

الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016

Participatory democracy at the municipal level under the Moroccan Constitution of 2011 and the Algerian constitutional amendment of 2016

دبوشة فريد: طالب دكتوراه
جامعة الجزائر 1 - كلية الحقوق

تاريخ قبول المقال: 09/07/2019

تاريخ إرسال المقال: 2018/26/02

الملخص

تعتبر الديمقراطية التشاركية المكرسة دستوريا بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011، وسيلة مكملة للديمقراطية التمثيلية وتجنباً لعيوبها، فهي تهدف إلى تحسين العلاقة بين المواطن والمنتخبين المحليين، وهذا عبر الإشراف المستمر للمواطن في تسيير الشؤون العمومية غير أنه يفترض تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، ضرورة وضع آليات تسمح للمواطن ومختلف الفاعلين بالمشاركة الفعالة في تسيير أعمال المجلس المنتخب، غير أنه عند دراستنا لهذه الآلية في التشريع الجزائري، اتضح عدم الاهتمام الدستوري والتشريعي، ولم نساير بعد ما توصلت إليه التشريعات المقارنة.

الكلمات المفتاحية: البلدية، المجلس المنتخب، الديمقراطية التمثيلية، أزمة الديمقراطية التمثيلية، الديمقراطية التشاركية.

Abstract

Participatory democracy constitutionally enshrined in the Algerian, constitutional amendment of 2016 and the Moroccan Constitution of 2011, is a complementary means of representative democracy to avoid its shortcomings between citizens and local elected officials through continuous involvement of the citizen in the conduct of public affairs.

The concept of participative democracy at the local level is supposed to reflect mechanisms to allow citizens and the various actors to participate effectively in running the elected council. However, when we study this mechanism in Algerian legislation, the lack of constitutional and legislative interest has not yet been established.

KEY WORDS: Municipal, elected council, representative democracy, representative democracy crisis, participatory democracy.

المقدمة

إن التصور التقليدي للديمقراطيات السياسية والمبني على فكرة أن مناقشة وتسيير الشؤون المحلية يجب أن يكون معهودا للجماعات المحلية ممثلة في المجالس المنتخبة فقط، بسبب عجز المواطنين عن ذلك، أن كانت مقبولة وصحيحة في المراحل التاريخية السابقة لكنها لم تعد صحيحة اليوم بسبب عوامل كثيرة من تطور ثقافي وابتكارات تكنولوجية ووسائل الإعلام وظهور المجتمع المدني المهيكل والمؤثر في الحياة العامة، وبالفعل أن التجربة أثبتت أن المواطنين بإمكانهم المشاركة في مناقشة الشؤون العمومية إلى جانب المجلس المنتخب، وهذا ما يعرف بالديمقراطية التشاركية أوالتساهمية¹ « La démocratie participative » التي كرسها المؤسس الدستوري المغربي لسنة 2011 وكذلك المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.

فهي تشكل صورة جديدة من صور الديمقراطية، تركز توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين بإقحامهم في الحوار والنقاش العمومي، فهي لا تعتبر نقيض للديمقراطية التمثيلية، وإنما هي تكملة لها وإثرائها بآليات ومؤسسات كالمجتمع المدني والقطاع الخاص حتى يمكن إشراك المواطن مباشرة في مناقشة شؤونه المحلية²، وهذا ما يساهم في تحديث الجماعات المحلية "غير المفتحة" والتي تقتضي جهدا كبيرا لإدماجها في التجربة التنموية³.

ومن خلال ذلك فقد خطت الدول المغاربية خطوات هامة في مسار الإصلاح السياسي والإداري، انتهى بتبني مقاربة سياسية واجتماعية تنموية عن طريق خلق آليات معاصرة لتدبير شؤون حياتهم المحلية بطريقة ديمقراطية، بحثا عن تحقيق أكبر قدر ممكن من الإشراف المجتمعي في اتخاذ القرار والاقتناع به، خاصة بعد ظهور

فواعل جديدة أصبح من الواجب تمكينهم من المساهمة في تدبير الشأن المحلي وإعادة صياغة العلاقة بين الشركاء التنمويين على أساس التعاقد والتشارك وفق رؤية جديدة تربط الدولة بالمجتمع.⁴

ومن هذا المنطلق بادرت السلطة السياسية بجملة من الإصلاحات العميقة أعلن عنها رسميا في 15 أبريل 2011، جاءت بهدف أساسي هو تدعيم الممارسة الديمقراطية وإشراك المجتمع المدني في الإدارة والتنمية الشاملة تكريسا لمقومات الحكم الراشد⁵، فقد شملت هذه المبادرة جملة من القوانين القائمة عليها ممارسة الديمقراطية، كقانون الانتخابات والجمعيات والأحزاب السياسية والإعلام، وقد كان لقانون البلدية والولاية النصيب الأكبر منها، وهذا من أجل إيجاد لامركزية أكثر ومشاركة فعلية في صنع القرار على المستوى المحلي، وهذا ما يكرس الديمقراطية التشاركية ومبادرات المجتمع المدني.

وبالتالي فنجاح تجربة الديمقراطية التشاركية مرهون بوجود مجتمع مدني فاعل ومتحمس، فهو أبرز قناة لمشاركة فعالة للمواطن على المستوى المحلي وكذلك باعتباره نقطة توازن في علاقته مع الإدارة، فهو يعمل على توعية الحياة المحلية والرقمي بها باعتبارها مدارس للتربية المدنية وأسلوب نموذجي لترشيد عمل السلطات العمومية، ولهذا كرست أغلب الدول في دساتيرها هذه القناة كحجر أساسية للمواطن، خاصة وأنها تسعى لتحقيق هدف واحد مشترك، وهذا ما يعكس الصدى الكبير لها لدى المسؤولين المحليين.⁶

غير أنه لا بد من وجود شراكة وتواصل المجتمع المدني مع السلطات المحلية خاصة في ظل العدد الكبير من الجمعيات، وهذا ما يؤهلها في لعب دور مركزي على المستويات المحلية والمشاركة في اتخاذ القرار⁷، وهذا ما سارعت إليه الأنظمة السياسية في هذه البلدان سواء الجزائر أو المغرب، في اتخاذ جملة من الإصلاحات السياسية بهدف تقوية دور مؤسسات المجتمع المدني داخل مؤسسات الدولة، خاصة وأن ممارسة الديمقراطية تتطلب وجود حركات جمعوية فاعلة والتي تعد جزءا من العملية الديمقراطية ذاتها.

كما أن هذه الشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية كأساس لتحقيق الديمقراطية التشاركية، يجب أن تكون مضبوطة بأطر قانونية تكرس حضور ومشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرار على المستوى المحلي، وهذا ما يدعونا إلى

البحث عن الأسس والآليات القانونية التي تركز مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي كطرف فاعل في تحقيق الديمقراطية التشاركية المكرسة دستوريا.

ومن أجل الإلمام أكثر بهذا الموضوع، ارتأينا التطرق له بمقارنته مع التشريع المغربي الذي تبني مبدأ الديمقراطية التشاركية في إطار دستور 2011، حتى نبرز أوجه التشابه والاختلاف في معالجة هذا الموضوع، وتبيان المكانة التي أعطاها المؤسس الدستوري في كلا التشريعين لمساهمة للمجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي.

