

المشاركة الديمقراطية كنموذج لحوكمة الشأن العام المحلي: قراءة في الدوافع ورهانات التفعيل

محمد أمين أوكيل⁽¹⁾

⁽¹⁾ أستاذ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1.

البريد الإلكتروني: m.oukil@univ-alger.dz

الملخص:

تهدف الدراسة لمقاربة عوامل وأسباب الانتقال الديمقراطي لنمط المشاركة السياسية على المستوى المحلي ودوافع تكريسه في النظام القانوني للدولة بمفهومه الواسع بدءاً بالدستور إلى القوانين ذات الصلة بالتسيير المحلي، والأبعاد المتوخاة من خلال تجسيد النموذج التشاركي في إدارة الشأن العام المحلي سيما بحكم حداثة التجربة الجزائرية التي قد تطرح انعكاساتها على طبيعة الأهداف المنتظرة من التحول إلى نظام المشاركة الديمقراطية المحلية ومدى تكريسها الفعلي في الممارسة الراهنة.

الكلمات المفتاحية:

المشاركة الديمقراطية، الاستشارة، التشاور، الملتزمات.

تاريخ إرسال المقال: 11/05/2024، تاريخ قبول المقال: 20/07/2024، تاريخ نشر المقال: 21/12/2024

لتهميش المقال: محمد أمين أوكيل، "المشاركة الديمقراطية كنموذج لحوكمة الشأن العام المحلي: قراءة في الدوافع ورهانات التفعيل"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 02، السنة 2024، ص ص 9-26.

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

المقال متوفر على الرابط التالي:

محمد أمين أوكيل، mohammedamine.oukil@univ-Bejaia.dz

المجلد 15، العدد 02-2024

The Shift to Participatory Democracy as a Model of Local Governance: Reading Patterns & Dimensions

Abstract:

The purpose of this article is to study the factors and causes of the democratic transition to the model of political participation at the local level, as well as the reasons that contributed to its consecration in the Algerian legal system. The study also addresses the desired dimensions through the implementation of the model of participation in the management of public affairs in the light of the novelty of the Algerian experience in this area, which could raise the issue of the nature of the objectives to be achieved by the transition to the regime of democratic participation and the extent to which it is really enshrined in current practice.

Keywords:

Participatory, democracy, consultation.

La participation démocratique comme modèle de gouvernance des affaires publiques locales : Lecture des motivations et enjeux de mise en œuvre

Résumé :

Cette étude vise à aborder les facteurs et les raisons de la transition démocratique vers un mode de participation politique au niveau local et les motivations pour son institutionnalisation dans le système juridique de l'État, au sens large, de la constitution aux lois relatives à la gestion locale. Elle examine également les dimensions attendues de la mise en œuvre du modèle participatif dans la gestion des affaires publiques locales, en particulier en raison de la nouveauté de l'expérience algérienne. Cette nouveauté pourrait influencer les objectifs attendus de la transition vers un système de participation démocratique locale et la mesure dans laquelle celle-ci est réellement intégrée dans la pratique actuelle.

Mots-clés :

Participation démocratique, consultation, concertation, pétitions.

مقدمة

دفعت العراقيل والعقبات التي تحول دون تكريس مطالب الساكنة وتطلعات الجمهور في اتخاذ وصناعة السياسة العمومية المحلية إلى التفكير في نمط مساعد ومحفّز لأدوات تجسيد الديمقراطية المحلية، وذلك بعدما فشلت الديمقراطية التمثيلية في الحلول مكان الإرادة الشعبية فيما يتعلق باستغلال أمثل للتفويض الشعبي في تحقيق تسيير عمومي فعال لشؤون المواطنين في إطار الهيئات التداولية المحلية كالمجالس الشعبية البلدية والولائية.

في هذا السياق جاءت المطالب الرامية لتحسين ظروف ممارسة الديمقراطية المحلية مقترنة بمسيرة الإصلاح الدستوري والترشيد المؤسساتي لهياكل ومرافق الدولة، الهادف لتنظيم وحوكمة سبل ممارسة السلطة سيما على النطاق المحلي المنوط باختصاص الجماعات المحلية، عن طريق توسيع مجال المشاركة في صنع القرار المحلي، وتفعيل قنوات المبادرة في تدبير السياسة العامة ذات الصلة، وتحسين الخدمة العمومية وتحفيز أطر التنمية المحلية.

