

الحياد الوظيفي ودوره في تقديم الخدمة العمومية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر
في شعبة: العلوم السياسية تخصص: إدارة محلية

إشراف الأستاذ:
أ.د/ عمر بورنان

من إعداد الطالب:
➤ جمال عامر

مقدمة أمام لجنة المناقشة:

الصفة	الدرجة العلمية
رئيساً	أستاذ التعليم العالي
مشرفاً ومقرراً	أستاذ التعليم العالي
مناقشاً	أستاذ محاضر

اسم ولقب الأستاذ
➤ كمال شطاب
➤ عمر بورنان
➤ نوري دومي

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 27 سبتمبر 2026

الموسم الدراسي: 2026/2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

الحمد لله ربّ العالمين والصّلاة والسّلام على أشرف المرسلين
قال سبحانه وتعالى في محكم تنزيله: {لئن شكرتم لأزيدنكم}، وقال خير الأنام
صلّى الله عليه وسلّم: (من لم يشكر الناس لا يشكر الله) رواه الترمذي عن أبو هريرة
الحمد لله والشكر لله سبحانه وتعالى أن وفقني في إنهاء هذا العمل، حيث لا
يسعني في البداية إلا أن أهدي ثمرة جهدي وعملي إلى من قال فيهما عزّ
وجلّ: (واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني
صغيرا)، إنهما والدَيّا: عبد القادر والزهراء اللذان جاهدوا في تربيّتي وتعليمي إذ
كانا ولا يزالا سندًا لي في حياتي.

إلى زوجتي رفيقة دربي أم أولادي: محمد، عبد الصّمد، ابراهيم
كما أتوجه بالشّكر الجزيل للسّيد المشرف الأستاذ الدكتور: عمر بورنان،
أولا لقبوله الإشراف على إنجاز هذا العمل المتواضع وثانيا على التّوجيهات
السّديدة والنّصائح القيّمة والملاحظات الثّيرة التي بدرت منه كلّ ذلك برحابة
صدرٍ فجزاه الله كلّ خيرٍ وبارك الله له في وقته وعمله.

والشّكر الموصول أيضا لجميع أساتذة قسم العلوم السّياسية بجامعة المسيلة
وذلك لما بذلوه من جهدٍ في مسؤولياتهم العلمية اتّجاه الطّلبة خلال مسيرتهم
الجامعية.



ملحق بالقرار رقم 10821 المؤرخ في 27 ديسمبر 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،

السيد(ة): جمال عامر الصفة: طالب، المتأخذ، بالبحث ماستر
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 117488073 والصادرة بتاريخ: 2020/02/12
المسجل(ة) بكلية / معهد العلوم الأساسية قسم العلوم الأساسية
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: الحياد الوظيفي ودوره في تقديم الخدمة العمومية في الجزائر

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2026/10/08

توقيع المعني (ة)

عن رئيس المجلس الشعبي البلدي
وبتوقيع من
ملحق الإدارة الإقليمية
بوصوار يعقوب

08 أكتوبر 2026

قائمة المختصرات:

باللغة العربية	
ص: صفحة	ج: جزء
ع: العدد	ط: طبعة
د ت: دون تاريخ	د س: دون سنة نشر
ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية	د ط: دون طبعة
باللغة الأجنبية	
Ed: Edition	P: page
Tra :Traduction	N ⁰ :Numéro
Op.cit :ouvrage précédement cité	
enag :entreprise Nationale des Arts Graphiques	

مقدمة

تُعدّ الإدارة العمومية من أهم الأدوات التي تعتمد عليها الدولة في تجسيد سياساتها العامة وتحقيق أهدافها، كما تمثل الحلقة الأساسية التي تربط المواطن بالدولة من خلال مختلف الخدمات التي تقدّمها في مختلف المجالات، ولذلك فإن فعالية الإدارة لا تتوقف فقط على مدى توفر الإمكانيات المادية والبشرية، وإنما ترتبط كذلك بطبيعة المبادئ والقيم التي تحكم أداء الموظف العمومي وفي مقدمتها الحياد.

وانطلاقاً من ذلك، تبرز أهمية دراسة العلاقة بين الحياد الوظيفي والخدمة العمومية، ليس باعتبار الحياد مجرد إلزام قانوني يقع على عاتق الموظف، وإنما باعتباره آلية يمكن أن تساهم في تحسين أداء الإدارة وتحقيق المساواة والشفافية والموضوعية في تقديم الخدمة العمومية.

تتبع أهمية دراسة موضوع الحياد الوظيفي ودوره في تحقيق الخدمة العمومية في الجزائر من اعتبار الحياد الوظيفي يمثل أحد المبادئ الأساسية التي تحكم أداء الموظف العمومي، في حين تمثل الخدمة العمومية إحدى أهم صور حضور الدولة في حياة المواطن.

وتتجلى الأهمية العلمية للموضوع في محاولة الربط بين مفهوم الحياد الوظيفي، باعتباره من مبادئ الوظيفة العمومية، وبين الخدمة العمومية باعتبارها النتيجة العملية لأداء الإدارة، كما تسعى الدراسة إلى تحليل الأسس القانونية والسياسية والاجتماعية التي تؤثر في حياد الموظف العمومي، وعدم الإكتفاء بدراسة الحياد من منظور قانوني

أما الأهمية العملية فتتمثل في إمكانية الاستفادة من نتائج الدراسة في فهم بعض مظاهر القوة والضعف التي تواجه الإدارة العمومية الجزائرية في مجال الحياد، خاصة في ظل استمرار جهود إصلاح الإدارة وعصرنتها ورقمنتها، وما يرافق ذلك من توجه نحو تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، يمكن إجمالها فيما يلي:

1. تحديد الإطار المفاهيمي والنظري لمفهوم الحياد الوظيفي ومفهوم الخدمة العمومية، وبيان طبيعة العلاقة بينهما.
2. تحليل البيئة السياسية والقانونية والاجتماعية التي تؤثر في ممارسة الموظف العمومي لمهامه.
3. التعرف على مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ الحياد الوظيفي من خلال النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية.
4. إبراز أهم مظاهر تطبيق الحياد الوظيفي وأهم مظاهر الإخلال به في الإدارة العمومية الجزائرية، واستشراف آفاق تعزيزه من خلال الإصلاح التشريعي والمؤسساتي، والإدارة الإلكترونية، وأخلفة الإدارة العامة.

لقد دفعتنا جملة من الأسباب لاختيار هذا الموضوع نذكر من بينها :

—الأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع الدراسة باعتباره أهم مواضيع الوظيفة العامة وأكثرها حساسية في الوقت الراهن، كونه يمسّ فئة الموظفين.

—إعتبار موضوع الحياد من أكثر المواضيع اهتماماً من طرف الفقه القانوني، ودليل ذلك أن أسسه لازالت في تطوّر مستمر نظراً لحدثة شرعيته وضرورة تدعيم الأحكام التقليدية بأحكام تتطابق والتطوّرات الحالية لمهام الدولة.

—الرغبة في دراسة ومعرفة مدى التّطبيق الفعلي لهذا المبدأ في الجزائر، والذي كرّسته جميع دول العالم ضمن تشريعاتها الوطنية.

—الرغبة في إبراز هذا الواجب من بين الواجبات الوظيفية نظراً لأهميته وتأثيره البارز في سير العمل الإداري، وتعلّقه بحياة الموظفين العموميين العامة والخاصة.

—إثراء المكتبة القانونية ببحوث مفصلة حول مبدأ الحياد، والإسهام من خلاله في الإرتقاء بالوظيفة العامة خصوصاً في ظل جهود الإصلاح الإداري.

فيما يخصّ أدبيات الدّراسة، حظي موضوع الحياد الوظيفي والحياد الإداري باهتمام عدد من الباحثين الجزائريين، سواء من زاوية قانونية أو إدارية أو من زاوية علاقته بإصلاح الإدارة والخدمة العمومية، ويمكن الإشارة إلى أهم الدراسات الجزائرية التي لها صلة مباشرة بموضوع البحث.

❖ دراسة فاطمة الزهراء فيرم: مذكرة ماجستير بعنوان «الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، بجامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، تحت إشراف سعاد غوتي، سنة 2005: ركزت الدّراسة على علاقة الموظف العمومي بمبدأ حياد الإدارة، وتناولت الحياد من خلال مجموعة من الإلتزامات التي تقع على عاتق الموظف، خاصّة النزاهة وعدم التّمييز والمحافظة على السّر المهني، وتكتسي هذه الدراسة أهميّة بالنّسبة للبحث الحالي باعتبارها من الدّراسات الجزائرية المبكّرة التي عالجت العلاقة المباشرة بين الموظف العمومي وحياد الإدارة.

غير أن الدّراسة الحالية تختلف عنها من حيث أنّها لا تقتصر على دراسة الحياد من زاوية الموظف والإلتزامات القانونية، وإنّما تسعى إلى ربط الحياد الوظيفي بالخدمة العمومية، ودراسة تأثير البيئة السّياسيّة والقانونية والإجتماعية فيه، فضلاً عن دراسة آفاق تطويره من خلال الإدارة الإلكترونيّة وأخلقة الإدارة.

❖ دراسة مريم لبّيد: تناولت مريم لبّيد موضوع «الضّمانات القانونيّة لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر» في رسالة ماجستير بجامعة الجزائر: وقد اهتمّت الدّراسة بالضّمانات القانونيّة التي تحمي مبدأ حياد الإدارة، وبالعلاقة بين الحياد وحسن سير المرفق العام وحماية حقوق المواطنين، وتمثّل هذه الدراسة مرجعاً مهمّاً لفهم الجانب القانوني للحياد وضماناته.

غير أن الدّراسة الحالية تتجاوز الجانب القانوني إلى دراسة واقع الحياد ومظاهر تطبيقه والإخلال به، ثم استشراف آفاقه في ظلّ الإصلاح الإداري والرقمنة وأخلقة الإدارة العامة.

❖ دراسة طوبال بوعلام وزرقان وليد: تناولت هذه الدراسة موضوع «الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، وهي دراسة أكاديمية بجامعة محمد لمين دباغين سطيف2، سنة 2021: ركّزت على تأصيل مبدأ حياد الإدارة في النظام الجزائري، وعلاقته بمبادئ المشروعية والمساواة أمام المرافق العامة، كما بحثت في مدى انعكاس القواعد القانونية المنظّمة للموظف على خدمات المرافق العمومية.

وتبرز أهمية هذه الدّراسة بالنسبة للبحث الحالي في أنّها تمثّل دراسة حديثة نسبياً تجمع بين حياد الموظّف والخدمة العمومية، وهو ما يتقاطع بصورة مباشرة مع موضوع الدّراسة الحالية. غير أنّ البحث الحالي يختلف عنها من حيث تركيزه بصورة أكبر على التطور التاريخي للبيئة السياسيّة والقانونيّة والاجتماعيّة، ثمّ الانتقال إلى تحليل واقع الحياد وآفاقه في ظلّ الإدارة الإلكترونية وأخلقة الإدارة العامة.

إلى جانب الدّراسات المباشرة حول الحياد، استفادت الدّراسة الحالية من مجموعة من البحوث التي تناولت الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة والإدارة الإلكترونية، باعتبارها جوانب مرتبطة بالمتغيّر التابع للدّراسة.

غير أنّ الملاحظة الأساسيّة التي يمكن تسجيلها هي أنّ الدّراسات المذكورة سابقا رغم أهميتها، لم تجمع في حدود ما تمّ الاطّلاع عليه بين مختلف الأبعاد التي تسعى الدّراسة الحالية إلى تناولها ضمن إطار تحليلي واحد، والمتمثّلة في البعد السياسي والقانوني والاجتماعي للموظّف العمومي، والحياد الوظيفي باعتباره متغيراً مستقلاً، والخدمة العموميّة باعتبارها متغيراً تابعاً، إلى جانب دراسة مظاهر تطبيق الحياد

ومظاهر الإخلال به واستشراف آفاق تعزيزه من خلال الإصلاح التشريعي والمؤسّساتي والتّسيير العمومي الجديد والإدارة الإلكترونية وأخلفة الإدارة العامة. وبناءً على ذلك، تتمحور إشكالية الدراسة حول التساؤل التالي:

إلى أيّ مدى يُساهم الحياد الوظيفي للموظّف العمومي في تحقيق خدمة عموميّة تتّسم بالمساواة والموضوعية والشفافية في الإدارة العمومية الجزائرية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية:

1. ما المقصود بالحياد الوظيفي، وما أهم خصائصه وأهميته بالنسبة للوظيفة العمومية
2. ما المقصود بالخدمة العمومية، وما أهم معاييرها وأهميتها؟
3. كيف أثرت البيئة السياسية والقانونية والاجتماعية في وضعية الموظف العمومي وممارسة الحياد الوظيفي في الجزائر؟
4. ما أهم مظاهر تطبيق الحياد الوظيفي، وما أبرز مظاهر الإخلال به في الإدارة العمومية الجزائرية؟ وما الآليات التي يمكن اعتمادها لتعزيز الحياد الوظيفي وتحسين الخدمة العمومية مستقبلاً؟

انطلاقاً من الإشكالية والتساؤلات الفرعية، يمكن صياغة فرضية رئيسية للدراسة كالاتي
تعزيز الحياد الوظيفي للموظّف العمومي يُساهم في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، من خلال تكريس المساواة والموضوعية والشفافية والحدّ من الممارسات الشّخصيّة التي تؤثر في أداء المرفق العام.

وتتفرع عن الفرضية الرئيسية الفرضيات الفرعية الآتية:

- 1) كلّما كان الإطار السّياسي والقانوني والإجتماعي أكثر دعماً للحياد الوظيفي، زادت قدرة الموظّف العمومي على أداء مهامه بصورة موضوعية ومحايدة.

(2) يُساهم تطوير آليات التسيير العمومي الجديد، ولا سيما الإدارة الإلكترونية، في تعزيز الحياد الوظيفي من خلال تقليص التدخل الشخصي وتوحيد الإجراءات وزيادة الشفافية.

(3) تُساهم أخلفة الإدارة العامة وترسيخ قيم النزاهة والشفافية والمسؤولية في تعزيز الحياد الوظيفي وتحسين أداء الموظف العمومي في تقديم الخدمة العمومية.

تقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد أساساً على **المنهج الوصفي التحليلي**، باعتباره المنهج الأنسب لوصف وتحليل ظاهرة الحياد الوظيفي وعلاقتها بالخدمة العمومية في الإدارة الجزائرية. فمن خلاله يتم تحديد المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلقة بالحياد الوظيفي والموظف العمومي والخدمة العمومية، بينما يسمح الجانب التحليلي بدراسة النصوص القانونية والممارسات الإدارية والظروف السياسية والاجتماعية المؤثرة في الحياد الوظيفي.

كما تستعين الدراسة بـ **المنهج التاريخي** لتتبع تطوّر وضعيّة الموظف العمومي والحياد الوظيفي في الجزائر منذ الإستقلال إلى الوقت الراهن.

ويتمّ كذلك توظيف **المنهج القانوني** في تحليل النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية المرتبطة بالوظيفة العمومية والحياد والنزاهة ومكافحة الفساد، تتمحور الدراسة حول العلاقة بين الحياد الوظيفي للموظف العمومي باعتباره المتغيّر المستقل والخدمة العمومية باعتبارها المتغير التابع، مع التركيز على الإدارة العمومية الجزائرية في فترة زمنية تمتد من سنة 1962 إلى الوقت الحالي.

اقتضت طبيعة الموضوع تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، يسبقها تمهيد مفاهيمي وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

يتناول **الفصل الأول**: الإطار الفكري والنظري لمسألتي الحياد الوظيفي والخدمة العمومية، باعتباره المدخل المفاهيمي للدراسة. وقد تم تقسيمه إلى مبحثين؛ يتناول المبحث الأول ماهية ومفهوم الحياد الوظيفي، من خلال تحديد مفهومه وخصائصه وأهميته، ثم تحديد مفهوم الموظف العمومي والوظيفة العامة. أما المبحث الثاني فيتناول الخدمة العمومية من خلال تحديد مفهومها ومعاييرها وأهميتها.

أما **الفصل الثاني**: البيئة السياسية والقانونية والاجتماعية للموظف العام، فقد خُصصَ لدراسة العوامل المحيطة بالموظف العمومي والتي يمكن أن تؤثر في ممارسته للحياد الوظيفي، وقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث تتناول البيئة السياسية، والبيئة القانونية، والبيئة الاجتماعية والثقافية، ويُعالج المبحث الأول تطور البيئة السياسية منذ سنة 1962 إلى سنة 1989، ثم الفترة الممتدة من 1989 إلى 2002، ثم مرحلة ما بعد 2002 إلى الوقت الراهن، ويتناول المبحث الثاني البيئة القانونية من خلال النصوص الدستورية والتشريعية والقانونية ذات الصلة بالموظف والحياد الوظيفي. أما المبحث الثالث فيتناول البيئة الاجتماعية والثقافية من خلال القيم الشخصية والسلوكية والنظام التعليمي والتنشئة الأسرية.

