

المواطنة في تحوّل: نحو مواطن محلي فعّال

عمور ليلة (1)

(1) طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
العربي بن مهيدي أم البواقي، أم البواقي 40000،
الجزائر.

البريد الإلكتروني: laila.amour@yahoo.com

الملخص:

ساهمت أزمة الديمقراطية التمثيلية في إعادة النظر بخصوص قصور نطاق المفهوم التقليدي للمواطنة على الدولة وارتباطه بالشرط التقليدي الصارم المتمثل في الجنسية، حيث كان المواطن خارج دائرة العملية الانتخابية خاضعاً وسلبياً اتجاه الشأن العام المحلي. وفي إطار تحوّل الديمقراطية المحلية إلى تشاركية، برز معها شكل جديد لمواطنة أكثر مرونة تتطوّر على المستوى اللامركزي كفضاء ممتاز للممارسة، تعترف بحقوق جديدة تتمثل في الاعلام والمشاركة ويستفيد منها كل السكان كفاعلين محليين أكثر ايجابيين؛ تسمى بالمواطنة المحلية.

الكلمات المفتاحية:

الديمقراطية التمثيلية، الديمقراطية التشاركية، المستوى المحلي، المواطنة.

تاريخ إرسال المقال: 2019/08/15، تاريخ قبول المقال: 2019/11/11، تاريخ نشر المقال: 2019/12/31.

لتهميش المقال: عمور ليلة، "المواطنة في تحوّل: نحو مواطن محلي فعّال"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص. 183-202.

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

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: عمور ليلة، laila.amour@yahoo.com

*المقال تم نشره تحت إشراف الاستاذ الدكتور أيت منصور كمال

Citizenship in Mutation: To a Local Efficient Citizen

Summary:

The crisis of representative democracy had led to come in question of the traditional concept of citizenship that were characterized by a great rigidity; one space of citizenship, State-Nation concept and a restriction the access for citizenship within nationality where the citizen does not participate, only in the elections' period. He is subject and passive to local and public affairs.

Within the transformation of local democracy to participative system, it appears a new form of citizenship that is developing in local level as an excellent forum for exercising citizenship. It is a flexible conception by opening to new rights: rights for information and participation where all inhabitants are benefits as local actors and more actives; it is the local citizenship.

Keywords:

Representative democracy, participative democracy, local level, citizenship.

La citoyenneté en mutation : vers un citoyen local efficace

Résumé :

La crise de la démocratie représentative a entraîné la remise en cause de la conception traditionnelle de la citoyenneté qui se caractérisait par une grande rigidité ; un seul espace de citoyenneté : l'Etat-Nation et un strict encadrement de l'accès à la citoyenneté par le biais de la nationalité, où le citoyen ne participe pas en dehors de la période des élections, plutôt assujetti et passif envers les affaires publiques locales. Dans le cadre de la transformation de la démocratie locale vers le système participatif, est apparue une nouvelle forme de citoyenneté, qui se développe au niveau local comme lieu par excellence d'exercice de la citoyenneté. Une conception plus souple par l'ouverture vers de nouveaux droits : le droit à l'information et à la participation, où tous les habitants sont bénéficiaires en tant qu'acteurs locaux plus actifs ; c'est la citoyenneté locale.

Mots clés :

La démocratie représentative, démocratie participative, niveau local, citoyenneté.

مقدمة

تعتبر المواطنة مفهوما بُنيت حوله الروابط السياسية، فالاجتماعية والاقتصادية ثم الإدارية في الدولة، حيث شكّلت الديمقراطية التمثيلية قاعدة المواطنة الوطنية في أغلب الأنظمة الديمقراطية للدول، في حين بقيت الجماعات الإقليمية لمدة طويلة هياكل إدارية بحتة لا تساهم في إرساء المواطنة؛ فرغم الاعتراف بالديمقراطية المحلية إلا أنها تقوم على أساس النموذج التمثيلي الذي ينفي سلطة التدخل المباشر للمواطنين في تسيير شؤونهم.

بدأ تُؤمن مفهوم مشاركة المواطنين منذ أحداث المعارضة الأمريكية سنة 1960 لاسيما في إطار دراسات الديمقراطية التشاركية، ثم تبعه إنعاش سياسة اللامركزية خلال سنوات الثمانينات بتدعيم استقلالية السلطات المحلية وتوسيع اختصاصاتها بأوروبا، وصولا إلى انعقاد مؤتمر الاتحاد الأوروبي سنة 2004 الذي أكد على أن الديمقراطية التشاركية هي الحل الأمثل لأزمة النظام النيابي من خلال تجاوز قصوره وتكملة آلياته¹، وهو ما أدى إلى وضع أسس لمواطنة جديدة تتطور على المستوى المحلي.

اتّجه المشرع الجزائري عند آخر إصلاح للإدارة الإقليمية نحو تكريس مبادئ الحكم الراشد على المستوى اللامركزي، والتأكيد على ممارسة المواطنة عن طريق تشجيع ترقية الحركة الجموعية في العديد من الميادين المحلية بموجب قانون البلدية²، كما أقرّ المؤسس الدستوري الديمقراطية التشاركية المحلية³ بمثابة أداة لإصلاح عيوب النظام التمثيلي وتكملة نقائصه، متجاوزا بذلك احتكار الإدارة على التدبير التتموي المحلي وإشراك المواطن كفاعل جديد في التسيير لاعتباره المخاطب والمستفيد منه.

¹ Comité Economique et Social Européen, Note de synthèse de la Conférence «Démocratie participative : état et perspectives ouvertes par la Constitution européenne», Bruxelles, 8-9 mars 2004,[en ligne]:

http://old.eesc.europa.eu/resources/docs/note_synthese_fr.pdf, consulté le 17/06/2019.

² راجع المواد 2، 103، 104، 122 وكذا الباب الثالث من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 37، مؤرخ في 03 يوليو سنة 2011.

³ أنظر المادة 15/3 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج. عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، معدل بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج.ر.ج.ج. عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل سنة 2002، والقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر.ج.ج. عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، والقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج.ر.ج.ج. عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، (استدراك في ج.ر.ج.ج. عدد 46، مؤرخ في 03 غشت سنة 2016).

تهدف هذه الدراسة إلى تبين بلورة مفهوم المواطنة عبر سياسة الإصلاح الإداري والمؤسساتي في القانون الجزائري والمقارن، لاسيما الفرنسي الذي يعتبر السّاق إلى بروز عبارة المواطنة المحلية القائمة على سياسية التوجّه نحو لامركزية التسيير مع الإقرار بآليات إعلام وإشراك المواطن في اعداد وتنفيذ القرارات المحلية، فأئى تطوّر لمفهوم المواطن المحلي عبر تحولات الديمقراطية المحلية في القانون الجزائري والقانون المقارن؟ لمناقشة هذا الموضوع نتطرق إلى المفهوم الكلاسيكي للمواطنة في ظلّ الديمقراطية الانتخابية (المبحث الأول)، ثمّ تطوّر أبعاده مع نهاية التسعينات أين أصبح يشغل مكانة محورية في مجال التنمية المحلية، خاصة بعدما عرفته معظم تشريعات الدول من تحوّل ديمقراطي ساهم في تطويره عبر تثمين التسيير الجوّاري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تمثيل المواطن مفهوم ديمقراطي مُنقّد

