

جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: إدارة ومالية

تكريس مبدأ حياد الإدارة في قانون الوظيف
العمومي 06-03

اشرف الأستاذ:

من إعداد الطالبة :

* زعادي جلول

* عمور سميرة

لجنة المناقشة

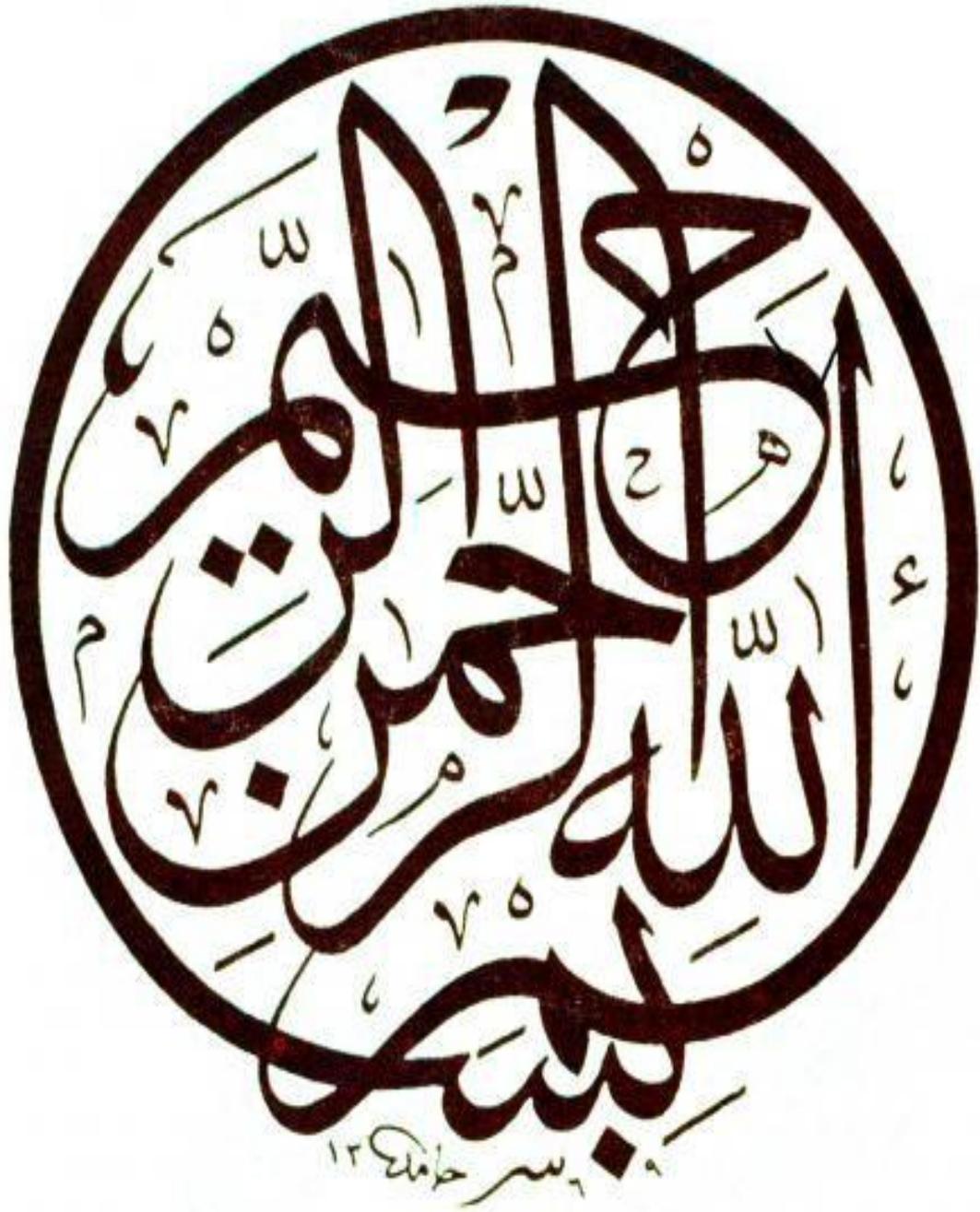
الأستاذة: معزوز دليلة..... رئيسة.

الأستاذ: زعادي جلول..... مشرفا.

الأستاذة: بغدادى ليندة..... ممتحنة.

السنة الجامعية : 2015/2014





** بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ **

** لَا یُكَلِّفُ اللّٰهُ نَفْسًا اِیَّآهَا وُسْعَهَا ۗ لَهَا

مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ ۗ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا اِنْ
نَسِينَا اَوْ اَخْطَاْنَا ۗ رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا اِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلٰی
الَّذِیْنَ مِنْ قَبْلِنَا ۗ رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا

بِهٖ ۗ وَاعْفُ عَنَّا وَاعْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا ۗ

اَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلٰی الْقَوْمِ الْكٰفِرِیْنَ ﴿٢٨٦﴾

* صدق الله العظيم *

الآية (286) من سورة البقرة

إهداء

إلى من جعل الله من نبض قلبها أول صوت يسمع

ومن دفء حضنها أول مأوى يسكن

إلى من جعل الجنة تحت أقدامها

أمي

إلى من كان سببا في وجودي، إلي من حرم نفسه ليعطيني

إلى من أتعب نفسه ليريحني، إلى من شجعني على طلب العلم

ودفعني إليه

أبي

إلى من لا تحلو الدنيا..... إلى بوجودهم و قريهم

إخوتي

إلى من جمعني بهم القدر.... فأحببتهم وأحبوني

أصدقائي

إلى من جمعني بهم القدر..... و طلب العلم

أساتذتنا الكرام

عمور سمية

شكر

أشكر الله القدير الذي وفقني لإنجاز هذا العمل إنه أهل الشكر والثناء والحمد والصلاة

والسلام على من جاء بشرى ورحمة للعالمين

كما أنه من الواجب أن نذكر الفضل لأهله فإن قيد النعم شكرها

(من لا يشكر الناس لا يشكر الله)

كما أتقدم بالشكر الجزيل والصادق العرفان إلى أستاذي المحترم زعادي جلول الذي رافقني

الرحلة لإنجاز هذا العمل وكان ذلك بتوجيهاته ونصائحه المفيدة ودعمه المعنوي.

فشكرا جزيلا لقاء ما ذكر وكل ما يذكر

كما لا أنسى كل الأساتذة الذين تناوبوا على تعليمي طيلة أطوار الدراسة

وشكرا

مقدمة

مقدمة

أصبح تزايد وظائف الدولة منها أعمال الإدارة العامة واتساع نشاطها ضرورة يعترف بها أنصار مختلف المذاهب السياسية، تأخذ على عاتقها حل المشاكل المجتمع في حاضره ومستقبله من النواحي التي من شأنها رفع مستوى معيشة المواطن، وقد أدى ذلك إلى تزايد أهمية الإدارة كأداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة واستتبع بتغير واضح في الدور الذي تقوم به، وبحكم طبيعتها الاجتماعية، فإن الإدارة تتأثر بلون الحكم السياسي القائم وفلسفة النظام الحاكم.

كثرة المهام لم تبعد الإدارة العامة عن الجمهور حيث بقية هي الأقرب إليه في وظيفة تسير الأهداف العامة متقيدة في هذه الوظيفة بقرارات السلطة الحاكمة فعليا والمعارضة في أغلبيتها تاريخيا لإدارة الجماهير، انتقال الدولة في العصر الحالي إلى النظام الديمقراطي فرض على الإدارة العامة باعتبارها المؤسسة الحية ضرورة الشرعية، وأهم عنصر يترجم هذه الفكرة في الحياة التطبيقية أي في ممارسة المرفق العام لنشاطه العام و الموظف العام في مهامه خاصة مبدأ الحياد.

يعرف مبدأ حياد الإدارة في الجزائر بأنه ذات مداخل متشابكة، إذ يمكن دراسته من مدخل قانوني و اجتماعي وسياسي، لذا وجب تحديد مجال هذه الدراسة فهي لا تخرج عن كونها دراسة قانونية من زاوية أخلاقيات الوظيفة العامة التي تعمل على ضبط العمل الإداري في الوظيفة العامة وبعض نشاطها للوصول إلى محاولة تفعيلية من خلال الأهداف التي يمكن أن تحققها، فهي تهدف إلى تقريب عمل الإدارة من المواطنين وذلك بالإصغاء إلى اهتماماتهم وانشغالاتهم والعمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة إليهم.

مقدمة

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

يعتبر كذلك مبدأ حياد الإدارة نموذجا لتنظيم و تسيير نشاط الإدارة و تحسين أداءه من المواضيع الهامة التي تطرق إليها فقهاء القانون العام، إلا أن تباين مفهومه و تشعب مجالات تطبيقه نظرا لاختلاف الأنظمة السياسية والادبولوجية جعل مهمة وضع نموذجا جامع لمضمون مبدأ حياد الإدارة أمر في غاية التعقيد، فموضوع هذه المذكرة احد مواضيع الساعة المفروضة على الساحة القانونية و السياسية.

يتناول موضوع مبدأ حياد الإدارة في جوهره علاقة الموظف بالسلطة السياسية و كيف يؤثر ذلك على حياده، وقبل النظر في موضوع حياد الإدارة الجزائرية يجب التعريف بهذا المبدأ والعوامل التي كانت وراء ظهوره و ضماناته .

هنا تبرز إشكالية هذا الموضوع باعتبار الحياد سلوك اجتماعي ومهني وواجب من واجبات أخلاقيات الوظيفة العامة، يطرح التساؤل التالي: كيف كرس مبدأ حياد الإدارة في قانون الوظيفة العمومي؟.

الأهداف:

الهدف الأساسي الذي بنصب عليه الموضوع هو دراسة مبدأ حياد الإدارة هو دراسة الضمانات القانونية أولاً، وهذا من خلال التعريف بهذا المبدأ وتحديد طبيعته القانونية وأسباب ظهوره وكذا المواقف النظم القانونية اتجاهه، ويتم التطرق إلى ظاهرة الإدارة عموماً مع التركيز على الدور الهام لها، والمكانة المتميزة التي تحتلها في المجتمع، والعلاقة التي تربط الإدارة بمختلف العلوم الأخرى، وعلاقتها مع المواطن خاصة.

تم تطرق لأهمية الإدارة باعتبارها إحدى مؤشرات تقدم وتخلف المجتمع، وتبيان علاقة الإدارة بالبيئة السياسية، لاسيما شكل وطبيعة النظام السياسي في دولة ما، ومستوى المشاركة الشعبية في تسير دواليب الحكم للوصول إلى نتيجة مفادها وجود أبعاد للإدارة.

الأهمية:

تكمن أهمية هذا الموضوع في دراسة مبدأ حياد الإدارة من الجانب من الجانب العملي والدور الذي يلعبه هذا المبدأ داخل الإدارة سواء كانت إدارات عمومية أو خاصة، فما مدى تطبيق هذا المبدأ داخل الإدارات.

المنهج المتبع:

اعتمد هذا الموضوع على المنهج الوصفي في الجانب النظري لمبدأ حياد الإدارة، فقد تم استعراض عناصر هذا المبدأ من تعريفه وخصائصه، والاعتماد على المنهج التحليلي للجانب التطبيقي لهذا المبدأ على الموظف.

الفصل الأول

مبدأ حياد الإدارة في ضوء الممارسة

العملية

المبحث الأول

مفهوم مبدأ حياد الإدارة

يعتبر مبدأ حياد الإدارة مبدأً متشابكاً، ذو بعد قانوني وسياسي بحيث يمكن دراسته قانونياً، يمكن دراسته كذلك من الناحية الاجتماعية والسياسية لأن مبدأ الحياد له علاقة بأخلاقيات الوظيفة العامة من أجل ضبط العمل الإداري، وتحقيق التقارب بين عمل الإدارة والمواطنين، بتقديم أفضل الخدمات، وقبل التطرق لموضوع مبدأ حياد الإدارة في ظل القانون الجزائري، لابد من تعريف مبدأ حياد الإدارة (المطلب الأول)، من حيث نشأته من جهة، والمقصود بهذا المبدأ و الخصائص التي يتميز بها من جهة أخرى، بإضافة إلى الأسس التي يقوم عليها مبدأ حياد الإدارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف مبدأ حياد الإدارة

يمثل مبدأ حياد الإدارة أحد الوسائل التي من خلاله يمكن تحقيق التعايش مع العمل الإداري، ولكنه ليس بالأمر السهل، ذلك لصعوبة تحديد تعريف هذا المبدأ (طبيعته وخصائصه أو الأسس التي يبني عليها هذا المبدأ) هذا راجع إلى اختلاف النظم من بلد لآخر، وسيتم التطرق في هذا العنصر لنشأة مبدأ حياد الإدارة (الفرع الأول)، والمقصود بمبدأ (الفرع الثاني)، كما يتم التطرق إلى الخصائص التي يتميز بها مبدأ حياد الإدارة (الفرع الثالث).

الفرع الأول- نشأة مبدأ حياد الإدارة

يعد مبدأ حياد الإدارة وليد عدة ظروف وأسباب اقتصادية واجتماعية، كلها أدت لتنامي الوعي لدى الموظف الإداري، فمبدأ حياد الإدارة عرف عدة مراحل بداية من مرحلة الانحطاط واختلاف وجهة نظر كل مجتمع لهذه المبادئ، ويعود حياد الإدارة إلى عدة أسباب منها التباين السياسي والاقتصادي بين الدول.

يؤدي هذا التباين إلى تعقيد تحديد تاريخ ميلاد مبدأ حياد الإدارة، مما يؤدي إلى إبراز العوامل التي بدأت تظهر فيه بوادر هذا المبدأ و تطوره في العصر الراهن، فالأزمات الدينية في القرنين السادس عشر والسابع عشر والثورة الصناعية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر في أوروبا من العوامل التي أضافت للمجتمع مفاهيم ومبادئ كالديمقراطية والحريات العامة، وحقوق الإنسان، فربط بعض الفقهاء بداية الديمقراطية بظهور فكرة الليبرالية، أي أن الديمقراطية عرفت تغير من إطار فلسفة النظريات إلى نطاق القانون⁽¹⁾.

يرجع أساس الديمقراطية الحديثة إلى التطورات والتحويلات التي عرفتھا فلسفة المذهب الفردي بسبب الهجمات العنيفة، وظهر أفكار جديدة للديمقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة، والهدف من هذا كله تمهيد لدراسة مبدأ حياد الإدارة، حيث نمت الإدارة العامة في وسط السياسة وظلت تعتبر من فروعها واحتفظت بكيانها الخاص، وقد ارتبط مبدأ حياد الإدارة بالظروف التي مرت بها الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بسبب سياسة الإدارة المبالغ فيها ومن مظاهر الإدارة الأمريكية أن الحزب الذي يتولى الحكم يقوم بفصل أكبر عدد ممكن من أنصار الحزب المعارض وتنصيب تابعين لهذا الحزب، واتخذ في سنوات الثمانينات بالتحديد 1820 مظهر قانوني عرف بإصدار قانون الأربع سنوات الذي أجاز فصل الموظف الذي يقضي أربع سنوات في الوظيفة، وهذا ما أدى إلى إفساد الإدارة وتحويل الوظيفة من قطاع عام إلى قطاع خاص⁽²⁾.

