

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

عن إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية

The involvement of the Citizen in the conduct local affairs

باحثة الدكتوراه: بلحناش تركية

جامعة عبد الرحمان ميرة . بجاية . الجزائر

Abderrahmane MIRA University – Bejaia -Algeria

tbelhannache@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2020/03/01

تاريخ القبول: 2020/02/02

تاريخ ارسال المقال: 2019/12/11

المرسل: باحثة الدكتوراه: بلحناش تركية

باحثة الدكتوراه: بلحناش تركية

عن إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية

## ملخص

نظرا للنقائص التي اعترت الديمقراطية التمثيلية كأسلوب تقليدي في تسيير الشؤون المحلية، تبني المشرع الجزائري مقارنة الديمقراطية التشاركية معترفاً بذلك للمواطن بحق المشاركة إلى جانب المنتخبين المحليين في عملية صنع القرار المحلي، وفق آليات قانونية تم تكريسها في العديد من النصوص القانونية وأهمها قانون الجماعات المحلية، لكن رغم هذه الخطوة الإيجابية إلا أن الواقع العملي أثبت محدودية تلك الآليات نظرا للقيود المحيطة بها مما حال دون مشاركة المواطن فعليا في تسيير شؤونه المحلية.

**الكلمات المفتاحية:** الديمقراطية التشاركية، مبدأ المشاركة، إشراك المواطن، تسيير الشؤون المحلية، القرار المحلي الإعلام الإداري، التحقيق العمومي، الاستشارة.

## Abstract :

In view of the shortcomings of representative democracy as a traditional method of managing local affairs, the Algerian legislator adopted the participatory democracy approach, recognizing that for the citizen the right to participate alongside the local elected in the local decision-making process, according to legal mechanisms that were

Enshrined in many legal texts, the most important of which is the law of local groups. Despite this positive step, however, the practical reality has proven the limitations of these mechanisms due to the restrictions surrounding them, which prevented the citizen from actually participating in the conduct of his local affairs.

**Key Words :** The participatory democracy ; the principle of participation ; citizen engagement management of local affairs ; local decision ; administrative information ; public inquiry consultation.

## مقدمة

يعتبر إدراج مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية من أولى أولويات العمل البلدي والولائي، حيث أن المجالس المحلية المنتخبة مطالبة بالتفاعل مع احتياجات المواطنين والصعوبات التي يواجهونها والسعي لإيجاد الحلول لها. ولتدرك هذه المجالس وتلم بانشغالات واهتمامات المواطنين ومطالبهم، لا بد من الاتصال والتواصل المستمر بالمواطنين وإشراكهم في عملية اتخاذ القرار المحلي، وهذا لن يتأتى إلا من خلال تكريس ميكانيزمات للمشاركة في التسيير العمومي المحلي.

نتيجة ضعف العمل الحواري للمجالس المنتخبة المحلية وغياب الحوار مع المواطنين والذي أدى إلى تدهور الإطار المعيشي للسكان وتفاقم الوضع على جميع المستويات، وفي إطار سياسة الإصلاحات الإدارية التي انتهجتها

الدولة الجزائرية لاحتواء تلك الاختلالات، تدخل المشرع الجزائري وأصدر قانون جديد للجماعات المحلية<sup>1</sup> وأدرج من خلاله مبدأ مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي، وخصص لذلك بابا كاملا في قانون البلدية أسماه "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"<sup>2</sup>، تداركا للنقائص التي تضمنها القانون القديم<sup>3</sup>، ليتدخل المؤسس الدستوري بعدها، ولو متأخرا، ويقر دسترة مقاربة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>4</sup>، في خطوة إيجابية توحى بوجود إرادة قوية نحو تعزيز حق المواطن في اتخاذ القرار التشاركي.

رغم التكريس القانوني لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية سواء في الدساتير الجزائرية المتعاقبة<sup>5</sup> أو في العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية واعتماد وسائل قانونية لممارسة هذه المشاركة، وبالرغم من الترقية الدستورية لهذا المبدأ بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أن الواقع العملي أثبت وجود نقائص عديدة، وهذا ما يدفعنا للبحث عن العوائق التي تحد من مشاركة المواطن في اتخاذ القرار المحلي وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في إقرار آليات من شأنها تجسيد مشاركة فعالية وفعالة للمواطن في تسيير الشؤون المحلية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا تقسيم الدراسة إلى محورين، نتناول مظاهر تجسيد مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية (المحور الأول)، ثم محدودية آليات مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية (المحور الثاني).

### المحور الأول: مظاهر تجسيد مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية

كرس المشرع الجزائري مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية في قانون الجماعات المحلية خاصة قانون البلدية، حيث تضمن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية هذا المبدأ في نص المادة 2<sup>6</sup> والتي قضت في محتواها على جعل البلدية قاعدة إقليمية لامركزية ومكانا لممارسة المواطنة وإطارا لمشاركة المواطن في صنع القرار المحلي، مع التأكيد في صلب المادة 3<sup>7</sup> من القانون نفسه على كون المجلس المنتخب إطارا للتعبير عن الديمقراطية وممثلا لقاعدة اللامركزية ومكانا لمشاركة المواطن.

