

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق

فرع: ماستر

تخصص: دولة مؤسسات عمومية



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم: .....

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

اعداد الطالب: بلواضح علاء الدين

تحت عنوان

## مبدأ حياد الإدارة

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة: المسيلة	الوافي سعيد
مشرفا ومقررا	جامعة: المسيلة	فاضلي سيد علي
مناقشا	جامعة: المسيلة	عجابي إلياس

السنة الجامعية: 2018/ 2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شكر وعرفان

بعد بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين

سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم تسليما كثيرا

نحمد الله تعالى ونشكره على نعمه وحسن عونه

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل الدكتور فاضلي سيد علي

على قبوله الإشراف على هذا العمل والذي تحمل عناءه، وتقديمه

النصح والتوجيه. كما أتقدم بالشكر الجزيل للجنة المناقشة التي سيكون لها دور

كبير في تقويم وتهيئة هذا البحث

كما لا يفوتني أن أتوجه بالتحية والشكر إلى كافة أساتذة كلية

كلية الحقوق بجامعة المسيلة محمد بوضياف

و من باب الاعتراف بالجميل نتقدم بالشكر إلى كل من مد لي يد العون طيلة

فترة إنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد.

والحمد لله من قبل ومن بعد.

" بلواضع غلاء الدين "

# الإهداء

أهدي ثمرة نجاحي إلى:

نعمة الأب إلى روح جدي رحمه الله تعالى "لهول"

إلى أعلى ما في الوجود إلى التي ظلت دعواتها ترافقني طيلة مشواري الدراسي إلى من تشوقت لرؤيتي  
إلى ما أنا عليه اليوم

إلى الغالية: أمي ثم أمي ثم أمي أطال الله عمرك وحسن عملك وأدخلك جنته

إلى الذي تحمل عناء الحياة من أجلنا، "أبي الغالي" فلن أنسى فضلك إلى يوم الدين أطال الله في عمره

إلى إخوتي: هيثم، سعد الله، منة الله.

إلى كل الأهل والأقارب كبيرا أو صغيرا

إلى كل الأصدقاء والأحباب

إلى كل عزيز لم يذكر اسمه من خلال هذا الإهداء

إلى كل من عرفته من قريب أو من بعيد وشاركني الحياة حلوها ومرها

إلى كل أساتذتي وزملائي دفعة 2018 دولة ومؤسسات

بلواضح علاء الدين  
بلواضح علاء الدين



# مقدمة

مقدمة:

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

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

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

ويعد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر ذات بعد هام في التطور الدستوري للبلاد لأنها تكشف لنا بعض مظاهر السلطة السياسية في الدولة كما يمكن القول أن المراجعة الدستورية تكون محددة في مسعاها فهي تبحث عن إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة وبين الرغبة في المحافظة على أصله، وبالتالي فإن المراجعة تتم في إطار استمرارية النظام القائم والمؤسسات القائمة فيه. والخطوة الإيجابية المباشرة لإعمال مبدأ حياد الإدارة في الجزائر كانت بالنص عليه في المادة 23 من دستور 1996

عدم تحيز الإدارة يضمه القانون بالإضافة إلى تبني ازدواجية القضاء في المادة 152 من نفس الدستور، واستكمالاً لذلك توالت النصوص القانونية ذات الأهمية البالغة في نشاط الإدارة حاولت تكريس المبدأ وخلق التناسق بين النصوص.

وبالتالي لا بد من ضمانات لتأمين جو متكامل لتطبيق المبدأ سواء في الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة التي تركز عليه كل القوانين الأخرى أو مختلف النصوص القانونية التي تنفرع فيها الأحكام القانونية ويتم التفصيل ضمنها في المبادئ الدستورية. فالدستور كرس ضمانات كبرى تدعم احترام المبدأ والتي لها علاقة مباشرة به تضمن تفعيله وتطبيقه تطبيقاً سليماً، بالإضافة إلى أن التشريع بم يكن متجاهلاً لهذا المبدأ فتفرعت مقتضياته ضمن تفرعات القانون الذي كان متلائماً مع نص الدستور استكمالاً وتوضيحاً لمبدأ حياد الإدارة وخلق ضمانات فرعية مهمة متناسقة ومتكاملة من أجل احترام المبدأ ويظهر تجسيدا هذا المبدأ في قانوني الوظيفة العامة وقانون الانتخابات .

### 1- الإشكالية: بناء مما سبق يتم طرح الإشكالية التالية:

ما هي ضمانات التي تكرس مبدأ حياد الإدارة؟ ومدى تطبيقه في الجزائر؟

### 2- أهمية الدراسة:

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

### 3- أهداف الدراسة:

الهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو محاولة الكشف عن ماهية مبدأ حياد الإدارة وإطاره وما يترتب عن تطبيقه من آثار وتقضي مختلف الضمانات التي تكرس مبدأ حياد الإدارة في الدستور وذلك أنه حتى قبل النص عليه تدرجت الظروف والمتغيرات الدستورية

نحو بناء مقتضيات مست واستفادت من الترسانة القانونية في الجزائر مما ساعد بدون شك في تزويد الديمقراطية ودعمها بمختلف المبادئ القانونية من أجل بناء دولة القانون.

#### 4- منهج البحث:

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

#### 5- خطة البحث:

نتناول في الفصل الأول دراسة ماهية مبدأ الحياد الإدارة من حيث تعريفه ونشأته ومبينا مختلف صوره والمبررات التي يقوم عليها كما يركز على توضيح الإطار الدستوري الذي تطرح فيه مسألة حياد الإدارة.

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

# الفصل الأول

ماهية مبدأ حياد الإدارة

## الفصل الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة

## تمهيد:

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

ففي المبحث الأول نتطرق إلى دراسة مطلبين رئيسيين، التعريف بمبدأ حياد الإدارة، ونشأة هذا المبدأ.

أما المبحث الثاني فقسمناه أيضاً إلى مطلبين، مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة وصوره بالإضافة إلى الإطار القانوني الذي يمكن فيه طرح هذا المبدأ والذي يمثل حجر الزاوية في هذا المبحث لأنها الأساس والمنطلق والمفتاح الذي من خلاله ستكشف معالم ومحتوى ونتائج تقرير هذا المبدأ من عدمه.

## المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة

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

## المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة

الحياد بمفهومه الواسع، يمكن استعماله في عدة أنظمة ومجالات على مختلف طبيعتها حيث يتميز بالمرونة الضرورية لتطابق مع عدة مفاهيم أخرى وخاصة الإدارة العامة الملتزمة مع نضوج الفكر الشعب باعتناقه دون شروط ولا أي اعتبار خارج عن قاعدة الديمقراطية المتجسدة عمليا على الحالات الاجتماعية<sup>1</sup>؛ حيث تختلف الكلمات والعبارات اللغوية المستعملة لتعريفه أو تفسير مضمونه، بغض النظر عن الترجمة الرديئة عادة من لغة إلى أخرى، كل ذلك جعل من إعطاء تعريف كامل لمبدأ حياد الإدارة مهم وصعبة تستلزم احاطة شاملة بكل ما يتصل به من قريب أو بعيد، وهذا ما يؤكد تارة الأخرى المركز الهام الذي تحتله الإدارة في البناء السياسي والاجتماعي للدولة.

**لغة:** الحياد كلمة مشتقة من كلمة حايد، محايدة، حيادا، وتعني لغويا جانب وهي ضد انحياز، فالاسم حايد أصله من الاسم اللاتيني (Neutre)، ويعني لا هذا ولا ذاك، إذن الحياد هو عدم التحيز<sup>2</sup>.

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

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

<sup>1</sup> - بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2006-2007، ص 26.

<sup>2</sup> - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2004-2003، ص 04.

الموضوعية والتي تطلق على مجموعة من الأشخاص الذي يقدمون حجج موضوعية لا تتغير تبعاً لأي ميول شخصي<sup>1</sup>.

إن التعريفات التي وضعها الفقهاء تتناول الخصائص أو المناهج أو العناصر أو النتائج التي يربتها المبدأ، وتجدر الإشارة إلى أهم التعريفات:

الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلا فإنهما يعرفان مبدأ حياد الإدارة بمناسبة مناقشة علاقة الإدارة بعناصر البيئة الاجتماعية والتشكيلة السياسية في الدولة وخصوصاً حين تبيان الصلة بين الإدارة والأحزاب السياسية بقولهما أن المقصود بالمبدأ هو الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، بحث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي ان كان ينتمي للحزب المعارض<sup>2</sup>.

وقد أشار الفقيه جاك روبير J.Robert من خلال دراسته للحريات العامة إلى أنه لا يمكن كفالة الحريات العام إلى إذا كان المرفق العام محايداً، وقد أضاف شيئاً جديداً بان قسم مبدأ حياد إلى قسمين، فسمى الأول بالحياد السلبي ومفاده وجوب عدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم وسمى الثاني بالحياد الإيجابي وهذا هو الجديد الذي يفترض إضافة لما سبق تدخل الدولة وسهرها على حماية آراء المواطنين<sup>3</sup>.

تناول الدكتور محمد جودت الملط في مقاله تحت عنوان " الموظف العام وممارسة الحرية" الذي عرف مبدأ حياد المرفق العام من خلال السلوك الموظف " بحيث يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها، ويلتزم بمقتضياتها، وأن يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم<sup>4</sup>.

