

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية المرجع:.....

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

مبدأ حياد الإدارة العامة في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

الشعبة: حقوق.

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

بلحنافي فاطمة

بلوزاع حسنية

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة).....وافي الحاجة.....رئيسا

الأستاذ(ة)..... بلحنافي فاطمة.....مشرفا مقرر

الأستاذ(ة)..... بن قطاط خديجة.....مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/06/19

كلمة شكر

بداية الشكر لله عز وجل الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع
كما أشكر الأستاذة المؤطرة "أ / بلحنافي فاطمة " والتي ساعدتني كثيرا في
إعداد مذكرتي ، جعلها الله في ميزان حسناتها يوم لا ظل إلا ظله.
والشكر موصول لجميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية عبد الحميد بن
باديس جامعة مستغانم من درسي ومن لم يدرسي
وختاما أشكر كل من ساهم معي وساعدني في إنجاز هذا العمل من بعيد أو
قريب ولو بالكلمة الطيبة والدعم المعنوي

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الذي ضحى بكل حياته من أجل أن يربينا
وأوصلنا إلى هذا المقام الذي وصلنا إليه "أبي الغالي"
والتي تعجز كل كلمات العالم أن تعبر عن حبي وامتناني لها
"أمي الحبيبة"
والتي أختي و صديقاتي و رفيقاتي الدرب.

المقدمة

يعد مبدأ حياد الإدارة في الجزائر ذو بعد هام في التطور الدستوري للبلاد جعلها تكشف لنا بعض مظاهر السلطة السياسية في الدولة كما يمكن القول أن المراجعة الدستورية تكون محددة في مسعاها فهي تبحث عن إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة و بين الرغبة في المحافظة على أصله، وبالتالي فإن المراجعة تتم في إطار استمرارية النظام القائم والمؤسسات القائمة فيه. والخطوة الإيجابية المباشرة لإعمال مبدأ حياد الإدارة في الجزائر كانت بالنص عليه في المادة 23 من دستور 1996 عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون بالإضافة إلى تبني ازدواجية القضاء في المادة 152 من نفس الدستور، واستكمال لذلك توالى النصوص القانونية ذات الأهمية البالغة في نشاط الإدارة حاولت تكريس المبدأ وخلق التناسق بين النصوص.

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

ما مدى فعالية مبدأ حياد الإدارة في ظل التشريع الجزائري؟

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية موضوع البحث في تبني المشروع الجزائري لمبدأ حياد الإدارة أجبره على فرض ضمانات لا بد من توافرها لإعمال هذا المبدأ وأقر لها حماية قانونية في مختلف الدساتير التي شهدتها الجزائر.

أهداف الدراسة:

الهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو محاولة الكشف عن ماهية مبدأ حياد الإدارة وإطاره وما يترتب عن تطبيقه من آثار وتقصي مختلف الضمانات التي تركز مبدأ حياد الإدارة في الدستور وذلك أنه حتى قبل النص عليه تدرجت الظروف والمتغيرات الدستورية نحو بناء مقتضيات مست واستفادت من الترسانة القانونية في الجزائر مما ساعد بدون شك في تزويد الديمقراطية ودعمها بمختلف المبادئ القانونية من أجل بناء دولة القانون.

أسباب اختيار الموضوع:

- رغبة وميول شخصي لدراسة الموضوع
- موضوع يقع ضمن اختصاصنا ومناسب له
- إثراء المكتبة القانونية الجزائرية بمراجع في الموضوع.

المنهج المتبع:

اعتمدنا في بحثنا على المنهج التاريخي في إدراج التطور التاريخي لظهور نظام العمل للنفع العام، والمنهج التحليلي في التعليق على مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع.

تقسيم البحث: ارتأينا تقسيم البحث وفق الخطة الثنائية إلى:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

الفصل الثاني: مدى تجسيد مبدأ الحياد في الإدارة الجزائرية والرقابة عليه

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

تمهيد:

يعد مبدأ حياد الإدارة من المواضيع التي أثارت اهتمام الفقهاء والباحثين في مجال القانون الإداري وحتى الدستوري، ذلك لأنه يشكل أحد الضوابط الأساسية التي تحكم الإدارة في تسييرها للمرافق العمومية وكذا في علاقتها بالجمهور، بغرض إضفاء المشروعية على نشاطاتها، وما يترتب عن ذلك من آثار تعكس بإيجابية صورة الإدارة التي تمثل الواجهة الظاهرة للدولة.

وقد ظهر مبدأ الحياد وتطور تدريجيا في ظل الظروف التي مرت بها الإدارة التي نشأت في كنف السياسة وظلت لفترة كذلك، إلى أن استقلت بذاتها وكيانها، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن ننسى الدور الذي لعبه الفقه في ذلك.

والحياد مفهوم واسع وعميق يتعدى إطار الإدارة العامة ليشمل الدولة كلها في تسييرها لشؤون الحكم وحتى في علاقاتها الدولية، إلا أن أهم نطاق لتطبيقه هو الإدارة العامة لما لها من صلة مباشرة بالمواطن، وكذا ارتباطها بتحقيق المصلحة العامة.

المبحث الأول: م أهمية مبدأ حياد الإدارة العامة

عرفت الإدارة العامة في أطوار حياتها تطورات كبيرة يمكن مقارنتها بالشخص الذي يولد على الفطرة وتدرجيا يترقى حتى يصل إلى النضج الضروري الذي يسمح له باعتناق صفة الرجل، وما يترتب على هذا اللفظ من مسؤولية في النشاطات التي يقوم بها، والمؤسسات السياسية وخاصة الإدارية منها مرت بنفس الحالات العضوية والفكرية، فمن الذاتية والغفلة وصلت في يومنا هذا إلى وضعية الحكمة من بعدما ادعت بعدة أفكار كانت كلها مرحلية.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة

إن اقتران الإدارة بمبدأ الحياد يجسد حجم درجة المسؤولية التي اضطرت إلى قبولها، ومعالجة هذه العلاقة تفرض وجوب تعريف لهذين المفهومين.

والإدارة العامة من أقدم وأهم المؤسسات التي تقوم عليها الوحدة السياسية نظرا لوجودها على كل المستويات المركزية والمحلية، نشاطها خضع عبر التاريخ إلى عدة إيديولوجيات حتى وصل إلى فكرة الشرعية وضرورة تقييد المؤسسة الإدارية بمبادئ والتزامات معينة كونت نظرية الحياد.

الفرع الأول: تعريف الحياد

- تعريف مبدأ الحياد لغة:

كلمة حياد مشتقة من الفعل حياد، ومعناه جانب، وحيد يعني ميل وانحراف .

والفعل حيد يعني جعله محايدا، أو وضع جانبا، ويعني أيضا انعرج، وكلها أفعال

ضد الفعل انحاز ومال وعدل.

- تعريف مبدأ الحياد اصطلاحاً:

اصطلاحاً فإن كلمة حياد مشتقة من الكلمة الفرنسية *neutralité*، حياد إيجابي: *neutralisme* حيادي"، *neutralisme* ويعني عدم الوقوف بجانب أي طرف، أو هو عدم التحيز.¹

وللحياد مفهوم واسع يمكن استخدامه في العديد من المجالات والأنشطة على مختلف طبيعتها، حيث يتميز بالمرونة الضرورية لتطابقه مع عدة مفاهيم أخرى، وخاصة الإدارة العامة الملتزمة مع نضوج الفكر الشعبي باعتناقه دون شروط ولا أي اعتبار خارج عن قاعدة الديمقراطية المتجسدة عملياً على الحالات الاجتماعية.

يكون لهذا المبدأ أيضاً شكل سلبي حيث يتم عن طريق الامتناع والابتعاد عن الأمر أو الشيء سواء كان نزاع بين شخصين أو منافسة تخص أشخاص معينة، فلا يعبر الملاحظ عن أي موقف مادي كان ومعنوياً، حيث يبقى بعيداً عن الصراع القائم ولا يفضل أو يبيح بأي رأي اتجاه أحد عناصر المشكل.²

- التعريف القانوني لمبدأ حياد الإدارة:

لم تضع التشريعات المقارنة بدورها تعريفاً لمبدأ حياد الإدارة، إنما تضمنت الضوابط والضمانات التي تكفله، وبذلك يمكن القول أنها ساءرت الفقهاء في تعريفهم له، وهذا من خلال تحديد عناصره وصوره، فمبدأ حياد الإدارة يقوم على عنصرين، هما كفالة حريات الموظف باعتباره مواطناً من جهة، والخضوع لموجبات ومقتضيات الوظيفة أثناء ممارسته لمهامه، من التزام الحياد وعدم التمييز بين المنتفعين من المرفق من جهة أخرى

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري) منشأة المعارف، الإسكندرية،

مصر، 2003، ص 27.

² - المرجع نفسه، ص 28.

لقد تضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي جاءت به الثورة الفرنسية سنة 1789 جملة من الحقوق كرستها مختلف الدساتير في نصوصها لاحقا، حيث نصت المادتان 10¹ والمادة 11 على حرية الرأي والعقيدة ، ولا يمكن بأي حال مؤاخذة شخص في عمله بسبب أصله أو معتقده أو آرائه، كما نصت المادة 6 من ذات الإعلان على مبدأ مساواة جميع المواطنين في الالتحاق بالوظائف العامة ولا فضل لأحدهم إلا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب، كما اعترفت الدساتير الفرنسية بهذه المبادئ لاسيما ديباجة دستور 1946 والمادة 2 من دستور 1958.²

لقد نص المشرع الجزائري لأول مرة على هذا المبدأ في دستور 1996، لكن دون تعريفه وهذا في المادة 23 منه³ " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون، في خطوة هامة منه بعد دخول الجزائر عهد الديمقراطية والتعددية الحزبية، وما اقتضته المرحلة من ضمانات لتكريس ذلك، ولعل من أهم هذه الضمانات مبدأ حياد الإدارة، بوصفها طرفا فاعلا في العملية الانتخابية، وأضاف في المادة 31⁴ منه " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

¹ - المادتان 10 و 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

² - ديباجة دستور 1946 والمادة 2 من دستور 1958.

³ - المادة 23 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁴ - المادة 31 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

أما الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة¹، فقد نصت المادة 20 منه على: "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم التحفظ ولاسيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ولو خارجا عن خدمته يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤولية المناط بها".

وينص الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة² على جملة من الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف العام، منها التزامات سلبية وأخرى إيجابية، فالسلبية منها هي تلك التي تقيد الموظف وتمنعه من الإقدام على سلوك معين قصد حماية الوظيفة والمصلحة العامة وحتى حقوق الأفراد وحررياتهم، كالامتناع عن إفشاء السر المهني، عدم الجمع بين وظيفتين، منعه من تلقي الهدايا، الالتزام بالتحفظ، في حين تتضمن الالتزامات الإيجابية مجموعة من الأوامر القانونية التي تحدد مهام الموظف في إطار المصلحة أو الإدارة المستخدمة، ومنها الالتزام بأداء الواجب، الإخلاص، وأداء الوظيفة بكرامة وشرف، الالتزام بالطاعة، وفي كل الأحوال فإن واجبات والالتزامات الموظف تستند إلى ضرورات المصلحة³.

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة

لفظ الإدارة من فعل أدار، يدير، فمدير، تسيير أعمال عامة أم خاصة، وحتى فكرة التناول.....، كلها تدور حول فكرة التنظيم التي يمكن النظر إليه من عدة زوايا.

¹ - المادة 20 من الأمر 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 2 يونيو سنة 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم.

² - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46، سنة 2006 .

³ - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص53.

المفهوم الاصطلاحي للإدارة العامة يضيق من مفهومها ويحددها بهيكله معينة أو بناء منظم متميز عن باقي التنظيمات.¹

فتعني الإدارة في هذه الحالة "الإدارة العامة" وهي: التنظيم الذي بواسطته تسيير وتنفيذ المهام العامة"، وهي كثيرة ومتنوعة كما تشير إليها المادة 02 من الأمر 06-03 وهي على سبيل المثال المؤسسات العامة والإدارات المركزية والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العامة على مختلف أنواعها من إدارية وثقافية وعلمية ومهنية...

