

قصور دور المشرع الجزائري في خلق بيئة قانونية لمساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

د/ بوفراش صفيان

أستاذ محاضر أ

بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة مولود معمري تيزي وزو

الملخص

رغم تكريس المشرع الجزائري في العديد من النصوص القانونية لمبدأ تدخل البلدية كجماعة محلية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي إلا أن ذلك لم يحقق المشاركة الفعلية للبلدية في تحقيق التنمية المستدامة على أرض الواقع وهذا راجع إلى عدة أسباب ومن أهمها: تهميش مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، إلى جانب ضعف موارد البلدية.

الكلمات المفتاحية: المشرع الجزائري، قصور، التنمية المستدامة، البلدية

Résumé :

Malgré l'adoption du principe de participation de la commune à la réalisation du développement durable par le législateur algérien dans divers textes, sa mise en œuvre n'a pas produit les effets escomptés sur le terrain et ce pour plusieurs raisons, entre autres : la marginalisation de participation citoyenne à la réalisation du développement durable au niveau locale, et l'insuffisance des ressources de la commune.

Les mots clés : Législateur algérien, carences, développement durable, commune.

مقدمة:

يقصد بالإدارة المحلية مجموع الهيئات الإدارية التي تتشكل منها الدولة على مستوى إقليمها والتي تنحصر في كل من الولايات والبلديات في الجزائر⁽¹⁾، لقد منح المشرع الجزائري لهذه الهيئات المحلية ذمة مالية وإدارية مستقلة، وحق التمتع بالشخصية المعنوية ودعمها بأسلوب الإنتخاب في تعيين أعضائها قصد تحقيق هذه الجماعات الأهداف المرجوة منها والمتمثلة في إدارة المصالح المحلية من طرف السكان المحليين المتميزة عن المصالح الوطنية، إلى جانب تلبية أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين عن طريق تحقيق التنمية المستدامة.

رغم أنه لا يوجد تعريف جامع ومانع للتنمية المستدامة إلا أنه يمكن تعريفها على "أنها تلبية إحتياجات أجيال الحاضر من إستخدام الموارد الطبيعية والحصول على الخدمات الصحية والتعليمية وفرص العمل ومحاربة الفقر والبطالة وتحقيق الرفاه الإقتصادي، والأخذ بعين الإعتبار إحتياجات الأجيال القادمة من هذه الموارد"⁽²⁾.

¹ - إذ نصت المادة 16 من القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

- تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الجزائري صرح بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 38 الصادرة في 04-06-1997، وذلك بموجب القرار رقم 02/ق أ/م د/200 المؤرخ في 27/02/2000.

² - هبة أحمد مصطفى محمد، دور المؤثرات البيئية المرتبطة بالتنوع الإجماعي في تفعيل التنمية المستدامة في مصر، رسالة ماجستير، جامعة عين الشمس، معهد البحوث والدراسات البيئية، 2002،

تعتبر الجماعات المحلية وخاصة البلدية أحد المفاتيح الهامة المساعدة في تحقيق التنمية المستدامة في الدولة وبجميع أبعادها، وعليه يمكن التساؤل عن مدى توفيق المشرع الجزائري في وضع بيئة قانونية من شأنها أن تحقق المشاركة الفعلية والفعالة للبلدية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنتطرق للتكريس القانوني للإطار العام الذي تتدخل فيه البلدية من أجل تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي (أولاً) ومن ثم لعدم كفاية الإطار العام لتفعيل وفعالية دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي (ثانياً).

أولاً: التكريس القانوني للإطار العام الذي تتدخل فيه البلدية من أجل تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

تعتبر البلدية الخلية الأساسية للدولة والمجسدة لمفهوم اللامركزية الإدارية، والإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته⁽¹⁾، ومكان لممارسة المواطنة،

ص 23، نقلا عن زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 24.

¹ - إذ نصت المادة 15 فقرة 02 من القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، السالف الذكر على: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁾. وبحكم موقعها وقربها من المواطنين تعتبر الإطار العام في تحقيق التنمية المستدامة، إذ نصت المادة 108 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على " يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به ".

