مقدمـــة

تسعى مختلف المجتمعات الدولية إلى مواكبة مجالات العصرنة في العالم والتي سارت بخطى عملاقة في القرن العشرين ، ما أدى إلى تفتحها على المستجدات والتطورات الحاصلة في جميع المجالات التي طبعت بطابع التشعب والتخصص العلمي المدروس والذي يحتم إخضاع كل المؤسسات إلى نظم إدارية وظائفها مضبوطة بقوانين وتنظيمات تتماشى ومجالاتها .

فالأصل في تواجد الدولة كهيكل وككيان هي خدمة المواطن وإشباع حاجياته العمومية وتحقيق أغراضه ومصالحه ،وذلك من خلال النشاطات التي تقوم بها السلطات خاصة التنفيذية منها ،ممثلة في الإدارة ، ومنه إتساع مجالات تدخل الدولة باختلافها وكثافتها خاصة في مجال الوظيفة العامة .

ذلك أن الوظيفة العامة أصبحت تستوعب عددا كبيرا من اليد العاملة وتزايدت العلاقات التي تنظمها، كونها رهانا سياسيا في اللجوء إلى تحقيق الأهداف التي تصبو إليها الدولة. ونظرا للتطورات السريعة فقد كثرت مهام الوظيفة العامة وبقيت مرتبطة بالجمهور، غير أنها مقيدة من جهة في وظائفها هذه بقرارات السلطة الحاكمة فعلا والتي عادة ما يظهر للوهلة الأولى، أن أهدافها تتعارض مع مصالح الأفراد في بعض الأحيان .غير أن التطور السريع في أنظمة الحكم جعل الدولة تنتقل من الدولة المتسلطة إلى الدولة الديمقراطية ، وبالتالي تملك الشرعية الشعبية التي تسعى من خلالها إلى إيجاد شرعية للإدارة العامة في معاملاتها مع أفراد المجتمع ، وهذا لأنها الواسطة المباشرة بين المواطن والسلطة ، وفي الاساس تسعى الأنظمة الديمقراطية بكل وسائلها لإرضاء الجمهور في مختلف المجالات ، وأهم ما يحقق هذا هو التجرد التام من التحيز لأي جهة كانت من طرف رجالاتها، بعيدا عن كل الضغوطات الداخلية والخارجية .

هذا الفرد الذي يدعى الموظف العمومي هو في حد ذاته يعتبر ركيزة أساسية ومحور رئيس في تحقيق الأهداف السياسية المسطرة من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ، ومن خلال هذا المنظور يتحول الموظف العمومي إلى رجل سياسي وتتحول معه الوظيفة العمومية إلى جهة إدارية سياسية تسعى لتحقيق الأهداف السياسية للحكومة والتي قد تأتي في بعض الأنظمة حتى على حساب أفراد المجتمع .

وعلى هذا الأساس وجب أن يتجرد الموظف العمومي في أداء وظيفته كل التجرد والابتعاد عن الخلفيات السياسية والانتماءات الإيديولوجية ،وحتى يتم ذلك يجب على الجهة المعنية (المشرع)والمسؤولة عن وضع القوانين الأساسية وتنظيمات الوظيفة العامة ،عدم التحيز للحكومات والابتعاد عن الولاء لها ، وأن تتصف بالحياد التام لخدمة الوظيفة العمومية بوضع قوانين أساسية تفصل السلطة السياسية عن الوظيفة العامة .

ذلك أن الوظيفة العمومية أصبحت تستوعب عددا كبيرا من الموظفين العموميين، وتزايدت العلاقات التي تنظمها مما يجعلها رهانا سياسيا في اللجوء إلى تحقيق الأهداف التي تصبو إليها الدولة .

أما من حيث الواقع الميداني وفي جميع الأصعدة وكل المجالات ، التي يعيشها المواطن والتي لها علاقة بالوظيفة العمومية ، يصعب التمييز بين دور كل من السلطات السياسية والسلطات الإدارية بالنظر إلى اتساع مهام الدولة ،وتعقد مقتضياتها التكنولوجية ومسايرتها للعولمة ،فأساس وجود الدولة هو المواطن وحتى تتمكن الدولة بهياكلها من إقناع المواطن ،عليها أن تتميز وتلتزم إيجابيا بكل العناصر التي ينتج عنها حتما مبدأ الحياد، الذي جاء ضمن مسعى تجسيد دولة القانون وهو من الضمانات الهادفة إلى تفادي التسييس المطلق للإدارة العامة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العمومية. فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة ، وتحقيق التوازن بين العمل الوظيفي والعمل الإداري ،طالما أنه جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة ، وخاصة في نطاق الوظيفة العمومية التي تعتبر الساحة الأساسية لظهور مبدأ الحياد من عدمه .