تمارس المواطنة في ظلّ الديمقراطية النيابية من خلال اختيار المواطنين ممثلين عنهم وكذا تجديدهم، حيث ينطبق مفهومها على مضمون مواطنة الدولة كمرجع وحيد، غير أنّ قصور النظام الانتخابي أدى إلى تأزّم المواطنة التمثيلية (المطلب الأول) مع انحصار ممارستها على التمتع بالشرط التقليدي المتمثّل في الجنسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أزمة المواطنة التمثيلية

يُحرّم المواطن من وسائل مساءلة ممثليه طيلة العهدة الانتخابية، فتبقى الهيئات النيابية خارج إطار النقد والرقابة، لذا نتساءل عن مضمون المواطنة التمثيلية (الفرع الأول) وفيما يكمن دور المواطن في الواقع العملي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون المواطنة التمثيلية

أكّدت التجربة الاثنية قِدَم اشراك المواطن في اعداد السياسة العامة، ثمّ تجاهلت تطلعاته مع العصور الوسطى ليقصر دوره في تمويل السياسة كمكّلف ومُخاطَب سلبي اتّجاه الشأن العام، ليعاد له الاعتبار خلال الدولة الحديثة حيث تعتبر الديمقراطية المحلية في مظهرها التمثيلي الشكل السائد في أغلب قوانين الدول بما فيها الجزائري؛ إذ تمثّل المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية الإدارية ومكان مشاركة المواطنين في التسيير، أين يُعبّروا عن إرادتهم ويراقبوا عمل السّطات العمومية¹.

¹ أنظر المادتين 15/2 و 17 من دستور 1996 المعدل، مرجع سابق.

تعتبر المواطنة ركيزة للديمقراطية كمفهوم نشأ وتشكّل معه بالتوازي مفهوم المدينة-الدولة¹ وتطوّر تدريجيا مع تحولات الديمقراطية المحلية من تمثيلية إلى تشاركية، حيث تقوم الأولى على مبدأ الاقتراع العام وشرعية العملية الانتخابية، إذ يتم بموجبها تفويض السلطة السياسية لممثلي السيادة الجماعية المتمثلة في الشعب، الذين يُفترض فيهم قدرات وإمكانات ممارسة مسؤوليات التداول والتمثيل وهو ما يسمى بالديمقراطية الوسيطة². تعرّف المواطنة في ظل الديمقراطية الانتخابية بمركز قانوني يُؤهل الفرد تولي الوظيفة العامة والمشاركة في السلطة السياسية للدولة، بمعنى مركز شخصي للعضو في الدولة يُحوّل له مجموعة من الحقوق والواجبات التي تُكتسب وتُفقد بموجب قانون هذه الأخيرة، فالمواطنة إذا تقتض وجود دولة سيادية تتوفّر على سلطة وضع قانون مُوحّد ووسائل مادية حتى تستمر. بعبارة أخرى تمثل المواطنة الهوية السياسية التي يكتسبها الفرد الاجتماعي بعد أن ينشأ نظام يعترف له بحقوق أمام الكيان السياسي الجماعي المتمثل في الدولة ويفرض عليه التزامات تشكل شرط وجود هذه الدولة³، كما ترتبط المواطنة ارتباطا مفصليا بعنصر جوهري يتمثل في الانتماء، ضدا على النزعة الفردية والعزلة التي تركزت بفعل سلبات الديمقراطية النيابية وقيم الليبرالية التي جرّدت الفرد من طابعه الاجتماعي وأصبح يطمح فقط إلى مصالحه الشخصية⁴.

¹ فخور إدريس، "آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرفق العمومي في ضوء مضامين الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 120، 2015، ص. 85 و 87.

² CHICOT Pierre-Yves, « La citoyenneté entre conquête de droits et droits à conquérir », Revue du Droit Public, n°1, 2005, p.215.

³ البكوري محمد، الحكامة الجيدة والمجتمع المدني بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس-أكادال، 2014، ص. 218.

⁴ الزباني عثمان، "دور الديمقراطية التشاركية في تكريس مقومات المواطنة"، منشور بالمؤلف الجماعي تحت إشراف الأستاذ إدريسي عبد الله، الدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مطبعة الجسور، وجدة، 2016، ص. 129.

حسب دراسة قدمها الفيلسوف Jean-Paul HARPES للمجلس الأوروبي، يتضمن مفهوم المواطنة شقين؛ الأول قانوني يفترض مجموع الحقوق والواجبات ضروري لتواجد الحياة في المجتمع، أما الثاني براغماتي يتمثل في البعد الاجتماعي الإنساني حيث تشكل المواطنة مصدرًا للعلاقات الاجتماعية التي تُطوّر لدى الفرد الشعور بالانتماء إلى جماعة معيّنة، فليست فقط مفهومًا قانونيًا جامدًا بل واقعا يتحقق بالمشاركة في الحياة المحلية¹، وبهذا الصدد يعتبر السياسي الفرنسي BAYROU François أن "المواطن ليس مُستهلكًا، بل مُنتجًا؛ لأفكار، قناعات، التزام وتضامن"².

المواطنة إذن، لا تقتصر على مجرد نصوص قانونية أو معلومات ومعارف ذات طبيعة مدنية وسياسية، بل إضافة إلى كونها ذات طبيعة تاريخية، أدبية، فنية، جغرافية وفلسفية هي أيضًا محصلة مجموع تلك المعارف والتجارب المعاشة في الحياة اليومية³.

الفرع الثاني: الدور السلبي للمواطن

تستحوذ الإدارة في ظلّ الحكم التمثيلي وحدها على مهمة تسيير ومراقبة الانتخابات، فيُحرم المواطن من وسائل مساءلة ممثليه طيلة العهدة ممّا يجعل مشاركته خيالية ومرتبطة بالفترات الانتخابية⁴، حيث تبقى الهيئات النيابية خارج إطار النقد والرقابة إلّا من خلال صناديق الاقتراع كجزء ديمقراطي وحيد، فهو مجرد أداة مناسبة وغير فاعل بشكل مستمر بل يخضع لأوامر ممثليه ويتوقف دوره عند الانتخاب والملاحظة، في حين يقتضي المنطق الديمقراطي الإبقاء على إمكانية انخراطه في الحياة السياسية، سواء عن طريق أنصار حزبه أو بالتعبير عن رأيه من خلال المظاهرات مثلاً.

¹ Voir : CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques, « Introduction », in CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (S/dir.), Les intermittences de la démocratie : formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville, L'Harmattan, Paris, 2009, pp.7-17. Et SADRY Benoit, Bilan et perspectives de la démocratie représentative, thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2007, pp.170-172.

² «Le citoyen n'est pas un consommateur. C'est un producteur, d'idées, de convictions, d'engagement, de solidarité.» D'après BAYROU François, voir : «l'éducation à la citoyenneté», [en ligne]:

http://www.relief.be/IMG/pdf/nouvelles_vagues_32_dossier_1_education_a_la_citoyennete.pdf, consulté le 02/07/2019, p.13.

³ البكوري محمد، مرجع سابق، ص.220.

⁴ عيسوي عزالدين، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص.221.

