جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري

إعداد الطلبة: - بن عيسى قوادري إلياس .....بإشراف: د. لدرع نبيلة

- بن حمادة عبد المجيد

لجنة المناقشة:

1) الأستاذة: د. بن حاج الطاهر محمد.....رئيسا.
2) الأستاذة: د. لدرع نبيلة .....مشرفا ومقررا.
3) الأستاذ:أ . طيبون حكيم .....عضواً مناقشاً.

تاريخ المناقشة:30جوان 2019

السنة الجامعية :2019/2018

الشكر

نحمد الله ونشكره، على أن أعاننا على إتمام هذا العمل ثم نتوجه بالشّكر الجزيل

إلى أستاذتنا الفاضلة "**لدرع نبيلة**" التي قبلت الإشراف على مذكرتنا بصدر

رحب، ونسأل الله تعالى أن يجزيها الأجر في الدارين وان يمتّعها بالصحة

والعافية .

كما نتوجه بالتقدير الصادق إلى كل من أعاننا ولو بكلمة من اجل لتمام هذا

العمل كما لا ننسى أساتذتنا الكرام في جامعة خميس مليانة .

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الذي ضحى بكل حياته من أجل أن

يربينا

و يجعل منا رجالا و نساءا ، و أوصلنا إلى هذا المقام الذي

نحن فيه الآن

دون أن يملّ أو يكلّ **أبي** الغالي شكرا جزيلا.

وإلى التي تعجز كلّ كلمات العالم أن تعبر عن حبّي و

امتناني لها

وإلى قرّة عيني ومن زينت حياتي بوجودها

" **أمي** الحبيبة كم أحبك "

إلى إخوتي الأحبة و أصدقائي وأحبائي

إلياس

الإهداء

أولا أحمد الله على توفيقه و فضله علينا.

ها أنا اليوم و الحمد الله أطوي سهر و تعب الأيام و خلاصة المشوار

بين دفتري، هذا العمل المتواضع ولي الشرف أن أهديه إلى:

من قال الله فيهما :

« ولا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما قولا كريما، و اخفض لهما جناح الذل

من الرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا» سورة الإسراء 23- 24

إلى

الوالدين **أبي وأمي رحمهما الله تعالى** واسكنهما فسيح جنانه

وإلي الأغصان التي تفرعت من أصل طيب، و شاركوني رحم أمي

إخوتي من الصغير إلى الكبير.

وإلى زوجتي التي دعمتني و شجعتني و أرادت لي النّجاح .

وإلى أولادي حفظهم الله تعالى وجعلهم من طلاب العلم وأئمة الأمة

الإسلامية .

وإلى أصدقائي وزملائي في العمل والدراسة .

عبد المجيد

فهرس المحتويات

شكر .....

الإهداء.....

مقدمة.....**01**

الفصل الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة 08

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة.....08

الفرع الأول: تعريف الحياد.....08

الفرع الثاني: مفهوم الإدارة العامة.....11

المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة في الجزائر.....12

المطلب الثالث : تطور مبدأ حياد الإدارة 14

المبحث الثاني: أسس ومقومات وصور مبدأ الحياد.....16

المطلب الأول:الأسس النظرية لمبدأ حياد الإدارة العامة 16

الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.....16

الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي 17

الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب.....18

المطلب الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة.....19

الفرع الأول: مبدأ المشروعية 19

الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي.....20

الفرع الثالث: حسن أداء الخدمات 20

المطلب الثالث: صور مبدأ حياد الإدارة.....21

ملخص الفصل الأول.....23

الفصل الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

المبحث الأول:ضمانات مبدأ حياد الإدارة قبل التحول الديمقراطي 1989 26
المطلب الأول: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1963.....26
الفرع الأول: حياد الإدارة في ضل دستور 1963.....27
الفرع الثاني: ميثاق الجزائر 1964.....29
الفرع الثالث: الوثيقة الدستورية 1965.....29
المطلب الثاني: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1976.....30
الفرع الأول: الميثاق الوطني لسنة 1976 30
الفرع الثاني: دستور 1976.....31
المطلب الثالث: ضمانات حياد الإدارة في مختلف النصوص القانونية 33
الفرع الأول: النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية.....33
الفرع الثاني: على مستوى قوانين الجماعات المحلية.....34
المبحث الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة بعد التحول الديمقراطي سنة 1989 35
المطلب الأول: الضمانات الدستورية.....35
الفرع الأول: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في دستور 1989.....35
الفرع الثاني: الضمانات الدستورية لمبدأ حياة الإدارة في التعديل الدستوري 1996.....39
المطلب الثاني: الضمانات القضائية.....46
المطلب الثالث: الضمانات المجسدة لمبدأ حياة الإدارة في مختلف النصوص التشريعية.53
الفرع الأول: الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العامة.....53
الفرع الثاني: الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات.....59
ملخص الفصل الثاني.....62
خاتمة.....64
قائمة المصادر والمراجع.....72

مقدمة

يعد موضوع مبدأ حياد الإدارة موضوع تناوله الكثير من الفقهاء خصوصا فقهاء القانون الدستوري والإداري وعلم الإدارة وفقهاء العلوم السياسية لأنه يعتبر نموذج لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة إلا أن تباين مفهوم وتشعب 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 .

إن تبني الدولة في العصر 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 ومحكوما[1].

لقد جاء مبدأ حياد الإدارة العامة ضمن مسعى تجسيد دولة القانون وهو من الضمانات الهادفة إلى تفادي التسييس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي،فقد جاء هذا المبدأ لتقيين 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[2].

فالظروف التي شاهدتها الجزائر من خلال الإصلاحات التي عرفتها سهلت الأرضية لتطبيق 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 لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة .

[1] لبيد مريم ، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجيستر كلية الحقوق ، جامعة الجزائر،2014 ص10.

[2]. فرحات محمد فهمي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2002 ، ص92 .

ونظـرا لاخـتلاف الأنظمـة السياسـية والإيديولوجيـة جعـل مهمـة وضـع نمـوذج جـامع لمضـمون مبـدأ حيـاد الإدارة أمـر فـي غايـة التعقيـد لان اخـتلاف أوجـه نظـر المجتمعـات وأعرافهم ومعتقداتهم يستمد من اختلاف المؤثرات التاريخية والاجتماعية والدينية والفلسفية السائدة آنذاك.

فالنظام الجزائري عرف منعرجا هاما لتقريره مبدأ حياد الإدارة العامة وتثبيته من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي سجل تحولا ديمقراطيا هاما وتبني نظام التعددية الحزبية ونظام الاقتصاد الحر ، وهذا يستدعي بالضرورة تغييرات في مستويات مختلفة من اجل مسايرة الرؤية الفلسفية التي يجب أن تقوم عليها مختلف أنشطة الدولة خاصة الأنشطة الإدارية .

فمبدأ حياد الإدارة في الجزائر له بعد هام في التطور الدستوري لأنه يكشف لنا بعض مظاهر السلطة السياسية وتأثيرها على الجهاز الإداري سلبا أو إيجابا،فإذا كانت المراجعة الدستورية محددة في مسعاها فهي تبحث عن إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع التطورات الجديدة، وكذا الرغبة في المحافظة على أصله، وبالتالي فان المراجعة تتم في إطار استمرارية النظام القائم ومؤسساته وهيئاته الإدارية.

كما أن إقرار مبدأ حياد الإدارة في دستور 1996 في المادة 23 منه المعدلة للمادة 25 من التعديل الدستوري 2016 ، والتي نصت على"**عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون** " خطوة إيجابية وتعد أحد الضمانات المخولة لتطبيق هذا المبدأ، كما أنها تعد كذلك ذات أهمية بالغة لنشاطها وخلق التناسب بين النصوص وبالتالي لا بد من ضمانات لتامين جو متكامل لتطبيق مبدأ حياد الإدارة العامة،سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة الذي ترتكز عليه القوا نين الأخرى التي تتفرع منه الأحكام القانونية أو في القوانين اللوائح التنظيمية.

تكمن أهمية الدراسة في النقاط التي سيتم تناولها في بحثنا هذا والتي شكلت الأسباب التي دفعتنا إلى دراسته وإعطاء له قيمة علمية هامة حيث فرضت نفسها على الواقع العملي للإدارة العامة في الجزائر، فهذا الموضوع بالرغم من أنه من المواضيع العامة القديمة التي

تربط الجهاز الإداري بالعمل السياسي إلا أنه أصبح من المواضيع الحديثة والمتجددة التي فرضت نفسها في الحياة العامة للمجتمع،ليشكل علاقة يجب أن تحظى بالدراسة والتحليل خاصة في الجزائر، وهذا نظرا لحساسية العلاقة بين الجهاز الإداري والسياسة في البلاد.

فالاعتبارات الخاصة بالجزائر فتتعلق بالإصلاحات التي عرفتها والتي أفرزت متغيرات جديدة في البناء السياسي والإداري للنظام الجزائري والذي عرف بدوره تطورات ساهمت في بناء أطر النظام السياسي والإداري للنظام الجزائري.

أما الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع وتكمن في الرغبة في الإحاطة بجميع الجوانب التي تمس موضوعنا هذا، وإيماننا منا بجمع والوصول إلى قدر أكبر من المعلومات مع تبسيطها وتوضيحها للطلبة والباحثين الراغبين في الاطلاع ودراسة مواضيع الإدارة العامة، وتكمن الغاية كذلك من اختيارنا لموضع هذا لحاجتا الملحة في التعمق أكثر في عالم الإدارة العامة.

كما أن هناك أسباب موضوعية كثيرة ومتعددة دفعتنا إلى البحث في هذا الموضوع ونذكر منها النقص الملحوظ في الأبحاث التي تخص هذا الموضوع وقلتها وكذا ما هو ملاحظ عن الأوضاع غير مستقرة للبلاد والتي بدورها تمس بالإدارة ومؤسسات الدولة في جميع المجالات سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا وحتى ثقافيا والتعديلات المتكررة في القوانين والذي تمس مباشرة بالسير الحسن للإدارة ولقد أثر عليها سلبيا وهذا ما نسعى لإظهاره للدارسين والباحثين ، فلهذا فان التذبذبات التي تمس البلاد في الجانب السياسي في الآونة الأخيرة أثر كثيرا على عمل الإدارة والموظفين العاملين فيها وجعل من مبدأ الحياد أمر صعب التطبيق، كما أن نظرة المواطن و عدم التصديق والتشكيك في جميع القرارات المتخذة من المسئولين وكذا قرارات الإدارة من المبادئ الأساسية للمدينة وذكره الحكم الراشد والتزام الإدارة بانشغالات المواطنين والتزام الشفافية في إطار المصلحة العامة.

كما نعلم أن الجهاز الإداري يكمل الجهاز السياسي في عمله مهامه، وهذا ما مثله أحد الفقهاء أنهما وجهان لعملة واحدة، وأنهما يتأثران سلبا أو إيجابا إذا مس أحدهما، فلهذا فان عدم الاستقرار الذي تمر به البلاد في الآونة الأخير أثر كثيرا على السير الحسن للإدارة

وعلى عمل الموظفين، وجعل من تطبيق مبدأ حياد الإدارة العامة أمر صعب، كل هذه الأسباب جعلتنا نتناول هذا الموضوع والرغبة في دراسته والتعمق فيه.

يكمن الهدف من بحثنا هذا هو الوصول إلى تحديد دقيق للعلاقة التي تربط الجانب الإداري بالجانب السياسي، وهذا بتحليل طبيعة هذه العلاقة عبر كل المراحل التي مرت بها منذ نشأتها إلى غاية يومنا هذا، أي من قبل الاستقلال ثم بعد الاستقلال ويليه في مرحلة النظام بالحزب الواحد وصولا إلى تبني التعددية الحزبية في الجزائر وبما تميز به النظام الجزائري.

وتشخيصا لواقع العلاقة ومحاولة معرفة مدى تطبيقها في مختلف النظم السياسية التي عرفتها الجزائر للوصول إلى صور مستقبلي للأحداث.

كما يكمن الهدف من تناولنا لهذا البحث محاولة معرفة ما معنى مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر وما هي الضمانات المكرسة لضمان هذا المبدأ في جميع المراحل السياسية التي مرت بها البلاد قبل وبعد الاستقلال ، بعد سنة 1989 بداية تبني مبدأ التعددية وهذا الأخير هو الذي يظهر فيه مبدأ الحياد جليا ويبين دور الموظف العمومي في الحياة الإداريين دون انحياز سواء أن كان سياسيا أو غيره.

ومرورا بالصعوبات التي تلقيتها وفرضت نفسها خلال دراستنا والبحث في موضوعنا والتي ترجع أساسا للغموض الذي يميز العلاقة بين السياسة والإدارة، وكذا نظرا لمرور النظام السياسي الجزائري بمرحلتين بعد الاستقلال وهي مرحلة الحزب الواحد ومرحلة التعددية الحزبية، وتميزت كل مرحلة من خصوصية وتأثيره وكذا قلة المراجع التي تناولت هذا الموضوع، وعليه نطرح الإشكال التالي :

ما هو الإطار العام مبدأ حياد الإدارة العامة؟ وما هي الضمانات التي وضعها المشرع الجزائري لاحترامه؟

اتبعنا في بحثنا هذا المنهج التحليلي وذلك بالتطرق بتحليل بعض النصوص القانونية والدستورية التي تناولت مبدأ حياد الإدارة في الجزائر.

وقمنا بدراسة الضمانات القانونية والتي بدورها تكفل تجسيد مبدأ حياد الإدارة وحمايته لإعطاء أكثر نزاهة لعمل الإدارة واستمرارها وكذلك توفير للموظف العام جو يتناسب مع طبيعة عمله دون ضغوط أو ممارسات سياسية أو حزبية تؤثر على عملهم أو على حياتهم الاجتماعية لذا قمنا بإتباع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لبحثنا هذا.

في الفصل الأول تطرقنا إلى دراسة ذاتية لمبدأ الحياد وذلك بالبحث عن جميع التعريفات التي تخصه وكذلك مفهوم الإدارة العامة ثم تطرقنا إلى نشأته وتطوره عبر عدة مراحل منذ ظهوره وتبنيه من طرف الدول إلى وقتنا الحالي وكذلك قمنا بتبيان مختلف الصور والمبررات التي يرتكز عليها هذا المبدأ.

أما في الفصل الثاني تناولنا مختلف الضمانات القانونية المكرسة لخدمة مبدأ حياد الإدارة في الجزائر منذ الاستقلال مرورا بتبني الجزائر لنظام الحزب الواحد ثم نظام التعددية الحزبية.

الفصل الأول

الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

الفصل الأول
الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

يعد مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر وخاصة بعد تبني نظام التعددية الحزبية الوسيلة الناجعة والمكملة 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 وصرامة ودون ميول سياسية أو حزبية وإيديولوجية، كما أن لمبدأ حياد الإدارة العامة عدة ضمانات قانونية ودستورية موضوعة ومكرسة لضمان تطبيقه في جميع الأحوال.

في المبحث الأول قمنا بالتطرق إلى جميع المفاهيم التي تخص مبدأ حياد الإدارة العامة، ومحاولة تبسيط هذه التعاريف وشرحها لأقصى قدر ممكن، وكذا جميع المفاهيم والتعاريف التي تناولها فقهاء القانون الإداري والدستوري.

ففي المبحث الأول قمنا بدراسة ثلاثة مطالب رئيسية وهي تعريف مبدأ حياد الإدارة العامة ثم التطرق نشأته ثم إلى مراحل تطوره وفي المبحث الثاني تناولنا ثلاثة مطالب رئيسية الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة العامة ثم تطرقنا إلى مبررات هذا المبدأ، ثم أهم صوره.

المبحث الأول
الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة

نحاول في هذا المبحث أن نبين ماهية حياد الإدارة العامة من خلال مفهوم الحياد مفهوم الإدارة العامة وكذلك مفهوم الإدارة العامة بالإضافة إلى نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة .

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة.

الفرع الأول: تعريف الحياد

المشرع الجزائري لم يعطي تعريف لمبدأ حياد الإدارة لذلك كان لابد من الاعتماد على الفقه القانوني للوصول إلى مدلوله[1].

لمَا نبحث فيما تناوله الكثير من الكتاب والفقهاء في المجال الدستوري والقانون الإداري والعلوم السياسية عن موضوع حياد الإدارة فان الدراسات لا تنصب أساسا على البحث حول مضمونه وتعريفه ، إنما تكون بمناسبة تعرضهم لمسائل مرتبطة بالإدارة سواء تعلق الأمر بهياكلها أو بنشاطها لذلك فالمؤلفات مفتقرة لتعريفات دقيقة مبدأ حياد الإدارة[2].

نحاول في هذا المطلب تحديد مفهوم مبدأ الحياد في الفرع الأول ثم في الفرع الثني نتطرق إلى تحديد مفهوم الإدارة العامة .

أولا:المعنى اللغوي لمفهوم الحياد

يجمع الحياد في معناه اللغوي أو العادي حركة إيجابية وأخرى سلبية، أي أنه غالبا ما يأخذ شكلين إيجابي وسلبي .

---

[1] ناصر لباد الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الجزائر .2006، ص198.

[2] لبيد مريم مرجع سابق، ص42.

