

الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النص والممارسة

علام لياس (1)

(1) أستاذ محاضر قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، بجاية 06000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: allamlyes06@gmail.com

الملخص:

كرّس المشرع الجزائري مبدأ الديمقراطية التشاركية عبر عدة نصوص قانونية و ذلك بغية إشراك و إدماج المجتمع المدني بكل أطرافه في صنع القرار المحلي و كذا إشراكه في إدارة شؤونه المحلية وفقا لسياسة الحكامة المحلية، و بالرغم من هذا التكريس و الاتجاه الجديد الذي تبناه المشرع لتقريب المواطن من الإدارة، إلا أنّ المجال العملي أثبت أنّ ممارسة هذا الحق محدود بالنظر إلى الخلل الناتج عن الانفراد الدائم للسلطة في صنع القرار على المستوى المحلي، و كذا إكتفاء الإدارة المحلية بإعلام المواطن دون إدماجه الحقيقي و تفعيل دوره في تحريك عجلة التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية:

التشاركية، الحكامة المحلية، الإعلام الإداري، المجلس المنتخب، الجماعة المحلية.

تاريخ إرسال المقال: 2019/11/11، تاريخ قبول المقال: 2019/12/04، تاريخ نشر المقال: 2019/12/19.

لتهميش المقال: علام لياس، "الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النص و الممارسة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص) 2019، ص ص. 86-100.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: علام لياس، allamlyes06@gmail.com

Participatory democracy in Algeria between text and practice

Summary:

The Algerian legislator has enshrined the principle of participatory democracy through various legal texts in order to involve and integrate civil society in local decision-making as well as in the management of local affairs in accordance with the local governance policy, despite the dedication and the new trend adopted by the legislator to bring citizens closer to the administration.

However in practice the exercise of this right is limited because of the imbalance resulting from the permanent monopoly of decision makers at the local level, as well as the local administration only informs the citizen without actually integrating it into the conduct of local development.

Key words:

Participatory democracy, local governance, administrative information, elected council, local community.

La démocratie participative en Algérie entre texte et pratique.

Résumé :

Le principe de la démocratie participative est consacré en droit algérien. Ce principe, permettant la participation du citoyen à la prise de décision au niveau locale n'est, cependant, pas suivi au plan pratique compte tenu de la constance de l'immixtion du pouvoir central dans les affaires des collectivités locales. En outre, le rôle des dites collectivités en la matière se limite à l'information du citoyen sans l'intégrer réellement comme acteur du développement local.

Mots clés:

Démocratie participative, gouvernance locale, l'information administrative, conseil élu, communauté locale.

مقدمة

تقوم خيارات الديمقراطية على المستوى المحلي على آلية الديمقراطية التشاركية التي تركز على الشراكة في تدابير الشأن المحلي، حيث يجسد هذا النموذج أكثر من خلال النصوص و كذا التوسيع من دائرة مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار من خلال المناقشة، التمثيل، الإعلام، الاطلاع...إلخ. تعد الإدارة المحلية المجال و القاعدة التي يشارك فيها المواطن في إبداء الرأي، و التي تعد المحور الأساسي التي تربطه بالإدارة، و بالنظر إلى أهمية مبدأ الديمقراطية التشاركية في تجسيد فعالية نشاطات الجماعة المحلية، فلقد تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات السياسية و الإدارية التي تهدف إلى تجسيد و تفعيل آليات ممارسة الديمقراطية المحلية. و لقد تم ذلك عبر التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي شجع و لأول مرة و بطريقة صريحة مبدأ المشاركة، كما أن قانون الجماعات المحلية خاصة البلدية منه وسع عبر نصوصه مجال التشاور والتحاور من أجل صناعة القرار المحلي.

لا يمكن أن تكون هذه النصوص منتجة لأثارها المنتظرة إلا من خلال تفعيل وسائل و آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية، حيث لا يمكن أن تتحقق هذه الأخيرة بمجرد المنح النظري للمواطن الحق في انتخاب ممثليه أو إعلامه بمداولات المجالس المحلية، و إنما لا بد أن تتسع هذه المشاركة إلى الاستشارة المتواصلة حول اتخاذ القرار و كذا التنوع في وسائل و آليات ممارسة هذا الحق مثل إنشاء المجالس الاستشارية، مجالس الأحياء، التشاور المباشر، الرقابة...إلخ. و عليه نطرح الإشكالية التالية: ما مدى نجاعة و فعالية آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية في الجزائر في ظل التجسيد القانوني الحالي؟

للإجابة على التساؤل المطروح ارتأينا إلى دراسة أهم النصوص القانونية الصادرة في شأن تكريس و تجسيد الديمقراطية التشاركية (أولا) ثم تبيان آليات تفعيل ممارسة الديمقراطية التشاركية في الواقع العملي مع الوقوف على العوائق التي تحول دون ممارسة هذا الحق (ثانيا).