عرف معدل المشاركة في الانتخابات المحلية منذ سنة 1980 تراجعاً معتبراً وهو في تزايد مستمر وتعميم ليشمل جميع عمليات ومستويات التصويت لاسيما الاستشارات والاستفتاءات المحلية، وذلك في معظم الأنظمة العالمية بما فيها الجزائري أين تُعد الانتخابات المحلية أهم مظهر لمشاركة الجزائريين في تسيير شؤونهم الإقليمية. فكيف نفسّر ارتفاع ظاهرة العزوف الانتخابي خاصة خارج تأزم الأوضاع السياسية والأمنية التي مرت بها الجزائر خلال سنوات التسعينات؟

إذا كان الانتخاب واجبا على المواطن فإنّ قوّته كالتزام نقصت وأصبح حقا يمارسه كلّما أدرك فائدة ذلك وإلاّ امتنع، كما أنّه قد يرفض الإصلاحات وهو ما لا يفسّر بجهل أو نقص في فهم السياسة لكن بالشك في مصداقية الحوارات والبرامج السياسية، لاسيما بعد اتّساع الهوة بين الحوار السياسي والعمل الإداري من جهة والواقع المعاش من جهة أخرى، نتيجة تزوير وسريّة العملية الانتخابية، إلى جانب تراجع حيّز تأثير الأحزاب وقدرتها على التأطير والتوجيه بسبب مراعاة مصلحتها الخاصة، ومن ثمة ضعف العرض الانتخابي الذي لا ينسجم مع تطلعات المواطنين، ناهيك عن فساد النخبة السياسية بتحوّلها إلى متحايين ومحترفين للسياسة¹.

أدى الطابع الشكلي للعملية الانتخابية نتيجة الأسباب السابقة الذكر إلى فقدان المواطنين ثقتهم بالنظام القائم وسيادة الشعور لديهم بالتهميش والإقصاء من المشاركة السياسية وبالنتيجة تدني العلاقة بين الإدارة وأفراد المجتمع، وهكذا تبقى المشاركة عبر التمثيل كطريقة للتواصل قاصرة لا تكفي لوحدها خاصة إذا اتّخذت أغلبية المواطنون موقفا سلبيا لأسباب سياسية أو تقنية وهو ما يثير مدى تمثيلهم فعليا؛ فإنّ تحققت الشرعية عن طريق المشاركة إلاّ أنّ ذلك كان نتيجة لمساهمة الأقلية، في حين تتطلب الديمقراطية مشاركة الأغلبية.

يؤدي إخضاع التنمية المحلية لمقاربة عمودية لا تعتمد التشاور مع المواطنين الذين تتخذ لصالحهم قرارات أحادية المصدر يصيغها الخبراء والتقنيون في ظلّ مركزية وسريّة الإدارة، إلى إضعاف وهشاشة مفهوم المواطنة وفشل السياسات والقرارات المفروضة، فرغم الاعتراضات الشديدة ضدّ السياسة القائمة في بعض الأحيان، إلاّ أنّ انتخاب النواب بالأغلبية يبرّر بقاء شرعيتهم طيلة العهدة وليس عليهم قانونا لا الخضوع ولا الاستقالة، فهم مستقلين عن إرادة ناخبهم لا يفرض أوامر ولا بالعزل.

¹ بوزكري مهدي، "الديمقراطية والحكمة ورهان التنمية المحلية"، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الأول، 2016، ص 174-176.

أدت النقائص التي كشف عنها تطبيق الديمقراطية التمثيلية إلى التحول نحو الاحتجاجات الشعبية والاضطرابات والاضرابات المتكررة كردود الفعل الاجتماعي في الشوارع الجزائرية لاسيما ولاية بجاية؛ إذ يلجأ سكانها للتعبير عن انشغالهم ومطالبهم الاجتماعية والمهنية اليومية كالغاز والماء إلى سد مقرات البلديات والدوائر والطرق العمومية مما يُعيق السير الحسن لهذه المرافق¹، وهو الشيء الذي تعمم على المستوى الوطني مؤخرًا، لكن بطريقة منتظمة ومنظمة في إطار الحراك الشعبي الذي بدأ يمارسه الجزائريون منذ حوالي ستة أشهر ضد النظام الفاسد.

المطلب الثاني: عن قصور معيار الجنسية في منح المواطنة

يقتصر التمتع بالمواطنة على الأفراد الذين تربطهم بالدولة علاقة قانونية وسياسية (الفرع الأول)، غير أن التطور التدريجي لمفهوم المواطنة كشف عن معيار آخر أكثر ملائمة لممارستها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قيام المواطنة على شرط الجنسية

خضع مفهوم المواطنة منذ بداية ظهوره مع الحضارة الرومانية إلى عدة تطورات تبعا للتغيرات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها مختلف الأنظمة العالمية، كونه من المفاهيم التي لا يحتكرها علم واحد بل نجد أطرافها تتقاسمها مجموعة من العلوم القانونية، السياسية والاجتماعية. وقصد التمتع بالمواطنة التمثيلية على الفرد المبادرة عن طريق التسجيل الإرادي في القوائم الانتخابية لمن يستجيب للشروط القانونية، فهي رضائية غير أن الجنسية تظل شرطًا ضروريًا للحصول عليها².

يتوقف التمتع بالمواطنة على شرط الجنسية، وبالتالي تفقد لطابع العمومية لتأخذ مظهرًا مزدوجًا متناقضًا الانتماء/الإقصاء؛ ينشئ حدود الجماعة الوطنية بين المواطن المنتمي إليها يتمتع بمركز قانوني يسمح له بالإقامة باستمرار على إقليمها، المشاركة السياسية وكذا ممارسة الوظائف والحريات العامة، وبالمقابل إقصاء غيره من الأجانب الذين يخضعون لقانون خاص.

¹ قصد الحد من هذه الاختلالات أصدر والي ولاية بجاية مراسلة يدعو فيها رؤساء الدوائر والمجالس البلدية إلى ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات لإرساء قواعد الحوار مع المواطنين والسياسيين على الاستماع لانشغالهم والتكفل بمشاكلهم، راجع مراسلة رقم 795/د/م د 16/4، مؤرخة في 11 فيفري سنة 2016، تتعلق بتسيير الحركات الاحتجاجية، صادرة عن والي ولاية بجاية (غير منشورة).

² فرغم وجوب التسجيل بالقوائم الانتخابية إلا أن مخالفته لا يُسلط عقابا، راجع المادتين 6 و 7 القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 28 غشت سنة 2016، ثم المادتين 3 و 7 من المرجع نفسه: "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية..."، "يجب على كل جزائري أو جزائرية... أن يطلبوا تسجيلهم".

تتمثل الجنسية في عامل الانتماء كأول ركيزة للمواطنة؛ حيث كانت ومفهوم المواطنة في النظرية الدستورية الفرنسية مترابطان لضمان وحدة الأمة. ويمكن تعريفها بارتباط الأفراد قانونيا وسياسيا بدولة معينة، فهي والإقليم أساس التعريف القانوني " للدولة-الأمة"¹ فإذا كان الإقليم يتمثل في الحدود الجغرافية لسيادة الدولة فإن الجنسية تمثل الشعب المكوّن لها.

يتمّ ارشاد الدول في منح جنسيتها بالعديد من المبادئ الدولية؛ إذ تنص المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه لكل فرد حق التمتع بجنسية ما ولا يجوز حرمان أي شخص من جنسيته تعسفا أو انكار حقه في تغييرها²، في حين تنص المادة 24/3 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أنه " لكل طفل حق في اكتساب جنسية"³، وهو نفس المضمون الذي كرّسته المادة 7 من اتفاقية نيويورك المتعلقة بحقوق الطفل بنصها: "تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته بما في ذلك جنسيته..."⁴.