أ-الشكل الإيجابي لمفهوم الحياد

لفظ الحياد هو من قول حاد أي تجردا وابتعد أو تقيد بعدم التحيز لأي طرف من أطراف النزاع مثال ذلك مشاركة موظف في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بحيث لا ينحاز إلى أي اعتبارات شخصية فالحياد يشمل الامتناع والموضوعية في نفس الوقت[1].

ب- الشكل السلبي لمفهوم الحياد

وهو امتناع شخص عن إبداء رأيه في نزاع معين فلا يبدى أي رد فعل على النزاع سواء كانت ردة فعل مادية أو معنوية، مثال ذلك اجتناب الموظف كل ما من شأنه أن يؤثر على النشاط الإداري والتزامه بعد الانسياق لعواطفه وميوله، فالحياد يتطلب من الموظف دور مهم وصعب كون يتركز على قدر كبير من ضبط النفس عند تأدية المهام الإدارية حيال المتعاملين والمنتفعين من المرفق العام[2].

ثانيا: التعريف الاصطلاحي لمبدأ الحياد.

يستعمل مبدأ الحياد اصطلاحا في عدة علوم بمدلول يتطابق مع طبيعة العلم مثال ذلك الدول المحايدة وتكون للدولة في هذه الوضعية صفة متميزة عن باقي أشخاص القانون العام ولا يتدخل في تنظيمات القانون الدولي العام وليست عضو في منظمة الأمم المتحدة فلا حقوق لها ولا التزامات عليها فهي دولة سلم كدولة سويسرا ودول عدم الانحياز نتجت هذه الفكرة من معاهدة انضمت لها عدد من الدول للتعبير الصريح عن حيادهما اتجاه الفكرتين السياسيتين في العالم أي النظام البرجوازي الرأسمالي والنظام الاشتراكي.[3]

من الناحية الاصطلاحية كلمة حياد كلمة أصلها لاتينية مشتقة من كلمة neutralise وهي فعل عدم الميل إلى أي جهة أو جذب وفي إرادة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون أخر فهو ليس منحاز إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع

[1] بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان،2007، ص26.

[2] بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص27.

[3] عبد الكريم بودرويه، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة ، الجزائر – فرنسا – تونس ، (رسالة الدكتوراه في القانون) ، جامعة الجزائر كلية الحقوق 2006 ، ص 49 .

فتعني الموضوعية والتي تطلق على مجموعة من الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير تبعا لأي ميول سياسي[1].

أما مفهوم الحياد من ناحية الإدارية فيعني عدم إتيان الموظف بتصرفات من شانها أن تساهم في تسيير أعمال طرف على حساب طرف آخر[2].

أما مفهوم الحياد بالنسبة للقانون الداخلي فان مصطلح الحياد يشير إلى إمكانية تصرف الدولة بالإشارة إلى وجودها بعيدا عن الصراعات الإيديولوجية والدينية فهي مكلفة بالحفاظ على النظام العام وتحقيق التقدم الاجتماعي ، ولعل من أبرز التعريفات تعريف الحياد "بأنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق محايدا وميز بين الحياد السلبي الذي مفاده عدم وجوب تمييز المرفق العام بين المنتفعين بخدماته بسبب أرائهم والحياد الإيجابي الذي يتطلب بالعكس تدخل من قبل الدولة لضمان حماية وصيانة أراء المواطنين"[3].

و بالرجوع إلى المعنى القانوني وبالضبط من خلال الرجوع إلى التشريع المقارن يتبين لنا جليا غياب تعريف مبدأ الحياد، وكان التطرق إليه من خلال إبراز الصور والعناصر المكرسة للمبدأ[4].

ومن قبيل ذلك ما أقرته المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 التي أكدت لكل فرد الحقوق الالتحاق بالوظائف العامة في دولته وذلك في إطار الشروط والظروف الخاصة بالمساواة[5].

---

[1] لبيد مريم، مرجع سابق، ص34.

[2] زرارفة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة ماستر،كلية الحقوق جامعة الجلفة،2017، ص55.

[3] بن عبشة عبد الحميد: مرجع سابق، ص160.

[5] خافاوي فايزة ،مبدأ حياد الإدارة وأثره على العملية الانتخابية، رسالة دكتوراه جامعة الجزائر3، الجزائر، 2015 ص 43.

كما يتعدى المفهوم الواسع لمبدأ حياد الإدارة العامة إطار الإدارة ليشمل الدولة في تسييرها لشؤون الحكم والعلاقة الدولية، فهو يعني الاهتمام بالمصلحة العامة للدولة إقليميا وداخليا وفي بحثنا هذا نحاول أن نبني مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر من خلال معالجة العناصر المكونة له والتي تبين المنهجية المؤدية إلى فائدة الأخذ به في المجال الإداري المحلي أي فكرة الإدارة العامة بمفهومها العلمي فهي المعنية بهذا المفهوم كموضوع لفكرة الحياد والمتميزة بوضعية أساسية دستوريا حيث تعتبر السلطة الفعلية في الدولة، كما تعتبر أهم شيء يهتم به القانون ويعمل على تزويدها بالأحكام الضرورية نظرا لوجودها في الميدان التطبيقي وعلى إطلاع دائم بالحاجات الخاصة والعامة للمواطن[1].

تبرز قيمة الحياد في البلدان التي تتبنى نظام الحزبين أو التعددية الحزبية هنا فإن الموظف مجبر على تطبيق مبدأ الحياد للتمكن من تنفيذ السياسة العامة دون أن يتأثر بولائه أو انتماءاته الحزبية إذا كان ينتمي إلى حزب معارض، لكي تصبح الإدارة العامة المحايدة.
كما أن مبدأ حياد الإدارة العامة يختلف من بلد لأخر حسب الظروف والأحوال التي تمر بها البلاد،

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 يرتبها وذلك لاختلاف النظم السياسية والظروف والعوامل المحيطة بتطبيقه [2].

الفرع الثاني: مفهوم الإدارة العامة

من اجل تحديد مفهوم الحياد بشكل كامل لابد أن نتطرق إلى مفهوم الإدارة العامة باعتبار مبدأ الحياد مرتبط بالإدارة العامة وهو موضوع بحثنا.

[1] لبيد مريم،مرجع سابق، ص35

[2] بودروية عبد الكريم، مرجع سابق، ص.45

أولا: تعريف الإدارة

من الصعب تحديد مفهوم جامع للإدارة وذلك للتطور التاريخي لمهام الإدارة عبر التاريخ، لذلك نقوم بتحديد المعنى اللغوي للإدارة ثم تحديد المعنى الاصطلاحي لها :

أ-المعني الغوي للإدارة :

لفظ الإدارة من فعل أدار، يدير وتعني النشاط أو الممارسة لمهنة محددة تتميز بالتوجيه والرقابة والتخطيط أما من الناحية العضوية فنقوم بتعريف الإدارة بالنظر إلى التي تمارس النشاط والتي تعني الجهاز الذي يمارس النشاط بمعنى الإدارة[1].

ب -المعنى الاصطلاحي للإدارة العامة :

بالنظر إلى المعنى الاصطلاحي للإدارة العامة فان هذا المفهوم يتحدد بالكيان أو الهيكل أو البناء المنظم ونعني بها التنظيم الذي بواسطته تسير وتنفذ المهام العامة في الدولة وبعبارة أخرى تقترن الإدارة العامة بالسلطة التنفيذية وبالتحديد الطاقم الحكومي الذي يتولى تنفيذ السياسات والمشاريع العامة في الدولة فقد أشارة المادة 2 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية "هي المؤسسات العامة والإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية وكذلك المؤسسات العامة على مختلف أنواعها[2].

أما من الناحية الفقهية فقد اختلفت تعريفات الإدارة العامة بوجه عام فيرى البعض أنها تعني التوجيه والتنسيق بين الجهود المختلفة لتحقيق أهداف معينة وذلك باستعمال وسائل معينة ويرى البعض أنها القدرة على التنسيق وترتيب الأهداف الخاصة بالنشاط الاجتماعي ويرى آخرون أنها تنفيذ الأعمال بواسطة أفراد عن طريق التنظيم ورقابة مجهوداتهم [3].

إن الإدارة العامة مقصورة على نشاط السلطة التنفيذية فإذا كانت الدولة تتولى وظائفها عن طريق السلطات العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية بحيث تختص الأولى بوضع

[1]بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص15.

[2]بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص16.

[3]عمار عوابدي القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري ، الجزائر 1991 ص08.

النصوص القانونية وتقم الثانية بتنفيذ القانون ومباشرة النشاط الإداري وتقوم الثالثة بمراقبة حسن تطبيق هذه القوانين فان 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 تدور داخل السلطتين ، ولا يندرج تحت مدلولها النشاط السياسي التي تقوم به الأحزاب السياسية[1].

المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة

منذ قيام المجتمع السياسي المنظم ارتبط وجود الإدارة به باعتبار أن الإدارة امتداد لميدان السياسة إلى أن ظهرت الحاجة إلى استقلال الإدارة وانفرادها بكيان قائم بذاته إلا أن ذلك لا يعني الانفصال التام بينهما نظرا لعلاقة التأثير المتبادلة والتكامل الذي يربطهما [2].

فعلم الإدارة العامة تربطه عدة روابط مع علم السياسة تبدأ من نشأتهما وتطورهما عبر العصور أي منذ أن عرف علم السياسة مكانة في ميدان العلوم الاجتماعية ومنذ أن بدأ الطابع العلمي لعلم السياسة يأخذ مكانة وأصبح يخضع للمنهج العلمي للباحثين، وأصبح من الضروري على الباحثين دراسة علم الإدارة العامة بصحبة دراسة علم السياسة[3].

فالإدارة والسياسة يعتبران من مكونات وعناصر البيئة الاجتماعية ولا يخفى مدى تفاعل هذه العناصر فيما بينهما، ذلك انه لا فهم وتحليل أداء الإدارة والعوامل والمتغيرات إلا بفهم القوى السياسية وطبيعة النظام السياسي وبمعنى مختصر البيئة السياسية التي تمارس فيها الإدارة نشاطها [4].

ونظرا لاختلاف الأنظمة السياسية بين نظام الحزب الواحد ونظام التعددية الحزبية فانه بطيعة الحال سوف تتأثر الإدارة بالنظام السياسي، أما بالنسبة لنظام الحزب الواحد فانه يقوم

---

[1] بن عيش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 31

[2] .زرارفة مباركة، مرجع سابق، ص10

[3] . محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1998، ص44،43.

[4] بودرويه عبد الكريم، مرجع سابق، ص18.

على السيطرة على كافة مجالات الحياة مما يرتب خضوع الإدارة للسلطة الحاكمة ، أما بالنسبة للأنظمة التي تعترف بالتعددية الحزبية فهي تولي أهمية بالغة للإدارة لاعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي حيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها كما أن قيام النظام الديمقراطي يستوجب توافر أركانها الأساسية ومظاهر الديمقراطية والمتمثلة في الحرية والمساواة والتعددية الفكرية وبالتالي فان توافر هذه العوامل يعد الأرضية لدراسة مبدأ حياد الإدارة ولا شك أن الإدارة أصبحت هدف كل من يرغب في التنافس عل الحكم وهو الأمر الذي يعني وجوب إبعاد الإدارة عن الأعمال السياسية وذلك بتقرير مبدأ حياد الإدارة[1].

ومع بروز دور الأحزاب السياسة 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 للتأسيس 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 قي أداء أعمالها، مما رغبها في محاولة فصل الإدارة عن السياسة بتقريرها لمبدأ الحياد الوظيفي [3].

[1] لبيد مريم، مرجع سابق، ص45.

[2]. زرارفة مباركة، مرجع سابق، ص 11.

[3] يودرويه عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص56 .

المطلب الثالث: 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 مرحات خضوع الإدارة التام للسياسة مما جعلها محل اهتمام مختلف القوى السياسية للهيمنة عليها واستخدامها أداة لبلوغ السلطة أو البقاء فيها[1] .

فالأحزاب السياسية كانت دائما تحاول الهيمنة على الوظائف الإدارية بتمكين أنصارها من شغل الوظائف لتضمن ولائهم وإخلاصهم لأهداف الحزب، والوضع السالف الذكر ظهر جليا في الولايات المتحدة الأمريكية وكان له التأثير البالغ في تطور مبدأ حياد الإدارة فقد عرفت خلال فترت 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 مجلات 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 والمنادية بوجوب تمكينهم من كافة الحقوق والحريات وكذا توفير الضمانات الكافية لاستمرارهم في الخدمة بعيدا عن التيارات السياسية والحزبية المتصارعة ، الحرب العالمية الأولى والثانية والتي اعتمدت الدول فيها على السياسة التدخلية لمواجهة التحديات المختلفة والاستعداد للحروب [2].

[1] بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص163

[2] لبيد مريم، مرجع سابق ص 46

أما عن ظهور المبدأ في الجزائر يمكن القول إن دستور 1996 أكد في ديباجته بان الشعب الجزائري ناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية وانه يظهر عزمه على إنشاء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد وان الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية وهو أعلى الهرم القانوني للمشرع الجزائري ، وعلى جميع المواطنين احترامه وعدم مخالفته [1].

نظرا لهذه العوامل العديدة والمختلفة أصبح تقنين مبدأ حياد الإدارة العامة ضرورة حتمية يفرضها الواقع العملي للإدارة في إطار مسعاها من اجل تكريس دولة القانون وحماية مبادئ الديمقراطية .

[1] لبيد مريم ، المرجع نفسه ، ص 47 .

المبحث الثاني

أسس ومقومات وصور مبدأ الحياد

استنادا إلى التعريفات التي تم تناولها يمكننا أن نقول أن مبدأ حياد الإدارة العامة يتطلب مجموعة من العوامل والشروط القانونية من اجل تطبيقه، حيث أن هذه العوامل تبين نوع وطبيعة وخصائص الأرضية القانونية التي يطبق فيها هذا المبدأ والشروط الواجب توفرها لأعماله من طرف الدول.

المطلب الأول: الأسس النظرية لمبدأ حياد الإدارة العامة:

يقوم مبدأ حياد الإدارة على مجموعة من الأسس النظرية التي القاعدة الأساسية لتطبيقه

الفرع الأول: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة:

يعتبر الاستقرار السياسي ووعي المجتمع وثقافته الأساس في نجاح أو فشل عمل الإدارة ونشاطها ومردودها حسب التصنيف الأولي للدول ومكانتها دوليا.

فالدول النامية معروفة بعدم الاستقرار السياسي وتخلف الوعي الاجتماعي والثقافي لشعوبها عكس الدول المتقدمة ويرجع هذا لعدة عوامل نذكر منها:

التفاوت الاجتماعي والاقتصادي ويرجع هذا لانعدام المساواة في توزيع الدخل الداخلي والخارجي على مختلف شرائح المجتمع وعدم الاستفادة من الثروات لكل طبقات وكذا سوء المعيشة.

نقص الوعي السياسي والثقافي والاجتماعي لمختلف شعوب الدول النامية نتيجة انتشار الأمية والجهل وطغيان العنصر الشخصي الحاكم على الحياة السياسية للدول النامية ويرجع هذا للطبيعة الأسرية والعشائرية والقبلية لهذا العنصر والذي يلعب دورا حاسما في صنع القرار.

تهميش التنظيمات السياسية والأحزاب السياسية وعدم تدخلها في الحياة السياسية ووصفها بعدم الفعالية والاستقلال في وضع الاقتراحات والمشاركة في القرار الذي يهم الدولة والمجتمع، ولهذا ينتج عدم قيام المعارضة السياسية بالاعتراض عن القرار الذي ترك فيها مضرة للدولة والشعب ومستقبلهما[1].

يتبين جليا أن اشتراط الاستقرار السياسي أمر أساسي لتطبيق مبدأ حيا الإدارة كما انه مرتبط بالتنشئة الاجتماعية والسياسية التي يكون عليها المجتمع ويعتبر نتاجا لها في نفس الوقت [2].

الفرع الثاني: وجود نظام ديمقراطي

يعتبر مبدأ الحياد المطبق من قبل النظام السياسي الملائم عن مدى تطبيق مبادئ الديمقراطية وحقوق الشعوب في الشعوب في التدخل والمشاركة في الحياة السياسية، لأن هذا تعتبر أساس البناء وحجر الزاوية الذي يرتكز عليه هذا المبدأ، وبذلك فإن غياب الديمقراطية يعني حتما انتقاء الإطار القانوني الذي يمكن فيه طرح مسألة حياد الإدارة[3].

فالنظم الاستبدادية تشترك فيها خصائص تتمثل في انفراد واحتكار الحاكم صاحب السلطة بمقاليد الحكم وسلطة القرار، فتنعدم الحقوق والحريات العامة ويخضع نشاط الأفراد لرقابة السلطة الحاكمة ، فبهذا فإن 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 التغير المتتالي والمفاجئ في الهياكل والنظم التي تعتبر من سمات العمل السياسي، إن مبدأ حياة الإدارة باعتباره نظاما قانونيا وعمليا 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 الحياد في تجسيد وتكريس مبادئ الديمقراطية[4].

---

[1] لبيد مريم، مرجع سابق، ص 44.

[2] عبد الكريم بودرويه، مرجع سابق، ص89.

[3] زرارفة مباركة ، مرجع سابق، ص20.

[4] بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص44.