تجمعت هذه الإصلاحات تحت مفهوم "المشاركة الديمقراطية"، والذي يعني مثلما يشتق من مفهومه مشاركة الفواعل المحلية في سياسة التسيير المحلي وإدارة الشأن العمومي في إطار الفضاء الرسمي المحلي الذي تقوده الجماعات المحلية، بحيث تكون المشاركة الديمقراطية آلية رديفة لنظام الديمقراطية التمثيلية المؤسس للمجالس المحلية البلدية والولائية.

وعلى هذا الأساس، تهدف هذه الدراسة لاستقراء عوامل وأبعاد الانتقال من نموذج الديمقراطية المحلية التمثيلية فقط، إلى النموذج الهجين "المزدوج" الذي يجمع بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون العمومية المحلية في الجزائر، وذلك في ضوء الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن الرهان على المشاركة الديمقراطية كنموذج مكمل للديمقراطية التمثيلية في مجال تسيير الشأن العام المحلي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا محورين، تناولنا في الأول، الحوكمة التشاركية أهم مرتكزات تجسيد الديمقراطية المحلية، بينما عالجنا في الثاني: تفعيل المشاركة كنموذج ديمقراطي معاصر لترشيد لممارسة السلطة على المستوى المحلي.

المحور الأول: الحوكمة التشاركية أهم مرتكزات تجسيد الديمقراطية المحلية

تعد الحوكمة أو الحوكمة المبدأ والمعيار الأساسي لقياس مدى نجاعة سبل ممارسة السلطة، وتأسيس دولة القانون في الوقت الراهن، نتيجة اعتمادها على مقارنة متكاملة لترشيد نظام الحكم يقوم على أعمال قواعد الشفافية والمشاركة والرقابة الشعبية واستقلالية القضاء وسمو سلطة القانون واحترافية ونزاهة المؤسسات وجودة الخدمة العمومية. وعلى هذا الأساس عمدت الجزائر إلى محاولة تصحيح نموذج ممارسة السلطة وتسيير الشأن العمومي المحلي القائم على النمط التمثيلي التقليدي (فرع أول)، بالمبادرة إلى إرساء نموذج جديد لعصرنة أنماط التسيير الديمقراطي تهدف لتكريس مبدأ المشاركة وتأطير دور الفواعل المحلية في المساهمة في تسيير الشؤون العمومية المحلية (فرع ثان).

الفرع الأول: الانتقال إلى النمط التشاركي لمعالجة قصور الديمقراطية التمثيلية

جاء الانتقال إلى النمط التشاركي كنتيجة حتمية فرضها قصور النموذج التمثيلي في تجسيد المقاربة الديمقراطية المحلية (1) نجم عنه تداعيات وخيمة مست الاستقرار ومقتضيات النظام العام والحياة العامة نتيجة تنامي ظاهرة الرفض وموجات الاحتجاج الشعبي والاحتقان الرفض للعمل العمومي (2).

1- فشل النظام التمثيلي في استيعاب مقتضيات العمل الديمقراطي

تجسد فشل الديمقراطية المحلي في حالة الانسداد في عمل المجالس الشعبية (أ) المقترن بتراكمات عميقة كرّسها حالة انفصال الهيئات المنتخبة المحلية عن القاعدة الشعبية (2).

أ- الانسداد في المجالس الشعبية المحلية: انعدام المبادرة الشعبية

يجري تسيير المجالس الشعبية المحلية بشكل أحادي صرف، يجسده التيار السياسي الفائق بالانتخابات البلدية أو الولائية، دون اعتبار للجمهور أو لتنظيمات المجتمع المدني، والذي كثيرا ما يقع في تناقضات حزبية أو في نقائص تسيير روتينية نتيجة انعدام المبادرة الشعبية ومشاركة الرأي العام المحلي في سياسة صنع القرار. فبمراجعة الأدوات القانونية النازمة لشؤون التسيير المحلي لا سيما النظام النموذجي للبلديات أو النظام النموذجي للمجالس الشعبية الولائية فضلا عن قانون البلدية وقانون الولاية، نجد مجال المبادرة الشعبية منعما تماما، حيث يسمح للجمهور بالحضور إلى جلسات المجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية لكن

بصفة ملاحظ فقط¹. أي دون أن يملك صلاحية اقتراح أو مناقشة أو تقديم ملتمس أو عريضة أو سؤال أو أي مبادرة محلية. هذه الحالة التي يجري تداركها حاليا من خلال محاولة إصلاح قانوني البلدية والولاية لإدماج الجمهور في ديناميكية عمل المجالس المحلية.

