الديمقراطية التشاركية في مجال العمران: دراسة حالتي الجزائر وتونس

Participative Democracy in the Domain of Urbanism: the Case Study of Algeria and Tunisia

عبد الرحيم لحرش [1] **خديجة البرج** [2]

[1] دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار (تونس)
Abdou_lahreche@yahoo.fr

[2] باحثة دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار (تونس)
elkhadidja@yahoo.fr

تاريخ الارسال:	تاريخ القبول:	تاريخ النشر
2019/09/23	2019/10/04	2019/10/31

الملخص:

على اعتبار أن الديمقراطية التمثيلية هي الشكل التقليدي للعملية الديمقراطية والتي تولي اهتمام لرأي الأغلبية على حساب الأقلية بأسلوب غير مباشر بواسطة ممثلين يختارهم المواطنين، إلا أن ذلك لم يكن كافي فقد ازدادت المطالب بتطوير وتوسيع المشاركة بصورة دائمة ومستمرة، وهو ما عرف باسم الديمقراطية التشاركية، التي تعتبر نهج حديث للديمقراطية، يتم فيها تجاوز المقاربات التقليدية من خلال اشراك المواطنين في الحياة السياسية، وقد لقى هذا الاختيار مكانة على الصعيد المحلي أكثر منه على الصعيد الوطني كونه أقرب للمواطنين وأقرب في تطبيق آليات التشاركية، إذا ما تعلق الأمر بمخططات البلدية وببرامج التنمية الحضرية أو التهيئة العمرانية في الجزائر أو التهيئة الترابية في تونس.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية - الديمقراطية التمثيلية - الفاعلين المحليين - العمران.

Abstract:

Since representative democracy is the traditional form of democracy process and which pays attention to the view of the majority at the expense of the minority, in indirect way, through representatives elected by the citizens; however, that was not enough as the demand of developing and expanding the participation regularly

[1] - المؤلف المرسل: عبد الرحيم لحرش / *abdou_lahreche@yahoo.fr*

and continuously has grown. This is called "participative democracy" which is considered as a modern trend of democracy, where the traditional approaches are passed via involving the citizens in the political life. This choice has gained position at the local level more than the national one because it is closer to the citizens and to the application of the participative mechanisms when it is related to the plans of the municipality and the programs of the urban development in Algeria or the territorial one in Tunisia.

key words:
participative democracy - representative democracy - the local actors - urbanism**.**

مقدمة:

إن تطور الديمقراطية كان نتيجة تحولات في عالم الأفكار والمؤسسات السياسية، فبداية مساهمة المواطنين في عميلة صنع القرار والتي تأخذ شكل الديمقراطية المباشرة عرفت في كل من الدولة الاغريقية والرومانية، تلتها الديمقراطية شبه مباشرة.

لكن بتزايد عدد المواطنين واتساع الجمهورية الرومانية ووجود عوامل أخرى آنذاك فرض وجود التمثيل في اطار نظرية الديمقراطية وممارستها بالرغم أنها لم تكن وليدة الفكر الديمقراطي، بل كانت وليدة نمو علاقة بين الارستقراطية المورثة والبورجوازية الصاعدة في انجلترا، وهنالك من يرى أنها ديمقراطية جامدة كون أن مبدأ الانتخاب يبعد الناخبين في المشاركة الفاعلة في صنع القرارات التي تخصهم والتي يستأثر بها المنتخبين، بحيث يرون أنفسهم محل ثقة التعبير عن ارادتهم وليس عن إرادة المواطنين خلال فترة زمنية محددة.

وعليه تم تعميم فكرة التمثيل التي سادت معظم الدول، ورغم المزايا التي تكتسيها هذه الفكرة إلا أن الواقع أثبت وجود أزمة الديمقراطية التمثيلية، ما دفع أغلب الدول إلى تطعيمها والبحث عن آليات كفيلة لإشراك مختلف الفاعلين من مواطنين ومجتمع مدني وقطاع خاص للتعبير عن إرادتهم الحقيقية وتسيير شؤونهم، خاصة على المستوى المحلي.

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة الستينات من القرن الماضي الدولة الأولى التي سعت لسد ثغرات العملية التمثيلية وعدم اختزال الديمقراطية في مبدأ الانتخاب، بتعزيز التشاركية من خلال فتح التشاور والحوار مع المواطنين لمواجهة

التحديات المطروحة محليا كالفقر والتهميش فقد كانتا من بين العناصر الأساسية في عودة الديمقراطية التشاركية لتنتقل للعديد من الدول الأوروبية والآسيوية والإفريقية منها الجزائر وتونس.

كما إن اعتماد التخطيط المجالي على وثائق غير ملزمة ينبني على أسس ديمقراطية عمادها حرية الأفراد وحقوقهم الاقتصادية.

ومن المعلوم أن تهيئة العمران هي سياسة تعتمدها الجماعات العمومية لتنظيم المجال للاعتماد على التوازن الجهوي الذي يعد رهانا استراتيجيا في كامل أرجاء البلدين، بغض النظر عن العوامل الطبيعية والتركيز الإداري.