وتأسيسا لذلك سنحاول من خلال هذه المداخلة، التطرق للتكريس القانوني لعلاقة المجتمع المدني بالسلطات المحلية كأساس لتحقيق المقاربة التشاركية سواء في التشريع الجزائري أو المغربي، وكذلك البحث عن الآليات التي يمكن بفضلها للجمعيات المحلية المساهمة في تسيير الشؤون المحلية، باعتبار أن هذه المشاركة هي أساس تحقيق الديمقراطية التشاركية، ومنه يتضح مدي رغبة المشرع في تبنيه لمفهوم هذه المقاربة، انطلاقا من المبدأ الدستوري القاضي بضرورة إشراك عموم الشعب في تسيير شؤونهم المحلية، باعتبار أن الشعب هو ومصدر السلطة.

ولمعالجة هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

إذا كانت الشراكة بين مؤسسات المجتمع المدني والسلطات المحلية هي أساس تحقيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، فهل التكريس الدستوري لهذه الأخيرة في الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، قد دعمها بآليات من شأنها تجسيد مشاركة فعالة للجمعيات المحلية في تشكيل وتسيير أعمال المجالس المحلية المنتخبة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، قسمنا موضوع البحث إلى مبحثين رئيسيين، حيث خصصنا المبحث الأول، لتوضيح الإطار القانوني المنظم لعلاقة المجتمع المدني بالسلطات المحلية كأساس لتحقيق الديمقراطية التشاركية، وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين حيث تناولنا في المطلب الأول التكريس القانوني للشراكة بين المجتمع المدني والجماعات المحلية كأساس لتحقيق الديمقراطية التشاركية في الجزائر، أما المطلب الثاني فخصصناه لدراسة الإطار القانوني المنظم لهذه العلاقة في التشريع المغربي.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه الآليات وصور مشاركة المجتمع المدني في

صنع القرار على المستوى المحلي، حيث خصصنا المطلب الأول لمساهمة الجمعيات المحلية في تشكيل المجالس المنتخبة سواء في التشريع المغربي أو الجزائري، ثم في المطلب الموالي تناولنا آليات مساهمة المجتمع المدني في تسيير وإدارة أعمال المجالس المحلية المنتخبة.

المبحث الأول: الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية في التشريعين الجزائري والمغربي.

تعتبر الشراكة والتواصل بين الجمعيات والسلطات المحلية الدعامة الأساسية للنهوض بالعملية التنموية على المستوى المحلي، وقد سارع المشرع الجزائري لتأسيس قانوني لهذه الشراكة خاصة بعد إصلاحات 2011، في أعقاب التغيرات التي شهدتها المنطقة العربية وما صاحبها من إصلاحات مست العديد من القوانين منها الجمعيات والجماعات المحلية، ليأتي التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ليكرس مبدأ الديمقراطية التشاركية، غير أنه يبقى تأسيس قانوني جد محتشم لهذه العلاقة (المطلب الأول) وهذا مقارنة بما توصل إليه المؤسس الدستوري والمشرع المغربي منذ 2011، الذي تبنى خيار الديمقراطية التشاركية لإدارة وتسيير السلطات المحلية على أساس شراكة فعلية وحقيقية مع مؤسسات المجتمع المدني من أجل النهوض بالتنمية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس قانوني محتشم للديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري.

إذا كان نجاح الديمقراطية التشاركية مقترن بوجود مجتمع مدني فاعل ومنظم يؤطر الحياة المحلية للمواطنين، إلا أن هذا لن يتحقق إلا بوجود ترسانة قانونية من خلال النصوص الدستورية (الفرع الأول) أو النصوص التشريعية التي ترتقي بالمجتمع المدني إلى شريك فعال في التشاور، ورسم السياسة العمومية واتخاذ القرار على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكريس الدستوري لمبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

لقد أعطت الدساتير الجزائرية المتعاقبة الحماية القانونية لمبدأ المشاركة المحلية من أجل تمكين المواطنين من المشاركة في التسيير واتخاذ القرار على المستوى المحلي، وفي مقدمتها ديباجة دستور 1963⁸ بنصها: "...إن الحقوق الأساسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية تمكنه من المساهمة بطريقة كلية وفعالة في مهمة تشييد البلاد، كما تسمح له بالتطور وتحقيق ذاته بصورة منسجمة في نطاق المجموعة.....".

أما دستور 1976⁹ فقد أشار في ديباجته من خلال الفقرة الرابعة منها على أن دعائم الدولة الجزائرية تقوم على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،

كما أكدت المادة 07 منه على أن: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".

أما المادة 34 منه فقد نصت: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية". وإن كان دستور 1976 حقيقة قد أعطى مكانة هامة لمبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، إلا أن غياب مشاركة الأفراد آنذاك في طرح اهتماماتهم واعتبار الحزب الواحد في تلك المرحلة الوسيط بين الإدارة والمواطن حال دون تكريسها على أرض الواقع¹⁰.

أما دستور 1989¹¹ والذي يعتبر أول دستور يقر التعددية الحزبية، فقد وسع من مجال المشاركة السياسية حيث أقر بضرورة تكريس مبدأ المشاركة من خلال المادة 14 والتي تنص: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية".

كما أكدت المادة 16 منه على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". وهذه المواد هي نفسها كرسست في دستور 1996¹² ومن خلاله توسعت مشاركة المواطنين أكثر من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث استحدثت المادة 31 مكرر التي وسعت من مجال مشاركة المرأة في الحياة السياسية، وقد صدر القانون العضوي رقم 03-12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المجالس المنتخبة¹³.

أما آخر تعديل دستوري لسنة 2016¹⁴، فقد حافظ على نفس صياغة المواد الواردة في دستور 1989 فيما يخص مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، غير أن الشيء الجديد هو التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية وهذا بنص المادة 15 والتي تنص: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية تشجع الدولة الديمقراطية التساهمية على مستوى الجماعات المحلية".

والملاحظ من سرد كل هذه النصوص الدستورية، هو غياب نص صريح يحدد

لنا العلاقة والشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية في تسيير الشؤون العمومية، وهذا بالرغم من التأسيس الدستوري الصريح لحرية العمل الجمعي، بالإضافة إلى التحول الإيديولوجي الذي تبناه المؤسس الدستوري بعد دستور 1989، بالانتقال من الاشتراكية إلى الرأسمالية التي تقوم على أساس الشراكة الفعالة بين مختلف الفواعل الاجتماعية مع مؤسسات الدولة¹⁵.

ورغم تزايد عدد الجمعيات على المستوى المحلي وعجز السلطات المحلية على تحقيق التنمية، إلا أنه لا وجود لأي تأطير لعلاقة المجتمع المدني بالسلطات المحلية، وهذا ما يؤكد لنا أن المؤسس الدستوري ينظر للجمعيات على أنها منافس وليس شريك، بالرغم من ما أثبتته التجارب المقارنة في دور الجمعيات في تطوير أداء عمل الجماعات المحلية كونها لا تهدف لتحقيق الربح، بل تسعى لتحقيق متطلبات متنسبها، في حين نجد أن القطاع الجمعي بات الشريك الأساسي للدولة في الأنظمة الديمقراطية، واستطاعت هذه الدول من خلال الشراكة تحقيق أرقام قياسية في المسار التنموي¹⁶.