تظلّ كل دولة ذات سيادة في وضع قانون جنسيتها بين مفهومين يقومان على حق الدم أو الإقليم، أين يأخذ قانون الجنسية الجزائري في المادة 6 منه بالمعيار الأول⁵، وهكذا لا يمكن اعتبار المواطنة القائمة على الجنسية كرابطة تشكّلت تدريجيا وظهرت لأول مرة بفرنسا سنة 1823 إلا مواطنة محصورة متعارضة مع كل تبعية سياسية موازية أو تنافسية⁶، تفترض مرجعية وحيدة هي الدولة والقيام بنشاط مستمر للاشتراك بصفة دائمة لتدعيم الشعور الوطني ومن ثمة فهي ركيزة الهوية والاندماج الوطني.

¹ SADRY Benoit, op. cit., p.216 et 178.

² أنظر: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، [متوفر على الموقع]:

http://www.un.org/ar/udhrbook/pdf/UNH_AR_TXT.pdf

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/27.

³ أنظر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لـ 19 ديسمبر 1966 [متوفر على الموقع]:

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/b003.html>

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/27.

⁴ أنظر اتفاقية نيويورك لـ 26 جانفي 1990 المتعلقة بحقوق الطفل، [متوفر على الموقع]:

https://www.unicef.org/arabic/crc/files/crc_arabic.pdf

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/27.

⁵ حيث تنص المادة 06 من الأمر رقم 70-86 مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج.ر.ج. عدد 105، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1970، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 05-01، مؤرخ في 24 فبراير سنة 2005، ج.ر.ج. عدد 15، مؤرخ في 17 فبراير سنة 2005، على أنه: "يعتبر جزائريا الولد المولود من أب جزائري أو أم جزائرية".

⁶ باستثناء بعض الروابط المتميزة بطرق بناء الوطنية كما هو شأن الكونفدرالية السويسرية التي بُنيت انطلاقا من المقاطعات، فالمواطن في سويسرا هو مواطن مقاطعة أولا قبل أن يكون مواطنا وطنيا.

الفرع الثاني: المناداة بمواطنة الإقامة

كانت الجنسية شرطا صارما لا بد منه لممارسة حقوق المواطنة فلم تظهر فكرة منح هذه الحقوق للأجانب قبل سنوات الثمانينات، حيث ثار نقاش خاصة في أوروبا حول تعديل قانون الجنسية بخصوص منحها للمقيمين وعن منحهم الحقوق السياسية على المستويين المحلي والأوروبي، كما طُرحت بالتوازي مسألة تطوّر موضوع المواطنة، وهو ما يَرُدُّ عليه أنصار المواطنة الجديدة بضرورة الإقرار بأزمة المواطنة التمثيلية وضرورة الفصل بينها وبين الرابط التاريخي المتمثل في الجنسية، واستبدالها بمواطنة من طبيعة اقتصادية واجتماعية إلى جانب مواطنة سياسية تتمثل في المواطنة الأوروبية¹.

أصبحت أوروبا مكانا لتجربة المواطنة ما بعد الحداثة²؛ إذ سمحت بظهور عدة أبعاد للمواطنة لاسيما المحلية حيث يتمتع الأجانب بحقوق الترشح والانتخاب على المستوى البلدي، كذلك بالعودة إلى نموذج المواطنة المحلية المعترف به بكاليدونيا الجديدة، نستنتج تحوّل المعيار الأساسي للمواطنة من الجنسية نحو أساس الهوية المحلية³، وفي كل الأحوال تستلزم المواطنة الهوية والانتماء الذي يجسّده الإحساس والشعور بالولاء إلى الجماعة إذ يتجاوز الانتماء محدد الجنسية والحدود المكانية والجغرافية⁴، وبالتالي يشكّل المستوى المحلي مرسى لبروز مفهوم هذه المواطنة، التي لم تعد مجرد مطلب شعبي وإنما تتعداها إلى الاستجابة القانونية المرتبطة بتطوّر الديمقراطية المحلية نحو مراعاة الحياة اليومية للمواطن.

أصبحت الجنسية عامل تمييز⁵ تتناقض والديمقراطية الحديثة، ممّا أدى إلى اعتبار المقيمين مواطنين شرط أن يتحوّل تواجدهم الواقعي إلى تواجد قانوني، فهم مسجّلون في "مواطنة داخلية وموازية" تتطوّر عن طريق العمل، السّكن والمشاركة في الجمعيات المحلية، حيث تشكّل الإقامة والإرادة في الإقامة المستمرة على الإقليم

¹ كمواطنة مركبة برزت نتيجة لتنامي الوعي التدريجي للقيم المشتركة حيث تُؤسّس على حقوق الانسان، الديمقراطية ودولة القانون... للتفصيل أكثر راجع:

-Les articles 8, 8A, 8B, 8C, 8D du Traité sur l'Union Européenne, signé le 7 février 1992 à Maastricht, [en ligne] : https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_fr.pdf, consulté le 19/07/2019.

² CHEVALLIER Jacques, L'Etat post-moderne (droit et société), vol.35, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, 2004, p.191, 198 et 201.

³ En se référant à CHICOT Pierre-Yves, op. cit., p.218.

⁴ هكو يمينه، "المواطنة وسؤال الوجود القانوني والدستوري"، منشور بالمؤلف الجماعي تحت اشراف إدريسي عبد الله، الدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مطبعة الجسور، وجدة، 2016، ص.21.

⁵ مباركية منير، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية المعاصرة وحالة المواطنة في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013، ص.119.

العناصر الأساسية التي تربط بين السكان، وهكذا يصبح النظام "مواطن-مقيم" دليل على الاندماج الناجح يعتد بكل فرد يشارك في الحياة المشتركة للمجتمع، ومن ثمة حتى الأجانب يتمتعون بالمواطنة المحلية¹.

حسب الأستاذة MEEHAN Elizabeth تتحدد التبعية الحقيقية إلى الجماعة بالمشاركة الاقتصادية، دفع الضرائب والتكاليف الاجتماعية وليس فقط بالمساهمة في الحياة السياسية، لذا يكفي للتمتع بالمواطنة المشاركة الإيجابية في المجتمع ومن ثمة تأسيس مواطنة الإقامة la citoyenneté-résidence؛ حيث يرى أنصارها ضرورة الاستبدال التدريجي للأساس التقليدي المتمثل في الجنسية بمعيار الإقامة لمنح الحقوق الأساسية، وبالتالي بروز المفهوم الوظيفي للمواطنة القائم على الاندماج والمشاركة في المجتمع المحلي²، ليصبح مفهوم المواطنة تدريجيا قانونيا أكثر منه سياسيا لأنه لم يعد هناك فرق حقيقي بين حقوق المواطن وحقوق الإنسان³.

تبقى المناداة بفصل المواطنة عن الجنسية مجرد اقتراحات فقهية بالنسبة للمنظومة القانونية الجزائرية التي لم تطرح قضية قصور شرط الجنسية في منح الحق في التمتع بالمواطنة الجزائرية، بل تحافظ عليه كقاعدة في منح المواطنة بصفة عامة مع التوجه في ظل الإصلاحات الإدارية والسياسية الدستورية المعاصرة إلى منح المواطنة بعدا جديدا من خلال الاهتمام بالمستوى اللامركزي كمكان لممارسة المواطنة المحلية كما سيتم شرحه أدناه.