وُخْصَصَ **الفصل الثالث**: واقع وآفاق الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية للجانب التطبيقي والتحليلي من الدراسة، وينقسم إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول واقع الحياد الوظيفي من خلال دراسة الحياد في التشريع الجزائري، ثم مظاهر تطبيقه، وأخيراً مظاهر الإخلال به، أما المبحث الثاني فيتناول آفاق تعزيز الحياد الوظيفي من خلال الإصلاح التشريعي والمؤسساتي، والتسيير العمومي الجديد لاسيما الإدارة الإلكترونية، ثم أخلفة الإدارة العمومية في الجزائر.

وتنتهي الدراسة بخاتمة تتضمن أهم النتائج التي تم التوصل إليها، إلى جانب مجموعة من الإقتراحات والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تعزيز الحياد الوظيفي وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر.

الفصل الأول:

الإطار الفكري والنّظري لمسألتي الحياد الوظيفي والخدمة العمومية

المبحث الأول: ماهية ومفهوم الحياد الوظيفي

المبحث الثاني: خصائص الحياد الوظيفي

المبحث الثالث: مفهوم الموظف العام والوظيفة العمومية

تمهيد:

إنّ دراسة العلاقة بين الحياد الوظيفي والخدمة العمومية تقتضي أولاً تحديد المفاهيم الأساسية المرتبطة بالحياد الوظيفي، وبيان خصائصه وأهميته، إلى جانب تحديد مفهوم الموظف العمومي والوظيفة العامة، كما تستوجب دراسة مفهوم الخدمة العمومية ومعاييرها وأهميتها، باعتبارها المجال الذي تتجسّد فيه بصورة عملية نتائج التزام الموظف بمبدأ الحياد.

المبحث الأول: ماهية ومفهوم الحياد الوظيفي

المطلب الأول : مفهوم الحياد الوظيفي

أولاً: المعنى اللغوي:

الحياد في المصنّفات اللّغوية مصدر مشتق من الفعل (حايدَ) الذي يعني جانب الشيء ومال عنه (1)، والحياد هو عدم الميل لأي طرف من أطراف الخصومة (2) ويعني أيضاً الرّغبة في التجرّد والإستكشاف والإحجام عن مناصرة جانب دون آخر (3)، كما يعني أيضاً الفعل (حايدَ) حادَ عن الشيء يحيدُ حيوداً وحيدةً مال عنه وحايدُهُ مُحَايِدَةٌ، أي جانبه (4).

ويعني الحياد بمفهومه القديم العزلة، إذ كان يهدف إلى تجنب النزاعات الدولية خاصة العسكرية منها، ولم يأخذ شكله القانوني الحالي إلا منذ أوائل القرن التاسع عشر.

¹ - خليل الجر، المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، 1973، ص 462.

² - الحيلالي بن الحاج يحيى، القاموس المدرسي، الجزائر، المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب، د ط، 1984، ص 187.

³ - محمد باشا الكافي، معجم عربي حديث، بيروت، شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، ط 1، 1992، ص 285.

⁴ - العلامة الجوهري، الصّحاح، إعداد وتصنيف نديم مرعشلي وأسامة مرعشلي، ج 1، بيروت، دار الحضارة، ط 1، 1992، ص 285.

ويرجع أصل لفظ الحياد من اللفظ اللاتيني "Neutralite" أي عدم الميل إلى أي جهة أو حزب وهي مشتقة من الفعل "Neutre" يعني لا لهذا ولذاك⁽¹⁾، كما تعني عدم التحزب⁽²⁾، وعدم التحيز لفظ يطلق على الذي لا ينتمي إلى أي حزب دون الآخر، فهو غير منحاز إلى حزب معين، كما تعني باللغة الإنجليزية ومعناها سياسة الحياد السياسي "A policy of political neutrality" والحياد "Neutrality— Neutralism" وعدم الإنحياز "nonalignment".

وأما إرادة الإمتناع فتعني الموضوعية المطلقة وتطلق على مجموعة من الأشخاص الذين يقدمون حُججاً موضوعية، لا تتغير لأي ميل شخصي، ويأخذ شكلين:

شكل إيجابي: إذا عبّر المعني بالحياد عن موقفه من خلال اتفاق يطمئن به اتجاه آخرين، أو أن يتدخل كحاكم في نزاع أو منافسة يتميز فيها بانعدام العاطفة ويتّصف بالموضوعية والصّرامة اتجاه الأطراف المعنية بهذا

شكل سلبي: إذا تمّ عن طريق الإمتناع عن الأمر سواء كان نزاع بين شخصين أو منافسة تخصّ أشخاص معينين، فلا يعبر عن أي موقف مادي أو معنوي، ليبقى بعيداً عن الصّراع القائم، فلا يشارك بأيّ رأي اتجاه عناصر المشكلة⁽³⁾.

¹ -Jean- Jacques Langendorf, histoire de la neutralité :une perspective, coll. Testimonia, Gollion, Infolio éditions, 2007,p31.

-Marc moingeon, et autres, le dictionnaire du francais, alger, enag,1971,p :1089.2

³ - عبد الوهاب الكيالي، وآخرون، موسوعة السياسة، ج2، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر والتوزيع، ط2، 1991، ص594.

ثانيا: المعنى الإصطلاحي:

يعني الحياد في العمل الإداري أن يبقى الجهاز الإداري موضوعياً، وغير متحيز أثناء تأدية مهامه، وأن تُوجَّه المصلحة العامة والخاصة قراراته وجوباً، كما يعني الحياد في أداء الخدمة والتعاون مع الحكومة القائمة، إذ يقوم الموظف بتنفيذ السياسات وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي للحزب المعارض (1).

لم تضع التشريعات المقارنة تعريفاً لمبدأ الحياد في الوظيفة العمومية، إنما تضمنت الضوابط والضمانات التي تكفله، ويمكن القول أنها قد سايرت الفقهاء في تعريفهم له، إذ يقوم مبدأ الحياد على عنصرين هما: كفالة حُرِّيَّات الموظف باعتباره مواطناً من جهة، والخضوع لمُوجِّبات الوظيفة ومقتضياتها أثناء ممارسته لمهامه من إلزام الحياد وعدم التمييز بين المنتفعين من المرفق العام من جهة أخرى، فقد نصَّ المشرع الجزائري - لأول مرة - على هذا المبدأ في دستور 1996 دون تعريفه وهذا في المادة 23 منه. (2)

وقد أضافت المادة 31 منه "تُسَنَّهُدُفُ المؤسَّسات بضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات وإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

¹ - عبد الحميد بن عيشة، «العلاقات بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر»، (أطروحة دكتوراه العلوم في القانون

تخصص قانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010/2011)، ص ص 159، 160.

² - التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438.96 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر ج ج ع، 76 ، الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996 ، المادة: 230.

ونصّت المادة 20 من الأمر 03/06 المتضمّن قانون الوظيفة العامة على مايلي: " يجب على الموظّف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم بالتّحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كلّ عملٍ ولو خارجاً عن خدمته يكون منافيا للكرامة العمومية أو المسؤولية المناط بها".⁽¹⁾

وينصّ الأمر 03/06 المتضمّن قانون الوظيفة العامة على جملةٍ من الإلتزامات الملقاة على عاتق الموظّف العام منها السّلبية والإيجابية فالأولى هي التي تقيّد الموظّف وتمنعه على الإقدام على تصرّف معيّن قصد حماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحرّياتهم للمحافظة على السرّ المهني وعدم الجمع بين وظيفتين، الإلتزام بالتّحفظ... وأما الإيجابية فهي الأوامر القانونية التي تحدّد مهام الموظّف في إطار المصلحة كالإلتزام بأداء الواجب والإخلاص، وأداء الوظيفة بكرامة، والإلتزام بالطّاعة، تستند واجبات الموظّف والتزاماته لضرورة المصلحة يُنظرُ لمبدأ الحياد بتجرّد على أنّه يقصد به حياد المرفق العام بمعنى عدم الإنحياز في التعامل داخل الوظيفة باتخاذ موقف لجانب ضدّ آخر بسبب المعتقدات والآراء السّياسية.⁽²⁾

المطلب الثاني: خصائص الحياد الوظيفي

إن أساس الحياد الوظيفي هو أساس متكوّن من مجموعة من القواعد الخاصّة بانضباط الموظّف العام في ممارسة عمله الوظيفي وكذلك الوظيفة العامة وواجب تقديم الخدمات

1- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

2- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 25.

العامّة للمواطنين على ضوء الأهداف التي تسعى إليها الوظيفة، وفقاً للقوانين والقواعد التي تنظم عملها، إذ يمكن إجمال خصائص الحياد الوظيفي فيما يلي:

أولاً : الحياد الوظيفي واجب عام

يلتزم الموظف العام بواجب الحياد الوظيفي بعد الإلتحاق بالوظيفة العامة وتعيين الموظف على ملاك الدائرة وحسب الوصف الوظيفي والهيكل الإداري وهو يشمل جميع الموظفين وبحسب مركزهم القانوني، والقوانين المعنية بتنظيم شؤون الوظيفة العامة، بما في ذلك الموظفين العاملين في الإدارات المركزية أو غير المركزية أو المحافظات والوحدات الإدارية والوزارات وغيرها، حيث أن الحرية والحقوق السياسية للموظف يجب أن لا تكون على حساب العمل الوظيفي، ولا تشكل مساساً به بأي شكل من الأشكال وهذا مما يساهم في حسن انتظام المرفق العام والشفافية في العمل والإبتعاد عن الفساد والمصالح الشخصية والفئويّة الضيقة⁽¹⁾، فإن الحياد يظهر في الشخصية القانونية للموظف بمعناها أو مفهومها الواسع وذلك من خلال ما يمارسه ويقوم به الموظف العام من أعمال وتصرفات داخل وخارج المرفق العام أو الوظيفة العامة أو المؤسسة النظامية فالحياد هو مبدأ يفسر ويكمل الأحكام والقواعد القانونية التي تنظم الوظيفة العامة وهو كذلك الفلسفة الحديثة للدولة الديمقراطية التي تسعى إلى رضا المواطن والموظف معاً لتحقيق

1- عثمان سلمان غيلان، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، بغداد، دار المسلة، ط1، 2024، ص20.

سيادة القانون وترسيخ مبدأ المساواة نظرياً وعملياً وبما يخدم الجميع.⁽¹⁾

ثانياً: الحياد الوظيفي واجب متغير

يقصد بتغير واجب الحياد هو أنّ صفة الحياد تختلف من موظف لآخر أي

بحسب الموقع الوظيفي الذي يشغله الموظف وبحسب طبيعة المركز

الوظيفي فهناك مراكز وظيفية تشدّد على الحياد ومن ذلك حياد القاضي

والعسكري،⁽²⁾ وهناك مراكز وظيفة يكون فيها الحياد أخفّ من حيث القيود ومن

ذلك ممارسة العمل النقابي حيث يكون الإلتزام بهذا الواجب يكون أقلّ بسبب كون

النقابات تمثّل مصالح الموظفين وعليها الدفاع عن حقوقهم وفق الطرق القانونية المرعية

في هذا المجال، حيث يمارس القانون دوراً وقائياً بالمحافظة على الحقوق وحماية

واجب الموظف وحماية الحياد وبما يحقق مصلحة الوظيفة العامة.⁽³⁾

ثالثاً: الحياد واجب مستمر

تظهر صفة الإستمرار في واجب الحياد الوظيفي عند الإلتحاق بالخدمة الوظيفية العامة

وتستمر بعد الإنتهاء من الخدمة الوظيفية في بعض التشريعات والقوانين ومنها في

الجزائر، ولو كان ذلك لمدة معينة من خلال واجب التحفظ وكذلك في القانون العراقي

1- بوحفص سيدي محمد، «مبدأ حياد الادارة العامة في القانون الجزائري»، (رسالة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة أبو بكر بلقايد ، 2006/2007)، ص39.

2- احمد قاسم علي، «التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والتطبيق دراسة مقارنة»، (رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة الى كلية الحقوق، لبنان، الجامعة الاسلامية، 2018/2017)، ص24.

3- عثمان سلمان غيلان، المرجع سابق الذكر، ص 24.

ولكن وفق ضوابط قانونية يحددها القانون وحسب كل دولة، وإن استمرار هذا الواجب على الموظّفين المحالين للتقاعد يعني أنّه ذو طبيعة مستمرة وهذا يؤكد مدى أهمية الحياد الوظيفي مقارنة بواجبات وظيفية أخرى تنتهي خلال مدّة زمنية معيّنة والسبب في هذا الإستمرار هو أنّ الموظّف إذا تمّت إحالته على التقاعد يبقى ملزم بالمحافظة على أسرار الوظيفة العامة... والسبب في ذلك هو من أجل المحافظة على الثقة المتبادلة، وعدم إفشاء الأسرار المهنية بين الموظّف والمستفيد من خدمات المرافق العامة، والتي قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية التأديبية والجنائية بحق المقصّر عند الإضرار بمصلحة الدولة.(1)

رابعاً: الحياد الوظيفي واجب مرن

لما كان الحياد الوظيفي واجب عام فإنّه يؤدي إلى أن يكون الحياد واجباً مرن يعني يختلف باختلاف الموظّفين وبحسب موقعهم في السلم الإداري و بحسب نوع الوظيفة التي يمارسونها، حيث تزداد درجة الحياد كلما ارتقى الموظّف في درجات الوظيفة العامة ومن ذلك أصحاب الدّرجات العليا أو الدّرجات الخاصّة.(2)

المطلب الثالث: مفهوم الموظّف العمومي والوظيفة العامّة

أولاً: مفهوم الموظّف العمومي

1- احمد قاسم علي، المرجع سابق الذكر، ص21.

2- ابراهيم علي توركان، «الموظف العام وحياده في الوظيفة الادارية»، المجلة القانونية، كركوك، الجامعة التقنية الشمالية، العدد 07582537، 2020، ص2060.

إنّ إعطاء تعريف جامع مانع للموظف العمومي في الجزائر يعتبر أمراً صعباً، نظراً لأخذ الجزائر بنظام الإزدواج القضائي، فمفهوم الموظف العمومي مرتبط بميلاد المجتمع الجزائري، ونظامها الوظيفي، والخدمات المرفقية التي تقدّمها الدولة، وهذا النظام القانوني الجزائري يخضع كافة الموظّفين في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة إلى النصوص القانونية الأساسية التي اختلفت في تعريفها للموظف، هذا الاختلاف امتدّ إلى الاجتهادات القضائية والفقهية، وسوف نتناول تعريف الموظف العام من عدة جوانب: الناحية اللغوية، الفقهية والتشريعية.

1) التعريف اللغوي للموظف العام :

الموظّف هو " اسم مشتق من الفعل وَظَّفَ، وهي مصدر وَظَّفَ، فيقال وَظَّفَ فلان يوظّفه وَظْفاً إذا تَبَّعه وهو مأخوذ من الوظيف، والوظيفة من كلّ شيءٍ ما يقرّ له كلّ يومٍ من رزق أو طعامٍ أو شرابٍ، وجمعها الوظائف والوظف، وقد وَظَّفت له توظيفا. وأصاب وظيفة والقوم: بمعنى تبعهم، ويقال التوظيف أي تعيين الوظيفة، والمواظفة: بمعنى الموافقة والملازمة، واستوظفه أي استوعبه.

ووظّفه وظفاً أي أصاب وظيفة، ويقال وظيفة من رزق، وكل يوم وظيفة من عمل " (1).

2) التعريف الفقهي للموظف العام:

¹ - صدام حسين ياسين لعبيدي، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون (دائسة مقارنة)، طرابلس: لبنان، دار الإمام للطباعة والنشر والتوزيع، د س، ص ص 14، 15.

لقد اختلف الفقه في وضع تعريف محدّد للموظّف العام أو معيار موحدّ لذلك، حيث تعدّدت التعاريف الممنوحة له، وانقسم بشأن ذلك إلى إتجاهين.

❖ **الإتجاه التاسع:** ويتزعمه مورييس هوريو Maurice Houriou الذي عرّف الموظّف

العام بأنّه " كلّ من يشغل وظيفة في الكادر الدائم في إحدى المصالح العامّة التي تديرها الدولة، سواء أكان نائباً عن السلطة العامّة أو مستخدمها أو عاملاً أو مساعداً".

وحسب الدكتور سليمان الطماوي فإنّ الموظّف العام هو " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"، كما عرّفه بكونه من يعهد إليه بعمل دائم في مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة⁽¹⁾.

وعرّفه الفقيه دوجي Duguít بكونه: " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها.⁽²⁾

أمّا الأستاذ ميسوم صبيح فيرى بأنّ الموظّف العام هو " من يضمن سير الإدارة العامّة وله نظام قانوني مختلف، ولا يخضع منها للقانون العام للتوظيف سوى الأشخاص الذين لهم

¹ - أحسن بلورنة ، المسؤولية التأديبية للموظف العمومي في التشريع الجزائري ، دراسة مقارنة، بومرداس، مؤسسة الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، ط1، 2021، ص ص21، 22 .

² - مروان دهمة ، المهدي صدوق، « النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام»، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 04، العدد 01، 2020 ، ص20 .