إن من الأولويات الكبرى بالنسبة للشعب الجزائري وشعوب العالم إقامة الحرية والديمقراطية وفقا للدستور الذي تم التصويت عليه، فبهذا يتم تحقيق العدالة الاجتماعية وكذا تحقيق المساواة والحريات، وجاء هذا في ديباجة دستور 1996 "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد". كما أشارت المادة 23 من الدستور إلى مبدأ الحياد وكيفية تجسيده في أرض الواقع وبكل صرامة وجدية[1].

الفرع الثالث: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب

تعتبر التعددية الحزبية أنسب مناخ لقيام الديمقراطية، مع كل ما تقترضه من ضرورة الحوار واحترام مبدأ منطقية الاختلاف في الآراء وتقبل فكرة التداول السلمي على السلطة، فالتعددية الحزبية في الجزائر هي الحل الأنجع لتبني إصلاحات دستورية وسياسية وإدارية واقتصادية كصبغة جديدة للنظام السياسي الجزائري، كما تعني ضرورة تغيير البنى والهياكل والسلوكيات التي يرتكز عليها النظام السياسي[2].

يعد نظام تعدد الأحزاب أحد الخصائص المميزة لديمقراطيات القارة الأوروبية، ويمكن لهذا النوع من الأنظمة أن يأخذ أشكالا متعددة، غير أنه يتعلق دائما بعدد مهم من الأحزاب لا تقل عن اثنين، ويقوم هذا التعدد على أساس الاعتراف بحرية تكوين الأحزاب السياسية وهو ما تؤكده الدساتير في الدول الديمقراطية عادة، كما يجب أن تقول جميع الأحزاب على أساس قبول مبدأ التعايش بينهم والتمسك بمبدأ حرية الرأي الذي لا يخرج الخلاف والتنافس الحزبي عن إطاره ولا يمارس إلا في ظله[3].

---

[1] لبيد مريم، مرجع سابق، ص63.

[2]. د/ ناحي عبد النور، 5 النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة 2006، منشورات جامعة 08 ماي 1945، ديوان المطبوعات الجامعية، المطبعة الجهوية، بقسنطينة،، سنة 2006، ص 141.

[3] ناجي عبد النور مرجع سابق ص143.

وإذا كان الفقيه الفرنسي "هوريو" يقول إن التعددية الحزبية قد سبقت الأحادية مؤسسا رأيه على الأصول الاجتماعية للنظم التعددية فإن هذا الرأي لا يمكن الجزم به وتعميمه على كافة الدول والأنظمة بحيث يشير الدكتور "أسامة الغزالي" إلى أن هناك أسبابا قوية تجعل من غير الملائم معالجة الظاهرة الحزبية في البلدان المختلفة من خلال استخدام المناهج والتصنيفات الشائعة في دراسة الأحزاب السياسية، والمستقاة أساسا من الخبرة والتجربة الأوروبية والأمريكية[1] .

أول من فتح باب التعددية الحزبية في الجزائر هو الرئيس الشاذلي بن جديد بعد الأحداث التي عرفتها الجزائر في أكتوبر 1988، وأعلن عن إدخال إصلاحات سياسية في البلاد، فتم تشكيل لجنة سياسية استشارية متكونة من خمسة أشخاص يكمن دورها في تقديم آراء ودراسات وتحليلات سياسية للأوضاع في البلاد، وفي نوفمبر 1988 وبعد التعديل الدستوري الجزئي والذي جاء به استحداث منصب رئيس الحكومة وبعدها جاء التعديل الدستوري سنة 1989 الذي يقر بالتعددية الحزبية[2].

المطلب الثاني: مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة

إن مبدأ حياد الإدارة 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 حياد الإدارة غير متعلقة بالخصوص بنشاط الإدارة فهي مشتركة مع مختلف نشاطات الدولة التي يقع عليها التزام الحياد فاحترام قواعد الشرعية والدفاع عن النظام الديمقراطي والأمن القومي.

الفرع الأول: مبدأ المشروعية

هناك اختلاف بين الفقهاء في التفريق بين الشرعية والمشروعية فقد ذهب جانب من الفقه إلى التفريق بينهما من حيث إعطاء مفهوم دقيق لكل منهما فعرفوا المشروعية على أنها

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

[2]. عبد الوهاب دربال، الديمقراطية بين الادعاء والممارسة، دار قرطبة، الطبعة الأولى 2007، ص 29.

احترام لقواعد القانون القائم، وعرفوا الشرعية على أنها فكرة تحمل في معناها العدالة والمبادئ القانونية وما يحتويها ضمير الجماعة والعدل والصالح العام[1].

إن ممارسة الإدارة لإعمالها بحياد ونزاهة بعيدا عن التيارات السياسية والصراعات الحزبية مستهدفة بذلك أداء الخدمات العامة بما تقتضيه النصوص القانونية يجعلها الحامية لمبدأ المشروعية خاصة أنها الهيئة التي تحتك مع الأفراد مباشرة في كل شؤونه مما يجعل تصرفاتها وطرق عملها مؤشرات على مدى التطبيق السليم لقواعد المشروعية [2].

الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي

تهدف الديمقراطية الاجتماعية إلى القضاء على الظلم الاجتماعي وفقا للالتزامات الإيجابية التي يجب توفرها لقيام الدولة ، فإذا كان الاعتراف بالتمثيل النيابي وحرية تكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها من دعائم الديمقراطية فان تقرير مبدأ الحرية والمساواة وخدمة الصالح العام سيحقق ويكرس أركان الديمقراطية ولا يخفى في هذا المجال حتمية الربط بين التنمية الاقتصادية ومبدأ الشرعية ذلك أن استقرار أي ديمقراطية لا يعتمد على التنمية الاقتصادية فحسب بل على فاعلية وشرعية نظامها السياسي[3].

الفرع الثالث: حسن أداء الخدمات

لقد اعتنت الدولة بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق الحلول التي توصل إليها علماء الإدارة العامة لبلوغ أهداف التنمية، سواء من جانب كيفيات اختيار الموظفين بتوافر طاقم بشري قادر بكفاءاته ومهاراته أن يسير دواليب الإدارة بجدارة وإتقان ، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة لظهور سلسلة من الغش والفساد 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 والقيام بمهامهم على أحسن وجه، حيث تأسيس رابطة ضباط أخلاقيات

[1]. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، جامعة عين الشمس طبعة 1985، ص13.

[2]زرارفة مباركة/ مرجع سابق، ص 21

[3]عبد الكريم بودرويه، مرجع سابق، ص 69.

الإدارة في المؤسسات سنة 1991 في كلية "بنتلي التايم" باعتبارها جمعية مهنية لأولئك المسؤولين عن إدارة المؤسسات والرامية إلى تحقيق أفضل الممارسات والأداءات للخدمات[1].

المطلب الثالث: صور مبدأ حياد الإدارة

المجتمع الإقطاعي كان قائما على عدم المساواة حيث أن البرجوازية كانت خاضعة للنبلاء فعدم المساواة كان قائما انعدام الحرية لفئات 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 فردا ويجب أن يحقق طموحاته[2].

كما يقوم مبدأ الحياد على عدم جواز التمييز بين الأفراد تفضيلا أو حرمانا استنادا إلى عوامل تتعلق بالأصل أو الرأي السياسي، فلقد بنت الأنظمة كل أنواع التمييز العنصري بين أفراده ، كما يعتبر دور المرأة في المحيط الاجتماعي من المسائل التي استنبطت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة، وذلك بمنحها صفة المواطنة مع كافة الامتيازات من تحقيق المساواة بينها وبين الرجل في الوظائف والحياة المعيشية[3].

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 تقيده من القيام بنشاطات أخرى كالابتكار والتعبير، والمادة 26 من الأمر

---

[1]. محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني، د. عبد السلام محمد خميس، أخلاقيات الإدارة، الطبعة الأولى 2016، دار الأيام للنشر والتوزيع عمان الأردن السنة 2015، ص40.

[2]. عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي، الطبعة الثانية 2013. 1433، دار الثقافة للنشر والتوزيع السنة 2013م . 1433هـ ، ص334.

[3]. زرافة مباركة، مرجع سابق، ص27.

03-06 [3] القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، على حرية الرأي في حدود مقبولة مع عدم الخروج عن واجب التحفظ.

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،[1] وأيضا المادة 18 من المرسوم التنفيذي 90- 226 [4] 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 أراء 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 .

[1]. القانون رقم 90-31 الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 الخاص بالجمعيات، الجريدة الرسمية، ص53.

2 الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية ، 46.

[3] الصادر بتاريخ 03.06. 1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي، الجريدة الرسمية ، رقم 12.

4 القانون العضوي 07/97 الصادر بتاريخ 03.06. 1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي، الجريدة الرسمية ، رقم 12.

ملخص الفصل الأول

من خلال الفص ل الأول نستنتج أن مفهوم حياد الإدارة العامة مفهوم يتأثر بالخصائص الاجتماعية والفكرية والفلسفية السائدة في زمان ومكان معين، كما أن مبدأ حياد الإدارة العامة ارتبط بالعلاقة القائمة بين الإدارة العامة والسياسة فهو يعتبر مؤشر على العلاقة بينهما.

تطور مبدأ حياد الإدارة ليصبح بالشكل الحالي كانت نتيجة عوامل عديدة اغلبها متعلق بالحياة الوظيفية للموظف العام كما ساهمت العوامل الاقتصادية والاجتماعية للأفراد من إبرازه بشكل واضح نتيجة التضارب بين المصالح الفردية للعمال والطموح السياسي للأحزاب.

يعتمد مبدأ حياد الإدارة على مجموعة من الأسس القانونية من اجل تطبيقه أهمها وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية إضافة إلى عامل الاستقرار السياسي والاجتماعي.

يستند مبدأ حياد الإدارة إلى مجموعة من المبررات من اجل قيامه أهمها احترام الجميع حكام ومحكومين للقواعد القانونية السارية والذي يعرف بمبدأ المشروعية كما يتطلب وجود ضمانات احترام الحقوق والحريات الفردية والجماعية تحت اسم احترام النظام الديمقراطي .

كما أن التزام الإدارة بتقديم الخدمات للأفراد على أحسن وجه وهو الآمر الذي يفرض عليها الالتزام بالحياد الإداري في التعامل مع المنتفعين من خدمات المرفق العام في عملية التوظيف.

الفصل الثاني

ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

الفصل الثاني
ضمانات مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

تعيش الجزائر منذ الاستقلال تجربة تحول ديمقراطية مشابهة في بعض مفرداتها لمثيلاتها من تجارب التحول الديمقراطي في الدول العربية وكثيرة من دول العالم الثالث[1].فبداية من عام 1963 اعتبرت الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية تقوم على نظام مختلط يجمع بين خصائص كلا من النظامين الرئاسي والبرلماني معتمد في ذلك على مرجعية أساسية في الحكم تتحكم في مصداقية النظام وهي الشرعية التاريخية الثورية [2].ولقد عرفت الساحة السياسية خلال العقود الأخيرة تطورات سياسية بالغة الأهمية بموجبها شهدت دول العالم الثالث تراجع التوجهات التسلطية وتنامي التحولات الديمقراطية وهو الأمر الذي أثر على النظام السياسي القائم للجزائر وخصوصا جانب الإدارة العامة[3].حيث كرست الجزائر جهودا جبارة للرقي بالإدارة وجعلها إدارة قوية وعصرية وأكثر فاعلية وتطور لتواجه المستجدات وتقدم أحسن الخدمات للمواطنين غير أنه ولكون الجزائر دولة حديثة العهد نسبيا وبالتالي فهي صاحبة تجربة متواضعة مقارنة مع الدول الأخرى الأمر الذي أدى إلى بعض الإخفاقات التي شابت السير الحسن لأداء الإدارة والذي كان وراء ضعف الإطار القانوني والسياسي مما أثر على حياد الإدارة، كما يعتبر الغموض الذي يكتنف العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية سببا في تراجع هذا المبدأ لذلك ضلت فكرة الإصلاح الإداري ضرورة حتمية للحفاظ على حياد الإدارة من المؤثرات السياسية ومن ثم تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن[4].

---

[1]محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر،2008 ص1.

[2]. خلفوني فايزة، مبدأ حياد الإدارة وأثره على العملية الانتخابية، رسالة دكتوراه جامعة الجزائر3، الجزائر، 2015، ص150.

[3] محمد بو ضياف، مرجع سابق،ص.1

[4]. لبيد مريم، مرجع سابق، ص 9.

المبحث الأول:

ضمانات مبدأ حياد الإدارة قبل التحول الديمقراطي 1989

بعد استقلال الجزائر استلم الجزائريون مقاليد الحكم التي توضحت أسسه منذ قيام ثورة التحرير سنة 1954، فقد اتفق بيان أول نوفمبر ومؤتمر الصومام في 1965 ومؤتمر طرابلس في جوان 1962 أن الثورة تهدف إلى الاستقلال الوطني وإقامة دولة جزائرية ديمقراطية اجتماعية، وتبني النهج الاشتراكي بعد الاستقلال كما أنه في تلك الفترة تأكدت المكانة الأساسية والرائدة لحزب جبهة التحرير الوطني التي تحولت من تحالف شعبي مسلح إلى حزب سياسي تكفل بوضع الخط الإيديولوجي والسياسي للوطن، لقد اتحدت النصوص الدستورية ومواثيق التي عرفتها الجزائر لاسيما دستور 1963 والميثاق الوطني ودستور 1976 على تأكيد الطابع الديمقراطي والاشتراكي للدولة وجسدت قانونا انفراد جبهة التحرير الوطني في الساحة السياسية باعتباره الحزب الوحيد،إن حزب جبهة التحرير الوطني أخذ على عاتقه مهمة وضع النهج الإيديولوجي وتطبيقه فعلا عن طريق أعضاءه[1].

سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى ما طرأ على الساحة السياسية من متغيرات تتعلق بمبدأ حياد الإدارة وذلك من خلال ذكر التطور التاريخي لمبدأ حياد الإدارة ، في الجزائر من بداية الاستقلال إلى غاية التحول الديمقراطي لسنة 1989 .

المطلب الأول:ضمانات حياد الإدارة في دستور 1963

أصبحت الجزائر في 1962 دولة ذات سيادة وطنية هذه الوضعية الجديدة والتي لم تعرفها من قبل فرضت عليها عدة واجبات باعتبارها مسئولة دون إكراه أو ضغط عن مصير الدولة، وكان عليها أن تقوم بتحديد السياسة العامة التي تسمح لها بالانطلاق،الانطلاقة في الحقيقة لم تكن سهلة حيث تغلبت النزاعات السياسية على كل الاعتبارات الأخرى، حيث دخلت القيادات في صراعات عديدة نتج فيها الكثير من الآثار، حيث لم يتفق الزعماء على الخطة السياسية الواجب العمل بها، البداية كانت اشتراكية بكل ما يحمل هذا اللفظ من

[1]. عمر صادوق، مدخل للقانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 26.

عناصر يقوم عليها، لكن تدريجيا ظهرت عيوب هذا النظام الشيء الذي جعل القيادة السياسية تلجأ إلى إيديولوجيات أخرى هي النظام اللبرالي والذي لا يزال في مرحلة التجربة[1].

فالقواعد التي تسير عليها الإدارة في نظام الحزب الواحد تختلف من حيث المجال والمضمون عن القواعد الواجب إتباعها في النظام ألتعددي، حتى أن بعض المبادئ لا تجد نطاق لتطبيقها إلا في نظام يقر بالتعددية الحزبية ومن بين هذه المبادئ مبدأ حياد الإدارة والذي هو موضوع بحثنا هذا[2].

الفرع الأول: حياد الإدارة في ضل دستور 1963

نظام الحزب الواحد سواء كان نظاما فاشيا أو ماركسي 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 إذا ما كان نظام الحزب الواحد نظاما ديمقراطي[3].

فغياب التعددية يعني حتما حرمان الآراء المعارضة من التعبير عن نفسها ما يجعل مستوى المشاركة الشعبية في الحكم ضئيل جدا ولهذا فإن كان التعدد الأحزاب أحد السمات المميزة نظم الحكم القائمة على أساس ديمقراطي في دول العالم المعاصر، فإن الحزب الواحد ارتبط ارتباطا وثيقا بالأنظمة الدكتاتورية التي ظهرت حديثا في القرن العشرين، هذه هي القاعدة التي يسلم بها الفقه الدستوري في فرنسا وفي مصر بما يشابه الإجماع[4].

أما عن طبيعة العلاقة بين نظام الحزب الواحد ومبدأ حياد الإدارة ففي ظل هذا النظام الذي يحتكر السيادة والشرعية في حزب واحد، لا تملك الإدارة أية استقلالية ويشترط في تولي الوظائف الإدارية الولاء التام للحزب والتي تقوم على فكرة عدم الحياد السياسي، فالإدارة

[1].بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق،ص64.

[2]. عبد الكريم بودرويه، مرجع سابق. ص86.

[3]. لبيد مريم، مرجع سابق، ص13.

[4]. أحمد محيو، ترجمة محمد عرب، محاضرات في المؤسسات الإدارية الطبعة الخامسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006، ص 56، 57.

