

جامعة الجليلي بونعامة
خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



الضمانات القانونية لعدم تحيز الإدارة الجزائرية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصّص قانون إداري

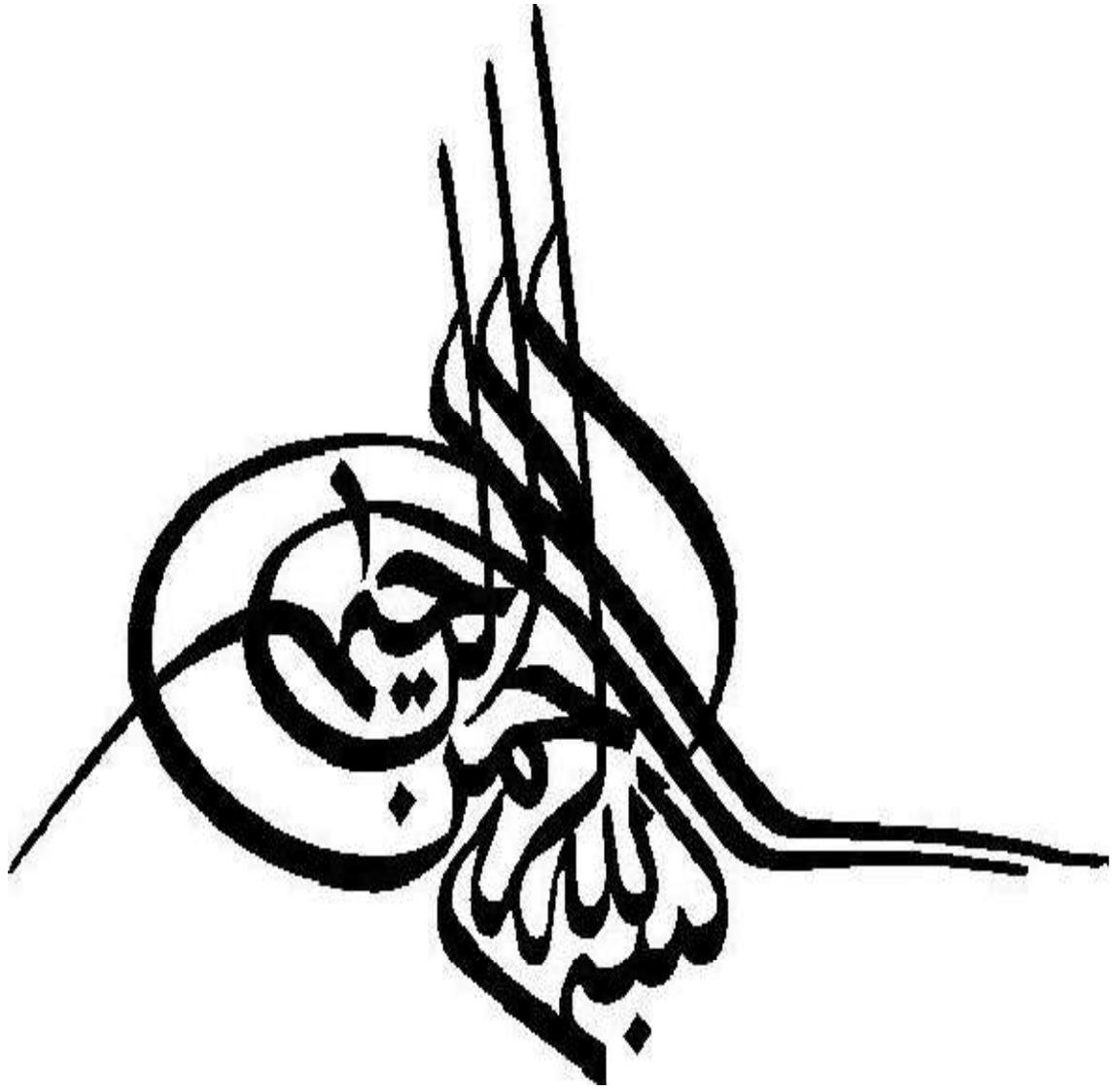
إشْرَاف
د. تقيّة توفيق

إِعْدَاد الطَّالِبِينَ
بن شلوف شيماء
مصباح فاطمة الزهراء

أَعْضَاء لَجْنَةِ الْمُنَاقَشَةِ

د/ موزالي نور الدين.....أستاذ(ة) محاضر ب.....جامعة جيلالي بونعامة.....رئيسا
د/ تقيّة توفيق.....أستاذ(ة) محاضر ب.....جامعة جيلالي بونعامة.....مشرفا ومقررا
د / بن عبد المطلب فيصل.....أستاذ(ة) محاضر ب.....جامعة جيلالي بونعامة.....عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2022/2021



إهداء

إلى الله الواحد الأحد الفرد الصمد

إلى نبيه الكريم محمد عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم

إلى من تعبت من أجل راحتي..... أمي الحنونة

إلى من تشقت يداه في سبيل رعايتي..... أبي الغالي

إلى إخوتي... أمين ومبارك

إلى أخواتي... عائشة... هجيرة... خديجة... جهاد.

إلى زوجي الفاضل... شمبازي رابح... وإلى والديه الكريمين

وإلى كل من عرفته وعرفتني... أهدي هذا العمل المتواضع

بن شلوف شيماء

إهداء

إلى الله الواحد الأحد الفرد الصمد

إلى نبيه الكريم محمد عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم

إلى من جعل الله من نبض قلبها... أول صوت يسمع... ومن دفع

حضانها أول مأوى... ومن أعانتني بالصلوات والدعوات... الينبوع الذي

لا يمل من العطاء... إلى أغلى إنسان في الحياة... أمي الحنونة "حكيمة"

إلى من سعى وشقى.. لأنعم بالراحة والعطاء.. ومن كان دعاؤه سر

نجاحي... وإلى من كان سببا في وجودي... وإلى من أتعب نفسه

ليريحني... إلى من شجعتني في طلب العلم... ودفعتني إليه دفعا

أبي قرّة عيني.... "الحاج"

وإلى من لا تحلو الدنيا بوجودهم وقربهم.... إخوتي... وهيبة...

أسماء... منال... رانية.... ملاك.

مصباح فاطمة الزهراء

رسالة شكر

من لا يشكر الناس لا يشكر الله

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل المشرف الدكتور تقيّة توفيق

الذي له الفضل في إنجاز هذا العمل ... فلم يبخل نصحا وتوجيها

ودعما ... كما أتقدم بجزيل الفضل لأعضاء لجنة التقييم التي نقحت

هذا العمل وقومته... وكل الشكر لأساتذتنا الذين تناوبوا على تعليمنا

طيلة أطوار الدراسة... وكل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع.

شكرا لكم

مصباح فاطمة الزهراء

بن شلوف شيماء

المقدمة

يعد موضوع مبدأ حياد الإدارة موضوع مهم تناوله الكثير من الكتاب والفقهاء في مجال القانوني الدستوري والقانون الإداري وعلم الإدارة العامة والعلوم السياسية لأنه يعتبر نموذج لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة إلى أن تباين مفهومه وتستحب مجالات نظرا لاختلاف الأنظمة السياسية والإيديولوجية جعل مهمة وضع نموذج مبدأ حياد الإدارة أمر في غاية التعقيد لأن اختلاف المجتمعات مستمد من المؤثرات التاريخية والاجتماعية والدينية والفلسفية التي تسيطر عليها.

المشرع الجزائري لم يعطي تعريف قانوني لمبدأ الحياد لذلك لا بد من الاعتماد على الفقه القانوني للوصول إلى مدلوله، كما أن الدراسات لم تنطرق إليه كمبدأ من بين عدد المبادئ في تحكم تنظيم وسير المرافق العمومية والسبب في ذلك والذي يذكره أغلب الباحثين كونه يدرس كنتيجة لمبدأ المساواة أمام المرفق العمومي.

بالرغم من صعوبة تحديد تعريف لمبدأ الحياد يمكن القول أن الحياد يحمل معنيين، معنى سلبي يتمثل في ضرورة اجتناب الموظف كل ما من شأنه أن يؤثر على النشاط الإداري ويلزمه بعدم الانسياق لعواطفه أو ميوله والمعنى الإيجابي يتضمن تمكين المواطن من المشاركة في الحياة السياسية، مشاركة موضوعية بحيث الانحياز معه على اعتبارات شخصية فالحياد يشمل الامتناع والموضوعية في ذات الوقت.

ويعد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر ذات بعد هام في التطور الدستوري للبلاد لأنها تكشف لنا بعض مظاهر السلطة السياسية في الدولة كما يمكن القول أن المراجعة الدستورية يكون محددة في مسعاها فهي تبحث عن إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكيف الدستور مع الحقائق الجديدة، وبين الرغبة في المحافظة على أصله وبالتالي فإن المراجعة تتم في إطار استمرارية النظام القائم والمؤسسات القائمة فيه والخطوة الايجابية المباشرة لإعمال مبدأ حياد الإدارة في الجزائر كانت بالنص عليه في المادة 26 من التعديل الدستوري 2020، يضمن القانون عدم تحيز الإدارة بالإضافة إلى تبني ازدواجية

القضاء في المادة 179 من نفس الدستور، واستكمالاً لذلك توالت النصوص القانونية ذات الأهمية البالغة في نشاط الإدارة حاولت تكريس المبدأ وخلق التناسق بين النصوص.

الدستور الجزائري في حد ذاته يدعم مبدأ حياد الإدارة بضمانات مساندة ومراقبة للمبدأ باعتباره من المبادئ الهامة لحسن سير المرافق العمومية وكفالة الحقوق والحريات، وأن الاعتراف بالمبدأ بصفة مجردة كما جاء في نص المادة 26 غير كاف لوحده، بل لابد من ضمانات ملائمة لحماية وتقرير جزاءات مخالفته، وإلا اعتبر مبدأ مفرغ المحتوى وعديم الجدوى، وتبني المبدأ ضمن متن الدستور لا يكفي لوحده للقول بتأكد وتحقق ضمانات كافية لإعماله إن الأمر يتطلب بصفة أساسية ومهمة توفير وسائل ملائمة لحمايته وتقرير جزاءات تقابل كل ما من شأنه مخالفة جوهر المبدأ ومقتضياته حتى يتأكد دور المبدأ الذي يعد آلية علمية وعملية للحكم والإدارة معا.

يهدف مبدأ حياد الإدارة إلى بناء علاقة قوامها الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن في إطار الهدف الذي أنشأ المرفق العام من أجله وإزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به إدارة ما، وذلك باحترام الواجبات الملقاة على الخدمة العمومية وأن الإدارة هي الأخرى تهتم بأخلاقياتها فيجب عليها أن تخرج عن احترام وظيفتها العامة.

إن تطبيق مبدأ حياد الإدارة يقتضي ضمانات لتأمين جو متكامل من أجل تكريسه سواء في الدستور بصفته القانون الرسمي في الدولة التي تركز عليه كل القوانين الأخرى، أو مختلف النصوص القانونية التي تنفرع فيها الأحكام القانونية، ويتم التفصيل فمنها في المبادئ الدستورية، فالدستور كرس ضمانات كبرى تدعم احترام المبدأ التي لها علاقة مباشرة به، تضمن تفعيله وتطبيقه تطبيقاً سليماً بالإضافة إلى أن التشريع لم يكن متجاهلاً لهذا المبدأ فتفرعت مقتضياته ضمن تفرعات القانون الذي كان متزامناً مع النص الدستوري استكمالاً وتوضيحاً لمبدأ حياد الإدارة وخلق ضمانات فرعية مهمة متناسقة ومتكاملة من أجل احترام المبدأ ويظهر تجسيدا لهذا المبدأ في قانوني الوظيفة العامة

وقانون الانتخاب، بالإضافة كذلك هناك ضمانات في النصوص التنظيمية والتعليمات الرئاسية والوزارية، كما تعتبر الرقابة القضائية والغير قضائية من الضمانات التي تجسد مبدأ حياد الإدارة.

إن الهدف هذه الدراسة هو دراسة مبدأ عدم تحيز الإدارة من خلال التعريف بهذا المبدأ وأهم خصائصه، ونشأته أولاً، وكذلك دوافع تفعيل المبدأ وتقصي مختلف الضمانات في تجسيد هذا المبدأ، من خلال النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية ومختلف التعليمات الصادرة هنا وهناك

كما أن الأبحاث والدراسات في هذا الموضوع شحيحة تقتضي البحث في مجل النصوص السالفة للوصول على دراسة شاملة ومتكاملة، وهذا ما عقّد الدراسة البحثية في هذا الموضوع.

اعتمدت هذه الدراسة المنهج الوصف والتحليل لمختلف الأحكام القانونية بما فيها أحكام الدستور الجزائري، وكذلك مختلف الضمانات القانونية التي تمكن من تكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة الجزائرية وحمايته.

ولمعالجة هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

ما هي الضمانات القانونية المكرسة لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر؟، وما مدى كفايتها في تكريس هذا المبدأ؟.

تفرض الإجابة على هذه الإشكالية اتباع الخطة التالية:

سنتناول في الفصل الأول مبدأ عدم تحيز الإدارة من خلال تعريفه ونشأته، وكذلك أهم خصائصه مع ذكر دوافع تفعيل مبدأ عدم التحيز، من خلال تكريس الأمن الديمقراطي وتحقيق الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية، وتجسيد مقتضيات الحكم الراشد، بالإضافة إلى مظاهر تكريس هذا المبدأ من خلال مبدأي المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون.

أما في الفصل الثاني نتناول الضمانات المجسدة لمبدأ عدم تحيز الإدارة ويتضمن الضمانات الدستورية والتنظيمية، وكذلك التشريعية وكذلك الرقابة المجسدة للمبدأ بما فيها من رقابة قضائية ورقابة غير قضائية.

الفصل الأول

تأسيس مبدأ عدم تحيز الإدارة

يعتبر مبدأ حياد الإدارة مبدءاً متشابكاً ذو بعد قانوني، بحيث يمكن دراسته قانونياً ويمكن دراسته كذلك من لأن مبدأ الحياد له علاقة بأخلاقيات الوظيفة العامة من أجل ضبط العمل الإداري وتحقيق التقارب بين عمل الإدارة والمواطنين بتقديم أفضل الخدمات، حيث يمثل مبدأ الحياد أحد الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق التعايش بين العمل الإداري والعمل السياسي ولكن شريطة أعماله بطريقة حديثة ووفقاً لمضمونه الحقيقي، وعليه حاولنا في هذا الفصل أن نقدم صورة واضحة حول تأسيس هذا المبدأ، ففي المبحث الأول سنتطرق إلى دراسة ماهية مبدأ عدم تحيز الإدارة، بحيث قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: الأول سنتناول فيه مفهوم مبدأ عدم التحيز والثاني دوافع تفعيل مبدأ عدم التحيز.

أما المبحث الثاني سندرس فيه مبدأ خضوع الدولة للقانون، بحيث قسمناه إلى مطلبين الأول يتمثل في أساس خضوع الدولة للقانون، وفي المطلب الثاني سنتطرق إلى ضمانات تطبيق خضوع الدولة للقانون.

المبحث الأول: ماهية مبدأ عدم تحيز الإدارة

يعتبر مبدأ حياد الإدارة إحدى وسائل التي من خلاله يمكن تحقيق التعايش مع العمل الإداري، لكنه ليس بالأمر السهل ذلك لصعوبة تحديد تعريف هذا المبدأ، وهذا راجع إلى اختلاف النظم من بلد لآخر وسيتم التطرق في هذا العنصر إلى مفهوم مبدأ عدم التحيز في المطلب الأول، ودوافع تفعيله في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم عدم التحيز

سننتقل في هذا المطلب إلى مفهوم مبدأ عدم التحيز، بحيث قسمناه إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول سنتناول فيه التعريف بمبدأ عدم التحيز، والفرع الثاني سننتقل في إلى نشأة مبدأ عدم التحيز، أما الفرع الثالث فهو يمثل أهمية مبدأ عدم التحيز.

الفرع الأول: تعريف عدم التحيز

أولاً - لغة

كلمة الحياد من الناحية اللغوية مشتقة من حايذ محايدة حيادا، وتعني جانب وهو ضد انحاز، أي الحياد هو عدم التحيز¹، والمؤسس الدستوري استعمل عدم التحيز في النصين العربي والفرنسي، وعليه المعنى اللغوي واحد إلا أن اللفظ الأكثر استعمالا هو الحياد².

يجمع الحياد في معناه اللغوي أو العادي حركة ايجابية وأخرى سلبية، أي أنه غالبا ما يأخذ شكلين، بالارتكاب على أساس ايجابي شرعي، أو الامتناع يعني سلبي أناني أحيانا وعادل أحيانا أخرى³.

¹ - لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 43.

² - المرجع نفسه، ص 43.

³ - بوحفص سيدي محمد، مبدأ الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص 26.

لفظ الحياد من الفعل حاد أي تجرد أو ابتعد أو تقيّد بعدم التحيز لأي طرف من أطراف النزاع، ويكون ايجابياً إذا عبر المعني بالحياد عن موقفه من خلال اتفاق أو معاهدة يطمئن بها اتجاه أشخاص معينة، كما يمكن أن يتدخل كحاكم في منازعة أو منافسة يتميز فيها بانعدام العاطفة والميول ويتصف بالموضوعية والصرامة اتجاه الأطراف المعنية بهذا العمل¹.

يكون لهذا المبدأ في هذه الصورة شكل سلبي حيث يتم عن طريق الامتناع والابتعاد عن الأمر أو الشيء، سواء كان نزاع بين شخصين أو منافسة تخص أشخاص معينة، فلا يعبر الملاحظ عن أي موقف مادي كان أو معنوياً، حيث يبقى بعيداً عن الصراع القائم ولا يفضل أو يبيح بأي رأي اتجاه أحد عناصر المشكل².

ثانياً - اصطلاحاً

الحياد مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية "Neutralisé"، وهي فعل عدم الميل إلى أية جهة أو حزب، ويعني إرادة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون آخر، فهو ليس منحاز إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية والتي تطلق على مجموعة الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير تبعاً لأي ميول شخصي³، كما يستعمل لفظ الحياد اصطلاحياً في عدة علوم بمدلول يتطابق وطبيعة العلم، فهو المعيار الضروري الذي يميز موضوعاً ما، سواء تعلق الأمر بالعلوم الطبيعية، الاجتماعية أو الإنسانية⁴.

ثالثاً - فقهاً

تعددت التعاريف المسندة لمبدأ حياد الإدارة ومن بينها تلك التي جاء بها الفقيه "جاك

¹ - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 27.

² - المرجع نفسه، ص 27.

³ - ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 43.

⁴ - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 27.

روبير" الذي يرى بأن لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق العام محايد، كما ميز بين الحياد السلبي الذي مفاده وجوب عدم تمييز المنتفعين بخدمات المرافق العامة بسبب آرائهم، والحياد الايجابي الذي يتطلب بالعكس تدخل الدولة لضمان آراء المواطنين¹، وعرف الفقيه "فورتى ويكسلر" و "سيواكبوديسو" مبدأ حياد الإدارة بأنه يقوم على مبادئ الديمقراطية الإدارية، ويعرفانه على أساس أنه واجب الإدارة أن تكون مفتوحة وفي خدمة كافة المواطنين، مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية وآرائهم السياسية أو الفلسفة الدينية².

يرى "عبد الكريم درويش" وليلى تكلا" بأن مبدأ حياد الإدارة يتمثل في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، والموظف ما عليه إلا تنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم ولا يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي إلى الحزب المعارض، أي أن يكون محايد، سواء كان ينتمي إلى جهة السياسية التي تقوم بالخدمة أو كان معارض لها³.

عرف الدكتور "محمد جودت" مبدأ الحياد على أساس حقوق وواجبات المواطن، فعرف من خلال سلوك الموظف، وذلك أن أغلبية الفقهاء قد ربطوا مبدأ حياد الإدارة بحقوق وواجبات الموظف، بما أنه يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها ومقتضياتها وأن يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم⁴.

رابعا - تشريعا

¹ - عمور سمية، تكريس مبدأ حياد الإدارة في قانون الوظيفة العمومي 03/06، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص، إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، 2015، ص 09.

² - المرجع نفسه، ص 10.

³ - المرجع نفسه، ص 10.

⁴ - المرجع نفسه، ص 10.

رتب المشرع الجزائري مبدأ حياد الإدارة في عدة مجالات منها مجال الانتخابات، بحيث يجب الإشارة إلى نقطة قانونية متعلقة بالتقسيم القانوني للواجبات والالتزامات الملقاة على عاتق الموظف، أين نجد في القانون الأساسي للوظيفة العامة واجبات سلبية وأخرى ايجابية، تتمثل الواجبات السلبية في التي تمنع الموظف من الإقدام على سلوك معين من أجل حماية الوظيفة والمصلحة العامة (كالامتناع عن إفشاء السر المهني)، أما الواجبات الايجابية تتجسد في مجموعة من الأوامر القانونية التي تحدد وظائف الموظف في إطار المصلحة أو الإدارة التي يستخدمه (كالالتزام بأداء الواجب)¹.

الفرع الثاني: نشأة مبدأ عدم التحيز

يعد مبدأ حياد الإدارة وليد عدة ظروف وأسباب اقتصادية واجتماعية، كلها أدت لتنامي الوعي لدى الموظف الإداري، فمبدأ حياد الإدارة عرف عدة مراحل بداية من مرحلة الانحطاط واختلاف وجهة نظر كل مجتمع لهذه المبادئ ويعود حياد الإدارة إلى عدة أسباب منها التباين السياسي والاقتصادي بين الدول²، يؤدي هذا التباين إلى تعقيد تحديد تاريخ ميلاد مبدأ حياد الإدارة، مما يؤدي إلى إبراز العوامل التي بدأت تظهر فيه بواخر هذا المبدأ وتطوره في العصر الراهن، فالأزمات الدينية في القرنين السادس عشر والسابع عشر والثورة الصناعية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر في أوروبا من العوامل التي أضافت للمجتمع مفاهيم ومبادئ كالديمقراطية والحريات العامة، وحقوق الإنسان، فربط بعض الفقهاء بداية الديمقراطية بظهور فكرة الليبرالية، أي أن الديمقراطية عرفت تغير من إطار فلسفة النظريات إلى نطاق القانون³.

