

استقلالية وشفافية النشاط الاداري المحلي

د. وناس يحيى

د. لعللى بوكميش

جامعة أحمد دراية، أدرار

مقدمة:

طراً على القانون الإداري الوطني والمقارن حراك وتغير جوهري في مفاهيم التسيير المحلي للجماعات المحلية. إذ بعدما كان مفهوم السلطة العامة والتسيير الإداري لا يقبل إشراك أطراف خارجة عن الإدارة ولا يستشيرها ولا يشركها في صياغة القرار، أصبح التحول الحالي للقانون الإداري يبحث عن الآليات الكفيلة بتعزيز وترسيخ الشفافية والمشاركة والاستقلالية والصرامة في تدبير الشؤون المحلية.

ارتبط هذا التحول في المطالبة بتغيير نوعية التسيير المحلي، بظهور مصطلحات حديثة مثل الديمقراطية المحلية، المواطنة، المشاركة، الديمقراطية الحوارية¹⁰¹.

يعالج هذا البحث غائية وهدف هذا التحول في نمط تسيير الجماعات المحلية الإداري وأساليب وآليات تحقيق الشفافية والمشاركة في تسيير البلدية من خلال القانون الجزائري.

وبناء على ما تقدم فالأسئلة التي نطرحها في هذه المعالجة التحليلية تخص البحث عن درجة الاستقلال أو الرقابة التي تتمتع بها البلدية، لأنه بدون الكشف عن درجة استقلالية البلدية لا يمكن الحديث عن المسؤولية مسؤولية البلدية عن التسيير أو الحكامة المحلية. لذلك كان حريا طرح تساؤل الأول المتعلق بمدى استقلالية البلدية في تسيير الشؤون المحلية عن السلطات التي تعلوها؟ ومدى توفر المرونة والاستقلالية الكافية في إدارة الشؤون المحلية؟

وبعد معالجة موضوع استقلالية البلديات، ينتقل بنا البحث للكشف عن نوعية هذا العمل المستقل ومدى توفر التشريع الوطني على معايير الشفافية الإدارية المنصوص عليها في التشريعات المقارنة، والمتعلقة بتسيير الجماعات المحلية؟

ومن الناحية الوصفية تتعلق الأسئلة المقترحة بمدى توافر حق المواطن في الإعلام والإطلاع على طريقة تسيير البلدية، بغية تعزيز الشفافية.

¹⁰¹ - Claude SORBETS, *démocratie locale, citoyenneté et participation: des formes et des processus en question*. In *annuaires des collectivités locales*. Tome 22. P, 17.

وبعد إعلام المواطنين واطلاعهم على طريقة التسيير ننتقل للبحث عن مدى توفر الآليات والضمانات القانونية للمشاركة في صياغة القرارات التي تهمهم؟

المبحث الأول: حدود استقلالية البلدية في القانون الجزائري

تقتضي مسألة مناقشة درجة استقلالية المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مناقشة مظاهر ومعالم استقلال البلدية في ممارسة صلاحياتها ومهامها عن بقية الهيئات المركزية الأخرى (المطلب الأول)، ولأن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تكون مطلقة فإنه ترد عليها قيود وضوابط ورقابة من قبل الأجهزة المركزية أو المحلية، الأمر الذي يستوجب مناقشة درجة الرقابة المفروضة على البلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مظاهر استقلال البلدية في القانون الجزائري

تتجلى مظاهر استقلالية البلدية في جوانب وأبعاد دستورية تتعلق بإصباغ الصفة الدستورية على استقلالية الجماعات المحلية (الفرع الأول)، وأبعاد قانونية تجسد وتشخص مضمون الصلاحيات والسلطات التي تمارسها البلدية بشكل مستقل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطابع الدستوري لاستقلالية البلدية

تضمن الدستور الجزائري الإعلان عن مبدأ أساسي يتعلق بكون الجزائر وحدة لا تتجزأ¹⁰². ونص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية¹⁰³. كما اعتبر الدستور الوطني المجلس المنتخب قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة¹⁰⁴. انطلاقاً من هذين النصين يتضح بأن الدستور الجزائري وعلى غرار أنظمة دستورية مقارنة أخرى، اعتمد المزج من خلال نصي عدم قابلية التراب الوطني للتجزئة وقاعدة استقلالية الجماعات المحلية، بين الوحدة والتنوع¹⁰⁵. فتظهر الوحدة في عدم قابلية الإقليم للتجزئة، ويظهر التنوع في اعتماد اللامركزية في تقسيم التراب الوطني.

¹⁰² - المادة الأولى من دستور 1996.

¹⁰³ - المادة 15 من دستور 1996.