فالحياد يحمل معنيين متكاملين، معنى سلبي يتمثل في ضرورة اجتناب الموظف كل ما من شأنه أن يؤثر على النشاط الإداري، ويلزمه بعدم الانسياق لعواطفه أو ميوله، أما المعنى الإيجابي يتضمن تمكين الموظف من المشاركة في الحياة السياسية مشاركة موضوعية

<sup>1</sup> – Vassilios Kondylis, **le principe de neutralité dans la fonction publique**, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994, p 03.

<sup>2</sup> عبد الكريم درويش ويلي تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو مصرية ( القاهرة)، 1974، ص 191.

<sup>3</sup> – Jaques Robert, **Libertés Publiques**, Edition .Montchrestien, Paris, 1982, p 455.

<sup>4</sup> – محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1970، ص 146.

بحيث لا ينحاز معه إلى اعتبارات شخصية فالحياد يشمل الامتناع والموضوعية في ذات الوقت.

الحياد يتطلب من الموظف دور مهم وصعب كون يرتكز على قدر كبير من ضبط النفس عند تأدية المهام الإدارية حيال المتعاملين والمنتفعين من المرفق العام فليس من اليسير الامتناع عن إيداء الرأي أثناء تأدية المهام وكل منا في داخله قناعات شخصية، خاص في ظل اضطرابات أو نقاشات تستدعي إيداء الرأي. ومقابل هذا الالتزام الصعب ينتج تكريس وضمان الاستقلالية والمصادقية إزاء الناس.

### المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة

إن التأسيس العلمي في نشأة مبدأ حياد الإدارة يرجع إلى ظهور العلاقة بين الإدارة والسياسة، فالإدارة احتوتها السياسة وتحاول باستمرار أن تتفصل وتستقل بكيان خاص دون إنكار التكامل والتأثير المتبادل بينهما.

ولذلك نجد روابط كثيرة تجمع بين الإدارة العامة وعلم السياسة، فأصولهما والمراحل المتعددة لتطورهما تبدو مشتركة إلى حد بعيد، وأن عداد من العلماء يرى أن علم الإدارة العامة لا يعدو أن يكون مجرد فرع جديد من فروع علم السياسة<sup>1</sup>.

فالإدارة والسياسة يعتبران من مكونات وعناصر البنية الاجتماعية للدولة ولا يخفى مدى تفاعل هذه العناصر في ما بينها، ذلك أنه لا يمكن فهم وتحليل أداء الإدارة والعوامل والمتغيرات التي تحكم فيها إلا بفهم القوى السياسية وطبيعة النظام السياسي وبمعنى مختصر البيئة السياسية التي تمارس فيها الإدارة عملها بحيث تتشكل بطبيعتها و تتأثر بتركيبها<sup>2</sup>. وأن التطور الذي حصل في تكوين السلطة التنفيذية في الدول أدى إلى بروز دور خاص ومتميز للإدارة وإلى تعدد وتضخم الجهاز الإداري ومن هنا ظهر أن الأبحاث الأصلية لعلم السياسة لم تعد وحدها كافية لاحتواء هذا التطور، وأصبح من الضروري أن

<sup>1</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1998، ص 43.

<sup>2</sup> - بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر، مذكرة لتيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011، ص 163.

يستقل علم الإدارة العامة لكي يكرس جهوده للبحث عن الظاهرة الإدارية وصولاً إلى مبادئ تحكم في عمل الجهاز الإداري المعقد<sup>1</sup>.

ونتيجة لاختلاف الأنظمة السياسية بين نظام الحزب الواحد والأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية (نظام ثنائية الأحزاب أو نظام تعددية الأحزاب) بطبيعة حال الإدارة هنا تتأثر بطبيعة النظام السياسي فهو يخضع لعدة تصنيفات فبالنسبة لنظام الحزب الواحد سواء كان نظام الحكم فاشياً أو ماركسياً أو من نظم العالم الثالث فإنه يقوم على أساس السيطرة على كافة مجالات الحياة وتشارك في ظاهرة خضوع الإدارة المطلقة وانصياعها للسلطة الحاكمة (النظام الاشتراكي).

أما بالنسبة للأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية فهي تولي أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي، بحيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها (النظام الديمقراطي). إن قيام النظام الديمقراطي يستوجب توافر أركانه الأساسية والمظاهر التي تتجلى من خلالها مبادئه، فقد اتفق أغلبية الفقه المقارن على بعضها والمتمثلة في الحرية والمساواة والتعددية الفكرية.

**الحرية:** ان الديمقراطية هي الشكل الأساسي الوحيد الملائم للحرية، فلا حرية دون ديمقراطية والعكس صحيح، حتى قيل أن كلا من النظام الديمقراطي والحرية العامة يكفل أحدهما الآخر ويحميه<sup>2</sup>.

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

**المساواة:** في بعديها السياسي والاجتماعي، بمعنى أن كل مواطن بغض النظر عن أوجه تعليمه أو ثرائه أو مركزه الاجتماعي أو ديانته أو جنسه يتساوى أمام القانون مع

<sup>1</sup> - عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1982، ص 56.

<sup>2</sup> - كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987، ص 34.

الآخرين، بمعنى ضرورة توفير الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تمكن المواطنين من ممارسة الحرية والمشاركة السياسية<sup>1</sup>.

**التعددية الفكرية:** ان الديمقراطية لا يمكنها أن تتنفس وتعيش إلا في ظل نظام يؤمن بحرية وتعددية الرأي، واحترام آراء الآخرين ووجهات نظرهم والقدرة على الموازنة بين المصالح العامة والخاصة من القيم الأساسية التي تحتاجها المجتمع حتى يمكن للديمقراطية أن توجد وتتحقق بنجاح<sup>2</sup>.

ومما سبق ذكره والذي يكشف الهدف بلوغه من وراء ذلك هو تحضير الأرضية لدراسة مبدأ حياد الإدارة بعد تبيان المناخ الذي يمكن فيه المسألة ومختلف العوامل التي تتفاعل وتتعايش معها. فالإدارة باعتبارها من مكونات البنية السياسية وإحدى الوسائل التي تملكها السلطة السياسية تأثرت بشكل كبير بالمفاهيم السالف عرضها التي ساهمت في جعلها محطة اهتمام التنظيمات والقوى السياسية للهيمنة على الوظائف الإدارية قصد تحقيق أهداف الحزب.

ومن خلال كل هذه التغيرات بدأت بوادر ظهور مبدأ حياد الإدارة كملجأ لتجنب الازمات التي تلحق بنظام وكيان الدولة، ولا شك أن دولا مثل فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية عاشت ميلاد مبادئ الديمقراطية الحديثة مع كل ما نتج عنها من أزمات وتناقضات بين ضرورة احترام مستلزمات الديمقراطية ووجوب حياد الإدارة في أداء أعمالها، مما رغبها إلى محاولة فصل وتحصين الإدارة ضد عدوى السياسة بتقرير مبدأ الحياد الوظيفي<sup>3</sup>.

أما ظهور مبدأ الحياد الإدارة في الجزائر فقد ظهر في ديباجة دستور 1996 الذي أكد فيه بأن الشعب الجزائري، قد نضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية وأنه يظهر عزيمة كبيرة في إنشاء مؤسسات دستورية، أساسها الحقيقي مشاركة والمساواة وضمن الحرية لكل فرد، وأن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

<sup>1</sup> - علي الدين هلال، الديمقراطية وهموم الانسان العربي المعاصر، سلسلة كتب المستقبل العربي، 4، 1983، ص 10.

<sup>2</sup> - محمد على محمد، أصول الاجتماع السياسي، الجزء الثاني، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية 1990، ص 221.

<sup>3</sup> - عزيزة الشريف، نفس المرجع السابق، ص 57.

ويتضمن الدستور المعدل على مجموع هامة من الحقوق و الحريات، من المادة (29) إلى غاية المادة (56) والتي من خلالها تبرز مكانة حقوق الإنسان في التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، والحقيقة الأولية تظهر أن التعديل لم يحذف أي حق كان موجود من قبل، وإنما قام بإضافة حقوق جديدة، كما أنه وضع تعديلات على حقوق كانت موجودة في السابق، إضافة إلى أن بعض أحكام التعديل يظهر لها الأثر المباشر وغير المباشر على حقوق الإنسان<sup>1</sup>.

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

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

### المطلب الأول: مبررات وصور مبدأ حياد الإدارة

#### 1. مبررات تجسيد مبدأ حياد الإدارة

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

ان المبررات التي دعت إلى تقرير مبدأ الحياد غير متعلقة بالخصوص بنشاط الإدارة، فهي مشتركة مع مختلف نشاطات الدولة التي يقع عليها التزام الحياد في أشمل معانيه، فاحترام قواعد الشرعية والدفاع عن النظام الديمقراطي والامن القومي التزامات مفروضة على جميع هيئات ومؤسسات وحتى مواطني الدولة، فالمواطن يتقبل بصدق رجب كل ما يضعه

<sup>1</sup> - حمريط عبد الغني وغربي عزوز، عنوان المداخلة: حقوق الإنسان بالجزائر في المنظومة الدستورية الجديدة، في الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، الأغواط، يوم 6-5-6-7 ماي 2008، ص 14.

من ضوابط إذا ما تيقن أن نظام ومؤسسات الدولة قائمة على أساس الشرعية ومطبقة لأركان الديمقراطية الحقة<sup>1</sup>.

**أولاً: مبدأ المشروعية:** اختلف الفقهاء في تحديد مفهوم مبدأ المشروعية، نتيجة تباين الأسس والمعايير التي يتعمد عليها كل واحد لبلوغ ذلك، وقد احتدم النقاش خاصة حين محاولة التمييز بين فكريتي الشرعية و المشروعية.

