

## الحكامة التشاركية العمرانية

كمال محمد الأمين (1)

(1) أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية،  
جامعة ابن خلدون تيارت، تيارت 14000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: [kamal\\_cat@live.fr](mailto:kamal_cat@live.fr)

### الملخص:

يقصد بالحكامة التشاركية مشاركة المواطن في القرارات التي تصدرها السلطات العمومية في الدولة، وتعد تكريسا لمبدأ الديمقراطية التشاركية. تتناول هذه الدراسة موضوع الحكامة التشاركية في مجال العمران، حيث نبحت من خلالها الأساس الدستوري والإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكمها. أما في الجزء الثاني من هذه الدراسة فقد تم تخصيصها لمظاهر تجسيد الحكامة التشاركية في المجال العمراني. وخلصت الدراسة الى مجموعة النتائج والمقترحات التي من شأنها المساهمة في وضع نظام قانوني خاص بالحكامة التشاركية في مجال البناء والتهيئة والتعمير.

### الكلمات المفتاحية:

الحكامة التشاركية، مشاركة المواطن، الديمقراطية التشاركية.

تاريخ إرسال المقال: 2019/11/09، تاريخ قبول المقال: 2019/12/04، تاريخ نشر المقال: 2019/12/19.

لتهميش المقال: كمال محمد الأمين، "الحكامة التشاركية العمرانية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص) 2019، ص ص. 77-85.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: كمال محمد الأمين، [kamal\\_cat@live.fr](mailto:kamal_cat@live.fr)

## Urban participatory governance

### Abstract:

Participatory governance means the participation of citizens in decisions issued by the public authorities of the State, and is dedicated to the principle of participatory democracy.

Therefore, this study deals with the subject of participatory governance in the field of urbanization, through which we examine the constitutional basis and the legislative and regulatory framework that governing it.

The second part of this study, it was dedicated to the demonstration of the embodiment of the participatory governance in the urban sphere.

The study concluded with a set of results and proposals that would contribute to the development of a legal system for participatory governance in the field of construction, rehabilitation and reconstruction.

### Key words:

Participatory governance, citizen participation, participatory democracy.

## Gouvernance participative dans le domaine de l'urbanisme

### Résumé:

Une réelle gouvernance locale est celle qui permet au citoyen de participer à la gestion de ses affaires au niveau de l'échelon le plus bas de l'organisation administrative.

La présente étude a pour objet de traiter le sujet de la gouvernance participative dans le domaine de l'urbanisme et de son cadre juridique.

### Mots clés:

Gouvernance participative, participation citoyenne, démocratie participative.

## مقدمة

اهتم المؤسس الدستوري بموضوع الحكامة التشاركية من خلال نص الفقرة الأخيرة من المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم،<sup>1</sup> والتي جاء فيها ما يلي: "تُشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

وتعد الحكامة التشاركية تكريسا لمبدأ الديمقراطية التشاركية التي تعتبر الإطار المؤسساتي الذي تتحقق من خلاله ممارسة المواطنة والتعاون والتشاور بين مختلف المؤسسات والمصالح العمومية من جهة، والجمعيات والمنظمات غير الحكومية والأفراد والجماعات من جهة ثانية. من أجل تحسين ظروف عيش المواطن والدفاع عن حرياته وحقوقه الأساسية، وتمكينه من التنمية المستوفية لشروط التقدم والرفاه، في إطار دولة حديثة يسودها الحق والقانون، تُؤمن فيها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، وترسى فيها دعائم مجتمع متضامن يتمتع فيه بالأمن والكرامة والحرية والمساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية ومقومات العيش الكريم في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة.

إن تبني فكرة الحكامة التشاركية كآلية فعالة في معالجة العديد من جوانب الحياة العامة في المجتمع – ومن بينها المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير والبيئة – من شأنها معالجة بعض المشاكل التي فرضها تطور المجتمع والسعي نحو تفعيل دور المواطن ومساهمته في الحياة العامة بما يحقق مصداقية عمل الجماعات المحلية، ومن شأن ذلك تقادي العديد من المشاكل التي تشوب أعمال المجالس المحلية المنتخبة.

والأكيد أن تشجيع المؤسس الدستوري للديمقراطية والحكامة التشاركية من شأنه أن يفتح أفقا جديدا أمام الدولة والمجتمع لتوطيد دعائم الديمقراطية، ودعائم دولة الحق والقانون وترسيخ أسس الديمقراطية التشاركية وآلياتها التي تتجسد من خلال العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية في العديد من المجالات من بينها المجال العمراني موضوع البحث.<sup>2</sup>

وعليه، سنخصص دراستنا هذه لبحث موضوع "الحكامة التشاركية في المجال العمراني" من خلال بحثين الأول نخصه للإطار القانوني للحكامة التشاركية في المجال العمراني، أما الثاني لمظاهر تجسيدها.

