



المركز الجامعي صالحى أحمد بالنعامة

معهد الحقوق

قسم الحقوق



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر

تخصص قانون إداري

مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري

تحت إشراف:

د. رافعي ربيع

إعداد الطلبة:

- زوجي زين الدين
- زباني عبد اللطيف

لجنة المناقشة

رئيسا
مشرفا ومقررا
مناقشا

أستاذ التعليم العالي
أستاذ محاضر ب
أستاذ التعليم العالي

د. عمراني كمال
د. رافعي ربيع
د. خليفي محمد

السنة الجامعية:

1445/1444 هـ

2024/2023 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۱۴۳۸ هـ

إهداء

لم تكن الرحلة قصيرة ولا ينبغي لها أن تكون، لم يكن الحلم قريبا والطريق كان محفوفا بالتسهيلات لكني فعلتها!

اليوم وبعد مسيرة دراسية دامت سنوات حملت في طياتها الكثير من الصعوبات والمشقة والتعب، ها أنا اليوم اهدي فرحة تخرجي إلى من كانوا سندي ومواساتي في هذه الرحلة

"أمي و ابي حفظهما الله وأطال الله عمرهما"

وإلى المؤنسات الغاليات "أخواتي"

وإلى جميع أصدقائي أصحاب الرحلة الطويلة رفاقي في التعب والسهر.

إلى جميع من كان سند وقوة لي بعد الله في مشواري

إلى كل القلوب التي ذكرتني ودعت لي وتمنت لي كل خير.

شكرا للجميع

وفي الأخير أسأل الله النجاح والتوفيق للجميع.

زوجي زين الدين

إهداء

بعد مسيرة دراسية دامت سنوات حملت في طياتها الكثير من الصعوبات والمشقة والتعب، ها أنا اليوم أقف على عتبة تخرجي أقطف ثمار تعبي وأرفع قبعتي بكل فخر، أشكر الله شكرا جزيلا وأحمده كثيرا به استعنت وعليه توكلت وإليه يرجع الفضل في إتمام عملي نسأله التوفيق والسداد.

أهدي ثمرة جهدي إلى من قال فيهما الله عزوجل: {وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ
وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا} سورة الإسراء الآية (23) برواية ورش.

الى من جعل الله الجنة تحت أقدامها وغمرتني بدعواها وأغرقتني حنانا وودا وعطفا والتي كنت بحرا مليئا بالأمل وغرست ثمار الثقة في نفسي "أمي الغالية حفظها الله" إلى سندي في الحياة والدرع الواقي الذي أحرق سنين عمره من أجل أن يرفع شأني في درجات العلم وغرس في روحي مكارم الأخلاق

"أبي العزيز أطل الله في عمره"

الى مصدر قوتي الذي أدى فيه نور الأيام "أخي العزيز"

الى من تفهمني دون ان اتكلم هي أغلى الناس على قلبي "أختي العزيزة"

أجمل التحيات والإمتنان إلى من وهبوني الحياة والأمل "أصدقائي ورفقاء دربي".

وفي الأخير أسأل الله النجاح والتوفيق للجميع.

زياني عبد اللطيف

تشكرات

قال الله تعالى: {رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وُلْدِي وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ}

سورة النمل الآية 19 برواية ورش

وقال صلى الله عليه وسلم: "مَنْ لَمْ يَشْكُرِ النَّاسَ لَمْ يَشْكُرِ اللَّهَ".

في البداية نشكر الله عزوجل الذي وقفنا لإتمام هذا العمل المتواضع

كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدنا على إنجاز هذا البحث سواء من قريب أو من بعيد.

كما يسعدنا أن نتقدم بأسمى التقدير وجزيل الشكر إلى أستاذنا المشرف الدكتور *رافي ربيع* الذي لم يبخل علينا بنصائحه القيمة التي مهدت لنا الطريق لإتمام هذا البحث،

وإلى كل من علمنا حرف من بداية تعليمنا إلى يومنا هذا

ولا يفوتنا أن نتقدم بجزيل الشكر والعرفان

إلى كل من قدم لنا يد العون والمساعدة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج ر ج د ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ت د: تعديل دستوري

ق أ ع و ع: قانون الأساسي العام للوظيفة العامة

ق ع: القانون العضوي

د د ن: دون دار النشر

ط: طبعة

د ط: دون طبعة

ط ج: طبعة جديدة

ص: صفحة

ص ص: من الصفحة الى الصفحة

د م: دون مجلد

و م أ: الولايات المتحدة الأمريكية

ثانياً: باللغة الفرنسية

نظام (ليسانس، ماستر، دكتوراه) : LMD

مقدمة

تعد الإدارة العامة من أبرز المجالات العلمية والمهنية المعنية بتنظيم وتوجيه وتنسيق الجهود بهدف تحقيق أهداف المجتمع عبر مختلف الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة وتعتبر جزءا لا يتجزأ من العلوم الإدارية والتي تركز على كيفية إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية لتحقيق أهداف محددة تخص جميع الأفراد وليس فئة معينة كما يعد نشاط الإدارة تجسيدا فعالا لسياسة الحكومة من خلال تبني أحدث وأفضل الوسائل والأساليب الإدارية التي تتميز بالدقة والفعالية، وهو ما جعل أهمية الإدارة تتزايد يوما بعد يوم نظرا لدورها الأساسي في رفع المستوى المعيشي للمواطنين وحل مشاكلهم المتنوعة كما تسعى الإدارة إلى تحقيق التنمية المستدامة والرفاهية العامة، مما يجعلها أداة فعالة في تنفيذ السياسات العامة للدولة مما يجعلها تتأثر بالحكم السياسي القائم وفلسفة النظام الحاكم، وباعتبارها أحد أهم ركائز الدولة هو أمر يتطلب منها الإلتزام الحياد والذي يتمثل في عدم التمييز بين المرتفعين خلال تقديم الخدمات العمومية.

وتم تبني هذا المبدأ كجزء من جهود تحقيق دولة القانون، سعيا نحو ضمانات تهدف إلى تجنب التسييس المطلق للإدارة وما يترتب عليه من آثار سلبية على عملها وعلى الوظيفة العامة لاسيما في ظل نظام تعددي، فقد جاء هذا المبدأ لتنظيم العلاقة بين السياسة والإدارة، وضمان اتعايش المتوازن بين العمل السياسي والإداري، كما أنه يهدف دائما لحماية عمل الإدارة من تأثيرات السياسة وخاصة في إطار الوظائف العامة.

ويعد هذا الموضوع من أبرز الموضوعات التي تناولها العديد من فقهاء القانون بوصفها نموذجا لتنظيم وتسيير نشاط الإدارات وتحسين أداءها غير أن تباين مفهوم هذا المبدأ وتشعب مجالات تطبيقه وإختلاف الأنظمة السياسية أدى إلى صعوبة الإلمام بجميع جوانبه، ويعود ذلك إلى تنوع المؤثرات السياسية والاجتماعية والتنفيذية والدينية والفلسفية السائدة.

ونظرا لعدم تقديم المشرع الجزائري تعريفا قانونيا لمبدأ الحياد، أصبح الإلتجاء إلى الفقه القانوني لتحديد مفهومه أمرا لا مفر منه، بالإضافة إلى ذلك لم تتناول الدراسات هذا المبدأ بشكل منفصل ضمن مجموعة المبادئ التي تحكم تنظيم وسير الخدمات العامة ويعود السبب في ذلك والذي أشار إليه أغلب الباحثين إلى أن قاعدة الحياد تدرس كنتيجة طبيعية لمبدأ المساواة أمام الخدمات العامة، وبالرغم من صعوبة تعريفه يمكن القول إنه يحمل معنيين متكاملين، المعنى السلبي يتجسد في ضرورة تجنب الموظف كل ما قد يؤثر على النشاط الإداري، وهو ما يلزمه بالإمتناع عن الإنسياق وراء عواطفه وميولاته الشخصية، أما المعنى الإيجابي فيتمثل في تمكين الموظف من المشاركة بشكل موضوعي في الحياة السياسية دون الإنحياز إلى إعتبارات شخصية، وعلى هذا الأساس يشمل مفهوم الحياد كلا من الإمتناع والموضوعية في آن واحد.

ويلعب مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر دورا مهما في التطور الدستوري للبلاد حيث يكشف لنا بعض جوانب السلطة السياسية للدولة، نظرا لأن مراجعة الدستور محددة في جهودها وتهدف إلى إيجاد توازن معقول بين الرغبة في الحفاظ على أصلها، وتتم المراجعة في إطار إستمرارية النظام الحالي والمؤسسات الموجودة فيه.

إن التغييرات التي شهدتها الجزائر عبر الإصلاحات المختلفة وفرت بيئة ملائمة لتطبيق مبدأ الحياد الذي رفض التحولات في تنظيم مهام الإدارة، وقد أسفرت هذه التغييرات عن نتائج فرضت نفسها على العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية ويظهر ذلك بوضوح من خلال التحول في علاقة الإدارة بالسلطة التشريعية، وكذلك هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات مما أوجد مركزا قويا لها، علاوة على ذلك بروز دور القاضي في مراقبة أعمال الإدارة وتأثير موقفه بشأن العلاقة بين السياسة والإدارة.

وفي إطار تعزيز حيادية الإدارة إشتتمل الدستور وتعديلاته على عدة ضمانات رئيسية تهدف إلى تأمين بيئة شاملة لتطبيقه وتعميم إحترامه، وهذه الضمانات ترتبط بشكل مباشر بتنفيذه وتنفيذه بصورة سليمة، بالإضافة إلى ذلك فإن التشريع لم يكن غافلا عن هذا المبدأ فقد تضمنت أحكام القانون نصوصا متفرعة تتماشى مع نص الدستور بهدف إستكمال وتوضيح مبدأ حياد الإدارة العامة وخلق ضمانات فرعية مهمة ومتناسقة لتعزيز إحترامه، ويتجلى تجسيد هذا المبدأ في قانوني الإنتخابات والوظيفة العامة.

ومما سبق نطمح إلى التعرف على الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة بالإضافة إلى الضمانات التي كرسها القانون الجزائري لتعزيز هذا المبدأ.

وتهدف دراسة هذا الموضوع إلى فهم وتوضيح مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة وإطارة المفاهيمي، وتقصي الآثار الناتجة عن تطبيقه بالإضافة إلى التعرف على الضمانات المكرسة والتي تضمن فاعليته في جميع مراحل التاريخ السياسي للبلاد قبل وبعد الإستقلال، وخصوصا بعد اعتماد الجزائر نظام التعددية الحزبية.

تتجلى أهمية الموضوع في فعالية تطبيق هذا المبدأ، خاصة في بناء دولة القانون في الجزائر بشكل فعلي، مع ضرورة تكييفه ليتناسب مع المعطيات الاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري.

وتم اختيار الموضوع بناء على عدة أسباب منها الذاتية وأخرى موضوعية، ومن بين الأسباب الذاتية تأتي الرغبة والميول الشخصي في الإهتمام بدراسة المواضيع المتعلقة بالإدارة بصفة عامة، بالإضافة إلى ذلك توافق الموضوع مع تخصصنا الأكاديمي، وسعينا لإثراء المكتبة من خلال محاولة تحليل هذا الموضوع بجميع جوانبه وتقديم مفهوم بشكل مبسط للباحثين الذين يسعون للإطلاع ودراسة مواضيع الإدارة، أما بالنسبة للأسباب الموضوعية فتتمثل في نقص و قلة الأبحاث المتعلقة بهذا الموضوع

بالإضافة إلى عدم الإستقرار السياسي في الجزائر المؤثر على الإدارة ومختلف المؤسسات الإدارية والتحقق من مدى التزام الإدارة العامة في الجزائر بمبدأ الحياد وكذلك جهودها في تحقيق دولة القانون.

أما بالنسبة للصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا البحث فلم تكن كبيرة وبغض عن النظر عن قلتها، إلا أن عموض العلاقة بين السياسة والإدارة وذلك نظرا للنظام السياسي الجزائري الذي مر بمرحلتين بعد الإستقلال، مرحلة الحزب الواحد ومرحلة التعددية الحزبية وتميز كل مرحلة بخصوصياتها وتأثيراتها شكل لنا صعوبة على صعيد إعداد هذا البحث وذلك نظرا لقلّة المراجع التي تعالج هذه النقطة من موضوع البحث.

من ناحية المنهج المتبع فقد تبيننا منهجين مختلفين في دراستنا، الأول هو المنهج التاريخي الذي إعتدنا عليه في توضيح نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة وتطوره عبر مختلف الأزمنة والداستير، أما الثاني فهو المنهج التحليلي الذي يقوم بتحليل مختلف الأحكام القانونية المتعلقة بهذا المبدأ في الداستير الجزائرية، بما في ذلك المبادئ ذات الصلة وضماداتها القانونية التي تضمن تطبيق المبدأ وحمايته.

وللإجابة على هذه الإشكالية إرتبنا تقسيم بحثنا هذا إلى فصلين، فصل أول بعنوان الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري والذي تطرقنا فيه إلى مبحثين، مبحث أول تناولنا فيه مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة ومختلف تعريفاته بالإضافة إلى نشأته، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى تجسيد مبدأ الحياد قبل وبعد دستور 1989، إضافة إلى ركائز هذا المبدأ، أما بخصوص الفصل الثاني الذي عنوانه بضمانات مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري فقد تطرقنا فيه إلى مبحثين مبحث أول تناولنا فيه الضمانات المجسدة في الدستور والتي تتمثل في المبادئ الدستورية والرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة العامة، أما المبحث الثاني فقمنا بتقديم نماذج عن

الضمانات المكرسة في النصوص القانونية تمثلت في الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية وقانون الإنتخابات.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد

الإدارة العامة في القانون الجزائري

إن من أهم الأهداف التي تسعى إليها الإدارة هي تقديم الخدمات العمومية للمواطنين غير أن هذا الهدف لا يتحقق إلا إذا تم تقديم هذه الخدمات على قدم المساواة بين المنتفعين ودون تحيز أو تفضيل للإدارة لفئة معينة على حساب الأخرى، إذا يجب أن يقوم هذا الهدف على أساس الحياد، إذ أن حياد الإدارة وعدم تحيزها من أهم المبادئ التي يجب العمل بها.

ويعتبر موضوع حياد الإدارة من المواضيع التي تثير إهتمام الفقهاء والباحثين في مجال القانون الإداري والدستوري، كما يعد نموذجا لتنظيم الإدارة والقيام بالأنشطة المختلفة، ونظرا لإختلاف الأنظمة السياسية والإيديولوجية فإن مجالات تطبيقه تعتبر مفاهيم متنوعة ومعقدة، كما أن نماذج الحكم والأساليب الإدارية المناسبة لبلد ما قد لا تكون مناسبة لبلد آخر ويعود ذلك لإختلاف الثقافات والتقاليد بين البلدان.

والحياد هو مفهوم واسع وعميق يتجاوز إطار الإدارة العامة ويشمل إدارة الدولة بأكملها لأمر الحكم، كما له أهمية كبيرة في خلق جو ملائم يمكن المواطن من أخذ حقوقه من الإدارة بدون أي عرقلة أو إستعمال تعسفي لسلطة الإدارة.

لهذا كان لابد من التطرق في هذا الفصل لمفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة كمبحث أول وتناولنا في هذا المبحث مطلبين، مطلب أول لتعريف مبدأ حياد الإدارة العامة بفرعين، فرع أول يتحدث عن تعريفات الإدارة، وفرع ثاني يتحدث عن تعريفات الحياد ومطلب ثاني بعنوان نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة بفرعين، فرع أول بعنوان مرحلة نظام الأسلاب وفرع ثاني يتحدث عن مرحلة الإصلاح الوظيفي.

المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة

يعتبر مبدأ حياد الإدارة العامة من الوسائل الفعالة والمكتملة لبناء الجهاز الإداري للدولة في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والإقتصادية والثقافية، وضمان استمراره في تحقيق نتائجه الحالية والمستقبلية، حيث يعتبر همزة وصل بين العمل الإداري والعمل السياسي، خاصة إذا تم تطبيقه بشكل جدي تحقيقاً لهذه الغاية، وسنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف مبدأ حياد الإدارة العامة ومحاولة شرحه وتبسيطه.

المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة العامة

يجسد إرتباط الإدارة بمبدأ الحياد حجم المسؤولية التي تقع على الإدارة والتي اضطرت هذه الأخيرة لقبولها، كما أن معالجة هذه العلاقة تفرض وضع تعريف محدد لهذين المفهومين وعليه سنقوم بتعريف الحياد في الفرع الأول وتعريف الإدارة العامة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الحياد

يعتبر الحياد من المفاهيم الواسعة ومتعددة الإستعمالات في العديد من المجالات والأنظمة المختلفة، حيث يتطابق الحياد مع عدة مفاهيم أخرى خاصة الإدارة العامة ويرجع ذلك إلى المرونة التي يتميز بها.¹

¹بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، 2007، ص 26.