ب- انفصال الهيئة التداولية عن الكتلة الناجبة

فرض منطق الديمقراطية الانتخابية القائم على أداة الانتخابات كآلية لإنتاج الهيئة التمثيلية المجسدة للتفويض الشعبي، إلى ممارسة نمطية تجعل حلقة الوصل بين المجلس المنتخب صاحب السلطة والقاعدة الشعبية تتم في المناسبات الانتخابية فقط، التي يمنح فيها التفويض الشعبي بناء على وعود انتخابية لا ترقى إلى برامج عملية ذات رؤية واقعية وأهداف قابلة للتجسيد، وما زاد الأمر تعقيدا هو انعدام آلية رقابية شعبية تفرض متابعة ومساءلة الهيئة التداولية عن سياستها أو فشلها في تحقيق الأهداف الانتخابية أو إدارة الشؤون العمومية المحلية². وفي هذا السياق تأتي المقاربة التشاركية لتقدم حلا عمليا يقضي بإشراك تنظيمات المجتمع المدني في معادلة واستراتيجية التسيير والتنمية المحلية حتى يكون فاعلا في صنعها ورقبها على تنفيذها.

2- الرفض الشعبي كمؤشر عن فشل النموذج التمثيلي

يعتبر الرفض الشعبي أخطر مراحل انهيار البناء المؤسساتي للدولة، لأنه مؤشر مباشر لحالة الراديكالية والاحتقان المنتج للفوضى والخروج عن النظام العام وسلطة القانون نتيجة تقشي اليأس والعدمية السياسية لدى القاعدة الشعبية مما يجعلها تتعاطى بشكل سلبي مع جميع المبادرات الرسمية للتعبير عن استيائها من أداء المؤسسات التمثيلية والمرافق العمومية المحلية(أ). وقد تتفاقم حالة الاحتقان إلى انزلاقات خطيرة تنتج في شكل موجات احتجاج(ب).

¹ انظر:

محمد أمين أوكيل، "الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتكريس مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 34، العدد 3، السنة 2020، ص.253-254.

² انظر:

محمد عبد الغفور بوصيلة، صبرينة سايج، "الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية: الجزائر أنموذجا"، جامعة عمار تليجي الأغواط، المجلد 4، العدد 2، السنة 2022، ص.60-61.

أ- ظاهرة العزوف الانتخابي

تتعلق أسباب الانتقال إلى نموذج الديمقراطية التشاركية في العديد من النقاط يأتي في مقدمتها قصور نظام الديمقراطية التمثيلية في الاستغلال الأمثل للتفويض الشعبي الممنوح لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، والذي انعكس في حالة القطيعة المسجلة بين المنتخبين عن واقع جمهور الناخبين بعد انتهاء عملية الانتخاب، ومحدودية نسبة تأثير التمثيل النيابي مقارنة بحجم الجمهور الفعلي وفعالية القوى الحية في المجتمع المحلي، عزوف الناخبين عن التصويت وتزايد التدريجي لنسب المقاطعة الشعبية³ والتي تتجلى نتائجها في نسب متدنية للمشاركة والتجاوب مع المواعيد الانتخابية ككل وليس المحلية فقط.

ب- موجات الاحتجاج الشعبي

يسهم التزايد التدريجي لنسب المقاطعة الانتخابية لانتشار حالة من الاحتقان والرفض الشعبي المشحون بالتوجه إلى العنف كوسيلة للتعبير عن الاستياء العام لسياسة التسيير المحلية خرجت إلى العلن في شكل موجات من الاحتجاجات الشعبية وغلق الطرق العامة أو الفضاءات والمؤسسات العمومية أحيانا للتنديد بتعطيل المشاريع التنموية وتردي مستوى الخدمة المحلية الضرورية المنوطة باختصاص المجالس الشعبية المنتخبة لا سيما المجالس البلدية⁴ وعلى هذا الأساس جاء إقرار المقاربة التشاركية كنظام تسيير محلي يرمي إلى استيعاب هذه النقائص وامتصاص الرفض الشعبي، وإدماج بدائل لمعالجته في إطار قنوات تطبيق الديمقراطية التشاركية، عن طريق تشجيع سبل مشاركة وانخراط المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في سياسات تدبير الشأن العام المحلي، مع تعزيز وتحديث آليات المشاركة الديمقراطية المحلية، كالتحقيق العمومي، وآلية التشاور، والاستشارة العمومية، وإقحام أساليب وصيغ جديدة للمشاركة لتقديم الملتزمات والعرائض المستحدثة في عقب التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 1 نوفمبر 2020 مثلما تنص عليه المادة 77 من الدستور.