صفة الموظف، ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رُسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائياً".⁽¹⁾

وعليه فإن الموظف العام هو " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة تتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصب دائم يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق"، حيث يشترط أن يكون عمل الموظف في مرفق عمومي أو أحد أشخاص القانون العام وأن تكون الخدمة به بطريقة منتظمة وليس عارضة أي بشكل دائم.⁽²⁾

❖ **الاتجاه الضيق:** يتزعمه كل من الفقيه فالين Waline وبيكامل Piquamele الذي

يشترط توفر عناصر في الشخص حتى يصبح موظفا عموميا وهي:

✓ أن يعمل في وظيفة إدارية.

✓ أن تكون هذه الوظيفة الإدارية دائمة.

✓ أن يرتب في درجة من درجات السلم الإداري.

كما يعرفه د/مصطفى أبو زيد فهمي بأنه الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام في وظيفة دائمة عن طريق التعيين مع قبوله لهذا التعيين، ويرى محمد حسنين عبد العال بأنه "كل شخص يساهم في عمل مرفق تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب

¹ - بلورنة أحسن، المرجع سابق الذكر، ص 24 .

² - حمزة حسن خضر الطائي، مازن ليلو ارضي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، عمان: الأردن، مركز الكتاب الأكاديمي، ط01، 2015، ص ص 28، 29 .

الإستغلال المباشر، على أن تكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع للوظيفة

العمومية ينطوي على قرار بالتعيين من السلطة الإدارية".⁽¹⁾

وحسب الأستاذ ديبيير دويز Debeyere Duez الموظف العام هو " كل شخص يساهم في

إدارة مرفق عام إداري يُدار بطريق الإستغلال المباشر من قبل الدولة، ويوضع بصورة دائمة

في وظيفة داخلية في نطاق كادر إداري منظم".⁽²⁾

كما يعرف الموظف العام بأنه كل من يشغل وظيفة دائمة في مرفق عام يتم استغلاله

مباشرة من قبل الدولة أو وحداتها العامة، حيث يشترط هذا التعريف توفر العناصر التالية

في الموظف العام:

أ-الخدمة الدائمة وهو أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة بشكل دائم وليس عرضي، حيث

يقوم الموظف بعمل دائم في خدمة المرفق العام، ولا يكون عملاً مؤقتاً، ويتم ذلك عن طريق

تعيينه في وظيفة دائمة تتدرج ضمن هيكل التنظيم الإداري للمرفق.

ب-أن يُدار المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، يجب أن يعمل

الشخص في خدمة مرفق عام تديره سلطة إدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية أو حتى

محلية وهذا لكي يعتبر موظف عمومي، وهذا اعتماداً على أسلوب الإدارة المباشرة عبر

الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى.

¹ - أحسن بلورنة ، المرجع سابق الذكر، ص ص 21، 22.

² - حمزة حسن خضر الطائي، مازن ليلو راضي، المرجع سابق الذكر، ص 27 .

ج- يجب أن يعيّن الموظف من طرف السلطة المختصة التي تمتلك صلاحية التعيين، فالشخص الذي تتوفر لديه شروط التعيين في الوظيفة العامة يجب أن يصدر قرار بتعيينه من قبل السلطة المختصة، وتتوفر باقي العناصر يعتبر موظفًا عمومياً حتى وإن لم يوافق على التعيين.⁽¹⁾

ثالثاً: التعريف التشريعي للموظف العام

لقد اختلفت الأنظمة القانونية المعاصرة حول وضع تعريف موحد للموظف العام، لاختلاف أنظمة الدول القانونية، إلا أننا سوف نركز على تعريفه من خلال استعراض التشريعات المختلفة التي عرفها نظام الوظيفة العمومية الجزائري، حسب المادة الأولى من الأمر رقم 133/66 فإن الموظف العام " يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية، وكذا المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدّد بمرسوم"، من خلال هذا النص يتّضح أنّ المشرّع الجزائري لم يعرف لنا الموظف العام وإنما اكتفى بتوضيح بعض العناصر التي يجب توفرها في الشخص حتى يعتبر موظف عمومي والتي تتمثل في: القيام بعمل دائم، الترسيم في إحدى درجات السلم الإداري، العمل في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة.⁽²⁾

1- أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة 2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997، ص ص 43-49.

2- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، ج ر ج ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 8 جوان 1966.

أما القانون رقم 12/78 فقد أورد في المادة الأولى منه " يعتبر عاملاً كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء نشاطه المهني"⁽¹⁾، إذ يتّضح من النص استعمال مصطلح العامل للدلالة على الموظف في الإدارات العمومية وحتى على العمال في المؤسسات الاقتصادية حيث يهدف هذا القانون إلى توحيد النظام القانوني الذي يحكم الموظفين في الدولة.

وورد في المادة 05 من المرسوم رقم 59/85 "تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدّة التجريبية تسمية الموظف"، حيث يشترط النص توفر عنصر التثبيت حتى يطلق على المستخدم الموظف العام، فلا يعدّ كذلك العامل المؤقت.⁽²⁾

ونصّت المادة 04 من الأمر رقم 03/06 بأن الموظف العام هو " كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"، فلكي يتّصف العون المستخدم بصفة الموظف العام يجب أن يشغل منصباً دائماً وأن يكون مرسماً في إحدى درجات السلم الإداري وهي نفس العناصر التي جاء بها أول قانون نظم الوظيفة العامة للجزائر المستقلة في المادة الأولى من القانون رقم 133/66.⁽³⁾

1- القانون رقم 12/78، المؤرخ في أول رمضان 1398هـ، الموافق لـ 1978/08/05، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل. ج ر ج ج، العدد 32، المؤرخ في 8 أوت 1978

2- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في أول رجب 1405 هـ الموافق لـ 1985/03/23، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

3- المادة 04 من الأمر رقم 03/06، سبق ذكره.

وحسب المادة الثانية من القانون رقم 01/06 المعدل بموجب القانون رقم 08/22، المتعلق

بالوقاية من الفساد ومكافحته فإن الموظف العمومي هو:

(1) كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس

الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو

غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

(2) كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه

الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل

أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

(3) كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم

المعمول بهما. (1)

ما يمكن ملاحظته في التشريع الجزائري - وهو بطبيعة الحال مستمد من التشريع الفرنسي

اللاتيني - هو غياب تعريف محدد أو جامع مانع لمفهوم الموظف العام، إلا ما تعلق بتحديد

الفئة التي يطبق عليها قانون الموظفين، أو تحديد بعض الشروط المطلوبة في أي شخص

لاكتساب صفة الموظف العام مثلما سبق ذكره آنفا. (2)

¹ - المادة 04 من القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20/02/2006، المعدل بموجب القانون رقم 08/22، المؤرخ في 05/05/2022، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، المؤرخة في 08/03/2006، المعدل والمتمم.

2- عمر بورنان، «ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية: دراسة مقارنة مع التركيز على حالة الجزائر 1962-2014» (أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2014/2015)، ص 9.

ثانيا: مفهوم الوظيفة العمومية:

للوظيفة العمومية عدّة تعاريف سواء من الجانب اللّغوي، الفقهي أو التشريعي

1/ التعريف اللغوي للوظيفة العمومية:

حسب ما ورد في لسان العرب فإن الوظيفة هي: "من كل شيء ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف أو شراب"، وجمعها الوظائف، والوظف، ووظّف الشيء على نفسه وقد وظّف له توظيفاً".

وظّفه: أصاب وظيفة من عمل، والوظيفة العهد والشرط، والتّوظيف بمعنى تعيين الوظيفة.

ويقال أيضا وظّف عليه العمل وهو موظّف عليه⁽¹⁾.

إن مصطلح الوظيفة العامّة هو مرادف للمصطلح الفرنسي La fonction publique والذي يقابله مصطلح الخدمة المدنية في النّظام الفرنسي وهو Service civil وهو يعدّ

المصطلح الأكثر قدماً من مصطلح الوظيفة العامّة⁽²⁾.

2/ التعريف الفقهي للوظيفة العمومية

يعتبر مصطلح الوظيفة العمومية مصطلح حديث النّشأة إلا أنّه صعب التعريف، إذ أن أغلب التّشريعات لم تقدم تعريفاً محدّداً للوظيفة العمومية، كما تباينت آراء الفقهاء في ذلك، فعرفها د. طارق المجذوب بأنها "كيان قانوني قائم في إدارة الدّولة، وهي تتألّف من مجموعة

¹ - صدام حسين ياسين لعبيدي، المرجع سابق الذكر، ص ص 14، 15.

² - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، ط01، 2015، ص08.

من الأعمال المتجانسة والمتشابهة التي توجب على القائم بها إلتزامات معينة مقابل تمتّعه بحقوق محدّدة، ويسمّى من يقوم بالوظيفة العامّة موظّف"، كما تعرّف أنها " مجموعة من الأوضاع والأنظمة القانونية الخاصّة بالموظفين العموميين سواء التي تتعلّق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة أو التي تتّصل بأدائهم لمهام الإدارة العامّة بإحسان وفاعلية. (1)

وتعني الوظيفة العامّة من حيث الجانب العضوي " مجموعة من الموظفين الذين يشغلون مهاماً داخل الإدارة العموميّة التي توفر خدمة عامّة، وتوثّق العلاقة بين الدّولة والجمهور، ولا يتمّ تلبية هذه الخدمة إلّا بتدخّل من الموظّف العام الذي يقوم بواجب الخدمة العمومية" (2)، وبالرجوع إلى المفهوم الأمريكي للوظيفة العامّة وهو ما يسمى بالخدمة المدنية the civil service فإنّه يرفض استقرار الموظف في وظيفته بالنظر للجانب الإقتصادي، حيث تمثّل الوظيفة عمل محدّد ودقيق متخصّص، بينما حسب النظام الفرنسي للوظيفة العموميّة فإنّه يميّز بين الموظّف الذي يعترف له بالإستقرار في الوظيفة والعامل الذي لا يعترف له بالإستقرار، ويأخذ بعين الاعتبار الجانب الاجتماعي والإقتصادي، فتعني الوظيفة العمل أو الشغل، وعموما تعرّف الوظيفة العامّة بأنّها " عمل معيّن دائم أو مؤقت يترتّب على من يؤدّيه القيام بواجبات محدّدة ويتحمّل مسؤوليات معينة". (3)

¹ - محمد ميلودي، «سياسيات التوظيف في الجزائر الواقع والتحديات»، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 03، جانفي 2016، ص 360 .

² - عمار بوضياف ، المرجع سابق الذكر، ص 08 .

³ - محمد ميلودي ، المرجع سابق الذكر، ص 361.

ويرتبط مفهوم الوظيفة العامة بالإدارة كون الموظف العام يعتبر خادماً للدولة، وهو المعبر عن إرادتها، حيث تتولى الدولة توظيفه ودفع راتبه.

المبحث الثاني: الخدمة العمومية: المفهوم، المعايير والمبادئ

يُستمدُّ مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام، هذا الأخير يعدّ وسيلة أو أداة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، حيث تتفّذ الدولة سياساتها الإقتصادية والإجتماعية... التي نجاحها مرهون بنجاح تسيير المرفق العام وفعاليته في تقديم خدمة عمومية ناجعة وفعالة ترقى لتطلعات المواطنين.

سنحاول في هذا المبحث التطرق لتعريف الخدمة العمومية مع تحديد معاييرها ثم التعرض لأنواعها وأخيرا المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية.

المطلب الأول مفهوم الخدمة العمومية

تعرف الخدمة العمومية بأنها: جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، وتتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها⁽¹⁾ ومصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة

1- خالد بخالد، « آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر »، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2017/2018)، ص10.

الحكومية، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة. (1)

كما عرّف خبراء الإدارة العامة الخدمة العمومية بأنها: "الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفّرها بالنسبة لغالبية الشعب والإلزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون . الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين. (2)

أما بالنسبة للمشرع الجزائري نجد أنه حاول وضع تعريف للخدمة العمومية في مجال السّمي البصري وذلك بموجب القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بقانون السّمي البصري، حيث عرفت المادة 07 منه الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسّمي البصري هي: "نشاط للاتصال السّمي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الإتصال السّمي البصري في ظل إحترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكليف والإستمرارية".

كما نصت المادة 08 منه على أنه: يتشكل القطاع العمومي للسّمي البصري في الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الأسهم، وتضطلع في إطار المنفعة

1- ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دون بلد النشر، الدار الجامعية، 2011، ص455.

2- العربي بوعمامة، « الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية»، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، جامعة الوادي، العدد 09، ديسمبر 2014، ص40.

العامّة بمهام الخدمة العمومية".⁽¹⁾

وقد عرّف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011 الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنّها " أي خدمة أو نشاط متعلّق بالمصلحة العامّة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة".⁽²⁾

ومن خلال التعاريف السابقة يستنتج أن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية

تتلخّص في عنصرين أساسيين هما:

1) الخدمة العمومية تتّصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامّة.

2) الخدمة العمومية تصدر عن السّلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

المطلب الثاني : معايير الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلّص إليها معظم العلماء والباحثين في مجال التسيير العمومي (علم الإدارة العمومي)، أكّدوا أن كلّ عمليّة تسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة تعد بمثابة قيم تستمدّ منها شرعيتها وصفاتها والمتمثلة في المعايير التالية:

1) **معيّار المساواة:** يعبر عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو

اللون أو الإنتماء الحزبي... ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة

1- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بقانون السمعى البصري. ج ر ج ج، ع 16 الصادرة في 23 مارس 2014، المادة 07 و 08.

2- المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، ج ر ج ج، العدد 68 مؤرخة 2012/12/16، ص 5.

وجودهم في وضعياتٍ متماثلة، ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العامة

وإعلانات الحقوق التي تقتضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية. (1)

(2) **معيار التطور أو التكيف:** هذا المعيار يسمح بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور

الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى، مثل الانتقال

من الإعتماد على الإدارة الورقية إلى الإدارة الإلكترونية، لمجارة التطورات التكنولوجية

وسرعة انتقال المعلومات والمعطيات.

(3) **معيار الإستمرارية:** ضمان إستمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة كونها مرتبطة

بحاجات متواصلة لعموم الناس تضع الدولة خطط تحفظ الخدمة العامة عن التوقف، أي

وقف قاعدة الانتظام والإطراد أو الإطراد.

(4) **معيار المجانية النسبية:** هو إمتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة الاختلاف

التي يكون الوصول لها مجانيا كالصحة والأمن، ثم ترتيب تنازلي حسب نوعية الخدمة

ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد المتغيرات وتدرج إلى غاية أسفل السلم أين يقتضي

معيار المساواة في التعامل بالحصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات

ذات الصفة التجارية والصناعية. (2)

(5) **معيار الشمولية:** إنطلاقاً من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق

1- عائشة قوادري و سارة شيروف ، « دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية »، (مذكرة لنيل شهادة الماستر

في علوم الإعلام والاتصال تخصص اتصال وعلاقات عامة ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة 8ماي 1945

قالمة، 2016/2017)، ص 54 .

2- عائشة قوادري و سارة شيروف، المرجع نفسه، ص 55 .

الإستفادة منها مكفولاً لكلّ مواطن فهي ضرورية ومن ثمّ فإنّه ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين والسّماح لهم بالوصول إليها بشروطٍ مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

(6) **معيار الفعّالية:** تعتبر الخدمة العمومية هي كلّ الأنشطة التي يثبت فيها عجز السّوق في التّصحيح الذي يحصل في حالات الإستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النّقل أو الغاز أو الكهرباء... ، في المناطق ذات الكثافة السّكانية الضعيفة ساهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الإقتصادية خارج التجمّعات السّكانية الكبرى، وعليه فإنّ مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فاعليّة.

(7) **معيار التضامن :** تعتبر الخدمة العمومية تعبير عن التضامن الإجتماعي بين المواطنين تتولّى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا، بالمساهمة بتقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدّخل أو الإعاقة الصّحية، الفرقان والحرمان (1)

المطلب الثالث: أهمية الخدمة العمومية

يعد موضوع الخدمة العمومية من المواضيع الهامة إذ نالت اهتمام الاقتصاديين والكتاب المتخصصين، فمستوى الرفاهية التي ينعم بها الأفراد في المجتمع تتوقف على حجم الخدمة العمومية المقدمة لهم وجودتها التي تسعى الإدارة العامة عبر التخطيط الإستراتيجي إلى تقديمها في الوقت والمكان المناسبين ومراعاة مدى حاجة المواطن لها، فإذا كان ذلك التقديم مكلفا وغير ناجع يؤثر على جودة حياة الناس واقتصاد الوطن، وتتخلص أهميتها في :

1- عائشة قوادري و سارة شيروف ، المرجع نفسه، ص 55 .

- أن الخدمات العمومية هي جوهر الحياة بالنسبة للمواطن ومرتكزات التقدم للمجتمع، فالفرد يحتاج إلى الصحة، التعليم، الماء، الكهرباء والسكن، محيط نظيف... إلخ، لكي يكون إنسان ذو تأثير إيجابي في المجتمع، حيث كلما توفرت هذه الخدمات في المجتمع بالكمية والنوعية المناسبة، كلما دلّ ذلك على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية حيث تعتبر جوانب حيوية للتنمية الشاملة.