أولاً: الحياد لغة

تعني كلمة الحياد لغة: " الإنحياز عن الشيء أو الميل عنه بحيث يقال حاد عن الشيء حيدا أو حيدانا: أي مال وانحاز عنه أو يقال حايده محايدة أو حيايدا¹، فالحياد هو عدم الميل لأي طرف من أطراف الخصومة وهو إجتئاب الإنحياز والإحجام عن مناصرة جانب دون الآخر²، فالحياد ظاهرة سياسية لم تظهر على المستوى السياسي إلا بعد الحرب العالمية الثانية بهدف تجنب الصراعات الدولية وخاصة الصراعات العسكرية.³

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

أ- الشكل الإيجابي لمفهوم الحياد:

كلمة الحياد مأخوذة من الفعل حاد الذي يعني عدم التحيز لأي طرف من أطراف النزاع، وهو أمر إيجابي إذا كان الشخص المحايد يعبر عن موقفه من خلال إتفاق أو معاهدة يطمئن بها إتجاه أشخاص معينة، وذلك لأن الشخص المحايد يمكن أن يكون بمثابة قاض في نزاع أو منافسة يتميز فيها بالموضوعية والصرامة إتجاه أطراف المهمة دون عاطفة أو تحيز.

¹خلفوني فايزة، مبدأ الحياد الإداري وأثره على العملية الإنتخابية دراسة حالة الجزائر 1995-2012، أطروحة دكتوراه في العلوم، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر، 2015، ص 16.

² طوبال بوعلام، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، أطروحة دكتوراه LMD، جامعة محمد لمين دباغين سطيف كلية الحقوق، الجزائر، 2022، ص 8.

³ نريمان حفاصة، مبدأ حياد الإدارة الإنتخابية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، العدد 6، د م، الجزائر، 2017، ص 222.

ب- الشكل السلبي لمفهوم الحياد:

وفي هذه الحالة يأخذ المبدأ شكلا سلبيا وهو يفعل ذلك عن طريق الإمتناع والابتعاد عن القضية أو الموضوع، سواء كان نزاعا بين شخصين أو منافسة بين أشخاص معينين فلا يعبر الملاحظ عن أي موقف سواء كان ماديا أو معنويا، ولا يؤيد أي رأي في أي من العناصر محل النزاع وبالتالي لا يعبر عن أي موقف.¹

ثانيا: الحياد إصطلاحا

من الناحية الإصطلاحية الحياد مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية "Neutralité" والتي يقصد بها عدم التحيز أو الميل لأي جهة أو حزب، وهي كلمة مشتقة من الفعل "Neuter" والذي يعني لا هذا ولا ذلك²، وتعني إرادة الإمتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون الآخر فهو ليس منحازا إلى حزب معين.³

ولقد عبر القرآن الكريم عن الحياد بالإعتزال، قال تعالى: {إِلَّا الَّذِينَ يَصِلُونَ إِلَى قَوْمٍ بَيْنَكُمْ وَبَيْنَهُمْ مَبِيتٌ أَوْ جَاءُوكُمْ حَصِرَتْ صُدُورُهُمْ أَنْ يُقَاتِلُوكُمْ أَوْ يُقَاتَلُوا قَوْمَهُمْ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَسَّاطَهُمْ عَلَيْكُمْ فَلقَاتَلُوكُمْ فَإِنْ إعتزلُوكُمْ فلم يُقَاتِلُوكُمْ وَأَلْفَوْا إِلَيْكُمْ ألسلمَ فَمَا جعلَ اللهُ لَكُمْ عليهم سبيلا}.⁴

¹ بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 27.

² عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، جامعة بن عكنون، كلية الحقوق، الجزائر، 2010-2011، ص 159.

³ جديدي نهلة وجبروني فايزة، مبدأ حياد الإدارة الانتخابية وتأثيره على النظام الديمقراطي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 01، المجلد 12، الجزائر، 2020، ص 451.

⁴ الآية 89 من سورة النساء، رواية ورش.

وقد إنبثقت فكرة الحياد من أحكام الشريعة الإسلامية التي طبقت في العصر الإسلامي بشكل واضح وذلك لما فيها من تجسيد لقيم الحق والعدل والمساواة التي تقتضها الشريعة الإسلامية والتي تعد أساساً لضمان الحياد.¹

وقال: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلُّوا أَوْ تُعْرَضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا}.²

وبعث النبي محمد صلى الله عليه وسلم نورا ورحمة للبشرية ليحكم بالعدل والحق والحياد والنزاهة، فجميع أحكام الإسلام تهدف إلى العدل والإحسان والإنصاف والمساواة وتجدر الإشارة إلى أن الحياد في المفهوم الإسلامي هو الحياد الإيجابي، وذلك وفق الإسلام وهو الدين الحنيف الذي يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر³، ويستعمل لفظ الحياد من الناحية الإصطلاحية في عدة مجالات ويتطابق مع طبيعة كل مجال ومن هذه المجالات نذكر ما يلي:

أ- في المجال السياسي:

الحياد بالمعنى السياسي يقصد به الخيار الذي يحق لدولة ما أن تلجأ إليه في حال نشوب نزاع مسلح لا يشمل دولتها أو لا يتصل بها مباشرة، ويعني الحياد في السياسية: "إمكانية من إمكانيات الخيار التي يحق للدولة اللجوء إليها في حالة قيام نزاع مسلح لا يعنيتها أو لا يتعلق بها بصورة مباشرة، كما يعرف أيضا على أنه إجراء طوعي تتخذه

¹ قعفرور فاطنة، حياد الإدارة في القانون الجزائري والقانون الفرنسي-دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2020-2021، ص 24.

² الآية 134 من سورة النساء، رواية ورش.

³ قعفرور فاطنة، المرجع السابق، ص 25.

الدولة التي ليست طرفا في النزاع بين دولتين ولها الحق في عدم التدخل في نزاع لا علاقة له بدولتها.

وظهر مصطلح "الحياد" على المستوى الدولي لأول مرة في إعلان فيرجينيا لحقوق الإنسان في عام 1976، وتكرر المفهوم في معظم معاهدات حقوق الإنسان منذ ذلك الحين.¹

إن مفهوم الحياد في المجال السياسي مفهوم قديم جدا ويعود إلى أفكار أساسية مفادها أنه كان من حق الدول المتحاربة السابقة وخاصة الدول القوية منها أن تطلب أو بالأحرى أن تفرض أشكالاً مختلفة من المعونة والمساعدة من الدول الغير متحاربة، والتي لا علاقة لها بحروبها إلا أن الخسائر البشرية والمالية والإقتصادية التي تكبدتها هذه الدول الغير محاربة كانت فادحة جدا، وأدركت مع الوقت فداحة المخاطر التي تعرضت لها نتيجة حرب لم يكن لها فيها يد ولا علاقة لها بها، ونتيجة لذلك أسست كل من روسيا والنرويج والسويد والدانمارك في عام 1770 عصبة الحياد المسلح لحماية نفسها من الهجمات المحتملة من فرنسا وبريطانيا واسبانيا.²

ب- في المجال الإداري:

وعلى الرغم من ان العديد من الدراسات قد افردت لموضوع الحياد الاداري إلا ان معظمها لم يتناول دراسة هذا المفهوم ومعناه الدقيق وحتى حيثما جرت محاولات لتعريف الحياد الإداري، فإن التغييرات التي طرأت على المفهوم مع تغير طبيعة المكان والزمان والدولة وكذلك اختلاف العبارات والمصطلحات المستخدمة في تعريفه والعناصر المكونة للحياد ونتائجه التي يؤدي إليها، حيث أن كل شخص يتناول الحياد من وجهة نظر معينة

¹ قعفور فاطنة، المرجع نفسه، ص 26.

² خلفوني فايزة، المرجع السابق، ص 17.

ولذلك فمن الصعب جدا إعطاء تعريف محدد للحياد الإداري يغطي جميع الجوانب وحسب بعض الباحثين فإنه لا يتم التطرق للحياد الإداري كونه يدرس كنتيجة لمبدأ المساواة.¹

وهناك من عرف حياد الإدارة على أنه الحياد في تسيير الشأن العام والتعاون مع الإدارة السياسية القائمة، بحيث يقوم المسؤولون بتنفيذ سياسات وتوجيهات الحزب الحاكم دون التأثير بآراء الموالين له حتى لو كانوا ينتمون إلى الحزب المعارض.²

كما عرف البعض الحياد على أنه يتطلب من الموظفين العموميين أداء واجباتهم بأمانة ونزاهة ودون تحيز لأنهم يجب أن يكونوا محل ثقة الجميع بغض النظر عن عقائدهم ومذاهبهم.³

ج- في المجال القانوني:

الحياد في القانون الإداري والقانون الدولي العام هو إلزام تقطعه الدول على نفسها بعدم التدخل في شؤون الاسرة الدولية إذا كان هذا التدخل سيؤدي أو يمكن أن يؤدي إلى استخدام القوة المسلحة، ويهدف هذا الحياد إلى الحفاظ على مركز قانوني محدد يفرضه القانون الدولي على الدول التي تمارس هذا الحق، وبالتالي تتمتع تلك الدول بعدد من الحقوق وتخضع لعدد من الإلتزامات الناشئة عن هذا الإلتزام، وينتهي هذا الإلتزام بإنهاء حالة الحياد وقد تأكد ذلك أيضا في إطار إتفاقية جنيف لعام 1949 " أن للدول المحايدة قوة حيادية غير محاربة".

¹ قعفرور فاطنة، المرجع السابق، ص ص 26-27.

² قعفرور فاطنة، المرجع السابق، ص 27.

³ بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم، جامعة الجزائر بن عكنون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2005، ص ص 46-47.

ويعني الحياد بهذا المعنى أن تتعهد الدولة بعدم التدخل في أي نزاع محتمل على مستوى الاسرة الدولية على أساس القانون الدولي الذي يحدد جميع الحقوق والالتزامات وهذا التعريف يعطي الحياد بعدا قانونيا ويتيح لجميع الدول المحايدة التمتع بهذا الحق.¹

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة

تعرف الإدارة العامة بأنها كل هيئة عامة، مركزية كانت أو محلية مكلفة من قبل السلطة السياسية بوظيفة تلبية الإحتياجات العامة بمختلف أشكالها وتوفير الوسائل اللازمة لذلك وكذلك أساليب عملها والعلاقات بين السلطات والأفراد.²

أ- المعنى اللغوي للإدارة:

كلمة إدارة من فعل أدار، يدير، فمدير، تسيير أعمال عامة أم خاصة، وحتى فكرة التداول كلها تدور حول فكرة التنظيم التي يمكن النظر إليها من عدة زوايا.³

فمصطلح الإدارة "Administration" يستند في معناها اللغوي في الإنجليزية إلى مصدر الفعل أدار "Administrer"، وهو مشتق من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين "Ad-Administrare" وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين "To serve" كما تترجم كذلك بكلمة "Administration" والتي تطلق على الإدارة في مجال المنظمات التي لا تسعى إلى تحقيق الربحية في القطاع الحكومي.⁴

¹ خلفوني فايضة، المرجع السابق، ص ص 18-19.

² فاطنة بوداوي، حدود التسيير العمومي الجديد كنموذج إصلاح للإدارة العامة في الجزائر، مجلة البديل الإقتصادي، العدد 10، د م، الجزائر، 2020، ص 13.

³ حسين عثمان محمد عثمان، أصول الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، لبنان، 2007، ص 17.

⁴ حورية بشرى لميني، مبدأ فاعلية الإدارة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، جامعة أبو بكر بن بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، الجزائر، 2006-2007، ص 14.

ب- التعريف الإصطلاحي للإدارة العامة:

وتعني الإدارة إصطلاحاً "التنظيم الذي بواسطته تسير وتنفيذ المهام العامة" وهي كثيرة ومتنوعة كما تشير إليها المادة 2 من الأمر رقم 06-103¹، وتشمل الأمثلة على ذلك السلطات العامة والوزارات المركزية ووحداتها اللامركزية والجمعيات الإقليمية ومختلف أنواع الهيئات العامة مثل الهيئات الإدارية والثقافية والعلمية والمهنية.²

ج- التعريف الفقهي للإدارة العامة:

تختلف تعاريف الإدارة العامة بشكل عام من الناحية الفقهية بحيث يرى البعض أنها تعني توجيه وتنسيق الجهود المختلفة لتحقيق أهداف معينة من خلال وسائل معينة والبعض الآخر يعتبرها القدرة على التنسيق وتنظيم أهداف الأنشطة الاجتماعية، ويرى آخرون أنها تسيير العمل من خلال تنظيم ومراقبة الجهود الفردية.³ ويعرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "جهاز تسيير الشؤون العامة والتي تتشكل من مجموع المرافق العامة والتي تسعى لتحقيق الأهداف التي تحددها السلطة السياسية" ويقصد بها أيضاً: "تنظيم نشاط بشري جماعي قصد تنفيذ السياسة العامة للدولة".⁴

المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة

ارتبط علم الإدارة مع علم السياسة بعدة روابط بداية من نشأتها وتطورهما عبر العصور أي منذ أن عرف علم السياسة مكانة في ميدان العلوم الاجتماعية، ومنذ أن بدأ

¹ الأمر رقم 06-03 المعدل والمتمم، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، المؤرخ في 15 يوليو 2006.

² بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 15.

³ عمار عوايدي، القانون الإداري - الجزء الأول - النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 1991، ص 08.

⁴ قعفرور فاطنة، المرجع السابق، ص 17.

الطابع العلمي لعلم السياسة يأخذ مكانة وأصبح يخضع للمنهج العلمي للباحثين، وأصبح من الضروري على الباحثين دراسة علم الإدارة العامة بصحبة دراسة علم السياسة.¹

وقد مرت الإدارة العامة بالعديد من العوامل التي ساهمت بشكل كبير في نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة وتكريسه في مختلف الدساتير والقوانين، حيث نشأت الإدارة العامة في صميم السياسة وظلت من أصولها لفترة طويلة من الزمن، ليتوسع مجال نفوذها حتى أصبحت الإدارة العامة هيكلًا مستقلاً بذاته ومستقلاً عن السياسة، وفيما يلي سنحاول التطرق لنشأة مبدأ حياد الإدارة العامة على مرحلتين.

الفرع الأول: مرحلة نظام الأسلاب

ارتبط مبدأ حياد الإدارة العامة كمفهوم عام بالأوضاع التي مرت بها الإدارة الأمريكية نتيجة الأزمة التي هزت المجتمع الأمريكي بسبب التسييس المفرط للإدارة، ففي الإدارة الأمريكية الإعتبارات السياسية والحزبية هي المعيار المعتمد لتقلد الوظائف فيها فقد أصبح تقليدا إداريا أن يقوم الحزب الحاكم بفصل أكبر عدد ممكن من أصحاب الحزب المعارض ليحيل الفرصة لمؤيديه كمكافئة لهم عن المجهودات التي بذلوا خلال الحملة الإنتخابية التي مكنته من الفوز والوصول إلى مقاليد الحكم، وعرف هذا النظام بنظام "المغانم" أو "الأسلاب"، وبعبارة أخرى ينظر للوظائف الإدارية على أنها جوائز أو غنائم يتم تقاسمها بين أنصار الحزب الفائز نظير تأييدهم له من جهة ركيزة يعتمد عليه في خوض الإنتخابات المقبلة من جهة أخرى لتقوية فرص البقاء في الحكم،² ولقد إكتسى هذا النظام طابعا شرعيا سنة 1820 بإصدار ما سمي "قانون الأربع سنوات" في عهد

¹ محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، د ط، مصر، 1998، ص ص 43-44.

² بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص ص 57-58.

الرئيس "جاكسون" حيث يتم بمقتضى هذا القانون فصل الموظف الذي يقضي أربع سنوات في الخدمة.¹

الفرع الثاني: مرحلة الإصلاح الإداري

بعد نهاية عهدة الرئيس جاكسون بدأت مساوئ نظام الغنائم تظهر للعيان نتيجة إساءة الأحزاب السياسية استخدام حقها في تعيين الموظفين من أنصارهم وبالتالي انعكاس هذه الممارسات بالسلب على المصلحة العامة للدولة²، لقد ساءت الأوضاع أكثر فأكثر في فترة الثمانينات، الأمر الذي أثار غضب وسخط المواطنين على النظام القائم ودفع بهم لضرورة المطالبة بإصلاحه³، الأمر الذي أدى إلى ظهور حركة قوية بإتجاه الإصلاح الوظيفي والتي أسفرت عن قانون سمي بقانون بندلتون "pendelton act" سنة 1883 والذي يأخذ بنظام الجدارة والذي تضمن قانون الخدمة المدنية وبموجبه بدأت حركة الإصلاح الإداري ومحاولة تبني الحياد الوظيفي قصد فصل السياسة عن الإدارة وتخليصها من نظام الأسلاب، حيث ينص هذا النظام على شغل الوظائف العامة على أساس إمتحانات عامة يجريها ديوان الخدمة المدنية والذي يعتبر هيئة محايدة متخصصة في شغل الوظائف العامة على أساس تنافسي بهدف اختيار أجدر المرشحين وأنسبهم وهذا بدلا من نظام الغنائم القائم على الإلتواء الحزبي والسياسي وحلول هذا النظام الجديد محله اعتبر التداول حق من حقوق المواطن ومن مهامه فحص مؤهلات المرشحين لتولية الوظائف العمومية، السهر أساسا على ضمان الحياد السياسي للوظيفة العمومية، فرض المسابقات كطريقة مفضلة للتوظيف في بعض الوظائف إلا أن نظام استحقاق هذا لم

¹ زكريا المصري، التنظيم الإداري (الإدارة) النشاط الإداري (دراسة مقارنة) في التشريع والفقهاء وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، د ط، مصر، 2007، ص 63.

² طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 14.

³ خلفوني فايزة، المرجع السابق، ص 24.

