

دسترة الديمقراطية التشاركية في التجربة الجزائرية-الأبعاد والرهانات
The constitutionalization of participatory democracy in
the Algerian experience - dimensions and stakes

غزير محمد الطاهر- أستاذ مساعد قسم " أ "

كلية الحقوق و العلوم السياسية- جامعة ورقلة - الجزائر

البريد الإلكتروني: gheziz.taher@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/01/25

تاريخ القبول: 2021/07/03

تاريخ الارسال: 2019/09/06

ملخص:

سعى المؤسس الدستوري منذ الاستقلال إلى تأسيس إدارة محلية تشاركية تجعل الجماعات الإقليمية فضاءً مفتوحاً للمبادرات العمومية المحلية، رغم أن الديمقراطية التشاركية أسست منذ الاستقلال سواء وفق ما يفرضه منطق ديمقراطية التسيير الذاتي، أم وفق ما أملت مبادئ الإيديولوجية الاشتراكية الاجتماعية في عهد الحزب الواحد، وكذلك الحال بالنسبة لمرحلة التعددية السياسية.

وعلى الرغم من أن الإصلاحات المتعددة التي طالت نظام الإدارة المحلية خاصة منذ صدور قانون البلدية 10/11 الذي أرسى قواعد وآليات الديمقراطية المحلية قصد تجاوز الضعف في إمكانات البلديات البشرية والمالية، لم تستطع تجاوز أزمة التمثيل في المجالس المنتخبة وبناء إدارة محلية تشاركية أساسها مساهمة المواطن في بناء القرار العمومي المحلي.

وعليه تأتي هذه الورقة لاستشراف مستقبل الديمقراطية التشاركية التي جاء بها الدستور المعدل في 2016 وأكدها دستور 2020 من خلال البحث عن أبعاد الدسترة ورهاناتها المستقبلية.

الكلمات المفتاحية : دسترة الديمقراطية التشاركية- الديمقراطية المحلية- السلطة المحلية- مشاركة المواطنين.

المؤلف المرسل: غزير محمد الطاهر

Abstract:

In the aftermath of Algerian independence, the constitutional founder has tried to establish participatory local governance, in order to open up the public space for local initiatives, whether by Socialism principles or later by measures of political pluralism.

However, the local management system has been affected intrinsically by different reform projects, especially when the communal law 10/11 was adopted, new measures and the mechanisms has been set for local democracy, this new system allowed to surpass the financial and human resources deficiencies within municipalities, because it enables the whole system to go beyond of the democratic representative crisis, and establish a local administration based on the citizens' contribution to local public decision making partnership.

Therefore, this study tries to explore the future of the participatory democracy in Algeria, since its adoption by the latest amendment of the Algerian constitution in 2016 and affirmed by the 2020, by taking into account the specification of the Algerian constitution and its future stakes.

Keywords: Constitutionalisation of participatory democracy; local democracy; local authority; citizen participation.

مقدمة:

لا تعتبر الجماعات الإقليمية مجرد إطار لتنظيم سلطة الدولة وتوزيع عمودي لصلاحياتها فحسب، بل تعد أيضا أداة لبناء علاقات اجتماعية وفق ثلاثة ركائز وأبعاد أساسية: الأولى ذات بعد إداري تقني باعتبار الجماعات الإقليمية مرافق عمومية محلية من منظور اللامركزية الإقليمية. والبعث الثاني سياسي، باعتبار الجماعات الإقليمية فضاء عام للتعبير السياسي والتداول على إدارة السلطة من منظور الديمقراطية التمثيلية الضامنة لشرعية هذه المؤسسات. و ثالثا أنها تركز على بعد سوسيو-قانوني (socio-

(juridique) باعتبارها تعبر عن تعاونيات اجتماعية من منظور الديمقراطية التشاركية التي تضمن ربط الوحدات المحلية بالمجتمع المحلي بشكل مباشر ودائم.

فإذا كانت الركيزة الأولى تشكل إطارا عضويا ثابتا ارتبط بظهور وتشكل الدولة وتنظيمها، ومعبرا عن مدى وحدة قنوات التعبير عن السيادة داخل الدولة، فإن الركيزتين الثانية والثالثة تشكل الإطار الوظيفي للجماعات الإقليمية والبيئة التي تطورت فيها قواعدها وأحكامها في اتجاه جعل الوحدات المحلية هي المؤسسات الأصلية (originaire) التي تمارس فيها الدولة صلاحياتها في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مع ضمان مشاركة السكان في مختلف مراحل إصدار وتنفيذ القرار المحلي.

إن تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر ارتبط بشكل كبير بالتحويلات التي شهدتها النظام السياسي والاقتصادي منذ الاستقلال والثابت فيه-رغم تباين مرحلتي ما قبل التعددية السياسية وما بعدها- أن الجماعات الإقليمية تشكل قاعدة وأساس للتنمية المحلية ودعمها للتنمية الوطنية، وسيحيطها المؤسس الدستوري بقواعد دستورية ضامنة لتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة متميزة عن سلطة الدولة المركزية، من خلال منحها حرية إدارة صلاحياتها الأصلية (originale) عبر الاعتراف بكونها فضاءً عموميا للتعبير الحر عن الاحتياجات العمومية المحلية ومن ثمّ دعم استقلاليتها في اتخاذ القرارات المحلية التي يجب أن تؤمن بضرورة توفر الموارد المالية اللازمة لتنفيذها.

وقد تعزز هذا التوجه بتعديل قانوني البلدي و الولاية في 2011 و 2012 تواليا¹، حيث ابتغى المشرع من وراء هذا الإصدار الجديد للقانونين إلى تجاوز النقائص والاختلالات المتعلقة بضعف القدرات المالية والبشرية للجماعات الإقليمية من خلال إرساء لأول مرة مبادئ الديمقراطية المحلية التي تضمن للمواطنين الحق في الإعلام حول كل ما يهم شؤونهم المحلية وإمكانية المشاركة في إدارة ومراقبة نشاط المجالس المنتخبة في المسائل التي تهم السكان، ومن ثمّ دعم مباشر لإمكانيات البلدية المحدودة والتي تعتمد بصفة أساسية على التمويل المركزي ، وهو ما يمكن بصفة عامة من تجاوز أزمة ضعف الإطار البشري والمادي للجماعات المحلية.

وسيكون للتعديل الدستوري-الذي صدر في 2016² و أكدده الدستور المعدل في 2020³ الأثر المباشر على الجانب الوظيفي للجماعات المحلية بالنص صراحة لأول مرة في المادة:15فقرة:3 من دستور 2016 على أن "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية" وهو ما يسي في علم القانون الدستوري بعملية الدسترة

الشكلية باعتبار أن مبدأ المشاركة على مستوى الجماعات الإقليمية منصوص عليه ضمنا في الدساتير السابقة⁴ وأن قانون البلدية رقم 10/11⁵ الصادر قبل التعديل الدستوري- ضمن حزمة من القوانين الإصلاحية⁶- نص على هذا المبدأ تحت مصطلح مغاير وهو الديمقراطية المحلية،⁷ ما يعني فرضية اتجاه المؤسس الدستوري في تعزيز مبدأ المشاركة ومنحه قيمة دستورية تمكن السكان المحليين من المساهمة في إدارة الشؤون العمومية المحلية إلى جانب المنتخبين ، خاصة بعد دسترة المجتمع المدني في الدستور المعدل في 2020 في نفس الفقرة المتعلقة بدسترة الديمقراطية التشاركية.⁸