<sup>1</sup> – الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> – أنظر بحثنا المعنون بـ: "مشاركة الجمهور بإصدار قرارات الإدارة في مادة التعمير والبناء"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، تصدرها جامعة الأغواط، العدد 05 المجلد 02 جانفي 2017، ص 558 وما بعدها.

## المبحث الأول: الإطار القانوني للحكمة التشاركية في المجال العمراني

ينبغي توفر إطار قانوني يحكم موضوع الحكمة التشاركية من أجل تجسيد مشاركة المواطن الى جانب السلطات العمومية في القرارات التي تهم الشأن العام، بداية بالدستور وانتهاء بالنصوص التشريعية والتنظيمية مثلما سنوضحه من خلال ما يلي.

### المطلب الأول: الأساس الدستوري للحكمة التشاركية

يمثل نص المادة 15 من الدستور الجزائري المذكور أعلاه، الأساس الدستوري لموضوع الحكمة التشاركية على المستوى المحلي من خلال إشراك المواطن في جميع القرارات التي تصدرها السلطات العمومية. وتدعيما لذلك، نصت الفقرة الأولى من المادة 51 على أنه:

"الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن".

ولاشك أن الاهتمام الدستوري بموضوع الحكمة التشاركية يمثل احدى أدوات تفعيل الديمقراطية في المجتمع و أداة للتغيير، يمكن من خلالها الاسهام في بناء مجتمع ديمقراطي حر وعادل، تدار فيه الشؤون العامة من خلال الأفراد ومن أجلهم على أساس احترام الكرامة الإنسانية والديمقراطية والعدالة الإجتماعية والمساواة بين جميع المواطنين، و بالمشاركة يتم تحريك إرادة وطاقات المواطنين للإسهام في مواجهة تحديات التنمية البشرية.

أما على المستوى المحلي فان عملية التشاور والحوار مع المواطنين عملية مكملة للإدارة الحديثة وتكريس مبادئ الحكم الراشد بحيث تقوم على التواصل بين الهيئات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، وتعتمد على تبادل المعلومات بين الطرفين وتقديم مداخلات من المواطنين بشأن قضية ما قبل اتخاذ السلطات الادارية قرار بشأنها أو وضع السياسات العمومية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي للحكمة التشاركية

قضت المادة 11 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية،<sup>2</sup> بأن: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ..... ". كما تنص المادة 12 من نفس القانون على أنه: "قصد

<sup>1</sup> -أنظر بحثنا المعنون ب: "مشاركة الجمهور بتسيير الكوارث والمخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة"، مجلة العلوم الانسانية، تصدرها جامعة قسنطينة1، العدد 48 المجلد 01 ديسمبر 2017، ص382 وما بعدها.

<sup>2</sup> -جريدة رسمية، العدد 37 لسنة 2011.

تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المكور في نص المادة 11 أعلاه، يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تدف الى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

ولاشك أن الفقرة الأخيرة من المادة 12 أعلاه، تحيل إلى القوانين الخاصة ومراسيمها التطبيقية التي تمكن المواطن من المشاركة في اصدار القرارات والتراخيص التي تمنحها سلطات الضبط الإداري في المجال العمراني، بحيث يمكن للجمهور ممثلا في السكان وأصحاب حق الارتفاق والجمعيات المدافعة عن إطار المعيشة، التدخل والمشاركة إلى جانب السلطات الإدارية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير أو الطعن فيها أمام القضاء المختص مثلما سيتم توضيحه من خلال المبحث الثاني من هذه الدراسة.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: مظاهر تجسيد الحكامة التشاركية في المجال العمراني

إن تجسيد فكرة الحكامة التشاركية في المجال العمراني تظهر من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية التي تمكن المواطن في المساهمة باتخاذ القرارات على المستوى المحلي تكريسا للحكم التشاركي بين السلطة الإدارية والمواطن على حد سواء.

### المطلب الأول: مشاركة الجمهور بإصدار القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير

قضت المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير،<sup>2</sup> بأنه: "يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها، أو إذا كان انجاز المشروع ينجر عنه هدم عدد كبير من الأشجار.

يمكن منح رخصة البناء شريطة إنشاء وتهيئة مساحات خضراء بالتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع".