مسخرة لتحقيق أهداف الدولة والتي هي في نهاية الأمر الأهداف المسطرة من طرف الحزب الحاكم والذي يعمل على تجسيدها من خلال عملية الرقابة على نشاط الإدارة وكذلك اشتراط تولي الوظائف العليا بالولاء والإيمان بأهداف الحزب الحاكم ، وفيما يلي نظرة في أهم النصوص الدستورية التي ظهر فيها مفهوم الحياد ولو في غير مفهومه الأصلي في دستور 1963، من الصعب الكلام في هذا السياق عن المبادئ التي تحكم سير الإدارة العامة والتي تتميز بالطابع الديمقراطي في ضل النظام السياسي الجزائري القائم على فكرة الديمقراطية الجماعية المفروضة من طرف النخبة السياسية والمجهولة تماما من طرف المواطنين واهم دليل على ذلك انعدام النصوص القانونية الوطنية ما عدى دستور 1963، الذي احتوى بعض المبادئ المرادفة للفظ الحياد [1].

والتي من بينها المادة 10 الفقرة 5 أشار إلى بعض العناصر المهمة والمرتبطة بقاعدة الحياد وهي مبدأ المساواة في حق العمل ومجانية التعليم، كما نصت المادة 8 على منع العنصرية القائمة على العرق والدين ، كذلك نصت المادة 12 على مبدأ المساواة كما أقرت المادة 19 حرية الصحافة والإعلام وحرية الحركة الجمعية و الاجتماع والتي أعطى المشرع أهمية كبيرة لهذه المنضمات الجماعية والتي كان لها أن تلعب دور كبير في تسيير نشاط الإدارة وتساهم في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ولكن للأسف اكتفت بدور شكلي ميزه سيطرت حزب جبهة التحرير الوطني على نشاطاتها وهو الأمر الذي اثر على تكوين حياد الإدارة خصوصا في المرحلة الأولى من تشكل النظام السياسي للدولة، كما نصت المادة 20 على الحق النقابي وحق الإضراب ،وحق مساهمة العمال في التسيير المرتبط بحياد الإدارة[2]، كما أن نص المادة 24 أكد صراحة على هيمنة الحزب الواحد على الإدارة العامة والتأثير المباشر للحزب الحاكم على الإدارة حيت تضمنت هذه المادة اعتراف رسمي من المشرع لطبيعة هذه العلاقة واعتبر الإدارة العامة الجهاز الذي يجسد سياسة الحزب كما اعتبر الحزب هو الجهاز المسير للإدارة بقوله "جبهة التحرير الوطني تحدد سياسية الأمة وتوجه عمل الإدارة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة".

[1] بو حفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص66

[2]. دستور1963 المؤرخ في 10سبتمبر 1963 ج، ر، رقم46.

والمادة 25 "جبهة التحرير تشخص المطامح العميقة للجماهير ..."[1].

الفرع الثاني: ميثاق الجزائر 1964

صدر هذا الميثاق عن انعقاد المؤتمر الثالث لحزب جبهة التحرير الوطني في 21 أفريل 1964 حيث جاء هذا الميثاق لتأكيد النهج الاشتراكي للنظام السياسي الجزائري بعد صدور دستور 1963 كما أكد على الاختيار المكرس في الدستور والمتعلق بالأحادية الحزبية ويظهر من خلال هذا الميثاق تأكيد علاقة التبعية للإدارة الجزائرية واعتبارها وسيلة تنفيذ للرؤية السياسية للحزب الواحد وهو ما لا يتماشى مع مبدأ حياد الإدارة من ناحية وجود جهاز إداري مستقل عن السياسة.

الفرع الثالث: الوثيقة الدستورية 1965

تميز هذا الدستور باحتكار الاختصاصات الدستورية كلها في جهاز واحد يعرف بمجلس الثورة كما جاء في نص المادة 3 "تمارس الحكومة وظائفها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة"، بالإضافة إلى نص المادة 4 و5 "تتمتع الحكومة بتفويض من مجلس الثورة بالسلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة وحياة الأمة".

اعتبر الكثير من فقهاء القانون الدستوري هذه المرحلة بأنها مرحلة شهدت فراغ في الدور الأساسي للإدارة العامة وكانت بمثابة مرحلة انتقالية ، كما كان للوثيقة الدستورية الصادرة سنة 1965 تأثير على مبدأ حياد الإدارة وذلك نظرا للتعديلات التي مست طبيعة النظام السياسي في الدولة، هذه الوثيقة لم تعتبر دستور بالفعل وإنما هي عمل تثبت به القيادة الثورية التغيير الذي حدث في النظام السياسي بعد أحداث 19 جوان 1965 والذي يطلق عليه بالتصحيح الثوري وقد اعتبرت القيادة الثورية نفسها الموكلة عن ممارسة السيادة في الجزائر لذلك من الصعب ربط حياد الإدارة بهذه الظروف نظرا لانعدام آليات تجسيد فكرة حياد الإدارة ، تميزت هذه المرحلة باحتكار الاختصاصات الدستورية كلها و لاسيما التشريعية والتنفيذية في جهاز واحد يعرف بمجلس الثورة [2].

---

[1]. دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق لـ 21 ربيع الثاني، ج ر رقم 46

[2]. بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص69

ومن بين النصوص القانونية التي تبين استحالة التأسيس لفكرة حياد الإدارة نجد المادة 3 منه على " تمارس الحكومة وظائفها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة" والمادة 4 كذلك "الوزراء مسؤولون شخصيا أمام رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء، وجماعيا أمام مجلس الثورة" كما جاء في المادة 5 "تتمتع الحكومة بتفويض من مجلس الثورة بالسلطات الضرورية لتسيير أجهزت الدولة وحياة الأمة[1].

إن ما يمكن استخلاصه فيما يخص مبدأ حياد الإدارة العامة في هذه الفترة هو انعدام كلي الإطار القانوني والتنظيمي لتطبيق هذا المبدأ.

المطلب الثاني: ضمانات حياد الإدارة في دستور 1976

نستعرض في هذا المطلب وضعية الإدارة العامة في هذه الفترة وخصوصا تأثيرها على مبدأ حياد الإدارة العام فنبدأ في الفرع الأول بدراسة الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي يعتبر الأرضية الأساسية لدستور 1976 ثم في الفرع الثاني نستعرض دستور 1976 وكيف نظم المشرع مبدأ حياد الإدارة العامة .

الفرع الأول: الميثاق الوطني لسنة 1976

مرحلة جديدة في تاريخ النظام السياسي الجزائر بدأت بعد إعلان الميثاق الوطني الذي سعى إلى تدارك النقائص التي حصلت في ظل دستور 1963 ويحتوي هذا الميثاق على جملة من المبادئ التي تسعى من خلالها القيادة السياسية إلى بناء الدولة الجزائرية وعبر المشرع عن الفلسفة الواجب إتباعها حيث تتميز هذه الأخيرة بعنصر النزعة السياسية الموحدة المحتكرة من طرف الحزب الواحد، وكذلك أهم ما يميز هذه النظرة السياسية الفكر المطلق القائم على الحكم الفردي الذي لا يقبل أي جدال أو معارضة، كما تتميز بارتباط الدولة بالحزب[2].

[1]. الوثيقة الدستورية التي نتجت عن أحداث 19 جوان 1965 وإعلان مجلس الثورة التصحيح الثوري بقيادة هواري بومدين

[2]بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق ص71.

كما أكد هذا الميثاق على أحادية الحزب الذي يتولى توجيه الإدارة ومراقبة سياسة الإدارة وأشار إلى إجبارية تولي الأعضاء القياديين في الحزب المراكز الحساسة في الدولة، كما أكد على تبعية المنظمات الجماهيرية إلى حزب جبهة التحرير الوطني وسيطرته عليها[1].

أما من المبادئ التي نص عليها المشرع في الميثاق الوطني نجد إقراره لحق المواطن في العمل حيث يستفيد منه المواطنون دون تمييز كما حرص على المساواة بين الجنسين في الحياة الإدارية والاقتصادية كما نص على ضرورة تلبية جميع حاجيات المواطنين دون تمييز الأمر الذي يؤثر على إنشاء المرافق العمومية ومبادئ سيرها[2].

ملامح حياد الإدارة موجودة لكنها معيبة بالعنصر السياسي الذي يؤثر عليها سلبا والمضفي عليها الطابع الشخصي البعيد عن الموضوعية التي تفترض في عمل الإدارة العامة [3].

من خلال قراءة الميثاق الوطني نلاحظ أن الإيديولوجية الاشتراكية نظريا ايجابية وفي صالح المواطن وبالأخص ما تعلق بالإدارة العامة فهي مصدر كل التطلعات الحكومية أو الإدارية ولكن مع الأسف بالمدلول الحزبي الضيق وهذا ما يمس بمبادرة الموظف العام في معاملة المواطن في حاجاته اليومية باعتبار الإدارة العامة كمؤسسة سياسية حرة إيديولوجيا بعيدة عن كل تأثير وعلاقة ما عدا ارتباطها بالدولة [4].

حاول الميثاق الوطني 1976 الفصل بين نشاط الحزب ونشاط الإدارة بان جعل دور الأجهزة الحزبية هو التخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة فانه يجب ألا تخلط نشاطاتها بنشاط الإدارة لتفادي النزاعات بين الجهازين وهذا بتأكيده على أن " أجهزت الدولة يعملان في إطارين منفصلين من اجل تحقيق أهداف واحدة [5].

---

[1] ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص92.

[2] الامر رقم 76-57 المؤرخ في 5 جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني.

[3] بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 74.

[4] بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص 73.

[5] ناصر لباد القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، طبعة 3، الجزائر، 2005، ص66.

الفرع الثاني: دستور 1976

ارتبط مبدأ حياد الإدارة في دستور 1976 بطبيعة العلاقة بين الإدارة العامة والحزب المسيطر حيث لم تخرج عن علاقة التبعية التي يفرضها الحزب على الإدارة وهو ما نصت عليه المادة 101 " تعمل أجهزت الدولة في إطارين مختلفين وبوسائل مختلفة من اجل أهداف واحدة ، لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها،يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة، لقد جاءت هذه المادة من الوجهة النظرية لتوضيح العلاقة المتكاملة في إطار الأهداف الواحدة دون وجود أي تداخل بينها ... ، إلا أنها تكرس هيمنة الحزب وسيطرته، ويتجلى ذلك من خلال السلطات الممنوحة للحزب، كما أكدت المادة 97 على دور الحزب في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط كما نصت المادة 98 على إن قيادة البلاد تتجسد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة وفي إطار هذه الوحدة فان قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد وتجدر الإشارة المادة 102 منه والتي نصت على إسناد الوظائف السامية في الدولة إلى الأعضاء القياديين في الحزب [1].

لم يخرج دستور 1976 عن فكرة الوحدة الإيديولوجية والتي تتبنى سيطرت الحزب الواحد على مقاليد السياسة كما انه أشار إلى بعض المبادئ التي تعتبر إلى حد ما قريبة إلى مفهوم حياد الإدارة ومنه ما نص عليه في المادة 27 من دستور 1976 والتي تؤكد على ضرورة مساهمة الشعب في نشاط الإدارة العامة وضرورة تقيدها بمبدأ الشرعية ، بالإضافة إلى ما قررته المادة 39 والتي نصت على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وعدم التمييز في الجنس والعرق والحرفة ،أهم من ذلك عبر المشرع صراحة في المادة 41 على مسؤولية الدولة في تحقيق المساواة بين المواطنين وخاصة في عملية التوظيف كما جاء في المادة 44 منه ، ونص كذلك في المادة 53 على حرية العقيدة والرأي وفي المادة60 على الحف النقابي المتصل كليا بشخصية الموظف العام وحقه في المطالبة بحقوقه في إطار ممارسة مهامه [2].

[1] بن عيشة عبد الحميد مرجع سابق، ص76.

[2] بوحفص سيدي محمد مرجع سابق ص75.

دستور 1976، لم يخرج عن المبادئ والقواعد العامة التي اعتمدتها الثورة الجزائرية وكرست مواثيقها فقد جاء هذا الدستور مستوحى من النصوص الأساسية للثورة لاسيما الميثاق الوطني 1976 بل إنه يمكن اعتباره تثبيتا وإضفاء لصفته الشرعية على ما قام به الحكام منذ 1965 وقاعدة الحكم المستقبلي الذي يركز على الحزب الواحد وأولويته على أجهزة الدولة ووحدة القيادة السياسية للحزب والدولة ووحدة السلطة وتعدد الوظائف وتسلسلها ، كما أنه أقر مجمل الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن غير أنه قيد ممارستها بعدم المساس بمبادئ الثورة التي هي من أهمها الاختيار الاشتراكي مما أفرغ الكثير من محتواها[1].

المطلب الثالث: ضمانات حياد الإدارة في مختلف النصوص القانونية

نحاول في هذا المطلب أن نستشهد ببعض النصوص القانونية التي تكتسي أهمية بالنسبة لمبدأ حياد الإدارة ، والإدارة العامة ككل فنعالج بعض النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية والعامل وكذلك بعض القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية .

الفرع الأول: النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية

وهي مجموعة النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية خلال فترة دستور 1963 وفترة دستور 1976 .

أولا: خلال فترة دستور 1963

تميزت هذه الفترة بظهور عدة قوانين خاصة بالوظيفة العمومية نذكر منها الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المطبق على المؤسسات والهيئات العامة حيث جاء في الأمر رقم 133/66 في المادة 24 على مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية كما أشار في المادة 16 منه على مبدأ المحافظة على سر المهنة وكذلك نصت

[1]. سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1963.1976،

المادة 21 على الحقوق الخاصة بالموظفين وذكرت منها الحق النقابي واستعماله في مجاله بكل موضوعية[1].

كما أشار إلى واجب الموظف في المحافظة على السر المهني وعدم إفشائه من خلال نص المادة 16 من نفس القانون كما نص في المادة 21 منه على حق الموظف في العمل النقابي وضرورة استعماله بكل موضوعية بعيدا عن الانتماءات السياسية،كما ظهرت أيضا مراسيم أخرى تعالج نفس الموضوع البعض منها لهتم بمعايير التعيين ونظام الأجور كالمرسوم 136/66 المتضمن القواعد المطبقة على الموظفين المتقاعدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية،والمرسوم رقم 142/66 المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للوظيفة العمومية[2].

ثانيا: خلال فترة دستور 1976

خلال هذه الفترة صدر قانون رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المؤرخ في 23مارس 1985 والذي لم يسلم من الهيمنة السياسية للحزب الواحد حيث جعل الإدارة أداة في خدمة الحزب ،خاصة إذا علمنا أن المؤسسات الإدارية لم يكن لها إلا صفة محدودة والمتمثلة في تنفيذ القوانين وتوجيهات الحزب فلم تكن لها اية مبادرة ولا اقتراح ،وكذلك بالنسبة لعلاقات العمل الفردية أشار القانون رقم06/82 المتضمن قواعد علاقات العمل الفردية المؤرخ في 27 فيفري 1682 إلى بعض الأحكام المتطابقة في معناها مع فكرة الحياد حيث أشار في المادة 21 منه على المساواة في التوظيف وشغل المناصب ، كما أشار قانون رقم12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل إلى بعض الأحكام التي لها علاقة بمبدأ حياد الإدارة حيت أشارة المادة 6 على ضرورة مساواة العمال في الحقوق والواجبات وكذلك المادة 29 على الحق النقابي للعمال[3].

---

[1]. الأمر 66 /133 المؤرخ في 2 جوان 1966 الموافق لـ 2 صفر 1386هـ المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، ص 46.133

[2]بوحفص سيدي محمد مرجع سابق، ص71.

[3]بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص76.

الفرع الثاني: على مستوى قوانين الجماعات المحلية

بالنسبة لقانون البلدية قانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية لم ينص صراحة على مبدأ حياد الإدارة بالرغم إشارته إلى الدور الأساسي التي تقوم به البلديات من اجل تحقيق رغبات المواطن على المستوى المحلي،أما بالنسبة لقانون الولاية قانون رقم38/69 المؤرخ في 28 ماي 1969 حيت احتوى هذا القانون على نفس الفلسفة التي جاء بها قانون البلدية السابق الذكر وأبرز هذا القانون فكرة الإدارة العامة بنفس المعنى القديم أي التابعة للأفكار الحزبية[1].

يتأكد مما سبق أن مبدأ حياد الإدارة لا يجد له مكانا في ظل نظام الحزب الواحد الذي عرفه النظام الجزائري ولا جدوى من إعماله نظرا لوحدة الرؤية السياسية وتجمع السلطةفي يد حزب واحد وخضوع الإدارة له وسيطرته عليها لأن مبدأ حياد الإدارة يتركز على الديمقراطية والتعددية الحزبية،هذه الأخيرة التي تعد المؤشر لتأسيس نظام ديمقراطي وهذا غائب في ظل نظام الحزب الواحد[2].

المبحث الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة بعد التحول الديمقراطي سنة 1989

كما أشرنا سابقا أن النظام السياسي والدستوري مر بمرحلتين، تميزت كل فترة بخصائص وأسس وطبيعة بناء ويعتبر دستور 1989 الحد الفاصل بين المرحلتين بينهما، حيث نشير الى مختلف الضمانات التي وضعها المشرع من اجل تدعيم مبدأ حياد الإدارة ، فنبدأ أولا بالضمانات الدستورية التي اقرها على مستوي دستور 1989 والتعديل الدستوري 1996 ثم الضمانات القضائية ثم يليها الضمانات المتواجدة في مختلف النصوص التشريعية.