وعلى ضوء كل هذه المعطيات فإن هذه الدراسة تهدف إلى البحث عن: دلالات دسترة الديمقراطية التشاركية، و هل ستساهم في تفعيل التسيير التشاركي للشؤون العمومية المحلية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية فإن الضرورة المنهجية تقتضي تجاوز المقاربات المفاهيمية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية وسياقها عالميا في مختلف الأنظمة القانونية.⁹ وبما أن إخراج الدستور ما هو إلا ترجمة لمأسسة مجموع الصراعات بين مختلف موازين القوى التي تمثل مكونات المجتمع المهيمنة، فإنه من الضروري قبل قراءة مضمون دسترة الديمقراطية التشاركية وتحليل درجة أهميتها أن نبحث في الخلفيات والمبررات السياسية والدستورية والقانونية التي ساهمت في عملية دسترة الديمقراطية التشاركية (أولا) والتي من خلالها يمكن البحث عن الآثار أو النتائج المنتظر تحقيقها من خلال عملية الدسترة (ثانيا) لنصل في الأخير إلى تقييم عملية الدسترة من خلال طرح جملة من المعوقات التي قد تحول دون فعاليتها (ثالثا)

أولا / مبررات دسترة الديمقراطية التشاركية

تجد دراسة مبررات الدسترة في النظام الدستوري الجزائري بصفة خاصة أهميتها في طبيعة الإخراج الدستوري في الجزائر سواء أكان تعديلا أم تأسيسا جديدا، إذ يتميز بارتباطه بلحظة استقرار الصراع على مستوى هرم السلطة، وترجمة للإطار الذي تتبناه القوى المهيمنة،¹⁰ إضافة إلى الدور التقليدي للدستور كونه أداة لتحديد كيفية إدارة الحكم وممارسة السلطة ووضع آليات المنافسة عليها. لذلك فإن دسترة الديمقراطية التشاركية في التجربة الجزائرية لن تكون في منأى عن هذا التأثير، خاصة وأن مسألة المشاركة في إدارة الشؤون العمومية على مستوى الجماعات الإقليمية منصوص عليها ضمنا في الدساتير السابقة¹¹. وبالنتيجة فإن عملية الدسترة الصريحة فرضتها تشابك

مجموعة من الظروف ذات طابع سياسي، وأخرى ذات طابع قانوني تقني والناجئة عن ضعف آليات التمثيل (02) مع الغاية الأساسية وهي إعادة البناء الدستوري المتعلق بالجانب الوظيفي للجماعات المحلية (01)

01 - بناء الدستور من منظور توسيع الجانب الوظيفي للجماعات المحلية

إن اعتماد المؤسس الدستوري على النظام اللامركزي كأساس لتنظيم نشاط الدولة وتوزيع صلاحياتها على أساس جغرافي إقليمي منذ تأسيس الدولة غداة الاستقلال وبموجب أول دستور في 1963 ولو ضمناً¹²، كان غايته جعل الجماعات الإقليمية أداة لتحقيق التنمية الوطنية والاجتماعية بحكم قربها من المجال المحلي وقدرتها على تعبئة القدرات المحلية. وباعتبارها قاعدة النظام الاجتماعي الذي يشكل الركن الرابع للدولة إلى جانب الأركان التقليدية الثلاثة (الشعب، الإقليم، السلطة) وفق المفهوم الحديث السوسولوجي للدولة.¹³

لكن واقع الجماعات الإقليمية المتمثل في محدودية مواردها المالية وضعف إطارها البشري حال دون اضطلاعها باختصاصاتها الأصيلة المحددة في الدستور، وحولها إلى مجرد مرافق اجتماعية وخدمائية،¹⁴ لا تساهم في خلق التنمية ولا تملك حرية المبادرة بسبب القيود التي تفرضها الرقابة الوصائية بمختلف أشكالها والمكرسة بموجب القانون. لذلك كان لزاماً على المؤسس الدستوري أن يتدخل من أجل تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في الدستور وضمان حماية لاختصاصاتها المحددة في القانون ومنحها الآليات القانونية والتنظيمية من أجل أن تكون فاعل رئيسي في مجال التنمية، بحيث تتحول الجماعات المحلية من مجرد مستقرات سكنية وعمرانية إلى وحدات إنتاجية، ومن مرافق مستهلكة للثروة إلى مؤسسات محفزة للطاقت المحلية ومنتجة للثروة الوطنية في مختلف المجالات.¹⁵

إن تكريس الديمقراطية التشاركية في الدستور غايته التوجه نحو تأسيس الإدارة المحلية التشاركية في مجال إدارة الشؤون العمومية المحلية ضمن سياق إيديولوجي أساسه مواكبة التحولات المؤسساتية التي عرفت معظم الأنظمة القانونية-خاصة في أوروبا وأمريكا- في اتجاه تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية سياسياً باعتبارها تشكل سلطة محلية مفوضة عن السلطة العامة للدولة صاحبة السيادة على كامل الإقليم، مما يضي على قراراتها وأعمالها مزيداً من الشرعية، بتوسيع التمثيل السياسي المعبر عن الإرادة العامة للجماعات الإقليمية خارج الأحزاب السياسية.

كما تهدف إلى ترقية قواعد وآليات المشاركة المنصوص عليها في القانون من منظور تكريس قواعد الحكامة في إدارة الشؤون العمومية المحلية التي تفرض الاعتماد على مبدأ المشاركة في إدارة المرافق العمومية المحلية بصفة خاصة باعتبارها أقرب للمنتفعين بها. ما يتيح للجماعات الإقليمية الاضطلاع بوظائفها التنموية في مختلف المجالات باستغلال طاقاتها البشرية المحلية في مختلف مراحل التنمية من اتخاذ القرارات إلى تنفيذها ومراقبتها، وتخفيف المسؤولية عن المجالس المنتخبة وتوزيعها على السكان المحليين الفاعلين في إدارة الشؤون العمومية المحلية.

إن تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في النظام الدستوري الجزائري ليست وليدة التعديل الدستوري الأخير من الناحية المؤسسية،¹⁶ ذلك أن صلاحياتها كانت دائما محل جدل بين ضرورة توسيعها ومنحها استقلالية أكبر وفق مبدأ حرية الإدارة، و بين ضرورة تقييد أهم قراراتها ومخططاتها ضمن سياسة أولوية الوطني على المحلي. لتكون عملية دسترة الديمقراطية التشاركية آلية لتأكيد الطابع السياسي للجماعات الإقليمية وتمييز اختصاصاتها عن الدولة،¹⁷ ومن ثم تأسيس سلطة محلية هرمية أدنى من سلطة الدولة وأعلى من سلطة السكان المحليين يضمن الدستور حماية صلاحياتها المحددة في القانون في مواجهة سلطة الدولة نفسها، حيث تضي على تدخل الجماعات الإقليمية في إدارة الشؤون العمومية الطابع السياسي المؤسس دستوريا بموجب المشاركة المباشرة لصاحب السيادة الأصلي (السكان المحليين) إلى جانب صاحب السلطة المفوضة (المجالس المنتخبة) والذي يعزز استقلالية الجماعات الإقليمية ويضمن حرية نفاذ قراراتها.

02- عجز آليات الديمقراطية التمثيلية عن التعبير عن مكونات المجتمع

برزت الحاجة إلى المقاربة التشاركية في النصف الثاني من القرن الماضي¹⁸ كأحد الحلول لتجاوز أزمة الديمقراطية التمثيلية وما نتج عنه من تقييد لصاحب السيادة الأصلي وهو الشعب، وضرورة تمتع هذا الأخير بإمكانية ممارسة السيادة إلى جانب صاحب السلطة المفوضة (المجالس المنتخبة) في مجال اتخاذ القرارات.¹⁹ وقد تطورت فكرة الديمقراطية التشاركية سواء على المستوى المحلي والوطني أو الإقليمي والعالمي، وتبنتها العديد من الدول كأحد مظاهر تكريس الحرية ودولة القانون وتعزيز قيم الديمقراطية وقواعد الحكم الرشيد. ولم يكن لدى المؤسس الدستوري بعد الاستقلال من خيار لتبني الآليات الديمقراطية في إسناد السلطة وتكييفها وفق تطورات النظام الدستوري من

ديمقراطية التسيير الذاتي مرورا بالديمقراطية الاشتراكية الاجتماعية وصولا إلى الديمقراطية التمثيلية التعددية والديمقراطية التشاركية أخيرا.²⁰

