



الإطار القانوني لتطبيق مقاربة الديمقراطية التشاركية

المحلية في الدول المغاربية

دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس، والمغرب

Legal framework for applying the approach of local participatory democracy in Maghreb countries Comparative study between Algeria, Tunisia and Morocco

سويلم محمد

1- كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، عضو مخبر البحث في السياحة،

الإقليم والمؤسسات جامعة غرداية

souilem.mohammed@univ-ghardaia.dz

تاريخ القبول: 2020/11/14

تاريخ الاستلام: 2020/05/05

ملخص

تتبنى مختلف قوانين الجماعات الإقليمية في الجزائر وتونس والمغرب نظام الديمقراطية التشاركية، لكنها تختلف في آليات تطبيقها وفق قانون كل دولة، ففي تونس يتبنى المشرع مجموعة متعددة من الوسائل الفعالة لتطبيق الديمقراطية التشاركية، أهمها الاستفتاء المحلي والميزانية التشاركية، بينما تقل تلك الفعالية لدى المشرع المغربي، الذي يعتمد أساسا على نظام العرائض، وهذه الآليات غير كافية لدى المشرع الجزائري، الذي يتبنى نظام الاستشارة فقط في قانون البلدية، دون قانون الولاية.

الكلمات الدالة:

الديمقراطية التشاركية، الاستفتاء المحلي، الميزانية التشاركية،

العرائض، الاستشارة

Abstract:

The various laws of regional groups in Algeria, Tunisia and Morocco adopt a system of participatory democracy, but they differ in the mechanisms of their application in accordance with the law of each country. In Tunisia, the legislator adopts a variety of effective means of implementing participatory democracy, the most important of which is the local referendum and the participatory budget, while the effectiveness of the Moroccan legislator, which relies mainly on the system of petitions, is insufficient for the Algerian legislator, who adopts the system of consultation only in municipal law, without the law of the municipality.

Key words:

Participatory democracy, local referendum, participatory budget, petitions, consultation.

1. - مقدمة

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 15 من الدستور الجزائري (القانون 16 - 01 ، 2016) على ما يلي: "... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، وتنص المادة 16 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، ويتم تنظيم هتين الوحدتين من خلال قانون البلدية (القانون رقم 11 - 10، 2011)، وقانون الولاية (القانون رقم 12 - 07 ، 2012)، وهي آخر التشريعات التي تنظم هذا المجال، والذين صدرا بعد مضي حوالي 20 سنة من إصدار آخر قوانين بهذا الخصوص، وقبل هذا التعديل الدستوري، اعتمدت الدولة الجزائرية منذ 2015، إطارا جديدا في مجال عدم التركيز الإداري، من خلال المقاطعات الإدارية، الذي تعزز سنة 2018، ثم 2019، أين شهدت هذه السنة في أواخرها إقرار تقسيم إقليمي (القانون رقم 19 - 12)، والذي شهد استحداث 10 ولايات جديدة، بنظام الولاية الكامل.

أما في تونس، فقد خصص الدستور الجديد لسنة 2014 حوالي 12 فصلا لمعالجة المسائل المرتبطة بالسلطة المحلية، بالإضافة إلى إصدار مجلة الجماعات المحلية سنة 2018، والتي ضبط القانون الأساسي المتعلق بها في فصله الأول القواعد المتعلقة بتنظيم هيكل السلطة المحلية وصلاحياتها وطرق تسييرها، وفقا لآليات الديمقراطية التشاركية، بما يحقق اللامركزية

والتنمية الشاملة والعدالة والمستدامة في إطار وحدة الدولة (القانون الأساسي عدد 29، 2018).

وتضمن دستور المغرب لسنة 2011 موضوع التنظيم اللامركزي من خلال 12 فصلا أيضا، وأقر هو الآخر وجوب وضع آليات للتشاركية والحوار والتشاور من قبل الجماعات الترابية، ولتطبيق ذلك أصدر المشرع المغربي سنة 2015 قانون تنظيمي يتعلق بالجماعات، الذي يحدد ضمن مقتضياته وضع الآليات التشاركية للحوار والتشاور (ظهير شريف رقم 1.15.85، 2015).

إن التطور الذي عرفه و يعرفه العالم في العصر الحالي في جميع مجالات الحياة السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية والفكرية استلزم تطورا في مفاهيم الديمقراطية وتنوعا في صورها وأشكالها، حيث برزت الديمقراطية المباشرة كأحد دعائم الحكم في العصر القديم، وتطور هذا المفهوم وفق ظروف البشرية ليصل إلى الديمقراطية التمثيلية، والتي تجد نفسها في ظل انتخاب مجالس نيابية تعبر عن إرادة الشعوب وتصوراتهم لطريقة الحكم التي تناسب نمط معيشتهم، غير أن انفراد الحكام بالسلطة و القرار، وتغولهم في معظم الأحيان، وتشعب مناحي الحياة واختلافها من دولة إلى أخرى، بل من منطقة إلى أخرى في نفس الدولة أكد أن مباشرة تسيير أمور الحكم لا يتأتى إلا بإشراك الأفراد في هذا التسيير، وهو ما يمثل الديمقراطية التشاركية كصورة حديثة لأنظمة الحكم في أغلب دول العالم، حيث يشكل رأي المواطن و تصوراته أساسها و ضمان استمرارها.

وتثور أهمية موضوع الديمقراطية التشاركية من خلال تتبع جملة الأحداث التي شهدتها المنطقة العربية بداية العقد الثاني من القرن الجديد، والتي تمحورت شعاراتها على التغيير وتفعيل أدوات المساءلة والرقابة، وأخلقة الحياة السياسية، وارتكزت في قيامها على الفرد الذي صار يطالب بالمشاركة في اتخاذ القرار بشكل متواصل، ولا يكتفي بذلك النمط التقليدي الجامد الذي يقتصر على اختيار الممثلين، خاصة بالنظر إلى حجم فضائح الفساد الذي اكتشف بفعل أو مساهمة هؤلاء الممثلين، وهو ما ألزم السلطة للتفكير في أساليب التشاركية على المستويين الوطني (بويكرل، 2019، صفحة 133)، والمحلي، الذي يعد الأقرب المجال للمواطن لطرح انشغالاته، والأقرب لتلقي

نتائج غضب المواطن من هذا الانقطاع، والتي يمكن أن تصل إلى تعبير عنيف قد يصل حد الاحتجاج، وقطع الطرق، وغلق المقرات (دليلة بوراي، 2020، صفحة 139، 140).

إضافة إلى ذلك، فقد تضمنت دساتير الدول محل الدراسة إقرار اللامركزية الإدارية الإقليمية كأسلوب للتنظيم الإداري اللامركزي في البلاد، وفق المستويات المقررة لهذا التنظيم في كل دولة، حيث يصبو المشرع فيها للنهوض بالتنمية المحلية من خلال اعتماد المجالس الشعبية المنتخبة التي تكفل مشاركة المواطنين في شؤونهم العمومية، ومن خلال مبادئ الديمقراطية التشاركية، التي تظهر بشكل أوضح على المستوى المحلي، فهي تحاول معالجة أزمة الديمقراطية التمثيلية (حمدي، 2014 - 2015، صفحة 123) كما أسلفنا، التي ينتج عنها انقطاع صلة النائب بالمنتخبين بمجرد انتهاء العملية الانتخابية (أحمد، 2011، صفحة 04)، فتتيح الديمقراطية التشاركية مواصلة تأثير الأفراد على نشاط المجالس المنتخبة طيلة مدة العهدة الانتخابية، وتكتمل وفق ذلك الديمقراطية المحلية (نوح، 2018، صفحة 11)، من خلال التمثيل والتشاركية، ولقد تضمنت القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية في هذه الدول أبوابا خاصة بالديمقراطية التشاركية وفق كل نموذج؛ الباب الثالث من قانون البلدية في الجزائر (القانون رقم 11 - 10، 2011)، و القسم الخامس من القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية في تونس (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018)، وفي المغرب الباب الخامس من القسم الثالث من قانون الجماعات (قانون التنظيمي رقم 113.14)، والباب الرابع من القسم الثالث من قانون الجهات (القانون التنظيمي رقم 111.14)، وكذا الباب الرابع من القسم الثالث من قانون العمالات والأقاليم (القانون التنظيمي رقم 112.14)، لذلك جاءت إشكالية هذه الدراسة على النحو التالي: ما هي الآليات القانونية المقررة لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر وتونس والمغرب؟ وما هي فرص نجاحها لدفع الحوكمة المحلية في الدول محل الدراسة؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا المنهج التحليلي والوصفي للخوض في الآليات القانونية لتطبيق الديمقراطية التشاركية في الدول

