

الأساس الدستوري للحق في الخدمة العمومية في الجزائر -دراسة في أحكام التعديل الدستوري لعام 2020-

The Constitutional Foundation of the Right to Public Service in Algeria
-A Study of the Provisions of the Constitutional Amendment of 2020-

تاريخ استلام المقال: 2024/09/18 تاريخ قبول المقال للنشر: 2025/02/04 تاريخ نشر المقال: 2025/06/05

عبد الرحمن بن جيلالي¹، مديحة بن ناجي²

- 1- مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، (الجزائر)،
a.ben-djilali@univ-dbkm.dz
- 2- مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، (الجزائر)،
m.bennadji@univ-dbkm.dz

ملخص:

يعد الحق في الخدمة العمومية من الحقوق الأساسية للمواطن الجزائري، وقد أكد على ذلك الدستور الذي تضمن مجموعة من الأحكام الحامية له، وتتعلق هذه الخدمة العمومية أساسا بالتعليم، والصحة، والدين والعبادة، والبحث العلمي والتكنولوجي وغيرها من المظاهر التي تأخذ صورة حقوق وحرّيات، وقد ضمن الدستور ذلك الحق من خلال مؤسسات تتعلق أساسا بالسلطات الثلاث وبالمؤسسات الدستورية الاستشارية الواردة في الباب الخامس من التعديل الدستوري 2020.

الكلمات المفتاحية: الخدمة العمومية، الدستور الجزائري، الحقوق والحرّيات، المؤسسات الدستورية.

Abstract:

The right to public service is one of the basic rights of the Algerian citizen, as affirmed in the Constitution, which contains a number of provisions protecting it. This public service is concerned mainly with education, health, religion and worship, scientific and technological research and other aspects that take the form of rights and freedoms. The Constitution guaranteed that right through institutions primarily related to the three authorities and constitutional advisory institutions contained in Chapter Five of the 2020 constitutional amendment.

Keywords: Public service; Algerian constitution; Rights and freedoms; Constitutional institutions.

¹. عبد الرحمن بن جيلالي

مقدمة:

تعد الخدمة العمومية من أهم المواضيع التي تحتل الصدارة في اهتمامات الدول والحكومات الساعية لتقديم أفضل الخدمات، وهذا ما ترجمته في العديد من الشعارات كعصرنة الإدارة وتقريبها من المواطن، حيث يرتبط المواطن بعدة إدارات عمومية قصد قضاء حاجاته والاستفادة من الخدمات التي تقدمها.

وبرغم حداثة مصطلح "الخدمة العمومية" الذي ارتبط بمفهوم الدولة الحديثة، فإنه قد كان موضوع أفكار وفلسفات مفكرين يونانيين ورومان؛ فهم أول من فرق بين مفهوم المصلحة العامة وبين المصلحة الخاصة، حيث كانت تقوم العديد من نظرياتهم وأفكارهم على أولوية المصلحة العامة الجماعية على المصلحة الخاصة.

إن تصميم الدولة الحديثة الذي نشأ وتطور تدريجيا لتظهر بطريقة أنجع خاصة بعد الثورة الفرنسية عام 1789 التي بلورت فكرة "الاعتراف القانوني أن الخدمة العمومية هي مهمة الحكومات (الحكام) وتبرير سلطاتهم"، وفي هذا الصدد يقول الفقيه "جاك شوفالييه" أن: "الخدمة العمومية هي أساس وحدّ لسلطة الحكام على السواء"، حيث بلور اقتراب جديد لنظرية الدولة، أي أنه خلافا للأزمة الماضية أين كانت السلطة تمارس لصالح الملك أو الحاكم ولمصلحته وتقوم على مصدر إلهي فإنه بزوال هذه الأفكار أصبحت السلطة تمارس لصالح الأفراد مواطني الدولة.¹

حيث اعتبرت الخدمة العمومية إحدى الركائز الأساسية في الهندسة الدولالية على حسب الفقيه "شوفالييه"، فالخدمة العامة كنشاط أصبحت إحدى مفاصل النظام الدولاتي وضمان لحسن استعمال القوة متجاوزة في ذلك البعد الرمزي، أي التأثير الفعلي في سلوكيات الأفراد من خلال ممثلي الدولة على المستوى المحلي والعمل على خدمتهم. ومن الناحية الإيديولوجية ساعد ظهور الخدمة العمومية على إعادة تشكيل صورة الدولة عند الأفراد، حيث لم تعد تلك السلطة البعيدة والعالم المجهول بل أصبحت تهتم وتسهر على راحة الأفراد وخدمتهم، فالخدمة العمومية كنشاط أو المصلحة العامة (كهدف لها) هي نظريا مبدأ لحدود موضوعية للسلطة الإدارية، فهي موجودة ليس لتسود ولكن للخدمة والسلطات التي تتوفر عليها تستمد شرعيتها من خلال إرضائها وتلبية لرغبات الأفراد.²

إن مفهوم الخدمة العمومية قد ارتبط بدور الدولة الحديثة الذي تطور من وظيفتها الأساسية في الحفاظ على الأمن والنظام العام داخل إقليمها الوطني (الدولة الحارسة) إلى وظائف أخرى متعددة ومتشعبة تتمحور حول التخطيط الشامل والمحكم لتلبية حاجيات المواطنين في مختلف المجالات

¹. يطو رزيقة، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلدية الحراش 2008-2010، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 50.

². المرجع والصفحة نفسها.

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.¹

مهما يكن، فإن أشهر التعاريف التي قيلت في مصطلح "الخدمة العمومية" نذكر ذلك التعريف الصادر من طرف مدرسة الخدمة العمومية: "الدولة ليست السلطة التي تقود سيادة إنها تآزر خدمات عمومية منظمة ومراقبة من قبل الحاكمين..." ومن هنا يظهر مفهوم الخدمة العمومية؛ "فهو كل وظيفة يكون أدائها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي. وهي طبيعة لا تجعلها تتحقق كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين".²

كما تعرف أيضا بأنها: "المنتجات التي تستهدف إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع وبصورة دائمة والتي يحترم القائم على إدارتها المساواة والاستمرارية والموجه إلى أكبر عدد ممكن من الجمهور سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وهذه الخدمات يمكن أن تقدم من طرف القطاعين العام والخاص ولكن عادة ما تقدم عن طريق القطاع العام".³

من خلال هذه التعاريف يتبين حجم المسؤولية الملقاة على عاتق الدولة في سبيل تحقيق خدمة عمومية راقية لمصلحة الأفراد، وهذه الخدمة المقدمة لن تكون عمومية إلا إذا التزمت بتأديتها إدارة عامة ممثلة للدولة ولفائدة المصلحة العامة التي يشترك فيها مجموعة من الأفراد، وهي تمتاز بالاستمرارية والديمومة تنظما نصوص قانونية على أساس مبدأ المساواة بين المنتفعين من الخدمات العمومية، كما أنها تمتاز بالمرونة وسرعة التطور خاصة في ظل الثورة التكنولوجية والرقمية العظيمة التي تشهدها حياتنا اليومية، مما يلقي ذلك مزيدا من الأعباء الملقاة على عاتق الدولة في سبيل ضمان خدمة عمومية جيدة وراقية مقدمة لمجموع الأفراد.