باعتبار أن التنمية المستدامة تتمثل في الوسائل القانونية، التي تسمح بالحفاظ على النمو والرفاهية الإقتصادية، سواء بالنسبة للأجيال الحاضرة أو المستقبلية مع ضرورة الحفاظ على البيئة والخصائص الثقافية والإنسانية للمجتمع⁽²⁾. فإن قانون البلدية يعد المرجع الأساسي الذي يضع الإطار العام الذي تتدخل فيه البلدية من أجل تحقيق التنمية المستدامة، والذي خصص لها فصل مستقلا جاء تحت عنوان التهيئة والتنمية.

نجد من بين الإختصاصات التي تمارسها البلدية من أجل المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة التدخل في المجال الإقتصادي (1)، التدخل في المجال الإجتماعي والثقافي (2)، التدخل في المجال البيئي (3).

¹ - إذ نصت المادة 02 من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج 37 عدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011، على: " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان للممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

²- BARDE Jean Philippe, Economie et politique de l'environnement, 2éme éditions, PUF, Paris, 1992, P38.

1- التدخل في المجال الإقتصادي لتحقيق التنمية المستدامة.

تساهم البلدية بصفة خاصة في تحقيق التنمية المستدامة وذلك عن طريق مشاركتها مع الدولة في إدارة

وتهيئة الإقليم، وتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁽¹⁾.

إذ يمارس المجلس الشعبي البلدي في إطار تحقيق التنمية المستدامة في المجال الإقتصادي، وضع البرامج الخاصة بالتجهيز والتخطيط المحلي في حدود الإمكانيات المتاحة للبلدية⁽²⁾، ويكون ذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويسهر على تنفيذها، إذ نصت المادة 107 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لعهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية".

¹ - إذ نصت الفقرة 02 من المادة 03 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر على: "تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

² - حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، بسكرة، 2010، ص89.

كما يحق للبلدية أن تبادر بأي عمل أو إجراء يكون من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها التنموي، كما يحق لها أن تتخذ أي إجراء تراه ضروري لتشجيع وترقية الإستثمار⁽¹⁾.

ولقد خول قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي التدخل بصفة مباشرة في المجال الإقتصادي وذلك بإحداث مؤسسات صناعية وتجارية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي⁽²⁾ من أجل تحسين التنمية الصناعية⁽³⁾.

أما فيما يخص المجال الفلاحي فإن المجلس الشعبي البلدي يساهم في حماية التربة والموارد المائية ويسهر على الإستغلال الأفضل لهما، كما يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء خاصة عند إقامة المشاريع

¹ - إذ نصت المادة 11 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر على: "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي.

لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الإستثمار وترقيته".

² - أنظر المادة 154 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

³ - تجدر الإشارة إلا أنه في ظل القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية وخاصة القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990، قد خول للبلدية بموجب المادة 109 منه تخصيص رأس مال على شكل إستثمارات إقتصادية يسند تسييره إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية.

- لمزيد من التفاصيل حول هذه الصناديق راجع المادة 11 من القانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج ر عدد 02، الصادرة في 13-01-1988، والمواد 22 إلى 29 من القانون رقم 88-03 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن صناديق المساهمة، ج ر عدد 02، الصادرة في 13-01-1988.

على إقليم البلدية، وهذا ما يحقق الترشيد المستمر لإستغلال الموارد الطبيعية المتاحة والمحافظة عليها وإنتقالها إلى الأجيال القادمة⁽¹⁾.

2- التدخل في المجال الإجتماعي والثقافي.

تتحقق التنمية المستدامة في المجال الإجتماعي والثقافي بتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع، وذلك بالتوزيع العادل للدخل والثروات والحفاظ عليها بالنسبة للأجيال القادمة، كما تتحقق كذلك بتحقيق الأمن وتحسين ظروف الحياة والتعليم والصحة لأفراد المجتمع.