ذهب جانب من الفقه الى التفريق بين الشرعية والمشروعية من حيث اختلاف المفهوم الدقيق لكل منهما، فتعني المشروعية *La légalité* احترام قواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع، فهي في حقيقة الأمر مشروعية وضعية، اما الشرعية *La légitimité* فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون، كما يشمل مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة وما تحمله من معاني العدل والصالح العام.

ورغم ذلك فالمصطلحين يستعملان غالبا في معنى واحد نظرا لوحدة الهدف المنشود من طرفهما، إضافة الى أن الشرعية باعتبارها أشمل نطاقا من المشروعية تتضمن وتحتضن مفهوم المشروعية بين ثناياها، فاحترام قواعد المشروعية يعتبر في آن واحد احتراما لقواعد الشرعية<sup>2</sup>.

إن أبسط تعريف لمبدأ المشروعية يتمثل في إشراكه بمبدأ سيادة القانون الذي يقتضي خضوع الحكام والمحكومين لقواعده، ولعل عبارة دولة القانون ترجمة صادقة لمضمون هذا المبدأ، فمشروعية الدولة مرتبط بمدى احترامها لمبدأ سيادة القانون<sup>3</sup>.

وقد عبرت وثيقة إعلان الدستور المصري لسنة 1971 عن هذا المحتوى أحسن تعبير بقولها: "إن سيادة القانون ليست ضمانا لحرية الفرد فحسب لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت". ونجد في نفس السياق ما أردفت به محكمة التنازع الفرنسية سنة

<sup>1</sup> - بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر-تونس-فرنسا، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 63.

<sup>2</sup> - رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مطبعة جامعية عين الشمس، ط1، 1985، ص 13.

<sup>3</sup> - سعاد الشرفاوي، نسبة الحرية العامة وانعكاسها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، 1979، ص 107.

1889 بقولها: "إذا كان الحفاظ على امن الدولة ومعاينة كل من يحاول الإخلال به من واجبات الحكومة، فإنها لا تمارس إلا السلطات الممنوحة لها بموجب القانون"<sup>1</sup>.

إن ممارسة الإدارة لأعمالها بحيادة ونزاهة، بعيدا عن التيارات السياسية والصراعات الحزبية والمحسوبية، مهتمة بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها أداء الخدمة العامة بما تتيحه النصوص القانونية من سلطات واختصاصات، يجعلها الحامية الفعلية لمبادئ الشرعية، خاصة أنها أي الإدارة الهيئة التي تحتك وتواجه وتتعامل مع المواطن في كل شؤونه، مما يجعل تصرفاته وطرق عملها مؤشرات على مدى التطبيق السليم لقواعد الشرعية.

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

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

أما بالنسبة لموقف التشريع، فقد اعترفت وأدرجت مختلف التشريعات المقارنة هذه المبادئ في دساتيرها لإعطائها القوم القانونية التي تمتاز بها النصوص الدستورية، فنجد أن الدستور الجزائري سنة 1996 يترجم بتمهيده محتوى وأبعاد مبدأ الشرعية بقوله: "إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق الحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، يضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده". ويلي ذلك نصوص تفصيلية بشأن كل نقطة، سواء في اعتبار الشرعية والمساواة واحترام القانون أساس لممارسة اجهاز القضائي لمهامه الرقابية (المواد 138،139،140،147) أو

<sup>1</sup> – René Bourdoncle, **Fonction publique et libertés d'opinion en droit positif Français**, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1975, p 175.

حين تبيان مختلف حقوق وحرّيات المواطن والضمانات المقررة لحمايتها (المواد 29،31،32،34،35،36،41،42)<sup>1</sup>.

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

فإذا كان الاعتراف بالتمثيل النيابي وحرية تكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها (والحرّيات بصفة عامة) من دعائم الديمقراطية، فإن تقرير مبدأ الحرية والمساواة وخدمة الصالح العام سيحقق ويكرس أركان الديمقراطية.

ولا تخفى في هذا المجال حتمية الربط بين الديمقراطية ومبدأ الشرعية ذلك أن استقرار أية ديمقراطية لا يعتمد على التنمية الاقتصادية فحسب بل على فاعلية وشرعية نظامها السياسي خاصة<sup>3</sup>.

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

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

**ثالثاً: حسن أداء الخدمات:** لقد اهتمت الدول بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق النتائج والاقتراحات التي توصل إليها علماء الإدارة العامة أو العلوم الأخرى التي تناولت الإدارة كموضوع البحث. لبلوغ أهداف التنمية، سواء من جانب كفاءات اختيار الموظفين

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

<sup>2</sup> - عبد المنعم فهمي مصطفى، أعمال الإدارة وحرية الرأي، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1977، ص 444.

<sup>3</sup> - عبدالكريم درويش وليلى تكلا، نفس المرجع السابق، ص 195.

والشروط الواجب توافرها لدى المترشحين أو من جانب تطبيق عناصر العملية الإداري من التنظيم وتخطيط ورقابة وتنسيق بالطريقة التي توفر الوقت والجهد والمال (الفاعلية الإدارية).  
لقد سبق الحديث عن النتائج السلبية التي حققتها طريقة اختيار الموظفين استنادا الى معايير سياسة، وما نجم عنها من اختلال وفساد في الجهاز الإداري أخفق على إثره في إتمام المهام الموكلة إليه، وأضحى مصدر علة يعيق مسار التنمية والتقدم، واقترح لمواجهة ذلك مبدأ حياد الإدارة كعلاج لهذه الآفة، والذي مفاده وجوب اختيار عمال الإدارة بناء على أسس علمية قوامها الاستحقاق والجدارة، بعيدا عن التأثيرات السياسية والصراعات الحزبية التي بواسطتها فقط يتحقق الهدف المرغوب الا وهو حسن أداء الخدمات.

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

**الأولى:** أن تولي الوظائف استنادا إلى اعتبارات سياسية أو حزبية يعني ممارسة المهام والمسؤوليات الإدارية من طرف أشخاص تغيب فيهم الكفاءة المهنية والمهارة الفنية الواجب توفرها في شاغلي هذه المناصب.

ولا شك أن ذلك سيؤثر سلبا على فاعلية و مردودية نشاط المرافق العمومية بحيث تصبح الإدارة عبئا على المجتمع ومصدر همومه عوضا أن تكون مصدر رخائه واطمئنانه أما إذا تم شغل الوظائف بنا على أسس علمية وموضوعية تؤخذ بعين اعتبار طبيعة الوظائف ومتطلباتها ومدى ملائمة كفاءة وقدرات المترشحين لها، فإن ذلك سيكون لا محالا سببا في إتمام المنظمة لمهامها ونشاطاتها على أحسن وجه وبكفاءة عالية.

**الثانية:** أن التغيرات المتوالية في التكوينية البشرية للإدارة سيؤثر على استقرار و استمرار المرافق في أداء أعمالها، فالتوظيف على أساس سياسي يعني تأقيت الوظائف لمدة معينة وبقاؤها مرهون بمدى بقاء الحزب على رأس السلطة، فإذا أتت الانتخابات بحزب جديد فإن ذلك سيؤدي الى تغيير الطاقم الإداري وحلول أنصار الحزب الفائز في هذ الوظائف. ومن البديهي أن يؤثر ذلك على الثبات الذي يجب أن تتحلى به الإدارة العامة إضافة إلى كل السلبات التي يعاني منها عمالها.

<sup>1</sup> - Ira Scharkansky, L'administration un catalyseur, Tendances actuelles, 1978, p 112.

أما إذا تم تطبيق مبدأ حياد الإدارة في تولي الوظائف العام، فإن ذلك سيحقق ميزة هامة جدا مفادها استقرار الإدارة في ممارسة أعمالها بانتظام.

### II. صور مبدأ حياد الإدارة

اتفقت معظم الدساتير وإعلانات الحقوق المحلية والدولية على اعتبار مبدأ المساواة إحدى الدعائم الرئيسية لنظام الدولة، يستوجب إعماله واحترامه في كافة الميادين. يقصد بالمساواة كمبدأ من المبادئ الدستورية الحديثة أن الأفراد أمام القانون سواء دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق وممارستها وتحمل الالتزامات وأدائها، كما يقصد بالمساواة على إطلاق غياب كل معاملة تفضيلية بين الأطراف في علاقة قانونية معينة<sup>1</sup>.

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

ويعتبر دور ومكانة المرأة في المحيط الاجتماعي من المسائل التي استقطبت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة، وذلك بمنحها صفة المواطنة مع كافة الامتيازات التي تترتب عنها مما نتج عنها صراعات قائمة لحد الآن لتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في كافة المجالات<sup>25</sup>.

واتجهت التشريعات الحديثة الى تقرير مبدأ المساواة بين الرجل و المرأة سواء من جانب الحقوق والتي تمنحها، والالتزامات التي تفرضها القوانين، على تحريم أي تمييز بسبب الجنس.

<sup>1</sup> - كريم يوسف أحمد كشاكش، نفس المرجع السابق، ص 304.

<sup>2</sup> - محمد أنس قاسم جعفر، الحقوق والسياسة للمرأة في الإسلام والفكر والتشريع المعاصر، دار النهضة العربية، 1988، ص 06.