ومع ذلك، وحتى مع إمكانية اشتراط الإدارة توفير هذا الضمان لمنح رخصة البناء وتقييدها بشرط تهيئة مساحة خضراء في مكان آخر أو إعادة تهيئة المساحة الموجودة بعد اقتطاع جزء منها لغرض البناء على مستوى القطعة الأرضية المتبقية، فإنها قد لا تفعل ذلك حقيقة أو تتساهل في الإسراع بالإنجاز على أقل تقدير مما ينجر عنه الإضرار بالمصلحة العامة، الأمر الذي يضعها في موضع المخالف للقاعدة القانونية بقرارها ذاك بالتريخ بالبناء مما يعطي الحق والصفة للغير في رفع دعوى قضائية لإلغاء هذا القرار، ومن بين هذه الجهات

<sup>1</sup> - Voir Michel Delnoy: « la participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement », editions Larcier Bruxelles 2007, p 257 et suite.

<sup>2</sup> - أنظر بحثنا المعنون ب: "الديمقراطية التشاركية في مادة التعمير"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيارت، العدد 04 المجلد 02 أكتوبر 2016، ص 47 وما بعدها.

المدعية المحتملة، الجيران حماية لحقوق الارتفاق وبيئة الجوار المضمونة بمقتضى أحكام المادتين 690 و 691 من القانون المدني الجزائري، وجمعيات الأحياء وجمعيات حماية البيئة.<sup>1</sup>

كذلك، تظهر مشاركة الجمهور في المجال العمراني من خلال التحقيق الذي تجريه سلطات الضبط الإداري في إطار دراسة ملفات تراخيص أعمال البناء، فقد قضت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها،<sup>2</sup> بأنه: "ترخص النسخة من المقرر المتضمن رخصة البناء الملصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالإطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء أجل سنة و شهر".

وتضيف المادة 80 من ذات المرسوم بأنه: "ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بالصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم".

ولا شك أن اللجوء إلى إعلام الجمهور من خلال نشر نسخة من قرار الترخيص بالبناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي، الهدف منه تمكين أي شخص من الإطلاع على الوثائق البيانية لملف طلب الترخيص بالبناء والذي يدوم نشره سنة وشهر، حسب ما نصت عليه المادة 56 من ذات المرسوم وإمكانية إثارة طعون ضد القرار، ثم تحديد مواعيد ممارسة هذه الطعون من الغير كجيران صاحب الرخصة، والجمعيات المدافعة عن البيئة الحضرية، والمالكين على الشيوخ وصاحب حق الشفعة على العقار موضوع رخصة البناء.

كما تظهر مشاركة الجمهور في المجال العمراني من خلال التحقيق الذي تجريه السلطات العمومية في إطارها سعيها لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فقد نصت المادة الثامنة في فقرتها الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 والمحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،<sup>3</sup> حيث جاء فيها ما يلي: "ينشر هذا القرار مدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات والمصالح العمومية وللجمعيات والمصالح التابعة للدولة المعنية بمقتضى هذه المادة".

ولاشك أن الهدف من تبليغ الجمعيات هو إمكانية إثارة هذه الأخيرة طعون وتظلمات لدى رئيس المجلس الشعبي أو الوالي من أجل إعادة النظر في المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ونظرا لأهمية دور الجمعيات في المجال العمراني، ألزمت المادة 9 من ذات المرسوم ضرورة تبليغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للجمعيات.

<sup>1</sup> -جريدة رسمية، العدد 26 لسنة 1991.

<sup>2</sup> -جريدة رسمية، العدد 7 لسنة 2015.

<sup>3</sup> -جريدة رسمية، العدد 26 لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 (جريدة رسمية العدد 62 لسنة 2005).

من جانب آخر أُلزمت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 مايو سنة 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها،<sup>1</sup> بضرورة المبادرة بجمع الآراء في إطار التشاور بين مختلف الهيئات والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض، حيث نصت على ما يلي: "يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين الولايات بإعداد مخطط شغل الأراضي كما هو مبين في هذا الفصل لا سيما فيما يخص متابعة الدراسات، وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض.

غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات والتي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في هذا المرسوم لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

كما مكنت المادة 7 من ذات المرسوم مشاركة الجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي وإطلاع رؤساء الجمعيات المحلية بذلك، بحيث نصت على ما يلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي.

ولهؤلاء المرسل إليهم مهلة خمسة عشر (15) يوما ابتداء استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد مخطط شغل الأراضي".