ومنه يجب على المؤسس الدستوري أن يعيد النظر في دور حركات المجتمع المدني وعلاقتها بالجماعات المحلية، سعياً لتحقيق معالم الديمقراطية على المستوى المحلي والتي قوامها إشراك حركات المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي.

الفرع الثاني: التكريس التشريعي لعلاقة الجمعيات بالسلطات المحلية: تكريس تشريعي معطل بصدور التنظيم.

في ظل التزايد الكبير في عدد الجمعيات بعد دستور 1989، إلا أن قوانين البلدية والولاية لم تنص على هيكل العلاقة بين الجماعات المحلية والمجتمع المدني، إلى غاية صدور قانون المدينة رقم 06-06¹⁷ الذي أسس فعلاً لهذه العلاقة، من خلال المادة الثانية في الفقرة الرابعة والتي تنص: "التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطة المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها".

أما عن النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية، فنجد أن عرض أسباب مشروع قانون البلدية رقم 10-11 قد أكد على التسيير الجوّاري والديمقراطية المحلية حيث جاء فيه: على مستوى المبادئ الأساسية كان من الضروري تجسيد الأسس التي

كرسها الدستور ضمن المنظومة القانونية في مجال الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري والسيادة الشعبية، كما جاء في توصيات التقرير التمهيدي لمشروع هذا القانون ومناقشات النواب، التأكيد على ضرورة إشراك المواطن، لا سيما من خلال منظمات المجتمع المدني في تسيير شؤونه المحلية والمساهمة الفعالة في التنمية المحلية، فتغيب المواطن عن المشاركة في اتخاذ القرار صار يلجأ في التعبير عن استيائه بالفوضى، خاصة إغلاق الطرق العامة والقيام بأعمال تخريبية¹⁸.

وفي هذا الإطار صدر قانون البلدية رقم 10-11¹⁹، وقد خصص بابا كاملا يضم 04 مواد من المادة 11 إلى المادة 14 تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حيث أشار من خلال هذه المواد إلى آليات الديمقراطية التشاركية، والتي سوف تتطرق لها في المبحث الثاني من الدراسة.

أما عن دور المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي، فبالرجوع لنص المادة 12 من قانون البلدية فقد أكدت على سهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف لتحفيز المواطنين على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، بالإضافة إلى المادة 13 منه قد نصت على إمكانية استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

من خلال هذه النصوص نجد أنها هدفت إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية في إطار التسيير الجوّاري للإدارة المحلية، غير أن مكانة المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي، جاءت مهمشة دستوريا بالإضافة إلى الغموض التشريعي فيما يخص مبادرات المجتمع المدني التي جاءت مقيدة بسلطة رئيس المجلس أو في انتظار صدور التنظيم المجسد لها.

المطلب الثاني: التأسيس الدستوري والتشريعي لمساهمة المجتمع المدني المغربي في صنع القرار على المستوى المحلي.

لقد كان المؤسس الدستوري المغربي سابقا لتكريس الديمقراطية التشاركية كما أنه وضع إطار قانوني جد محكم يوطر الشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية، ويبرز المكانة الدستورية (الفرع الأول) والتشريعية للجمعيات المحلية في صنع القرار على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكريس الدستوري للشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية كأساس لتحقيق المقاربة التشاركية.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد تطرق للديمقراطية التشاركية في فقرة واحدة من خلال المادة 15 منه، فالمؤسس الدستوري المغربي²⁰ عكس ذلك تماما، حيث تطرق لها في عدد من المواد بداية من التصدير وفي أول فقرة منه، أكد على تقوية مؤسسات دولة حديثة مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، ثم في الفصل الأول من خلال الفقرة الثانية والتي نصت: "...يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة..." بالإضافة إلى نص الفصل 136 والذي أكد فيه على مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم المحلية والرفع من مساهمتهم في التنمية المستدامة.

وهناك نصوص دستورية أخرى ربطت الديمقراطية التشاركية بمساهمة المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي، وهذا من خلال الفصل 12 في فقرته الثالثة حيث نصت: "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا تفعيلها وتقييمها".

كما أكد الفصل 13 منه على ضرورة التواصل بين السلطات العمومية ومختلف الفاعلين الاجتماعيين بهدف التشاور حول إعداد السياسات العمومية، بالإضافة للفصل 139 منه الذي كرس الشراكة بين الجماعات المحلية والجمعيات، من خلال تكريس آليات تشاركية من أجل الحوار والتشاور وتسيير مساهمة الجمعيات في إعداد برامج التنمية المحلية وتتبعها.

ومن خلال ذلك نجد أن المؤسس الدستوري المغربي قد أعطى المكانة الكبيرة للديمقراطية التشاركية، وهذا يظهر جليا من خلال عدد المواد الدستورية التي تناولتها، بالإضافة للتكريس الدستوري للشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية في صنع القرار على المستوى المحلي، وتم تدعيم الشراكة بآليات دستورية وتشريعية تعطي الدور الفعال للجمعيات في النهوض بالتنمية المحلية.

الفرع الثاني: التكريس التشريعي للشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية كأساس لتحقيق الديمقراطية التشاركية.

لقد انعكس الاهتمام والتكريس الدستوري لمساهمة المجتمع المدني في صنع

القرار على المستوى المحلي في إطار تحقيق الديمقراطية التشاركية على النصوص التشريعية المتعلقة بالجماعات المحلية، وهذا من خلال الميثاق الجماعي الصادر في 13 أكتوبر 2002²¹، إذ يعتبر نقلة نوعية إيجابية في إشراك حركات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام المحلي، حيث تمت الإشارة مباشرة إلى هذه الشراكة، وهذا من خلال عدد من المواد منها المادة 36 والتي جعلت المجتمع المدني كفاعل أساسي في وضع مخطط التنمية بالشراكة مع الجماعات المحلية.

وقد صدرت دورية عن الوزير الأول في سنة 2003 حول موضوع الشراكة بين الدولة والجمعيات، مشيرة في ديباجتها على الدور الكبير للحركة الجمعوية في العملية التنموية، بالإضافة للمبادرة الوطنية لسنة 2005 و2011 التي كان لها دور كبير في توسيع مشاركة الجمعيات على المستوى المحلي²².

وبعد صدور القانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل²³، فقد ركز على أن إنجاز المخطط المتعلق بالتنمية يكون وفقا لمنهج تشاركي مع السكان والفاعلين المعنيين، بالإضافة إلى تشجيع ودعم الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والرياضي، وكذلك تنمية الحركة الجمعوية وجعلها الشريك في إطار التنمية المحلية. ومن خلال هذه النصوص التشريعية في المغرب، فإن تجربة الديمقراطية التشاركية جد ثرية من ناحية التأسيس التشريعي، حيث دعمها بنصوص صريحة وجعلها الشريك لا المنافس، باعتباره المؤطر للحياة المحلية وهذا ما انعكس على أداء الجماعات المحلية والنهوض بالتنمية المحلية.