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

1- محمد علي محمد، أصول الاجتماع السياسي، الجزء 2، د ط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر،

1990، ص ص، 221-224.

2- محمد علي محمد، المرجع نفسه، 225.

الحركة العمالية في مختلف البلدان، وهذا أدى إلى تعاضم مفهوم مبدأ حياد الإدارة واتساع نطاقه⁽¹⁾.

تكون نظام مبدأ الحياد تدريجيا من خلال المجهودات التي بادرت بها الدولة من ناحيتين تمثلت الأولى في تصحيح فكرة الوحدة السياسية، والثانية كانت في الاجتهاد الذي قامت بها السلطات العامة. وقد تميز تركيب مبدأ حياد الإدارة بأنه لم يكن فجائي ولا تلقائي، فالأحداث التاريخية بصورة عامة، و التطور الاقتصادي بشكل خاص، ساهمت في تركيب مبدأ حياد الإدارة، كما أثر الاقتصاد على التنظيم الاجتماعي الذي يعتبر أساس الدولة في مفهومها الحالي، مما أثر على الدولة بصفة عامة، والإدارة بصفة خاصة⁽²⁾.

ترجع نشأة هذا المبدأ في القانون الإداري إلى الانقسام الذي عرفه نظام الغنائم في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية خلال القرن التاسع عشر، ومؤلفات ذلك العصر تُشير إلى بعض ركائز في كتاباته، فعمل القانون الإداري على تثبيت مبدأ الحياد وطالب بالترقية بين السياسة والإدارة⁽³⁾.

لا يعتبر مبدأ الحياد الوظيفي عملية سهلة لأن هذا المفهوم يتغير تبعا لتغيير طبيعة الدولة من جهة، وطبيعة الوظيفة العامة من جهة أخرى، وارتبط مفهوم الحياد بظهور الدولة اللبرالية القائمة على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر"، حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة السماح للدولة بالقيام بجميع الوظائف، لكن خارج الخلافات الحزبية، أما في الدول السائرة في طريق النمو عرف هذا المبدأ تطورا يختلف عن نظيره في الدول الغربية⁽⁴⁾.

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

2 - بوحفصة سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون عام، تلمسان، 2007/2006، ص 08.

3 - حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة الموظف العمومي، مجلة الاندماج، العدد 15، 1981، تونس، ص ص1-10.

4 - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، د. ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص 03.

عرف الإقليم الجزائري خلال تطوره التاريخي تغيرات كثيرة مست الوظيفة السياسية في تنظيماتها العديدة، مما أثر هذا الوضع على تكوين نظام سياسي بعد الاستقلال، كما حاولت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال تركيب هذا المبدأ على الإدارة العامة بصياغات سياسية وقانونية عديدة، فقد عرفت الإدارة الجزائرية مبدأ حياد الإدارة في نصوص قانونية جاءت في عدة دساتير منها دستور 1963 وبالتحديد في المادة 04 منه التي تقضي: "الإسلام دين الدولة، وتضمن الجمهورية لكل فرد احترام آرائه ومعتقداته وحرية ممارسة الأديان"، تجسد هذه المادة فكرة الحياد من خلال الإقرار بحرية العقيدة على الرغم من اعتناق الدولة الدين الإسلامي⁽¹⁾.

نصت المادة 10 في الفقرة 3 من دستور 1963 على العناصر المهمة المرتبطة بقاعدة الحياد كالمساواة في حق العمل ومجانية التعليم⁽²⁾، كما نصت الفقرة 5 من نفس المادة على منع العنصرية القائمة على اعتبارات عرقية أو دينية⁽³⁾، بالإضافة إلى المادة 12 من دستور 1963 التي نصت على مبدأ المساواة⁽⁴⁾. هذا وقد عرفت سنة 1966 ظهور عدة قوانين خاصة بالوظيفة العمومية منها:

الأمر 66-133 الصادر جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽⁵⁾.

ينتج من تركيب مبدأ الحياد على الجهاز الإداري أحداث تاريخية فاقت إدارة السلطة وفرضت على هذه الأخيرة ضرورة الإصلاح، فالحياد ضرورة تاريخية وصلت إليها المجتمعات بعد قطع مراحل كثيرة تميزت بالفكر الرجعي وإهمال حقيقة أساس الدولة، والتزام

1 - زكريا عمار، ضمان مبدأ حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، الجزائر، 2013/2014، ص 11.

2 - المادة 10 الفقرة 3 من دستور 1963 نصت على مايلي: "تشيد ديمقراطية اشتراكية، ومقاومة استغلال الإنسان في جميع أشكاله وضمان حق العمل و مجانية التعليم".

3 - المادة 5/10 من دستور 1963 نصت على: "مقاومة كل نوع من التمييز وخاصة التمييز العنصري والديني".

4- المادة 12 من دستور 1963 نصت على: "لكل مواطنين من الجنسين نفس الحقوق والواجبات".

5- الأمر رقم 66/133 المؤرخ في 02 يونيو سنة 1966 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 46، المؤرخ في 08 جوان 1966.

ممارسة وظائف سياسية من أجل تحقيق الصالح العام بمفهومه الشرعي الهادف إلى حماية الحياد كنظام دستوري وقانوني⁽¹⁾.

الفرع الثاني- المقصود بمبدأ حياد الإدارة

تقوم معايير النزاهة الإدارية على حياد القائمين في جميع هياكل إدارتها بدء من تعيين الموظفين إلى غاية الإشراف عليهم.

يُعرف الحياد بأنه مصطلح من الكلمة الفرنسية *Neutralisé* وهي فعل عدم الميل إلى أي جهة أو حزب، وتعني إدارة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون آخر فهو ليس منحازا إلى حزب معين فإدارة الامتناع فتعني الموضوعية، والتي تطلق على مجموعة الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير تبعا لأي ميول شخصي⁽²⁾.

يشترك الحياد لغويا من كلمة حاد وتعني جانب، كما أن الحياد في معناه اللغوي يجمع بين الحركة الإيجابية وأخرى سلبية⁽³⁾.

أ-تعريف الفقهي:

تعددت تعاريف المسندة لمبدأ حياد الإدارة ومن بينها تلك التي جاء بها الفقيه "جاك روبيير" الذي يرى بأنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كانت المرفق العام محايد، كما ميّز بين الحياد السلبي الذي مفاده وجوب عدم تمييز المنتفعين بخدمات المرافق العامة بسبب آرائهم، والحياد الإيجابي الذي يتطلب بالعكس تدخل من قبل الدولة لضمان آراء المواطنين⁽⁴⁾.

1- زكريا عمار، المرجع السابق، ص 13.

2 - VASSILIOS Kondylis, Le principe de Neutralité dans la Fonction Publique, édition L.G.D.J,PARIS, 1993, P03.

3- قاموس المتقن، عربي عربي، دار الراتب، لبنان، ص231.

4- بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق ، ص 44.

عرّف الفقيه "فورتى ويكسلر" و "سيواك بويدسو" مبدأ حياد الإدارة بأنه يقوم على مبادئ الديمقراطية الإدارية، ويعرفانه على أساس أنه "واجب الإدارة أن تكون مفتوحة وفي خدمة كافة المواطنين، مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية وآرائهم السياسية أو الفلسفة الدينية⁽¹⁾.

يرى "عبد الكريم درويش" و "ليلي تكلا" بأن مبدأ حياد الإدارة يتمثل في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، والموظف ما عليه إلا تنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم ولا يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي إلى الحزب المعارض، أي أن يكون محايد، سواء كان ينتمي إلى جهة سياسية التي تقوم بالخدمة أو كان معارض لها⁽²⁾.

عرّف الدكتور "محمد جودت" مبدأ الحياد على أساس حقوق وواجبات المواطن، فعرف من خلال سلوك الموظف، وذلك أن أغلبية الفقهاء قد ربطوا مبدأ حياد الإدارة بحقوق وواجبات الموظف، بما أنه يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها و مقتضياتها وأن يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم⁽³⁾.

ب- تعريف تشريعي:

رتب المشرع الجزائري مبدأ حياد الإدارة في عدة مجالات منها مجال الانتخابات، بحيث يجب الإشارة إلى نقطة قانونية متعلقة بالتقسيم القانوني للواجبات والالتزامات الملقاة على عاتق الموظف، أين نجد في القانون الأساسي للوظيفة العامة واجبات سلبية وأخرى ايجابية. تتمثل الواجبات السلبية في التي تمنع الموظف من الإقدام على سلوك معين من أجل حماية الوظيفة والمصلحة العامة (كالامتناع عن إفشاء السر المهني)، أما الواجبات الايجابية تتجسد في مجموعة من الأوامر القانونية التي تحدد وظائف الموظف في إطار المصلحة أو الإدارة التي يستخدمه (كالالتزام بأداء الواجب)⁽⁴⁾.

1- بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، ص 45.

2- عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، الطبعة الأولى، المجلد الأول، مكتبة الزهراء للنشر، مصر، 1998، ص 190.

3- محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، مصر، 1970، ص 146.

4- بهلول أبو الفضل محمد، وفوغولو الحبيب، مجلة الدفاتر السياسية والقانونية، عد خاص، العدد 5، الجزائر، 2011، ص ص، 407-408.

نصت المادة 20 من الأمر رقم 133/66: "يجب على الموظف أن يحترم الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ولو خارجا عن خدمته يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤولية المناطة به" (1).

أشارت المادة السابقة إلى واجبات الموظف، وحصرها في احترام السلطة العليا والتحفظ بأسرارها المهنية، إضافة إلى مساواة في انتفاع جميع الموظفين بخدمات المرافق العمومية على سواء، ومنع الموظف من ارتكاب أي عمل من شأنه أن يتعارض مع الوظيفة العمومية أو مع المنصب الممنوح له.

ينص الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة المؤرخ في 15 جويلية 2006 على جملة من الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف، لكن لم يشر بصفة مباشرة إلى مبدأ الحياد، بل أعطى مصطلح آخر وهو عدم التحيز، إذ نصت المادة 41 منه على ما يلي: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز" (2).

يلتزم الموظف بعدم الميل لأي جهة أثناء أدائه لوظيفته، كما يمتنع عن الانحياز إلى حزب معين لأنه ينتمي إليه، كما يلتزم أثناء أدائه وظيفته بعدم إفشاء أسرار وظيفته (3).

نصت المادة 23 من دستور 1996 على أن: "عدم التحيز يضمنه القانون"، وأضاف المشرع الدستوري في المادة 31 من ذات الدستور بأنه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين من أجل المصادقية والشفافية"، فالدستور 1996 كرس في مواده مبدأ الحياد، وضمن المساواة بين المواطنين في المرافق العمومية (4).

1 - الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة، المؤرخ في 02 جوان 1966، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 46 المؤرخ في 08 جوان 1966.

2 - الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المؤرخ في 15 يوليو 2006، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 46 المؤرخ في 16 يوليو 2006.

3- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص 03.

4 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004، ص ص 223-224.

الفرع الثالث - خصائصه

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

يتخذ مبدأ الحياد عدة خصائص له متمثلة في مبدأ المساواة، فانفتحت معظم الدساتير وحقوق الإنسان على هذا منها دستور الجزائري لسنة 1996، ويقصد بمبدأ المساواة عدم التحيز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين، ويعتبر مبدأ المساواة كوسيلة لضمان مواجهة التخوف من انحراف الإدارة في أداء مهامها بكل نزاهة، كما يعرف مبدأ المساواة وجهات نظر مختلفة في تحديد مفهومه، بسبب اختلاف الأنظمة السياسية للبلدان، هذا السبب نسبي لا بد من إيجاد نظام عملي بديل لمواجهة عدم التزام الإدارة بمقتضيات المساواة⁽¹⁾.

يقوم مبدأ حياد الإدارة عمليا على عدم جواز التمييز بين الأفراد المنتفعين بهذه المرافق، وهذا التمييز عرفته الولايات المتحدة الأمريكية بين الزوج والأمريكيين ذوي البشرة البيضاء في كيفية المعاملة فالزوج كانوا منبوذين من طرف الأمريكيين، أما في الجزائر وكذا تونس والمغرب فيعتبر كل تمييز عنصري يرد عند الاستفادة من الخدمة تصرف غير قانوني، كما يعد مبدأ المساواة في التوظيف الإطار الذي يحكم نظام الوظيفة العامة والذي يضمن فاعلية التي تدخل في تكوينها⁽²⁾.

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

2- بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، ص ص 75-76.

المطلب الثاني

الأسس التي يقوم عليها مبدأ حياد الإدارة

تختلف تعريفات مبدأ حياد الإدارة، سواء كانت فقهية أو قانونية، وكل هذه التعريفات تؤدي إلى تعدد الأشكال التي يتخذها هذا مبدأ، فحياد الإدارة قام على عدة حجج أو مبررات وهو ما سيتم يتم التطرق إليها من خلال الإشارة إلى مبدأ الشرعية (الفرع الأول)، و المستوى المرجو في الخدمات التي تقدمها الإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - مبدأ الشرعية

نعني بمبدأ الشرعية القواعد التي يستوجب على العامل الإداري أن يحترمها، ويتصل بمبدأ الشرعية بفكرة دولة القانون، وقد اكتسب المبدأ أهمية ترجع إلى اتساع تطبيقه في العديد من الدول الديمقراطية، كما يمثل مبدأ الشرعية ضماناً حقيقية للأفراد اتجاه السلطة، فهو العامل الأساسي الذي يلزم الإدارة بالامتثال لحكم القانون فيما تتخذه من تصرفات وأفعال إيجابية كانت أم سلبية، يعد مبدأ الشرعية بهذا المفهوم مركز صراع بين الأفراد من جهة، والإدارة من جهة أخرى⁽¹⁾.

يعتبر العمل شرعياً إذا كان يتطابق مع الدستور والقانون المطبق في البلد الذي يتم فيه ذلك العمل، و يُنظم وفق هرم قانوني محدد (الشرعية الدستورية، الشرعية القانونية...)، يجد أخيراً المبدأ مصدره في النصوص الموضوعية من قبل السلطة العليا⁽²⁾.

1- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، د.ط، لبنان، 2004، ص ص 115.

2- فوزت فرحات، المرجع نفسه، ص 116.

3- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، د. ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 88.