- الخدمات العمومية تدعم موقف الحكومة أو القائم على تقديمها إذا كانت تُقدّم بطريقة ترضي المواطن حيث أنّ الحكومات سواءً على المستوى المركزي أو المحلي تلتزم ببعض الإنجازات والمشروعات التي تمثل متطلبات المواطنين وكلما جسدت هذه الأخيرة كان هناك وفاء للالتزامات من قبل الحكومة وينعكس ذلك على كسب ثقة الجمهور.

- تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، بكل أشكاله له تأثير على نمو وتطور المجتمعات فهو يوفر المناخ الملائم للعمل والإنتاج ويسهم في تسريع الإنجاز التنموي في كافة أبعاده والسلطة في أي مجتمع من خلال فعالية أدوارها الوظيفية هي التي تمسّ بالحد الأدنى والمطلوب من الإجراءات لتحقيق هذا الاستقرار وتتجلى محدداته لتأمين الخدمات العمومية في: العمل، السكن، الرفاه الاجتماعي، الأمن بكل أبعاده، بالإضافة إلى العدالة الاجتماعية والتوزيعية واستمراريتها في تقديمها للمجتمع. (1)

1- خديجة حماد، جميلة بداوي، « الرقمنة وتأثيرها على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر »، (مذكرة لنيل شهادة الماستر اعلام واتصال، تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الانسانية جامعة عمار ثلجي الأغواط ، 2022/2023)، ص ص 49، 50.

- مستوى الخدمات العمومية المقدّمة هو معيار لمدى التنمية في المجتمع، حيث كانت مؤشرات التنمية الإقتصادية والإجتماعية سابقاً ترتكز على مستوى الدّخل والنّاتج القوميّين ومعدّل دخل الفرد وأصبحت اليوم مؤشرات جديدة هي التي يتمّ بها قياس مدى تقدّم المجتمعات وهي مؤشرات التنمية البشرية من صحّة، تعليم، سكن... إلخ .

- من خلال فعالية الخدمات التي تقدّمها الدّول، وهي تصارع لتلبية الطلبات المتزايدة للمجتمع كثيراً ما تجد نفسها عاجزة عن التعاطي مع المهام الرّاهنة وهو ما أدّى بها إلى البحث عن ترتيبات جديدة للشّراكة مع هيئات المجتمع المدني والمنظّمات غير الحكومية والقطاع الخاص بغية الرفع من مستويات الخدمات المقدّمة لمواطنيها .

- تعمل على تعزيز أسس الدّولة وتكريس العدالة الإجتماعية بجعل المرافق العمومية الإدارية ناجحة وفعّالة، لأنّ تحسين وعصرنة الخدمة العمومية يرتبط بمدى تأهيل المرافق العمومية الإدارية التي تعدّ من اهتمامات السّلطة العمومية الجزائرية. (1)

خلص هذا الفصل إلى أن الحياد الوظيفي يمثل مبدأ أساسي في ممارسة الوظيفة العامّة، ويهدف إلى ضمان أداء الموظّف لمهامه بموضوعية ونزاهة ومساواة بعيداً عن المؤثرات الشّخصية والسياسيّة والإجتماعية. كما تبين أنّ الخدمة العموميّة تمثّل المجال العملي الذي يظهر فيه أثر هذا الحياد، من خلال ضمان المساواة بين المرتفقين، واستمراريّة المرفق العام، وجودة الخدمات المقدّمة. وبذلك، فإنّ العلاقة بين الحياد الوظيفي والخدمة العمومية علاقة تكاملية، إذ يساهم الإلتزام بالحياد في تحسين أداء الموظّف وتعزيز ثقة المواطن في الإدارة، في حين أنّ الإخلال به قد يؤدّي إلى المحاباة والتمييز والتأثير سلّباً في جودة الخدمة العمومية

1- خديجة حماد، جميلة بداوي، المرجع السابق، ص 50.

الفصل الثاني:

البيئة السياسية، القانونية والإجتماعية للموظف العام

المبحث الأول: البيئة السياسية

المبحث الثاني: البيئة الدستورية والتشريعية

المبحث الثالث: البيئة الإجتماعية

تمهيد:

إن أداء الموظف لوظيفته لا يتم في فراغ، وإنما يتأثر بمجموعة من الظروف والعوامل السياسية والقانونية والإجتماعية والثقافية المحيطة به، ومن هذا المنطلق فإن دراسة الحياد الوظيفي لا تقتصر على بيان الالتزام القانوني الواقع على عاتق الموظف، وإنما تقتضي الوقوف على البيئة التي يمارس في إطارها مهامه، ومدى تأثير هذه البيئة في سلوكه الوظيفي وفي قدرته على الالتزام بمقتضيات الحياد والموضوعية والمساواة.

المبحث الأول: البيئة السياسية للموظف العام

المطلب الأول: قبل سنة 1989:

تبنّت الجزائر منذ الإستقلال وإلى غاية إقرار دستور 1989 نظاماً سياسياً قائماً على الأحادية الحزبية، حيث كرّس دستور 1976 صراحةً مبدأ الحزب الواحد، واعتبر جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد والقوة الطلائعية التي تتولى قيادة المجتمع وتوجيه السياسة العامة للبلاد، كما أقرّ مبدأ وحدة القيادة السياسية بين الحزب والدولة وإسناد الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء من قيادة الحزب. وفي ظلّ هذا التداخل بين مؤسسات الحزب وأجهزة الدولة، لم تكن الإدارة العامة تتمتع بالاستقلال والحياد الكاملين، بل أصبحت مرتبطة بالمشروع السياسي والأيدولوجي للنظام، وهو ما انعكس بصورة مباشرة على وضعية الموظف العام، فقد كانت الإدارة باعتبارها جهازاً لتنفيذ السياسات العامة، والموظف باعتباره أحد أدواتها التنفيذية، مطالبين بالمساهمة في تجسيد الاختيارات السياسية والاقتصادية والإجتماعية التي تبنّاها الحزب والدولة (1).

¹ -Mahmoud Bousbia et Mohamed Boussoumah, « L'administration publique en Algérie », Revue française d'administration publique, n° 30, 1984, pp. 118-143

إذا يمكن القول أن نظام الحزب الواحد يقوم على فكرة عدم الحياد السياسي، والإدارة مسخرة لتحقيق أهداف الحزب الحاكم وتولية الوظائف العامة مشروطة بوجوب الانتماء للحزب والإيمان بمبادئه، وخدمات المرافق العمومية موجهة لأنصار وأتباع الحزب... في هذه المرحلة اختلط العمل السياسي بالعمل الإداري، وبالتالي لا وجود لمقتضيات الحياد الإداري⁽¹⁾، بل التجند لخدمة الحزب الواحد فقط سواء كان ذلك في الوظائف المعين فيها أو الانتخابية.

المطلب الثاني: من سنة 1989 إلى غاية 2002

في بداية التسعينيات شهدت الجزائر مرحلة سياسية استثنائية اتسمت بالانتقال من نظام سياسي أحادي إلى مرحلة الإنفتاح الدستوري والتعددية السياسي، فقد أفرز دستور 1989 تحولات عميقة مست مختلف مؤسسات الدولة، ومن بينها الإدارة العمومية ومركز الموظف العام داخلها، غير أن هذا الإنفتاح لم يستمر في ظروف مستقرة، إذ دخلت البلاد سنة 1992 في أزمة سياسية وأمنية عميقة أثرت في مختلف مظاهر الحياة العامة.⁽²⁾

وفي سياق هذه الأزمة صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فيفري 1993، المتضمن بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان

¹ - بوعلام طوبال، «الموظف العمومية ومبدأ الحياد في الإدارة»، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه حقوق تخصص نشاط إداري ومسؤولية إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2022/2021)، ص 27.

² - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، الجزائر، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006، ص 308.

العموميين وعمال المؤسسات العمومية، إذ يشير الدكتور صام الياس أستاذ بجامعة تيزي وزو أنّ هذا النص يكشف عن رغبة السلطة العامة في تعزيز الانضباط والالتزام داخل الجهاز الإداري في هذا الظرف الخاص حيث منحت واجب التكتّم معنى ظرفي قريب جداً من واجب الحياد الذي يلتزم به الموظفون العموميون، حيث تنص المادة 04 من المرسوم المذكور على مايلي " يلتزم الأفراد المذكورون في المادة 01 أعلاه التكتّم فيما يتعلّق بالخلافات السياسية والإيديولوجية" وبالمثل تنص المادة 05 على مايلي: "ينطبق واجب التكتّم على الموظفين المشار إليهم في المادة 01 أعلاه حتى خارج ساعات العمل، ويحظر أي سلوك أو فعل أو تعليق يعتبر غير متوافق مع واجباتهم وفقاً للوائح الداخلية"، وعلى هذا النحو يحضر أي موقف أو تصريح يهدف عن علم إلى تقويض الدولة ومؤسساتها، أو المساس بأعمال السلطات العامة، أو تفضيل أو عرقلة أعمال أي جمعية أو منظمة معلنة حسب الأصول"، وتشكل هذه الأحكام في رأي الدكتور تدابير وقائية تهدف إلى ضمان الحياد السياسي التام للموظفين العموميين من خلال منعهم التعبير علناً عن آرائهم في النقاشات السياسية خلال فترة تتسم بأزمة سياسية خطيرة. (1)

لذلك يمكن النظر إلى المرسوم رقم 93-54 كأحد النصوص التنظيمية التي عكست طبيعة المرحلة الإنتقالية التي مرت بها الجزائر، إذ يجسّد الحرص على تحصين الإدارة

1 -lyes sam, « Brefs propos sur le devoir de réserve des agents Publics en droit algérien», **Revue Académique de la Recherche Juridique** , tizi ouz Algerie,2017,p09.

العمومية وضمان ولاء الموظف لواجباته المهنية، ومن جهة أخرى يعكس هاجس الدولة في مواجهة حالة عدم الاستقرار.

وهذا ما يفسر حرص الدولة على ضرورة إلتزام الموظفين والأعوان العموميين بواجب التكتّم والحياد السياسي من خلال جملة من القيود المتمثلة في العقوبات التي تضمنتها المادة 11 من المرسوم 93-54 في حالة كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة 1 قصد عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات... وهي التوقيف من 15 يوم إلى 6 أشهر، النقل الفوري، التنزيل في الرتبة وأخيرا العزل، كما يمكن جمع العقوبات الثلاثة الأولى مع بعضها. (1)

المطلب الثالث: بعد سنة 2002 إلى يومنا هذا

مع بداية مرحلة الإستقرار الأمني والسياسي خلال مطلع الألفية الجديدة، ولا سيما منذ سنة 2002، إنتقلت الدولة الجزائرية تدريجياً إلى مرحلة جديدة اتجهت فيها إلى إعادة بناء مؤسساتها وتعزيز دولة القانون وإصلاح الإدارة العمومية وتحديثها.

وقد كان من نتائج هذا التحول إعادة النظر في المركز القانوني للموظف العمومي، ليس فقط من خلال تقرير حقوق وضمانات جديدة، وإنما كذلك من خلال تعزيز مبدأ الحياد باعتباره أحد المبادئ التي ينبغي أن تحكم ممارسة الوظيفة العمومية، فالحياد لم يعد يفهم فقط باعتباره التزاماً للموظف بعدم الإنحياز أثناء أداء مهامه، وإنما أصبح

1- المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 15 فيفري 1993 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 17-02-1993.

مرتبطاً بجملة من المبادئ الأخرى، كالمساواة، وعدم التمييز، والنزاهة، والشفافية، والجدارة، وحماية المصلحة العامة.⁽¹⁾

ومن ثمّ يمكن القول أنّ مرحلة ما بعد 2002 شهدت انتقالاً تدريجياً من تصور

للموظف العام يتأثر بظروف الأزمة السياسية والأمنية إلى تصور قانوني للموظف باعتباره موظفاً للدولة والمرفق العام، وليس موظفاً لفئة أو حزب أو توجه سياسي معين، وقد تجسّد ذلك من خلال مجموعة من الإصلاحات الدستورية والتشريعية والتنظيمية التي مسّت الوظيفة العمومية والإدارة العامة.

ومن ثمّ فإنّ واقع الموظف العمومي الجزائري بعد بداية الاستقرار الأمني والسياسي يوصف بأنّه انتقل من مرحلة يغلبُ عليها منطق المحافظة على الدولة واستمرارية المرافق في ظلّ الأزمة إلى مرحلة أصبح فيها الموظف أحد محاور إصلاح الإدارة وتحديثها.⁽²⁾

وتزداد أهمية هذا التحوّل عند مقارنته بالمرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فبراير 1993 الذي صدر في سياق سياسي وأمني مختلف تماماً؛ إذ يمكن من خلال المقارنة بين النّصين إبراز كيفية انتقال المشرع الجزائري من تنظيم للإلتزامات الوظيفية

1- فاطمة الزهراء فيرم، «الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، (رسالة ماجستير تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2005)، ص118.

2- سميحة لعقابي، «حرية التعبير للموظف العمومي بين متطلبي التمتع بحقوق المواطنة والحفاظ على مصلحة المرفق»، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 7، العدد 2، 2022، ص ص 449-453.

متأثراً بظروف الأزمة إلى تنظيم حديث نسبياً يربط الانضباط الوظيفي بمبادئ الحقوق والحريات والنزاهة والكفاءة وجودة الخدمة العمومية.

المبحث الثاني: البيئة الدستورية والتشريعية

المطلب الأول: النصوص الدستورية

تنص المادة 23 من دستور 1996⁽¹⁾: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" وأضاف المشرع الدستوري في المادة 31 من ذات الدستور: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية".⁽²⁾

وقد أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 على مبدأ عدم تحيز الإدارة حيث نصّ في الفقرة الثانية من المادة 01 "يضمن القانون عدم تحيز الإدارة" وفي الفقرة 20 من نفس المادة الواردة سلفاً "تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل".⁽³⁾

¹ - دستور 1996 الصادر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في 28 نوفمبر 1996، ج ر ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المادة 23.

² - بوعلام طوبال، المرجع السابق ذكره، ص 32.

³ - من التعديل الدستوري 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر، ج ر ج، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020. المادة 26.

المطلب الثاني:النصوص التشريعية

أولاً: قوانين الوظيف العمومي: جاء في نصّ المادّة 20 من الأمر رقم 133/66 المؤرّخ في 1966/06/08 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة:"يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كلّ عملٍ ولو خارجاً عن خدمته يكون منافياً لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهميّة المسؤولية المناط بها." (1)

يعد الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامّة محطة مهمّة في تطور المركز القانوني للموظّف العمومي في الجزائر، فقد أعاد تنظيم الوظيفة العامّة وفق إطار تنظيم حقوق وواجبات الموظّف وضماناته المهنيّة، وقد جعل المشرّع الوظيفة العامّة مرتبطة بخدمة الدّولة، كما أخضع الموظّف لجملة من الإلتزامات التي تهدف لضمان النّزاهة والموضوعية وعدم التحيز في أداء المهام ، فقد نصت المادة 41 من هذا الأمر (2) " يجب على الموظّف أن يمارس مهامه بكلّ أمانة وبدون تحيز"وهي تجعل عدم التحيز إلتزاماً قانونياً مباشراً وليس مبدأ أخلاقي أو سياسي، كما نصّت المادة 26 من نفس الأمر (3) "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه" معناه أن الموظف يستطيع أن تكون له آراؤه وقناعاته، لكن

¹ - محمد أبو الفضل بهلولي، الحبيب فوغولو، « مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية»، دفاتر

السياسة والقانون، معسكر: الجزائر، عدد خاص، أفريل 2011، ص408.

² - المادة 41 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

³ - المادة 26 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

عليه ألاّ يسمح لها بالتأثير في أدائه لوظيفته. فضلاً عن ذلك نصّت المادة 27 مكّلة للمادة 26 " لا يجوز التمييز بين الموظّفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو ظروفهم الشخصية والإجتماعية"

وكرّست المادة 28 حماية الحياة المهنية للموظّف من التأثير بالإنتماء إلى تنظيم نقابي

أو جمعيّة، مع وجود الإستثناءات التي يمكن أن تقرّها القوانين الأساسية الخاصّة

لبعض الأسلاك بالنظر إلى خصوصية مهامها، لم يكتف المشرّع بحماية الموظّف من

التمييز بسبب إنتمائه الحزبي، وإنما نصّت المادة 29 على أنّ الحياة المهنية للموظّف المترشّح لعهدّة إنتخابية سياسية أو نقابية لا يجوز أن تتأثر بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة.