في حقيقة الأمر لن تستطيع الدولة أن تضمن خدمة عمومية في أحسن صورة، بل لن تكون لها قائمة إلا في ظل نصوص قانونية تعمل على كفالة تحسين مستواها والمضي بها قدماً نحو التطور، وهي النتيجة التي تؤدي إلى رضا المواطنين المنتفعين بدولتهم التي تؤدي وظيفة ضمان تحسين مستوى الخدمة العمومية، وهو ما يزيد من قيمة المواطنة ومن ترسيخ ارتباط الأفراد بدولتهم.

¹. لعالج منيرة، بومدين محمد، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، جامعة

أحمد دراية أرار، المجلد 14، العدد 1، مارس 2015، ص 48 و 49.

². عبد القادر براينيس، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية، دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص 55.

³. يطو رزيقة، مرجع سابق، ص 51.

وغني عن البيان من أن أفضل صورة لحماية قانونية لحق الأفراد في الانتفاع بالخدمات العمومية وتطويرها هو الدستور باعتباره أسمى القوانين، إذ يحتل المكانة العليا بين القواعد القانونية الأخرى، وهو صاحب السيادة والسمو في إطار مبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد القانونية الذي يعني خضوع القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى منها درجة، وبذلك يكون له صدهاء في أفراد أحكاما دستورية تعنى بحق الأفراد في التمتع بمستوى راقى من الخدمة العمومية في صلب الدستور، إذ بهذا ترتفع إلى مرتبة النصوص الدستورية الملزمة، وتعد قيداً على سلطة المشرع العادي ومن ثم من باب أولى على سلطة الإدارة.¹ فهذا ما يشكل حمايةً وأساساً دستورياً قوياً لحق الأفراد في الخدمة العمومية. نتيجة لذلك، لا يجوز للمشرع العادي ولا للإدارة المساس بذلك الحق بنقضه أو الانتقاص منه.

ويجد موضوع بحثنا أهميته في أهمية النصوص الدستورية التي تعنى بمجال الحق في الخدمة العمومية، باعتبارها أسمى القواعد القانونية الموجودة في الدولة، وعلى هذا الأساس يجب أن يكون حق المواطن في هذه الخدمة واضحاً وجلياً من خلال وضع قواعد دستورية وقانونية عامة تشكل الإطار العام لهذا الحق ولعلاقة المواطن بالإدارة العامة، ثم تتبعه نصوص قانونية وتنظيمية مؤسسة على تلك القواعد العامة تجسد ذلك الحق وتلك العلاقة على أرض الواقع في مختلف قطاعات ومجالات الإدارة والخدمات العمومية.

كما أن النص على الحق في الخدمة العمومية في صلب الدستور سيمكن المجلس الدستوري من الرقابة على مدى دستورية النص المنظم للحق، سواء كان هذا النص المنظم في شكل قانون أو في شكل تنظيم (مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي)، فيمكنه إلغاء الأحكام الماسة بالحق في الخدمة العمومية أو المقيدة له أو المنظمة له بشكل ينقص من التمتع به على الوجه الكامل.²

من هنا تظهر أهمية دسترة الحق في الخدمة العمومية باعتبار الدستور أسمى القوانين وبالتالي هو الضامن الأساسي والأول لذلك الحق، غير أن الإشكال الذي يطرح نفسه بقوة يتمحور حول مدى فعالية ونجاعة الأحكام الدستورية التي أفردتها المؤسس الدستوري الجزائري في سبيل حماية حق المواطن في الخدمة العمومية؟ وهل تعمل فعلاً مستوى الحماية الدستورية للخدمة العمومية على ضمان ولاء المواطن الجزائري بدولته وارتباطه بها؟

من هذا الإشكال المطروح حددنا الخطة التالية:

المبحث الأول: الحماية الدستورية للحق في الخدمة العمومية باعتباره من الحقوق الأساسية

المطلب الأول: ديباجة الدستور والحق في الخدمة العمومية

¹. انظر عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، امتيازات الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998/1999، ص44.

². لعجال منيرة، بومدين محمد، مرجع سابق، ص55.

المطلب الثاني: الحق في الخدمة العمومية من خلال الباب المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري

المطلب الثالث: الحق في الخدمة العمومية من خلال الأحكام الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات

المبحث الثاني: الحماية الدستورية المؤسساتية للحق في الخدمة العمومية

المطلب الأول: حماية السلطات الثلاث للحق في الخدمة العمومية

المطلب الثاني: المؤسسات الدستورية الاستشارية والحق في الخدمة العمومية

المبحث الأول: الحماية الدستورية للحق في الخدمة العمومية باعتباره من الحقوق الأساسية

لقد تضمن الفصل الأول من الباب الثاني من التعديل الدستوري لعام 2020 على مجموعة من الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطن الجزائري، منها حقوق شخصية وأخرى ذات طابع سياسي، ومنها ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي. كما أن هناك من الحقوق والحريات نص عليها الدستور التي لها علاقة بحق المواطن في الخدمة العمومية، وفي هذا الصدد نشير إلى فكرة غياب النص الصريح على الحق في الخدمة العمومية؛ وهو أمر نستشفه حتى من خلال الدستور الفرنسي، إذ لم ينص صراحة على الحق في الخدمة العمومية، وقد حاول بعض الفقهاء التأسيس للحق في الخدمة العمومية على ديباجة دستور 1946، وركز البعض الآخر على أحكام المجلس الدستوري عند نظره لمطابقة بعض النصوص للدستور.