الفرع الثاني - حسن أداء الخدمات

عرف نمو وظيفة الدولة تصاعداً في واجباتها وتعدد مهامها مما أدى إلى ضخامة النظام الإداري، وفي نفس الوقت إلى فعالية إدارات وزيادة كفاءتها المختلفة حتى تصبح قادرة على مواجهة المسؤوليات والأعباء الجديدة، وهذا ما يستوجب توافر طاقم بشري قادر بكفاءته ومهاراته أن يسير دواليب الإدارة بجدارة وإتقان⁽¹⁾.

اهتمت الدولة بالجانب الإنساني، سواء من جانب طرق اختيار الموظفين والشروط الواجب توفرها لدى المترشحين، أيضاً من جانب تطبيق عناصر العملية الإدارية، فمبدأ حياد الإدارة يعد كنظام بديل لسلبات التسييس المفرط، ومبرراً رئيسياً لضمان حسن سير نشاط الإدارة، وهو بهذا يستند إلى حجتين:

الأولى تتمثل في تولي الوظائف إسناداً إلى اعتبارات سياسية أو حزبية، وهذا ما يقصد منه ممارسة المهام والمسؤوليات الإدارية من طرف أشخاص تعين فيهم الكفاءة المعينة والمهارة الفنية الواجب توافرها في شاغلي هذه المناصب كنظام الأسلاك في الولايات المتحدة الأمريكية الذي يقوم على أساس أن الوظائف العامة غنائم يوزعها الحزب على أتباعه دون أي اعتبار لقدراتهم⁽²⁾.

• تتمثل الحجة الثانية في التغيرات المتوالية للموارد البشرية التي تؤثر على استقرار المرافق في أداء أعمالها، فالتوظيف على أساس سياسي يعني أن الوظائف ستكون مؤقتة ولمدة معينة وبقاؤها مرهون بمدى بقاء الحزب على رأس السلطة⁽³⁾.

1- بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، ص 70.

2- بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، 71.

3- بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، 72.

المبحث الثاني

كيفية تطبيق مبدأ حياد الإدارة

يهدف مبدأ حياد الإدارة إلى احترام حماية حرية الرأي وضمان السير الحسن للمرافق العمومية، ولكن هذا ضمن المبادئ العامة للقانون المتعلقة بسير المرافق العمومية التي أقرها اجتهاد القضاء، كما يعتبر مبدأ حياد الإدارة من المبادئ التي لم تعرف تطبيقاً جدياً، وهذا راجع إلى صعوبة وضع مفهوم دقيق لهذا المبدأ بسبب نقص استعماله، مما جعل كيفية تطبيقه في غاية الأهمية، وهذا ما تم التطرق إليه في هذا المبحث، سواء فيما يخص الحياد الإداري بالنسبة للمواطن (المطلب الأول)، وحياد الإدارة في مواجهة الموظف (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حياد الإدارة بالنسبة للمواطن

تسود معظم المجتمعات ظاهرة اتساع نشاط الإدارة وقطاعاتها من أجل توفير الخدمات الضرورية للأفراد، وحقيقة ارتباط مصير الفرد بنشاط الإدارة يستدعي بالضرورة قيام هذه الإدارة بأعمالها بكل نزاهة وموضوعية من أجل الصالح العام وحماية المواطنين، مما يستدعي العمل بمبدأ المساواة (الفرع الأول)، وحياد الإدارة بالالتحاق بالوظائف العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - مبدأ المساواة في المرافق العمومية

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ العامة التي نص عليها إعلان حقوق الإنسان الصادر عام 1879 في مادته الأولى والتي تنص: "إن الناس يولدون و يعيشون أحراراً و متساوين أمام القانون"، وتضمنته جميع دساتير العالم التي نصت في مضمونها على أن المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم في الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين، وتطبيق هذا المبدأ ينصرف إلى جميع المرافق العامة أياً كانت

تقدم المرافق العامة خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، هذا ما أفترته المادة 31 من دستور 1996 التي تنص: "تستهدف المؤسسات لضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تفوق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفصلية في الحياة السياسية والاقتصادية..."⁽¹⁾.

تفرض الإدارة على المواطنين، من حيث الواجبات والالتزامات أن تكون بصورة وكيفية متساوية دون تمييز بينهم، كل هذا يؤدي إلى مشاركة الجميع في جميع هياكل الدولة والمجالات، سواء السياسية، الاقتصادية أو الثقافية، كما أن كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة، وهذا من أجل المساواة فيما يخص المعنيين بالأمر⁽²⁾.

يعمل مبدأ المساواة على تحقيق المساواة بين جميع الأفراد، وذلك بعدم محابات أي فرد من الأفراد على غيرهم في الالتحاق بالوظائف، فتوظيف أشخاص ذوي ميول معينة من طرف الأصدقاء وأصحاب النفوذ، من العوامل التي تساعد على العمل الجاد⁽³⁾.

يقوم مبدأ المساواة في مجال التوظيف على بث ثقة المواطنين في الإدارة وتعزيز مصداقيتها من جهة، وتزويدها بأكفا العناصر من جهة أخرى، ما دام التوظيف يتم على أسس موضوعية ودون التمييز بين المستفيدين من خدمات الإدارة وعدم التمييز بينهم⁽⁴⁾. كما يتجلى مضمون مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية في نتيجتين أساسيتين هما المساواة في الحقوق والمساواة في الواجبات، فبالنسبة للحقوق يتجلى ذلك في مظهرين الأول مساواة جميع المنفعين أمام سير المرفق العمومي وتقديم نفس الخدمات لجميع المنفعين، أما الثاني فتمثل في المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية⁽⁵⁾.

1- مرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 متعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 76، المؤرخ في 1996/12/07.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 221.

3- عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 4، 1980، ص 778.

4- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العام، د. ط، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1990، ص 139.

5- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 50.

ترد استثناءات مؤقتة على مبدأ المساواة بهدف تحقيق العدالة وليس التمييز وحماية النظام السياسي وضمان استقرار الوطني، لأن مبدأ المساواة في التوظيف عنصر مهم في التعيين، إلا أنه ليس مطلق، بل توجد بعض الاستثناءات المتعلقة به، والمتمثلة في:

1- إدماج المجاهدين في السلم الإداري: باعتبارهم ساهموا في الكفاح الوطني

فعلهم أن يواصلوا بنفس الأسلوب في كفاحهم من أجل تطوير وبناء الدولة، وما تضمنه الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1996، يمكن اعتباره مكافئة لهم من أجل ما قدموه⁽¹⁾.

2- الوظائف المحجوزة: وهي لا تحتاج إلى تخصص أو مستوى من الكفاءة، وتكون

في يد فئة معينة لها ظروف اجتماعية خاصة (مضرورين الحرب، معوقين)، يكون التوظيف هنا على أساس اعتبارات إنسانية، وفي هذا المجال يتم تغليب الاعتبارات الإنسانية، كما يهدف هذا الاستثناء إلى تحقيق رعاية لهذه الفئات من الأفراد، ولا يعتبر خروجاً عن مبدأ المساواة⁽²⁾.

3- الوظائف العليا: نصت عليها المادة 16 من الأمر 06-03 التي تنص على: "يعود

التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة" من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03⁽³⁾. كما تعرض إليها القانون الأساسي العام للعامل، وعرفها بأنها وظائف يعرف التعيين فيها تدخل السلطة السياسية، يختار هؤلاء الموظفين من أجل ممارسة مسؤوليات عليا لدى هيئات عليا في الدولة، وتتدخل الدولة في تعيينهم شرط أن يكون هؤلاء الموظفين من

1- الأمر 133-66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مؤرخ في 02/06/1966، ج.ج.ج، العدد رقم 46، المؤرخ في 08/06/1966؛ راجع المادة 27 منه.

2- محمد السيد محمد، الحقوق في المجال الوظيفي، نظام حجز الوظائف، مجلة العلوم الإدارية، (العدد 03) مصر، د. س. ن، ص 18.

3- الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15/06/2006، ج.ج.ج، العدد رقم 46، المؤرخ في 16/06/2006.

ذوي الكفاءة والنزاهة، كما تعرض المرسوم 85-214 المؤرخ في 20 أوت 1985 والمتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف العليا في الدولة وواجباتهم، هو الآخر على ضرورة النزاهة⁽¹⁾.

الفرع الثاني - حياد الإدارة بالالتحاق بالوظائف العامة واستعمال المرافق

يقتضي حياد الإدارة للالتحاق بالوظائف العامة التزام بها بين كافة المواطنين في شغل الوظائف العامة، فلا تمييز لطبقة دون سواها، بل تكون الوظيفة من نصيب من توفرت فيه الشروط المقررة قانونياً، فالإدارة تقوم على تلبية الاحتياجات العامة للجمهور وتقديم خدماتها العامة، ومعاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز، هذا كله تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون، فيجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز.

نصت المادة 51 من دستور 1996 على مايلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقليد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى وغير الشروط التي يحددها القانون"، وهذا ما نص عليه من قبل قانون الوظيفة العمومي لسنة 1966، والمرسوم رقم 85-59 المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام المرافق العامة به لدى لجوءها للتوظيف⁽²⁾.

اعتمد مبدأ المساواة واعتبار الجدارة في القانون على مسابقة التحاق جميع المواطنين بالوظائف العامة، دون حياد على أساس المسابقة كطريق أصلي عام للالتحاق بالوظائف.⁽³⁾ وهذا ما أقرته المادة 80 من الأمر 03/06 التي تقضي بأنه "يتم الالتحاق بالوظائف العامة عن طريق، المسابقة على أساس الاختبارات و المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين".

1- حمودة حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة والقوانين الوضعية والتشريعية الإسلامية، د.ط، دار الأمل، 2000، ص 107.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 221-222.

3- حمودة حمبلي، المرجع السابق، ص 213؛ راجع الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي الوظيفة العمومية.

تتجلى مظاهر إهمال مبدأ حياد الإدارة في مسابقة التعيين وتقلد الوظائف العامة، فلم تعد هذه الوظيفة مقصورة على فئة معينة من أبناء الوطن كما كان الشأن في الماضي، ولكنها أصبحت حقا سياسيا يتمتع به المواطنون على قدم المساواة⁽¹⁾.

يكون الالتحاق بالوظيفة العامة بتعيين الإدارة بإرادتها المنفردة، فالآثار القانونية للتعيين في الوظيفة العمومية تترتب بمجرد صدور قرار التعيين، كما أن الالتحاق بالوظيفة العامة يعتبر الخطوة الأولى التي تبدأ فيها الحياة الوظيفية، فعملية الالتحاق تمر بمراحل متتالية يجب أن يتم تتبعها بموضوعية، فقد حدد المشرع الشروط العامة الواجب توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة، وأخذها بعين المساواة وهذا لضمان القدرة والكفاءة من يتم تعيينه في الوظيفة من أجل القيام بأعباء الصالح العام⁽²⁾.

يخضع التحاق المواطنين بالوظيفة إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهمة من مهام المرفق العام أي القيام بعمل تتطلبه المصلحة العامة، وهو ما يقر وجود العديد من الشروط المقررة لتولي الوظائف العمومية ترتبط أساسا بجملة من المواصفات المطلوبة في المرشحين، وهو مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية إلى جانب الشروط التنظيمية المحددة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽³⁾.

فرض الالتحاق بالوظائف العمومية استبعاد شروط أخرى للتوظيف طالما لا تستهدف حرمان بعض الفئات من المواطنين الراغبين في الالتحاق بالوظائف العمومية، لذلك فلا غرابة أن تلجأ النصوص القانونية أو التنظيمية إلى فرض شروط معينة، كما هو الشأن في مجال الانتخابات حيث يكون الاقتراع العام مرتبط هو الآخر بشروط حسب الشعوب، حيث اشترط قانون الوظيفة العمومي الجزائري جملة من الشروط محددة قانونيا للالتحاق بالوظيفة العمومية نذكر منها على سبيل المثال أن يكون المترشح متمتع بالحقوق المدنية⁽⁴⁾.

1- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، د. ط، دار الفكر العربي، 1970، ص 272.

2- نواف كنعان، القانون الإداري، طبعة أولى، دار النشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص ص 41-45.

3- نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 46.

4- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، طبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن، الجزائر، ص

189؛ راجع المادة 75 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

اعتمد القانون ضمانات للالتحاق بالوظيفة العامة، سواء عن طريق المسابقة كطريق أصلي عام، وحدد كيفيتين للالتحاق بالوظائف العامة، وبذلك يكون قد فتح المشرع باب الوظائف لكل المواطنين على السواء، ما عدا استثناء واحد يتعلق بحرمان من كان موقفه أثناء الحرب التحريرية مناهضا لصالح الوطني⁽¹⁾.

المطلب الثاني

حياد الإدارة بالنسبة للموظف

يخضع الالتحاق بالوظيفة العمومية كمبدأ عام إلى عدم جواز التمييز بين المترشحين، فحياد الإدارة بالنسبة للموظف من المواضيع ذات أهمية كبيرة، وعليه يجب الأخذ بعين الاعتبار العوامل التي تبحث عن موقف متوازن لحقوق وواجبات التي يتمتع بها الموظف، فالموظف ليس مواطناً كبقية المواطنين، فهو يملك سلطات يمارسها لا يملكها الآخرين تجعله مقيد بواجب ممارسة النشاطات الوظيفية، كما أن الموظف أثناء أداءه لوظيفته يتمتع بمجموعة من الحقوق والواجبات التي سيتم التطرق إليها في هذا المطلب، بما فيها حقوق الموظف في إطار وظيفته (الفرع الأول) بالإضافة إلى الواجبات المفروضة عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول - واجبات الموظف داخل وخارج نطاق وظيفته

تتنوع واجبات الموظف أثناء أداءه عمله، لذا يجب عليه القيام بها بدقة وأمانة وأن يحسن معاملة الجمهور ويحافظ على كرامة وظيفته، سيتم دراسة هذه الواجبات بالتفصيل سواء أداء العمل بنفسه (أولاً)، كذلك طاعة الرؤساء (ثانياً)، كما يفرض عليه عدم إفشاء السر المهني (ثالثاً).

أولاً - أداء العمل بنفسه

يؤدي الموظف عمله بنفسه وفي الوقت والمكان المخصص لذلك فأداء العمل بنفسه من الواجبات الأولى الجهوية على كل موظف عام يعمل في فرفق عام يمثل الدولة، يجب على

¹ - حمودة حمبلي، المرجع السابق، ص 107.

العامل أن يؤدي عمله بنفسه، وليس له الحق في أن يفوضه إلى غيره إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة، وكل تصرف يخالف ذلك يعرض مرتكبه إلى المسؤولية التأديبية فضلا عن بطلان التعرف ذاته⁽¹⁾.

