

الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر

الأستاذة لعجال منيرة

و الأستاذ الدكتور بومدين محمد

فرقة بحث الفنون والمواطن والإدارة

مخبر الفنون والمجتمع

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة أدرار- الجزائر

البريد الإلكتروني : bm.boumediene@gmail.com

ملخص

يهدف هذا المقال لدراسة الحق في الخدمة العمومية في النظام القانوني الجزائري. فإذا كانت الخدمة العمومية مسألة إدارية تنظم عن طريق المراسيم والقرارات، فإن الحق في الخدمة العمومية مسألة دستورية وهي حق دستوري يجب تنظيمه عن طريق الدستور أو على الأقل بواسطة القوانين المكملة للدستور. كما يهدف هذا المقال إلى تقييم المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، وهو النص الوحيد في النظام القانوني الجزائري الذي تناول صراحة تنظيم الحق في الخدمة العمومية.

Abstract:

This article aims to examine the right to public service in the Algerian legal system. If the public service is an administrative matter regulated by decrees and decisions, the right to public service is a constitutional right to be regulated by the Constitution itself, or at least by the complementary laws of the Constitution. This article also aims to evaluate the Decree No. 88-131 regulating relations between the administration and the citizen, which is the only text in the Algerian legal system which explicitly organizes the right to public service.

مقدمة

لقد تطور دور الدولة الحديثة من وظيفتها الأساسية في الحفاظ على الأمن والنظام العامة داخل إقليمها الوطني (الدولة الحارسة) إلى وظائف أخرى متعددة ومتشعبة تتمحور حول التخطيط الشامل والمحكم لتلبية حاجيات المواطنين في مختلف

المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتعليمية والثقافية... وإذا كانت الدولة في حاجة إلى أفرادها في العمل والإنتاج ودفع الضرائب والرسوم والأعباء المالية من أجل التنمية ودفع عجلة الاقتصاد والتطور، فإن الأفراد في حاجة ماسة إلى الدولة عن طريق المرافق العامة والخاصة من أجل تلبية الخدمات الضرورية والحاجيات اليومية لهم.

لقد تطورت العلاقة بين الإدارة والمواطنين في مختلف الميادين في الدولة الجزائرية من عهد الاستعمار إلى اليوم، ومرت بمراحل عديدة. فقد كانت بعد الاستقلال وكما هو الحال في الكثير من الدول حديثة الاستقلال قائمة على عقلية الإدارة الحاكمة وليس الخادمة. فلم تعر أي اهتمام لمركز المواطن وحقه في الخدمة العمومية. بسبب ترسبات السياسة الاستعمار وانعكاساتها السيئة على مختلف الإدارات، وبسبب التخلف وضعف التجربة. الأمر الذي أدى إلى انتشار البيروقراطية والمحسوبية وتركيز القرارات في يد السلطات المركزية وضعف الإدارات المحلية وانعدام الشفافية وتفشي الرشوة والفساد.

لقد اتجهت معظم الدول المتخلفة إلى إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال التركيز على العنصر البشري الذي يعتبر الأداة المحركة للجهاز الإداري، ومن خلال تحديث الوسائل والأجهزة وتبسيط الإجراءات، وتقريب الإدارة من المواطن. وعلى غرار تلك الدول عملت الجزائر على الاهتمام بعلاقة المواطن بالإدارة وخاصة بعد تحول الجزائر نحو الديمقراطية واقتصاد السوق. حيث اتخذت جملة من التحسينات والإصلاحات كان أهمها المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن. ثم تبعته إصلاحات أخرى في مجالات متعددة عن طريق ترسانة من القوانين والتنظيمات.

لكن الإشكال الذي يطرح في هذا الصدد يتمثل في الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية. بحيث يجب أن يصبح واضحا وجليا حق المواطن في هذه الخدمة من خلال وضع قواعد دستورية وقانونية عامة تشكل الإطار العام لهذا

الحق ولعلاقة المواطنين بالإدارة العامة. ثم تتبعه نصوص متخصصة قانونية وتنظيمية مؤسسة على تلك القواعد العامة تجسد ذلك الحق وتلك العلاقة على الواقع في مختلف قطاعات ومجالات الإدارة والخدمات العمومية.

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية: هل هناك حق دستوري للمواطن في الخدمة العمومية؟ هل نص الدستور الجزائري على حق المواطن في الخدمة العمومية؟ هل الحق في الخدمة العمومية ذو طبيعة دستورية أم قانونية أم تنظيمية؟

يمكن الإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات المرتبطة بها وفق النقاط التالية:

أولاً: أهمية دسترة الحق في الخدمة العمومية

ثانياً: الحق في الخدمة العمومية في الدستور الجزائري

ثالثاً: الحق في الخدمة العمومية في التشريع الصادر عن البرلمان

رابعاً: الحق في الخدمة العمومية في التشريع الفرعي (التنظيم)

أولاً: أهمية دسترة الحق في الخدمة العمومية:

هناك جملة من الأسباب تبرز أهمية دسترة الحق في الخدمة العمومية أو على الأقل السعي نحو وضع إطار قانوني ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن. والأسباب كثيرة ومتنوعة تختلف باختلاف الدول من حيث التسيير الديمقراطي للمؤسسات ومدى كفاءة الموظفين وأعاون الإدارة ومدى فاعلية الرقابة الإدارية والبرلمانية والقضائية على الأعاون والمسيرين، وحرية الصحافة والشفافية في التسيير والاطلاع على المعلومات، وحجم الإمكانيات المادية والتطور الاقتصادي للدولة وغيرها... ويمكن إجمال أهم الأسباب الداعية إلى ضرورة دسترة الحق في الخدمة العمومية فيما يلي:

1- تغلغل وسيطرة عقلية الإدارة الحاكمة والأمره بدل الإدارة الخادمة¹، وهي النظرة التقليدية للإدارة التي كانت سائدة في معظم دول العالم وما زالت في الكثير من الدول المتخلفة ومنها الدول العربية والإسلامية. إن هذه العقلية الموروثة عن الاستعمار الذي كانت إدارته تنظر إلى المواطنين أو الأهالي نظرة استعلاء واستكبار، وما أفرزته من رواسب تاريخية وسلوكيات متراكمة لهذه العقلية في معظم إدارات ومرافق المجتمعات التي خضعت للاستعمار. الأمر الذي يحتم ضرورة تغيير هذه العقلية بتغيير العلاقة بين المواطن والإدارة بتكريس حق المواطن الدستوري في الخدمة العمومية.