أولا- التكريس القانوني لمبدأ الديمقراطية التشاركية في الجزائر

تمثل كل من البلدية و الولاية هيئات إقليمية تسعى إلى تنفيذ برامج و مخططات الدولة على المستوى المحلي، و تهدف من خلال ذلك لاستجابة للمتطلبات و الحاجيات المحلية المتنوعة و المختلفة، لذا تعد الهيئات الإقليمية الركيزة الأساسية و البنية التحتية التي تبنى عليها الديمقراطية، و التي هي الأقرب للمواطن واللصيقة باهتماماته و بالتالي تعد الوسيلة التي من خلالها يمارس المواطن حقوقه السياسية من المشاركة في القرار و انتخاب ممثليه في المجالس المحلية، على هذا الشأن سهر المشرع الجزائري على وضع آليات قانونية لتفعيل و تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية، حيث ركز على وسائل إنجاز برامج و اصلاحات في شتى الميادين و ادمج الجماعة المحلية في هذه البرامج التنموية بهدف ترقية الحوار و النقاش بين الجماعة المحلية و الشركاء

الاجتماعيين و المجتمع المدني. و يظهر ذلك من خلال الدستور الجزائري(1) و كذا النصوص الخاصة بنشاطات المجلس الشعبي البلدي (2).

1 - تجسيد الديمقراطية التشاركية في الدستور الجزائري

يعتبر الشعب مصدر كل سلطة¹ و هو صاحب السيادة الشرعية يمارسها من خلال ممثليه المنتخبين، حيث يعد المجلس المنتخب مكانا و وسيلة لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، و من بين أهداف المشرع في تجسيد الديمقراطية التشاركية هو ضمان مبدأ المساواة بين المواطنين و المواطنين وإزالة العقبات التي تعيق تفتح شخصية الإنسان و تحول دون مشاركته الحياة السياسية و الاقتصادية والثقافية (أ) حيث تحوم هذه النصوص الدستورية حول مبدأ مشاركة المواطن في تجسيد فكرة المشاركة في صنع القرار(ب).

أ - أهداف تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية في الدستور الجزائري

يعدّ التشاور و التحوار بين مختلف مؤسسات الدولة و الجمعيات و المنظمات غير الحكومية و الأفراد من جهة وكذا بغية تحسين ظروف معيشة المواطنين من جهة أخرى أهم الأهداف المنتظرة في تكريس و تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية في الدستور الجزائري و ذلك في إطار دولة يسودها الحق و القانون و تؤمن فيها المشاركة و التعددية و الحكامة الرشيدة، والتي ترسي فيها دعائم مجتمع متضامن مبني على المساواة و الحرية و تكافؤ الفرص و العدالة الاجتماعية في نطاق توافقي بين حقوق و واجبات المواطن²، حيث نصت المادة 31 من الدستور الحالي على أن المؤسسات الدستورية تهدف إلى ضمان المساواة بين المواطنين في الحقوق و الواجبات و إزالة كل أسباب تفتح الإنسان على شخصيته و تحول دون ضمان مشاركة المواطنين الفعلية في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية وبالتالي لا يمكن تصور إدارة فعالة دون وجود قوة الشعوب الحرة³.

¹ - أنظر المادة الثامنة من دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. د. ش عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل و متمم بقانون رقم 02 - 03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. د. ش عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل و متمم بقانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. د. ش عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل و متمم بقانون رقم 16 - 01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. د. ش عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

² - مغربي فريال، "الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المملكة المغربية نموذجا"، مجلة المفكر، عدد 17 الصادرة عن كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2018، ص.560.

³ -RASERA (M), *La démocratie local*, L .G.D.J, Paris, 2002, p.05.

يرى بعض الفقهاء في أسباب تبني الدستور الجزائري لمبدأ الديمقراطية التشاركية إلى الأزمة التي تعرفها الديمقراطية التمثيلية¹، لاسيما بعد نزح الثقة من المنتخبين أصبح من الواجب إعادة النظر في كيفية إقناع المواطن في المشاركة بوسائل جديدة بعيدا عن وساطة الأحزاب، التي كانت في وقت ما تلعب دور الوسيط بين النظام السياسي و المجتمع المدني، حيث أنّ الديمقراطية التشاركية يمكن لها لأن تلعب دور المكمل في عملية إقناع المواطن من جديد في المشاركة الفعلية في صنع القرار².