لقد خصص المشرع الجزائري فصل كاملا في قانون البلدية يحدد إختصاصات البلدية من أجل تحقيق التنمية في المجال الإجتماعي والثقافي، والذي جاء تحت عنوان نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والثقافة والتسلية والسياحة، ولتحقيق هذه التنمية يتدخل المجلس الشعبي البلدي عن طريق حصر الفئات الإجتماعية والمحرومة أو الهشة أو المعوزة، وينظم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الإجتماعية ومساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة خاصة ذوي الإحتياجات الخاصة.

كما يشجع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية ويشجع عمليات التمهين وإستحداث مناصب الشغل، إلى جانب المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية، إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وصيانتها

¹ - أنظر المادتان 110 و112 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

وتشجيع النقل المدرسي، والمساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية للبلدية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية⁽¹⁾.

أما في مجال السكن فإن المجلس الشعبي البلدي يتدخل بوضع المخطط العمراني البلدي، كما يشجع على بناء السكنات ويعمل على إحداث وإنشاء مؤسسات البناء العقاري والتعاونيات العقارية، إذ تستفيد البلدية في هذا المجال من مختلف المساعدات المالية والفنية التي تقدمها الدولة لتحقيق هذه الغاية⁽²⁾، إلى جانب تدخلها في حماية التراث المعماري والثقافي، والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية⁽³⁾.

كما تتكفل البلدية بكل ما من شأنه أن يساهم في تحسين إطار الحياة، فهي مسؤولة على حفظ الصحة والنظافة العمومية خاصة توزيع مياه الشرب وصرف المياه القذرة ومكافحة التلوث والأمراض المعدية⁽⁴⁾.

2- التدخل في المجال البيئي.

تقوم التنمية في الوقت الحاضر على إدراج إنشغالات البيئة في العمليات التنموية، لتفادي تبذير الموارد وضمان تواجدتها على المدى الطويل، بعدما كانت

1- أنظر المادة 122 من القانون نفسه.

2- أنظر المادة 119 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

3- أنظر المادة 116 من القانون نفسه.

4- أنظر المادتان 123 و124 من القانون نفسه.

في الماضي تعني زيادة الدخل الوطني الخام وقائمة على أساس الإضرار بالبيئية، وذلك بإستنزاف الموارد الطبيعية المتجددة والغير المتجددة⁽¹⁾.

إن التنمية الحقيقية لا تتحقق فقط على المستوى الإقتصادي والإجتماعي، بل يجب أن تشمل على جوانب أخرى مثل قيام التنمية على التكنولوجيات الأكثر حفاظا على البيئة، لكونها صمام الأمان لبقاء الأجيال وتحقيق مستقبل أفضل لهم، وإدماج البيئة في القرارات الإستراتيجية وهو المبدأ الرابع من " إعلان ريو" الذي نص على "من أجل تحقيق تنمية مستدامة يجب أن تكون البيئة جزءا لا تتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها"⁽²⁾.

لقد أدرك المشرع الجزائري أهمية التوازن بين مقتضيات التنمية المحلية وضرورة الحفاظ على البيئة، فحاول العمل على إيجاد الوسائل الضرورية لتحقيق تنمية مستدامة دون الإضرار بالبيئة، ويشكل القانون أهم وسيلة لتحقيق هذا التوازن⁽³⁾، إذ نص في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار

¹ - سعيداني شبة، الإعتراف بحق الإنسان في البيئة بين الضرورة والمعارضة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2000، ص 109.

² - قايد سامية، محاضرات في مادة حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013-2014، ص 39.

³ - مصطفى كراجي، كفايات تطبيق التشريع المتعلق بتسيير المحيط وحماية البيئة، مجلة إدارة، العدد 01، المدرسة الوطنية للإدارة، 1996، ص 05.

التنمية التنمية المستدامة على ضرورة التوفيق بين تنمية إجتماعية وإقتصادية قابلة للإستمرار وحماية البيئة⁽¹⁾.