¹ - عمور سمية، المرجع السابق، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 5.

³ - محمد علي محمد، أصول الاجتماع السياسي، الجزء الثاني، دون طبعة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1990، ص ص، 221-224.

يرجع أساس الديمقراطية الحديثة إلى التطورات والتحولات التي عرفتها فلسفة المذهب الفردي بسبب الهجمات العنيفة، وظهر أفكار جديدة للديمقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة، والهدف من هذا كله تمهيد لدراسة مبدأ حياد الإدارة، حيث نمت الإدارة العامة وسط السياسة وظلت تعتبر من فروعها واحتفظت بكيانها الخاص، وقد ارتبط مبدأ حياد الإدارة بالظروف التي مرت بها الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بسبب سياسة الإدارة المبالغ فيها ومن مظاهر الإدارة الأمريكية أن الحزب الذي يتولى الحكم يقوم بفصل أكبر عدد ممكن من أنصار الحزب المعارض وتتصيب تابعين لهذا الحزب، واتخذ في سنوات الثمانينات بالتحديد 1820 مظهر قانوني عرف بإصدار قانون الأربع سنوات الذي أجاز فصل الموظف الذي يقضي أربع سنوات في الوظيفة، وهذا ما أدى إلى إفساد الإدارة وتحويل الوظيفة من قطاع عام إلى قطاع خاص¹.

استمر الحال هكذا إلى غاية سنة 1883 تاريخ ظهور بند "السنون" الذي عرفت خلاله الإدارة بداية حركة الإصلاح الإداري، وتبنى مبدأ الحياد الوظيفي، وفصل السياسة عن الإدارة وهذا الأسباب كلها أدت إلى ظهور مفهوم حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العامة، كما يمكن إرجاع العوامل التي ساعدت على الربط بين الإدارة والسياسة كميدان لنشاطها للأزمات الاقتصادية التي أصابت معظم دول العالم الغربي والحرب العالمية الأولى والثانية، ونجاح الحركة العمالية في مختلف البلدان، وهذا أدى إلى تعاضم مفهوم حياد الإدارة واتساع نطاقه².

تكون نظام مبدأ الحياد تدريجياً من خلال المجهودات التي بادرت بها الدولة من ناحيتين تمثلت الأولى في تصحيح فكرة الوحدة السياسية، والثانية كانت في الاجتهاد الذي قامت بها السلطات العامة، وقد تميز تركيب حياد الإدارة بأنه لم يكن فجائي ولا

¹ - محمد علي محمد، المرجع السابق، ص 225.

² - بودريوه عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمانات القانونية دراسة مقارنة (تونس، المغرب، الجزائر)، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، الجزائر، ص 59.

تلقائي، فالأحداث التاريخية بصورة عامة، والتطور الاقتصادي بشكل خاص، ساهمت في تركيب مبدأ حياد الإدارة، كما أثر الاقتصاد على التنظيم الاجتماعي الذي يعتبر أساس الدولة في مفهومها الحالي، مما أثر على الدولة بصفة عامة، والإدارة بصفة خاصة¹.

ترجع نشأة هذا المبدأ في القانون الإداري إلى الانقسام الذي عرفه نظام الغنائم في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية خلال القرن التاسع عشر، ومؤلفات ذلك العصر تشير إلى بعض ركائز في كتاباته، فعمل القانون الإداري على تثبيت مبدأ الحياد وطالب بالترقية بين السياسة والإدارة².

لا يعتبر مبدأ الحياد الوظيفي عملية سهلة لأن هذا المفهوم يتغير تبعا لتغير طبيعة الدولة من جهة، وطبيعة الوظيفة العامة من جهة أخرى، وارتبط مفهوم الحياد بظهور الدولة الليبرالية القائمة على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر"، حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة السماح للدولة بالقيام بجميع الوظائف، لكن خارج الخلافات الحزبية، أما في الدول السائرة في طريق النمو عرف هذا المبدأ تطورا يختلف عن نظيره في الدول الغربية³.

عرف الإقليم الجزائري خلال تطوره التاريخي تغيرات كثيرة مست الوظيفة السياسية في تنظيماتها العديدة، مما أثر هذا الوضع على تكوين نظام سياسي بعد الاستقلال، كما حاولت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال تركيب هذا المبدأ على الإدارة العامة بصياغات سياسية وقانونية عديدة، فقد عرفت الإدارة الجزائرية مبدأ حياد الإدارة في نصوص قانونية جاءت في عدة دساتير منها دستور 1963 وبالتحديد في المادة 04

1 - بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 08.

2 - حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة الموظف العمومي، مجلة الاندماج، العدد 15، سنة 1981، تونس، ص 1-10.

3 - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر، ص 03.

أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العامة، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، وأنه أي الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية¹.

ويتضمن الدستور المعدل على مجموعة هامة من الحقوق والحريات، من المادة 29 إلى غاية المادة 56 والتي من خلالها تبرز مكانة حقوق الإنسان في التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، والحقيقة الأولية تظهر أن التعديل لم يحذف أي حق كان موجود من قبل، وإنما قام بإضافة حقوق جديدة، كما أنه وضع تعديلات على حقوق كانت موجودة في السابق، إضافة إلى أن بعض أحكام التعديل يظهر لها الأثر المباشر وغير المباشر على حقوق الإنسان².

ومن بين الأحكام الجديدة "عدم تحيز الإدارة" في نص المادة 23، رغم أن هذه المادة لم ترد تحت الباب المخصص لحقوق الإنسان، إلا أن علاقة موضوعها بحقوق الإنسان لا تخف عن أحد، ففي النظم الديمقراطية العريقة وجود إدارة محايدة هو من أساسيات النظام المؤسسي وخصوصا في ظل نظام تعددي يسمح بالتداول على السلطة، أين تتعاقب الفرق الحكومية ذات البرامج السياسية المختلفة، حيث تطرح مسألة تحيز الإدارة، فالأحزاب خصوصا عندما تكون في السلطة قد تحاول تسييس وتحزيب الإدارة بأشكال شتى كاستغلال باب التعيينات مثلا³.

كما نص المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2020 ضمن الفصل الثالث بعنوان الدولة من الباب الأول بعنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري في نص المادة 26 منه على أنه: "يضمن القانون عدم تحيز الإدارة" والفقرة 02 "تلزم الإدارة برد

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 47.

² - حمريط عبد الغني وغريبي عزوز، عنوان المداخلة: حقوق الإنسان في المنظومة الدستورية الجديدة، في الملتقى الدولي الثاني، حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية الأغواط 05 - 06 - 07 ماي 2008، ص 14.

³ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 48.

معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري"، أما الفقرة 03 فنصت على أنه: "تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل"¹.

الفرع الثالث: خصائص مبدأ عدم التحيز

تتعدد نشاطات الإدارة من أجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين، فرغم العنصر البشري المتباين بتباين العادات والتقاليد قد يؤثر على نشاط الإدارة مما يجعلها تتحاز إلى جانب دون آخر، لذا لمبدأ حياد الإدارة خصائص تميزه².

يتخذ مبدأ الحياد عدة خصائص له متمثلة في مبدأ المساواة، فانفتقت معظم الدساتير وحقوق الإنسان على هذا منها دستور الجزائر لسنة 2020، ويقصد بمبدأ المساواة عدم التحيز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين، ويعتبر مبدأ المساواة كوسيلة لضمان مواجهة التخوف من انحراف الإدارة في أداء مهامها بكل نزاهة، كما يعرف مبدأ المساواة وجهات نظر مختلفة في تحديد مفهومه، بسبب اختلاف الأنظمة السياسية للبلدان، هذا السبب نسبي لا بد من إيجاد نظام عملي بديل لمواجهة عدم التزام الإدارة بمقتضيات المساواة³.

يقوم مبدأ حياد الإدارة عمليا على عدم جواز التمييز بين الأفراد المنتفعين بهذه المرافق، وهذا التمييز عرفته الولايات المتحدة الأمريكية بين الزنوج والأمريكيين ذي البشرة البيضاء في كيفية المعاملة فالزنوج كانوا منبوذين من طرف الأمريكيين، أما في الجزائر وكذا تونس والمغرب فيعبر كل تمييز عنصري يرد عند الاستفادة من الخدمة

¹ - راجع نص المادة 23 من التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخة 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 م، ص 10.

² - عمور سمية، المرجع السابق، ص 12.

³ - ملتقى تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة في منظمة الأمم المتحدة، على مدى ثلاث سنوات، 2008/05/15 إلى 2011/05/15.

تصرف غير قانوني، كما يعد مبدأ المساواة في التوظيف الإطار الذي يحكم نظام الوظيفة العامة والذي يضمن فاعلية التي تدخل في تكوينها¹.

المطلب الثاني: دوافع تفعيل مبدأ عدم التحيز

سننظر في هذا المطلب إلى دوافع تفعيل مبدأ عدم التحيز، بحيث قمنا بتقسيمه إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول يتمثل في تكريس الأمن الديمقراطي، والفرع الثاني تطرقنا فيه إلى تحقيق الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية، أما الفرع الثالث فيتناول تجسيد مقتضيات الحكم الراشد.

الفرع الأول: تكريس الأمن الديمقراطي

جاء في ديباجة دستور 2020: "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية ويتطلع أن يجعل من الدستور الإطار الأمثل لتعزيز الروابط الوطنية وضمان الحريات الديمقراطية للمواطن.

لقد جعل الدستور الجزائري إقامة الديمقراطية من الأولويات الكبرى للشعب، بل الأساس الذي تسيير وفقه المؤسسات الدستورية، كل ذلك من أجل عدالة اجتماعية وتحقيق المساواة وضمانات للحريات، وعليه فعلى عاتق هيئات الدولة التزام تفاصيل الأحكام التي جاءت في الدستور سيما المادة 23 التي تنص على مبدأ الحياد، وتضطلع بمهمة تجسيده بجدية².

¹ - عمور سمية، المرجع السابق، ص 12.

² - لبيد مريم، المرجع نفسه، ص 48.

تشير المعاجم أن الديمقراطية نظام اجتماعي يؤكد قيمة الفرد وكرامة الشخصية الإنسانية، ويقوم على أساس مشاركة أعضاء الجماعة في إدارة شؤونها، والديمقراطية السياسية هي أن يحكم الناس أنفسهم على أساس الحرية والمساواة فلا تمييز بين الأفراد بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة¹.

ويؤكد الدكتور عبد العزيز إبراهيم شيحا في كتابه مبادئ الأنظمة السياسية إذا كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب لنفسه أو إسناد السلطة للشعب، فإن جمهور الفقه متفق على أن الأخذ بالديمقراطية ليس غاية في حد ذاتها بل وسيلة لتحقيق غاية وهي الحرية والمساواة السياسية²، والإشارة في الدستور إلى كون الدولة ديمقراطية، لا يكفي بأن تكون الدولة فعلا ديمقراطية، فالأساس في تحديد ذلك هو الممارسة الفعلية، والأسلوب المطبق في ممارسة السلطة هو الذي يحدد الخط الذي تسير عليه الدولة³.

وعليه تطرح ضرورة بقاء الإدارة بعيدة عن كل التقلبات والتلاعبات السياسية، فتحيز الإدارة يؤدي إلى المساس بمبدأ المساواة وعدم التمييز بين المواطنين خاصة، وأن خدمات الإدارة يجب أن تقوم على مبدأ عدم التفريق بين المؤيد والمعارض، وعليه فالنص على هذا المبدأ يجعل المواطن في مأمن فرأيه السياسي وتحزبه أو عدم تحزبه، لا يمكن أبدا أن يشكل عائق أمام استفادته من خدمات الإدارة وعلى علاقاتهم بشكل عام⁴.

الفرع الثاني: تحقيق الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية

لقد عرف في مؤتمر الإصلاح الإداري للدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة في جامعة ساسيكي في المملكة المتحدة 1971 بأنه: "الاستخدام الأمثل المدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق أهداف جديدة على نظام إداري ما من أجل تغيير أهدافه

¹ - مولود زايد الطيب، علم الاجتماع السياسي، منشورات السابع من أبريل، ليبيا، 2007، ص 95.

² - ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 49.

³ - المرجع نفسه، ص 49

⁴ - المرجع نفسه، ص 49.

وبيئة إجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية"، ولعل هذا ما يوافق التعريف الذي قدمه الأستاذ الطيب في قوله: "الإصلاح الإداري فهو سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في السلوك والنظم والأساليب والعلاقات والأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه"¹.

كما أن المفكر كايدن "Kayden" يعرفه كالتالي: "إنه التحسن المعتمد والمستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي"²، ولقد أكد جل المفكرين في مجال الدراسة الإدارية على أن الإصلاح الإداري يستغرق وقتا طويلا، أين كان البعض يراده بلفظ التغيير الإداري أين تكون هناك تعديلات في الوحدات الإدارية وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع أما المرافق له وهو التحديث، ويعني نقل تكنولوجيا الإدارة الغربية إلى البلدان النامية، ولعل هذا المعنى نلمسه عند المفكر "لمينس" في تعريفه الإصلاح الإداري على أنه: "التغيير الموجه للمعالم الرئيسية للنظام الإداري"³.

وذات الفكرة قصدها هنا "منتمجري" (Mountnigri) في قوله عن الإصلاح الإداري في أنه: "عملية سياسية تهدف لإصلاح العلاقة بين الجهاز البيروقراطي والعناصر الأخرى لمجتمع ما، أو داخل البيروقراطية نفسها"⁴.

كما أن الأستاذ "أحمد رشيد" (Ahmed Rachid) قدم تعريفا للإصلاح الإداري في قوله: "الإصلاح الإداري إنه تنظيم للجهاز وحل مشكلاته وزيادة كفاءته لتحقيق أهداف

¹ - نسيم الواعر، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، شعبة العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2016، ص 11.

² - المرجع نفسه، ص 12.

³ - المرجع نفسه، ص 12.

⁴ - المرجع نفسه، ص 12.

عامة للدولة وسياستها"، وعليه فإن الهدف من الإصلاح الإداري هو القيام بوظائف جديدة في ضوء سياسة عامة تهدف إلى علاج مشكلات الجهاز الإداري¹.

بعد صدور دستور 1996 ومن أجل التجسيد الفعلي عرفت البلاد قفزة نوعية في مجال الإصلاحات في مختلف المجالات لاسيما منها إصلاح القطاع الإداري، وهذا لكون أن الإصلاح الإداري أصبح حتمية تفرض نفسها خصوصا بعد الإصلاح السياسي الذب طبعه التعديل الدستوري، كما أن معالجة التخلف والتردي الإداري كان محور اهتمام آمال الشعب وبذلك تم العمل على استئصال أسباب هذا التخلف ومحاربة البيروقراطية وتبسيط الإجراءات في مختلف المعاملات الإدارية، وهكذا شهدت سنة 1996 عدة محاولات تهدف إلى التغيير ومحاولة الإصلاح الإداري فقد تم إحداث منصب الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، كما تم إنشاء وسيط الجمهورية وقد كلف هذا الوسيط بالدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم أمام السلطات العامة لكن هذا المنصب لم يلعب دورا كبيرا لكون وسيلة عمله كانت محصورة في تقديم التقارير والتوصيات الخالية من الطابع الملزم والتنفيذي الذي يعبر عن التزامات السلطة العامة².

وفي سنة 1999 طرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي صدر في 15 يوليو سنة 2006 بموجب الأمر 03/06، أما وفي سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح هيكل الدولة وهذا بموجب المرسوم رقم 372/2000 المؤرخ في 2000/11/22 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة، ومهمتها تمثلت في إعادة النظر في أنماط إصلاح هيكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية³.

¹ - نسيم الواعر، المرجع نفسه، ص 12.

² - ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 51.

³ - خرايفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2009/2008، ص 45.

حاليا إصلاح الخدمة العمومية حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 381/13 المؤرخ في 2013/11/19 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية¹.

إذا كان الوزير الأول يسهر على السلطة التنفيذية فان له مسؤوليات خاصة في الميدان الإداري بالإشراف على الجهاز الإداري وضمان النظام في تسيير المرافق العامة ومن ذلك فان مساعي الوزير الأول لا تلغ أهدافها إلا إذا تمتع بالوسائل الكيفية والمتمثلة في إدارة قوية مهما كانت طبيعتها على قدر كبير من التنظيم ذات إمكانات وقادرة على اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة، فمن المعلوم أن الإدارة مصدر المعلومات وأصبحت من أهم الوسائل المتكأ عليها لتحقيق البرامج الحكومية في كافة المجالات والتحكم فيها يعني المسك بالسلطة التنفيذية التي تسهل عملية اتخاذ القرارات السياسية والإدارية².

الفرع الثالث: تجسيد مقتضيات الحكم الراشد

ترتكز فكرة الحكم الراشد حول عملية صنع القرار وطرق وفتيات إدارة الأعمال أيا كانت مستوياته فيشمل الإدارة الدولية والداخلية الرسمية منها والخاصة، فليس هناك مسألة متعلقة بالعملية التنموية معزولة عن فكرة الحكم الراشد³.

أولاً: مبدأ حياد الإدارة من شأنه تجسيد إدارة رشيدة

قد عرفه البنك الدولي على أنه " الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسييره وإدارة موارد بلد ما الاقتصادية، أما برامج الأمم المتحدة في المؤتمر العالمي حول الحكم الراشد والتنمية المستدامة عام 1970 قد عرفه بأنه: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية بغرض تسيير شؤون الدولة، فهي تشمل آليات تطور المؤسسات،

¹ - لبيد مريم المرجع السابق، ص 52.

² - المرجع نفسه، ص 52.

³ - المرجع نفسه، ص 53.

على نحو يمكن المواطنين ومختلف التجمعات من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والقيام بالتزاماتهم¹.

يمكن اعتبار دون شك مبدأ حياد الإدارة واحد من مؤشرات الحكم الراشد، لأن هذا الأخير له بعد سياسي يتعلق بطبيعة السلطة السياسية، وشرعية تمثيلها وممارستها لأعمالها في ظل حكم القانون واحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، إضافة إلى البعد الاجتماعي الذي يعكس حيوية واستقلالية المجتمع عن الدولة، ومشاركته في التنمية الشاملة، دون أن ننسى البعد الفني المتعلق بعمل الإدارة وكفاءتها وفعاليتها، وفتيات إصدار القرار المناسب والرؤية الإستراتيجية بل وضمان حق الأجيال اللاحقة، وكلها لا محالة تتركز على الحياد كونه أسلوب عملي وعلمي في صنع القرار، وتؤكد حقيقة استعمال المشرع الجزائري للمصطلح في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، في المادة 02 التي أكدت على جملة من المبادئ الأساسية للمدينة، وذكرت من بينها الحكم الراشد وألزم المشرع الإدارة الاهتمام بانشغالات المواطن والمصلحة العامة في إطار الشفافية والحقيقة أنه ما دامت للحكم الراشد مؤشرات أبرزها، يتمثل في الشفافية والكفاءة والرؤية الإستراتيجية البعيدة، حكم القانون، المساواة والعدل الاجتماعيين، الوقاية من الفساد، فإن مبدأ حياد الإدارة، بالتأكيد هو آلية تخدم هذه المؤشرات وترسخ وبالتالي الحكم الراشد².

المبحث الثاني: مظاهر تكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة

تتجلى مظاهر تكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة في مبدئين (المطلب الأول) مبدأ المساواة كمظهر مجسد لمبدأ الحياد، (المطلب الثاني) خضوع الدولة للقانون كمظهر مجسد للمبدأ.

¹ - إسماعيل بوقرة، عن ضمانات تحقيق حياد الإدارة في المرافق العامة، العدد 13، جامعة عباس لغرور خنشلة، جانفي 2020، ص 14.

² - المرجع نفسه، ص 15.

المطلب الأول: مبدأ المساواة كمظهر مجسد لمبدأ الحياد

يعد مبدأ المساواة من أهم المبادئ الأساسية والجوهرية المعترف بها في مختلف الإعلانات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، كما أنه مكرس في جميع دساتير دول العالم لذلك فهو يحظى بمكانة مرموقة وأهمية بالغة بين الدول لأن هذا المبدأ يرمي إلى تحقيق العدالة والقضاء على جميع أشكال التمييز بين الأفراد في الحقوق والالتزامات لأي سبب كان، باعتبارهم أنهم يولدون متساوين في الطبيعة ولا بد أن يعامل الجميع على قدم المساواة بعضهم لبعض، ولهذا سنعالج في هذا المطلب فرعين، الفرع الأول نتطرق فيه المساواة أمام القانون والفرع الثاني نتطرق فيه إلى المساواة أمام القضاء.

الفرع الأول: المساواة أمام القانون

تماشيا مع الإعلانات والمواثيق الدولية المقررة لحقوق الإنسان، فقد تبنت معظم الدول في تشريعاتها، خاصة في دساتيرها المختلفة الكثير من القواعد المنظمة والمقررة لحقوق الإنسان، ومنها مبدأ المساواة أمام القانون، ومن ذلك الدستور الجزائري¹. فمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون رددته الدساتير الجزائرية جميعها، وصولا إلى التعديل الأخير، باعتباره ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساسا للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تتال منها، أو تقيد ممارستها، وباعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة للحقوق جميعها².

نجد بالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 أن المؤسس الدستوري قد حرص على تكريس مبدأ المساواة كأحد المبادئ الأساسية، فنص صراحة في المادة 37 منه على أن: " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية

¹ - موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، العدد 16، 2002، ص 156.

² - العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفقا للتعديل الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الرابع، 2016، ص 11.

متساوية. ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي"، ومن ثم نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد حرص على تكريس مبدأ المساواة أمام القانون كمبدأ دستوري، وذلك باعتبار أن هذا المبدأ يستند إلى خاصيتين من خصائص القاعدة القانونية، فيشترط في القاعدة القانونية أن تكون عامة ومجردة، ولا يمكن تحقيق المساواة بين الأفراد إلا بتوافر هذين الخاصيتين في القاعدة القانونية.