يعمم على كافة الولايات حيث بقي العمل جاريا به في بعض الولايات وبأشكال مختلفة¹ وفي هذه الظروف نشر البروفيسور ويلسون والذي أصبح رئيسا للولايات المتحدة في عام 1887 مقالا أكد فيه على الحاجة إلى علم إداري مستقل لا يتبع العلوم السياسية لأن المشاكل الإدارية تختلف عن المشاكل السياسية فإذا كانت السياسة هي التي تحدد المعالم الإدارية فإن الإدارة العامة تخرج عن نطاق العمل السياسي، وبالنسبة له فإن التمييز بين السياسة والإدارة العامة واضح والذي يقوم على التفريق بين التخطيط والتنفيذ أي التفرقة بين الأهداف ووسائل التنفيذ فإذا كانت صياغة الخطط والسياسات العامة عملا سياسيا فإن تنفيذها عمل إداري، بحيث تكون الإدارة العامة موجودة خارج المجال السياسي رغم أن هذا الأخير هو الذي يحدد مهام الهيئات الإدارية.

فالإدارة لا تهدف إلى وضع السياسة العامة بالعمليات الفنية اللازمة لوضع هذه

السياسة موضع التنفيذ، لذا وجب على الإدارة أن تكون محايدة في توجهاتها وأهدافها.² وبمفهوم آخر فإن السياسة تسبق الإدارة والخطط تصغها الحكومة وينفذها رجال الإدارة ولا تناقش أو تطرح للنقاش لأن المناقشة تكون في عداد السياسة ومن جهة النظري هذه فالإدارة العامة تابعة للحكومة، ولكن هذا لا يعني أن الإدارة العامة هي السياسة فالفرق بينهما واضح كما هو واضح بين الأهداف والوسائل.

وفي حين أن الرؤساء الأمريكيين المتعاقبين لم يتمكنوا من القضاء على ضغوط الأحزاب السياسية لتضييق نطاق الجدارة، إلا أن جهود لجنة الخدمة المدنية التي ينتمي

¹ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 14.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، د ط، مصر، 1996، ص 39.

أعضائها إلى الحزبين الديمقراطي والجمهوري قد قلت بشكل مطرد من عدد المناصب التي يتم تعيينها على أساس سياسي.¹

وانطلاقاً من فكرة الإستمرارية والديمومة في الشؤون الإدارية تم تشكيل لجنة برلمانية لتحقيق في الأنشطة السياسية للموظفين، وذكرت اللجنة في تقريرها أن انخراط الموظفين في أنشطة سياسية لكسب التأييد لحزب سياسي من شأنه أن يشكك في حيادهم اتجاه المواطنين المتعاملين مع الإدارة والحزب الحاكم وهو ما يمكن أن يتغير غداً أو بعد غد، وأن تسريح عدد كبير من الموظفين في نهاية فترة ولاية الحزب الحاكم الذي منحهم المناصب ليس فقط إهداراً للطاقات والخبرات بل إنه يعطل استمرارية العمل الإداري وديمومته ويشكك في فعاليته.²

المبحث الثاني: تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة في الدستور الجزائري

إن تكريس مبدأ الحياد في الدستور من خلال آليات مختلفة أمر في غاية الأهمية حيث يعد دعامة أساسية للنظام الديمقراطي والدفاع عنه فهو ضروري لعملية الإصلاح الإداري وتحسين أداء العمل وكفاءة الخدمات العامة بالإضافة إلى ذلك دخوله ضمن متطلبات الحكم الرشيد³، ولهذا السبب يولي المشرعون اهتماماً كبيراً بحيادية الإدارة ويكرسونها في الدستور والوثائق القانونية، وهو ما سنقوم بتوضيحه في هذا المبحث حيث سننتقل في المطلب الأول إلى مبدأ حياد الإدارة العامة في الدستور الجزائري، أما في المطلب الثاني سنتناول فيه مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة.

¹ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د ط، مصر، 2009، ص 44.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 45.

³ ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1 - بن عكنون، كلية الحقوق، الجزائر، 2013-2014، ص 48.

المطلب الأول: مبدأ حياد الإدارة العامة في الدستور الجزائري

أحدث الإصلاح الدستوري لعام 1989 في الجزائر تغييرات كبيرة في نظامها الدستوري والسياسي والإقتصادي، مما تطلب تحولا في النهج الفلسفي للدولة خاصة في مجال الإدارة وتختلف قواعد الإدارة بين نظام الحزب الواحد ونظام التعددية الحزبية فحياد الإدارة على سبيل المثال لا يمكن تطبيقه إلا في نظام ذي تعددية سياسية، وقد تطور النظام السياسي والدستوري في الجزائر عبر مرحلتين رئيسيتين لكل منهما سمات وهاكل متميزة ويعتبر دستور 1989 هو الحد الفاصل بين هذين المرحلتين¹ وسنحاول في هذا المطلب شرح أهم مرحلتين لمبدأ حياد الإدارة العامة حيث سنتطرق في الفرع الأول إلى حياد الإدارة قبل دستور 1989 وفي الفرع الثاني حياد الإدارة العامة بعد دستور 1989.

الفرع الأول: حياد الإدارة العامة قبل دستور 1989

تبنت الجزائر سنة 1963 نظام سياسي قائم على الحزب الواحد، وفي هذا النظام السياسي كانت مقاليد السلطة في يد حزب واحد وهو حزب شبهة التحرير الوطني، والذي كان يسيطر سيطرة كاملة على جميع السلطات ومؤسساتها، مستندا إلى شرعية ثورية تاريخية تمنحه حرية التصرف في الإدارة وتسيير شؤون البلاد بكل حرية.² وأقرت المادة 23 من دستور 1963: " أن جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر".³

¹ لييد مريم، المرجع السابق، ص 11.

² خلفوني فايزة، المرجع السابق، ص ص 150-151.

³ دستور 1963، المنشور ج ر ج د ش، العدد 64، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

وتأكد ذلك بموجب المرسوم رقم 297/63 المؤرخ في 14 أوت 1963 الذي حضر تشكيل أي جمعية ذات طابع سياسي في جميع أنحاء البلاد مما جعل جبهة التحرير الوطني الحزب السياسي الوحيد في البلاد.¹

ولقد كرس دستور 1963 فكرة الحياد والتي تسمح بحرية الدين رغم اعتناق الدولة الاسلام، فجاء في نص المادة الرابعة منه: "الإسلام دين الدولة وتضمن الجمهورية لكل فرد إحترام آرائه ومعتقداته وحرية ممارسة الأديان".

وتشير المادة 10 الفقرة 5 إلى عدة عناصر رئيسية تتعلق بقاعدة الحياد مثل المساواة في حقوق العمل والتعليم المجاني، بينما تنص الفقرة 8 على حظر التمييز العنصري على اسس عرقية أو دينية.

وقد نص في المادة 12 على مبدأ المساواة، كما قرر في المادة 19 حرية الصحافة والإعلام وحرية الحركة الجمعوية والإجتماع، وقد أعطى المشرع الجزائري هذه المنظمات الجماهيرية مكانة هامة وكان من المفروض أن تؤدي المنظمات الجماهيرية دور الجمعيات المعروفة في النظام الليبرالي، حيث يمكنها أن تساهم مساهمة فعالة وإيجابية في الإدارة في تسيير علاقتها مع المواطنين بصفتها مستهلكا للحقوق الشخصية والحقوق السياسي الأخرى لكن للأسف لم تقم بهذه الوظيفة واكتفت جبهة التحرير بدور شكلي يتسم بالهيمنة الحزبية وبطبيعة الحال فإن كل هذه النشاطات تساهم في تطبيق الحياد الذي يجب أن تحترمه الإدارة العامة²، وتربط المادة 20 الحق في النشاط النقابي والحق في الاضراب، والحق في مشاركة الموظفين في الإدارة سواء إيجابيا أو سلبيا بمبدأ الحياد في الإدارة العامة.³

¹ خلفوني فايذة، المرجع السابق، ص 151.

² بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص ص 66-67.

³ المادة 20 من دستور 1963، المنشور ج ر ج د ش، العدد 64، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

وفيما يخص سنة 1965، فإن أهم ما ميز هذه المرحلة الممتدة من تاريخ الجزائر هو الانقلاب الذي قام به الراحل هواري بومدين في 19 جوان من ذلك العام، والذي أصبح على إثره رئيسا للجزائر وكان هدفه من ذلك هو إنهاء الإستبداد والفوضى التي عرفها النظام في فترة حكم الرئيس بن بلة، وذلك من خلال سياسة التصحيح الثوري حيث إتخذ عددا من الإجراءات لتحقيق شرعية حكمه فحول الشرعية المستمدة من الانقلاب العسكري على الدولة إلى شرعية شعبية، وأنشئ ما يسمى "بمجلس الثورة" الذي يعمل كهيئة تشريعية للدولة ويحل المشاكل المتعلقة بمؤسسات الدولة بإعتباره مصدر السلطة المطلقة في البلاد والمنشئ والمحدد لإختصاصاتها.¹

ولذلك فقد كان تطبيق المبادئ الديمقراطية بما في ذلك الحياد صعبا خلال هذه الفترة بسبب عدم وجود الأجهزة التي يمكن أن تحقق هذه الفكرة، خاصة الإدارة العامة.²

أما دستور 1976³، فقد جاء ببعض النصوص الهامة، فبالرغم من نصه في المادة 2 على مكانة الإسلام في النظام السياسي الجزائري، والمادة 27 منه تؤكد على ضرورة المشاركة الشعبية في الإدارة وضرورة تقييدها بمبدأ الشرعية، إلا أن هذا لم يعطي صورة واضحة عن موقف الإدارة العمومية والقواعد التي تحكمها، وهذا نظرا لطبيعة النظام السياسي المقيد بفكرة الوحدة الإيديولوجية.

ونص في المادة 39 على حق المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وكذلك عدم التمييز على أساس الجنس والعرق والمهنة وعبر صراحة في المادة 41 على مسؤولية الدولة في تحقيق المساواة بين المواطنين ونص في المادة 53 على حرية المعتقد

¹ خلفوني فايزة، المرجع السابق، ص ص 153-154.

² بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 68.

³ دستور 1976 الصادر بالأمر رقم 76-97، المتضمن إصدار الدستور الجزائري، المنشور ج ر ج د ش، العدد 94، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.

والرأي، بينما نص في المادة 60 على الحقوق النقابية والتي ترتبط كليا بهوية الموظفين وحقهم في تأكيد تلك الحقوق فعليا.

وقد تضمن دستور 1976 أحكاما هامة تدعم فكرة التكوين الديمقراطي للدولة وتنظم الإدارة العامة على أساس مبدأ الحياد إتجاه المتعاملين مع الإدارة العامة ولا سيما الشعب وعلى الرغم من أهمية هذه أحكام إلا أن الإدارة العامة تخضع دائما للتأثير السياسي في قراراتها وتصرفاتها مما يحول دون قيامها بنشاطها بموضوعية، وتبقى مجرد فكرة نظرية بعيدة كل البعد عن التطلعات وأهداف الشعوب المختلفة.¹

وفيما سبق يتأكد لنا أن مبدأ حياد الإدارة العامة لا يجد له مكانا في ظل نظام الحزب الواحد الذي عرفه النظام الجزائري، لأنه يستند إلى الديمقراطية والتعددية الحزبية وهما مؤشران أساسيان للنظام الديمقراطي لكنهما غائبان في الأنظمة الديكتاتورية المشكوك في ديمقراطيتها ذات الحزب الواحد.²

الفرع الثاني: حياد الإدارة العامة بعد دستور 1989

وكما أشرنا سابقا فلقد مر النظام السياسي والدستوري في الجزائر بمرحلتين تميزت كل واحدة منهما بخصائصها وأسسها وطبيعتها بنائها، ويعتبر دستور 1989 هو الحد الفاصل بين المرحلتين ويختلف دستور 1989 إختلافا واضحا في الشكل والمضمون على نظامي الحكم السياسيين المعتمدين في دستوري 1963 و1976، فهو يستبدل وحدة

¹ بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص ص 74-75.

² لبيد مريم، المرجع السابق، ص 19.

السلطة ودكتاتورية الحزب الواحد والنظام الإشتراكي الذي تكون فيه الحكومة مسؤولة أمام المجلس الوطني.¹

وبعد أحداث 5 أكتوبر 1988 ظهر تيار سياسي إصلاحي سعى إلى إستبدال النظام الإشتراكي وإحتكار الحزب الواحد للسلطة بنظام مختلف جذريا في الإيديولوجية والمبادئ السياسية.

إن أبرز ما يلفت الإنتباه في دستور 1989 هو غياب كلمة "الإشتراكية" وكل ما يشير إلى أسس النظام الإشتراكي، وهذا يعني أن النظام الجزائري تخلى نهائيا عن النهج الإشتراكي في الحكم والإدارة والنماذج الإقتصادية والإجتماعية وتحول إلى النهج الليبرالي مع تحفظات حول البرامج وأبعاد هذا المصطلح، وبدأت عبارة "إقتصاد السوق" تظهر في البرامج وألسنة أعضاء الحكومة.²

وقد نتج دستور 1989³ نتيجة أزمة سياسية اتسمت بتناقض واضح بين النصوص القانونية والإشتراكية والليبرالية، لكنه أدخل عددا من الإصلاحات لا سيما فيما يتعلق بعمل الإدارة العامة.

فقد نص في مادته الأولى على أن الجزائر "ديمقراطية شعبية" وهو شعار إشتراكي يتناقض تماما مع نية الإصلاح والتغيير وفقا للنظرية الليبرالية، فقط صرح في المادة 40 على الحق في تكوين وإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، وهذا أساس جديد لم يكن

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، الجزائر، 2013، ص 16.

² لييد مريم، المرجع السابق، ص 20.

³ دستور 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، المنشور ج ر ج د ش، العدد 38، المؤرخ في 28 فيفري 1989.

موجودا من قبل في الدستور واعتبر بمثابة نقطة الإنطلاق نحو حياة سياسية متعددة النزاعات.

وقد أشار أيضا إلى بعض العناصر المتصلة بمبدأ الحياد الإداري في عدة مسائل نذكر منها ما يلي :

- مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون في المادة 28.
- مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات في المادة 30.
- المساواة في عملية التوظيف في المادة 48.
- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة في المادة 50 و 51.
- إعترف بالحق النقابي للموظف في المادة 54.
- قرر مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة في المادة 61.¹

بالرغم من هذه المبادئ تضمنها دستور 1989، إلا أن الدكتور سعيد بوشعير رد بأن هذه النصوص وحدها لا تكفي للانتقال إلى نظام ديمقراطي، وذلك بسبب وجود قوى حقيقية وفاعلة داخل المؤسسات والجهزة وخارجها يصعب السيطرة عليها كما أن الدستور يفتقر الى الآليات اللازمة التي من شأنها أن تضمن بشكل فعال مبدأ تداول السلطة في ظل التعددية السياسية، فبمجرد أن تكتسب قوة سياسية جديدة دعما شعبيا، يتخذ من هم في السلطة إجراءات لمواجهة أي دخلاء، وهي الرؤية التي ميزت نظام الحكم في الجزائر منذ الاستقلال.²

وهكذا ثبت أن دستور عام 1989 غير قادر على مواجهة هذه الصراعات وظهرت بوادر أزمة دستورية وتم إلغاء الدستور من قبل السلطات القائمة واستبداله بنص مؤقت

¹ بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 84.

² لييد مريم، المرجع السابق، ص 28.

آخر تمهيدا لعودة النظام الحالي على أساس دستور يتضمن أحكاما جديدة، ورغم تأكيد دستور 1989 على التعددية السياسية والذي أوجد مساحة هامة لمبدأ حياد الإدارة العامة إلا أن الإستقرار السياسي بسبب تطبيق نظام التعددية الحزبية أعاق تحقيقه ومن ذلك نستنتج أن عدم إستقرار النظام السياسي أعاق استمرار الإدارة العمومية الجزائرية بحيث عكست الإدارة النظام السياسي أكثر مما عكست خدمات المواطنين.¹

أما دستور 1996، فقد نص صراحة على مبدأ حياد الإدارة تكريسا لدولة القانون بالإضافة إلى بعض التشريعات الأخرى المتعلقة بحياد الإدارة²، بالرغم من التعديلات الدستورية التي أجريت عليه وكان آخرها تعديل 2016، فنصت المادة 25 منه على: "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون" كما تضمن بعض النصوص المهمة والتي نذكر منها المادة 23 التي جاء فيها بأنه لا ينبغي أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثروة ووسيلة لتحقيق المصالح الشخصية، وكذلك في المادة 24 التي تعاقب على إساءة إستخدام السلطة، والمادة 32 التي تضمن مساواة الجميع أما القانون وترفض أي تدرج بأي تمييز مهما كان نوعه، وكما نصت المادة 34 على أن المؤسسات تهدف إلى تحقيق المساواة في الحقوق والحريات بين جميع المواطنين، بالإضافة إلى المادة 42 التي نصت أنه لا يجوز المساس بحرمة حرية المعتقد والرأي، المادة 54 التي تضمن حق إنشاء الجمعيات، والإعتراف بالحق النقابي لجميع المواطنين في المادة 70 والحق في الإضراب

¹ قاسم ميلود، علاقة الإدارة العامة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، د م، الجزائر، 2011، ص 15.

² دستور 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المتضمن ت د، المنشور ج ر ج د ش، العدد 76، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996.