محل الدراسة، مع استعمال المنهج المقارن للوقوف على نقاط التشابه والاختلاف بينها، بما يعزز البحث في نجاعة تلك الآليات لدى كل مشرع، وسيتم تقسيم الدراسة وفق ما سبق إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول الآليات التمهيدية لتطبيق الديمقراطية التشاركية، ويتناول المبحث الثاني الآليات الداعمة لتطبيق الديمقراطية التشاركية.

2 - المبحث الأول: الآليات التمهيدية لتطبيق الديمقراطية التشاركية

تتجاوز هذه الدراسة البحث في الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية، لأجل الخوض في آليات تطبيقها فعليا، باعتبار الأهمية التي تشكلها تلك الآليات لتدخل المواطن في صنع القرار المحلي، وإذ يرتبط هذا القرار بدور المجلس المحلي في مباشرة اختصاصاته في المجالات المقررة له بقوة القانون، فلا بد من تكريس التشاركية في مختلف المراحل المرافقة لنشاط المجالس المحلية، باعتبار نهاية دور الديمقراطية التمثيلية باختيار وتشكيل هذا المجلس، وبداية دور الديمقراطية التشاركية المرتكزة على المواطنة والمشاركة، فالأولى تبدأ من الأعلى وتتجه نحو الأسفل، والثانية تظهر من القاعدة وتتجه نحو الأعلى (يعقوبي، 2016، صفحة 215).

تبدأ مراحل مرافقة نشاط المجلس الشعبي المحلي من خلال آليات تدخل الأفراد في انعقاد دورات هذا المجلس، سواء ما تعلق بالمبادرة للانعقاد، أو ما تعلق بكفالة حق إعلام المواطنين بالانعقاد، وما يتبعه من ضوابط تكفل علانية نشاط هذا المجلس.

1.2. - المطلب الأول: المبادرة لعقد دورات المجالس الشعبية المحلية

لابد من التأكيد أولا أن آليات الديمقراطية التشاركية لا تظهر ولا تفعل إلا بعد تشكيل المجالس الشعبية المحلية، بما يفيد أن مشاركة المواطنين في تشكيل هذه المجالس من ترشح أو انتخاب وما يرتبط بهما من أعمال، يتعلق أساسا بالديمقراطية التمثيلية، فبعد تنصيب المجالس يبدأ تدخل المواطن في مسألة التسيير، وإذ تشكل دورات المجالس الشعبية المحلية الوسيلة التقنية المتاحة لمباشرة مهام الوحدات المحلية في إشباع حاجات ساكنيها، فالدعوة لانعقاد هذه الدورات يشكل أيضا مجالا منطقيا لتفعيل هذا الدور، ويختلف هذا التدخل وفق ما يقرره المشرع في كل دولة.

أ - المشرع الجزائري: يجتمع المجلس الشعبي البلدي دورة عادية كل شهرين، مدة كل دورة 05 أيام، وله أن يعقد دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو من 3/2 أعضائه أو من الوالي حسب نص المادة 17 (القانون رقم 11 -10، 2011)، و ورد في نص المادة 17 انه يمكن أن يجتمع بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخط وشيك أو كارثة كبرى، ولا يظهر وفق ما سبق أي دور لإرادة المواطنين في اجتماع المجلس الشعبي البلدي، باعتبار الافتراض أن ساكني البلدية يتطلعون لحل مشاكلهم من خلال اجتماعات المجلس، إضافة إلى غياب دور المواطن. وبخصوص المجلس الشعبي الولائي فهو يعقد 04 دورات عادية في السنة بناء على نص المادة 14 (القانون رقم 12 -07، 2012)، مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر، وتنعقد الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها ، وله أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه، أو من 3/1 أعضائه، أو من الوالي، ويجتمع بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية وفق نص المادة 15 ، ولا تظهر أيضا إرادة سكان الولاية في انعقاد المجلس الشعبي الولائي.

ب - المشرع التونسي: يمكن للمواطن في تونس التدخل أيضا في عقد دورات المجالس المحلية، فقد تضمنت مجلة الجماعات المحلية (الفصلان 216 و311) (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018) على أن المجلس البلدي أو الجهوي حسب الحالة، يعقد دورات عادية كل ثلاث أشهر، ويمكن عقد اجتماعات إن دعت الضرورة لذلك بدعوة من رئيس الجهة أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس الجهوي أو بطلب من عشر ناخبين مسجلين بالسجل الانتخابي للجهة، فلا يقتصر وفق ما تقدم المبادرة بعقد دورات المجالس المحلية من قبل الوحدات التمثيلية فحسب، بل يستطيع متساكني هذه الوحدات التوجه نحو إجبار المجالس المحلية على الانعقاد، بمبادرة صريحة من 10 ناخبين فقط، بالنظر لأهمية الحالة التي يقدرها هؤلاء الناخبون لعقد اجتماع المجلس، في دور إيجابي للمواطن الذي يبدأ بالشعور بدوره في تسيير تلك المجالس.

ج - المشرع المغربي: لم تمنح قوانين الجماعات الترابية في المغرب أي حق للمواطنين لاستدعاء مجالس هذه الوحدات للانعقاد، بل يجتمع مجلس الجماعات وفق المادة 38 (قانون التنظيمي رقم 113.14)، ومجلس الجهات وفق المادة 33 (القانون التنظيمي رقم 111.14) في 03 دورات عادية، ودورات استثنائية بناء على مبادرة من رئيسه أو 3/1 أعضائه المزاولين، وإذا قدم الطلب من أغلبية الأعضاء تنعقد الدورة الاستثنائية وجوبا، كما يمكن أن يعقد المجلس دورة استثنائية بحكم القانون في حالة تلقيه طلبا في هذا الشأن من قبل عامل العمالة أو والي الجهة حسب الحالة، ويسري ذات الأمر بخصوص العمالات والأقاليم (القانون التنظيمي رقم 112.14).

2.2 - المطلب الثاني: التشاركية في دورات المجالس المحلية

تتحقق المشاركة في دورات المجالس الشعبية المحلية من خلال مجموعة من الآليات التي تضمن تحقق إعلام سكان الوحدات بحيثيات عملها، وهي المشاركة في وضع جدول الأعمال والاطلاع عليه، وكذا علانية الجلسات والحضور لها.

أ - جدول أعمال الدورات: تركز مداورات المجالس المحلية حول جملة النقاط المدرجة في جدول الأعمال، والذي يتم إعداده وفق قانون الجماعات المحلية في كل دولة، ووفق كل مستوى من المستويات.