وباختصار هناك مواد في هذا الأمر تدعّم مبدأ الحياد منها المادة 51 التي تمنع

إستعمال الوظيفة لأغراض شخصية أو خارجة عن المصلحة وهو مايعزّز حياد

الموظّف من النّاحية العمليّة، بالإضافة إلى المادة 54 التي تمنع على الموظّف قبول

الهدايا والهبات مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه وهنا يلتقي مبدأ الحياد مع النزاهة

ومكافحة الفساد.(1)

كما نصّت المادة 74 على ضمان المساواة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية التي

أضحت قائمة على المساواة والإستحقاق بدل الولاءات الشخصية أو الحزبية، المادة

1- المواد 27 و28 و29 و51 و54 و74 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

53 التي تفرض على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة ودون مماطلة، وهنا يربط الحياد مع مبدأ المساواة أمام القانون، بالإضافة إلى الميزة الجديدة في هذا الأمر حيث لم يكتف بمبادئ نظرية بل أحاطها بمنظومة تأديبية فبعض الإلتزامات يمكن أن يترتب على الإخلال بها أخطاء مهنية وعقوبات تأديبية. (1) وتكشف هذه الأحكام عن فلسفة جديدة في تنظيم العلاقة بين الحياد والحرية؛ فالحياد لا يعني تجريد الموظف من آرائه السياسية أو الفكرية، وإنما يعني ألاّ يحول تلك الآراء إلى وسيلة للتأثير في أدائه الوظيفي أو معاملته للمرتفقين.

وبعبارة أخرى، أصبح المشرع يميز بين: الموظف باعتباره مواطناً يتمتع بحقوق وحرّيات وبين الموظف باعتباره ممثلاً للإدارة وملتزماً بالحياد أثناء أداء مهامه.

ثانياً: قانون الانتخابات: تضمن الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 (2) المتعلق بنظام الانتخابات تكريس مبدأ عدم التحيز في العملية الانتخابية حيث أكدت مادته الأولى على تجسيد المبادئ الدستورية المتعلقة باستقلالية وحياد وعدم انحياز السلطة المكلفة بإدارة وتنظيم وتسيير العمليات الانتخابية، والإستفتاءية والإشراف عليها وضمان شفافيتها، وقد نصّت أيضاً الفقرة الأولى من المادة 41 من الأمر 01-21 المذكور أعلاه "يلزم أعضاء السلطة المستقلة بواجب التحفظ والحياد، ويمارسون مهامهم في استقلال تام ويستفيدون بذلك من حماية الدولة "هذا ما أكدته المادة 43

1- المواد 53 و 74 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

2- المادة 01 والمادة 41 من الأمر 01/21، المؤرخ في 10/03/2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

الانتخابات، ج ج ج ج ، العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021.

من نفس الأمر التي نصّها: "يؤدّي رئيس وأعضاء السلطة المستقلة أمام المجلس القضائي المختص إقليميا اليمين القانونية..."¹ أضافت المادة 130 من نفس الأمر: "يؤدّي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون اليمين التي نصّها..."⁽¹⁾.

المطلب الثالث: النصوص القانونية (الأمر 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته) يعد القانون رقم 06-01⁽²⁾ المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أحد أهم النصوص التي دعمت مبدأ حياد الموظف العمومي في الجزائر، وذلك من خلال إرساء مجموعة من الآليات الوقائية والإجرائية التي تحمي الموظف والوظيفة العمومية من التأثيرات والمصالح غير المشروعة والتي تتمثل في:

أولاً: هيئات مكافحة الفساد والوقاية منه: أنشأ المشرع الجزائري بموجب هذا القانون أجهزة لمكافحة الفساد وسعى إلى تعزيزها بموجب النصوص القانونية المؤطرة لها، حيث تنص المادة 17 من هذا القانون على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مهامها وقائية حددتها المادة 20 من نفس القانون حيث تقوم بجمع المعلومات، إجراء التحاليل والدراسات، تتلقّى التصريح بالامتلاكات... ثم تمّ استحداث هيئة أخرى سمّيت بالديوان المركزي لقمع الفساد بموجب الأمر 10/05 لسنة 2010 المتمم للقانون رقم 01/06، مهمته الرئيسية تكمن في جمع المعلومات والأدلة والقيام

¹ - ياسمين سقني، سيف الدين بوطريس، «ضمانات مبدأ عدم التحيز الإداري»، (مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص دولة ومؤسسات، مقدمة بكلية الحقوق جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، سبتمبر 2021)، ص 10، 11.

² - المادة 17 والمادة 20 من القانون رقم 06-01، سبق ذكره .

بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها أمام القضاء. (1)

ثانيا: الآليات الإجرائية الوقائية: تتمثل هذه التدابير في ظل القانون 01/06 فيما يلي:

في القطاع العام:

✓ إلزام الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته لتكريس مبدأ الشفافية (المادة 04)

✓ تعزيز النزاهة والأمانة في أداء الوظيفة: (المادة 07)

✓ إلزام الموظف تبليغ السلطة السلمية بحالة وجوده في وضعية تعارض المصالح: (المادة 08)

✓ حماية حياد الموظف في مجال الصفقات العمومية: (المادة 09)

✓ حماية الموظف من إغراءات الوظيفة ومصادر التحيز: المادة 35

في القطاع الخاص: (المادة 13)

✓ تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص .

✓ تعزيز وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص.

✓ تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.

✓ الوقاية من الاستخدام السيئ للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص.

✓ تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة. (2)

¹ - هدى براهيم، «الآليات المستحدثة لمكافحة الفساد في ظل القانون 01/06»، مجلة القانون العام الجزائري.

والمقارن، المجلد 9، العدد 01، جوان 2023، ص 379-383.

² - هدى براهيم، المرجع نفسه، ص 385-388.

المبحث الثالث: البيئة الإجتماعية والثقافية

المطلب الأول: القيم الشخصية والسلوكية

اولا: القيم الشخصية: القيم هي المبادئ والمعايير التي تهيمن على سلوك الفرد أو مجموعة من الأفراد التي تحدّد السلوك الواجب اتباعه والموجهة للتصرف الحسن والجيد⁽¹⁾...تتشترك مجموعة من العوامل في تكوينها أي أنها تؤثر وتتأثر بثقافة المنظمات التي يعملون بها، كما أن ثقافة هذه المنظمات تستمد من ثقافة المجتمع التي تعمل فيه وقيمه وعاداته، إذ يتشرب الفرد القيم والمعايير الإجتماعية من الأشخاص المهمين في حياته مثل الوالدين، المعلمين، القادة في العمل، المقربين من الزملاء...⁽²⁾ والقيم الشخصية لها علاقة تأثير مباشرة في أداء عمل الفرد، فمتى إلتمز بقيم شخصية معينة ظهرت تلك القيم واتسق مضمونها مع الأداء، كما أن التشابه بين قيم الفرد الشخصية ومجموعة العمل تدفع إلى التفاعل معهم بطرق أكثر إيجابية، وإن اختلفت القيم تؤدي إلى وقوع الاختلافات بل قد يتطور الحال يقلّ على إثره مستوى الأداء الوظيفي ويتعثر مستوى الإنجاز داخل المنظمة.⁽³⁾

ثانيا: القيم السلوكية: العامل الإنساني أو المورد البشري المتاح يبقى من أكثر العوامل

1- عامر عوض، السلوك التنظيمي الإداري، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1، 2008، ص75.

2- يحي زروقي، «تأثير البيئة الإجتماعية والثقافية على الأداء الوظيفي للإدارة العامة الجزائرية»، (أطروحة دكتوراه الطور الثالث ل م د في العلوم السياسية تخصص: إدارة الموارد البشرية والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2021/2022)، ص347.

3- يحي زروقي، المرجع نفسه، ص352.

حسماً في تحقيق كفاءة وفعالية الأداء التنظيمي المستهدف، فالإنسان هو العنصر

الوحيد الذي لا يمكن السيطرة على سلوكه وإنما يمكن مراقبته وتوجيهه فقط وهذا راجع

إلى تباين طبيعة الأنماط السلوكية للأفراد و الجماعات وفقاً لمقتضيات العمل التنظيمي

- قيمة الوقت لدى الفرد الجزائري: الإستخدام السليم للوقت يبين عادةً الفرق بين

الإنجاز والإخفاق...فكمية الوقت غير مهمة بقدر كيفية إدارة الوقت المتاحة... حيث

نلاحظ اختلاف ثقافي بين المجتمعات في نظرتهم لمفهوم الوقت بين الرؤية طويلة

المدى أو القصيرة وهو إختلاف نسبي، فالفرد الجزائري لا يولي أهمية كبيرة للوقت

يتعجل أحياناً في أداء مهامه ويتراخى ويضيع الوقت أحياناً أخرى.

- شخصية الفرد الجزائري: تعتبر الشخصية من أهم العناصر التي تؤدي إلى فهم

السلوك الإنساني، فمن الضروري أن يتوفر لدى مديري المنظمات فهماً موضوعياً

وعلمياً لشخصية الأفراد الذين يعملون معهم حتى يتمكن من توجيه سلوكهم بشكل

صحيح تبعاً للفروقات الفردية بينهم.

- دوافع الإنجاز: الدافعية هي استعداد الفرد لتحمل المسؤولية والسعي نحو التفوق

لتحقيق أهداف معينة والمثابرة للتغلب على العقبات والمشكلات التي تواجهه بغية

الوصول إلى النجاح والتفوق. (1)

المطلب الثاني : النظام التعليمي.

التّعليم هو أحد المعايير السّيكولوجيّة التي تؤخذ كمحرّك ومحدّد لقياس السّلوّكيات التنظيمية للعاملين بمختلف الإدارات العامة... فالمؤسّسات التعليمية بالجزائر تسعى لتلقين الفرد السّلوّكات والمعارف التي توجّه سلوكه وأفعاله وتعمل على إكسابه القدرات التي يستطيع من خلالها التكيف مع المحيط الخارجي، وتعمل أيضا على صقل مواهبه وتوجيهها في الإطار الجيد لها. (1)

تعتبر مؤسّسات التعليم جزء من المجتمع التي إتفق هذا الأخير على إنشائها بقصد المحافظة على ثقافته ونقلها من جيل لآخر، أي أنّها تقوم بتوفير صور النّمو المناسبة، وهي بهذه الصّورة تعتبر من أنشط عوامل التّأثير الإجتماعي، تبدأ بعد تنشئة الأسرة أي بعد سنّ السادسة بالتّحديد، ومن المعروف أن شخصيّة المعلّم هي أقوى الشخصيات تأثيرا في عملية التّنشئة المدرسيّة على التّلاميذ يعلّمهم ويلقّنهم المبادئ المختلفة....

يعتبر أسلوب الإمتحانات الممارس في المدارس بمثابة إختبار لقدرات الطّفل من ذكاء، خيال، قدرة لغويّة، مدى اكتسابه للقدرات والمهارات التي قد تعرّض الطفل للنجاح أو الفشل، وتعرّض الطفل للفشل من شأنه أن يولّد لديه شعور بالإحباط والنقص وإذا قاده للنجاح يولّد لديه حبّ الذات والشّعور بالعزّة والرّغبة في التّحدي، وهذا ماينعكس على شخصيّته في المستقبل عند اندماجه في المنظّمة.

1- نصيرة زروال، الفضيل رتيّمي، « دور مؤسّسات التّنشئة الإجتماعية في خلق انضباط وظيفي للمورد البشري داخل

المنظمة»، مجلة آفاق العلوم، جامعة الجلفة، العدد 06، 2017، ص329.

والمؤسسات التعليمية خاصة المدرسة من أهم مؤسسات التنشئة الاجتماعية التي تعمل بطريقة مقصودة في خدمة الصالح العام، فكلما كانت المناهج التي تدرس في المدارس تسير وفق أطر موضوعية ومشروعة أخلاقياً ودينياً كلما أثر ذلك الإعجاب على سلوك المورد البشري فيما بعد داخل التنظيم.⁽¹⁾

وعليه فإن المتغيرات التعليمية لها دور كبير في تصحيح السلوكات والقيم وتعمل على توجيهها في الإتجاه السليم وهو ما ينعكس سواء بالسلب أو الإيجاب على أداء الوظيفة بالمنظمة.⁽²⁾

المطلب الثالث: التنشئة الأسرية

تعتبر الأسرة الجزائرية الوحدة الأساسية في التنظيم الاجتماعي الجزائري...، فهي تحتل مكانة إجتماعية وتربوية هامة كونها جماعة أولية تشكل منطلقاً للحياة الاجتماعية وكونها مسرحاً يتلقى فيها أفرادها أصول العلاقات الإنسانية والتنشئة الاجتماعية⁽³⁾

حيث تنعكس التنشئة الأسرية على سلوك الأفراد بالمستقبل خاصة داخل المنظمات وعلى الأداء الوظيفي فهناك علاقة تأثير متبادلة بين نشاط الفرد وثقافته، فالأسرة تلعب دوراً أساسياً في سلوك الأفراد بطريقة سوية أو غير سوية من خلال أنواع السلوك التي تلقن للأطفال، وهذه الأنماط من السلوك تتم داخل محيط الأسرة وتؤثر بشكل مباشر على سلوك المورد داخل التنظيم فيما بعد، أضف إلى أن الأسرة ليست فقط مؤسسة

1- نصيرة زروال، الفضيل رتيمي، المرجع نفسه، ص330.

2- يحي زروقي، المرجع السابق ذكره، ص382.

3- نصيرة زروال، الفضيل رتيمي ، المرجع السابق ذكره، ص326.

تتشبّه وظيفتها تعليم الأطفال أنماط السلوك والأدوار والإتجاهات، بل تعكس ثقافة المجتمع الذي توجد فيه، وتعكس قوانينه وقواعده العامة التي تسيّره.⁽¹⁾

كخلاصة لهذا الفصل يمكن القول أن الحياد الوظيفي لا يتحدّد بالنصوص القانونية وحدها، بل يتأثر بجملة من العوامل والظروف المحيطة بالموظف أثناء ممارسته لمهامه، فقد بينت الدراسة أنّ التحوّلات السياسية التي عرفت الجزائر منذ الإستقلال، إلى غاية اليوم، كان لها أثر في تطوّر مكانة الموظف العام ومفهوم الحياد الوظيفي.

كما أظهرت البيئة القانونية حرص المشرع الجزائري على توفير إطار يدعم حياد الموظف من خلال النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية، خاصة القواعد المتعلقة بالوظيفة العمومية والنزاهة والشفافية والوقاية من الفساد، غير أنّ فعالية هذه النصوص تبقى مرتبطة بمدى تجسيدها في الممارسة الإدارية.

أمّا البيئة الإجتماعية والثقافية، فتؤثر بدورها في سلوك الموظف من خلال القيم التي يكتسبها من الأسرة والمدرسة والمجتمع ومحيط العمل، إذ يمكن أن تعزز قيم النزاهة والمساواة واحترام القانون، أو قد تؤدي بعض الممارسات كالمحاباة والوساطة إلى التأثير في موضوعية الأداء الوظيفي.

1- نصيرة زروال، الفضيل رتيبي ، المرجع السابق ذكره، ص329.

الفصل الثالث:

واقع وآفاق الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية

المبحث الأول: واقع الحياد الوظيفي

المبحث الثاني: آفاق الحياد الوظيفي

تمهيد:

بعد التطرق في الفصلين السابقين إلى الإطار المفاهيمي والنظري للحياد الوظيفي والخدمة العمومية، ثم دراسة أهم المحددات السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية التي تحيط بالموظف العام وتؤثر في سلوكه الوظيفي، يأتي هذا الفصل للوقوف على واقع الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية، ومدى تجسيده في الممارسة الإدارية، فضلاً عن استشراف الآليات الكفيلة بتعزيزه وتطويره مستقبلاً.

المبحث الأول: واقع الحياد الوظيفي

إن تكريس الحياد في النصوص القانونية لا يعني بالضرورة تجسيده بصورة كاملة في الواقع العملي، إذ يمكن أن تتأثر ممارسة الموظف بمجموعة من العوامل السياسية والإدارية والاجتماعية والتنظيمية، الأمر الذي يستدعي دراسة واقع الحياد الوظيفي من خلال الوقوف أولاً على أساسه التشريعي، ثم بيان مظاهر تطبيقه، وأخيراً تحديد أهم مظاهر الإخلال به.

المطلب الأول: الحياد الوظيفي في التشريع الجزائري

نصّ المشرع الجزائري -ولأول مرة- على هذا المبدأ في دستور 1996 دون تعريفه، وهذا في المادة 23 منه: "عدم تحييز الإدارة يضمنه القانون" في خطوة هامة منه، وما اقتضته المرحلة من ضمانات لتكريس ذلك⁽¹⁾، وقد أضافت المادة 31 منه "تستهدف المؤسسات بضمن مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، وإزالة

¹ - فطيمة الزهراء قادري، فطيمة الزهرة راي، المرجع السابق ذكره، ص 11.

العقبات التي تعوق تفتّح شخصيّة الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

ونصّت أيضاً المادة 20 من الأمر رقم 66/133 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة على مايلي: "يجب على الموظّف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم بالتحفّظ ولاسيما يجب عليه أن يمتنع عن كلّ عمل ولو خارجاً عن خدمته يكون منافياً لكرامة الوظيفة العموميّة أو لأهميّة المسؤوليّة المناط بها".