يقتضي أداء الموظف مهام وظيفته بنفسه، أن تكون تأدية العمل الوظيفي تأدية شخصية بمعنى أنه يتعين على الموظف تأدية العمل المنوط به بنفسه، فلا يجوز أن ينسب أو يفوض إلى غيره، إلا إذا كان النظام يسمح له بأن يعتمد على بعض الاختصاصات المخولة له إلى أحد مرؤوسيه عن طريق التفويض، وتؤدي أعمال الوظيفة مباشرة من قبل الموظف، بمثابة التزام شخصي يستند إلى مبدأ عام، وهو مبدأ شخصية الاختصاص⁽²⁾.

ثانيا - طاعة الرؤساء

يرى "أنسري" الطاعة بأنها واجب ينجم من تنظيم الوظيفة العامة، وهو أثر من آثار المؤسسة التي يتطلب نظامها الخضوع الرئاسي فواجب الطاعة الرئاسية يتحقق لمناسبة الأوامر الصادرة من المراتبات العليا التي يجب على المرؤوسين تنفيذها أثناء الخدمة شريطة أن تكون هذه الأوامر متطابقة مع القانون، وعدم تنفيذ الموظف العام لهذا الواجب يعتبر خطأ إداري، ويستمد واجب الطاعة أساسه من تنظيم الوظيفة العامة ذاتها والقائمة على فكرة التسلسلية أو ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية، وهناك تبعية فنية إدارية لا تتعدى إلى التبعية الشخصية هدفها المحافظة على السير الحسن للإدارة عموما⁽³⁾.

نص المشرع الجزائري على هذا الواجب بالنظر إليه كوسيلة تنظيمية في الجهاز الإداري، فكل فرد تكون له دراية بالموظف الذي أصدر له الأوامر والتعليمات إلى الشخص المستهدف بالتعليمات، فالالتزام بواجب الطاعة هو احترام الموظف العام للأوامر الصادرة وفقا لمبدأ التدرج الرئاسي وتطبيقها بصفة محايدة وموضوعية، إذا كان قد أعطى للإدارة قوة تنظيمية

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر 2004، ص 129.

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 153.

³ - نقلا عن: فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص إدارة ومالية، الجزائر، 2004، ص 24.

ساهمت إلى حد ما في الحفاظ على السلوك الإنساني للموظفين من جهة، والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى⁽¹⁾.

يشمل الموظفون ما يسمى بالسلم الإداري، ومقتضاه أن يخضع الموظف الأدنى الدرجة للموظف الأعلى درجة، وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية التي بناء عليها يملك الرئيس أن يوجه الموظف في أداء واجبه وأن يلغي أو يعدل أعماله إدارياً، إذا كانت مخالفة للقانون أو غير ملائمة، وعلى الموظف أن يطيع رئيسه، غير أن طاقة الموظف الأقل درجة لا تكون إلا لرئاسة التابعين لنفس المصلحة التي يعمل فيها لمصلحة أخرى⁽²⁾.

ثالثاً - واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يخطر الموظف بحكم وظيفته بأمر وأسرار تنظمها وثائق رسمية قد تحتوي على أسرار عسكرية واقتصادية، كما يخطر أو يعلم بأمر سرية تتعلق بأدق خصوصيات المواطنين ويلتزم الموظف بعدم إفشاء هذه الأسرار، هذا من أجل حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد ولفرض حماية المصلحة العامة في هذا المجال يقتضي من الموظف المحافظة على أسرار المهنة أو الوظيفة وعدم إذاعتها أو نشرها على الملفات والوثائق التي تحتوي على هذه الأسرار وعدم تسليمها إلى أي شخص إلا إذا كان شخصاً مسؤولاً⁽³⁾.

يطلع الموظف بحكم عمله على ما كان من المتيسر له الاطلاع عليه لولا منصبه لذا وجب عليه:

- عدم إفشاء أمور الوظيفة إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقض بذلك ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة.
- تقديم تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو عن طريق النشر إلا إذا كان مصرحاً بذلك كتابياً من الرئيس المختص⁽⁴⁾.

1- فريم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص ص 25-26.

2- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، د. ط، دار الفكر العربي، 1996، ص 466.

3- علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص ص 166-167.

4- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 467.

- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كُلف به شخصياً⁽¹⁾.

واجبات الموظف خارج نطاق وظيفته

يعتبر الموظف خارج نطاق المرافق فرد من أفراد المجتمع، له عائلة يشاركونه في الحديث والنقاش عن مختلف المواضيع التي تهتم المواطنين في الميادين السياسية فالموظف ملزم بالقيام بوظيفته فلا يقوم بأي عمل آخر إلا ضمن حدود معينة يحددها النظام، الحكمة من إلزام الموظف بعدم الجمع بين الوظيفة العامة وغيرها من أوجه النشاط الإداري هي المحافظة على حسن أداء الموظف لعمله واستقلاله فيه وعدم وجود صلة أو علاقة بينه وبين أصحاب المشروعات الحرة.

يؤثر جمع الموظف لوظيفتين على جديته في القيام بأعمال وظيفته من تلك الوظيفتين، بحيث يتطلب على الموظف أداء أعمال وظيفته بالالتزام بالواجبات الفرعية، كعدم القيام بأي عمل آخر إلى جانب عمله الأصلي إلا بإذن من الجهة المختصة وهذا يعني التزام الموظف بعدم أداء أعمال للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات الدوام الرسمي إلا بإذن من السلطة المختصة، وهذا من أجل القيام بالأعمال المفروضة عليه أو المفوضة له على أحسن وجه دون أي خلل⁽²⁾.

يلتزم العامل بأداء عمله، فيؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وبأمانة ويخصص كل وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، سواء في الوقت الأصلي أو في أوقات العمل الإضافي، وأن يحسن معاملة الجمهور وينجز مصالحه في الوقت المناسب، كما يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام ويسلك في تصرفاته المسلك الذي يتفق والاحترام

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 448.

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 153.

الواجب، كما يبلغ الجهة التي يعمل بها بمحل إقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير⁽¹⁾.

الفرع الثاني - حقوق الموظف داخل نطاق وظيفته

تفرغ الموظف لمباشرة مهام وظيفته، يقتضي حصوله على بعض المزايا المالية المتمثلة في المرتبات (أولاً)، كما يحق له العلاوات والمكافآت (ثانياً)، بالإضافة إلى المزايا الأدبية كالإجازات والترقيات (ثالثاً)، كل هذه تمثل مقابل العمل الذي يبشر فيه الموظف لحساب الدولة.

أولاً- الرواتب

يحق للموظف راتب شهري، ويقصد به المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤدي من أعمال أثناء خدمته، وهو بهذا المعنى لا يشمل أي دخل آخر، سواء كان في شكل بدلات أو غيرها، وذلك في ما عدا العلاوات الدورية التي تعتبر جزء من الراتب⁽²⁾.

يتقاضى الموظف مبلغ شهرياً مقابل خدمة يقدمها للإدارة، ويحدد لكل وظيفة بحسب درجتها مبلغ معين ويراعى في تقدير المرتب التكافؤ مع مقدار ما يؤديه الموظف من عمل، بل يعتمد في ذلك على جملة اعتبارات أخرى خاصة بمكانة الوظيفة، والأصل أن المرتب يعطى مقابل العمل وهذا المبدأ تترتب عنه نتائج، ومن المقرر أن يتمتع الموظف عن التعيين الأول المربوط بالدرجة المقررة للوظيفة أو المربوط الثابت للوظائف وفقاً للجدول المرافق لقانون العاملين⁽³⁾.

حرص المشرع الجزائري على حقوق المادية الناتجة عن الممارسة المهنية المنصوص عليها في الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية و الخاصة بالأجر،

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري للتنظيم الإداري، د. ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص ص، 280-281.

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 111.

³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص، 423-424.

والمادة 68 من المرسوم 59/85 والتي تقضي على: "تحدد أجور العمال الرئيسية الخاضعة لهذا القانون الأساسي النموذجي طبقاً لأصناف العشرين المنصوص عليها في التنظيم المعمول به"، بالإضافة إلى المادة 32 من الأمر 03/06 التي تنص على: "للموظف حق، بعد أداءه الخدمة، في راتب"، فالراتب واجب يدفع للموظف بعد أداء الخدمة⁽¹⁾.

ثانياً - الحق في العلاوات والمكافآت والترقيات

يحق لكل موظف الحصول على العلاوة، ويقصد بهذه الأخيرة مبلغ من المال يضاف إلى الراتب الأساسي للموظف لأسباب معينة وفقاً للشروط والضوابط النظامية، فتزداد بها تلك الرواتب بالإضافة إلى المكافأة للعمل الإضافي في تصرف الموظف الذي يكلف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي في دائرته بناء على موافقة الجهة المختصة بمقتضى أحكام النظام⁽²⁾.

يقدم للموظفين لأسباب معينة تعويضات مختلفة إذا توفرت الشروط المقررة في النظام، وهذه التعويضات تصرف لورثة الموظف في حالة وفاته، ومنها ما تصرف للموظف نفسه الذي يصاب بحالة عجز جزئي⁽³⁾.

يحق للموظف ترقية بحيث يرفع من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلطة والمسؤولية، يعتبر هذا الحق من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثر في تحسين مركزه من الناحيتين المادية والأدبية، فمن الناحية المالية تؤدي الترقية إلى زيادة مرتب الموظف بما يضمن مردداً إضافياً يتزايد مع كل ترقية، ومن الناحية الأدبية يترتب على الترقية صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي يتبع لها على بذل جهد وإبداع وصولاً إلى المناصب الإدارية العليا، أيضاً الترقية على أساس الجدارة⁽⁴⁾.

1 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص 467-448.

2 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 112.

3 - نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 113.

4 - نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 115.

ثالثاً - الحق في الإجازات

تعتبر الإجازة حقاً للموظف عند توافر شروط استحقاقها رغم تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في منحها أو عدم منحها أو تحديد وقت منحها في بعض الإجازات، بحيث يحتاج الموظف إلى إجازة سنوية ينقطع فيها عن العمل ومسؤولياته ليأخذ قسطاً من الراحة ويستعيد نشاطه ويرعى من خلالها ما قد يكون من شؤون خاصة، وتمنح الإجازة السنوية للموظف دفعة واحدة عند استحقاقها، إلا أنه يجوز منحها له مجزأة إذا سمحت ظروف العمل بذلك، وتحسب أيام العطل الأسبوعية ضمن مدتها إذا تتخللها وتمنح الإجازة السنوية بقرار من الجهة المختصة بحسب الفئة الوظيفية⁽¹⁾.

¹ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص ص 127-128.

الفصل الثاني:

ضمانات مبدأ حياد الإدارة

وضعف تكريسه

يعتبر مبدأ حياد الإدارة من المبادئ الفعالة والضرورية لحسن سير المرافق العمومية وكفالة حقوق وحرّيات المواطنين، هذا المبدأ مرهون بفعالية وجدية الضمانات التي يقوم عليها، والمقررة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد وصيانتها، لأن الاعتراف به من الناحية النظرية المجردة دون توفير الظروف المناسبة لحمايته ودون تقرير جزاءات لمن يخالفها، يجعل منه مبدأ مفروغا من محتواه ومتناقض من أجله.

وُجد مبدأ حياد الإدارة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من الإدارة، باعتباره نموذجا علميا وعمليا للحكم والإدارة لهذا قرّر عليه عدة ضمانات حتى يقوم فعليا هذا المبدأ منها ضمانات دستورية و سياسية .

توجد علاقة بين الإدارة مع مختلف العلوم، وهذا ما سيتم التطرق إليه، وبخصوص علاقتها بالسياسة أي طبيعة الصلة التي تربط النشاط الإداري بالنشاط السياسي باعتبار الإدارة والسياسة من عناصر البيئة الاجتماعية للدولة وتتفاعل فيما بينها، ولا يمكن فهم وتحليل أداة الإدارة والعوامل التي تتحكم فيها إلا في فهم القوى السياسية وطبيعة النظام والبيئة السياسية التي تمارس الإدارة فيها عملها، بالتالي فإن الاعتبارات السياسية هي التي برّرت تقرير ضوابط و ضمانات لصيانة مبدأ حياد الإدارة، وتم التطرق في هذا الفصل لضوابط القانونية لضمان مبدأ حياد الإدارة (المبحث الأول)، والإطار القانوني لتكريس هذا المبدأ (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة

سهر المشرع على إعمال ضمانات لتطبيق مبدأ حياد الإدارة، خاصة فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الإدارة، فالنتائج التي انتهت إليها دراسة الإطار القانوني والدستوري الذي طرح فيه مسألة حياد الإدارة قاعدة انطلاق لدراسة الطرق والآليات على حماية هذا المبدأ، ويعتبر فمبدأ المشروعية والرقابة على دستورية القوانين ضمانات لا تجد لتطبيقها إلا في ظل مناخ سياسي مناسب، كل هذا سيتم التطرق إليه بالتفصيل في هذا العنصر سواء مبدأ المشروعية أو بمعنى آخر مبدأ خضوع الدولة للقانون (المطلب الأول)، أيضاً من جانب الرقابة سواء كانت رقابة قضائية أم رقابة دستورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مبدأ المشروعية

يعتبر مبدأ المشروعية أو مبدأ خضوع الدولة للقانون من أهم الضمانات الأساسية لمبدأ حياد الإدارة، حيث يرى الفقهاء القانون الإداري أن دراسة القضاء الإداري كله تنطلق من دراسة مبدأ المشروعية الذي يتم التطرق إليه في هذا العنصر من حيث تعريفه (الفرع الأول)، بالإضافة إلى اتجاهاته (الفرع الثاني)، كما يقوم مبدأ المشروعية على شروط (الفرع الثالث).

الفرع الأول_تعريف مبدأ المشروعية

عرفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه لا يعني بوجه عام سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تعلق أحكامه وقواعده فوق كل إدارة سواء إدارة الحاكم أو المحكوم⁽¹⁾.

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع كافة السلطات في الدولة للقانون، سواء كانت هذه السلطات تشريعية تنفيذية أو قضائية، بمعنى خضوع الكل لحكم القانون، فلا يجوز لأي سلطة أن تزاول أي نشاط إلا بمقتضى قواعد قد سبق وضعها⁽¹⁾، تندرج الوظيفة الإدارية ضمن مهام السلطة التنفيذية، فهي خاضعة لمبدأ المشروعية وتعمل به وبضوابطه بالرغم من الامتيازات التي تملكها الإدارة، والتي تجعلها في أقوى المراكز من الأفراد، وتتمكن السلطات في مواجهة حقوقهم وحررياتهم بالرغم من هذا إلا أنها مقيدة أثناء تأدية مهامها بما تفرضه القواعد القانونية التي ينظمها القانون للدولة لحماية الأفراد من استبداد الإدارة أو محاباته⁽²⁾.

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 التفريقات التي تصدرها هذه القوانين والتي تصدر من المواطنين وسلطات الدولة مع القواعد القانونية المختلفة المصدر والمتعارف عليها من قبل⁽³⁾.