ففي الجزائر، يكتنف بعض الغموض مسألة إعداد جدول أعمال دورات البلدية، ففي حين يتم تحديد جدول الأعمال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، يتم إرسال الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال للأعضاء، ويتم إلصاق مشروع جدول الأعمال في أماكن الإعلان، إذ استعمل المشرع مصطلح "مشروع" الذي يوحي بأنه وثيقة ابتدائية قابلة للتعديل لاحقا، وهو ما يتم في الحقيقة في اجتماع المجلس بالمصادفة على هذا المشروع أو إضافة نقاط أخرى إليه، غير أن المسألة لا ترتبط إلا بالأعضاء في اقتراح الموافقة على النقاط المدرجة، دون أي دور مباشر للمواطن في ذلك،

وسلك قانون الولاية نفس الطريق في إعداد جدول الأعمال، غير أنه لم يتح الفرصة لأعضاء المجلس للمصادقة أو إدراج نقاط إضافية، وقد أكد على نشر جدول الأعمال بالوسائل الإلكترونية، عكس ما تضمنه قانون البلدية، الذي اكتفى بالإلصاق في الأماكن المخصصة لذلك فقط، وإن كان القانون يسمح باستعمال الوسائل الإلكترونية في ذلك، تطبيقاً لأحكام المادة 11 من قانون رقم 10- 11 المتعلق بالبلدية، يتم إعلام المواطن بجدول الأعمال وفق ما تقدم، قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة باعتبار المسألة مرتبطة بإرسال الدعوات لأعضاء، ويتم تخفيض هذا الأجل في الحالات الاستثنائية.

وفي تونس، ينص قانون الجماعات المحلية على آلية حقيقية وفعلية للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية من طرف المتساكنين، وذلك من خلال الجلسات التمهيدية، التي كانت معتمدة من خلال قانون البلدية السابق في الفصل 32 (القانون عدد 33 ، 1975)، لكن تطبيقها كان أقل من المأمول (الرحمن، 2018)، وهي تسبق وجوبا انعقاد دورات المجلس البلدي، وتلتئم الجلسة بإشراف رئيس المجلس البلدي أو من ينوبه من المساعدين، شهرا على الأقل قبل انعقاد الدورة، ويدعى إليها متساكنو البلدية، ويتم الاستدعاء بكل الوسائل المتاحة، حيث يتم سماع مداخلات المواطنين بخصوص المسائل ذات الصبغة المحلية، كما يتم تعريفهم ببرامج البلدية، وبالتالي تكوين مجموعة من الأفكار ذات المنفعة العمومية على مستوى البلدية، وذات الأهمية القصوى بالنسبة للمشاريع التنموية لبلدية، وكما ورد في الفصل 216 (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018) تعقد هذه الجلسات بالتناوب بمختلف الدوائر البلدية، كما تتم دراسة المقترحات المعروضة خلال هذه الجلسات من قبل اللجان البلدية حسب موضوعاتها، وتعرض على الدورة العادية للمجلس البلدي. لا تظهر تقنية الجلسات التمهيدية في باقي مستويات الجماعات المحلية في تونس، لا في الجماعات الجهوية ولا الأقاليم، مما يظهر ارتباطها بالمستوى القاعدي الذي يؤمن الفرصة للأفراد والجمعيات على مستوى الدوائر البلدية

إمكانية تدخلهم المباشر في وضع جدول أعمال الدورات، لكنه في ذات الوقت قد يصطدم بغياب وجه الإلزامية للأخذ بمخرجات هذه الجلسات في مداورات المجلس، خاصة إذا ما ارتبطت تلك المخرجات بنفقات مالية كبيرة لتحقيقها. أما بخصوص جدول أعمال دورات مجالس الجماعات المحلية فترفق المسائل المطروحة فيه مع الدعوات المرسله للأعضاء المجلس البلدي والجهوي، وتعلق هذه الدعوات بمدخل مقر البلدية والجهة، وتدرج بالموقع الإلكتروني الخاص بها حسب ما ورد في الفصلين 216، 311 (القانون الأساسي عدد 29، 2018)، مما يجعلها متاحة للجمهور للاطلاع عليها، غير أن ذلك لا يظهر بخصوص الأقاليم، التي لم ينص القانون على ضوابط إعداد ونشر جدول أعمال دورات مجلسها المنتخب، وتكون هذه الدعوات وجدول الأعمال متاحا لاطلاع الجمهور قبل 15 يوما من تاريخ انعقاد اجتماع المجلس، وهو التاريخ الذي ترسل فيه الدعوات لأعضاء المجلس.

وفي المغرب، يضمن الفصل 139 من الدستور (دستور المملكة المغربية، 2011) وقوانين الإدارة المحلية، سواء تعلق الأمر بالجماعات، والجهات، والعمالات أو الأقاليم إمكانية تقديم عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول الأعمال. وبذلك تشكل تقنية العرائض الوسيلة المثلى لتدخل المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

تعرف العريضة أنها كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجماعة الترابية حسب المستوى، الجماعة، أو الجهة، أو العمالة أو الإقليم، بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، ويضبط القانون شروط وآليات تفعيل هذه التقنية (لعزيزي، 2017-2018، صفحة 08)، غير أنها تبقى في كافة الأحوال رهينة لقبول مكتب المجلس لإدراجها في جدول الأعمال، باعتبار أن المكتب يمكن له أن يرفض هذه العريضة، ويتم تبليغ الوكيل أو ممثل الجمعية حسب الحالة بهذا الرفض خلال شهرين

من تاريخ توصله بالعريضة بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم، أو 03 اشهر بالنسبة للجماعات.

أما بخصوص إعلام المواطنين بجدول أعمال مجالس الجماعات الترابية، فيتم تعليق الجدول وتاريخ الدورة بمقر الجماعة، حسب المستوى، ولا ينص القانون على استعمال الطريقة الإلكترونية في هذا المجال، كما لا ينص على تاريخ تعليقها، لكنه ينص على أن الدعوات توجه للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال قبل 10 أيام من انعقاد دورة مجلس الجماعة وفق نص المادة 35 (قانون التنظيمي رقم 113.14)، وقبل 07 أيام بخصوص الجهة بنص المادة 38 (القانون التنظيمي رقم 111.14) وهو نفس ما جاء في نص المادة 36 من قانون العمالات والأقاليم (القانون التنظيمي رقم 112.14).

ب - الحضور الشعبي في الجلسات

تقتضي التشاركية الحضور المتواصل للمواطن أثناء سيرورة العمل الإداري للمجلس المنتخب، وعلمه بكل التفاصيل المقررة أثناء المداولات، لذلك الأصل في مداولات المجالس المنتخبة في البلدان محل الدراسة أنها علنية، إلا ما تقرر استثناء أنها مغلقة، فيضمن ذلك الشفافية المنشودة في عمل هذه الوحدات.

في الجزائر يضمن قانون البلدية علانية جلسات المجلس المنتخب، فتكون مفتوحة أمام المواطنين لحضورها، ولا تكون مغلقة إلا استثناء في بعض الحالات المقررة في القانون بنص المادة 26 (القانون رقم 11 -10، 2011)، والمتعلقة بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، والحالات المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، وأما بخصوص المجلس الشعبي الولائي، فهو أيضا ملزم بعقد جلساته بصورة علنية، ويمكن أن يقرر المجلس التداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وبسبب دراسة حالات تأديب المنتخبين وفق ما ورد في نص المادة 26 (القانون رقم 12 -07، 2012).

لم تحظى مسألة علنية جلسات المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر بالتأطير الكافي الذي يضمن فعليا مشاركة المواطنين في هذه الجلسات، باعتباره اهمل عديد النقاط المتعلقة بإجراءات الحضور، والوسائل المادية المساعدة على تكريس هذا الحضور، بداية من توفير القاعات المخصصة لضمان اكبر عدد ممكن من السكان، وتوفيرها على الوسائل التقنية اللازمة للإصغاء والراحة، والأكثر من ذلك ضمان الالتزام بفتح الجلسات أمام الجمهور، الذي لم ينص المشرع على أي جزاء لمخالفته، خاصة اذا فحصنا الحالات المقررة لعقد الجلسات المغلقة، فاذا كانت دراسة حالات التأديب معقولة إلى حد ما، فالحالات الأخرى قد تشكل ملاذا آمنا لدى المجلس لغلق جلساته، باعتبار أن المشرع استعمل فيها العبارات المطاطية القابلة للتأويل، مهملا في نفس ذات الوقت الجهة الداعية إلى غلق هذه الجلسات، ولا كيفية تقرير هذا الغلق، وذلك في ظل نقص الحماس لدى المواطن أساسا للحضور لهذه الجلسات في كثير من الأحيان (بوشامي، 2006/2007، صفحة 145\147).