إن الموظفين العموميين هم اليد الطولى للدولة في تسيير المرافق العامة،وباعتبار المرفق العام هو أصلا قائم على أسس معينة ،تظهر فيها نية السلطة في التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الحديثة ، ما يؤدي إلى إحاطة المرفق العمومي بمبادئ عامة كالمساواة ، قاعدة استمرارية المرفق العام، ومبدأ تغيير نظام المرفق العام وقابليته للتطور. كل ذلك لتحقيق وضمان مبدأ الحياد ،وبالتالي أصبحت هي أصلا وكأنها قوانين ملزم تطبيقها من طرف الإدارة العمومية والموظف العمومي معا،إذ يعتبر هذا الأخير العمود الفقري للتنفيذ الفعلي لمبادئ الديمقراطية على كل المستويات، خاصة على مستوى المرفق العام، باعتباره يمثل

نقطة التماس المباشر مع الجمهور. وبالتالي فله الدور الأكبر في إرساء قواعد دولة القانون التي لا يخلو أي مبدأ من مبادئها الأساسية في معناه حتى ولو ضمنيا على فكرة الحياد.

هذا زيادة عن كون الموظف العمومي قبل أن يلتزم بواجباته الوظيفية فهو فرد من أفراد المجتمع له حقوق وواجبات ،فقد يظهر أن واجباته الوظيفية الملزم بتنفيذها كواجب الطاعة ،واجب الولاء ، واجب تنفيذ أوامر الرئيس من طرف المرؤوس... الخ ، قد تقف حجرة عثرة أمام ممارسة حقوقه ،كحقه في حرية التعبيرعن رأيه،الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو التمتع بالحق النقابي وبالتالي الحق في الإضراب أوحق الترشح في الانتخابات ...الخ، الأمر الذي يحتم طرح فكرة الحياد في الوظيفة العمومية واستقرارها، وكذلك استمرارية المرفق العام .

ومن أجل دراسة كل ذلك، ارتأينا أن **نتناول موضوع** بحثنا هذا تحت عنوان"**مبدأ الحياد في الوظيفة العامة** "، **نظرا لأهميته** القصوى في الحياة الإدارية من جهة وفي الحياة الاجتماعية من جهة أخرى، وبالتالي أهميته في شؤون الدولة بصفة عامة ،باعتباره يلامس شتى مجالاتها . فالموظف العمومي في حد ذاته،يعتبر الواجهة الرئيسة للنظام الإداري للدولة ،فلا يمكن للإدارة أن تتصرف دون الموظف العام ،من خلال أدائه لمهامه والالتزام بواجباته ، كالتزامه بواجب الحياد الذي يعتبر جزء لا يتجزأ من مهامه وواجباته التي تمليها مقتضيات الوظيفة العامة في إطار المصلحة العامة، وتقديم خدمات للجمهور دون تمييز بينهم لأي سبب كان ، هذا بالإضافة إلى مبدأ الحياد في حد ذاته ،وأسسه التي لازالت في تطور مستمر، غامضة وغير واضحة . كما يمكن أن تتداخل في بعض المنعطفات مع مبادئ أخرى في الوظيفة العامة ، زيادة إلى حداثة شرعية المبدأ في حد ذاته، وضرورة تدعيم الأحكام التقليدية بأحكام تتطابق وفكر الخدمات التي تقدم للمواطن في العصر الحالي والمصلحة العامة .

أما عن **أسباب اختيارنا لموضوع الدراسة**، فبمجرد أن عرض علينا، لم نتردد في قبوله و ذلك راجع إلى أسباب ذاتية ، وأخرى موضوعية .**فأما الأسباب الذاتية** ،فتكمن في انتسابي لقطاع الوظيفة العمومية وما أحس به من اتساع الهوة بين الوظيفة العمومية في إطارها النظري وقوانينها الأساسية وتنظيماتها ،أي ما يجب أن يكون ، وبين واقع الوظيفة العمومية او ما هو كائن .

أما عن **الجانب الموضوعي**، فيرجع إلى الأهمية البالغة للوظيفة العمومية وموقعها الرئيس في موضوعات القانون الإداري من جهة ، وأهميتها بالنسبة للدولة والمواطن في آن واحد ،هذا بالإضافة إلى حداثة موضوع الوظيفة العامة وقلة تناول جانب الحياد فيها، حيث لم يتطرق إليه الكثير من المهتمين والباحثين بدراسة متخصصة ، عسى أن نساهم، ولو بجزء بسيط ،في تجميع المعلوماتالخاصة بهذا الموضوع .

وعلى ضوء ما تقدم عن الحياد في الوظيفة العامة ومدى تصادم مصالح الأطراف المشتركة فيها، كالموظف العام والمواطن وكذلك مصالح الإدارة العامة.

ومن جهة أخرى مبدأ الحياد الذي سبق وأن لاحظنا أنه مزيج من قواعد خاصة بضبط الموظف العام في ممارسة مهامه، كونه موظف ومواطن في آن واحد، والمرافق العامة في تأدية الخدمات العامة للجمهور وكونها الواجهة الحقيقية لتواجد كيان الدولة .