يتجسد الفعل التشاركي للمواطن من خلال آليات قانونية أطر البعض منها قانون البلدية بموجب الباب الثالث منه<sup>8</sup> وقانون الولاية في بعض أحكامه، بالإضافة إلى وجود آليات أخرى في قوانين متناثرة كقانون البيئة<sup>9</sup> والقانون التوجيهي للمدينة<sup>10</sup>، وتمثل هذه الآليات في الإعلام الإداري (أولا)، وآلية التحقيق العمومي (ثانيا) بالإضافة إلى الاستشارة والتشاور (ثالثا).

### أولا: حق المواطن في الإعلام الإداري

أقرّ المرسوم رقم 88-131<sup>11</sup> الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن في نص المادة 10 منه حق المواطن في الإعلام الإداري بتمكينه من حق الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، كما تمّ تدعيم هذه الخطوة بإصدار القرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988، المحدّد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم<sup>12</sup>، الذي أكدّ حق المواطن في الإعلام الإداري على مستوى الإدارة المحلية.

ويمكن للمواطن الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية بطريقتين، إما بنشر هذه الأخيرة تلقائياً من طرف الجماعات المحلية وهو ما يعرف بالإفصاح الاستباقي " **Divulgate Proactive** "، ويتم ذلك باستخدام كل الوسائل المتاحة حتى الالكترونية منها، وهو ما يسمح بإضفاء الشفافية على أعمال الجماعات المحلية، بالإضافة إلى تخفيف العبء على المواطن وتجنبه الإجراءات الطويلة والمعقدة للحصول على المعلومات والوثائق التي تهمه<sup>13</sup>.

أما الطريقة الثانية للحصول على المعلومة الإدارية والتي تعرف بالإفصاح التفاعلي " **Divulgate Proactive** " فهي تتم بناء على طلب يقدمه كل ذي مصلحة إلى البلدية يحدد فيه المعلومات المتعلقة بالقرار المراد الحصول عليه لتسهيل عملية البحث وريح الوقت، ويتم الحصول على هذه المعلومات في نفس اليوم الذي قدم فيه الطلب هذا بالنسبة للوثائق الصادرة خلال السنة الجارية، وبخصوص القرارات البلدية الصادرة في أقل أو أكثر من 10 سنوات يتم الحصول عليها في أجل يتراوح بين 3 أو 5 أيام<sup>14</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المنظم وبموجب المادة 6 من المرسوم التنفيذي 16-190، أقر مجانية الاطلاع على القرارات البلدية وإلزامية الاطلاع عليها داخل مقر البلدية مع حضور الموظف المعني، كما ألزمت المادة 7 من نفس المرسوم التنفيذي أعوان البلدية بتمكين المواطن من المعلومات المطلوبة وعد التحجج بوجودها في الأرشيف<sup>15</sup>.

وبالرجوع إلى قانون البلدية 11-10 واستقراء أحكامه نستخلص أشكال تجسيد هذا المبدأ، والمتمثلة في مبدأ علنية مداوات المجلس الشعبي البلدي (1)، والحق في الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي (2)، وأخيراً عرض الحصيلة السنوية لنشاط المجلس الشعبي البلدي (3).

### 1. إقرار مبدأ علنية مداوات المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 02/11 من القانون رقم 11-10<sup>16</sup> على مبدأ علنية مداوات المجلس الشعبي البلدي، بحيث يتعين على هذا الأخير اتخاذ كافة التدابير والإجراءات لإعلام المواطنين بشؤونهم المحلية، وباستخدام كل الوسائل والإعلامية المتاحة، وهذا من شأنه إضفاء الشفافية والوضوح على العمل المحلي من جهة، والسماح للمواطن بالمشاركة في صنع القرار المحلي من جهة أخرى.

كما أقرّ المشرع هذا المبدأ أيضاً بموجب نص المادة 01/26 من القانون نفسه والتي نصت على أن: "جلسات المجلس الشعبي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة"<sup>17</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن إقرار هذا المبدأ يسمح للمواطن بالحضور ومتابعة كافة مراحل الاجتماع إلى غاية التصويت على المداولة.

كما فرض قانون البلدية تعليق كافة المداوات باستثناء تلك التي تتعلق بالنظام العام والحالات التأديبية ونشرها في مدة ثمانية أيام الموالية بكل وسيلة إعلام متاحة<sup>18</sup>.