المساواة أمام القانون المكرسة دستوريا يجب أن تكون مساواة فعلية، أي حقيقية بين أفراد المجتمع، ومتحققة أمام القضاء، وأمام التكاليف العامة، ومتحققة أمام الحقوق، لأن انتهاك مبدأ المساواة أمام القانون يؤدي إلى المخاطرة بكافة الحقوق، فإذا تفاوت خضوع الأفراد للقانون فمعنى ذلك أن القانون يخضع له الضعفاء دون الأقوياء¹.

وعلى ذلك فإن تجسيد مبدأ المساواة أمام القانون كمبدأ دستوري يحميه من الإخلال به من مختلف السلطات والجهات، إذ أن الإخلال بهذا المبدأ قد يكون من السلطة التشريعية ذاتها، وقد يكون من السلطة القضائية، كما قد يكون صادرا من السلطة التنفيذية، كما قد يكون هذا الإخلال مصدره في السلوك الفردي المخل لسائر الأشخاص القانونية العادية في المجتمع².

غير أن تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون ليس مطلق، فلقد أوجد الاجتهاد الدستوري حدودا على هذا المبدأ، ويتجسد ذلك في حالة اختلاف المراكز القانونية، فيؤكد الواقع الاجتماعي حقيقة وجود فوارق بين الأفراد من الناحيتين الطبيعية والاجتماعية، يتحتم الأخذ بها والتعامل معها بصور مختلفة وموجبة في القواعد القانونية، وتبرر وضع

¹ - وجدي ثابت غبريال، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية نحو أساس دستوري للمسؤولية دون خطأ، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص 22.

² - صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 06، دون بلد، 2011، ص 235.

أنظمة قانونية مختلفة حسب اختلاف المراكز والوضعيات القانونية، وفكرة اختلاف هذه الأخيرة وتحديد إطارها مرهونة بإدارة المشرع والسلطة التنفيذية، وتتحكم فيها معايير ومقاييس متحركة مرتبطة بالتصورات السياسية والاجتماعية، ولا يوجد أي ضابط قانوني لهذه الفكرة إلا القضاء الدستوري، الذي يستعمل رقابته حيال كل نص قانوني يحمل تمييزاً على أساس تصورات معينة يحددها المشرع للمراكز القانونية، ولقد طبق المجلس الدستوري فكرة اختلاف المراكز القانونية لحفظ مبدأ المساواة، عندما اعتبر أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون يقتضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة، وإخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدا في أوضاع مختلفة¹.

فمبدأ المساواة مبدأ أساسي كغيره من المبادئ له طبيعة مزدوجة، موضوعية وذاتية، وتتولد الازدواجية من اختلاف المراكز القانونية ذاتها، حيث أنه كلما تقاربت هذه الأخيرة ازدادت صعوبات القاضي الدستوري لمواجهة المعوقات التي تحول دون تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون، مما يحتم عليه رقابة مدى تناسب الطبيعيتين الموضوعية والذاتية لمبدأ المساواة أمام القاعدة القانونية المراقبة، أي أنه سيراقب السلطة التقديرية للمشرع في إقرار القواعد النوعية التي تحمل التمييز، وهو مجال محظور على رقابة المجلس الدستوري.

ورغم أهمية فكرة اختلاف المراكز القانونية لتطبيق مبدأ المساواة، إلا أنها قد تساهم في خرق هذا المبدأ إن لم تؤطر قانوناً، إذ يمكن للمشرع أن يتخذها كذريعة لتعسفه في المساس بالمساواة حتى بين المراكز القانونية المختلفة ذاتها، لذا يرى بعض الفقهاء أن ما يمنع إقرار قاعدة قانونية نوعية أي القاعدة التي يمكن من خلالها التمييز في المعاملة دون أن يكون هنالك خرق لمبدأ المساواة ليس هو التشابه في المراكز القانونية، بل التشابه

¹ - الرأي رقم 12/ ر.ق / م د / 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، رقابة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان.

في الأنشطة، فالشخص الطبيعي والشخص المعنوي يختلفان بوضوح من حيث الوضعية القانونية، لكن إذا كانت لهما نفس الأنشطة فيجب أن تخضع لنفس القواعد القانونية. ينتج عن هذا الرأي معادلة جدية لاحترام مبدأ المساواة تضيق هامش حرقه من قبل المشرع، إذ توجب إخضاع المراكز القانونية المشابهة لقواعد متشابهة، وإخضاع المراكز القانونية المختلفة لقواعد مختلفة فقط عندما تكون لها أنشطة مختلفة، وتطبيقا لهذا يرى الفقيه فرنسوا لوشيرير أنه لا يجب الوقوف عند التمايز أو التشابه الظاهري لأنشطة المراكز القانونية، بل يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار مسألة الشروط المحيطة بالشخص لاستيعاب الأسباب التي تبرر القبول بالقاعدة النوعية التي تميز المعاملة، فقد يمارس الشخص الطبيعي نفس النشاط الذي يمارسه الشخص المعنوي، لكن قد يكون هناك اختلاف في الشروط التي تحدد طبيعة نشاط هذا الشخص المعنوي عن الطبيعي، حسب الشروط التي ترتبط بنوعية ذلك النشاط، مما يجعل لكل حالة ظروفها القانونية والوظيفية رغم تشابه الأنشطة ذاتها هذا الصدد، اعتبر المجلس الدستوري أن وصف المشرع للتعويض من هذا القانون، القانون المتضمن لنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان الأساسية، يكون قد جعل منها قاعدة مرجعية لنظام التعويضات، مما يقتضي أن تكون موحدة بالنسبة لجميع البرلمانين طالما أنها تمنح على أساس الصفة البرلمانية، واعتبارا من أنه إذا كان مبدأ المساواة لا يتنافى مع إقرار أحكام تراعى فيها خصوصيات بعض البرلمانين لاختلاف الظروف التي يتواجدون فيها، لاسيما ما تعلق في هذه الحالة بالنواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة بالخارج، فإنه يتعين على المشرع ألا يحدث أوضاعا متباينة بين البرلمانين تمس بمبدأ المساواة، واعتبار بالنتيجة أن المشرع بإقراره تعويضتين أساسيتين مختلفتين إحداهما لعضو البرلمان والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج، يكون قد أدخل بمبدأ المساواة في هذا الاجتهاد لم يسمح المجلس الدستوري للبرلمان بأن يقر تعويضات أساسية خاصة للبرلماني الممثل للجالية الجزائرية

بالخارج تختلف عن تلك الممنوحة للبرلمانيين، وهذا لتشابه مركزيهما القانونيين، في حين سمح بإقرار تعويضات تكميلية خاصة للبرلماني الممثل للجالية ولم يقرها لباقي البرلمانيين نتيجة حجم وظروف ممارسة الأول لنشاطاته التمثيلية¹.

الفرع الثاني: المساواة أمام القضاء

جعل القضاء مبدأ المساواة واحدا من المبادئ العامة للقانون التي يجب على السلطات العامة احترامها، وذلك باعتبار أن حق اللجوء إلى القضاء وتحقيق المساواة أمام الأفراد في التقاضي من المبادئ الدستورية الواجب احترامها، ولقد أكد ذلك المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 165/ منه التي تنص على أنه: "يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية والمساواة"، وأن "القضاء متاح للجميع".

الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون، ووفقا لذلك فإن مبدأ المساواة أمام القضاء يعتبر كضمانة المحاكمة العادلة وذلك بتساوي الجميع أمام القضاء، فالحقوق واحدة ومتساوية، والواجبات كذلك وترتبط المساواة أمام القضاء ارتباطا وثيقا بعدالة المحاكمة إذ أن تحقيق العدالة يتطلب إعمال المساواة، فالمساواة هي أساس العدالة، ولتحقيق العدالة والمساواة بين الناس يجب تكفل أنظمة كل دولة حق المواطن في اللجوء إلى القضاء وتوفير الحماية القضائية².

ومن ثم فإن المساواة أمام القضاء تشكل أهم ضمانات التقاضي وهي ضمانة لا يمكن الاستغناء عنها في أي تشريع، وذلك بأن يكون أطراف الدوى أثناء المحاكمة متساوون في حقوقهم، فكما يحق للضحية التأسيس طرفا مدنيا والمطالبة بالتعويض عن

¹ - محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسية والقانون، العدد 15، جامعة ورقلة، الجزائر، 2016، ص 84.

² - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، إجراءات الخصومة الإدارية، دراسة تحليلية وتطبيقية في ضوء أحدث آراء الفقه والقضاء، الطبعة الأولى، المصدر القومي للدراسات القانونية، القاهرة، 2014، ص 74.

الأضرار اللاحقة به جراء أفعال غير مشروعة ارتكبتها المتهم، يحق لهذا الأخير كذلك الدفاع عن نفسه وإنكار التهمة المنسوبة إليه فضلا عن إعطائه الكلمة الأخيرة وحقه في الطعن، وأن المتهم عند تقديمه للمحكمة يحزر من القيود والأغلال التي كانت عليها مع غيره من باقي المتهمين، وذلك تماشيا ومبدأ المساواة أمام القضاء مع باقي أطراف الدعوى¹.

المطلب الثاني: خضوع الدولة للقانون كمظهر مجسد للمبدأ

سنحاول من خلال هذا المطلب دراسة أسس مبدأ خضوع الدولة للقانون في الفرع الأول وضمانات تطبيق مبدأ خضوع الدولة للقانون في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أساس مبدأ خضوع الدولة للقانون

بغية تبرير وإيجاد أساس قانوني لمبدأ خضوع الدولة للقانون طرحت مجموعة من النظريات يمكن حصرها في أربع نتناولها كالاتي:

أولاً:- نظرية القانون الطبيعي

يرى جانب من الفقه أن سلطة الدولة مقيدة بقواعد القانون الطبيعي، على أساس أنها قواعد سابقة على نشأة الدولة، وأنها تعبر عن العدالة المطلقة، فقد ذهب الفقيهان ميشو Micho وليفير lefur إلى أن إدارة الدولة ليست مطلقة في اتخاذ ما تراه من تصرفات، وإنما تخضع لقوة خارجة عنها، تعلق عليها وتسمو إرادتها، ويكشف عنها العقل البشري، وهي القانون الطبيعي².

ويرى أنصار هذه النظرية أن سيادة الدولة مقيدة بقواعد القانون الطبيعي، ولا نستطيع الزيع في أحكامه، وإلا عد هذا انفصالا بين القوانين الوضعية والقانون الطبيعي

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2001، ص 88.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، 2006، ص 158.

الذي يرسي قواعد العدل في المجتمع، فالقانون الطبيعي ثابت لا يتغير من حيث الزمان والمكان، شأنه في ذلك شأن القوانين التي تسيطر على الظواهر الطبيعية ومن ثم يجب أن يلتزم المشرع في كل دولة بمبادئ هذا القانون، لأن دنو القانون الوضعي من دائرة القانون الطبيعي يعبر عن عدالة المجتمع واتزانه الاجتماعي¹.

والجذور التاريخية لهذه النظرية يمكن إرجاعها إلى أرسطو حينما أعلن أن الطبيعة هي مصدر العدالة، ومن ثم رواد المدرسة التقليدية، شيشرون، سان توماس، وسان بول وغيرهم، أما المدرسة الحديثة فيتزعمها جروسيوس ويتبعه العديد من المفكرين مثل بوفندورف، جون لوك وسبينوزا، إذ يرون أن الفطرة الإنسانية أساس القانون الطبيعي، وعلى أي حال لا أحد منا ينكر الدور التاريخي لهذه النظرية في تكريس العديد من الحقوق والحريات الفردية، كما لا أحد ينكر القيود الواقعية التي فرضتها على تصرفات الدولة وفي المقابل لا يجب الاعتراف بأنها ذات صبغة قانونية وضعية².

يبدو أن هذه النظرية قوبلت بانتقادات شديدة بصفة عامة، كما هوجمت فكرة تقييد إدارة الدولة بقواعد القانون الطبيعي التي نادى بها الفقيهان لوفير وميشو من جانب فقهاء القانون العام بقيادة الفقيه كاريه دي مالبير، وتتلخص هذه الانتقادات في أن النظرية لا تعتبر قيوداً قانونياً على إدارة الدولة، وإنما لا تعدو أن تكون قيوداً أدبياً أو سياسياً، وذلك لأن القاعدة لا تصبح قانونية إلا إذا تقرر لها جزء مادي معين يضمن تنفيذها وأن الدولة وحدها هي التي تملك خلع القوة التنفيذية على القواعد المنظمة لسلوك الأفراد وعلاقاتهم ببعض، غير أنه وإن كانت النظرية لا تصلح في حد ذاتها كأساس لتبيير خضوع الدولة

¹ - هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 107-108.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009، ص 144-145.

للقانون، باعتبارها قيوداً يحد من سلطانها ويقيد إدارتها، فإنها أدت دوراً تاريخياً لا ينكر في تكريس الحقوق والحريات الفردية¹.

ثانياً: نظرية الحقوق الفردية

مناطق هذه النظرية أن الفرد ولد حراً يتمتع بحقوقه كاملة، دون أن ترد عليه أي قيود، ثم تنازل الفرد عن جزء من هذه الحقوق للدولة عندما فكر في الانضمام إلى الجماعة السياسية من أجل تكوين مجتمع سياسي منظم ذو سلطة تكفل مزيداً من الحماية لحقوقه، ومن ثم وجب على الدولة احترام هذه الحقوق التي يتمتع بها الأفراد قبل وجودها، وعليها الالتزام بهذه الحقوق عند مباشرتها لسيادتها، وعليه فسلطان الدولة ليس مطلقاً وإنما هو مقيد يصون حقوق الأفراد وعدم الاعتداء عليها².

يترتب على ذلك تقيد الدولة بهذه الحقوق، ويمتنع عليها المساس بها أو الانتقاص منها، أو إهدارها، لأن سلطان الدولة ليس مطلقاً، وإنما تحده الحقوق الفردية، ولقد وجدت هذه النظرية صدى كبيراً لدى رجال الثورة الفرنسية، وتأثروا بها، وترجموا مضمونها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن، وفي دساتير الثورة الفرنسية، وقوبلت النظرية بالتأييد والمناصرة في خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر لما تهدف إليه من تكريس لحقوق وحريات الأفراد، وتأكيد مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات العامة وإلزام الدولة بحماية هذه الحقوق والحريات، وعدم التعرض لها أو الحد منها³.

يتمتع الفرد بحقوق معينة، كان يتمتع بها في حياة العزلة السابقة لانضمامه إلى الجماعة السياسية، والدولة التي نشأة بعد ذلك، جاءت لحماية هذه الحقوق، وبالتالي يجب أن تتقيد الدولة بهذه الحقوق وتمتنع عن إهدارها أو انتهاكها أو حتى المساس

¹ - عبد الغني بسيوني، عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 159.

² - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق ص 108.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 160.

بها، وقد قامت هذه النظرية منذ ظهور نظرية العقد الاجتماعي، ثم بروزها على يد الفقيه روسو، وأصبحت نظرية الحقوق الفردية مستقلة وقائمة بذاتها¹. ومع ذلك، فقد واجهت هذه النظرية انتقادات عنيفة، فقد أنكر البعض وجود حقوق طبيعية للإنسان لسبب بسيط هو أن الإنسان لم يعيش قط بمعزل، وإنما يوجد دائماً في وسط الجماعة ومن جهة أخرى لا يتصور أن يكون للفرد حقوق معينة دون وجود طرف آخر لأن الحق ينشأ في مواجهة الأفراد الآخرين²، وعلى جانب آخر فقد وجهت إليها انتقادات أخرى على أساس استنادها على فرض غير صحيح واستحالة تحقيق النظرية لأهدافها، فهذه النظرية تبتغي حماية حقوق الأفراد من خلال تقييد سلطان الدولة وهو أمر لا يتصور، فالحقوق الطبيعية للأفراد تحددها الدولة وتقنها في الدستور أو التشريع العادي، والتضييق من رقعة هذه الحقوق أو زيادتها هو أمر متروك للدولة، حيث تختلف من دولة لأخرى ومن دستور لآخر، كما أن الأخذ بمنطق هذه النظرية يؤدي إلى الفوضى، فحسب هذه النظرية تتعادل سيادة الأفراد وسيادة الدولة، فحيث توجد حقوق الأفراد لا يمكن المساس بها، وسلطات الدولة لا يمكن أيضاً المساس بها، فمن الصعب إيجاد توازن واحتفاظ كل منهما بسلطته، فإذا غلبت كفة الأفراد على الدولة أدى ذلك إلى فوضى، أما إذا غلبت كفة الدولة على الأفراد أضحت الدولة استبدادية أو ديكتاتورية³.

ثالثاً: نظرية التحديد الذاتي

نشأة نظرية التحديد الذاتي لدى الفقه الألماني وخاصة الفقيه hegel، ووجدت أنصاراً لدى الفقه الفرنسي وعلى رأس هذا الفقه، الفقيهان jellinek، ihering ووجدت أنصاراً لدى الفقه الفرنسي وعلى رأس هذا الفقه، الفقيهان makbergearede، waline marcel، ويرى القائلون بهذه النظرية أن الدولة لا

¹ - عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر، الأردن، ط 1، 2014، ص 102.

² - عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 161.

³ - طارق فتح الله، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، بدون طبعة، 2008، ص 90.

تخضع لأي قيد من القيود إلا إذا كان ناشئاً عن إرادتها الذاتية، فالقانون من صنع الدولة وهي تلتزم به، أي أن الدولة تلتزم بالقانون الذي تضعه لأنه ملزم لها كما هو ملزم للأفراد، وهذا الأمر لا يتناقض مع فكرة سيادة الدولة، لأن مفهوم سيادة الدولة لا يعني أبداً بأن سلطان الدولة مطلق وبلا حدود، فمفهوم سيادة الدولة إذا كان يأبى أن تخضع سلطة الدولة لقيود من سلطة أعلى أو سلطة خارجية، لا يتعارض مع خضوع سلطة الدولة للقواعد القانونية التي تضعها بنفسها وبمحض إرادتها، فالدولة عندما تضع قواعد ملزمة للأفراد لا بد أن تلتزم هي بها في نفس الوقت، وإلا كنا إزاء فرض في غاية الغرابة: وجود قواعد قانونية في النظام القانوني ملزمة وغير ملزمة في نفس الوقت، وأن القانون ليس ذاته غاية، وإنما وسيلة لتحقيق غاية، وهي ضمان أسس الدولة والمحافظة على بقائها، وبغير ذلك تحل الفوضى وتتعرض الدولة للانهايار¹.

وتعرضت النظرية لمجموعة من الانتقادات، فانتهجها الأستاذان ميشو ولي فير لربط القانون بالدولة وقالاً بأن فكرة القانون منفصلة عن فكرة الدولة، لأن القانون سبق على الدولة، لذلك لا يصح بأن الدولة هي التي تضع القانون ثم تنقيد به، ويبدو أن اعتراض الأستاذين ضعيف، لأنه يقوم أساساً على فكرة القانون الطبيعي الذي تعرض بنفسه للنقد، أما العميد ديجي فكان من أكثر المتحمسين لنقد هذه النظرية، فالدولة تنقيد بالقانون والقانون هو من خلقها، فكيف لها أن تنقيد نفسها بهذا القانون وهي تستطيع أن تسنه وتعده وتلغيه، لذلك فالقيد الذي يترك أمره بيد الشخص المراد تنقيده لا يمكن أن يعتبر قيوداً حقيقياً، كما أن السجن الذي يترك مفتاحه بيد السجين لا يعتبر سجناً، والحقيقة أنه وبالرغم من الانتقادات السابقة فإن هذه النظرية تتميز عن غيرها من النظريات الواقعية حيناً، والمنطق حيناً آخر، فهي وإن لم تكن كافية لحل مشكلة

¹ - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 103.

تحديد سلطان الدولة إلا أنها ساهمت بنصيب لا يمكن إنكاره في تدبير وتفسير خضوع الدولة للقانون¹.

رابعاً: نظرية التضامن الاجتماعي

بعد أن انتقد العميد ديجي النظريات الثلاث السابقة التي قيلت لتبرير خضوع الدولة للقانون، أعلن نظريته في التضامن الاجتماعي، وتقوم على عدة أسس تتلخص في إنكار الشخصية المعنوية للدولة، وإنكار فكرة السيادة، ويرى العميد ديجي أن الإنسان دائماً عاش داخل الجماعة لأنه يحتاج بصفة مستمرة إلى التضامن لإشباع حاجاته سواء عن طريق التضامن بالتشابه أو عن طريق تبادل المنافع نتيجة اختلاف الحاجات والقدرات، ويصطلح عليه بالتضامن بتقسيم العمل وبالتالي فإن القاعدة القانونية تنشأ بمجرد أن يستقر في ضمير الجماعة ضرورة وجودها دون تدخل الدولة، وهكذا فإن قاعدة التضامن الاجتماعي لا يمكن خرقها بل تمنع جميع التصرفات المنافية لها ويجب العمل على تتميتها على أساس أن الضمير الجماعي منبع القاعدة القانونية².

ولم تنجو نظرية التضامن الاجتماعي، باعتبارها أساساً لخضوع الدولة للقانون من النقد الشديد الذي أصاب أساس النظرية وجوهرها بالتصديق، وأدى إلى انهيارها في نظر العديد من الفقهاء، وكان الفقيه كاريه دي مالبير أكثر المهاجمين لنظرية التضامن الاجتماعي إذ كشف عما يعترها من خلل وما تضمنته من مثالب وعيوب، وخاصة فيما يتعلق بإنكارها لحق الدولة وإعطاء الصفة الوضعية للقاعدة القانونية، والقول بأنها تكتسب هذه الصفة بمجرد اعتناق الأفراد لها ورسوخها في ضميرهم، كما انتقد بشدة إدعاء النظرية بأن القاعدة القانونية تكتسب الصفة القانونية دون أن يكون لها جزاء معين، اكتفاء بشعور الاستهجان من جانب الأفراد عن مخالفة هذه القاعدة ويخلص كاريه دي

¹ - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 178.

² - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 148.

مالبير إلى أن نظرية التضامن الاجتماعي تنتهي إلى الحكم على تصرفات الحكام يكون بالشعور الذي يتولد في ضمير الجماعة ورد الفعل الذي يتولد عنه، وليس إلا نظام قانوني محدد من قبل وهذا القيد لا يدخل في نطاق القانون¹.