المبحث الثاني: مشاركة المواطن المحلي لإصلاح المفهوم التمثيلي

امتدت أزمة الديمقراطية النيابية إلى مفهوم المواطنة فحوّلت المواطن إلى مجرد مخاطب يقتصر دوره في الانتخاب، مما أدى إلى تزايد تطلعاته ومطالبه اتجاه الإدارة، فبرز للوجود مفهوما مُجددا للديمقراطية يمارس عن قرب ويساهم في تجاوز تعثر المشاركة السياسية بتكاملتها وتمديدتها إلى جميع الميادين الأخرى، وتبعاً لذلك أصبحت المواطنة إيجابية (المطلب الأول) وتتجسد بامتياز على المستوى المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: بروز مفهوم محلي وإيجابي للمواطنة

استندت الديمقراطية المحلية في تطورها من التمثيلية إلى التشاركية على منح المواطن على المستوى اللامركزي دورا أساسيا في تسيير شؤونه إلى جانب الإدارة (الفرع الأول)، وذلك من خلال تمتعه بمجموعة من الحقوق منها خاصة الحق في الاعلام والمشاركة (الفرع الثاني).

¹ SADRY Benoit, op. cit., p.362 et 356.

² SCHNAPPER Dominique, « Nationalité et citoyenneté », Pouvoirs, n°160, 2017/1, p.65 et 66.

³ Voir : CHEVALLIER Jacques, op. cit., p.196 et 197 et SADRY Benoit, op. cit., p.213 et 214.

الفرع الأول: المواطنة الإيجابية المحلية، ضرورة لتجديد الديمقراطية

يرتكز تطبيق الديمقراطية التشاركية على قاعدتين أساسيتين هما المواطنة التي يقصد بها المساواة بين الجميع دون تمييز وهو ما يضمن التمثيل الحقيقي للمصالح، والثانية هي المشاركة التي تعني تكلمة تمثيل المواطن بإيجاد إجراءات وهياكل تشاركية على المستوى اللامركزي تمكنه من المساهمة إلى جانب الإدارة في التسيير والتأثير على المسار التقريري، وهكذا تستوجب هذه الديمقراطية ممارستها تصاعديا من القاعدة إلى القمة¹.

أعتمدت عبارة المواطنة المحلية في الانتقادات الفقهية الموجهة للقوانين الفرنسية لسنوات التسعينات² ومنه فإنّ هذا المفهوم هو صياغة فقهية حديثة قبل أن تكون قانونية. يبرز من خلال قانون الإدارة الإقليمية الفرنسي المتضمن عبارة "الديمقراطية المحلية"³ وكذا قانون ديمقراطية القرب⁴ مفهوم خاص ومحلي للمواطنة وإن كانت المصطلحات المعتمدة أقل دقة وتعبيرا، فإذا كان عرض الأسباب يخاطب فعلا المواطنين فإنّ مضمون النص يشير إلى السكان، الجمهور والمرتفقين⁵، وهكذا وجدت المواطنة المحلية إلى جانب المواطنة الوطنية لتعيش معها وكضرورة لتجديد الديمقراطية.

تأثرت الديمقراطية الإدارية بالديمقراطية البيئية فاستوحت منها كفاءات اسهام الجمهور في اتخاذ القرارات، لاعتبار مجال البيئة مخبر تجريب مبدأ المشاركة الذي أصبح معيارا تقوم عليه ديمقراطية الإدارة؛ يؤهل مجرد المدار الملاحظ وأحيانا غير المبالي أو في أحسن الحالات الناحب إلى مواطن نشيط وقادر على المشاركة في

¹ صفاحي إسماعيل، "دور الحكامة في تدبير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص.73.

² حيث عُرِض "مشروع قانون حول المواطنة" على المجلس الوطني الفرنسي سنة 1996، وفي عرض الأسباب كان تدخل Jean François ELLIER: "إنني مقتنع بأننا دخلنا حقبة المطالبة بالمواطنة بمعنى أنّ المواطنين ينتظرون من حكاهم أن يفسحوا لهم فرصة المشاركة في اتخاذ القرار خصوصا على المستوى المحلي، وتتحقق هذه المواطنة الجديدة بالمطالبة المتزايدة للديمقراطية المحلية والمشاركة"، غير أنّه سرعان ما تمّ تجميده لما يشوبه من غموض. راجع في ذلك:

Proposition de loi sur la citoyenneté, J.O.R.F doc. Ass. Nat., 5 décembre 1996, n° 3196, p.7.

³ Voir : l'article L.2141-1 du code général des collectivités territoriales, [en ligne] :

http://codes.droit.org/CodV3/collectivites_territoriales.pdf, consulté le 23 mai 2019.

⁴ Voir : chapitre 1er « participation des habitants à la vie locale » et titre IV « de la participation du public à l'élaboration des grands projets », et voir aussi : l'article 1 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F du 28 février 2002, p.3808.

⁵ Voir par exemple l'article 5 de la loi, instaurant dans le C.G.C.T un chapitre intitulé « participation des habitants et des usagers à la vie des services publics » code général des collectivités territoriales, op. cit.

اتخاذ وتنفيذ القرارات الملائمة¹، فلم تعد تعرّف المواطنة بالجنسية لتضمنها حقوقا ليست سياسية بإمكان الأجانب التمتع بها وبذلك برز مفهوم المواطنة الإدارية la citoyenneté administrative². ظهرت مواطنة محلية إيجابية تنشط في العديد من المجالات منها لاسيما ميدان التعمير كسياسية تثمين مشاركة السكان تتمثل في المواطنة العمرانية la citoyenneté urbaine³، وكذا ما أشار إليه الأستاذ SAUVE Jean-Marc بخصوص المواطنة البيئية la citoyenneté environnementale التي تنفصل عن المواطنة السياسية؛ إذ تعتبر الحقوق الجديدة للمواطنة أساسية يتمتع بها كل شخص باستقلالية عن جنسيته، فالمواطن في مجال البيئة مصطلح ينطبق على كل شخص فهو شبيه بالجمهور⁴، كذلك المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالمشاركة المواطنة والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي ربط بدوره حق المشاركة المواطنة بالحقوق المدنية⁵.

أصبح المقتضى الديمقراطي يفرض منح المواطن المحلي سلطانا على الخيارات الجماعية، كما يُترجم تطوّر النضال الجمعي، إرادة الضغط والتأثير على العملية السياسية، وهو ما عمدت إلى تدعيمه المنظومة القانونية الجزائرية من خلال ترقية وتشجيع الحركة الجموعية في مختلف المجالات المحلية⁶، إلى جانب وضع مشروع تمهيدي للقانون المتعلق بالمشاركة المواطنة كإطار لترقية المبادرة المواطنة والحوكمة التشاركية من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تشجّع المشاركة المواطنة في إعداد واتخاذ القرارات⁷، وكذا

¹ Voir: DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse, « Les savoir citoyens au défi : vers une démocratie urbaine ? » (Introduction), in DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse (S/dir.), Savoir citoyens et démocratie urbaine, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2013, pp.14-16, p.19 et 22. et MOLINER-DUBOST Marianne, « La citoyenneté environnementale », A.J.D.A, n°12, Dalloz, 2016, p.649 et 650.

² DUMONT Gilles, La citoyenneté administrative, thèse pour obtenir le grade docteur en droit public, Faculté de Droit-Economie-Sciences sociales, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2002, p.204.

³ BILLARD Géraud, Citoyenneté, planification et gouvernement urbains aux Etats-Unis : des communautés dans la ville, L'Harmattan, Paris, 1999, p.237 et pp.252-255.

⁴ Tiré de : MOLINER-DUBOST Marianne, op. cit., p.647 et 648.

⁵ Avant-projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local, la République Algérienne Démocratique Populaire, Ministre de l'Intérieur, des Collectivités Locales et l'Aménagement du Territoire, [en ligne]:

<http://www.interieur.gov.dz/images/democrative-participative.pdf>, consulté le 25/07/2019, p.3.