بعدها تناولنا الإطار القانوني للشراكة بين المجتمع المدني والجماعات المحلية في صنع القرار على المستوى المحلي سواء في التشريع الجزائري أو المغربي، ولاحظنا ذلك الفرق الشاسع بينهما في تنظيم هذه الشراكة من خلال الدساتير أو التشريع، يبقى لنا كذلك التطرق للآليات المعتمدة في إطار الديمقراطية التشاركية من أجل مساهمة فعالة للمجتمع المدني في تشكيل وتسيير الإدارة المحلية، وهذا ما نتناوله في المبحث التالي من هذه الدراسة.

المبحث الثاني: آليات تعزيز وتجسيد مشاركة المواطنين في صنع القرار على المستوى المحلي.

كما سبق وأن أشرنا بأن الديمقراطية التشاركية هي تدعيم للديمقراطية التمثيلية، بحيث لا تقف مشاركة المواطن عند موعد الانتخابات فقط، بل أصبح يساهم ومن خلال توفير مجموعة من الآليات على خلق الفرص لجميع المواطنين على قدم المساواة، وكذلك لجميع الفاعلين في المجتمع مثل الجمعيات المحلية التي تساهم

مساهمة فعالة في تأطير المواطنين، وهذا عن طريق المشاركة في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة بفضل آلية الرقابة على عملية انتخابات ممثلي المواطن على المستوى المحلي (المطلب الأول)، بالإضافة إلى المشاركة في تسيير أعمال المجالس المحلية، وهذا من خلال المساهمة في رسم السياسة العامة ومراقبة وتتبع وتنفيذ ومساءلة المنتخب المحلي، ومن هنا يجب توفر آليات تمكن من تحقيق المشاركة الشعبية في تسيير الإدارة المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات مساهمة الجمعيات المحلية في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة

تظهر مساهمة المجتمع المدني في تشكيل المجالس المحلية من خلال عملية الرقابة على انتخابات أعضاء المجالس المحلية، وإن أعطى التشريع المغربي ضمانات كبيرة للمجتمع المدني في الرقابة على جميع المراحل التي تمر بها الانتخابات المحلية (الفرع الأول) غير أن التشريع الجزائري قد قلص من فعالية المجتمع المدني في المساهمة في تشكيل المجالس المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المساهمة الفعالة للمجتمع المدني المغربي في رقابة عملية انتخابات أعضاء المجالس المحلية: تكريس دستوري وتشريعي.

إن عملية تشكيل المجالس المحلية هي الوسيلة المثلى لضمان حق مشاركة المواطن في تدبير شؤونه المحلية، وبذلك فنزاهة انتخابات أعضاء المجالس وسلامتها تعتبر الضمانة الأساسية لتحقيق هذه الإرادة، كما أن متابعة المجتمع المدني للانتخابات وملاحظتها ورصد نتائجها يمكن أن يكون عاملا لإعادة الثقة بين المواطن وإدارته المحلية ويعطي مصداقية وشرعية للمنتخب المحلي، وهذا ما عملت النصوص القانونية المغربية على تفعيله، حيث أعطت دورا كبيرا للجمعيات المحلية في الرقابة على العملية الانتخابية بكل مراحلها، بداية من التسجيل في القوائم الانتخابية إلى غاية فرز الأصوات وإعلان النتائج.

وفي هذا الإطار نص المؤسس الدستوري المغربي في الفصل 11 من خلال الفقرة الرابعة منه على: "يحدد القانون شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات طبقا للمعايير المتعارف عليها دوليا"، وبالفعل قد صدر القانون المنظم لهذه الملاحظة المستقلة للانتخابات تحت رقم 30.11 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات، كما صدر ظهير شريف رقم 162.11.1 لتفويض القانون السالف الذكر²⁴ حيث أكدت المادة الثانية منه على أنه يمكن أن يقوم بمهام الملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات وفق ما هو منصوص عليه في المادة

1 أعلاه طبقا للشروط والكيفيات المحددة بعده، جمعيات المجتمع المدني الفاعلة المشهود لها بالعمل الجاد في مجال حقوق الإنسان ونشر قيم المواطنة والديمقراطية، المؤسسة بصفة قانونية والمسيرة وفق أنظمتها الأساسية.

وفي هذا الإطار تنشأ لجنة خاصة مكلفة باعتماد ملاحظي الانتخابات، وحسب المادة 6 من هذا القانون فإن هذه اللجنة تحدث لدى المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مهمتها اعتماد ملاحظي الانتخابات وتلقى الطلبات بهذا الشأن، وتتكون اللجنة من رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكذلك من أربعة أعضاء يمثلون السلطات الحكومية المكلفة بالعدل والداخلية والشؤون الخارجية والاتصال، وممثل عن مندوبية وزارية مكلفي بحقوق الإنسان، وممثل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بالإضافة إلى خمسة ممثلين عن جمعيات المجتمع المدني الممثلة داخل المجلس الوطني لحقوق الإنسان، تقترحهم الجمعيات المذكورة على رئيس اللجنة.

من كل هذا يتضح جليا المكانة التي تحتلها الجمعيات المحلية المغربية في الرقابة على الانتخابات المحلية، وهذا بفضل التكريس الدستوري والتشريعي لهذا الدور خاصة التواجد الفعلي لها من خلال اللجنة المكلفة باعتماد ملاحظي الانتخابات، والتي منحها التشريع أغلبية الأعضاء من ممثلي الجمعيات، وهذا ما يساهم في رقابة فعالة لانتخابات ممثلي المواطن على المستوي المحلي من طرف المجتمع المدني.

الفرع الثاني: حصر مساهمة المجتمع المدني الجزائري في تشكيل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة في التواجد الضئيل عبر الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

تعد رقابة المجتمع المدني على الانتخابات المحلية ضمانا حقيقية لنزاهة الانتخابات، وتسعى أغلب الدساتير لإقرار هذا الحق للجمعيات في الرقابة على كل مراحل العملية الانتخابية، وهذا ما يساهم في شرعية المنتخبين المحليين ويحسن العلاقة بينهم وبين المواطن، غير أنه بالرجوع إلى التشريع الجزائري لا يوجد أي نص يعطي للجمعيات الحق في رقابة الانتخابات.

ويبقى تواجد المجتمع المدني فقط من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، والمستحدثة بموجب المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تنص في فقرتها الأولى والرابعة والسابعة: "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات... تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من:

- قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، ويعينهم رئيس الجمهورية.
- وكفاءات مستقلة يتم اختيارهم من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية.

يحدد القانون العضوي كفاءات تطبيق هذه المادة".

وقد صدر القانون العضوي المنظم لعمل الهيئة تحت رقم 16-11 في 28 أوت 2016²⁵ الذي حدد تشكيلة هذه الهيئة عن طريق المادة 04 منه وقد نصت: "تشكل الهيئة العليا من الرئيس وأربعمئة وعشرة 410 أعضاء، يعينهم رئيس الجمهورية بالتساوي بين قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، وكفاءات مستقلة يتم اختيارهم من ضمن المجتمع المدني"، كما حددت المادة 07 منه الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المختارين ككفاءات ضمن المجتمع المدني.

كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-270 الذي يحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات²⁶، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني وكذا كفاءات الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، وقد نصت المادة 02 من هذا المرسوم على: "تشكل اللجنة الخاصة المذكورة في المادة الأولى أعلاه، التي يترأسها رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، من الأعضاء الآتي ذكرهم:

رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان
رئيس المجلس الوطني للفنون والآداب
رئيس المجلس الوطني للأسرة والمرأة
قائد الكشافة الإسلامية

رئيس الهيئة الوطنية لترقية الصحة وتطوير البحث
رئيس الجمعية الوطنية لمساندة الطفولة في العسر الاجتماعي في الوسط المؤسساتي
شخصية I وطنية يعينها الوزير الأول".

فمهمة هذه اللجنة هي اقتراح قائمة أعضاء الهيئة العليا من الكفاءات المستقلة من مكونات المجتمع المدني، والبالغ عددهم 205 عضو قصد تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية. وإن كانت تركيبة الهيئة من القضاة والكفاءات الوطنية المتعددة الاختصاصات هو إجراء يبعث على الطمأنينة، وفيه تأكيد على إشراك المجتمع في إدارة الشأن العام واستيعاب الكفاءات التي لا تريد الاندماج في الفضاءات الحزبية، خاصة وأنها محل ثقة المجتمع²⁷، غير أن الإشكال الذي يطرح هو فيما يخص تغطية اللجنة لكل أنحاء الوطن، خاصة وأن هناك أكثر من 11 ألف مركز انتخابي،

وتجرى الانتخابات فيما يقارب 51 ألف مكتب، وهناك فضاءات متعددة وكثيرة جدا تجرى فيها الحملات الانتخابية، حتى وأن عدد الأعضاء مع وجود الموثقين والمحضرين القضائيين لا يمكنهم التواجد عبر كل البلديات²⁸، وهذا ما سيؤثر بالتأكيد على عمل الهيئة وعلى عمل المجتمع المدني والمحصور في 205 أعضاء، الذين لن يتمكنوا من رقابة الانتخابات المحلية من بدايتها إلى نهايتها في كل ربوع الوطن، ولذلك يجب أخذ التجربة المغربية والتونسية في إعطاء الحرية للجمعيات لممارسة حقها في الرقابة على الانتخابات المحلية.

وهنا تجدر الإشارة إلى المبادرة التي قام بها مرصد المجتمع المدني لمراقبة الانتخابات المحلية في 29 نوفمبر 2012، حيث تأسس المرصد في 11 فيفري 2012 ويضم 11 جمعية بمبادرة جمعية أضواء رايتس للديمقراطية وحقوق الإنسان، وهو يتكون حاليا من 30 جمعية جزائرية متواجدة عبر 20 ولاية، وقد نظم المرصد دورات تكوينية في العاصمة لتكوين ملاحظين للانتخابات المحلية.

وقد لاحظ المرصد هذه الانتخابات في أزيد من 20 ولاية لما يزيد عن 1500 ملاحظ انحدروا من 30 جمعية من كل الولايات، وتمت العملية عبر مركز عمليات وتواصل مركزي على جمع المعلومات الخاصة بالملاحظة منذ فتح مكاتب التصويت إلى غاية فرز النتائج، وينتهي عمله بإصدار تقرير فيه جميع الملاحظات حول الانتخابات المحلية²⁹.

وإن كانت تجربة مرصد المجتمع المدني تعتبر الأولى من نوعها في الجزائر، غير أنه يجب تفعيل وتدعيم هذه المبادرات بنصوص قانونية صريحة حتى تؤسس لشراكة جموعية فعالة، خاصة وأن جل دول العالم أصبحت اليوم تعطي للجمعيات حق مراقبة العملية الانتخابية وهذا ما لمسناه في التشريع المغربي والتونسي.

بعدها وقفنا على النقص التشريعي المؤطر لدور المجتمع المدني في تشكيل المجالس المحلية عن طريق رقابة العملية الانتخابية، وهذا عكس ما توصل إليه التشريع المغربي والتونسي، فإن ذلك سيؤثر لا محالة على دور الجمعيات في عملية الشراكة من خلال تسيير أعمال المجالس المحلية وصنع القرار على المستوى المحلي، وهذا ما نعالجه في المطلب الموالي من هذه الدراسة.

المطلب الثاني: آليات مساهمة الجمعيات المحلية في تسيير وإدارة أعمال المجالس المحلية: بين قيود التشريع الجزائري وضمانات فعالة للتشريع المغربي.

بعد عجز الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية لوحدها، كما عجزت عن

بعد عجز الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية لوحدها، كما عجزت عن تحقيق التنمية التي بقيت محصورة بين أيدي مسيري البلديات والولايات خاصة في ظل التدهور الرهيب في العلاقة بين المواطن وإدارته المحلية، مما اضطر السلطة للقيام بإصلاحات عميقة منذ 2011 تهدف إلى محاولة إعادة الثقة بين الناخب والمنتخب، من خلال تكريس العمل التشاوري بهدف إيجاد آليات ومؤسسات تمكن المواطن والمجتمع المدني من المساهمة في تسيير الشؤون العمومية واتخاذ القرار على المستوى المحلي.

غير أن المتبع لهذه الإصلاحات في قوانين الجماعات المحلية، فإنها تبقى محتشمة جدا في تكريس الديمقراطية التشاركية سواء بالنسبة للمواطن أو المجتمع المدني (الفرع الأول) وهذا على عكس التجربة المغربية والتي قامت بإصلاحات فعلية أتت بنتائجها، مكرسة آليات دستورية وتشريعية وتنظيمية كلها لفائدة المجتمع المدني في تسيير أعمال الإدارة المحلية (الفرع الثاني).

المطلب الثاني: آليات مساهمة الجمعيات المحلية في تسيير وإدارة أعمال المجالس المحلية: بين قيود التشريع الجزائري وضمانات فعالة للتشريع المغربي.

بعد عجز الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية لوحدها، كما عجزت عن تحقيق التنمية التي بقيت محصورة بين أيدي مسيري البلديات والولايات خاصة في ظل التدهور الرهيب في العلاقة بين المواطن وإدارته المحلية، مما اضطر السلطة للقيام بإصلاحات عميقة منذ 2011 تهدف إلى محاولة إعادة الثقة بين الناخب والمنتخب، من خلال تكريس العمل التشاوري بهدف إيجاد آليات ومؤسسات تمكن المواطن والمجتمع المدني من المساهمة في تسيير الشؤون العمومية واتخاذ القرار على المستوى المحلي.

غير أن المتبع لهذه الإصلاحات في قوانين الجماعات المحلية، فإنها تبقى محتشمة جدا في تكريس الديمقراطية التشاركية سواء بالنسبة للمواطن أو المجتمع المدني (الفرع الأول) وهذا على عكس التجربة المغربية والتي قامت بإصلاحات فعلية أتت بنتائجها، مكرسة آليات دستورية وتشريعية وتنظيمية كلها لفائدة المجتمع المدني في تسيير أعمال الإدارة المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مساهمة الجمعيات المحلية في تسيير الإدارة المحلية الجزائرية: بين التهميش الدستوري والتشريع المقيد بصدور التنظيم.