وفي تونس، الأصل أن جلسات البلديات والجهات علنية أيضا، إلا عندما يقرر المجلس بكونها سرية، عندما يطلب ثلث المجلس أو رئيسه ذلك، بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين وفق الفصل 218 (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018)، وبخصوص مجلس الأقاليم فالجلسات أيضا علنية، وللمجلس الحق في عقد جلسات سرية بطلب من ثلث الأعضاء الحاضرين، وبموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، ويمكن حسب الفصل 357 لمجلس الإقليم في هذا الإطار أن يستدعي من يرى فائدة للاستماع إليه، مما يجعل المشاركة الشعبية لا تقتصر على الحضور فحسب بل بالتدخل أيضا، وإن كان أصل هذا التدخل راجع لحاجة مجلس الإقليم للاستماع للمتدخل المعني، والذي سيكون غالبا شخصية عمومية أو ذات مكانة مهنية أو اجتماعية محددة.

ونصت مجلة الجماعات المحلية على وجوب تخصيص مكان لبعض الفئات في جلسات مجلس البلدية ومجلس الجهة، فبالنسبة لهذه الأخيرة يخصص

مكان لأعضاء مجلس نواب الشعب المنتخبين من الجهة، لرؤساء بلديات الجهة لحضور جلسات المجلس الجهوي بصفتهم ملاحظين، وكذلك لممثلي نقابات العمال، والأعراف، والمنظمات الوطنية، والغرف الصناعية والتجارية المعنية بالجهة، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني المعنية بنشاط الجهة، وجاء في الفصل 219 (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018) انه يخصص في جلسات مجلس البلدية مكان لممثل عن المجلس الجهوي بصفته ملاحظا، ومكان لوسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، وهذا ما يضي الشفافية والنجاعة على مداولات المجلس المنتخب.

ترك المشرع التونسي أيضا مسائل تنظيم الجلسات للجماعة المحلية خاصة ما تعلق بتوفر القاعات والوسائل الضرورية المرتبطة بتوفير الظروف المناسبة للاستفادة من حضور الجمهور، مما يجعل السلطة واسعة للجماعة في تهيئة تلك الظروف، إلا ما تعلق بتوفير المكان للفئات المذكورة سابقا، بالإضافة أيضا أنه ترك السلطة التقديرية للمجلس في تقرير سرية الجلسات، مما قد يجعلها سرية على عمومها، إذا لم تتوافق الرؤى بين المجلس والساكنة، دون وجود أي ضمانات لعلاقتها الملزمة بهذا الخصوص.

أما في المغرب، فالأصل أيضا أن اجتماعات مجالس الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها مفتوحة للجمهور، ويمكن أن يكون الاجتماع غير مفتوح إذا قرر المجلس ذلك بناء على طلب من الرئيس أو من ثلث الأعضاء، وإذا تعلق الأمر بمسائل تدخل في إطار النظام العام بناء على طلب من والي الجهة كما جاء في المادة 51 (القانون التنظيمي رقم 111.14) أو عامل العمالة وفق المادة 49 (القانون التنظيمي رقم 112.14) حسب الحالة.

3 - المبحث الثاني: الآليات الأساسية لتطبيق الديمقراطية التشاركية

لقد نصت مختلف النصوص المنظمة للإدارة المحلية في الدول محل الدراسة على عناصر أساسية تدعم توجه المشرع لاعتماد المقاربة التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة، وتبنى كل مشرع مجموعة من الآليات التي تحقق هذا التوجه، لكن يبقى المشرع التونسي يكرس الاطار المعياري الفعلي لتطبيق

الديمقراطية التشاركية من خلال جملة الوسائل المتاحة لدى متساكني الجماعات المحلية للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية على مستوى وحداتهم، لذلك سنحاول الإلمام بهذه الوسائل، مع إسقاط إمكانية اعتمادها لدى المشرعين الجزائري والمغربي، وهي على العموم تتمثل في المشاركة الشعبية من خلال نظام الاستشارة، والاستفتاء المحلي، من جهة، ومن خلال الآليات المرتبطة بمداومات المجالس المنتخبة، سواء تلك المتعلقة بالنفذ للمعلومة، أو الميزانية التشاركية من جهة ثانية.

1.3. - المطلب الأول: المشاركة الشعبية

تنص المادة 17 من الدستور الجزائري أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وكذلك المادة الثانية من القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية، والأمر ذاته في الفصل 29 من القانون الجماعات المحلية التونسي، وأيضا الفصل 139 من الدستور المغربي ومختلف قوانين الجهات الترابية القاضية بوضع الاطار القانوني لتسيير مساهمة المواطنين في الشأن المحلي، إذ يحرص المشرع في كل بلدان الدراسة على وجوب مشاركة المواطن في التدبير المحلي، ويتم ذلك وفق مجموعة من الصور أبرزها نظام الاستشارة، والاستفتاء المحلي.

أ - نظام الاستشارة غير التقريرية

تعرف الاستشارة بأنها "شكلية إجرائية تتضمن التعبير عن رأي ما أو التعبير المتناسق عن آراء مختلفة، من أجل إرشاد سلطة معينة لمبدأ معين أو أساليب معينة لممارسة اختصاصها" (دليلة بوراي، 2020، صفحة 295). وهي تعد من الأساليب الكلاسيكية لممارسة المشاركة.

نص قانون البلدية الجزائري على الاستشارة في موضعين ضمن نطاق المشاركة في تسيير شؤون البلدية، فالمادة 11 تضمنت الاستشارة الإلزامية (ديوشة، 2018، صفحة 70)، من خلال اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير بإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي تعني كافة المواطنين بصفة جماعية، ويمكن تجسيدها من خلال الوسائط والوسائل الإعلامية

المتاحة، أي من خلال استعمال تقنيات تكنولوجيا الإعلام والاتصال، بالإنترنت أو بالهاتف المحمول على سبيل المثال، أو غير ذلك من الآليات.

تضمنت المادة 13 التنصيص على الاستشارة الاختيارية، من خلال إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية الاستعانة بصفة استشارية كل شخصية محلية، كل خبير، و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، وتؤكد على ذلك المادة 36 بإمكانية قيام اللجان بالاستشارة الاختيارية المقررة في المادة 13، وهي تعبر عن الإطار الفعلي لتدخل المواطنين بصفة فردية في أعمال اللجان والمجلس، غير أن هذه الاستشارة تبقى مرهونة بقيد اثنين، أولهما يتعلق بتوفر إرادة رئيس المجلس للاستعانة بها، والثاني يتعلق بكونها استشارة غير ملزمة، تقدم للمجلس أو للجانه على سبيل الاستئناس ليس إلا، بالرغم من أن مصدرها يكون في الغالب بناء على خبرة مهنية أو اجتماعية لصاحبها.