لتحقيق الأهداف التنموية المنشودة فإنّه من الضروري مشاركة المواطنين في تسيير الجماعة المحلية حيث يستوجب على أصحاب القرار الأخذ بعين الاعتبار آراء مستعملي المرفق العام، حيث من خلال هذا النهج يمكن الحد من النزاعات و كذا ضمان قبول أوسع للمواطن للقرارات الإدارية الخاصة بتسيير المرفق العام و التي تعد أيضا وسيلة للحصول على خبرة مستعملي المرفق(المرتفقين)على أساس أنهم الأدرى بحاجياتهم المرفقية، و هو ما يطلق عليه اليوم بالتسيير العمومي الحديث³، و بإدماج المجتمع المدني في تسيير الجماعة المحلية فإنه يصبح طرفا فعالا في إنشاء الثروة لاسيما أنّ معظم البلديات في إطار التسيير الكلاسيكي عاجزة ماديا، و بالتالي الانتقال إلى النمط الجديد من تدبير الشأن المحلي تصبح فيه البلديات منتجة و معتمدة على التمويل الذاتي دون الاعتماد على ميزانية الدولة الذي يمثل عبئ عليها و هذا يعد من الأهداف التنموية التي أراد تجسيدها المشرع الجزائري، و الذي يجعل منه الأفراد محور عملية التنمية و الاستجابة لحاجياته الأساسية و القائمة على سياسة الإدماج و المساواة في تقسيم الثروات⁴.

ب - الآليات الدستورية لتجسيد الديمقراطية التشاركية في الجزائر

كرّس المؤسس الدستوري مجموعة من المبادئ تهدف الى إرساء و تفعيل الديمقراطية التشاركية حيث تنص المادة 15 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لـ 2016 على أنه : «تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية». كما نصت أيضا الفقرة الثانية من نفس المادة على أن: «المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية»، أما المادة 16 منه اعتبرت أن البلدية «جماعة قاعدية» ما يجعل منها أداة للنظام اللامركزي الذي يعد من أبرز وسائل الديمقراطية الإدارية،

¹-HERMET (G), BADY (B), BRAUD (P), BINBAUM(P), *Dictionnaire de la science politique et institution politique*, 7^{ème}éd, ARMAND Colin, Paris, 2010, p.89.

²- عيساوي عزالدين، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 2015، ص. 223 .

³-CHEVALLIER (J), *L'Etat post -moderne*, LGDJ, 3^{ème} éd, Paris, 2008, in ALBERT (N), *Performance et droit administratif*, Litec, Paris, 2018, p.293.

⁴- لصلح نوال، " الديمقراطية التشاركية رافعة التنمية المحلية قراءة في قانون البلدية رقم 10/11"، مجلة الحقيقة، عدد 03، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، الجزائر، 2018، ص. 198 .

كما أقرت المادة 17 أيضا على أن: «المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»¹. و هذا ما يؤكد أهمية التمثيل الديمقراطي في تحقيق مبدأ المشاركة الفعلية. من خلال نصوص المواد 15 الفقرة الثانية و الأخيرة و المادة 16 و 17 يظهر جليا أن البلدية هي المركز و المكان الذي يعبر عنه المجتمع المدني عن ارادته و هو المنبر الذي من خلاله يشارك في صنع القرار الإداري ، و ذلك طبعا عبر المجلس البلدي و عبر ممثليه بالإضافة إلى وسائل أخرى كالإعلام و الرقابة... الخ.

الملاحظ أيضا أن المشرع الجزائري عبر نصوص الدساتير المتعاقبة لم يستعمل مصطلح الديمقراطية التشاركية، و إنما استعمل لأول مرة في التعديل الدستوري لـ 2016 و هذا أمر إيجابي، حيث من خلال تثبيت و تأكيد هذا المصطلح دستوريا، سوف يصبح ثمة تحول في المفاهيم من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية التي تحتوي في طياتها وسائل تعبير عن إرادة المجتمع المدني بطريقة أوسع من الوسائل المعروفة في الديمقراطية التمثيلية.

2 - تفعيل الديمقراطية التشاركية في النصوص الخاصة بنشاطات المجلس الشعبي البلدي

إنّ مبدأ المشاركة الفعلية في الميدان العملي تقترن بالإشراك الفعلي للمواطنين في مساهمتهم في نشاطات المجلس الشعبي البلدي بوصفه الركيزة وقاعدة تجسيد الديمقراطية التشاركية، و على هذا الشأن نجد أن المشرع الجزائري حاول تفعيل دور المجتمع المدني في اطار قانون البلدية (أ) و كذا اشراك الجمعيات في مجال التهيئة و التعمير و البيئة (ب).

أ - تكريس الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية

أولى المشرع الجزائري أهمية قصوى لمبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية رقم 11-10² حيث خصص له بابا كاملا و ذلك من المادة 11 إلى 14، و الهدف من ذلك يعود أساسا إلى الدور الرئيسي للديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية، و بالنظر إلى الأولويات التهيئية و التنمية المحلية و بالنظر أيضا إلى أن البلدية هي القاعدة اللامركزية و مكان للممارسة المواطنة التي تشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية³.