فالمجال العمراني يقصد به جملة الاختيارات والتوجهات والإجراءات التي يتم ضبطها على المستوى الوطني أو الجهوي لتنظيم استعمال المجال الترابي والتي من شأنها أن تضمن خاصة التناسق في تركيز المشاريع الكبرى للبنى الأساسية والتجهيزات العمومية والتجمعات السكنية.

ولمقاربة هذا الموضوع، تطرح الدراسة الإشكالية التالية:

ما مدى تفعيل الديمقراطية التشاركية في المجال العمراني في كل من الجزائر وتونس؟

وللإجابة على هذا الإشكال سوف نتناول في المبحث الأول مكانة الديمقراطية المحلية في التشريعات الجزائرية والتونسية، أما المبحث الثاني آليات تكريس الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك الفاعلين في الجزائر وتونس.

المبحث الأول: مكانة الديمقراطية المحلية في التشريعات الجزائرية والتونسية

تمثل الديمقراطية المحلية والديمقراطية التشاركية والحكم المحلي المفاهيم الرئيسية التي تشكل إطارا تحليليا لفهم دور مشاركة المواطن في مختلف المجالات التي ترتبط به، فالعلاقة بين اللامركزية والديمقراطية علاقة وثيقة جدا بحيث يؤكد العديد من المختصين في العالم أن ديمقراطية الأنظمة السياسية إنما تقاس بدرجة لامركزيتها بحيث يعتبر عمق اللامركزية أحد مقاييس حيوية الديمقراطية وصلابتها في الدولة.

كما تعتبر الجماعات المحلية حجر الزاوية لتكريس الديمقراطية المحلية من خلال مجالس منتخبة تعمل في إطار مقاربة تشاركية تمكن المواطنين من المساهمة الفعالة في تسيير الشؤون المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية التشاركية

يجمع عدد كبير من الفقهاء أن الديمقراطية التشاركية " هي تشجيع المواطنين للانضمام في صناعة القرارات والسياسات من خلال تنظيم إجراءات وآليات (التشاور، التحقيق العمومي، المبادرة الشعبية...) والسماح لهم بالمشاركة والتفاعل المباشر أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثلهم من أجل صياغة القرارات التي تخصهم، وبهذا تهدف الديمقراطية التشاركية إلى إثراء الآليات التقليدية للديمقراطية التمثيلية".[1]

كما تعتبر الديمقراطية التشاركية مجموعة الإجراءات والآليات التي تتيح للمواطنين الانخراط المباشر في تسيير الشؤون العامة،[2] فهي بمثابة الإطار القانوني الذي يسمح بممارسة المواطنة والتعاون لنسج الروابط الاجتماعية من خلال استعادة الثقة بين المواطنين وممثليهم عن طريق إشراكهم في مشروعات وبرامج منطقتهم.

وتثمر مقاربة الديمقراطية التشاركية بشكل أفضل وأنسب عند ممارستها على الصعيد المحلي بعد اختيار البدائل والوسائل التي تقرب الإدارة للمواطنين وتتيح لهم فرصة اتخاذ القرارات التي تتعلق بهم، وذلك لضمان مجال ملائم لتعزيز النهج التشاركي.

المطلب الثاني: مفهوم الديمقراطية التمثيلية

إن الديمقراطية التمثيلية أو الديمقراطية غير المباشرة هي شكل من أشكال الحكومة التي ينتخب فيها الأشخاص ممثلين يمكنهم الدفاع عن جميع السكان وإدارتهم وتأسيسهم وتنفيذهم ، فالأساس الرئيسي للديمقراطية التمثيلية هو التصويت المباشر، أي الوسائل التي يمكن بها للسكان تقدير جميع المرشحين لممثلي الشعب واختيار من يعتبرونهم أكثر ملائمة لتمثيلهم.

---

1 Lexique des termes juridiques 2012, 19 édition, Dalloz, p293.

2 تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية لتقرير عن الديمقراطية (DRI)، ص 6، متوفر على الموقع http://democracy-reporting.org

وتقتضي هذه الديمقراطية أن ينتخب المواطنون ممثلي منطقتهم في تفويض السلطة لهم لاتخاذ القرارات التي يراها المواطنون تخدم مصالحهم، كما تختلف مدة عهدة هؤلاء بين 3 و6 سنوات بحسب النظام الانتخابي لكل بلد، وتمثل الانتخابات البلدية ركيزة أساسية للديمقراطية المحلية، فلكل مواطن حرية اختيار ممثله المحلي ولكل مواطن تتوفر فيه الشروط الموضوعية الحق في الترشح.

ففي الجزائر وتونس يتم انتخاب رؤساء البلديات وأعضاء المجالس المحلية لمدة خمسة سنوات على أساس التمثيل النسبي، ويكون الاقتراع عاما حرا سريا ومباشرا وفقا لقانون الانتخابات في الجزائر والمجلة الانتخابية في تونس.

إذا كانت الديمقراطية التمثيلية والتي تتجسد في هيئات تعد مدارس حقيقية لتعليم مبادئ الديمقراطية للشعوب الحرة، فإن هذا الهدف لن يتأتى كفاية من خلال حفل انتخابي ولتجاوز قصورها، اقتضى الأمر المطالبة بتطوير ممارسة المواطنة مع البحث عن الوسائل وآليات جديدة ملائمة للعملية التشاركية والتي فرضت وجودها في مفهوم الديمقراطية بعدما تعرضت الديمقراطية التمثيلية لعدة انتقادات، فكان لابد من ايجاد حل للأزمة عن طريق الديمقراطية التشاركية والتي اتجهت لها العديد من الدول.