تشكل الديمقراطية التشاركية أحد الحلول العملية للمشاكل التي تواجهها الجماعات المحلية، فهي آلية ناجعة لتحقيق الحكامة الجيدة من خلال أنها تساعد

على إشراك المواطنين وجميع الفاعلين في تسيير الشؤون المحلية، وهذا ما تم تجسيده من خلال قانون البلدية والولاية، حيث تم تكريس آليات وتقنيات تساعد المواطن على المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي، من خلال تكريس مبدأ الشفافية في التسيير، والتي تمنح المواطن الحق في حضور المداولات والاطلاع على الوثائق الإدارية، بالإضافة لتكريس حق المواطن في الإعلام والذي يساهم في تحقيق الرقابة الشعبية على أداء المجالس المحلية.

وبالنظر للدور الذي يلعبه المجتمع المدني في تأطير الحياة المحلية للمواطن، فقد نصت قوانين الجماعات المحلية على التقنيات المعتمدة لإشراك المجتمع المدني في التسيير، وهذا من خلال آلية الاستشارة المحلية (الفقرة الأولى)، وكذلك تشجيع مبادرات المجتمع المدني (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاستشارة المحلية كآلية مساهمة الجمعيات المحلية في صنع القرار على المستوى المحلي: بين عدم إلزامية اللجوء للاستشارة والسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

تعتبر الاستشارة العمومية إجراء يكفل للشعب إقامة نوع من الحوار المستمر مع إدارته المحلية، فيشترك معها في اتخاذ القرار ويكسبها الشرعية³⁰ وقد تم تكريسها في قانون البلدية 10-11 لكن بنوع من الغموض والتعقيد، وهذا من خلال نوعي الاستشارة.

بالرجوع إلى المادة 11 في فقرتها الثانية من قانون البلدية نجد أن المشرع قد نص على النوع الأول من الاستشارة المحلية: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون." هذه المادة قد وردت تحت الباب الثالث المعنون بمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، فهي آلية لمشاركة المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي، غير أنه ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع جعل هذا النوع من الاستشارة إلزامي على المجلس القيام به، وهذا على عكس القوانين السابقة 08-90 و24-67، كما أنها ليست حكرا على طائفة معينة بل مفتوحة أمام كل مواطن، وموضوعها يكون حول خيارات التهيئة والتنمية المحلية³¹.

وهناك نوع ثان من الاستشارة وهي التي نص عليها المشرع في المادة 13 من قانون البلدية: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن

يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم".

فهذه الاستشارة هي آلية جديدة لمشاركة المواطن والجمعيات في تسيير الشؤون العمومية، غير أنها جوازية أي اختيارية وليست ملزمة بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة وأن عبارة "إذا اقتضت ذلك شؤون البلدية" تحمل عدة تفسيرات، وتعطي السلطة التقديرية لرئيس المجلس للقيام بالاستشارة وترك المجال واسعا في تحديد مقتضيات شؤون البلدية، وهنا من الأحسن لو ينص المشرع على إلزامية ووجوبية الاستشارة والآثار المترتبة عنها³²، حتى يمكن للجمعيات المحلية من ممارسة حقها في تسيير أعمال المجلس.

الفقرة الثانية: غموض يكتنف مبادرات المجتمع المدني كآلية لمساهمة في صنع القرار على المستوى المحلي.

من بين أهم وأبرز التوصيات التي خرج بها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في جلساته، هي ضرورة فتح باب ومجال المبادرات للمجتمع المدني وربط جسور التواصل بين الإدارة أو المنتخبين ومختلف الجمعيات المحلية، وهذا ما تجسد من خلال قوانين البلدية والولاية فنجد المادة 12 من قانون البلدية رقم 10-11 تنص: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

يظهر من خلال هذه المادة أنه تم تكريس مشاركة المجتمع المدني في الحياة المحلية، وهذا عن طريق عقد المجلس وبصفة دورية اجتماعات مع مختلف أطراف المجتمع للتشاور والسماع لاقتراحاتهم وآرائهم، وهذا ما يحسن العلاقة بين المواطن والإدارة المحلية، غير أن هذه الآليات والضمانات قد شابها الكثير من الغموض والتعقيد، وهذا من خلال أن المشرع لم يحدد وبدقة الإطار الذي تأخذ به المبادرات المحلية سواء من حيث تنظيمه وأوقاته ومكانه ونتائجه³³.

بالإضافة إلى الإشكال الذي يعترض الديمقراطية التشاركية ومختلف آليات تكريسها، هو مشكل صدور التنظيم، بحيث نجد أن المشرع في المادة 12 قد نص

على تطبيق هذه المادة في انتظار صدور التنظيم، وهذا ما يعطل ويعرقل حقيقة مبادرة المجتمع المدني كوسيلة لتحقيق الديمقراطية التشاركية ومساهمة في صنع القرار على المستوى المحلي.

من خلال دراسة آليات مشاركة المواطن والجمعيات في تسيير أعمال الإدارة المحلية وتحقيق التنمية على المستوى المحلي، ورغم الإصلاحات الكبيرة لقوانين الإدارة المحلية ورغم التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية، إلا أنه مع مرور 06 سنوات من تطبيق هذه الإصلاحات، يتضح جليا أن النصوص القانونية لم تعطي المجال والآليات اللازمة لمشاركة المواطن والمجتمع المدني في تسيير شؤونه المحلية، وهذا من خلال التقييد الواضح لهذه المشاركة، من خلال السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي للسماح بالمشاركة، أو في انتظار صدور التنظيم والذي لم يصدر ونحن في انتظار صدور قوانين جديدة، وهذا عكس التشريع المغربي الذي مباشرة بعد صدور دستور 2011، صدرت القوانين و التنظيمات التي كرست آليات جد فعالة تمكن المجتمع المدني المغربي من المساهمة في صنع القرار على المستوى المحلي، وهذا ما نتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: المساهمة الفعالة للمجتمع المدني المغربي في تسيير أعمال المجالس المحلية: تكريس دستوري وتشريعي وتنظيمي.

بعدما بينا الاهتمام الدستوري والتشريعي المغربي في وضع إطار للشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية، وهذا بفضل الترسانة القانونية التي جعلت من المجتمع المدني فاعل أساسي في تحقيق التنمية المحلية، بالإضافة إلى دوره في تشكيل المجالس المحلية عبر الرقابة الكاملة للعملية الانتخابية، فقد أعطت النصوص القانونية آليات و ضمانات فعالة للمجتمع المدني المغربي من أجل إشراكه في صنع القرار على المستوى المحلي، وهذا عن طريق استحداث آليات للمشاورة، مكونة من الجمعيات المحلية (الفقرة الأولى) وكذلك عن طريق تقديم العرائض من طرف الجمعيات للمجلس تطالبه بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التكريس الدستوري لإلزامية التشاور العمومي كآلية لإشراك الجمعيات المحلية في إعداد السياسات العمومية.

عملت الفصول 139 و12 و13 من الدستور المغربي لسنة 2011 على توفير الإطار

القانوني الذي يساعد على وضع الإطار المرجعي المؤسسي من أجل التجسيد الفعلي للتشاور العمومي وقد نص الفصل 12 منه على: "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون".