⁶ راجع المذكرة رقم 390/م ت ش ع/16، مؤرخة في 15 سبتمبر سنة 2016، تتعلق باعتماد الجمعيات المحلية، صادرة عن والي ولاية بجاية-مديرية التنظيم والشؤون العامة-، تهدف إلى ترقية وتشجيع الحركة الجموعية باعتماد جمعيات محلية ذات الطابع البلدي، شرط أن تتم وفق الشروط المحددة ضمن أحكام القانون رقم 12-06، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرخ في 15 يناير سنة 2012. وهذا تطبيقا للمادة 122 الفقرة الأخيرة من قانون البلدية السالف الذكر التي تجعل ترقية الحركة الجموعية في مختلف المجالات المحلية أحد أهم نشاطات البلدية.

⁷ Avant-projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local, op. cit., p.1.

برنامج كابدال كمقاربة تجريبية نموذجية تسعى إلى ترقية المواطنة النشطة والفعّالة في إطار ديمقراطية تشاركية¹ وإن كان من الناحية النظرية يبدو أنه برنامجا شاملا وطموحا غير أنه لم يكتمل عمليا.

الفرع الثاني: عناصر المواطنة المحلية

تُعد الحقوق الجديدة المعترف بها للسكان والمتمثلة في المشاركة والاعلام من عناصر المواطنة المحلية²، التي تعطي لها بُعدا جديدا بإعادة التوازن للعلاقة الإدارة/المواطن؛ لذا جعلت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية حق الاطلاع على مستخرجات، مداولات وقرارات البلدية مبدءاً أساسياً، وعلى الإدارة اتخاذ كل التدابير والوسائل لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية المحلية ومن ثمة تجسيد الرقابة الشعبية³، وعليه صدرت تنظيمات لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 16-190 تكفل حق المواطن في الحصول والوصول إلى مصدر المعلومة؛ وهو الإجراء الذي يكرّس ديمقراطية، شفافية ومصادقية التسيير المحلي⁴، غير أن الحصول على نسخة من الوثيقة المطلع عليها يقوم على شرط المصلحة فغير ذي مصلحة من مواطني البلدية يُحرم منه⁵.

تُعد الشفافية الإدارية أحد المرتكزات التي يقوم عليها تدبير الشأن المحلي فهي تهدف إلى ديمقراطية الإدارة وتعزيز التسيير عن قرب، بل أصبحت معياراً أساسياً لتقييم أداء المرافق المحلية، كما يدل تحليل التصرفات الإدارية على التزام الإدارة بقواعد المشروعية والقانون بعيدا عن مبررات السر المهني، لأنه من أجل ضمان

¹ بادرت الحكومة الجزائرية بمشروع التعاون مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بهدف إشراك المواطنين في التسيير التتموي البلدي وكذا تهيئة الظروف الملائمة من أجل حكمة بلدية تشاورية مبنية على الشفافية والمشاركة على مدى أربع سنوات من بداية سنة 2017 إلى نهاية سنة 2020 وعلى مستوى عشر بلديات نموذجية، ثم ترفع التجربة إلى المستوى المركزي لكي تعم على جميع البلديات الجزائرية، راجع: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع كابدال، [متوفر على الموقع]:

<http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf>

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/21، د.ص.

² CHEVALLIER Jacques, op. cit., p. 196 et 197.

³ أنظر المواد 11، 14، 22، 30، 26 و 98 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق وكذا المادتين 18 و 32 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. ج. عدد 12، مؤرخ في 29 فبراير سنة 2012.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 يونيو سنة 2016، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر.ج. ج. عدد 41، مؤرخ في 12 يوليو سنة 2016. وكذا التعليمات الوزارية رقم 16-424، مؤرخة في 7 سبتمبر سنة 2016، تتعلق بحق الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية (غير منشورة). وهو أقرته من قبل المادة 10 من المرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج. ج. عدد 27، مؤرخ في 06 جويلية سنة 1988.

⁵ راجع المادة 14 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق والمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

حقوق الأفراد لابد من تطوير إجراءات إعلامهم وإجبار الإدارة على تسبب قراراتها. دفعت كل هذه الأهمية المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 51 من تعديل سنة 2016 إلى تكريس حق الحصول على الوثائق الإدارية، يبدأ أن القانون الخاص بكيفيات ممارسة هذا الحق لم يصدر بعد مما يعطل تطبيقه.

تقوم المواطنة المحلية على مبدأ المشاركة وفي هذا الإطار خلّص تقرير برنامج الأمم المتحدة لعام 1993 إلى أن مفهوم المشاركة تجاوز مجرد موجة أيديولوجية بل أصبح مطلباً وشرطاً ضرورياً للبقاء¹، وهو ما أقرّه التعديل الدستوري بموجب المادة 15 منه وما خصّص له المشرع من قبل بابا كاملاً في قانون البلدية تماشياً مع موجبات الحوكمة المحلية، يُمارس بواسطة رزمة من الهياكل والآليات التشاركية التي لا تزال تتبلور نماذجها عبر التجارب التشاركية المقارنة؛ منها التي كرّسها القانون الجزائري كالمشاركة²، المشاورة³، دراسة التأثير⁴ والتحقيق العمومي⁵، إلى جانب الطابع غير الإلزامي لجل هذه الآليات سواء بخصوص تنظيمها أو الأخذ بنتائجها لا يزال القانون الجزائري يفتقد إلى إجراءات أخرى لا تقل أهمية مما يعيق تجسيد مبدأ المشاركة.

¹ نقلاً عن: اليحياوي رفيقة، دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء-نموذجاً، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس-أكادال، 2013، ص.317.

² راجع المادتين 13 و36 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ راجع المادتين 8 و9 من القانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. ج. عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004.

⁴ راجع المواد 15، 16، 18، 19 و74 من القانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. ج. عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2003. وأحال أمر تفصيلها إلى المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي سنة 2007، يتضمن تحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج. ج. عدد 34، مؤرخ في 22 ماي سنة 2007 (المادة 2 منه).

⁵ راجع المادة 21 من القانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

تفعيلاً للمادة 15 أعلاه واستحداثاً لميكانزمات تشاركية بالغة الأهمية تمّ وضع مشروع تمهيدي للقانون المتعلق بالمشاركة المواطنة الذي حدّد مراحل المسار التقريري التشاركي بالإعلام، الاستشارة (سبر الآراء والتحقيق العمومي)، المشاورة (المناقشة العامة) والاتّخاذ المشترك للقرار ثمّ التمويل المشترك بموجب الميزانية التشاركية، إلى جانب إنشاء هيئات تشاركية منها لجنة الحي، لجنة المشاركة الولائية أو البلدية، الهيئة الاستشارية الولائية أو البلدية ذات الاختصاص الشامل بالإضافة إلى الحق في تقديم عريضة أو اقتراح أو تسجيل مسألة ما بجدول أعمال المجلس المنتخب¹، لكن رغم أهمية المشروع إلّا أنّه تمّ تجميده. وفي الميدان العملي يشير برنامج كابدال إلى وضع آليات دائمة للمشاركة بطريقة توافقية وتشاركية بين كل الفاعلين، لتؤسّس بعد ذلك بموجب مداولة المجلس البلدي عبر ميثاق للمشاركة المواطنة².