ومن هذه الزاوية فإن الإشكالية التي تطرح نفسها، والتي نحن بصدد البحث في موضوعها، تتمثل في التساؤل التالي:

- **ما مدى نجاعة مبدأ الحياد في الوظيفة العامة في احداث التوازن بين مصالح أطرافها ؟**
- **ما هو مجال تطبيق مبدأ الحياد في الوظيفة ؟العامة وما مدى إحداث توازن بين مصالح أطرافها**
- **ونهدف** من وراء دراستي هذه إلى تبيان أهداف علمية، واخرى عملية ،اما العلمية فتمثلت في تجميع المعلومات حول مبدأ الحياد ، وتطبيقاته في الوظيفة العامة، وهذا نظرا لقة الدراسات المتخصصة في ذلك ،

أما بالنسبة للأهداف العملية والتي هي الوصول إلى تحقيق تطبيق أمثل لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة وأسسه التي لازالت في تطور مستمر ولم تستقر على حال، نظرا لحداثة شرعيته وعلاقته المباشرة بخدمة المواطن، دون تمييز لأسباب سياسية أو عرقية أو...والحاجة إلى تأكيد هذا المبدأ وترسيخه في ساحة الوظيفة العامة لأجل حمايتها من الانتهاكات السياسية ،وتدخلاتها في العمل الوظيفي ،وكذلك تحديد الوسائل الكفيلة بترقية العمل الإداري وتحقيق الشفافية التي تعتبر مقوم رئيس في تحقيق هذا المبدأ .

وللإجابة عن هذا التساؤل ، تتبعنا **المنهج** التحليلي ، والمنهج الوصفي ، حيث سمح ل ي بمحاولة تحليل النصوص القانونية ،وبالاستعانة بالآراء الفقهية توصلت إلى الموضوع الذي تطرقت إليه ،كوصف وتحليل بعض مقومات مبدأ الحياد في الوظيفة العامة ، إلا اننا اضطررت من حين لآخر إلى تبيان الدراسة المقارنة ، من خلال الرجوع إلى بعض القوانين الأجنبية .

وقد سبقنا لمثل هذا **الموضوع بالدراسة** باحثون قلائل تناولوه من زوايا مختلفة ، فمنهم من تناوله لربط الادارة بالسياسة العامة والعلاقة بينهما حيث طغت عليه الدراسة الادارية أكثر ن الدراسة القانونية .أما البعض الآخر فأختار أن يبحث في الموضوع من جانب الضمانات القانونية التي يجب ان تتوفر لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة .وذهب آخرون إلى تناوله بالدراسة وحصرها في القانون الجزائري ، ورغم عدم ترددنا لاختيار الموضوع ،إلا أننا واجهنا في دراسته **صعوبات جمة** ، نذكر منها ضيق الوقت الذي كان له الأثر البالغ في عملنا هذا، باعتباره موضوع حديث لم يتناول إلا نادرا ،وأفكاره كثيرة التشعب . فكان ،على الأقل ، أن يأخذ وقته الكافي للدراسة ،بغية الإلمام بكل جوانبه التي تنعدم فيها المراجع لإعطاء اكبر فسحة في البحث فيه والإحاطة بكل جوانبه . هذا بالإضافة إلى قلة المراجع في مجال تخصص الوظيفة العامة ،خاصة تلك التي تمس الحياد كمبدأ رئيس في الوظيفة العامة له علاقة مباشرة بالمواطن من جهة وبالحكومة والدولة من جهة ثانية ،زيادة عن عدم إنجازنا لدراسة حالة تطبيقية، تتعلق بممارسة مبدأ الحياد في مؤسسة عمومية ،رغم محاولاتي المتكررة ،والتي قوبلت بالرفض للفكرة في حد ذاتها فما بالك مناقشتها على ضوء الممارسات الفعلية في الميدان وعلاقتها بالعمل الوظيفي اليومي .

ورغم أن موضوع مبدأ الحياد في الوظيفة العمومية موضوعا متشعبا وواسعا يطال كل المجالات من بعيد أومن قريب ، إلا أنني حاولت حصره من خلال تقسيمه إلى فصلين ، فجاء **الفصل الأول** تحت عنوان **تحديد مفهوم مبدأ حياد الإدارة والوظيفة العامة** ، الذي ينقسم إلى ثلاث مباحث ، يتضمن المبحث الأول مدلول الإدارة العامة بوجه عام ،أما المبحث الثاني فقد تطرق ت فيه إلى تعريف مبدأ الحياد ومضمونه في الوظيفة العامة ،وكذلك الاتجاهات المختلفة في تعريفها ، واخيرا المبحث الثالث الذي يتضمن مقومات مبدأ الحياد في الوظيفة العامة .

أما **الفصل الثاني** فجاء بعنوان **تطبيقات مبدا الحياد في الوظيفة العامة** الذي تطرقنا فيه إلى مبدأ الحياد والتزامات الموظف العمومي ، وكذلك مبدأ الحياد وواجباته ،كما تطرقنا فيه أيضا إلى مبدأ الحياد واستمرارية المرفق والخدمة العمومية .