يشير لفظ الإدارة أنه مشتق من فعل أدار، يدير، سير مديرية أو إدارة تسيير.... وتعني في هذا المدلول النشاط أو الممارسة لمهنة أو مهنة أو تسيير عمل عام أو خاص، نكتفي في هذا التعريف بالاعتبار المادي أو الموضوعي للمهنة دون اعتبار آخر وهو أساسي قديما وحديثا، وجد على مستوى الشخص الطبيعي العادي والشخص المعنوي على مختلف درجاته وأنواعه من الأسرة مرورا بالشركة أو المؤسسة أو الدولة.²

والإدارة العامة يضيق مفهومها ويحدد بهيكله معينة أو بناء منظم متميز عن باقي التنظيمات، فتعني الإدارة في هذه الحالة "الإدارة العامة" وهي: التنظيم الذي بواسطته تسيير وتنفيذ المهام العامة، وهي كثيرة ومتنوعة كما تشير إليها المادة 02³ من الأمر رقم 06-03 وهي على سبيل المثال المؤسسات العامة والإدارات المركزية والمصالح غير

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007، ص17.

² - المرجع نفسه، ص19.

³ - المادة 02 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد 46، سنة 2006 .

المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العامة على مختلف أنواعها من إدارية وثقافية وعلمية ومهنية.¹

المطلب الثاني: التطور التاريخي لمبدأ حياد الإدارة العامة وصوره

الفرع الأول: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة

ظهرت الإدارة العامة في جوهر السياسة، وبقيت لفترة طويلة من أصولها وامتدت لمجالها إلى أن انفردت الإدارة العامة بذاتها الخاص، واستقلت عن السياسة، غير أنه مع بقاء علاقة التكامل والتأثير الذي كان متبادلا بينهما قائمة وقد تزامن ظهور وانتشار مبادئ الديمقراطية مع مرحلة خضوع الإدارة التام للسياسة، مما جعلها محل اهتمام مختلف القوى السياسية للهيمنة عليها واستخدامها أداة لبلوغ السلطة أو البقاء فيها.²

أولاً: مرحلة نظام الأسلاب

ارتبط مبدأ حياد الإدارة كمفهوم عام بالظروف التي مرت بها الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة للأزمات التي هزت كيان المجتمع الأمريكي بسبب التسييس المبالغ فيه للإدارة، فقد كانت الاعتبارات السياسية والحزبية هي المعيار المعتمد لتقلد الوظائف في الإدارة العامة الأمريكية إذ أصبح تقليدا إداريا أن الحزب الذي يتولى زمام السلطة يقوم بفصل أكبر عدد ممكن من أنصار الحزب المعارض ليحيل الفرصة لمؤيديه كمكافأة لهم عن المجهودات التي بذلوها خلال الحملة الانتخابية، والتي مكنته من الفوز والوصول إلى مقاليد الحكم، وعرف هذا النظام "بنظام المغانم" أو "الأسلاب" MeritSystem، والذي مفاده اعتبار الوظائف الإدارية غنائم يتقاسمها أنصار الحزب الفائز نظير تأييدهم له من جهة، ومن جهة ثانية، مكسبا له يعتمد عليه في خوض الانتخابات المقبلة.

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 19.

² - زكريا المصري، التنظيم الإداري (الإدارة) - النشاط الإداري (دراسة مقارنة) في التشريع والفقهاء وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 62.

اكتسى هذا النظام طابعا شرعيا سنة 1820 بإصدار ما سمي "قانون الأربع سنوات "

Jackson، حيث بمقتضى هذا القانون يتم فصل الموظف، وهذا في عهد الرئيس جاكسون الذي يقضي في الخدمة أربع سنوات.¹

ثانيا: مرحلة الإصلاح الوظيفي

نظرا لمساوئ نظام الغنائم، فقد ظهرت حركة قوية باتجاه الإصلاح الوظيفي أسفرت عن "قانون بندلتون " " Pendalton act " سنة 1883 يتضمن قانون الخدمة المدنية، الذي أخذ "بنظام الجدارة " " Spoils System"، ويقضي هذا النظام بأن يتم شغل الوظائف العامة عن طريق الاختبارات العامة التي تجريها لجنة الخدمة المدنية، وهي هيئة محايدة تختص بشغل الوظائف العامة عن طريق المسابقات لاختيار المترشح الأجدد والأصلح، بدلا من نظام المغانم الذي معياره الأساسي الانتماءات الحزبية والسياسية.²

وفي هذه الظروف نشر الأستاذ ويلسون سنة 1887، والذي أصبح فيما بعد رئيسا للولايات المتحدة مقالا ركز فيه على ضرورة وجود علم مستقل للإدارة العامة لا يتبع علم السياسة، ذلك أن المشكلات الإدارية مختلفة عن المشكلات السياسية، وإذا كانت السياسة هي التي تحدد معالم عمل الإدارة العامة، إلا أن الإدارة العامة تخرج عن نطاق العمل السياسي، فالتفرقة بين السياسة والإدارة واضحة، فهي في نظره تستند إلى التمييز بين وضع الخطة وتنفيذها، أي التفرقة بين الأهداف ووسائل التنفيذ .

¹ - زكريا المصري، المرجع السابق، ص 63.

² - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 1996، ص 38.

فإذا كان وضع الخطط والسياسات العامة هو عمل سياسي، فإن تنفيذها هو عمل إداري، لذلك توجد الإدارة خارج نطاق السياسة، بالرغم من أن هذه الأخيرة هي التي تحدد مهام السلطة الإدارية .

فالإدارة نما تقتصر غايتها لا تهدف إلى وضع السياسة العامة، بالعمليات الفنية التي يتطلبها وضع هذه السياسة موضع التنفيذ، من هذا المنطلق يجب أن تكون الإدارة محايدة في اتجاهاتها وأهدافها.¹

وبمفهوم آخر، أن السياسة هي أسبق من الإدارة، إذ يتم وضع الخطة من قبل الحكومة ليتولى رجال الإدارة تنفيذها، وليس لهم مناقشتها أو التشكيك فيها، لأن المناقشة تكون في عداد السياسة، فالإدارة العامة تعد من هذا المنظور تابعة للحكومة، إلا أن مرحلة وضع هذا لا يعني أن الإدارة تعد سياسة، فالفرق واضح وضوح التفرقة بين الأهداف والوسائل.

رغم عدم تمكن الرؤساء الأمريكيين من التخلص نهائيا من الضغوط التي تمارسها عليهم أحزابهم للتضييق م خلال نظام الجدارة، إلا أن عدد الوظائف التي يخضع فيها التعيين لمعايير سياسية أصبحت في انخفاض مستمر، وهذا لجهود لجنة الخدمة المدنية التي ينتمي أعضاؤها لكل من الحزبين الديمقراطي والجمهوري.²

ولظهور أفكار تنادي باستمرارية وديمومة العمل الإداري، شكلت لجنة برلمانية لدراسة النشاط السياسي للموظفين، وأوردت في تقريرها على أن اشتراك الموظف في العمل السياسي لصالح أحد الأحزاب من شأنه وضع حياده موضع الشك تجاه المواطنين المتعاملين مع الإدارة وتجاه الغالبية الحاكمة التي قد تتغير غدا أو بعد غد، وأن فصل أعداد كبيرة من الموظفين بانتهاء عهدة الحزب الحاكم الذي منحهم تلك المناصب لا

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص39.

² - علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009، ص44.

يشكل هدر للطاقات والخبرات فحسب، بل أيضا يؤدي إلى قطع استمرارية و ديمومة العمل الإداري ويثير الشك في فعاليته.¹

الفرع الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة العامة

المجتمع الإقطاعي كان قائما على عدم المساواة، حيث أن البرجوازية كانت خاضعة للنبلاء، فعدم المساواة كان قائما لانعدام الحرية لفئات المجتمع البسيطة، فالمساواة جاءت لتعيد للفرد قيمته الحقيقية.

فجاءت فكرة الفردية في الفلسفة الثورية البرجوازية الليبرالية هذه الفلسفة المؤسسة علأن الإنسان حر في وسط المجتمع، هو حر لأنه له قيمة باعتباره فردا، ويجب أن يحقق طموحاته، كما يقوم مبدأ الحياد على عدم جواز التمييز بين الأفراد تفضيلا أو حرمانا استنادا إلى عوامل تتعلق بالأخص بالرأي السياسي، فلقد بنت الأنظمة كل أنواع التمييز العنصري بين أفرادها.

كما يعتبر دور المرأة في المحيط الاجتماعي من المسائل التي استتبطت اهتمام وانشغال المجتمعات والدول الحديثة، وذلك بمنحها صفة المواطنة مع كافة الامتيازات من تحقيق المساواة بينها وبين الرجل في الوظائف والحياة المعيشية.²

يتضح من خلال تحليل النصوص القانونية والدستورية والتشريعية أن حرية الرأي المعترف بها، كما جعلت لضمانها وسائل وهيئات تسهر على الاحترام، فحرية التعبير والابتكار من حقوق الموظف لأن أي إنسان له مشاعر وأحاسيس ومواهب، فالوظيفة العامة لا تقيد من القيام بنشاطات أخرى كالابتكار والتعبير، والمادة 26 من الأمر 06-

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص45.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص48.

03 القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹، على حرية الرأي في حدود مقبولة مع عدم الخروج عن واجب التحفظ.

ويجوز للفرد إعلان إنشاء جمعيات أو الانخراط إليها، فضلا عن الأحزاب السياسية لكن بشروط لا يحق له تجاوزها، أيضا يكون له الحرية في المساهمة في النشاطات الاجتماعية أو السياسية كالجمعيات، نص عليها القانون رقم 90-31 وأيضا المادة 18² من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 بشرط احترام القانون والقيام بإجراءات معينة إذا تعلق الأمر ببعض الموظفين كضرورة الترخيص المفوضة على الولاية وأفراد الجيش وبعض المدراء الولائيين عند رغبتهم في الترشح لانتخابات سواء محلية أو تشريعية، حيث أن هذا منصوص عليه في الأمر رقم 97-07، ويوجد كذلك حرية التجمعات وهي الالتقاء مع أشخاص معينين في أماكن معينة لإبداء آراء أو مناقشة أفكار، و على الموظف العمومي الالتزام ببعض الشروط من بينها احترام القانون وواجب التحفظ والسرية، فيما يخص الوظيفة.³

ولا يكون هذا الحق إلا بترخيص مثلا القيام بالتجمهر أمام مؤسسة عمومية ما أو شارع ما أو بقاعة يجب إيداع طلب بالترخيص لدى الولاية قبل التجمع بثلاث أيام ويكون الرد بالقبول الصريح طبقا لمقتضيات الأمر 06 - 03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.⁴

¹ - المادة 26 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46 سنة 2006 .

² - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

³ - عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص49.

⁴ - الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46 سنة 2006 .

المبحث الثاني: نطاق مبدأ حياد الإدارة العامة

إن تبعية الأجهزة الإدارية العامة للأجهزة السياسية الحاكمة ترجع إلى عصور الإمبراطوريات القديمة، وأنظمة الحكم الملكية والإقطاعية في العصور الوسطى، حيث كان الإمبراطور، أو الملك يعد ظل الله في الأرض، وهو الدولة، كما قال لويس الرابع عشر "أنا الدولة"، ومن الطبيعي أن يكون الموظفون ورجال الدولة رهن إرادته.

المطلب الأول: مبادئ حياد الإدارة العامة

إن مبدأ حياد الإدارة هو ركن من أركان الدولة العصرية، وهو أحد الشروط الأساسية للمشروعية الحقيقية للمرفق العام التي يجب أن يتحلى بها باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من مقتضيات مهامه، دون تمايز بين المرتفقين، فهو مبدأ قوامه إبعاد المرفق عن الحسابات السياسية و الإعتبارات الحزبية، والتقييد بالمعايير المهنية والموضوعية والحيادية .