وعلى غرار الدستور الفرنسي لم ينص صراحة الدستور الجزائري المعدل عام 2020 على الحق في الخدمة العمومية، مما يعد ذلك نقصا وانتقاصا من قيمة الحق يجب تداركه عند تعديل الدستور في المستقبل، غير أنه يمكن القول بأن الدستور الجزائري قد تناول الحق في الخدمة العمومية بطريقة غير مباشرة في مواطن متعددة ومتفرقة من الدستور.

المطلب الأول: ديباجة الدستور والحق في الخدمة العمومية

لعله من المفيد الإشارة إلى أن الدساتير العربية -على حد علمنا- لم تستعمل مصطلح "الديباجة" التي هي ترجمة لعبارة "préambule" إذ أن واضعي تلك الدساتير فضلوا استعمال مصطلحات أخرى منها لفظة "مقدمة" (دستور دولة الإمارات العربية المتحدة) و"الديباجة" (دستور جمهورية مصر العربية والعراق والجزائر وموريتانيا) و"تمهيد" (دستور المملكة المغربية).

إن معاجم القانون الدستوري تعرف الديباجة بكونها وثيقة تتضمن الإعلان عن مبادئ أو حقوق أو توجهات عامة والفلسفة السياسية التي يقوم عليها نظام الحكم. ويختلف محتوى الديباجة من دستور إلى آخر حسب أوضاع كل بلد وخاصة الظروف السياسية والاجتماعية وغيرها التي يتم فيها وضع الدستور كما أن الديباجة عادة ما تكون قصيرة أو متوسطة ونادرا ما تكون طويلة من ذلك أن ديباجة دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1787 قصيرة جدا إذ لم تتجاوز ستة أسطر، وكذلك

الشأن تقريبا لديباجة القانون الأساسي الألماني وهو دستور ألمانيا الصادر في 23 ماي 1949 والتي كادت أن تقتصر على التخصيص على مقاطعات ألمانيا الاتحادية آنذاك مع إشارة قصيرة إلى إرادة الشعب الألماني في خدمة السلام في العالم ومسؤوليته أمام الله والبشر. كما أن ديباجة الدستور الفرنسي الحالي الصادر كما هو معلوم في 4 أكتوبر 1958 قصيرة لم تتعد 10 أسطر خلافا لديباجة دستور فرنسا القديم الصادر في 27 أكتوبر 1946 التي تعد من التوطئات الطويلة النادرة إذ تضمنت العديد من حقوق الإنسان ومن أهمها الحقوق الاجتماعية وحقوق المرأة والطفل والتضامن والمساواة، وتجدر الإشارة أيضا إلى أن بعض الدساتير لا تتضمن أية ديباجة مثل الدستور الإيطالي الصادر في 27 ديسمبر 1947، إذ اقتصر واضعوه على تخصيص 12 فصلا للمبادئ الأساسية.¹

لقد اختلفت الآراء حول القيمة القانونية لديباجة الدستور، إذ ظهر في السابق اتجاهان كبيران؛ يرى أصحاب الاتجاه الأول وهو قديم مثل الأستاذين "Esmein و carré de Malberg" أنه ليست لديباجة الدستور قيمة قانونية، على أن هذا الاتجاه قد تجاوزته الأحداث إذ أن الرأي السائد اليوم لدى شراح القانون الدستوري وفقه القضاء الدستوري أن للديباجة قيمة قانونية كاملة وأن جميع أحكام الدستور بما في ذلك الديباجة لها نفس القيمة الدستورية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الدستور وهي متصلة به وهي مدمجة في ما سمي بمجموع النصوص التي تتم على ضوءها مراقبة دستورية القوانين، ومعنى ذلك أن القوانين التي تكون مخالفة للمبادئ الواردة في الديباجة تعتبر غير مطابقة للدستور وغير متلائمة معه.²

وقد سار المؤسس الدستوري الجزائري في هذا الاتجاه وجعل للديباجة القيمة القانونية نفسها التي يتمتع بها متن الدستور، وهو ما نستشفه من خلال العبارة الأخيرة التي تضمنها السطر الأخير من ديباجة الدستور، حيث ورد فيها: "تشكل هذه الديباجة جزءا لا يتجزأ من هذا الدستور".³ وعلى هذا الأساس فإن للمبادئ والقيم والأفكار والأحكام التي تضمنتها الديباجة قيمة قانونية عالية تسمو على تلك التي يتضمنها القانون العضوي والعادي والتشريع الفرعي باعتبارها قواعد قانونية أدنى من الدستور من الواجب الخضوع لأحكامه في إطار مبدأ تدرج القواعد القانونية.

مهما يكن، لقد تضمنت ديباجة الدستور الجزائري ما يستشف منه الحق في الخدمة العمومية، فقد نصت في الفقرتين 7 و 11 على أن "إن عزم الشعب الجزائري على تحقيق انتصارات مصيرية، سمح

¹. عبد الله الأحدي، "مفهوم توطئة الدستور وقيمتها السياسية والقانونية"، جريدة الصباح التونسية، نشر يوم 2012/03/06. انظر الموقع: www.turess.com/assabah/65530 تاريخ الدخول في الموقع: 2017/10/20، على الساعة: 12:00.

². المرجع نفسه.

³. راجع ديباجة التعديل الدستوري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

باسترجاع سيادته وثرواته الوطنية وبناء الدولة لخدمته وحده، وكذا تعزيز شرعية الدولة التي تمارس سلطاتها خدمة للاستقلال الوطني وبعيدا عن كل ضغط خارجي".

"إنّ الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما في ذلك الجالية الجزائرية في الخارج في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد، في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية..."

هذان النصان لم يتطرقا إلى الحق في الخدمة العمومية بصريح العبارة، ولكن يستفاد منهما أن الشعب الجزائري قد 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 خدمة الشعب، مما يستنتج بمفهوم المخالفة أن للشعب ككل وللمواطن الحق في الخدمة العمومية، وهو واجب ملقى على عاتق الدولة وفروعها من مؤسسات وهيئات إدارية.¹

المطلب الثاني: الحق في الخدمة العمومية من خلال الباب المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري

في الباب الأول المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، نص الدستور في المادة 8 على أن: "السلطة التأسيسية ملك للشعب.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها..."