لقد ترك المشرع الجزائري في قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة التقديرية الكاملة لتطبيق نظام الاستشارة، ولم يلزم البلدية بإجرائها إلزاما صريحا بالرغم من أن الفقرة الثانية من المادة 11 أقرت ذلك للمجلس، وكذلك الشأن بالنسبة لاستعانة اللجان بهذا النظام، فلا يمكنها تطبيق الاستشارة إلا بموافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا عكس ما تضمنه قانون الولاية الذي منح اللجان السلطة الواسعة في تطبيق نظام الاستشارة، إذ يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص يقدم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، وفق ما تنص عليه المادة 36 من القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية، دون الحاجة لموافقة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو من الوالي، لكن في كلا المجلسين تبقى المبادرة للاستعانة بالاستشارة الشعبية مقتصرة على إرادة المجالس المحلية، دون إرادة مواطني الوحدات المحلية.

أما في تونس، يخضع نظام الاستشارة إلى المبادرة الشعبية، وليس فقط لمبادرة من المجالس المنتخبة، مثلما يتبناه المشرع الجزائري، فبدائية يمكن للجان المجالس البلدية والجهوية بان تدعو للمشاركة في أعمالها أعوان

الدولة أو المؤسسات أو المنشآت العمومية من ذوي الخبرة، أو المتساكنين أو مكونات المجتمع المدني أو كل الأشخاص الذين يمكن أن يفيدوا برأيهم بحكم نشاطهم أو خبرتهم و هو ما تضمنه كل من الفصل 212 و 310 (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018) ، وبالتالي يساهم المواطنون بشتى مستوياتهم وصفاتهم في أعمال المجالس المحلية المنتخبة، وان كانت مساهماتهم تقتصر على المشاركة في أعمال اللجان التي لا يتحوز اختصاص تقريريا.

إضافة إلى ما سبق، يمكن أن يبادر متساكنو الجماعات المحلية للمشاركة أيضا في تسيير الشؤون المحلية من خلال ما تضمنه الفصل 30 من قانون الجماعات المحلية التونسي، وتتجسد هذه المشاركة من خلال وجوب مسك كل جماعة لسجل خاص بأراء وتساؤلات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني، والإجابات عنها، ويمكن أن يتم ذلك من خلال استعمال المنظومة الإلكترونية، ويقدم في بداية كل جلسة ملخص لهذه الآراء ومآلاتها، وضبط الأمر الحكومي هذه العملية (أمر حكومي عدد 401 ، 2019).

ونص الفصل 165 من ذات القانون أن للمتساكنين ومكونات المجتمع المدني تقديم طلب استيضاح كتابي لرئيس الجماعة المحلية حول موارد ونفقات معينة. يسجل كل طلب بدفتر مرقم خاص بالاستفسارات، ويمكن لهذا الغرض اعتماد المنظومة الإلكترونية، وللأشخاص الذي قدموا هذا الاستفسار إمكانية التوجه للمحكمة الإدارية المختصة ترابيا إذا لم يتلقوا جوابا خلال شهر من تاريخ إيداع مطلبهم.

وفي المغرب، تضمن الفصل 139 من الدستور آلية حقيقية لتجسيد نظام الاستشارة الشعبية (اجعون، 2014 ، صفحة 86)، وهي التشاور والمشاركة، وكرست مختلف القوانين التنظيمية للجماعات الترابية هذا الاتجاه، سواء في الجماعات أو الجهات أو الإقليم والعمالات، وهي تحقق تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، ويتضمن النظام الداخلي لكل مجلس الكيفية التي يتحقق من خلالها هذا التشاور، فبالنسبة للنظام النموذجي المقرر لمجالس الجماعات يظهر اعتماد الاجتماعات العمومية، مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في

اختصاصات الجماعة والاطلاع على آرائهم بشأنها وكذا إخبار المواطنين والمواطنين والمعنيين بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز، وينظم هذا اللقاء بمبادرة من الرئيس أو الفاعلين المعنيين أو من طرف هيئة تمثل المواطنين والمواطنين (الباب السابع من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الجماعي للجماعة الترابية)، ويظهر من خلال ما تقدم ان هذه اللقاءات كي تكتسي الطابع التشاوري المرتكز على الاستشارة، وقد تكتسي طابعا إخباريا يتم من خلاله إعلام الساكنة بالإنجازات والبرامج التي تحققتها الجماعة الترابية (ماموح، 2017، صفحة 176).

كما نصت قوانين الجماعات الترابية على آلية أخرى للمشاركة الشعبية عبر التنصيب على مجموعة من الهيئات الاستشارية (ماموح، 2017، صفحة 177) التي تشكل دعامة أساسية لتطبيق هذا التوجه، والتي تضمن مشاركة فعاليات المجتمع المدني، واقتصر قانون الجماعة على هيئة استشارية واحدة، تسمى هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، والتي يحدد النظام الداخلي للمجلس تشكيلتها بضم شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحهم رئيس المجلس الجماعي، ويمكنها توجيه الدعوة لبعض الأشخاص ذوي الاختصاص لحضور أشغالها إذا كان من شأن ذلك أن يفيد الهيئة في اتخاذ القرار المناسب بخصوص الموضوع المعروض عليها (الباب السابع من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الجماعي للجماعة الترابية).

ونص أيضا قانون العمالات والإقليم على هيئة استشارية واحدة تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهي إسقاط فعلي لتلك المقررة في الجماعة على مستوى العمالات والأقاليم، أما قانون الجهات فقد نص على 03 هيئات استشارية، الأولى ترتبط بالمجتمع المدني، متعلقة بمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص، والثانية متعلقة بدراسة قضايا الشباب، والثالثة بشراكة الفاعلين الاقتصاديين، وترك للنظام الداخلي للجهة مهمة تسمية هذه الهيئات وكيفية تشكيلها وتسييرها، باعتبارها تضمن مشاركة جميع المستويات الاجتماعية في تسيير الشأن المحلي.

تتحقق الاستشارة أيضا من خلال مختلف اللجان المقررة في قوانين الجماعات الترابية في المغرب، إذ يمكن لرئيس اللجنة أن يستدعي الموظفين المزاولين لمهامهم بمصالح الجماعة الترابية بصفة استشارية، ويمكن أيضا استدعاء موظفي وأعوان الدولة والمؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية لنفس لغرض، وبالتالي توسيع نظام الاستشارة ضمن هذه اللجان لأصحاب الخبرة في مجال التنمية، لكنه يحتاج لتوسيع تلك الاستشارة أيضا لتشمل متساكني الجماعات الترابية أيضا.

وتجدر الإشارة إلى وجود آلية إضافية لاستشارة المواطنين في الشؤون المحلية، قد لا تتعلق بقوانين الجماعات الإقليمية على وجه الخصوص، بل ترتبط بقوانين أخرى، ومثاله ما يعتمده المشرع الفرنسي من خلال التحقيق العمومي (n°70, 2011, p. 04)، والذي يجد أساسه القانوني في المادة L. 123-2 من قانون البيئة الفرنسي رقم 788-2010، حيث يخضع إنشاء المشاريع التي لها علاقة بالبيئة، وإصدار القرارات الخاصة بنزع الملكية بسبب الضرورة البيئية إلى استشارة المواطنين وتحديد الآثار الناجمة عن ذلك بمشاركة من طرف الاقتراحات والآراء التي يطرحونها في هذا المجال، وهذا ما تبناه أيضا المشرع الجزائري في مجموعة من القوانين، مثل قانون البيئة (كمال، 2017، صفحة 387)، أو غيره من القوانين ذات الصلة بالتنمية المحلية، كالقانون التوجيهي للمدينة، أو قانون التهيئة والتعمير (نوح، 2018، الصفحات 26- 27).