يقصد بمبدأ المشروعية الإدارية أي النطاق الضيق للمشروعية، أو مبدأ خضوع الإدارة للقانون في أن كل أعمال الإدارة يجب أن تكون مشروعة لا تخالف القانون أي أن الإدارة ملزمة عنده مباشرة لأوجه نشاطها احترام القواعد القانونية وهذا المعنى قضت به المحكمة العليا في قراراتها الصادرة بتاريخ 1964/05/09⁽⁴⁾.

1- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، د. ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، د. س. ن ، ص 07.

2- سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 07 .

3- عمور سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دون طبعة، الجزائر، 2005/2004، ص112.

4- عمور سلامي، المرجع نفسه، ص 113.

الفرع الأول-اتجاهاته

يعتبر عمل الإدارة مشروعاً إذا كان يتطابق مع القانون السائد في الدولة، يعني خضوع الإدارة للقانون والعمل به ، وفي هذا الصدد اختلف الفقه و ظهرت ثلاثة اتجاهات بشأن مبدأ المشروعية تتمثل في:

الاتجاه الأول: يجب أن تكون أعمال الإدارة تطبيقاً لقاعدة قانونية أي أن عمل الإدارة يكون مشروعاً، إذا كان عبارة عن تطبيق للقانون، وهذا الاتجاه يوسع مبدأ المشروعية على حساب سلطة الإدارة وحريتها في التعرف⁽¹⁾.

الاتجاه الثاني: يجب أن تكون أعمال الإدارة صادرة استناداً إلى القانون، أي أعمال الإدارة تكون مشروعة إذا كانت صادرة بناءً على أساس قانوني⁽²⁾.

الاتجاه الثالث: يجب أن تكون أعمال الإدارة غير مخالفة لأحكام القانون بمعنى أن أعمال الإدارة مشروعة ما لم تخالف بلا شك القانون وهذا الاتجاه يوسع من سلطة الإدارة⁽³⁾.

الفرع الثاني: مقتضيات مبدأ حياد الإدارة

يقوم مبدأ المشروعية على شروط لا بد من توفرها تتمثل في:

- **الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:** يعني ضرورة توزيع سلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة بحيث لا تتركز في هيئة واحدة حتى لا تستبد وتضيع الديمقراطية⁽⁴⁾.

1- إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، د.ط، مصر، 2003، ص 95.

2- إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه، ص 96.

3- إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه، ص 97.

4- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، د.ط، مصر، 2003، ص 95.

- **التحديد الواضح لسلطات واختصاصات الإدارة** : يعني أنه لا يمكن أن يوجد أو يتحقق مبدأ المشروعية أو السيادة القانونية في ظل نظام لا يحدد نطاق السلطات المعطاة للجهات الإدارية، فلا بد من وضع قيود على ممارسة هذه السلطات وإلا تسلطت الإدارة وأصبحت هي صاحبة السيادة الحقيقية بلا قانون يوقفها ويقيدها ويحمي حقوق حريات الأفراد من تعسفها⁽¹⁾.

- **وجود رقابة فعالة**: وسنتناوله في الفصل الثاني بالتفصيل تمثل الرقابة الضمانة الحقيقية الوحيدة لاحترام المشروعية أو سيادة القانون، فلا أهمية من وجود قيود دستورية أو قانونية على نشاط وسلطات الهيئات الإدارية إن لم تخضع هذه الهيئات التنفيذية لجهة قضائية تراقب احترامها لهذه الضوابط والقيود⁽²⁾.

عرفت الجزائر نظام هيئة الوسيط التي يمكن اعتبارها عنصر من عناصر المشروعية حتى ولو لم ينص عليها القانون صراحة، وتعتبر الأعمال الصادرة منها بالمخالفة لإحدى المبادئ القانونية باطلة لخروجها على مبدأ المشروعية⁽³⁾.

تعتبر المبادئ العامة للقانون من مصادر المشروعية، فهي مبادئ غير مدروسة يستنبطها القضاء من قواعد التنظيم القانوني للدولة ويقرها في أحكامه فهي قواعد ملزمة أدت إلى تكيف عدة قواعد منها مبدأ المساواة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ استمرارية المرافق العمومية في أداء خدماتها بانتظام فمبدأ حياد الإدارة من المبادئ العامة للقانون ثم مصدر من مصادر المشروعية⁽⁴⁾.

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 6.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 7.

3 - بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، ص 222.

4 - بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، ص 223.

يمثل مبدأ المشروعية صمام أمان بالنسبة للحقوق وحرريات الأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء، مثل حق الملكية الذي يعتبر حق من حقوق الإنسان الذي كفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان م1/17 منه و التي تنص على: (لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره)، وثبته العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، وهو حق ثابت أيضا في دساتير الدول على اختلاف نظامها السياسي المكرس في القوانين المدنية، فإن الاعتداء على هذا الحق بمباشرة إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة من قبل أحد الجهات الإدارية دون مراعاة جوانب إجرائية فهو غير مشروع⁽¹⁾.

تبين لنا أنه لولا مبدأ المشروعية لضاع حق الملكية بل وكل حق أي كانت طبيعته، وهذا ما أدى إلى إبراز دور القاضي الإداري في الربط بين القرار المطعون فيه وبين القواعد القانونية باعتباره الحارس الأمين لقواعد القانون من أن تنتهك نتيجة عمل من أعمال الإدارة⁽²⁾.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية والدستورية على الإدارة

كان من المعتاد أن من يملك السلطة في يده يستعملها في الغالب بشكل سيء، ومن هنا تعين توزيع السلطة بين هيئات مختلفة من توقف كل هيئة من الهيئات الأخرى وتمنعها من تجاوز اختصاصها الممنوح لها، وهذا ما وجب فرض رقابة على كل نشاط مخالف والتي تعتبر من الضمانات الهامة لمبدأ حياد الإدارة، بالإضافة إلى ما يتضمنه المبدأ من مقتضيات تكمن في موقف القضاء منه وكيفية معالجته كل هذا يتم التطرق إليه في هذا

1- محمد محمد عبده إمام، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة (قضاء إداري)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص15

2- محمد محمد عبده إمام، المرجع نفسه، ص16.

العنصر سواء الرقابة القضائية على الإدارة (الفرع الأول)، والرقابة الدستورية على القوانين التي تفرض على الإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

يقتضي البحث في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بيان أهميتها و الوقوف أولاً على المعنى اللغوي و الاصطلاحي للفظ الرقابة(أولاً)، والأهداف من هذه الرقابة(ثانياً)، بالإضافة إلى القاضي ودوره في الحياد(ثالثاً)

أولاً - معنى الرقابة

نعني الرقابة لغة المراقبة، وراقب مراقبة وراقبا أي حرس ولاحظ، ويقال: راقب الله ضميره في عمله أو أمره أي خافه وخشيه (1).

يعرف فقهاء القانون العام الرقابة اصطلاحاً بالإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتدقيق، بهدف التأكد من مشروع العمل وإقراره في حالة ثبوت مشروعية، وعدم إقراره في حالة التثبيت من عدم مشروعيته(2).

يقصد بأعمال الإدارة التي تجري الرقابة عليها بأنها عبارة تتسع 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(لوائح) والفردية أو تلك الأعمال القانونية التي تصدر من جانبين أحدهما الجهة الإدارية وهي العقود (3)

1- المعجم الوسيط، إصدار الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث للغة العربية، القاهرة، 1992، الجزء الأول، ص 363.

2-خالدي محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، الطبعة الثانية، مصر، 2013، ص536.

3- خالدي محمد حماد، المرجع نفسه، ص537.

عرفت عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة محل خلاف وغموض ولا تزال، لان هذه عملية أصبحت لا تتضمن معنى واحد واضحاً بسبب أنواعها ووسائلها وأهدافها، لذلك ينصح كُتاب وعلماء الإدارة العامة عدم جدوى الميل إلى وضع تعريف محدد وجامع ومانع لعملية الرقابة على الإدارة العامة، وينصحون من أجل تحديد ماهية عملية أو وظيفة الرقابة في الدولة للاكتفاء بتحديد أهداف الرقابة وبيان أنواعها ووسائلها⁽¹⁾.

يعد مبدأ المشروعية عديم القيمة ما لم يتقرر جزاء على مخالفة الإدارة للقانون، وهذا الجزاء لا توقعه إلا بواسطة هيئة قضائية قادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن حقوق الأفراد وحررياتهم⁽²⁾.

كرس الدستور الجزائري 1996 هذه الضمانة في المادة 143 منه والتي تقضي بمايلي: **"ينظر القضاء في الطعن في القرارات السلطات الإدارية"**، القضاء ينظر في طعن القرارات السلطات الإدارية المختلف وكيفية تنظيم الرقابة على الإدارات، ويكون من طرف جهة قضائية واحدة يكون اختصاصها شاملاً لمختلف المنازعات وتتولى هذه الأخيرة مهمة رقابة أعمال الإدارة⁽³⁾.

يتمثل أساسا الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، في مبدأ المشروعية الذي يعتبر الأساس القانوني العام، يمارس القضاء رقابته عبر تصرفات الإدارة تكون هذه التصرفات مقترنة بجزاء البطلان، عند مخالفة ما سنه المشرع من نصوص، فمبدأ حياد الإدارة يعد مصدر من مصادر المشروعية⁽⁴⁾.

1- وسيلة حمود بذرة، تنظيم القضاء الإداري وتفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، د. ط، الدار الجامعية الجديدة، الجزائر، 2015، ص 50.

2- وسيلة حمود بذرة، المرجع نفسه، ص 51.

3- وسيلة حمود بذرة، المرجع نفسه، ص 52.

4- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، د. ط، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2001، ص 22.

ثانيا - أهداف الرقابة على أعمال الإدارة العامة: إذا كانت الغاية الأساسية من تحريك عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة هو المحافظة على المصلحة العامة التي تستهدفها الإدارة العامة من وراء القيام بإدارة وتسيير المرافق العامة بانتظام وعلى أحسن وجه لإشباع الحاجات العامة، وحفظ النظام العام في الدولة، فإن لعملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة أهداف أخرى عديدة ومتنوعة باختلاف أنواع الرقابة ووسائلها، ومن بين أهداف الرقابة على أعمال الإدارة العامة مايلي:

1- هدف حماية المصلحة العامة

تستهدف وظيفة أو عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري حماية المصلحة في نطاق النشاط الإداري من التخريب والفساد والتلاعب والاستغلال والتبذير والاختلاس، تعد الرقابة على أعمال الإدارة العامة ضمانا لعدم خروج الأعمال والأنشطة الإدارية عن هدف تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

2- هدف التحقيق و التأكد من شرعية و سلامة النشاط الإداري من الناحية القانونية

تستهدف عملية الرقابة على الأعمال الإدارية العامة التأكد على سلامة و مشروعية الأعمال الإدارية من الناحية القانونية، فإذا ما تم اكتشاف أن الأعمال أو الأنشطة الإدارية قد خرجت عن مبدأ الشرعية السائدة في الدولة وأصبحت غير مشروعة أي مخالفة للقانون، وجب إصلاحها أو إبطالها أو إلغائها أو تعديلها، بما يجعلها أكثر تلاؤما و اتقاا مع أحكام القانون السائد⁽²⁾.

1- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 04.

2- عوابدي عمار، المرجع نفسه، ص 05.

3- هدف تحقيق الشرعية والملائمة العقائدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية لنشاط الإداري في الدولة

تعتبر الإدارة العامة باعتبارها الأداة والوسيلة الرسمية والأساسية لتنفيذ السياسة العامة في الدولة بكل مبادئها وأهدافها ومحاورها المتعددة عقائديا وسياسيا واقتصاديا واجتماعيا، فإن الأعمال والأنشطة الإدارية يجب أن تكون مطابقة وملائمة مع المبادئ والأهداف العقائدية ومع محاور السياسة العامة السائدة في الدولة الجزائرية، فيجب أن تكون أعمال وأنشطة الإدارة العامة الجزائرية مشروعية من حيث الشرعية الاشتراكية متلائمة مع مبادئ وأهداف الثورة الاشتراكية في الجزائر⁽¹⁾.

4- هدف الرقابة في التعرف على مواطن الخطأ والإهمال والانحراف من طرف الأجهزة الإدارية

وذلك بقصد إصلاحها ومعالجتها بما يجعلها أكثر سالمة وأكثر شرعية وملائمة للصالح العام ولأحكام مبدأ الشرعية، وهذا بواسطة التوجيه والإرشاد والتحضير والإصلاح والنصح وتوقيع الجزاءات إذا تطلب الأمر ذلك في نهاية الأمر⁽²⁾.

تتولى الرقابة القضائية محاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها والمتفق عليه في فقه القانون العام، الضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية يتمثل في إخضاع تصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية التي تتم عن طريق السلطة المختصة، وتعتبر الرقابة القضائية أكثر صور الرقابة فعالية لكونها بعيدة عن الأهواء الحزبية كما في الرقابة

1- عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 6.

2- عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 6.

السياسية، وأُضف إلى ذلك التكوين العلمي لرجال القضاء، وتحقيق الجودة الكاملة في ممارسة أعمالهم⁽¹⁾.

تُمارس وتُباشر الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية من طرف محاكم القضائية على اختلاف أنواعها: المحاكم الإدارية والمحاكم العادية، من مدنية وجنائية أو تجارية وعلى اختلاف درجاتها ومستوياتها، ابتدائياً واستئنافاً ونقضاً، وذلك عن طريق تحريك الدعاوي والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل: دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة، دعوى فحص الشرعية أو دعوى تغيير القرارات الإدارية⁽²⁾.

تحوز المحاكم المختصة بالرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة العامة في نطاق دعوى تجاوز السلطة أو إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، كما تملك الجهات القضائية المختصة عن طريق فحص الشرعية سلطة فحص القرارات الإدارية للتحقق والتأكد من مدى مشروعيتها أو عدم مشروعيتها وتحكم بشرعية أو عدم شرعية هذه القرارات المطعون فيها⁽³⁾.

يعتبر غالبية الفقهاء الرقابة القضائية عنصر من عناصر الدولة القانونية فلا يكفي الاعتماد فقط على الرقابة السياسية أو إدارية دون الرقابة القضائية، والغرض السياسي منها هو حماية الأفراد كما تشكل الرقابة القضائية أيضاً ضمان لحقوق الأفراد والإدارة على سواء⁽⁴⁾.

1- خالدي محمد حماد، المرجع السابق، ص 538.

2- خالدي محمد حماد، المرجع السابق، ص 539.

3- خالدي محمد حماد، المرجع السابق، ص 540.

4- خالدي محمد حماد، المرجع السابق، ص 541.