¹⁰⁴ - المادة 16 من دستور 1996.

¹⁰⁵ - Marie-Luce Pavia, *la décentralisation: principe d'organisation territoriale de la république française*. Revue du conseil d'état, N° 03/2003. P.89.

وقد اعتبر المجلس الدستوري في قراره لسنة 2000، أن إنشاء جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى"، و "الدائرة الحضرية" جاء مخالفا لحكام الدستور، لأن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين دون سواهما.

كما اعتبر المجلس الدستوري أن هناك خرق لأحكام المادة 2/18 التي تحدد الأملاك الوطنية في الملاك العمومية التابعة للدولة والولاية والبلدية، وأن هاتين الجماعتين الجديدتين لم ينص على ملكيتهما ضمن أملاك الدولة، وبذلك قضى المجلس الدستوري دستورية القانون الأساسي المحدد لمحافظة الجزائر الكبرى¹⁰⁶.

تطرح مسألة إصباغ مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية بالطابع الدستوري¹⁰⁷، إشكالية تحديد مضمون هذه الاستقلالية وحدودها ونطاقها. ونتيجة لأن الموضوع لم يدرس على مستوى المجلس الدستوري، فإن البحث عن هذه المسألة في القانون المقارن تصبح لازمة.

طرح النقاش المتعلق بالقيمة القانونية لهذا الإعلان الدستوري لاستقلالية الجماعات المحلية، أمام مجلس الدولة الفرنسي. واعتبر الفقه الفرنسي أنه بالرغم من التحولات الكبيرة التي عرفها النظام الفرنسي فيما يتعلق بالحریات والديمقراطية واستقلالية الجماعات المحلية، إلا أن آثار اللامركزية التقليدية لازالت راسخة في النظام الفرنسي، إذ جاء موقف مجلس الدولة الفرنسي صارما فيما يتعلق بوحدة وسلامة التراب الفرنسي وعدم قابليته للتجزئة.

واعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنه طبقا للمادة 72 من الدستور الفرنسي، والتي تقضي بمبدأ حرية الإدارة *libre administration*، ولا تعني حرية الحكومة *libre gouvernement*. وأضاف مجلس الدولة أنه إذا كان القانون ينظم ويحدد شروط حرية الإدارة للجماعات المحلية، فإن ذلك مقرون بالتحفظ مع احترام صلاحيات الدولة¹⁰⁸.

وقياسا على ما تقدم فإن الجمع بين طابع الوحدة وعدم قابلية التجزئة للجمهورية، والنص على استقلالية الجماعات المحلية لا يعني وجود تناقض أو تضارب، وإنما هنالك توزيع وتنوع في

¹⁰⁶ - قرار رقم 02/ق.أ.م/2000 مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الممر 97-15 المؤرخ في 31

ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى. ج.ر عدد: 07/2000.

¹⁰⁷ - وفقا لما جاءت به أحكام المادتين 15 و16 من الدستور الوطني.

¹⁰⁸ - Marie-Luce Pavia, la décentralisation, op. cit, p. 98.

الصلاحيات. فنجد صلاحيات حكومية مركزية، وصلاحيات حكومية منفذة محليا، وصلاحيات إدارية محلية محددة بموجب القانون وتخضع للإطار الحكومي.

وكنتيجة لوجود ضوابط لهذه الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في مواجهة النشاط الحكومي والرقابة المركزية، فإنه لا يدخل ضمن صلاحيات الجماعات المحلية، قبول إعانات أو دع أجني بشكل مباشر، من أي دولة أو هيئة أو أي جهات أجنبية أخرى، إلا بترخيص من الدولة، ودون أن يشكل هذا الإجراء انتقاصا من استقلالية الجماعات المحلية.

كما أن تمثيل الجماعات المحلية على المستوى الخارجي من خلال اتفاقيات التوأمة أو التعاون فيما بين البلديات، لا يشكل علاقة مستقلة لبلدية مع أخرى، وإنما يمثل صورة للتعاون بين دولتين مجسدا في أنشطة تنفذ على المستوى المحلي.

ولأن الدستور لا يمكن أن يحسم في الجوانب الدقيقة لبيان حدود استقلالية الجماعات المحلية، وخضوعها للرقابة، فقد أحال على القانون تفصيل ذلك.

الفرع الثاني: الطابع القانوني لمظاهر استقلالية البلدية

يعد الإقرار الدستوري بكون المجالس المنتخبة قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹⁰⁹، منطلق لمناقشة حدود هذه السلطات اللامركزية في مواجهة السلطات المركزية وأساسا لتحديد مضمون مشاركة المواطنين.