المطلب الثالث: التنصيص الدستوري والقانوني للديمقراطية التشاركية

إن إعادة توزيع الأدوار وظهور فواعل سياسية واقتصادية جديدة إلى الواجهة للمشاركة في تدبير الشأن المحلي، ما هو إلا توجه جديد نحو مقاربة الديمقراطية التشاركية الذي يشترك فيها أصحاب المصلحة من مختلف المؤسسات والمصالح العمومية وكذا تنظيمات الأفراد المختلفة.

فالدستور الجزائري عرف عدة تعديلات شاملة وجزئية، وأبرز هذه التعديلات، دستور سنة 1989 الذي أقر التعددية الحزبية وما لحقه من تعديلات تشريعية ذات صلة به، فقد كان بمثابة النقلة النوعية في ممارسة السياسة وتحسينها لإرساء قيم الديمقراطية والانفتاح السياسي لإتاحة الفرصة للفواعل للمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بهم، وهو ما ظهر بدء من ديباجة دستور1989، والتي أكدت على مشاركة كل

جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية تحقيقا للحرية والديمقراطية وكذا ضمان الحريات لكل الأفراد من خلال أطر دستورية.[1]

وقد جاءت المادة 16 لتكريس ذلك باعتبار أن المجلس المنتخب يعتبر قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة،[2] وباستقرائنا لما سبق يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أعاد النظر لتدارك بعض الأحكام ذات الصلة بالعمل السياسي والنهج التشاركي، نذكر منها على الخصوص حرية إنشاء الجمعيات التي سبق تكريسها، أما الإضافة الجديدة والتي تعد ركيزة النظام الديمقراطي فهو حق إنشاء الأحزاب السياسية، إلا أن المؤسس الدستوري كان متردد للخوض في هذا التحول الجديد فأطلق عليه إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي واعتبره ذلك حق معترف به.

إلى جانب هذا التنصيص على حرية التعبير والتي تتضمن حرية الإعلام مع إلحاقها بقانون الإعلام، وإعادة النظر في ممارسة الحق النقابي بتنظيمه تماشيا مع التوجه الجديد الذي تم التخلي فيه عن النظام الاشتراكي، وحتى بعد صدور دستور 1996 والتعديلات التي جاء بها، فقد أبقى على نفس المواد المكرسة لنصوص الديمقراطية التشاركية.

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص أن الجزائر لم تقف عند هذا الحد، إذ لا تزال تواصل منظومتها الاصلاحية لمواكبة التحولات الدولية ومحاولة لتحسين أداء النظام الإداري والسياسي دون المساس بالأسس المؤسساتية الحقيقية للنظام السياسي القائم بها، وذلك محاولة لغرس مبادئ وقيم الديمقراطية، فكان آخر ما جاءت به التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي يعتبر تكريسا جديدا للديمقراطية التشاركية في ظل الخيارات الديمقراطية على المستوى المحلي بهدف توسيع المشاركة وإحياء روح المسؤولية بين المواطنين، بعدما فقد المواطنون الثقة في قنوات المشاركة السياسية، من

1 أنظر الفقرة 8 من ديباجة دستور الجزائري، الصادر بمرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

2 أنظر المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1989.

خلال تكريس مبدأ التشجيع على الديمقراطية التشاركية خاصة على مستوى الجماعات المحلية.

كما أقر التعديل الدستوري الجديد مزيدا من الحرية للأفراد في اختيار مؤسسات من شأنها القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية وهذا بتعديل المادة 8 من دستور 1996.[1]

وقبل ذلك في مطلع التسعينات أخذت الجزائر منحى جديد في مجال التعمير بالتركيز على تنظيم إنتاج الأراضي وعقلنتها، وليس التركيز على المشاريع والاستثمارات وذلك لضمان التحكم العمراني محليا بداية من البلدية، من خلال التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة في الوظائف الحضرية (السكن، الفلاحة، الصناعة...) من أجل وقاية المحيط والحفاظ على الأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي.

وبالرغم من وجود الإطار القانوني المتعلق بالتهيئة والتعمير نجد أن هناك اختلالات مسجلة في عديد المجالات العمرانية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، ما تسبب في بناءات غير شرعية شوهت النسيج العمراني ومست بالأراضي غير صالحة للسكن.

فوجود تفاوت بين الأقاليم والمدن، بسبب انعدام الهياكل والمرافق التي تقدم الخدمات العمومية، وكذا الأسباب المذكورة سلفا، أتت لاستصدار القانون التوجيهي للمدينة 06-06 المتضمن أحكام خاصة بسياسة المدينة، حيث يتم إعدادها وفق مسار تشاوري وتنسيق بين القطاعات والفاعلين المعنيين بتهيئة إقليمهم والتنمية المستدامة، وواضح أن ذلك التنصيص يندرج في سياق إرساء الحوكمة العمرانية والتنمية، عن طريق الشراكة والتعاون بين الدولة والجماعات المحلية والجهات الفاعلة المعنية.