2- زيادة على النظرة الاستعلائية والمعاملة السيئة للمواطن استفحال الأساليب والإجراءات القديمة والبالية والمعقدة والاعتماد عليها في تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمة العمومية. وهي أساليب تمتاز بالتعقد وكثرة الملفات والطلبات والبطء في تقديم الخدمة. لقد ضاعفت تلك الأساليب من إرهاق المواطنين ووقفهم أحياناً في طوابير طويلة أمام مؤسسات الكهرباء أو المياه أو مصالح البلدية أو مصالح البريد... مما يستوجب النص في الدستور وفي القوانين على حق المواطن في الحصول على الخدمة بأقصر السبل وأسرعها. والنص على إلزام الإدارة بتبسيط الإجراءات والسرعة في إنجاز الخدمات وذلك بعصرنة الإدارة.

3- غياب الرقابة والشفافية والمساءلة مما أدى إلى تفشي البيروقراطية والرشوة والمحسوبية والفساد وساهم بشكل مباشر في فقدان الثقة بين المواطن

¹ - وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بلبنان، شرعة المواطن: نحو علاقة جديدة بين المواطن والإدارة العامة، بتاريخ 2001/11/15، منشور في الموقع التالي:

www.omsar.gov.lb/.../2e432df3d3464dbf996ec2231

25/11/2014 12 :09 تم الاطلاع عليه بتاريخ

والإدارة، بل وفقدان الثقة حتى في الدولة ذاتها. وأقوى دليل على تفشي تلك المخاطر وأرقى توصيف وتشخيص لتلك المساوئ والأمراض في الإدارة الجزائرية ما ورد على لسان رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في خطابه إلى الأمة: «... إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسات المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، ونهبها بلا ناه ولا رادع. كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات، وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمانات الحية والاستقامة، وحالت بينهم و بين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة، وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه..»¹

لقد أصبح لزاما على أي دولة للقضاء على تلك الآفات أن تنتهج الحكم الرشيد الذي يتطلب الأسلوب الديمقراطي في التسيير الإداري وفي تسيير مرافق الخدمات العامة والمشاركة والمساهمة الكاملة والدائمة للمواطنين في مصيرهم ومستقبل أمتهم.²

¹ - خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة للأمة بتاريخ 29 ماي 1999، منشور في الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية على الرابط التالي:

<http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/recherche/recherche.htm>

أنظر تفاصيل عن نقائص واختلالات الإدارة الجزائرية، الدكتور بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مداخلة ضمن أشغال الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وأشكال التنمية في الجزائر: واقع وتحديات المنعقد في جامعة الشلف يومي 16 - 17 ديسمبر 2008، ص 09.

² «Good governance demands the consent and the participation of the governed and the full and lasting involvement of all citizens in the future of their nation». Mr. Kofi Annan Secretary-General of the United Nations, Inaugural Address, International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity, United Nations, New York, 28-30 July 1997. P.02.

4- ضرورة إعادة النظر في العنصر البشري باعتباره العنصر الأساسي في تقديم الخدمة العمومية، وذلك بتكوين الموظفين وتوعيتهم واختيار الأكفاء منهم لتولي الإشراف على الخدمة العمومية. وهذا من أجل أن يكون هدف الموظف وواجباته هو المصلحة العامة وخدمة المواطنين، وأن يتفانى في تلك الخدمة بالقيام بها على أحسن وجه وبأقل كلفة وأسرع وقت ممكن، لأن التكوين يساعد الموظف على الهدوء والاطمئنان النفسي والثقة من أجل إحداث التغيير في التسيير.¹ ولأن المستوى العلمي والكفاءة العالية والتكوين الدقيق ورقابة المسؤولين تحتم على الموظفين القيام بالأعباء والخدمات في ظل الاحترام التام والمعاملة الراقية للمواطنين في إطار القوانين والأنظمة.

5- إن الخدمة العمومية نظرا لأهميتها في حياة المواطنين كما سبق بيانه، وهي واجب على الإدارة والمرافق العمومية فهي إذن حق من حقوق المواطنين. وإذا كانت كذلك فيجب النص عليه في الدستور ضمن الفصل المتعلق بالحقوق والحريات. فقد أكد فقهاء القانون الدستوري أن الحقوق والحريات من الموضوعات الأساسية للقانون الدستوري سواء بمفهومه الشكلي أو بمفهومه الموضوعي.²

6- إن وضع الحق في الخدمة العمومية ضمن أحكام أو نصوص الدستور سيأخذ هذا الحق القيمة القانونية للدستور بوضعه في أعلى الهرم القانوني للدولة. فهو بهذا المعنى كما يقول موريس دوفرجهيه: «هو نص قانوني متفوق على كل النصوص الأخرى، التي تتساق منه ومنه تستقي صحتها.

¹ - بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية في الجزائر، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012، ص 115.

² - د. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2002، ص 151، ود. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دون ناشر ودون طبعة أو تاريخ، ص 09 وما بعدها.

الأعمال الإدارية ليست صالحة إلا إذا امتثلت للقوانين، وهذه بدورها تقف صحتها إذا لم تتطابق مع الدستور، الذي يغدو هكذا الضابط الأساسي»¹.
 ويترتب عن ذلك أن هذا الحق لن يعدل أو يلغى إلا بتعديل الدستور ذاته.
 وأن أعلى ضمانات وأقوى حماية هي الحماية التي يوفرها الدستور. إن «حماية الحقوق والحريات تنقرر بحسب الأصل بالدستور. ومن هنا كانت الشرعية الدستورية هي الضمان الأعلى لهذه الحقوق والحريات»².