كما نص الفصل 13 على: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتقييمها". بالإضافة للفصل 139 في فقرته الأولى حيث نص: "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات في إعداد برامج التنمية وتتبعها"، هذا النهج يعكس رغبة المؤسس الدستوري في وضع هندسة جديدة للسلطة تتجاوز احتكار الدولة لدور الفاعل الوحيد في صنع السياسات العمومية وإدخال فاعلين جدد في تدبير الشأن العام والمحلي، باعتماد مقاربة تشاركية تخفف من اختلالات الديمقراطية التمثيلية، بالاستماع لأصوات المواطنين والانفتاح على فعاليات المجتمع المدني باعتباره شريكا أساسيا في التنمية المحلية.

وفي هذا الإطار نص ظهير شريف رقم 153.08.1 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 08.17 المتعلق بالميثاق الجماعي في مادته 36، على أن كل الأعمال التنموية المنجزة على تراب الجماعة لمدة ست سنوات، يجب أن تكون وفق منهج تشاركي، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الضرورية المحددة بالتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين.

كما صدر القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات³⁴ وقد نصت المادة 119 منه التي جاءت تحت عنوان الآليات التشاركية للحوار والتشاور على: "تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة"، بالإضافة للمرسوم رقم 301.16.2³⁵ في مادته 07 قد أكد على أن إعداد مشروع مع المواطنين والمواطنات والجمعيات، طبقا لآليات التشاور والحوار المنصوص عليها في المادة 119 من القانون التنظيمي السالف الذكر، بالإضافة إلى الهيئات الاستشارية المكلفة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع المنصوص عليها في المادة 120 من

القانون التنظيمي السابق.

ومن خلال كل هذه الترسانة القانونية المؤطرة لمشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العمومية المحلية، يتضح جليا انفتاح التشريع المغربي على الجمعيات المحلية من خلال دستور 2011 الذي أسس دعائم قوية لمقاربة تشاركية تلبى طموحات الحركة الجمعوية في المغرب، والتي تصبوا إلى مكانة متميزة في العملية التنموية وتخرج من وضعها كآلية لتنفيذ البرامج المحلية، إلى فاعل أساسي في وضع وتنفيذ ومتابعة البرامج والسياسات التنموية على المستوى المحلي.

بالإضافة إلى آلية التشاور العمومي المكروسة عبر كل النصوص القانونية المغربية كهدف لتفعيل مساهمة المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي، نجد كذلك آلية دستورية أخرى، هي تقديم العرائض من طرف الجمعيات تطالب المجلس الجماعي بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، وهذا ما نتناوله في النقطة الموالية.

الفقرة الثانية: التكريس الدستوري لحق تقديم العرائض كآلية لمشاركة المجتمع المدني في صنع القرار على المستوى المحلي.

بالرجوع إلى الوثيقة الدستورية لسنة 2011 قد نصت على آلية أخرى تساهم في تعزيز دور المجتمع المدني في الشأن المحلي، وهذا من خلال حق تقديم العرائض من طرف الجمعيات للمجلس الجماعي وفي هذا الإطار نص الفصل 139 الفقرة الثانية على: "يمكن للمواطنين والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس الجماعي بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وبالرجوع للفصل 146 فإنه لا بد من صدور قانون تنظيمي يحدد شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139 من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات، وبالفعل قد صدر النص القانوني عن طريق ظهير شريف رقم 85.15 . 1 الصادر في 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14 . 113 المتعلق بالجماعات، كما صدر ظهير شريف رقم 83 . 15 . 1 الصادر في 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات³⁶ هذا الأخير في الباب الخامس منه الذي جاء تحت عنوان شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات، وفي هذا الإطار قد أكدت المادة 118 منه ما جاء في الفصل 139 من الدستور، بالإضافة إلى شرط أن لا يمس موضوع العريضة بثوابت منصوص عليها في الفصل الأول من الدستور وقد تناول

الفرع الأول من هذا الباب شروط تقديم العرائض من طرف المواطنين أو الجمعيات. بالنسبة للمواطنين فقد أكدت المادة 120 منه أنه يجب تقديم العرائض من طرف الوكيل المعين من طرف المواطنين لينوب عنهم في تتبع مسطرة تقديم العريضة، كما يجب أن يكون موقعي العريضة من قبل ساكنة الجهة أو يمارسون بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وضرورة توفر المصلحة المشتركة في تقديم العريضة، كما حدد عدد التوقيعات بحسب عدد السكان من خلال 300 توقيع بالنسبة للجهة التي يبلغ عدد سكانها أقل من 1 مليون نسمة، و400 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها بين 1 مليون و3 ملايين نسمة، و500 توقيع للجهات التي يتجاوز سكانها 3 ملايين نسمة، كما يجب أن يكون الموقعون موزعون بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، بشرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 من العدد المطلوب.

أما بالنسبة للجمعيات فقد حدد الفرع الثاني من هذا الباب شروط تقديم العرائض من طرف الجمعيات من خلال المادة 121، بحيث يجب أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب لمدة تزيد عن 03 سنوات، وتكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة المعمول بها، وأن تعمل وفق مبادئ الديمقراطية ويكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة ونشاطها مرتبط بموضوع العريضة. وقد تطرقت المادة 122 إلى كيفية إيداع العرائض، بحيث تودع لدى رئيس مجلس الجهة مرفقة بالوثائق مقابل وصل تسليم، ثم تحال من طرف رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من توفر الشروط الواردة في المواد 120 و121، وفي حالة قبولها تسجل في جدول أعمال المجلس ثم تحال على اللجنة الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول بشأنها، ويخبر رئيس المجلس الممثل القانوني للجمعية بقبول العريضة، وفي حال عدم قبولها يتعين على الرئيس تبليغه بقرار الرفض معللا في أجل شهرين من تاريخ توصله بالعريضة.

وبالتالي اتضح تصور المؤسس الدستوري المغربي للديمقراطية التشاركية، من خلال إرساء جملة من الآليات التي تمكن المجتمع المدني المغربي من تحقيق شراكة فعالة على المستوى المحلي في تسيير الإدارة المحلية، وهذا من خلال المشاركة في وضع المخططات التنموية وتتبعها وتنفيذها وتقييمها، بالإضافة لآلية تقديم العرائض إلى المجلس تطالبه بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، ومباشرة بعد إقرار هذا الحق الدستوري، صدر التنظيم المين لكيفيات إيداع العرائض من طرف

الجمعيات المحلية، وهذا ما يجسد حقيقة ديمقراطية تشاركية، قوامها مجتمع مدني يشارك بفعالية في صنع القرار على المستوى المحلي.

الخاتمة

المستخلص من هذه الدراسة المقارنة بين التشريعين المغربي والجزائري حول مكانة المجتمع المدني ودوره في تكريس الديمقراطية التشاركية، اتضح ذلك الاختلاف الواضح بين التشريعين سواء فيما يخص الإطار القانوني المنظم لعلاقة المجتمع المدني بالسلطات المحلية، أو من خلال الآليات المكرسة من أجل تمكين المجتمع المدني من المشاركة في تسيير أعمال الإدارة المحلية، وصنع القرار على المستوى المحلي.