إن دسترة الديمقراطية التشاركية في الدستور المعدل 2016 و تأكيده في 2020 جاء في ظل عجز الديمقراطية التمثيلية التعددية عن التعبير عن مكونات المجتمع الحقيقية خاصة على المستوى المحلي، نظراً لاعتبار المؤسس الدستوري الجماعات الإقليمية مكانا للتعبير عن احتياجات السكان المحليين عن طريق ممثلهم في المجالس المنتخبة، على أساس أن الانتخابات المحلية باعتبارها عملية سياسية ستفرز نتائج مطابقة لتمثيلية المجتمع المحلي وفق البعد الاجتماعي للتمثيل،²¹ وتحقق مصالح جميع الفئات الاجتماعية و تضمن الهيمنة عليها من خلال إدماج هذه الفئات في المؤسسات البرجوازية، مثلما كان عليه الحال قبل التعددية السياسية، حيث كان التمثيل الاجتماعي حكمي بنص القانون الذي يفرض وجود فئات معينة في تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة في ظل هيمنة اتجاه سياسي واحد كمصدر للقوائم المرشحة.²²

غير أن واقع التمثيل داخل المجالس المنتخبة المحلية كثيرا ما أدى إلى تهميش بعض الفئات المهيمنة داخل المجتمع المحلي نظرا لضعف تمثيلها السياسي مقابل هيمنة فئات ذات بعد تمثيلي اجتماعي محدود على القرار المحلي، وكذلك خضوع التمثيل داخل المجالس المنتخبة للمنطق القبلي،²³ الذي يتعارض أحيانا مع الخارطة السياسية التي تنتجها الانتخابات. هذه الاختلالات في التمثيل نتج عنها تكرار حالات الانسداد في الكثير من المجالس المنتخبة، وعرقلة نشاطها مع بداية كل عهدة انتخابية، مما ساهم في تعطيل استغلال مواردها المحلية وتحقيق متطلبات التنمية المحلية.

إن تعزيز النظام اللامركزي يفرض على الجماعات الإقليمية الاعتماد على الآليات التشاركية التي تعد أكثر تعبيرا عن الإرادة العامة للمجتمع المحلي مما يضيفي على قراراتها مزيدا من الشرعية والاستقلالية عن سلطة الوصاية، في ظل التوجه نحو تحول الجماعات الإقليمية من مجرد مرافق عامة خدمتية إلى مؤسسات مقاولاتية تدير النشاط الاقتصادي على المستوى المحلي بهدف تأمين مواردها أولا، وضمان تحقيق التنمية الوطنية الشاملة التي تنطلق من الوحدات المحلية القاعدية.

ثانيا/ آثار دسترة الديمقراطية التشاركية

تعكس دسترة الديمقراطية التشاركية المكانة الهامة التي تحتلها الجماعات الإقليمية في الدستور نفسه والارتباط الوثيق بين أي إصلاحات دستورية سياسية وبين مدى تدخل

المجالس المحلية المنتخبة في إدارة الشؤون العمومية المحلية، رغم أن الجماعات الإقليمية لا يعتبرها المؤسس الدستوري مؤسسات دستورية بالمفهوم الضيق إلا أنها بحاجة إلى إعادة تنظيم وضعها في الدستور من خلال عملية الدسترة (01) كما أن صدور قانون الجماعات الإقليمية في الفترة التي تلت خطاب رئيس الجمهورية الذي دعا فيه إلى إصلاحات جذرية عميقة بدءاً من الدستور مروراً بالقوانين التي لها علاقة بممارسة الحقوق والحريات²⁴ كان له الأثر البارز من خلال تأسيس آليات المشاركة في إدارة الجماعات المحلية قبل التعديل الدستوري الذي جاء فيما بعد ضامناً لحمايتها (02).

01 - تعزيز وضع الجماعات الإقليمية في الدستور

تحتل الجماعات الإقليمية مكانة مهمة في النظام الدستوري الجزائري بصفة خاصة لكون نظامها القانوني صاحب تطور أبرز المراحل التي ميزت المشهد السياسي منذ أول قانون للبلدية سنة 1967،²⁵ حيث أن طبيعة النظام الجزائري فرضت وضع أهمية بالغة للجماعات الإقليمية باعتبارها أداة لتجسيد النظام اللامركزي وتقريب المواطنين من مصدر القرار وتخفيف الضغط عن المركز فيما يتعلق بالجوانب المحلية.

غير أن واقع الجماعات الإقليمية يظهر تقييد هذه الأهمية وخضوعها لحقائق سياسية وقانونية فرضت على الجماعات الإقليمية الاضطلاع بصلاحيات كبيرة و واسعة،²⁶ دون الاعتراف لها بصفة السلطة المكملة لسلطة الدولة، إذ تعد مجرد هيئات إدارية معبرة عن السيادة عمودياً دون أن ترقى إلى هيئات ذات طابع دستوري سياسي.²⁷ نتيجة لذلك تحولت الوحدات المحلية إلى ما يشبه هيئات عدم التركيز الإداري بسبب تدخل الوزارة الوصية في تدبير الشؤون المحلية بموجب المخططات الوطنية والجهوية التي تعد بقوة القانون ذات أولوية على حساب المخططات المحلية،²⁸ إضافة إلى المعوقات التي تشكلها الوصاية الإدارية والمالية على قرارات الجماعات المحلية بصفة عامة.

إن تحقيق فعالية تدخل الجماعات الإقليمية في إدارة الشؤون العمومية بالنظر لصلاحياتها الواسعة يتوقف على مدى قدرتها على إدارة صلاحيتها باستقلالية عن السلطة المركزية، ولن يتحقق ذلك في ظل استمرار الرقابة الوصائية بمختلف أشكالها وأدواتها، لتكون الديمقراطية التشاركية أداة لتعزيز وضع الجماعات الإقليمية في الدستور، حيث تسمح لها الأدوات التشاركية بالتمتع بحرية سياسية مصدرها الشعب المحلي الذي يمارس سيادة لامركزية على المستوى المحلي، وتؤسس لسلطة محلية أفقية تعمل على

عقلنة سلطة الدولة وهذا ما عبر عنه الفقيه موريس هوريو،²⁹ الذي يرى أن "المشاركة الواسعة للسكان في إدارة الوحدات المحلية تساهم في تعزيز لامركزية القرار المحلي وتمنح للأفراد السلطة السياسية التي كان يحتكرها السياسيون المحترفون (ممثلوا الأحزاب السياسية) وبعد ذلك تتدخل في تقسيم السلطات داخل الوحدات المحلية".³⁰

إن غاية المشرع الدستوري من دسترة الديمقراطية التشاركية و المجتمع المدني في دستور 2020 هو تكريس وحماية النظام اللامركزي من جهة، وتعزيز وضع الجماعات الإقليمية في الدستور من جهة أخرى، إذ تمنح قراراتها شرعية وحصانة في مواجهة سلطة الوصاية بما أن صاحب السيادة الأصلي- السكان المحليون- شارك في صياغتها،³¹ وهو ما يحوّل الجماعات الإقليمية إلى هيئات لامركزية مكتملة أركان السيادة التي مصدرها سيادة الدولة، مثلما يرى ذلك "جون جاك روسو" أحد الفقهاء المنظرين لسيادة الشعب بقوله أن "السيادة ملك للشعب وهو صاحب السلطة الذي يجب أن يستمر في ممارسة سلطته حتى بعد نهاية الانتخابات" مفهوم يجسد جوهر الديمقراطية التشاركية التي لا تتناسب مع مبدأ سيادة الأمة الذي يأخذ به المؤسس الدستوري الجزائري إلى ابعدها على حساب مبدأ سيادة الشعب في مختلف الدساتير السابقة.³²

02- الحماية الدستورية لآليات الديمقراطية المحلية في القانون

إن أهم نقاش فقهي دستوري أُثير في مسألة دسترة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية يتعلق بتدخل المشرع قبل التعديل الدستوري لتأسيس مفهوم جديد لمساهمة المواطنين في إدارة الشؤون العمومية ومتعلق بفكرة الديمقراطية المحلية التي دخلت قاموس المشرع الجزائري لأول مرة بمناسبة صدور قانون البلدية الجديد رقم 10/11 بموجب المادة:12 منه، مفصحا لأول مرة عن طبيعتها في عهد التعددية السياسية بعدما كانت ديمقراطية اشتراكية واجتماعية قبل دستور 1989.