7- إن النص على الحق في الخدمة العمومية ضمن الدستور سيلزم المشرع بالدرجة الأولى على إصدار قانون بهذا الخصوص ينظم هذا الحق وفق الضوابط والضمانات التي يحددها الدستور لسائر الحقوق والحريات. كما سيقيد المشرع حين ينظم هذا الحق بالتقيد بتلك الضمانات على عكس عدم النص عليه في الدستور سيجعل المشرع أو البرلمان مطلق الحرية في تنظيمه وتقييده ببعض القيود. فنطاق الحماية الدستورية للحقوق والحريات «يتوقف على التوازن بين القيم الدستورية للحقوق والحريات، والقيم الدستورية للمصلحة العامة، على نحو يضمن عدم التفريط في أي من هذه القيم المختلفة. وتقع على المشرع مسؤولية تحقيق الضمانات الدستورية من خلال شكل التوازن الذي يجريه بين مختلف الحقوق والحريات وبين المصلحة العامة، وذلك تحت رقابة القضاء الدستوري»³.

8- كما أن النص على هذا الحق في الدستور سيمكن القضاء الدستوري من الرقابة على مدى دستورية النص المنظم لحق الخدمة العمومية، سواء كان

¹ - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1992، ص 10.

² - الدكتور أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002، ص 12.

³ - الدكتور أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002، ص 05.

هذا النص المنظم في شكل قانون أو في شكل تنظيم (لوائح كما في دول المشرق العربي) سواء في شكل مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي. وسواء كانت الرقابة عن طريق محكمة دستورية كما هو الحال في مصر أو الكويت أو المغرب بعد دستور 2011. أو عن طريق مجلس دستوري كما هو الحال في فرنسا وفي الجزائر. فالنص على الحق في الدستور سيمكن القضاء الدستوري من إلغاء الأحكام الماسة بالحق في الخدمة العمومية أو المقيدة له أو المنظمة له بشكل ينقص من التمتع به على الوجه الكامل. كما أن النص عليه في الدستور حتى مع غياب رقابة القضاء الدستوري سيسمح للقضاء العادي والقضاء الإداري الامتناع عن تطبيق النص المخالف للدستور لمخالفته الحق في الخدمة العمومية. فغالبية الفقه الدستوري تفرح حق القضاء في الامتناع عن تطبيق النصوص المخالفة للدستور.

ثانيا: الحق في الخدمة العمومية في الدستور الجزائري

تتجلى العلاقة بين الدستور والخدمة العمومية من خلال العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري الذي ينظم الخدمة العمومية. فإذا كان القانون الدستوري هو القانون الأساسي والأعلى للدولة الذي يحدد القواعد والأحكام العامة والكلية لجميع السلطات بما فيها السلطة التنفيذية أو الإدارية فإن القانون الإداري هو الذي ينص على القواعد التفصيلية التي تبين طريقة عمل وسير الأجهزة الإدارية التي تقدم الخدمة العمومية. أو بتعبير الفقيه بارثلمى: «إن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها»¹.

¹ - H. Barthélémy, Traité élémentaire de Droit administratif, 1933, p.05.

نقلا عن الدكتور مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ص 08.

لقد أصبح مفهوم الخدمة العمومية يحدد الدولة. فالدولة هي الخدمة العمومية أو أنها ليست بالدولة.¹

كما نصت بعض الدساتير التي وضعت بعد الثورات العربية على أهمية الحق في الخدمة العمومية من خلال وضع بعض المبادئ الجديدة التي تحكم المرافق العامة التي تقدم الخدمة العمومية، ومنها الدستور المغربي والدستور التونسي.

فقد خصص الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 بابا كاملا هو الباب الثاني عشر تحت عنوان الحكامة الجيدة، نص فيه على مجموعة من المبادئ العامة التي يجب أن تحكم المرافق العامة أهمها:

- يجب أن تنظم المرافق العامة على أساس المساواة في الولوج إلى المرافق العمومية بين جميع المواطنين، و المواطنين.

- الاستمرار في أداء الخدمات المرفقية،

- ضرورة أن تغطي المرافق العمومية جميع مناطق التراب الوطني حتى يستفيد من خدماتها أكبر عدد من المواطنين،

- يجب أن تخضع المرافق العمومية في تسييرها لمبادئ وقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور،

- كما يجب أن تخضع المرافق العمومية في عملها لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية،

- وعلى أعوان المرافق العمومية أن يلتزموا في أعمالهم النزاهة والحياد والشفافية واحترام القانون والمصلحة العامة، كما يجب عليهم تلقي ملاحظات مستعملي المرافق واقتراحاتهم وتظلماتهم والبت فيها بعناية،

¹ - «De cette manière, le service public s'identifie à l'État. L'État est service public ou il n'est pas l'État». Francis DELPEREE, CONSTITUTION ET SERVICE PUBLIC, DOCTRINE, P.394, disponible a:

www.ipag.univ-rennes1.fr/digitalAssets/297/297900_fdelperee.pdf

- ضرورة خضوع المرافق العمومية للمراقبة والتقييم وتقديم حساباتها عن إنفاق وتسيير الأموال العمومية.

كما نص في المادة 157 على ضرورة وضع ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجماعات الترابية ومختلف الأجهزة العمومية.

كما أنشأ الدستور المغربي مجموعة من الهيئات والمؤسسات الدستورية تتولى السهر على تطبيق تلك المبادئ والقواعد الخاصة بالحكامة الجيدة أهمها الوسيط باعتباره مؤسسة وطنية مستقلة تتولى الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة و المواطنين.¹

كما نص الدستور التونسي الجديد الصادر في 2014 صراحة على العلاقة بين الإدارة العمومية أو المرافق العامة والمواطن، حيث أكد في المادة 15 منه على أن الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام. ونص في ذات المادة على المبادئ التي تحكم هذه العلاقة وهي مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرافق العامة، وقواعد النزاهة والشفافية والنجاعة والمساءلة. كما نص الدستور التونسي صراحة على الحق في الاطلاع على المعلومات باعتباره مكملا لحق المواطن في الخدمة العمومية. حيث نص في المادة 32 على أنه «تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال».²

وعلى الرغم مما عرفته فرنسا من تطور هائل للقانون الإداري على يد الفقه والقضاء الإداريين إلا أن الدستور الفرنسي لم ينص صراحة على الحق في

¹ - أنظر الباب الثاني عشر: المواد من 154- 171 من الدستور المغربي لعام 2011 المستفتى عليه بتاريخ 01

يوليو 2011 والصادر بالجريدة الرسمية المغربية العدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

² - الدستور التونسي، الصادر بقرار من رئيس المجلس الوطني التأسيسي مؤرخ في 30 ربيع الأول 1435 الموافق ل 31 جانفي 2014 يتعلق بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية، في الرائد الرسمي عدد 10 بتاريخ 04 فيفري 2014 صفحة 316.