¹ - المواد 15، 16، و 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

² - قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 37 صادر في 03 جويلية 2011.

³ - أنظر المادة 2 من المرجع نفسه.

تؤكد المادة 11 من القانون رقم 10-11 على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري، كما تؤكد نفس المادة على ضرورة إعلام المواطنين بشؤونهم و استشاراتهم في كل المجالات، و ذلك عن طريق استعمال الوسائل الإعلامية المتاحة، كما تستوجب أيضا المادة 11 من القانون رقم 10-11 على تقديم المجلس الشعبي عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين¹.
لم يذكر المشرع الجزائري بصراحة الديمقراطية التشاركية في نص المادة 11 السالفة الذكر، و إنما نصت على العمل الجوّاري بإشراك المواطن عن طريقة استشارته واعلامه.

تحقيقا للأهداف المنتظرة من الديمقراطية المحلية يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تحفز و تحث المواطنين على المشاركة في صنع القرار و تحسين ظروفهم².
أما فيما يخص وسائل و آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية فنجد أن المواد 13 و 14 قد حددت بعض وسائل المشاركة، حيث تقرر المادة 13 على أنه: « يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بصفة استشارية بشخصيات محلية و كل خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا من أجل تقديم مساعدة أو مساهمة مفيدة لأشغال المجلس الشعبي البلدي و كل قراراته، و هذا في إطار ما تقتضيه و تشترطه المادة 56 من قانون البلدية » .

من خلال هذه النصوص نجد أن المشرع من خلال قانون البلدية قد وضع ملامح تفعيل الديمقراطية التشاركية، ثم يبقى الأمر في إرادة الإدارة المحلية في اتخاذ السبل و الوسائل المناسبة لتوسيع المشاركة و تشجيعها.

ب - تكريس مبدأ مشاركة المجتمع المدني في مجال التهيئة و التعمير و البيئة

كرّس القانون المتعلق بالتعمير مجموعة من الآليات كالأستشارة و التحقيق العمومي، حيث يفرض استشارة الجمعيات و الغرف الفلاحية و المنظمات المهنية أثناء إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و كذا مخططات شغل الأراضي.

¹ - تنص المادة 11 المرجع نفسه على ما يلي: « تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري؛

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحدودة في هذا القانون؛

كما يمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة؛

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.»

² - أنظر المادة 12 من المرجع نفسه.

حرص المشرع الجزائري على خضوع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي لعملية التحقيق العمومي، حيث يُطرح مشروع المخططين للتحقيق و ذلك وفقا لنص المادتين 26 و 36 من القانون رقم 90-29¹ و لقد أكد هذا القانون و النصوص التطبيقية له على ضرورة إشراك المجتمع المدني في عملية التحقيق و ذلك بمراسلة رئيس المجلس الشعبي البلدي لرؤساء المنظمات المعنية و رؤساء جمعيات المجتمع المدني، حيث تعد هذه المراسلة بمثابة دعوة للمشاركة و دعوة لاطلاع الجمهور على عملية التحقيق، و هذا ما نصت عليه المادتين 7 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير² و كذا المادتين 7 و 8 من المرسوم رقم 91-178 المتعلق بإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي³.

يظهر جليا أن المجلس الشعبي البلدي ملزم باستشارة الجمعيات المحلية في مجال التهيئة و التعمير و هذا دليل على الاهتمام الذي تحتله منظمات المجتمع المدني في صنع القرار و تسيير الشأن العام⁴، كما تنص أيضا المادة 74 من القانون رقم 90-29 السالف الذكر على إمكانية مراقبة المشاريع و المخططات من طرف الجمعيات المعتمدة قانونا، و أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني في حالة مخالفة أحكام التشريع المعمول بها في مجال التهيئة و التعمير⁵.

أما القانون رقم 03-10 المتعلق بالبيئة في المواد من 35 إلى 39 فلقد أقر بدوره على أنه يمكن لكل جمعية أن تتدخل في أي مشروع متعلق بحماية البيئة و خاصة في مجال العمران، إذا كانت هذه المشاريع تكون خطرا على البيئة، عن طريق تقديم المساعدة و الرأي و المشاركة في اتخاذ القرار، كما يمكن لهذه الجمعيات اللجوء إلى القضاء⁶.

¹ - قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج. ر. ج. د. ش، عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

² - مرسوم تنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 02 ماي 1991، يحدد اجراءات و إعداد و المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. د. ش، عدد 26، صادرة في 01 جوان 1991.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 12 ماي 1991، المتعلق بإجراءات إعدادات مخطط شغل الأراضي و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. د. ش، عدد 26، صادرة في 01 جوان 1991.