الفرع الأول: المساواة والاستمرارية في التوظيف

أولاً: المساواة في التوظيف

المساواة في التوظيف هي: أن يتساوى جميع المترشحين لتولي الوظائف في المؤسسة العمومية بمعاملتهم نفس المعاملة. بدءاً من الشروط المطلوبة لدخول الوظيفة و عملية الاستقطاب، إلى وضعيات الموظف، بمنحهم نفس المزايا والحقوق وتحميلهم نفس الواجبات، مادامت الوظائف متماثلة.

يتطلب مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة عدم التمييز بين المترشحين أو المتقدمين إلى الوظيفة، استناداً إلى اعتبارات سياسية أو اجتماعية أو أي تمييز قائم على الجنس، أو غيرها من الاعتبارات، متى توفرت في طالبيها الشروط التي ينص عليها القانون، وقد جاء التأكيد على ذلك في الكثير من المواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان، حيث يقضي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ

10 ديسمبر 1948¹ على أن لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز بسبب العنصر أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، ونصت المادة 21 منه على حق كل فرد في إدارة شؤون بلاده ونقلد الوظائف العامة فيها، كما نصت اتفاقية مؤتمر العمل الدولي رقم 111 والموقعة في 4 يونيو 1958² في ديباجتها على أن " إعلان فيلادلفيا يؤكد لجميع البشر أيا كان عرقهم أو معتقداتهم أو جنسهم الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص، وأن التمييز يمثل انتهاكا للحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

وقد سار المشرع الجزائري في هذا المنحى بإدراجه مبدأ المساواة في التوظيف في أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996، إذ نص على تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير التي يحددها القانون. هذا المبدأ وجد مكانا له أيضا في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العمومية، في المواد³ 74-80-81-82⁵ منه والتي اشترطت أن يكون التوظيف على أساس المسابقات، وقد تكون المسابقات على أساس الشهادات أو

¹- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948.

²- اتفاقية مؤتمر العمل الدولي رقم 111 والموقعة في 4 يونيو 1958.

³- المادة 74 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46 سنة 2006 .

⁴- المادة 80 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46 سنة 2006 .

⁵- المادة 81 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46 سنة 2006 .

⁶- المادة 82 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد، 46 سنة 2006 .

عن طريق الاختبارات أو مسابقات عن طريق الامتحانات ، والاختبارات الداخلية والمهنية، ويتوقف اختيار إحدى هذه الطرق على التكوين والقواعد القانونية التي تحكم الالتحاق بالوظائف العامة، وبهذا فإن تقييد الإدارة بإحدى هذه الطرق في التوظيف، من شأنه أن يحقق قدرا من المساواة بين المواطنين ويعزز ثقتهم بالإدارة، ويضمن نزاهتها وحيادها، هذا إضافة إلى تحسين نشاطها والرفع من مستوى أدائها للخدمات، عن طريق تزويدها بالعناصر المؤهلة بعيدا عن المحاباة والتمييز القائم على أية اعتبارات أخرى .

غير أن هذا المبدأ لا يكتسي طابع الإطلاق، بل ترد عليه استثناءات، بعضها مشتركين معظم الأنظمة الإدارية، والبعض الآخر مقصور على بعض الدول دون أخرى.

فالاستثناءات المشتركة، تتعلق بمجموعة الشروط الواجب توفرها في الدخول إلى الوظيفة العامة وهي، الجنسية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، التمتع بالصحة العقلية والبدنية، الشروط المرتبطة بالسن، تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية، مع الإشارة أن هذا الشرط لم يعد مدرجا في كافة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة، نظرا للتطور الذي مس منظمة الخدمة العسكرية في بعض البلدان.

أما الاستثناءات المقصورة على بعض الدول فمعظمها تكتسي طابعا سياسيا، يقوم على ضرورة مراعاة التوازن العرقي أو اللغوي أو الديني أو الجغرافي، كما هو الحال في لبنان التي تتميز بتعايش مختلف الطوائف الدينية، فيتم توزيع الوظائف وفق نسب معينة تعكس وزن كل طائفة، وبعض البلدان الإفريقية كالكامبيرون، حيث يكون توزيع الوظائف فوق المعيار اللغوي بين الناطقين باللغة الانجليزية والناطقين باللغة الفرنسية.¹

¹ - محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص66.

ثانيا: الاستمرارية في التوظيف

عرفته لجنة دراسة شؤون الوظيفة العامة بالولايات المتحدة الأمريكية سنة 1933 بأنه اتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملا له قيمة مدى الحياة، مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق في مراحل الشباب وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة المشرفة.¹

إن هذا المبدأ، بالإضافة إلى أنه يضمن سير المرافق العامة بانتظام وياضطراد، فإنه من جهة أخرى يكفل للموظف العام استقراره الوظيفي .

ذلك أن استقرار الوظيفة العمومية من أهم الشروط التي تربط الموظف بالإدارة، فهو يعطي النظام المهني صفة تربوية تزيد قوة وتماسكا بقدر ما تزيد أقدمية الموظف ويستمر في خدمة الدولة، وبهذا يعتبر عاملا أساسيا من عوامل التوازن الشخصي للموظف، ما يجعله في استعداد تام لتكريس حياته في خدمة الإدارة وخدمة الصالح العام. إن مبدأ الاستمرارية في الوظيفة العامة عرف في الحضارات القديمة، حيث كان الموظف يسخر حياته لحماية مصالح الأشراف ورجال الدين الذين كانوا ينفردون بالوظائف العامة، ويظهر الدولة الحديثة وانتشار المرافق العامة أصبح تكريس هذا المبدأ ضروريا لضمان سيرها بانتظام وياضطراد.²

¹ - محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 67.

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

إن مبدأ الاستمرارية مبدأ مكمل لمبدأ المساواة ومبدأ الجدارة، ذلك أن اختيار الموظفين على هذين الأساسين بكل حياد ودون أية اعتبارات يكفل اختيار أفضل العناصر، فهو يفتح الباب أمام مجموعة كبيرة من طالبي الوظيفة للتنافس بينهم بداء بالقدرات والطاقتان لتنتقاء الأجدر والأحق بالوظيفة، غير أن هذا لا يعد كافياً، حيث لا بد من شعور الموظف بديمومة العمل واستقراره حتى يقدم أفضل ما لديه لخدمة وظيفته وخدمة المصلحة العامة التي هي هدف وغاية العمل الإداري، وليس أدل من ذلك على النتائج السلبية التي أفرزها نظام تأقيت الوظيفة والفساد الإداري الذي انجر عنه، حيث أصبحت الوظيفة الإدارية والإدارة بصفة عامة في خدمة أغراض حزبية، لذا كان لا بد من إعمال مبدأ الاستمرارية في مجال الوظيفة العامة لأنه يجعل الموظف أكثر ولاء لوظيفته أكثر من أي جهة أخرى، وبهذا فإنه يحقق حياد الإدارة وموظفيها.¹

الفرع الثاني: الجدارة في التوظيف

إن هذا المبدأ له صلة مباشرة بمبدأ المساواة، لأنه يرمي إلى إعلاء المؤهلات والقدرات الشخصية فوق كل الاعتبارات التفاضلية الأخرى التي تولد الشعور بالحرمان والإجحاف في نفوس المترشحين، وتؤدي إلى عدم تمكن الإدارة من اختيار الأفضل للاضطلاع بمهامها، لذا فمبدأ الجدارة يعد من المبادئ الهامة التي تضمن اختيار أفضل العناصر في عملية التوظيف، ويقوم هذا الاختيار على معياري الصلاحية والكفاءة . ويعرف فقهاء الإدارة مبدأ الجدارة بأنه المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية، وليس على أساس المحاباة التي تكون من أسباب انحراف الموظف نحو تحقيق مصالحه الشخصية على حساب المصلحة العامة التي هي أساس وجود الإدارة.

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص73.

إن اختيار الأشخاص لتولي أعباء الوظيفة العامة بمقتضى هذا المبدأ، يخص فقط ذوا الكفاءة والصلاحية، وهي المعايير التي تتولى فحصها وتقديرها لجنة مستقلة ومحايدة، عن طريق الامتحانات والمسابقات التي تنظم¹.
بهذا فإن التوظيف على أساس الجدارة والذي يتم بعيدا عن أي تمييز قائم على اعتبار حزبي أو سياسي يضمن حياد الموظف، ومنه حياد الإدارة، خاصة وأن عملية اختيار الموظفين تتولاه لجنة محايدة، ليكون بذلك معيار الكفاءة والجدارة هو الفيصل.
وقد اتجهت مختلف قوانين الوظيفة العامة في الدول، ومنها الجزائر إلى إقرار هذا المبدأ، حيث تنص المادة 80 من الأمر 06-03² المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على:

- " يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات.

- المسابقة على أساس الشهادة بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.

ولعل إخضاع الموظف لفترة تربص وجعلها شرطا أساسيا لتثبيتته في المنصب وهو ما

نصت عليه المادة 85³ من ذات الأمر يجسد مبدأ الجدارة .

¹ - عبد الكريم بودريوة ، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية (دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2005، ص 87.

² - المادة 80 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد 46، سنة 2006 .

³ - المادة 85 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد 46، سنة 2006 .

ويعرف مبدأ الجدارة هو الآخر استثناءات، لكنها لا تعد من قبيل انتهاك أو خرق قواعده بقدر ما هي عبارة عن مكافأة أو رد للجميل لبعض الفئات، نظير الخدمات التي قدمت للوطن والأمة

وقد وجدت لهذا الاستثناءات تطبيقاً له في الولايات المتحدة الأمريكية التي تلجأ إلى استقبال قدماء المحاربين في الإدارة العمومية، وكذلك تحتفظ فرنسا ببعض المناصب لفائدة قدماء الحربين العالميتين الأولى والثانية، وعرفت الجزائر هي الأخرى تطبيق هذه الاستثناءات فيما يتعلق بالتوظيف، أو الترقية، أو التقاعد، أو التكوين لفائدة أعضاء جيش التحرير الوطني وذوي الحقوق.¹

المطلب الثاني: ركائز مبدأ حياد الإدارة العامة

الفرع الأول: المشروعية وحسن الأداء

أولاً: مبدأ المشروعية

عرفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه لا يعني بوجه عام سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تلو أحكامه وقواعده فوق كل إدارة سواء إدارة الحاكم أو المحكوم يقصد بمبدأ المشروعية خضوع كافة السلطات في الدولة للقانون، سواء كانت هذه السلطات تشريعية تنفيذية أو قضائية، بمعنى خضوع الكل لحكم القانون، فلا يجوز ألي، تتدرج الوظيفة الإدارية سلطة أن تزاوّل أي نشاط، إلا بمقتضى قواعد قد سبق وضعها ضمن مهام السلطة التنفيذية، فهي خاضعة لمبدأ المشروعية وتعمل به وبضوابطه بالرغم من الامتيازات التي تملكها الإدارة، والتي تجعلها في أقوى المراكز من الأفراد، وتمكن السلطات في مواجهة حقوقهم وحرّياتهم بالرغم من هذا إلا أنها مقيدة أثناء

¹ - عبد الكريم بودريوة، مرجع سبق ذكره، ص 88.

تأدية مهامها بما تفرضه القواعد القانونية التي ينظمها القانون للدولة لحماية الأفراد من استبداد الإدارة أو محاباته.¹

نعني بمبدأ المشروعية في نطاقها الواسع هو سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السيادية المفعول بها في الدولة، أي بمعنى آخر وجوب توافق كل التفرقات التي تصدرها هذه القوانين والتي تصدر من المواطنين وسلطات الدولة مع القواعد القانونية مختلفة المصدر والمتعارف عليها من قبل.