إن الديمقراطية المحلية في قانون البلدية الجديد جاءت لتؤكد اعتراف المشرع بالحرية السياسية على مستوى الجماعات المحلية وحق المواطنين في المساهمة في إدارة الشؤون العمومية اعتمادا على المؤسسات المحلية الرسمية، تماشيا مع تطور التشريعات المقارنة في اتجاه تكريس قواعد المشاركة المجتمعية للمواطنين على المستوى المحلي منذ دخول هذا المصطلح إلى المنظومة القانونية ورواجه في ثمانينيات القرن الماضي كبديل ليبرالي عن ديمقراطية التسيير الذاتي التي اشتهرت بها يوغسلافيا في الفترة من 1960 إلى 1970، بُغية دعم سلطات الوحدات المحلية تماشيا مع صلاحياتها

الواسعة،³³ لكونها تؤسس لعلاقة دستورية متداخلة بين الجماعات المحلية و المنتخبين و المواطنين، أساسها حق المواطنين أو السكان المحليين في معرفة والإطلاع على كل ما يهم وحدتهم المحلية، والمشاركة في توزيع السلطة وتحمل المسؤولية،³⁴ عبر عدة آليات تسمح بإدماج الناخبين في النشاط العمومي المحلي بشكل مباشر تحقيقاً لمبدأ السيادة الشعبية الذي يستلزم ممارسة السلطة بشكل مباشر من طرف صاحب السيادة الأصلي وليس عن طريق نواب عن الشعب.

نص المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم: 10/11 على آليات الديمقراطية المحلية من أجل تعزيز دور الجماعات المحلية في إدارة التنمية المحلية ودفع المواطنين إلى مشاركة فعلية وفاعلة تضمن تجاوز أزمة ضعف الإطار البشري للبلديات ومحدودية مواردها المالية.³⁵ حيث نص القانون في المواد من: 11 إلى 14 من قانون البلدية على العديد من الآليات و التدابير الرامية إلى تجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية وإدراج بعض الحقوق السياسية، لتفعيل تدخل المواطنين في نشاط الجماعات الإقليمية، حيث يمكن تصنيفها على عدة مستويات وفق ما يأتي:

- **الحق في الإعلام:** و هو من الحقوق السياسية الأساسية الملازم للديمقراطية التشاركية حيث يعد مدخلاً لبناء علاقة دائمة بين الجماعات الإقليمية والسكان المحليين، تم تكريسه بموجب المادة: 51 من الدستور التي تمنح المواطنين حق الإطلاع على كل نشاط الجماعات الإقليمية وخاصة جدول الأعمال لكل دورات المجلس والمداومات التي يتم المصادقة عليها، سواء بالتعليق أو باستصدار نسخة منها على نفقة من يطلبها. كما يدخل في هذا الإطار إمكانية عرض المجلس المنتخب لنشاطه السنوي أمام المواطنين باستعمال مختلف الوسائط الإعلامية، وهو ما يشبه مخطط عمل الحكومة الذي تعرضه الحكومة أمام البرلمان.³⁶

والغاية من كل ذلك ليس فقط مجرد إعلام السكان بنشاط الوحدات المحلية بل هو وسيلة للوقاية من الفساد وتحقيق الشفافية في مجال النشاط العمومي المحلي³⁷ ويساعد السكان على تحضير و تقديم الطلبات الاجتماعية، و تحديد حاجياتهم المحلية أو ما يسمى بتحقيق التشخيص التشاركي الذي على أساسه يبني القرار المحلي،³⁸ أو ما يعرف في لغة الإعلام بتقنية feedback.

- **الاستشارة:** تعد أهم صور الديمقراطية المباشرة والتي تتيح للسكان المحليين إفادة المجالس المنتخبة بأهم حاجياتهم ونظرتهم الشاملة لنشاط البلدية وهي تضمن

إقامة نوع من الحوار الموجه والمنظم مع الوحدات الإدارية تكون نتيجته عادة توضيحية اختيارية وليست تفريرية ولا تتضمن أي مساءلة،³⁹ فهي تساعد المجلس المنتخب على بناء تصور نهائي حول أهم احتياجات السكان، وتتيح للناخبين الاندماج الفعلي في بناء السياسات العمومية المحلية. وقد أجاز قانون البلدية للمجالس المنتخبة أيضا استعمال مختلف الوسائط الإعلامية قصد تحقيق الاستشارة، كما قد تكون الاستشارة عامة وشاملة لجميع السكان الناخبين على شكل استفتاء، أو خاص بفئة معينة حسب موضوع ومجال الاستشارة.⁴⁰

- **المبادرة المحلية:** هي وسيلة نص عليها المشرع من أجل تعزيز دور المواطن في ممارسة السيادة بشكل مباشر دون انتظار تدخل المجلس المنتخب، لذلك تعد أعلى درجات المشاركة حيث تتيح للسكان تقديم اقتراحاتهم في كل مسألة تتعلق بنشاط الجماعات الإقليمية وتساعد على تقليص الجهد و الأعباء بتقديم حلول جاهزة للمشاكل الاجتماعية وللحاجيات المحلية، والتي تُرفق عادة بإمكانية مساهمة المواطنين أصحاب الاقتراح في تقديم كل ما تحتاجه الجماعات الإقليمية من دعم مادي أو مالي من أجل تجسيد وتنفيذ الاقتراح أو المبادرة.⁴¹

إن جملة ما نص عليه المشرع في قانون البلدية من آليات تدخل المواطنين في مرافقة الجماعات الإقليمية أثناء تسيير الشؤون العمومية المحلية غرضه تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية وحث المجالس المنتخبة على خلق فضاء عمومي حقيقي مع مختلف فئات المجتمع المحلي، حيث تمكن من تأسيس سلطة شعبية محلية هرمية (للسكان) على السلطة المحلية المفوضة (للمنتخبين)⁴² وممارسة السيادة بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء المحلي مثلما ينص عليه الدستور فيما يخص الاستفتاء الوطني كآلية لممارسة السيادة،⁴³ حيث يخول الدستور بموجب الديمقراطية التشاركية للجماعات الإقليمية الرجوع إلى السكان المحليين في أي مسألة تندرج ضمن اختصاصاتها الأصلية بموجب القانون، وهو ما يعبر عنه بالشرعية الديمقراطية الموضوعية أو المادية التي تمثلها الهيئة الناخبة، مقارنة بالشرعية الديمقراطية الوظيفية أو المؤسساتية التي تمثلها هيئة المنتخبين.⁴⁴

ثالثا/ معوقات تطبيق الديمقراطية التشاركية

من خلال ما سبق يتضح أن المؤسس الدستوري كان يهدف من دسترة الديمقراطية التشاركية بشكل صريح، هو تجاوز الاختلالات التي عرفتها منظومة المشاركة

في إدارة الشؤون العمومية بموجب الدساتير السابقة والتي تجلت في عدم تجسيدها واقعيًا رغم أنها كانت رهانا أساسيا لتطوير أداء الجماعات الإقليمية وتفعيل صلاحياتها وتحقيق قيم المواطنة الفاعلة المجسدة لفاعلية الديمقراطية التمثيلية، سواء في ظل الأحادية أو في ظل التعددية السياسية.

غير أنه من خلال دراسة تجارب بعض الأنظمة المقارنة يمكن ملاحظة أن المؤسس الدستوري مازال متحفظا حول تكريس آليات الديمقراطية التشاركية وهو ما يترجم في ضعف البناء الدستوري للديمقراطية التشاركية (01) كما أن عملية الدسترة لن تكون ذات فعالية باستمرار أزمة التمثيل في الفواعل غير الرسمية (02) باعتبارها الأداة الأساسية لتطبيق الديمقراطية التشاركية.