تعتبر هذه المادة الدستورية التأسيسية الأول الذي تركز عليه المؤسسات في الدولة، فهذه الأخيرة ملك للشعب وحده وتقوم من خلال إرادته، فمنها ما هي مؤسسات تقنية تحتاج إلى خبراء وفنيين من أبناء الشعب الواحد يملكون مهارات فائقة وعالية يعينون على مستوى تلك المؤسسات في سبيل تقديم خدمة عمومية راقية للشعب، ومنها ما هي مؤسسات منتخبة من طرف الشعب تسيير من منتخبين ينوبون عن الشعب ويعملون باسمه من أجل تحقيق مصلحته.

وعلى أساس هذا النص تؤسس أحكام دستورية وقانونية أخرى في سبيل تعداد ترسانة من المؤسسات العمومية التي تتعهد بضرورة خدمة أفراد المجتمع في أحسن صورة وبالشكل الذي يؤدي إلى كفالة الحق في الخدمة العمومية، وهو ما نستشفه من خلال الباب الثالث من الدستور المتعلق بالمؤسسات الاستشارية، إضافة إلى مؤسسة البرلمان والقضاء والسلطة التنفيذية المكونة من مؤسسة رئاسة الجمهورية ومؤسسة الوزارة الأولى وكذا الوزارة. دون أن نغفل تلك النصوص الدستورية المتعلقة بالمؤسسات المحلية الخاصة بالولاية والبلدية، كما لا ننس النصوص القانونية الصادرة على ضوء الدستور

¹. لعجال منيرة، بومدين محمد، مرجع سابق، ص58.

التي تعنى بمجموعة المؤسسات التي تلتزم بتقديم خدمة عمومية للشعب الجزائري وهي متنوعة ممثلة في مؤسسات في المجال السياسي (الأحزاب السياسية مثلا) وفي المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وغيرها...

ونصت المادة 9 من الدستور على ما يلي: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

- المحافظة على السيادة والاستقلال الوطنيين، ودعمهما،
- المحافظة على الهوية والوحدة الوطنيتين، ودعمهما،
- حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة،
- ترقية العدالة الاجتماعية،
- ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية،
- القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية،
- تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية،
- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الرشوة، أو التجارة غير المشروعة، أو التعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة أو تهريب رؤوس الأموال".

فهذه مجموعة من الخدمات العمومية الأساسية والمهمة التي يتوجب على المؤسسات العمومية تأديتها وتحقيقها، باعتبارها غايات سامية تؤسس للحق في الخدمة العمومية، فمن أعظم خدمات مؤسسات الجيش والأمن الوطني هي الحفاظ على الاستقلال الوطني وحماية الوحدة الوطنية وأمن المواطن وممتلكاته، كما يكون على المؤسسات الدينية والثقافية العمل من أجل الحفاظ على الهوية الوطنية والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة، وعلى القضاء من جهته أسمى صور الخدمة العمومية وهي تحقيق العدالة بين الأفراد وخاصة في صورتها الاجتماعية، وكذا حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطن.

وعلى المؤسسة التشريعية والقضائية، والهيئات الرقابية كمجلس المحاسبة تحقيق خدمة عمومية في أرقى صورها وأكثرها قيمة ورفعة للمجتمع وهي حماية الاقتصاد الوطني، والثروات الطبيعية والبشرية والعلمية، والتنمية من أي شكل من أشكال التلاعب أو الاختلاس أو الرشوة أو التجارة غير المشروعة أو التعسف أو الاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة.

كما نصت المادة 11 من الدستور ما يستشف منه مخالفات وهدر للإرادة الشعبية قد ترتكبها المؤسسات العمومية فتصيب بذلك الحق في الخدمة العمومية، حيث لا يجوز للمؤسسات أن تقوم

بممارسات تتعلق بالإقطاعية أو الجهوية أو المحسوبية، أو بأن تقوم بعلاقات الاستغلال والتبعية، أو تنتهج سلوك ما من شأنه المساس بالأخلاق الإسلامية وقيم ثورة أول نوفمبر.¹

وقد نصت المادة 13 على أن: "تستمدّ الدولة وجودها وشرعيتها من إرادة الشعب.

شعار الدولة: "بالشعب وللشعب". الدولة 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 ومؤسسات بهدف تقديم الخدمات المختلفة لأفراد الشعب في مختلف المجالات.²

ونصت المادة 24 الفقرة 2 من الدستور على أنه: " لا يمكن أن تكون الوظائف والعُهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

فهنا يتبين بأن المؤسسات العمومية هي في خدمة الشعب من أجل تحقيق المصلحة العامة، وعلى أساس ذلك يحضر على مسيري هذه المؤسسات سواء كانوا معينين أو منتخبين تحقيق مصالحهم الشخصية باستعمال المال العام أو المؤسسة العمومية التي يعملون على تسييرها على حساب تحقيق الخدمة العمومية. وقد صدر بناء على هذا النص نصوص قانونية عادية في صلب قانون العقوبات تجرم كل فعل ما من شأنه الاعتداء على الخدمة العمومية في صورة ارتكاب جرائم متعلقة بالرشوة، والاختلاس، واستعمال النفوذ، وخيانة الأمانة، وغيرها...

المطلب الثالث: الحق في الخدمة العمومية من خلال الأحكام الدستورية المتعلقة بالحقوق

والحريات

تحت الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور، نص المؤسس الدستوري الجزائري على جملة من الحقوق والحريات تتكفل الدولة من خلالها عن طريق مؤسساتها المختلفة بضمان الحق في الخدمة العمومية للمواطن مثل الحق في التعليم والحق في الصحة وترقيتها.

فقد نصت المادة 65 على الحق في التربية والتعليم والتكوين المهني، حيث جاء فيها: "الحق في التربية والتعليم مضمونان، وتسهر الدولة باستمرار على تحسين جودتهما.

التعليم العمومي مجاني وفق الشروط التي يحددها القانون.

التعليم الابتدائي والمتوسط إجباري، وتنظم الدولة المنظومة التعليمية الوطنية.

تسهر الدولة على ضمان حياد المؤسسات التربوية وعلى الحفاظ على طابعها البيداغوجي والعلمي، قصد حمايتها من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي.

¹. راجع المادة 11 من التعديل الدستوري لعام 2020.

². لجمال منيرة، بومدين محمد، مرجع سابق، ص 60.

تعد المدرسة القاعدة الأساسية للتربية على المواطنة.

تسهر الدولة على ضمان التّساوي في الالتحاق بالتّعليم، والتّكوين المهنيّ".