## 2. حق المواطن بالاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي

تم الاعتراف بحق المواطن على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي لأول مرة بموجب المرسوم 131-88<sup>19</sup> السابق الذكر، كما كرس المشرع الجزائري هذا الحق في قانون البلدية 10-11 في المادة 14<sup>20</sup> منه، إذ يحق لكل مواطن صاحب مصلحة الحصول على نسخة من مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي أو جزء منها على نفقته وهذا من شأنه تمتين العلاقة بين المواطن والبلدية. وكخطوة إيجابية من المؤسس الدستوري، تم أخيرا الاعتراف الدستوري بالحق في الحصول على المعلومات والوثائق

وهذا ما قضت به المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>21</sup>.

ونشير إلى أن المشرع الجزائري وتطبيقا لما قضت به المادة 14 من قانون البلدية المذكورة أعلاه، أصدر مرسوما تنفيذيا سنة 2016<sup>22</sup> السابق الذكر والذي يبين من خلاله كيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وأكد هذا المرسوم على استعمال وتطوير كل الوسائل الرقمية بغرض ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية.

## 3. عرض الحصيلة السنوية لنشاط المجلس الشعبي البلدي أمام المواطنين

أقرّ قانون البلدية بموجب المادة 11 فقرة أخيرة منه<sup>23</sup>، إمكانية عرض المجلس الشعبي البلدي للحصيلة السنوية لنشاطه، وهي آلية مستحدثة بموجب هذا القانون الجديد، والتي تساهم في تكريس شفافية العمل البلدي، وإبقاء المواطن على دراية بشؤونه المحلية.

### ثانيا: تجسيد آلية التحقيق العمومي

يسمح التحقيق العمومي للمواطنين التعرف بواسطة ملف يوضع تحت تصرفهم حول بعض المشاريع والبرامج والمخططات من أجل إجراء ملاحظاتهم حول العمليات المعنية<sup>24</sup>، وقد كرس المشرع الجزائري هذه الآلية في محالي البيئة<sup>25</sup> والتعمير<sup>26</sup> وأيضا في إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة<sup>27</sup>.

### 1 -فتح التحقيق العمومي

يتم فتح التحقيق العمومي بموجب قرار يصدر عن الهيئة العمومية المحلية المختصة، ويحدد فيه المكان أو الأماكن التي يستشار فيها المواطن حول موضوع التحقيق، وتعيين المفوض المحقق وموضوع التحقيق العمومي وأجال التحقيق وكيفية إجرائه<sup>28</sup>، ويتم إعلام المواطنين بذلك وهذا بنشر القرار المتعلق بفتح التحقيق في مقر المجلس الشعبي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية وفي أماكن وقوع المشروع، بالإضافة إلى النشر في جريدتين يوميتين وطنيتين إذا كان الأمر يتعلق بموضوعات حماية البيئة<sup>29</sup>.

### 2 -دور المواطن في إجراء التحقيق العمومي

بعد إعلام المواطنين بإجراء التحقيق بالكيفيات المنصوص عليها قانونا، يأتي دورهم وذلك من خلال الاطلاع على الملف المتضمن المشروع المراد التحقيق فيه، وبعد الإلمام بجوانب الموضوع يقوم المواطنون بتدوين ملاحظاتهم وآرائهم في السجل الخاص المفتوح لهذا الغرض ويتم ذلك بمعية المفوض المحقق المكلف بفتح ومتابعة

سجل التحقيق<sup>30</sup>. وفي نهاية التحقيق العمومي يقفل السجل الخاص بملاحظات المواطنين ويجرر المحافظ المحقق محضرا بذلك ويرسله إلى الجهة الوصية لاستكمال باقي الإجراءات الأخرى<sup>31</sup>. وتساهم مشاركة المواطن هذه في تدعيم مشروعية عملية اتخاذ القرار المحلي من خلال الآراء المبداء والملاحظات المتعلقة بالمشروع موضوع التحقيق العمومي وبالتالي اتخاذ قرارات مدروسة تستجيب للمتطلبات المحلية.

ولا يفوتنا التنويه إلى أن الدول الرائدة في مجال الديمقراطية التشاركية تقوم بإجراء المناقشات العامة أثناء التحقيق العمومي وهذا بطلب من المواطنين، كما قامت بعض هذه الدول كفرنسا مثلا بإحداث هيئات خاصة لمباشرة هذا الإجراء كاللجنة الوطنية للجلسات العامة وهي سلطة إدارية مستقلة<sup>32</sup>.

### ثالثا: الاستشارة والتشاور آليات لمبدأ المشاركة

#### 1 -آلية الاستشارة

أقرت المادة 13 من قانون البلدية 11-10 السالف الذكر<sup>33</sup> إجراء الاستشارة من خلال تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الضرورة الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/ أو كل ممثل جمعية محلية تم اعتمادها بشكل قانوني من أجل دراسة وتقديم مقترحات، بما يسمح للمجلس بإصدار قرارات ديمقراطية وذات أهمية.