في المادة 71، زد على ذلك نص المادة 158 التي صرحت بأن الجميع متساوون أمام القضاء المتاح للجميع والذي يعكس إحترام القانون.¹

أما التعديل الدستوري لسنة 2020²، فقد اعتبر حياد الإدارة أحد الأسس الأساسية التي نص عليها الدستور، والذي هدف إلى ضمان إستقلالية الإدارة عن التدخلات السياسية وتأمين تنفيذ القوانين والسياسات بموضوعية وعدالة، دون تحيز أو تأثيرات خارجية وذلك من خلال بعض القواعد التي تضمنها نذكر منها معاقبة القانون على إستغلال النفوذ وإستعمال السلطة في المادة 25، وعدم إنحياز الإدارة يضمه القانون في المادة 26، كما تضمن المادة 27 لكل مواطن التساوي في الحصول على الخدمات من المرافق العمومية دون تمييز بينهم، كما ورد في المادة 35 إستهداف مؤسسات الجمهورية ضمان تحقيق التساوي بين الشعب في الحقوق والواجبات، والمادة 37 التي أكدت أن جميع المواطنين متساوون أمام القانون ويتمتعون بحماية متساوية دون إبداء أي تمييز كما حافظ هذا التعديل على أغلب الأحكام التي وردت في دستور 2016.

إن التجسيد الفعلي لمبدأ حياد الإدارة وشفافيتها يتطلب وجود رقابة مستمرة للتصدي لأي تجاوزات أو إخلال من قبل الإدارة في ممارسة نشاطها إتجاه المواطن، وهو ما نصت عليه الفقرة 6 من المادة من التعديل الأخير لسنة 2020 التي نصت على وجوب ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.³

¹ القانون العضوي رقم 16-01 المعدل والمتمم، المتضمن ت د، المنشور ج ر ج د ش، العدد 14، المؤرخ في 6 مارس 2016.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن ت د 2020، المنشور ج ر ج د ش، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

³ فايزة خلفوني، المرجع السابق، ص 192.

المطلب الثاني: ركائز مبدأ حياد الإدارة العامة

لقد أصبح مبدأ الحياد الإداري مطلب علمي وعملي لتعبئة مختلف الموارد من أجل التقدم والازدهار وتجنب كل تقصير لا يفيد الدولة، كما أن واجب حياد واسع النطاق بحيث يسري على جميع أنشطة الدولة ومؤسساتها ومواطنيها بما يضمن الشرعية وحماية النظام الديمقراطي والأمن القومي¹، وفيما يلي سنقوم بتوضيح ذلك في ثلاث فروع سنتطرق فيها إلى مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة.

الفرع الأول: مبدأ المشروعية

إن أبسط تعريف لمبدأ المشروعية هو إدراجه في مبدأ سيادة القانون وهو الأمر الذي يتطلب من الحكام والمحكومين أن يطيعوا قواعده، ولعل عبارة دولة القانون ترجمة صادقة لمضمون هذا المبدأ، فمشروعية الدولة مرتبطة بمدى إحترامها لمبدأ سيادة القانون.²

لا يمكن تصور دولة حديثة لا تتبن مبدأ المشروعية المعبر عنه بسيادة القانون وبعبارة أخرى فإن الدولة تخضع للقانون في جميع أشكال نشاطها وفي مختلف التصرفات والأفعال الصادرة عنها، وهذا يعني أن جميع الإجراءات والتصرفات التي تقوم بها السلطات العامة بما في ذلك السلطات الإدارية، يجب أن تحترم الشرعية القانونية ويجب إنشاء نظام قضائي لضبط الإجراءات الإدارية ومنع الخروج عن الحدود التي وضعتها القواعد القانونية.³

¹ بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 63.

² نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ط، مصر، 2004، ص 106.

³ دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، العدد السادس، د م، الجزائر، 2017، ص 231.

ويعني مبدأ الشرعية أيضًا أن جميع تصرفات الإدارة في اتخاذ القرارات يجب أن تحترم القواعد القانونية سارية المفعول، وبما أن الحقوق والحريات مكفولة بموجب الدستور والقانون، فإن أي تصرف من جانب الإدارة العامة ينتهكها يعتبر انتهاكاً وخرقاً لمبدأ الشرعية وأي تصرف مخالف لهذا المبدأ يكون عرضة للطعن.

ولذلك، فإن مبدأ الشرعية يقتضي أن تخضع الإدارة للقانون، وأن تحرص على احترام أصول القانون والقضاء على انتهاكات الإدارة لحقوق المواطنين، وأن يشرف على أعمالها قاضٍ إداري يسهر على سيادة القانون والحقوق والحريات الأساسية، ولذلك فإن مبدأ المشروعية هو أن الإدارة لا تستطيع اتخاذ القرارات إلا في إطار القواعد القانونية السارية المفعول، ولا يمكنها فرض أي قيود على الحريات العامة دون الامتثال للأعمال القانونية للإدارة.¹

ويعرف مبدأ المشروعية بمعناه الواسع سيادة القانون، أي أن السلطات العامة وجميعها بما فيها جميع تنظيماتها ومؤسساتها تخضع للقواعد القانونية السائدة في الدولة بينما تعني الشرعية الإدارية أن أعمال وسلوك السلطات الإدارية تخضع للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف أعرافه.²

وقد عبرت وثيقة إعلان الدستور المصري لسنة 1971 عن هذا المحتوى أحسن تعبير بقولها: "إن سيادة القانون ليست ضمانا لحرية الفرد فحسب لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت" ونجد في نفس الوقت ما أردفت به محكمة التنازع الفرنسية سنة 1889 بقولها: "إذا كان الحفاظ على أمن الدولة ومعاينة كل من يحاول

¹ فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه LMD، جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2023، ص 31.

² محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2009، ص 8.

الإخلال به من واجبات الحكومة، فإنها لا تمارس إلا السلطات الممنوحة لها بموجب القانون".

كما أن تحرر الإدارة العامة من التيارات السياسية والحزبية والمحسوبية، وقيامها بعملها بحيادية ونزاهة، وسعيها لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وأدائها للخدمات العامة بالسلطة والصلاحيات المذكورة في النص القانوني، يجعلها حامية أساسية لمبدأ الشرعية، وعلى وجه الخصوص، بما أن الإدارة العامة هي مؤسسة تحتك بالمواطنين وتواجههم وتحل جميع مشاكلهم، فإن تصرفاتها وأساليب عملها هي مؤشرات على ما إذا كانت قواعد الشرعية تطبق بشكل صحيح.¹

وفي الجزائر يعتبر الدستور هو القاعدة الأساسية لسيادة القانون والركيزة الأساسية للهرم القانوني، والشرعية هي القاعدة الدستورية التي تعطي قوة ملزمة وقانونية لجميع قواعد النظام القانوني، ومن هنا يمكن القول إن مبدأ الشرعية يجسد ويوضح مبدأ أولوية القواعد الدستورية ووفقاً لمبدأ التسلسل الهرمي للقواعد القانونية إذا خالفت قاعدة ثانوية قاعدة أعلى منها فإن القاعدة الثانوية تكون باطلة، مما يعني أنه من المستحيل الحديث عن سيادة القانون ومبدأ الشرعية إذا لم تأخذ القواعد الدستورية مكانها في النظام القانوني العام.²

الفرع الثاني: حسن أداء الخدمات

بعد النمو المتسارع في أداء الدولة الحديثة، ازدادت مهامها ومسؤولياتها وتزايدت تدخلاتها في مختلف المجالات، وأصبح التدخل في مختلف المجالات أمراً مألوفاً، وقد

¹ بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص ص 66-67.

² مومني أحمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، المجلد 2، الجزائر، 2018، ص 62.

أدى ذلك إلى زيادة حجم النظام الإداري وتعقيد وتشابك قطاعاته وتشابكها، مما استدعى إجراء المزيد من البحوث والدراسات لتحسين كفاءة وفعالية الإدارة العامة، ومن أجل تحقيق الإصلاحات الإدارية المنشودة، كانت هناك حاجة ملحة لإدخال ثوابت الإدارة العامة، بدءاً من التخطيط والتنسيق والتنظيم، لتحديث مختلف أجهزة الإدارة العامة لجعلها أكثر كفاءة وتمكينها من الاضطلاع بمسؤولياتها.¹

تخلت الدول خاصة بعد الحرب العالمية الثانية عن فكرة الدولة الحارسة واتجهت نحو الفكرة الأوسع للدولة المتدخلة، حيث فرضت الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة على الحكومة القيام بعدد من الأدوار بفاعلية، ومن ثم أصبح التخطيط ضرورياً لتحقيق أهداف التنمية، وظهر علم جديد هو علم الإدارة العامة لدراسة طبيعة وتكوين الهياكل الإدارية والحكومية للدولة وتحديد القواعد التي تحكم عملها، فحاجة الدولة متزايدة لجهاز إداري كفى لقيادة نشاطات عامة ومتنوعة وإذا كان هذا هو الحال في البلدان المتقدمة، فإن البلدان النامية أكثر حاجة إليها لتحقيق التقدم والتنمية وتحسين رفاهية شعوبها، كما أن هياكلها الحكومية والإدارية لديها مهام أكثر إلحاحاً وتنوعاً من تلك التي في البلدان المتقدمة، لذلك فهي بحاجة إلى إدارة حديثة تعمل بطريقة عملية ومرنة ومتطورة وتستفيد من البحث والتطوير الذي ظهر في مجال الإدارة العامة في الدول المتقدمة بما يتناسب مع ظروفها، وما مبدأ الحياد إلا نتاج تفاعلات حدثت في دول أخرى ولما تطلبت مقتضيات الحال في الجزائر تم تبنيه في الجزائر في دستور 1996، فقد حورب نظام المغانم بمبدأ عدم إنحياز الإدارة كأساس علمي لاختيار عمال الإدارة على أساس الجدارة من أجل إبعاد الإدارة عن مؤثرات السياسة وتحقيق خدمات عامة بكفاءة وأداء عاليين.²

¹ بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 70.

² لبيد مريم، المرجع السابق، ص ص 49-50.

ولذلك إهتمت الدول بالبعد البشري وعمدت إلى تطبيق نتائج ومقترحات علماء الإدارة العامة وغيرهم من العلماء الذين يعتبرون الإدارة موضوعاً للدراسة على طرق اختيار الموظفين أو المتطلبات التي يجب أن تتوفر في المرشحين أو عناصر العملية الإدارية كالتنظيم والتخطيط والرقابة والتنسيق بطرق توفر الوقت والجهد والمال وتحقق أهداف التنمية من حيث التطبيق.

وقد أدت النتائج السلبية لأسلوب اختيار الموظفين على أساس معايير سياسية إلى اختلال التوازن والفساد في الهياكل الإدارية، مما حال بدوره دون قيامها بمهامها وأصبحت مصدراً لعدة أعاققت مسيرة التنمية والتقدم، وقد تم اقتراح مبدأ الحياد الإداري كعلاج لهذه الآفة¹.

ووفقاً لهذا المبدأ فإن اختيار الموظفين الإداريين يجب أن يتم على أساس علمي قائم على الكفاءة والجدارة، بعيداً عن النفوذ السياسي والتنافس الحزبي، وعندها فقط يمكن تحقيق الهدف المنشود المتمثل في تقديم الخدمات بشكل سليم.²

الفرع الثالث: الدفاع عن النظام الديمقراطي

تعود كلمة الديمقراطية في الأساس إلى اللغة اليونانية القديمة وهي مكونة من كلمتين، الأولى "Demos" ويقصد بها "الشعب"، والثانية "Kratos" أي "الحكم" أو "السلطة"، وبتركيب الكلمتين تصبح الكلمة "Demoskratos" أي بمعنى حكم الشعب.³

ويعرف "قاموس مصطلحات الاجتماع" الديمقراطية بأنها أسلوب حياة يجعل كل فرد يؤمن بأن لديه فرصاً متساوية للمشاركة بحرية وبشكل كامل في تشكيل قيم المجتمع

¹ لبيد مريم، المرجع نفسه، ص 53.

² بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص ص 70-71.

³ أحمد صابر حوجو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، العدد 5، د م، الجزائر، 2010، ص 321.

وأهدافه، وتكمن الأهمية الخاصة لهذا المفهوم في أنه يتيح لأفراد المجتمع فرصة المشاركة في القرارات السياسية التي تؤثر على حياتهم الفردية والجماعية¹، وقد كان ينظر للديمقراطية لمدة طويلة من الزمن على أنها وسيلة لممارسة السلطة السياسية والتي تحقق حالما يدعو المواطنين إلى إختيار الحكام وتتبع ومراقبة نشاطهم، وتحت تأثير الأفكار الإشتراكية إنتشرت الديمقراطية الإجتماعية بحيث عهد للشعب بالسلطة الإقتصادية وتكون بالتالي قد حررت الفرد إقتصاديا بعدما حررت سياسيا.

وتسعى الديمقراطية الإجتماعية إلى القضاء على الظلم الاجتماعي قدر الإمكان وهو ما يستلزم عددا من الالتزامات الإيجابية من جانب الدولة لإتاحة الفرصة العملية للأفراد لإعمال الحقوق التي منحت لهم، وفي حين أن الإعتراف بالتمثيل النيابي وحرية تشكيل الأحزاب السياسية والمشاركة فيها من ركائز الديمقراطية، فإن إرساء مبدأ الحياد في الإدارة العامة والإلتزام بتسيير الأعمال بأمانة وحسن نية وفقا لمبادئ الحرية والمساواة والمصلحة العامة يكمل هذه الركائز ويعززها.²

وقد جاء في ديباجة دستور 1996: "أن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الإجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد".³

¹ سهيلة فتيحة، مفهوم الديمقراطية في مضمون كتاب التربية المدنية وتأثيره بالوجهات السياسية، مجلة آفاق علم الإجتماع، العدد 1، المجلد 13، الجزائر، 2023، ص 386.

² بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 68.

³ ديباجة دستور 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المتضمن ت د، المنشور ج ر ج د ش، العدد 76، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996.

لقد جعل الدستور الجزائري إرساء الديمقراطية من أهم أولويات الشعب الجزائري وهي الأساس الذي تستند إليه الهيئات الدستورية في عملها من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة والحرية، ومن ثم فإن السلطات العمومية ملزمة باحترام جميع تفاصيل الأحكام الدستورية، ولاسيما المادة 23 التي تكرس مبدأ الحياد والالتزام الجاد بتطبيقه، وتشير المعاجم إلى أن الديمقراطية هي نظام إجتماعي يقوم على قيمة الفرد وكرامة الشخص، وعلى مشاركة أفراد الجماعة في حكمها، والديمقراطية السياسية هي أن يحكم الناس أنفسهم على أساس الحرية والمساواة دون تمييز بين الناس على أساس الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة.¹

وعادة ما تسعى الدول إلى تضمين دساتيرها نصوصا تدعو إلى نظام ديمقراطي يقوم على أساس الحرية والمساواة والعدالة، وهذه المبادئ هي في الوقت نفسه شروط أساسية وضرورية لتحقيق نزاهة وشفافية الإدارة، فإذا حققت المساواة فإن ذلك سيحقق حتما مبادئ الديمقراطية، أما إذا غابت المساواة فيغيب كل شيء تبعا لذلك.²

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص ص 48-49.

² بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 69.

الفصل الثاني:

ضمانات مبدأ حياد الإدارة العامة
في القانون الجزائي

إن الإقرار بمبدأ حياد الإدارة العامة بصفة مجردة في النصوص القانونية لا يكفي لوحده، بل لابد من ضمانات قانونية تساهم في تجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع وتكون بمثابة حماية له وذلك من خلال ترتيب جزاءات على من يخالفه لأن غير ذلك يجعل من هذا المبدأ مجرد حبر على الورق وعديم الفائدة.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور يعتبر داعماً للحياد الإداري وذلك عبر عدة ضمانات مرافقة له بإعتباره من الضروريات التي تضمن حسن سير المرافق العمومية وكفالة مختلف حقوق وحرّيات المواطنين، لذلك فمن الضروري وجود ضمانات تعمل على توفير جو مؤمن وملائم يسهل فيه تطبيق مبدأ الحياد سواء كان ذلك في الدستور الذي يعتبر القانون الأسمى في الدولة أو في مختلف النصوص القانونية الأخرى.

وعليه سنتناول في هذا الفصل ضمانات مبدأ حياد الإدارة العامة والمساهمة في تكريس هذا المبدأ بداية من المبادئ المقررة دستوريا والتي سنتحدث عنها بالتفصيل في المبحث الأول والرقابة المفعلة على هذه المبادئ، لنتطرق بعد ذلك لنماذج من الضمانات القانونية المكرسة في مختلف النصوص القانونية والمتمثلة في قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات، وعليه فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، مبحث بعنوان الضمانات الدستورية لمبدأ حياد الإدارة العامة والمبحث الثاني بعنوان نماذج عن الضمانات القانونية المكرسة في النصوص القانونية.

المبحث الأول: الضمانات الدستورية

كما سبق وأن ذكرنا سابقا فإن الإعتراف بالحياد في الإدارة بصفة مجردة لا يعتبر كافيا لوحده، بل لابد من ضمانات أساسية تدعم تجسيده ومن بين هذه الضمانات مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون، والتي تخضع إلى الرقابة بمختلف أنواعها والتي تمثل دون شك درعا واقيا وضمانة لتقرير ضوابط ومقتضيات مبدأ حياد الإدارة العامة، ولتوضيح أكثر فقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، مطلب أول سنتطرق فيه إلى مبادئ الدستور المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة العامة بنوعيتها، والمطلب الثاني الرقابة المجسدة عليها.