وبناء على ما سبق بيانه فإنه لا يمكن الاعتماد على نظرية واحدة من النظريات السابقة لتفسير وتبرير أساس خضوع الدولة للقانون²، ويتضح لنا أن جميع النظريات التي حاولت تفسير خضوع الدولة للقانون لم تخل من النقد، وإذا كان الخلاف ينحصر في تحديد الأساس الذي يقوم عليه مبدأ خضوع الدولة للقانون، إلا أنه أصبح من المبادئ المتفق عليها فليس هناك من ينكر مبدأ سيادة القانون وضرورة خضوع الدولة لأحكامه حتى تستحق أن توصف بأنها دولة قانونية وفي هذا المجال فإننا نميل إلى الأخذ بنظرية التحديد الذاتي والقائلة بأن القيود التي ترد على نشاط الدولة إنما تتبع من حقيقة وجودها وقيامها، وعلى ذلك لا تعارض بين السلطة والقانون لأنهما ظاهرتان متلازمتان فلا يصح الفصل بين القانون والدولة، لأن سلطات الدولة تقوم على أساس القانون، كما أن القواعد القانونية الوضعية تجد مصدرها في السلطة التي تتولى وضعها وتحديد الجزاء اللازم لحمايتها³.

الفرع الثاني: ضمانات تطبيق مبدأ خضوع الدولة للقانون

مهما يكن اختلاف الفقه حول أساس إخضاع الدولة للقانون، فإنه لا يوجد خلاف أو اختلاف حول ضرورة خضوع الدولة للقانون أي أن تكون دولة قانونية ولقيام الدولة القانونية فلا بد من توافر عدد من المقومات أو العناصر الأساسية التي تعتبر ضمانات لقيام دولة القانون⁴.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 163.

² - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 106.

³ - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 112.

⁴ - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 106.

أولاً: وجود الدستور

يعتبر وجود الدستور الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون لأنه المحدد للنظام السياسي والقانوني للدولة والمنشئ لسلطاتها العامة، كما يوضح الدستور نظام الحكم في الدولة وكيفية تداول السلطة واختيار الحاكم سواء كان ملكاً أو رئيساً¹، ومن ناحية أخرى، فإن الدستور يمثل قمة النظام القانوني للدولة لأنه يسمو على كافة القواعد القانونية المختلفة، ويلزم لتعديله إتباع إجراءات خاصة تختلف في معظم الأحيان عن الإجراءات المتبعة في تعديل القانون ولهذا يقيد الدستور السلطة التشريعية في سنها للقوانين بحيث لا تخالف أي نص دستوري، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، ويقيد كذلك السلطة القضائية فيما تصدره من أحكام، ويتضح لنا من ذلك أن وجود الدستور يقيد السلطات الثلاث في الدولة لأنها سلطات منشأة بواسطته، وهو الذي نظمها وحدد لها اختصاصاتها ويترتب على ذلك التزام هذه السلطات بنصوص الدستور واحترامها لمبادئه والامتناع عن مخالفته في القوانين التي تسنها وفي الأعمال التي تتخذها، أو الأحكام التي تصدرها².

ثانياً: الفصل بين السلطات

ينسب المبدأ إلى الفيلسوف الفرنسي مونتيسكيو، على الرغم من أنه ليس أول القائلين والمنادين به وذلك من خلال بحثه عن المثالية السياسية عن طريق إيجاد سلطة معتدلة، فبعد أن تدرس مونتيسكيو في كتابه روح القوانين أنواع الحكومات، قال أن الحل الوحيد لإجبار هذه الحكومات على الاعتدال ومنعها من الانحراف هو الفصل بين السلطات وقد برر هذا الفصل بأسباب فلسفية وتاريخية وأخرى بشرية يمكن تلخيصها بما قاله في إحدى فقرات كتابه روح القوانين حيث قال: إن الحرية السياسية لا يمكن أن

¹ - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 104.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 164-165.

تتواجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، غير أنها لا توجد دائما إذ أنها لا تتحقق إلا عند إساءة استعمال السلطة ولكن التجربة الأبدية أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفه، فالفضيلة في حد ذاتها في حاجة إلى حدود ولكي لا يمكن إساءة استعمال السلطة فإنه يتوجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة تحد السلطة¹.

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم مبادئ التنظيم السياسي والتي تعتبر القيم الأساسية للأنظمة السياسية المعاصرة والمنطلقات الفكرية لتحديد أشكال النظم وتصوير القواعد الوضعية التي تحكم المؤسسات السياسية في كيانها العضوي والوظيفي، ومن خلال ما يعرف بالدساتير²، فاستفراد سلطة واحدة بكافة شؤون الدولة ووظائفها سيقود إلى الاستبداد، وعلى هذا الأساس تختص السلطة التشريعية بوضع القوانين أما السلطة التنفيذية فتتولى تنفيذ تلك القوانين، في حين تعنى السلطة القضائية بالفصل في المنازعات³.

كما تستقل كل سلطة بجهازها الخاص بها من الناحية الشكلية، بحيث لا يسمح بتداخل هذه الأجهزة واندماجها في بعضها، فإذا تحقق هذا الفصل في الاختصاصات والاستقلال في الأجهزة فإن كل سلطة منها ستوقف السلطة الأخرى إذا ما حاولت الاعتداء على اختصاصاتها أو تجاوز حدودها، وبذلك يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ضمانا أساسية لقيام الدولة القانونية، وذلك لأنه لو اجتمعت جميع السلطات في يد واحدة فلن يكون هناك التزام بقواعد الدستور ولا ضمان للمساواة بين الأفراد أو احترام حقوقهم وحياتهم وسيينتهي الأمر بإساءة استعمال السلطات⁴.

¹ - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 107.

² - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، د. ط، 2007، ص 18.

³ - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 105.

⁴ - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 165-166.

ثالثاً: تدرج القواعد القانونية

كان للمدرسة القانونية النمساوية وعلى رأسها كلسن الفضل في إبراز هذه النظرية ومفادها أن النظام القانوني في الدولة يرتبط بعضه البعض ارتباطاً تسلسلياً ليس متساوياً من حيث القيمة القانونية والقوة، فالقاعدة القانونية الأدنى يجب أن تخضع للقاعدة القانونية الأعلى منها¹، يقول كلسن: أن الصلة بين القاعدة القانونية وتلك التي أنشأتها هي صلة تدرج وتبعية ومرد ذلك أن القاعدة الجديدة تستمد أساس وجودها وصحتها من القاعدة التي أنشأتها، فالقرار الصادر من القاضي مثلاً بحبس شخص مدة معينة لا يستمد صفته القانونية من فكرة العدالة أو أي فكرة مثالية أخرى وإنما هو يقرر قاعدة قانونية صحيحة لأنه صادر وفقاً لقاعدة قانونية أخرى هي التشريع الذي نظم إجراءات التقاضي وبين للقاضي على نحو ما مضمون القاعدة القانونية الفردية التي يصدرها بأن نص على عقوبة معينة في حالة خاصة وهذا التشريع بدوره قاعدة قانونية صحيحة لأنه صادر وفقاً للنص الدستوري الذي منح الهيئة التشريعية هذا الاختصاص وهذا الدستور الأول لا يستمد صحته من أية قاعدة أخرى سابقة عليه، وهو يختلف في هذا عن سائر طبقات البناء القانوني إذ هو نقطة البدء في المجال القانوني كله وهو القاعدة الأساسية، وهذه القاعدة الأساسية هو المحرك الأول لعملية التوالد القانوني الذي يتتابع بين أجزاء البناء القانوني المختلفة إذ أنها تدفع الأولى في هذه العملية بمنحها سلطة إنشاء القاعدة القانونية لهيئة تأسيسية معينة².

وينتج عن هذا التدرج عدة نتائج، تتمثل في خضوع القاعدة القانونية السفلى للقاعدة القانونية الأعلى منها في سلم التدرج سواء من حيث الموضوع أو الشكل، كما يجب أن تصدر القرارات الفردية بالاستناد إلى قواعد عامة مجردة سارية المفعول من

¹ - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 150.

² - منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية، دار وائل، الأردن، الطبعة الأولى، 2003، ص 84.

ناحية أخرى وفي النهاية لا بد أن يكون العمل المادي تنفيذا لقرار إداري فردي سابق، ومما لا ريب فيه أن قيام النظام القانوني للدولة على أساس التسلسل والارتباط بين القواعد القانونية يمثل عنصرا هاما من عناصر الدولة القانونية¹.

رابعا: الرقابة القضائية

إلى جانب الصور المختلفة للرقابة التشريعية والرقابة الإدارية، توجد الرقابة القضائية كوسيلة لحماية الفرد من تعسف السلطة بمختلف أشكالها، فإن كانت الرقابة التشريعية يغزوها نوعا ما الميل إلى الأحزاب ذات الأغلبية في البرلمان، وبالتالي فهي رقابة سياسية والثانية أي الرقابة الإدارية تجعل الفرد تحت رحمة الإدارة فهي خصم وحكم في نفس الوقت، فإن الرقابة القضائية وحدها تتمتع بضمانات حصينة في مواجهة السلطات العامة المخالفة للقواعد القانونية².

فالسطة التنفيذية أو الإدارة يجب أن تخضع فيما يصدر عنها من تصرفات قانونية أو مادية لأحكام القانون وخضوع الإدارة لأحكام القانون هو تطبيق وإعمال لمبدأ هام هو مبدأ المشروعية والذي يتم بموجبه خضوع الأعمال الإدارية للرقابة القضائية على مشروعيتها، وتعود أهمية الرقابة القضائية إلى تمتع القضاء بالحياد والخبرة، وما يتسم به من موضوعية ونزاهة وغياب الاعتبارات السياسية وأسلوب المجاملة ولما تتسم به الأحكام القضائية الصادرة من حيث تمتعها بحجية الشيء المقضي به والتي تعتبر عنوانا للحقيقة³.

وتعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة ضمانة أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية، وذلك لأنها توفر ضمانة حقيقية وحماية قانونية للحقوق والحريات الفردية ضد كل تعسف من جهة الإدارة، سواء بإلغاء القرارات الإدارية أو

¹ - عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 167.

² - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 167.

³ - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 109-110.

التعويض عما سببته من أضرار للمتقاضين بينما لا توفر أنواع الرقابة الأخرى مثل هذه الضمانة وتلك الحماية، ولا يقلل من قيمة وجود الرقابة القضائية على القوانين التشريعية والأعمال الإدارية كيفية تنظيم هذه الرقابة إذ يستوي في ذلك الأخذ بنظام توحيد القضاء، كما في النظام الأنجلوسكسوني، أو تطبيق نظام القضاء المزدوج مثل النظام اللاتيني الذي جعل المنازعات الإدارية من اختصاص قضاء مستقل عن القضاء العادي، وذلك لأن العبرة في النهاية بوجود الرقابة القضائية¹.

إن استقلال القضاء يعتبر أمراً ضرورياً لا بد منه لقيام دولة القانون ويتحقق على مستويين: الاستقلال الشخصي للقضاة والاستقلال الوظيفي، فالاستقلال الشخصي للقضاة يتحقق على أكثر من صعيد، كيفية اختيار القضاة والحصانة وخاصة عدم القابلية للعزل، والنظام المالي والإداري الخاص بالترقية والحوافز والنقل والتأديب، وقواعد الحياد في مواجهة الخصوم، أما الاستقلال الوظيفي للقضاة فيتحقق من خلال عدم تحصين أي عمل من أعمال الدولة من رقابة القضاء².

خامساً: الحقوق والحريات الفردية

إن نظام الدولة القانونية يهدف إلى حماية الأفراد من تعسف السلطات العامة واعتدائها على حقوقهم فهو يفترض وجود حقوق للأفراد في مواجهة الدولة لأن المبدأ ما وجد إلا لضمان تمتع الأفراد بحرياتهم العامة وحقوقهم الفردية³، كما يفترض نظام الدولة القانونية حماية الأفراد من تعسف السلطة، كما يهدف إلى كفالة مبدأ تمتع الأفراد بحرياتهم العامة وحقوقهم الفردية، ويختلف مضمون هذه الحقوق حسب النمط السياسي المتبع والتطور التاريخي للدولة⁴.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 167-168.

² - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 111.

³ - منير حميد البياتي، المرجع السابق، ص 105.

⁴ - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 150.

غير أن نظام الحقوق والحريات لم ينشأ كاملاً دفعة واحدة وإنما بتطور مستمر فقد كان مدلول الحقوق والحريات الفردية التقليدي يجعل من تلك الحقوق والحريات حواجز منيعة أمام سلطان الدولة، إلا أن التطور الذي طرأ على الحقوق والحريات قد جعل لها مدلولاً جديداً بنشوء حقوق فردية جديدة، الحقوق الاقتصادية تفرض على الدولة التدخل من أجل تحقيق مستوى مادي معين للأفراد يسمح لهم بممارسة حرياتهم الأخرى التقليدية¹.

وإذا جازت التفرقة بين الحق والحرية، فإننا نعتقد أن الحرية تتصل بسلوك الفرد فلا يحتاج لتدخل من الدولة أو القانون كأصل عام، وإن كان يجوز للدولة تنظيمها فقط لكفالة مباشرتها للكافة دون تمييز بالقدر اللازم لذلك فحسب، كما يشترط تنظيم الحريات الالتزام بمبدأ المساواة بحيث لا تختلف حدود هذا التنظيم أو مداها من شخص لآخر ولا يجوز لغير السلطة التشريعية إقرار مثل هذا التنظيم ولو في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية، أما الحقوق فهي في جوهرها خدمات يحتاجها الفرد ولا يستطيع مباشرتها إلا بتدخل الدولة لكفالتها أو القانون لتنظيمها، ولذلك يتعين وجود نصوص دستورية أو تشريعية تقرها وهي تقبل التقييد بالحظر النسبي أو بنظام الترخيص، ويجوز أن لا يختلف الحق أو مداه من شخص لآخر، مع الالتزام بمبدأ تكافؤ الفرص².

وإذا كانت الحقوق والحريات الفردية قد اعتبرت مقدسة وقيداً على سلطة الدولة في ظل المذهب الفردي، فإن الدولة الحديثة مطالبة ليس فقط باحترام هذه الحقوق والحريات بل والتدخل بشكل إيجابي لكفالتها وضمان ممارستها، كما أنها ملزمة من ناحية أخرى بالعمل على تحقيق وتنمية الحقوق والحريات الجديدة التي تعرف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومن أجل ذلك فإن الدولة التي لا تعترف بحقوق وحريات الأفراد أو لا

¹ - منير حميد البياتي، المرجع السابق، ص 105.

² - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون، دار النشر، مؤسسة حورس الدولية، 2000، ص 105.

تكفلها ولا تعمل على حمايتها لا يمكننا أن نعترف لها بصفة الدولة القانونية لأن مبدأ الدولة القانونية لم يوجد إلا لضمان وحماية الحقوق والحريات العامة وكفالة تمتع الأفراد بها¹.

وبتوفر الضمانات والمقومات السابقة في أي دولة فإنها تتسم بأنها دولة قانونية ويترتب على قيام الدولة القانونية أن يصبح هناك انسجام وتناغم بين الشعب الذي تحقق لأفراده الأمن القانوني الذي تظهر نتائجه الإيجابية على حياته بعناصرها المتعددة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، مما يعمق ويعزز الانتماء والولاء والعمل الجاد المخلص والتضحية لدى أفراد الشعب تجاه الدولة وهذا الأمر بالطبع ينعكس على الدولة التي تصبح دولة قوية ومستقرة ومزدهرة على كافة الأصعدة والمجالات لأن قوة الدولة تستند أساساً على قوة شعبها الحر لأنه بالحريات تبنى الدول وبالمحصلة فإن قيام الدولة القانونية يؤدي إلى التخلص من الجدلية الأزلية المتعلقة بالصراع بين السلطة والحرية².

¹ - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 168-169.

² - عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 112.

الفصل الثاني

مختلف الضمانات المجسدة لمبدأ عدم تحيز

الإدارة الجزائرية

درسنا في الفصل الأول الضمانات القانونية لعدم تحيز الإدارة الجزائرية، من خلال دراسة المساواة أمام القانون والقضاء كأساس لمبدأ الحياد، ومبدأ خضوع الدولة للقانون، إلا أنه يجب علينا دراسة الضمانات التشريعية والتنظيمية لمبدأ حياد الإدارة الجزائرية من خلال هذا الفصل حيث ستعالج من خلاله تحديد مختلف الضمانات المجسدة لمبدأ عدم تحيز الإدارة الجزائري، انطلاقاً من ضمانات النصوص المجسدة للمبدأ لاسيما ضمانات النصوص الدستورية، ضمانات النصوص التشريعية، و ضمانات النصوص التنظيمية (المبحث الأول) ، ووصولاً إلى الرقابة كضرورة مجسدة للمبدأ، من خلال الرقابة القضائية وغير القضائية كضمانة مجسدة للمبدأ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ضمانات النصوص المجسدة للمبدأ

سنتطرق في هذا المبحث إلى ضمانات النصوص المجسدة للمبدأ، بحيث قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، الضمانات الدستورية والتنظيمية في المطلب الأول، والضمانات المتعلقة بقانون الوظيفة العمومية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الضمانات الدستورية والتنظيمية

سنتطرق في هذا المطلب إلى الضمانات الدستورية والتنظيمية، بحيث قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، الأول يتمثل في الضمانات الدستورية، والثاني يتمثل في الضمانات التنظيمية.

الفرع الأول: الضمانات الدستورية

لقد تميزت المعالجة الدستورية للعلاقة بين المواطن والإدارة بوجود فترتين متباينتين من حيث درجة الاهتمام بطبيعة هذه العلاقة، والتي شكلت فيها الإصلاحات التي تبنتها السلطات العمومية خلال فترة الثمانينات لاسيما مع دستور 1989 منعطفا حاسما في تثمين هذه العلاقة، وعليه يتم التمييز هنا بين مرحلة 1962 إلى غاية 1988 التي تميزت بتهميش معالجة هذه العلاقة في دستوري 1963 و1976، ليتم بعدها إعطاء اهتمام أكبر ضمن دستور 1989 ودستور 1996 وتعديلاته المختلفة¹.

أولاً- تهميش للعلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل دستوري 1963 و1976

عند تحليل مختلف أحكام دستور 1963 لاسيما تلك المدرجة تحت عنوان "الحقوق الأساسية"، يلاحظ غياب كلي لمعالجة طبيعة وأسس العلاقة بين الإدارة والمواطن ولعل السبب في ذلك يعود إلى الطابع الإيديولوجي الذي غلب على الدستور

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01، 31 مارس 2019، ص 77.

والذي يجعله دستور برنامج أكثر منه دستور قانون، يرسخ لعلاقة شفافة قوية وصارمة بين الطرفين¹.

وهو النهج الذي تطور نوعا ما مع دستور 1976 بالرغم من أنه يحمل نفس الطابع الإيديولوجي لدستور 1963، حيث تحسنت المعالجة الدستورية للعلاقة بين المواطن والإدارة من سابقه، من خلال التأكيد على مبدأ المساهمة الشعبية في تسيير الإدارة الوارد في المادة 2/27، إلى جانب إدراج مبدأ اللامركزية واعتبارها آلية من آليات تقريب الإدارة من المواطن²، وإحدى قنوات تجسيد المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية، كما كرس هذا الدستور مبدأ المساواة في حقوق المواطن وواجباته من دون أي تمييز (العرق، الجنس، الحرفة)، إلى جانب منع الإدارة من ممارسة سلطاتها على نحو مخالف للتشريع شأنها في ذلك مختلف الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تتمتع بامتيازات السلطة العمومية³.

بالرغم من إقرار مختلف هذه الحقوق والمبادئ فإن دستور 1976 قيد فعاليتها من خلال تقييد مجال ممارستها بعدم المساس بمبادئ الثورة وعلى رأسها الاختيار الاشتراكي وهو ما أفرغ الكثير من محتواها⁴، كما أن الشعور بالبيروقراطية الذي انعكس سلبا على سير الإدارات العمومية في تعاملاتها مع المواطنين، من خلال التحقيق الذي أجرته رئاسة الجمهورية سنة 1976 شأنه في ذلك شأن أمراض كثيرة تميزت بها الإدارة الجزائرية التي

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع نفسه، ص 77-78.

² - مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا "دراسة نظرية تحليلية"، مذكرة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 14.

³ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 78.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص 161.

توارثتها عن الإدارة الاستعمارية، كالرشوة والمحسوبية وغيرها، عكست كلها مدى محدودية أحكام دستور 1976 لتنظيم ومعالجة العلاقة¹.

كل هذه الحقائق إلى جانب الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتھا الجزائر خلال منتصف الثمانينات لاسيما الأزمة البترولية لسنة 1986، وكذا أحداث أكتوبر 1988 دفعت السلطة العمومية التي تبني قرارات جريئة مست حتى التوجه الإيديولوجي للدولة أين تم التوجه نحو الخيار الليبرالي الذي يقوم على تكريس الحريات والحقوق الخاصة وهو الأمر الذي كان له أثر ايجابي على العلاقة بين الإدارة والمواطن لاسيما من خلال الدساتير الصادرة بعد هذه المرحلة².

ثانيا - تكريس ضمانات دستورية جديدة للعلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل دستوري 1989 و1996 و2020

تماشيا مع الإصلاحات السياسية، الاقتصادية والإدارية التي باشرتها السلطات العمومية بعد أحداث أكتوبر سنة 1988، تم إقرار دستور 1989، الذي أسس لمبادئ دولة القانون، الأمر الذي منح ضمانات أكبر في مجال الحقوق والحريات تكفل حماية المواطن وعدم الاعتداء عليها، استنادا إلى مبدأ سمو الدستور، والفصل بين السلطات الذي أقر بضرورة الفصل بين العمل السياسي والإداري وما ينجر عنه من تأثيرات على الإدارة لاسيما في مجال احتكار تولي المناصب العليا من طرف المنتمين للحزب الواحد وغيرها من الامتيازات التي أثرت سلبا على مبدأ المساواة إلى جانب ذلك فقد دعم الدستور قاعدة اللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب، التي اعتبرت أداة أساسية لتحقيق إدارة الشعب

¹ - سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 39.

² - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 78.

والتخلص من الممارسات السلبية السابقة كالرشوة والمحسوبية، من خلال تكريس الرقابة الشعبية حق المواطن في حضور المداولات)¹.

إلا أن هذه الضمانات لم تسمح بإرساء علاقة جديدة بين الإدارة والمواطن، خاصة وأن هذه الدستور لم يكرس مبدأ عدم تحيز الإدارة لضمان حيادها وإبقائها بعيدة عن التقلبات والتعددية السياسية المعترف بها، وبالتالي قيام خدماتها على مبدأ عدم التمييز حتى يكون المواطن في مأمن ولا يجعل تحزبه عن عدمه يشكل عائقاً أمام خدمات الإدارة، وبالتالي لم يرق مستوى الإصلاحات السياسية إلى الطموحات المرجوة لاسيما مع عدم إرفاقها بإصلاحات إدارية حقيقية، لهذه السباب بقيت العلاقة بين الإدارة والمواطن تتميز بانتشار الظواهر السلبية كالبيروقراطية والمحسوبية وغيرها، الأمر الذي دفع السلطات العمومية إلى إحداث هيئة وسيط الجمهورية لإنصاف المواطن إلى جانب إجراء تعديل دستوري جديد سنة 1996².

وقد تبنى دستور 1996، إلى جانب الأسس التي استند عليها واستمدها من أرضية الوفاق الوطني لاسيما تلك المتعلقة بوجود إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية وتعزيز وظائف الرقابة، نفس المبادئ المنصوص عليها في دستور 1989 خصوصا ما تعلق بحقوق المواطن تجاه الإدارة، كالتأكيد على مبدأ اللامركزية، عدم التعسف في استعمال السلطة التي تتضمن ضمان الحقوق والحريات المتعلقة بالمواطن³.

لكن وعلى نحو مخالف بعض الشيء لما شهده دستور 1989، استكمل تعديل 1996 مرحلة هامة في المعالجة الدستورية لحقوق المواطن وتوفير حماية أفضل لاسيما تلك التي تتضمن علاقته بالإدارة، حيث يتعلق الأمر بتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة

¹ - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قلمة، الجزائر، 2006، ص 153-155.

² - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 79.

³ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع نفسه، ص 79.

لضمان حيادها من خلال نص المادة 23 منه، إلى جانب تدعيم فكرة دولة القانون وتعزيز الرقابة الإدارية المتخصصة واعتماد ازدواجية النظام القضائي، حيث تم تأسيس مجلس الدولة كأعلى درجة قضائية إدارية إلى جانب إحداث محاكم إدارية، وهو يعد بمثابة ضمانة قضائية تساهم في رفع ظلم وتعسف الإدارة في ظل احترام مبدأ الشرعية¹. بسبب الطبيعة الشككية التي اتسمت بها تلك الإصلاحات التي لم ترق إلى الحد المطلوب الذي يتماشى مع الحلة السياسية الجديدة وحتى الاقتصادية منها، فعدم التحيز أو ما يعرف أيضا بالحياد الذي أقره هذا الدستور جاء في سياق قانوني وسياسي ضعيف وغير ملائم²، أما عن وسيلة الرقابة القضائية المتخصصة في مجال العمال الإداري (مجلس الدولة، محاكم إدارية ابتدائية) ضمن إطار استقلالية الهيئات القضائية الناتجة عن الفصل بين السلطات فقد بقيت بعيدة كل البعد عن الإنجاز والتحقيق من حيث استقلاليتها القانونية، ولم يتعد الأمر مجرد تغيير هيكله فقط ناهيك عن الثغرات الكبيرة التي يتسم بها تسيير القضاء والمفهوم الضيق والمحدود لحقوق وحرريات المواطن الجاري بها العمل منذ 3 عقود من الاستقلال³.

لم يبتعد التعديل الدستوري 2020 كثيرا عن ما تم تكريسه بموجب دستور 1996 فقد حافظت المادة 26 منه على نفس المبادئ التي كرسها نص المادة 23 من دستور 1996، باستثناء تعزيز ضمانة حق التقاضي على درجتين من خلال استحداث إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية للاستئناف والنص على اختصاصاتها بجعلها تنظر في

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع نفسه، ص 80.

² - قاشي علال، الآليات القانونية الداخلية لكفالة الحقوق والحرريات الأساسية للإنسان والمواطن، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، العدد 1، ماي 2006، ص 50.

³ - رشيد خلوفي، القضاء بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكله؟، دورية الموثق، تصدر عن الغرفة الوطنية للوطنية للموثقين، العدد 6، أبريل 1999، ص ص 17-19.

الاستئنافات المرفوعة ضد الأوامر والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، طبقا لنص المادة 179 من التعديل الدستوري 2020.

الفرع الثاني: الضمانات التنظيمية

عكس المعالجة الدستورية والتشريعية للعلاقة بين الإدارة والمواطن والتي تميزت بغياب ضمانات دستورية وتشريعية تكفل مكانة مرموقة لهذه العلاقة فقد تميزت المعالجة التنظيمية بوفرة نصوصها لاسيما مع منتصف الثمانينات والتي عرفت إصدار أو نص مرجعي منظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال المرسوم 131/88¹.

أولا- المرسوم 131/88: تكريس إطار قانوني واضح ومنسق للعلاقة بين الإدارة والمواطن

في ظل أزمة البيروقراطية التي زادت حدتها خلال منتصف الثمانينات، توجهت السلطات العمومية نحو إصلاح الجهاز الإداري لعبت فيه وزارة الداخلية من خلال وضع ملف متكامل بعنوان " بالبيروقراطية مظاهر ورهانات"²، انبثق عنه لإقرار 4 تعليمات إدارية بتاريخ 1987/11/30، شملت³:

1- **التعليمية الأولى:** تضمنت 21 آلية خصت بها الإدارة المحلية أساسا (يطبق بعضها على المدى الفوري أو العاجل، في حين يطبق البعض الآخر على المدى المتوسط).

2- **التعليمية الثانية:** هدفت إلى تنظيم واسع لعملية "الأبواب المفتوحة على الإدارة".

3- **التعليمية الثالثة:** تمحورت على إعادة إحياء وتنويع الجمعيات التي منح لها وبتاريخ جويلية 1987 إطار قانوني جديد وصف بالحر.

4- **التعليمية الرابعة:** تضمنت على ضرورة تعزيز صورة شعار الإدارة، وتبعاً لذلك حددت النشاطات التي تضمنت استقبال وتوجيه الجمهور وإعادة الهيكلة على المستوى الداخلي

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 83.

² - أنظر كذلك منشورات وزارة الداخلية، البيروقراطية مظاهر ورهانات، العدد 1، 1988، ص 20.

³ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 84.

لتسوية الشبابيك وهندام وتصرفات الأعوان، ونظافة المؤسسات.

كما تلت وأعقبت هذه التعليمات الإدارية العديد من التعليمات عبرت عنها جملة من النصوص التي أدرجت وأذيت فيما بعد في المرسوم 131/88، وجملة من القرارات الوزارية (لم تنشر في الجريدة الرسمية)، تضمنت وجوب تعزيز صورة الإدارة وهوية المراسلات الموجهة للمواطنين¹.

وعليه وضمن سلسلة الإصلاحات الكبرى التي شهدتها الجزائر خلال مرحلة الثمانينات شكل المرسوم رقم 131/88 الموافق ل 4 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن²، منعظا جديدا في تاريخ مسار تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، فهو بمثابة النص الوحيد المتعلق والمرتبب بصفة مباشرة بتنظيم موضوع علاقة الإدارة بالمواطن من جهة، وبوصفه من أكبر نصوص القانون الإداري الجزائري بيد أنه يندرج ضمن تعريف ومفهوم القانون الإداري، هذا الأخير الذي ينعكس على تنظيم الإدارة العمومية³، فالبرغم من هشاشة القيمة المعيارية لهذا النص القانوني، كون أن المرسوم يعد نص تنظيمي يأتي في درجة أقل من النص التشريعي ضمن هرم النصوص القانونية، إلا أن هذا المرسوم يستمد قوته بكونه يجد مصدره في الدستور مباشرة، فاستند في تأشيرته على المواد 10/111، 114، 152 من دستور 1976، وهو بذلك يشترك مع القانون في إنشاء القواعد القانونية⁴.

وقد كرست أحكام المرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ما يعرف "تقنين حسن سير الإدارة"، في 42 مادة وزعت ضمن 4 فصول على النحو:

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 84.

² - الجريدة الرسمية رقم 27 الصادرة في 06 جويلية 1988.

³ - ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 3، الناشر لباد، 2005، ص 9.

⁴ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 84.

- تضمنت نصوص الفصل الأول من المرسوم جملة من الأحكام العامة حصرها في 4 مواد (من المادة 2 إلى 5).
 - بينما تضمنت أحكام الفصل الثاني منها المعنون ب "التزامات الإدارة"، على 24 مادة قسمت على التوالي: قسم خاص بالالتزام بتنظيم إعلام المواطن (من 8 إلى 11)، قسم التدابير الخاصة باستقباله (من 12 إلى 14)، قسم يتعلق بإجراء الاستدعاء (من 15 إلى 20)، وأخيرا قسم خاص بالالتزام بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة (من 21 إلى 30).
 - وبغية تحقيق الحوار بين الإدارة والمواطن عالج الفصل الثالث من المرسوم واجبات المواطن اتجاه الإدارة (من 31 إلى 33)، كما أقر جملة من الآليات غير القضائية في إطار الطعن للتأكيد على ضمان حقوق المواطن اتجاه السلطات الإدارية (من 34 إلى 40).
 - وفي الأخير انتهى المرسوم في فصله الرابع بالإشارة إلى الأحكام الختامية التي عالجت مسألة نشر المرسوم وإدخاله حيز التنفيذ (من 41 إلى 42).
- وعليه من خلال تحليل مختلف الأحكام للمرسوم 131/88، يلاحظ تكريسها للعديد من الإجراءات الكفيلة بثمين العلاقة بين الإدارة والمواطن والتي تبرز في¹:
- إعلام المواطن: إذ يتعين على الإدارة السهر على إطلاع المواطن على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، خاصة منها تلك المتعلقة بتنظيمها أو بعلاقتها المباشرة بالمواطنين ويكون ذلك بأية وسيلة من وسائل الإعلام.
 - استقبال المواطنين: ألزم المرسوم المذكور الإدارة بترتيب أمورها على النحو الذي يسمح لها باستقبال المواطنين أحسن استقبال، وأورد أحكاما خاصة بأماكن الاستقبال والمأمورين المكلفين بالاستقبال.

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 85.

- تحسين نوعية الخدمة: كما سبق وأن ذكرنا فإن هذا المرسوم جعل من تحسين نوعية الخدمات العمومية التزاما يقع على عاتق الإدارة، ونص على الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك بموجب قواعد أمره.

- إسهام المواطن: نص هذا المرسوم على ضرورة مشاركة المواطن في تحسين الإدارة عن طريق الاقتراحات والملاحظات التي يبيدها وفق الإجراءات المقررة لذلك.

وبالتالي فإنه يمكن القول بأن المرسوم رقم 131/88 له الفضل الكبير في رسم معالم العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن، على النحو الذي يضمن متانتها وتحسينها، وهو ما يستفاد من العبارات التي استعملها المشرع في كل المواد الخاصة "بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة"، رغم تجسيده خطوة هامة وإيجابية احتوت العلاقة القائمة بين الإدارة العامة والمواطن لأول مرة بصورة قانونية، لم يسلم مرسوم 131/88 المشار إليه أعلاه من بعض الانتقادات أبرزها ما أورده الخبراء بمناسبة التقرير الذي أصدر في 1996 بهذا الخصوص خلال عملية فحص لمحتوى المرسوم والبحث في مدى ملائمتها، كتأكيدهم بأن المرسوم لم يرد ولم يستجب للانفعالات التي تحيط بحقيقة وضعية العلاقة وتعتبر عنها، وبأنه لم يرتب آثارا حاسمة على أرض الواقع لسببين اثنين أرجعوا أحدهما لضعف انتشار صيغته بالنسبة للإدارة كما للمواطن، في حين تمثل السبب الآخر في عدم دخول النصوص التطبيقية المقررة لمباشرته حيز التنفيذ، إلى جانب ذلك فقد أقرروا بأن مجالات تطبيقه وردت بشكل واسع لأنها لم تنحصر في مواجهة مرؤوسي السلطة الإدارية فحسب، وإنما أيضا في مواجهة كل ممارسي جزء من السلطة العمومية¹.

إن عدم نشر المرسوم على مستوى الإدارات وإعلام المواطنين به، وقلّة النصوص التي عملت على تجسيده لإدخاله حيز التنفيذ، والتي انحصرت في قرارات وزارة الداخلية

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 86.

الثلاث المؤرخة في 1988/9/4، في الوقت الذي كان يحتاج فيه المرسوم إلى نصوص كثيرة لتوضيحه، أبقى على الحوار المنقطع بين الإدارة والمواطن مستمرا، كما أن عدم رضا هذا الأخير عن الآلية الإدارية كان سيرتب حتما بالضرورة معارضة ضد الدولة نفسها، وهو ما ترجمته أحداث 5 أكتوبر 1988 هذه الأخيرة التي عبرت عن معارضة المواطن للمؤسسات السياسية منها والإدارية، وضربه عرض حائط سياسة الإصلاح والمجهودات التي بذلت في مجال تقريب الإدارة من المواطن بسبب بقائها حبيسة النصوص¹.

ثانيا: التعليمات الرئاسية رقم 10 المتعلقة بالتدابير الواجب اتخاذها لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن

من بين التدابير التي شهدتها أيضا هذه المرحلة، إصدار رئيس الجمهورية السابق السيد اليمين زروال تعليمات قيمة بتاريخ 1996/12/23، عرفت بالتعليمات رقم 10 التي تمحورت حول التدابير الواجب اتخاذها لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، نجمت بفعل النتائج السيئة التي تضمنها التقرير التهميدي الذي أعده الوسيط الجمهوري لسنة 1996 وقدمه لرئيس الجمهورية مرفوقا باقتراحاته².

وأبرز ما ورد فيها، "... أن بعض المؤسسات والإدارات العمومية، التي هي أصلا في خدمة المواطن وحده، تعاني اختلالات هيكلية في التكفل بالشؤون العمومية وتسييرها، وفي الاستجابة للحاجيات الحقيقية للمواطن..."، وإن واقع هذه الوضعية تعززه طبيعة وعده التظلمات المقدمة من قبل المواطنين، خلال سنة 1996، إلى جهاز وساطة الجمهورية³.

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع نفسه، ص 86.

² - أنظر التقرير السنوي للمرصد الوطني لحقوق الإنسان، 1996، ص 17.

³ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 87.

إذن تشكل التدابير التي أوردتها التعلّية وبحق تدابير قيمة لمعالجة عملية التكفل بمهمة الخدمة العمومية المسندة للإدارة والاستجابة لتطلعات المواطن وحاجياته الفعلية بغية استعادة ثقته في الإدارة، ودفع وتيرة مساهمته بها، غير أن هذه المعالجة التي يمكن وصفها بإطار تنظيمي مباشر لرسم معالم العلاقة بينه وبين المواطن، تمت وفق آلية عمل داخلية لا تملك صفة القاعدة القانونية، لكونها وبإجماع الفقهاء تدخل ضمن نطاق الأعمال الإدارية غير المنشئة للقانون¹.

كثير الحديث عن الطبيعة الحقيقية لهذه الوثيقة ضمن طائفة المعايير القانونية، ومدى اعتبارها مصدرا للشرعية بالنسبة للإدارة بمعنى مدى التزام الإدارة باحترام القواعد التي تتضمنها التعلّية².

للإجابة عن هذه التساؤلات من دون أن نتوسع في البحث عن أبعاد هذه الدراسة، فإنه وانطلاقاً من الاعتبارات التي تفيد بأن التعلّية تصرف صادر عن السلطة الرئاسية لتوجيه عمل مرؤوسيه، فهي ملزمة للموظفين ولا تتعدى المتعاملين مع الإدارة، لأنها وببساطة وثيقة غير موجهة للأفراد مباشرة ومن ثم لا تتمتع بأي حجية إزاءها، واستناداً إلى ما يفيد بأن احتوائها على بعض العناصر التنظيمية بسبب اتصالها بنصوص تشريعية أو تنظيمية لا يجعل منها نصوص تنظيمية بذاتها أو قانونية على حد تعبير العميد ديلوبادير، يمكن القول بأن العلاقة بين الإدارة والمواطن تحتاج إلى تقنين وقواعد أسمى لضبطها من هذه الوثائق بسبب وصفها بالآليات غير القانونية والإلزامية حتى لا نقول غير ديمقراطية وغير مناسبة لتحقيق الديمقراطية الإدارية الحقيقية³.

¹ - بن مبارك راضية، التعليق على التعلّية رقم 94-842/3 المتعلق بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بين عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 10، 11.

² - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 87.

³ - المرجع نفسه، ص 87.

ثالثا: التعليمات الوزارية الصادرة عن وزير الداخلية

تتمثل التعليمات الوزارية الصادرة عن وزير الداخلية فيما يلي¹:

1-التعليمة الوزارية رقم 1599/2011 المؤرخة في 25 ماي 2011

صدرت هذه التعليمة تنفيذا للتعليمات المعطاة من طرف رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء، والمتعلقة بسهر الحكومة على تحسين أداء الخدمة العمومية، وضمنت التعليمة الوزارية النص على العديد من الإجراءات الهادفة إلى إقامة الانضباط في علاقة الخدمة التي تربط الإدارة بالمرتفقين.

2-التعليمة الوزارية رقم 1435/2014 المؤرخة في 13 فيفري 2014

جاءت هذه التعليمة الوزارية أيضا ضمن إطار عام وهدف أسمى للسلطات العمومية الجزائرية والمتمثلة في عصرنة الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وذلك عن طريق التحسين الأكيد لنوعية العلاقة بين الإدارة والمواطنين، حيث أسس للعمل بالسجل الالكتروني للحالة المدنية وهو ما سهل عملية استخراج وثائق الحالة المدنية في أي بلدية دون عناء التنقل لبلديات الميلاد الأصلية للمواطن.

3-التعليمة الوزارية رقم 1496/2014 المؤرخة في 22 فيفري 2014

صدرت أيضا هذه التعليمة الوزارية بهدف التحسين المستمر للخدمات المقدمة للمواطنين في مجال استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية وعدم عرقلة مصالحهم المرتبطة بهذه الوثائق، وتضمنت النص على إجراءات عديدة في هذا المجال لاسيما تلك المتعلقة بتسجيل البيانات على هامش عقود سجلات الحالة المدنية، وعليه فقد شكلت هذه التعليمات الوزارية أساسا قانونيا لفكرة تحسين الخدمة العمومية نظرا لمضمونها والآليات الجديدة التي إدراجها لاسيما على مستوى الهيئات الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية

¹ - ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، المرجع نفسه، ص 88.

والجماعات المحلية والتي تعد أهم الهيئات ذات العلاقة المباشرة مع الحياة اليومية للمواطن.

لم يتوقف مسار الإصلاحات الإدارية بخصوص تنظيم واحتواء العلاقة بين الإدارة والمواطن والاهتمام بها عند مجرد صدور مرسوم 131/88، وإنما استمر أيضا على مستوى آليات وتدابير أخرى برزت في وضع هياكل جديدة مثل وسيط الجمهورية ولجنة إصلاح هياكل الدولة التي كلفت بإيجاد حلول ناجعة للمنظومة الإدارية والقانونية إلى جانب الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

المطلب الثاني: الضمانات التشريعية المجسدة لمبدأ الحياد

درسنا في الفصل الأول الضمانات القانونية لعدم تحيز الإدارة الجزائرية، من خلال دراسة المساواة أمام القانون والقضاء كأساس لمبدأ الحياد، ومبدأ خضوع الدولة للقانون، إلا أنه يجب علينا دراسة في الضمانات التشريعية والتنظيمية لمبدأ حياد الإدارة الجزائرية الفصل الثاني الذي سنحاول من خلاله تحديد ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال المبادئ العامة للتوظيف، و ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات وحقوق الموظف العمومي كل هذا سنتطرق إليه في المبحث الأول، بالإضافة إلى الضمانات المتعلقة بقانون الانتخاب في المبحث الثاني، الذي قسمناه بدوره إلى مطلبين الأول ضمانات حياد الإدارة في العملية الانتخابية، والثاني متعلق بتكريس حياد الإدارة من خلال الرقابة على العملية الانتخابية.

الفرع الأول: الضمانات المتعلقة بقانون الوظيفة العمومية

تكمن المهمة الأساسية للإدارة هي إشباع حاجيات المواطن المختلفة، والموظف العام هو الأداة التي تركز عليها الإدارة في تحقيق تلك المهمة مع ضرورة تحقيق ذلك على أساس المساواة بين المواطنين في الانتفاع من الخدمات في إطار الحياد التام الذي يجب أن تتحلى به الإدارة وينعكس أساسا في سلوك موظفيها.

أولاً: ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال المبادئ العامة للتوظيف

1- مبدأ المساواة في التوظيف

أكدت مختلف الأحكام القانونية والتنظيمية الصادرة في الجزائر بدءاً من الأمر رقم 136/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية، والقانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 وأحكام المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 03/23/1985 وصولاً إلى أحكام القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية 03/06، على مبدأ مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظائف العمومية، لمبدأ المساواة في التوظيف دور كبير في تكريس الحقوق والحريات بشكل عام وأهمية قصوى كضمانة لتكريس حياد الإدارة اتجاه المواطنين عند اختيارها موظفيها وكذلك حياد الموظف بعد توظيفه¹.

2- مبدأ التوظيف على أساس الجدارة

يعد من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة والذي سعت إلى تكريسه غالبية الدول ومن بينها الجزائر التي أقرته في تشريعاتها الوظيفية، وفي إطار تحديد مضمونه، يرى فقهاء القانون الإداري أن مبدأ الجدارة هو ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة، التي قد تتحرف بولاء الموظفين نحو المصالح الخاصة الشخصية على حساب المصلحة العامة². إن التعيين في الوظيفة العامة يخص فقط الأشخاص ذو الكفاءة والقدرة على القيام بأعبائها، وأن تقدير كفاءة وصلاحية هؤلاء بذلك يعهد به إلى لجنة مستقلة ومحيدة، بالاعتماد على الامتحانات والمسابقات لاختيار الموظفين بعيداً عن أي تمييز على أساس ولاء حزبي أو سياسي وهنا يضمن حياد الموظفين بعيداً عن أي تيار سياسي، وأن هذا النظام القائم على أساس المسابقات والامتحانات كأسلوب للتوظيف من شأنه تحقيق رقابة

¹ - ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 86.

² - السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 22.

شعبية للتأكد من اختيار العناصر المؤهلة لشغل هذه الوظائف، وبذلك يتحقق حياد الإدارة في التوظيف¹.

3- مبدأ الدائمة في التوظيف

إن اعتماد مبدأ الدائمة كان مكملًا لمبدأي المساواة والجدارة، كما أنه أحد الضمانات للحفاظ على سير الإدارة بانتظام وإضطراد، ويفضله لا يكون التوظيف لصالح فئة دون الأخرى، وذلك بالنظر إلى مبدأ التأقيت الذي يترتب عليه إفساد الحياة الإدارية، ولا يستطيع الصمود في وجه تعاقب الأنظمة السياسية في الدولة، وهذا ضمن حياد الإدارة وموظفيها عن السلطة السياسية².

ثانياً: ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات وحقوق الموظف العمومي

1- الضمانات من خلال الواجبات

أ- واجب طاعة الموظف العام لرؤسائه

يعني هذا الواجب أن يطيع الموظف العام 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 تنفيذه لهذه الأوامر يعتبر خطأ إدارياً تترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية³، وأداء واجب الطاعة يلعب دوراً مهماً في تكريس حياد الموظف العام، لأن الالتزام بواجب الطاعة من خلال احترام الموظف العام للأوامر الصادرة إليه وفقاً لمبدأ التدرج الرئاسي وتطبيقها بصفة محايدة وموضوعية يعطي للإدارة

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 89.

² - تشير إلى أن نظرية تأقيت الوظيفة العامة ظهرت في أمريكا وعلى رأس أنصارها "جاكسون" الذي عرفت سياسته بالديمقراطية الجكسونية، ويرى أنصار هذه النظرية أن الوظيفة العامة تجعل الموظفين ينظرون إليها على أنها ملكيتهم الخاصة، وبالتالي يستغلونها لحسابهم الخاص كما أن مبدأ المساواة في التوظيف يقتضي تأقيت الوظائف حتى تتاح لكل المواطنين فرصة التقدم لشغلها وبذلك يشعر الموظف أن وجوده مرهون بإرادة الشعب، فيحرص على خدمة الصالح العام كما أنه أصول الديمقراطية تقتضي مساواة الوظائف السياسية مع الوظائف الإدارية، وذلك في تأقيت مدة الخدمة.

³ - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 88.

قوة تنظيمية إلى حد ما في الحفاظ على السلوك الإنساني بين الموظفين من جهة والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى، ذلك أن درجة هذه التبعية وتنظيمها في الوظيفة العامة تختلف باختلاف النظام السياسي¹.

ب- واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني

إن محتوى واجب النزاهة يعكس نية المشرع في محاولة تكريس مبدأ حياد الإدارة لأن الموظف العام الذي يلتزم بمظاهر هذا الواجب لا يكون عرضة للفساد الإداري وما ينتج عنه من ظواهر تسيء إلى سمعة الموظف وسمعة الإدارة، بالإضافة إلى أن الالتزام بعدم إفشاء السر المهني من الالتزامات الأساسية التي تلعب دورا في ضمان الثقة المتبادلة بين الموظف والمستفيدين من خدمة الإدارة هذه الثقة التي في الأخير أهم الركائز التي تقوم عليها العلاقة بين الإدارة والمواطن².

ج- واجب التحفظ

إن الموظف العام أداة من أدوات الإدارة التي تحقق بها أهدافها، وهذا يفرض تقييد حريته في التعبير عن آرائه، وذلك بالقدر اللازم لحسن سير الإدارة فهو ملزم باتخاذ الحيطة والتحفظ أثناء تعبيره عن آرائه، ولهذا الواجب أهمية كبير في تكريس حياد الموظف العمومي³.

أما دور واجب التحفظ في الحياد يكمن في ترسيخ وتأكيد مبدأ مساواة الموظفين في الاستفادة من خدمات الإدارة ويعتبر الحياد الوظيفي أثرا مباشرا للتحفظ، والمشرع الجزائري من خلال إقراره لواجب التحفظ في النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة، وكذا تأكيده على ضمان حرية التعبير وحرية الرأي في مختلف الدساتير التي عرفتها البلاد أظهر رغبة شديدة في تكريس وتجسيد مبدأ الحياد الوظيفي الذي يخلق نوعا

¹ - ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 92.

² - المرجع نفسه، ص 96.

³ - عادل الطبطباني، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، العدد 4/1986، ص 146.

من التوازن بين تبعية الموظف تجاه السلطة السياسية من جهة، وضرورة ممارسته لحياته الأساسية منها حريتي الرأي والتعبير من جهة أخرى، فالموظف العام عندما يلتزم بواجب التحفظ في إبداء آرائه سينعكس ذلك إيجابا على الإدارة وعلى المستفيدين من خدماتها، وذلك بضمان حصولهم على الخدمات من طرف الموظف دون تمييز في أدائها لمجرد أن آراء الموظف السياسية أو سلوكه السياسي يتفق أو يختلف مع رأي أو سلوك المستفيدين من خدمات الإدارة¹.

2- الضمانات من خلال الحقوق

نركز هنا الحق في التعددية النقابية، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948 في المادة 23 منه على أنه لكل شخص الحق في أن ينشئ مع الآخرين نقابات أو ينظم إلى نقابات حماية لمصالحه، وقد أقرته الدساتير الجزائرية لاسيما منها دستور 1989 في المادة 1989 في المادة 53 منه وهو ما أكد كذلك دستور 1996 حين نص في المادة 56 منه على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين².

الحق النقابي للموظف العام اعترف به المشرع الجزائري منذ صدور الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها في النصوص السابقة، كما سمح القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985 لعمال الإدارة بالانضمام إلى نقابة عمالية متجسدة في الإتحاد العام للعمال الجزائريين وهذا بموجب المادة 18 والتي جاء فيها أنه يمارس العمل النقابي حسب الشروط المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبذلك صدر القانون رقم 28/88 المؤرخ في

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 100.

² - الأنظمة الديكتاتورية والاستبدادية لا تؤيد فكرة التعددية النقابية وهذا راجع لإمكانية قيام هذه النقابات بنشاط معاد للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة لذلك كان ظهور هذه النقابات في المراحل الأولى بشكل جمعيات سرية إلى أن تم الاعتراف بها بعد الثورة الصناعية وأصبحت محل حماية دولية ودستورية.

1988/07/19 المتضمن كفاءات ممارسة الحق النقابي ونص في المادة 09 منه على أنه يعترف لكل العمال بحق تنظيم أنفسهم ضمن الإتحاد العام للعمال الجزائريين يمارس هذا الحق طبقا للتشريع المعمول به وتطبيقا للقانون الأساسي للإتحاد العام للعمال الجزائريين ونظامه الداخلي¹.

بالنسبة لأهمية العمل النقابي في حياد الإدارة، فالاعتراف بالحق النقابي للموظف العام يسهم في خلق جو من التعاون بين الموظف والدولة إذ من خلاله يتم الاستماع للموظفين وطرح مشاغلهم والتعرف على مطالبهم المشروعة ووجهات نظرهم المختلفة حول سياسة الدولة، كما تعمل على تنظيم الجهاز الإداري وهذا عن طريق بسط الديمقراطية لأن النقابات تقوم على أساس حرية الانتخاب وحرية الرأي وهذا يؤدي إلى إبعاد التعقيدات المكتبية، بحيث لا يصبح العمل الروتيني الحكومي حافزا للبيروقراطية المعطلة للإدارة².

كما أن هذه النقابات يمكنها الضغط على السلطات الحاكمة قصد إصلاح الإدارة وتحسين خدماتها وهذا ما هو منتظر منها فعلا، فهي تساعد في الكشف عن التصرفات غير اللائقة بالإدارة بتقديم الاقتراحات البديلة عن ذلك، لكن دور العمل النقابي في حماية حياد الإدارة يبقى قاصرا وذلك يرجع إلى أن النقابات في عملها تعرف نفوذا لأشكال سياسية مختلفة وحتى توجيهات حزبية معينة تؤدي إلى الخلط بين الأهداف النقابية المهنية والأهداف السياسية مما يؤدي إلى اهتمام الموظفين بالتوجيهات السياسية بدل الأهداف النقابية المهنية، فقد تدخل النقابة في بعض الأحيان لصالح حزب ما قد

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 102.

² - بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 02، سنة 1962، ص 11.

يخرجها من حدود العمل النقابي ويدخلها للعمل السياسي وهذا ما نتج عنه مشكل التمييز بين ما هو نشاط مهني وما هو نشاط سياسي¹.

والرأي الراجح يذهب إلى القول باستحالة الفصل التام بين العمل السياسي والعمل النقابي وهذا ما يعطي حجة أكبر في القول بأن العمل النقابي قد يؤدي إلى تسييس الوظيفة العامة، لكن ولقصد الحد من الوسائل السياسية للنقابات المهنية فإن التشريعات تضع قيودا على ممارسة هذا الحق قصد ضمان الحياد السياسي للموظف العمومي وهذا عن طريق حصر هذا العمل في مجال تمثيل مصالح الموظفين والدفاع عنها بالوسائل التي تحددها القوانين المنضمة للعمل النقابي، فالتداخل الكبير بين العمل النقابي والنشاط السياسي يقتضي تقييد هذا الحق، وعليه فإن ممارسة العمل النقابي لا يعفى الموظف من ضرورة الالتزام بواجب التحفظ وأن لا يخرج عن حدود الدفاع عن المصالح المشتركة للموظفين كما يجب عليه عدم الإخلال بمبدأ طاعة الرئيس وضرورة ضمان السير الدائم والمنتظم للمرفق العام².

المشرع الجزائري قيد ممارسة هذا الحق عن طريق فرض رقابة الدولة على هذه النقابات التي قد تنتهي إلى حلها، فيشترط في النقابة أن تتميز في هدفها وتسميتها وتسييرها عن أية جمعية ذات طابع سياسي، كما لا يمكنها الارتباط هيكليا أو عضويا بأية جمعية ذات طابع سياسي ولا الحصول على إعانات أو هيئات أو وصايا كيفما كان نوعها من هذه الجمعيات، في حين أن الحصول على إعانات أو هبات أو وصايا كيفما كان نوعها من هذه الجمعيات، في حين أن أعضاء النقابة يمكنهم الانضمام الفردي إلى الجمعيات ذات الطابع السياسي لكن لكي نصل إلى حياد الإدارة في ظل التعددية النقابية

¹ - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم قانون عام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2004، ص 73.

² - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 104.

والحزبية يجب أن يتدخل القاضي الإداري في رقابة القيود الواجب احترامها عند ممارسة العمل النقابي¹.

الفرع الثاني: الضمانات المتعلقة بقانون الانتخاب

أولاً: ضمانات حياد الإدارة في العملية الانتخابية

1- الانتخابات والتعديل الدستوري

إن الانتخابات إحدى الآليات الفاعلة من أجل تحقيق الديمقراطية وتكريس دولة القانون ووسيلة لتمكين الشعب من المشاركة في اختيار ممثليهم وإشراكهم في تسيير السياسة العامة في الدولة، حيث ترتبط الانتخابات بالديمقراطية ارتباطاً وثيقاً فهي الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية المعاصرة، خاصة إذا كان النظام الانتخابي يسمح بمشاركة عدد أكبر من المواطنين في هذه العملية وذلك عندما يكون عاماً وغير مقيد².

وما تعاقب التعديلات الدستورية والقوانين الانتخابية وكثرة تعديلها إلا دليل على اهتمام المشرع الجزائري بتطوير العملية الانتخابية وحمايتها، واستدراك النقائص التي تشوبها، ولعل التعديل الدستوري الأخير لعام 2020 دليل على ذلك، من خلال استحداثه للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات باعتبارها مؤسسة دستورية مكلفة بالإشراف والرقابة على مختلف العمليات الانتخابية وتنظيمها من بدايتها إلى غاية إعلان النتائج الأولية³.

السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات هي مؤسسة مستقلة، تمارس مهامها بدون تحيز، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية الإدارية والمالية، ومقرها بالجزائر

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 104.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، دراسة نظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص 223.

³ - إلياس بودريالة، عمر زرقط، الضمانات القانونية الجديدة لنزاهة العملية الانتخابية وفقاً للأمر 01-21، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 14، العدد 03 (2021) ص 313.

العاصمة، ولها امتدادات على المستوى المحلي وفي الخارج، وتحتكم السلطة المستقلة لمبدأ سيادة الشعب عن طريق انتخابات حرة، شفافة، تعددية ونزيهة تعبر عن إرادة الشعب واختياره الحقيقيين¹.

إن قانون الانتخابات يتضمن أحكام تجسد مبدأ الحياد عبر كامل مراحل العملية الانتخابية، ففي مكاتب التصويت هناك ممثلي الأحزاب وبإمكانهم الحصول على محاضر الفرز، لجان المراقبة متشكلة من ممثلي الأحزاب، ومنها من يضم قضاة، كما أن عملية الفرز تتم علنا أمام المواطنين، والأهم من ذلك المجلس الدستوري هو المؤهل الوحيد لإصدار نتائج الانتخابات².

2- حياد الإدارة في العملية الانتخابية

نظم المشرع الجزائري العملية الانتخابية وإدارتها ومراقبتها ضمن أحكام الباب الأول من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات بعنوان السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات هذه الأخيرة التي أسس أحكامها دستور 2020 بموجب المواد من 200 إلى 203، حيث طبقا لنص المادة 07 من الأمر 01-21 التي تنص على أن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تضمن تحضير وتنظيم وتسيير والإشراف على مجموع العمليات الانتخابية والاستفتاءية.

أنشئت السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب القانون العضوي 07-19 المتعلق الذي اعتبرها سلطة مكلفة بتنظيم وإجراء الانتخابات وإدارتها والإشراف عليها من بدايتها إلى غاية إعلان النتائج الأولية للانتخابات، ليأتي بعدها التعديل الدستوري في الفاتح من نوفمبر 2020 ليتم دستورها والنص عليها، ثم جاء الأمر رقم 01-21 الصادر

¹ - إلياس بودريالة، عمر زرقط، المرجع السابق، ص 324.

² - وزير الداخلية والجماعات المحلية أكد على ضمانات الحياد في تصريحه بشأن الانتخابات الرئاسية، أبريل 2014، النشرة الإخبارية للقناة الداخلية، بتاريخ 2014/06/16.

في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ليحدد تشكيلتها الجديدة ونظام سيرها وصلاحياتها¹.

وتكريسا لمبدأ الحياد في العملية الانتخابية نصت المادة 11 من القانون العضوي 01-21 على أن: السلطة الوطنية المستقلة تسهر على أن يتمتع كل عون مكلف بالعمليات الانتخابية والاستفتائية عن كل فعل أو تصرف، أو أي سلوك آخر، من طبيعته أن يمس بصحة وشفافية ومصداقية الاقتراع، بينما نصت المادة 12 من ذات القانون على أن تخطر السلطة المستقلة السلطات العمومية المعنية بأي ملاحظة أو خلل أو نقص يسجل، مرتبط بنطاق اختصاصها، من شأنه التأثير على تنظيم العمليات الانتخابية والاستفتائية وسيرها، ويجب على هذه السلطات العمل بسرعة في أقرب الآجال لتدارك النقائص والاختلالات المبلغ عنها، وإعلام السلطة المستقلة كتابيا بالتدابير التي اتخذتها².

ثانيا: تكريس حياد الإدارة من خلال الرقابة على العملية الانتخابية

1- دور الرقابة على العملية الانتخابية في تحقيق الحياد

يمكن تعرف عملية الرقابة على الانتخابات العامة بأنها الإجراءات التي تتسم بالموضوعية والحياد من قبل أشخاص تم تكليفهم بشكل رسمي بممارسة أعمال المتابعة والرقابة وتقصى الحقائق حول صحة إجراء وسير العملية الانتخابية والتحقق من الدعاوى التي تشير إلى حدوث أية انتهاكات تذكر في هذا المجال، على أن يتم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها في هذا الإطار³.

¹ إلياس بودريالة، عمر زرقط، المرجع السابق، ص 325.

² راجع نص المادة 11 و 12 من القانون العضوي 01-21، المرجع السابق، ص 10.

³ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 108.

فالرقابة الانتخابية هي عملية جمع وحصر المعلومات حول العملية الانتخابية بكافة مراحلها وذلك بإتباع آلية منهجية ومنظمة، في جمع المعلومات حول سير تلك العملية، التي تستخدم فيما بعد لإصدار تقييمات من المفترض أن تكون موضوعية ومحايدة وتهدف الرقابة إلى التأكد من سير العملية الانتخابية بشكل نزيه، بعيدا عن التزوير والتلاعب بأي شكل كان، وتبدأ عملية الرقابة منذ بداية المراحل الأولى للانتخابات، حيث تتضمن مراقبة عملية التسجيل، وعمل لجنة الانتخابات والحملات الانتخابية، والاقتراع، فرز الأصوات، وكافة الأمور المتعلقة بهذه العملية حتى إعلان نتائج الانتخابات، وتعتبر الرقابة على العملية الانتخابية في غاية الأهمية، خاصة في البلدان التي ما زالت تشهد عملية تحول ديمقراطي، حيث تضعف الثقة في المؤسسة الرسمية، ويحتاج المواطنون فيها إلى المزيد من الإجراءات للتأكد من نزاهة الانتخابات، وتؤدي فرق الرقابة هذا الهدف حيث تلعب دورا كبيرا في إشاعة جو الثقة والاطمئنان حول نزاهة العملية الانتخابية ونتائجها وتتشكل فرق الرقابة من طواقم محلية تنظمها منظمات غير حكومية، وجهات مستقلة عن المرشحين، بشكل يضمن تمتعها بالحياد، كما قد يتم تشكيل فرق رقابة دولية، من منظمات دولية أو إقليمية أو من منظمات غير حكومية ناشطة على المستوى الدولي، خصوصا تلك التي تعمل في مجال الانتخابات وتشجيع الديمقراطية¹.

وفي هذا الإطار أسند المشرع للسلطة الوطنية المستقلة لصلاحيات رقابة العمليات الانتخابية والاستفتاءية، منذ تاريخ استدعاء الهيئة الانتخابية حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع، عملا بنص المادة 202 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على أنها تمارس مهمها في شفافية وحياد وعدم تحيز، بالإضافة إلى ذلك نظم المشرع أحكام الحملة الانتخابية ومراقبتها بموجب أحكام الباب الثالث من القانون العضوي 21-01 لاسيما الفصل الأول منه المتعلق بالحملة الانتخابية.

¹- لبيد مريم، المرجع السابق، ص 109.

2- جزاء الإخلال بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية

إن إلزامية القانون تتأسس على الجزاءات المترتبة على مخالفة مختلف النصوص القانونية، فالقاعدة القانونية لا يكون لها أثر أو مفعول في المجتمع إلا إذا اقترنت بجزاء، ونية المشرع الجزائري بارزة لدعم مبدأ الحياد في المجال الانتخابي فقد خصص أحكام جزائية صارمة لكل المخالفات التي تقع أثناء العملية الانتخابية وتمس بالنزاهة والسير الحسن لها¹.

وفي هذا الإطار خصص المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي 21-01 المتعلق بالانتخابات لاسيما الباب الثامن منه المعنون بالجرائم الانتخابية نصوص تحد منها، والتي تهدد مصداقية النتائج الانتخابية، أو تحاول تحريف الإرادة الشعبية عن اتجاهها².

المبحث الثاني: الرقابة ضرورة مجسدة للمبدأ

إن وجود نظام قانوني رقابي على أعمال الإدارة يعد بمثابة ضمانات تعمل على تحقيق مبدأ المشروعية من خلال العمل على تمكين الإدارة العامة احترام مبدأ سيادة القانون وعدم استعمالها لامتيازاتها العامة، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث حيث قسمناه إلى مطلبين ، الرقابة القضائية ضمانات مجسدة للمبدأ والرقابة الغير قضائية كضمانات مجسدة للمبدأ.

المطلب الأول: الرقابة القضائية ضمانات مجسدة للمبدأ

سنتناول في هذا المطلب الرقابة القضائية التي تمارس على أعمال الإدارة والتي تتمثل في رقابة المحكمة الدستورية ورقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة.

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 112.

² - راجع أحكام الباب الثامن من القانون العضوي 21-01، المرجع السابق ص ص 40-43.

الفرع الأول: رقابة المحكمة الدستورية

لقد حمل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الجديد في مجال الرقابة على دستورية القوانين حيث تم استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية، حيث أكد في هذا الصدد رئيس المجلس الدستوري كمال فنيش أن المحكمة الدستورية التي نص عليها الدستور الجديد تعد قيمة مضافة من صلاحياتها التدخل في النقاش السياسي لتفادي شلل المؤسسات الدستورية، واعتبر إنشاء المحكمة الدستورية التي ستحل محل المجلس الدستوري الحالي يعد مكسب جديد في النظام الدستوري الجزائري لكونها ستتولى مهامها الجديدة ومن بينها الفصل في الخلافات التي قد تحدثت بين السلطات الدستورية وهو الأمر الذي يقي البلاد من الأزمات السياسية¹.

أولاً: أساس المحكمة الدستورية

لقد تطرق المؤسس الدستوري إلى المحكمة الدستورية كهيئة جديدة في الباب الرابع من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمعنون بمؤسسات الرقابة حيث تضمن الفصل الأول المحكمة الدستورية ونصت المادة 185 منه أن المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور، تضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية².

ثانياً: اختصاص المحكمة الدستورية

تجمع المحكمة الدستورية بين عدة اختصاصات، منها ما هو متعلق بالرقابة على السلطة التشريعية ومنها ما هو متعلق بالرقابة على السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى حددها القانون.