كما أعطت المادة 36 من نفس القانون للجان المختصة المشكلة للمجلس الشعبي البلدي نفس الصلاحيات إذ نصت على أن: "تجتمع اللجنة بناء على استدعاء من رئيسها، بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكنها اللجوء إلى الاستشارة طبقاً لأحكام المادة 13"<sup>34</sup>.

وفي نفس السياق نصت المادة 36 من قانون الولاية 12-07<sup>35</sup> على إمكانية لجوء لجان المجلس الشعبي الولائي إلى دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته. كما تبنيّ المشرع الجزائري إجراء الاستشارة بموجب نص المادة 5 من القانون 90-29<sup>36</sup> المتعلق بالتهيئة والتعمير وأيضاً المادة 35 من قانون البيئة 03-10<sup>37</sup> باعتبار أن التهيئة والتعمير وكذا البيئة مجالات لتطبيق الديمقراطية التشاركية بامتياز.

#### 2 -آلية التشاور

أما بالنسبة لإجراء التشاور والذي يقوم على فكرة التحري والبحث المنسق لمعرفة آراء أفراد المجتمع حول مختلف المشاريع والتدابير العامة المراد اعتمادها للتأكد من مدى مطابقتها مع رغبات الأفراد ومتطلباتهم<sup>38</sup>، وذلك من خلال فتح قنوات الحوار والنقاش المسبق حتى تتمكن الإدارة صاحبة المشروع والقرار من الإلمام بوجهات النظر المختلفة حول المشروع محل التشاور<sup>39</sup>، وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة باعتماد كل ما خلصت إليه عملية التشاور عند صياغتها للقرار النهائي.

أقرّ المشرع الجزائري آلية التشاور بموجب نص المادة 2 في فقرتها الثانية من القانون 01-20<sup>40</sup> المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، كما تم تكريسه بموجب المادة 9 من القانون المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى وتسيير

الكوارث في إطار التنمية المستدامة<sup>41</sup>، وأيضا بموجب المادة 01/2 من القانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة<sup>42</sup>

### المحور الثاني: محدودية آليات مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية

رغم التأطير القانوني لآليات مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، وجعل هذا المبدأ من أولى الأولويات وترقيته إلى مصاف الدستور، إلا أن الأحكام المنظمة لهذه الآليات القانونية يشوبها النقص والكثير من المتناقضات ويظهر ذلك من خلال القيود التشريعية الواردة على تلك الآليات المعتمدة (أولا)، وعدم تكريس آليات أخرى والتي من شأنها تفعيل مبدأ إشراك المواطن في صنع القرار المحلي (ثانيا).

#### أولا: القيود التشريعية الواردة على آليات المشاركة

باستقراء الأحكام المتعلقة بآليات مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية والتي تم تجسيدها في القانون الجزائري وخاصة قانون البلدية السابق الذكر، يتبين لنا وجود ثغرات قانونية من شأنها التأثير سلبا على فعالية هذه الآليات، ويتعلق الأمر بتقييد حق المواطن في الإعلام الإداري (1)، وشكلية إجراء التحقيق (2)، بالإضافة إلى الطابع الاستشاري للاستشارة (3).

#### 1. تقييد حق المواطن في الإعلام الإداري

بالتمعن في الأحكام المتعلقة بالإعلام الإداري خصوصا المكرسة بموجب قانون البلدية، يظهر تقييد حق المواطن في هذه الوسيلة التشاركية من خلال إلزام المواطنين بالصمت طوال مدة جلسات المجلس الشعبي البلدي حفاظا على حسن سير عمل المجلس، تحت طائلة الطرد من الجلسة، وهذا ما أقرته المادة 27 من القانون 10-11<sup>43</sup>. فعن أي مشاركة للمواطن نتحدث إذا كان الأمر كذلك؟

إضافة إلى إقرار مبدأ سرية المداومات المتعلقة بالنظام العام، وهذا ما قضت به المادة 26 من القانون 11-11<sup>44</sup> هذا القيد التشريعي الذي من شأنه حرمان المواطن من المشاركة في مسائل قد تكون ذات الأهمية بالنسبة له بحجة النظام العام، هذا الأخير الذي يعد مصطلحا فضفاضيا مما يخول الإدارة السلطة التقديرية في تحديد ما يدخل ضمن النظام العام وما يخرج عنه وبالتالي التعسف في استعمال السلطة وحرمان المواطن من المشاركة.

أولوية مبدأ السرية<sup>45</sup> على مبدأ الشفافية، فبالرغم من التكريس القانوني لحق الاطلاع على الوثائق الإدارية<sup>46</sup> وتكريس هذا الحق في الدستور، إلا أن السائد في الإدارة المحلية هي السرية بحجة المصلحة العامة وهذا يتعارض مع مبدأ إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية الذي يتطلب التواصل الجيد بين الإدارة والمواطن<sup>47</sup> وإحلال علاقة يسودها التفاهم والتعاون والبساطة والوضوح محل علاقة يسودها الغموض والتعقيد.