فمن خلال هذه الدراسة، اتضح المكانة الكبيرة التي يحتلها المجتمع المدني المغربي ودوره في صنع القرار على المستوى المحلي، فهو شريك فعال في تحقيق التنمية المحلية وهذا من خلال تكريس دستوري لإطار العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية، حيث خصص 07 فصول (مواد دستورية) تؤكد ضرورة الشراكة بين الجمعيات والمجالس المحلية، وقد تدعمت مظاهر هذه الشراكة من خلال تعزيزها بآليات دستورية وتشريعية، تتمثل في مشاركة المجتمع المدني في تشكيل المجالس المحلية، وهذا من خلال التكريس الدستوري لحق الجمعيات في الرقابة الكاملة للانتخابات المحلية، وهذا ما يضيف شرعية كبيرة للمنتخب المحلي ويحسن العلاقة بين المواطن وإدارته المحلية.

كما أن المجتمع المدني المغربي لا يتوقف دوره في تشكيل المجالس المحلية، بل إلى المساهمة في تسيير أعمال الإدارة المحلية، وهذا عن طريق وضع آليات دستورية وتشريعية تمكن الجمعيات من المساهمة الفعالة في الشراكة، عن طريق آلية التشاور العمومي بين الجمعيات والسلطات المحلية في وضع السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها، بالإضافة إلى حق تقديم العرائض المكرس دستوريا، وبفضلها يمكن للجمعيات أن تطلب من المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، وقد صدر التنظيم المحدد بدقة لكيفيات إيداع العرائض من طرف الجمعيات، وهذا ما دعم مساهمتها في صنع القرار على المستوى المحلي.

أما عن دور المجتمع المدني الجزائري ودوره في تحقيق الديمقراطية التشاركية، فممازال يفتقد لأطر قانونية تحدد إطار العلاقة بين الجمعيات والسلطات المحلية، بحيث نجد أن المجتمع المدني مغيب تماما على مرحلة تشكيل المجالس المحلية، إذ لا

يحق له مراقبة الانتخابات المحلية ما عدى التواجد الضئيل عبر الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

أما عن المشاركة في تسيير أعمال الإدارة المحلية، وإن أقر المشرع الجزائري آليات لتمكين المواطنين والجمعيات من المساهمة في صنع القرار على المستوى المحلي، إلا أنه عند دراستنا لهذه الآليات اتضح الغموض والتقييد الواضح في تنظيمها، من خلال السلطة التقديرية الواسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو لابد من انتظار صدور التنظيم والذي لم يصدر بعد ونحن على مشارف قانون بلدية وولاية جديدين.

الهوامش

- 1- نور الهدى رويحي، "إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10-11" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2012، ص 55.
- 2- الأمين شريط، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 08، 2012، الجزائر، ص 55.
- أنظر أيضا: فاطمة الزهراء رمضاني، "دراسة في جديد التعديلات الدستورية في الجزائر لسنة 2016"، النشر الجامعي الجديد، 2016، الجزائر، ص 86-87.
- 3- الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، "إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي- حالة الجزائر والمغرب- دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي"، مأخوذ من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية- دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب أنموذجا، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 44.
- 4- الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، نفس المرجع، ص 45.
- عمار بوضياف، "شرح قانون البلدية"، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012، الجزائر، ص 138.
- 5- نور الهدى رويحي، المرجع السابق، ص 59.
- قدور بوضياف، "مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 34 لسنة 2014، ص 88.
- 6- بوطيب ناصر، "المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس- الجزائر- المغرب"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2015، ص 01.
- 7- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، الجريدة الرسمية، العدد، 64، لـ 10 سبتمبر 1963.
- 8- دستور 22 نوفمبر 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94 لـ 02 ذو الحجة 1396، الموافق لـ 24 نوفمبر 1976، ص 1295.
- 9- لعجال أعجال محمد أمين - محرز ميروكة، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي.
- 10- دستور 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب عام 1409، الموافق لـ 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23

- فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 09 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق لـ 01 مارس 1989، ص 237.
- 11- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد، 76، لـ 8 ديسمبر 1996.
- 12- القانون العضوي رقم 03-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية عدد 01.
- 13- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد، 14 لـ 27 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016، ص 08.
- 14- بوطيب ناصر، المرجع السابق، ص 155.
- 15- بوطيب ناصر، نفس المرجع، ص 156.
- 16- القانون رقم 06-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006.
- 17- حمدي مريم، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2015، ص 41.
- 18- القانون رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لـ 03 جويلية 2011.
- 19- ظهير شريف رقم 91. 11. 1، صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432، (30 يوليو 2011)، ص 3600.
- 20- ظهير شريف رقم 02. 297. 1، صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، بتنفيذ القانون رقم 78. 00 التعلق بالميثاق الجماعي، جريدة رسمية، العدد 5058، بتاريخ 21 نوفمبر 2002.
- 21- حمدي مريم، المرجع السابق، ص 163.
- 22- القانون رقم 08. 17، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 153. 08. 1، بتاريخ 22 من صفر 1430، (18 فيفري 2009) الجريدة الرسمية، العدد 5711، بتاريخ 23 فيفري 2009.
- 23- ظهير شريف رقم 162. 11. 1، الصادر في 1 ذي القعدة 1432 الموافق لـ (29 سبتمبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 11. 30، القاضي بتحديد شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 5984 لـ 6 أكتوبر 2011، ص 4931.
- 24- القانون العضوي رقم 16-11، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50 لـ 25 ذو القعدة 1437 الموافق لـ 28 أوت 2016.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 16-270، المؤرخ في 27 محرم عام 1438 الموافق لـ 29 أكتوبر 2016، يحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة

- الانتخابات، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني، وكذا كيفيات الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، الجريدة الرسمية، العدد 63، لـ 28 محرم عام 1438 الموافق لـ 30 أكتوبر 2016، ص 04.
- 27- عبد الوهاب دربال، "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية" مجلة الفكر البرلماني، العدد 40، الجزائر، 2017، ص 23
- 28- أنظر مداخلة فاتح بوطيقي في اليوم الدراسي حول "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية"، منشورات مجلس الأمة، 2017، ص 40.
- 29- بوطيب ناصر، المرجع السابق، ص 169.
- 30- رويحي نور الهدى، المرجع السابق، ص 67.
- 31- حمدي مريم، المرجع السابق، ص 135.
- 32- حمدي مريم، نفس المرجع، ص 137.
- أنظر أيضا: عمار بوضياف، "المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 27، لسنة 2011، ص 79.
- 33- رويحي نور الهدى، المرجع السابق، ص 68.
- 34- ظهير شريف رقم 85. 15. 1، صادر في 20 رمضان 1436، (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية، العدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015) ص 6660.
- 35- المرسوم رقم 301. 16. 2، بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعية وتقييمه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية، عدد 6482، بتاريخ 6 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5346.
- 36- ظهير شريف رقم 83. 15. 1، صادر في 20 رمضان 1436، (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية، العدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6604.