¹ - براهيم تاج، دسترة المحكمة الدستورية كبدل للمجلس الدستوري في الجزائر خطوة جديدة لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب سبديس بلعباس، العدد الخامس، 2020، ص 173.

² - براهيم تاج، المرجع نفسه، ص 173، 174.

1- الرقابة على السلطة التشريعية

أ- الرقابة السابقة تنفرد المحكمة الدستورية بمراقبة دستورية عدد من مشاريع القوانين، وذلك قبل دخولها حيز النفاذ تأسيسا على دورها الوقائي الذي يسبق على ختم النصوص ونشرها، ويعتبر هذا مجالا خصبا لتدخل المحكمة الدستورية، نظرا لأهمية العمل التشريعي من حيث الكم ومن حيث المجالات التي يمسها كما هو موضح:

- إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها¹.

- إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون لا يتم إصداره بموجب قرار نهائي، وملزم لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية².

- تفصل المحكمة بقرار بشأن مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان³.

- تفصل المحكمة الدستورية في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة⁴.

ب- الرقابة اللاحقة

- إذا قررت المحكمة الدستورية أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية⁵.

¹ - أسماء حقااص والطاهر غيلاني، مستقبل الرقابة على دستورية القوانين، المحكمة الدستورية الجزائرية نموذجاً، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، المجلد 08، العدد 01، 2021، ص 217.

² - المادة 198 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

³ - أسماء حقااص والطاهر غيلاني، المرجع السابق، ص 217.

⁴ - المادة 190 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

⁵ - المادة 198، المرجع نفسه.

- يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر والتنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها.

- تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات¹.

- كذلك يمكن تصنيف طلب الإحالة الصادر من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، بناء على دفع أحد أطراف المحاكمة، جزءا من الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية باعتبارها جهاز إنذار على القوانين المتصادمة مع الدستور².

2- الرقابة على السلطة التنفيذية

أ- توسيع دائرة الاستشارة إلى الحالات الاستثنائية

يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها 30 يوما بعد اجتماع... ورئيس المحكمة الدستورية ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع³، كما يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما... ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة... ورئيس المحكمة الدستورية⁴.

ب- البث في ثبوت المانع لرئيس الجمهورية: إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون أجل وبعد أن تنتهت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، لتقترح بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع⁵.

1 - المادة 190، من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

2 - أسماء حقاص والظاهر غيلاني، المرجع السابق، ص 218.

3 - المادة 97، من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

4 - أسماء حقاص والظاهر غيلاني، المرجع السابق، ص 218.

5 - المرجع نفسه، ص 218.

ج- إقرار شغور منصب رئيس الجمهورية:

استرسلت المادة 94 في فقرتيها الرابعة والسابعة في هذا الصدد ف جاء فيها "في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا، وتثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا¹، أما إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا، وتثبت بأغلبية 4/3 أعضائها الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، في هذه الحالة يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئيس الدولة².

د. صلاحيات أخرى للمحكمة الدستورية:

إضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها أحكام أخرى في الدستور، يضاف إلى اختصاص المحكمة الدستورية ما يلي³: تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاء وتعلن النتائج النهائية لكل هذه العمليات.

الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة

أولاً: رقابة قضاء الإلغاء على السلطة التقديرية للإدارة

تعتبر دعوى الإلغاء "Recours en annulation" أو كما تعرف دعوى تجاوز السلطة أو دعوى بطلان القرارات الإدارية وسيلة المتقاضين في إبطال تصرفات الإدارة الباطلة والحفاظ على مبدأ المشروعية، وهي تحتل بذلك مكانة هامة من بين الدعاوى

¹ - أسماء حقااص والطاهر غيلاني، المرجع السابق، ص 218.

² - المرجع نفسه، ص 218.

³ - المرجع نفسه، ص 218.

الإدارية المتعددة أيا كان التقسيم المعتمد لهذه الدعاوى، فدعوى الإلغاء يتعلق موضوعها بمدى مشروعية قرار إداري بهدف إبطاله إذا تبين أن غير مشروع وإزالة الآثار والنتائج المترتبة عليه¹.

1- مدى إمكانية تدخل القاضي الإداري في مراقبة القرارات التقديرية للإدارة

إن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي باستقلالية السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية عن بعضها البعض استقلالا وظيفيا وعضويا، وعليه لا يتصور أن تحل الإدارة محل القضاء والعكس لا يمكن للقاضي أن يحل محل رجل الإدارة، كما أن الإدارة لما تمارس سلطتها التقديرية فهي تمارسها بحكم القانون الذي حولها هذا الحق وبالتالي لا يمكن للقاضي في حالة ما إذا رفع له طعن في قرار صادر على أساس السلطة التقديرية للإدارة أن يعقب أو ينظر في مدى صحة التقدير الذي مارسته الإدارة، ويقف عند حد مراقبة مدى التطبيق السليم للقانون وفقط².

غير أن الدور المنشأ للقضاء وبالأخص القضاء الإداري في إنشاء القاعدة القانونية يتطلب فسخ المجال لمراقبة القاضي الإداري بعيدا عن كل تقييد أو ضغط قصد تكريس فعالية أحكام القضاء لأن منح الإدارة جانب من السلطة لا يخضع لمراقبة القضاء يعد بمثابة تفويض بالتسلط، بالإضافة إلى ذلك فإن مبرر ممارسة السلطة التقديرية هو تحقيق المصلحة العامة ودور القاضي هو البحث عن نية الإدارة في تحقيق المصلحة العامة وهذا ما يبرر نشاط القضاء الإداري أصلا، وعليه فمن المنطقي أن ينظر القاضي الإداري في مدى صحة القرارات التقديرية للإدارة في استهداف الصالح العام من عدمه³.

¹ - الخير بوضياف، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد الخامس عشر، 19 سبتمبر 2017، ص 317.

² - المرجع نفسه، ص 318.

³ - المرجع نفسه، ص 319.

أ- عدم صلاحية القاضي الإداري برقابة الملائمة

وفق هذا الطرح لا يحق للقاضي أن يمارس رقابة الملائمة وينطلقون في ذلك من فكرة أن القاضي مكلف بمراقبة المشروعية وليس الملائمة، وتبعاً لذلك فإن الإدارة إذ تمارس سلطتها التقديرية في بعض أعمالها فهي تستند على إرادة المشرع الذي منح لها هذه السلطة التقديرية، والذي كان يمكن له أن يفرض عليها قيود أو حدود تظهر في عدم الخروج عن السلطة المقيدة أو المحددة وعليه لا يمكن للقاضي الإداري أن يتصدى لمدى ملائمة التصرفات الإدارية إذ هي من اختصاص رجل الإدارة وحده، وأن النظر في مدى ملائمة الأعمال الإدارية يعتبر من صلاحيات الإدارة وليس للقضاء حق التعقيب عليها والتصدي لها¹، وعليه لا يجوز للقاضي الإداري أن يتعدى الرقابة القانونية أو رقابة المشروعية على أعمال الإدارة أو يحل محلها بأن يصدر مثلاً بدلاً من الإدارة قرارات إدارية أو يعدل لها قراراتها².

ب- صلاحيات القاضي الإداري في رقابة الملائمة

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في الكشف عن قواعد القانون الإداري والتي يجب أن يستتبطها من خلال دوره في الموازنة بين قرار الإدارة ومدى تحقيقه للمصالح العام هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة المحافظة على حقوق وحريات الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة عند اختيارها تصرف معين في ظل سلطتها التقديرية، وبالتالي فالقاضي له صلاحية النظر في مدى ملائمة قرارات الإدارة في تحقيقها للمصلحة العامة وعدم انحرافها في استعمال سلطتها التقديرية³.

¹ - الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 319.

² - المرجع نفسه، ص 319.

³ - مصطفى سنديل، "الموازنة بين المنافع والمضار في القرار الإداري"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2014، ص 68-69.

ويستدل أصحاب هذا الرأي على أن القاضي الإداري يملك عدة وسائل لتحقيق ذلك من أهمها أن القاضي يعمل على تمديد ميدان المشروعية باللجوء إلى المبادئ العامة للقانون والتي تصبح الإدارة ملزمة باحترامها، كذلك قد يعمل القاضي على تفسير بعض النصوص التشريعية بشكل قد يحد من سلطة الإدارة التقديرية ويدخلها في إطار السلطة المقيدة¹.

2- أساليب رقابة القاضي الإداري على القرارات التقديرية للإدارة

أ- توافق القرار مع الوقائع أو مبدأ التناسب

في هذه الحالة لما يكون سبب القرار سبب واقعي وليس قانوني فهنا القاضي أولاً يتحقق من مدى توفر الواقعة ثم بعد ذلك مدى تناسب الواقعة مع مضمون القرار، وعندما يتكشف للقاضي أن مضمون القرار لا يتناسب مع الوقائع له أن يحكم بإلغاء القرار، ومع ذلك يجب الإشارة أن هناك مسائل لا يمكن للقاضي أن يمارس فيها رقابة التناسب مثل القرارات التي تبنى أو تسبب على رأي فني متخصص².

ب- رقابة الموازنة بين المنافع والأضرار

إن هذا النوع من الرقابة يتعلق بنتائج القرار أي الغاية المبتغاة منه أو بمعنى آخر مدى استهدافه للمصلحة العامة وليس بأسبابه، كما أنها لا تثار لما يكون الهدف من القرار محدد بنص قانوني وإنما تثار عندما تتخذ الإدارة قرارها استناداً على سلطتها التقديرية، وأساس هذا النوع من الرقابة هو أن القرار الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا كانت حسناته تفوق سيئاته والقاضي في هذه الفرضيات يجري موازنة بين إيجابيات القرار

¹ - حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 169.

² - الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 322.

وبين سلبياته، فإذا كان الرصيد ايجابيا على العموم، على حد تعبير « Vedel » يكون القرار مشروعاً، فكلما استهدف القرار المنفعة العامة كلما كان مشروعاً والعكس¹.

وعليه فرقابة الموازنة تتعدى رقابة المنفعة العامة المحددة بنص القانون إلى رقابة المنفعة العامة حسب وجهة نظر الإدارة، فهي من جهة تقييم لقرار الإدارة في مدى تحقيق النفع العام ومن جهة أخرى تضمن عدم الانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها، فهي رقابة المشروعية بالمفهوم العام وتعمل على التخفيف من حدة السلطة التقديرية للإدارة².

ثانياً - رقابة قضاء التعويض على السلطة التقديرية للإدارة

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل فهي ترمي إلى إجبار الإدارة على القيام بجبر الضرر عن طريق التعويض النقدي وإرجاع الحال كما كان عليه إذا اقتضى الحال، حيث تظهر أهمية دعوى التعويض باعتبارها مكتملة للحماية التي يضيفها قضاء الإلغاء بإبطال القرارات الإدارية غير المشروعية، وكذا مختلف الأعمال الإدارية سواء القانونية منها أو المادية المتسببة في ضرر للغير، فهي أكثر وأوسع حماية من الحماية التي توفرها دعوى الإلغاء³.

1- الخطأ كأساس لقيام مسؤولية الإدارة في إطار ممارسة سلطتها التقديرية

تقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ على أركان ثلاثة (03) هي: الخطأ، الضرر، وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر، ومفهوم الخطأ ليس من السهل تحديده ويبقى ذلك متروكاً للاجتهاد القضائي، غير أنه يمكن القول بأنه "إخلال بالتزام سابق،

¹ - الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 324.

² - المرجع نفسه، ص 324.

³ - المرجع نفسه، ص 326.

سواء كان مصدر الالتزام قانوني، أو اتفاقي، كما لا يعتد بطبيعة الإخلال، سواء كان هذا الالتزام ايجابيا أو سلبيا أو كان عمديا أو غير عمدي¹.

غير أن الخطأ في مفهوم القانون الإداري ليس نفسه الخطأ المتعارف عليه في القانون المدني، حيث أن الخطأ الناجم عن نشاط المرفق العام له ما يميزه عن الخطأ المدني، وذلك بالنظر إلى المركز القانوني الذي تتميز به أشخاص القانون العام فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة وبذلك فهي تخضع لأحكام خاصة تميزها عن أحكام القانون المدني فالخطأ المرفقي له ما يميزه من أحكام عن الخطأ المدني، غير أن هذا لا ينفي كون نظرية الخطأ المرفقي قبل أن تتبلور وتستقل بخصوصيتها كانت تقتبس أحكامها من قواعد القانون المدني².

2- مسؤولية الإدارة بدون خطأ في إطار ممارسة سلطتها التقديرية

الأصل أن المسؤولية الإدارية تتركز وتقوم على ثلاثة أركان هي: ركن الخطأ والضرر وعلاقة السببية بالخطأ والضرر، ويكون الخطأ هو الأساس القانوني لهذه المسؤولية، ولهذا سميت بالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، غير أن نظام المسؤولية الإدارية تطور وأصبح من الممكن قيامها على ركنين فقط، الضرر والعلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر³.

المطلب الثاني: الرقابة الغير قضائية مجسدة للمبدأ

سنتناول في هذا المطلب لرقابة الغير قضائية على أعمال الإدارة المجسدة لمبدأ عدم حياد الإدارة، حيث سنتطرق إلى وسيط الجمهورية كوظيفة والأحزاب السياسية كقواعد وكذلك الإعلام كسلطة مجسدة لمبدأ حياد الإدارة.

¹ - الخير بوضياف، المرجع نفسه، ص 327.

² - سليمان الحاج عزام، المسؤولية الإدارية للمستشفيات العمومية، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، 2012، ص 04.

³ - الخير بوضياف، المرجع السابق، ص 330.

الفرع الأول: وسيط الجمهورية كوظيفة مجسدة للمبدأ

أولاً: مفهوم وسيط الجمهورية

يمكن القول أن الوسيط هو: "ممثل أو وكيل مكلف بحماية المواطن ضد تصرفات الإدارة العامة أو مراقبة المؤسسات السياسية"¹.

أصل هذه الوظيفة الدول الإسكندنافية والأنجلوسكسونية، فالمبادرة رجعت لدولة السويد، حيث ظهر المنصب ابتداء من القرن 18، وكان يلقب حامله باسم Ombudsman وعددهم أربعة، الأول: وسيط برلماني، ومهمته مراقبة أعمال السلطات العامة من مشرع وموظف عام وقاضي وحتى الجيش، الثاني وسيط اقتصادي، مكلف بمراقبة الحرية الاقتصادية في العمل بها في النشاط الصناعي والتجاري والفلاحي، الثالث: وسيط سياسي، مكلف بمراقبة الصحافة وتقييدها بالعمل الموضوعي والإعلام الفعلي، أما الرابع والأخير: فهو وسيط الاستهلاك، ومهمته مراقبة السوق وحماية المستهلك، وكان الوسيط على مختلف أنواعه يعين من طرف البرلمان².

انتشرت هذه الوظيفة بعد الحرب العالمية الثانية إلى الدول المتقدمة الأخرى كفرنسا مثلاً، حيث أنشئت هذه الوظيفة بموجب قانون 1973/01/03 المعدل بقانون 1976/12/24 المعدل بدوره بقانون 1989/01/19، وكان ينتخب من طرف مجلس الوزراء لمدة ستة سنوات³، أما في الجزائر، أنشئت هذه الوظيفة بادئ الأمر وسمي صاحبها "بالوسيط الجمهوري"، وكان يعين بمرسوم رئاسي، ألغيت فيما بعد هذه الوظيفة وعوضت بوسيط إداري عادي يعين من طرف الوالي⁴.

¹ - بوخص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 248.

² - المرجع نفسه، ص 248.

³ - Y. Madiot, « Une institution nouvelle en droit administratif Français ; le médiateur », mélange, Stassinopoulos, 1974, P. 543.

⁴ - بوخص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 248.

ثانيا: صلاحيات وسيط الجمهورية

تختلف صلاحيات الوسيط من دولة لأخرى، في الدول الشمالية مثلا تميزت هذه الصلاحيات بالعمومية، حيث كانت له نظرة على كل النشاطات عامة أو خاصة، أما في فرنسا فعمله تحدد بمهمة حماية الأشخاص الطبيعيين¹.

في الجزائر كان في البداية ممثل السلطة المركزية في مراقبة لأعمال الجماعات المحلية، وتمتع باستقلال كبير في هذه الفترة حيث كان يشكل مؤسسة سياسية بعيدة عن كل مراقبة ما عدا تلك التي يقوم بها رئيس الجمهورية².

فيما بعد، ونظرا لتقل الصلاحيات وضغط المواطن عليه ألغي هذا المنصب وعوض بوسيط إداري عادي مكلف بحماية الأشخاص الطبيعيين³.

ثالثا: الوضعية القانونية للوسيط

يمارس هذا الموظف وكالة واحدة دون تجديد، لا يطرد مبدئيا ويتمتع بالحصانة القانونية في إطار عمله يمكنه أن يتدخل تلقائيا أو بشكوى من الخواص، لا يتدخل في نزاعات الإدارة العامة مع موظفيها، والملفات المرفوعة للقضاء، مهمته في بعض الأنظمة حماية المواطن لأنه أسرع من القضاء الإداري الذي يتميز بالبطء، وخاصة إذا علمنا أن الطعن أمام هذه المؤسسة القضائية لا يوقف تنفيذ القرار الإداري، له أيضا حق المتابعة القضائية الجنائية والتأديبية ضد الموظف العام المخطئ⁴.

هذه الوظيفة لا تمنح له سلطة القرار، فتدخله عبارة عن آراء وتوصيات، يساهم بملاحظات في إصلاح الإدارة العامة، هو في الحقيقة وسيلة لكشف الصعوبات التي لم يلاحظها المشرع ولا الإدارة العامة، فهو ليس بقاض، ربما هو نوع من قاضي

¹ - بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص 249.

² - المرجع نفسه، ص 249.

³ - المرجع نفسه، ص 249.

⁴ - المرجع نفسه، ص 249.

معنوي أو قاضي نفوذ لا أكثر، يقوم بتقديم تقارير للبرلمان على كل ما يلاحظه، وتتمتع هذه الأخيرة أي التقارير كالحكم القضائي "بقوة الشيء المقضي به"، أي أنها غير نهائية ويمكن الطعن فيها¹.

أخيرا يمكن اعتبار هذا الموظف حارس الحقوق أو ضمير الدولة في مهمة احترام الشرعية على كل المستويات، ويساهم بالتالي فعليا وجديا في احترام مبدأ الحياد من طرف الإدارة العامة نظرا لمختلف الصلاحيات التي يتمتع بها والتي تسمح له بالنظر تقريبا في كل أعمالها².

الفرع الثاني: الأحزاب السياسية كقواعد مجسدة للمبدأ

تؤكد الكثير من الدراسات على الامتداد التاريخي للأحزاب السياسية في الجزائر، فالظاهرة الحزبية موجودة حتى قبل إقرارها دستوريا وتنظيمها قانونيا ابتداء من سنة 1989، ويمكن إرجاعها تاريخيا إلى تجربة الحركة الوطنية التعددية، بدءا 1954 من عشرينات القرن الماضي ولغاية اندلاع الثورة التحريرية في العام، التي أفرزت قوى اجتماعية اقتنعت بضرورة العمل السياسي، والقبول باللعبة السياسية داخل النظام الكولونيالي من خلال أدوات العمل السياسي المعروفة، وعلى رأسها الانتخابات³.

أولا- تعريف القانوني الحزب السياسي

عالجت المادة 40 من دستور 1989 حق إنشاء الأحزاب السياسية على اعتبار أن الدساتير السابقة لم تؤسس للتعددية الحزبية، حيث نصت على أنه: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلالية البلاد وسياد الشعب".

¹ - بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص 250.

² - بوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه، ص 250.

³ - نفيسة زريق، النظام القانوني للأحزاب السياسية وتعديلاته المتتالية: تكريس للتعددية أم حفاظ على ميراث الأحادية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 21 العدد 02ن 2021، ص 106.

كما عرف المشرع الجزائري بموجب القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي في نص المادة 02 منه الهدف من هذه الجمعيات بنصه على أنه: "تستهدف الجمعيات ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي ابتغاء هدف لا يدر ربحاً، وسعياً للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية سهلة".

ومن خلال المادة 03 من القانون العضوي رقم 12_04 كما عرف المشرع الجزائري الحزب السياسي على أنه: "الحزب هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بالوسائل الديمقراطية والسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية".

ثانياً - دور الحزب السياسي في تجسيد مبدأ عدم تحيز الإدارة

الأحزاب السياسية تقوم بدور هام في مختلف النظم السياسية لتمتعها بقدرتها على تنظيم وتجنيد الجماهير، وباعتبارها أداة بين السلطة الحاكمة والشعب، وتعد مظهراً وضمانة لممارسة الحريات العامة، لذلك الكثير من الفقهاء يربط بين الأنظمة الديمقراطية وبين تعدد الأحزاب، فالفقيه النمساوي هانز كلسن قال: "أن العداء نحو الأحزاب الديمقراطية يخفي وراءه عداء للديمقراطية ذاتها"¹.

إن مبدأ حياد الإدارة يرتكز على وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية، ويحتاج إلى توفر الاستقرار السياسي، ومنه يتوفر المناخ الملائم لإعمال المبدأ، والأحزاب السياسية هي التي تقوم بدور رئيسي في توجيه الشعوب لاختيار ممثليها، فهي تعد ضرورة للديمقراطية التي تقدر الحريات العامة، كحرية الرأي و الاجتماع و النقد و غيرها مما لا حياة للأحزاب بدونها، ضف إلى ذلك أن موافقة الشعب على الشؤون و المشروعات

¹ - مريم لبيد، المرجع السابق، ص 21.