لم تلقى أنواع الحريات العامة رواجاً مثلما حققت حرية الرأي، ذلك أن الديمقراطية الحديثة وما حملته من مبادئ جعلت من الاختلاف الفكري والادبيولوجي أمراً حتمياً وضرورياً في بناء المجتمع المتحضر، فحرية الرأي تنعكس أهميته في ما عانتها الدول المتقدمة من اضطرابات في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر من أجل تقريرها وما تتكبده اليوم مجتمعات الدول النامية من اضطهاد وكفاح في سبيل الاعتراف لها دستورياً وعملياً بحرية الرأي والحريات التي تدور في فلكها كحرية الصحافة والنشر.

يتبين من خلال قراءة النصوص القانونية دستورية كانت أم تشريعية أن حرية الرأي المعترف بها ومكفولة، وجعلت لضمانها وسائل وهيئات تسهر على الاحترام والتطبيق السليم لمقتضياتها فلا يجوز معاملة الأفراد تفضيلاً أو حرماناً بسبب آرائهم أو فلسفتهم أو ادبيولوجيتهم، فهم سواء أمام القانون في الحقوق الواجبات رغم اختلافهم في الرأي<sup>1</sup>. وكحوصلة لما سبق يمكن القول أن مبادئ المساواة و الحياد تتجلى في كافة الصور والمظاهر السابق عرضها، ويمكن الحديث عن حياد الإدارة في مواجهة التمييز العنصري المتصلة بالأصل أو العرق أو حياد الإداري الديني المتصل بالعقيدة الدينية أو حيادها بين الذكر والانثى المتصل بالجنس أو حيادها السياسي المرتبط بحرية الرأي.

### المطلب الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة

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

#### أولاً: الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة

إن نجاح أو فشل الإدارة في أداء مهامها مرتبط بمدى الاستقرار السياسي ودرجة الوعي الاجتماعي، وذلك من خلال تصنيف الدول ويمكن رد أسباب عدم استقرار السياسي والاجتماعي في الدول النامية والتي تعتبر بالمفهوم العكسي من مقاومات أنظمة الدول المتقدمة إلى ما يلي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - بودريوة عبد الكريم، نفس المرجع السابق، ص 82.

<sup>2</sup> - علي الدين هلال، نفس المرجع السابق، ص 68.

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

2- انخفاض درجة الوعي السياسي نتيجة انتشار الامية

3- طغيان العنصر الشخصي على العملية السياسية، حيث تلعب العناصر والولاءات الشخصية والأسرية والعشائرية والقبلية دورا حاسما في صنع القرار، ولا يخفى ما في ذلك من مساوئ قد تؤدي الى صراعات مسلحة وحروب أهلية وإبادة جماعية لطوائف عرقية كما هو الحال في إفريقيا.

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

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

فإذا كان مجتمعات الدول المتقدمة قد بلغت درجة عالية من الوعي والاستقرار السياسي فإن ذلك لم يتحقق إلا بفضل جهود طويل ومتواصل من العمل على تنشآت وتحسيس الفرد وتربيته على ضرورة المشاركة والاهتمام بالمسائل العامة بتجريده من ميوله وانطباعاته الذاتية، يتبين جليا أن اشتراط الاستقرار السياسي لإمكانات أعمال مبدأ حياد الإدارة مرتبطة

<sup>1</sup> - إسماعيل علي سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، 1990، ص 139.

بدرجة التنشئة الاجتماعية والسياسية التي يكون عليها المجتمع ويعتبر نتاجا لها في نفس الوقت.

### ثانيا: وجود نظام ديمقراطي

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

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

فنظم الحكم الاستبدادي تشترك فيه خصائص تتمثل في انفراد واحتكار الحاكم صاحب السلطة بمقاليده الحكم وسلطة القرار، فتتعدم الحقوق والحريات العامة ويخضع نشاط الأفراد لرقابة السلطة الحاكمة، فلا تقرر حرية الرأي أو حرية الاجتماع والصحافة أو تكوين الأحزاب السياسية، ولا يسمح بوجود معارضة داخل الدولة، وتعتمد السلطة عادة إلى انشاء حزب واحد يندمج في الدولة ويمتد في جميع أنحاءها ويكون سندها وعمادها في تنفيذ سياستها.

وقد أدرج كثير من المؤلفين الذين تناولوا بالدراسة موضوع علاقة الإدارة بالسلطة السياسية في ظل مختلف الأنظمة الشيوعية وأنظمة دول العالم الثالث والأنظمة الاستبدادية في بوتقة واحدة، باعتبار أن العنصر المشترك بينها يتمثل في وجود حزب واحد مهيمن على أجهزة الدولة، بحيث أنهم انتهوا إلى أن الاختلاف بينها اختلاف في الدرجة فقط وليس في الطبيعة نظرا لتمائل الخصائص والسمات وحتى النتائج المترتبة من جراء تطبيق نظام الحزب الواحد

وبالتالي فإن كل ما قيل عن موقف النظام الاستبدادي من مبدأ حياد الإدارة ينطبق تمام على الوضع في النظم ذات الحزب الواحد وأكثر من ذلك، فقد ربط عديد من فقهاء القانون خاصة في دراسات القانون الدستوري والحريات العامة علاقتها بالإدارة العامة بين

الديمقراطية وتعدد الاحزاب، فلا تقوم الديمقراطية في ظل نظام لا يعترف بالتعددية الحزبية، التي تعتبر مظهرا وضمانة للممارسة الحريات العامة<sup>1</sup>.

### ثالثا: وجود نظام ديمقراطي يقر بتعدد الأحزاب

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

إن التعددية الإيديولوجية هي أنسب مناخ لقيام الديمقراطية، مع كل ما تفترضه من ضرورة الحوار واحترام مبدأ منطقية الاختلاف في الآراء وتقبل فكرة التداول السلمي على السلطة<sup>2</sup>، باعتبار أن الاحزاب السياسية الإطار القانوني الذي يتم فيه التعبير عن الآراء السياسية تختلف في جوانب عديدة، تتعلق خاصة بالخط السياسي المتبنى وبرامج العمل بكافة المجالات، هذا الاختلاف ناتج عن تباين وجهات النظر بالنسبة للطريقة المناسبة لتسيير الشؤون العامة، فينتسب المواطنون إليها تبعا لمدى اقتناعهم بتوافق أهدافها ومبادئها بالآراء الشخصية ويعملون في هذه الحالة على الانضمام إليها ومساندتهم وتأييدها في الانتخابات.

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

<sup>1</sup> - بودريوة عبد الكريم، نفس المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> - Marcel prelot et Jean Boulouis, **Institutions publiques et droit constitutionnel**, 9<sup>é</sup> édition, Dalloz, 1984. p 59.

ويعتبر النظام الانجليزي مثالا حيا لهذا الاتجاه<sup>1</sup>، فالإدارة بهذه الطريقة تضمن من حقه في التمتع وممارسة حقوقه وحرية السياسية، على أساس انه مواطن مثل المواطنين الآخرين ومن حقه أن يعامل بنفس الطريقة.

يتبين من خلال هذا العرض أن مسألة الحياد الإدارة تطرح في نظام يقر بتعدد الاحزاب<sup>2</sup>، أي نظام يقوم على أساس التعددية الفكرية والأيدولوجية المدعم بوسائل قانونية لممارستها والتعبير عنها، فالإدارة أثناء مباشرتها لنشاطاتها بواسطة المرافق العمومية، تلتزم بمبدأ الحياد وذلك بتفادي كل مظاهر التمييز، فقط اتضح أن تطبيق مبدأ حياد الإدارة في أنظمة الحزب الواحد غير واردة تماما، نظرا لوحدة الاتجاه السياسي والفكري للحكام والمحكومين.

<sup>1</sup> - بودريوة عبد الكريم، نفس مرجع السابق، ص96.

<sup>2</sup> - Mustapha Filali, **les relations entre la parti unique et l'administration dans les états d'Afrique francophones**, (Mémoire de D.F.A), faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Tunis, 1979, p 235.

# الفصل الثاني

الضمانات القانونية المجسدة لمبدأ حياد الإدارة  
في الجزائر

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

### تمهيد:

إن الاعتراف بالمبدأ بصفة مجردة كما جاء في نص المادة 25<sup>1</sup>: التي تنص على مبدأ عدم التحيز وذلك باعتبار أن الارتباط وثيق جدا بينه وبين مبدأ الحياد كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي، غير كاف لوحده، بل لابد من ضمانات ملائمة لحماية وتقرير جزاءات مخالفته، وإلا اعتبر مبدأ مفرغ المحتوى وعتيم الجدوى. والدستور في حد ذاته يدعم مبدأ حياة الإدارة بضمانات مساندة ومرافقة للمبدأ باعتباره من المبادئ الهامة لحسن سير المرافق العمومية وكفالة الحقوق والحريات.

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

ونتناول في هذا الفصل ما يسام في تكريس المبدأ من مبادئ مقررة خاصة مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون ورقابة مفعلة دستوريا هذا من جهة، ومن جهة أخرى التحقق من تجسيد المبدأ ضمن النصوص القانونية الجديدة الصادرة بعد تبني المبدأ ونركز على مجالين الوظيفة العامة والانتخابات، ذلك أن مبدأ الحياد يقع تحت تأثير اعتبارين أساسيين هما: أن الموظف العام هو عبارة عن مواطن وبالتالي له الحق في أن يمارس حياته كباقي المواطنين، وثانيهما انم بدا حياد الإدارة يتطلب من الموظف القيام بأعباء الوظيفة العامة وأن يلتزم بمقتضياتها وأن يكون موضوع ثقة المواطنين كافة، وهاذين الاعتبارين تتحقق الموازنة بينهما بواسطة قانون الوظيفة العامة، كما ينبغي التعددية الحزبية

<sup>1</sup> - المادة 25 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

وأهميته لإعمال مبدأ حياد الإدارة غير كاف لوحده، فلا بد من انتخابات نزيهة وشفافة محترمة لمبدأ حياة الإدارة ونستقصي ذلك من أحكام قانون الانتخابات والبحث في تجسيده للمبدأ<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> - زرافة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017، ص 46.