المطلب الأول: مبادئ الدستور المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة العامة

سنتطرق في هذا المطلب إلى مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون بإعتبارهما أهم الأسس الدستورية وضمانات تدعم تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة.

الفرع الأول: مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ دستوريا تقوم عليه جميع الحقوق والحريات، فإذا كان العدل هو الأساس الملك كما يقول المثل، فإن المساواة كانت الهدف الأصلي للثورات الكبرى في العالم، وكان عدم المساواة هو الدافع لقيامها¹، كما يعد هذا المبدأ من أهم إختراعات القانون الوضعي في القرن 17، بإعتباره قاعدة قانونية تحمل نتائج واقعية لمالكها

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 59.

ويتضمنه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن وفي بعض النصوص القانونية أصبح إلزاماً وواجباً قانونياً يعاقب عليه القضاء.¹

ويعتبر وجوداً قديماً يتمشى مع وجود الإنسان حيث نصت عليه كل الديانات معتبرة أن الناس سواسية، بغض النظر عن العرق أو اللغة أو اللون، وأنه لا فرق بين الناس إلا بالقوى، أما بعيداً عن الإطار الديني كما له جذور سياسية، فقد ظهر هذا المبدأ من خلال الحركات الثورية في أوروبا، وأهمها الثورة الفرنسية التي كرست ضرورة العدل بين الناس دون تمييز عنصري في المادة الأولى من وثيقة إعلان حقوق الإنسان وتنص هذه الوثيقة على أن الرجال يولدون ويبقون سواسية في الحقوق، كما تنص المادة 6 من هذه الوثيقة على أن: "القانون فوق كل الحقوق والواجبات".²

تعد حقوق الإنسان على الصعيدين الدولي والوطني من القضايا التي تبذل بشأنها جهود متواصلة لإعمالها وتنفيذها وحمايتها، ولا يمكن أن تتحقق ثمار هذه الجهود إلا إذا تم الاعتراف بحقوق الإنسان وصياغتها في التشريعات الوطنية، وإيجاد المكانة الدستورية المناسبة لها، وفي ذلك أكبر ضمانة وأقصر طريق لحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني بمختلف تصنيفاتها، أما في التجربة الدستورية الجزائرية، لم تكن حقوق الإنسان ذات أولوية في نظر النخبة الحاكمة الجزائرية، فقد كان التركيز منصبا على بناء الدولة والحفاظ على الوحدة الوطنية، ولاسيما بناء الاشتراكية من خلال نظام سياسي قائم على الحزب الواحد.³

¹ محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 15، د م، الجزائر، 2016، ص 189.

² بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 182.

³ ليبيد مريم، المرجع السابق، ص 59.

وقد شهد مبدأ المساواة تحولا من قاعدة سياسية إلى عامة مفروضة من القضاء إعتقادا على الإجتهدات التي قام بها هذا الأخير، ومن ثم تحول أخيرا إلى قانون نصت عليه أغلب التشريعات في العالم والتي من بينها التشريع الجزائري عدة مرات في المادة 12 من دستور 1963 والتي ورد فيها على أن جميع بغض النظر عن الجنس سواسية في الحقوق والواجبات¹، وأيضا دستور 1976 في المادة 39 والتي تؤكد على نفس ما ورد في نص المادة 12 السابق ذكرها، وتلغي كل تمييز يقوم على أحكام مسبقة تتعلق بالجنس والعرق والحرفة، وإضافة إلى ذلك المادة 40 من نفس الدستور والتي تنص على أن الدولة تكفل المساواة لكل المواطنين، أما بالنسبة لدستور 1989، فقد شهد تغيرا في الوضع حيث أصبحت حقوق الإنسان تتمتع بمكانة أكبر مما كانت عليه في السابق وأصبحت لها أهمية كبيرة في النظام المؤسساتي الجديد، وتم تحقيق تغيير جذري في الوضع، مما أدى إلى قطيعة مع الأسس التي كان يقوم عليها النظام المؤسساتي في الجزائر منذ عام 1962 وحظيت حقوق الإنسان بنصوص كثيرة في دستور 1996 تمثلت في 30 مادة من المادة 29 إلى المادة 59، وأصبحت هناك نصوص جديدة تتعلق بحقوق ذات طابع سياسي وإقتصادي واجتماعي.

وينعكس ذلك في الأحكام الدستورية الواردة فيه، ولاسيما في الفصل الرابع الباب الأول الحقوق والحريات من دستور 1996، حيث يبرز هذا الحكم ويظهر في المواد بعد حوار واضح، وبمجرد التعبير عن المبدأ الأساسي للمساواة في المادة 29، هناك تقسيم متخصص لحقوق الإنسان إلى تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والمدنية من جهة، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى².

¹ المادة 12 من دستور 1963، المنشور ج ر ج د ش، العدد 64، المؤرخ 10 سبتمبر 1963.

² بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص ص 182-183.

إن المساواة مبدأ عام يحكم جميع الدساتير ويقضي بمساواة الناس في الحقوق والواجبات، وهو مبدأ عام يكفله إعلان حقوق الإنسان الصادر في عام 1789، فالقانون بطبيعته يضع قواعد عامة ومجردة لا تأخذ بعين الاعتبار الفرد بذاته، وبالتالي فإن الجميع متساوون، ولما كانت المرافق تنشأ لفائدة الجميع فقد اقتضى هذا بالتبعية أن يتساوى لديها الأفراد طبعا إلا إذا وجدوا في نفس المراكز والظروف، كما ينطبق أيضا على جميع مجالات القانون العام وينبغي معاملة جميع الأشخاص وجميع المراكز على قدم المساواة في إطار نفس النظام القانوني، وهناك العديد من الحقوق التي يجب أن يتساوى فيها جميع الناس وأن تشملهم المساواة وهو ما ورد في المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10 ديسمبر 1948، ثم المساواة في ممارسة المواطنين للحقوق السياسية، وفي تولي المناصب العامة والحصول على الخدمات العامة بالإضافة إلى ذلك في المجال القضائي، أما فيما يتعلق بالمساواة أمام النفقات العامة فإن هذا الأمر يتعلق أساسا بمجالين، أمام الأعباء العسكرية أولا وأمام النفقات الضريبية ثانيا ويتعارض مع مبدأ المساواة معاملة الأشخاص الذين هم في نفس الوضع القانوني بشكل مختلف.¹

وتتبعكس أوجه مبدأ المساواة في مجال عدم تحيز الإدارة ومن ثم فإن هذا الأخير يأخذ أشكالا عديدة وتحميه ضمانات عديدة، ولاسيما المساواة في تولي الوظائف العامة والمساواة السياسية والمجسدان في قانون الوظيفة العمومية وقانون الانتخابات.²

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص ص 60-61.

² محمد أمين بوسماح، ترجمة رجال بن اعمر ورجال مولاي ادريس، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 1995، ص 113.

الفرع الثاني: مبدأ خضوع الدولة للقانون

يقف مبدأ خضوع الدولة للقانون اليوم على رأس الضمانات الأساسية والجديّة والحاسمة لحقوق وحرّيات المواطنين، ففي نهاية المطاف يبلور هذا المبدأ كل المكتسبات التي حقّقتها الشعب في نضاله ضد السلطة الحاكمة من أجل رفض كل مظاهر الهيمنة المطلقة، وقد أصبح هذا المبدأ ظاهرة مشتركة تنادي بها جميع الأنظمة الديمقراطيّة الليبراليّة، وهو أحد أهم عناصر استقرار أي نظام سياسي.¹

لكي تعتبر الدولة دولة قانونية، يجب أن تكون جميع هيئاتها الحاكمة مخضعة للقانون بنفس الشكل الذي يخضع له المحكومون، ويعتبر مبدأ خضوع الدولة للقانون أحد المبادئ الدستورية التي تسعى كل دولة لتطبيقها وإحترامها، ويشير هذا المبدأ بشكل عام إلى أن الحكام وجميع الأجهزة والمؤسسات التي تمارس السلطة يجب أن تكون مخضعة للقانون بنفس الطريقة التي يخضع بها الأفراد، وحتى يمكن تعديل أو إلغاء هذا القانون وفقا لإجراءات معروفة مسبقا وهذا يعني أن الدولة ليست مخولة بالتصرف بحرية في وضع القانون وتعديله وفقا لرغبتها حتى وإن كانت الدولة هي التي تحدد وتصدر القوانين بل هناك قيود نظرية وعملية تصطدم وتلتزم بها، وإلا فإن الدولة تكون إستبدادية حيث تقسم الدولة من حيث إحترامها للقانون إلى دولة إستبدادية لا تخضع للقانون ودولة قانونية تخضع له، وتلتزم بمبدأ المشروعية الذي يعني ضرورة مطابقة أعمال وتصرفات حكام ومؤسسات الدولة للنصوص القانونيّة السارية وتسنيدها وقد وجدت عدة آليات يضعها موقع التطبيق في الدولة الحديثة.²

¹ بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 218.

² لبيد مريم، المرجع السابق، ص 63-64.

يتطلب تكريس مبدأ خضوع الدولة للقانون وتطبيقه تطبيقاً صحيحاً وجود ضمانات تتمثل أساساً في ضرورة وجود دستور للدولة الذي يعتبر من أساسيات التي تقوم عليها دولة القانون وذلك نظراً لما يتميز به من خصائص مقارنة مع غيره من القوانين، حيث يعتبر المنشأ والمحدد لإختصاصات والتزامات القوانين الأخرى بإعتباره المتسيد الأعلى درجة وقوة في هرم القوانين.

وتأتي الرقابة بمختلف أنواعها (التشريعية والإدارية والقضائية)، وسيلة لحماية الفرد من استبداد السلطة وتعسفها، وحتى لو تعسفت السلطة التشريعية في سن قوانين لا يوافق عليها الشعب أو افتقرت السلطة التنفيذية إلى الحياد، فإن السلطة القضائية يقظة في مواجهة من يخالف القانون، أما السلطة القضائية فيجب أن تكون مستقلة ومحيدة عن جميع سلطات الدولة فهي تسهر على القضاء لإقامة العدل، دون أن ننسى الرقابة الشعبية والتي تتمثل في الشعب والذي يلعب دوراً هاماً وأساسياً في إجبار الدولة على الإمتثال للقانون وإحترامه عن طريق الجمعيات والأحزاب وكذلك أهمية المعارضة السياسية على أساس التعددية الحزبية.

إن النظام السياسي الذي يعترف بمبدأ المشروعية ويطبقه يضمن بالضرورة مبدأ الحياد في الإدارة العامة، وعندما تحترم الإدارة العامة النظام القانوني وتنفذ الأنشطة التي تجسد مبدأ الشرعية مع الوي بالمصلحة العامة، فإن ذلك يضمن على أفضل وجه تطبيق مبدأ الحياد.¹

إن الإلتزام بمبدأ المشروعية وأداء الأعمال الإدارية وفقاً للقانون من الضمانات المهمة لتطبيق مقتضيات نزاهة الإدارة العامة، وأهمية هذا الأخير تجعله مصدراً من

¹ ليبيد مريم، المرجع السابق، ص ص 65-66.

مصادر الشرعية التي يستند إليها القضاة ويعتمدون عليها في أحكامهم عند مواجهة قرارات إدارية غير قانونية.¹

المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة العامة

لا شك أن الإدارة وأثناء تأديتها مهامها من المحتمل أن تتعسف أو تنتقص من حقوق وحريات بعض الأفراد، وهو ما يجعل من تصرفات الإدارة باطلة وهو الأمر الذي يتطلب وجود وسائل مراقبة تراقب عمل الإدارة، وتتمثل هذه الوسائل في الرقابة على دستورية القوانين كضمان لإحترام مبدأ حياد الإدارة والتي سنتطرق إليها في الفرع الأول والرقابة القضائية على أعمال الإدارة التي سنتطرق إليها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين كضمان لإحترام مبدأ حياد الإدارة العامة

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين أنجع الوسائل التي ابتكرها الفقه الدستوري لحماية سيادة القانون وعلو الدستور، ومع ذلك فإن مسألة رقابة الدستور لا تثور إلا في حالة الدساتير الجامدة و فقط بعد ظهور الأرضية الأولى لها، لأن الدول ذات الدساتير المرنة لا تعرف المراقبة الدستورية لقوانينها، وحتى إذا كان هناك إنقسام في الفقه الدستوري بين مؤيد للرقابة الدستورية ومعارض لها، فإن الأغلبية تعتبر هذه الرقابة إلزامية.²

إن الرقابة على دستورية القوانين تهدف إلى ضمان إحترام مضمون الدستور وبالتالي وفقا للمادة 26 من آخر تعديل لسنة 2020، فإن ضمان الإلتزام بمبدأ حياد

¹ بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 225.

² فضال جمال عبد الناصر، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة القانون العام الجزائري، العدد 1، المجلد 9، الجزائر، 2023، ص 136.

الإدارة العامة كمبدأ راسخ دستوريا ينتهك حتما احترام جوهره، وهو الذي يقوم على فكرة الرقابة على دستورية القوانين، لمنع سن أي قوانين تخل بإحترام المبدأ أو تمس به.

ومن المتعارف عليه أن المراحل التي تمر بها العملية التشريعية قبل أن تكتسب صفة القانون يجب أن تكون مطابقة لأحكام الدستور، وتطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى إرساء مبدأ أن السلطات العامة وتصرفاتها في الدولة ملزمة بإحترام أحكام الدستور مما يثير سؤال وجب طرحه: إذا حدث أن صدر قانون مخالف للدستور فكيف نكفل ضمان إحترام أحكام الدستور وإلغاء هذا النص المخالف؟ وما دامت السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص في التشريع وفقا للدستور فلا يعقل أن تقوم بمراقبة نفسها، لذلك وجب وضع نظام مراقبة تتكفل به هيئة مستقلة.¹

إن مراحل التشريع يمكن أن تشوبها عيوب شكلية أو عيوب موضوعية أو كلاهما وفيما يتعلق بالعيوب الشكلية فإن أحد العيوب الرئيسية هو عدم مراعاة الإختصاصات والإجراءات التي يجب إتباعها لسن قانون ما، أما فيما يتعلق بعدم التقيد بقواعد الإختصاص فيمكن القول بأن السلطة التشريعية للدولة هي صاحبة الإختصاص في التشريع وأن إصدارها يعود إلى المؤسسة التنفيذية ورغم هذا للسلطة التنفيذية حق تشريع اللوائح الفرعية فإذا كان موضوع هذه اللوائح يمس إحدى مجالات القوانين فهذا يعتبر عيب إختصاص، أما فيما يتعلق بعدم مراعاة الإجراءات المحددة من قبل الدستور فيمكن ذكر أهمها والمتمثلة في عدم إكمال النصاب القانوني اللازم لصحة إنعقاد الجلسة البرلمانية وعدم الحصول على أغلبية الأصوات التي يتطلبها الدستور، أما فيما يتعلق بالعيوب الموضوعية وهي خروج التشريع عن روح الدستور ومضمونه أو من حيث إنكار حق من الحقوق المقررة فيه، فإن العيب الموضوعي يعد أكثر إخلالا بمقتضيات مبدأ

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 67.

حياد الإدارة من العيب الشكلي لأنها تؤثر على مقتضياته وتتهك روح المبدأ، وفي كلتا الحالتين تكون الرقابة فعالة وضرورية لضمان إحترام المبدأ والإمتثال له.¹

وقد إعترفت الغالبية العظمى من الفقه المقارن بأهمية الرقابة إذ أنها تؤدي وظائف مهمة لا يمكن للمجتمع الإستغناء عنها، حيث تعتبر الحارس الحقيقي للشرعية وتحافظ على الحدود الدستورية وتعتبر من أهم الضمانات ضد التعسف البرلماني.²

وقد تمثل موقف الدستور الجزائري من مسألة الرقابة على دستورية القوانين بأن إستقراء التاريخ الدستوري في الجزائر يكشف أن تطور مسألة الرقابة على دستورية القوانين تناولتها الدساتير الجزائرية على النحو التالي:

أول مرحلة: بدأت عام 1963، عندما نص أول دستور للجزائر المستقلة في مادته 63 على إنشاء المجلس الدستوري وأوكله بموجب مادته 64 صلاحية: " الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

ولكن بما أن هذه الهيئة لم تتصب فلم يكن بإمكانها ممارسة السلطات الدستورية المخولة لها في ذلك الوقت، ويرجع ذلك إلى الوضع السياسي المعروف جدا حيث دخل الدستور حيز النفاذ بعد أقل من شهر فقط من إعلانه.

ثاني مرحلة: لم ينص دستور 1976 على إنشاء هيئة مراجعة دستورية ولم يذكر سوى الحاجة إلى حماية الأحكام الدستورية في المادة 111 الفقرة 03.

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 68.

² فضال جمال عبد الناصر، المرجع السابق، ص 136.