ثالثا - القاضي ودوره في الحياد

يعد حياد القاضي أساس متين ولبنية الأساسية في التشريع الجزائري، حيث وضعت نصوص لضمان الحياد لكي لا يتحول القاضي إلى الحكم والخصم في نفس الآن فتختل موازينه، ولتجنب كل ذلك كان لابد للمشرع من وضع ضمانات تفرض ابتعاد القاضي عن السياسة وضمان المساواة أمام القضاء، لكن القاضي في بعض الأحيان قد يصبح عبء على الدولة ويتحول من وسيلة للعدل إلى وسيلة أو أداة للظلم⁽¹⁾.

يقف القاضي أثناء الحكم موقفا محايدا حتى لا يسلب حقوق أي خصم أمام أنظار القاضي وبمباركة منه، فيغلف الظلم بغلاف الحياد والمساواة ليكتسب الشرعية القانونية والقضائية لهذا كان من الطبيعي والبديهي أن يضع المشرع استثناءات لمبدأ الحياد، تتيح للقاضي أن يتخلى عن حياده السلبي ويتدخل بشكل ايجابي يضمن إعطاء كل ذي حق حقه⁽²⁾.

عُرف الحياد القضائي بان يزن القاضي المصالح القانونية للخصوم و يقف موقفا من الخصومة يجعله بعيدا عن مظنة الميل لأحد الأطراف، وتجسيدا لهذا المبدأ تعين على القاضي أن لا يمس بحقوق الدفاعي حتى لا يتهم بأنه تحيز لمتناقض معين ضد آخر، ويلزم بان يساوي بين الخصوم ويتخذ إجراءات تثبت حياده⁽³⁾.

يتطلب موقف القاضي الجزائري في مجال الحياد وجود تطبيقات قضائية، فلم نعثر على أية أحكام تتعلق بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالحياد الوظيفي، ومن المفروض أن يكون للقاضي دورا هاما وفعالا في حماية هذا المبدأ بتدخله في مراقبة مدى احترام الموظف العام

1 - عمار تلجة، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية، مقالة منشورة في مجلة الحقوق والعلوم الإجتماعية، عدد خاص، الجزائر، ماي 2002، ص17.

2 - عمار تلجة، المرجع نفسه، ص18.

3 - عمار بوضياف، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008، ص 16.

لواجباته، فالنظام الجزائري كان يعرف نقص وهذا بسبب وحدة القضاء ولكن بعد تبني ازدواجية النظام القضائي تدخل القاضي بقوة لحماية هذا المبدأ⁽¹⁾.

الفرع الثاني - الرقابة على القوانين المفروضة على الإدارة

تخضع الإدارة وكافة سلطات الدولة بصفة عامة للقانون، وتكون كل تصرفاتها في حدود القانون المقرر في الدولة أي 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 احترام هذه القواعد وممارسة اختصاصها في الحدود المرسومة لها وعلى وجه المبين في الدستور⁽²⁾.

تعني الرقابة على دستورية القوانين التحقق من عدم مخالفة القوانين الدستورية تمهيد لعدم إصدارها إذا لم ينص أمر إلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها، وبهذا تعد الوسيلة التي يكفل بها المؤسس الدستوري لضمان القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والتنفيذية غير مخالفة للدستور، وقد جاء في نص المادة 162 من دستور 89 المعدل والمتمم بمرسوم 96 لمعنى تطابق العمل التشريعي و التنفيذ مع الدستور مايلي: "المؤسسات الدستورية و الأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الموالم العمومية"، يعني مبدأ سمو الدستور احترام قواعده وتطابق العمل التشريعي مع أحكام الدستور أي ضمان الحريات والحقوق المنصوص عليها⁽³⁾.

1 - جغلاف عادل، مبدأ حياد القاضي الجزائري، المجلة القانونية، العدد رقم 1، بسكرة، 17 جويلية 2015، ص 20.

2 - محمد حلمي، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مطبعة دار النشر الثقافية، الجزائر، 1983، ص 4.

3 - بوسلالة شهرزاد، مجلة الاجتهاد القضائي، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، العدد

رقم 4، الجزائر، ص 345.

عرفت الرقابة على دستورية القوانين بمنع صدور نصوص قانونية مخالفة للدستور و 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⁾.

أعتبرت 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 لأحكام 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⁽²⁾.

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

¹ - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002، ص 142.

² - عمار العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، المعهد العالي للعلوم السياسية، دمشق، 2001، ص 30.

تقتصر فقط على مدى مطابقة القانون للدستور من الجانب الموضوعي دون الجانب الشكلي الذي حدده الدستور لإصدار (1) .

تنظم 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 165 منه والتي تقضي على مايلي: " **بيدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية راية وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان**" (2) .

تختص الجهة المكلفة بالإخطار بالرقابة وهذا ما نصت المادة 166 من دستور 1996 على " **أن يخطر رئيس الجمهورية الأمر ورأي والمجلس الشعبي الوطني ورأي مجلس الأمة والمجلس الدستوري**"، كما نصت المادة 167 من دستور 1996 على " **أن يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه ويصدر قراره في ظرف عشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار**" ومن ثم فالإخطار الذاتي مستبعد (3) .

1- طارق مجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية و الوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، د.ط، الدار الجامعية، 2002، ص105.

2 - محمد جمال الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، الأردن، 2003، ص 188.

3 - المرسوم رئاسي رقم 86-438، المؤرخ في 1996/12/7، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 76، المؤرخ في 1996/12/12/8، راجع المادتين 166-167 منه.

يعتبر المجلس الدستوري كهيئة مكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، تلجأ إليه معظم الدول التي تختار طريق الرقابة السياسية إلى إسنادها لهيئة خاصة تتولى الرقابة على دستورية القوانين على وجه الخصوص، ولهذا يمتاز أسلوب الرقابة السياسية بأنه أسلوب وقائي بينما تقوم هيئة سياسية للتأكد من مطابقة القانون لأحكام الدستور والحيلولة دون صدور قانون مخالف للدستور⁽¹⁾.

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 163 التي تنص على: "يؤسس المجلس الدستوري ويكلف بالسهر على احترام الدستور"، كما تطرقت المواد 164 إلى 169 من دستور 1996 بتفصيل إلى مختلف قواعد تشكيل وسير اختصاص المجلس الدستوري⁽²⁾.

¹ - لشهب حورية، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، الجزائر، ص 152.

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، مطبعة دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 407.

المبحث الثاني

ضعف تكريس مبدأ حياد الإدارة

ضعف الإطار القانوني يظهر في فعالية النصوص القانونية السارية المفعول وعدم تحديد الدور الحقيقي للإدارة، أيضا نتائج غموض العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية أي غموض الذي يميز العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية، هذا الغموض في العلاقة يظهر في التبعية والاستقلالية للإدارة من السلطة السياسية (المطلب الأول)، والمهام الأساسية للإدارة أي دور الإدارة في مجال التنمية وعلاقتها مع المواطن (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية

تظهر العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية في التبعية والاستقلالية ويقتضي توضيح العلاقة بين الإدارة والسياسة بالنظر إليها كمجموعة من الأساليب والمناورات والتي تدور حول ظاهرة السلطة ونظام الحكم وعليه هناك من يرى ضرورة التبعية لسلطة السياسية (الفرع الأول)، والبعض يرى بالضرورة استقلالية الإدارة عن السلطة السياسية (الفرع الثاني) ولكن تظل هذه العلاقة قائمة في النظام الجزائري.

الفرع الأول - تبعية الإدارة للسلطة السياسية

تعتبر الإدارة محور دراسة عديد من العلوم نظرا لاشتراكها في صفاتها الاجتماعية كعلم السياسة والقانون الإداري وعلم الإدارة.

تشهد دراسات الحضارات الإنسانية عبر التاريخ بأن وجود الإدارة ارتبط بوجود المجتمع السياسي المنظم، فصلة الإدارة بالسياسة وثيقة قديمة باعتباره ميدان الإدارة امتداد لميدان السياسة، وهو بمثابة الحقل الأم الذي نشأت في رحابه، لان الإدارة كجهاز و نشاط تعتبر

ظاهرة من ظواهر السلوك الإنساني في محيط اجتماعي يتأثر بنسقه وتعمل في ظله كما أن السياسة تستمد دعائمها من الفساد الاجتماعي بحيث أنه لا يمكن تغيير العوامل والمتغيرات التي تحكمها إلا من خلال الأسس الاجتماعية التي نشأت في كنفها⁽¹⁾.

يرى بعض الإداريون بضرورة إدماج الإدارة وتبعية السلطة السياسية، ذلك لأنها تشترك مع الحكومة في تشكيل سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، هنا الإدارة تقوم بتنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة السياسية في الدولة، يمكن للحكومة من الاطلاع على مختلف الانشغالات عن طريق الإدارة، وهذا ما أدى إلى امتداد هذه التبعية من الناحية العضوية، مما أدى إلى جمع بين عضوية الحكومة وعضوية الإدارة، رغم هذا الارتباط بين السلطة السياسية والإدارة فإن اهتمام الإدارة ينصب حول النشاط الإداري بمراحل متباينة تنفيذا للأهداف المحددة، بينما ينصب عمل السياسية على دراسة النظريات والمذاهب السياسية⁽²⁾.

أوجدت رابطة الأصل المشترك بين الإدارة والسياسة نوعا من التكامل بين مجالي نشاطهما، فالسياسة العامة تحدد الأهداف وتتخذ القرارات ثم يقع على عاتق الإدارة عيب تنفيذها، وقد استقر الموقف على مسألة وجوب خضوع الإدارة وتبعية السلطة السياسية، فالإدارة هي المحرك المسير والمنفذ، وهنا تتجلى علاقة التقارب والتبعية في التداخل العضوي بين الإدارة والسلطة السياسية⁽³⁾.

1- إسماعيل على سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، د. ط، دار المعرفة الجامعية، 1990، ص 14.

2- ساعد حجوج، دور الإدارة في العملية الانتخابية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2002، ص 24.

3- MARCEL Piquenel, Le fonctionnaire droits et des garanties, édition Berger, 1976, paris. p 49.

الفرع الثاني - الإدارة واستقلالها عن السلطة السياسية

الاعتراف بمبدأ خضوع الإدارة عن السلطة السياسية لا يعني إهدار لكيانها أو التقليل من شأنها فالإدارة حققت استقلال نسبيًا عن السياسة أكثر من ذلك فهي تمارس تأثيرًا قويًا وتلعب دورًا لا يستهان به في رسم السياسة العامة للدولة.

تختلف طبيعة العمل الإداري عن العمل السياسي لأن العمل الإداري تمتاز بالثبات والاستقرار ودوام المشرفين عليها في مناصبهم لمدة طويلة بينما يتصف العمل السياسي بالتغير وعدم الاستقرار سواء من جانب العنصر البشري كتغير الوزراء مثلًا أو من جانب تغير الحكومة كلية مما عظم من شأن الإدارة نظرًا لتأثيرها على السياسة، الأمر الذي يعتبره بعض الفقهاء تبعية واقعية على أساس إنها ظاهرة سوسولوجية أكثر منها ظاهرة قانونية⁽¹⁾.

وضع أنصار هذا الاتجاه أسس لتقسيم العمل ووضع حدود فاصلة بين اختصاص الإدارة واختصاص السياسة حيث بني رأيهم على نقطتين أساسيتين الأولى هو أن كل النظم السياسية تقر بوجود وظيفتين، هما السياسة والإدارة تظهر الأولى في التعبير عن إرادة الدولة والثانية في تنفيذ هذه الإدارة بواسطة الأجهزة الإدارية المختلفة، ومن ثم فإن السلطة السياسية وظيفتها سياسية باعتبارها تهدف إلى حماية الوحدة السياسية في حين أن الإدارة وظيفتها مقيدة أما النقطة الثانية تتمثل في السياسة العامة باعتبارها ذلك التصرف الذي يتم في مواجهة المواقف معينة واتخاذ القرارات بشأن ما يمكن الإقدام عليه أو الامتناع عنه هي من اختصاص السلطة التشريعية في الدولة⁽²⁾.

¹ - اسماعيل علي سعد، المرجع السابق، ص 14.

² - محمد النصر مهنا، الإدارة العامة المدنية، د ط، المكتبة الجامعية الجديدة، د. س. ن، الإسكندرية، ص 15.

المطلب الثاني

المهام الأساسية للإدارة و ضعف علاقتها مع المواطن

تلعب الإدارة دور هام في المجال السياسي حيث امتد ليشمل مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث أصبحت الإدارة الحجر الأساسي في عملية التطور الاقتصادي والاجتماعي، و عليه تم التطرق في هذا المطلب لدور الإدارة في مجال التنمية (الفرع الأول) كما أن تبعية الإدارة للسلطة السياسية جعلها لا تدرك طلبات المواطن مما أدى إلى ضعف هذه العلاقة بينهما أي علاقة المواطن بالإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول- الإدارة ودورها في التنمية

تلعب الإدارة دورا هاما في تنفيذ السياسة العامة فبواسطتها يتم الحكم على هذه السياسة من طرف المواطنين لأن كل مراحل إدارة التنمية هي في الآخر محل الاهتمام المواطنين لان آثارها تمس الجميع إذن هي أداة من أدوات الضغط على الحكومة وترشيدها وبالتالي فان مشكلتها تكمن أساسا في أن تقييم آثارها من طرف المواطن يؤدي إلى تدمير عام من طرف الإدارة⁽¹⁾.

وجهت الإدارة أساسا لتحقيق أهداف التنمية، وذلك بحشد المواطنين وتوزيعهم على أوجه النشاط المختلفة لتحقيق أهداف هذه التنمية، لان القرارات التي تتخذها إدارة لتنمية تلعب دورا هاما في تقدير درجة كفاءة السياسة العامة في الدولة، وتقبل المواطنين لسياسة العامة يتوقف على كفاءة الإدارة في تنفيذ تلك السياسة، ومن هذا الدور ازداد اهتمام بالموظف العام الذي

1- منظمة الأمم المتحدة، الجمعية العامة، تقرير الأمين العام للمنظمة عن الإدارة والتنمية، 12 جويلية 2005، ص 2.

يعد وسيلة من وسائل التنمية الإدارية ومنه تدخل الإدارة في ميدان هام من ميادين الدولة بفرض على الموظف مهام⁽¹⁾.

شهدت الادبيات التي تركز على تطور الإدارة والسياسات المنبثقة عن تلك النظم اهتمام متصاعدا يذهب نحو ضرورة التأكد على الدور الإنمائي للإصلاح الإداري وأداء الإدارة الرشيدة في مواجهة مختلف التحديات الإنمائية التي تواجه النظم بشتى أنواعها ، فقد عبرت التقارير التي قدمها الأمين العام للأمم المتحدة خلال الفترة الممتدة في عام 2002-2005 تأكد على ضرورة تنشيط نظم الإدارة العامة والتركيز على ضرورة تبني مدخل الإصلاح الإداري في تنفيذ السياسة العامة المختلفة⁽²⁾.