### المبحث الأول: الضمانات المجسدة دستوريا

هناك مبادئ دستورية مهمة ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ حياد الإدارة وتعد ضمانات أساسية تدعم تجسيده أهمها: مبدأ المساواة ومبدأ خضوع الدولة للقانون. ومن جهة أخرى نص الدستور على الرقابة بمختلف أنواعها منها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لجهة قضائية تنفرد وتستقل بالنظر فيها تأسيسا على مبادئ القانون الإداري وطبيعة المنازعات الإدارية تؤدي نتائج مغايرة لتلك التي تنتجها رقابة القضاء العادي<sup>1</sup>، كما إن رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة دستورية ستمثل لا محالة درعا واقيا وضمانة جدية لتقرير ضوابط ومقتضيات مبدأ حياد الإدارة.

ونتناول الشقين أي المبادئ الدستورية والرقابة بنوعها في المطلبين الآتيين، المطلب الأول يتضمن المبادئ الدستورية المتعلقة بمبادئ الحياد، أما المطلب الثاني نتناول الرقابة المجسدة بمبدأ حياد الإدارة.

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

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

**1. مبدأ المساواة كأساس لمبدأ حياد الإدارة:** يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الدستوري الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر وإذا كانت العدالة أساس الملك كما يقال.

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

<sup>1</sup> - ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1، 2013-2014، ص 58.

<sup>2</sup> - ليبيد مريم، المرجع نفسه، ص 59.

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

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

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

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

المساواة في ممارسة الحقوق السياسية فهي تشمل الحقوق السياسية كالحق في التصويت في الانتخابات، والاستفتاءات العامة في الدولة وحق الترشح لعضوية المجالس النيابية والإقليمية، وكذا حق الاشتراك في تكوين الجمعيات ذات الطابع السياسي. ويقرر

1 - نصت على المبدأ، كل الدساتير 63 و76 و89 في المادة 28 هي نفس المادة 29 من دستور 96، حتى في فترات الفراغ الدستوري من 65.

مبدأ المساواة حق جميع المواطنين في ممارسة هذه الحقوق على قدم المساواة، طبقاً للشروط التي يحددها القانون.

أما المساواة في تقلد الوظائف العامة والانتفاع بها تعني حق المواطنين في تولي الوظائف العامة، دون أن يحرم صاحبه بسبب اختلاف في الأصل، الجنس، أو اللغة، لذلك يجب التسوية الكاملة في معاملة الأفراد بغير تمييز وفي هذا السياق تنص المادة 31 من الدستور<sup>1</sup>.

والمادة 51 التي تقر بتساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدول دون شرط أو قيد. إن تكافؤ الفرص بالنسبة للمواطنين في الحصول على المناصب والوظائف العمومية تعبير عن وجوب الحياد من طرف المرفق العام<sup>2</sup>.

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

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

**2. مبدأ خضوع الدولة للقانون في قمة الضمانات المكرسة لمبدأ الحياد:** لكي تسمى

دولة بالدولة القانونية يجب أن تخضع جميع هيئاتها الحاكمة للقانون شأنها شأن المحكومين<sup>3</sup>. ومبدأ خضوع الدولة للقانون من المبادئ الدستورية التي تجتهد كل دولة في تطبيقها واحترامها ويعني هذا المبدأ بصفة عامة خضوع الحكام وكافة الأجهزة ومؤسسات الدولة للممارسة للسلطة للقانون ومثلها مثل الأفراد إلى أن يعدل أو يلغى

1 - زرافة مباركة، نفس المرجع السابق، ص 48-49.

2 - محمد أمين بوسماح، ترجمة: رجال بن عمر ورجال مولاي ادريس، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 112.

3 عبد الغني بسبوني وعبد الله، النظم السياسية دراسة نظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، ص 157.

ذلك القانون طبقا لإجراءات وطرق معروفة ومحددة مسبقا. هذا يعني أن الدولة ليست مطلقة الحرية في وضع القانون وتعديله حسب أهوائها. وتأتي الرقابة بأنواعها (التشريعية والإدارية والقضائية)، وسيلة لحماية الفرد من استبداد السلطة وتعسفها، واستتباعا ل ضمانات مبدأ خضوع الدولة للقانون لا بد أن لا ننسى أهمية الرقابة الشعبية وليس بمعناها الضيق أي عن طريق المنتخبين على مستوى البرلمان ولكن يقصد بها الشعبية وليس بمعناها الضيق أي عن طريق المنتخبين على مستوى البرلمان ولكن يقصد بها المعنى الواسع فالشعب له دور حاسم وأساسي في إجبار الدولة للخضوع للقانون واحترامه في طريق الجمعيات والأحزاب... الخ، وكذا أهمية المعارضة السياسية على أساس التعددية الحزبية.

واستناد النظام السياسي على مبدأ المشروعية يعد ضمانا مكرسة لاحترام مبدأ حياد الإدارة ذلك أن الوظيفة الإدارية التي هي من ضمن مهمم السلطة الإدارية يضبطها مبدأ المشروعية مهمة كانت امتيازات الإدارة ، فهذه الأخيرة تبقى مقيدة حين ممارسة نشاطها بما يفرضه القانون حماية للأفراد من تحيز الإدارة واستبدادها<sup>1</sup>.

عند احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وخضوع أعمالها لما يفرضه القانون يعد ضمانا أساسية ومهمة جدا لتطبيق مبدأ حياد الإدارة المنصوص عليه دستوريا لأنه يعد بذلك مصدرا للمشروعية وأساس القاضي لإبطال قرارات الإدارة غير المشروعة.

### المطلب الثاني : الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة

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

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990، ص52.

مما لا شك فيه أن الإدارة في قيامها بأداء وظيفتها تملك ان تنتقص من بعض حقوق الأفراد وحررياتهم، وحققها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها مما يعرض تصرفاتها للبطلان<sup>1</sup>.

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

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

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

إن مراحل عملية التشريع يمكن أن يشوبها إما عيب شكلي أو عيب موضوعي أو هما معا بالنسبة للعيوب الشكلية، عدم مراعاة مجال الاختصاص والإجراءات التي يجب إتباعها لسن التشريع، أما العيوب الموضوعية وهي خروج التشريع على روح ومحتوى الدستور أو

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، نفس المرجع السابق، ص 15.

إنكار حق من الحقوق المقررة فيه. والعيب الموضوعي يعد أكثر مساسا لمقتضيات مبدأ حياد الإدارة من العيب الشكلي.

موقف الدستور الجزائري من مسألة الرقابة على دستورية القوانين:

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

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

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

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

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

**رابع مرحلة:** تزامنت مع صدور الدستور في 23 فبراير 1989 الذي نص إلى جانب تكريس التعددية الحزبية السياسية والحريات العمومية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات، على إنشاء مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك المخولة إياه بموجب دستور 1963 نص على مجلس دستوري في المادة 153 وخوله مهمة ضمان سمو الدستور عن طريق النظر في مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، كما يسهر على سلامة الاستفتاء والانتخابات.

<sup>1</sup> - لبيد مريم، نفس المرجع السابق، ص 69.

4. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمان لمبدأ حياد الإدارة وفضل ازدواجية القضاء في تعميمها: تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق الأفراد وحياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، ما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم الجميع من تنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة.

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

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

**المرحلة الثانية:** فترة ما بعد الاستقلال التي شهدت إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) سنة 1963. الجدير بالملاحظة أن المحاكم الإدارية السابق ذكرها ظلت قائمة ويطعن في أحكامها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى. فاستمرت هذه الوضعية لغاية إعادة النظام القضائي حيث حولت المحاكم الإدارية إلى غرف إدارية على مستوى المجالس القضائية الأخرى، مع إنشاء غرف إدارية جهوية على مستوى مجالس الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة تختص بالفصل في الطعون الموجة ضد القرارات الصادرة عن الولايات.

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

**المرحلة الثالثة:** تتميز هذه المرحلة بالعودة إلى نظام الازدواجية وذلك بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحاكم الإدارية ولعل أهم مرحلة في القضاء الجزائري هو تبنيه

<sup>1</sup> - للتفصيل أكثر في القانون الإداري أنظر: خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، دار ربحان، ط1 الجزائر، 2000.

ازدواجية القضاء بموجب المادة 152 من دستور 1996، وأصبح هناك قضاء إداري يضمن بفرض رقابة قضائية على أعمال الإدارة، وتعد هذه الرقابة من أقوى الضمانات المعاصرة لإقرار مبدأ المشروعية الوارد في الدستور. وفي هذا السياق يعمل القاضي الإداري على إقامة التوازن بين حماية حقوق المواطن ومتطلبات الإدارة في سبيل تحقيق الصالح العام.

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

أساس ومجال الرقابة على أعمال الإدارة استنادا إلى ضوابط مبدأ حياد الإدارة تصرفات الإدارة المخالفة لما ينص عليه المشرع جزاؤها البطلان والقضاء عندما يفصل بذلك فهو يؤسس حكمه استنادا إلى مبدأ المشروعية، هذا هو الأساس العام، ومنذ النص على مبدأ حياد الإدارة دستوريا يمكن للقاضي من تأسيس القضائي بإلغاء العمل الإداري المنافي لمبدأ حياد الإدارة أمرا سهلا، وسنده واضح هو نص المادة 23 من الدستور<sup>1</sup>.