نناقش مضمون هذه السلطات اللامركزية، من خلال بيان المضمون القانوني لاستقلالية البلدية. وفي بيان وصفه لحدود استقلالية البلدية، نجد أن قانون البلدية نص على أن المجلس الشعبي البلدي يشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا، وقاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹¹⁰. وجاءت هذه الوظائف الحصرية للبلدية على المستوى المحلي كنتيجة للاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي للبلدية¹¹¹.

¹⁰⁹ - المادة 16 من الدستور الوطني.

¹¹⁰ - المادة 84 من قانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية. ج.ر. عدد: 1990/15.

¹¹¹ - المادة الأولى من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

واعتبر الفقه أن استقلال البلدية "هو نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية"¹¹²، وأن هذا الاستقلال منحصر في الوظيفة التنفيذية الإدارية على المستوى المحلي، وهو استقلال نسبي يمارس على ضوء القواعد المحددة له¹¹³.

ولتحديد مجالات استقلال النشاط الإداري للبلدية، لابد من التمييز بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية، والصلاحيات التي يقوم بها باعتباره ممثلاً للدولة.

تتجلى مظاهر استقلالية البلدية من خلال الصلاحيات التي تمنح لرئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية، بينما تشكل الصلاحيات التي يتمتع بها بوصفه ممثلاً للدولة، صورة لعدم استقلالية النشاط الإداري المحلي، لأنه في هذه الحالة محدد ومراقب وخاضع للإشراف المركزي.

نص قانون البلدية على أن اختصاصات رئيس البلدية في مجال تمثيل البلدية تنحصر في تمثيل البلدية في التظاهرات الرسمية والاحتفالات¹¹⁴، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية¹¹⁵، والمحافظة على حقوق وأموال البلدية، والميزانية، وإبرام عقود اقتناء الأملاك، إبرام المناقصات، اتخاذ قرارات التقادم، ورفع الدعاوى لدى القضاء، والمحافظة على الحقوق العقارية، وتوظيف العمال، والمحافظة على الطرق، وصيانة المحفوظات¹¹⁶.

كما يتولى رئاسة واستدعاء المجلس الشعبي البلدي، وتحضير جدول الأعمال¹¹⁷، ويعد الميزانية¹¹⁸، ويمارس السلطة السلمية على موظفي البلدية¹¹⁹.

بينما عندما نستطلع صلاحيات التي لا تدخل في نطاق استقلالية البلدية، وهي الصلاحيات التي يمارسها رئيس البلدية في باعتباره ممثلاً للدولة، نجد أن رئيس البلدية يتمتع بصفة ضابط الحالة

112 - د. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مجلة مجلس الدولة، العدد: 2003/03. ص. 41.

113 - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 42.

114 - المادة 58 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

115 - المادة 59 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

116 - المادة 60 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

117 - المادة 61 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

118 - المادة 63 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

119 - المادة 65 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

الدنية، وصفة ضابط الشرطة القضائية¹²⁰، كما يتولى السهر النظام العام والأمن العام والنظافة العمومية، والسهر على النظافة، ومكافحة الأمراض المعدية، واحترام قواعد التعمير وغيرها¹²¹. وإذا قمنا بتفحص الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية نجد أن الصلاحيات التي توكل إليه تنحصر في صلاحيات إدارية محضة أو احتفالية، بينما نجد الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة، أكثر اتساعاً وتعلقاً بالحياة العامة للمواطنين. وإضافة إلى هذه التضييق في طبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية، فإن هناك جملة من القيود الأخرى التي تزيد من درجة التضييق على الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: صور الرقابة على البلدية

وانطلاقاً من كون الصلاحيات المحلية لا ينبغي أن تكون مطلقة ولا ينبغي أن تكون استقلالية الجماعات المحلية متعارضة مع مبدأ وحدة التراب الوطني، فإنه لا بد أن تكون هناك قيود تمارس على صلاحيات البلدية في مواجهة السلطات الرئاسية. وتتجلى صور الرقابة على نشاط البلدية في الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، وأيضاً من خلال الرقابة على أنشطة البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي البلدي

تشمل الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي البلدي، الرقابة التي تسلط على النائب باعتباره عضواً في المجلس، أو تسلط على المجلس بشكل كامل، أو من خلال الرقابة التي تفرض أعمال وأنشطة المجلس الشعبي البلدي.

تشمل الرقابة التي تسلط على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما حددها قانون البلدية في إقالة الوالي لكل عضو في المجلس الشعبي البلدي إذا تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً، أو تعثره حالة من حالات التنافي¹²².