نصت مادته 186 على ما يلي: " تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور".¹

ومهما كانت مبررات عدم وجود هيئة للرقابة على الدستورية، فإن هذه المسألة لا شك أنها تندرج ضمن أحد العيوب في هذه الوثيقة التي تعتبر القانون الأسمى في الدولة لأن سيادة القانون تبدأ من وجود هيئة دستورية تدافع عن القواعد الدستورية، ولا يهم إن كانت هذه الهيئة أو الهيئات تحمل اسم المجلس الدستوري، كما في الدستور الفرنسي، أو المحكمة الدستورية كما هو الحال في بعض الأنظمة العربية، المهم أن تكون مخولة بالدفاع عن الدستور وحمايته.²

ثالث مرحلة: وهي مرحلة بروز فكرة الرقابة الدستورية من جديد في النقاشات السياسية وقد أوصى المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني بإنشاء جهاز أعلى تحت قيادة رئيس الجمهورية، مكلف بالفصل في دستورية القوانين لضمان احترام سمو الدستور وتدعيم المشروعية وسيادة القانون وتعزيز الديمقراطية المسؤولة في بلادنا والحفاظ عليها، غير أن هذه التوصية لم تنتقل إلى الدستور وبالتالي لم تتحقق.³

رابع مرحلة: بعد فراغ دستوري دام أكثر من 13 سنة، حدثت نقلة نوعية في الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر خلال التعديل الدستوري لعام 1989، وجاء هذا التعديل بعد إستفتاء جرى في 23 نوفمبر، ونشر بموجب المرسوم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 وعليه نسجل للتعديل الدستوري لسنة 1989 أنه أولى إهتماماً وعناية غير مسبوقه للأحكام المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، فخصص لها كما معتبرا من المواد تراوح

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 69.

² عمار بوضياف، تطور أحكام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر 1963-2016 والإشكالات المطروحة، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 2، المجلد 05، الجزائر، 2019، ص 145.

³ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 69.

من 153 إلى 159 وأطلق على الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين "بالمجلس الدستوري"، وذلك ما أكد على التأثر بالنموذج الفرنسي في مجال الرقابة الدستورية لأسباب تاريخية، وتم من حيث المبدأ استبعاد وجود حكومة دستورية بنفس التوجه السائد في بعض الأنظمة العربية بما في ذلك جمهورية مصر العربية.¹

أما بخصوص التعديل الدستوري الأخير 2020، فقد عرفت الجزائر التحول من فكرة الرقابة السياسية على دستورية القوانين إلى الرقابة القضائية حيث استحدث ما يعرف بالمحكمة الدستورية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، وقد حرص المؤسس الدستوري إلى ضمان الأمن الدستوري ومبدأ سيادة الدستور من خلال إنشاء هيئة مستقلة لمراقبة دستورية القوانين كأداة قانونية تهدف إلى إلغاء القوانين التشريعية التي تعتبر غير دستورية، وتعد المحكمة الدستورية أداة فعالة لحماية الحقوق والحريات، ولكن يستحيل تحقيق الهدف المنشود من إنشاء المحكمة الدستورية دون تحقيق الاستقلال التام للمحكمة وأعضائها، وفي الوقت نفسه توفير الضمانات الكافية لأعضائها وتوفير الحماية اللازمة وكفالة تحررهم من أي ضغط أو تحيز لتمكينهم من أداء مهامهم بشكل جيد.²

ومنه نستخلص أن الرقابة على دستورية القوانين تعتبر ضمانة هامة وفعالة لحماية مقتضيات مبدأ حياد الإدارة العامة، وذلك لأن المشرعين وعلى الرغم من إمتلاكهم الحق في صياغة القوانين، مقيدون بالالتزام بمجموعة من الضوابط الثابتة التي تؤمن بها المجموعة الوطنية وتأييدها وملزمون باتباع ما تقرره القواعد العليا لتجنب الانحرافات المحتملة في ممارسة سلطتهم التشريعية.³

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 145-146.

² عياشي حفيظة وحيرش قويدر، الرقابة على دستورية القوانين الجزائرية في ظل ت د 2020، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد 01، المجلد 06، الجزائر، 2023، ص 1395.

³ بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 260.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمان لإحترام مبدأ حياد الإدارة العامة

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي أشكال الرقابة وأكثرها فائدة وضمانا لحقوق الأفراد وحياتهم، لأن استقلالية ونزاهة الرقابة القضائية وما تتمتع به من أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم اجميع بتنفيذها وإحترامها بما في ذلك الإدارة.

إن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضمانا حقيقية لحقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة تعسف الإدارة، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية في أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة تعتبر الجزاء الأكبر لمبدأ الشرعية، وتضمن بشكل فعال التطبيق الصحيح للقانون وإحترام حدوده وبذلك تكتمل عناصر سيادة القانون وحماية حقوق وحيات الأفراد من تعسف الإدارة ودون شك ضمانة كبرى لعدم تحيز الإدارة ونزاهتها.¹

يقضي مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، يجب أن تمتثل جميع أعمال الإدارة العامة، سواء كانت مادية أو قانونية لقواعد الشرعية، ومهما كانت السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة فإنها تظل في حدود القانون وإذا كان القانون ينص على تنظيم مجال التدخل الإداري فإن رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة في هذا المجال تتم ببساطة عن طريق التحقق من مدى توافق عناصر القرار الإداري مع النص القانوني والحكم ببطلان العمل إذا كان مخالفا للنص القانوني، أما إذا كان القانون لا ينظم مجال التدخل الإداري ويترك السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، فإن دور القاضي الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في هذا المجال يصعب ويدخل في رقابة الملائمة في حين أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة ويجعل منه سلطة رئاسية

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 74.

على أعمال الإدارة وهذا يعد أساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، وقد رفض القضاء الإداري الجزائري في إجهاده ذلك¹ وتتجلى أوجه ومظاهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تطبيقاً لمبدأ الحياد في:

رقابة القضاء لركن السبب: أشارت المحكمة الإدارية العليا في مصر في قرارها الصادر في 5 نوفمبر 1955 إلى طبيعة الرقابة التي يمارسها القضاء على عنصر السببية وذكرت أن رقابة الصحة القانونية أو الواقعية التي هي عنصر السببية، هي الرقابة على النتيجة التي يتوصل إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لعنصر السبب.²

رقابة القضاء لركن الغاية: إن السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة وأصدرت قراراً لتحقيق غرض يتعارض مع المصلحة العامة، فإن القرار يبطل بعبء إساءة استعمال السلطة أو الإلتقاص منها، وهذا العيب هو أحد أسباب الطعن في إلغاء القرار الإداري.³

ومنه نستخلص أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي إحدى الضمانات الرئيسية والفعالة لضمان التطبيق السليم لضوابط ومقتضيات نزاهة الإدارة وموضوعيتها وإذا كان هذا المبدأ قد ولد وتأكد على يد القضاء فقد عمل هذا الأخير على صقله

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص ص 77-78.

² بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 236.

³ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 81.

وتطويره بالطريقة التي يتلائم فيها مع تطور الأنظمة القانونية والقضائية ويساير نمو النشاط الداخلي للدولة في كافة الميادين، إضافة لإعتباره من الركائز الأساسية لدولة القانون وأحد مظاهر تجسيد النظام الديمقراطي.¹

المبحث الثاني: الضمانات القانونية في مجال الوظيفة العمومية والانتخابات

لقد كرس المشرع الجزائري ضمانات مهمة في العديد من النصوص القانونية وذلك من أجل ضمان عدم تحيز الإدارة، ومن بين هذه الضمانات منها ما هو مكرس في قانون الوظيفة العمومية ومنها ما هو مكرس في قانون الانتخابات بإعتبارهم مؤشرين هامين في معادلة حياد الإدارة العامة، وهو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث المقسم إلى مطلبين مطلب أول نتناول فيه الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية ومطلب ثاني نتطرق فيه إلى الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات.

المطلب الأول: الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية

يقضي الحياد في مفهوم الوظيفة العمومية أن تكون جميع تصرفات الموظفين العموميين موجهة نحو هدف واحد هو تحقيق المصلحة العامة والمتمثلة في انتظام واستقرار سير المرافق العامة وتحقيق المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المستخدمين، وأن لا ينحرف الموظفون العموميون في قراراتهم لتحقيق مكاسب شخصية أو مصلحة حزب معين أو أي جهة أخرى قد ينتمي إليها، وبالتالي فإن الموظفين الذين يشغلون مناصب عامة ملزمون بعدم استعمال سلطاتهم خارج الإطار القانوني والأغراض

¹ بوردريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 247.

التي من أجلها تم تعيينهم في مناصبهم، وعدم إستعمال مناصبهم للدعاية السياسية أو لأغراض أخرى.¹

الفرع الأول: ضمانات مبدأ الحياد من خلال المبادئ العامة للتوظيف

يرتكز نظام التوظيف على عدد من المبادئ العامة التي تعتبر من أهم أسس تنظيم الخدمة العامة، نظرا للدور الذي يلعبه في التنظيم السليم لشؤون الموظفين والعمل على التوفيق بين متطلبات حسن وانتظام سير العمل في الإدارة العامة وتنظيم العلاقة بين الموظفين ومتلقي الخدمات العامة، وتتمثل في مبدأ المساواة، الجدارة والدائمة.²

أولا: مبدأ المساواة

تم الإعتراف به في التوظيف لأول مرة في فرنسا للقضاء على التمييز الطبقي السائد في المجتمع الأوروبي، حيث كان يمنح المتقدمون لشغل الوظائف العامة دون تمييز على أساس الطبقة أو المنطقة أو الجنس إذا استوفوا جميع الشروط التي ينص عليها القانون من كفاءة ومؤهلات معينة، كما هناك من دعى إلى تحقيق العدالة الحقيقية في التوظيف، أي إتاحة الفرصة لجميع المواطنين للتوظيف، وهو ما يؤدي إلى تعزيز مبدأ العدالة في الخدمة العامة على أساس ضمان إتاحة الفرصة لجميع المواطنين للتوظيف دون أي شروط أو قيود قانونية للقيام بذلك.³

ولقد أكدت مختلف الأحكام القانونية والتنظيمية الصادرة في الجزائر بدءا بالأمر رقم 136/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والقانون الأساسي العام

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 85.

² فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 9.

³ قعفرور فاطمة، المرجع السابق، ص 110.

للعامل الصادر عام 1978 وأحكام المرسوم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 وصولاً إلى أحكام الأمر 03/06، على مبدأ مساواة المواطنين في الإلتحاق بالوظائف العمومية كما له في التوظيف دور كبير في تكريس الحقوق والحريات بشكل عام وأهمية قصوى كضمانة لتكريس حياد الإدارة اتجاه المواطنين عند اختيارها موظفيها وكذلك حياد الموظف بعد توظيفه.

قد أخذ بهذا النظام المشرع الجزائري وجسده الأمر 03/06 في المواد 74، 80، 81، 82 منه¹، فاشتراط أن يكون التوظيف على أساس مسابقة تعتمد على الشهادات والإمتحانات، أو على الإمتحانات والإختبارات الداخلية والمهنية ويعتمد الإختيار بين هذه الطرق على التكوين والقواعد القانونية التي تحكم الإلتحاق بالوظائف العامة، ولذلك فإن اتباع الإدارة لأحد هذه الأساليب في التوظيف فإنها تستطيع تحقيق قدر أكبر من العدل بين المواطنين دون محاباة أي فرد أو مجموعة من الأفراد، ناهيك على أن مبدأ المساواة في التوظيف إذا ما استند إلى معايير أداء موضوعية لا لإعتبارات شخصية يمكن أن يساعد على خلق ثقة أكبر بين المواطنين والإدارة العام، ويعزز مصداقية الإدارة ويزودها بأكفاً وأفضل العناصر².

¹ الأمر 03/06 المعدل والمتمم، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المنشور ج ج د ش، العدد 46، المؤرخ في 15 يوليو 2006.

² محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 2، الأردن، 2011، ص 66.

ثانيا: مبدأ الجدارة

حضي هذا المبدأ باهتمام العديد من الكتاب، وأعطيت له الكثير من التعريفات ويمكن الإشارة إلى التعريف الذي يربط هذا المبدأ بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة حيث جاء فيه أنه: "هو ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والإحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها".¹

ويعتبر مبدأ الجدارة من الأساسيات التي تضمن اختيار أفضل العناصر القادرة على أداء مهامها، لأن الصلاحية والكفاءة هما أساس اختيار الموظف العام، ولذلك فإن مختلف قوانين الوظيفة العامة في مختلف دول العالم وخاصة في الجزائر تقر هذا المبدأ الذي أصبح منطلق نظرية الكفاية في الوظيفة العامة²، ولا يكون التعيين في الوظائف العامة إلا لمن يتمتعون بالكفاءة والقدرة على أداء واجبات المنصب، ويعهد بتقييم كفاءة هؤلاء الأشخاص وملائمتهم إلى لجنة مستقلة ومحايدة وتعتمد على الإمتحان والمنافسة لإختيار المسؤولين دون تمييز على أساس الإنتماء الحزبي أو الولاء السياسي والمنافسة كأسلوب للتعين، ويسمح لهذا النظام القائم على الإمتحان بالرقابة الشعبية لإختيار العناصر المؤهلة لهذا المنصب، وبذلك يتحقق مبدأ حياد الإدارة في التوظيف.³

ثالثا: مبدأ الدائمة

عرف مبدأ دائمية الوظيفة العامة في الحضارات القديمة، حيث كان يقتضي من الموظف تكريس حياته للوظيفة بغية حماية مصالح الأشراف ورجال الدين الذين كانوا يحتكرون الوظائف العامة، لكن بعد ذلك أصبح هذا المبدأ يخدم سير الوظيفة بطريقة

¹ قعفرور فاطنة، المرجع السابق، ص 111.

² فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 17.

³ لبيد مريم، المرجع السابق، ص ص 88-89.

منظمة ومطرده كما يعتبر من الضمانات الأساسية للموظف العام¹، كما يضمن هذا المبدأ سير المرافق العامة بشكل منتظم في تقديم الخدمات العامة، بحيث يكفل للموظف العام إستقراره الوظيفي الذي يعتبر من أهم الشروط التي تربط الموظف بالإدارة²، ولقد عرفته لجنة دراسة شؤون الوظيفة العامة بو أم على بأنه عملية اتخاذ التدابير الضرورية لجعل الوظيفة مساراً مهنيًا ذا قيمة دائمة، ووضعت ضمن أهدافها فتح أبواب القطاع العام لإستقطاب الشباب من الرجال والنساء ذوي الكفاءة والأخلاق العالية بالإضافة إلى توفير فرص للتقدم والتقدم المستمر نحو وظائف متميزة ومشرقة.³

كما أن إعتقاد الدائمية في التوظيف يكمل مبدأي المساواة والجدارة، بحيث يضمن أن التوظيف لا يكون لصالح فئة دون الأخرى، وذلك على عكس نظام التأقيت الذي يؤدي إلى فساد الحياة الإدارية ولا يتمكن من الصمود أمام تعاقب الأنظمة السياسية في الدولة وهذا يضمن حياد الإدارة وموظفيها عن السلطة السياسية.

بالتالي فإذا كان إلتحاق المواطنين بالوظائف العامة يستند على المساواة في التوظيف وعدم جواز إستبعاد أي فرد بناء على آرائه أو إنتمائه السياسي كقاعدة عامة فإن هناك بعض القيود التي قد تطرأ حيث ترتبط هذه القيود بشكل خاص بطبيعة بعض الوظائف التي تتطلب توافق اتجاهات المترشح السياسية مع توجه السلطة القائمة، أو في الحالات التي لا تتماشى فيها ميولات المترشح مع ما يستتجبه نشاط الإدارة من حياد ومع ذلك يبقى هذا الأمر تحت إشراف ورقابة القضاء لضمان من أي تجاوزات أو تعسف من قبل الإدارة في إستعمال صلاحياتها التقديرية، إذ يرتكز المبدأ على عدم التمييز بين

¹ فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 21.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2010، ص 72.

³ لييد مريم، المرجع السابق، ص 90.

المرشحين للوظائف العامة، فإنه يمكن للإدارة إستثناءا ولضرورات المصلحة العامة وسلامة الدولة اختيار من تراهم مناسبين لخدمة نشاطاتها من بين المتقدمين للوظيفة.¹

وتعتبر مساهمة قضاء مجلس الدولة الفرنسي رائدة في إبراز مضمون هذه الأحكام بتبيان مختلف أوجه ومظاهر تطبيقها وكذا مختلف الضوابط والقيود الواردة عليها، مما يرجى من القضاء الإداري والقضاء الإداري الجزائري الناشئ أن يحذو حذوه لتكريس الديمقراطية وحقوق الإنسان والمواطن.²

الفرع الثاني: ضمانات مبدأ الحياد من خلال حقوق و واجبات الموظف العمومي

إن التكريس الفعلي لمبدأ الحياد يتطلب من الموظف العمومي الإمتثال لعدة واجبات بهدف تحقيق المصلحة العامة، وتتجلى هذه الواجبات في واجب الطاعة والنزاهة والتحفظ وعدم إفشاء السر المهني.

أولاً: واجب الطاعة

إن واجب الطاعة أمر مفروض تمليه قوانين وطبيعة الوظيفة العامة، ويشكل الركن الأساسي لضمان حسن سير المرافق العامة، فالأوامر التي يتلقاها المرؤوس من رئيسه ملزمة بالتنفيذ وليست إختيارية، حيث إن التعليمات هي مجرد أدوات تهدف إلى تطبيق القوانين والتنظيمات وتعزيز كفاءة المرافق العامة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين لذا تعتبر هذه الأوامر مشروعة بشكل عام ولا يجوز للموظف تجاهلها أو رفض الإمتثال لها³ كما أن أداء واجب الطاعة يلعب دورا هاما في تكريس حياد الموظف العام، لأن الالتزام

¹ قعفور فاطنة، المرجع السابق، ص 112.

² بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص 148.