بالنسبة لمجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أعمال الإدارة جميعها سواء كانت مادية أو قانونية يجب أن تحترم قواعد المشروعية، فمهما لها من سلطة تقديرية تبقى في إطار القانون، فإذا نص القانون على تنظيم مجال من مجالات تدخل الإدارة فإن رقابة القاضي الإداري لتصرف الإدارة في هذا المجال يكون بمجرد النظر في مطابقة عناصر القرار الإداري للنصوص القانونية ويحكم ببطلان التصرف إذا كان مخالفا للنص القانوني<sup>2</sup>، إما إذا أغفل القانون تنظيم مجال من مجالات تدخل الإدارة وترك لها سلطة التقدير هنا القاضي يصعب دوره الرقابي عي تصرفات الإدارة المتخذة في هذا المجال، ويدخل رقابة الملائمة، في حين أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس ملائمة.

<sup>1</sup> - زرافة مباركة، نفس المرجع السابق، ص 53.

<sup>2</sup> - عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 1991، ص 24.

### أوجه ومظاهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تطبيقاً لمبدأ حياد الإدارة:

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

**رقابة القضاء لركن السبب<sup>2</sup>:** سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع لإصراره، وبهذا المعنى فإن عيب السبب يتحقق في حالة انعدام وجود سبب يبرر إصدار القرار فيكون جديراً بالإلغاء وقد تدعي الإدارة بوجود وقائع أو ظروف مادية دفعنها لإصداره ثم يثبت عدم صحة وجودها في الواقع، فإذا صدر قرار إداري دون أن يستند إلى سبب صحيح كما لو أصدرت الإدارة قراراً بمعاقبة موظف لأنه أهان رئيسه ثم يتبين عدم صحة واقعة الإهانة فإن القرار يكون معيباً بعدم مشروعية سببه.

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

**المبحث الثاني: نماذج عن الضمانات القانونية المكرسة في مختلف النصوص القانونية**  
ضمن هذا المطلب سنحاول البحث عن الضمانات القانونية المكرسة لمبدأ في أحكام قانوني الوظيفة العمومية والانتخابات، والتركيز عليهما دون القوانين الأخرى ليس عشوائياً، كما أنه ليس حكماً بحصر الضمانات في هذين القانونين فقط، لكن من وجهة نظر أن مجاليهما إلى

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005، ص 08.

<sup>2</sup> - لقد بدأ المجلس الفرنسي رقابته على عيب السبب منذ عام 1907 بحكم مونو برقابته على وجود الوقائع وصحة التكييف القانوني ثم حكم ديسي سنة 1910، وقد أنكر جانب من الفقه وجود السبب كعيب مستقل من عيوب القرار الإداري فذهب العميد دوكي إلى أن السبب أو الباعث الملهم ليس إلا مجرد حالة سابقة على القرار تثير فكرة في ذهن مصدره كما رده مجلس الدولة الفرنسي إلى عيب عدم الاختصاص في حالات الاختصاص المقيد وعيب الغاية في الحالات الأخرى، بينما ذهب العميد هوريو إلى القول بأن عيب السبب يندرج في ضمن عيب مخالفة القانون.

الوظيفة العامة والانتخابات مؤشرين هامين في معادلة حياد الإدارة، ذلك أن المهمة الأساسية للإدارة هي إشباع حاجيات المواطن المختلفة، والموظف العام هو الأداة التي ترتكز عليها الإدارة في تحقيق تلك المهمة مع ضرورة تحقيق ذلك على أساس المساواة بين المواطنين في الانتفاع من الخدمات في إطار الحياد التام الذي يجب أن تتحلى به الإدارة وينعكس أساساً في سلوك موظفيها.

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

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

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

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

إن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جاء بناءً على رؤية جديدة للحياة المهنية، واستجابة للتحويلات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات والإدارات العمومية في نطاق الممارسة الإدارية. فكان من الجدير أن تنشأ قوانين جديدة وتلغى أو يعدل بعضها ويحافظ على ما هو مستجيب منها للمرحلة الحالية<sup>2</sup>.

يقتضي الحياد في مفهوم الوظيفة العامة أن تتصب جميع تصرفات الموظف العام لغرض واحد وهو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في سير المرفق العام بانتظام، وأن لا

<sup>1</sup> - الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 يوليو 2006 جريدة رسمية 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006.

<sup>2</sup> - دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أحكام الأمر الرئاسي 03-06 المؤرخ في 2006/05/17، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 05.

ينحرف الموظف العمومي أثناء إصدار قراراته نحو مصالحه الشخصية أو مصلحة حزب معين أو أي جهة أخرى قد ينتمي إليها وبالتالي تفرض الوظيفة العامة على الموظف الذي ينتمي إليها أن لا يستغل سلطته خارج الإطار المحدد لها قانوناً أو الهدف الذي سطرت من أجلها الوظيفة. ولا يستغل منصبه لغرض الضمانة السياسية أو أي غرض آخر.

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

الضمانات القانونية الكفيلة بتكريس مبدأ الحياد ضمن قانون الوظيفة العمومية تبرز في عدة أوجه الأول من جانب المبادئ العامة للتوظيف أي حياد الإدارة في عملية التوظيف، الثاني من جانب واجبات الموظف العمومي أي ضمانات حياد الموظف العمومي حيال المرتفقين، والثالث من خلال حقوقه التي يتمتع بها، ونبين ذلك فيما يلي<sup>1</sup>:

### 1. ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال المبادئ العامة للتوظيف: وتتمثل هذه المبادئ

في مبدأ المساواة، ومبدأ الجدارة، ومبدأ الدائمة.

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

لقد جاء في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المواد 74، 80، 81، 82 منه، فاشتترطت أن يتم التوظيف على أساس المسابقات وقد تكون هذه الأخيرة على أساس الشهادات أو عن طريق الاختبارات أو مسابقات عن طريق الامتحانات والاختبارات الداخلية والمهنية، ويتوقف اختيار إحدى هذه الطرق في التوظيف من شأنه أن

<sup>1</sup> نصت على ضمانات وحقوق الموظف وواجباته ، 14 مادة المواد من 26 إلى 39 من الأمر 03/06.

يحقق القدر الكبير من المساواة بين المواطنين بعيدا عن كل محاباة لأي فرد أو مجموعة من الأفراد، وذلك لبعث الثقة بين المواطنين والإدارة وتعزيز مصداقيتها. وتزويده بكافة العناصر مادام أن التوظيف سيتم على أسس موضوعية تستند إلى معايير الكفاءة بعيدا عن كل اعتبارات شخصية يكون من شأنها خلق طبقة بيروقراطية منفصلة عن المستفيدين من خدمات الإدارة، متعالية عليهم معوقة لمصالحهم تعتبر نفسها حاکمة لا خادمة لهم<sup>1</sup>.

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

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

### علاقة مبدأ التوظيف على أساس الجدارة بالحياد الوظيفي:

إن التعيين في الوظيفة العامة الخاصة يخص فقط الأشخاص ذوا الكفاءة ولقدرة على القيام بأعبائها، وإن تقدير كفاءة وصلاحية هؤلاء بذلك يعهد به إلى لجنة مستقلة ومحيدة، بالاعتماد على الامتحانات والمسابقات لاختيار الموظفين بعيدا عن أي تمييز، وإن هذا النظام القائم على أساس المسابقات والامتحانات كأسلوب للتوظيف من شأنه تحقيق رقابة

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

2 - محمد السيد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، نظام حجز الوظائف، مجلة العلوم الإدارية، العدد 03، 1973، ص 8.

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

شعبية للتأكد من اختيار العناصر المؤهلة لشغل هذه الوظائف<sup>1</sup>، وبذلك يتحقق حياد الإدارة في التوظيف.

وأكدت على هذا المبدأ من خلال ربط الالتحاق بالوظيفة العمومية بجدارة المترشح لها، فقد نص امر 30/06 المتضمن القانوني الأساسي العام للوظيفة العامة في المادة 80 على أنه: يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: المسابقة على أساس الاختبارات. المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.

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

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

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

<sup>1</sup> حمدي أمين عبد الهادي، ادارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، 1976، ص 45.

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

الحياة مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق في مراحل الشباب وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة المشرقة<sup>1</sup>.

## 2. ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات الموظف العمومي: إن الواجبات

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

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

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

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

1 - حمدي أمين عبد الهادي، نفس المرجع السابق، ص 70.

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

3 - عبد القادر الشخي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، 1999، ص 61.

مهامه بكل حياد، وواجب النزاهة يظهر من خلال مدى تحلي الموظف العام بالصدق والأمانة من جهة ومدى احترامه لمبدأ المساواة في التعامل مع المنتفعين من خدمات الإدارة من جهة أخرى.

إن الالتزام بعدم إفشاء السر المهني يعد من بين أهم الالتزامات السياسية الملقاة على كافة الموظفين، ويلزمهم بعدم الإفصاح عن المعلومات التي اطلع عليها بسبب وظيفته، والمشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أكد على هذا الواجب في نص المادة 48 منه والتي نصت على: يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو أي خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

ولقد جرم المشرع إفشاء السر المهني بموجب نصوص قانون العقوبات فنصت المادة 302 على أنه: كل من يعمل بأي صفة كانت في مؤسسة وأدلى أو شرع في الإدلاء إلى أجنب أو إلى جزائريين يقيمون في بلاد أجنبية بأسرار المؤسسة التي يعمل فيها دون أن يكون مخولا له ذلك يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 20000 إلى 100000 دج وإذا أدلى بهذه الأسرار إلى جزائريين يقيمون في الجزائر فتكون العقوبة من ثلاث أشهر إلى سنتين وبغرامة من 2000 إلى 100000 دج.