أما في تونس فقد جاء دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014، [2] لتعزيز قيم الديمقراطية ووفاء لمبادئ ثورة الشعب التونسي لتكريس الحرية والعدالة الاجتماعية والمساواة والكرامة والتعددية والتداول على السلطة واستقلالية القضاء.

1 تم تعديل المادة 8 من دستور 1996 والتي أصبح المادة 9 من دستور 2016.

2 صدر الدستور التونسي في يوم الاثنين 10 ربيع الثاني 1435 الموافق لـ 10 فيفري 2014.

هذه القواعد الأساسية تضع المجتمع السياسي في المواجهة وتخفف من وطأة الدولة لتفسح المجال أمام مكونات المجتمع السياسي والمدني أي جميع الأفراد للمشاركة في صناعة قراراتهم.

وتميزت توطئة الدستور بتضمينها لأهم مطالب الثورة التونسية التي كانت تصبو نحو نظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، ليتم التفصيل في ذلك ضمن الأحكام والقواعد التي جاء بها هذا الأخير.

وقد تضمن بذلك دستور سنة 2014، الانتقال من علاقة الصدام بين القرار السياسي والمطلب المجتمعي إلى علاقة تواصل بينهما، فالمشرع التونسي عند تعريفه للتهيئة الاقليمية التي اعتبرها جملة الاختيارات والتوجيهات والاجراءات التي يتم ضبطها على المستوى الوطني أو الجهوي لغرض تنظيم استعمال المجال الاقليمي بذلك تضمن خاصة التناسق في تركيز المشاريع الكبرى للبنى الاساسية والتجهيزات العمومية والتجمعات السكانية.

ومما يبدوا واضحا أن إعداد البرامج والمشاريع التنمية والتهيئة العمرانية كانت تستحوذ عليه السلطة المركزية، لكن بعد إقرار دستور 2014، كان لابد من تخفيف وطأة المركزية الإدارية المفرطة واعتماد نظام سياسي وإداري تستأثر فيه الجماعات المحلية بالقرار،[1] خاصة بعد تخصيص الباب السابع من الدستور لما عرف بالسلطة المحلية وتنصيصه على اعتماد المقاربة التشاركية التي تجعل من المواطن المنتفع الرئيسي من عملية التنمية، باستخدام الاطار الجغرافي وموارده بشكل يمكن أن يقدم الأفضل للأفراد من ناحية السكن والشغل وضمان الرفاه وانصاف التجانس والتناسق بين الجهات لمواجهة عدم التوازن.

فقد حث الفصل 139 من الباب السابع المخصص للسلطة المحلية من الدستور ضرورة اعتماد الهيئات المحلية لآليات الديمقراطية التشاركية ضمانا لمساهمة المواطنين والمجتمع المدني في اعداد البرامج والمشاريع وخاصة منها التهيئة والتنمية الإقليمية كخيار

1 محمد صالح التريكي، المقاربة التشاركية في إطار برنامج التنمية المندمجة، الندوة الوطنية حول: " في اللامركزية والسلطة المحلية "يومي 23 و24 ماي 2015، المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان تونس ص 45.

للمسار الديمقراطي لضمان مشاركة الفاعلين المحليين في العديد من المجالات التي تهمهم ومنها المجال العمراني،

وقد كفلت السلطة التأسيسية ذلك بإحالتها للقانون وضبطها، وفي انتظار استكمال المنظومة التشريعية في هذا الخصوص تم اقتراح مشروع قانون يتعلق بإصدار مجلة التعمير يوضح شروط واجراءات المشاركة ما يعرف بالحوكمة العمرانية[1].

وما يمكن ملاحظته كذلك أن السلطة التأسيسية في تونس أولت اهتمام أكثر للديمقراطية التشاركية وخاصة على الصعيد المحلي مع ضرورة اعتماد آليات المشاركة لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني، وقد تم تنظيم ذلك في مجلة الجماعات المحلية الجديدة الصادرة سنة 2018[2].

المبحث الثاني: آليات تكريس الديمقراطية التشاركية في المجال العمراني بالجزائر وتونس

إن التهيئة العمرانية ليست مجرد آلية تقنية للتنظيم والتخطيط في مجال العمران بل هي أبعد من ذلك نشاط للمصلحة العامة تسمح برسم حدود وإطار الحياة اليومية للأفراد بكل أبعادها، الاقتصادية ورسم سياسة عمرانية عمومية تفضي بمشاركة الجماعات المحلية في صنع القرار وتسيير الشأن العام باشتراك أفراد المجتمع لخدمة الديمقراطية المحلية[3].

وفي هذا الخصوص نحاول تقييم الآليات القانونية التي تتيح الفرصة للمواطنين بالمشاركة في المجال العمراني وتعزيز الممارسة الديمقراطية التشاركية المحلية في كل من الجزائر وتونس.

وذلك من خلال وضع مخططات للتهيئة العمرانية والتعمير باعتبارها أدوات تؤطر النشاط العمراني وتراعى فيها جملة القواعد والاختيارات والإجراءات لغرض تأمين سلامة حياة الفرد من الأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، مع

1 أنظر مشروع مجلة التهيئة الترابية والتعمير والبناء، بتاريخ 26 أكتوبر 2016.