المطلب الثاني: ملائمة المستوى المحلي لممارسة المواطنة

أُعيد الاهتمام بالمستوى المحلي الذي يعيش فيه المواطن كالفضاء الأقرب والأكثر ملائمة لمشاركته في تدبير الشؤون العمومية (الفرع الأول) لما يحققه من أهمية تساهم في تجاوز أزمة التمثيل وتستجيب لاحتياجاته الحقيقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تثمين التسيير الجوّاري

بعد أن أبان التسيير المركزي وطريقة القرارات الإدارية الأحادية الجانب محدوديتهما، تمّ التحوّل التدريجي من نظام يكون فيه المواطن مجرد مستقبل ومنفذ لمختلف السياسات المفروضة عليه نحو لامركزية القرار التتموي³ والتسيير المحلي كنظام أكثر انفتاح يتعامل مع نخب قادرة على تدبير شؤونها، إذ يتحقق إجرائياً من خلال الاعتراف بمجموعة من الهيئات والإجراءات التي تضمن مشاركة السكان وقربهم من الإدارة، وموضوعياً بالاستجابة لمتطلباتهم⁴.

¹ Avant-projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local, op. cit., p.2, 4 et 5.

² وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع كابدال، مرجع سابق، د.ص.

³ لخيار زهير، "الديمقراطية التشاركية والتمكين التتموي في الدستور المغربي 2011"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 08، 2012، ص. 179 و181.

⁴ الشاوي عبد الغني، "الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، 2017، ص. 182.

يتداخل الفضاء المحلي مع المستوى الوطني بخصوص موضوع المواطنة؛ حيث يحدّد الأول الشروط القانونية للتمتع بالمواطنة المحلية ويمارس وصاية عليها؛ إذ ليس للجماعات الإقليمية أيّ سلطة قرار حول من هو مؤهل للمواطنة من دونه، فلا تكون المواطنة المحلية إلاّ اشتقاقاً من المواطنة الوطنية مع انفرادها بحقوق محلية خاصة ترتبط بمكان الإقامة¹.

احتلّ المجال اللامركزي مكانة بارزة في تطوّر وإعادة هيكلة المجتمعات بالتوجّه نحو تقويم البعد المحلي وإضفاء المزيد من الحيوية عليه، وهو ما أكّده برنامج الأمم المتحدة حيث وضح أن إضفاء اللامركزية على الحكم والانتقال من المستوى الوطني إلى مستوى الأقاليم المحلية، أمر من شأنه تمكين الأفراد من المشاركة المباشرة في إعداد برامج إنمائية تلبي حاجياتهم المحلية².

يعتبر تثمين القرب ضرورة للمواطنة كونها تتعلق بالحياة اليومية للأفراد، حيث أصبحت المدينة والأحياء من الأماكن المناسبة لممارسة الديمقراطية التشاركية، كما يؤلّد الدفاع عن الإطار المعيشي العديد من التظاهرات والنشاطات التي من خلالها يتعبء المواطنون ضدّ مشروع أو برنامج بلدي، وأكثر من ذلك فقد ساهم العيش معا في بروز المفهوم المُجدد للمواطنة؛ حيث تشكّل الإقامة أوّل علامة لاكتساب الحسّ الجماعي بالتبعية والانتماء إلى مجتمع ذو مصير وطموحات مشتركة يمكن للسكان تسخير مؤهلاتهم وتجاربهم في تطويره وتحسينه، وبذلك تشكّل الإقامة معياراً مستحدثاً لتحديد المواطنة المحلية، لذا تمّ تثمين الصلة الترابطية بين المواطنة واللامركزية.

أصبح المستوى الإقليمي مكاناً جوهرياً لإعادة تنشيط الديمقراطية وممارسة المواطنة بامتياز، إذ تُعرّف المواطنة حالياً بالنسبة للأفراد تبعاً للجوار لما تضمنه لهم علاقة القرب من إيجابيات؛ فهم والمُنْتَخِبِينَ المحليين أقارب وأفراد للعائلة أو المجتمع ممّا يشعّرونهم بإمكانية الاستجابة لانشغالاتهم، لذا يعتبر الدستور الجزائري البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية بموجب المادة 16/2² منه، والإطار المؤسّساتي لممارسة المواطنة والتسيير الجوّاري بمقتضى المواد 2، 11 و12 من قانون البلدية السالف الذكر، غير أنّ التنظيم المحدد لتحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في ظلّ التدبير اللامركزي الذي أشارت إليه المادة 12 لم يصدر بعد ممّا يحد من تطبيقها ويعرقل حقيقة المبادرة المحلية.

على المشرع الجزائري التعجيل بإصدار النصوص التطبيقية المفعلّة للتسيير الجوّاري، كونه يساهم في تقوية استقلالية المواطن واكتسابه حسّ المواطنة مع تعميق شعوره بالمسؤولية والمطالبة بشروط مواطنة حقيقية وتربيته على المشاركة في تدبير شؤونه وتجاوز دوره المُختَزَل في مجرد صوت انتخابي؛ بتحويل ذلك إلى حقوق دائمة ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب، لاعتبار الإدارة الإقليمية إدارة تشاركية مجاورة.

¹ RICHARD Marie-Pierre, La citoyenneté locale en Suède (permanence, recompositions et mise à l'épreuve), Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2014, p.38 et 72.

² راجع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة، يناير، 1997.

الفرع الثاني: الأهمية المتزايدة لممارسة المواطنة المحلي

تؤكد ممارسة المواطنة المحلية محورية دور المواطن عن طريق تفويض القرارات المركزية والمشاريع الفوقية دون استشارته في التنفيذ والتتبع والتقييم، مع إعطاء الفعل التشاركي المواطني بعدا محليا يجعل القرار التتموي تشاركيا بين مختلف الفاعلين المحليين، لأنه لا حل لمشاكله من قبل الخبراء وإن أحسنوا أساليب التسيير إلا بمشاركته في التخطيط والتقرير الإداري الجوّاري لاعتباره صاحب تجربة ومصدر حقيقي للمعرفة، فهو المستفيد والمتأثر بنتائجها عن قرب لذا يجب أن تتبع منه كفاعل محلي لا مجرد تلقيا ومن ثمة الربط بين أهداف السياسة والواقع المعاش.

من مزايا مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه التحول من القرار الانفرادي إلى القرار التشاركي، بالتقليص من توسع سلطة الإدارة التقديرية وامتيازاتها في مواجهة الأفراد، بشكل يجعل العلاقة بينهم أقرب إلى التوازن والتوافق في ظل المشاركة والانصات والتعاون بدل التحكم والتسلط، وبالتالي تجاوز علاقة الصراع والقطيعة مقابل ردم الهوة بين المجتمع السياسي والمدني وتعزيز الضمانات الكفيلة بحماية فعالة للحق في المشاركة مما يساهم في ديمقراطية وعقلنة القرار الإداري اللامركزي¹، وفي هذا الإطار صدر المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة المواطن مع مختلف أنواع الإدارات حيث خصص قسما منه لإعلام المواطن وقسما آخر لوسائل الطعن الموضوعية تحت تصرفه²، مقابل تحديد عقوبات تأديبية جزائية في حالة مخالفة الموظف للأحكام المنظمة لهذه العلاقة³، لكن رغم مساهمة هذا المرسوم في تحسين وضبط العلاقة إلا أنه يحتاج إلى مراجعة لمواكبة التطورات التكنولوجية والإصلاحات الإدارية المحدثّة.