فيتضح من خلال هذا النص أن الدولة قائمة على أساس تقديم خدمة عمومية أساسية تتعلق بالتّعليم والتّكوين المهني، وهو حق مضمون دستوريا بحسب الفقرة الأولى من المادة 65 المذكورة أعلاه، كما تعمل الدولة في سبيل تقديم خدمة عمومية تعليمية في المستوى المطلوب على توفير المؤسسات التعليمية من مدارس ابتدائية وإكماليات وثانويات وجامعات ومراكز التّكوين المهني مع تقريبها من المواطن.

كما جعل الدستور من التّعليم مجاني حسب الشروط القانونية وأن التّعليم الأساسي إجباري، وذلك بهدف بناء المواطن بضمن الحد الأدنى من مستوى التّعليم، وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين في التمتع بالحق في التّعليم والتّكوين المهني.

وفي مجال الحق في الصحة، نصت المادة 63 من التعديل الدستوري لعام 2020 على أنه: "تسهر الدولة على تمكين المواطن من: ... الرعاية الصحية، لاسيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها...".

فتؤسس هذه المادة صراحة للحق في الخدمة العمومية في مجال الصحة ورعايتها، وضمن هذا الحق واجب ملقى على عاتق الدولة من خلال مؤسساتها الاستشفائية والصحية. وحق الوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية واجب تسعى لتحقيقه مؤسسات الدولة اتجاه المواطن 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.¹

وفي مجال الخدمة الدينية، نصت المادة 51 من الدستور على أن: "لا مساس بحُرمة حرّية الرّأي.

حرية ممارسة العبادات مضمونة وتمارس في إطار احترام القانون.

تضمن الدولة حماية أماكن العبادة من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي".

فتؤسس هذه المادة صراحة للحق في الخدمة العمومية في مجال ممارسة الشعائر الدينية والعبادة، ويظهر ذلك من خلال قيام الدولة بتكوين الأئمة وترقية مستواهم العلمي والديني، وتم تخصيص في ذلك وزارة مسؤولة على تأدية الخدمة الدينية وهي وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، تعمل على تأطير المساجد وترقية العمل الديني فيها، كما لا ننسى مسعى الدولة في سبيل محاربة التطرف والإرهاب المتأسس على أفكار مناهضة لأحكام الشريعة الإسلامية، وتظهر الخدمة الدينية العمومية كذلك من خلال ترقية مستوى

¹. لعجال منيرة، بومدين محمد، مرجع سابق، ص 61.

التعليم العالي والبحث العلمي في الجامعة بإلقاء محاضرات وإنجاز ملتقيات علمية وبحوث أكاديمية في تخصص الشريعة الإسلامية.

ويكون على الدولة تشجيع إنجاز المساكن وتسهيل حصول الفئات المحرومة عليها، وهو ما يندرج في إطار الحق في الخدمة العمومية المتعلقة بتوفير السكنات بصيغها المختلفة، وهو الحكم الذي تضمنته الفقرة الأخيرة من المادة 63 من الدستور، وتم تخصيص وزارة لغرض تأدية الخدمة العمومية المتعلقة بتوفير السكن، غير أنه ما يعاب على النص الدستوري المذكور في هذا المجال هو استخدامه لمصطلح "تشجع" الدولة على إنجاز المساكن، في حين كان يجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري استعمال مصطلح "يجب" في سبيل تحسين الخدمة العمومية وترقيتها لمصلحة المواطن.

ولقد أرسى الدستور معالم الإدارة المحلية من أجل ضمان مستوى جيد من الخدمة العمومية المحلية، وهنا نقصد إدارتي الولاية والبلدية باعتبارهما جماعات محلية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،¹ تعملان على توفير خدمات عمومية في جميع المجالات وعلى المستوى المحلي، وجسد هذه النصوص الدستورية المتعلقة بالولاية والبلدية القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، والقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وقد جاء فيهما العديد من النصوص والأحكام المحددة لاختصاصات الولاية والبلدية، وهي تتمحور حول تقديم خدمات متعلقة بالنظافة والسكن والتعليم والصحة والوثائق الرسمية... وتسعى إلى ضمان كل نشاط يهدف إلى تحقيق منفعة عامة محلية، بمعنى تهم جماعة معينة في جزء من إقليم الدولة بصفة خاصة، فهي تدل على وجود مصالح تهم جماعة معينة في إقليم معين من الدولة.

حيث أنه ينشأ في كل وحدة محلية ضروب من الحاجات المشتركة تتبع من هذه الجماعة داخل هذه الوحدة المحلية، أو تهم جزءا كبيرا من المجموعة يخشى عدم الوفاء بها على أحسن وجه إذا ما تركت للنشاط الخاص أو يخشى إذا ما تركت لهذا الأخير دون تنظيم أو إشراف أو رقابة أن يكون في هذا إخلال بالمنفعة العامة، ففي هذه الأحوال تتدخل السلطة الإدارية اللامركزية في حياة هذه الجماعة لتكفل الوفاء بتلك الحاجات أو الإشراف والرقابة والتنظيم الذي يكفل حسن الوفاء بها في حدود الأهداف والتوجيهات التي تضعها داخل نطاق الوحدة لتحقيق الصالح المحلي لهذه الجماعة في إطار السياسية العامة للدولة.²

المبحث الثاني: الحماية الدستورية المؤسساتية للحق في الخدمة العمومية

لقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري مجموعة من المؤسسات الدستورية التي تعنى بالحق في الخدمة العمومية، وهي تتعلق أساساً بالسلطات الثلاث من تنفيذية وتشريعية وقضائية، كما جعل للحق في

¹. راجع المادة 17 من التعديل الدستوري لعام 2020.

². يطو رزيقة، مرجع سابق، ص 65.

الخدمة العمومية مجموعة من المؤسسات الدستورية الاستشارية تسهر على حماية الحق من المساس والانتهاك، وهي مؤسسات في أغلب الأحيان تعمل من خلال تقديم الآراء والاستشارة للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، ومن تلك الاستشارات ما تعلق بالحق في خدمة المواطن الجزائري خدمة عمومية راقية.

ومن هنا نتطرق لتلك الحماية الدستورية المؤسساتية من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول: حماية السلطات الثلاث للحق في الخدمة العمومية

نقصد بالسلطات الثلاث في لغة القانون الدستوري وعند الفقيه الفرنسي "مونتييسكيو" كل من السلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ القوانين وتقديم خدمات عمومية للمواطنين، والسلطة التشريعية التي تسن القوانين، والسلطة القضائية التي تعمل على الفصل في النزاعات المطروحة وتطبيق القوانين عليها. وفي باب الحق في الخدمة العمومية تعمل السلطة التنفيذية سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي على تقديم خدمات عمومية للمواطنين وفي جميع مجالات الحياة المتنوعة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها...