2 قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

3 H.Jacquot F.Piet, et p6. Dollaz, Paris, 3 édition, Droit de l'urbanisme,

المحافظة على التوازنات البيئية، وكذا حماية المعالم الأثرية والثقافية ورصد الاقتصاد الحضري عندما تكون هذه القطع داخل الأجزاء المعمرة لمنطقة ما.[1]

المطلب الأول: آليات ذات طابع تمهيدي للمشاركة

يتم الإعلان عن مشروع مخطط التهيئة والتعمير أو شغل الأراضي في الجزائر بعد المداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية وهذا باقتراح الرئيس أو رؤساء المجلس الشعبية البلدية، ليتم تبليغ المداولة للوالي المخصص إقليميا على أن تنشر لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وفي الواقع العملي تلجأ البلدية لسلطة الوصاية ومصالحها المكلفة بالتعمير أو مكاتب الدراسات لتحضير المشروع، لأن أغلب البلديات لا تملك خبرات تؤهلها للقيام بذلك لذاك استحدثت وكالات وطنية للتعمير لسد النقائص ومشاكل إعداد هذه المخططات.[2]

كما أن إصدار قرار ترسيم الحدود الذي يحدد المحيط الذي يدخل فيه المخطط يتخذه الوالي باعتبار أن الاقليم المعني بالإنجاز تابع لولاية واحدة، ويكون بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير مع الوزير المكلف لداخلية إذا كان المخطط يشمل أقاليم هذه البلديات لولايات مختلفة.[3]

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية إبلاغ المؤسسات والهيئات العمومية (غرف التجارية، الغرف الفلاحية، رؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية والمصالح التابعة للدولة والمكلفة بالتهيئة والتعمير،

---

1 أنظر المادة 01 من القانون رقم 90- 29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04- 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

2 عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر 2014، ص67.

3 أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91- 177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ومن المرسوم التنفيذي 91- 178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05- 318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

مصالح الري ...)[1]، لضمان مشاركة الفاعلين المحليين وتفاعلهم الايجابي للتعبير عن روح المدينة، من خلال اشراكهم في التحضير للمخططات.

ويعد مبدأ التشاركية أهم ركائز الحكم الراشد لتحقيق التنمية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي، فقد اعتبر المشرع البلدية إطار التعبير عن الديمقراطية، إذ يشكل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في شؤونهم العمومية منهاما تعلق بمجال العمران.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار إداري يحدد من خلاله قائمة الإدارات والهيئات المشاركة في إنشاء المخطط، وهذا بعد انقضاء المهلة القانونية لإفصاح الإدارات والهيئات المبلغة عن نيتهم بالمشاركة، فتمنح لهم مهلة 60 يوما لتقديم آرائهم وملاحظاتهم في إعداد المخطط[2]، وفي حال انقضاء المهلة دون إجابة كتابية يعد ذلك موافقة ضمنية.

ولتمكين المواطنين من الحصول على المستجدات والمعلومات التي تخص منطقتهم وضمانا للشفافية، يلزم قانون البلدية رقم 11-10 نشر ذلك بشكل واسع لجداول أعمال المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور[3].

وبالرجوع للتشريع التونسي يتضح أن المشرع بالإضافة لما جاء في مجلة التهيئة الترابية والتعمير لسنة 1994، قد أسند بعض المهام للبلدية في مجال التعمير، من خلال الإختصاص في إعداد الوثائق المتعلقة بالتخطيط العمراني، فأدوات التعمير بتونس هي الأمثلة التوجيهية للتهيئة وأمثلة التهيئة العمرانية، كما يسند لها صلاحيات تنفيذ أمثلة التهيئة العمرانية ومتابعتها بالتنسيق مع مصالح الدولة والمؤسسات والمستلزمين العموميين، كذلك حسب ما جاء في قانون المجالس الجهوية بأن المجلس الجهوي مكلف بإعداد أمثلة التهيئة العمرانية في المناطق غير البلدية وابداء رأيه فيها لعدم التعميم البلدي.

1 أنظر المادتين 07 و15 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04- 05 المؤرخ في 14 أوت 2004

2 أنظر المادة 68 من المرسوم رقم 91- 77 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به

3 أنظر المادة 22 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد صادر بتاريخ 03 جويلية سنة 2011.

كما أورد المشرع في مجلة التهيئة الترابية والتعمير المذكور سلفا، إمكانية الجماعات المحلية إعداد الأمثلة التوجيهية للتهيئة بمبادرة من المجلس البلدي أو المجلس الجهوي المعني أو من المتدخلين العموميين المؤهلين[1]، بعد استشارة الجماعات المحلية المعنية، باستثناء المناطق الحساسة والتجمعات الكبرى، فصلاحيات إعداد الأمثلة التوجيهية لها يرجع للدولة (للوزارات المعنية)[2].