تعد التنمية الإدارية عملية تغير جذري تتفاعل مع قيم ومفاهيم ومؤسسات، رسخت لمدة طويلة في المجتمع وأفرزت تراكمات متنامية ومعقدة ولنجاح هذه التنمية، لا بد من الاعتماد على مفاهيم متطورة وأن تركز على منطلقات فكرية وأن تستخدم وسائل غير تقليدية⁽³⁾.

يكن دور الإدارة في مجال التنمية في تنمية هياكلها وتنمية الفاعلين فيها، يعني زيادة في حجمها وعملياتها الإدارية، وكذلك زيادة في عدد الأفراد العاملين فيها، الأمر الذي يتطلب ضرورة مراعاة حجم الهيكل التنظيمي حتى يتلاءم مع هذه المعطيات وإدخال التكنولوجيا المتطورة هو أمر ضروري للتأكد من كفاءة وفعالية العمليات الإدارية وتنمية مهارات العاملين، لتحقيق التنمية الإدارية لا بد من انتهاج سياسة تشغيلية موضوعية جيدة من أجل الاستقرار الوظيفي⁽⁴⁾.

1 - منظمة الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام للمنظمة عن الإدارة والتنمية، 12 جويلية 2005، ص 2.

2 - منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 3.

3 - خيرى خليل الجميلي، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية، د.ط، مكتبة الجامعة، الإسكندرية، 1998، ص 26.

4- محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والأساليب، الطبعة السادسة، دار الشرق للتوزيع، القاهرة، 1984، ص 530.

تحتل هذه التنمية مكانة عالية في حياة الشعوب لأنها عملية متكاملة وشاملة، وتعتمد على الإدارة الواعية والقدرة على إحداث التغيير الإيجابي والابتكار في البناء التنظيمي والتنمية نظرا للدور الهام الذي تلعبه المؤسسات الإدارية ذات الفاعلية العالية والقدرات المتميزة في إعداد وتنفيذ مشروعات وبرامج التنمية الشاملة⁽¹⁾.

الفرع الثاني - علاقة الإدارة مع المواطن ومشاكل الإدارة الجزائرية

أولا - علاقة الإدارة مع المواطن

وجدت الإدارة من أجل خدمة المواطن (الشعب) بالتعبير العامي، وأن من يقوم برئاستها وتسييرها والعمل فيها هم من أفراد الشعب فهذه الإدارة تحكمها قوانين التي تبين مهامها و كيفية تسييرها أو مباشرة عملها، وهذا ما يجعل علاقة الإدارة والمواطن (أولا)، إلا أن هناك مشاكل تواجه الإدارة تم التطرق إليها (ثانيا) .

أولا_علاقة الإدارة مع المواطن

يتوجه المواطنون عندما يواجهون مشاكل إلى هيئات الإدارية كل حسب مهام الموكلة لها قانونيا، ويكون ذلك إما بحضور المواطن أو هذه الإدارة شخصا لعرض انشغالاتهم، أو عن طريق طلب كتابي ولكن في الجزائر في أغلب الأحيان حتى لا نقول في كل مرة أو دائما فالإدارة لا ترد انشغالات المواطن التي وجدت من أجله⁽²⁾.

تعتبر الأجهزة الإدارية أداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة الرامية أساسا لسد احتياجات الجمهور في شتى المجالات، الأمر الذي يضيف على هذه العلاقة أهمية بالغة باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك الخدمات حيز التنفيذ اتجاه المواطنين الذين

1-نوال بوعكاش، تأثير الموارد على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2010/2011، ص 36-37.

2-نوال بوعكاش، المرجع نفسه، ص40.

لهم علاقة معهم فتبنى علاقتهم وتتولد وتتوقف باستمرار كظاهرة اجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى تطور ورقي العلاقة بين الإدارة والمواطن بما إن المواطن هو أساس الذي تقوم عليه الدولة والمجتمع وهو مستقل وحر⁽¹⁾.

تحضي علاقة المواطن بالإدارة باهتمام كبير نظرا للزيادة وتدخل المواطن في المشاركة الإدارية من جهة، وتطور وظيفة الإدارة من جهة أخرى وحتى تنظم هذه العلاقة سارع المشرع الجزائري إلى وضع أسس لصيانة هذه الروابط المشتركة بوضع المرسوم رقم 59_85 المؤرخ في الأول رجب عام 1405 الموافق ل 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المنظم لعلاقة الإدارة والمواطن في الجزائر⁽²⁾.

تتدرج علاقة المواطن مع الإدارة وأيضا العلاقة بين المواطنين وبين المرؤوسين ورؤسائهم في الوظيفة العمومية ضمن مناخ معكر وسيء للغاية، وذلك لأسباب عدة ومتعددة لعل من أبرزها الافتقار الأخلاقي وعدم احترام القانون من طرف المواطن وفقدان أخلاقيات العمل من طرف أغلب المواطنين واعتماد طرق ومعاملات تكثر فيها الاستثناءات الشخصية والمحسوبية فيها بين الموظفين المرؤوسين ورؤسائهم وخاصة بين المواطن والموظف، سواء كانت هذه العلاقة مباشرة أو غير مباشرة ويتولد من كل هذا الشعور بالغبن لدى المواطن والشعور بالاستفزاز لدى الموظفين وتكون النتيجة عدم رضا المواطنين بالخدمات المعروضة وعدم إحساس الموظف بالأمان أثناء أدائه لوظيفته⁽³⁾.

علاقة المواطن مع الإدارة هي علاقة قانونية وسياسية واجتماعية وإدارية مركبة يصبح فيها الفرد متمتع بمركز قانوني وسياسي أمام الدولة والإدارة العامة.

1- محمد دابخي، مقال عن الإدارة والمواطن، الجزائر في WWW.ELKHABAR.COM، 2015/03/05، ص 20

2- محمد دابخي، المرجع نفسه.

3- فؤاد شرف الدين www.psy.com m1 posts65827

أصبح الموظف العام غير عادل في علاقته مع المواطنين وتحولت السياسات العامة إلى واقع ميزته، وجد المواطن نفسه يتعامل مع إدارة التي تنقصها المرونة وتجبر المستفيدين من خدماتها على الخضوع إلى سلسلة من الإجراءات المعقدة التي تعرقل مصالحهم اليومية، وبدأت تظهر ملامح التي تتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة وهذا ما أصبح يطلق عليه بالفساد الإداري إبي معاملة الموظف العام بغض طالبي الخدمة معاملة سيئة أو امتناعه من أداء الخدمة أصلا (1).

يولد الفساد الإداري ضغطا اجتماعيا لدى المواطنين مما أدى إلى عدم الاستقرار السياسي وهذا ما اقتضى إلى صدور المرسوم رقم 88-131 بتاريخ 1988/07/04 والمتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن في 42 مادة منه، تضمن هذا المرسوم جملة من الأحكام والمبادئ التي تؤدي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، ومن أهمها إعلام المواطن بمختلف التنظيمات والتدابير التي تفرضها الإدارة على المواطن أيضا ضرورة استقبال المواطن استقبالا لائقا و من بين مواد مرسوم 88-133 المادة 1 منه والتي تنص على ما يلي: "تنظم في هذا المرسوم العلاقات بين الإدارة والمواطن" (2).

1- عمران نزيهة، طالبة دكتوراه، مجلة الفكر الإدارة العمومية والمواطن، علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإطلاع على ضوء التجربة، العدد 12، الجزائر، د.س.ن، ص 470.

2- المرسوم رقم 88-131، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن، المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق لـ 4 يوليو 1988.

يلاحظ على هذا القانون أنه ركز على تحديد واجبات الإدارة اتجاه المواطن والتي تتمثل في احترام المواطن وحماية حقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع⁽¹⁾، وقد نص القانون على أن تطلع الإدارة كافة المواطنين على التنظيمات والتدابير التي سطرها ويبقى في هذا الإطار تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام، كما نصت المادة 10 من مرسوم 88-131 على أن ترتب الإدارة أموراً لكي توجه المواطنين في مساعيهم وترشيدهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها، ويجب أن تستقبلهم أحسن استقبال وقد اشترط القانون ضرورة القسوى لحالة الاستدعاء مع ذكر المصلحة المعينة كما نص القانون وأمر كل الإدارات على تقليص من الأوراق⁽²⁾.

عرفت العلاقة بين الإدارة والمواطن نزاعات جعلت هذه العلاقة إشكالية قائمة بين الطرفين، ولعل أهم هذه الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة بالمواطن وهي نتيجة تفاعل جملة من العوامل والأسباب المتشابهة متعلقة بالمعاملات مع المواطن، فالمواطن من خلال تعامله مع الإدارة وأمام ضعف الأداء الوظيفي لهذه الأخيرة فإنه عادة ما لا يتم إنجاز العمل في اليوم المحدد وتأجيل إلى أجل غير مسمى، ولا يمكن تحسين علاقة الإدارة مع المواطن إلا من خلال شراكته في القرارات وإقامة حوار دائم ومستمر معه لكسب ثقته فمشاركة تتبع من كونه هو الأساس حيث عملت الجزائر منذ الاستقلال على تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة من خلال جملة من القوانين التي تحكم الإدارة وإهمال العنصر البشري ولم تعطي أهمية كبيرة للعنصر البشري⁽³⁾.

بالرغم من هذه النصوص القانونية والتعليمات الصادرة لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة إلا أن البيروقراطية من أبرز المشكلات التي يعاني منها المواطن، وحتى الإدارة العامة لإعاققتها

1- أحمد محمد عبد الهادي، انحراف الإدارة في الدول النامية، د ط، مركز الشباب، الإسكندرية، 1997، ص 14.

2 - قاسم ميلود، دفاثر السياسة القانونية، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، العدد 5، الجزائر، جوان 2011، ص 81.

3- عمران نزيهة، المرجع السابق، ص ص 477-478.

في القيام بمهامها وواجباتها في تنفيذ وتحقيق أهدافها ويعود ذلك لظروف سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية والتي بدورها ارتبطت ببيئات معينة لبلد ما وانعكست آثارها على نوعية الإدارة العامة.⁽¹⁾

فشلت كل المحاولات السياسية والإدارية التي بادرت بها القيادة السياسية في احتواء أزمة علاقة الإدارة مع المواطن، ما دامت القيادة لم تنتظر بضرورة تغيير الذهنيات والسلوكيات، ويجب أن نشير بأن الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية هي لم تلعب أدوارها لأدوات وأجهزة رقابية فعالة في تقويم الإنحرافات، ويجب أخيرا أن نفهم ضرورة بث الروح والأفكار الديمقراطية كقانون 88-131 المؤرخ في يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن الجزائري⁽²⁾.

ثانيا - المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية

واجهت الإدارة الجزائرية عبر مختلف مراحلها وتطوراتها عدة مشاكل، تسببت في نشوب عدة صراعات وأزمات اجتماعية خصوصا في الثمانينات القرن الماضي، ولعل أهم هذه المشاكل و بإجماع من الباحثين والمختصين في المجال الإداري.

1- مشكل البيروقراطية: والتي لا تزال إلى حد اليوم منتشرة في الجهاز الإداري، حيث شهدت الجزائر بعض الانفتاح في مجال الإدارة العمومية بعد 1996، ولكن هذا لم يخلص الإدارة العمومية الجزائرية من التناقضات التي كانت تعيش فيها بعدما تداول الجهاز الإداري عدة جهات، وهذه البيروقراطية منها البيروقراطية المتصلبة وهي التطبيق الحرفي لأوامر القيادات العليا⁽³⁾.

1- علي سعدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، د.ط ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص 84.

2- علي سعدان، المرجع نفسه، ص 84.

3- علي سعدان، المرجع نفسه، ص 85.

2- **التهرب من المسؤولية:** أو ما يميز الإدارة العمومية الجزائرية هو غياب الالتزام والشعور بالمسؤولية لدى أغلبية القادة من جهة، وبروز مشكلة عدم تطابق المسؤولية مع السلطة المخولة للموظفين من جهة أخرى، أيضا اللجوء للرئيس وليس للوظيفة، كما تعاني الإدارة الجزائرية من هجر الكفاءات من القطاع العام إلى القطاع الخاص⁽¹⁾.

3- **الفساد الإداري:** وهو التمييز بين المواطنين الذين يتوجهون إلى الإدارات العمومية لطلب العمل، أو الاستفادة من خدماتها⁽²⁾.

4- **الشفافية الإدارية المغيبة في المعاملات الإدارية:** المواطن يصبح في حالة يأس بسبب عدم تحسين الإدارة في أداء مهامها، فالشفافية شرط ضروري للحوار فهو أداة تسمح بالاندماج الاجتماعي، كما أن هذه الشفافية تساعد في تحويل العقليات بإنشاء علاقة حسنة بين الإدارة و المواطن⁽³⁾.

5- **العنصر البشري في الإدارة:** أي أخلاقيات الوظيفة العامة، فالواجبات والحقوق المنصوص عليها في الوظيفة العامة لم تعد وحدها كافية لأداء فعال في الإدارة لان أخلاقيات الوظيفة العامة تحتاج إلى قيم ومثل مندرجة في الأخلاقيات المهنية لأجل العمل الإداري فعال، إلا أن هذه الأخلاقيات بقية غامضة بسبب انعدام قانون مرجعي يتماشى مع المهام الجديدة للإدارة⁽⁴⁾.

6- **ضعف وسائل العمل و أساليبه:** فالإدارة أصبحت عاجزة لتحقيق الأهداف التي أنشأها من أجلها، كما أن الموظفون يعملون كالمين يخضعون إلى مواقيت عمل مقابل حقوق

1- لعراي كريمة، الإدارة و دور القيادة في التغيير التنظيمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2009، ص 70.

2- لعراي كريمة، المرجع نفسه، ص 70.

3- لعراي كريمة، المرجع نفسه، ص 71.

4 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 198.

وواجبات، تختلف من قطاع إلى آخر في الوظيفة العامة واعتماد على تخطيط واحد لتسيير الموارد البشرية، وكذلك تدمر المواطنين مما يؤدي إلى عدم وجود الثقة بين الإدارة و المواطن⁽¹⁾.

¹ - سعيد مقدم، المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع قانون الأساسي العام في التوظيف، د.ط، 1999، الجزائر، ص

خاتمة

خاتمة

حاول المشرع الجزائري حاول بكل الطرق لتكريس مبدأ حياد الإدارة وهذا من خلال جملة من الواجبات التي فرضها المشرع على الموظف والملزم بها داخل العمل وخارجه، ولكن هذا الحياد أثرت عليه وبشكل واضح عوامل سياسية التي كانت مرتبطة بالعمل الإداري، والموظف كان يلعب دور الأداة لخدمة سياسة الحكومة، فكانت هناك علاقة بين الإدارة والسلطة السياسية، سواء أكانت هذه العلاقة بتبعية الإدارة لسلطة أو بفصل الإدارة عن السلطة السياسية، وعلاقة الإدارة بالمواطن عرفت عراقيل مختلفة واجهتها، فالإدارة بالنسبة له لم تكن في مستوى الطموحات والطلبات المختلفة للمواطن، ولا زال ينظر إليها كأداة سلبية ينسب إليها كل مظاهر الفشل.