يؤدي تعزيز مشاركة المواطن في تدبير شؤونه إلى ترشيد الإدارة وتجويد القرار المحلي؛ بتقادي مسبق لاحتمال الوقوع في الأخطاء وبالنتيجة اتخاذ قرارات شرعية، فعلية، فعالة، أيسر فهما وسهلة النفاذ، تحظى بالقبول والتأييد من طرف المخاطبين بها لأنها تعكس اهتماماتهم، تؤدي إلى تقادي أو التقليل من المنازعات الإدارية والقضائية وبالتالي تجنب تكاليف النزاعات، ومن ثمة تحقيق أحسن فعالية للإدارة إلى جانب استعادة ثقة المواطن بها، لأنّ تقابل آراء كل الفاعلين يخلق شروط المناقشة العقلانية والالتزام بتحقيق المصلحة العامة.

تؤدي المشاركة المواطنة إلى تحقيق النجاعة الاقتصادية؛ من خلال ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجيات المواطنين مما يحقق نجاعة في الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة وبما يضمن اتخاذ

¹ البقالي وديع، "ديمقراطية القرار الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص. 201 و 202.

² راجع على التوالي القسم الأول من الفصل الثاني والقسم الثاني من الفصل الثالث من المرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³ راجع المواد 5، 7 و 40 من المرجع نفسه.

القرارات الصائبة¹، نظرا لدور المشاركة في تقييم الأداء الإداري من خلال تمكين الخبراء من رصد مدى أهمية المشاريع المقترحة وفعاليتها وإمكانية نجاحها، وبالتالي تفادي الفشل التنموي والأخطاء التسييرية وكذا الخسارة المالية لنجاح المشاريع التنموية المنجزة²، واقتناع الإدارة بأن مصدر قوتها وقوام وجودها هو المواطن ولا تمتلك شرعيتها من ذاتها³.

تساهم المشاركة في ترسيخ قيم المسائلة الاجتماعية؛ بتكريس شفافية المعاملات الإدارية بما يخلق ثقة في طرق التصرف في الأموال العمومية وهو ما يحفز المواطنين على أداء واجباتهم الضريبية وبذلك زيادة الإيرادات التي ستخصص حتما لتحسين ظروف معيشتهم⁴. كما أكد البنك الدولي في تقرير التنمية في العالم سنة 1997 أن المشروعات التي قامت على المشاركة من قبل المنتفعين بها قد حققت أهدافها، كذلك برامج مكافحة الفقر في بعض الدول حققت نجاحا بسبب درجة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات الأساسية وتنفيذها بالإضافة إلى عدم الشعور بالإقصاء والتهميش⁵.

لليديمقراطية التشاركية مزايا في التكريس العملي للمواطنة؛ فهي تدعم وتطور الشخصية الديمقراطية للمواطنين، تنمية إحساسهم بالمسؤولية والانتماء إلى المجتمع واكتسابهم مهارات المواطنة الايجابية وبالتالي تكوين قوة اقتراحية وتذكية الوعي التشاركي لديهم والانخراط في التدبير المحلي⁶، كما تساهم المشاركة المواطنة أيضا في الانتقال من إدارة آمرة إلى تأسيس إدارة مواطنة، موجهة، خدومة وقريبة من المواطن تعمل على تفعيل المبادرة المحلية وتعزيز شفافية التصرفات الادارية بعدما كان الفرد ضعيفا أمام جبروتها⁷.

¹ الندوي محسن، الديمقراطية التشاركية: المفهوم-النشأة-الآليات، مكتبة أم سلمى الثقافية، تطوان، 2018، ص.65.

² BILLARD Gérald, op. cit., p.237 et pp.252-255.

³ يعقوبي عماد، "الديمقراطية الإدارية موقع الإدارة العمومية في تنزيل دستور 2011"، مجلة القانون المغربي، العدد 23، 2014، ص.194.

⁴ الندوي محسن، مرجع سابق، ص.65.

⁵ نقلا عن: العنبي رضوان، تقويم التدبير العمومي بالمغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - عين الشق، جامعة الحسن الثاني، 2009، ص.182.

⁶ الزباني عثمان، "نحو بناء الديمقراطية التشاركية في الدول المغاربية بحث في الأصول والمقاصد الغائية"، مداخلة مقدمة في إطار أشغال ندوة دولية حول دينامية الإصلاح في دول اتحاد المغرب العربي، من تنظيم كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية لجامعة محمد الأول-وجدة وكذا معهد الدراسات الإفريقية لجامعة محمد الخامس-الرباط، يومي 15 و 16 أبريل 2010، ص.150 و 151.

⁷ البكوري محمد، مرجع سابق، ص.657 و 688.

خاتمة

نستنج أنّ المواطنة هو مفهوم متطور وفي تكوّن مستمر لا ينشئ ولا يمارس إلّا في فضاء ديمقراطي، فبعدما ظلّت مواطنة الدولة الوحيدة في ظلّ النظام التمثيلي انتقدت بالجمود والتجبر والقيام على شرط الجنسية، أصبح المواطن في النظام السياسي موضوعا في المجال الإداري وبرزت مواطنة إيجابية وموازية أكثر ملائمة تؤثر على الخيارات الجماعية، مُنْفَتحة على حقوق جديدة تتمثّل في الاعلام والمشاركة، أكثر مرونة إذ يستفيد منها جميع سكان الإقليم بحكم الإقامة، وهو ما يشهد على الانتقال إلى ديمقراطية مستمرة.

ثمّن المشرع الجزائري المواطنة المحلية بتعزيز دور المواطن في تسيير شؤونه عن قرب، لاعتبار المستوى المحلي المكان المناسب لإعادة ترقية الديمقراطية المحلية من تمثيلية إلى تشاركية، من خلال الاعتراف بمشاركة المواطنين صراحة في قانون البلدية وضمان ولوجهم إلى المعلومة خاصة بعد إصدار المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، وأكثر من ذلك فقد تمّ ترقية عنصري المواطنة المحلية المتمثلة في المشاركة والاعلام إلى مبادئ دستورية بموجب المادتين 15 و 51 من تعديل سنة 2016.

رغم المجهود التشريعي المبذول لا يزال مفهوم المواطنة المحلية محدودا والتجربة فتية تقتصر إلى التنظيم والهيكلية، فإن كان من الناحية النظرية واعدًا يحلّ أزمة المواطنة، فالهوة تزال واسعة بين النص والممارسة لعدة أسباب منها غموض المفهوم القانوني لحق المشاركة، محدودية مجال تطبيقه، غياب آليات وهيئات فعّالة تضمن ممارسته، أكثر من ذلك، عدم الربط بين نتائج المشاركة والقرار المتخذ، ناهيك عن مشكل الإفراط في السريّة الإدارية وعدم الافراج عن النصوص التطبيقية المحددة لكيفيات ممارسة المبادئ المكرّسة المذكورة.

قصد تفعيل المواطنة المحلية، على المشرع الاستفادة من مختلف التجارب والمبادرات التي خاضتها التشريعات المقارنة وتطبيقها تدريجيا شرط توفر الإرادة السياسية والتشريعية وتهيئ الإدارة لقبول الفكرة؛ من خلال تدعيم علاقة المواطن بالإدارة عن طريق تحيّن المرسوم المؤطر لها، تفعيل المبادئ الدستوريين الاعلام والمشاركة عبر إصدار القوانين والتنظيمات التطبيقية لها، كالقانون الخاص بالنفذ إلى المعلومة والقانون المتعلق بالمشاركة المواطنة والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي، وكذا التنظيمات الخاصة بتطبيق قوانين الإدارة المحلية خاصة المحددة لكيفيات تعزيز المبادرة المحلية وترقية الحركة الجمعوية التي تساهم في نشر ثقافة المواطنة الإيجابية، مع تفعيل الإدارة المحلية الالكترونية ومقتضيات الرقمنة التي تكفل المشاركة الالكترونية.