¹²⁰ - المادة 68 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²¹ - المواد من 69 إلى 75 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²² - المادة 31 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

عندما يتعرض منتخِب محلي لمتابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن أن يصدر الوالي قرار التوقيف إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية¹²³. ويصدر الوالي قرار الإقصاء نهائياً من المجلس الشعبي البلدي، بالنسبة للمنتخب الذي تعرض لإدانة من جزائية¹²⁴. أما صور الرقابة التي تفرض على المجلس برمته، فتشمل حالة حل المجلس الشعبي البلدي، وفقاً للحالات التالية:

- عند انخفاض عدد المنتخبين إلى أقل من عدد الأعضاء.
- في حالة الاستقالة الجماعية للأعضاء
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان¹²⁵.
- وعندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته¹²⁶.

الفرع الثاني: الرقابة على أنشطة البلدية

يتخذ قرار حل المجلس الشعبي البلدي بناء على تقرير وزير الداخلية بقرار من مجلس الوزراء¹²⁷، وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يتولى تسيير البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي خلال العشرة أيام الموالية للحل¹²⁸. ويعتبر الفقه أن "السلطة المركزية القائمة بالرقابة هي رئيس الجمهورية، ووزير الداخلية، ووزير المالية، ومختلف الوزراء فيما يخص مختلف الموضوعات التي تندرج ضمن قطاعهم¹²⁹".

¹²³ - المادة 32 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²⁴ - المادة 33 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²⁵ - المادة 34 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²⁶ - المادة الأولى المتضمنة للمادة 34 من الأمر 03-05 المؤرخ في 18 يوليو 2005، المتمم للقانون 08-90 المتعلق

بقانون البلدية. ج.ر. عدد: 2005/50.

¹²⁷ - المادة 35 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²⁸ - المادة 36 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية السابق.

¹²⁹ - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 52.

أما الرقابة المفروضة على أعمال وأنشطة المجلس، فتشمل إشراف الوالي وإدلائه برأيه أو قراره فيما يتعلق بشرعية القرارات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي وقابليتها للتنفيذ، وذلك بعد 15 من إيداعها لدى الولاية¹³⁰.

كما لا تنفذ المداولات التي تتناول الميزانية، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، إلا بعد أن يصادق عليها الوالي¹³¹.

المبحث الثاني: آثار استقلالية البلدية: جوانب وظيفية

لا يكفي مجرد التصريح من خلال نصوص متفرقة بوجود استقلالية إدارية في تسيير الشؤون المحلية، وإنما ينبغي فحص مؤشرات هذه الاستقلالية في جانبها الوظيفي. تتمثل المؤشرات التي يمكن من خلالها قياس درجة استقلالية وشفافية النشاط الإداري، في عرض إمكانية الحق في الإطلاع على البيانات العامة المتوفرة لدى البلدية، لأن ضمان الحق في الإطلاع يكفل من جهة شفافية ونزاهة العمل الإداري، وفرض الرقابة عليه (المطلب الأول)، ثم إن توفير المعطيات المتعلقة بتسيير البلدية يتيح للمواطنين والمرتفقين الراغبين في إثراء النشاط الإداري بالمشاركة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إضفاء الشفافية على النشاط الإداري

لا يمكن أن تؤدي استقلالية البلديات وظيفتها المرجوة في التسيير الإداري اللامركزي، إلا من خلال دعم وتعزيز شفافية نشاط البلدية. ولا يمكن بلوغ هذه الهدف إلا من خلال تعزيز وتكريس الحق في الإعلام على المستوى المحلي (الفرع الأول)، كما أن إعلام المواطنين أو المرتفقين ليس هدفا نهائيا في حد ذاته، بل يهدف إلى إقحام المواطنين من خلال استشارتهم وتغيير أساليب النشاط الإداري، من خلال اعتماد أساليب حديثة مرنة تتمثل في الأنشطة التشاركية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحق في لإطلاع على المعطيات العامة

باعتبار البلدية أفضل فضاء للتواصل مع المواطنين بسبب قربها منهم، وحثهم على الاهتمام بتسيير الشؤون المحلية¹³²، نص قانون البلدية 90-08 على فتح جلسات المجالس الشعبية البلدية

¹³⁰ - المادة 41 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

¹³¹ - المادة 42 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

للجمهور¹³³، ونشر المداولات والاجتماعات قبل انعقادها¹³⁴، وبعد الانتهاء منها خلال ثمانية (08) أيام التي تلي انعقادها¹³⁵، كما يحق لكل شخص الاطلاع على مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي¹³⁶. كما يدخل ضمن حق الإطلاع البيانات المتعلقة بالمراقبة التي تقوم بها مكاتب حفظ الصحة¹³⁷.