بالإضافة إلى ما تقدم ذكره، فإنه وبالرغم من صدور المرسوم التنفيذي 16-190<sup>48</sup>، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداومات المجلس الشعبي البلدي وتحديد ما يدخل ضمن المعلومات السرية، إلا أن الصياغة المستعملة من قبل المنظم جاءت عامة وغير دقيقة مما يسمح للإدارة باستخدام سلطتها التقديرية في هذا الشأن. كما أن غياب طابع الإلزام والجزاء في حالة عدم احترام البلدية أو الولاية، حسب الحالة، لحق الإعلام الإداري أبقاه مجرد حبر على ورق<sup>49</sup>.

اعتادت الهيئات المحلية على استخدام وسائل إعلام تقليدية كالنشر والتبليغ والإشهار لإيصال المعلومات للمواطنين بالرغم من الإشارة في المادة 11 من قانون البلدية 11-10<sup>50</sup> إلى إمكانية استخدام كافة الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة لإعلام المواطنين بشؤونهم حول المشاريع التنموية، مما يتيح الفرصة لاستعمال الإعلام الإلكتروني الذي يحقق السرعة والفعالية المطلوبة، وهذا من شأنه عرقلة مشاركة المواطن في عملية اتخاذ القرار المحلي.

## 2. شكلية إجراء التحقيق العمومي

تعتري إجراء التحقيق العمومي مجموعة من النقائص تتعلق أساسا بعدم توضيح الزمن المناسب لاختيار إجراء التحقيق العمومي، كما تعتبر الآراء التي يبديها المواطنون حول المشروع موضوع التحقيق غير ملزمة، فهي ذات طبيعة استشارية يمكن للهيئة المحلية المعنية الأخذ بها كما يمكنها تجاهلها<sup>51</sup>. فهذه الآلية تبقى المشاركة نسبية لأن المحافظ المحقق ليس ملزم بالأخذ باقتراحات وملاحظات ورغبات المواطنين، فغالبا يتولى هو إعطاء رأيه مما يقلل من ضمانات تفعيل هذه الوسيلة القانونية<sup>52</sup>.

كما أن المشرع الجزائري لم ينص على إمكانية عقد اجتماعات عامة أثناء التحقيق العمومي، وإنما اكتفى بالنص على إبداء المواطنين لملاحظاتهم وتدوينها في سجل خاص بهذا الغرض<sup>53</sup>. فمشاركة المواطن من خلال هذه الآلية تعتبر شكلية وهذا ما يعيق فعاليتها.

وفي الحقيقة أن الهدف الأساسي من للتحقيق العمومي من خلال المناقشة التي تتم بين المواطنين وصاحب المشروع والمحافظ المحق، هو تبرير المشروع المقترح وذلك بتقديم الدلائل الاقتصادية والأيكولوجية والمالية وإظهار كل الصعوبات التقنية للمشروع من أجل إقناع المواطنين بالحلول التي تم الوصول إليها والتي تصب في مصلحتهم<sup>54</sup>.

## عدم فعالية إجراء الاستشارة والتشاور

على الرغم من أهمية الاستشارة كآلية لإشراك المواطن في صنع القرار المحلي، باعتبارها من أهم العمليات الحيوية في المجال الإداري لترشيد القرارات الإدارية، إلا أنها تبقى عملية المشاركة نسبية، كونها تمارس من طرف هيئات استشارية خاضعة هيكلية لسيطرة أعوان الدولة، ناهيك عن محدودية نطاق استشارتها<sup>55</sup>.

بالرجوع إلى المادة 11 من قانون البلدية 11-10 نجد أن المشرع نصّ على النوع الأول من الاستشارة المحلية وهي إلزامية على المجلس الشعبي البلدي، كما أنها مفتوحة أمام كل مواطن وموضوعها يكون حول خيارات التهيئة والتنمية المحلية بينما النوع الثاني من الاستشارة فقد نص عليه المشرع في المادة 13 من نفس القانون، وهي اختيارية وليست ملزمة بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أنها تتعلق بفترة معينة من المواطنين وهم أصحاب الخبرة أو بحكم نشاطاتهم، ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة بصلاحيات واسعة وسلطة تقديرية في اللجوء من عدمه لهذه الآلية التشاركية، وكان الأجدر لو نصّ المشرع على إلزامية ووجوبية الاستشارة والآثار المترتبة عنها<sup>56</sup>.

وبالنسبة لآلية التشاور والتي كرسها المشرع الجزائري في نصوص قانونية عديدة كما تمّ التطرق إلى ذلك سابقا، إلا أنه لم يضيف الصبغة الإلزامية لهذه الآلية باستثناء ما أقره بموجب قانون التهيئة والتعمير حين ألزم الإدارة المحلية باستشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط

التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي<sup>57</sup>، ومع ذلك فالمشرع لم يلزمها بالأخذ بالآراء والملاحظات المبدأة.