الفرع الثاني: الاستفتاء المحلي الاستشارة التقريرية

يعرف الاستفتاء المحلي بأنه التقنية الديمقراطية المرتكزة على أخذ رأي المواطنين المحليين في مسألة تهم متساكني جماعة محلية، فهذا الاستفتاء محدد من حيث الرقعة الجغرافية ولا يعني إقليم البلاد كلية (بن عبدالله، 2016، صفحة 05)، وفي فرنسا الاستفتاء المحلي (PAOLETTI, 2020, p. 883\884)، نص عليه القانون العضوي رقم 705/2003، حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء استفتاء على مستوى البلديات لبت في قضايا معينة بكل ديمقراطية، ولا يشارك في هذا الاستفتاء إلا المواطنون الذين يتمتعون بحق التصويت في الأشكال الأخرى للانتخاب، ويبقى دائما

إصدار القرار في القضايا المستفتى فيها من صلاحية المجلس الشعبي البلدي وحده، وما هذا الاستفتاء إلا على سبيل الاستشارة، إلا أن المجلس دائما ما يحترم نتائج الاستفتاء، ويتم اعتماد نظام الاستفتاء المحلي في ألمانيا، الدنمارك، إيطاليا، لوكسمبورغ (نوح، 2018، الصفحات 15 -16).

لا تعتمد كل الدول محل هذه الدراسة تقنية الاستفتاء المحلي، إلا ما نص عليه المشرع التونسي في قانون الجماعات المحلية، أين وضع الإطار القانوني لتطبيق الاستفتاء المحلي، فنص الفصل 31 من هذا القانون أن لمجلس الجماعة المحلية بناء على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس أن يقرر استفتاء المتساكنين حول إعداد برنامج التنمية والتهيئة الترابية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبالتالي تكون المبادرة للاستفتاء المحلي في هذه الحالة من قبل الجماعة المحلية، ويضيف الفصل 31 في الفقرة الثانية: كما يمكن لعشر الناخبين المحليين بالجماعة المحلية المبادرة باقتراح تنظيم استفتاء. وفي هذه الحالة يمكن إجراء الاستفتاء في صورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس المحلي في أجل لا يتجاوز شهرين، وبالتالي يمكن أيضا لمتساكني الجماعة المحلية المبادرة لإجراء هذا الاستفتاء الذي يخضع لجملة من الضوابط نص عليها قانون الجماعة المحلية، خاصة ما تعلق بإمكانية الاعتراض عليه، والذي يكون أمام المحكمة الإدارية، وكذلك ما تعلق بتمويل القيام به الذي تتحمله ميزانية الجماعة المحلية المعنية (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018).

لا يقتصر دور الاستفتاء المحلي في تونس على تقديم الاستشارة فقط، فهو استفتاء تفريري وليس استشاري، ذلك أن نتائجه ملزمة شرط ألا تقل نسبة المشاركة فيه على ثلث الناخبين المسجلين، وهو يعني كافة مستويات الجماعات المحلية في تونس، البلديات، الجهات، الأقاليم، وبالتالي يمكن للقرارات الهامة أن تصر بموافقة حقيقية من طرف الساكنة، بالرغم من أن هذه الآلية التشاركية تحتاج لتنظيمها تكاليف باهظة، فيمكن أن تتم الاستعانة بالوسائل الإلكترونية لتذليل هذه التكاليف، وهو يقام تحت إشراف الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

نصت المادة 12 من قانون البلدية (القانون رقم 11 - 10، 2011) على آلية أخرى لتجسيد الديمقراطية التشاركية على مستوى البلديات في الجزائر، ألا وهي المبادرة المحلية، التي يتوجب على المجلس الشعبي البلدي وضع الإطار الملائم لها، والتي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، في إطار التسيير الجوّاري، وهي تمثل أسلوباً هاماً في ممارسة التدخل المباشر للمواطنين في تسيير الشؤون المحلية، غير أنها مازالت غامضة ومجهولة لكيفية التطبيق، باعتبار أن التنظيم الخاص بكيفية تطبيقها لم يصدر بعد إلى غاية اليوم، وبالتالي يمكن ربطها بالمبادرات الشعبية المرتكزة على طلب الاستفتاء بخصوص مسألة معينة، أو تقديم طلب موقع من طرف نسبة من المواطنين للفت انتباه المجلس لمسألة هامة، أو غير ذلك من الآليات الأخرى التي تعبر عن التدخل المباشر للمواطن في تسيير الشأن المحلي، وبظل في الأخير للمجلس السلطة التقديرية الواسعة في اعتماد وتوفير الظروف المطلوبة لتجسيد هذه المبادرات.

2.3 . - المطلب الثاني: آليات التشاركية المرتبطة بمداولات المجلس

إن إشباع الحاجات العمومية على المستوى المحلي لا يتحقق إلا من خلال دور المجالس المنتخبة في ممارسة اختصاصاتها وفق ما يتاح لها من إمكانات مادية، ووفق ما يطالب به مواطني الوحدات المحلية، واقتناعهم بأولوية تحقيقه، وبقناعتهم بتلك الأولوية، ولا يمكن أن تلمس تلك القناعة إلا بتوفير المعلومة لكافة سكان الوحدات المحلية بصفة مستمرة وشفافة، وبسهولة، حتى يتسنى لهم المشاركة في تسيير الشئ المحلي فعليا، سواء من خلال آرائهم المرتكزة على نفاذ المعلومة لهم وسهولة الحصول عليها، ومن خلال مشاركتهم في وضع الميزانية السنوية أو ما يعرف بالميزانية التشاركية.

أ - النفاذ إلى المعلومة

يقتضي مبدأ الشفافية سهولة تدفق المعلومة لتسهيل الاتصال بين الإدارة والمواطن عموماً، فهو حق دستوري تكفله القوانين الوطنية والدولية، ويجد مبدأ الإعلام تطبيقه فعليا على المستوى المحلي، إذ لا بد أن يكون سكان الوحدات المحلية على علم بكل ما له علاقة بشؤونهم في تلك الوحدات

(حمدي، 2014 -2015، صفحة 134)، وإذ توفر جزء من ذلك، علنية جلسات المجالس المنتخبة كأصل عام فيها، فإن القانون يضمن أيضا للمتساكنين حق الحصول على المعلومة بصفة شخصية أو جماعية، وهو ما يعزز المقاربة التشاركية في قوانين الجماعات المحلية.

في الجزائر، تناولت ثلة من القوانين حق الإعلام والنفاذ للمعلومة تكريسا لمبدأ الشفافية، وإذ نحن بصدد دراسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، فقد تضمن المرسوم رقم 88 -131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن (المرسوم رقم 88 -131، 1988) هذا الحق، وتضمنت المادة 11 من القانون المتعلق بالبلدية في فقرتها الأخيرة إمكانية أن يقدم المجلس الشعبي البلدي عرضا عن نشاطه السنوي، كما نصت المادة 14 من ذات القانون على أنه يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي، وعلى القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56، المتعلقة بنفاذ المداوات، وأردفت المادة أن كيفيات تطبيق هذه المادة يتم وفق التنظيم. (المرسوم التنفيذي رقم 16 -190).

أما في تونس فقد نص القانون (القانون عدد 22، 2016) في فصله الأول على ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة، وكذلك تعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة في تسيير المرفق العمومي، وتعزيز مشاركة الجمهور في وضع السياسات العمومية ومراقبتها، وتضمن قانون الجماعات المحلية إقرارا صريحا بأن تضمن الجماعة المحلية النفاذ إلى المعلومة وتلتزم بنشر كل الوثائق المتعلقة بتسيير المرافق العامة، وتشر الجماعة المحلية وفق الفصل 76 (القانون الأساسي عدد 29، 2018) تقارير دورية عن سير المرافق العمومية على الموقع الإلكتروني، فيبقى بالتالي متساكنو الجماعة على علم بكل ما يتعلق بالتنمية المحلية.