وبعد الإصلاحات الجوهرية التي شملت حقوق الإنسان، صدر المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن¹³⁸، والذي وصف بأنه يشكل اللبنة الأولى للقواعد المتعلقة بالحق في الإطلاع¹³⁹. ويشمل هذا الحق الإطلاع على البيانات الموجودة في دائرة المحفوظات¹⁴⁰، بما في ذلك الوثائق الإدارية التي تتلقاها الإدارة وتقوم بمعالجتها¹⁴¹.

132 - Abdelhafid Ossoukine, *la transparence administrative*, édition DAR EL GHARB, 2002. P., 207.

133 - للاستماع إلى مناقشتها بصورة مبدئية، ويمكن أن تكون مغلقة في حالة مناقشة الأوضاع الأمنية وحفظ الأمن، المادة 19 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية.

134 - المادة 13 / 3 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية.

135 - المادة 21 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية.

136 - المادة 22 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية.

137 - المادة 02 من المرسوم 87 - 146 المؤرخ في 30 يونيو 1987، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية.

138 - مرسوم 88 - 131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. ج ر عدد: 1988/27.

- تنص المادة 08 من هذا المرسوم على أن تلتزم الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وباستعمال وتطوير أي سند مناسب للنشر والإعلام.

- وتنص المادة 09 من المرسوم 88-131 على أن تعد الإدارة نشرة رسمية وتنشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل.

- الموضوعات التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية هي كالاتي: اتفاقيات دولية، قوانين، ومراسيم، قرارات وآراء، مقررات، منشور، إعلانات وبلاغات، هذه الموضوعات يتم الاطلاع عليها بصورة مباشرة من خلال الجريدة الرسمية، وما عدا هذه

الموضوعات فإنه ينبغي الرجوع إلى الجهاز الإداري المعني للحصول على المعلومات اللازمة، كالاطلاع على سجل القرارات

الإدارية، مثل قرارات الترخيص أو التصريح التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة

حسب الحالة، أو دراسة مدى التأثير على البيئة أو مخطط شغل الأراضي... الخ وهي حالات سيأتي تفصيل إجراءات ممارسة حق الاطلاع فيها وكذا حدود حق الاطلاع.

139 - Soraya CHAIB et Mustapha KARADJI, *le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien*. IDARA, volume 13, n° 2-2003. p53.

وألزم الإدارة بالرد على الطلبات والتظلمات التي يوجهها المواطنون إليها¹⁴²، وألزم جميع الموظفين باحترام حق الإطلاع تحت طائلة التأديب¹⁴³، أو حتى العزل¹⁴⁴.

الفرع الثاني: الأنشطة التشاورية وسيلة جديدة لإقحام المواطنين في التسيير المحلي

ولتعزيز ودعم التواصل والتنسيق بين الإدارة والمواطن، طور القانون الإداري الحديث في الكثير من الأنظمة المقارنة، أساليب إدارية جديدة تخرج عن من حيث الشكل عن النشاط الإداري التقليدي.

يتميز هذا الشكل الجديد من الأعمال الاتفاقية التشاورية غير الشكلية بأنه جيل جديد لأساليب التنظيم الإداري في كثير من المجالات، ويعتبر بأنه عمل غير تنظيمي وغير اتفاقي بالمفهوم الشكلي الصارم أي أنه ليس بعقد إداري، ويطغى عليه الجانب التشاوري والودي والتنسيقي، كما أنه لا يعتبر بديلا عن السلطات الضبطية وإنما مكمل لها. نشأت هذه الأساليب الاتفاقية والتشاورية

140 - يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم الجاري به العمل في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحفظها السر المهني، ويتم هذا الإطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط أن لا يتسبب نسخها في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها. ويجب على كل مواطن يمنع من الإطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب، وبالإضافة إلى ذلك فإن إيداع الوثائق الإدارية التي يمكن للجمهور أن يطلع عليها في دائرة المحفوظات لا يمكن أن تتخذ ذريعة لمنع الجمهور من الإطلاع عليها. المادة 10 من مرسوم 88 - 131 السابق.

141 - Soraya CHAIB et Mustapha KARADJI, op. Cit. P., 58.

142 - كما يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، ولهذا الغرض يجب استحداث هياكل على المستويين الوطني والمحلي تكفل على الخصوص بالبحث في عرائض المواطنين. المادة 34 من مرسوم 88 - 131 السابق.