مما تقدم يتضح لنا الطابع الاستشاري الذي يميز هاتين الآليتين، بالإضافة إلى السلطة التقديرية الممنوحة للهيئة العمومية المحلية للجوء إلى هذه الوسيلة مما يجعل منهما آليتان مفرغتان من محتوَاهما، وهذا ما يجد من فعاليتهما.

### ثانيا: عدم تكريس آليات حديثة لإشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية

تعتبر الآليات المكرسة بموجب القانون الجزائري لإشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية سواء في قانون البلدية أو القوانين الأخرى آليات غير كافية وغير فعالة نظرا للقيود الواردة عليها كما سبق التطرق إلى ذلك والملاحظ على هذه الآليات أنها لا تواكب المستجدات الراهنة في ظل دولة القانون وتطور المواطنة الإدارية وبروز وسائل أخرى لإعلام المواطنين كالإعلام الإلكتروني<sup>58</sup>.

لم يحد المشرع الجزائري حذو التشريعات المقارنة في اعتماد آليات حديثة تتماشى وتكنولوجيا الإعلام والاتصال التي يشهدها العالم، والتي من شأنها تكريس مشاركة فعلية وفعالية للمواطن في صنع القرار التشاركي ومن بين هذه الوسائل شبكات الأنترنت (1)، والمنتديات الإلكترونية والبريد الإلكتروني (2)، وندوات المواطنين (3).

### شبكات الأنترنت

تبنت سويسرا إجراء إيداع مشروع القرار المحلي في شبكات الأنترنت في مواقع خاص لذلك، ولا يتم اتخاذ ذلك القرار بصفة نهائية إلا بعد إيداع المواطنين بأرائهم في محتواه في مدة زمنية محددة مما يخول صدور قرار تشاركي يسهم فيه أصحاب المصلحة<sup>59</sup>.

## 01 - المنتديات الإلكترونية

استخدمت المنتديات الإلكترونية كوسيلة أساسية لدى بعض المجالس المنتخبة لإشراك المواطنين في اتخاذ القرار المحلي، ومن التجارب الرائدة في هذا المجال، التجربة الكندية والتي اعتمدت هذه الآلية الحديثة بالإضافة إلى اعتمادها على البريد الإلكتروني بحيث يعبر المواطن من خلال هذه الآلية عن آرائه ويقدم مقترحاته والمعلومات لممثليه في المجالس المنتخبة، من أجل الاستناد إليها في اتخاذ القرارات النهائية ذات الصلة بالشأن المحلي<sup>60</sup>.

## 02-ندوات المواطنين

انتشرت آلية ندوات المواطنين في عديد الدول كالدنمارك وتكون المشاركة من خلال اجتماع المواطنين للحوار والنقاش المباشر مع خبراء مختصين في مجالات محددة، ويتم التحضير المسبق لهذه الندوات باهتمام كبير، لتنتهي بإصدار تقرير يتضمن ما تم التوصل إليه من توصيات. وهذه الندوات قد تكون على المستوى المحلي أو الجهوي أو الوطني<sup>61</sup>.

### ثالثا: ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطن

تستوجب المشاركة في تسيير الشؤون المحلية توفر معارف ومؤهلات في خاصة في المواطنين، فممارستها لا تقتصر على إجراءات قانونية فحسب<sup>62</sup>، بل يتطلب الأمر المستوى العلمي والمعرفة الواسعة بالقواعد والقوانين السائدة، ومعرفة الحقوق والواجبات التي يتمتع بها المواطن، أي معرفة ما له وما عليه، وهذا ما يفتقد إليه المواطن الجزائري.

ولعل أهم العوامل التي أدت إلى ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطنين، هي ارتفاع نسبة الأمية وتدني المستوى العلمي والذي يعدّ عائقاً كبيراً أمام تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، بالإضافة إلى الإحساس بالتهميش من طرف الإدارة المحلية، وعدم جدوى المشاركة في الحالات التي تستلزم إشراك المواطن في اتخاذ القرار المحلي نتيجة وجود ديمقراطية صورية، وكلها عوامل تحد من فعالية وفعالية مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية

## الخاتمة

من خلال ما تقدم ذكره نخلص إلى أن مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية يعدّ مبدأ جوهرياً لتجسيد الحكم الراشد في المجالس المنتخبة، من خلال فعالية التسيير وتحقيق التنمية المحلية المطلوبة، لكن تكريسه من طرف المشرع الجزائري جاء مبتوراً نظراً للنقائص المسجلة على آليات المشاركة والقيود الواردة عليها كمحدودية الإعلام الإداري وصورية التحقيق العمومي والطابع الاستشاري الذي يتغلب على آليات الاستشارة والتشاور وباقي الآليات الأخرى والذي يؤدي إلى عزوف الفاعلين عن المشاركة.

