مجموعة من الضمانات الكفيلة بالتطبيق السليم للدستور كما أكد المشرع على إلزام الموظف بالحياد في ظل قانون الانتخابات.

و يعد مبدأ حياد الإدارة أحد أهم الضمانات الكفيلة بعدم تحيز الإدارة في أعمالها الإدارية وذلك لارتباط الموظف العام بالإدارة وحرصا منه على نزاهة وعدم تحيز الموظف العام وكذلك حرص المشرع على التوفيق بين حياد الموظف و ممارسته لحقوقه السياسية ويتعلق الأمر بالحق النقابي للموظف والذي يعتبر من أبرز مظاهر انتهاك الموظف بالعمل السياسي ومخاطر تأثير ذلك على حياد الموظف العام وانحياز الموظف المصالح الشخصية أو آرائه السياسية على حساب مبدأ المساواة وتأثير ذلك على المنتفعين من خدمات المرفق العام.

بالرغم من كل الخطوات الجبارة التي خطاها المشرع الجزائري للانتقال بالإدارة الجزائرية إلى مصاف الإدارات العصرية ورغبة منه في تجسيد دولة القانون إلا أنه لا تزال تنقص الإدارة بعض الخطوات لاستكمال ما دأب المشرع من أجله ولعل خير مثال على ما ينقص الإدارة الجزائرية ما يحدث على مستوى الساحة السياسية من إحداث أدت إلى التأثير سلبا على علاقة الإدارة بالمواطن، وكان لزاما على المشرع أن يستدرك النقائص الحاصلة على مستوى الإدارة وذلك لاستكمال مسعاها في بناء دولة القانون.

أهم النتائج:

أنه قبل التحول الديمقراطي وإن توفرت ضمانات قانونية كمبدأ المساواة المكرى دستوريا منذ الإستقلال إلا أن الضمانات تفتقر بجو نظام الحزب الواحد المحتكر للسلطة، أما بعد التحول الديمقراطي بدأت تتجمع الضمانات من أجل خلق ملائم لأعمال مبدأ حياد الإدارة.

النص على مبدأ عدم تحيز الإدارة ضمانة فعلية ذا نظريا لكونها تحتاج إلى ضمانات عملية تتحرك وفقها مقتضيات المبدأ ولا بد من جزاءات تطل كل مخالف لمضمون المبدأ .

مبدأ حياد الإدارة له خلفية هامة في مبدأ المساواة بكل صورة ضمان مبدأ المساواة هو ضمان لمبدأ الحياد وكلاهما يرتكز على ضمانة أساسية هي خضوع الدولة للقانون فإحترام الدولة لمبدأ المشروعية حماية لكل المبادئ الدستورية.

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

إن تحقيق مبدأ حياد الإدارة من خلال الحياد الوظيفي للموظف العام أمر مهم ذلك أن الموظف هو الشخص القائم على أعمال الإدارة لذلك لا بد من صقل السلوك الاجتماعي والمهني له، وتوجيهه لمقتضيات أخلاقيات الوظيفة العمومية المكرسة في قانون الوظيفة .

الحياد الإداري في الجزائر، وهو ما أثر 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 .

تجدر الإشارة إلى أن الجزائر من 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.

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

أهم التوصيات:

- باعتبار أن الجزائر دولة حديثة الأخذ بنظام التعددية الحزبية يجب عليها أن تستفيد من الدول التي سبقتها وتستقي الجوانب الإيجابية من تجاربها.
- التعددية الحزبية ينبغي أن لا تكون تعددية هيكلية المساندة وتأييد للسلطة القائمة، بل يجب أن تكون تعددية مشبعة بثقافة ديمقراطية تهدف للوصول إلى السلطة طرق ديمقراطية وسلمية .
- إضافة نوعية جديدة في ظل التطور بما يضمن تكريس مبادئ وقواعد أخرى تتمثل في حرية الرأي والتعبير والصحافة وكذا مبدأ حياد الإدارة.
- تكريس مبدأ الحياد في جميع المجالات و سن قوانين أكثر ردية لضمان تطبيقه.

قائمة المراجع

- 1-حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها الطبعة الثالثة، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، 1976.
- 2-خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2002.
- 3-دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الأمر رئاسي 03-06 المؤرخ في 2006 / 05 / 17 ، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 4- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، الإسكندرية ثار الجامعة الجديدة النشر، 1990.
- 5-سامى جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية - مصر ، 2004.
- 6-السعيد بوشعير، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة.
- 7-السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984.
- 8-عبد القادر الشخي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، 1999.
- 9-عبد الكريم درويش و ليلي تكلا ،أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو مصرية ، القاهرة 1947.
- 10- عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي، الطبعة الثانية 2013 1433، دار الثقافة تنشر والتوزيع السنة 2013م ، 1433هـ.
- 11- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر من نظام الحدة والازدواجية 1962-2000، دار ربحان، الطبعة الأولى الجزائر، 2000.
- 12- عمار عوابدي ،القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري ،الجزائر، 1991.