³ انظر:

محمد أمين أوكيل، "إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، مجلة فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، المجلد 1، العدد 2، السنة 2017، ص. 119-120.

⁴ المرجع نفسه.

الفرع الثاني: المشاركة الديمقراطية دعامة ضرورية لترشيد التسيير العمومي المحلي

طرحنا فكرة المشاركة كأساس لا مناص منه في سبيل ترشيد سياسة التسيير العمومي المحلي، وذلك من خلال محاولة تجاوز نقائص النظام التمثيلي وتعزيز مجالات تفعيل الديمقراطية المحلية⁽¹⁾، عن طريق الاستغلال الكلي للطاقات الحية والفواعل المحلية وتوظيفها في صنع السياسة المحلية العمومية والتنمية جنبا على جنب المؤسسات الكلاسيكية المعهود إليها إدارة الشؤون المحلية كالبديلة والولاية (2).

1- الديمقراطية التشاركية نموذج مكمل وليس بديل للديمقراطية التمثيلية

سعت الجزائر إلى بلورة مسارات جديدة لممارسة الفعل الديمقراطي تبنى أساسا على الانفتاح على القاعدة وربط الصلة بالجمهور بشكل مباشر، لجعله شريكا في ممارسة السلطة المحلية وطرفا أساسيا في اتخاذ القرار المحلي. هذا الانتقال الديمقراطي المستحدث تحت نظام "المشاركة الديمقراطية"، أو "التشاركية"، أو "الديمقراطية التشاركية" (*La démocratie participative*) وهو المصطلح الذي اعتمدته المؤسسة الدستورية بشكل صريح إلى جوار مبادئ التنظيم الديمقراطي في الدولة، المتمثلة في التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وحماية الحقوق والحريات⁵.

وإذ يؤسس الانتقال للنموذج التشاركي نمطا جديدا لبناء المؤسسات الدستورية وإدارة الشأن العام وممارسة السلطة بين الدولة ككيان مركزي، والجماعات المحلية باعتبارها الفضاء القاعدي لممارسة السلطة المحلية، فإن معادلة الانتقال هذه لا تحقق توازنها المنشود إلا بمشاركة الجمهور (*Le public*) المصدر والأساس المباشر لممارسة السلطة، وهو ما أفصح عنه المؤسسة الدستورية في نص الفقرة 11 من ديباجة الدستور والتي جاء فيها:

"يعتزم الشعب الجزائري أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة المواطنين والمجتمع المدني والجالية في الخارج في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة في إطار دولة قانون جمهورية...".

لقد جاء هذا النص المستحدث في التعديل الدستوري لـ 2020 ليرسخ بعمق المكسب التشاركي المعترف به سلفا في الدستور، حين صرح بأن: "المجالس المنتخبة هي قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في

⁵ انظر نص الفقرة 1 من المادة 16 من الدستور.

تسيير شؤونهم العمومية"⁶. وهو المبدأ عينه الذي سبقه إليه المشرع في قانون البلدية رقم 11-10 حين خص الفصل الثالث من الباب الأول منه بعنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية".

لقد أقرّ المؤسس فلسفة الديمقراطية المحلية التي تقوم على الجمع بين نظامي: التمثيل الديمقراطي من جهة، والمشاركة الديمقراطية من جهة ثانية على المستوى المحلي، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 16 من الدستور على: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي...."، ثم يؤكد في الفقرة الثالثة من المادة 16 نفسها من الدستور على: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني". وهذا ما يؤكد مكانة الديمقراطية التمثيلية كمبدأ وتدعيمها بالنموذج التشاركي بغية تحصيل القواعد العملية المتوخاة من مشاركة الجمهور بشكل مباشر في اتخاذ القرارات وتدبير شؤونه العمومية.