³ سعدي نجيب، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، مجلة تطوير، العدد 01، المجلد 09، الجزائر، 2022، ص 131.

بواجب الطاعة من خلال احترام الأوامر الصادرة إليه وفقا لمبدأ التدرج الرئاسي وتطبيقها بحيادية وموضوعية يعزز القوة التنظيمية للإدارة، مما يساهم بشكل ملحوظ في الحفاظ على السلوك الإنساني بين الموظفين والمستفيدين من خدمات الإدارة، كما أن درجة هذه التبعية وتنظيمها في الوظيفة العامة يتفاوتان بحسب النظام السياسي المعتمد، لأنه ولو تم منح الموظف مجال الخيار في القيام ببعض الأعمال دون الأخرى لكان هناك تغليب لمصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة وهذا من شأنه خلق الفوضى والإخلال بالسير الحسن للإدارة وخلق فرصة للموظف أن يتحيز في وظيفته ويغلب مصالح شخصية أو محاباة.¹

ثانيا: واجب النزاهة

من مقتضيات سير الإدارة العامة أن يقوم الموظف بأداء وظائفه بكل نزاهة وأمانة ودقة تامة من أجل النهوض بإدارة راقية، وفي هذا السياق نص المشرع الجزائري على وجوب أن يؤدي الموظفون العموميون واجباتهم ومهامهم بكل أمانة وبدون تحيز، ويعني مفهوم الأمانة أن يؤدي الموظف العمومي المهمة الموكلة إليه على أكمل وجه كما لو كان يؤديها لمصلحته الشخصية، وأن يراعي جميع القواعد اللازمة لأداء تلك المهنة وتتطلب هذه الدقة والأمانة أن يقوم بها الموظف دون أن يطلب منه أحد ذلك طالما أنها تدخل في اختصاصاته.²

ويدخل ضمن واجب النزاهة أيضا أن يتمتع الموظف عن الرشوة وأن يظهر إهتماما بالغا بالقيام بوظيفته حيث تنص المادة 6 من المرسوم رقم 54-93 المتعلق بواجب

¹ مريم لبيد، المرجع السابق، ص 92.

² سمغوني زكرياء وصبرينة العيفاوي، حقوق وواجبات الموظف العام -دراسة مقارنة-، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 01، المجلد 08، الجزائر، 2022، ص 485.

النزاهة على أنه: "يمنع على الموظفين واجب الصراحة في أداء واجباتهم، ولاسيما في تعاملهم مع الجمهور".¹

ونصت المادة 54 من الأمر 03-06 سالف الذكر على أنه: "يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية طلب أو اشتراط أو إستلام هدايا أو هبات أو أية إمتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه".²

ثالثا: عدم إفشاء السر المهني

أما فيما تعلق بالإلتزام بعدم إفشاء السر المهني فهو من أهم الإلتزامات المفروضة على جميع الموظفين، فالموظفون العموميون ملزمون بعدم إفشاء المعلومات والبيانات التي يحصلون عليها أثناء تأدية مهامهم بغض النظر عن نوعها، وذلك لحماية المصالح الشخصية للأفراد وأسرارهم الخاصة من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى³، لأن أسرار العمل ليست ملكا شخصيا للموظف فلا يجوز له إطلاع غيره عليها إلا إذا كان ذلك واجبا عليه بحكم القانون والتعليمات، كما أن الأضرار التي يمكن أن يسببها الموظف لأسرار عمله قد تكون جسيمة على المصلحة العامة أو على الأشخاص، لذا وجب على الموظف كتمانها⁴، وهذا لضمان الثقة بين الموظف العام والمستفيدين من خدمات الإدارة وقد أكد المشرع الجزائري على هذا الواجب من خلال المادة 48 من الامر 03-06 والتي نصت على أنه: "يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف

¹ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 175.

² المادة 54 من الأمر 03-06 المعدل والمتمم، ق أ ع و ع، المنشور ج ر ج ج د ش، العدد 46، المؤرخ في 15 يوليو 2006.

³ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 95.

⁴ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة-، د د ن، ط ج، العراق، 2009، ص 117.

محتوى أو وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة مهامه ما عدا ما تقتضيه الضرورة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".¹

كما أن الإلتزام بهذا الواجب هو أحد الإلتزامات الأساسية التي تعمل على ضمان الثقة المتبادلة بين المسؤولين وملتقي الخدمات الإدارية، وتعتبر هذه الثقة في الأخير أحد أهم الركائز التي يقوم عليها تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.²

رابعاً: واجب التحفظ

لقد كان هذا الواجب محل نقاش واسع في مختلف مراحل إصدار قانون الوظيفة العمومية، لحساسيته وارتباطه بحياة الموظف سواء أثناء العمل أو خارجه، ومقتضى واجب التحفظ هو أن يتمتع الموظف عن أي سلوك أو إدلاء بأي رأي سواء كان داخل الخدمة أو خارجها من شأنه أن يضر بالإدارة خاصة أو بالدولة عموماً، ويؤثر سلباً على مكانتها أمام الغير.

ولقد كرس الأمر 03-06 واجب التحفظ، حيث تطرق لمضمونه دون أن يسميه صراحة، فلقد جاء في المادة 42: "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم"، ومن الجدير بالذكر أن واجب التحفظ يمتد ليشمل الحياة العامة، أي خلال أداء

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 95.

² فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 40.

الموظف لمهامه الوظيفية، وكذلك الحياة الخاصة خارج نطاق الوظيفة العمومية، في جميع الأحوال يتعين على الموظف التصرف بأسلوب لائق ومحترم.¹

وعموما يمكن القول بأن واجب التحفظ هو نوع من تصحيح السلوك، فالموظف حر في التعبير عن معتقداته لكن واجب التعقل هو نوع من التقييد السلوكي حيث أن الآداب الأكاديمية تقتضي منهم أن يتصرفوا بأدب وأن يتجنبوا السلوك الذي يضر بسمعتهم كالسب والشتم، والإساءة والتعسف والفضاضة، كما أنه يسعى إلى تحديد كيفية ممارسة الموظف لحرية في التعبير عن نفسه، مع مراعاة المصالح المختلفة التي تحد من تلك الحرية التي تصب في مصلحته كمواطن، فيجب ألا تؤدي صفته كموظف إلى الإلتقاص من حريته ومصلحة الدولة في إختيار الموظفين الذين يستطيعون التحكم بإرادتهم ومشاعرهم الخاصة إتحاه المستفيدين من خدمات الإدارة.²

بما أن التكريس الفعلي لمبدأ الحياد يتطلب من الموظف العمومي الإمتثال لعدة واجبات بهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يجدر بنا الإشارة إلى بعض الحقوق والتي تعد ضمانات لتكريس مبدأ حياد الإدارة العامة والتي سنركز فيها على حق واحد وهو:

الحق النقابي:

يعد هذا الحق من الحقوق المستجدة للموظفين العموميين في بعض الدول، بما في ذلك الجزائر، وعلى الرغم من أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد أقره منذ فترة طويلة إلا أن الإعتراف بهذا الحق للموظفين تأخر كثيرا مقارنة بعمال القطاع الخاص لذا فقد ظهرت حرية النقابة أولا في قطاع العمال قبل الإنتقال إلى الوظيفة العامة وبهذا تعتبر

¹ ماضي نبيلة، النظام القانوني لهيئات المنازعة الوظيفية في الجزائر، أطروحة دكتوراه LMD، جامعة 08 ماي 1945 - قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2023، ص 123.

² فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 46.

حرية تكوين نقابات العمالية الأساس القانوني الذي يمهد الطريق أمام الموظف العام للإنضمام إلى النقابات، وهو ما مهد السبيل لظهور التنظيمات النقابية على مستوى الوظيفة العامة.¹

وقد اعترف المشرع الجزائري بالحق النقابي للموظف العام منذ صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة سنة 1966 حيث نصت المادة 21 منه على أنه يمارس الموظفون الحق النقابي ضمن الشروط التي نص عليها في النصوص السابقة، كما سمح القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985 بالإنضمام إلى نقابة عمالية متجسدة في الإتحاد العام للعمال الجزائريين وذلك بناء على المادة 18 منه، وقد تم التأكيد في هذه المادة على أن ممارسة العمل النقابي تتم وفقا للشروط المقررة في التشريعات والتنظيمات سارية المفعول، وفي هذا السياق صدر قانون 28/88 بتاريخ 19 يوليو 1988 والمتضمن كفاءات ممارسة الحق النقابي، حيث نصت المادة 9 منه على الاعتراف بحق جميع العمال في تنظيم أنفسهم ضمن إطار الإتحاد العام للعمال الجزائريين ويتم تطبيق هذا الحق بدقة تبعا للتشريعات المعمول بها والأساسيات التنظيمية الخاصة بالإتحاد ونظامه الداخلي.²

وبالرغم من أن القانون قد نص صراحة على حرية الموظف العام في الإنضمام إلى النقابات والتي باتت متنوعة وتخلت عن الطابع الإيديولوجي السابق، إلا أن الواقع العملي أظهر أن النقابات في الجزائر لا تزال مسيسة بأسلوب خاص وغير مباشر، وهذا التسييس ينبع من خضوع هذه المنظمات لنفوذ أشكال سياسية مختلفة وحتى توجهات حزبية معينة مما يؤدي إلى تداخل بين الأهداف النقابية والأهداف السياسية، وبالإضافة

¹ سعدي نجيب، المرجع السابق، ص 143.

² لييد مريم، المرجع السابق، ص ص 101-102.

إلى ما سبق ينبغي التأكيد على أن ممارسة حرية الإنضمام إلى النقابات تخضع لقيود تفرضها السلطة القائمة من خلال التشريعات المنظمة للحق النقابي، فقد تم تقييد حق بعض الموظفين في ممارسة هذا الحق، وخصوصا الذين يشغلون المناصب العليا والذين تعتبر وظائفهم جزءا من وضع السياسات والإدارة والتوجيه وهم من يعرفون بموظفي السلطة ويستثنون من نطاق الإستفادة من حرية العمل النقابي بسبب طبيعة المناصب التي يشغلونها، والتي تفرض عليهم التزامات وواجبات تتعارض مع الممارسات النقابية.¹

أما فيما يتعلق بأهمية العمل النقابي في تحقيق الحياد في الإدارة، فإن الإعراف بحق الموظف في النقابة يساهم بشكل كبير في تعزيز التعاون بين الموظفين والدولة فمن خلال هذا الإعراف يتسنى للموظفين التعبير عن مشاغلهم والتعرف على مطالبهم المشروعة ووجهات نظرهم المختلفة بشأن سياسة الدولة، وعلاوة على ذلك يساهم هذا النهج في تطوير تنظيم الجهاز الإداري عبر ترسيخ الديمقراطية حيث تركز النقابات على أساس حرية الانتخاب وحرية الرأي وبذلك يصبح الروتين الحكومي أقل عرضة للتحويل إلى بيروقراطية تعيق سير العمل الإداري.²

المطلب الثاني: الضمانات المكرسة في قانون الإنتخابات

تعتبر الإنتخابات إحدى الآليات الفعالة لتحقيق الديمقراطية وتكريس دولة القانون وذلك من خلال تمكين المواطنين من المشاركة في اختيار ممثليهم والمساهمة بوضوح في إدارة السياسة العامة للدولة فالإنتخابات هي مرادف للحرية والتعددية، وتعتبر أسلوبا

¹ بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص 494.

² خريفة سامي، مبدأ حياد الإدارية وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008-2009، ص 45.

رئيسيا لمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار¹، ولكن ينبغي أن تكون هذه الانتخابات حيادية ونزيهة في عملياتها، وسنتناول في هذا المطلب فرعين سنقوم من خلالهما بشرح أبرز النقاط لضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، فرع أول سنتطرق فيه إلى الحياد في العملية الانتخابية وجزء الإخلال به والفرع الثاني سنتطرق فيه إلى دور الرقابة على العملية الانتخابية في تحقيق الحياد.

الفرع الأول: الحياد في العملية الانتخابية وجزء الإخلال به

أولا: الحياد في العملية الانتخابية

لضمان نزاهة العملية الانتخابية ومصداقيتها وتعزيز قبول نتائج الانتخابات عن أوسع نطاق ممكن ينبغي على السلطات الانتخابية أن تتصرف بطريقة محايدة تماما وأن تنظم الاستحقاقات الانتخابية بإستقلالية تامة، لأن دون ذلك فإن نزاهة العملية الانتخابية برمتها ستكون عرضة للفشل وسيكون من الصعب على الخاسرين بشكل خاص أن يؤمنوا بمصداقية العملية الانتخابية.²

وتكريسا لمبدأ الحياد في العملية الانتخابية نجد أن المشرع الجزائري قد أشار إلى ذلك بصفة صريحة في كل القوانين المتعلقة بنظام الانتخابات التي أكدت على هذا المبدأ وهي:

¹ سكفالي ريم، دور اللجان الوطنية لمراقبة الانتخابات انطلاقا من 1997 ومبدأ حياد الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر - بن عكنون، كلية الحقوق، الجزائر، 2004-2005، ص 1.

² إبراهيم بوعمره وحفظ الله عبد العالي، مبدأ حياد الإدارة الانتخابية بين النص وواقع الممارسة - دراسة على ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانونين العضويين 07-19 و 08-19، مجلة صوت القانون، العدد 01، المجلد 09، الجزائر، 2022، ص 348.

الأمر رقم 79-07 الذي نص في مادته 3 على أنه: " تجري الإستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعاونها إلتزاما صارما بالحياد إزاء المترشحين".¹

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد صدر في وقت كان قد تم فيه اعتماد ما يسمى باللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات عام 1995 من قبل الرئيس اليمين زروال حيث تطرق هذا القانون لفكرة الحياد الإداري في كل من المادتين 30 و 41 واللتان لا تختلفان في مضمونهما عن المادتين 25 و 33 قانون رقم 89-13.²

ق ع 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات والملغي للأمر رقم 79-07 سالف الذكر، وقد أشار هذا القانون صراحة إلى مبدأ الإدارة في المادة 160 فقرة 1 والتي نصت على نفس نص المادة 3 من الأمر 79-07 المسبوق ذكره.

والملاحظ أن هذا القانون يختلف عن غيره من القوانين السابقة، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على رغبة السلطات الجزائرية في ضمان موضوعية ونزاهة العملية الانتخابية من خلال الدولة الفعال للإدارة، في حال ما إذا إلتزمت بالفعل بمبدأ الحياد في علاقتها مع جميع الأحزاب السياسية.³

ثم بعدها صدور ق ع رقم 16-10 في سنة 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات والذي حافظ فيه المشرع الجزائري على مبدأ حياد الإدارة الانتخابية، والذي أكد على نفس

¹ الأمر رقم 97-07 المعدل والمتمم، ق ع المتعلق بالانتخابات، المنشور ج ر ج ج د ش، العدد 12، المؤرخ في 06 مارس 1997.

² خلفوني فايذة، المرجع السابق، ص 193.

³ ق ع رقم 12-01 المعدل والمتمم، المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور ج ر ج ج د ش، العدد 01، المؤرخ في 12 يناير 2012.

نص المادة 3 من الأمر 07-79 و نص المادة 160 الفقرة 1 من القانون العضوي
1.01-12

وأخيرا صدور الأمر 01-21 في سنة 2021 وبعد الحراك الوطني، والذي حرص فيه المشرع الجزائري على حماية حرية الشعب، وإضفاء المشروعية على ممارسة السلطات وتكريس التداول الديمقراطي، عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة، وقد نص في مادته الأولى الفقرة 2 على أنه: "تجسيد المبادئ الدستورية المتعلقة باستقلالية وحياد وعدم انحياز السلطة المكلفة بإدارة وتنظيم وتسيير العمليات الانتخابية والإستفتاءية والإشراف عليها وشفافيتها".²

وعليه ومن جملة هذه النصوص الانتخابية يتضح لنا حرص المشرع على العناية بمبدأ الحياد، وذلك لأن حيادية الإدارة الانتخابية لها تأثير كبير على سير الانتخابات إلى الصورة الحقيقية التي تعبر عن إرادة الشعب وحقه في التصويت.³

ثانيا: جزاء الإخلال بالحياد في العملية الانتخابية

يستمد القانون إلزاميته من العقوبات المترتبة على مخالفة نصوصه المتنوعة، فلا يكون للقاعدة القانونية أثر أو فاعلية في المجتمع ما لم تقترن بجزاء محدد، وتبرز نية المشرع الجزائري بوضوح في دعم مبدأ الحياد في المجال الانتخابي، حيث خصص أحكاما جزائية صارمة لمعاقبة كل المخالفات التي تحدث أثناء العملية الانتخابية وتمس

¹ ق ع رقم 16-10 المعدل والمتمم، المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور ج ج ج د ش، العدد 50، المؤرخ في 25 أوت 2016.

² الأمر رقم 01-21 المعدل والمتمم، ق ع المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور ج ج ج د ش، العدد 17، المؤرخ في 10 مارس 2021.

³ إبراهيم بوعمره وحفظ الله عبد العالي، المرجع السابق، ص ص 353-354.