إن أبسط تعريف لمبدأ المشروعية يتمثل في إشراكه بمبدأ سيادة القانون الذي يقتضي خضوع الحكام والمحكومين لقواعده، ولعل عبارة دولة القانون ترجمة صادقة لمضمون هذا المبدأ، فمشروعية الدولة مرتبطة بمدى احترامها لمبدأ سيادة القانون.²

وقد عبرت وثيقة إعلان الدستور المصري لسنة 1971³ عن هذا المحتوى أحسن تعبير بقولها: "إن سيادة القانون ليست ضمانا لحرية الفرد فحسب لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت"، ونجد في نفس السياق ما أردفت به محكمة التنازع الفرنسية سنة 1889 بقولها: "إذا كان الحفاظ على أمن الدولة ومعاينة كل من يحاول الإخلال به من واجبات الحكومة، فإنها لا تمارس إلا السلطات الممنوحة لها بموجب القانون" إن ممارسة الإدارة لأعمالها بحياد ونزاهة، بعيدا عن التيارات السياسية والصراعات الحزبية والمحسوية، مهتمة بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها أداء الخدمة العامة بما تتيحه النصوص القانونية من سلطات واختصاصات، يجعلها الحامية

¹ - مريم لبيد، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة

الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013، ص 55.

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

³ - وثيقة إعلان الدستور المصري لسنة 1971.

الفعالية لمبادئ الشرعية، خاصة أنها أي الإدارة الهيئة التي تحتك وتواجه وتتعامل مع المواطن في كل شؤون، مما يجعل تصرفاته وطرق عملها مؤشرات على مدى التطبيق السليم لقواعد الشرعية.

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

وتعتبر الرقابة القضائية أجدر سلاح لمقاومة تجاوزات الإدارة واستعمالاتها التعسفية للسلطات الممنوحة لها قانونا الماسة بحقوق وحریات المواطنين، وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي قضاءه في أحكام عديدة على مبادئ الشرعية إلغاء أعمال الإدارة.¹ أما بالنسبة لموقف التشريع، فقد اعترفت وأدرجت مختلف التشريعات المقارنة هذه المبادئ في دساتيرها لإعطائها القوم القانونية التي تمتاز بها النصوص الدستورية، فنجد أن الدستور الجزائري سنة 1996 يترجم بتمهيدته محتوى وأبعاد مبدأ الشرعية بقوله: "إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحریات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، يضيفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده".

ويلي ذلك نصوص تفصيلية بشأن كل نقطة، سواء في اعتبار الشرعية والمساواة واحترام القانون أساس لممارسة الجهاز القضائي لمهامه الرقابية.²

¹ - نريمان حفاصة ، " مبدأ الحياد الإداري والعملية الانتخابية في الجزائر "، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 6، 2017، ص08.

² - نريمان حفاصة ، المرجع السابق، ص09.

ثانيا: حسن الأداء

قد اهتمت الدول بالجانب الإنساني وعمدت إلى تطبيق النتائج والاقتراحات التي توصل إليها علماء الإدارة العامة أو العلوم الأخرى التي تناولت الإدارة كموضوع البحث لبلوغ أهداف التنمية، سواء من جانب كفاءات اختيار الموظفين و الشروط الواجب توافرها لدى المترشحين أو من جانب تطبيق عناصر العملية الإدارية من التنظيم وتخطيط ورقابة وتنسيق بالطريقة التي توفر الوقت والجهد والمال (الفاعلية الإدارية).

إن النتائج السلبية التي حققتها طريقة اختيار الموظفين استنادا إلى معايير سياسة، وما نجم عنها من اختلال وفساد في الجهاز الإداري أخفق على إثره في إتمام المهام الموكلة إليه، وأضحى مصدر علة يعيق مسار التنمية والتقدم، واقترح لمواجهة ذلك مبدأ حياد الإدارة كعلاج لهذه الآفة، والذي مفاده وجوب اختيار عمال الإدارة بناء على أسس علمية قوامها الاستحقاق والجدارة، بعيدا عن التأثيرات السياسية والصراعات الحزبية التي بواسطتها فقط يتحقق الهدف المرغوب ألا وهو حسن أداء الخدمات.¹

الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي

الديمقراطية هي: تُعرّف الديمقراطية اصطلاحاً بأنها نظام الحكم، حيث تكون السلطة العليا بيد الشعب، الذي يمارس سلطاته بشكل مباشر، أو عن طريق مجموعة من الأشخاص يتم انتخابهم لتمثيل الشعب بالاعتماد على عملية انتخابية حرة، حيث ترفض الديمقراطية جعل السلطة كاملة ومركزة في شخص واحد، أو على مجموعة من الأشخاص كالحكم الدكتاتوري، أو الأوليغارشية (حكم الأقليات).

¹ - نريمان حفاصة ، المرجع السابق، ص10.

وقد عرّفها الرئيس أبراهام لينكون بأنها "حكم الشعب، من قبل الشعب، ومن أجل الشعب"، وفي العصر الحالي أصبح نظام الحكم الديمقراطي هو النظام المُفضّل للحكم في جميع المجتمعات؛ ويرجع ذلك إلى إمكانية أفراد المجتمع التعبير عن خياراتهم اتجاه كل من إدارة الحكم العام في البلاد، وتوزيع الموارد، والمشاركة بشأن العملية الإدارية. ظلت الديمقراطية لوقت طويل تعرف على أنها الوسيلة أو الأداة لممارسة السلطة السياسية، أو هي حكم الشعب أو إسناد السلطة للشعب عن طريق اختيار ممثليه في المجالس المنتخبة عن طريق الاقتراع، أي تكريس الإرادة الشعبية .

إلا أنه ومع تطور المجتمعات صارت الديمقراطية تعرف بأنها نظام اجتماعي يؤكد قيمة الفرد والكرامة الشخصية الإنسانية، ويقوم على مشاركة أفراد أو أعضاء الجماعة في إدارة شؤونها والديمقراطية السياسية هي أن يحكم الناس أنفسهم على أساس الحرية والمساواة وعدم التمييز بين الأفراد بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين، ويتفق جمهور الفقهاء على أن تبني الديمقراطية ليس غاية في حد ذاتها بل هي وسيلة لتحقيق غاية وهي الحرية والمساواة السياسية، وتقر الدساتير التي تبنت النظام الديمقراطي جملة من الحقوق والحريات والمبادئ على غرار الحريات الأساسية، العدالة الاجتماعية، المساواة .

وتأكيدا على مبدأ المساواة جاء في المادة 32 من دستور 2020¹ " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي".

ويطرح تكريس هذا المبدأ بحدة في علاقة الإدارة مع المواطن، فمجرد النص على مبدأ لذا كان المساواة في الدستور غير كاف، إذ لا بد من آلية لتجسيده عمليا من طرف

¹ - المادة 32 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

الإدارة، إلزامها بعدم التحيز، أو اجتنابها أية معاملة تفضيلية لطرف على آخر ، على أساس عرقي أو حزبي أو ديني، لأنها مرتبطة بتحقيق المصلحة العامة التي تقتضي المساواة في المعاملة وفي نوعية الخدمة المقدمة، وهو الهدف الذي لا يتحقق إلا بالتزامها الحياد، لذا يعد مبدأ الحياد من دعائم النظام الديمقراطي.

لقد اعتبر الدستور الجزائري الديمقراطية من الأولويات الكبرى للشعب، والأساس الذي تسير وفقه مؤسسات الدولة، في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة، لذا فالإدارة بوصفها مؤسسة من مؤسسات الدولة والجهة القائمة على تنفيذ السياسة العامة أن تسير وفق مقتضيات الديمقراطية ووفق المبادئ التي تقوم عليها، من مساواة وعدالة اجتماعية، وهي أولى من غيرها بتكريس هذه المبادئ في إطار نشاطاتها اليومية وفي علاقاتها مع المواطن.¹

وعليه وجب أن تبقى الإدارة بمنأى عن الصراعات السياسية، لأن تحيزها يؤدي إلى المساس بمبدأ المساواة، خاصة وأن خدماتها تقوم على عدم التفرقة أو التمييز بين المؤيد والمعارض، وعليه فالنص على هذا المبدأ يجعل المواطن في مأمن ، فرأيه السياسي لا يمكن أن يشكل عائقا أمام استفادته من خدمات الإدارة وعلى علاقتة بها بشكل عام.²

¹ - رشيدة العام، " المجلس الدستوري تشكيل وصلاحيات"، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر ، بسكرة، العدد 7، 2005، ص128.

² - رشيدة العام، المرجع السابق، ص129.

الفصل الثاني

مدى تجسيد مبدأ الحياد في الإدارة الجزائرية
والرقابة عليه

تمهيد:

إن اقتران الإدارة العامة بمبدأ الحياد يجسد حجم درجة المسؤولية التي اضطرت قبولها ويمثل مبدأ حياد الإدارة أحد الوسائل والضمانات التي يمكن من خلالها تحقيق التعايش بين العمل الإداري والعمل السياسي، ولكن شريطة إعماله بطريقة حديثة ووفقا لمضمونه الحقيقي.

إن الاعتراف بالمبدأ بصفة مجردة كما جاء في نص المادة 25: التي تنص على مبدأ عدم التحيز وذلك باعتبار أن الارتباط وثيق جدا بينه وبين مبدأ الحياد كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي، غير كاف لوحده، بل لابد من ضمانات ملائمة لحماية وتقرير جزاءات لمخالفته.

المبحث الأول: التكريس الفعلي لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

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

المطلب الأول: الضمانات الدستورية الخاصة بمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

الفرع الأول: مبدأ حياد الإدارة في ظل دستور 1963-1976

أصبحت الجزائر غداة الاستقلال دولة ذات سيادة وطنية عام 1963¹، هذه الوضعية الجديدة والتي لم تعرفها من قبل فرضت عليها عدة واجبات باعتبارها مسؤولة دون إكراه أو ضغط عن مصير الدولة، وكان عليها أن تقوم بتحديد السياسة العامة التي تسمح لها بالانطلاق، والانطلاق في الواقع لم تكن سهلة، حيث تغلبت النزاعات السياسية على كل الاعتبارات الأخرى، حيث دخلت القيادات في صراعات عديدة تنتج فيها الكثير من الآثار، حيث لم يتفق الزعماء على الخطة السياسية الواجب بها، البداية كانت اشتراكية بكل ما يحمل هذا اللفظ من عناصر يقوم عليها، لكن تدريجياً ظهرت عيوب هذا النظام الشيء الذي جعل القيادة السياسية تلجأ إلى إيديولوجيات أخرى هي النظام الليبرالي والذي لا يزال في مرحلة التجربة.

¹ - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، دار ربحان، ط1 الجزائر، 2000، ص28.

ولقد صدر ميثاق 1964 بانعقاد المؤتمر الثالث لحزب جبهة التحرير الوطني في 21 أبريل¹ 1964، حيث جاء هذا الميثاق لتأكيد النهج الاشتراكي للنظام السياسي الجزائري بعد صدور دستور سنة 1963، كما أكد على الاختيار المكرس في الدستور والمتعلق بالأحادية الحزبية ويظهر من خلال هذا الميثاق تأكيد علاقة التبعية للإدارة الجزائرية واعتبارها وسيلة تنفيذ للرؤية السياسية للحزب الواحد وهو ما لا يتماشى مع مبدأ حياد الإدارة من ناحية وجود جهاز إداري مستقل عن السياسة.

في حين تميز دستور 1965 باحتكار اختصاصات الدستورية كلها في هيئة واحدة تعرف بمجلس الثورة، كما جاء في نص المادة 03 منه: "تمارس الحكومة وظائفها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة"، بالإضافة إلى نص المادة 04² و 05³: "تتمتع الحكومة بتفويض من مجلس الثورة بالسلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة وحياة الأمة".

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

¹ - ميثاق 1964 بانعقاد المؤتمر الثالث لحزب جبهة التحرير الوطني في 21 أبريل 1964.

² - المادة 04 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1965.

³ - المادة 05 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1965.