وقد حدد الدستور مستويات مختلفة داخل السلطة التنفيذية تعمل على السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات التي تهدف إلى تقديم خدمة عمومية في مستوى مقبول اتجاه المواطنين، وتسهر على ضمان السير الحسن والعادي للإدارة العمومية في سبيل ضمان تقديم خدمة عمومية واستمرارها دون انقطاع. وفي هذا الإطار نحدد مؤسسة رئاسة الجمهورية التي يمثلها رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأول للجهاز الإداري في الدولة، وهو بهذا الشكل يتمتع بسلطات دستورية واسعة لا حصر لها ذكرها الدستور باعتباره أسمى القوانين، وفي مجال الخدمة العمومية يعد رئيس الجمهورية بمثابة المشرع في جانب السلطة التنظيمية التي يتمتع بها والتي يصدر في إطارها مراسيم رئاسية، أو أنه يصدر أوامر تشريعية في جانب سلطة التشريع التي يتمتع بها،¹ تعنى بالحق في الخدمة العمومية بشكل مباشر؛ وهنا نقصد بأن تلك المراسيم إنما هدفها الأول تنظيم الإدارة العامة بمستوياتها المختلفة وترتيب الخدمات التي تعمل على تقديمها للمواطنين، ومن ذلك لدينا أوامر ومراسيم رئاسية تتعلق أساسا بخدمات عمومية معينة مثل: الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهو يتضمن نصوصا قانونية منظمة لعلاقة الموظف العام بالإدارة العامة التي يعمل من خلالها لصالحها ولصالح المواطنين.

¹. راجع المادتين 141 و 142 من التعديل الدستوري 2020.

القانون رقم 23-12 المؤرخ في 5 غشت 2023 المتضمن يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، وهو جانب من النصوص القانونية التي تهدف إلى تنظيم الصفقات التي تبرمها الإدارة العامة في سبيل تلبية حاجات المواطنين وتقديم خدمة عمومية في المستوى العالي المطلوب.

وإلى جانب سلطة رئيس الجمهورية، لدينا الوزير الأول باعتباره الرئيس الأول لمؤسسة الوزارة الأولى أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهو السلطة الثانية داخل الجهاز الإداري للدولة، يجسد إرادة رئيس الجمهورية داخل الجهاز الإداري ويعمل على تطبيق النصوص القانونية ومن بينها تلك الصادرة عن رئيس الجمهورية سواء كانت أوامر تشريعية أو مراسيم رئاسية.

وهو بهذا الشكل يتمتع بالسلطة التنظيمية المحددة في صلب الدستور، يعمل من خلالها على السهر على تطبيق المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية في جانب السلطة التنظيمية التي يتمتع بها، وكذا تطبيق الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في جانب السلطة التشريعية التي يتمتع بها بحكم الدستور. وبهذا الشكل إذا كانت مراسيم وأوامر رئيس الجمهورية تعنى بمجال الخدمة العمومية -كما أسلفنا القول- فإن المجسد الحقيقي لتلك النصوص القانونية على أرض الواقع والذي يعمل على تطبيقها في شكل مراسيم تنفيذية هو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقا للمادة 141 الفقرة الثانية من الدستور.

وفي هذا الإطار نصت المادة 112 من الدستور على أنه: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- 1- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة،
- 2- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- 3- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،
- 4- يرأس اجتماعات الحكومة،
- 5- يوقع المراسيم التنفيذية،
- 6- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير،
- 7- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

فهذا النص يقرر الحق في الخدمة العمومية من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات في مختلف المجالات، وهذا الحق الذي يتمتع به المواطن يقع على عاتق الوزير الأول تجسيده باعتباره المكلف المسؤول 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 واختصاص السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول. فـرئيس 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 هو المسؤول عن حسن تقديم الخدمات في مختلف المجالات تحت رقابة رئيس الجمهورية من جهة، ورقابة البرلمان من جهة أخرى.¹

من جهتها تعمل السلطة التشريعية على ضمان حسن تقديم الخدمة العمومية للمواطنين، وذلك من خلال وضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم شؤون الأفراد، ويمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. ومن الشواهد الدستورية على إسهام البرلمان في ضمان الحق في الخدمة العمومية، ما احتوته المادة 139 من أحكام؛ فقد نصت المادة على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:...

16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،

17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،

18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،

19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،

20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،

21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،

22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،

23- النظام العام للمياه،

24- النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة،

25- النظام العقاري،

26- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،...

28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،..."

يتضح من خلال هذا النص أن للسلطة التشريعية اختصاص سن قواعد قانونية في سبيل ضبط وتنظيم وحماية الحق في الخدمة العمومية في صوره المختلفة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، والصحة العمومية والسكان، وحقوق العمال الاجتماعية والحق النقابي، والبيئة العمران، والتراث، والمياه، وحماية الملكية العامة والخاصة... وتعمل السلطة التشريعية على ضمان تلك الحقوق من خلال قوانين عادية إلى

¹. لـعـجـال منيرة، بومدين محمد، مرجع سابق، ص 61 و 62.

جانب القوانين العضوية التي تضمن الحق في الخدمة العمومية في صور أخرى بحكم المادة 140 من الدستور.¹

والسلطة القضائية لها علاقة هي الأخرى بالحق في الخدمة العمومية، كيف لا وهي السلطة الحامية للحقوق والحريات الأساسية، وبالتالي تحمي الحق في الخدمة العمومية على وجه الخصوص من كيد السلطة الإدارية التي قد تتعسف في تقديم الخدمة العمومية، أو أنها تقدمها للمواطنين في أسوأ صورها.

وفي هذا الإطار نصت المادة 164 من الدستور على أن: "يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقا للدستور".