01- ضعف البناء الدستوري للديمقراطية التشاركية

إن قيمة الدستور في أي نظام دستوري تكمن في كونه القناة التي تفصح فيها الدولة عن توجهاتها وإيديولوجيتها وفلسفتها في الحكم والإدارة، والتي تظهر خاصة في شكل النظام الديمقراطي المتبع أو ما يعبر عنه بطبيعة العلاقة التفاعلية التي تربط مؤسسات الدولة بالمجتمع، إذ ما هو متفق عليه أن الديمقراطية هي أساس إسناد السلطة والحكم لكن تختلف الإيديولوجيات في تحديد آليات تطبيقها.

إن القراءة المتأنية في مضمون التعديل الدستوري في 2016 و 2020 الذي شمل مسألة دسترة الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، وإن كان يشير إلى بعد قيمي إيجابي و المتمثل في حصر المشاركة في إدارة الشؤون العمومية على المجالس المحلية دون الوطنية - إلا أنه من خلال قراءة بعض الدساتير في الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بآليات مشاركة المواطنين في الدستور خاصة، ومكانة الجماعات الإقليمية بعد تقرير الحق في المشاركة، يتضح لنا مدى تحفظ المشرع الجزائري حول فتح مجال المشاركة وتكريس آلياتها عكس توجهات المشرع في القانون.

انطلاقا من الدساتير الإصلاحية التي أعقبت موجات ما سمي بالربيع العربي نجد مثلا الدستور التونسي لسنة 2014 الذي أفرد بابا خاصا (الباب السابع المكون من 14 مادة) للسلطة المحلية على غرار باقي السلطات الدستورية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) و جعل منها سلطة دستورية تتمتع بصلاحيات ذاتية إلى جانب الصلاحيات المشتركة، وبسلطة ترتيبية كتلك التي يتمتع بها رئيس الجمهورية أو ما يعبر عنها بالسلطة التنظيمية.⁴⁵ أما بخصوص الديمقراطية التشاركية فقد نص الدستور التونسي على إرساء

آليات الديمقراطية التشاركية وجعلها وسيلة لمساهمة المواطنين والمجتمع المدني في إعداد البرامج والمخططات المحلية ومراقبتها،⁴⁶ قصد ضمان حماية الآليات التشاركية في الدستور نفسه طبقا لما ينص عليه القانون، ومؤكدا على مساهمة المواطنين مع الجماعات المحلية في مختلف المراحل التنموية من الإعداد والتنفيذ إلى الرقابة.⁴⁷

أما الدستور المغربي⁴⁸ الذي صدر هو الآخر في ظل ظروف طبعها التخوف من هزات مماثلة لما حدث في تونس أو ليبيا، فقد نص على أحكام متعلقة بالديمقراطية التشاركية في الباب التاسع من الدستور المعنون بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى (والتي تتضمن 12 مادة) بدءاً بتأكيد مبدأ التسيير الحر للجماعات المحلية الضامن لمشاركة فاعلة للمواطنين والجمعيات في تجسيد متطلبات التنمية المحلية، ومؤكدا على أهم آلية في إطار تفعيل المشاركة وهي إمكانية تقديم عرائض من طرف المواطنين من أجل إدراج أي مسألة في جدول أعمال المجلس وتدخل ضمن صلاحياته.⁴⁹

يتضح من خلال ما سبق ضعف في البناء الدستوري للديمقراطية التشاركية، وما يتعلق بوضع الجماعات الإقليمية بصفة عامة وتأسيسها كسلطة محلية دستورية فعلية إلى جانب السلطات الثلاثة التقليدية، إذ تبقى مواد الدستور المتعلقة بها قليلة مقارنة ببعض الدساتير المقارنة،⁵⁰ ولا تبرز نظرة المؤسس الدستوري لها كمؤسسات دستورية فعلية مقارنة بالدستور التونسي خاصة، حيث تعد مشاركة السكان المحليين الضامن الأساسي لاستقلالية الجماعات الإقليمية كسلطة فعلية تتمتع بقراراتها بشرعية ذاتية أساسها مساهمة صاحب السيادة الأصلي في إعدادها وتنفيذها عبر آليات مكرسة دستوريا ومجسدة قانونيا ومؤسساتيا.

أما من الناحية الشكلية المتعلقة بموضع الدسترة، نجدها تمت بموجب المادة 15 من دستور 2016 ثم المادة 16 من دستور 2020 والمتعلقة: بتأكيد قيام الدولة على أساس مبدأ "الديمقراطية والفصل بين السلطات"، وكذلك اعتبار أن "المجلس المنتخب الضامن لتمثيل الشعب على المستوى المحلي والمعبر عن إرادته"، وفق مبادئ الديمقراطية التشاركية.

وفي رأي الباحث إن موضع الدسترة في هذه المادة، قد يُفهم منه أن المشاركة قاصرة على الممثلين داخل المجلس المنتخب-أي أعضاء المجالس المنتخبة وليس للمواطنين- إذ أن سياق المادة يتعلق بتأسيس المجلس المنتخب كسلطة أصلية مفوضة

من طرف الدولة على المستوى المحلي، وأنه قائم على أسسٍ ديمقراطيةٍ ومبدأً فصل السلطات تأكيداً على استقلاليتها.

ومن جهة أخرى كان على المؤسس الدستوري اختيار المادة:17 من دستور 2016 و التي تقابلها المادة 19 من دستور 2020، لتكون موضعاً للفقرة المتعلقة بدسترة الديمقراطية التشاركية لكونها الأنسب لذلك من خلال تأسيسها للمجالس المنتخبة كقاعدة للامركزية، وتأسيسها لمبدأ مشاركة المواطنين- من غير أعضاء المجالس المنتخبة- في تسيير الشؤون العمومية، وكأن التعديل يُخفي توجُّسات المؤسس الدستوري من التأسيس غير المقيد لمبدأ المشاركة من خلال ربطه بسلطة وإرادة الدولة لا بسلطة المجلس المنتخب.

يبرز ضعف البناء الدستوري للديمقراطية التشاركية من جهة أخرى بعدم النص على مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية، هذا المبدأ الذي أصبح مكرساً في الكثير من الأنظمة القانونية كتعبير عن درجة استقلاليتها، و من شأنه تخفيف التبعية المطلقة لجهة الوصاية وتمكين المجالس المنتخبة من تقرير سياسة المشاركة وتنظيمها بكل حرية، إذ لا يمكن الحديث عن تفعيل الإدارة التشاركية في ظل قاعدة أولوية المخططات الوطنية والقرارات السياسية المركزية على نظيرتها المحلية المنصوص عليها في قانون البلدية.

إن توجسات المؤسس الدستوري نابعة من المكانة التي تحتلها الجماعات الإقليمية في النظام الدستوري منذ الاستقلال باعتبارها ضامنة لاستقرار واستمرار مؤسسات الدولة حتى في ظل الاختلالات التي يمكن أن تطرأ على المؤسسات الدستورية الوطنية، وبالنتيجة فإن هذه التحفظات قد تؤثر على فعالية تنظيم المشاركة وتجسيدها واقعياً.

02- أزمة التمثيل في الفواعل غير الرسمية

تعتمد فعالية الديمقراطية التشاركية على مدى تهيؤ الجماعات الإقليمية مؤسساتياً للتعاون مع المجتمع المحلي في تقرير السياسة المحلية، ومدى قدرة المجلس المنتخب -باعتباره الفاعل الرسمي في صناعة القرار العمومي- على تمثيل الرأي العام المحلي التي تعد من بين أهم سلبيات الديمقراطية التمثيلية التي يجب أن تستكمل بآليات الديمقراطية التشاركية، وبالنتيجة فإن الرهان ينتقل إلى هذه الأخيرة لتحقيق تمثيل اجتماعي مبني على واقع القوى والفئات الاجتماعية المشكلة للمجتمع المحلي.⁵¹

إن فعالية الديمقراطية التشاركية تتوقف إذا على القدرة التنظيمية للسكان وعلى أهليتهم للمشاركة في نشاط المجالس المنتخبة أو كما تسمى "الأهلية التشاركية" التي يمنحها القانون لمن تتوفر فيه الصفة وفق شروط عامة متعلقة أساسا بالتسجيل والإقامة في الدائرة الانتخابية للجماعة المحلية، وأخرى خاصة مرتبطة بشكل المشاركة إما بشكل جماعي عن طريق منظمات المجتمع المدني⁵² المعترف بها من جمعيات وتنظيمات متخصصة، أو بشكل فردي عن طريق المختصين والفنيين في مجالات مختلفة، والذين يمثلون في المحصلة الفواعل غير الرسمية داخل المجتمع.