تعرف الديمقراطية والمساواة ومبدأ المشروعية ومبدأ حياد الإدارة، بأنها مجموعة من المبادئ التي تسعى الدولة إلى تنفيذها وتحقيقها رغم كل الضغوطات، وتقرير هذه المبادئ والاعتراف بها بموجب نصوص دستورية وتشريعية، لا يعني بالضرورة قيامها فعلا لأن إعمالها بالشكل المفروض يستدعي مكانا اجتماعيا وسياسيا مهيئا لاستيعابها.

عرفت الجزائر تحولات سياسية والدستورية استوجبت إعمال المبادئ التي تتماشى مع طبيعة ومحتوى التطلعات الجديدة، وتطرقنا في هذه المذكرة للإطار القانوني والدستوري الذي تطرح فيه مسألة حياد الإدارة ضوابط ضمانات مبدأ حياد الإدارة في إطار قواعد الوظيفة العامة، وبالتالي يستوجب الإسراع لإمكانية تطبيق هذه المبادئ النظرية واقعا و بشكل فعال، وتنظيف الأجهزة الإدارية من كل الشوائب وأيضا وجوب الاعتناء بالعنصر البشري (المواطن والموظف) باعتباره لديه علاقة مباشرة مع الإدارة، فالعنصر البشري هو العنصر النابض للإدارة.

خاتمة

الضمانات التي وضعها المشرع الجزائري لتكفل المناسب لمبدأ حياد الإدارة من مراعاة مبدأ المساواة القانونية فهي ضمانات تلقى من الناحية النظرية -على الأقل- قوة تجسيد نزاهة الإدارة في مبدأ حياد الإدارة إذ ما روعي في ذلك احترام النصوص القانونية و التطبيق الأسلم والأصلح لها.

حياد الإدارة لا يتم إلا بمراعاة المبادئ الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الإدارة (من المساواة)، مع السهر أن يتم ذلك في شفافية ونزاهة من خلال تطبيق النصوص القانونية المنظمة لذلك والخضوع لتوجيهات ورقابة الأجهزة والهيكل القائمة على شؤون الوظيفة العامة .

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع نتوصل إلى نتائج وهي أن مبدأ حياد الإدارة نسبي يختلف تطبيقه حتى داخل نظام قانوني واحد، فالجزائر رغم اعتبارها دولة ديمقراطية هذا لا قبولها للنماذج السياسية و الإدارية مهما كانت طبيعتها وتطبيقها فعليا لان الدول الغربية رغم تطورها الفكري و الإداري إلا أنها ما زالت لم تحسن استعمال فكرة الحياد، فموضوع الحياد رغم وجود عدة نصوص قانونية في شأنه إلا انه لم يدخل بعد حيز التنفيذ الفعلي.

ومن خلال هذا ارتأينا إلى مجموعة من الاقتراحات

- يجب مراعاة المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العمومية والتي تبنى عليها الإدارة أساسها كمبدأ المساواة، مبدأ المشروعية، حتى لا يكون هناك حياد، بالإضافة على العمل بالضمانات التي وضعها المشرع لتكفل المناسب لعملية التوظيف في الإدارة والاستفادة من جميع خدمات المرافق العامة دون تمييز وهذا من اجل تجسيد نزاهة الإدارة في عدم تحيزها واحترام النصوص القانونية والتطبيق الأسلم والأصلح

خاتمة

لها ، وأخيرا والاهم تحسين وسائل العمل الإداري وخاصة تطوير العنصر البشري إداريا وفكريا.

الفهرس

1	مقدمة
5	الفصل الأول: مبدأ حياد الإدارة في ضوء الممارسة العملية.....
5	المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة
5	المطلب الأول : تعريف مبدأ حياد الإدارة
5	الفرع الأول: نشأة مبدأ حياد الإدارة
9	الفرع الثاني: المقصود بمبدأ حياد الإدارة
12	الفرع الثالث: الخصائص التي يتميز بها مبدأ حياد الإدارة
13	المطلب الثاني: الأسس التي يقوم يقوم مبدأ حياد الإدارة
13	الفرع الأول : مبدأ الشرعية
13	الفرع الثاني: حسن أداء الخدمات.....
15	المبحث الثاني: كيفية تطبيق مبدأ حياد الإدارة
15	المطلب الأول: حياد الإدارة بالنسبة للمواطن
15	الفرع الأول: مبدأ المساواة في المرافق العمومية
15	أولاً: مبدأ المساواة في المرافق العمومية.....
18	ثانياً: الاستثناءات التي ترد على مبدأ المساواة
19	الفرع الثاني: الحياد بالالتحاق بالوظائف العامة واستعمال المرفق.....
21	المطلب الثاني: حياد الإدارة بالنسبة للموظف.....

21.....	الفرع الأول: واجبات الموظف داخل وخارج نطاق وظيفته.
21.....	أولاً_ أداء العمل بنفسه.
22.....	ثانياً_ طاعة الرؤساء.
23.....	ثالثاً_ واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية.
24.....	ثانياً: واجبات الموظف خارج نطاق وظيفته.
25.....	الفرع الثاني: حقوق الموظف داخل نطاق وظيفته.
25.....	أولاً: الرواتب.
26.....	ثانياً: الحق في العلاوات و الترقيات.
27	ثالثاً: الحق في الإجازات.
29	الفصل الثاني: ضمان مبدأ حياد الإدارة و ضعف تكريسه.
30	المبحث الأول : الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة.
30	المطلب الأول: مبدأ المشروعية.
32	الفرع الأول:تعريف مبدأ المشروعية.
32	الفرع الثاني :اتجاهاته.
32.....	الفرع الثالث:مقتضيات مبدأ حياد الإدارة.
34	المطلب الثاني:الرقابة القضائية والدستورية على القوانين الادارة.
35.....	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

أولاً: معنى الرقابة.....	35
ثانياً: أهداف الرقابة القضائية.....	37
ثالثاً: القاضي و دوره في الحياد.....	40
الفرع الثاني: الرقابة على القوانين المفروضة على الإدارة.....	41
المبحث الثاني: ضعف تكريس مبدأ حياد الإدارة.....	45
المطلب الأول: العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية.....	45
الفرع الأول: تبعية الإدارة لسلطة السياسية.....	45
الفرع الثاني: استقلالية الإدارة عن السلطة السياسية.....	47
المطلب الثاني: مهام الإدارة وضعف علاقتها مع المواطن.....	48
الفرع الأول: الإدارة ودورها في التنمية.....	48
الفرع الثاني: علاقة الإدارة مع المواطن والمشاكل الإدارية الجزائرية.....	50
أولاً: علاقة الإدارة مع المواطن.....	50
ثانياً: المشاكل التي تواجه الإدارة الجزائرية.....	54
خاتمة.....	58
فهرس.....	61

قائمة المراجع

قائمة المراجع

المصادر والمراجع

المصدر القران الكريم:

القران الكريم:رواية ورش

المراجع:

المراجع بالعربية:

1-الكتب:

1-إبراهيم عبد العزيز شيحا،القضاء الإداري-مبدأ المشروعية،منشأ المعارف،مصر،2003.

2-احمد محمد عبد الهادي،انحراف الإدارة في الدول النامية،مركز الشباب الإسكندرية
،1997.

3_ إسماعيل على سعد،قضايا علم الاجتماع السياسي،دار المعرفة الجامعية،د.ط،1990.

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

5_ حمودحمبلي،المساواة في تولي الوظائف العامة والقوانين الوضعية والتشريعية الإسلامية،
د.ط، دار الأمل، الجزائر،2000.

6_ حميد أمين عبدالهادي،إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها -أساليبها- وإصلاحها،الطبعة
الثالثة،القاهرة،1976.

7_ محمد حامد خالدي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية ،الطبعة الثالثة
،مصر،2013.

8_رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات
الجامعية،الجزائر،2005

قائمة المراجع

- 9- خليل خيري الجميلي، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية، المكتب الجامعي، الإسكندرية، 1998.
- 10_ سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العام، د ط ، الاسكندرية 1990
- 11- سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر ، د س ن .
- 12_ سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظام السياسية الجزائرية، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، الجزائر، 1993.
- 13_ سعيد مقدم، المنظومة الإدارية في الجزائر مشروع قانون الأساسي العام في التوظيف، د ط، الجزائر، 1999.
- 14_ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، الجزائر، د س ن .
- 15- سعيد نكشاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النشر للمعرفة، المغرب 2009.
- 16_ سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، د.ط، 1976.
- 17_ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار الفكر العربي، مصر 1996.
- 18_ نادية ضريفي ، تسيير المرفق العام والتحولات الجدية، د ط ، دار بلقيس، د س ن، الجزائر.
- 19_ طارق المجذوب، الإدارة العامة، (العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري)، د. ط، دار الجامعة ، 2002.

قائمة المراجع

- 20_ عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
- 21_ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- 22_ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 23- علي سعدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية لنشر و التوزيع، الجزائر، 1981.
- 24_ عمار بوضياف ، القضاء الإداري الجزائري، الطبعة الثانية، الجزائر 2008.
- 25_ عمور سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، د ط، جامعة الجزائر، 2005/2004.
- 26_ عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.
- 27_ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، د.ط، جامعة لبنان، 2004.
- 28- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، كلية الحقوق، جامعة عنابة، الجزائر.
- 29- محمد النصر مهنا، الإدارة العامة، المكتبة الجامعية الجديدة، الإسكندرية، مصر، د س ن.
- 30- محمد حلمي، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مطبعة دار النشر الثقافية، الجزائر 1983،
- 31_ محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم و الأساليب، الطبعة السادسة، دار الشرق لتوزيع، القاهرة، 1984.

قائمة المراجع

- 32_ محمد جمال الثنبيات، النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية و دار الثقافة، الأردن، 2003.
- 33_ محمد علي محمد، أصول الاجتماع السياسي، الجزء الثاني، د.ط، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1990.
- 34_ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري لتنظيم الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة لنشر، كلية الحقوق الإسكندرية ، 2005.
- 35- محمد محمد عبده إمام، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة (قضاء إداري)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
- 36_ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد لنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 37_ نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النشر والتوزيع، كلية الحقوق الأردن، 2007.
- 38_ وسيلة حمودة بذرة، تنظيم القضاء الإداري وتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة العامة، الدر الجامعية الجديدة، الجزائر، 2015.
- 2- الرسائل الجامعية والمذكرات الجامعية :
- أ- الرسائل الجامعية:
- 1_ بوحفصة سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2006/2007.

قائمة المراجع

2_ بودريوه عبد الكريم ،مبدأ حياد الإدارة وضمانات القانونية، رسالة دكتوراه في القانون نتخصص قانون عام، دراسة مقارنة، الجزائر، 2003/2004.

ب-المذكرات الجامعية :

1_ ساعد حجوج، دور الإدارة في العملية الانتخابية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2002

2_ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، قسم عام، تخصص إدارة ومالية، الجزائر، 2004.

3_ لعرابي كريمة ،الإدارة ودور القيادة في التغيير التنظيمي ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،الجزائر، 2009.

4_ نوال بوعكاش، تأثير الموارد البشرية على التنمية الإدارية المحلية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة ،كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2010/2011.

3-النصوص القانونية:

أ-النصوص الأساسية:

أ- الدستور:

1-مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ل07ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور،المصادق عليه في استفتاء28نوفمبر1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 76 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996.

ب- النصوص الفرعية:

أ-النصوص التشريعية:

-الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،المؤرخ في 02/06/1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد رقم 46، المؤرخ في 02 جوان 1966

- الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المؤرخ في 15/07/2006 ، ج. ج. ر. عدد 46 المؤرخ في 16 جويلية 2006 .

ب-النصوص التنظيمية :

-المرسوم رقم 131/88،المتعلق بتنظيم الإدارة و المواطن، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل 04 يوليو 1988.

4-التقارير:

1-منظمة جمعية الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام للمنظمة عن الإدارة و التنمية،12 جويلية 2005.

2-ملتقى تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة على مدى ثلاث سنوات 15/05/2008الى 15/05/2015.

5-المجلات:

1_ بهلول أبو الفضل محمد وفوغول الحبيب، مجلة الدفاتر السياسية والقانونية،عدد خاص،العدد 5، الجزائر2011.

2_ بوسلالة شهرزاد، مجلة الاجتهاد القضائي، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري،العدد4،الجزائر .

قائمة المراجع

- 3_ حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة الحياد الموظف العمومي، مجلة الاندماج، العدد 15، تونس، 1981.
- 4_ جغلاف عادل، المجلة القانونية مبدأ حياد القاضي الإداري في الجزائر، العدد 1، بسكرة، 2015/07/17.
- 5- عمار عبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، العدد 17، المعهد العالي للعلوم السياسية، دمشق، 2011.
- 6_ عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، العدد 4، الجزائر، 1980.
- 7_ عمران نزيهة، مجلة الفكر، الإدارة العمومية و المواطن علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الاطلاع على ضوء التجربة، العدد 12، جامعة محمد خيضر، الجزائر.
- 8_ لشهب حورية، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- 9_ محمد السيد محمد، الحقوق في المجال الوظيفي (نظام حجز الوظائف)، مجلة العلوم الإدارية، العدد 03، مصر.
- 10_ محمد جودت الملط، الموظف العام و ممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد 02، مصر، 1976.
- 11_ عمار الثلجي، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عدد خاص، الاغواط، الجزائر، ماي 2006.

قائمة المراجع

12_ قاسم ميلود، مجلة الدفاتر السياسية و القانونية، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمات ومحاولات الإصلاح، العدد05، ، الجزائر، جوان، 2011.

6-المواقع الالكترونية :

محمد دابخي، الادارة و المواطن في الجزائر،.05/03/2015.WWW elkhaber.com

WWW.PSY.COM.M1.POSLS..65827.فؤاد شرف الدين

المراجع باللغة الفرنسية:

1- marcil piquinil,LE fonctionnair droit et guaranties,Education

France,Berger 1976.

2-VASSILIOS Kondylis,le Principe de neutralite dans le fonction

publique, édition L.G.D.J.paris.1993.

قائمة المراجع

قائمة أهم المختصرات

ج. ر. ج. ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

د. ط : دون طبعة.

د. س. ن : دون سنة النشر.

ص : صفحة.

ص، ص : صفحة صفحة.