ويعتبر الميثاق الوطني لسنة 1976 مرحلة جديدة في تاريخ النظام السياسي الجزائري، بدأ بعد إعلان السعي لتدارك النقائص التي حصلت في دستور 1963، ويحتوي هذا الميثاق على جملة من المبادئ التي تسعى من خلالها القيادة السياسية إلى بناء الدولة الجزائرية وعبر المشرع عن الفلسفة الواجب إتباعها، حيث تتميز هذه الأخيرة بعنصر النزعة السياسية الموحدة والمحتكرة من طرف الحزب الواحد.¹

ومن المبادئ التي نص عليها المشرع في الميثاق الوطني نجد إقراره لحق المواطن في العمل، حيث يستفيد منه المواطنين دون تمييز، كما حرص على المساواة بين الجنسين في الحياة الإدارية والاقتصادية، كما نص على ضرورة تلبية جميع حاجيات المواطنين دون تمييز الأمر الذي يؤثر على إنشاء المرافق العمومية ومبادئ سيرها. وملاحح الحياد في الإدارة موجودة لكنها معيبة بالعنصر السياسي الذي يؤثر عليها سلبا والمضفي عليها الطابع الشخصي البعيد عن الموضوعية التي تفترض في عمل الإدارة العامة.

حاول الميثاق الوطني لسنة 1976 الفصل بين نشاط الحزب، ونشاط الإدارة بأن جعل دور الأجهزة الحزبية هو التخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة فإنه يجب ألا تخلط نشاطاتها بنشاط الإدارة لتفادي النزاعات بين الجهازين وهذا بتأكيد على أن: "أجهزة الدولة يعملان في إطارين منفصلين من أجل تحقيق أهداف واحدة."²

كما ارتبط مبدأ حياد الإدارة في دستور سنة 1976 بطبيعة العلاقة بين الإدارة العامة والحزب المسيطر، حيث لم تخرج عن علاقة التبعية التي يفرضها الحزب على الإدارة وهو ما نصت عليه المادة 101:³ "تعمل أجهزة الدولة في إطارين مختلفين بوسائل مختلفة من أجل أهداف واحدة لا يمكنها أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها، ويقوم

¹ - عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص34.

² - المرجع نفسه، ص35.

³ - المادة 101 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة، وقد جاءت هذه المادة من الوجهة النظرية لتوضح العلاقة المتكاملة في إطار الأهداف الواحدة دون وجود أي تداخل بينهما.....، إلا أنها تركز هيمنة الحزب وسيطرته.

ولم يحد دستور 1976 عن فكرة الوحدة الإيديولوجية والتي تتبنى سيطرة الحزب الواحد على مقاليد السياسة، كما أنه أشار إلى بعض المبادئ التي تعتبر إلى حد ما قريبة إلى مفهوم حياد الإدارة ومنه ما ورد في نص المادة 27 من دستور 1976¹ والتي تتؤكد على ضرورة مساهمة الشعب في نشاط الإدارة العامة وضرورة تقيدها بمبدأ الشرعية. إضافة إلى ما قرره المادة 39² من نفس الدستور والتي نصت على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وعدم التمييز في الجنس والعرق والحرفة، وأهم من ذلك أن المشرع عبر صراحة من خلال المادة 41³ على مسؤولية الدولة في تحقيق المساواة بين المواطنين، وخاصة في عملية التوظيف كما جاء في المادة 44⁴ منه، ونص كذلك في المادة 53 على حرية العقيدة والرأي.

الفرع الثاني: مبدأ حياد الإدارة في ظل دستور 1989 وما بعده

يعتبر دستور 1989⁵ الحد الفاصل بين مرحلتين في تاريخ الجزائر الحديثة، ويميز بين نظامين مختلفين من حيث الخصائص والأسس والطبيعة.

¹ - المادة 27 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

² - المادة 39 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

³ - المادة 41 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

⁴ - المادة 44 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

⁵ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

حيث يختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 1989 اختلافا بين نظامي الحكم المعتمدين في دستور 1963 - 1976 من حيث الشكل والمضمون فقد حل بموجبه مسئولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر لها والنظام الاشتراكي.

فالدستور الجديد أحدث قطيعة مع النظام السابق الذي لم يكن ملائما على الإطلاق لأعمال مبدأ الحياد في الإدارة، ولكن بتبنيه نظام التعددية الحزبية كأسلوب للحكم مع ما يحمله هذا المفهوم من معنى وأبعاد لتجسيد الديمقراطية الحقيقية وإرساء قواعد المشاركة السياسية في الحكم، وذلك بتنظيم السلطات على أساس الفصل بينهما خلافا لدستور¹ 1976 وأن أبرز ما يلفت الانتباه عند قراءة دستور 1989 غياب كلمة الاشتراكية، وكل العبارات التي تفيد مبادئ وأسس النظام الاشتراكي، مما يعني تخلي النظام الجزائري نهائيا عن أساليب الاشتراكية في الحكم والإدارة والنمط الاقتصادي والاجتماعي.

إن التركيز على أن مبدأ السلطات لم يظهر بوضوح في دستور 1989² وجسد أكثر في التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث أن المشرع الجزائري ظل في المرحلة الأولى على تكريس الإيديولوجيا الاشتراكية على المستوى التنفيذي والتشريعي والقضائي، إضافة إلى سيطرة السلطة التنفيذية على كل دواليب الدولة، ولقد كان لمبدأ الفصل بين السلطات دور كبير في تأسيس مبدأ حياد الإدارة.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989

ومن بين مظاهر استقلال السلطات في دستور 1989 ودستور 1996، حيث نجد مظاهر استقلال السلطة التشريعية منها ما أقرته المواد¹ 126-127-128³ على أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة، كما تؤكد المادة⁴ 92 على استقلالية السلطة التشريعية وسيادتها في إعداد القوانين والتصويب عليها، كما جاء في دستور 1996 في المادة 98 على تكريس ازدواجية السلطة التشريعية.

ومن مظاهر استقلال السلطة القضائية أن المشرع الجزائري قد نظم السياسة القضائية في المواد 129 إلى غاية⁵ 148 ونص على استقلال السلطة القضائية في المادة 129، كما جسد حماية القاضي من كافة الأشكال الضغوط والتدخلات والمناورات في نص المادة⁶ 139 كذلك المادة 140⁷ التي نصت على: "القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء".

أما عن دستور 1996 فإن المشرع أعاد تنظيم السلطة القضائية بشكل محكم كما اعتنق مبدأ ازدواجية القضاء، فنهج بذلك منهج المدرسة الفرنسية سعيا منه إلى إيجاد أنسب الصيغ من أجل تجسيد العدالة وإبعادها عن تأثير السلطة السياسية وضمان حياد حقيقي لها بقدر ما يمكن من الموضوعية، فقد أدخل هذا الدستور في المادة 152⁸ نظاما قضائيا جديدا جديدا يتمثل في تأسيس قضاء عادي متكون من المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا، وقضاء إداري متكون من المحاكم ومجلس الدولة، ونصت نفس المادة منه على تأسيس

¹ - المادة 126 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

² - المادة 127 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

³ - المادة 128 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁴ - المادة 92 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁵ - المواد من 129 إلى 148 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁶ - المادة 139 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁷ - المادة 140 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁸ - المادة 152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

مؤسسة قضائية تتولى الفصل في تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة وتسمى محكمة التنازع وبعد تبني الازدواجية القضائية بمبررات مختلفة أهمها أنها مركز الإدارة متميز ومن ثم تحتم أن يكون لها قانون خاص، ينسجم مع طبيعة نشاطها وأساليبها وامتيازاتها.¹

ولما عجز نظام الحزب الواحد عن تحقيق مطامح الشعب وتمكينه من تسيير شئونه العامة بصفة فعالة وديمقراطية، تبنى النظام الجزائري مبدأ أساسي في دستور 1989 وهو التعددية الحزبية، فقد جاء في المادة 39 من دستور 2020:² "حريات التسيير وإنشاء الجمعيات والاجتماعات مضمونة للمواطن"، وجاء أيضا في نص المادة 40³ منه: حق إنشاء الجمعيات ذات طابع سياسي معترف به".

وبإقرار المشرع لهذا المبدأ يكون قد وضع حدا للاحتكار السياسي الذي تعاطاه الحزب الواحد على مدار 26 سنة، وجاءت المواد 10⁴-12⁵-14⁶-25⁷-30⁸-31⁹-39¹⁰ بكل 39¹⁰ بكل العقبات التي حالت دون ممارسة الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات ثم جاء دستور سنة 1996 وأكد هذا التوجه وهذا بتكريسه التعددية الحزبية في المادة 42.¹¹

¹ - عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص35.

² - المادة 139 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

³ - المادة 40 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

⁴ - المادة 10 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

⁵ - المادة 12 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

⁶ - المادة 14 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

⁷ - المادة 25 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

⁸ - المادة 30 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

⁹ - المادة 31 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

¹⁰ - المادة 39 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

¹¹ - المادة 42 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

بنفس المحتوى والمضمون السابق وتكريس لهذا المبدأ الدستوري جاءت القوانين المنظمة للأحزاب السياسية قانون 89-11¹ والتي حددت الإطار العام للأحزاب السياسية من من خلال المادة 2⁰ والذي عدلت توازيا مع دستور 1996 حتى تكون النصوص متناسقة مع الأوضاع الجديدة.

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

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

وقد جاء مبدأ حياد الإدارة العامة ضمن مسعى تجسيد دولة القانون وهو من الضمانات الهادفة إلى تفادي التسييس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي، فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة، وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري، كما أنه ولطالما جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة وخاصة في نطاق الوظيفة العامة.²

¹ - القانون رقم 11/89

² - عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص36.

وبعد تبني الجزائري لمبدأ حياد الإدارة من خلال المادة 23 من دستور 1996¹ أكد المشرع الجزائري على تكريس ضمانات دستورية تدعم هذا المبدأ، ولعل أهمها مبدأ المساواة، كما أدرج الرقابة الدستورية على القوانين ضمن أهم الضمانات الدستورية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر.

المطلب الثاني: الرقابة القانونية والرقابة القضائية

نعني بالرقابة لغة المراقبة، وراقب مراقبة وراقبا أي حرس و الحظ، ويقال: راقب الله ضميره في عمله أو أمره أي خافه وخشيه.

يعرف فقهاء القانون العام الرقابة اصطلاحا بالإشراف والفحص والتفتيش ومراجعة قرار في حالة ثبوت مشروعيته، وعدم إقراره والتدقيق، بهدف التأكد من مشروعية العمل وإقراره في حالة ثبوت مشروعيته، وعدم إقراره في حالة التاكيد من عدم مشروعيته.²

يقصد بأعمال الإدارة التي تجري الرقابة عليها بأنها عبارة عن كافة ما يصدر عن جهة الإدارة من أعمال سواء أكانت أعمال قانونية أو مادية، ويقصد بالأعمال القانونية تلك الأعمال التي تصدر عن إرادتها المنفردة وهي القرارات الإدارية بنوعها التنظيمية والفردية أو تلك الأعمال القانونية التي تصدر من جانبين أحدهما الجهة الإدارية وهي العقود وعرفت عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة محل خالف وغموض ولا تزال، لأن هذه العملية أصبحت لا تتضمن معنى واحد واضح بسبب أنواعها ووسائلها وأهدافها، لذلك كتاب وعلماء الإدارة العامة عدم جدوى الميل إلى وضع تعريف محدد وجامع ومانع ينصح لعملية الرقابة على الإدارة العامة، وينصحون من أجل تحديد ماهية عملية أو وظيفة الرقابة في الدولة للاكتفاء بتحديد أهداف الرقابة وبيان أنواعها ووسائلها.

¹ - المادة 23 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

² - عمار بوضياف، ، مرجع سبق ذكره، ص37.

الفرع الأول: الرقابة القانونية

نعني بالرقابة لغة المراقبة، وراقب مراقبة ورقابا أي حرس ولاحظ، ويقال: راقب الله ضميره في عمله أو أمره أي خافه وخشيه.

يعرف فقهاء القانون العام الرقابة اصطلاحاً بالإشراف والفحص والتفتيش والتدقيق ومراجعة قرار في حالة ثبوت مشروعيته، وعدم إقراره، بهدف التأكد من مشروعية العمل وإقرار في حالة ثبوت مشروعيه، وعدم إقراره في حالة التثبيت من عدم .