وينصّ الأمر رقم 03/06 المتضمّن قانون الوظيفة العامة على جملة من الإلتزامات الملقاة على عاتق الموظّف العام، منها تلك التي تقيد الموظّف وتمنعه من الإقدام على تصرف معيّن قصد حماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحرّياتهم للمحافظة على السرّ المهني، وعدم الجمع بين وظيفتين، والإلتزام بالتحفّظ، والتزامات أخرى تتمثل في الأوامر القانونية التي تحدّد مهام الموظّف في إطار المصلحة كالإلتزام بأداء الواجب، الإخلاص، أداء الوظيفة بكرامة، الإلتزام بالطاعة...، إذ تستند واجبات الموظّف والتزاماته إلى ضرورة المصلحة العامة.⁽¹⁾

لم يقتصر تكريس الحياد على قانون الوظيفة العمومية، بل دعّمته مجموعة نصوص أخرى، على رأسها القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ويظهر ارتباط قانون مكافحة الفساد بمبدأ الحياد من خلال تجريم أو منع عدد من السلوكيات التي تؤدّي إلى إخضاع القرار الإداري للمصلحة الشخصية، ومن بينها استغلال

¹ - فطيمة الزهراء قادري، فطيمة الزهرة راي، المرجع نفسه، ص12.

الوظيفة، وتعارض المصالح، وبعض صور المحاباة واستغلال النفوذ.

كما تساهم النصوص المنظمة للجماعات الإقليمية، ولا سيما قانون البلدية وقانون

الولاية، في تكريس العمل الإداري القائم على الشرعية والمصلحة العامة.⁽¹⁾

وبذلك فإن الحياد الوظيفي في التشريع الجزائري يقوم على منظومة متكاملة تتدخل

فيها: القواعد الدستورية وقانون الوظيفة العمومية وقوانين الجماعات الإقليمية

وتشريعات مكافحة الفساد والنصوص التنظيمية.

المطلب الثاني: مظاهر تطبيق الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية.

إذا كان المشرع قد وضع الأساس القانوني لمبدأ الحياد، فإن أهميته الحقيقية تظهر في

مدى تجسيده داخل الإدارة العمومية، وبصفة خاصة في الإدارة المحلية التي تمثل

المستوى الأقرب إلى المواطن، فمن بين المظاهر العملية للحياد الوظيفي:

أولاً: المساواة في تقديم الخدمة العمومية: يمثل هذا المبدأ أحد أهم المظاهر العملية

للحياد الوظيفي، فالموظف المحايد يجب أن يعامل المواطنين الذين يوجدون في

المراكز القانونية نفسها على قدم المساواة، دون أن تتأثر الخدمة العمومية بالعلاقات

الشخصية أو العائلية أو الإجتماعية أو السياسية، ويظهر ذلك في: استقبال المواطنين؛

دراسة الملفات؛ منح الوثائق الإدارية؛ معالجة الشكاوى....

¹ - هدى براج، المرجع السابق ذكره، ص 377.

فمبدأ المساواة كرسه المشرع الجزائري في كل الدساتير بداية من دستور 1963 إلى غاية الدساتير الحالية والتعديلات التي طرأت عليها...، فقد جاء في المادة 27 من دستور 2020 المعدل حيث نصت فقرتها الأولى على ما يلي: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز" *

كما نصت المادة 27 من الامر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه: "لا يجوز التمييز بين الموظّفين بسبب أرائهم أو جنسياتهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الإجتماعية" تأكيداً على مبدأ المساواة (1)

ثانيا: خضوع الإدارة لرقابة القضاء الإداري

تعدّ رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة و أكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحرّياتهم لما تتميّز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، وما تتمتع به أحكام القضاء من قوّة وحجيّة يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة. تستند الرقابة على أعمال الإدارة في الجزائر إلى القضاء الإداري والجزائر حديثة العهد بالنظام القضائي المزدوج المقرّر فقط منذ دستور 1996 الذي أسّس مجلس الدولة كهيئة مقوّمّة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. (1)

1- محمد دوعة، «التمييز الإيجابي ومبدأ المساواة أمام خدمات المرافق العامة»، (مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2025/2026)، ص12. =هناك بعض الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام لا تعد انتهاكا بل تطبيقا للمساواة الفعلية لاختلاف المراكز القانونية للأفراد منها ما هو بسبب القانون كتخصيص نسبة من الوظائف للمعاقين... والتمييز في المزايا كنوع الخدمة مثلا اشتراط دفع سعر أعلى لراكبي الدرجة الاولى عن الثانية في الطائرة أنظر: نصر الدين الأخضر، «القانون الجزائري بين مثالية المساواة وواقعية التمييز الإيجابي»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2014، ص14.

إن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضماناً حقيقياً لحقوق الأفراد وحرّياتهم في مواجهة تعسف الإدارة، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية في أنّ رقابة القضاء على أعمال الإدارة تعتبر الجزاء الأكبر لمبدأ الشرعية والضمانة الفعّالة لسلامة تطبيق القانون والتزام حدوده وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحرّيات الأفراد من جور وتعسف الإدارة ودون شك ضماناً كبيراً لعدم تحيّز الإدارة.

وعليه فإن خضوع الإدارة العمومية لرقابة القضاء الإداري يمثل مظهرًا مهمًا من مظاهر التطبيق الفعلي لمبدأ الحياد الوظيفي، باعتبار أنّ الرقابة القضائية تضمن عدم تحصيل الإدارة من المساواة، وتلزمها باحترام مبدأ المشروعية والمساواة والموضوعية في ممارسة اختصاصاتها، كما أنّ رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية ولا سيما من خلال فحص الاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والغاية، تساهم في الكشف عن القرارات التي قد تكون مشوبة بالتعسف أو الانحراف في استعمال السلطة أو التمييز غير المشروع. (2)

ثالثاً: الرقمنة وتقليص الإتصال المباشر في بعض الخدمات:

تقوم العلاقة التقليدية بين الإدارة والمواطن في كثير من الخدمات على الحضور الشخصي للمرتفق أمام الموظف، فمعظم المؤسسات في سنوات غير بعيد كانت تسعى

1- مريم لبيد، «الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013/2014)، ص77.

2- مريم لبيد ، المرجع السابق ذكره، ص78.

الى تحقيق سياسة الإتصال الجوّاري المباشر عبر الشبائيك التّقليدية، ولكن بعد انتشار مفهوم الفضاء الافتراضي وتوظيف التكنولوجيا لعرض وتقديم الخدمات... بعض الخدمات كاستخراج شهادة الميلاد كانت تتطلّب التّقلّ الحضور وما يصحبه من مصاريف تنقل وتخصيص وقت معين، إحضار الدّفاتر العائلي... هذا الإجراء الرقمي جعل المواطن يقوم بعملية ادخال المعلومات وكأنّه هو من يعمل في الإدارة ... وهذا في حدّ ذاته نجاح بالنسبة لإرادة الدّولة في تخفيف الأعباء الإدارية والبيروقراطية... (1)

وهذا ما أصبح متاحًا في الجزائر في العديد من الخدمات عن بعد التي توفّر مجموعة من الخدمات الإلكترونية، تسمح للمواطنين القيام ببعض الإجراءات عن بعد عبر الإنترنت دون الحاجة إلى التّقلّ إلى المصالح الإدارية. (2)

المبحث الثالث: مظاهر الإخلال بالحياد الوظيفي

رغم تكريس مبدأ الحياد في المنظومة القانونية، فإن الواقع الإداري قد يشهد ممارسات تؤدي إلى الحد من فعالية هذا المبدأ، ولا يعني ذلك أن هذه المظاهر تمثل بالضرورة الوضع العام للإدارة الجزائرية، وإنما هي مظاهر يمكن أن تظهر بدرجات متفاوتة حيث تؤثر في الثقة في الإدارة عموماً وفي جودة الخدمة العمومية بالخصوص، من بينها: المحاباة، استغلال الوظيفة لتحقيق المصلحة الخاصة وكذا التمييز في تقديم الخدمة .

1- حسان حجاج، « رقمنة الخدمات الإدارية عبر الموقع الإلكتروني»، مجلة هيروودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 07، العدد 03، 2023، ص40.

2- نذير ياسين، حسين قانة، « دور الرقمنة في عصرنة الخدمات الإدارية بالجزائر»، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، المجلد 10، العدد 01، أفريل 2026، ص531.

أولاً: المحاباة كمظهر من مظاهر الإخلال بالحياد الوظيفي

تعدّ المحاباة من أبرز الممارسات التي يمكن أن تؤدي إلى الإخلال بالحياد الوظيفي، لأنها تقوم على تفضيل شخص أو فئة معينة عند اتخاذ القرار الإداري أو تقديم الخدمة العمومية، ليس استناداً إلى معايير موضوعية مرتبطة بالقانون أو الإشتقاق، وإنما بسبب علاقات شخصية أو عائلية أو اجتماعية أو غيرها من الاعتبارات التي لا علاقة لها بالوظيفة أو بالمصلحة العامة.⁽¹⁾

قام المشرع الجزائري بتجريم المحاباة من خلال المادة 26 ضمن فقرتها 01 بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 معدل ومتمم، بعدما كانت منصوص عليها في قانون العقوبات رقم 01-09 المؤرخ في 26/06/2001 معدل ومتمم ضمن المادة الملغاة رقم 128 مكرّر وفق صياغة مختلفة.⁽²⁾

يمكن القول أنّ جريمة المحاباة تتعارض مع جوهر الحياد الوظيفي، لأنّ الموظف يفترض فيه أن يتعامل مع جميع المواطنين والمتعاملين مع الإدارة وفق القواعد القانونية والمعايير الموضوعية ذاتها، دون أن يتأثر حكمه أو قراره بعلاقاته الخاصة، وبالتالي فإنّ مجرد وجود علاقة شخصية لا يعني بالضرورة تحقق المحاباة، وإنما

1- مبدية جزار، «جريمة المحاباة في التشريع الجزائري»، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق،

تخصص قانون الأعمال، جامعة الجزائر 1، 2017/2018)، ص 11.

2- يحيى صورية، «الجرائم المتعمقة بالصفقات العمومية في التشريع الجزائري»، (مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر،

تخصص القانون الجنائي والعلوم الجنائية، قسم الحقوق، جامعة سعيدة، 2019-2020)، ص 39.

تظهر المخالفة عندما تؤثر هذه العلاقة فعلياً في طريقة ممارسة الموظف لمهامه أو في النتيجة التي يتوصل إليها.⁽¹⁾

ثانياً: استغلال الوظيفة لتحقيق المصلحة الخاصة

يقصد باستغلال الوظيفة للمنفعة الخاصة استخدام الموظف للصلاحيات أو النفوذ أو المعلومات أو الوسائل التي أتاحها له وظيفته من أجل تحقيق فائدة لا تستند إلى مقتضيات الوظيفة أو إلى المصلحة العامة، وقد تكون هذه المنفعة مادية أو معنوية، كما قد تكون مباشرة تعود على الموظف نفسه، أو غير مباشرة تعود على أحد أقاربه أو معارفه أو أي شخص تربطه به مصلحة معينة.⁽²⁾

وفقاً للأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تنص المادة 42 منه على ضرورة احترام الموظف للقوانين والتنظيمات أثناء ممارسة مهامه، كما تحظر المادة 48 على أي مسؤول إداري استغلال سلطته لأغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة.

كما جاء في قانون العقوبات الجزائري إذ تُجرّم المادة 135 استغلال النفوذ أو إساءة استخدام الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية، كما تُعدّ الجزائر طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)*، التي تلزم الدول الأطراف بتجريم استغلال السلطة الإدارية والتعسف في استعمال الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية.⁽³⁾

1- ميدية جزار، المرجع السابق، ص 14.

2- عبد الرحمان مجدوب، « ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي في الجزائر وسبل مكافحتها »، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 03، العدد 02، أكتوبر 2022، ص 150.

* تم اعتماد الاتفاقية بموجب قرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005، وقد صادقت على الاتفاقية 170 دولة إلى غاية 2014، تسعى الاتفاقية لتغيير ثقافة

وتكمن خطورة استغلال الوظيفة في أنه يؤدي إلى تقويض الثقة في الإدارة وإضعاف مبدأ المساواة وفتح المجال للفساد الإداري، كما قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح المواطنين وبالمال العام، ويحول السلطة الوظيفية إلى مصدر لتحقيق امتيازات خاصة.

ثالثا: التمييز في تقديم الخدمة العمومية

يشكل مبدأ المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية أحد التطبيقات الأساسية لمبدأ الحياد الوظيفي، إذ يفترض في الموظف العمومي أن يؤدي مهامه وفق القواعد القانونية والمعايير الموضوعية، وأن يعامل المرتفقين الموجودين في مراكز قانونية متماثلة معاملة متساوية، دون أن يتأثر في أدائه باعتبارات شخصية أو سياسية أو إجتماعية. وقد أكد المشرع الجزائري هذا الالتزام بصورة صريحة من خلال المادة 41 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي أوجبت على الموظف أن يمارس مهامه "بكل أمانة وبدون تحيز".

كما كرّس دستور 1996 مبدأ عدم التحيز الإداري في المادة 23 التي نصّت بأن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، وأضاف المؤسس الدستوري في المادة 29 من نفس الدستور أن "كلّ المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرّع بأي تمييز يعود

مكافحة الفساد، و دعم معايير النزاهة والشفافية والمساءلة، وإشراك كافة أطر المجتمع الدولي والمحلي حول ضرورة

اجتثاث الفساد. أنظر: عثمان مدّاحي، «الجهود الدولية لمكافحة الفساد: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نموذجاً»، مجلة أبعاد الاقتصادية، المجلد 9، العدد 1، 2019، ص 10.

3- المادة 135 من قانون العقوبات، السالف الذكر.

سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرّأي أو أي شرط أو ظرف شخصي أو اجتماعي"، وقد أكّد التعديل الدّستوري لسنة 2020 على مبدأ عدم تحيّز الإدارة حيث نص في الفقرة الثانية من المادة 26⁽¹⁾ "يضمن القانون عدم تحيز الإدارة" وفي الفقرة 04 من نفس المادة الواردة سلفا "تتعامل الإدارة بكل حيادٍ مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل".⁽²⁾

كما تضمّن الأمر 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بنظام الانتخابات⁽³⁾ تكريس مبدأ عدم التحيّز في العملية الانتخابية حيث أكّدت مادّته الأولى على تجسيد المبادئ الدّستورية المتعلقة باستقلالية وحياد وعدم انحياز السّلطة المكلفة بإدارة وتنظيم وتسيير العمليات الانتخابية، والإستفتاءية والإشراف عليها وضمان شفافيّتها، كما نصّت الفقرة 01 من المادة 41 من نفس الأمر "يلزم أعضاء السّلطة المستقلة بواجب التّحفظ والحياد، ويمارسون مهامهم في استقلال تام ويستفيدون بذلك من حماية الدّولة".⁽⁴⁾

وعليه يمكن القول أن حياد الموظّف العمومي في الجزائر قد عرف تطورات تاريخية مهمّة، وهو يخضع حاليًا إلى ضوابط قانونية مختلفة منها ضوابط وطنية داخلية عبر مختلف النّصوص القانونية والتّظيمية وأخرى دولية خارجية من خلال المعاهدات

1- المادة 26 من دستور 2020، سبق ذكره.

2- سقني ياسمين، سيف الدين بوطريس، «ضمانات مبدأ عدم التحيز الإداري»، (مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، سبتمبر 2022)، ص 19.

3- المادة 01 من الأمر 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، سبق ذكره.

4- سقني ياسمين، سيف الدين بوطريس، المرجع السابق الذكر، ص 21.

والإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، حيث تفرض جميعها على الموظف العمومي الإلتزام بمبدأ الحياد خاصة بمناسبة ممارسة أهم حقوقه السياسية مثل حق الترشح والإنتخاب في مختلف الإنتخابات الوطنية والمحلية، حق إنشاء الأحزاب السياسية أو الإنضمام إليها، وحرية الممارسة النقابية، علاوة على حرية إبداء رأيه في مختلف القضايا الوطنية والدولية.

كما تتأثر مسألة حياد الموظف العمومية خلال مساره المهني بعدة عوامل أخرى ذات علاقة بتأثير طبيعة النظام السياسي للدولة على حقوق وواجبات هذا الموظف، خاصة ما يتعلق بوجود تأييده ودعمه للنظام السياسي القائم في حالة الأنظمة الأحادية أو الشمولية كما كان الحال قبل سنة 1989، أو في الظروف الإستثنائية التي تمر بها الدولة كالأزمات الأمنية الداخلية والحروب وغيرها كما كان في تسعينيات القرن الماضي.

المبحث الثاني: آفاق الحياد الوظيفي

إن تعزيز الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية أصبح مرتبطاً بمدى قدرة الدولة على تطوير الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للوظيفة العمومية، والإنتقال من أنماط التسيير التقليدية إلى أساليب حديثة تقوم على الرقمنة والشفافية، إلى جانب ترسيخ القيم الأخلاقية في الإدارة تجعل من احترام القانون والمساواة والنزاهة والموضوعية قيماً أساسية في ممارسة الوظيفة العمومية، ومن هذا المنطلق، يمكن

استشراف مستقبل الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية من خلال ثلاثة اتجاهات أساسية: الإصلاح التشريعي والمؤسساتي، تطوير التسيير العمومي من خلال الإدارة الإلكترونية وترسيخ القيم الأخلاقية في الإدارة.