الخدمة العمومية. وقد حاول بعض الفقهاء التأسيس للحق في الخدمة العمومية على ديباجة الدستور 1946 ، والبعض الآخر على أحكام المجلس الدستوري عند نظره لمطابقة بعض النصوص للدستور .

وعلى غرار الدستور الفرنسي لم ينص الدستور الجزائري الحالي¹ على الحق في الخدمة العمومية صراحة. مما يعد سهوا يجب تداركه عند تعديل الدستور في المستقبل. ولكن يمكن القول بأن الدستور الجزائري تناول الحق في الخدمة العمومية بطرق غير مباشرة وفي مواطن متعددة ومنفرقة من الدستور . فقد نصت ديباجة الدستور في الفترتين 5 و6 على أن «إيمان الشعب بالاختيارات الجماعية مكنه من تحقيق انتصارات كبرى، طبعها استعادة الثروات الوطنية بطابعها، وجعلتها دولة في خدمة الشعب وحده، تمارس سلطاتها بكل استقلالية، بعيدة عن أي ضغط خارجي.

إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد».

هذان النصان لم يتطرقا إلى الحق في الخدمة العمومية بصريح العبارة، ولكن يستفاد منهما أن الشعب الجزائري ناضل من أجل الحرية والاستقلال وبناء دولة قائمة على مؤسسات دستورية غايتها خدمة الشعب وحده. وإذا كانت الدولة في خدمة الشعب فإن فروعها المختلفة من مؤسسات وسلطات وإدارات هي أيضا في

¹ - الدستور الجزائري الحالي المستفتى عليه بتاريخ 28 نوفمبر 1996 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، والمعدل ب :

القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

خدمة الشعب. مما يستنتج بمفهوم المخالفة أن للشعب ككل وللمواطن الحق في الخدمة العامة، وهو واجب على الدولة وفروعها من مؤسسات وهيئات إدارية. وفي الباب الأول المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري نص الدستور في المادة 7 : «السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها».

فهذه المادة مبدأ مهم من مبادئ الدستور الحاكمة لكل نصوصه، تقرر صراحة أن الشعب صاحب السلطة التأسيسية هو الذي يؤسس عن طريق وضعه للدستور مؤسسات وهيئات يختارها بنفسه ويمارس سيادته من بواسطتها ومن خلالها، مما يفيد أن تلك المؤسسات التي أسسها الشعب واختارها عليها واجب الخدمة العامة له ولكافة المواطنين.

ونصت المادة 8 من الدستور على الغاية من تأسيس الشعب للمؤسسات واختياره لها، من أجل:

- «- المحافظة على الاستقلال الوطني، ودعمه،
- المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية، ودعمها،
- حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة،
- القضاء على استغلال الإنسان للإنسان،
- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس،
- أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة».

فهذه الغايات السامية للمؤسسات التي اختارها الشعب تؤسس للحق في الخدمة العمومية من خلال الخدمات التي تتولاها كل مؤسسة. فمؤسسات الجيش والأمن الوطني من أعظم خدماتها الحفاظ على الاستقلال الوطني وحماية الوحدة الوطنية وحماية أمن المواطن وممتلكاته. والمؤسسات الأخرى التشريعية والقضائية وهيئات الرقابة المالية كمجلس المحاسبة، من أجل خدماتها حماية الحريات

الأساسية للمواطن وحماية الاقتصاد الوطني وأموال الشعب من أي تلاعب أو هدر أو اختلاس...

كما نصت المادة 11 : «تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة

الشعب.

شعارها : " بالشعب وللشعب ". وهي في خدمته وحده».

فمنطوق هذه المادة يؤسس للحق في الخدمة العمومية ليس كواجب على الدولة فحسب، بل إنه أساس وجودها ومشروعيتها. فالدولة ليست غاية في حد ذاتها، وإنما أوجدتها الشعب كتنظيم وكمؤسسات بهدف تقديم الخدمات المختلفة لأفراد الشعب في مختلف المجالات.

ونصت المادة 21: «لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة

مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة».

فهذا النص يحصر وظائف مؤسسات الدولة في الخدمة العمومية فقط. إذ يحظر هذا النص استعمال وظائف الدولة كمصدر للثراء وجمع الأموال على حساب الخدمة العمومية، ولا أن تستغل مؤسسات الدولة لخدمة المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة والخدمة العمومية.

وتحت الفصل الرابع من الباب الأول من الدستور نص المؤسس الدستور على جملة من الحقوق تتكفل الدولة عن طريق مؤسساتها المختلفة ضمان الحق في الخدمة العمومية للمواطن من خلال خدمة التعليم وخدمة الصحة. حيث نصت المادة 53 على أن الحق في التعليم مضمون، وذلك من خلال توفير مؤسسات الدولة التعليمية وتقريبها من كل مواطن. وأن التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون. وأن التعليم الأساسي إجباري، وذلك بهدف بناء المواطن بضمان حد أدنى من مستوى التعليم، وتحقيق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين من خلال الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني.

كما نصت المادة 54 : «الرعاية الصحية حق للمواطنين. تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها».