المطلب الأول: الضمانات الدستورية

نحاول في هذا المطلب أن نبين مختلف الضمانات الدستورية المقرر في دستور 1989 ثم الضمانات الدستورية في التعديل الدستوري 1996.

[1]بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص72.

[2]. لبيد مريم، مرجع سابق، ص 19.

الفرع الأول، ضمانات مبدأ حياد الإدارة في دستور 1989.

يعتبر دستور 1989 الحدّ الفاصل بين مرحلتين في تاريخ الجزائر الحديثة وميز بين نظامين مختلفين من حيث خصائصهما وأسسهما وطبيعتهما.

حيث يختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 1989 اختلافا بين نظامي الحكم المعتمدين في دستور 1963 و1976 من حيث الشكل والمضمون فلقد حلّ بموجبه مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر لها والنظام الاشتراكي[1].

فالدستور الجديد أحدث قطيعة مع النظام السابق الذي لم يكن ملائما إطلاقا لأعمال مبدأ حياد الإدارة، ولكن بتبنيه نظام التعددية الحزبية كأسلوب للحكم مع ما يحمله هذا المفهوم من معني وأبعاد لتجسيد الديمقراطية الحقيقية وإرساء قواعد المشاركة السياسية في الحكم وذلك تنظيم السلطات على أساس الفصل بينهما خلافا لدستور 1976 وأن أبرز ما يلفت الانتباه عند قراءة دستور 1989 غياب كلمة الاشتراكية وكل العبارات التي تفيد مبادئ وأسس النظام الاشتراكي وكل العبارات التي تفيد مبادئ النظام الاشتراكي مما يعني تخلي النظام الجزائري نهائيا عن أساليب الاشتراكية في الحكم والإدارة والنمط الاقتصادي والاجتماعي.[2]

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات

إن ما يجب التركيز عليه أن مبدأ السلطات لم يظهر بوضوح إلا في دستور 1989 وجسد أكثر في التعديل الدستوري 1996 إذ أن المشرع الجزائري ظل في المرحلة الأولى على تكريس الإيديولوجيا الاشتراكية على المستوى التنفيذي والتشريعي والقضائي إضافة إلى

[1]. السعيد بو شعير النظام السياسي الجزائري،دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثانية،ديوان المطبوعات الجامعية،2013، ص16.

[2]. لبيد مريم،مرجع سابق، ص60

سيطرة السلطة التنفيذية على كل دواليب الدولة،[1]ولقد كلن لمبدأ الفصل لمبدأ الفصل بين السلطات دور كبير في تأسيس مبدأ حياد الإدارة.

أ-تأثير مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر:

من بين مظاهر استقلال السلطات في دستور 1989 والتعديل الدستوري 1996 حيث نجد مظاهر استقلال السلطة التشريعية منها ما أقرته المواد 126 و127 و128 على أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة. كما تؤكد المادة 92 على استقلالية السلطة التشريعية وسيادتها في إعداد القوانين والتصويت عليها، كما جاء في دستور 1996 في المادة 98 على تكريس ازدواجية السلطة التشريعية.

ومن مظاهر استقلال السلطة القضائية أن المشرع قد نظم السلطة القضائية في المواد 129 إلى غاية المادة 148 ونص على استقلال السلطة القضائية في المادة 129 كما جسد حماية القاضي من كافة أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات في نص المادة 139 وكذلك المادة 140 التي نصت على"القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء"[2].

أما عن التعديل الدستوري 1996 فإن المشرع أعاد تنظيم السلطة القضائية بشكل محكم كما اعتنق مبدأ ازدواجية القضاء، فنهج بذلك نهج المدرسة الفرنسية سعيا منه إلى إيجاد انسب الصيغ من أجل تجسيد العدالة وإبعادها عن تأثير السلطة السياسية وضمان حياد حقيقي لها بقدر ما يمكن منال موضوعية [3]فقد ادخل هذا الدستور في المادة 152 نظاما قضائيا جديدا يتمثل في تأسيس قضاء عادي متكون من المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا وقضاء إداري متكون من المحاكم ومجلس الدولة ونصت نفس المادة منه على تأسيس مؤسسة قضائية تتولى في الفصل تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة وتسمى محكمة التنازع، ويعود تبني الازدواجية القضائية بمبررات مختلفة

[1]. فوزي او صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية 1994، ص315.

[2]. دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري1989، ج ، ر رقم 25.

[3]. محفوظ لشعب التجربة الدستورية الجزائرية، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائرية 2992، ص104.

أهمها أنها مركز الإدارة متميز ومن ثم تحتم أن يكون لها قانون خاص ينسجم مع طبيعة نشاطها وأساليبها وامتيازاتها[1].

وانطلاقا من نتائج هذا المبدأ في الجزائر نجد أنه 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 حياد الإدارة .

ثانيا: التعددية الحزبية وأثرها على مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

لما عجز نظام الحزب الواحد عن تحقيق مطامح الشعب وتمكينه من تسيير شؤونه العامة بصفة فعالة وديمقراطية، تبنى النظام الجزائري مبدأ أساس في دستور 1989 وهو التعددية الحزبية فقد جاء في المادة 39 من دستور 1989 "حريات التسيير وإنشاء الجمعيات والاجتماعات مضمونة للمواطن" وجاء أيضا في نص المادة 40 منه مايلي: "حق إنشاء الجمعيات ذات طابع سياسي معترف به"[2].

وبإقرار المشرع لهذا المبدأ يكون قد وضع خد للاحتكار السياسي الذي تعاطاه الحزب الواحد على مدار 26 سنة وألفت المواد 10،14،25،30،31،39 كل العقبات التي حالت دون ممارسة الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات ثم جاء دستور 1996 وأكد هذا التوجه وهذا بتكريسه التعددية "المادة 42".

بنفس المحتوى والمضمون السابق وتكريس لهذا المبدأ الدستوري جاءت القوانين المنظمة للأحزاب السياسية قانون 89-11 والتي حدد الإطار العام للأحزاب السياسية من خلال المادة 2 والذي عدل توازيا مع التعديل الدستوري 1996 حتى تكون النصوص متناسقة مع الأوضاع الجديدة بموجب الأمر 97-09.

[1]. عمار عوابدي، دروس غي القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص30،29.

[2]. لبيد مريم/ مرجع سابق، ص86.

وكما اعتبر المؤسس الدستوري للتعددية الحزبية من أهم الأسس التي لا ينبغي أن تعدل حيث نصت المادة 178 عليه لا يمكن أن يطال التعديل الدستوري وأشار النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، وهو ما نصت عليه المادة 212 في التعديل الدستوري 2016. ورغم ما يوجه الأحزاب من انتقادات إلا أنها تبقى ذات أهمية في النظم الديمقراطية المختلفة وتتزايد هذه الأهمية من وقت لأخر، إن الأنظمة التي تعترف بالتعددية الحزبية سواء كان نظاما أو متعدد الأحزاب تولى أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي، بحيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها[1].

إن مبدأ حياد الإدارة يتركز على وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية ويحتاج إلى توفير المناخ الملائم لإعمال المبدأ. فالأحزاب هي التي تقوم بدور رئيسي في توجيه الشعوب لاختيار ممثليها فهي تعد ضرورية للديمقراطية التي تقدس الحريات العامة كحرية الرأي والاجتماع والنقد وغيرها مما لا حياة للأحزاب بدونها، ضف إلى ذلك أن موافقة الشعب على الشؤون والمشروعات العامة لا يتحقق على أحسن وجه إلا إذا وجدت جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام والتنبيه إلى مزايا المشروع المقترح بوجه عام[2].

إن مبدأ حياد الإدارة باعتباره نظاما قانونيا عمليا لحسن أداء الخدمات العامة لا يقوم إلا في ظل مناخ مشبع بالوعي الحقيقي لمضمونه وأبعاده وأهدافه القريبة والبعيدة ويحتاج إلى تنشئة اجتماعية وسياسية في الوسط المراد تطبيقه فيه[3].

لقد جاء مبدأ حياد الإدارة العامة ضمن مسعى تجسيد دولة القانون وهو من الضمانات الهادفة إلى تفادي التسييس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي ، فقد جاء هذا المبدأ لتقيين العلاقة بين

[1]. عبد الكريم بودرويه ، مرجع سابق، ص28.

[2]. لبيد مريم،مرجع سابق، ص23.

[3]. عبد الكريم بودروية، المرجع السابق، ص86.

السياسة والإدارة وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري كما أنه ولطالما جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة وخاصة في نطاق الوظيفة العامة[1].

الفرع الثاني: الضمانات الدستورية لمبدأ حياة الإدارة في التعديل الدستوري 1996

بعد تبني الدستور الجزائري لمبدأ حياة الإدارة من خلال المادة 23 من التعديل دستور 1996 أكد المشرع على تكريس ضمانات دستورية تدعم هذا المبدأ ولعل أهمها مبدأ المساواة كما أدرج الرقابة الدستورية للقوانين ضمن أهم الضمانات الدستورية لمبدأ حياة الإدارة في الجزائر، ثم ثالثا نذكر الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة.

أولا: مبدأ المساواة كضمانة دستورية لمبدأ حياة الإدارة

يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الأساسي الذي بحكم القانون بصفة عامة ولهذا فإن المساواة أمام الإدارة والمرفق العمومي ليست إلا نتيجة على المستوي الإداري للمبدأ العام والمتمثل في المساواة أمام القانون.

وكذلك يكاد التلازم بين المساواة والعقود والحريات العامة أن يكون تلازما حتميا فلا يمكن لأحدهما أن يستغني عن الآخر، فلا مساواة بلا حرية ولا حرية بلا مساواة إذا لم يعمل الحاملون للحقوق والحريات على عدم المساواة وبلا تميز على أساس الجنس أو اللون أو العقيدة أو اللغة أو غير من الفوارق وعلى أساس ذلك فإن مبدأ المساواة يعتبر أساس قيام الحقوق والحريات العامة كافة فلا سبيل لتمتع الأفراد بأن حرية من الحريات إذا لم يكن ذلك متاحا للجميع بلا تمييز[2].

[1]. فرحات محمد فهمي،مرجع سابق، ص92.

[2]العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفق التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الدراسات والبحوث العلمية، العدد الرابع، ص10

لقد فرض مبدأ المساواة وجوده في معظم الدول العالم وارتقي إلى المبادئ الدستورية عموما وأدرج في سائر القوانين المعاصرة لاعتباره يحمي مظهرا من مظاهر ممارسة الحقوق المدنية بالنسبة للمواطن ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العالمية[1].

ومن قبيل ذلك ما جاءت به مقدمة ميثاق الأمم المتحدة تؤكد من جديد إيمانها الحقوق الأساسية للإنسان وكرامة الفرد وقدره وبما للرجل والنساء والأمم كبيرها وغيرها من حقوق متساوية، كما جاء في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المسيرات بين الأفراد وفي الكرامة والإخاء. وأن جميع الناس سواسية أمام القانون" أن الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقه المتساوية والثابتة هو أساس الحرية والعدل والسلام في العالم"[2].

أما بالرجوع إلى القوانين الداخلية نجد دساتير الجزائر نصت على مبدأ المساواة ، دستور 1989 نص على مبدأ المساواة بموجب خمسة مواد المادة 28-30-131 نصت على مساواة المواطنين أمام القانون وكذا أمام القضاة في حين نص المادة 50 على المساواة بالالتحاق بالتعليم والتكوين المهني[3].

كما جاء في دستور 1996 النص على مبدأ المساواة في العديد من النصوص التي مست مجالات مختلفة يمكن تقسيمها إلى قسمين[4].

---

[1]الماشي خوفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص130

[2]بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص63.

[3]ناصر لباد.دساتير الجزائر، الطبعة الأولى، دون دار نشر، 2008، ص20.74.78

[4]ناصر لباد، المرجع نفسه، ص290

أ: المساواة في الحقوق

حيث لا تحقق العدالة إلا بالمساواة في الحقوق وتتنوع الحقوق التي يجب أن بتساوي فيما الأفراد إذ تشمل المساواة أمام القانون وهو ما نصت عليه المادة 29 على أنه" كل المواطنين سواسية أمام القانون، وكذلك المساواة في الحقوق السياسية وتشمل الحق في التصويت في الانتخابات والاستفتاء حق تكوين الأحزاب السياسية وكذلك الجمعيات حيث نص المادة 50 على أنه "لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب، وثالثا المساواة في تقلد الوظائف العامة ونفي منح الحق لجميع المواطنين في تولي الوظائف العامة دون استبعاد أحد بسبب اختلاف الأصل أو الجنس أو اللغة أو الرأي أو أي سبب آخر مخالف للقانون أو غير محدد قانونا وهو ما نصت عليه المادة 51. ثم تأت المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، والتي تقضي أن يتساوى جميع الأفراد بالانتفاع بخدمات المرفق العام.

وهو ما نصت عليه المادة 31 والتي نصت على ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات ، أما خامسا فنجد المساواة أمام القضاء ، وبه مساواة جميع المواطنين في التمتع بحق التقاضي وكذلك أن يتقاضى أمام جهة قضائية واحدة وأن تكون القانون المطبق قانون واحد وأن تكون الإجراءات الخاصة بالتقاضي موحدة وهو ما نصت عليه المادة 140 من دستور 1996"أساس القضاء مبتدئ الشريعة والمساواة الكل سواسية أمام القضاء وهو متناول الجميع ويجسده احترام القانون والتي تقابلها المادة 158 في التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ب-**القسم الثاني:**

فيتمثل في المساواة في التكاليف العامة فيتساوى جميع المواطنين في الالتزام أمام الأعباء العسكرية وهو ما نص عليه قانون الخدمة الوطنية ويتساوى كذلك الأفراد في

التكاليف العامة وهي جميع الأعباء ذات الطبيعة المالية التي تفرض على الأفراد وهو ما نصت عليه المادة 67 من دستور 1996 بأن كل المواطنين متساوون أمام الضريبة.

اختلفت أوجه المساواة المذكورة سابقا وبالتالي تختلف مجالات حياة الإدارة وتختلف صورة حسب كل مجال وبالثاني تتعد الضمانات المجسدة له ولعل أهم ضمانات حياة الإدارة بالنسبة للمساواة هو المساواة في تقلد الوظائف العامة والمساواة السياسية المجسدة في قانون الوظيفة العمومية وقانون الانتخابات.

ثانيا": الرقابة على دستورية القوانين

إن الرقابة على دستورية القوانين تكفل ضمان احترام القوانين الصادرة لما تضمنه الدستور وعليه فضمان احترام مبدأ الحياد الإدارة باعتباره مبدأ مقرر دستوريا وفق نص المادة 25 من دستور 2016 والمادة 23 من دستور 1996 يستند لا محالة من فكرة الرقابة علي دستورية لكي لا تصدر قوانين تخل باحترام جوهر المبدأ والمساس به[1].

يعتبر المجلس الدستوري من الهيئات المساهمة في حفظ أو سلامة ونزاهة العمليات الانتخابية المتعلقة بالاستفتاءات أو الرئاسيات أو التشريعات من خلال الفصل في مدى صحتها أو خلاف ذلك. فابتداء من التعديل الدستوري لعام 1989 وسعت صلاحيات المجلس الدستوري مقارنة بما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة وعلى أساسه أصبح

[1] لبيد مريم، مرجع سابق، ص67.

مصطلحا بمهمة الرقابة الدستورية على المعاهدات، القوانين، التنظيمات ورقابة صحة الاستشارات السياسية[1].

كما نص دستور 1996 على إطلاع المجلس الدستور بمهمة الفصل في صحة بعض العمليات الانتخابية، حيث جاء في إطار المادة 1630 منه، يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات وقد مس التعديل الجديد تشكيلته أيضا مقارنة على عليه في دستور 1989 ليضم بذلك وأعضاء بدلا 7 أعضاء[2]

إن تفعيل الرقابة على دستورية القوانين يعد حماية لمبدأ حياة الإدارة لاعتباره من المبادئ العامة المقررة دستوريا، كما أن الرقابة على دستورية القوانين تحمي مختلف القواعد الدستورية المرتبطة بالديمقراطية وحقوق الإنسان وحرية تكوين الأحزاب السياسية وحرية التعبير والمساواة بين المواطنين أمام القانون[3].

وأما بالنسبة للقوة الإلزامية لقرارات المجلس الدستوري فقد نصت المادة 49 من النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري تكون قراراته ملزمة ونهائية لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية، كما نصت المادة 140 على مدى إلزامية قرار المجلس الدستور في عدم دستورية معاهدة أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها، كما نصت المادة 191 على الرأي الإلزامي للمجلس الدستوري في عدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي فيقصد هذا النص أثره من يوم قرار المجلس[4].

[1]إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص23

[2]الياس جوادي، نفس المرجع.24

[3]لبيد مريم، مرجع سابق، ص73.

[4]قانون رقم 16–01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ج.ر.14، الجزائر 2016

بعد النص على مبدأ حياة الإدارة بموجب المادة 23 من دستور 1996 أصبح بموجبها التزام على عاتق كل السلطات وخاصة التشريعية احترامه وتجنب كل عمل قانوني من شأنه أن يمس بمبدأ حياة الإدارة وإلا كان مصيره الإلغاء بموجب عدم الدستورية لمخالفة نص المادة 23 الموجود في الدستور.