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

### 3. تكريس ضمان تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال حقوق الموظف: نركز هنا الحق

في التعددية النقابية<sup>1</sup>، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948 في المادة 23 منه على أنه لكل شخص

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

الحق في أن ينشئ مع الآخرين نقابات أو ينظم إل نقابات حماية مصالحه، وقد أقرته الدساتير الجزائرية لاسيما منها دستور 1989 في المادة 53 منه وهو ما أكدته دستور 1996 حين نص في المادة 56 منه على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين.

الحق النقابي للموظف العام اعترف به المشرع الجزائري منذ صدور القانون الأساسي للتوظيف العامة سنة 1966، كما سمح القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985 لعمال الإدارة بالانضمام إلى نقابة عمالية متجسدة في الاتحاد العام للعمال الجزائريين وهذا بموجب المادة 18 منه.

لكن بصدور دستور 1989 المعدل سنة 1996 والذي كرس التعددية الحزبية وقابلها بالتعددية النقابية توسع مفهوم الحق النقابي من الانخراط في الاتحاد العام للعمال الجزائريين إلى حق تكوين منظمات نقابية جديدة ، حيث تنص المادة 02 من قانون 14/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 30/91 المؤرخ في 30/91 في 1991/12/21 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي ، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري أكد من جديد وضمن للموظف العام حقه في ممارسة العمل النقابي من خلال الأمر 03/06 حيث نصت المادة 35 منه على أنه يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به<sup>14</sup>.

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

### المطلب الثاني : الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات

<sup>1</sup> - بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 02 . 4

<sup>2</sup> - خرايفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لتليل شهادة اجازة المدرسة العليا للقضاء الجزائر 2008-2009، ص45.

على أثر التعديل الدستوري لسنة 1996، صدر القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997، المتعلق بنظام الانتخابات وكذا القانون العضوي رقم 97-09 المؤرخ في 06/03/1997 المتعلق بالأحزاب السياسية، وحكمة المشرع في ذلك جعل النصوص القانونية متناسقة ومتضافرة التصورات. واستمر العمل بالقانونين السابقين الذكر إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات<sup>1</sup>، هذا الأخير الذي ألغى أحكام القانون العضوي 97-07 بموجب المادة 237، كما حل القانون رقم 12-02 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية<sup>2</sup>، وهذا الأخير الذي القانون العضوي المتعلق بالأحزاب رقم 97-09 بموجب المادة 23 منه.

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

### 1. ضمانات الحياد في العملية الانتخابية: نضرا لأهمية الانتخابات وجب ضمان نزاهة

الانتخابات وهذا مرتبط أساسا بالحياد، هذا الأخير يجب أن تتسم به الجهة المشرفة على الانتخابات عند تعاملها مع كل أطراف العملية الانتخابية من مرشحين وناخبين ومشرفين ومراقبين، وفي جميع مراحل هذا العملية من يوم استدعاء الهيئة الناخبة إلى حين الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات، والإدارة تلعب دورا أساسيا في هذه

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

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

<sup>3</sup> - وزير الداخلية والجماعات المحلية أكد على ضمانات الحياد في تصريحه بشأن الانتخابات الرئاسية افريل 2014

النشرة الإخبارية للقناة الداخلية بتاريخ 16/06/2014.

العملية المعقدة، ولكي لا تتحاز لأي طرف أثناء العملية الانتخابية وتجسيدا لفكرة المساواة بين كل المترشحين ومصداقية ونزاهة العملية يجب على القائمين على إدارتها في جميع مراحلها أن يتحلوا بالحياد التام. والمرشح الجزائري أشار بصفة سريعة على مبدأ الحياد في العملية الانتخابية حيث نصت المادة 160 من القانون العضوي 01-12 على أنه: تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين<sup>1</sup>، وقد أحسن المشرع ما فعل باستعماله عبارة أعوان الإدارة ذلك أن العملية الانتخابية لا تقتصر فقط على الموظفين بالمفهوم الإداري، فهناك من تستخدمهم الإدارة وليس لهم صفة الموظف العمومي ولا يخضع للقوانين الأساسية المستقلة كالمساعدين المسخرين<sup>2</sup>.

كذلك ما يعد من ضمانات الحياد في عملية التصويت كون أن المكلفون يتم تعيينهم بموجب قرار صادر عن الوالي وهو قرار إداري تلزمهم الإدارة به عن طريق تسخير تحت طائلة العقوبات الجزائية، وهذه الأخيرة المترتبة على رفض الامتثال للتسعييرة نص عليها المشرع في المادة 233: يعاقب بالحبس من عشرة (10) أيام على الأقل إلى شهرين (02) على الأكثر وبغرامة من أربعين ألف دينار (40000دج) إلى مائتي ألف دينار (200000دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل شخص يرفض الامتثال لقرار تسخيره لتشكيل مكتب تصويت أو لمشاركته في تنظيم استشارة انتخابية.

**2. دور الرقابة على العملية الانتخابية في تحقيق الحياد:** يمكن تعريف عملية الرقابة على الانتخابات العامة على أنها الإجراءات التي تنتم بالموضوعية والحياد من قبل أشخاص تم تكليفهم بشكل رسمي بممارسة أعمال المتابعة والرقابة وتقصي الحقائق حول صحة إجراء وسير العملية الانتخابية والتحقق من الدعاوى التي تشير إلى

<sup>1</sup> - جاء هذا النص الخامس المتعلق بأحكام مراقبة عمليات التصويت والمنازعات الانتخابية، في الفصل الأول الذي نص عنوانه على مصطلح الحياد، المعنون بمسؤولية الأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية وحيادهم،

<sup>2</sup> - بهلولي أبو الفضل محمد و فوغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاتر السياسة والقانون عدد الخامس، أبريل 2011، ص 05.

حدوث أية انتهاكات تذكر في هذا المجال، على ان يتم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها في هذا الإطار.

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

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

3. **جزاء الإخلال بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية:** إن إلزامية القانون تتأسس على الجزاءات المترتبة على مخالفة مختلف النصوص القانونية، فالقاعدة القانونية لا يكون لها أثر في المجتمع إلا إذا اقترنت بجزاء، ونية المشرع الجزائري بارزة لدعم مبدأ الحياد في المجال الانتخابي فقد خصص أحكام جزائية صارمة لكل المخالفات التي تقع أثناء العملية الانتخابية وتمس بالنزاهة والسير الحسن لها القانون رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات خصص الباب الثامن المواد من 210 إلى غاية 236 للأحكام الجزائية.

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

<sup>1</sup> - بهلولي أبو الفضل محمد و فوغولو الحبيب، نفس المرجع السابق، ص 10.

مثلا المادة 216 من قانون الانتخابات نصت على أنه يعاقب بالسجن من خمس إلى عشر (05-10) سنوات المكلف في الاقتراع الذي يقوم بإنقاص أو زيادة في المحضر. كما تعاقب المادة 218 كل من حصل على أصوات أو حولها للناخبين أو حملهم على الامتناع من التصويت<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - القانون العضوي 16/ المؤرخ في 25 اوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 اوت 2016

# الخاتمة

### الخاتمة:

إذا كانت حماية الديمقراطية وضمان قواعد الديمقراطية، وحسن سير المرافق العامة من المبررات التي دعت الى تقرير مبدأ حياد الإدارة، فان الامر ليس بالسهل من الواقعية والعلمية، بالإضافة الى تطبيق مبدأ حياد الإدارة، يطرح اشكاليات عديدة من حيث اصطدامه بمبادئ قانونية تجعل محاولة التوفيق بينهما مهمة غاية الصعوبة، ونخص بالذكر موقف النظم القانونية من ممارسة الموظف للحريات العامة. فاختلاف الانظمة السياسية والاجتماعية وتباين المنظور القانوني لمفهوم الإدارة يجعل مهمة حصر كافة العوامل امرا في غاية التعقيد. ويجدر القول ان الاعتراف بالديمقراطية كنظام للحكم ومجموعة المبادئ والأركان التي تقوم عليها في نصوص دستورية وقانونية لا تكفي وحدها لقيامها، بل يجب ان تجد تطبيقا فعليا وواقعا بعيدا عن الشعارات والمظاهرات الشعبية الزائفة التي تبدي وعيا سياسيا وتخفي انعدامها لأدنى احساس برغبة المشاركة في الحياة السياسية وجهلا تاما بمضمون وابعاد الديمقراطية وحقوق المواطن وحرياته. كما يمكن القول ان المشرع الجزائري اكد منذ فجر الاستقلال على سعيه من اجل ترسيخ معالم النظام الديمقراطي، الا انه برز اكثر هذا المسعى بعد التحول الديمقراطي لسنة 1989، ووفق هذا تراوح مبدأ حياد الإدارة بين الضمور والظهور، وتراوحت الضمانات القانونية له بين الضعف والقوة، وفي الاخير يمكن استخلاص النتائج اهمها:

1 - قبل التحول الديمقراطي وإن توفرت ضمانات قانونية كمبدأ المساواة المكرس دستوريا منذ الاستقلال إلا أن الضمانات تفتقر بجو نظام الحزب الواحد المحتكر للسلطة، اما بعد التحول الديمقراطي بدأت تتجمع الضمانات من اجل خلق ملائم لأعمال مبدأ حياد الإدارة بل وتأسيسه.