فهذه المادة تؤسس صراحة للحق في الخدمة العمومية في مجال الصحة. وهي واجب على الدولة من خلال مؤسساتها الاستشفائية والصحية. وحق الوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية واجب على مؤسسات الدولة تجاه كل مواطن من خلال خدمات التطعيم والحقن للأطفال والنساء الحوامل في مختلف المراكز الاستشفائية، ومن خلال خدمات توفير المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه القذرة أو الصرف الصحي، ومن خلال مؤسسات الرقابة على المنتجات والمواد الاستهلاكية. وفي الباب الثالث المتعلق بالسلطات نص الدستور في بعض المواد على أمور تتعلق بالخدمة العمومية منها المادة 85 بعد التعديل 2008: «يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات...

- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية».

فهذا النص يقرر الحق في الخدمة العمومية من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات في مختلف المجالات. وهذا الحق للمواطن واجب على الإدارات العمومية وعلى رأسها الوزير الأول المكلف والمسؤول عن تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وعن تطبيق التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وتلك الصادرة عنه هو شخصيا وعن مختلف الوزارات والإدارات. على أساس أن الدستور الجزائري وزع اختصاص التنظيم، أو اختصاص السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول. فرئيس الجمهورية يملك الاختصاص العام للتنظيم، بينما ينحصر اختصاص الوزير الأول في تنفيذ القوانين والسهر على حسن سير المؤسسات الإدارية والمرافق العمومية التابعة لمختلف الوزارات. ومن ثم

فهو مسؤول عن حسن تقديم الخدمات في مختلف المجالات تحت رقابة رئيس الجمهورية من جهة، ورقابة البرلمان من جهة أخرى.

وفي مجال خدمة التشريع ووضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم شؤون الأفراد نصت المادة 98 من الدستور: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

ويتولى البرلمان هذه الخدمة في إطار الدستور عن طريق القوانين العضوية والقوانين العادية كما يتضح لاحقا عند التطرق للحق في الخدمة العمومية في التشريع الصادر عن البرلمان.

وفي مجال خدمات تنفيذ القوانين وإدارة المؤسسات وحفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات نصت المادة 125: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

فرئاسة الجمهورية والوزير الأول والحكومة بمختلف وزاراتها وأجهزتها مسؤولون عن أعمال السلطة التنفيذية وخدماتها المتمثلة عموما في ثلاثة مجالات أساسية:

- تطبيق القوانين والتنظيمات (لوائح تنفيذية)،
 - تنظيم وإدارة المؤسسات والمرافق العمومية ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتقديم الخدمات في مختلف المجالات.. (لوائح تنظيمية)،
 - حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات (لوائح الضبط).
- وفي مجالات الفصل في المنازعات وتطبيق القوانين وحماية حقوق الأشخاص وحررياتهم وممتلكاتهم وتقرير من له الحق ورفع الظلم، نصت المادة 139: «تحمي السلطة القضائية المجتمع والحرريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية».

فالسطة القضائية بمؤسساتها المختلفة سواء مؤسسات القضاء العادي: المحاكم والمجالس القضائية تحت إشراف ورقابة المحكمة العليا، أو مؤسسات القضاء الإداري: المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة، هي الحصن الحصين والملاذ الأخير للمواطن عند تعرضه لأي تعسف من قبل السلطة أو أي اعتداء عليه أو على أي حق من حقوقه أو أي حرية من حرياته. يلجأ إليها لتقديم خدمات تحقيق العدالة والإنصاف، وتطبيق القانون على الجميع دون تمييز. وفي باب الرقابة والمؤسسات الدستورية نص الدستور على بعض المبادئ والأجهزة والمؤسسات الدستورية التي تتولى هذه المهام منها المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة. نصت المادة 162: «المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها».

فيتولى المجلس الدستوري خدمة الرقابة على مشروعية العمل التشريعي، وذلك برقابة القوانين العضوية والعادية الصادرة عن البرلمان ومدى مطابقتها للدستور أو عدم مخالفتها لنصوص الدستور تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على كافة القوانين الأخرى. كما يختص المجلس برقابة مدى انسجام العمل التنفيذي (التنظيم) الصادر عن رئيس الجمهورية أو الوزير الأول وعدم مخالفته للدستور. ويتولى مجلس المحاسبة وأجهزة الرقابة المالية خدمة الرقابة المالية لأموال الشعب والتأكد من صرفها طبقاً للتشريع ووفقاً للمصلحة العامة للدولة.

ثالثاً: الحق في الخدمة العمومية في التشريع الصادر عن البرلمان

على غرار الدستور لم ينص القانون الصادر عن البرلمان عن الحق في الخدمة العمومية بطريقة صريحة ومباشرة. ولكن نص الدستور الجزائري على اختصاصات البرلمان في مجالين أساسيين هما القانون العضوي والقانون العادي.

(1) - في مجال القانون العضوي:

ففي مجال القانون العضوي نص الدستور على أن يشرع البرلمان في مجال القانون العضوي طبقاً للمادة 123 من الدستور، حيث نصت على أنه: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
 - نظام الانتخابات،
 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
 - القانون المتعلق بالإعلام،
 - القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
 - القانون المتعلق بقوانين المالية،
 - القانون المتعلق بالأمن الوطني،
- تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره».

ومعظم المجالات الواردة في هذه المادة لها علاقة بالخدمة العمومية. فالسلطات العمومية تتولى تقديم مختلف الخدمات سواء تعلق الأمر بخدمات التشريع من قبل البرلمان¹ أو رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر² في الحالات المحددة في الدستور على سبيل الحصر طبقاً للمادة 124 من الدستور. أو تعلقت بالخدمات

¹ - مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)

(رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزيوزو، 2011، ص 05

² - محيد محمد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 10.

التي تقدمها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة في مجال التنظيم عن طريق المراسيم الرئاسية أو التنفيذية من أجل تطبيق القوانين أو تنظيم المصالح والمرافق العمومية لمختلف الوزارات،¹ فوزارة الصحة مثلا تشرف على جميع المرافق الصحية من مستشفيات ومراكز طبية، ووزارة التعليم تشرف على كل المرافق العمومية التي تقدم خدمات التعليم، أو من أجل المحافظة على النظام العام والسكينة العامة والصحة العامة (ما يعرف في المشرق العربي بلوائح الضبط والبوليس).