وهنا تثار إشكالية تمثيلية الفواعل غير الرسمية، عبر منظمات المجتمع المدني باعتبارها الأكثر تنظيما والأقدر على تجسيد المشاركة الرسمية والمنظمة، إذ أن واقع هذه المنظمات يظهر أنها هي الأخرى تعاني من أزمة تمثيل على الأقل من ناحية الانتماء الرسمي، وكذلك مدى أهلية هذه المنظمات لتمثيل السكان ومن ثم التعبير عن حاجياتهم ومطالبهم،⁵³ هل على أساس التفويض أم الوكالة القانونية المفترضة؟ وهو ما يطرح بالنتيجة مسألة شرعية تدخلها وتمثيلها للرأي العام المحلي خاصة بالنسبة للمنظمات غير المتخصصة.⁵⁴

ومن جهة أخرى فإن طبيعة المجتمع المحلي تهيمن عليه البنى التقليدية التي مازالت تمارس نوعا من التمثيل السياسي غير الرسمي خاصة في المدن الداخلية، بل قد تبلغ درجة التأثير إلى حد هندسة تشكيلة المجلس المنتخب على أساس الانتماء الاجتماعي أو الهوياتي بغض النظر عن التمثيل الحزبي أو اللون السياسي.⁵⁵

إن منطق المشاركة في إدارة الشؤون العمومية المحلية يفرض اعتماد آلية التمثيل لاستحالة مشاركة السكان دفعة واحدة كما كان عليه الحال في عهد الديمقراطية اليونانية المباشرة. من جهة أخرى إن آلية التمثيل التقليدية تبدو قاصرة عن تحقيق الهدف الذي أسست من أجله الديمقراطية التشاركية حيث تتحول الزبونية السياسية من الأحزاب إلى منظمات المجتمع المدني الرسمية⁵⁶ التي تمارس نوعا آخر من الوصاية والهيمنة على القرار المحلي إلى جانب المنتخبين داخل هيئة التداول، كما قد يساهم في تعطيل الآليات التشاركية في ظل عدم وجود ضوابط تشريعية وتنظيمية تحكم عملية تدخل المجتمع المدني في إدارة الشؤون العمومية.

الخاتمة:

إن الإصلاحات الدستورية والقانونية التي مست نظام الإدارة المحلية بموجب الدستور وقانوني البلدية والولاية، كان هدفها تشجيع انخراط المواطنين في إدارة النشاط العمومي المحلي، وتجاوز الاختلالات التي عرفت بها الجماعات الإقليمية بموجب القوانين السابقة.

غير أن هذه الإصلاحات لم تكن نابعة عن خلفيات سياسية وإيديولوجية فحسب بقدر ما فرضتها أزمة تقلص الموارد الوطنية بسبب تراجع مداخيل المحروقات، في الوقت الذي يفترض أن تواصل فيه الجماعات الإقليمية الاضطلاع بجميع وظائفها التقليدية المتعلقة بالتنمية المحلية التي تعد رهان التنمية الوطنية في جميع المجالات.

إن دسترة الديمقراطية التشاركية تبدو غير كافية لوحدها لبعث نظام إدارة محلية تشاركية لعدة أسباب متعلقة بضعف في البناء الدستوري نفسه، ولغياب آليات تمثيل فعلية تساهم في تفعيل المشاركة المحلية.

وعليه فإننا نخلص في نهاية هذه الورقة إلى النتائج الآتية:

- إن دسترة الديمقراطية التشاركية في الدستور المعدل جاءت كاشفة لمبدأ المشاركة في إدارة الشؤون العمومية المحلية وليست مؤسسة له، وبالنتيجة فإن فعاليتها مرتبطة باستكمال الإصلاحات الدستورية والقانونية لنظام الإدارة المحلية.

- انتهج المؤسس الدستوري لمبدأ عقلنة المشاركة المحلية بعدم ضمان الحماية الموضوعية والشكلية لها إلى جانب تجاهله لترقية الجماعات الإقليمية إلى سلطة دستورية محلية، خاضعة لمبدأ التسيير الديمقراطي الحر.

- إن العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالدولة أساسها الخضوع والتبعية المطلقة ولا ينظر للمحلي على أنه شريك فعلي في إدارة التنمية إلى جانب الدولة، وهو ما يحد من فعالية المشاركة التي تعد مفتاحا لضمان استقلالية فعلية للجماعات الإقليمية.

- لا يمكن الحديث عن تكريس الديمقراطية التشاركية في ظل استمرار سلطة الوصاية، وعدم تفعيل الرقابة القضائية على غرار ما هو موجود في الأنظمة المقارنة.

- إن فعالية الديمقراطية التشاركية مرتبط بتجاوز أزمة التمثيل للفواعل غير الرسمية وضرورة استغلال البنى الاجتماعية التقليدية في تكريس المشاركة باعتبارها الأكثر ملاءمة للمشاركة في تقرير السياسة المحلية إلى جانب المجتمع المدني الرسمي وفق المفهوم الغربي. خاصة وأن المجتمع التقليدي الطوعي أثبت فاعليته في أكثر من

مناسبة مقارنة بالمجتمع المدني الرسمي، وكما يقول "الكسيس دو توكيفيل Alexis de Tocqueville" الجمعيات الطوعية هي المدارس الصغيرة للمواطنة".⁵⁷

- إن فعالية الديمقراطية التشاركية مرتبط بالنهاية بالإرادة السياسية للسلطة القائمة ومدى استعداد المجتمع المدني المحلي الرسمي وغير الرسمي لفرض حق المشاركة في إدارة الجماعات الإقليمية إلى جانب المجالس المنتخبة تطبيقا لما ينص عليه الدستور وتفرضه الحكامة المحلية.

الهوامش

- ¹ - قانون البلدية رقم: 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22 ج/ر رقم: 37 الصادرة في: 2011/07/03، وقانون الولاية رقم: 07/12 المؤرخ في: 2012/02/21 ج/ر رقم: 12، الصادرة في: 2012/02/29. الغريب أن هذين القانونين صدرا في نفس الظروف السياسية (قبل تعديل الدستور) وبنفس الشكل أي أسبقية قانون البلدية عن الولاية مثلما حدث مع أول قانون للبلدية في 1967 وقانون الولاية في 1969.
- ² - بموجب القانون رقم: 01-16 المؤرخ في: 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري ج/ر عدد: 14 المؤرخة في: 2016/03/07.
- ³ - التعديل الدستوري الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم: 442/20 المؤرخ في: 2020/12/30 والمتعلق بإصدار التعديل الدستوري (ج/ر عدد 82 في: 2020/12/30)
- ⁴ - بموجب المواد: 07 و 27 و 31 و 34 من دستور: 1976 و المادة: 16 من دستوري: 1989 و 1996.
- ⁵ - قانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية مؤرخ في: 2011/06/22 ج/ر عدد: 37 الصادرة في: 2011/07/03.
- ⁶ - وهي القوانين التي تلت خطاب رئيس الجمهورية الشهير بتاريخ: 2011/04/15 حيث مست معظم القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات كقانون الإعلام والأحزاب والجمعيات والانتخابات.
- ⁷ - جاء التعديل الدستوري بعد 05 سنوات من صدور قانون البلدية رقم: 10-11 الذي تضمن لأول مرة قسما مستقلا متعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية ضمن الباب الثالث في أربع مواد رئيسية.
- ⁸ - تم تعديل المادة 15 فقرة 03 بموجب المادة 16 فقرة 3 من دستور 2020 بإضافة عبارة "لاسيما من خلال المجتمع المدني"
- ⁹ - ارتأينا تجاوز مرحلة التعريفات النظرية التي تزخر بها مختلف المراجع في ظل غياب مفهوم خاص لدى المؤسس الدستوري الجزائري، وبالنظر إلى أن طبيعة المقال لا تتعلق بإشكالية المفهوم. للاطلاع على أهم التعاريف يمكن الرجوع إلى بعض الدراسات:
- Jean-Nicolas BIRCK, *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Nancy 2, 2010.
- بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مؤلف جماعي، دار الحامد، عمان، الأردن- ط 2015/1.
- الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية... الأسس والأفاق، في: ندوة البرلمان، المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر العدد 2008/06، ص: 38-52.
- ¹⁰ - كما حدث بالنسبة للدستور (برنامج) سنة 1963 و سنة 1989 إذ لم يكتب لهما النجاح والاستمرارية لفقدان هذه الخاصية، مقارنة بدستوري (قانون) سنة: 1976 و سنة: 1996 و التعديلات اللاحقة له إلى آخر تعديل في: 2016. للاستزادة أكثر حول هذه المسألة يمكن مراجعة كتاب: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.
- ¹¹ - حيث نصت المادة: 7 من دستور 1976 على أن المجلس المنتخب هو القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، وكذلك نصت المادة: 16 من دستور 1989 على أنه: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