ومنه يبدو واضحا التردد في منح صلاحيات إعداد الأمثلة التوجيهية للبلدية كمجموعة قاعدية وذلك باعتبار الأمر اختياري وعدم إلزامها بذلك، أما الإستثناء الوارد بالنسبة لصلاحيات إعداد الأمثلة التوجيهية للتجمعات الحساسة والمدن الكبرى والذي تختص به السلطة المركزية، في الحقيقة يبدو أنه الأصل العام أما الاستثناء فهو امكانية الجماعات المحلية بمبادرة الإعداد، وخاصة إشكالية عدم التعميم البلدي الذي تم اعتماده فقط في سنة 2016 على مستوى كامل التراب الوطني التونسي.

أما بخصوص إعداد أمثلة التهيئة العمرانية ومراجعتها فيرجع اختصاص ذلك للجماعات المحلية المعنية وبالاشتراك مع المصالح الجهوية التابعة للوزارة المكلفة بالتعمير، وعن تحديد المناطق التي تقتضي إعداد مثال تهيئة عمراني فيكون ذلك بقرار من الوزير المكلف بالتعمير ويكون ذلك بمبادرة منه أو باقتراح من الجماعات المحلية المعنية بعد أخذ رأي المصالح الجهوية ورأي كل من الوزارتين المكلفتين بالفلاحة وبالبيئة[3].

وبعد إعداد مشاريع الأمثلة للتهيئة العمرانية كما سبق، يتم إحالته على المؤسسات والهيئات العمومية المعنية وعلى المصالح الإدارية والجهوية لإبداء الرأي فيها كتابيا مع التعليل، وذلك في أجل أقصاه شهرين من تاريخ استلام إيصال ويعد عدم الرد في هذا الأجل تعتبر الموافقة ضمنية من قبلها على المشروع الذي أحيل لها بعد انقضاء هذا

1 صالح بوسطيعة، قانون التعمير، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، الطبعة الثانية، تونس، 2014، ص 74.

2 الفصل 8 من القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يتعلق بإصدار مجلة التهيئة الترابية والتعمير.

3 أنظر الفصل 14 من القانون عدد 122 لسنة 1994.

الأجل، كما يجب على الوزارة المكلف بالتعمير النظر في المشروع وإرجاعه خلال شهرين من تاريخ الاتصال بها.

تجدر الإشارة أن استشارة ونظر الوزارة المكلفة بالتعمير تم إضافته في تعديل 2005، في إطار توسيع صلاحيات السلطة المركزية في مجال التعمير، إذ يتم بعد ذلك عرض المشروع على المجلس البلدي، أو الجهوي المعني، الذي يأذن بتعليقه في مقر البلدية أو الدائرة أو الولاية لإعلام الجمهور.

المطلب الثاني: آليات ذات طابع تشاركي

أتاح المشرع الجزائري آليات المشاركة في المجال العمراني بالتنصيص على أهم هذه الآليات وهو إخضاع مشروع المخطط للتحقيق العمومي بعد موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قصد الاستقصاء واطلاع الرأي العام عليه.

يعرض القرار المتضمن مشروع وآليات المشاركة مع تعيين المفوض المحقق أو المفوضين الحقيقيين الذين يتولون هذه الاجراءات وتحديد كيفياتها لمدة 45 يوم لمخطط التهيئة والتعمير من 60 يوم لمخطط شغل الأراضي للسكان لإبداء آرائهم وملاحظاتهم[1]، كما يتم ابلاغ الوالي بذلك.

وتعتبر هذه الآلية امتداد لآليات المشاركة العمرانية الذي تبناها المشرع في مجريات مراحل إنشاء المخططات، وبهذا يتم تعديل مشروع المخطط بعد التحقيق العمومي وأخذ بعين الاعتبار خلاصة التحقيق في مداولة المجلس الشعبي البلدي ثم توجه للسلطة المختصة للموافقة عليها.

كذلك الأمر بالنسبة لتونس، يتم الاعلان عن التحقيق العمومي بكل وسائل الإعلام المسموعة والمكتوبة وكذا الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، لتمكين الجمهور من تدوين ملاحظاتهم واعتراضاتهم في دفاتر أو توجيه مذكرة اعتراض مكتوبة ومضمونة

1 أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91- 177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به .

الوصول إلى السلطة الادارية المعنية[1]، وهذا في آجال قانونية مدتها شهرين من نشر إعلان التحقيق العمومي.

وعلى ضوء نتائج التحقيق يتولى المجلس البلدي أو الجهوي إحالة مشروع المثال على المصالح الجهوية المعنية والمصالح الجهوية التابعة للوزارة المكلفة بالتعمير، وإن اقتضى الأمر فيكون لمصالح المركزية بصفة مباشرة مرفقا بالمعارضات والملاحظات التي خلص لها التحقيق لإبداء الرأي به، وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية على أن يتم ذلك في مدة شهرين من تاريخ إحالة المشروع لها.

وبمجرد استكمال الإجراءات المنصوصة يقع عرض مشروع المثال مصحوب برأي المؤسسات المعنية بالاستشارة والملاحظات والاعتراضات على التحقيق في آجال لا تتعدى ثلاثة (3) أشهر ليتم المصادقة على أمثلة التهيئة العمرانية بأمر باقتراح من الوزير المكلف بالتعمير، كما يتم تصريحه به بالمصلحة العمومية للأشغال المقررة لينشر القانون بعدها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وينفذ كقانون من قوانين الدولة.