2- في مجال القانون العادي:

أما اختصاصات البرلمان في مجالات القانون العادي فقد نص الدستور عليها في المادة 122. ومن هذه المجالات المتعلقة بالحق في الخدمة العمومية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية
- التقسيم الإقليمي للبلاد
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية
- النظام العام للمياه،
- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،
- إنشاء فئات المؤسسات،

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 03-279 مؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 23 غشت سنة 2003 يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها (الجريدة الرسمية سنة 2003، عدد 51، صفحة 4-15)، المعدل والمنتم بالمرسوم التنفيذي رقم 06-343 مؤرخ في 4 رمضان عام 1427 الموافق 27 سبتمبر سنة 2006 (الجريدة الرسمية سنة 2006، عدد 61، صفحة 27-28).

وقد أصدر البرلمان من هذه المجالات مجموعة من القوانين تتعلق بموضوع الخدمة العمومية أهمها ما يلي:

1- القانون التوجيهي للتعليم العالي: حيث حدد المشرع في هذا القانون¹ القواعد العامة التي تطبق على مرافق التعليم العالي وهي المرافق التي تقدم التكوين والبحث على مستوى ما بعد التعليم الثانوي. وتساهم هذه المرافق بتقديم خدمات التعليم العالي. حيث نص على أن الأسرة الجامعية تتشكل من الطلبة ومستخدمي التعليم العالي. وأن الطالب هو كل من سجل بصورة نظامية في مؤسسات التعليم العالي لمتابعة طور التكوين والذي يشترط للالتحاق به على الأقل شهادة البكالوريا.

كما نص هذا القانون على بعض حقوق الطلبة في إطار الخدمة العمومية: حيث يستفيد الطلبة من خدمات التعليم العالي والبحث ونشر المعارف ومن النشاطات الثقافية والرياضية. كما يستفيدون من منحة دراسية وإعانات غير مباشرة من الدولة تجسيدا لمبدأ العدالة الاجتماعية، ويستفيدون أيضا من الضمان الاجتماعي والحماية الصحية وإجراءات الوقاية وفقا للقانون، ويستفيد البعض وفق شروط محددة من الخدمات الجامعية المتعلقة بالنقل والإيواء والإطعام.²

2- قانون المياه: حيث نص هذا القانون³ في المادة 100 على أن التزويد بالماء الشروب والصناعي والتطهير يشكل خدمات عمومية. وهي حسب المادة 101 من اختصاص الدولة والبلديات كأصل عام ويمكن منح امتياز تسييرها لأشخاص

¹ - القانون رقم 99-05 مؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 أبريل سنة 1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي (الجريدة الرسمية سنة 1999، عدد 24، صفحة 4-11)، المعدل والمتمم بالقانون 08-06 المؤرخ في 23 فيفري 2008 (جريدة رسمية عدد 10 بتاريخ 27 فبراير 2008، ص 38 - 42).

² - أنظر المواد من 44 إلى 48 من هذا القانون.

³ - قانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 04 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، منشور في الجريدة الرسمية العدد 60 بتاريخ 04 سبتمبر سنة 2005.

معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتز الشروط أو لأشخاص معنويين خاضعين للقانون الخاص بناء على اتفاقية.

ومن أهم ما نص عليه هذا القانون الحق في الحصول على الماء والتطهير والحق في استعمال الماء. حيث ورد في المادة 03 المتعلقة بالمبادئ التي يركز عليها استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها تنمية مستدامة: منها:

- الحق في الحصول على الماء والتطهير لتلبية الحاجيات الأساسية للسكان في ظل احترام التوازن الاجتماعي والقواعد التي يحددها هذا القانون في مجال الخدمات العمومية للماء والتطهير.

- الحق في استعمال الموارد المائية لكل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون العام أو القانون الخاص في حدود المنفعة العامة و باحترام الواجبات التي يحددها هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه.

ونصت المادة 118 على وجوب ربط كل سكن أو مؤسسة في المناطق الحضرية بالشبكة العمومية للتطهير. كما تضمن النص على منع استعمال المياه القذرة غير المعالجة في السقي (المادة 130). ونص على تحديد تسعيرة خدمات الماء بمرسوم تختلف حسب المنطقة التسعيرية ووفق شروط وكيفيات يحددها المرسوم. ويؤخذ بعين الاعتبار في تسعيرة الماء مبادئ التوازن المالي والتضامن الاجتماعي والتحفيز على اقتصاد الماء وحماية نوعية الموارد المائية. كما يجب الأخذ في الحسبان عند تسعيرة الماء متطلبات تحسين مستوى التكاليف وتطور الإنتاجية وتحسين مؤشرات النجاعة ونوعية الخدمة.¹

رابعاً: الحق في الخدمة العمومية في التشريع الفرعي (التنظيم)

الأصل في التشريع أن يكون من اختصاص البرلمان ممثل الشعب، وهو التشريع العادي ولكن بما أن السلطة التنفيذية مكلفة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة

¹ - المواد من 137 إلى 142 من قانون المياه المذكور

التشريعية فقد دعت الحاجة إلى منحها نوعاً من التشريع تبين من خلاله كيفية تطبيق التشريع العادي، على أساس أن السلطة التنفيذية أقر من غيرها في بيان كيفية تطبيق القوانين. وهو أقل مرتبة من التشريع العادي ولهذا يسميه البعض بالتشريع الفرعي.

والتشريع الفرعي هو كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية وفق اختصاصها الأصيل طبقاً للدستور.¹ وكما هو محدد في الدستور الجزائري في المادة 125: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

ويطلق البعض عليه بالتنظيم المستقل لرئيس الجمهورية، لأنه يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة من أية سلطة أخرى، مصدرها الدستور، وفي هذا الإطار يمكنه اتخاذ تدابير لتنظيم مواضيع لم يتناولها البرلمان أو لا تدخل في اختصاص البرلمان، ومن ثم يمارس رئيس الجمهورية سلطة تسمى بالسلطة التنظيمية المستقلة.²

والتنظيم كما سبق بيانه يشمل ثلاثة مجالات: تنفيذ القوانين، وتنظيم مصالح الدولة والمؤسسات والمرافق العامة وإدارتها، وحفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

وعلاقة التشريع الفرعي أو التنظيم بالخدمة العمومية علاقة وطيدة ومتشعبة بسبب تشعب المرافق والإدارات العمومية التي تديرها وتشرف عليها السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص في التنظيم.