إلا أنه رغم الدور الكبير الذي تؤديه المجلس الدستوري في الحفاظ على سلامة العمليات الانتخابية إلا أن هناك العديد من السلبيات التي تأخذ عليه في هذا الإطار فمثلا لماذا لا يستطيع المجلس الدستوري ممارسة هذه الرقابة دون إخطار رئيس الجمهورية؟ ولماذا لا يستطيع المجلس الدستوري اختيار رئيسه بنفسه ويعم بها إلى رئيس الجمهورية. وعلى اعتبار أن المجلس الدستوري هيئة تستمر على صحة العمليات الانتخابية فهذا الأمر يعطيه الحق في التدخل في كل مراحل هذه العملية غير أن الواقع بين العكس من خلال، إذ يقتصر نطاق تدخل المجلس الدستوري مثلا في الرئاسيات على دراسة ملفات الترشح من حيث استفاءتها للشروط القانونية مع تحديد قائمة المترشحين لرئاسة الجمهورية من جهة ويعمل على الفصل في الطعون التي يقدمها المترشحون، ويقوم بالإعلان عن النتائج النهائية مع مراقبة حساباتهم بخصوص نفقات الجملة الانتخابية من جهة أخري[1].

رغم بعض الانتقادات إلا أنه يبقي مؤسسة المجلس الدستوري أحد الضمانات الكفيلة بتحقيق مبدأ حياة الإدارة وكذلك صحة العمليات الانتخابية إذا وجدنا منها نص لذلك وأنها لم تذهب خلق التيارات السياسية وذلك باستخدامها لمجموعة الوسائل القانونية التي وضعها المشرع تجنبا لعدم مصداقية عمل الإدارة .

ثالثا: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة

[1]محمد بجاوي، المجلس الدستوري، صلاحيات إنجازات آفاق. مجلة الفكر البرلماني.ع.5.الجزائر، مجلس الأمة، 2004، ص43.

يقوم بالرقابة البرلمانية نواب الشعب في النظم الديمقراطية البرلمانية وتتجلي الرقابة السياسية في انتظام الدستوري الجزائري في الوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي التي تمارسه غرفتي البرلمان[1].

كانت الرقابة البرلمانية في ضل الأحادية الجزية يقوم بها الحزب الواحد الذي كان له دور التوجيه وكان للإدارة دور التنفيذ وفي هذا الصدد كان الحزب يقوم بإعطائه البرامج العامة الموجهة للسياسة الإدارية ويسهر على التطبيق الفعال للتوجيهات العامة .

ولكن بعد الانفتاح السياسي في 1989 وعلى قراراته الديمقراطيات النيابية الحديثة أصبحت السلطة التشريعية في الجزائر بالإضافة إلى سن التشريعات نقوم بفرض الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بمظاهرها السياسية والمالية والإدارية .

إن فرض هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية يحمل نظريا السلطة التنفيذية على أن تقوم بأعمالها وتمر بشكل يتفق والقواعد القانونية كما هو الحال بالنسبة لمبدأ حياة الغدارة الذي يعتبر في قمة التصرفات الإدارية للإدارة العامة.

أ-الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية

يظهر في ظل النظام البرلماني رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وما يهم بحثنا هو علاقة مبدأ حياة الإدارة بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، تعتبر هذه الرقابة من أهم الضمانات نظرا للعلاقة المستمرة بين البرلمان والسلطة التنفيذية حيث يتمتع البرلمان بصلاحيات دستورية كثيرة تسمح له بمراقبة عمل الغدارة العامة وذلك مهما كانت طبيعة

[1] قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريها في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسطنطنية،2010، ص80.

النظام السياسي وخاصة النظام الدستوري الجزائري ، كما تعتبر من أبرز المميزات التي يقوم عليها النظام البرلماني والتي تميزه في نفس الوقت عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى[1].

حيث يكون من حق البرلمان استعمال عدة وسائل لمحاسبة الحكومية كما نصت المادة 113 من دستور 2016 التي بينت طرق مسائلة البرلمان للحكومة من خلال المواد94-98-151-152، حيث نصت المادة 151 على حقا لبرلمان في استجواب الحكومة وكذلك المادة 152 على حق البرلمان في توجيه سؤال إلى أي عضو من أعضاء الحكومة كتابيا أو شفهيا. إضافة على ذلك تظهر الرقابة البرلمانية بوضوح فيما يتعلق بضرورة التصديق على كل من الأوامر الرئاسية من طرف البرلمان ليوافق عليها المادة 142 كما حدد المادة 142 مجال المخصصة للقوانين العضوية حيث يشرع البرلمان فيها وتخضع لرقابة المجلس الدستوري [2].كذلك من مظاهر رقابة البرلمان على أعمال الحكومة حق إجراء تحقيق يسمح لها بمعرفة الحقيقة عن طريق لجان خاصة تتمتع بسلطات واسعة كما أنه مظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[3]، الهدف من هذا التحقيق التعرف على مدى حسن سير المرافق العامة التي هدفها تحقيق النفع العام، أما في حالة إثارة موضوع معين أمام البرلمان وأراد أن يصدر قرار بشأنه فأمامه طرفين ، الاعتماد على مختلف البيانات التي يتلقاها من الحكومة بواسطة أجهزتها المختصة كطريقة أولى أو يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه عن طريق لجان تحقيق يتولى البرلمان تشكيلها كطريقة ثانية بحيث تكون من بين أعضائه هدفها تخص الحقائق فتقوم باستدعاء الموظفين والتحقيق معهم وطلب مختلف البيانات التي تتعلق بالتحقيق والاطلاع عليها ، بعد ذلك يقوم البرلمان باتخاذ القرارات المناسبة مستندا إلى الحلول والمعلومات المقدمة أو المقترحة من قبلها، ويجب الإشارة إلى

[1]هاني على الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان الأردن،2006، ص260 .

[2]بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص314

[3]حسن محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، 1989، ص131

أن التحقيقات التي يقوم بها البرلمان تصل إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة بأكملها[1].

بالإضافة على ذلك فان تحريك المسؤولية السياسية للوزارة أو الوزير تعتبر أخطر إجراء نظرا لما ينتج عنها وتحريك المسؤولية السياسية للوزارة التي تتفرع إلى نوعين من المسؤولية الوزارية الفردية كنوع أول وتخص كل وزير على حدي بسبب الأخطاء المتعلقة بشؤون إدارته للوزارة أين يقوم البرلمان بسحب الثقة منه أما النوع الثاني فيتمثل في المسؤولية الجماعية للوزارة بأكملها كوحدة متكاملة مجانسة فقد نمد إلى حد إقالة الوزير والوزارة بأكملها لذلك وصف ضمانات عديدة للوزيرة لتجنب تعسف البرلمان[2].

نتوصل إلى القول أن الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بعد ضمانة من ضمانات مبدأ الشرعية بحيث يقوم عضو البرلمان أو أعضائه بصفة عامة بالتحقيق في مدى مطالبة أعمال وتصرف الحكومة لمبدأ المشروعية فالدور الهام الفعال لهذه الرقابة يظهر من خلال تلاقي النقص والقصور في أعمال الحكومة وإصلاح الخلل الذي قد يصيب أجهزتها جراء مخالفتها للقوانين السارية[3]، للمفعول. إضافة إلى ذلك فإن هذه الصلاحيات تعتبر مهمة حيث تمنع للبرلمان فرصة السهر على احترام الإدارة العامة لفكرة الحياة[4].

---

[1]إيمان زكي سلامة،الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون،كلية القانون، القاهرة، مصر، 1983، ص133.

[2]حسن محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص163

[3]مقال حول النظم السياسية المعاصرة والنظم السياسية المقارنة، موقع عربي بومدين، العلوم السياسية والعلاقات الدولة، مقالة الكترونية الموقع
www.ardidoneediene.blogs.pot.com/2012-03.blog-post-6466.htmx

[4]بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياة الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص314

بالإضافة إلى ذلك وإلى تبني الدستور للرقابة البرلمانية إلا أنه توجد ملاحظات تشوب هذه الرقابة، فإنه من خلال عرض أدوات رقابة البرلمان على الحكومة تلخص أن هذه الأدوات عديدة ومتنوعة ولكن تأثيرها ضعيف، وأما الأدوات التي تؤدي إلى إسقاط الحكومة فهي مقيدة بشروط وإجراءات عديدة تجعل إقدام البرلمان على توضيحها أمرا نادرا، وحتى نتائج هذه الأدوات الرقابة إما أن تكون مجرد وسائل أدوات ضغط وضعيفة على الحكومة أو أنها تكون لها نتائج خطيرة على السلطة التشريعية وبالتالي يتوجه النواب إلى استخدام الوسائل السهلة[1].

المطلب الثاني: الضمانات القضائية

بالإضافة إلى جملة الضمانات التي وضعها المشرع في المجال الدستوري أو المبادئ الدستورية من أجل حماية مبدأ الإدارة لا تزال هناك ضمانات قضائية ندرجها في هذا المطلب الثاني، فالضمانة الأولى تتمثل في مبدأ المشروعية أو خضوع الدولة للقانون أما الضمانة الثانية فتتمثل في رقابة القاضي على أعمال الإدارة ، فكيف نضم المشرع هذه الضمانات؟

أولا: مبدأ المشروعية

بداية نستهل بمبدأ المشروعية الذي يعد الضمانة الأساسية لخضوع أعمال الإدارة للقانون والذي لا يتحقق إلا بواسطة قضاة محايد ومستقل.

يهدف مبدأ خضوع الدولة للقانون إلى تقنين العلاقة بين الحكام والمحكومين ويطلق عليه غالب الفقه بمبدأ المشروعية بينما يطلق عليه الفقه الأنجلوسكسوني بمبدأ سيادة القانون ، وعلى ذلك لا تكون الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة عن السلطات العامة أو الحكام

[1]بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسية والغدارة العامة، مرجع سابق، ص228

صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية إلا بمقدار التزامها بقواعد القانون وأحكامه وفي حال مخالفتها لهذه الأحكام فإنها تكون غير مشروعة وعلى هذا الأساس فان الدولة القانونية هي التي تخضع سلطاتها العامة لقواعد القانون، وهذا الالتزام هو الذي يميزها عن الدولة البوليسية حيث يكون السلطة الحاكمة مطلق الحرية في اتخاذ ما تراه مناسبا من الأعمال والإجراءات في مواجهة الأفراد لتحقيق ما يحلو لها من الأهداف بدون أن تكون مقيدة بأحكام القانون وقواعده[1].

لكي تسمي الدولة بالدولة القانونية يجب أن تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها للقواعد القانونية السارية والتقيد بها شأنها شأن المحكومين ويعني ذلك خضوع جميع أوجه نشاط الدولة للقانون. ويختلف معني خضوع الدولة للقانون عن السلطة الشرعية والتي تستند هذه الأخيرة إلى رضاء المحكومين وقبولهم بها مهما كان مبعث هذا الرضا ومصدره[2].يقصد بمبدأ المشروعية، معناه الواسع بسيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة الحاكمة بكل ميثاقها وأجهزتها إلى القواعد القانونية الصارية المفعول، أما المشروعية القانونية فمعناها خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده[3].

كما أنه يعني أن الدولة ليس لها مطلق الحرية في وضع القانون وتعديله حسب أهوائها حتى أن كانت هي من تضعه وتصدره بل هناك قيود وحدود نظرية وعملية تصطدم وتلتزم بها وإلا كانت دولة استبدادية حيث قسمت الدول من زاوية مدى احترامها للقانون إلى دواة استبدادية لا تخضع للقانون ودولة قانونية تخضع له وتلتزم بمبدأ المشروعية الذي يعني ضرورة مطابقة أعمال وتصرفات الحكام ومؤسسات الدولة للنصوص القانونية السارية المفعول وقد وجدت عدة ميكانيزمات ومبادئ تضعه حيز التطبيق في الدول الحديثة[4].

---

[1] هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولي، 2007. ص103

[2] عبد الغني بسيوني النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص157

[3]. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص8

[4]. لبيد مريم، مرجع سابق. ص81

ومن أجل احترام هذا المبدأ واستمراره رصد له عدة ضمانات كفيلة بتكريسه وتطبيقه في أرض الواقع ، أول ضمانة هي وجود دستور، فيعتبر وجود دستور الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون لأنه المحدد للنظام السياسي والمنشئ لسلطاتها العامة كما يوضح نظام الحكم في الدولة وكيفية التداول على السلطة واختيار الحاكم سواه كان ملك أو رئيس[1].

كما يشكل الدستور التشريع والقانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ اختبار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسات السلطة ويكفل الحماية القانونية والرقابة على أعمال السلطة العمومية في مجتمع تسوده الشرعية[2].

كما يستند مبدأ المشروعية إلى تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبره مونتيسكيو في كتابه روح القانون أنه الحل الوحيد لإجبار هذه الحكومات على الاعتدال ومنعها من الانحراف ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم مبادئ التنظيم السياسي والتي تعتبر القيم الأساسية للأنظمة السياسية المعاصرة والمنطلقات الفكرية لتحديد إشكال النظم وتصوير القواعد الوضعية التي تحكم المؤسسات السياسية في كيانها العضوي والوظيفي من خلال الدستور[3].

كما أن تدرج القواعد القانونية يعتبر أحد ضمانات خضوع السلطة للقانون ويعني ارتباط النظام القانوني في الدولة مع بعضه البعض وفق تسلسل هرمي، تخضع في القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها ومفاد ذلك أن القاعدة القانونية تستمد قوتها من القاعدة الأصلية التي هي أعلى درجة منها وصولا إلى أعلى مستوي والذي هو الدستور، وينتج عن هذا التدرج خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى سواه من حيث الشكل أو الموضوع كما يجب أن

[1]. هاني على الطهراوي، مرجع سابق، ص104

[2]. عمار عوابدى، المرجع نفسه، ص9

[3]. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص166

تصدر القرارات الفردية بالاستناد إلى قواعد عامة مجردة سارية المفعول. وهذا التسلسل يمثل عنصرا هاما من عناصر الدولة القانونية[1].

إن الاعتراف بالحقوق والحريات في صميم خضوع الدولة للقانون والدولة الحديثة تندرج بشكل إيجابي لحماية هذه الحقوق والعمل على تحقيق تنمية حقوقية واقتصادية واجتماعية وثقافية للأفراد[2].

وتأتي الرقابة بمختلف أنواعها (الرقابة البرلمانية والإدارية والقضائية) كوسيلة لحماية مبدأ المشروعية عن طريق مجموعة الصلاحيات التي وضعت لها. وعلى الرغم من أن الرقابة بمختلف أنواعها تهدف إلى حماية الأفراد وتقويم عمل السلطة إلا أنه تبقي الرقابة القضائية أهم رقابة فهي الوحيدة التي تتمتع بضمانات حصينة في مواجهة الإدارة ، وعليه فإن قيام النظام السياسي على مبدأ المشروعية سيكون ضمانا لاحترام مبدأ حياة الإدارة لا محالة فعندما تمارس الإدارة نشاطها محترمة في ذلك النظام القانوني ومجسدة لمبدأ إخضاعها للقانون مدركة للمصلحة العامة هو أكبر ضمان لتجسيد مبدأ الحياة[3].

كما أن استناد النظام السياسي على مبدأ المشروعية يعد ضمانة مكرسة لاحترام مبدأ حياة الإدارة ذلك أن الوظيفة الإدارية التي هي ضمن مهام السلطة الإدارية بضبطها مبدأ المشروعية مهما كان امتيازات الغدارة فهذه الأخيرة تبقي مقيدة في ممارسة نشاطها بما يعرضه القانون حماية للأفراد من تحيز الإدارة واستبدادها كما أن النص على المبدأ يعد أساسا لغرض الرقابة على أعمال الإدارة[4] ، يعتمد القضاة على مبدأ المشروعية لإبطال الأعمال الإدارية الغير المشروعة، حيث بلغي هذه الإعمال يرجو إلى نص المادة 25 من

[1]. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009، ص105.

[2]. لبيد مريم، مرجع سابق، ص65.

[3]. لبيدمريم، المرجع نفسه، ص66.

[4]. سامي جمال الدين القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص07.

الدستور، ذلك أن النص على مبدأ حياة الإدارة يعد أساس عامل القضاة من أجل مراقبة تحيز الإدارة.

ثانيا: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

لقد تحولت الإدارة بفعل سيادة القانون وظهور مبدأ المشروعية من التصرف المطلق الذي لا يرتب مسؤوليتها في جميع أعمالها الإدارية إلى خضوع هذه الأعمال لسلطان القانون" مبدأ المشروعية".

ولقد لعب القاضي دوره الأساسي في حماية هذا المبدأ عن طريق إخضاع أعمال الإدارة للتقويم وذلك عن طريق مجموعة من الآليات القانونية تعرف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فما هي هذه الرقابة؟ وما هو الدور الذي تلعبه بالنسبة لمبدأ حياة الإدارة؟

تختلف الدول في الطريقة التي تنظم بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فمنها من يأخذ بالنظام المزدوج ومنها من يأخذ بنظام القضاء الموحد فالأول مختص للفصل في المنازعات الإدارية والثاني في جميع المنازعات.