⁴ - جلاب عبد القادر، " تدخل المجتمع المدني في المجال العمراني و تحقيق مبدأ الديمقراطية التشاركية"، مجلة تشريعات التعمير و البناء، عدد 2، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، 2017، ص. 258.

⁵ - أنظر المادة 74 من القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة و التعمير، مرجع سابق.

⁶ - قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. د. ش، عدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

أما قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، فلقد أكدت المادة 08 منه على عدة مبادئ ، من بينها مبدأ مشاركة المواطنين في إصدار القرارات المتخذة في مجال التهيئة و التعمير¹.

ثانيا - محدودية وضعف آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية في المجال العملي

يعدّ المواطن الأساس و العنصر الفعال في عملية التنمية المحلية، و ذلك عبر إشراكه الفعلي في إنشاء القرار المحلي الرقابة عليه، وعليه يصعب تصور نجاح أية عملية تنموية خارج إطار مشاركة المعنى بالتنمية (المواطن)، كما أنه لا يمكن أن تتجح هذه التنمية إذا شارك فيها المواطن بشكل ضعيف أو محدود لا يرقى إلى المستوى المطلوب² و من بين الآليات التي يتم بها إشراك المواطن في اتخاذ القرار نجد المشاركة في اختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المساهمة في تكوين لجان البلدية (1)، و كذا ممارسة الحق في الإعلام و الاطلاع على قرارات و مداولات المجلس الشعبي البلدي (2).

1 - محدودية مساهمة المواطن في اختيار أعضاء ولجان المجلس الشعبي البلدي

يعدّ الانتخاب كوسيلة أساسية لممارسة الديمقراطية³ حيث أخذ المشرع بمبدأ الانتخاب كآلية ديمقراطية لاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي ما يزكى أكثر فأكثر خيار الديمقراطية التشاركية⁴ و لتجسيد هذا الخيار اعترف المشرع الجزائري في مختلف الدساتير و القوانين المتعلقة بالانتخابات باختصاص المواطن في تشكيل المجالس المحلية.

بالرغم من هذا الاعتراف إلا أنّ ممارسة هذا الحق يبقى محدودا بالنظر إلى المشاركة الغير الفعالة في تشكيل المجالس المنتخبة (أ) و كذا إلى أن دور المواطن ينتهي بانتهاء الانتخاب، بمعنى عدم امتداد مشاركة المواطن إلى مراقبة المنتخب و تتبع نشاطاته خلال عهده (ب).

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2003، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج . ر . ج . د.ش ، عدد 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

² - لصلح نوال، مرجع سابق، ص. 204 .

³ - LACHAUME (J.F), « Participation et Service Public Locaux », In *Les collectivités locales Mélange à l'honneur de Moreau Jaques*, Economica, Paris, 2003, p. 233.

⁴ - حمدي مريم دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2014، ص.34.

أ- ضعف وسائل مشاركة المواطنين في تشكيل المجالس المنتخبة

يتضح من خلال قانون الانتخابات¹ وكذا قانون البلدية، أن انتخاب المجلس الشعبي البلدي هو من أهم صور و دعائم مشاركة المواطن في تفعيل الديمقراطية، حيث يتكون هذا الأخير من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل المواطنين المحليين، كما أن المجالس المحلية عامة و المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة يعد الإطار الأساسي للديمقراطية الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية الشعبية و إطار للتعددية السياسية². رغم أهمية الترشح و الانتخاب في تفعيل الحوكمة و الديمقراطية التشاركية في الإطار المحلي، إلا أن ممارسة المواطن لهذا الحق يقف عند حد الاختيار فقط دون المتابعة و المرافقة خلال العهدة الانتخابية للمنتخب، كما أن ممارسة هذا الحق يتم بطريقة غير مدروسة و غير واعية بسبب عشوائية شروط الترشح و انعدام الحس السياسي للمواطن³، ما يؤدي إلى عدم المشاركة و عدم أداء واجبه الانتخابي، و هذا ما يؤثر لا محال على ممارسة دورهم في الرقابة يوم الاقتراع و خلال العهدة الانتخابية.

لعل من بين أسباب عزوف المواطنين عن أداء و ممارسة واجبه الانتخابي، هو محدودية مستوى المترشحين و ذلك نتيجة جعل الترشح لعضوية المجالس المحلية عامة في متناول كل الراغبين في ذلك و بالتالي عادة ما يكون مستوى المترشحين لعضوية المجالس المحلية متدني، و هذا ما يؤدي إلى عدم قدرة المترشح على مواجهة تحديات الجماعة المحلية، ما يؤدي في النهاية إلى عدم إقتناع المواطن بالمترشح و عزوفه عن الانتخاب، و عليه يبدو من المهم لو وضع المشرع بعض الشروط التي تتضمن و لو قدر بسيط من المميزات و الكفاءات العلمية الواجب تحققها في المترشح، لكن المشرع بالعكس أورد شروط عامة و بسيطة ممكنة التحقق في كل مترشح، و هذا ما يؤثر سلبا على الأداء المحلي من جهة و إلى غياب و العزوف عن الممارسة الفعلية لحق الانتخاب⁴.