143 - وألزم جميع الموظفين بتأدية واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يتعلق بممارسة حق الإطلاع ومنع عليهم، اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالإطلاع عليها، ورفض إعطاء المعلومات، والتسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية والمماثلة في ذلك بدون مبرر، وكل إحلال متعمد بأحد الواجبات المذكورة آنفا، يمكن أن ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه، وفي حالة العود يمكن تطبيق إحدى العقوبات من الدرجة الثالثة. المادة 30 من المرسوم 88 - 131 السابق.

144 - المادة 40 من مرسوم 88 - 131 السابق. قد تصل العقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم سبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها، طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية.

غير الشككية، في مجال الصحة، والضرائب، والسياسة الاقتصادية وحتى التهيئة العمرانية¹⁴⁵، لأنها تنسجم بطابع مرن وتتيح للإدارة الاتصال المباشر مع الأطراف المعنية لمعالجة المشاكل العالقة.

لا تخضع هذه النشاطات الشككية وغير الشككية إلى أي صنف من الأعمال الإدارية المعروفة فهي ليست بقرار أو عقد إداري. وبذلك فهي لا تخضع إلى منطق الجزاءات الإدارية لمخالفة الأعمال الإدارية، بل يتعرض الإخلال بها إلى الاستهجان أو تهديد الإدارة لمخاطبتها بسحب الثقة منهم.

وبدوره هذا الأسلوب التفاوضي الجديد في مجال حماية البيئة، وإن كان منصوفا عليه في نصوص متفرقة لمختلف العناصر البيئية، إلا أنه يظل غريبا في إطار الممارسة الإدارية في الجزائر، وإن وجد فهو نادر وغير واضح المعالم.

ودعما منها لهذا الأسلوب الودي للتواصل بين الإدارة والملوثين، نظمت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة يوما إعلاميا لفائدة مفتشي البيئة من أجل تطوير وترقية أسلوب الحوار والتشاور بين الإدارة والملوثين وتطوير أساليب ودية مثل الوساطة لحل المشاكل البيئية¹⁴⁶.

يعتبر الفقه أن اللجوء إلى الأسلوب التشاوري يقوم على أساس تنوع طرق التدخل الإداري لمواجهة "الانتقادات التي تعرض لها الأسلوب التدخلية التنظيمي الكلاسيكي، نتيجة لتكاليفه المرتفعة وعدم فعاليته الاجتماعية"¹⁴⁷.

المطلب الثاني: صور المشاركة في تسيير البلدية: بدايات محتشمة

¹⁴⁵ - Pierre Lascumes et Jérôme Vallay, *Les activités publiques conventionnelles: L'exemple de la protection de un nouvel instrument de la politique publique l'environnement industriel*, In Revue, Sociologie du travail, n° 4 / 96. P. 553.

¹⁴⁶ - ملتقى وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، "الوساطة في حل النزاعات البيئية" médiation aux conflits environnementaux بتاريخ 05-12-2003 الهدف منه تكوين مديري البيئة حول طريقة التواصل والوساطة في حل المشاكل البيئية، سواء تعلق الأمر بالقيام بإجراء شفهي من خلال جلسة ثنائية أو متعددة الأطراف، أو التزام مكتوب غير شكلي.

¹⁴⁷ - Pierre Lascumes & Jérôme Valley, op. Cit. pp. 555-556.

لقد ظل تسيير الشؤون الإدارية مرتبطاً بالسلطة العامة التي لا تقبل التجزئة أو التفاوض أو حتى تقاسمها مع الغير، إلا أن هذه المفاهيم الكلاسيكية ولت، وأصبحت الإدارة بنفسها تبحث عن صيغ وأساليب لدفع المواطنين والجمعيات بالأخص لمشاركتها في صياغة مشروع تنموي محلي.

ونظراً لأهمية هذا الأسلوب الجديد في التسيير المحلي، كان لا بد من عرض كيفية تبلور مفهوم ومضمون المشاركة (الفرع الأول)، وعرض بعض التطبيقات في القانون الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تبلور مفهوم ومضمون المشاركة

تبلور مفهوم المشاركة والمشاورة والاستشارة ضمن القانون المقارن، حيث ظهر موضوع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية خلال الستينات والسبعينات، وشمل في بدايته موضوعات العمران وإطار الحياة¹⁴⁸.

وقد توصل الفقه إلى تصنيف ست وضعيات لمشاركة مستعملي المرافق العامة، واعتبر الثلاث وضعيات الأولى المتمثلة في: الحق في الإعلام، والديمقراطية التمثيلية، والمشاركة القبلية في اتخاذ القرار، بأنها ديمقراطية إجرائية *démocratie de procédure*.