بنزاهتها والسير الحسن لها¹، وذلك في التعديل الأخير الذي يتضمن قانون الانتخابات 01-21 في الباب الثامن منه والمتضمن الجرائم الانتخابية و الذي يحتوي جملة من المواد من المادة 276 إلى غاية المادة 313.²

الفرع الثاني: دور الرقابة على العملية الانتخابية في تحقيق الحياد

يمكن تعريف عملية الرقابة على الانتخابات بأنها الإجراءات التي تتميز بالموضوعية والحياد، والتي يقوم بها أفراد معينون رسميا لممارسة أعمال المتابعة والرقابة والتحقيق في صحة تنفيذ وسير العملية الانتخابية، ويتضمن ذلك التحقق من الإدعاءات المتعلقة بأن انتهاكات تذكر في هذا السياق، ويتم إنجاز هذه العمليات وفق الأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها.³

ومن أجل تعزيز مصداقية العملية الانتخابية واستعادة ثقة المواطنين في النتائج النهائية للانتخابات، وذلك بعد شكوك تأثرت بها نزاهة عملية الاقتراع منذ ظهور التعددية الحزبية وضمن المحافظة على مبدأ الحياد في مراقبة كافة التجاوزات المحتملة وخاصة تلك الصادرة عن الهيئة المشرفة على الانتخابات، تهدف هذه اللجان إلى ضمان نزاهة وحياد العملية الانتخابية وبالتالي الوصول إلى نتائج عادلة ونزيهة.

وتم تنصيب اللجنة الوطنية المستقلة للإشراف على مراقبة الانتخابات أول مرة بتاريخ 1997/03/20 باعتبارها هيئة مؤقتة تقوم مهامها طوال الفترة التي تتراوح من تاريخ تنصيبها إلى غاية الإعلان عن نتائج الانتخابات.⁴

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 112.

² المواد من 276 إلى 313 من الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021.

³ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 108.

⁴ قعفرور فاطنة، المرجع السابق، ص 130.

وتبدأ عملية الرقابة منذ بداية المراحل الأولى للانتخابات، حيث تتضمن عملية التسجيل وعمل لجنة الانتخابات، والحملات الانتخابية، والإقتراع، وفرز الأصوات وكافة الأمور المتعلقة بهذه العملية حتى الإعلان عن نتائج الانتخابات، وتعد الرقابة على العملية الانتخابية أمرا بالغ الأهمية، خصوصا في البلدان التي مازالت تشهد تحول ديمقراطي ففي هذه البلدان تتسم الثقة في المؤسسات بالضعف وتتطلب من المواطنين مزيدا من الإجراءات لضمان نزاهة الانتخابات¹، كما قد يتم تشكيل فرق رقابة دولية تتضمن منظمات دولية وإقليمية، بالإضافة إلى منظمات غير حكومية ناشطة عالميا، وخصوصا تلك المتخصصة في مجال الانتخابات وتشجيع الديمقراطية، لتحقيق موضوعية ومصداقية نتائج الرقابة وتقارير المراقبين، يجب أن يتمتع كل من المراقبين المحليين والدوليين بجملة من المعايير الأساسية أهمها الحيادية والاستقلالية وعدم التحيز لأي طرف أو الارتباط بأي شكل بحزب سياسي ما، كما يجب أن يتمتع المراقبون بالسرعة والدقة في عملية مراقبة وتدوين الأحداث والمعلومات، إضافة إلى تمتعهم بالشفافية التي تتضمن الإفصاح عن آلية جمع المعلومات ويفترض أيضا إلتزام المراقبون باللوائح والقوانين المنظمة لعملية الرقابة.²

¹ لبيد مريم، المرجع السابق، ص 109.

² قعفرور فاطمة، المرجع السابق، ص 131.

خاتمة

ختاما ومن خلال ما درسنا في هذا البحث يتبين لنا أن حياد الإدارة يشكل ركيزة أساسية لأي تنظيم إداري يستند إلى مبدأ المشروعية في دولة القانون، حيث يتمتع بأهمية كبيرة لا تقل عن أهمية غيره من مواضيع المنازعات الإدارية ويعود ذلك لإرتباطه بنشاط الدولة وأعمال موظفيها، كما يعد أحد أهم المقومات التي تقوم عليها دولة القانون والتي سعى المشرع جاهدا لتجسيده من خلال تطبيق مبدأ المساواة وإحترام حقوق وحرّيات الأفراد وفقا لمبدأ المشروعية، حيث سعى المشرع منذ الإستقلال إلى ترسيخ الديمقراطية، وظهر هذا السعي بوضوح بعد التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر سنة 1989، لتبدأ بعد ذلك ملامح المبدأ بالظهور إلى غاية صدور دستور 1996 الذي نص صراحة عليه في المادة 23 منه، ومؤخرا تعديل 2020 والذي فصل فيه من خلال المادة 26 التي أشارت إلى حياد الإدارة مع الجمهور في إطار إحترام مبدأ المشروعية، وعليه أصبح الحياد في الإدارة مبدأ دستوري يفرض على باقي القوانين التماشي معه تطبيقا لقاعدة تدرج القوانين كما أصبح يتمتع بحماية دستورية ويعتبر أحد مقومات المشروعية وضمانة لتحقيق الديمقراطية ومن أهم الضمانات المعتمدة من طرف القاضي في عملية الرقابة على أعمال الإدارة.

إن قيام الحياد الإداري يتوقف على وجود عدة عوامل أهمها الإستقرار السياسي والإجتماعي للدولة إضافة إلى ذلك وجود نظام ديمقراطي يعترف بالتعددية الحزبية، كما يقوم هذا المبدأ على مجموعة من الركائز أهمها خضوع الجميع للقانون وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية ويتطلب ضمانات إحترام الحقوق والحرّيات الفردية والإجتماعية تحت إسم الدفاع عن النظام الديمقراطي، كما يتطلب إلتمازا من الإدارة بتقديم أحسن الخدمات للأفراد وهو الأمر الذي يفرض عليها الحياد في التعامل مع المستفيدين.

ويرتكز تطبيقه على عدة ضمانات وضعها المشرع الجزائري منقسمة إلى ضمانات دستورية و ضمانات أخرى مجسدة في مختلف النصوص القانونية تخص قانون الوظيفة العامة و قانون الانتخابات.

ولطالما كانت الخاتمة هي حصيلة البحث النهائية التي يضع فيها الباحث أهم النتائج التي توصل إليها وما إنتهى إليه من توصيات أو مقترحات، وبناءا على ذلك إرتئينا تقديم أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال بحثنا هذا والتي نستخلصها فيما يلي:

أولا: النتائج

- تعتبر الإدارة العامة من أبرز الأسس التي تقوم عليها الدولة بحيث تشكل أهم مؤسسة وجب على الدولة ترقيتها والإهتمام بها لضمان السير والتنفيذ الحسن للمهام العامة.
- يمكننا تعريف حياد الإدارة العامة بأنه التحلي بالمساواة وعدم التمييز خلال تقديم الخدمات العامة وتنفيذ مختلف القوانين والقواعد في معاملاتها مع المواطنين.
- بداية ظهور ملامح مبدأ حياد الإدارة العامة بوضوح بعد التحول الديمقراطي سنة 1989، حيث جاء الدستور بفكرة التعددية الحزبية ومبدأ الفصلين السلطات كضمانتين أساسيتين لتحقيق مبدأ الحياد.
- تجسد مبدأ حياد الإدارة العامة رسميا بعد النص عليه في نص المادة 23 من دستور 1996، لتؤكد عليه المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي دعت إلى تكريس مبدأ حياد الإدارة العامة في معاملاتها مع المواطنين مع إحترام مبدأ الشرعية ليصبح بذلك مبدأ حياد الإدارة العامة مبدأ دستوري يحظى بحماية خاصة.

- سعي المشرع الجزائري إلى وضع العديد من الضمانات التي تساهم في تكريس هذا المبدأ والمتمثلة في مبدأ المساواة بكل صورته ومقوماته وذلك عن طريق المساواة بين المواطنين أمام القانون والمساواة بينهم في الحقوق والواجبات.
- فرض الرقابة على أعمال الإدارة والتأكد من مدى مطابقتها للتشريعات المنصوص عليها ضمانا لإحترام مبدأ حياد الإدارة العامة.
- تعتبر جهة الرقابة على الوظيفة العمومية من أهم الضمانات المجسدة لمبدأ حياد الإدارة العامة وذلك من خلال المساواة بين المترشحين في تقلد مناصب الوظيفة العمومية، وأيضا في الحقوق والواجبات المفروضة على الموظفين، وتجدر الإشارة إلى أن كل هذه المبادئ والقيم التي جاءت في القانون الأساسي للوظيفة العمومية ساهمت بشكل فعال في تكريس مبدأ حياد الإدارة العامة.

ثانيا: الإقتراحات

- ضرورة خضوع وإحترام كافة القواعد القانونية لمبدأ حياد الإدارة العامة ومسايرتها طبقا لما يمليه الواقع لإستمرارية مؤسسات الدولة.
- العمل على تجريم كل فعل له علاقة بالتحيز وترتيب أشد العقوبات لمرتكبيه.
- السعي لعصرنة الإدارة وتحسين ظروف العمل وضرورة الإهتمام بتكوين الموظفين سواء داخل الوطن أو خارجه لتحسين أدائهم ومستواهم.
- العمل على تكريس مبدأ الحياد في جميع المجالات وسن قوانين أكثر ردية لضمان حسن تطبيقه.

قائمة المصادر والمراجع

❖ القرآن الكريم

المصادر:

❖ الوثائق الداخلية:

✓ القوانين:

- 1) دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1963، العدد 64.
- 2) دستور 1976 الصادر بالأمر رقم 76-97، المتضمن إصدار الدستور الجزائري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 94 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.
- 3) دستور 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38، المؤرخ في 28 فيفري 1989.
- 4) دستور 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996.
- 5) الأمر رقم 97-07 المعدل والمتمم، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12.
- 6) الأمر رقم 06-03 المعدل والمتمم، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427هـ الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 46.
- 7) القانون العضوي رقم 12-01 المعدل والمتمم، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 17.

قائمة المصادر والمراجع

- (8) القانون العضوي رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 14.
- (9) القانون العضوي رقم 16-10 المعدل والمتمم، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 50.
- (10) المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن التعديل الدستوري 2020 المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020.
- (11) الأمر رقم 21-01 المعدل والمتمم، المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17.

المراجع:

❖ الكتب:

- (1) حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.
- (2) زكريا المصري، التنظيم الإداري (الإدارة) النشاط الإداري (دراسة مقارنة) في التشريع والفقهاء وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية دار الكتب القانونية، مصر، 1996.
- (3) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 1996.
- (4) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- 5) علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1996.
- 6) عمار عوابدي، القانون الإداري - الجزء الأول - النظام الإداري، الجزائر 1991.
- 7) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، كلية القانون، العراق، 2009.
- 8) محمد أمين بوسماح، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 9) محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1998.
- 10) محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2009.
- 11) محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 12) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2004.
- 13) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

❖ المجالات:

- 1) إبراهيم بوعمرة وحفظ الله عبد العالي، مبدأ حياد الإدارة الانتخابية بين النص وواقع الممارسة - دراسة على ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانونين العضويين 07-19 و 08-19، مجلة صوت القانون، العدد 01، المجلد 09 الجزائر، 2022.
- 2) أحمد صابر حوحو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة مفكر، العدد 05 الجزائر، 2010.

قائمة المصادر والمراجع

- 3) بن سهيلة فتيحة، مفهوم الديمقراطية في مضمون كتاب التربية المدنية وتأثيره بالوجهات السياسية، مجلة آفاق علم الاجتماع، العدد 01، المجلد 13، الجزائر 2023.
- 4) جديدي نهلة وجيروني فايزة، مبدأ حياد الإدارة الانتخابية وتأثيره على النظام الديمقراطي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 01، المجلد 12، الجزائر، 2020.
- 5) دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، العدد 06، 2017.
- 6) سعدي نجيب، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، مجلة تطوير، العدد 01، المجلد 09، الجزائر، 2022.
- 7) سمغوني زكرياء وصبرينة عيفاوي، حقوق وواجبات الموظف العام (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، 2022.
- 8) عمار بوضياف، تطور أحكام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر 1963-2016 والإشكالات المطروحة، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 02 المجلد 05، الجزائر، 2019.
- 9) عياشي حفيظة وحيرش قويدر، الرقابة على دستورية القوانين الجزائرية في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة طنبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد 01 المجلد 06، الجزائر، 2023.
- 10) فاطنة بوداوي، حدود التسيير العمومي الجديد كنموذج إصلاح للإدارة العامة في الجزائر، مجلة البديل الإقتصادي، العدد 10، الجزائر، 2020.
- 11) قاسم ميلود، علاقة الإدارة العامة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، 2011.
- 12) محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 15، الجزائر، 2016.
- 13) مومني أحمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسة، العدد 02، المجلد 02، الجزائر، 2018.
- 14) نريمان حفاصة، مبدأ حياد الإدارة الانتخابية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم العدد 06، 2017.

قائمة المصادر والمراجع

❖ الأطروحات العلمية والرسائل:

✓ أطروحات الدكتوراه:

- 1) بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007.
- 2) بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، بن عكنون 2005.
- 3) حورية بشرى لميني، مبدأ فاعلية الإدارة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر 2006-2007.
- 4) خلفوني فايزة، مبدأ الحياد الإداري وأثره على العملية الانتخابية دراسة حالة الجزائر 1995-2012، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2015.
- 5) طوبال بوعلام، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2022.
- 6) عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية القانون، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010-2011.
- 7) فريجة مروة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2023.
- 8) قعفرور فاطنة، حياد الإدارة في القانون الجزائري والقانون الفرنسي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2020-2021.
- 9) ماضي نبيلة، النظام القانوني لهيئات المنازعة الوظيفية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 - قالمة، الجزائر 2023.

✓ رسائل الماجستير:

- 1) خريفة سامي، مبدأ حياد الإدارية وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008-2009.
- 2) سكفالي ريم، دور اللجان الوطنية لمراقبة الإنتخابات إنطلاقا من 1997 ومبدأ حياد الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - بن عكنون، الجزائر، 2004-2005.
- 3) مريم لبيد، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2013-2014.

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
7	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة
9	المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة
9	المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة العامة
9	الفرع الأول: تعريف الحياد
16	الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة
17	المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة
18	الفرع الأول: مرحلة نظام الأسلاب
19	الفرع الثاني: مرحلة الإصلاح الإداري
21	المبحث الثاني: تجسيد مبدأ حياد الإدارة العامة في الدستور الجزائري
22	المطلب الأول: مبدأ حياد الإدارة العامة في الدستور الجزائري
22	الفرع الأول: حياد الإدارة العامة قبل دستور 1989
25	الفرع الثاني: حياد الإدارة العامة بعد دستور 1989
29	المطلب الثاني: ركائز مبدأ حياد الإدارة العامة
30	الفرع الأول: مبدأ المشروعية
32	الفرع الثاني: حسن أداء الخدمات
34	الفرع الثالث: الدفاع عن النظام الديمقراطي
37	الفصل الثاني: ضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري
39	المبحث الأول: الضمانات الدستورية
39	المطلب الأول: مبادئ الدستور المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة العامة
39	الفرع الأول: مبدأ المساواة
43	الفرع الثاني: مبدأ خضوع الدولة للقانون
45	المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة العامة

45	الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين كضمان لإحترام مبدأ حياد الإدارة العامة
50	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمان لإحترام مبدأ حياد الإدارة العامة
52	المبحث الثاني: نماذج عن الضمانات المكرسة في النصوص القانونية
52	المطلب الأول: الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية
53	الفرع الأول: ضمانات مبدأ الحياد من خلال المبادئ العامة للتوظيف
57	الفرع الثاني: ضمانات مبدأ الحياد من خلال حقوق وواجبات الموظف العمومي
63	المطلب الثاني: الضمانات المكرسة في قانون الإنتخابات
64	الفرع الأول: الحياد في العملية الإنتخابية وجزاء الإخلال به
67	الفرع الثاني: دور الرقابة على العملية الإنتخابية في تحقيق الحياد
69	خاتمة
75	قائمة المصادر والمراجع
82	الفهرس
	ملخص الدراسة

ملخص الدراسة

ملخص الدراسة:

تناولنا في دراستنا هذه موضوع حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، من خلال استكشاف تطبيق مبدأ حياد الإدارة العامة الجزائرية بعد التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر سنة 1989 خاصة بعد تبني نظام التعددية الحزبية، ودور هذا المبدأ في تعزيز مبادئ المساواة وترسيخ دولة القانون عن طريق وضع العديد من الضمانات التي تضمن تجسيد مبدأ الحياد في الإدارة العامة.

وتم تقسيم هذا البحث إلى فصلين، فصل تناولنا فيه الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة ونشأته وتطوره عبر الدساتير بالإضافة إلى مختلف ركائزه، أما الفصل الثاني فقد تطرقنا فيه لمختلف الضمانات القانونية التي تضمن تجسيده.

الكلمات المفتاحية:

1/ الإدارة العامة 2/ مبدأ الحياد 3/ الدستور 4/ الضمانات القانونية.

The Summary

In our study, we reviewed the issue of the neutrality of the public administration in Algerian law by exploring the application of the principle of the neutrality of the Algerian public administration following the democratic transition that Algeria experienced in 1989, particularly after the adoption of a multiparty system. This principle has played a role in promoting the principles of equality and the consolidation of the rule of law by establishing a number of guarantees that guarantee the principle of neutrality in the public administration.

This research was divided into two chapters, in which we discussed the conceptual framework of the principle of neutrality of public administration, its formation and evolution through constitutions, as well as its various pillars.

Keywords :

1/ Public administration 2/ The principle of neutrality 3/ Constitution 4/ Legal guarantees.