تخضع الإدارة وكافة سلطات الدولة بصفة عامة للقانون، وتكون كل تصرفاتها في حدود القانون المقرر في الدولة أياً كانت هذه القواعد، فالقواعد الدستورية تحتل قمة الهرم القانوني للدولة والتي تبين نظام الحكم، كما تحدد الحقوق والحريات العامة والأسس والأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وبهذا تسمو على جميع القواعد القانونية (تشريعية، لائحية)، وتلتزم جميع السلطات باحترام هذه القواعد وممارسة اختصاصها في الحدود المرسومة لها وعلى الوجه المبين في الدستور.

عرفت الرقابة على دستورية القوانين بمنع صدور نصوص قانونية مخالفة للدستور، بالتالي وسيلة لحماية الدستور من أي خرق أو اعتداء، وفي هذا النطاق نجد فكرتين متعارضتين بخصوص الرقابة على دستورية القوانين فهناك أنصار يرفضون فكرة الرقابة حيث يرون بأن الرئيس هو حامي الدستور وهذا قد يؤدي إلى سهولة صدور قوانين مخالفة للدستور حيث نجد أصحاب الفكرة المعارضة يقرون بوجود الرقابة على دستورية القوانين مهما كان نوعها.¹

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 39.

اعتبرت الرقابة في ظل الدساتير الجزائرية رقابة وقائية سابقة على إصدار القانون، تتم ممارستها من قبل هيئة سياسية خاصة أنشأها الدستور، وذلك للتحقق من مطابقة أعمال السلطات العامة ولاسيما السلطة التشريعية كإحكام الدستور، كما تعهد عملية الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية حددها الدستور، وتمارس هذه الرقابة على القوانين المزمع إصدارها، أي على القوانين التي تم إقرارها من قبل البرلمان ولم يتم إصدارها من قبل رئيس الدولة.¹

تأخذ الرقابة على دستورية القوانين الأحوال التالية: إما أن تكون رقابة داخلية على أو رقابة خارجية على أعمال الإدارة، فيكفي أن يشوب وضع القانون أو صدوره أو تنفيذه في إحدى هذه الحالات فيعتبر حينها محل رقابة، ومن ثم يكون اعتبار هذه التشريعات غير موجودة من الوجهة القانونية أو الامتناع عن تنفيذها في الرقابة القضائية أو مدعاة لإخطار الهيئة المختصة بالرقابة السياسية، هناك فقهاء من يرى أن الرقابة على دستورية القوانين تقتصر فقط على مدى مطابقة القانون للدستور من الجانب الموضوعي دون الجانب الشكلي الذي حدده الدستور الإصدار، وتنظم الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الجزائري، في جانبين من حيث موضوع الرقابة والجهة المكلفة بالإخطار للرقابة.

يقوم موضوع الرقابة بعرض النصوص قبل الشروع في تطبيقها على المجلس الدستوري للفصل في مطابقتها للدستور، وتشمل المعاهدات والقوانين، ويبين فيها المجلس الدستوري إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، ويبين المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان وفقا للدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 165² منه، والتي تنص على مايلي: "يبيد المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

¹ -حماد محمد شطا المحامي ، "تطور وظيفة الدولة"، الكتاب الأول " نظرية المرافق العامة، الجزائر، 1984، ص84.

² - المادة 165 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

تختص الجهة المكلفة بالإخطار بالرقابة وهذا ما نصت المادة 166 من دستور 1996 على " أن يخطر رئيس الجمهورية الأمر ورأي المجلس الشعبي الوطني ورأي مجلس الأمة والمجلس الدستوري"، كما نصت المادة 167 من دستور 1996¹ على " أن يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه ويصدر قراره في ظرف عشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار" ومن ثم فالإخطار الذاتي مستبعد.

تبنى النظام الجزائري أسلوب الرقابة على دستورية القوانين في 1989 بإنشاء مجلس دستوري أي الرقابة السياسية للدستور، وذلك بتولي مهمة رقابة دستورية على النصوص القانونية بموجب دستور 1996 في الفصل الأول تحت الباب الثالث بعنوان الرقابة وبخصوص في المادة 163² التي تنص على: " يؤسس المجلس الدستوري ويكلف بالسهرة على احترام الدستور كما تطرقت المواد 164 إلى 169³ من دستور 2020 بتفصيل إلى مختلف قواعد تشكيل وسير اختصاص المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: مبدأ المشروعية والرقابة القضائية

أولا: مبدأ المشروعية

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

يهدف مبدأ خضوع الدولة للقانون إلى تقنين العلاقة بين الحكام والمحكومين ويطلق عليها غالب الفقه بمبدأ المشروعية بينما يطلق عليها الفقه الأنجلوسكسوني بمبدأ سيادة القانون وعلى ذلك تكون الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة عن السلطات العامة أو الحكام صحيحة وليست منتجة لأثارها القانونية إلا بمقدار التزامها بقواعد القانون وأحكاما وفي حال مخالفتها لهذه الأحكام فإنها تكون غير مشروعة وعلى هذا الأساس فان الدولة القانونية

¹ - المادة 167 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

² - المادة 136 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

³ - المواد من 164 إلى 169 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

هيالتي تخضع سلطاتها العامة لقواعد القانون وهذا الالتزام هو الذي يميزها عن الدولة البوليسية حيث يكون للسلطة الحاكمة مطلق الحرية في اتخاذ ما تراه مناسباً من الأعمال والإجراءات في مواجهة الأفراد لتحقيق ما يحلو لها من الأهداف بدون أن تكون مقيدة بأحكام القانون وقواعده.¹

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

لكي تسمى الدولة بالدولة القانونية يجب أن تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها للقواعد القانونية السارية والتقيدها بشأنها شأن المحكومين ويعني هذا خضوع جميع أوجه نشاط الدولة للقانون. ويختلف معنى خضوع الدولة للقانون عن طريق السلطة التشريعية والتي تستند هذه الأخيرة إلى رضاء المحكومين وقبولهم بها مهما كان مبعث هذا الرضا ومصدره.

يقصد بمبدأ المشروعية معناه الواسع بسيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة الحاكمة بكل ميثاقها وأجهزتها إلى القواعد القانونية السارية المفعول أما المشروعية القانونية فمعناها خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة).²

¹ - محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 87.

² - حماد محمد شطا المحامي، مرجع سبق ذكره، ص 85.

ومن أجل احترام هذا المبدأ واستمراره رصد له عدة ضمانات كفيلة بتكريسها وتطبيقها في آراء الواقع أول ضمانة هي وجود دستور فيعتبر وجود دستور الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون لأنها المحدد للنظام السياسي والمنشغل لسلطاتها العامة كما يوضع نظام الحكم في الدولة وكيفية التداول على السلطة واختيار الحاكم سواء كان ملك أو رئيس، كما يشكل الدستور التشريع والقانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ اختيار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسات السلطة ويكفل للحماية القانونية والرقابة على أعمال السلطة العمومية في مجتمع تسوده الشرعية.¹

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

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

وتأتي الرقابة بمختلف أنواعها (الرقابة البرلمانية والإدارية والقضائية) كوسيلة لحماية مبدأ المشروعية عن طريق مجموعة الصلاحيات التي وضعت لها. وعلى الرغم من أن الرقابة بمختلف أنواعها تهدف إلى حماية الأفراد وتقويم عمل السلطة، إلا أن تبقى الرقابة القضائية أهم رقابة فهي الوحيدة التي تتمتع بضمانات حصينة في مواجهة الإدارة وعليها فإن قيام النظام السياسي على مبدأ المشروعية سيكون ضمانا لاحترام مبدأ حياة الإدارة لا محالة،

¹ -حماد محمد شطا المحامي ، المرجع السابق، ص86.

فعندما تمارس الإدارة نشاطها محترمة النظام القانوني ومجسدة لمبدأ إخضاعها للقانون مدركة للمصلحة العامة هو أكبر ضمان لتجسيد مبدأ الحياد.

كما أن استناد النظام السياسي على مبدأ المشروعية يعد ضماناً مكرسة لاحترام مبدأ حياد الإدارة لأن الوظيفة الإدارية التي هي تضمن مهام السلطة الإدارية بضبطها لمبدأ المشروعية مهما كانت امتيازات الإدارة فهذه الأخيرة تبقى مقيدة في ممارسة نشاطها بما يعرض القانون حماية للأفراد من تحيز الإدارة واستبدالها كما أن النص على المبدأ يعد أساساً لغرض الرقابة على أعمال الإدارة يعتمد القضاء على مبدأ المشروعية لإبطال الأعمال الإدارية الغير المشروعة وتبرجوع إلى نص المادة¹ 25 من الدستور ذلك أن نص على مبدأ حياد الإدارة يعد أساس عامل القضاء من أجل مراقبة تحيز الإدارة.²

ثانياً: الرقابة القضائية

لعب القاضي دوره الأساسي في حماية هذا المبدأ عن طريق إخضاع أعمال الإدارة للتقويم، وذلك عن طريق مجموعة من الآليات القانونية تعرف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة فما هي هذه الرقابة وما هو الدور الذي تلعبه بالنسبة لمبدأ حياد الإدارة تختلف الدول في الطريقة التي تنظم بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فمنها من يأخذ بالنظام المزدوج ومنها من يأخذ بنظام القضاء الموحد فالأول مختص للفصل في المنازعات الإدارية والثاني في جميع المنازعات.

¹ - المادة 25 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

² - حماد محمد شطا المحامي ، المرجع السابق، ص 87.

يوجد نوعان من الأنظمة القضائية:

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

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

والقضاء الإداري الذي يختص بالنظر في المنازعات ذات الطابع الإداري والتي تثور بين الإدارات والأفراد، حيث تكون الإدارة طرف في النزاع بوصفها سلطة عامة وتتكون من مجموع المحاكم الإدارية بمختلف أنواعها ودرجاتها.¹

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

وبالنسبة لمجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أعمال الإدارة جميعها سواء كانت مادية أو قانونية يجب أن تحترم قواعد المشروعية فمهما لها من سلطة تقديرية تبقى في إطار القانون، فإذا نص القانون على تنظيم مجال من مجالات تدخل الإدارة فان رقابة القاضي الإداري لتصرف الإدارة في هذا المجال يكون بمجرد النظر في مطابقة عناصر القرار الإداري للنصوص القانونية ويحكم بالبطلان لهذا التصرف إن كان مخالف للنص القانوني.²

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، ص 103.

² - المرجع نفسه، ص 104.

تظهر رقابة القاضي الإداري لأعمال الإدارة في أركان القرار الإداري فيتولى القاضي فحص القرار الإداري محل النزاع عن طريق فحص أركانه والمتمثلة في ركن الاختصاص بالشكل والمحل والغاية والسبب وتأخذ أمثلة على ذلك. رقابة القاضي لركن الاختصاص وبمعنى مراقبة القدرة على مباشرة عمل معين جعل لقانون من سلطة هيئة أو فرد آخر أي مخالفة وحرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري والذي يأخذ تكليف عيب الاختصاص البسيط وعيب الاختصاص الجسيم-رقابة القاضي الإداري- لركن المحل ويقصد بالمحل الأثر القانوني المترتب عن إصداره حالا ومباشرة والذي يعني إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، وعيب الهدف أو عيب الإساءة في استعمال السلطة ويقصد بها النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.¹

المبحث الثاني: بعض القوانين المجسدة لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر

إن دولة القانون تمرّ حتماً بحياد الإدارة العامة، نظرياً يبدو المبدأ سهل الإحاطة، إلا أنّ تطبيقاته تحوي صعوبات كثيرة نظراً للشخصية القانونية التي تميّز الموظف العام العنصر الأساسي في الأجهزة التنفيذية.