يوجد نوعان من الأنظمة القضائية

1-نظام القضاء الموحد: يتسم بعدم وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي حيث تكون له ولاية كاملة واختصاص شامل لمختلف صور المنازعات القضائية أيا كانت طبيعتها وأيا كان أطرافها وبذلك تخضع الإدارة في منازعاتها لنفس القاضي الذي يخضع له الأفراد حيث تستأثر السلطة القضائية وحدها مهمة الفصل في جميع المنازعات وتتحقق بذلك وحدة القضاء ووحدة القاضي ووحده القانون[1].

[1]. خلوفي رشيد،قانون المنازعات الإدارية،شروط رفع دعوى تجاوز السلطة،د، و، م، ج، الجزائر،2001، ص39.

2-**النموذج الثاني فهو نظام القضاء المزدوج:** ففي مثل هذا النظام يعهد بالوظيفة القضائية إلى جهتين قضائيتين، القضاء العادي الذي يختص في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وتتكون من المحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

والقضاء الإداري الذي يخص بالنظر في المنازعات ذات الطابع الإداري والتي تثور بين الإدارة والأفراد حيث تكون الإدارة طرف في النزاع بوصفها سلطة عامة وتتكون من مجموع المحاكم الإدارية بمختلف أنواعها ودرجاتها.

فالنظام القضائي المزدوج يتسم بإتباع سياسة قضائية تهدف إلى تحقيق التوازن بين طرفي المنازعة الإدارية بما يحفظ الحقوق والحريات الفردية من جهة وبما يضمن حسن سير المرافق من خلال ما يبتدعه من حلول لمواجهة التغيرات التي تطرأ على حركة المجتمع[1].

أما فيما يخص النظام القضائي الجزائري فلقد مر بثلاث مراحل:

أ – المرحلة الأولى وهي فترة ما قبل الاستقلال حيث كانت توجه ثلاث محاكم إدارية فيكل من الجزائر، وهران، قسنطينة ، حيث كانت مكرسة نظام الازدواجية القضائية حيث يختص مجلس الدولة في الطعون المرفوعة ضد أحكام هذه المحاكم.

ب – المرحلة الثانية وهي مرحلة الاستقلال حيث ميز هذه المرحلة بالاعتماد على قضاء موحد وازدواجية ولقد ضلت المحاكم الثلاث السابقة الذكر قائمة إلى غاية إعادة تنظيم النظام القضائي .

ج – المرحلة الثالثة وهي المرحلة التي تلي صدور دستور 1996 والذي أقر في المادة 152 منه" يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" إن النص في المادة 152 من دستور 1996 على إنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية إلى

[1]خلوفي رشيد، المرجع السابق،ص46

جانب المحكمة العليا كهيئة قضائية عادية استدعي بالضرورة السعي إلى إنشاء محاكم إدارية على مستوي القاعدة لتجسيد النظام القضائي المزدوج.

وبالفعل وتبعا لذلك صدرت عدة نصوص لتجسيد وتطبيق نظام القضاء المزدوج منه القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة والقانون العضوي رقم 02/98 و 03/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع[1].

أما 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 تبقي 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 بالبطلان لهذا التصرف إذا كان مخالف للنص القانوني[2].

تظهر رقابة القاضي الإداري للأعمال الإدارية في أركان القرار الإداري فيتولى القاضي فحص قرارا الإداري محل النزاع عن طريق فحص أركانه والمتمثلة في ركن الاختصاص بالشكل والمحل والغاية والسبب ونأخذ أمثلة على ذلك.

رقابة القاضي لركن الاختصاص وبعني مراقبة القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر أي مخالفة وحرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري والذي يأخذ تكليف عيب الاختصاص البسيط وعيب الاختصاص الجسيم–رقابة القاضي الإداري لركن المحل ويقصد بالمحل الأثر القانوني المترتب عن إصداره حالا ومباشرة والذي بعني إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه.

[1]محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص69

[2]عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص25

عيب الهدف أو عيب الإساءة في استعمال السلطة ويقصد به النتيجة النهائية التي تسعي الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.

وأما علاقة مبدأ حياة الإدارة الرقابة القضائية تكمن في مراقبة الأعمال الإدارية المخلة بهذا المبدأ الدستوري عن طريق مراقبة القرار الإداري في ركن الغاية، حيث ينظر القاضي الإداري في عيب الانحراف في استعمال السلطة والذي يأخذ عدة صور كعيب الابتعاد عن المصلحة العامة، ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أو إساءة استعمال الإجراءات وعموما يرتبط مبدأ حياة الإدارة بالمصلحة العامة.

المطلب الثالث: الضمانات المجسدة لمبدأ حياة الإدارة في مختلف النصوص التشريعية

نحاول في هذا المطالب تبيان أهم الضمانات التي كرسها المشرع الجزائري في نصوص القانونية من أجل تكريس مبدأ حياد الإدارة، ونعالج كل من قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات باعتبارها أهم القوانين التي لها علاقة مباشرة مع الهدف الحقيقي من الحياد والذي هو ضمان حياد الموظف في تصرفاته الإدارية ثم الفرع الثاني نذكر الانتخابات والتي تأتي في مقدمة هذه التصرفات الإدارية ، وكذلك استهداف الموظف للمصلحة العامة وعدم تأثير ميوله السياسي أو الحزبي علي حسن سير المرفق العام ومبدأ المساواة.

الفرع الأول: الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العامة.

نذكر أهم الضمانات التي وظفها المشرع في قانون الوظيفة العمومية من خلال المبادئ العامة للتوظيف إلى حقوق وواجبات الموظف العام ، حيث ان الوظيفة العمومية الجزائرية مرت بعد مراحل عرفت من خلالها تطورا ملحوظا سواء من حيث جانب الموارد البشرية أو من جانب القوانين المنظمة لها عبر تلك المراحل فبعد أن كانت تلك القوانين رهينة الحسابات

المتعلقة بالظروف التي عرفتها البلاد غداة الاستقلال وما تلي ذلك من مرحلة انتقالية صارت تلك القوانين تتطلع إلى مجرات التجدد والتأقلم مع معطيات العولمة والراهن الوطني[1].

أولا: المبادئ العامة للالتحاق بالوظيفة العامة والضمانات المتعلق بها.

1-مبدأ المساواة في التوظيف: والذي يقضي تحقيق العدالة بين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العمومية على أن تتوفر فيها الشروط اللازمة التي تتوافق ومتطلبات الوظيفة العمومية الشاغرة عنها مع المساواة في المطالب في تلك الشروط من كل المترشحين على حد سواء.

أما عن نتائج مبدأ المساواة في التوظيف على مبدأ حياة الإدارة فإنه نجد أن الدستور الجزائري نص على عدم التمييز بين المترشحين للوظيفة العامة استنادا إلى الآراء السياسية أو الانتماءات الحزبية أو النقابية وهو ما أكدته المادة 63 من الدستور" على أنه يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخري غير الشروط التي يحددها القانون".

كما أنه نص قانون الوظيفة العمومية أمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 جويلية2006 على التزامات الإدارة في عمليات التوظيف بالمساواة بين المترشحين حيث نصت المادة 74 منه على "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالتوظيف **العامة** "كما نصت 27 على انه لا يجوز التمييز بين

[1]هشام حرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، سنة 2013-ص3

الموظفين بسبب آرائهم أو جنسيتهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية[1].

2-مبدأ الاستحقاق أو الجدارة: يعني مبدأ الاستحقاق في تولي الوظائف العامة توظيف المترشحين لشغل الوظائف العامة بإتباع معايير الحياد في التوظيف عن طريق توفر الشروط والمؤهلات المطلوبة في المترشح.

ويستمد هذا المبدأ من قوته من خلال الدستور ومن خلال ما نص عليه قانون الوظيفة العمومية في المادة 80 حيث نصت على طرق التوظيف أو طرق الالتحاق بالوظائف العامة وذكرت منه طريقة المسابقة وطريقة الفحص المهني وكذلك التوظيف المباشر[2].

أما عن علاقة مبدأ حياة الإدارة بمبدأ الجدارة فإذا كان من واجب الإدارة حماية الحقوق والحريات العامة وعدم التمييز بين المترفقين ذلك أن طالب التوظيف من حقه ضمان ظروف متساوية في الالتحاق بالوظائف شأنه شأن باقي المترشحين. لذلك وجب على الإدارة التزام الحياد والشفافية والنزاهة في توفير ظروف الالتحاق بالوظائف والابتعاد عن المحسوبية والمحاباة.

كما أن الحياد يأخذ مظهرين مختلفين مظهر سلبي ويتجلى ذلك في اجتناب ممثلي الإدارة لكل ما من شأنه التأثير على نشاطه من خلاله الإدارة وتتفاعل مع الحياة السياسية في أطر من القانون بعيدا عن التأثير بالتوجهات السياسية ومن ثم الحياد هو المبدأ القائم على فصل

[1] المادة 63 من دستور 2016.

[2] المواد 74-27 من الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ج ر46.

العمل الإداري عن النزوات الشخصية لممثلي الإدارة من جهة والتأثر بالسياسة من جهة أخري[1].

وأما تأثير مبدأ الجدارة على حياد الإدارة نرى أنه من الشروط الملائمة لاختيار أحسن الكفاءات والإطارات وفق الجدارة فانه لا شك أن هذه الإطارات لها من الحياة والنزاهة ما يؤثر إيجابا على حياد الإدارة باعتبارهم الممثلين المستقلين لها.

3- مبدأ الدائمة: ويعني هذا المبدأ أن استمرار خدمة الموظف لأداء مهامه الوظيفية لارتباطه بالمرفق العام والذي يجب أن يسير وباضطراد لذلك يقال إن الوظائف السياسية تؤقت أما الوظائف الإدارية لا تؤقت.

إن اعتماد هذا المبدأ في قانون الوظيفة العامة كان من خلال مجموعة من النقاط أهمها:

عدم تأثير الحياة المهنية للموظف بسبب آرائه السياسية وانتمائه الحزبي ومن بين الآثار انتهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف وهو ما عليه المادة 29 و28 من الأمر 06-03[2].

إن اعتماد مبدأ الدائمة في التوظيف كان مكملا لمبادئ المساواة والجدارة حيث فتح المجال واسعا لاستخدام عدد كبير من الموظفين في شتي الإدارات إذ يضمن سير الإدارة بانتظام وكما لا يكون التوظيف لصالح فئة معينة دون الأخرى[3].

ثانيا: حياد الإدارة من خلال حقوق وواجبات الموظف.

---

[1]فيرم فاطمة الزهراء،الموظف العمومي ومبدأ حياة الإدارة في الجزائر،مذكرة ماجيستير،كلية الحقوق جامعة الجزائر،2003،ص04.

[2]. المواد 29-28 من الأمر 06-03.

[3]. فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص23.

أ- **واجبات الموظف وحياد الإدارة:** إن من أهم الواجبات الملقاة على الموظف العام هو واجب إطاعة أوامر رئيسية والذي يعني واجب الموظف العام أن يطيع الأوامر الصادرة له من السلطة الرئاسية له وأن يعمل على تنفيذها بدقة وأمانة بشرط أن تكون هذه الأوامر مشروعة وغير مخالفة للقانون ولا تضر بالمصلحة العامة وعدم تنفيذ هذه الأوامر يترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية[1].

إن الالتزام بواجب الطاعة يلعب دور مهما في تكريس مبدأ حياة الموظف العامل أن الالتزام بواجب الطاعة من خلال احترم الموظف العامل أوامر الصادرة إليه وفق تنظيمية إلى حد ما في الحفاظ على السلوك الإنساني بين الموظفين والمستفيدين من جهة أخرى[2].

وهو الأمر الذي أكدته المادة 40 والمادة 47 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية.

1-واجب التحفظ: نصت المادة 42 من أمر 06-03 بأنه على الموظف أن يتجنب كل فعل بتفاني مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة وهو الأمر الذي يلزم الموظف الابتعاد عن الآراء السياسية أو الحزبية وعدم تأثير ذلك على الإدارة ومبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات الرفق العام باعتبار أن الخروج عن هذا الواجب من شأنه الأضرار بالمستفيدين من خدمات المرفق العام نتيجة التمييز بينهم بسبب الآراء السياسية والنقابية والانتماءات الحزبية وهو ما يدخل في المهام الأساسية لمبدأ عدم تحيزا الإدارة.

2-واجب النزاهة: يظهر هذا الواجب من خلال تحلى الموظف العام بالصدق والأمانة من جهة ومدى احترامه لمبدأ المساواة في التعامل بين المنتفعين من خدمات الإدارة من جهة

[1]. محمد عبد الحميد أبو زيد،طاعة المرؤوس ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1988، ص87.

[2]. لبيد مريم، مرجع سابق 92.

أخري ويتمثل هذا الواجب أصلا في تخصيص كل ما من شأنه توفير أداء الخدمات وحاجات المواطنين المتعاملين مع الموظف العام وعدم وضع العراقيل فهو ملزم بالنزاهة تجاه كافة المنتفعين من خدمات الإدارة وعدم التعسف في حق الغير وإلا تعرض لعقوبات[1].تأديبية وجزائية وهو ما نصت عليه 41 و42 حيث نصت على أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيز والمادة 42 التي تجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه.

3-عدم إفشاء السر المهني:فلقد نص المادة 48 من قانون الوظيفة العمومية على التزام الموظف بالمحافظة على السر المهني وعدم إفشائه ومعناه التزام الموظف العام بعدم الإفصاح عن الأسرار المهنية من أجل خدمة مصالحة الشخصية سواء كانت سياسية أو مادية فإنه يتعارض مع حياد الإدارة ومبدأ نزاهة الموظف العام.

ثالثا مظاهر حياة الإدارة من خلال حقوق الموظف:

لعل أهم ما يميز حقوق الموظف وارتباطها بمبدأ حياة الإدارة هو حق الموظف في العمل النقابي والذي يعني حق الموظف في المشاركة في العمليات النقابية والتنظيمات وتبني أفكار هذه النقابات وذلك من أجل الحفاظ على مصالحه المشروعة، وهذا الحق قد تم النص عليه في دستور 2016 في نص المادة 70" أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين"[2].

في حين نص قانون رقم 91-30 المؤرخ في 21-12-1991 على هذا الحق ثم تلاه النص عليه في قانون الوظيفة العمومية أمر 06-03 في المادة 35 منه "يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به".

[1]فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص38

[2]. المادة 70 من دستور 2016.

إن النتائج المترتبة على إقرار الحق النقابي في الوظيفة العامة وممارستها وحتى حدودها ترتبط بموقف السلطة السياسية وبموقع النقابة في مختلف مكونات المجتمع ومؤسسات الدولة من حيث علاقتها بالسلطة والإدارة مدى ارتباطها بالعمل السياسي والأحزاب السياسية كما أن نطاق بعض الواجبات الملقاة على عاتق الموظف نجد لها تطبيقات متباينة بين الموظف العادي والموظف الممثل للنقابة، فواجب التحفظ يشهد تخفيف لنطاقه لما يتعلق الأمر بالموظف النقابي بينما واجب الولاء يجاذبه مفهومات أحدهما يتعلق بالولاء للحكومة والآخر بالولاء للنقابة دون أن ننسي ممارسة الحق النقابي يشكل الإطار المناسب لعلاقة الإدارة بالسياسة[1].

يمكن القول إنه إذا كانت النقابة أداة قانونية لتمثيل الموظف لدي سلطات الدولة من خلال الاستماع إلى انشغالات الموظفين والتعرف على مطالبهم المشروعة، ووجهات نظرهم حول السياسة الدولة اتجاه الموظفين كما تعمل على تنظيم الجهاز الإداري والتمكين للديمقراطية السليمة لأنها تقوم على حرية الانتخابات، إضافة إلى دورها كجماعة ضغط على السلطة الحاكمة قصد إصلاح الإدارة وتحسين خدماتها وفي المقابل فإن واجب الحياد يفرض أسباب كانت والامتناع أثناء مباشرة مهامه اتخاذ أي موقف سياسي أو ديني وألا يستخدم المرفق الذي يعمل به أداة للدعاية السياسية أو الحزبية لأن ذلك من شأنه المساس بحسن سير العمل في الإدارة وإلى اقتداء ثقة المواطن ومصداقية ونزاهة الإدارة ، لكن هذه المعادلة صعبة التوفيق بين أطرافها خاصة عندما يتعلق الأمر بالموظف النقابي، ذلك أن العمل النقابي لا يمكن أن يؤدي في كثير من الحالات إلى ضمان حياد الإدارة ويرجع السبب في

[1].بن عيشة عبد الحميد،مرجع سابق، ص488

ذلك أن النقابات في نشاطها تعرف نفوذ لأشكال سياسية مختلفة، وحتى توجيهات حزبية معينة تؤدي إلى الخلط بين الأهداف النقابية المهنية والأهداف السياسية[1].

والرأي الراجح يذهب إلى القول استحالة الفصل بين العمل السياسي والعمل النقابي وهذا ما يعطي حجة أكبر القول أن العمل النقابيقد يؤدي التسيير الوظيفة العامة ولكن للحدمن الوسائل السياسية النقابية المهنية فان التشريعات تضع قيودا على ممارسة الحق النقابي فصد ضمان السياسي للموظف العمومي وهذا عن طريق حصر هذا العمل في مجال تمثيل مصالح الموظفين والدفاع عنها بالوسائل التي يحددها القانون[2].