أما فيما يخص الدور الرقابي للمواطن في العملية الانتخابية، فالمشرع الجزائري منح للناخبين و المترشحين على حد سواء الحق في الرقابة على العملية الانتخابية، إلا أن المجال العملي لعمليات الانتخاب أثبتت أن الإدارة هي التي تدير هذه الانتخابات كما تكون الرقابة من طرفها، حيث لا يملك المواطن أو الأحزاب الإمكانات المادية لمراقبة هذه الانتخابات، هذا ما يفتح المجال للإدارة باستعمال وسائلها لتفضيل الأحزاب و

¹ - قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. د. ش. عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016، معدل و متمم بموجب قانون عضوي رقم 19-08 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. د. ش. عدد 55، الصادرة في 15 سبتمبر 2019.

² - لصلح نوال، مرجع سابق، ص. 205.

³ - HARDY (J), « Citoyenneté, citoyenneté(s) locale(s) », *Pouvoir*, n° 23, Paris, 1994, p.115 et 116.

⁴ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص. 337.

المرشحين حسب أهوائها، كما أنه لا يمكن للناخبين مراقبه المنتخبين طيلة العهدة الانتخابية، و ذلك بانعدام الوسائل التي تسمح بذلك، فالمشاركة إذا في تشكيل هذه المجالس تبقى محدودة فقط في الاختيار و مرتبطة بالمواعيد الانتخابية فقط¹.

ب - الطابع غير الإلزامي لمشاركة المواطنين في صنع القرار عبر لجان البلدية

يؤدي المجلس الشعبي البلدي مهامه عبر لجان دائمة أو متخصصة يتم اختيار أعضائها عن طريق مداولة، حيث تقوم هذه اللجان بدراسة بعض المسائل التي تهم البلدية، و عن طريق هذه اللجان يتم توزيع الأعباء و تخصيصها حيث تتولى هذه اللجنة دراسة الملف و تعد تقرير بشأنه ليعرض على المجلس من أجل مناقشته و المصادقة عليه.

تعد أعمال لجان البلدية أعمال تحضيرية استشارية² لا أكثر، و إنما حتى يصبح العمل منتجا لأثاره يجب أن يصادق عليه أعضاء المجلس البلدي بالأغلبية بناء على اقتراح رئيسه و عادة ما تكون هذه اللجان دائمة تتكفل بعدة مسائل و مجالات، و يتم تحديدها تبعا لنسبة سكان البلدية³، كما أجاز المشرع الاستعانة بلجان خاصة مؤقتة تشكل عن طريق مداولة المجلس باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث تتكفل بمهام محددة و لفترة محدودة في المداولة المحدثه لها⁴.

يتجسد أيضا المبدأ الاستشاري للمواطنين في إمكانية استعانة المجلس الشعبي البلدي بكل شخصية محلية و كل خبير أو ممثل جمعية من أجل تقديم أية مساهمة لأشغال المجلس أو لجانه، بالنظر إلى مؤهلاتهم و خبراتهم في مجال ما⁵، حيث تساهم هذه الوسيلة في إشراك المواطنين في اتخاذ بعض القرارات بواسطة التشاور المسبق معهم و التي من شأنها تنوير المجلس و لجانه حول الواقع المعيشي للمواطنين، مما يسمح باتخاذ قرارات مناسبة استجابة لاحتياجات المواطنين المحليين⁶.

بالرغم من توسيع رقعة الأشخاص الذين يمكن استشارتهم وفقا لأحكام القانون المتعلق بالبلدية 11- 10 إلا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تبقى له كامل السلطة التقديرية في استشارة هؤلاء الأعضاء من خارج عضوية

¹-JEGOUZOU (Y). « De la participation à la démocratie participative ? », *AJDA*, Paris, 2006, p. 2312.

²- عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الإقليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2012، ص. 24.

³- أنظر المواد 31 و 32 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴- أنظر المواد 34 و 35 من المرجع نفسه.

⁵- أنظر المادة 13 من المرجع نفسه.

⁶ - نوح عبد الله، " مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري "، مجلة بحوث، عدد 12، الجزء الأول، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص. 25.

المجلس، كما أنّ آراء المستشارين أو الخبراء أو حتى الجمعيات تبقى آراء الاستشارية غير ملزمة للمجلس الشعبي البلدي و لجانته، و هذا ما يبقى هذه الاستشارة ذو طابع تقني تحضيري لا أكثر و التي يؤثر لا محال على قيمة الكفاءات التي كلفت بهذه الاستشارة.