فالسلطة القضائية بمؤسساتها المختلفة سواء مؤسسات القضاء العادي من محاكم ومجالس قضائية تحت إشراف ورقابة المحكمة العليا، أو مؤسسات القضاء الإداري المتمثلة في المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة، هي الحصن الحصين والملاذ الأخير للمواطن عند تعرضه لأي تعسف من قبل السلطة أو اعتداء عليه أو على حق من حقوقه وحرياته الأساسية.²

وبذلك تجد أن مرفق القضاء هو الآخر يقدم خدمة عمومية تتمثل في تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين، وبينهم وبين الإدارة العامة التي قد تمس بشكل معين بالحق في الخدمة العمومية، كما أنه من أعظم المرافق خدمة للبشرية جمعاء؛ فهو يعمل على حماية الأمن والسلام الاجتماعي داخل المجتمع من خلال تحقيق العدالة بين الناس.

فالقضاء في كل دولة هو عنوان نهضتها ومعيار تقدمها ومظهر رقيها، وما من دولة تخلف فيها القضاء إلا وتخلفت عن ركب المدنية وأسباب الارتقاء، فالقضاء هو سياج ومثل المظلوم وحامي الحريات، وهو السلطة العليا القائمة في كل دولة على إرساء قواعد العدالة وبسط أسباب الاطمئنان والأمن والسلام إلى كل من تظلمهم سماء الدولة، ويوم يفقد المواطنون ثقتهم بالعدالة تتعرض الدولة كما يتعرض الحكم فيها إلى أشد الأخطار.³

وتقدم السلطة القضائية في الجزائر خدمة الفصل في النزاعات وتحقيق العدالة من خلال نظام ازدواجية القضاء الذي انتهجه دستور 1996 وترسخ في التعديلات المتلاحقة له، فالقضاء العادي يتضمن جهات المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية والمحكمة العليا المنصوص عليهم دستوريا في الفقرة

¹. راجع المادة 140 من التعديل الدستوري 2020.

². لعلال منيرة، بومدين محمد، مرجع سابق، ص 63.

³. أحمد رفعت الخفاجي، قيم وتقاليد السلطة القضائية، مكتبة غريب، دون دار وتاريخ النشر، ص 25 و 26.

الأولى من المادة 179 من التعديل الدستوري لعام 2020، كما نصت الفقرة 2 من ذات المادة على جهات القضاء الإداري الممثلة في المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة.¹ بهذا الشكل يقدم مرفق القضاء خدمة تحقيق العدالة والمساواة والفصل في النزاعات، ولن تكون لتلك الخدمة العمومية وجوداً ورقياً إلا في إطار مبدأ الاستقلالية الذي نص عليه الدستور في المادة 163.²

المطلب الثاني: المؤسسات الدستورية الاستشارية والحق في الخدمة العمومية

تعد الهيئات الاستشارية في العصر الحديث من أهم المقومات التي تقوم عليها الأنظمة الحديثة، كون هذه الهيئات تساهم بطريقة أو بأخرى في تقويم النشاط الإداري، ودفعها نحو إجراء إصلاحات واتخاذ قرارات، أقرب ما تكون صائبة وموضوعية، وذلك ما جعل الدول تسارع إلى إحداث هذه الهيئات إيماناً منها بفعاليتها وأهميتها في رسم السياسة العامة للبلاد .

يتوقف نجاح النظم الحديثة على مدى توجهها نحو الاستعانة بالهيئات الاستشارية التي تعمل على مساعدتها في اتخاذ القرارات، والزيادة والرفع من مستوى أداء الأجهزة الإدارية والعمل على محاولة إشراك الجماعة في اتخاذ القرارات، وذلك تكريساً للمبادئ الديمقراطية، وسعيًا نحو تحقيق التنمية في جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي العمل على تحسين مستوى الخدمة العمومية وترقيتها.

تعتبر عملية اتخاذ القرارات في مجال تقديم وتحسين الخدمة العمومية من أهم الوظائف المناطة بالقيادة الإدارية كون هذه العملية جوهر النشاط الإداري والاقتصادي الذي تقدمه الدولة، ولا ينبغي النظر إلى اتخاذ القرارات على أنها عملية فكرية نتاجها فرد واحد، فالواقع يؤكد أن صناعة القرارات إنما هي حصيلة جهد جماعي يكون للمستشارين الدور الأكبر فيها، فإذا تعذر على الإداري إيجاد الحل المناسب كان من الواجب عليه العودة إلى الهيئات الاستشارية، كونه يرى فيها القدرة على إيجاد الحلول المناسبة. من هنا تظهر ضرورة إرساء معالم دولة المؤسسات، من تلك المؤسسات نجد في التعديل الدستوري 2020 مؤسسات استشارية مدرجة في الباب الخامس من الدستور.

وتعرف المؤسسات الاستشارية عند الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي: بأنها هيئات إدارية تقوم أصلاً لمعاونة الهيئة التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة مع اختلاف وظيفتها لأنها تنحصر في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقدم النصيحة للجهة الإدارية التي تملك سلطة إصدار القرار.

¹. راجع المادة 179 من التعديل الدستوري لعام 2020.

². راجع المادة 163 من التعديل الدستوري لعام 2020.

وهو التعريف الذي نتبناه إضافة إلى التعريف التالي: هي هيئات أو أشخاص، ذوي اختصاص أو فنيين ذوي خبرات عالية يقدمون آراء غير ملزمة للإدارة بغية مساعدتها في اتخاذ القرارات وتخفيف الأعباء عليها.¹

لقد عرف الدستور الجزائري فكرة الهيئات الاستشارية، وعمل على الأخذ بها وتكريسها في جميع الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، شأنه شأن باقي النظم الحديثة. فأحدث المؤسس الدستوري الجزائري العديد من هذه الهيئات خاصة في ظل التعديل الصادر عام 2020، الذي ضمنها في الباب الخامس منه. ولهذه المؤسسات علاقة مباشرة بالحق في الخدمة العمومية، فهي تساهم بشكل أو بآخر في تقديم الاستشارة الفنية للإدارة العامة في سبيل تقديم خدمات عمومية في أحسن صورها وأرقاها، وفي هذا الصدد نحدد تلك المؤسسات التي نص عليها الدستور.

لقد نصت المادة 206 من الدستور على أن: "المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يتولى على وجه الخصوص:

- الحث على الاجتهاد وترقيته،
- إبداء الحكم الشرعي فيما يُعرض عليه،
- رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية".

إذا كانت الدساتير السابقة قد اهتمت -في إطار النظام المعمول به آنذاك- بالتكفل بالشؤون الدينية كمعتقدات وممارسات وشعائر ومنجزات...، فإن من ضمن الهيئات التي أوكلت لها مهمة التكفل بالشؤون الدينية وخاصة في ميدان الفتاوى في الفقه الشرعي المجلس الإسلامي الأعلى التابع لقطاع وزارة الشؤون الدينية، أشرف عليه علماء أجلاء وشخصيات دينية.