### المطلب الثاني: حق التظلم والاطلاع على القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير

تجسيد لمبدأ الحكامة التشاركية في المجال العمراني، عملت الجزائر على تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن من خلال المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن،<sup>2</sup> الذي وضع التزاما قانونيا عاما على عاتق السلطات الإدارية مهما كان مجال نشاطها وعملها أو موقعها من التنظيم الإداري للدولة ألا وهو واجب الرد على طلبات وتظلمات المواطنين، حيث قضت المادة 25 من هذا المرسوم بأنه: "يجب أن تسلم فورًا جميع الأوراق والوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلًا معينًا.

وإذا قرر التنظيم الجاري به العمل أجلًا لتسليم وثيقة ما فيجب أن تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المقرر على الأكثر.

<sup>1</sup> -جريدة رسمية، العدد 26 لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 (جريدة رسمية، العدد 62 لسنة 2005).

<sup>2</sup> -جريدة رسمية، العدد 27 لسنة 1988.

أما إذا رفض تسليم الوثيقة فيجب أن يسلم الرد المعلل لطالبتها خلال المهلة المنصوص عليها أعلاه  
"وقضت المادة 1/34<sup>1</sup> من ذات المرسوم بأنه: " يجب على الإدارة أن تُرد على كل الطلبات أو الرسائل أو  
التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها".

وعليه، وبالنظر لإطلاق هذا النص ومرونته، فإن مضمونه يمتد أفقياً ليسري وينطبق على كل الحالات  
وأشكال الموضوعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها مع جمهور المتعاملين معها من المواطنين، وبمبادرة منهم  
بمناسبة تظلماتهم المرفوعة إليها (رئاسية أو ولائية) أو طلباتهم المقدمة من أجل التسهيل عليهم أو الترخيص لهم  
بممارسة نشاط من النشاطات أو حرية من الحريات أو حق من الحقوق عندما يقيد القانون ممارستها بضرورة  
الحصول على إذن مسبق من الإدارة باعتبارها سلطة رقابية بما تحوزه من سلطات الضبط الإداري، مثلما هو  
الشان بالنسبة لطلب رخصة البناء للقيام بالبناء على أرض معينة، ممارسة لأحد مظاهر حق الملكية العقارية أو  
الحقوق العينية العقارية الأخرى على العقار، أو قيام صاحب المصلحة بطلب الاذن باستغلال المنشآت  
والمؤسسات المصنفة، وهذا ما يمثل مظهر من مظاهر مشاركة المواطن في إصدار القرارات المتعلقة بالتهيئة  
والتعمير والبيئة.<sup>1</sup>

من جانب آخر، مكن المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات  
مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية،<sup>2</sup> كل شخص معني بتقديم طلب الى السيد رئيس المجلس  
الشعبي البلدي للحصول على المداولات والقرارات البلدية - ومن بينها القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير والبناء  
-، حيث نصت المادة 6 منه على أنه:

"الاطلاع على القرارات البلدية مجاني ويجب أن يتم بداخل المقرات التابعة للبلدية بحضور الموظف  
المعني.

يخصص لهذا الغرض فضاء مجهز بالوسائل لاعادة النسخ". كما تقضي المادة 8 فقرة أولى من ذات  
المرسوم بأن: "يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول، بناء على طلب خطي، على نسخة كاملة أو جزئية من  
القرارات البلدية على نفقته".

<sup>1</sup>-كمال محمد الأمين: "الديمقراطية التشاركية في مادة التعمير"، المرجع السابق، ص 45.

<sup>2</sup>-جريدة رسمية، العدد 41 لسنة 2016.



## خاتمة

هكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسناها لبحث موضوع الحكامة التشاركية في المجال العمراني، والملاحظة التي توصلنا إليها أن المنظومة القانونية المتعلقة بمشاركة المواطن في المجال العمراني - من أجل تجسيد حكامة تشاركية عمرانية - متناثرة بين مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية، لذا نقدم بعض المقترحات التي من شأنها المساهمة في وضع نظام قانوني للحكامة التشاركية:

- اصدر قانون خاص بالحكامة التشاركية، يحدد المجالات التي يمكن للمواطن المشاركة فيها الى جانب السلطات العمومية في اصدار القرارات المتعلقة بالمجال العمراني.
- استحداث أجهزة محلية تمكن المواطن من المشاركة الفعلية في القرارات التي تهم المجال العمراني.
- ضرورة التحول نحو الحكامة الالكترونية بإتاحة المجال للمواطن والجمهور بالمشاركة عبر الوسائط الالكترونية المختلفة.