أما على المستوى المحلي فقد خول قانون البلدية لسنة 2011 صلاحية رقابة المجلس الشعبي البلدي لمشاريع الإستثمار أو أي تجهيز يقام على إقليم البلدية، أو أي مشروع يندرج ضمن البرامج القطاعية للتنمية عندما يتعلق بالأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة⁽²⁾.

لقد ذهب المشرع أبعد من ذلك، فلقد نص في القانون المذكور أعلاه على وجوب الحصول على موافقة المجلس الشعبي البلدي لإنشاء أي مشروع، يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية إذ نصت المادة 114 منه على " يقتضي أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي بإستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة".

نجد بعض القوانين الأخرى إلى جانب قانون البلدية التي وضعت القواعد والأطر التي من خلالها يسمح للهيئات المحلية في المشاركة في تحقيق التنمية

¹ - أنظر الفقرة 04 من المادة 04 من القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية

البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003.

² - أنظر المادة 109 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

المستدامة، دون الإضرار بالبيئة ومنها القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽¹⁾، القانون المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁽²⁾.

ثانيا: عدم كفاية الإطار العام المكرس في قانون البلدية لتفعيل وفعالية دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

تعتبر الجماعات المحلية أحد المفاتيح المساعدة في تحقيق التنمية المستدامة في الدولة، إذ بحكم موقعها وقربها من المواطنين تأخذ بعين الإعتبار مصالح الأجيال القادمة، كما ترتبط بتسيير وتنظيم محافظ على الإقليم والبيئة، فهي تعتبر من بين المؤسسات الرائدة في تحقيق التنمية المستدامة بمختلف أبعادها.

ولكن هذا الواقع لا ينطبق بصورة فعلية على الجماعات المحلية في الجزائر والبلدية على الخصوص إذ نجد أن دورها يمتاز بالقصور والمحدودية في تحقيق التنمية المستدامة وهذا راجع إلى عدة أسباب ومن بينها تهميش مشاركة المواطن على المستوى المحلي في تحقيق التنمية المستدامة **(1)** ونقص الموارد المالية للجماعات المحلية **(2)**.

¹ - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 جانفي 1990، المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر عدد 52، الصادرة في 02-12-1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14-08-2004، ج ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 15-08-2004.

² - القانون رقم 01-20 مؤرخ في 12-12-2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77، الصادرة في 15-12-2001.

1- تهميش مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي:

أصبح مفهوم التنمية المستدامة مكرسا على المستوى الداخلي بموجب عدة قوانين، إلا أنه لا يكفي من أجل تحقيق الأهداف المرجوة منها من دون إعطاء تلك القوانين بعدها العملي، وذلك بوضع مختلف الإجراءات القانونية العملية الكفيلة بتجسيد مفهوم التنمية المستدامة على أرض الواقع.

نجد من بين هذه الإجراءات وضع قواعد قانونية تجسد على أرض الواقع مشاركة المواطنين في مسار صنع القرارات التي لها علاقة بالتنمية المستدامة، ومن أجل تحقيق هذه المشاركة لا بد من تكريس إمكانية وصول المواطن بسهولة للمعلومات والوثائق التي تحوزها الإدارة، والتي لها علاقة بجوانب التنمية المستدامة، والتزام الإدارة في نفس الوقت بإعلام المواطنين بكل التفاصيل المتعلقة بحياتهم البيئية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

إذ أن التنمية المستدامة تقوم على مشاركة المواطن في المسار التنموي، ولن تتحقق هذه المشاركة ولن تكون فعالة إلا بتحقيق إعلام فعال للمواطنين على المستوى المحلي، فيما يخص إعداد وتنفيذ البرامج التنموية⁽¹⁾.

إذ يتمثل الهدف الأساسي في أعمال مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، هو الوصول إلى قرارات جيدة، تهتم بمعطيات التنمية والبيئة للأجيال الحاضرة والمستقبلية على حد سواء، وجعلها أكثر فعالية في الميدان العملي وأكثر

¹ - قايد سامية، المرجع السابق، ص 36.