يضاف إلى تلك النقائص المذكورة عدم تكريس الآليات الحديثة المفعلة للديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس المنتخبة وضعف ثقافة المشاركة لدى المواطن الجزائري.

تستدعي هذه الوضعية محاولة تدارك الوضع، بتبني إصلاحات شاملة وجدية لمنح المواطن حق المشاركة في صنع قرار محلي بشكل فعلي وفعال، لذا نقترح ما يلي:

- تحين النصوص القانونية المرتبطة بالعمل التشاركي المحلي وبالخصوص قانوني البلدية والولاية لتتماشى مع التعديل الدستوري الجديد،
- مراجعة المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن لأنه للم يعد يستجيب للمتطلبات الراهنة،
- تكريس آليات حديثة تتماشى ومتطلبات العصر للسماح للمواطن بالمشاركة بشكل فعلي في صنع القرار المحلي،
- التجسيد الفعلي لمبدأ الشفافية الإدارية ومحاولة عقلنة تطبيق السرية الإدارية،
- تحفيز المواطن على المشاركة الفعلية والفعالة في تسيير شؤونه المحلية،
- اعتماد آليات مشاركة تتماشى وطبيعة المجتمع الجزائري مع محاولة تكييفها مع المستجدات والتطورات كآلية "تاجماعت"، لتجسيد فعالية القاعدة القانونية.

- <sup>1</sup> - قانون رقم 10-11، قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج د ش، عدد 37، مؤرخ في 3 جويلية 2011.
- <sup>2</sup> - أنظر الباب الثالث من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.
- <sup>3</sup> - الآليات التي كانت متاحة للمواطنين للمشاركة في اتخاذ القرار المحلي بموجب قانون الجماعات المحلية القديم (قانون البلدية وقانون الولاية لسنة 1990)، هي إمكانية حضورهم في مداوات المجالس الشعبية المنتخبة بشروط محددة وتحت رقابة رئيس المجلس الشعبي وتحت سلطته التقديرية، أنظر قانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، والقانون رقم 09-90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ج د ش، عدد 15، مؤرخ في 11 أفريل 1990 (ملغى).
- <sup>4</sup> - نصت المادة 3/15 من التعديل الدستوري 2016، على: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مرس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج د ش، عدد 14، مؤرخ في 7 مارس 2016.
- <sup>5</sup> منح المؤسس الدستوري الجزائري الحماية القانونية لمبدأ المشاركة عبر الدساتير الجزائرية المتعاقبة بدءا بديباجة دستور 1963 التي نصت على: "... 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"، ثم بديباجة دستور 1976 التي أشارت الفقرة الرابعة منها إلى أن دعائم الدولة الجزائرية تقوم على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وأكدت المادتان 7 و 34 منه على هذا الطرح، ليتم توسيع مبدأ المشاركة بعد ذلك بموجب دستور 1989 من خلال المادتان 14 و 16 منه، وهو نفس التوجه الذي تبناه دستور 1996، ليتدخل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 ويقر دسترة مقاربة الديمقراطية التشاركية في قفزة نوعية تعدّ من المكاسب للمنظومة القانونية الجزائرية.
- <sup>6</sup> أنظر المادة 2 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
- <sup>7</sup> أنظر المادة 3 من القانون نفسه.
- <sup>8</sup> أنظر المواد من 11 إلى 14 من القانون نفسه.
- <sup>9</sup> قانون رقم 10-03، مؤرخ في 10 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج د ش، عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية 2003.
- <sup>10</sup> قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج د ش، عدد 15، مؤرخ في 12 مارس 2006.
- <sup>11</sup> مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر ج د ش، عدد 27، مؤرخ في 6 جويلية 1988.
- <sup>12</sup> قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج ر ج د ش، عدد 39، مؤرخ في 28 سبتمبر 1988.
- <sup>13</sup> رضوى أحمد ومارينا عادل، آليات إتاحة وتداول المعلومات، دراسة مقارنة، برنامج الشفافية والمساءلة، مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، 2013، ص 7.
- <sup>14</sup> أنظر المرسوم التنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر ج د ش، عدد 41، مؤرخ في 12 جويلية 2016.
- <sup>15</sup> أنظر المادتان 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المرجع نفسه.
- <sup>16</sup> أنظر المادة 02/11 من القانون 10-11، المرجع السابق.
- <sup>17</sup> أنظر المادة 01/26 من القانون نفسه.
- <sup>18</sup> أنظر المادة 30 من القانون نفسه.
- <sup>19</sup> أنظر المواد 8، 10 و 40 من المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق، وللتفصيل أكثر في هذه المسألة أنظر: Abdelouhab BENBOUDIAF, Repères Pour la gestion des affaires de la commune, Elhouda, Ain Mlila, 2014, P 54.
- <sup>20</sup> أنظر المادة 14 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