2 - غياب الفعالية في أساليب الإعلام الإداري

كرس المشرع الجزائري مبدأ الإعلام الإداري¹ في مجموعة من النصوص و من أهمها نجد المرسوم رقم 131-88، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن² و الذي يهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن كما أتى أيضا قانون البلدية 10-11 بجملة من الأحكام التي تهدف إلى ضمان حق المواطن في الإعلام الإداري، من خلال تنظيم كفاءات سير المداولات، كالعناية و حق الاطلاع و هذه الآليات تعبر عن أشكال التواصل بين المواطنين و المجلس الشعبي البلدي (أ)، كما يجب إعلام المواطنين حول المداولات ووجوب تقديم كل المعلومات الخاصة بها (ب) و منح أيضا قانون البلدية حق الاطلاع و استنساخ الأعمال القانونية للبلدية (ج).

أ - مبدأ علانية مداولات المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علانية و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة...». فمن خلال هذا النص يبدو أن المشرع أتى بصياغة جديدة تؤكد أكثر و بطريقة صريحة حق المواطن في حضور الجلسات، كما أقر أيضا على إمكانية حضور أي مواطن آخر خارج البلدية إذا كان معنيا بموضوع المداولة. الملاحظ من مبدأ العلانية أنه غير مطلق، لأن المداولات تكون سرية³ في حال دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين هذا أمر منطقي و طبيعي، ولكن ما يعاب هذه السرية هو ارتباطها بالنظام العام و بالتالي عدم التحديد الضيق لفكرة النظام العام قد يؤدي لا محال إلى عدم تمكين المواطنين من حضور المداولات بحجة النظام العام.

كما أن توسيع حق الحضور للمواطنين خارج البلدية هو أمر مستحسن و يدعم أكثر فأكثر مبدأ الديمقراطية التشاركية، و لكن ما يعاب على هذا النص هو ربط حضور المداولات بوجود مصلحة « معني

¹ - للتدقيق أكثر في مفهوم الإعلام الإداري أنظر في ذلك:

BROCAL (F), *Le droit à l'information en France*, Thèse pour l'obtention de doctorat en droit, faculté de droit et science politique, université Lyon 2, 2004, p. 5 et s.

² - مرسوم رقم 131-88 مؤرخ في 04 جويلية 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن ج . ر . ج . د . ش، عدد 27، صادر في 06 جويلية 1988.

³ - أنظر المادة 26 فقرة أخيرة من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

بموضوع المداولة» و هو شرط غير دقيق و غير محدد هذا ما قد يفتح المجال للتأويل و التعسف في إستعماله لإعاقة ممارسة هذا الحق و منع المواطن من حضور المداولات لكونه غير معني بالمداولة و ليس له أية مصلحة فيها.

ب - محدودية وسائل إعلام المواطنين بموضوع المداولات

دعم المشرع الجزائري مبدأ علانية المداولات بوجوب إعلام المواطنين بموضوع المداولة، و ذلك من خلال نص المادة 22 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، حيث أكدت هذه المادة على ضرورة إعلام المواطنين بموضوع المداولة بصفة مسبقة « يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات و في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي...»، أصاب المشرع في إدراج مبدأ الإعلام في إجراءات سير المداولات غير أنه لو إستعمل كلمة إعلام المواطنين بكل الوسائل الممكنة و لا يحددها فقط في مدخل قاعة المداولات و في الأماكن المخصصة للإعلام، لاسيما أن اليوم يمكن إستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في الإعلام التي أثبتت فعاليتها في هذا المجال (كالإنترنت و مواقع التواصل الاجتماعي...)، و التي من شأنها أيضا أن تطور مبدأ الديمقراطية الرقمية في الجزائر¹.

تبنى أيضا المشرع الجزائري في المادة 30 من قانون البلدية مبدأ الإعلام البعدي للمواطن، و ذلك من خلال نشر المداولات بعد دخولها حيز التنفيذ و التي تنص: «تعلق المداولات باستثناء المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية تحت إشراف المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور، و تنتشر بكل وسائل إعلامية أجرى خلال (08) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون.» من خلال هذا النص يظهر أن المداولات يجب أن تنشر بعد ثمانية (8) أيام من دخولها حيز التنفيذ و ليس بعد إنعقاد الجلسة، كما يستثني القانون البلدي من النشر للمداولات المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية و عكس ما هو وارد بشأن وسائل الإعلام الواردة في نص المادة 26 السالفة الذكر و المتعلقة بالإعلام المسبق عن موضوع المداولة فإن المادة 30 عبرت على إمكانية إستعمال كل الوسائل المتاحة من أجل الإعلام البعدي، و هذا ما يستجيب طبعا للتطور الإعلامي الحاصل في المجتمع و هو ما يفتح و يسهل مهمة إعلام المواطن و ممارسة حقه في إبداء الرأي.