- 13- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإنارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر 1991.
- 14- كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة منشأة المعارف الإسكندرية، 1987.
- 15- محمد رفعت عبد الوهاب إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية- مصر 1998.
- 16- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، كلية الجزائر، مصر 2005.
- 17- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة: رحال بن أحمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995.
- 18- محمد أنس قاسم جعفر ، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام، الفكر والتشريع المعاصر، دار النهضة العربية، 1989.
- 19- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- 20- محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني ،د، عبد السلام محمد خميس أخلاقيات الإدارة ، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر و التوزيع، عمان- الأردن، 2015 - 2016.
- 21- محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة و الحكومة، دار الفكر العربي ، دون تاريخ.

الأوامر والقوانين:

أولاً: القوانين:

- 1- المادة الثالثة من القانون 06 / 11، المؤرخ في 20/02/2006 الجريدة الرسمية رقم 14.
- 2- القانون رقم 90 - 31 . الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 الخاص بالجمعيات، الجريدة الرسمية.
- 3- القانون العضوي 97 / 7 الصادر بتاريخ 130/03/1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي، الجريدة الرسمية ، رقم 12.
- 4- القانون العضوي 16 المؤرخ في 25 أوت 2010. المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.
- 5

ثانياً: الأوامر:

- 1- الأمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2016 / المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية 46".
- 2- الأمر 03 - 06 الصادر بتاريخ 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي الجريدة الرسمية رقم 12.
- 3- الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 يونيو 2006 جريدة رسمية 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006.

الجرائد الرسمية:

- 1-الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998.
- 2-الجريدة الرسمية عدد 01 بتاريخ 14/01/2012.
- 3-الجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 15/12/2012.
- 4-

المجلات:

- 1-بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية. مجلة بارة قناتها الحكومة، العدد 02.
- 2-بهلوني أبو الفضل محمد و فوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاتر المياسة والقانون العدد الخامس، جامعة معسكر، أبريل 2011.
- 3-محمد السيد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، نظام حجز الوفاق، مجلة العلوم الإدارية، العدد 03، 1973.

الرسائل الجامعية:

- 1-بن عيشة عبد الحميد ، العلاقة بين السياسة و الإدارة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، في الحقوق ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010-2011.
- 2-بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق،جامعة تلمسان 2007.
- 3-خريفية سامي، مبدأ حياد الإدارية وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير المدرسة العليا للقضاء الجزائر 2009 - 2008 .
- 4-زرافة مباركة، مبدأ حياده الإدارة و أثره على العملية الانتخابية، رسالة دكتوراه جامعة الجزائر 3، 2015.

- 5- عبد الكريم بدروية، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية ،دراسة مقارنة، الجزائر -فرنسا- تونس ، رسالة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2006.
- 6- عبد المنعم فهمي مصطفى، أعمال الإدارة وحرية الرأي ، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين لشمس 1977.
- 7- فيرم فاطمة الزهر، الموظف العمومي مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص فرع الإدارة المالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003- 2004 .
- 8- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومة ، 2013-2014.

الفهرس

| | |
|------------|---|
| أ-ج..... | مقدمة..... |
| 26-04..... | الفصل الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة..... |
| 05..... | المبحث الأول مفهوم مبدأ حياد الإدارة..... |
| 05..... | المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة..... |
| 05..... | الفرع الأول: تعريفات الإدارة..... |
| 08..... | الفرع الثاني: تعريفات حياد..... |
| 09..... | المطلب الثاني: نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة مبررات تجسيده..... |
| 09..... | الفرع الأول : نشأة و تطور مبدأ حياد الإدارة..... |
| 12..... | الفرع الثاني : مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة..... |
| 16..... | المبحث الثاني الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة..... |
| 16..... | المطلب الأول الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة..... |
| 16..... | الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة..... |
| 18..... | الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب..... |
| 20..... | المطلب الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة..... |
| 21..... | الفرع الأول: المساواة و عدم التمييز بين الأفراد..... |
| 22..... | الفرع الثاني: حرية الرأي المساواة بين الرجل المرأة..... |

| | |
|------------|---|
| 50-28..... | الفصل الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر |
| 29..... | المبحث الأول: الضمانات الدستورية |
| 29..... | المطلب الأول: مبادئ الدستور المتعلقة بحياد الإدارة |
| 30..... | الفرع الأول: المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة |
| 32..... | الفرع الثاني: مبدأ خضوع الدولة للقانون في قمة الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد |
| 33..... | المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة |
| 34..... | الفرع الأول : الرقابة على دستورية القوانين كضمان الاحترام مبدأ حياد الإدارة |
| 37..... | الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة |
| 39..... | المبحث الثاني : الضمانات المكرسة في النصوص القانونية |
| 39..... | المطلب الأول: ضمانات مبدأ الحياد المكرسة في الوظيفة |
| 39..... | الفرع الأول: ضمانات مبدأ الحياد من خلال المبادئ العامة للتوظيف |
| 43..... | الفرع الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات الموظف العمومي |
| 46..... | المطلب الثاني: ضمانات مبدأ الحياد المكرسة في قانون الانتخابات |
| 47..... | الفرع الأول: ضمانات مبدأ الحياد المكرسة في قانون الانتخابات |
| 49..... | الفرع الثاني: جزاء الإخلال بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية |
| 55-52..... | خاتمة |
| 61-57..... | قائمة المراجع |
| 64-63..... | لفهرس |