وصنف المشاركة في التسيير، والمشاركة في تسيير المرافق، وتسيير الشكاوى، أنها ديمقراطية مسار *démocratie de processus*¹⁴⁹.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أن مفهوم المشاركة مرتبط بوجود ديمقراطية محلية، وهي تحمل مضمون مختلف، فبينما يقصد بها البعض مشاركة المجتمع المدني، يقصد بها البعض الآخر المشاركة المبنية على وجود مجتمع منظم في مؤسسات وهيئات¹⁵⁰، وبالتالي لا يقر الفريق الثاني بوجود حق المشاركة.

¹⁴⁸ - Dominique LORRAIN, *services publics et participation des citoyens. Annuaire de collectivités locales*, Tome 16, 1996. P. 189.

¹⁴⁹ - Dominique LORRAIN, op. cit. p, 193

¹⁵⁰ - Claude SORBETS, *démocratie locale, citoyenneté et participation: des formes et des processus en question*. p.13.

كما يعتبر الفقه أن مفهوم المشاركة مرتبط بالمواطنة أو الديمقراطية المحلية، وهنا ينبغي التمييز بين المواطنين العاديين الذين يقللون من مكانة الحياة العامة في حياتهم، والمواطنين المنخرطين في الحياة السياسية والذين يهدفون إلى الحصول أو الاحتفاظ مهنيًا بالمناصب العامة¹⁵¹.

وبالاستناد إلى اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تمثيل البلدية، والتي تحدد درجة استقلالية البلدية، يتضح أن الصلاحيات المرتبطة بمهام إدارية واحتفالية لا تدعو في حد ذاتها إلى المشاركة، أو الاستشارة.

ونجد مقابل ذلك أن الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة، تشمل مهام حيوية كالنظافة والنقاوة والإسعاف والعمران وغيرها. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المهام خارج إطار استقلالية التسيير الإداري للبلدية، أنه يخضع للرقابة العليا، وبذلك فإن صور المشاركة المتاحة في هذه الاختصاصات لا تشكل نمطاً للمشاركة في التسيير المحلي المستقل.

الفرع الثاني: بعض تطبيقات المشاركة في القانون الجزائري

وإن كانت المشاركة المطلوبة لدعم شفافية التسيير الإداري المحلي، مفتوحة للأفراد والجمعيات، فإن المشاركة الفعالة والمنظمة والمؤثرة هي مشاركة الجمعيات إلى جانب البلدية في إثراء مختلف الجوانب المتعلقة بالشؤون العامة.

ففي مجال حماية البيئة على سبيل المثال تختار الجمعيات النشاطات القانونية الملائمة والمتاحة لها لبلوغ هدفها، فلها أن تختار العمل التوعوي والتحسيس والتطوعي الميداني، أو أن تركز على اتصالها بالمنتخبين المحليين وتلعب دور المنبه والمراقب للكشف عن الانتهاكات التي تمس البيئة⁽¹⁵²⁾، أو أن تلجأ إلى طرق الطعن القضائية، أو أن تستعمل كل هذه الآليات بصفة عقلانية من أجل بلوغ أهدافها.

¹⁵¹ - Claude SORBETS, op. cit. p. 14.

¹⁵² - Mohamed Ali Mekouar, *associations et environnement*, in la revue Marocaine de droit et d'économie de développement, N° 15 – 1987, p. 214.

يعتبر الفقه أن الجمعيات بهذه الكيفية تشكل ثقلا مضادا "contre poids" للإدارة، وبذلك فهي تعتبر ضمانا ضد تعسف الإدارة في استعمال الوسط⁽¹⁵³⁾، ومن أجل ذلك تقوم بتمثيل المحكومين والتعبير بالنيابة عنهم والدفاع عن مطالبهم، كما تندد بالمشاريع الضارة بالبيئة، أو تطالب بتعديلها إذا كانت لا تندمج بصورة صحيحة في البيئة⁽¹⁵⁴⁾.

ونتيجة لهذه المرونة التي تتسم بها الآليات التي تستخدمها الجمعيات، فقد عدد المجلس الوطني للحياة الجمعوية الفرنسي، ثمانية أصناف من النشاطات الرئيسة التي تقوم بها الجمعيات وهي:

- إعلام وتربية الجمهور،
- وتكوين أشخاص مختصين، مثل المنشطين والإداريين والمنتخبين،
- المشاركة والمشاورة مع المنتخبين والإداريين،
- نشر المعلومات لوسائل الإعلام،
- اللجوء إلى القضاء في حالات التلوث أو مخالفة قوانين حماية البيئة،
- وإصدار نشرية أو مجلة،
- وحيازة أو تسيير الأوساط الطبيعية⁽¹⁵⁵⁾.