¹²- بموجب المادة:09 من دستور:1963/09/08، ج/ر رقم:64 الصادرة في:10/09/1963. مع الإشارة إلى أن أول قانون للبلدية رقم:24/67، لم يشر أيضاً إلى اعتبار النظام اللامركزي أساس تنظيم نشاط الدولة إلا من خلال فقرة في الديباجة" باعتبار البلدية خلية أساسية للأمة ووحدة لامركزية مباشرة مكلفة بالتنمية"(ج/ر مؤرخة في:18/01/1967 ص:92) إلى غاية صدور دستور 1976 الذي أكد في مادته: 34 على أن تنظيم الدولة يعتمد على النظام اللامركزي.

¹³-عبد الله بوقفة،**القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري**، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر/ط 2011 ص:09.

¹⁴- بوحنية قوي، **الديمقراطية التشاركية...**، المرجع السابق ص:87.

¹⁵-عبد الله شنقار، **الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية**، دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة، مراكش، المغرب، ط/2015، ص:08.

¹⁶- لقد راهن المؤسس الدستوري غداة التصحيح الثوري 1965 على بناء الدولة من القاعدة إلى القمة وإصدار قوانينها، أي من الجماعات الإقليمية قبل مؤسسات الدولة الوطنية وقبل إعداد الدستور، بالنظر لخلفيات سياسية متعلقة بغياب الاستقرار على مستوى هرم السلطة و بالنظر إلى الدور الأساسي الذي يمكن أن تلعبه الجماعات الإقليمية في ظل الاعتماد على النظام اللامركزي كأساس لتنظيم نشاط الدولة مثلما نص عليه في قانون البلدية 1967 والميثاق الوطني 1976. للاستزادة أكثر حول هذه المسألة يمكن الاطلاع على:

Rachid KHELLOUFI, **Reflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet de code la wilaya**, RASJEP, Université d'Alger, volume 42 N°01/2005, p 79 et 81.

¹⁷ - Guillaume PROTIERE, **La puissance territoriale, contribution à l'étude du droit constitutionnel locale**, thèse en droit public, Université Lyon 2, 2006, p403.

¹⁸-تعكس المقاربة التشاركية إشكالية مفهوم و مضمون الديمقراطية بصفة عامة و آليات التمثيل و التعبير عن السيادة ببعديها السياسي و القانوني، وهي وليدة أزمة الديمقراطية التمثيلية الليبرالية رغم أن جون جاك روسو قبل قرنين من الزمن تنبأ بعجزها عن تحقيق أهداف الديمقراطية في قوله:(...لا يمكن الإنابة عن الشعب في تمثيل الإرادة العامة...فالإرادة الشعبية تعدم بانتقالها إلى الممثل...وكل قانون يظل مجرد اقتراح إلا أن يحظى بالموافقة الصريحة للشعب عليه) في: عبد الله بوقفة، **المؤسسات السياسية و القانون الدستوري، الأنظمة الانتخابية**، تعبير السيادة من قبل الشعب، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2013 ص:42. كما أسس الفقيه الفرنسي «Dominique Rousseau» فكرة الديمقراطية المستمرة (La démocratie continue) منذ سنة 1995 مؤكداً بها عجز الديمقراطية التمثيلية، وضرورة فرض مشاركة المواطنين الناخبين في إدارة الشؤون العمومية إلى جانب المنتخبين. للاطلاع أكثر حول تاريخ ظهور الديمقراطية التشاركية وأزمة الديمقراطية التمثيلية يمكن الإشارة إلى بعض المراجع:

- بوحنية قوي، **الديمقراطية التشاركية**، المرجع السابق ص43 و ما بعدها.

-Marie-Hélène B et Yves Sintomer, **La démocratie participative, histoire et généalogie** (ouvrage collective) LA DECOUVERTE, Paris, France 2011, P : 121.

- Ali Sedjari, **Gouvernance et conduite de l'action publique au 21em siècle**, L'Harmattan, 2013, p : 341.

- Jean-Nicolas BIRCK, **Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale**, thèse en science politique, 2010, Université de Nancy 2, p : 17.

¹⁹-Guillaume PROTIERE, **La puissance territoriale...** Op.cit, P : 65

²⁰- نص الميثاق الوطني 1964 في المادة 10 على اعتماد التسيير الذاتي كآلية أكثر ديمقراطية لتمكين الجماعات المحلية من أن تكون قاعدة فعلية للتنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي. كما أكد دستور 1976 من خلال مضمون المادة 8 منه على تبني الديمقراطية الاشتراكية الاجتماعية التي كخيار ضامن لتمثيل جميع فئات المجتمع في المجالس المحلية.

²¹- عبد الله بوقفة، **المؤسسات السياسية و القانون الدستوري**، الأنظمة الانتخابية المرجع السابق ص:54.

²²- حيث تفرض المادة 8 فقرة 2 من الأمر رقم:24/67 المؤرخ في:18/01/1967 المتعلق بالبلدية على ضرورة تضمين القائمة المرشحة للانتخابات البلدية فئات من الفلاحين و العمال.

²³- عمار عباس، **دراسات دستورية في إسناد السلطة**، النشر الجديد الجامعي، تلمسان، الجزائر، 2017، ص:129.

²⁴ دعا رئيس الجمهورية في خطابه الشهير بتاريخ 15/04/2011 إلى انطلاق مشاورات وطنية موسعة وورشات إصلاحية تهدف بالدرجة الأولى إلى تعديل الدستور وباقي القوانين التي لها علاقة مباشرة بممارسة الحقوق والحريات للتصدي للحراك الاجتماعي التي مس بعض دول الجوار، ولم يكن قانون الجماعات الإقليمية من ضمنها لكن قانون البلدية صدر رغم ذلك بتاريخ: 22/06/2011 قبل القوانين الإصلاحية على غرار قانون الإعلام وقانون الانتخابات والأحزاب السياسية ...

²⁵ حيث أجريت أول انتخابات محلية في 25/2/1967 مقابل تأخر الانتخابات التشريعية والرئاسية إلى غاية 1977.

²⁶ منذ صدور أول قانون بلدية سنة 1967 إلى غاية صدور القانون الحالي رقم 10/11 فإن البلديات تتمتع بصلاحيات كبيرة وواسعة في مختلف المجالات التنموية ولم تؤثر طبيعة النظام السياسي على حجم هذه الصلاحيات

²⁷-Hervé Rihal, **Le statut constitutionnel des collectivités territoriales**, issu de la loi constitutionnelle du 28/03/2003 : entre innovation et complexité, Revue française d'administration publique, 2003/1, N° 105-106, P : 222.