من خلال ما تم التطرق له يبدو واضحا أن صلاحيات السلطة المركزية واسعة في أدوات التعمير على حساب السلطة اللامركزية التي تعتبر جماعة قاعدية اقليمية تتجسد في هيئات تسيير الشأن المحلي منتخبة من الشعب في صورة الديمقراطية التمثيلية.

إلا أن هذه القوانين جاءت قبل صدور الدستور التونسي لسنة 2014، وبعد صدور مجلة الجماعات المحلية وفي انتظار استصدار قانون جديد للتهيئة الترابية في إطار الإصلاح الشامل للمنظومة التشريعية بعد الثورة والذي سيفضي بإعادة النظر في توزيع الأدوار ما بين مختلف الأجهزة على جميع الأصعدة[2].

المطلب الثالث: انعكاسات وأسباب عدم إشراك المواطنين والمجتمع المدني في برامج المخططات العمرانية

1 أنظر الفصل 16 من القانون عدد 122 لسنة 1994.

2 محمد صالح التريكي، المقاربة التشاركية في إطار برنامج التنمية المندمجة، الندوة الوطنية حول: " في اللامركزية والسلطة المحلية "يومي 23 و24 ماي 2015، المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان، تونس، ص46.

يؤدي عدم إشراك المواطنين والمجتمع المدني في تنفيذ المخططات المتعلقة بالعمران واستشارتهم في مختلف الأمور المتعلقة بالعمران إلى مجموعة من المشاكل تتمثل أساسا في: [1]

- ✓ انتشار البناءات العشوائية على حسب الأراضي الزراعية الأمر الذي سيؤدي حتما لتضاعف تكلفة الربط في مختلف الشبكات وما ينجر عنها من أموال.
- ✓ اكتساح البناء الفوضوي لبعض المواقع غير المعدة لذلك على غرار المواقع الأثرية والمناطق الطبيعية.
- ✓ تشتت النسيج العمراني وضعف المركزية والهيكلة العمرانية من خلال أحياء فوضوية.
- ✓ تجميد بعض العقارات المخصصة للتجهيزات العمومية والمناطق الخضراء وبالتالي عدم توفر الأنشطة والمرافق والخدمات اللازمة.
- ✓ عدم قدرة البلديات على التحكم في مجالها بفتح بعض الطرقات أو تهيئة الفضاءات العمومية التي ستضطر لبرمجتها من أجل توفير متطلبات المعيشة للمواطنين.
- ✓ تدهور الأنسجة العتيقة وظهور مبان بها لا تتلائم مع الطابع المعماري لكل منطقة وبالتالي تردي الجمالية العمرانية وفقدان الخصوصيات المعمارية المحلية والجهوية.

ويرجع ضعف ذلك لمجموعة من الأسباب منها ما هو مادي ومنها ما هو تقني ومنها ما هو بشري، فعلى مستوى البرمجة يتمحور ذلك في:

- ✓ غياب الملائمة بين التوجهات والأهداف من ناحية وبين وسائل التخطيط ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى.
- ✓ غياب التنسيق بين مختلف الإدارات وعدم التلائم بين حاجيات التجهيزات الجماعية والموقع المخصصة لها والتي تبرز من خلالها العزوف عن اقتناء عقارات الخواص والاتجاه أولا نحو العقارات على ملك الدولة وقد يحدث خاصة بالنسبة للمنشآت التربوية.

وعلى مستوى العقار فيتمثل ذلك في:

1 إيمان سعيدان السنوسي، إشكاليات تنفيذ أمثلة التهيئة العمرانية، مجلة أصداء، مركز التكوين ودعم اللامركزية، العدد 12 السنة الثالثة، 2015، تونس، ص12.

- ✓ تعقد إجراءات المصادقة على التقسيمات العمرانية وتعديلها وصعوبة تنفيذ أشغال التهيئة خاصة بالنسبة للخواص.نأن
- ✓ عزوف بعض المواطنين على إعداد ملفات التقسيمات ورخص البناء.

وعلى مستوى الإمكانيات البشرية والمادية للجماعات المحلية فيدور ذلك في:

- ✓ وجود عديد النقائص في الموارد البشرية المختصة حيث تفتقر أغلب البلديات إلى الإطارات الفنية والكفاءات المؤهلة لمتابعة هذا النوع من الدراسات ورغم ما تقوم به الإدارات المحلية في الجزائر وتونس من مجهودات، إلا أنها ونظرا لعدد الدراسات المناطة بعهدتها وقلة الإمكانيات المتاحة لها، يبقى مردودها متواضعا أمام ما تتطلبه دراسات إعداد المخططات ومتابعتها.
- ✓ محدودية الإمكانيات المتاحة للجماعات المحلية وعدم مواكبة سياسة اللامركزية للإمكانيات المادية والبشرية للبلديات.

وعلى مستوى الثقافة العمرانية والمواطنة فإن الإشكاليات تدور حول:

- ✓ قلة الوعي بأهمية المخططات العمرانية دون مساهمة المواطن في تطبيقه بل على العكس يسعى هذا الأخير لتغليب مصلحته على المصلحة العامة.
- ✓ محدودية الثقافة العمرانية لدى المواطن والتي تحد من مشاركته في دراسة مخططات التهيئة العمرانية التي لا تتعدى مرحلة الاستقصاء العمومي.