ونص قانون الجماعات المحلية التونسي أيضا في الفصل 34 على التزام الجماعة المحلية بضمان شفافية التصرف والتسيير، إذ يسمح بالاطلاع على كل المعلومات المتعلقة بنشاط مجلس الجماعة المحلية، وكذلك يمكن للمجالس البلدية والجهوية أن تقرر بأغلبية أعضائها تنظيم لقاءات علنية مع

المتساكنين ليتم خلالها تقديم إيضاحات من المجلس ومقترحات من المتساكنين في مجموعة من المواضيع المتعلقة بالتهيئة المحلية، ولا يكفي المشرع بتنظيم هذه اللقاءات بمبادرة من المجلس المنتخب، بل يمكن أيضا عقدها بمبادرة من 05% على الأقل من ناخبي البلدية أو الجهة المسجلين في السجل الانتخابي، وفي كافة الأحوال يتم إدراج القرارات والإعلانات والبلاغات والآراء الصادرة عن الجماعات المحلية في بوابة الجماعات المحلية لضمان إعلام الجمهور بها في كل حين.

أما في المغرب، فيتيح الدستور في فصله 27 للمواطن حق الحصول على المعلومات الموجودة بحوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة، وقد ضمن منشور رقم 2 حول تعيين الشخص أو الأشخاص المكلفين بالحصول على المعلومات على مستوى المؤسسات والهيئات المعنية بتنفيذ القانون المتعلق (القانون رقم 31.13) إقرار الجماعات الترابية بمختلف مكوناتها من جهات وعمالات وأقاليم وجماعات، والتي تضمنت قوانينها التنظيمية أيضا وجوب تعليق المقررات بمقر الجماعة الترابية، وضمان حق المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الاطلاع على المقررات.

تؤمن أيضا اللقاءات التشاورية المرتبطة باليات الديمقراطية التشاركية التي تم الإشارة لها سابقا وفق مسمى الاجتماعات العمومية، إعلام المواطنين بكل البرامج والخطط التي المرتبطة بالتنمية المحلية تحت رقابة وعلم سكان هذه الجماعات.

ب - الميزانية التشاركية

برزت الميزانية التشاركية كألية لتجسيد الديمقراطية التشاركية في البرازيل، حيث ابتدعها حزب العمال البرازيلي، وتبنتها لأول مرة سنة 1988 إحدى المدن الجنوبية تسمى بورتو أليجري (حمدي، 2014 - 2015، صفحة 185)، والتي يفوق عدد سكانها 1.3 مليون نسمة، ثم عممت على أكثر من 300 مجلس بلدي في البرازيل، وعدد من البلدان الأخرى في العالم، ويستلزم هذا النظام إشراك المواطنين المحليين العاديين في التخطيط لميزانية التجهيز أو الاستثمار البلدية السنوية، حيث يتم التشاور والحوار وطرح الأفكار مع مواطني المدينة بكافة أطيافهم، خاصة الطبقة الفقيرة، ويكون ذلك عبر عدد

من المنتديات الشعبية التي تخص المناطق المعنية (خالد، 2011، صفحة 53) (في مدينة بورتو أليجيري كان هناك 16 منطقة معنية بالحوار)، ويتم التطرق فيها للمواضيع ذات الأهمية في الميزانية السنوية، وحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد انتجت هذه الآلية نوعا من المسؤولية لدى المواطنين، باعتبار اطلاعهم على الشأن المالي المحلي بصفة حقيقية، كما أفرزت نتائج هامة على مستوى تدريب الأفراد على التحلي بثقافة الحوار والديمقراطية لصناعة القرار المحلي.

لم يتطرق قانوني الجماعات الإقليمية في الجزائر إلى الميزانية التشاركية صراحة، لكن باستقراء تعليمة وزير الداخلية رقم 21 المؤرخة في 10 أكتوبر 2019 التي تحدد كفاءات تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020، فقد تضمنت نقطة هامة تتعلق بإعداد البرامج وفق المقاربة التشاركية مع المواطنين، وذلك عندما يتعلق الأمر ببرامج التجهيز لأجل اختيار البرامج التنموية المحلية، وبالتالي تسجيل دعوة الوحدات المحلية لتسجيل برامج بقسم التجهيز والاستثمار تحت تسمية التنمية المحلية في إطار الديمقراطية التشاركية.

أما في تونس، ف جاء النص في الفصل 130 من قانون الجماعات المحلية (القانون الأساسي عدد 29 ، 2018) صراحة على التزام الجماعات المحلية باعتماد الشفافية والتشاركية في إعداد ميزانيتها السنوية، كما جاء أيضا في الفصل 29 النص على اعتماد التشاركية في إعداد المشاريع التنموية والتهيئة الترابية ، خاصة ما تعلق ببرنامج البلديات في مجال الاستثمار والتجهيز، ويشير الواقع التطبيقي للعديد من البلديات في تونس لتنظيم جلسات تحت عنوان الميزانية التشاركية (دليل الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية ، 2017، صفحة 25)، كما يمكن وفق الفصل 165 من القانون الجماعات المحلية للمتساكنين وفعاليات المجتمع المدني وكل من له مصلحة تقديم طلب استيضاح حول موارد ونفقات معينة وذلك تحت طائلة أن تأذن المحكمة الإدارية المختصة ترابيا بالحصول على الوثائق المطلوبة في حالة عدم تلقي الجواب على هذا الطلب في أجل شهر واحد من تقديمه.

وفي المغرب لم تنص أيضا قوانين الجماعات الترابية صراحة على اعتماد الميزانية التشاركية، إنما جاءت الإشارة إليها من خلال القسم الخاص بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، حيث يتوجب إعداد البرامج التنموية المحلية وفق منهج تشاركي، يعتمد على آليات الحوار والتشاور في إعداده وتتبعه وتقييمه وتحسينه، ويتم تفعيل الميزانية التشاركية في عدد من الجماعات التي تتبع مجموعة من المراحل في إعدادها، فيتدخل المواطنون والجمعيات من خلال انتخاب مندوبي الأحياء أو ما يعرف بمنتديات المواطنين، التي يتم من خلال مشاركة السكان في تحديد الأولوية بخصوص برامج التجهيز المحلية (دليل الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية، 2017، صفحة 27).

4. - خاتمة:

يتباين تناول قوانين الجماعات المحلية في الجزائر وتونس والمغرب للآليات القانونية المقررة لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية سواء الآليات التمهيدية كالمبادرة لعقد دورات المجالس الشعبية المحلية و كفاءة حق الاعلام او الآليات الداعمة كالمشاركة الشعبية عن طريق الاستشارة او الاستفتاء المحلي و الميزانية التشاركية. و المشرع التونسي برز في تكريس هذه الآليات مقارنة بنظرائه في الجزائر و المغرب، وهو ما يعزز من فرص نجاحه في دفع الحوكمة المحلية .

خلصت هذه الدراسة لتسجيل النتائج التالية:

- تتبنى كافة دساتير الدول محل الدراسة الديمقراطية التشاركية كمبدأ أساسي يرافق اللامركزية الإقليمية المرتكزة على المجالس الشعبية لمنتخبة،
- يتباين إقرار المؤسس الدستوري في كل دولة الآليات المجسدة للديمقراطية التشاركية، فاذ يشير لها الدستور الجزائري بصفة مقتضبة، يتناولها الدستور التونسي بكثير من التفصيل، ويتبناها الدستور المغربي ضمن أحكام الفصل 139 منه.
- المشرع التونسي جمع تنظيم كل مستويات الجماعات المحلية في قانون واحد، وهو يشكل التنظيم المثالي لمجموع الوسائل والآليات

التي تضمن مشاركة فعلية ومتواصلة لمتساكني الوحدات المحلية في اتخاذ القرارات التي تخصهم، بداية من الجلسات التمهيدية، وإمكانية دعوة المجلس المنتخب للانعقاد، والحضور الفعلي لجلساته، وضمان النفاذ إلى المعلومة بخصوص أعمال المجالس، مروراً بالاستفتاء المحلي، وصولاً إلى الميزانية التشاركية.