بالرغم من الوسائل المتاحة لإعلام المواطنين إلا أنها تبقى عديمة الفعالية و غير مجسدة فعلا في أمر الواقع بالنظر إلى نقص الوعي الثقافي و السياسي لدى المواطن، و أن أغلب أعضاء المجالس الشعبية لا تعي

¹ - رمضان عبد المجيد، " الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر)", دفا تر السياسة و القانون، عدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر، 2017، ص. 84.

اهتمام بالتوجه إلى تكريس الحكم الراشد عبر الوسائل المتاحة و كذا انعدام الرقابة الحقيقية على مدى تطبيق مبدأ الشفافية و العلانية من أجل الإشراف الفعلي للمواطن¹.

ج - حق الإطلاع على المعلومات الخاصة بموضوع المداولة

تؤكد المادة 14 القانون رقم 10-11 على أن للمواطن الحق في الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي و كذا قرارات البلدية، كما سمح أيضا هذا النص بحصول المواطن على نسخة كاملة أو جزئية من المداولة على نفقته لاستعمالها في حدود القانون² و لقد جسدت كفاءات الاطلاع على مستخرجات المداولات وفقا للمرسوم رقم 16-190³.

بالرغم من هذه الإجراءات و الآليات التي تسمح للمواطن الاطلاع على مداولات المجلس، إلا أن هذا الحق مقتصر فقط على كل شخص له المصلحة في موضوع المداولة و فقط، ثم أن هذا الحق هل يخص فقط الأشخاص الطبيعية أو يشمل حتى الأشخاص المعنوية، و بالتالي يبدو أن حق الإعلام و الاطلاع على المداولات و أعمال البلدية حقوق مضمونة بنص القانون، إلا أنها تتصدى لمعوقات عملية تحول دون فعاليتها في الواقع العملي، و بالتالي يجب الاعتراف بمحدودية و عدم فعالية هذه الأساليب ما دام لا تتعدى أن تكون وسائل للإعلام فقط دون أن تصل إلى درجة الاستشارة الحقيقية للمواطن. كما أنه لا يمكن الحديث عن ضمان الحق في الإعلام الإداري دون الحديث عن دور القضاء في النظر في الطعون المقدمة من طرف المواطن بشأن عدم السماح له بممارسة هذا الحق من طرف الجماعات المحلية⁴.

¹ - حميداني علي، درويش الزهراء فريال، " دور الجماعات الإقليمية في تكريس الديمقراطية التشاركية و انعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الجزائر"، مجلة العلوم الإدارية و المالية، عدد 1، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، 2017، ص. 548.

² - تنص المادة 14 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية على ما يلي: «يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي و كذا القرارات البلدية. و يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه؛
تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.»

³ - مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان 2016، المحدد لكفاءات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات البلدية ج. ر. ج. د. ش، عدد 41، الصادرة في 12 جويلية 2016.

⁴ - أوسوكين عبد الحفيظ، " الحق في الإعلام الإداري، نشأته و تطوره"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، جزء 33، عدد 03، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005، ص. 601.

خاتمة

لا يمكن إنكار الخطوات المعتمدة التي خطاها المشرع الجزائري في سبيل تكريس و تبني المشاركة و كذا وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية خاصة في قانون البلدية 10-11 و ذلك في إطار التسيير الجوّاري في انتظار طبعا صدور النصوص التنظيمية التي أحال إليها من أجل تنظيم آليات و إجراءات هذه الممارسة، إلا أن الواقع العملي مازال بعيد كل البعد للتجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية و ذلك يعود السبب أصلا إلى أن الجماعات المحلية مازالت غير مؤهلة لتجسيد هذا الحق، حيث أنه مازالت السلطة تحتكر تحديد الخيارات و اتخاذ القرارات العامة دون المشاركة الفعالة و الفعلية للمواطن، و ذلك خوفا من اصطدام الاقتراحات و الآراء بين الإدارة و المواطنين من جهة، و من جهة أخرى ضعف ممثلي المجتمع المدني كالأحزاب و الجمعيات و النقابات في جعل عجلة التنمية يعود إلى مشاركتهم و حركيتهم .

و على هذا الأساس ينبغي تفعيل دور المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي و ذلك بصنع علاقة تكاملية رقابية بين مؤسسات الدولة المحلية مع المجتمع المدني. و لا يتم ذلك طبعا إلا من خلال تسهيل آليات وصول المواطنين إلى المعلومات و تحسيسهم بالآليات الممكنة لصنع القرار مع إيجاد صيغ تمكن المجتمع المدني من الممارسة الفعلية و إلزامه بذلك.