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

## الختاتمة

- 3- النص على مبدأ عدم تحيز الإدارة ضمانة فعلية هذا نظريا لكونها تحتاج الى ضمانات عملية تتحرك وفقها مقتضيات المبدأ ولا بد من جزاءات تطال كل مخالف لمضمون المبدأ.
- 4- مبدأ حياد الإدارة له خلفية سلفية هامة هي مبدأ المساواة بكل صورة ضمان مبدأ المساواة هو ضمان لمبدأ الحياد وكلاهما يرتكز على ضمانة اساسية هي خضوع الدولة للقانون فاحترام الدولة لمبدأ المشروعية حماية لكل المبادئ الدستورية.
- 5- الرقابة ضمانة عملية لتجسيد مبدأ الحياد، ذلك ان صدور اي قانون يخالف مقتضى الحياد لابد من جعل حد له وهذا يضمنه المجلس الدستوري الذي يكفل دستورية القوانين، كما ان رقابة اعمال الإدارة بواسطة هيئات قضائية متخصصة في النزاع الاداري يضمن احترام الإدارة لمبدأ حياد عمد قيامها بأعمالها.
- 6- ان تحقيق مبدأ حياد الإدارة من خلال الحياد الوظيفي للموظف العام امر مهم ذلك ان الموظف هو الشخص القائم على اعمال الإدارة لذلك لابد من صقل السلوك الاجتماعي والمهني له، وتوجيهه لمقتضيات اخلاقيات الوظيفة العمومية المكرسة في قانون الوظيفة العامة 03-06 واطهر المشرع رغبته في تكريس حياد الإدارة من خلال تأطيره جملة من الاحكام المتعلقة بمبادئ التوظيف والواجبات المفروضة على الموظف والتي يلتزم بها داخل وخارج العمل.
- 7- الحياد الاداري في الجزائر، وهو ما اثر على العلاقة بين الإدارة والمواطن واصبح ينظر اليها دائما على انها اداة سلبية، ومن ثم وجب القيام بدراسات معمقة حول الاسباب التي تعيق تحقيق هذا الحياد، والعمل على القيام بإصلاح اداري عميق ومنسجم وشامل باستمرارية لإزالة العراقيل التي يواجهها المواطن في علاقته مع الإدارة.
- 8- تجدر الاشارة الى ان الجزائر منذ دستور 1989 الذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية تسعى جاهدة على تحقيق الحياد الاداري من خلال الاصلاحات التي يعرفها القطاع الاداري ومن خلال تزويد الترسانة القانونية بمختلف النصوص التشريعية التي تكرر هذا المبدأ.

## الخاتمة

9- وتوالت القوانين التي تعمل على تأكيد وتعميق الاصلاح الاداري، من قانون البلدية والولاية وقانون الجمعيات العامة والاعلام والانتخابات.

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

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

قائمة

عامة

المراجع مع

## قائمة المراجع:

### الكتب باللغة العربية:

- 1- عبد الكريم درويش ولىلى تكللا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو مصرية ( القاهرة)، 1974.
- 2- محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1970، ص 146.
- 3- محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1998.
- 4- سعاد الشراوي، نسبة الحرية العامة وانعكاسها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، 1979.
- 5- رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مطبعة جامعية عين الشمس، ط1، 1985.
- 6- عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 1991.
- 7- كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987.
- 8- إسماعيل علي سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، 1999.
- 9- علي الدين هلال، الديمقراطية وهموم الانسان العربي المعاصر، سلسلة كتب المستقبل العربي، 4، 1983.
- 10- حمدي أمين عبد الهادي، ادارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، 1976.
- 11- عبد القادر شيخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة ، عمان، 1999.
- 12- عبد الغني بسيوني وعبد الله، النظم السياسية دراسة نظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت لبنان.
- 13- محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

14- خلوفي رشيد ، القضاء الإداري تنظيم واختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

15- محمد أنس قاسم جعفر، الحقوق والسياسة للمرأة في الإسلام والفكر والتشريع المعاصر، دار النهضة العربية، 1987.

16- محمد على محمد، أصول الاجتماع السياسي، الجزء الثاني، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية 1990.

17- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.  
الكتب باللغة الأجنبية

1-Kondylis Vassilios, **le principe de neutralité dans la fonction publique**, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994.

2-Robert Jaques, **Libertés Publiques**, Edition .Montchrestien, Paris, 1982.

3-Bourdoncle René, **Fonction publique et libertés d'opinion en droit positif Français**, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1975.

4-prelot Marcel et Jean Boulouis, **Institutions publiques et droit constitutionnel**, 9é édition, Dalloz, 1984.

5-Scharkansky Ira, **L'administration un catalyseur**, Tendances actuelles, 1978.

دوريات، مجلات، مقالات، مداخلات:

1-حمريط عبد الغني وغربي عزوز، عنوان المداخلة: حقوق الإنسان بالجزائر في

المنظومة الدستورية الجديدة، في الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، الأغواط، يوم 6-5-7 ماي 2008.

2-عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، 1982.

3- محمد السيد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، نظام حجز الوظائف،  
مجلة العلوم الإدارية، العدد 03-1973.

4- بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والانتخابات المهنية، مجلة إدارة  
قضايا الحكومة، العدد 02، 1962.

المذكرات الجامعية:

باللغة العربية:

مذكرة الدكتوراة:

1- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة  
الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2006-  
2007.

2- بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية دراسة مقارنة الجزائر-  
تونس-فرنسا، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،  
2006.

3- بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة  
دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011.

4- عبد المنعم فهمي مصطفى، أعمال الإدارة وحرية الرأي، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، كلية  
الحقوق، جامعة عين الشمس، 1977.

إجازات المدراس العليا:

1- خرايفية سامي، مبدأ حياد الإدارة وعلاقته بالموظف العمومي، مذكرة لنيل تيل شهادة اجازة  
المدرسة العليا للقضاء الجزائر 2008-2009.

مذكرة الماجستير:

1- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير،  
تخصص فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2003-2004.

2- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة  
الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر 1، 2013-2014.

3- بهلولي أبو الفضل محمد و فوغولو الحبيب، مداخلة بعنوان مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفا تر السياسة والقانون، العدد الخامس، أفريل 2011. مذكرة الماستر:

1- زرافة مباركة، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017. باللغة الأجنبية:

1- Mustapha Filali, **les relations entre la parti unique et l'administration dans les états d'Afrique francophones**, (Mémoire de D.F.A), faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Tunis, 1979.

النصوص القانونية والتنظيمية:

النصوص القانونية:

أ. الدساتير:

1- الدستور 1996 المعدل والمتمم

ب. القوانين:

1- القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات

الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 اوت 2016

2- القانون 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 08-03-2006.

3- الامر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 يوليو 2006

جريدة رسمية 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006.

## ملخص

دولة القانون تمر حتماً بجماعة الإدارة العامة، نظرياً يبدو المبدأ سهل الإحاطة، إلا أن تطبيقاته تحوي صعوبات كثيرة نظراً للشخصيات القانونية التي تتميز الموظف العام، العنصر الأساسي في الأجهزة التنفيذية. ككل المفاهيم السياسية مبدأ الحياد نسبي يتطلب الاهتمام بكل الاعتبارات التي تؤثر عليه من قريب أو من بعيد، تحقيقه ممكن بشرط التقيد بثقافة المهنة في معنى الموضوعي.

**الكلمات المفتاحية:** مبدأ حياد الإدارة، الضمانات القانونية، الإدارة العامة، الوظيفة العمومية، الانتخابات.

## Résumé:

L'État de droit passe obligatoirement par la neutralité de l'administration publique. Si théoriquement le principe paraît faible, ses applications rencontrent beaucoup de difficultés, surtout au regard de la personnalité juridique qui distingue le fonctionnement public que est l'élément fondamentale dans les organes exécutifs. Comme tous les concepts politiques, le principe de neutralité est relatif, et demande la prise en considération de tous les éléments qui peuvent l'influencer de près ou de loin, sa réalisation est possible, à condition de se restreindre à la culture de la profession dans son sens objectif.

**Mots-clés:** Principe de neutralité de la direction, aranties juridiques, administration publique, mandat public, élections.

# الفهرس

فهرس المحتويات	
الصفحة	الموضوع
.....	البسمة
I	الشكر وتقدير
II	الإهداء
3-1	مقدمة
<b>الفصل الأول: ماهية مبدأ حياد الإدارة</b>	
04	تمهيد
05	المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة
05	المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة
07	المطلب الثاني: نشأة مبدأ حياد الإدارة
10	المبحث الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة ومبرراته وصوره
10	المطلب الأول: مبررات وصور مبدأ حياد الإدارة
16	المطلب الثاني: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة
<b>الفصل الثاني: الضمانات القانونية المجسدة لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر</b>	
21	تمهيد
23	المبحث الأول: الضمانات المجسدة فعليا
23	المطلب الأول: المبادئ الدستورية المتعلقة بمبدأ حياد الإدارة
26	المطلب الثاني: الرقابة المجسدة لمبدأ حياد الإدارة
31	المبحث الثاني: نماذج عن الضمانات القانونية المكرسة في مختلف النصوص القانونية
32	المطلب الأول: الضمانات المكرسة في قانون الوظيفة العمومية
39	المطلب الثاني: الضمانات المكرسة في قانون الانتخابات
43	الخاتمة
46	قائمة المراجع والمصادر
50	الملخص
51	الفهرس