العامّة لا يتحقق على أحسن وجه إلا إذا وجدت جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام، والتنبه إلى مزايا المشروع المقترح، و هذا بصفة إجمالية مهمة الأحزاب¹.
 الصلات متينة بين الإدارة و السياسة إلى درجة التفاعل والتأثير المتبادل، فالصراعات الحزبية وتغيرات الأحزاب الممثلة للسلطة نتيجة التداول على الحكم، و أمام الاستقرار النسبي للإدارة، أدى إلى ظهور عدة مفاهيم تعبر عن هذه العلاقة و ما نتج عنها مثل: "تسييس الإدارة"، "الحياد السياسي والوظيفي للإدارة"، "المحسوبية السياسية"، "نظام الأسلاب"، "نظام الجدارة"، الموظف و حرية الرأي"²
 كما اعتبر المؤسس الدستوري التعددية الحزبية من أهم الأسس التي لا يمكن أن يطالها التعديل حيث نص في المادة " 223 من التعديل الدستوري 2020: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

1- الطابع الجمهوري للدولة،

2-النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،

إن نشاط الأحزاب السياسية ينعكس أثره على الإدارة، فقد تدفعها إلى الأحسن وقد تكون عبئا ثقيلًا عليها، فهي تستطيع أن تستخدم نفوذها وتأثيرها في مواجهة الجهازين التشريعي والتنفيذي، وفي الجزائر الأحزاب لم تتمكن من أن تعكس هذا الدور، وذلك لعدم توفر الاستقرار السياسي و كذا الاختلال الوظيفي للأحزاب السياسية³.
 إن مبدأ حياد الإدارة باعتباره نظاما قانونيا و علميا لحسن أداء الخدمات العامة لا يقوم إلا في ظل مناخ مشبع بالوعي الحقيقي لمضمونه و أبعاده و أهدافه القريبة والبعيدة، ويحتاج إلى تنشئة اجتماعية و سياسية في الوسط المراد تطبيقه فيه⁴.

¹ - لبيد مريم، المرجع السابق، ص 24.

² - المرجع نفسه، ص 24.

³ - المرجع نفسه، ص 26.

⁴ - المرجع نفسه، ص 26.

الفرع الثالث: الإعلام كسلطة مجسدة للمبدأ

أولاً: حق الإعلام الإداري

يعتبر الحق في الإعلام بصفة عامة والإعلام الإداري بصفة خاصة نتيجة وحتمية لمبدأ الشفافية الإدارية، يضع على عاتق الإدارة مسؤولية أن تعمل على تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم باعتبارها مهمة الإدارة الأولى للكشف عن أعمالها وأنشطتها بواسطة ما يعرف بنشر المعلومات المتطلبة لأداء الجهاز الإداري أو تبليغها للمواطنين بما يحقق حاجياتهم، وهو ما كرسه المشرع الجزائري في عدة مناسبات أبرزها بمناسبة المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب نص المادة 8 والمادة 24 منه، وكذا بمناسبة القرار الصادر في 1988/9/4 المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم المدعم والمكرس لمرسوم 88-131 وذلك بموجب نص المادة 1 و 9، بالإضافة إلى قواعد قانونية أخرى عديدة (نذكر منها وعلى سبيل المثال نص المادة 19، 1/21 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية وغيرها)¹.

ثانياً: أهداف الإعلام الإداري

تتمثل أهداف الإعلام على مستوى الإدارة العامة في عدة جوانب تتمثل أبرزها

في²:

1- تنمية شفافية النشاط الإداري

يعتبر الإعلام الإداري وسيلة للحد من السرية التي تعني عادة نشاط الإدارة وأعمالها، وهي السرية التي تعيق السير الحسن للإدارة حيث تسمح لموظفي الإدارة بإخفاء

¹ - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2010/2009، ص 75.

² - غزلان سليمة، المرجع نفسه، ص 75 - 76 - 77.

أخطائهم وسلوكياتهم التي يرتكبونها بسبب قلة كفاءاتهم وخبراتهم، فبدون الإعلام يجدون أنفسهم غير مجبرين على إعلان وإشهار نشاطاتهم أمام المواطنين.

2- أداة للحوار بين الإدارة والمواطن

جاء على لسان الأستاذ ليترون R. LETERON: "أن فكرة الإعلام الإداري قد أثرت على طبيعة علاقة الإدارة العامة بمرتفقيها"، فالإعلام يقلل من نظرية امتيازات الإدارة على فرض التزاماتها على المواطنين وإجبارهم على تنفيذها على أساس تحقيق المنفعة العامة، ما يخلق فرصة للحوار بين الطرفين.

3- تجسيد المبادئ العامة للقانون

نشر القرارات والوثائق والمعلومات الإدارية يستجيب للكثير من المبادئ العامة للقانون كمبدأ المساواة أمام القانون، مبدأ المساواة في الحصول على النصوص القانونية والوثائق والمعلومات الإدارية، وكذا مبدأ الحياد وهو ما ذهب إلى تأكيده مجلس الدولة الفرنسي.

4- مهمة من مهمات المرفق العام

يعتبر الإعلام الإداري مهمة الإدارة الأولى تجاه المواطن، ووسيلة لإعادة الثقة بين الإدارة ومنتفعيها بالنظر إلى ما يحققه من نتائج ايجابية أهمها أنه يجعل من المرفق أكثر مسؤولية في تقديم خدماته.

5- مفتاح للمعرفة وتحقيق الديمقراطية الإدارية:

باعتباره وسيلة للحصول على المعلومات دون تمييز، يجسد الإعلام الإداري حق المواطن بالاطلاع على النشاط الإداري في ظل ما يعرف بالديمقراطية الإدارية، وفي هذا الصدد يقول جيمس ماديسون في تصريحه: "أن حكومة شعبية بدون إعلام أو بدون توفر وسائل الحصول على المعلومات، ما هو إلا تمهيد لحشو أو مأساة أو الاثنين معا في نفس الوقت".

6- مؤشر على وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن:

يشكل الإعلام الإداري أحد المؤشرات والمعالم الدالة على وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل ما يعرف بشفافية النشاط الإداري، وهو على حد قول الأستاذ دوبايش Ch. Debash: "أن تكون الإدارة نزيهة، وأن تغير سيرتها وأن تحتفظ بالاتصال الدائم بالمرؤوس".

ثالثا: وسائل الإعلام

1- وسيلة النشر

النشر هو الوسيلة الأكثر شيوعا بين الوسائل الأخرى للعلم بالقرارات الإدارية، عرفته محكمة التنازع بفرنسا ب: "مجموعة الأعمال التي تهدف إلى إعلام الجمهور بالنصوص الجديدة"، كما عرفه البعض ب: "إتباع شكليات خاصة من قبل الإدارة تمكن الجمهور من العلم بالقرار"، هو إذن إجراء تقوم به الإدارة لإحاطة المواطن بمحتوى نص قانوني ذي طبيعة تنظيمية باعتبارها قواعد عامة ومجردة وذلك عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية، أو أية وسيلة أخرى يحددها القانون، مثل النشرات الرسمية للإدارة (المادة 9 من المرسوم 131/88)، كنشرة قرارات الهيئات المحلية، أو بواسطة تعليق البيانات في الأماكن العمومية (المادة 21 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية، والمادة 20 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية، والمادة 9 من القرار الصادر في 1988/9/4 المحدد لشروط استقبال المواطنين وتوجيههم وإعلامهم)، وذلك تطبيقا للمبدأ الدستوري الذي يفيد: "لا يعذر أحد بجهل القانون"، (المادة 60 من التعديل الدستوري ل 1969)، وبالنظر إلى ظاهرة التضخم التشريعي وللاتحي التي تؤثر سلبا على أسس دولة القانون، فإن النشر لا يؤدي غرضه في حالة عدم اكتمال الشروط الموضوعية للاستيعاب لدى الجمهور، فالجريدة الرسمية كحامل للخطاب القانوني المكتوب موجه لجمهور ضيق بحكم الثقافة والتحكم باللغة نظرا للتعبير التقني المعقد الأسلوب الذي تتضمنه، ما يجعل من

الإقرار بمبدأ عدم الأعذار بجهل القانون وتكريسه ضرب من الخيال بسبب إقصاء العديد من المواطنين من التزام المعرفة للأسباب المشار إليها، كما أن حق الاطلاع على وثائق البلدية أو الولائية لا يتعدى معرفة جدول الأعمال لمداولات المجلس ونشر ما علق في مداخل المقرات من ملخصات هذه المداولات، سيما أن الوثيقة اليوم أصبحت تكتسي معنا شاملا يتعدى محتوى الورق، وهو ما يعيق ولوج المواطن في عمق العمل الإداري¹.

2- التبليغ

إذا كانت النصوص ذات الطبيعة التنظيمية تستوجب النشر للإعلام بها بسبب طبيعتها، فإن النصوص التي تخص الفرد بذاته (كالقرارات الإدارية)، وعلى خلاف ذلك تتطلب التبليغ بها حتى تنتج أثارها القانونية في مواجهة المواطن، ويعرف التبليغ بالإجراء الإداري الذي يرمي إلى إعلام المعني بالأمر بذاته وبصفته الشخصية عن طريق رسالة مضمنة الوصول حتى تتأكد الإدارة من علمه، تجنباً للتنفيذ المفاجئ ومن ثم الدفاع عن مصالح المواطن في الوقت المناسب، وفي هذا الصدد نصت المادة 35 و 36 من المرسوم رقم 131/88 على واجب الإدارة بتبليغ قراراتها الفردية للمعنيين بها شخصياً، وفي الحالة المخالفة لا يمكن لها أن تحتج بها في مواجهتهم، على أن تبين في قراراتها (سيما تلك التي تمس بحقوقهم وبمراكز المخاطبين بها) الإجراءات الإدارية الكفيلة بتحديد السلطة الإدارية المختصة باستقبال تظلمات المعنيين بهذه القرارات².

3- الإعلام الإلكتروني وسيلة شبه مستبعدة

لقد أضحت اليوم وسيلتي النشر والتبليغ باعتبارها وسائل شائعة للإعلام الإداري لا يمكن استبعادها، غير كفيلة لوحدها لتحقيق تطلعات المواطنين في هذا المجال في زمن تعددية الإعلام والثورة المعلوماتية أو ما يعرف بالإعلام الإلكتروني، فهو إذ يسهل

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 77-78.

² - المرجع نفسه، ص 79.

مهمة الإجراء في تحديد طلباتهم بالإطلاع، يخفف عن كاهل الإدارة عبئ الطلبات المتعددة عليها¹.

¹ - غزلان سليمة، المرجع نفسه، ص 80.

الخاتمة

أكد المشرع الجزائري منذ فجر الاستقلال على سعيه من أجل ترسيخ معالم النظام الديمقراطي وتطبيق مبدأ عدم تحيز الإدارة وضمان سير المرافق العمومية، من خلال ما قرره الضمانات التي من شأنها تكريس هذا المبدأ وعليه يمكن استخلاص أهم النتائج المتعلقة بهذه الدراسة:

1- إن مبدأ عدم تحيز الإدارة هو ركن من أركان الدولة العصرية، وهو أحد الشروط الأساسية للمشروعية الحقيقية للمرفق العام يجب أن يتحلى بها باعتبارها جزء لا يتجزأ من مقتضيات مهامها دون تمايز بين المرتفقين، فهو مبدأ قوامه إبعاد المرفق عن الحسابات السياسية والاعتبارات الحزبية والتقييد بالمعايير المهنية والموضوعية والحيادية في تنفيذ وضمان حيادته ونزاهته.

2- إن تكريس مبدأ عدم التحيز بمختلف الآليات له أهمية بالغة، فهو يدعم النظام الديمقراطي بصفة أساسية تتطلبها عملية الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية، إضافة إلا أنه يدخل ضمن مقتضيات الحكم الرشيد.

3- إن مبدأ المساواة هو ضمان لمبدأ عدم التحيز وكلاهما يرتكز على ضمانات أساسية وهي خضوع الدولة للقانون فاحترام الدولة لمبدأ الشرعية حماية لكل المبادئ الدستورية.

4- إن تحقيق عدم تحيز الإدارة من خلال الحياد الوظيفي للموظف العام أمر مهم، ذلك أن الموظف هو الشخص القائم على أعمال الإدارة كذلك لا بد من صقل السلوك الاجتماعي والمهني للموظف العمومي وتوجيهه وفقا لمقتضيات وأخلاقيات الوظيفة العمومية المكرسة في قانون الوظيف العمومي 06-03، الذي أظهر المشرع من خلاله رغبته في تكريس حياد الإدارة انطلاقا من سن جملة من الأحكام المتعلقة بمبادئ التوظيف والواجبات المفروضة على الموظف والتي يلتزم بها داخل وخارج العمل والتي

تتحصر أساساً في واجب الطاعة، الولاء، النزاهة، عدم إفشاء السر المهني والتحفظ، والحقوق التي يتمتع بها، وأهمها الحق النقابي.

5- توالى القوانين التي تعمل على تأكيد وتعميق الإصلاح الإداري، بما فيها قانون الانتخاب الصادر بموجب القانون العضوي رقم 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، الذي يعمل وفق كامل أحكامه على تحقيق الحياد وفي مختلف مراحل العملية الانتخابية بما يعزز ويحقق نزاهة وشفافية الانتخاب كمؤشر مهم لنظام ديمقراطي يقر بالتعددية ويضمن سبل تحقيقها.

6- الرقابة ضماناً لعملية لتجسيد مبدأ عدم تحيز الإدارة، ذلك أن صدور أي قانون يخالف مقتضى الحياد لا بد من جعل حد له وفق مقتضيات الدستور، الذي يكفل دستورية القوانين كما أن رقابة أعمال الإدارة بواسطة هيئات قضائية مختصة في النزاع الإداري يضمن احترام الإدارة لمبدأ الحياد، عند قيامه بأعمالها.

7- تعتبر الرقابة الغير قضائية بما فيها الإعلام ووسيط الجمهورية وكذلك الأحزاب السياسية، ضماناً مجسدة لمبدأ حياد الإدارة وحسن سير المرافق العمومية وتجسيد فعلي وحقيقي لعلاقة جيدة للإدارة بالمواطن.

كما أنه خاتمة لهذه الدراسة يمكن تسجيل جملة التوصيات التالية التي من

شأنها تحقيق تجسيد فعلي للضمانات المقررة لعدم تحيز الإدارة:

1- من أجل ضمان حسن سير الإدارة العمومية وتكريس مبدأ حياد الإدارة يجب النص على هذا الأخير صراحة في الدستور أو في مختلف النصوص التشريعية، وكذلك تعزيز دور القاضي في الرقابة على أعمال الإدارة من أجل ضمان عدم تعسفها في استعمال السلطات والامتيازات الممنوحة لها.

- 2- سن العقوبات الردعية التي من شأنها الإخلال بالمبدأ الدستوري القاضي بعدم تحيز الإدارة العمومية، أو أي شكل من أشكال التعسف.
- 3- الشفافية في تعامل الإدارة مع المواطن من خلال تشجيع العمل بمتطلبات الحكومة الالكترونية، والأخذ بالرقمنة وكل جديد تكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- 4- ضرورة إعلام المواطن من خلال نشر كافة المعلومات والبيانات بما يعزز مبدأ عدم تحيز الإدارة
- 5- تدعيم النظام الانتخابي بكافة النصوص القانونية التي من شأنها إبعاد الإدارة العمومية عن العملية الانتخابية بما يكرس مبدأ الشفافية وحرية التداول السلمي الديمقراطي للسلطة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً-باللغة العربية

1- النصوص القانونية والتنظيمية

- دستور 1963.

- دستور 1989.

- دستور 1996.

- التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخة

15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 م.

- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1666، المتضمن القانون العام للوظيفة

العامة، ج.ر. ج. ج، العدد رقم 46، المؤرخ في 08 جوان 1966.

2- الكتب العامة

- محمد علي محمد، أصول الاجتماع السياسي، الجزء الثاني، دون طبعة، دار المعرفة

الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1990.

- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، دون سنة نشر.

- وجدي ثابت غبريال، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية نحو

أساس دستوري للمسؤولية دون خطأ، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر.

- مولود زايد الطيب، علم الاجتماع السياسي، منشورات السابع من أبريل، ليبيا، 2007.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات

الكلبي الحقوقية، 2001.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة،

الإسكندرية، بدون طبعة، 2006.

- هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2007.
- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009.
- عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2014.
- طارق فتح الله، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، بدون طبعة، 2008.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، د. ط، 2007.
- البياتي منير حميد، النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية، دار وائل، الأردن، الطبعة الأولى، 2003.
- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية ودولة القانون، دار النشر، مؤسسة حورس الدولية، 2000.
- ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 3، الناشر لباد، 2005.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993.
- السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.

- عادل الطبطباني، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، العدد 4، 1986

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

- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

3- الأطروحات والمذكرات

(1) - الأطروحات

- بودريوه عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمانات القانونية دراسة مقارنة (تونس، المغرب، الجزائر)، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، الجزائر،

- بوحفص سيدي محمد، مبدأ الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.

- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2010.

(2) - رسائل الماجستير

- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.

- مصطفى سندل، " الموازنة بين المنافع والمضار في القرار الإداري"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2014.

- بن مبارك راضية، التعليق على التعليم رقم 94-842/3 المتعلق بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، ببن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.

- سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001.

- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا "دراسة نظرية تحليلية"، مذكرة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2002.

- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم قانون عام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.

(4) - مذكرات الماستر

- نسيم الواعر، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، شعبة العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، الجزائر، 2016

- زكريا عمار، ضمان مبدأ حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، الجزائر، 2014.

- عمور سمية، تكريس مبدأ حياد الإدارة في قانون التوظيف العمومي 06-03، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص، إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، 2015.

(5) - مذكرات التخرج

- خرايفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2009.

(6) - المقالات العلمية

- حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة الموظف العمومي، مجلة الاندماج، العدد 15، تونس، سنة 1981.

- إسماعيل بوقرة، عن ضمانات تحقيق حياد الإدارة في المرافق العامة، العدد 13، جامعة عباس لغرور خنشلة، جانفي 2020.

- موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، العدد 16، 2002.

- العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفقا للتعديل الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الرابع، 2016.

- صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 06، دون بلد، 2011.

- حساني محمد منير، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسية والقانون، العدد 15، جامعة ورقلة، الجزائر، 2016.

- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، إجراءات الخصومة الإدارية، دراسة تحليلية وتطبيقية في ضوء أحدث آراء الفقه والقضاء، الطبعة الأولى، المصدر القومي للدراسات القانونية، القاهرة، 2014.

- ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01، 31 مارس 2019.

- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قلمة، الجزائر، 2006.
- قاشي علال، الآليات القانونية الداخلية لكفالة الحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، العدد 1، ماي 2006.
- رشيد خلوفي، القضاء بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلية؟، دورية الموثق، تصدر عن الغرفة الوطنية للوطنية للموثقين، العدد 6، أبريل 1999.
- بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 02، سنة 1962.
- ¹- إلياس بودريالة، عمر زرقط، الضمانات القانونية الجديدة لنزاهة العملية الانتخابية وفقا للأمر 01-21، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 14، العدد 03 (2021).
- براهيم تاج، دسترة المحكمة الدستورية كبدل للمجلس الدستوري في الجزائر خطوة جديدة لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس سيدس بلعباس، العدد الخامس، 2020.
- أسماء حقااص والطاهر غيلاني، مستقبل الرقابة على دستورية القوانين، المحكمة الدستورية الجزائرية نموذجا، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، المجلد 08، العدد 01، 2021.
- ¹ - الخير بوضياف، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد الخامس عشر، 19 سبتمبر 2017.

- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

- نفيسة زريق، النظام القانوني لأحزاب السياسية وتعديلاته المتتالية: تكريس للتعددية أم حفاظ على ميراث الأحادية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 21 العدد 02 ن 2021.

(7) - الملتقيات العلمية

- حمريط عبد الغني، غربي عزوز، حقوق الإنسان في المنظومة الدستورية الجديدة، الملتقى الدولي الثاني، حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، الأغواط أيام 05-06-07 ماي 2008.

ثانيا- باللغة الأجنبية

- Y. Madiot, « Une institution nouvelle en droit administratif Français ; le médiateur », mélange, Stassinopoulos, 1974.

فهرس المحتويات

01	مقدمة
06	الفصل الأول: تأسيس مبدأ عدم تحيز الإدارة
08	المبحث الأول: ماهية مبدأ عدم تحيز الإدارة
08	المطلب الأول: مفهوم عدم التحيز
08	الفرع الأول: تعريف عدم التحيز
11	الفرع الثاني: نشأة مبدأ عدم التحيز
16	الفرع الثالث: خصائص مبدأ عدم التحيز
17	المطلب الثاني: دوافع تفعيل مبدأ عدم التحيز
17	الفرع الأول: تكريس الأمن الديمقراطي
18	الفرع الثاني: تحقيق الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية
21	الفرع الثالث: تجسيد مقتضيات الحكم الراشد
22	المبحث الثاني: مظاهر تكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة
23	المطلب الأول: مبدأ المساواة كمظهر مجسد لمبدأ الحياد
23	الفرع الأول: المساواة أمام القانون
27	الفرع الثاني: المساواة أمام القضاء
28	المطلب الثاني: خضوع الدولة للقانون كمظهر مجسد للمبدأ
28	الفرع الأول: أساس مبدأ خضوع الدولة للقانون

34	الفرع الثاني: ضمانات تطبيق مبدأ خضوع الدولة للقانون
42	الفصل الثاني: مختلف الضمانات المجسدة لمبدأ عدم تحيز الإدارة الجزائرية
44	المبحث الأول: ضمانات النصوص المجسدة للمبدأ
44	المطلب الأول: الضمانات الدستورية والتنظيمية
44	الفرع الأول: الضمانات الدستورية
49	الفرع الثاني: الضمانات التنظيمية
56	المطلب الثاني: الضمانات التشريعية المجسدة للمبدأ
56	الفرع الأول: الضمانات المتعلقة بقانون الوظيفة العمومية
63	الفرع الثاني: الضمانات المتعلقة بقانون الانتخاب
67	المبحث الثاني: الرقابة ضرورة مجسدة للمبدأ
67	المطلب الأول: الرقابة القضائية ضمانة مجسدة للمبدأ
68	الفرع الأول: رقابة المحكمة الدستورية
71	الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة
76	المطلب الثاني: الرقابة غير القضائية مجسدة للمبدأ
77	الفرع الأول: وسيط الجمهورية كوظيفة مجسدة للمبدأ
79	الفرع الثاني: الأحزاب السياسية كقواعد مجسدة للمبدأ

87	الخاتمة
90	قائمة المصادر والمراجع
98	فهرس المحتويات