المطلب الأول: قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات

الفرع الأول: قانون الوظيفة العامة

نذكر أهم الضمانات التي وظيفها المشرع في قانون الوظيفة العمومية من خلال المبادئ العامة للوظيفة إلى حقوق وواجبات الموظف العام، حيث أن الوظيفة العمومية الجزائرية مرت بعدة مراحل عرفت من خلالها تطورا ملحوظا، سواء من حيث جانب الموارد البشرية أو من جانب القوانين المنظمة لها عبر تلك المراحل فبعد أن كانت تلك القوانين رهينة الحسابات المتعلقة بالظروف التي عرفت بها البلاد غداة الاستقلال وما تلي ذلك من مرحلة

¹- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 105.

انتقالية صدرت تلك القوانين تتطلع إلى مجرات التجدد والتأقلم مع معطيات العولمة والراهن الوطني.

لعل أهم ما يميز حقوق الموظف وارتباطها بمبدأ حياد الإدارة هو حق الموظف في العمل النقابي والذي يعني حق الموظف في المشاركة في العمليات النقابية والتنظيمات وتبني أفكار هذه النقابات وذلك من أجل الحفاظ على مصالحها المشروعة وهذا الحق قد تم النص عليه في الدستور في نص المادة¹ 70 أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين.

في حين نص قانون رقم 91-30 المؤرخ في 21-12-1991² على هذا الحق ثم تلاه النص عليها في قانون الوظيفة العمومية أمر 06-03 في المادة³ 35 منه يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول بها.

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

يمكن القول ان هذا كانت النقابة أداة قانونية لتمثيل الموظف لدى سلطات الدولة من خلال الاستماع إلى انشغالات الموظفين والتعرف على مطالبهم المشروعة ووجهات نظرهم حول السياسة الدولة اتجاه الموظفين كما تعمل على تنظيم الجهاز الإداري وتمكين للديمقراطية

¹ - المادة 70 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

² - قانون رقم 91-30 المؤرخ في 21-12-1991

³ - المادة 35 من الأمر 03/06

السليمة لأنها تقوم على حرية الانتخابات إضافة إلى دورها كجماعة ضغط على السلطة الحاكمة قصد إصلاح الإدارة وتحسين خدماتها.

وفي المقابل فإن واجب الحياد يفرض أسباب كانت والامتناع أثناء مباشرة مهام اتخاذ أي موقف سياسي أو ديني وألا يستخدم المرفق الذي يعمل بها أداة للدعاية السياسية أو الحزبية لأن ذلك من شأنها المساس بحسن سير العمل في الإدارة وإلى اقتداء ثقة المواطن ومصداقية ونزاهة الإدارة لكن هذه المعادلة صعبة التوفيق بين أطرافها خاصة عندما يتعلق الأمر بالموظف النقابي ذلك أن العمل النقابي لا يمكن أن يؤدي في كثير من الحالات إلى ضمان حياد الإدارة، ويرجع السبب في ذلك أن النقابات في نشاطها تعرف نفوذاً أشكال سياسية مختلفة وحتى توجهات حزبية معينة تؤدي إلى الخلط بين الأهداف النقابية المهنية والأهداف السياسية.¹

والرأي الراجح يذهب بالقول إلى استحالة الفصل بين العمل السياسي والعمل النقابي وهذا يعطي حجة أكبر للقول أن العمل النقابي يؤدي إلى تسيير الوظيفة العامة ولكن للحد من الوسائل السياسية النقابية المهنية فإن التشريعات تضع قيوداً على ممارسة الحق النقابي قصد الضمان السياسي للموظف العمومي، وهذا عن طريق حصر هذا العمل في مجال تمثيل مصالح الموظفين والدفاع عنها بالوسائل التي يحددها القانون.

الفرع الثاني: قوانين الجماعات المحلية

فيما يتعلق بقانون البلدية رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية² لم يتطرق إلى مبدأ حياد الإدارة بالرغم إشارته إلى الدور الأساسي التي تقوم به البلديات من أجل تحقيق رغبات المواطن على المستوى المحلي، أما بالنسبة لقانون الولاية قانون رقم 38/69 المؤرخ في 28 ماي 1969، حيث احتوى ها القانون على نفس الفلسفة

¹ - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 71.

² - قانون البلدية رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية.

التي جاء بها قانون البلدية المذكور أعلاه، وأبرز هذا القانون فكرة الإدارة العامة بنفس المعنى القديم أي التابعة للأفكار الحزبية.

ومنه فإن مبدأ حياد الإدارة لا يجد له مكانا في ظل نظام الحزب الواحد الذي عرفه النظام الجزائري، ولا جدوى من أعماله نظرا لوحدة الرؤية السياسية وتجمع السلطة في يد حزب واحد وخضوع الإدارة له وسيطرته عليها لأن مبدأ حياد الإدارة يركز على الديمقراطية والتعددية الحزبية، هذه الأخيرة التي تعتبر المؤتمر لتأسيس نظام ديمقراطي وهذا غائب في ظل نظام الحزب الواحد.¹

المطلب الثاني: قانون الانتخابات

يعد الانتخاب الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة، وتكريس الإرادة الشعبية في صنع القرار السياسي، لأن السيادة ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه ، ليس من باب المبالغة القول بأن سلامة الديمقراطية ونجاحها يتوقفان على سلامة العملية الانتخابية. يسعى المترشحون قبل وقت قريب من عملية التصويت إلى عرض برامجهم الانتخابية على هيئة الناخبين باعتماد الوسائل والأساليب المتاحة ، بغرض التأثير فيهم وحملهم على التصويت لصالحهم، وتعرف هذه العملية بالحملة الانتخابية.

الفرع الأول: الحياد في العملية الانتخابية

يقصد بالعملية الانتخابية مجموعة الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي بصورة رئيسية إلى تعيين الحكام من قبل أفراد الشعب.

ولقد اختلفت آراء الباحثين حول تحديد مفهوم الحملة الانتخابية، باختلاف وجهات نظرهم ووفقا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبيئة التي تمارس فيها، ومن هذه

¹-الأمين شريط، مرجع سبق ذكره، ص72.

التعريفات تعريف ليونارد دوب "Leonard doob" بأنها "محاولة منتظمة للسيطرة على اتجاهات جماعات الأفراد من خلال استخدام الإيحاء".¹

وهناك من عرف الحملة الانتخابية بأنها الأنسقة الاتصالية السياسية المخططة والمنظمة الخاضعة للمتابعة والتقييم، يمارسها مرشح أو حزب بصدد حالة انتخابية معينة وتمتد بمدة زمنية معينة محددة تسبق موعد الانتخابات المحدد رسمياً (قصير المدى)، بهدف تحقيق الفوز بالانتخابات عن طريق الحصول على أكبر عدد من الأصوات، باستخدام وسائل الاتصال المختلفة وأساليب استمالة مؤثرة تستهدف جمهور الناخبين.

تتولى الإدارة عملية الإشراف على الحملة الانتخابية، من خلال توفير الوسائل المادية اللازمة لسيرها، وهذا طيلة مدتها المحددة قانوناً، ومن أهم الوسائل المعتمدة في الحملة الانتخابية.²

1 - الملصقات الإشهارية :

انتقل مفهوم الإشهار من الميدان التجاري إلى الميدان السياسي، فظهر مفهوم الإشهار السياسي والإشهار الانتخابي، وفي هذا المجال يعتبر الإشهار وقود الاتصال السياسي ومحركه وتعتبر الملصقات الإشهارية من وسائل الدعاية الانتخابية، وتلعب دوراً لا يقل أهمية عن وسائل الإعلام السمعية والبصرية التي يجد المترشحون نوعاً من الصعوبة في الوصول إليها، وإعمالاً لمبدأي المساواة والحياد فإنه تخصص داخل الدوائر الانتخابية⁵ أماكن عمومية لإصاق الترشيحات توزع مساحتها بالتساوي.

¹ - المرجع نفسه، ص 73.

² - ريم عبيد، " دور الأجهزة الرقابية في الحد من الجرائم الانتخابية المحلية في الجزائر"، مداخلة ملقاء بالملتقى الوطني حول إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر (الضرورات والآليات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي 08-09 ديسمبر 2010، ص 164.

إن توزيع الأماكن المخصصة لكل مترشح أو قائمة مترشحين داخل كل موقع يكون بناء على التوزيع المحدد من طرف الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على مستوى الولاية، وذلك قبل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ افتتاح الحملة الانتخابية.

يجب على مصالح البلدية أن تنهي تعيين الأماكن المخصصة لكل مترشح أو قائمة مترشحين داخل كل موقع بناء على التوزيع المحدد من طرف الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على مستوى الولاية وذلك قبل ثمانية (8) أيام من تاريخ افتتاح الحملة الانتخابية يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي المواقع المخصصة لكل مترشح أو قائمة مترشحين.

أما على مستوى الممثلات الدبلوماسية، أو القنصلية فيتم توزيع الأماكن المخصصة لكل مترشح أو قائمة مترشحين من طرف الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.¹

02- تنظيم التجمعات والاجتماعات :

منحلقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المترشحين والأحزاب السياسية حق تنظيم التجمعات في إطار الحملة الانتخابية، وفقا لأحكام القانون المتعلق بالاجتماعات والتظاهرات العمومية، بعد ترخيص مسبق من الوالي، الذي له السلطة التقديرية في منح الترخيص من عدمه ، بصفته المسؤول الأول عن الأمن والنظام العام بالولاية، كما له حق تغيير مكان الاجتماع لدواعي تتعلق بالنظام والأمن العموميين .

وبهدف تكريس الحياد الإداري للمرافق العمومية، يحظر التشريع الانتخابي عقد الاجتماعات في أماكن العبادة، والمؤسسات، والإدارات العمومية، ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين لأغراض الدعاية الانتخابية.

وسلامة العملية الانتخابية من أهم ضماناتها مبدأ الحياد الذي يجب أن تلتزم به الإدارة المشرفة عليها، ويتطلب ذلك معاملة كافة أطرافها من ناخبين ومرشحين بدون تمييز أو تفضيل لطرف على آخر، وفقا للميول السياسي والأهواء الحزبية، وهذا في جميع مراحل

¹- ريم عبيد، المرجع السابق، ص165.

العملية الانتخابية بدءا بحق الاقتراع وتسجيل الناخبين والمرشحين، مروراً بإدارة يوم الانتخابات وكيفية تحويل أصوات الناخبين إلى مقاعد نيابية، انتهاء بكل ما يتصل بالإشراف إعلان النتائج النهائية، والإشراف على حق الناخبين على الانتخابات وفرز الأصوات والمرشحين في التظلم والطعن.¹

إن مهمة الإدارة تتمثل أساساً في تقديم الخدمة العمومية للمواطن وحماية حقوقه وحرياته المعترف بها دستورياً، وتعرف الخدمة العمومية في المفهوم الحديث بأنها كل ما يرتبط بحقوق الإنسان، حيث لم يعد الأمر يقتصر على ما ارتبط بالدولة الحارسة من عدالة وأمن ودبلوماسية.

باعتبار الإدارة الجهة المسؤولة عن توفير الوسائل والشروط الضرورية لإنجاح الحملة الانتخابية، فإنه يجب عليها التقيد بضابط الحياد تجاه كل المترشحين تطبيقاً للنصوص التشريعية المرتبطة بهذا المجال.²

واحترام مبدأ الحياد يجد مجالاً لتطبيقه بوجه أساسي في مجال وسائل الإعلام السمعية البصرية دون تمييز هنا بين الوسائل التابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص، وقد شكل مبدأ حياد الإدارة محط اهتمام رئيس الجمهورية في مختلف الاستحقاقات الانتخابية عن طريق توجيهه تعليمات لأعوان الدولة المكلفين بالإشراف على العملية الانتخابية، ألح فيها على ضرورة الالتزام الصارم بالحياد إزاء كافة المترشحين، بتوفير الظروف اللازمة

¹ - حسان مرابط ، " نطاق اختصاص القضاء الإداري بالمنازعة الانتخابية"، مداخلة ملقاء بالملتقى الوطني حول

إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر (الضرورات والآليات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي 08-09
ديسمبر 2010، ص136.