2- الديمقراطية التشاركية آلية لاندماج الفاعل المحلي في سياسة التسيير العمومي

تجسد المشاركة الديمقراطية النموذج القاعدي لاستيعاب تطلعات الجمهور وتلبية مطالب المجتمع المحلي والدفاع عن المصالح العمومية له. ولذلك نجد توافقاً بين المؤسس الدستوري والمشرع في الرهان على التشاركية المحلية باعتبارها الفضاء الأنسب ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم مثلما جاء في نص المادتين 16 و19 من الدستور المشار إليهما أعلاه، فضلاً عن المواد 11-14 من قانون البلدية⁷، وهذا علاوة عن بقية النصوص التشريعية ذات الصلة بإدارة الشؤون العامة، والتي كرست مبدأ المشاركة في تسيير الشأن العام⁸.

⁶ انظر نص المادة 19 من الدستور، الجريدة الرسمية عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

⁷ أقرّ قانون البلدية 10-11 الذي نصّ في المواد 1 و103 على اعتبار البلدية مكان لممارسة المواطنة والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية، فضلاً عن تضمين قواعد المشاركة في المواد 11-14 منه.

⁸ العديد من القوانين تعتمد مبدأ المشاركة بشكل صريح في صلبها، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، جريدة رسمية عدد 77 مؤرخ في 15 ديسمبر 2001.
- قانون 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية مؤرخة في 20 جويلية 2003.
- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية رقم 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010،

المحور الثاني: تفعيل المشاركة كنموذج ديمقراطي معاصر لترشيد التسيير العمومي المحلي

تسمح ملاحظة واستقراء المكاسب الديمقراطية التي أتى بها التعديل الدستوري المؤرخ في 1 نوفمبر 2020 باستنتاج إرادة المؤسس الدستوري في ترسيخ أسس ودعائم المقاربة التشاركية في الدولة، بما يحقق التكامل السياسي والمؤسساتي بين المؤسسات الجمهورية بين المستوى المركزي والمحلي. ولذلك فإن دسترة الديمقراطية التشاركية وخلق مكانة دستورية للفاعلين الأساسيين في تحقيقها لا سيما مؤسسات المجتمع المدني، هو بمثابة دعامة أساسية لتفعيل العمل التشاركي ومنحه دفعا سياسيا وديناميكيا وسندا معياريا وقانونيا في الوقت ذاته لا سيما على الصعيد المحلي، ذلك أن قواعد وأدوات تجسيد الديمقراطية المحلية قد تم تركيبتها أصلا على المستوى المحلي لا سيما في قوانين البلدية والولاية والقوانين ذات الصلة بإدارة الشأن والمصالح العامة للجمهور. وعلى هذا الأساس يعتبر الإقرار الدستوري بالانتقال لنظام المشاركة الديمقراطية المحلية، رهانا سياسيا وقانونيا ومؤسساتيا يقوم على تجسيد نموذج تقاسم السلطة على المستوى المحلي بين الجمهور وفعاليات المجتمع المدني مع الهيئات المحلية للدولة كالولاية والبلدية، عن طريق توسيع نطاق الأطر الديمقراطية المتصلة بالنظام التمثيلي، والانتقال إلى القنوات التفاعلية والديناميكيات الميدانية المكوّنة للمجال المحلي (الفرع الأول). ومن جانب آخر يعد النموذج التشاركي بمثابة نظام جديد لتجسيد الحكامة العمومية، نظرا لكون الديمقراطية التشاركية تشكّل الإطار الملائم لتفعيل حقوق المواطنة وتسيير الشأن العام المحلي وتنفيذ الفعل العمومي على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

متمم بالقانون 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، جريدة رسمية عدد 44 مؤرخ في 10 أوت 2011، والقانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022، المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، جريدة رسمية عدد 32 مؤرخ في 14 ماي 2022.

الفرع الأول: البعد المحلي مجال سياسي وقانوني لتفعيل المقاربة التشاركية

إن التحول للديمقراطية التشاركية كنموذج لممارسة السلطة على المستوى المحلي يجعل الجمهور فاعلا وشريكا محوريا في ممارسة السلطة المحلية انطلاقا من مبدأ القرب (1)، كما تمكنه من الانخراط الفعلي في صنع السياسة العمومية وممارسة التزامات وحقوق المواطنة (2).