¹ - وقد أخذ الدستور الجزائري فكرة التنظيم عن الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي عمل على تدعيم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك بحصر مجالات القانون وتوسيع مجالات التنظيم. كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص 17.

² - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 200.

لكن الإشكال يتعلق بالحق في الخدمة العمومية. فالخدمة العمومية مسألة إدارية في الغالب. لكن الحق فيها مسألة دستورية في الغالب.

لقد نظمت العلاقة بين المواطن والإدارة بموجب مرسوم رقم 88 - 131، الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 4 يوليو سنة 1988 لينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن¹، وهو أول نص ينظم هذه العلاقة بطريقة مباشرة.

يتكون هذا النص من 42 مادة مقسمة على 04 فصول، تناول الفصل الأول منها أحكاما عامة، تتعلق ببعض الواجبات التي تقع على الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية من حيث حماية حقوق وحرّيات المواطن المعترف له بها من قبل الدستور والتشريع المعمول به. وعلى هذه الإدارات احترام الإنسان والتعامل معه بلطف وكياسة وأن يكون عمل الإدارات منضبطا بالقوانين والتنظيمات، وأن تصدر التعليمات والمنشورات ضمن أحكام النصوص المنظمة لها. بما يعني التزام الإدارات بمبدأ المشروعية. كما أن أي تعسف في استعمال السلطة مع المواطن يترتب عنه تعويض وفقا للقانون دون الإخلال بالعقوبات الأخرى الجزائية والتأديبية التي يتعرض لها الموظف المتعسف. والفصل الثاني تضمن التزامات الإدارة: قسم إلى عدة أقسام: قسم يتعلق بإعلام المواطن وقسم يتعلق باستقبال المواطن وقسم باستدعاء المواطن، وقسم رابع يتضمن التحسين الدائم لنوعية الخدمة. بينما احتوى الفصل الثالث واجبات المواطن ووسائل الطعن. والفصل الرابع والأخير تناول أحكام ختامية تضمنت مادتين: إحداهما ألزمت كل وزير بأن يبين، وبالتنسيق مع الوزراء المعنيين إن اقتضى الأمر، كيفية تنفيذ التدابير الواردة في هذا المرسوم. ونصت المادة الأخرى وهي الأخير في المرسوم على نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

¹ - مرسوم رقم 88 . 131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن الصادر في الجريدة الرسمية العدد 27 بتاريخ 06 يوليو سنة 1988.

ومن الملاحظات البارزة لهذا النص وهو ينظم العلاقات بين الإدارات والمواطنين، وأن هذه العلاقة بالضرورة تتضمن حقوقاً للمواطن وواجبات متبادلة بينه وبين الإدارات، إلا أن هذا النص التنظيمي استعمل مصطلح الحق مرتين فقط:

- في المادة 30 المطبة 1: «رفض خدمة، أو تسليم عقد إداري، يحق للمواطن الحصول عليهما قانوناً».

- وفي المادة 37: «يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات و المنشورات و المذكرات والإعلانات التي أصدرتها، و في هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده».

بينما استعمل في باقي المواد الأخرى مصطلح (يمكن) منها مثلاً: المادة 39: «يمكن المواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة و عقودها و من ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر».

و في المادة 10: «يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق و المعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة و المعلومات التي يحميها السر المهني».

بينما كان من المفروض أن يستعمل النص مصطلح الحق وليس الإمكانية. وخاصة في المادتين المذكورتين أعلاه: المادة 10 و 39 على أساس أنهما تتعلقان بحقوق أصيلة ذات طابع دستوري. وهو حق الاطلاع على المعلومات. وحق الطعن على قرارات الإدارة، وحق الحصول على التعويض جراء الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة وقراراتها.

فحق الاطلاع على المعلومات انتقل من مجرد حق جزئي تابع للحق في الرأي والتعبير كما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ثم انتقل بعد ذلك إلى حق مستقل قائم بذاته من الحقوق

الأساسية للإنسان عن طريق المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان كالميثاق الأمريكي والأوروبي وخاصة في أوروبا، حيث أصبح الحق في الحصول على المعلومات حقا مستقلا بفضل التوصية الصادرة عن لجنة وزراء الاتحاد الأوروبي رقم 19/81 متعلقة بالحصول على المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة.¹ ثم انتقل إلى المجال الداخلي فنص عليه في دساتير الكثير من الدول وصدر بشأنه تشريعات مفصلة لأكثر من 71 دولة.²

أما الحق في الطعن على قرارات الإدارة وحق الحصول على التعويض جراء الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة وقراراتها فتستمد من مبادئ الدستور وأحكامه، ومنها الدستور الجزائري الذي نص صراحة على هذا الحق في المادة 143: «ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية». ونص في المادة 22: يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة».

كما أكد الفقه والقضاء على بديهية الطعن على قرارات الإدارة والحق في الحصول على التعويض جراء الأضرار الناتجة عن ذلك. ومن ذلك ما أكده القضاء الإداري المصري:

«إذا كان القرار معيبا بأي عيب وترتب عليه ضرر وجب التعويض دون حاجة لإقامة تلك التفرقة التي جرى عليها مجلس الدولة الفرنسي من جعله بعض أوجه الإلغاء سببا للحكم بالمسؤولية والبعض الآخر ليس كذلك، لأن هذه التفرقة لا تستقيم مع النصوص عندنا والتي تتطلب مسؤولية الإدارة في جميع الحالات كلما كان القرار معيبا وترتب عليه ضرر، لأن الإدارة ليس لها أن تلحق أضرارا بالأفراد إلا نتيجة للنشاط غير المشروع. والقانون إذ يفرض عليها أن تتبع قواعد معينة في الاختصاص أو في الشكل فإنها يجب أن تلتزم بهذه

¹ - لعجال منيرة، الحق في الاطلاع على المعلومات في القانون الجزائري، (رسالة ماجستير)، قسم العلوم القانونية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة أدرار، 2010، ص 27-29.