²⁸ تخضع جميع مخططات البلدية الى الرقابة التلقائية للدولة من خلال ضرورة مطابقة المخطط المحلي للتنمية للمخططات الوطنية والجهوية وهو ما يشكل تقييدا لحرية المبادرة في إدارة الشؤون العمومية المحلية. يمكن الرجوع إلى تفاصيل هذه المسألة إلى مذكرة الماجستير للباحث: غزير محمد الطاهر، **آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية**، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011، ص 35.

²⁹ - Guillaume PROTIERE, **La puissance territoriale...** Op.cit, P : du 165 au 173.

³⁰ - محمد أحمد إسماعيل، **الديمقراطية و دور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010، ص:150.

³¹ - Guillaume PROTIERE, **La puissance territoriale...** Op.cit, P : 181.

³² عبد الله بوقفة، **آليات تنظيم السلطة دراسة مقارنة**، دار الهدى، الجزائر، 2013 من ص:34 وما بعدها.

³³ بدأ يتبلور مصطلح الديمقراطية المحلية خاصة في فرنسا في أعقاب تجربة ما يعرف بمجموعة النشاط البلدي (Groupe d'action municipale GAM) التي طبقت في ثلاثة مدن فرنسية هي Grenoble, Valence, et Chambéry، وقد كانت عبارة عن مبادرة من طرف المجتمع المدني الذي انتظم في جمعيات خاصة لمراقبة ومرافقة البلديات في نشاطها. يمكن الاطلاع حول مفهوم وتاريخ الديمقراطية المحلية:

- محمد أحمد إسماعيل، **الديمقراطية و دور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة**، المرجع السابق، ص:99.

- Blondeaux Loïc, **Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative**, Seuil, 2008, Paris, p. du 18 au 30.

- Patrick Lecomte et autre, **Les groupes d'action municipale dans le système politique local** : Grenoble, Valence, Chambéry, Revue française de science politique, Paris, n° 2/1972, P : 299 au 300.

- Jeanne Becqiar-L, **La démocratie locale à l'américaine**, PUF, Paris, P : 44.

³⁴ محمد الغالي، سياسة القرب مؤثر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 53/2006، ص:27.

³⁵ بيان مجلس الوزراء المؤرخ في: 02/05/2011 عن أسباب طرح مشروع قانون البلدية أمام البرلمان.

³⁶ محمد احمد إسماعيل، مرجع سابق، ص:447.

³⁷-Jacques BAGUENNARD et Jean-Marie BECET, **La démocratie locale**, PUF Paris, 1995, P : 102.

³⁸ عبد الله شنفرار، **الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية**، المرجع السابق، ص:136.

³⁹ محمد احمد إسماعيل، المرجع السابق، ص:449.

⁴⁰ المادة 13 من قانون 10/11، حيث يمكن لرئيس البلدية أو لجان البلدية استدعاء أي شخص أو جهة يمكنها تقديم إفادة لأشغال المجلس.

⁴¹ تعد الميزانية التشاركية أهم صورة تطبيقية للمبادرات المحلية والتي اشتهرت بها مدينة- Porto Alegre - البرازيلية أواخر الثمانينات، أنظر:

Carole CEVILLET- Hiver, *La consultation locale à l'initiative des électeurs*, Annuaire des collectivités locales, tome 21/2001, P: 88.

⁴² - Guillaume PROTIERE, *La puissance territoriale...* Op.cit, P: 403.

⁴³ - المادة 08 فقرة 03 من الدستور. التي تنص على أن الشعب يمارس السيادة عن طريق الاستفتاء، غير أنه يقع الإشكال في مدى إمكانية استعمال المجالس المنتخبة هذه الآلية التي خص بها الدستور رئيس الجمهورية دون سواه صراحة في الفقرة 04، غير أنه بموجب دسترة الديمقراطية التشاركية وما ينص عليه قانون البلدية من إمكانية اللجوء إلى الاستشارة الموسعة، فإن هذا لا يمنع المجالس المنتخبة من اللجوء إلى الاستفتاء المحلي في مجال اختصاصاتها.

⁴⁴ -Ernst-Wolfgang BOCKENFORDE, *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique*, LGDI, Bruxelles 2000, P: 280.

⁴⁵ - المادة:134 من الدستور التونسي الصادر في:2014/01/27، كما نصت المادة 132 على مبدأ التسيير الحر للجماعات المحلية، وعلى خضوع أعمالها -التي تكون محل نشر في جريدة رسمية محلية- للرقابة اللاحقة طبقا للمادة 138، لاغيا بذلك الرقابة الوصائية التي كانت مكرسة من قبل.

⁴⁶ - المادة 139 من الدستور التونسي 2014.

⁴⁷ - كما نص مشروع الجماعات المحلية ضمن القسم الخامس "المعنون بالديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة" التي ألزمت المجالس اعتماد الآلية التشاركية طبقا للمادة 28 من المشروع وضرورة أعمالها قبل جلسة المداولة بـ 15 يوما على الأقل طبقا للمادة 29، كما نصت المادة 30 على حق المواطنين إلى جانب ممثلي الجماعة المحلية في طلب الاستفتاء المحلي حول أي مسألة، إضافة إلى ضرورة عقد اللقاءات العلنية مع السكان.

⁴⁸ - الدستور المغربي 2011 الصادر في 2011/07/29. حيث سبق الدستور التونسي والمصري من حيث سرعة إصداره وتضمنه أحكام تكرس الديمقراطية في مجال الإدارة و أكثر انفتاحا على المجتمع المدني رغم طابع الحكم الملكي. كما خص الجماعات الترابية بسلطة تنظيمية مستقلة تؤكد على استقلاليتها الذاتية بصلاحياتها المتميزة عن سلطة الدولة طبقا للمادة 140.

⁴⁹ - المادة 136 و 139 من الدستور المغربي. رغم أنه نص على آلية واحدة وهي إمكانية تقديم العرائض افتقدت لصيغة الإلزام مقارنة بالدستور التونسي.

⁵⁰ - إذ يلاحظ أن معالجة الجماعات الإقليمية في الدستور لا تتعدى 03 مواد فقط مقابل 15 مادة في الدستور التونسي و 12 في الدستور المغربي.

⁵¹ -Essaid TAIB, *Association et société civil en Algérie*, OPU, Algérie, 2014, P: 370.

⁵² -ربط المؤسس الدستوري مبدأ المشاركة بالمجتمع المدني من خلال المادة 16 فقرة 03 التي تم بموجبها دسترة المجتمع المدني كمظهر أساسي لتفعيل الديمقراطية التشاركية.

⁵³ -عبد اللطيف المودني، *الديناميات المحلية و حكامه الدولة*، إفريقيا الشرق، المغرب، 2013، ص: 357.

⁵⁴ -قد لا يطرح هذا الإشكال مثلا بالنسبة للجمعيات البيئية التي تملك الصفة القانونية لتمثيل طبقا للواعد العامة للوكالة في القانون المدني عندما تتدخل في أي مسألة متعلقة بصلاحيات و أهداف الجمعية.

⁵⁵ - تبدو هذه الظاهرة أوسع انتشارا في الانتخابات المحلية مقارنة بباقي الاستحقاقات الأخرى حيث يفرض منطق الانتماء الهوياتي أو القبلي والعشائري منطقته في منح الأصوات للمنتخبين ويزيد الأمر تأثيرا عند توزيع المناصب داخل المجلس المنتخب واللجان التي تخضع إلى للبعد القبلي الهوياتي بغية حصول القائمة الفائزة بالأغلبية على التأييد والقبول المجتمعي وتفادي الانسداد. يمكن الاطلاع على:

Essaid TAIB, Op.cit. P: du 425 au 428

⁵⁶ -موستف يونس، *الديمقراطية المحدثة: سياق أزمة ومحاولات انبعث*، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، القاهرة، ع 44- أكتوبر 2015، ص: 151.

⁵⁷ -دوني أي ابريب، *نهوض المجتمع المدني العالمي*، ترجمة لميس فؤاد، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2011، ص: 245.