• بالرغم من أن المشرع الجزائري تطرق ضمن قانون البلدية دون قانون الولاية، لبعض آليات الديمقراطية التشاركية، إلا أنه ترك الكثير من الغموض حول كيفية تطبيقها، خاصة في ظل تأخر إصدار التنظيم الخاص بها،

• تبنى المشرع المغربي ضمن قوانين الجماعات الترابية آليات متماثلة للديمقراطية التشاركية، من خلال نظام العرائض، وآليات التشاركية والتشاور التي تظل أيضاً إجراءات تطبيقها غامضة وغير كافية.

من خلال جملة النتائج المتوصل إليها يمكن طرح مجموعة من الاقتراحات:

- وجوب وضع إطار دستوري واضح ومستقل للإدارة المحلية في الجزائر، يتضمن مستويات الجماعات الإقليمية وآليات تسييرها وتمويلها وتطبيق الديمقراطية التشاركية فيها.
- وجوب وضع إطار قانون موحد لكافة مستويات الجماعات الإقليمية في الجزائر والمغرب، كالذي يتبناه المشرع التونسي.
- وجوب وضع آليات واضحة للديمقراطية التشاركية في الجزائر والمغرب، ووضع الضمانات الكافية لممارستها من طرف المواطنين، وعدم الاكتفاء بالإشارة إليها دون وضع الإطار التنظيمي الذي يضمن تفعيلها، ودون تقييد ممارستها من خلال ربطها بالرقابة الوصائية أو السلطة التقديرية للمجلس المنتخب.

المراجع

نصوص قانونية

الجمهورية الجزائرية:

القانون رقم 11 -10 . (22 جويلية، 2011). يتعلق بالبلدية المادة 17. الجزائر: ج ر ج ج عدد 37 مؤرخة في 03 -07 -2011.

القانون رقم 12 -07 . (21 فبراير، 2012). يتعلق بالولاية. الجزائر: ج ر ج ج عدد 12 مؤرخة في 29 -02 -2012.

القانون 16 -01 . (06 مارس، 2016). يتضمن نشر التعديل الدستوري. ج ر ج ج عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.

القانون رقم 19 -12 . (2019). يعدل ويتمم القانون رقم 84 -09 المتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد. الجزائر: ج ر ج ج عدد 78 مؤرخة في 18 -12 -2019.

المرسوم رقم 88 -131 . (4 جويلية، 1988). ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن. ج ر ج ج عدد 27 مؤرخة في 06 -07 -1988

المرسوم التنفيذي رقم 16 -190 . (2016). المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوالات المجالس الشعبية البلدية والقرارات البلدية. ج ر ج ج عدد 41 مؤرخة في 12 -07 -2016

الجمهورية التونسية:

القانون عدد 33 . (1975). والمنقح بالقانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006،. تونس، تونس: ررج ت عدد 59 مؤرخ في 25 -07 -2006.

القانون عدد 22 . (2016). المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة. تونس، تونس: ررج ت عدد 26 مؤرخ في 29 -03 -2016.

القانون الأساسي عدد 29 . (2018). يتعلق مجلة الجماعات المحلية. تونس: ررج ت عدد 39، مؤرخ في 15 -05 -2018.

أمر حكومي عدد 401 . (2019). يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، . تونس، تونس: ررج ت عدد 39 مؤرخ في 14 -5 -2013.

المملكة المغربية:

دستور المملكة المغربية . (2011). الرباط، المملكة المغربية.

القانون التنظيمي رقم 14.111 . (2015). المتعلق بالجهات. الرباط، المملكة المغربية: ج ر م عدد 6380 مؤرخة في 23 -07 -2015.

القانون التنظيمي رقم 112.14 . (2015). المتعلق بالعمالات والأقاليم. الرباط: ج م م عدد 6380 مؤرخة في 23 - 07 - 2015.

القانون رقم 31.13 . (2018). المتعلق بالحصول على المعلومات. الرباط، المملكة المغربية: ج م م عدد 6655 مؤرخة في 12 - 03 - 2018.

قانون التنظيمي رقم 113.14 . (بلا تاريخ). المتعلق بالجماعات. الرباط، المملكة المغربية: ج م م عدد 6380 مؤرخة في 23 - 07 - 2015.

ظهير شريف رقم 1.15.85 . (7 يوليو 2015). بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. الرباط، المملكة المغربية: ج م م عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

مؤلفات:

دليل الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية . (2017). الرباط، المغرب: المديرية العامة للجماعات المحلية.

محمد العجاتي، حبيبة محسن، على حسن، خلود خالد . (2011). المشاركة المجتمعية عبر المجالس المحلية في مصر . الجيزة، مصر: منتدى البدائل العربي و مؤسسة الحكومة المحلية بالدنمارك بدعم من المعهد الدانماركي المصري للحوار.

محمد العجاتي، كلوفيس هنري كدي سوزا، نوران أحمد . (2011). من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية (نماذج وتوصيات). منتدى البدائل العربية للدراسات. القاهرة.

مقالات:

احمد اجعون. (2014) . ، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011 . المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.

أسماء بن عبد الله. (2016). الاستفتاء المحلي في ظل دستور 27 جانفي 2014. المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 04.

عبد الحفيظ ماموح. (2017). الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني (المجلد العدد 07). الرباط: سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية.

عبد الله نوح. (2018). مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري . مجلة بحوث، الجزء الاول.

فريدة دبوشة. (جوان 2018). إشراك المواطن في صنع القرار المحلي: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02.

محمد الامين كمال. (ديسمبر 2017). ، مشاركة الجمهور بتسيير الكوارث والمخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة . مجلة العلوم الإنسانية، العدد 3.
مولود يعقوبي. (جوان 2016). الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية في الجزائر . مجلة القانون.
ياسين بويكرل. (2019). معيقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011 . مجلة العلوم السياسية والقانون، 03 .
الرسائل الجامعية:

دليلة بوراي. (2020). المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين المواطن والإدارة، أطروحة دكتوراه غير منشورة. بجاية، الجزائر: جامعة عبد الرحمان ميرة.
نجلاء بوشامي. (2007/2006). المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام غير منشورة . قسنطينة، الجزائر: كلية الحقوق جامعة منتوري .

مريم حمدي. (2014 -2015). دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق غير منشورة . المسيلة، الجزائر: جامعة محمد بوضياف.
مواقع الانترنت:

أيمن عبد الرحمن. (31 يناير 2018). : جلسة تمهيدية بلدية تونس . ، S3EP14. (موقع بر الأمان، المحرر) تونس، تونس. تاريخ الاسترداد 14 افريل 2020، من

<https://news.barralaman.tn/podcast/s3ep14>

الياس اوينهار، محمد لزعر، رضوان لعزيزي. (2017 -2018). الديمقراطية التشاركية للشأن الجهوي العام. مكناس، الراشيدية، المملكة المغربية: كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية جامعة مولاي سماعيل. تاريخ الاسترداد 11 افريل 2020، من

<https://hazbane.asso-web.com/uploaded/.pdf>

الباب السابع من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الجماعي للجماعة الترابية. (2018). تم الاسترداد من -blog/2018/02/ post_25.htm

الباب السابع من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الجماعي للجماعة الترابية. (2018). تم الاسترداد من -blog/2018/02/ post_25.htm

مراجع اجنبية:

n°70, a. d. (2011, mai 24). Modalité de participation des citoyens aux décisions locales, Département Administration ET Gestion Communales. Paris, France: association des maires de France.

PAOLETTI, M. (2020, Mai 5). LE RÉFÉRENDUM LOCAL EN FRANCE: Variations pratiques autour du droit. *Revue Française De Science Politique*, 6, pp. 883-913. Récupéré sur www.jstor.org/stable/43121777