² - نفس المرجع، ص 23.

القواعد، وتساءل عن مخالفتها في كل مرة تخالفها، وذلك ليس فقط فيما يتعلق بقضاء الإلغاء فحسب، ولكن بالنسبة لقضاء التعويض بصفة مطلقة»¹.
ومما يعاب على النص رغم تضمينه لبعض الحقوق أو الإمكانيات للمواطن في مواجهة الإدارات، ورغم وضعه الكثير من الواجبات على الإدارات العمومية، إلا أنه يعد من حيث طبيعته القانونية أقل قيمة من القانون العادي، فضلا عن القانون العضوي، فضلا عن الدستور الذي يعد المجال المناسب والضمانة الأهم للحقوق والحريات.

كما أن النص التنظيمي لم يحدد الجهة المحايدة التي تتولى كشف أساليب الإدارة التي تخالف أحكامه ومعاقبة المتعسف منها بالعقوبات التي نص عليها هذا النص، كوسيط الجمهورية مثلا المتبع في الكثير من الدول الغربية، فضلا عن الدول المجاورة كالمغرب وموريتانيا.

خاتمة

من خلال ما تم تحليله في هذا الخصوص يمكن تقديم النتائج التالية:
أولاً: إن الحق في الخدمة العمومية حق جديد من حقوق الإنسان يجد أصله في الدستور حتى ولو لم ينص عليه بعض الدساتير صراحة كما هو الحال في الدستور الفرنسي والدستور الجزائري.

ثانياً: نظراً لأهمية الحق في الخدمة العمومية وارتباطه ببعض الحقوق الأخرى، كالحق في الاطلاع على المعلومات، وحقوق الإنسان بصفة عامة، كان يجب على الدستور الجزائري أن ينص عليه صراحة ضمن الفصل المتعلق بالحقوق والحريات، أسوة بدساتير بعض الدول خاصة المجاورة للجزائر كالدستور المغربي والدستور التونسي. فهذه الدول ليست أكثر تطوراً من الجزائر.

¹ - نقلاً عن سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2010، ص 341.

ثالثاً: إن الدستور الجزائري قد منح للبرلمان سلطة التشريع في مجالات متعلقة بحقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية وفي مجالات القانون العضوي في تنظيم السلطات العمومية، وعملها، وفي هذا الإطار يمكن للمشرع أن ينظم الحق في الخدمة العمومية إما بقانون عادي طبقاً للمادة 1/122 أو بقانون عضوي طبقاً للمادة 1/123.

رابعاً: إن تنظيم الحق في الخدمة العمومية المنظم بالمرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن ينقصه تحديد الجهة المحايدة المختصة في تفعيل وتطبيق أحكامه، كما هو جار به العمل في بعض الدول الغربية والدول المجاورة.

المراجع :

أولاً: أطروحات ورسائل جامعية

- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010.
- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية في الجزائر، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2012.
- سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2010.
- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012.
- لجبال منيرة، الحق في الاطلاع على المعلومات في القانون الجزائري، (رسالة ماجستير)، قسم العلوم القانونية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة أدرار، 2010
- محيد محمد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) (رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011.

ثانياً: كتب

- د. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2002.
- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دون ناشر ودون طبعة أو تاريخ.
- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1992.
- د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002.
- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة.
- Francis DELPEREE, CONSTITUTION ET SERVICE PUBLIC, DOCTRINE, disponible a: www.ipag.univ-rennes1.fr/digitalAssets/297/297900_fdelperree.pdf

ثالثاً: مقالات ومداخلات

- الدكتور بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مداخلات ضمن أشغال الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات المنعقد في جامعة الشلف يومي 16 - 17 ديسمبر 2008.
- وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بلبنان، شرعة المواطن: نحو علاقة جديدة بين المواطن والإدارة العامة، بتاريخ 2001/11/15، منشور في الموقع التالي:
www.omsar.gov.lb/.../2e432df3d3464dbf996ec2231

تم الاطلاع عليه بتاريخ 09: 12/25/2014

- Mr. Kofi Annan Secretary-General of the United Nations, Inaugural Address, International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity, United Nations, New York, 28-30 July 1997.

رابعا: نصوص قانونية

- الدستور الجزائري الحالي المستفتى عليه بتاريخ 28 نوفمبر 1996 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، والمعدل ب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- الدستور المغربي لعام 2011 المستفتى عليه بتاريخ 01 يوليو 2011 والصادر بالجريدة الرسمية المغربية العدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

- الدستور التونسي الصادر بقرار من رئيس المجلس الوطني التأسيسي مؤرخ في 30 ربيع الأول 1435 الموافق ل 31 جانفي 2014 يتعلق بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية في الرائد الرسمي عدد 10 بتاريخ 04 فيفري 2014 صفحة 316.
- القانون رقم 99-05 مؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 أبريل سنة 1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي (الجريدة الرسمية سنة 1999، عدد 24 ، المعدل والمتمم بالقانون 06-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 منشور في الجريدة الرسمية العدد 10 بتاريخ 27 فبراير 2008 .
- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادي الثانية عام 1426 الموافق 04 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، منشور في الجريدة الرسمية العدد 60 بتاريخ 04 سبتمبر سنة 2005.
- مرسوم رقم 88 . 131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن الصادر في الجريدة الرسمية العدد 27 بتاريخ 06 يوليو سنة 1988.
- مرسوم تنفيذي رقم 03-279 مؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 23 غشت سنة 2003 يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها (الجريدة الرسمية سنة 2003، عدد 51، صفحة 4-15)، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 06-343 مؤرخ في 4 رمضان عام 1427 الموافق 27 سبتمبر سنة 2006 منشور في الجريدة الرسمية سنة 2006، عدد 61.