وفي المجال التطبيقي يشكل مجال التهيئة العمرانية مجموعة الفضاء الخصب لترقية المشاركة على اوسع نطاق. إذ تساهم الوثائق ذات الطابع القانوني بشكل مباشر في ترقية المشاورة والمشاركة لبلورة التصور المستقبلي لشغل المجال، إذ نجد أن مجموع وثائق التهيئة العمرانية المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، ورخصة البناء تتيح حيزا كبيرا لمشاركة مجموعة من الأطراف في إعداد هذه الوثائق.

¹⁵³ - Françoise bullaudot & Michèle besson, *environnement, urbanisme, cadre de vie*.

Editions Montchrestien, Paris, 1979, p. 672.

¹⁵⁴ - Françoise bulaudot & Michèle besson, op. Cit. p. 673.

¹⁵⁵ - Jérôme Fromageau & Philippe Guttinger, *droit de l'environnement*, éditions Eyrolles, Paris, 1993. Pp. 124 - 125.

يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تقريراً يشمل تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للمجال المعني، ونمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية.

يقوم رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء الغرف الفلاحية، ورؤساء المنظمات المهنية كتابياً بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من أجل المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك بخمسة عشر (15) يوماً، ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم هذه¹⁵⁶. ثم تتولى البلديات المعنية تبليغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليها بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للجمعيات، للأطراف المعنية السابقة، ويمنحون مهلة ستين (60) يوماً لإبداء آرائهم وملاحظاتهم، وإذا لم تقدم أي إجابة خلال هذه المهلة عد رأيهم موافقاً¹⁵⁷. يمكن من خلال هذه الاستشارة التي تقوم بها الإدارة في إعداد

156 - المادة 2/7 من المرسوم التنفيذي 91 - 177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

157 - المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91 - 177 السابق.

المخطط التوجيهي أن تساهم المنظمات المهنية التي تمثل أحد القطاعات الصناعية أو الزراعية أو الخدمية بفعالية في تصور التوزيع المستقبلي للنشاطات الملوثة في المجال، وإبداء آرائها في الوقت المناسب، لأن غيابها يعني تحمل جميع التبعات القانونية للتصورات المستقبلية لشغل المجال.

خاتمة:

من خلال معالجة جملة التساؤلات التي طرحت في المقدمة، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- إن الحديث عن استقلالية العمل المحلي في القانون الجزائري، لا يزال بعيدا عن المعايير المتعارف عليها في القوانين المقارنة. ذلك أن مجال استقلالية البلدية لا يزال شعارا فارغا، ولا يحمل وظائف وصلاحيات حيوية يمارسها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية كما سبق بيانه. كما اتضح من جهة أخرى أن مستويات الرقابة القانونية المتنوعة المفروضة على عمل البلدية، تزيل كل معالم الاستقلالية.

- أما فيما يتعلق بالديمقراطية المحلية أو الجوارية، فتعثرها الكثير من النقائ والاعتلالات، إما بسبب ضعف تواجد الأحزاب السياسية على المستوى المحلي وعدم قرنها على تفعيل الديمقراطية المحلية، بسبب التضيق المفروض عليها، أو بسبب طغيان المصالح الخاصة ضمن النقاش العام.

- وفيما يخص تقييم الجانب الوظيفي لاستقلالية البلدية في تسيير الشؤون العمومية المحلية، فإن معالم نجاحها لم تجتمع بعد. لأن المؤشرات المحددة لدرجة شفافية ونزاهة واستقلالية العمل المحلي، والمتمثلة في الحق في الإعلام والإطلاع على المعطيات العامة، والمشاركة، لازالت في بداياتها.

- ونتيجة لكل ما سبق فإن الإصلاحات الحقيقية التي يمكن أن تؤدي إلى ترقية العمل المحلي، تمر أساسا من خلال:

- تعديل قانون البلدية، وتضمينه أحكام واضحة تتعلق بعث الشفافية من خلال إرساء حق الإطلاع لكل المواطنين والجمعيات، وبشكل واضح ومن خلال إجراءات بسيطة.

- كما ينبغي أن يشمل التعديل منح صلاحيات واضحة للبلدية تعبر عن استقلال حقيقي للجماعات المحلية.
- كما يجب أن يشمل الإصلاح تحديد صور المشاركة المتاحة للجمعيات والمواطنين بشكل واضح لا تقبل التأويل.
- اقرار حرية التجمع للسماح بتشكيل مجتمع مدني حقيقي، وليس شبه مجتمع مدني مزيف، يعبر عن صوت إدارة مكرر ويتسم بالانتهازية.
- وبدون تحقيق كل هذه العوامل لا يمكن الحديث عن شفافية واستقلالية ونزاهة أو نوعية عمل محلي لدى الجماعات المحلية.