الفرع الثاني:الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات

تعد العملية الانتخابية إحدى الممارسات السياسية التي يعبر من خلالها المواطن عن أرائه ووجهات نظره بشأن السياسة العامة المزمع اعتمادها من قبل النظام السياسي، فقد ارتبط مفهومها ارتباطا وثيقا بالديمقراطية وما تعكسه من حرية في التسيير لشؤونها ، فالانتخاب آلية تبين بوضوح نوعية العلاقة بين الحاكم والمحكوم ويعتبر مبدأ حياد الإدارة في هذه العملية أهم ركائز قيام هذه العلاقة [3].

بالنسبة للانتخابات في الجزائر فبعد صدور القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/05 المتضمن قانون الانتخابات ، والقانون 97-07 المتعلق بالأحزاب السياسية بعد التعديل الدستوري سنة 1996 ، وإقرار مبدأ التعددية الحزبية اتجه المشرع الجزائري إلى تكريس بعض الضمانات الكفيلة بحياد الإدارة العامة في العملية الانتخابية في الجزائر ، تلاها صدور القانون العضوي رقم 12-01 الذي ألغى أحكام القانون 97-07 المتعلق

[1]عبد الله حنفي، دور النقابات في الحياة الدستورية، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1997، ص523.

[2]لبيد مريم، مرجع سابق، ص103.

[3].خلفاوي فايزة، مرجع سابق،ص1.

بالانتخابات ، وكذلك القانون رقم 12-02 المتعلق بالأحزاب كرس من خلالهما المشرع ضمان حياد الإدارة في العملية الانتخابية من بداية تنظيمها إلى غاية إعلان النتائج ، ثم صدر القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات وجاء هذا القانون لتدارك النقائص التي شملت القوانين السابقة ليلزم الإدارة بإعطاء شفافية اكبر أثناء القيام بتنظيم العملية الانتخابية ، لذلك أسس مجموعة من الضمانات المرتبطة بمبدأ الحياد ، بالإضافة إلى دور الرقابة للإشراف على العملية الانتخابية .

نظرا لأهمية الانتخابات وجب ضمان نزاهتها وهذا مرتبط أساسا بمبدأ الحياد، هذا الأخير يجب أن يتم من اللجنة المشرفة سير الانتخابات عند تعاملها مع كل أطراف العملية الانتخابية، حيث أشارة إليه المادة 164 من القانون الانتخابات 16-10 والتي تنص على "تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين".

كذلك من بين ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية كون المكلفين القائمين على هذه العملية يتم تعيينهم بموجب قرار صادر عن الوالي عن طريق التسخير تحت طائلة العقوبات الجزائية.

حيث جاء في المادة ض30 من القانون 16-10 انه "يعين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين ويتم تسخيرهم عن طريق قرار صادر عن الوالي من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية....".

كما مصت المادة 31 من القانون 16-10 على أداء أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين اليمين وعلى النص الآتي "اقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية".

كذلك لحياد الإدارة من خلال فتح مجال وسائل الإعلام للمترشحين للقيام بالحملة الانتخابية وهو ما نصت عليه المادة 177 من قانون الانتخابات 16-10 على فتح مجال عادل في وسائل الإعلام لكل مترشح.

أما بالنسبة للرقابة على العملية الانتخابية عمدة الجزائر منذ الانتخابات التشريعية عام 1997 على استحداث هيئة تتكفل بالسهر على حسن سير العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها وهي اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات حيث تعد هيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات مراقبة العمليات الانتخابية في إطار احترام الدستور وقوانين الجمهورية عبر مختلف مراحلها من يوم تنصيبها إلى غاية الإعلان الرسمي والنهائي للنتائج لما يضمن تطبيق القانون ويحقق حياد الهيئات الرسمية المشرفة على سير العملية الانتخابية ويجسد رضا المنتخبين على نزاهة هذه العملية وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 97-58 "تسعى اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات إلى السير الحسن للعمليات الانتخابية وتحقيق مبدأ حياد الإدارة واحترام الناخبين والمترشحين في نفس الوقت"

يمكن القول إن الجزائر أدخلت إصلاحات عديدة على المنظومة الانتخابية منذ صدور دستور 1989 والذي أحدث القطيعة مع نظام الحزب الواحد وتكريس مبدأ التعددية الحزبية وإصدار قانون عضوي متعلق بالانتخابات تماشيا مع التطورات التي عرفتها الساحة السياسية في الجزائر، واستحداث لجنة سياسية وطنية لمراقبة الانتخابات كبديل لتجسيد دولة القانون من خلال السهر على مبدأ المساواة أمام القانون بالنسبة للناخبين والمنتخبين، وكذا حرص الإدارة على تطبيق مبدأ الحياد لاسيما في مواجهة المترشحين[1].

[1]سليماني السعييد، مرجع سابق، ص12

ملخص الفصل الثاني

من خلال هذا الفصل ندرك أهمية التحول الديمقراطي وتأثيره على حياد الإدارة العامة في الجزائر، وعلى قيام دولة القانون ككل، أما مبدأ حياد الإدارة فلقد غاب في ضل نظام الحزب الواحد نظرا لعدم وجود الرغبة السياسية لإعماله بسبب انفراد فئة محدد بالحكم وتجمع السلطة في يد واحدة، ولكن بعد حدوث التحول الديمقراطي لسنة 1989 شهد هذا المبدأ ظهور بعض المبادئ الدستورية التي نص عليها دستور 1989 والمتمثلة في التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات ولكنهم لم يكفيا للتأسيس الحقيقي لحياد الإدارة إلى غاية إقرار هذا المبدأ في نص المادة 23 من دستور 1996 ، وعليه أصبح مبدأ حياد الإدارة مبدأ دستوريا يفرض على باقي القوانين أن تتماشى معه تطبيقا لمبدأ تدرج القوانين ، كما انه أصبح يتمتع بحماية دستورية وأصبح كذلك احد مقومات مشروعية الأعمال الإدارية بالنظر إلى مبدأ المشروعية، واحد الضمانات التي يعتمد عليها القاضي في مراقبته لأعمال الإدارة وصار احد الدواعي الحقيقية لرقابة البرلمان لأعمال الإدارة لارتباطه بالمصلحة العامة ،ولقد اشرنا كذلك إلى مبدأ المساواة وأثره الكبير في تطور مبدأ حياد الإدارة وتسييرها للمرافق العامة بكل حياد ومساواة ولقد أصبح مبدأ حياد الإدارة احد متطلبات دولة القانون التي تسعى الدول الحديثة إلى إنشائها ثم ذكرنا تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في النصوص التشريعية وأخذنا قانون الوظيفة العمومية لارتباط الموظف العام بالإدارة العامة فهو احد وسائلها وتطرقنا إلى المبادئ العامة التي تحكم الالتحاق بالوظائف العامة وعلاقة مبدأ حياد الإدارة بذلك تم علاقة حياد الإدارة بحقوق وواجبات الموظف وأخيرا عرجنا على علاقة الانتخابات

بالحياد الإداري والسياسي فالجزائر ودور قانون الانتخابات في تأكيد مسعى المشرع بإبعاد الإدارة عن التأثير السياسي.

خاتمة

وأخيرا يمكن القول أن إقامة دولة القانون التي سعى المشرع الجزائري إلى إقامتها عن طريق توفير الحماية القانونية للحريات والحقوق وإخضاع الجميع للقواعد القانونية السارية ،كان لابد أن يمر على مبدأ حياد الإدارة الذي يعد احد أهم مقوماتها ولقد سعينا في بحثنا هذا إلى دراسة مبدأ حيا الإدارة من عدة جوانب فبدأنا تبيان الإطار العام لمبدأ حياد الإدارة في الفصل الأول وقد تضمن هذا الفصل ماهية حياد الإدارة في مختلف التشريعات بدا من تعريفه ظهوره وتطوره وما يمكن استخلاصه من المبحث الأول أن مبدأ حياد الإدارة مرتبط بالسلوك الاجتماعي للإدارة وخصوصا الموظف وتصرفاته داخل المرفق العام ويتأثر بالجانب الأخلاقي له ،كما أن مبدأ حياد الإدارة مبدأ نسبي يختلف في تطبيقه حسب كل نظام وذلك راجع إلى الاختلاف الفلسفي والاجتماعي والديني للمجتمع .

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 تدعوا إلى تصويب إعمال السلطة ومن قبيل ذلك ظهور التنظيمات العمالية في العالم بتأثير من الثورة الصناعية وتضارب الأفكار الاقتصادية.

ثم تطرقنا إلى مقومات هذا المبدأ وأسسه وقد استخلصنا أن إعمال مبدأ حياد الإدارة يتطلب توافر مجموعة من الشروط والمعطيات وان إهمال احد هذه العناصر يؤدي حتما إلى التطبيق الخاطئ لهذا المبدأ، لذلك يجب توافر البيئة الملائمة له والتي تأتي في مقدمتها وجود نظام ديمقراطي يعترف الحقوق 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 .

أما في الفصل الثاني فقد تطرقنا إلي مسار حياد الإدارة في الجزائر منذ الاستقلال ودور المشرع في ترسيخ المقومات الأساسية لدولة القانون واهم ما اثر على ظهور مبدأ حياد الإدارة في ضل نظام الحزب الواحد وصعوبة إعماله في تلك الفترة بسبب احتكار العمل السياسي وتأثير النظرة الفردية للأوضاع على حياد الإدارة الأمر الذي أدى إلى غياب ضمانات حياد الإدارة ،تم اشرنا إلى دور التحول الديمقراطي في الجزائر لسنة 1989 وما نتج عنه من اعتماد المشرع لمجموعة من المبادئ التي كان لها الدور الكبير في إحياء فكرة حياد الإدارة ويتعلق الأمر بتأسيس المشرع للتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات .

إن إقرار المشرع الجزائري لمبدأ حياد الإدارة في المادة 23 من دستور 1996 فتح المجال لتقنين هذا المبدأ في مختلف المجالات القانونية التي تتعلق بالحياد والتي تأتي في مقدمتها قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات .

ما يمكن استخلاصه من هذا الوضع الجديد في النظام القانوني والسياسي للجزائر هو ان المشرع استهدف وضع مجموعة من الضمانات الكفيلة بالتطبيق السليم لنص المادة 23 من الدستور وهو الأمر الذي برز في مجموعة من النقاط أهمها:

-بمجرد النص على المبدأ في الدستور يعد ضمانة لاحترامه وخضوع الأعمال الإدارية له وكذلك مختلف النصوص القانونية وذلك بتفعيل الرقابة الدستورية على القوانين.

-ارتباط مبدأ حياد الإدارة بمبدأ المساواة في كثير من المسائل المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد والذي يأتي في مقدمتها المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام بكل صوره سواء كان المنتفعين موظفين أو مواطنين.

-بالإضافة إلى الرقابة الدستورية على إعمال الإدارة جسد المشرع من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ خضوع أعمال الإدارة للقانون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والتي تعد أهم الضمانات التي كرسها المشرع لحماية مبدأ حياد الإدارة نظرا للدور الكبير الذي يلعبه القاضي الإداري في حماية مبدأ المشروعية عن طريق إخضاعه الأعمال

الإدارية للرقابة ،وكذلك تعد الرقابة البرلمانية احد أهم الضمانات الكفيلة بعدم تحيز الإدارة في أعمالها الإدارية نظرا للوسائل الرقابية المتوفرة لدى العضو البرلماني في مواجهة الإدارة.

– نتج عن إقرار مبدأ حياد الإدارة توالي القوانين التي تعمل على تأكيد مبدأ حياد الإدارة ويعتبر قانون الوظيفة العمومية أمر 06/03 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 وهو القانون الذي كرس فيه المشرع مختلف أوجه حياد الإدارة 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 ابرز مظاهر احتكاك الموظف بالعمل السياسي ومخاطر تأثير ذلك على حياد الموظف العام وانحياز الموظف لمصالحه الشخصية أو أرائه السياسية على حساب مبدأ المساواة وتأثير ذلك على المنتفعين من خدمات المرفق العام.

–كذلك أكد المشرع على التزام الموظف بالحياد في ضل قانون الانتخابات وذلك خلال عدة قوانين كان آخرها القانون العضوي رقم 16/10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل للقانون العضوي 12/01 والذي يلزم الإدارة بالتزام الحياد عبر مختلف مراحل العملية الانتخابية.

بالرغم من كل الخطوات الجبارة التي خطاها المشرع الجزائري للانتقال بالإدارة الجزائرية إلى مصاف الإدارات العصرية ورغبة منه في تجسيد دولة القانون إلا انه لا تزال تنقص الإدارة بعض الخطوات لاستكمال ما دأب المشرع من اجله ولعل خير مثال على ما ينقص الإدارة الجزائرية ما حدث في الآونة الأخيرة على مستوي 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 مسعاه في بناء دولة القانون.

قائمة المصادر والمراجع

الدساتير والمواثيق الوطنية:

1) الأمر رقم 57/76 المؤرخ في 5 جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني.
2) دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق لـ 21 ربيع الثاني، ج ر رقم 46
3) دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري1989، جر، رقم 25.
4) قانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ج.ر.14، الجزائر 2016.

الأوامر والقوانين:

1) الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ج ر46.
2) الأمر 66 /133 المؤرخ في 2 جوان 1966 الموافق لـ 2 صفر 1386هـ المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج رقم 46.
3) القانون العضوي 07/97 الصادر بتاريخ 03.06. 1997 المتضمن القانون العضوي الخاص بالنظام الانتخابي، ج.ر رقم 12.
4) القانون رقم 90-31 الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 1990 الخاص بالجمعيات، ج، رقم 30.

المراجع:

1) أحمد محيو، ترجمة محمد عرب، محاضرات في المؤسسات الإدارية الطبعة الخامسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006.
2) إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
3) حسن محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، 1989.
4) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط رفع دعوى تجاوز السلطة، د، و، م، ج، الجزائر،2001.

5) رابح كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2007م، 1428هـ .
6) رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، جامعة عين الشمس طبعة 1985.
7) سامي جمال الدين القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
8) السعيد بو شعير النظام السياسي الجزائري،دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثانية،ديوان المطبوعات الجامعية،2013.
9) عبد الوهاب دربال، الديمقراطية بين الادعاء والممارسة، دار قرطبة، الطبعة الأولى 2007.
10) عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي، الطبعة الثانية 2013. 1433، دار الثقافة للنشر والتوزيع السنة 2013م . 1433هـ.
11) عمار عوابدي القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري د، م، ج، الجزائر 1991.
12) عمار عوابدي، دروس غي القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
13) عمر صادوق، مدخل للقانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
14) فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009.
15) فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير، الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية 1994.
16) الماشي خوفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.
17) محفوظ لشعب التجربة الدستورية الجزائرية، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائرية 1992.
18) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

19) محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1998.
20) محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة المرؤوس ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1988.
21) محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني، د. عبد السلام محمد خميس، أخلاقيات الإدارة، الطبعة الأولى 2016، دار الأيام للنشر والتوزيع عمان الأردن السنة 2015.
22) ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة 2006، منشورات جامعة 08 ماي 1945، ديوان المطبوعات الجامعية، المطبعة الجهوية، قسنطينة، سنة 2006.
23) ناصر لباد القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، طبعة 3، الجزائر، 2005.
24) ناصر لباد.دساتير الجزائر، الطبعة الأولى، دون دار نشر، 2008.
25) ناصر لباد الوجيز في القانون الإداري–التنظيم الإداري –النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الجزائر.2006.
26) هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولي، 2007..
27) هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان الأردن،2006.
28) هشام حرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، سنة 2013.

رسائل والأطروحات:

1) إيمان زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية القانون، القاهرة، مصر، 1983.
2) بن عيشة عبد الحميد العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر،أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2011.

3) بو حفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان،2007.
4) خلفوني فايزة، مبدأ حياد الإدارة وأثره على العملية الانتخابية، رسالة دكتوراه جامعة الجزائر3، الجزائر، 2015.
5) زرارفة مباركة، دردور أم الخير،مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة الجلفة،2017.
6) عبد الكريم بودرويه، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية دراسة مقارنة، الجزائر – فرنسا – تونس، (رسالة الدكتوراه في القانون)، جامعة الجزائر كلية الحقوق 2006.
7) عبد الله حنفي، دور النقابات في الحياة الدستورية، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1997.
8) فرحات محمد فهمي،الضبط الإداري والحياد الوظيفي،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة،2002.
9) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياة الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر،2003.
10) قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريها في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسطنطية،2010.
11) لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجيستر كلية الحقوق،جامعة الجزائر،2014.
12) محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر،2008.

المجلات والدوريات والمقالات:

1) العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفق التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الدراسات والبحوث العلمية، العدد الرابع.
2) عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1982.

3) محمد بجاوي، المجلس الدستوري، صلاحيات إنجازات آفاق. مجلة الفكر البرلماني.ع.5.الجزائر، مجلس الأمة، 2004.
4) مقال حول النظم السياسية المعاصرة والنظم السياسية المقارنة، موقع عربي بومدين، العلوم السياسية والعلاقات الدولة، مقالة الكترونية الموقع
www.ardidoneediene.blogs.pot.com/2012-03.blog-post-6466.htmx