إستجابة للظروف والمعطيات المحلية، ولا يمكن الوصول إلى هذه النتيجة دون إعتدال المواطنين على المعلومات الصحيحة والوثائق والملفات والمخططات التنموية التي تدخل في صلب تحقيق التنمية المستدامة⁽¹⁾.

رغم أن المؤسس الدستوري في 2016 بموجب التعديل الدستوري الأخير أكد على أن المجلس المنتخب هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وأن الدولة ملزمة بتشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية⁽²⁾.

ورغم النص على نفس المبدأ بموجب القوانين المتعاقبة المنظمة للبلدية وآخرها في 2011 وذلك بموجب المادة 02 والتي نصت على " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، إلا أن مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي صعب المنال هذا راجع إلى عدة عوامل ومن أهمها:

أ- السرية الإدارية.

يقصد بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة هو إخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية، سواء تم هذا الإخفاء بإتخاذ موقف سلبي عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم

¹- PRIEUR Michel, la convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie de l'environnement, n spéciale, 1999, P10.

²- أنظر المادتان 15 و17 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، السالف الذكر.

وجودها، أم بإتخاذ موقف إيجابي بواسطة ذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق، وذلك بغض النظر عن الدافع إلى إخفاء الحقيقة سواء كان الدافع مشروعاً يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أو دافعاً غير مشروعاً يرمي إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام⁽¹⁾.

أما السرية في أعمال الإدارة بصفة خاصة فيقصد بها أنها حالة عدم العلم الكافي أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يسمح لهم بالإطلاع على هذه المعلومات⁽²⁾.

بالتالي يمكن القول أن السرية الإدارية تتمثل في عدم تمكين ذوي الشأن من الإطلاع على الوثائق والملفات والمعلومات الإدارية ورفض طلباتهم في حالة تقدمهم لطلب المعرفة والإطلاع، إلى جانب تخفي الإدارة وراء الصمت الإداري لعدم الإفصاح عن حقائق مطلوبة منها⁽³⁾.

لذلك نجد أن إشراك المواطن في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، يعني إقرار التواصل الجيد بين الإدارة والمواطن، وإحلال علاقة يسودها التفاهم والتعاون والبساطة والوضوح محل علاقة يسودها الغموض والتعقيد.

¹ - ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، العدد 01، جامعة الإسكندرية، 1975، ص 45.

² - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2005، ص 273.

³ - سامي محمد الطوخي، شفافية أعمال الإدارة، مدخل رقابي للإصلاح الإداري، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بني سويف، مصر، 2005، ص 589.

إذ ينجم عن إنتهاج منهج السرية الإدارية والغموض في النشاط الإداري على المستوى المحلي، إحاطة هذا الأخير بالسرية والتعتيم، وإحتجاز المعلومات الإدارية عند مستوى إداري معين، مما يؤدي إلى عدم علم الكثير من المواطنين بهذه المعلومات والذين تقوم عليهم تحقيق التنمية المستدامة وذلك بالمشاركة في المسار التنموي، إذ أصبحت اليوم الشفافية الإدارية من أهم دعائم التنمية المستدامة⁽¹⁾.

بالتالي من أجل تحقيق التنمية المستدامة على أرض الواقع يستلزم الشفافية⁽²⁾ والعلانية في العلاقة العامة بين الجماعات المحلية والمتعاملين معها بشأن معلوماتها ووثائقها وبرامجها التنموية.

تجدر الإشارة إلى أن بعض القوانين الصادرة في مجال الحد من السرية الإدارية، وتكريس الشفافية الإدارية على المستوى الإداري بصفة عامة وعلى

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية (القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012)، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 187.

² - يقصد بالشفافية الإدارية بمفهومها الواسع على أنه: " إلزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة، لصالح ولحساب المواطنين مع الإلتزام بإتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداوماتها، وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مسائلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا عاما بالإطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة " .

أنظر: - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر، 2009-2010، ص 71.

مستوى الهيئات المحلية بصفة خاصة، تتميز بالعمومية والشمولية ونقص إجراءات ممارستها وتجسيدها على أرض الواقع.

فعل سبيل المثال حق الإطلاع على محاضر مداوات المجالس الشعبية البلدية، وتعليق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداوات وفي الأماكن المخصصة للجمهور، إذ نصت المادة 14 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر على: " يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

في الوهلة الأولى يظهر من النص أن المشرع الجزائري أقر حق إطلاع وحصول المواطنين على محاضر مداوات البلدية وقراراتها، إلا أن هذا الحق يبقى مجرد نص قانوني لا أكثر وذلك بإقتران تجسيده بصور نصوص تنظيمية، إذ لم يحدد المشرع المدة الزمنية القصوى لوضع النصوص التنفيذية الضرورية لتجسيد هذا الحق⁽¹⁾.

¹ - تجدر الإشارة إلى أنه لم تصدر النصوص التنظيمية المجسدة لحق الإطلاع والحصول على محاضر مداوات وقرارات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد مرور 05 سنوات من صدور قانون البلدية، إذ صدر النص التنظيمي لهذا الحق في 2016 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 يونيو 2016، يحدد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات

إلى جانب غياب طابع الجزاء في حالة عدم إحترام البلدية لحق المواطنين في الإطلاع على الوثائق المرتبطة بسير جلسات المجالس والقرارات المتمخضة عنها، وكذلك في حالة عدم تعليق جدول أعمال الإجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة للجمهور.

بل ذهب المشرع الجزائري إلى أكثر من ذلك فيما يخص ضمان سرية الوثائق الإدارية، إذ ألزم الموظف تحت غطاء السر المهني بعدم إفشاء محتوى أية وثيقة أو حدث أو خبر بحوزته وألا يمكن الغير من الإطلاع عليها⁽¹⁾.

كما نجد على سبيل المثال المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن⁽²⁾، إذ عكس رغبة المشرع في إستمرارية سرية العمل الإداري، إذ أنه لم يحدد إجراءات ممارسة حق الإطلاع والحصول على الوثائق الإدارية، ولم يحدث أية هيئة من شأنها أن تقيد السلطة التقديرية للإدارة فيما يخص عدم السماح للمواطنين بممارسة هذا الحق، وهذا بعكس بعض الدول الأخرى ومنها فرنسا التي قامت بإنشاء لجنة تعرف بلجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية، التي

البلدية، ج ر عدد 41 الصادرة في 12 يوليو 2016، ولم يصدر النص التنظيمي المتعلق بحق الإطلاع والحصول على محاضر مداولات وقرارات المجلس الشعبي الولائي إلى يومنا هذا.

¹ - أنظر المادة 16 من الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 02 يونيو 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، الصادرة في 08 يونيو 1966 (ملغى).

- أنظر المادة 180 من الأمر 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

² - المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27، الصادرة في 06 جويلية 1988.

تسهر على ضمان إحترام حرية الحصول على الوثائق الإدارية، والتي يجب إخطارها قبل اللجوء إلى القضاء⁽¹⁾.

كما نجد كذلك من بين هذه القوانين التي جاءت لتعزيز الشفافية دون إرفاقها بأي إجراءات قانونية لتطبيقها على أرض الواقع، القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك ضمن الإطار المخصص بالتدابير الوقائية في القطاع العام، إذ نص على ضرورة إضفاء الشفافية من قبل كافة المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية في تسيير الشؤون العامة، وذلك من خلال إلتزامها بإعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات فيها⁽²⁾.

وعليه فإن من سمات الإدارة البيروقراطية إبعاد وتهميش المتعاملين معها وليس من مصلحتها أن تترك الوثائق والمعلومات تنتقل إليهم بسهولة⁽³⁾. وبالنتيجة يستحيل تحقيق التنمية المستدامة.

¹- LECLERC Pierre Jan, le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs, R.A.F.P, n°01, Paris, 2011, P171.

²- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006، المتمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 56 الصادرة بتاريخ 01/09/2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 44، الصادرة بتاريخ 10 أوت 2011.

³- FRANGON François, transparence et secret administratif, in: information et transparence administrative, PUF, Paris, 1988, P183.

ب- التهميش الإداري

يقصد بالتهميش الإداري هو إنفراد الإدارة بأعمالها وقراراتها وذلك بعدم فتح المجال لإشراك الأفراد في النشاط الإداري، وذلك بإعتبارهم تابعين للسلطة الإدارية نتيجة تبعيتهم للسلطة السياسية⁽¹⁾، ومما لا شك فيه أن إشراك المواطنين في النشاط الإداري تتجم عنه علاقة التعاون بين الإدارة والمتعاملين معها وجعلها أكثر ديمقراطية، وذلك من خلال فتح المجال لسماح توضيحاتهم وملاحظاتهم والأخذ بأرائهم⁽²⁾، ومنه تأتي قرارات الإدارة معبرة ومترجمة لحاجياتهم الواقعية.

عمد المشرع الجزائري إلى تغييب وسائل وآليات مشاركة المواطن على المستوى المحلي في تسيير الشؤون العامة، رغم نص المشرع في قانون البلدية على أن هذه الأخيرة هو إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة، إذ أنه لا يكفي لتحقيق تنمية مستدامة شاملة بمشاركة المواطن فقط عن طريق المجالس المنتخبة، بل لا بد من فتح قنوات أخرى أمام المواطنين للمشاركة في التنمية المحلية، سواء عن طريق الإستفتاء الإداري الذي يعني لجوء الإدارة إلى المواطنين لأخذ مواقفهم وإستطلاع رأيهم في أي قرار أو مشروع أو مخطط يعني بيئتهم أو حياتهم الإجتماعية والإقتصادية، وهو إجراء أكد نجاعته في الكثير من الدول

¹ - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 240.

² - CAUDAL Sylvie, rapport introductif, in la motivation en droit public, thèmes commentaires, édition Dalloz, Paris, 2013, p 28.

ومنها سويسرا أين أصبح فيها القرار المحلي لا يتخذ حتى يودع كمشروع على الأنترنت لأخذ آراء وإقتراحات مواطنيها⁽¹⁾.

إلى جانب الإستفتاء الإداري نجد الإقتراح الإداري الذي يعني تقديم المواطنين للإدارة مجموعة من الإقتراحات، لتحسين أدائها ووظيفتها، كما نجد كذلك أسلوب الإعتراض الإداري الذي يعني إحتجاج المواطنين إداريا للقضاء على العيوب التنظيمية للقرارات الإدارية، ونجد كذلك أسلوب التحقيق العمومي الذي يسمح بإعلام المواطنين وإشراكهم في القرارات التي تعينهم وهو أسلوب يعمل على إستقطاب المواطنين المعنيين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بقرارات الإدارة من خلال إستشارتهم⁽²⁾.

تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري أدرج أسلوب التحقيق العمومي في بعض النصوص القانونية وحصره في بعض المجالات منها نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁽³⁾ وفي مجال التهيئة والتعمير⁽⁴⁾ و في مجال البيئة⁽⁵⁾.

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 133 .

² - لمزيد من التفاصيل حول أسلوب الإعتراض الإداري وأسلوب الإقتراح الإداري وأسلوب التحقيق العمومي، راجع:

- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص 128-131.

³ - أنظر المواد 04 و 06 و 07 من القانون رقم 91-11 مؤرخ في 27-04-1991، المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، ج ر عدد 21، الصادرة في 08-05-1991، (معدل ومتمم).

⁴ - أنظر المادتان 26 و 36 من القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة العمرانية، السالف الذكر.

⁵ - أنظر المادة 21 من القانون رقم 03-10، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، السالف الذكر.