² - المرجع نفسه، ص137.

لتنظيم الحملة الانتخابية، وبوجه خاص في مجال استخدام وسائل الإعلام العمومية وذلك بهدف تدعيم الديمقراطية التعددية في البلاد، كما شدد أن عدم الامتثال لهذه الالتزامات قد تتجر عنه متابعات قضائية.

وتعتبر الديمقراطية من حقوق الإنسان وعنصرا أساسيا في الحكم الراشد، وتمارس عن طريق الانتخاب، فيما تكون الإدارة بواسطة أعوانها المسؤولة عن العملية الانتخابية. ويعتبر حياد الإدارة في المجال الانتخابي من المواضيع الهامة التي تطرح بالحاح شديد من قبل المهتمين بالحقل السياسي والقانوني، ويزداد الاهتمام به أكثر، بل ويصبح حديث الساعة بمناسبة كل استحقاق انتخابي.¹

إن الهدف من إنشاء اللجنة الإدارية الانتخابية، هو تكريس مبدأ الحياد الإداري في مرحلة إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية، وهو هدف يمكن الوقوف على بلوغه من خلال الدور الرقابي الذي تؤديه اللجنة وكذا دورها في الفصل في الاعتراضات المرفوعة أمامها. يتمثل الدور الرقابي للجنة الإدارية الانتخابية في قيامها بفحص شروط القيد في القوائم الانتخابية، وهي شروط نص عليها القانون صراحة، مما لا يدع مجالا للتمييز بين المواطنين على أساس الانتماءات السياسية لتسجيلهم بالقوائم الانتخابية لممارسة حق دستوري يتمثل في حق الانتخاب، غير أنه يمكن إثارة بعض الملاحظات في هذا الشأن:²

- يعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية إلزامي هذا حسب ما نص عليه القانون

العضوي المتعلق بالانتخابات، وهو من مهام اللجنة الإدارية الانتخابية، إلا أنه ليس لهذه الأخيرة أن تتحرك من تلقاء نفسها، بل يبقى دورها مرهونا بإرادة

¹- نذير زريبي، "مناهج عمل المجلس الدستوري خلال مراقبة صحة عمليات التصويت لانتخاب أعضاء البرلمان"، مجلة الفكر البرلماني، العدد، 12، أبريل 2006، ص73.

²- أحمد كربول، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص 104.

المواطن في التسجيل بالقائمة الانتخابية، لذا كان الأجدر بالمشرع الجزائري أن يلزمها بذلك، ولا يحمل المواطن عبء هذه العملية، خاصة وأن هذا الالتزام مرجعه الأساسي الدستور ولكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب، كما أن ترك عملية التسجيل لمبادرة المواطن يؤثر على الدقة المطلوبة في تحديد نسبة المشاركة في عملية التصويت ، باعتبار القوائم الانتخابية تمثالوعاء الانتخابي ومن خلالها يمكن تحديد نسبة المشاركة في الاقتراع، ومعرفة مدى إقبال أو عزوف الناخبين عن هذه العملية.

- بعد نهاية عملية مراجعة القوائم الانتخابية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية بتعليق إشعار اختتام عملية المراجعة، وهناك من يعيب على المشرع الجزائري هذا الإجراء، لأنه من غير المنطقي أن تعطى صلاحية افتتاح واختتام عملية مراجعة القوائم الانتخابية لعضو في اللجنة، في حين تسحب من رئيسها ممثل الجهة القضائية.

بعد فراغ اللجنة الإدارية الانتخابية من عملية المراجعة العادية أو الاستثنائية للقوائم الانتخابية، يتم تعليق القائمة النهائية ، لتعقد اللجنة اجتماعاتها للبت في الاعتراضات علالتسجيل أو الشطب التي يتقدم بها الناخبون، وما يزيد من أهمية دور اللجنة كهيئة محايدة هو خضوع قراراتها لرقابة القضاء الإداري، كما يعد هذا من قبيل تفعيل مبدأ الحياد.¹

¹ - أحمد كريوعات، المرجع السابق، ص 105.

الختمة

وأخيراً يمكن القول أن موضوع مبدأ حياد الإدارة موضوع تناوله الكثير من الفقهاء خصوصاً فقهاء القانون الدستوري والإداري وعلم الإدارة وفقهاء العلوم السياسية لأنه يعتبر نموذجاً لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة إلا أن تباين مفهوم وتشعب مجالات تطبيقه واختلاف الأنظمة السياسية جعل مهمة الإحاطة به من جميع أوجهه الأمر في غاية الصعوبة والسبب يعود في ذلك إلى اختلاف المؤثرات السياسية والاجتماعية والدينية والفلسفية السائدة.

وقد جاء مبدأ حياد الإدارة العامة ضمن مسعى تجسيد دولة القانون وهو من الضمانات الهادفة إلى تقييد التسيير المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي، فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري، كما أنه ولطالما جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة وخاصة في نطاق الوظيفة العامة.

- نتائج الدراسة:

- يعد مبدأ حياد الإدارة من المواضيع التي أثارت اهتمام الفقهاء والباحثين في مجال القانون الإداري وحتى الدستوري
- الإدارة العامة هي: التنظيم الذي بواسطته تسيير وتنفيذ المهام العامة.
- إن مبدأ حياد الإدارة هو ركن من أركان الدولة العصرية، وهو أحد الشروط الأساسية للمشروعية الحقيقية للمرفق العام
- إن تقرير القواعد القانونية بصفة نظرية لا يعد ضماناً كافية لوحدها بصفة مجردة، لابد من وسائل قانونية عملية تكفل تطبيق الجزاء على مخالفة القواعد القانونية.

التوصيات:

- يجب أن تبقى الإدارة بمنأى عن الصراعات السياسية
- على الرغم من كل الخطوات الجبارة التي خطاها المشرع الجزائري للانتقال بالإدارة الجزائرية إلى مصاف الإدارات العصرية ورغبة منه في تجسيد دولة القانون إلا أنه لا تزال تنقص الإدارة الجزائرية ما حدث في الآونة الأخيرة على مستوى الساحة السياسية من إحداثه، أدت إلى التأثير سلبا على علاقة الإدارة بالمواطن، وكان لزاما على المشرع أن يستدرك النقائص الحاصلة على مستوى الإدارة وذلك لاستكمال مسعاه في بناء دولة القانون.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القوانين والمراسيم والأوامر

1. وثيقة إعلان الدستور المصري لسنة 1971.
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
3. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948.
4. اتفاقية مؤتمر العمل الدولي رقم 111 والموقعة في 4 يونيو 1958.
5. ميثاق 1964 بانعقاد المؤتمر الثالث لحزب جبهة التحرير الوطني في 21 أبريل 1964.
1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1965.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
5. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.
6. الأمر 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 2 يونيو سنة 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم.

7. الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد ،46 سنة 2006 .

8. المرسوم التنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

9. قانون رقم 91-30 المؤرخ في 21-12-1991

10. قانون البلدية رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية.

ثانيا: الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري) منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، مصر، 2010.

3. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2008.

4. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

5. حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007.

6. حماد محمد شطا المحامي ، "تطور وظيفة الدولة"، الكتاب الأول " نظرية المرافق العامة، الجزائر، 1984.
7. زكريا المصري، التنظيم الإداري (الإدارة) - النشاط الإداري (دراسة مقارنة) في التشريع والفقہ وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية ، مصر، 2007.
8. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، مصر، 1996.
9. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري(مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009.
- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 2000-1962، دار ربحان، ط1 الجزائر، 2000.
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
11. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
12. محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

13. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2004.

14. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجاربالأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

ثالثا: الرسائل الجامعية

1. أحمد كربول، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فيالقانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ، 2014.

2. عبد الكريم بودريوة ، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية (دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2005.

3. مريم لبيد، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة 4. الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2013.

رابعاً: المجالات العلمية

1. حسان مرابط ، " نطاق اختصاص القضاء الإداري بالمنازعة الانتخابية"، مداخلة ملقاة بالملتقى الوطني حول إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر (الضرورات والآليات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي -09 08 ديسمبر 2010.
2. رشيدة العام، " المجلس الدستوري تشكيل وصلاحيات"، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، العدد 7، 2005.
3. ريم عبيد، " دور الأجهزة الرقابية في الحد من الجرائم الانتخابية المحلية في الجزائر"، مداخلة ملقاة بالملتقى الوطني حول إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر (الضرورات والآليات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي 08-09 ديسمبر 2010.
4. نذير زريبي، "مناهج عمل المجلس الدستوري خلال مراقبة صحة عمليات التصويت لانتخاب أعضاء البرلمان"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، أبريل 2006.
5. نريمان حفافصة ، " مبدأ الحياد الإداري والعملية الانتخابية في الجزائر"، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 6، 2017.



الفهرس

العنوان	الصفحة
الواجهة.....
شكر وتقدير.....
الإهداء.....
مقدمة.....
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ حياة الإدارة العامة في الجزائر	
تمهيد.....	6.....
المبحث الأول: ماهية مبدأ حياد الإدارة العامة.....	7.....
المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة.....	7.....
الفرع الأول: تعريف الحياد.....	7.....
الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة.....	10.....
المطلب الثاني: التطور التاريخي لمبدأ حياد الإدارة العامة.....	12.....
الفرع الأول: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة.....	12.....
الفرع الثاني: مراحل مبدأ حياد الإدارة العامة.....	15.....
المطلب الأول: مبادئ حياد الإدارة العامة وصوره.....	17.....
الفرع الأول: أسس مبدأ حياد الإدارة العامة.....	17.....
الفرع الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة العامة.....	17.....
المطلب الثاني: ركائز مبدأ حياد الإدارة العامة.....	21.....
الفرع الأول: المشروعية وحسن الأداء.....	23.....
الفرع الثاني: الدفاع عن النظام الديمقراطي.....	23.....
خلاصة الفصل.....	26.....

الفصل الثاني: مدى تجسيد مبدأ الحياد في الإدارة الجزائرية والرقابة عليه

تمهيد.....	30
المبحث الأول: التكريس الفعلي لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر	31
المطلب الأول: الضمانات الدستورية الخاصة بمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر..	31
الفرع الأول: قبل الاستقلال	31
الفرع الثاني: بعد الاستقلال	34
المطلب الثاني: الرقابة القانونية والرقابة القضائية	39
الفرع الأول: الرقابة القانونية	40
الفرع الثاني: مبدأ المشروعية والرقابة القضائية.....	42
المبحث الثاني: بعض القوانين المجسدة لمبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر	47
المطلب الأول: قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات	47
الفرع الأول: قانون الوظيفة العامة	47
الفرع الثاني: قوانين الجماعات المحلية.....	49
المطلب الثاني: قانون الانتخابات.....	50
الفرع الأول: الحياد في العملية الانتخابية	51
خلاصة الفصل.....	57
الخاتمة.....	66
قائمة المصادر والمراجع.....	
الفهرس.....	
الملخص.....	



ملخص مذكرة الماستر

نظرا لما يكفله مبدأ حياد الإدارة من حقوق وحرقات باعتبارها يقوم على عدم التمييز بين المواطنين، فحياد الإدارة يعني كفالة حرية المواطن في اختيار من ينوب عنه في إدارة شؤون الحكم عن طريق الديمقراطية، ولأن هذا الخيار يعد قرارا مصيريا فله أن يسان ويحفظ لا أن يهدر أو يتم التلاعب به.

الكلمات المفتاحية:

1/ مبدأ الحياد 2/ الإدارة العامة 3/ الدستور 4/ التشريع الجزائري

Abstract of The master thesis

The penalty for working for the public benefit is considered one of the most important forms of alternative penalties and the most widespread, and it is the only form stipulated by the Algerian legislator. As for jurisprudence, it did not contain a penalty with the same features as these penalties, and the Algerian legislator approved conditions for benefiting from it and procedures that must be adhered to

keywords:

1/ Work for the public benefit 2/ the convicted person 3/ rehabilitation and integration 4/ freedom-depriving punishment.