ويظهر من خلال المادة 206 أن النص على مؤسسة دستورية تعنى بتقديم خدمة عمومية في مجال الشؤون الدينية والعبادة والفتاوى باق، غاية ما في الأمر أن عمل مؤسسة المجلس الإسلامي الأعلى يتجلى في تقديم الآراء والمشورة في مجال الفتاوى والأحكام الشرعية والاجتهاد وترقيته في المسائل الدينية، دون أن يتعدى الأمر ذلك، على أساس أن سلطة القرار وتنفيذها في سبيل تقديم خدمة عمومية للمواطنين بيد وزارة الشؤون الدينية والأوقاف باعتبارها إدارة عامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة المتعلقة بالشؤون الدينية والعبادة.

ونصت المادة 208 من الدستور على أن: "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن.

يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني.

¹. بوحنية قوي وبوطيب بن ناصر، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، انظر موقع أ. د. بوحنية قوي:

- يحدّد رئيس الجمهوريةّ كميّات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره".
- يتضح من خلال هذه المادة دور المجلس الأعلى للأمن كمؤسسة استشارية تساهم في توفير خدمة الأمن الوطني الذي يهم مجموع المواطنين، وذلك من خلال إبداء الرأي والمشورة في المسائل المتعلقة بالأمن، ومتابعة تطور حالات الأزمات أو النزاعات، وتولي تقييم أثرها في مجال الأمن.
- كما جاء التعديل الدستوري لعام 2016 بمؤسسة دستورية جديدة تساهم في تحقيق الخدمة العمومية المتعلقة بالبحث العلمي والتكنولوجي، وهي مؤسسة المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، والتي بقيت في ظل التعديل الدستوري 2020 في المادة 216، تتولى المهام الآتية:
- ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي.
 - اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير.
 - تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.
 - ترأس المجلس كفاءة وطنية معترف بها، يعينها رئيس الجمهورية.¹
- ونصت المادة 204 من الدستور على أنه: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

فأصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة دستورية استشارية في التعديل الدستوري 2016 سلطة رقابية مستقلة خارج إطار المؤسسات الاستشارية بصور التعديل الدستوري عام 2020، وهي سلطة تتولى مهمة وضع استراتيجية شاملة للوقاية من الفساد ومكافحته، والسهل على تنفيذها ومتابعتها، وذلك ما يكرس مبادئ دولة القانون، وحماية الحقوق والحريات، وتحقيق النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية.² وهو ما يساعد في تحسين وترقية مستوى الخدمة العمومية في مجال محاربة الفساد وحماية الجهاز الإداري من انتهاك حق المواطنين في الخدمة العمومية طالما هي من تتولى مهمة تحقيق لمصلحة الأفراد.

كما أضاف التعديل الدستوري 2020 مؤسسات دستورية استشارية أخرى مثل المرصد الوطني للمجتمع المدني في المادة 213، والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات في المادة 218. فهذه -إذن- مجمل المؤسسات الدستورية الاستشارية البارزة والأساسية في مجال المساهمة في تقديم مستوى راق للخدمة العمومية، بالإضافة إلى مؤسسات أخرى فاعلة في مجالات أخرى مثل مؤسسة

¹. راجع المادة 203 من التعديل الدستوري 2016. والمادتين 216 و 217 من التعديل الدستوري 2020.

². راجع المادة 204 من التعديل الدستوري 2020.

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ومؤسسة المجلس الأعلى للشباب، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

خاتمة:

مما سبق، تضمن الدستور الجزائري مجموعة من الأحكام التي عنيت بالحق في الخدمة العمومية، كيف لا وهو من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها المواطن، وأن الدستور باعتباره أسمى القوانين والضامن الأساسي للحقوق والحريات ولدولة القانون لابد أن يحتوي على مجموعة النصوص التي تحمي حق المواطن في الخدمة العمومية.

وعلى اعتبار أن الإدارة العامة هي من تتولى مهمة تحقيق الخدمة العمومية وتحسين مستوياتها، فإن خطر انتهاكها يأتي من جهتها في الوقت نفسه، لذا وضع الدستور أحكاماً سامية بسموه في سبيل حماية الحق في الخدمة العمومية، بتضمينه المبادئ الأساسية والمؤسسات الفاعلة في ذلك المجال، ويترك مسألة التفصيل والتحديد للقانون والتنظيم.

ومن خلال موضوعنا هذا الموسوم "الأساس الدستوري للحق في الخدمة العمومية في الجزائر" فإننا قد توصلنا للنتائج التالية:

- نص الدستور الجزائري على مجموعة من الحقوق والحريات التي تتعلق أساساً بالحق في الخدمة العمومية، خاصة الحقوق المتعلقة بالتعليم والصحة والحرية الدينية والعبادة...
- نص الدستور الجزائري على المبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع الجزائري، وتعلق في معظمها بالحق في الخدمة العمومية وحمايتها بمؤسسات وهيئات يؤمن بها الشعب الجزائري باعتباره صاحب السيادة.
- أكد الدستور الجزائري على ضرورة حماية الحق في الخدمة العمومية حماية مؤسساتية، من خلال تأسيسه مجموعة من المؤسسات الدستورية الضالعة في مجال حماية الحقوق والحريات عامة والحق في الخدمة العمومية على وجه الخصوص، من ذلك لدينا السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، إضافة إلى مؤسسات دستورية استشارية من مجلس إسلامي أعلى، والمجلس الأعلى للأمن، والمرصد الوطني للمجتمع المدني، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الأعلى للشباب، والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات.

المصادر والمراجع:

المصادر:

المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

المراجع:

الكتب:

1. أحمد رفعت الخفاجي، قيم وتقاليد السلطة القضائية، مكتبة غريب، دون دار وتاريخ النشر.
2. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، امتيازات الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999/1998.

الأطاريح والرسائل الجامعية:

1. براينيس عبد القادر، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية، دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007/2006.
2. بطو رزيقة، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلدية الحراش 2008-2010، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012.

المقالات:

- لعجال منيرة، بومدين محمد، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 14، العدد 1، مارس 2015.

مراجع إلكترونية:

- بوحنية قوي وبوطيب بن ناصر، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، انظر موقع أ. د. بوحنية قوي: www.bouhania.com