خاتمة:

من خلال ما تم طرحه ومقارنة الديمقراطية التشاركية في المجال العمراني لكل من الجزائر وتونس يبدو أن آليات التشاركية المتبعة في كل من هذين البلدين هي مجرد استطلاع رأي يسمح من خلالها للمتساكنين بإعطاء رأيهم في المشروع المعروض للتحقيق العمومي ونتائجه غير ملزمة فالقرار يرجع للهيئة المختصة.

كما تعتبر هياكل الدولة والهيئات المنتخبة آليات لتجسيد القوانين وذلك بتنفيذها على أرض الواقع، فقد ولدت الديمقراطية التشاركية من رحم المجتمع قبل أن يتم تكريسها، ولا يمكن تفعيلها إلا عند اعتبار المواطنين شركاء فعليين في التشاور ورسم السياسات واتخاذ القرارات والمساهمة في إيجاد الحلول لمشاكلهم.

وتتميز التهيئة الترابية في تونس بطابعها المركزي حيث تستأثر الدولة بدور الريادة في تحديد التوجهات والخيارات الكبرى وكذلك تنفيذها في حين أسندت للجماعات المحلية صلاحية المبادرة بصفة شكلية.

لهذا يتعين على المجالس المنتخبة المحلية بذل جهد أكبر في استعمال الوسائل والوسائط الإعلامية المتاحة للفسح المجال للمواطنين بالتعبير عن آرائهم وانشغالاتهم والتشجيع على المشاركة في إعداد وتحقيق برامج التخطيط العمراني.

إضافة لهذا فإن مراجعة وتقييم وتطوير المنظومة القانونية المتعلقة بالتهيئة العمرانية والتنمية أمر ضروري حتى تتناسب مع الأحكام الدستورية الجديدة سواء للدستور الجزائري المعدل في 2016 والذي تناول الديمقراطية التشاركية، وكذلك تماشيا مع الدستور التونسي الجديد لسنة 2014، مع إعطاء دفع لهذه القوانين من خلال قواعد الحوكمة العمرانية وتطبيق الفعلي للمركزية كخيار لتدبير الشأن المحلي والمصلحة العامة، في إطار نظرة شاملة ورؤية مستقبلية واضحة تكرس مفهوم الإستدامة وتجعل من العمران أداة تنمية محلية حقيقية.

كما إن تفعيل الآليات التي تمكن الدولة والجماعات المحلية من السيطرة على العقار وإعداد برامج تدخل عقاري مشتركة بين الوكالات العقارية ووكالة التهذيب والتجديد العمراني كل في اختصاصه لإنجاز أشغال التهيئة وتوفير البنى الأساسية والشبكات الرئيسية بمناطق التوسع العمراني المبرمجة، سيكون لها دور كبير في التحكم في العمران وإنها حالة البناءات الفوضوية والعشوائية.

ويضاف لهذا تطوير مخططات التهيئة العمرانية وإرفاقها ببرامج تنموية قابلة للتنفيذ في آجال محددة يتم الاتفاق عليها مع مختلف الأطراف المعنية وخاصة المجتمع المدني ستؤدي حتما للتحكم في الاندماج الوظيفي والاجتماعي للنسيج العمراني والتناسق بين الأنسجة العمرانية المتجاورة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

أ- القوانين:

1- الدستور الجزائري لسنة 1989.

2- الدستور الجزائري لسنة 1996

3- الدستور التونسي لسنة 2014

4- الدستور الجزائري لسنة 2016

5- القانون رقم 90- 29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04- 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

6- القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يتعلق بإصدار مجلة التهيئة الترابية والتعمير.

7- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد صادر بتاريخ 03 جويلية سنة 2011.

8- مشروع مجلة التهيئة الترابية والتعمير والبناء، بتاريخ 26 أكتوبر 2016.

9- قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

10- المرسوم التنفيذي 91- 177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ومن المرسوم التنفيذي 91- 178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05- 318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

ثانيا / قائمة المراجع:

أ- الكتب:

1- صالح بوسطيعة، قانون التعمير، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، الطبعة الثانية، تونس، 2014.

2 - عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر 2014.

3 - H.Jacquot et F.Piet, Droit de l'urbanisme, 3 édition, Dollaz, Paris, p6.

4 - Lexique des termes juridiques 2012, 19 édition, Dalloz, p293.

ب- المقالات في المجلات:

1- إيمان سعيدان السنوسي، إشكاليات تنفيذ أمثلة التهيئة العمرانية، مجلة أصداء، مركز التكوين ودعم اللامركزية، العدد 12 السنة الثالثة، 2015، تونس.

ج- المقالات في الملتقيات والندوات:

1- محمد صالح التريكي، المقاربة التشاركية في إطار برنامج التنمية المندمجة، الندوة الوطنية حول: " في اللامركزية والسلطة المحلية "يومي 23 و24 ماي 2015، المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان تونس.

د- المقالات على مواقع الانترنت:

1- تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية لتقرير عن الديمقراطية (DRI)، ص 6، متوفر على الموقع http://democracy-reporting.org