- <sup>21</sup> نصت المادة 51 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونا للمواطن"، المرجع السابق.
- <sup>22</sup> مرسوم تنفيذي رقم 16-190، المرجع السابق.
- <sup>23</sup> أنظر المادة 11 فقرة أخيرة من قانون 11-10، المرجع السابق.
- <sup>24</sup> HOUSTIOU René, "Enquêtes Publiques", Environnement et développement, durable, 2012, P. 1, En ligne sur : Lexis Nexis SA, consulté le 29/11/2019.
- <sup>25</sup> أنظر المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر ج د ش، عدد 34، مؤرخ في 22 ماي 2007.
- <sup>26</sup> أنظر القانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج د ش، عدد 52، مؤرخ في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتعم.
- <sup>27</sup> أنظر المواد من 4 إلى 9 من القانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 21، مؤرخ في 8 ماي 1991.
- <sup>28</sup> أنظر في ذلك:
- المواد 9، 10، و12 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع السابق.
  - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ج د ش، عدد 26، مؤرخ في 1 جوان 1991.
  - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ج د ش، عدد 26، مؤرخ في 1 جوان 1991.
- <sup>29</sup> أنظر في ذلك:
- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع السابق.
  - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المرجع السابق.
  - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.
- <sup>30</sup> أنظر في ذلك:
- المادتين 11 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع السابق.
  - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المرجع السابق.
  - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.
- <sup>31</sup> أنظر في ذلك:
- المادتان 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع السابق.
  - المادتان 10 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المرجع السابق.
  - المادتان 10 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.
- <sup>32</sup> بن موهوب فوزي، إجراء دراسة مدى التأثير كآلية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص.96.
- <sup>33</sup> أنظر المادة 13 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.
- <sup>34</sup> أنظر المادة 36 من القانون نفسه.
- <sup>35</sup> قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج د ش، عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري 2012.
- <sup>36</sup> أنظر المادة 5 من القانون رقم 90-29، المرجع السابق.
- <sup>37</sup> قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.
- <sup>38</sup> حمرون ديهية، الإعلام البيئي والمشاركة: دعلم الحكمة البيئية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة القانون، فرع هيئات عمومية وحكومة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص.147.

- <sup>39</sup> بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 187.
- <sup>40</sup> قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر ج ج د ش، عدد 77، مؤرخ في 15 ديسمبر 2001.
- <sup>41</sup> قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج د ش، عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر 2004.
- <sup>42</sup> قانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.
- <sup>43</sup> أنظر المادة 27 من القانون 10-11، المرجع السابق.
- <sup>44</sup> أنظر المادة 26 من القانون نفسه.
- <sup>45</sup> تتمثل السرية الإدارية في عدم تمكن ذوي الشأن من الاطلاع على الوثائق والملفات والوثائق والمعلومات الإدارية، ورفض طلباتهم في حالة تقدمهم لطلب المعرفة والاطلاع، إلى جانب تخفي الإدارة وراء الصمت الإداري لعدم الإفصاح عن حقائق مطلوبة منها. للمزيد من التفاصيل أنظر: أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2005.
- <sup>46</sup> يعتبر المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الإطار العام للحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية هو الأصل والاستثناء هي السرية الإدارية.
- <sup>47</sup> HERVE de Gaudemar, l'obligation de motivation des actes administratifs unilatéraux en droit français, in la motivation en droit public, thème commentaires, Edition Dalloz, Paris, 2013,p.87.
- <sup>48</sup> مرسوم تنفيذي رقم 16-190، المرجع السابق.
- <sup>49</sup> أنظر المواد 22، 26، 30 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والمواد 18، 26، 31 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.
- <sup>50</sup> أنظر المادة 11 من القانون 10-11، المرجع السابق.
- <sup>51</sup> وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007، ص.ص 172-173.
- <sup>52</sup> غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 132.
- <sup>53</sup> زياد ليلة، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010، ص 98.
- <sup>54</sup> زياد ليلة، المرجع نفسه، ص 148.
- <sup>55</sup> غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 142.
- <sup>56</sup> حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2015، ص 137.
- <sup>57</sup> غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 141.
- <sup>58</sup> عيساوي عزالدين، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 229.
- <sup>59</sup> غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. ص 134.135.
- <sup>60</sup> مازن شعيب، "دور المجتمع المدني في الديمقراطية البرلمانية الكندية"، الفكر البرلماني، العدد 15، مجلس الأمة، فيفري 2007، ص 207.
- <sup>61</sup> شريط الأمين، "قراءات حول الديمقراطية التشاركية الأسس والآفاق"، الفكر البرلماني، العدد 39، مجلس الأمة، أكتوبر 2016، ص 55.
- <sup>62</sup> زياد ليلة، المرجع السابق، ص 153.