تجدر الإشارة أن النصوص القانونية التي إعترفت بحق مشاركة المواطن في الحفاظ على البيئة جاءت غامضة وغير واضحة وناقصة، مما أدى إلى عرقلة ممارسة هذا الحق وذلك بفتح المجال أمام التفسيرات التي تحقق مصلحة الإدارة، ولا تحقق المشاركة الفعلية للمواطنين في حماية البيئة، إلى جانب فتح المجال أمام السلطة التقديرية الواسعة للإدارة⁽¹⁾.

2- نقص الموارد المالية للجماعات المحلية (البلدية).

يعتبر الهدف من التنمية المستدامة هو إيجاد حلول لأغلبية المشاكل الإقتصادية والإجتماعية في إطار تطوير النظام الإقتصادي، بدعم العوامل الإيكولوجية والعناصر الطبيعية وتشجيع النمو وإستمراره بأقل قدر ممكن من إستخدام الموارد والطاقة، وتوزيع الثروات بعدالة وتعزيز القدرة على الإبداع التكنولوجي لتحقيق كل ذلك لا بد من وجود الموارد المالية الكافية.

بالرجوع إلى إيرادات الجماعات المحلية في الجزائر، وبالتحديد البلدية نجد أنها محدودة وضعيفة جدا⁽²⁾، إذ تتشكل الموارد المالية للبلدية من إيراداتها الضريبية والجبائية، فمنها ما يعود إليها بصفة خاصة ومنها ما تنقاسمه مع

- أنظر المادة 05 من المرسوم رقم 06-198 مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، الصادرة في 04-06-2006.

¹- زياد ليلة، مشاركة المواطن في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 129.

²- عمران بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 144.

الدولة، نجد من بين الضرائب التي تعود إليها مباشرة، الضرائب المباشرة مثل الرسوم العقارية المبنية والغير المبنية والرسوم على الخدمات مثل رسوم دفع النفايات المنزلية، أما الضرائب الغير المباشرة فهي تلك الرسوم المتعلقة بالذبح ورسوم إقامة الأجانب، ومن بين الضرائب التي تتقاسمها مع الدولة رسوم النشاطات الصناعية والتجارية والمهنية الغير تجارية والدفع الجزافي⁽¹⁾.

تعتمد البلديات على غرار الولايات على الإعانات المقدمة مباشرة من الدولة وذلك بسبب عدم كفاية الموارد الذاتية، وأن معظمها عاجزة، إذ تسجل نفقات أكبر بكثير من إيراداتها إذ بلغ عدد البلديات العاجزة في 2008 أكثر من 1330 بلدية أي ما يفوق 80% من مجموع البلديات، إذ لا تكاد توفر حتى أجور موظفيها، ونجد أكثر من ثلثي عدد البلديات في نفس الفترة المذكورة لا تغطي نفقاتها الإجبارية إلا عن طريق إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽²⁾.

ومن خلال ما سبق فكيف يمكن أن نتصور مساهمة الجماعات المحلية ومنها البلدية في تحقيق وتجسيد مخططات التنمية وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة.

¹ - مختاري نسيمة، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص التعاون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2009، ص103.

² - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010، ص135.

خاتمة:

رغم ضمان المشرع الجزائري تدخل ومساهمة البلدية كجماعة محلية في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك بمساهمتها ومشاركتها مع الإدارة المركزية في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والحفاظ على البيئة، إلا أن قصور دورها في ذلك يعود إلى عدة أسباب ومن أهمها تهميش مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي وضعف إيرادات وموارد الجماعات المحلية.

لا يمكن تحقيق التنمية على المستوى المركزي أو المحلي دون توسيع دور الجماعات المحلية، لأن غياب دورها يشكل أكبر عائق أمام تحقيق التنمية المستدامة، ومن أجل المساهمة الفعالة للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة لا بد من التنظيم القانوني الملائم لإشراك الفاعلين الأساسيين من مواطنين ومجتمع مدني وجمعيات، إلى جانب تعزيز موارد البلدية وتويعها وتشجيعها على خلق ثروة ذاتية مستقلة عن الإدارة المركزية.