المطلب الأول: الإصلاح التشريعي والمؤسساتي

يُمثل الإصلاح التشريعي والمؤسساتي أحد أهم المداخل الكفيلة بتعزيز الحياد الوظيفي، ذلك أنّ الموظف العمومي يحتاج لإطار قانوني واضح يحدّد حقوقه وواجباته، ويضبط حدود سلطته ...، ووجود مؤسسات قادرة على مراقبة مدى احترام هذه القواعد.

أولاً: إصلاح نظام الوظيفة العامة:

عرّف التشريع الجزائري تطوراً ملحوظاً في تكريس مجموعة من المبادئ التي تشكّل أساساً للوظيفة العامة، بدايةً من المرحلة التأسيسية 1962-1966 حيث تم إصدار مجموعة من المراسيم سنة 1962 للتعامل مع الفراغ القانوني الذي شمل كل المجالات (تمديد العمل بالقوانين الفرنسية) ثم المرحلة الثانية مرحلة تكييف الوظيفة العامة 1966-1978: أين صدر أول قانون يُنظّم الوظيفة العامة المتمثل في الأمر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966. ⁽¹⁾

ثم المرحلة الثالثة: مرحلة توحيد عالم الشغل 1978-1990: وصدر المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

1 - المرسوم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966، سبق ذكره.

كبدل لقانون الوظيفة العامة لسنة 1966 وأخيرا مرحلة إصلاح الوظيفة العامة 1990-2006 وصدر الأمر رقم 06-03⁽¹⁾ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تماشيًا مع المبادئ الجديدة التي كرّسها دستور 1989 من تعددية سياسية وتحول نحو اقتصاد السوق والذي حل محل المرسوم رقم 59/85⁽²⁾، الذي تجاوز وقته أي مرحلة الإقتصاد الموجّه، لهذه الأسباب جاء الأمر 03/06 من أجل إحتواء الجوانب الجديدة لعصرنة الوظيفة العمومية بدءًا بمجال تطبيقه مرورًا بكيفيات توظيف الكفاءات البشرية وصولًا إلى إنهاء مساراتهم المهنية.⁽³⁾

على الرغم من صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر 03/06 لا تزال الوظيفة العمومية تعيش صراعًا داخليًا بين التيار التقليدي والتيار الديناميكي الخلاق الذي تفرضه التحولات السياسية والإقتصادية التي تفرضها العولمة.⁽⁴⁾

ومنه يقتضي تعزيز الحياد الوظيفي مستقبلاً مواصلة تطوير المنظومة التشريعية بصورة تجعل هذا المبدأ أكثر وضوحًا وقابلية للتطبيق والرقابة، ويتطلب ذلك بصفة خاصة، تحديد صور الإخلال بالحياد بصورة أكثر دقة، وتوضيح حالات تضارب المصالح، وتعزيز قواعد الشفافية في اتخاذ القرار الإداري، وربط المسؤولية التأديبية

1 - المرسوم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، سبق ذكره.

2 - المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد 13، الصادر بتاريخ 24/03/1985.

3 - عبد الحي إيرو، «الوضعيات القانونية للموظف في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري»، (مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2015/2016)، ص 25 - 38.

4- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط3، الجزائر،

دار هوم، 2013، ص 14.

بالتصرّفات التي تؤدّي إلى الإخلال بالمساواة والموضوعية.

ثانيا: تعزيز المؤسسات والآليات الرقابية

لا يكتمل الإصلاح التشريعي دون إصلاح مؤسساتي يضمن التطبيق الفعلي للقواعد القانونية، إذ أنّ وجود النص القانوني لا يؤدّي بالضرورة إلى تحقيق الحياد ما لم توجد مؤسسات وآليات رقابية قادرة على اكتشاف التجاوزات والتّدخل لمعالجتها.

الجزائر وبعد صدور دستور 1989 ومن أجل التجسيد الفعلي عرفت البلاد قفزة نوعية في مجال الإصلاحات في مختلف المجالات لاسيما منها إصلاح القطاع الإداري، وهذا لكون أنّ الإصلاح الإداري أصبح حتميّة تفرض نفسها خصوصاً بعد الإصلاح السياسي الذي طبعه التعديل الدستوري، كما أنّ معالجة التخلّف والتردي الإداري كان محور إهتمام آمال الشعب وبذلك تمّ العمل على استئصال أسباب هذا التخلّف ومحاربة البيروقراطية وتبسيط الإجراءات في مختلف المعاملات الإدارية، وهكذا شهدت سنة 1996 عدّة محاولات تهدف إلى التّغيير ومحاولة الإصلاح الإداري فقد تمّ إحداث منصب الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي.⁽¹⁾ كما تم إنشاء وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 1996/03/23 المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية وقد كلّف هذا الوسيط بالدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم أمام السّطات العامّة لكن هذا المنصب لم

1- مريم لبيد، المرجع السابق، ص 51.

يلعب دورا كبيرا لكون وسيلة عمله كانت محصورة في تقديم التقارير والتوصيات الخالية من الطابع الملزم والتنفذي الذي يعبر عن التزامات السلطة العامة.

وفي سنة 1999 طُرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي صدر في

2006/07/15 بموجب الأمر رقم 03/06.

أما في سنة 2000 فقد تم إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة وهذا بموجب المرسوم رقم

372/2000 المؤرخ في: 2000/11/22 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل

الدولة، ومهمتها تمثلت في إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة واقتراح حلول

ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية، وحالياً إصلاح الخدمة العمومية حددت بموجب

المرسوم التنفذي رقم 381/13 المؤرخ في 2013/11/19 المحدد لصلاحيات الوزير

لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية. (1)

المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد (الإدارة الإلكترونية)

أدت التحولات التي عرفت الإدارة الحديثة إلى الانتقال التدريجي من نموذج الإدارة

التقليدية القائم على الإجراءات الورقية والاتصال المباشر إلى نموذج يقوم على التسيير

العمومي الحديث القائم على الرقمنة والشفافية والسرعة وتقييم الأداء والنتائج.... إلخ (2)

بفضل المجهودات التي بذلتها ولا تزال تبذلها الجزائر... تتم تحقيق الكثير من الخدمات

1- مريم لبيد، المرجع السابق، ص 52.

2- عبد اللطيف صيقع، «الآليات القانونية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر»، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2021/2020)، ص 52.

الإلكترونية على أرض الواقع في ضوء الإدارة الإلكترونية، خاصة بعد إنشاء

المحافظة السامية للرقمنة التابعة مباشرة لرئيس الجمهورية، وتدشين المركز الوطني

الجزائري للخدمات الرقمية بالعاصمة.

ومن أهم الخدمات الرقمية التي تم إنجازها نجد على سبيل المثال:

تتصيب شبكة حكومية داخلية internet واختصارها (rig) وهي نظام من الوسائل الحديثة للاتصال على مستوى الحكومات العالمية، وضع برنامج idara على مستوى مصلحة الموارد البشرية بالوظيف العمومي، إطلاق بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين، إعداد نظام الدفع البنكي وإنشاء موزعات بنكية مثل gab، dab، tpe...، شبكة للإطلاع على نتائج إمتحانات شهادتي التعليم المتوسط والبالوريا، إصدار السجل التجاري الإلكتروني، خدمة بطاقة الشفاء في قطاع الضمان الإجتماعي وما توفره من مزايا للمؤمن، تخصيص أرضية إلكترونية لمسابقة الماستر والدكتوراه، الشروع في تجسيد رخصة السياقة البيومترية وبطاقة ترقيم السيارات الإلكترونية، الخدمات التي يقدمها قطاع العدالة كاستخراج شهادة السوابق العدلية والجنسية عبر الإنترنت.... (1)

في ظلّ تبني الجزائر مشروع الإدارة الإلكترونية، ظهرت بعض الصّعوبات و العراقيل

1- سامية منزر، زرفة بولقواس، «الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها»، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 12(01)2020، ص 300.

التي تحدّ من نجاحها، يمكن توضيحها فيما يلي: أمية المواطن للتقنيات الإلكترونية و صعوبة التواصل عبر التقنية الحديثة، غياب الدورات التكوينية ورسكلة موظفي الإدارة والأجهزة التنظيمية في ظلّ التحوّل الإلكتروني، عدم وجود بيئة عمل إلكترونية محمية وفق أطر قانونية، إرتفاع تكاليف تجهيز البنى التحتية للإدارة الإلكترونية، وضعف الموارد المالية المخصصة لمشاريع الإدارة الإلكترونية ومشاكل الصيانة، عدم إقتناع القيادة الإدارية بهذا الفكر والفلسفة الجديدة والتّخلي على نمط الإدارة التقليدية، المخاوف المتعلقة بالأمن المعلوماتي بسبب إمكانية اختراق المنظومة المعلوماتية...، عدم إكتمال الثقافة الإلكترونية لدى معظم الشعب الجزائري وبقاء عامل الخوف ليس من التقنية ذاتها بل من مسيرها والمسؤول عن أمانها. (1)

في الأخير نقول أنّ هذه التّحولات تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للحياد الوظيفي، لأنّ تقليص التّدخل الشّخصي في الإجراءات الإدارية واعتماد أنظمة إلكترونية موحّدة يمكن أن يحدّ من بعض مظاهر المحاباة والتمييز واستغلال السّلطة.

المطلب الثالث: أخلة الإدارة العمومية

في الحقيقة لا يمكن تحقيق الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية بمجرد وضع قواعد قانونية تحدّد حقوق الموظّف وواجباته أو إنشاء أجهزة للرّقابة، وإنّما يتطلّب الأمر كذلك ترسيخ منظومة أخلاقية توجه سلوك الموظّف أثناء أداء مهامه، إذ تعرّف أخلاقيات

1- أيوب الشيكّر، «الإدارة الإلكترونية في الجزائر تطبيقات وتحديات»، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات،

الجزائر: جامعة لونيبي علي البليلة2، المجلد08، العدد01(2019)، ص 300.

الوظيفة العمومية بأنها "مجمل المبادئ والقيم والالتزامات التي ينبغي على الموظّفين التحلّي بها وهم يمارسون واجباتهم وأعمالهم الوظيفية، وهذه الأخلاقيات تتأثّر وتستمدّ

من قوانين وعادات وثقافة المجتمع وكذا طبيعة المهنة".(1)

تشكّل القيم الفردية والدين والقيم والبيئة الإجتماعية والتشريعات النافذة وغيرها المصادر الأساسية لأخلاقيات الإدارة .(2)

تعاني الإدارة العمومية الجزائرية من العديد من المعضلات الأخلاقية والإختلالات في القيم والسلوكيات والممارسات والتي أبقتها متأخرة في كافّة المجالات الإدارية سواء من ناحية الجوانب التنظيمية الداخلية أو من ناحية المردودية والأداء، فكل هذه العوامل تزيد من تفاقم الأزمات الإدارية، وتؤثّر على علاقة الإدارة بالمجتمع.(3) يهدف السلوك الأخلاقي في الإدارة إلى إشباع الحاجات الماديّة والمعنوية للأفراد للوصول إلى رضاهم والعمل على تحفيزهم لتحقيق أداء إداري أفضل وأنجع من خلال الإلتزام بـ:

- تنمية وتعزيز الرقابة الفردية: وضع طرق وأهداف يسعى الفرد للوصول لها ومواجهة الانحرافات التي تؤول دون تحقيق أهدافه وأهداف الإدارة عموما .
- تطوير الأنظمة و الأجهزة الإدارية: سن قوانين وأنظمة أخلاقية مواكبة للتطورات والتحوّلات الحاصلة وفق قواعد تراعي قيم العدل والمساواة في الإدارة العمومية.
- إعتناء مدونة السلوك الأخلاقي في الإدارة العمومية : دليل شامل ووثيقة رسمية

1- سهام رابحي، «أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات تفعيل لتحسين أداء إدارة الخدمات العامة»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 13، جويلية 2018، ص 792.

2- نصر الدين بن سادات، «آليات تنمية الإلتزام بأخلاقيات الإدارة في الإدارة العمومية الجزائرية»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 01، 2021، ص 914.

3- نصر الدين بن سادات، المرجع نفسه، ص 918.

- تعبّر عن القيم الأساسية للمؤسسة والقواعد الأخلاقية التي يجب أن يتّبعها الفرد.
- إبراز دور القيادة الإدارية القدوة: ينبغي على القائد أن يكون المثل الأعلى لمروءسيه في الكفاءة والمقدرة الإنتاجية والسلوك القويم والأخلاقي، والالتزام بواجباته فالفرد يتأثر سلباً أو إيجاباً بمن يتخذه قدوة. (1)
- إقامة قواعد لتقييم وتقويم أداء العاملين: عملية متكاملة تتضمن برامج مستمرة من خلال المتابعة والقياس والمراقبة والتقييم للأداء، فيفترض أن تكون الإجراءات في الإطار الرسمي وذات قدرة على إعطاء معنى لما يراد تقويمه وقياسه من أداء الفرد وسلوكه. (2)
- مما سبق يتبين أن مستقبل الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية يرتبط بقدرة الدولة على الانتقال من مجرد تكريس الحياد في النصوص القانونية إلى تجسيده في الممارسة اليومية داخل المرفق العام، ويتطلب ذلك إصلاحاً تشريعياً ومؤسسياً يوضح الالتزامات ويعزز الرقابة، وتطويراً لأساليب التسيير العمومي من خلال الإدارة الإلكترونية التي تقلل من التدخل الشخصي وتعزز الشفافية وقابلية تتبع الإجراءات، إلى جانب نشر ترسيخ منظومة أخلاقية توجه سلوك الموظف أثناء أداء مهامه.

1- نصر الدين بن سادات، المرجع نفسه، ص 919، 920.

2- يحي زروقي، «أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف الإداري: دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان»، (رسالة دكتوراه غير منشورة، تخصص تسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2016/2017)، ص 68.

الخاتمة

الخاتمة:

الحياد الوظيفي لا يمثل مجرد إلتزام قانوني شكلي يقع على عاتق الموظف العمومي، وإنما هو منظومة متكاملة من القواعد والمبادئ والسلوكيات التي ينبغي أن تحكم أداءه المهني، ويظهر ذلك من خلال ضرورة احترامه للقانون، وإلتزامه بالمساواة في التعامل مع المرتفقين، وابتعاده عن المحاباة والتمييز واستغلال الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية أو لفائدة الغير...

إنّ مفهوم الحياد الوظيفي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبادئ أو معايير الخدمة العمومية، فكلّما إلتزم الموظف العمومي بهذه المبادئ تصبح الخدمة المقدّمة أكثر عدالة وموضوعية، وتزداد ثقة المواطن في الإدارة العمومية، في المقابل يؤدي الإخلال بها إلى انتشار مظاهر المحاباة والتمييز والتعسف والفساد الإداري بما ينعكس سلباً على جودة الخدمة العمومية وعلى صورة الإدارة لدى المواطن.

ومن الناحية السياسية، اتضح أنّ الحياد الوظيفي في الجزائر تأثّر بدرجة كبيرة بمراحل التطور السياسي التي عرفتتها الدولة الجزائرية منذ الإستقلال، ومن الناحية القانونية، ظهر أن المشرّع الجزائري أرسى مجموعة مهمّة من الضمانات التي تدعم مبدأ الحياد الوظيفي خاصة الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية محطة مهمّة في تنظيم واجبات الموظف العمومي.

كما ساهم القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في دعم هذا الإطار من خلال تكريس مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية.... وبذلك يتّضح أنّ الحياد الوظيفي في التشريع الجزائري لا يستند إلى نص قانوني واحد، وإنّما يستند إلى منظومة متكاملة من النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية.

أظهرت الدراسة أنّ وجود النصوص القانونية لا يعني بالضرورة تحقق الحياد الوظيفي بصورة كاملة في الواقع العملي، لا تزال بعض الممارسات تمثل تحدياً أمام تكريس هذا المبدأ ومن بينها المحاباة، تعارض المصالح، والتمييز بين المرتفقين... وتزداد خطورة هذه المظاهر عندما تتحوّل لممارسات متكرّرة أو ثقافة تنظيمية داخل المرفق العام.

كما كشفت الدراسة أنّ البيئة الإجتماعية والثقافية للموظف تؤدي دوراً مهماً في تشكيل سلوكه الوظيفي، فالقيم التي يكتسبها الفرد من الأسرة والمدرسة ومحيطه الاجتماعي، يمكن أن تؤثر في درجة إلتزامه بالموضوعية والنزاهة والمساواة.

وفي هذا الإطار، يمثل الإصلاح التشريعي والمؤسّساتي إلى جانب تطوير الإدارة الإلكترونية وترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية إجراءات من شأنها تعزيز الحياد الوظيفي، مع ما يوجهها من عراقيل وتحديات تستدعي إيجاد حلول لها .

النتائج التوصيات:

بناءً على ماسبق ذكره، نكون قد أخضعنا الفرضيات العلمية لهذه الدراسة للتقييم والتحليل، ومن ثمّ الإجابة على إشكالية هذه الدراسة، حيث توصلنا إلى نتيجة أساسية وهي أن الحياد الوظيفي هو من أهم الشروط وركائز تقديم الخدمة العمومية من خلال تكريس مبدأ المساواة وعدم التحيز من خلال أداء المهام الوظيفية وفق ما تملّيه مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، وإن كان الأمر قد خضع قبل صدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 إلى ضغوطات متنوعة أثرت على مفهوم الحياد الوظيفي خاصّة مرحلة نظام الحزب الواحد، أو خلال الأزمة السياسية والأمنية التي مرّت بها الجزائر في تسعينيات القرن الماضي. واستناداً إلى النتائج التي توصلت إليها الدراسة، يمكن تقديم مجموعة من التوصيات التي من شأنها المساهمة في تعزيز الحياد الوظيفي وتحسين الخدمة العمومية في الإدارة العمومية الجزائرية، أهمها:

1. تعزيز الإطار التشريعي والتنظيمي للحياد الوظيفي، من خلال توضيح مختلف صور الإخلال بالحياد، مع تحديد المسؤوليات والجزاءات بصورة أكثر وضوحاً.
2. تقوية أجهزة الرقابة الإدارية والقضائية، وتمكين دورها في الكشف عن مظاهر الانحراف في استعمال السلطة، مع ضمان فعالية تنفيذ قرارات والإجراءات الرقابية.
3. تعزيز حماية الموظف الملتزم بالحياد ورفض التّدخلات غير القانونية لأداء مهامه باستقلالية ووفقاً للقانون، ويحدّ من الضغوط التي قد تدفعه لمخالفة واجباته المهنية.

4. إدماج أخلاقيات الوظيفة العمومية في برامج التكوين المستمر، مع التركيز على قيم النزاهة والحياد والشفافية والمسؤولية واحترام المواطن والمصلحة العامة.
5. ترسيخ ثقافة إدارية قائمة على المساواة وخدمة المواطن، بنشر مدونات السلوك وأخلاقيات المهنة داخل الإدارة، وتحويلها من وثائق تنظيمية إلى قواعد سلوكية مطبقة في الواقع.
6. تسريع رقمنة الخدمات العمومية، خصوصاً التي تسمح بتقليص الاحتكاك المباشر بين الموظف والمرتفق، بما يساعد على الحد من التدخل الشخصي والمحسوبية...
7. تطوير البنية التحتية والموارد البشرية اللازمة للتحول الرقمي، مع تكوين الموظف والمواطن على استخدام الخدمات الإلكترونية، وضمان حماية البيانات الإدارية.
8. ربط تقييم أداء الموظف بجودة الخدمة واحترام قواعد الحياد، وعدم الاقتصار في التقييم على الجوانب الكمية، كإدراج مؤشرات تتعلق بحسن معاملة المرتفقين...
9. تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العمومية، من خلال تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات المتعلقة بالخدمات والوثائق والآجال ومعايير دراسة الملفات...

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية:

أ/الكتب:

- (1) أحمد رسلان أنور ، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة2 ، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997 .
- (2) بوضياف عمار ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري: دراسة في ظل الأمر 03 - 06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 1، 2015.
- (3) بلورنة أحسن، المسؤولية التأديبية للموظف العمومي في التشريع الجزائري: دراسة مقارنة، بومرداس، مؤسسة الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، ط1، 2021.
- (4) سلمان غيلان عثمان ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، بغداد، دار المسلة، ط1، 2024 .
- (5) عبد النور ناجي ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، الجزائر، مديرية النشر لجامعة قلمة، د ط، 2006.
- (6) عبد الرحمان إدريس ثابت ، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد النشر، د ط، 2011.
- (7) خرفي هاشمي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومه، ط3، 2013.
- (8) عوض عامر ، السلوك التنظيمي الإداري، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، ط2008، 1.
- (9) صدام حسين، لعبيدي ياسين ، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون (دراسة مقارنة)، طرابلس: لبنان، دار الإمام للطباعة والنشر والتوزيع ، د ط، د س.
- (10) شريط الأمين ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ب ط، 2009.
- (11) خضر الطائي حمزة حسن ، مازن ليلو ارضي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، ، عمان، الأردن، مركز الكتاب الأكاديمي، ط 01، 2015 .

ب/الدوريات: (المجلات العلمية)

- (1) أبو الفضل بهلولي محمد، الحبيب فوغولو، «مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية» ، دفاتر السياسة والقانون، معسكر: الجزائر، عدد خاص، أبريل 2011،
- (2) الأخصري نصر الدين، « القانون الجزائري بين مثالية المساواة وواقعية التمييز الإيجابي»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2014.
- (3) بوعمامة العربي ، «الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية» ، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، العدد09، جامعة الوادي، ديسمبر، 2014.
- (4) بن سادات نصر الدين ، «آليات تنمية الإلتزام بأخلاقيات الإدارة في الإدارة العمومية الجزائرية» ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد08، العدد01، السنة2021.

- (5) براهيم هدى، «الآليات المستحدثة لمكافحة الفساد في ظل القانون 01/06»، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 9، العدد 01، جوان 2023.
- (6) دهمه مروان، صدوق المهدي، «النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام»، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 04، العدد 01، 2020.
- (7) زروال نصيرة، رتيمة الفضيل، «دور مؤسسات التنشئة الاجتماعية في خلق انضباط وظيفي للمورد البشري داخل المنظمة»، مجلة آفاق العلوم، جامعة الجلفة، العدد 06، 2017.
- (8) حجاج حسان، «رقمنة الخدمات الإدارية عبر الموقع الإلكتروني»، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 07، العدد 03، 2023.
- (9) لعقابي سميحة، «حرية التعبير للموظف العمومي بين متطلبي التمتع بحقوق المواطنة والحفاظ على مصلحة المرفق»، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 7، العدد 2، 2022.
- (10) مجدوب عبد الرحمان، «ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي في الجزائر وسبل مكافحتها»، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 03، العدد 02، أكتوبر 2022.
- (11) مداحي عثمان، «الجهود الدولية لمكافحة الفساد: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نموذجا»، مجلة أبعاد الاقتصادية، المجلد 9، العدد 1، 2019.
- (12) ميلودي محمد، «سياسيات التوظيف في الجزائر الواقع والتحديات»، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، العدد 03، جانفي 2016.
- (13) منزر سامية، بولقواس زرفة، «الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها»، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة. المجلد 12 العدد (01) 2020.
- (14) نذير ياسين، فانة حسين، «دور الرقمنة في عصرنة الخدمات الإدارية بالجزائر»، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، المجلد 10، العدد 01، افريل 2026.
- (15) رابحي سهام، «أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء إدارة الخدمات العامة»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 13، 2018.
- (16) الشيكور أيوب، «الإدارة الإلكترونية في الجزائر تطبيقات وتحديات»، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة لونيبي علي البليلة 2، الجزائر، المجلد 08، العدد 01 (2019)،
- (17) توركان ابراهيم علي، «الموظف العام وحياده في الوظيفة الادارية»، المجلة القانونية، العدد 07582537، الجامعة التقنية الشمالية، كركوك.

ج/ الوثائق والنصوص الرسمية:

الوثائق الرسمية: (الداستير)

- دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ج ج ، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 .
- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر

2020، ج ر ج ج ، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

النصوص القانونية والتنظيمية:

- القانون العضوي رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج ، ع 17، الصادرة في 10 مارس 2021.
- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، ج ر ج ج ، العدد 46، الصادر بتاريخ 8 جوان 1966.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج ، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.
- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر ج ج ، العدد 32، المؤرخ في 8 أوت 1978.
- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج ، العدد 14، المؤرخة في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم .
- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج ، العدد 13، المؤرخ في 24 مارس 1985 .
- المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، ج ر ج ج ، العدد 68، المؤرخة في 16 ديسمبر 2012.
- المرسوم التنفيذي 93-54 المؤرخ في 15/02/1993، المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج ر ج ج ، العدد 11، المؤرخة في 17 فيفري 1993 .

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ/ أطروحات الدكتوراه

- (1) بوحفص سيدي محمد، «مبدأ حياد الادارة العامة في القانون الجزائري»، رسالة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة أبو بكر بلقايد ، 2006/2007.
- (2) بورنان عمر، «الموظف العام للحقوق والحريات السياسية: دراسة مقارنة مع التركيز على حالة الجزائر 1962-2014»، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم السياسية تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2014/2015.
- (3) بن عيشة عبد الحميد، «العلاقات بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر»، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011.

- 4) زروقي يحي، «تأثير البيئة الاجتماعية والثقافية على الأداء الوظيفي للإدارة العامة الجزائرية»، أطروحة دكتوراه الطور الثالث ل م د في العلوم السياسية تخصص: إدارة الموارد البشرية والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 2022/2021 .
- 5) زروقي يحي ، «أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف الإداري:دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان»، رسالة دكتوراه غير منشورة، تخصص تسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2017/2016 .
- 6) طويال بوعلام، «الموظف العمومية ومبدأ الحياد في الإدارة»، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص نشاط إداري ومسؤولية إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2022/2021.
- 7) ميدية جزار، «جريمة المحاباة في التشريع الجزائري»، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة الجزائر، 2018/2017 .
- 8) صيقع عبد اللطيف، «الآليات القانونية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر»، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2021/2020.

ب/ مذكرات الماجستير والماستر

- 1) احمد قاسم علي، «التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والتطبيق دراسة مقارنة»، رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة الى كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية ، لبنان، 2018/2017.
- 2) إيرو عبد الحي ، «الوضعيات القانونية للموظف في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائرية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2016/2015.
- 3) بخالد خالد ، «آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر»، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور موالى طاهر سعيدة، 2018/2017.
- 4) دوغة محمد ، «التمييز الإيجابي ومبدأ المساواة أمام خدمات المرافق العامة»، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص القانون العام الإقتصاد، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 20206/2025.
- 5) حماد خديجة، بداوي جميلة، «الرقمنة وتأثيرها على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر»، مذكرة لنيل شهادة الماستر اعلام واتصال، تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الانسانية جامعة عمار ثلجي الأغواط ، 2023/2022.
- 6) ياحي صورية، «الجرائم المتعمقة بالصفقات العمومية في التشريع الجزائري»، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، قسم الحقوق، تخصص القانون الجنائي والعلوم الجنائية،جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2020-2019
- 7) لبيد مريم، «الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2014/2013.

- 8) سقني ياسمين، سيف الدين بوطريس، «ضمانات مبدأ عدم التحيز الإداري»، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، سبتمبر 2022.
- 9) فيرم فاطمة الزهراء، «الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، رسالة ماجستير تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2005.
- 10) قوادري عائشة و شيروف سارة، «دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم الإعلام والاتصال تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2016/2017.

د/ الموسوعات :

- 1) بن الحاج يحيى الجيلالي، القاموس المدرسي، الجزائر المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب، د ط، 1984.
- 2) الجر خليل ، المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، 1973.
- 3) الكافي محمد باشا ، معجم عربي حديث، بيروت شركة المطبوعات للنشر والتوزيع ، ط1، 1992.
- 4) عبد الوهاب الكيالي، وآخرون، موسوعة السياسة، ج2، بيروت: لبنان، المؤسسة العربية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 2، 1991.
- 5) العلامة الجوهري، الصحاح، إعداد وتصنيف نديم مرعشلي وأسامة مرعشلي، ج1، بيروت، دار الحضارة ، ط1، 1992.

ثانيا/ باللغة الأجنبية:

أ/ المراجع باللغة الأجنبية:

- 1) Jean- Jacques Langendorf, histoire de la neutralité:une perspective, coll. Testimonia, Gollion, Infolio éditions, 2007 .
- 2) Marc moingeon, et autres, le dictionnaire du francais, alger: enag,1971.

ب/ الدوريات باللغة الأجنبية:

- 1) Bousbia Mahmoud et Boussoumah Mohamed, « L'administration publique en Algérie », *Revue française d'administration publique*, n° 30, 1984.
- 2) sam lyes, Brefs propos sur le devoir de réserve des agents Publics en droit algérien, « Revue Académique de la Recherche Juridique », tizi ouz Algerie ,2017.

الفهرس

- 1.....شكرو عرفان
- 2.....تصريح شرفي:
- 3.....قائمة المختصرات:
- 4.....مقدمة:

الفصل الأول: الإطار الفكري والنظري لمسألتي الحياد الوظيفي والخدمة العمومية

- المبحث الأول: ماهية ومفهوم الحياد الوظيفي
- 14.....المطلب الأول: مفهوم الحياد الوظيفي
- 17.....المطلب الثاني: خصائص وأهمية الحياد الوظيفي
- 20.....المطلب الثالث: مفهوم الموظف العمومي والوظيفة العامة
- المبحث الثاني: الخدمة العمومية: المفهوم والمعايير والأهمية
- 30.....المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية
- 32.....المطلب الثاني: معايير الخدمة العمومية
- 34.....المطلب الثالث: أهمية الخدمة العمومية

الفصل الثاني: البيئة السياسية، القانونية والإجتماعية للموظف العام

- 37.....المبحث الأول: البيئة السياسية
- 38.....المطلب الأول: من سنة 1962 إلى سنة 1989
- 39.....المطلب الثاني: من سنة 1989 إلى سنة 2002
- 40.....المطلب الثالث: من سنة 2002 إلى يومنا هذا
- المبحث الثاني: البيئة الدستورية والتشريعية
- 41.....المطلب الأول: النصوص الدستورية
- 43.....المطلب الثاني: النصوص التشريعية
- 47.....المطلب الثالث: النصوص القانونية

48.....	المبحث الثالث : البيئة الإجتماعية والثقافية
49.....	المطلب الأول : القيم الشخصية والسلوكية
50.....	المطلب الثاني النظام التعليمي
52.....	المطلب الثالث : التنشئة الأسرية
	الفصل الثالث: واقع وآفاق الحياد الوظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية
.....	المبحث الأول: واقع الحياد الوظيفي
55.....	المطلب الأول:الحياد الوظيفي في التشريع الجزائري
57.....	المطلب الثاني:مظاهر تطبيق الحياد الوظيفي
60.....	المطلب الثالث: مظاهر الإخلال بالحياد الوظيفي
65.....	المبحث الثاني: آفاق الحياد الوظيفي
66.....	المطلب الأول: الإصلاح التشريعي والمؤسساتي
69.....	المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد(الإدارة الإلكترونية)
71.....	المطلب الثالث : أخلقة الإدارة
74.....	الخاتمة:
79.....	قائمة المصادر والمراجع:
85.....	الفهرس:
88.....	الملخص بالعربية والإنجليزية:

تَمَّ بِحَمْدِ اللَّهِ

السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

ملخص :

تتناول هذه الدراسة موضوع الحياد الوظيفي ودوره في تقديم الخدمة العمومية في الجزائر، وتهدف إلى بيان مدى مساهمة حياد الموظف العمومي في ضمان خدمة تتسم بالمساواة والموضوعية والشفافية، مع دراسة أهم العوامل السياسية والقانونية والاجتماعية المؤثرة فيه مع تسليط الضوء على واقع وآفاق الحياد الوظيفي.

وخلصت الدراسة إلى أنّ الحياد الوظيفي يعدّ من الضمانات الأساسية لتحسين الخدمة العمومية وتعزيز ثقة المواطن في الإدارة، غير أن المحاباة والتميز واستغلال الوظيفة والإنحياز السياسي قد تحدّ من فعاليته. كما توصلت إلى أن تعزيز الحياد يتطلب ضرورة الإصلاح التشريعي والمؤسّساتي إلى جانب تطوير الإدارة الإلكترونية وترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية، مع ما يوجه كلّ هذا من عراقيل وتحديات تستدعي إيجاد حلول عاجلة لها.

الكلمات المفتاحية: الحياد الوظيفي، الموظف العمومي، الخدمة العمومية، الإدارة العمومية، المساواة، النزاهة، الرقمنة.

Abstract:

This study examines **functional neutrality and its role in the provision of public services in Algeria**. It aims to assess the extent to which public servants' neutrality contributes to ensuring public services characterized by equality, objectivity, and transparency. It also examines the main political, legal, and social factors influencing functional neutrality, while highlighting its current state and future prospects.

The study concludes that functional neutrality constitutes one of the fundamental guarantees for improving public service delivery and strengthening citizens' trust in public administration. However, favoritism, discrimination, abuse of office, and political bias may undermine its effectiveness. The study further demonstrates that strengthening functional neutrality requires legislative and institutional reform, alongside the development of e-government and the consolidation of public service ethics, while addressing the various obstacles and challenges that hinder these efforts and require urgent and effective solutions.

Keywords: Functional Neutrality, Public Servant, Public Service, Public Administration , Equality, Integrity, Digitalization.