1- الديمقراطية التشاركية النموذج الأمثل لتجسيد سياسة القرب

تنتطق فكرة "القرب" أو "السياسة الجوارية" من فلسفة تسيير وإدارة المجال أو الإقليم، بحيث يشكل الإقليم الفضاء والحيّز المادي والجغرافي والقانوني والسياسي لتجسيد مبادئ نظام الحكم كاللامركزية، فضلا عن كونه الإطار الأقرب لتفعيل العلاقة بين الجمهور وبين السلطة⁹. فمبدأ التشاركية يقوم على إفساح المجال أمام النسيج المجتمعي المحلي وعلى رأسه تنظيمات المجتمع المدني سيما الجمعيات فضلا عن الفاعلين المحليين كالقطاع الخاص في المساهمة في بناء وتدبير وتنفيذ السياسة العمومية المحلية. وعلى هذا الأساس، جاءت النصوص القانونية وفي مقدمتها الدستور ينص على فكرة القرب ولو بشكل عرضي أو القاعدة وربطها بمبدأ المشاركة، من خلال نص المادة 19-3 من الدستور: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية".

وعلى عكس الدستور فقد جاءت الإشارة إلى عامل القرب بشكل أكثر وضوحا وذلك ما يستشف من قانون البلدية رقم 11-10، لا سيما في نص المادتين 2 و103 على التوالي، على أساس أن البلدية هي قاعدة النظام اللامركزي، وهي الفضاء الأنسب والأقرب لممارسة المواطنة ومشاركة المواطنين في شؤون التسيير العام المحلي عبر المجالس المنتخبة حسب وصف المشروع.

⁹ انظر في هذا الخصوص، حول تحديد مفاهيم القرب والجوار:

Michel AURES, "Proximité et Démocratie une adéquation incertaine", In : *Informations Sociales*, 2005/1(n121), p-p.46-55. Article disponible sur le lien ci-joint :

www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-1-page-46.htm

(Consulté le : 08.05.2024)

2-الخصوصية التشاركية إطار لتحقيق المواطنة المحلية وتعزيز العقد الاجتماعي

يعكس اعتماد نظام المشاركة الديمقراطية إلى جانب النظام التمثيلي سياسة الدولة الراهنة في ترشيد التسيير العمومي وترسيخ البناء الديمقراطي وتكريس مسارات الانتقال الديمقراطي وبناء دولة القانون، وتمتين العلاقة السياسية والقانونية لمؤسسات الدولة بالجمهور عن طريق تعزيز مقومات الديمقراطية المحلية وتعزيز أدوات المشاركة الضرورية وفي طليعتها المجتمع المدني، الذي نص المؤسس الدستوري على دور الدولة في تحفيز سبل مشاركته في إدارة الشأن العام¹⁰.

وبالطبع فإن عمل المجتمع المدني المأمول من النص المذكور هو تأطير سبل ممارسة حقوق المواطنة وتفعيل حقوق المواطنين في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية باعتبار المشاركة من مبادئ المواطنة ومظهر من مظاهر تكريس وتعزيز العقد الاجتماعي في الدولة¹¹.

ولذلك فإن التكريس الأمثل للمبدأ الدستوري للمشاركة الديمقراطية على المستوى المحلي، يقتضي تجسيده فعليا بواسطة نصوص قانونية تكفل سبل تنظيم وتأطير المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، فضلا عن إرساء إطار مشترك لتنسيق عمل الجماعات المحلية مع نشاط الجمعيات وتنظيمات المجتمع المدني في مجال الخدمة العمومية، بما يضمن تحقيق انفتاح فعلي للديمقراطية التشاركية على فعاليات المجتمع المدني في رسم سياسات التسيير والتنمية المحلية، وذلك بما يكفل الوصول إلى تجسيد حقيقي لمحتوى نص المادة 2 من قانون البلدية، المشار إليها أعلاه: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية".

وفي هذا الصدد تجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري قد أضفى تعديلا أساسيا على مكانة ودور الجمعيات في الحياة العامة، وذلك في أن خص الجمعيات ذات المنفعة العامة بعناية نوعية نظرا لدورها الأساسي وأهليتها الوظيفية في تسيير الشؤون العمومية مقارنة بغيرها من الجمعيات ذات الصلاحيات الاعتيادية الخارجة عن إدارة

¹⁰ حسب نص المادة 10 من الدستور.

¹¹ راجع في هذا الخصوص:

Jean-Marc SAUVÉ, "Premier Vice-président du Conseil d'État", In *La Revue Civique*, n° 11, Printemps-Été 2013. Disponible sur le lien;

[Jean-Marc Sauvé: ouvrir notre démocratie - La Revue Civique](#)

الشأن العام، حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة 53 من التعديل الدستوري لـ 1 نوفمبر 2020، تنص على: "تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة".

الفرع الثاني: الفعل التشاركي دعامة ضرورية لإدارة الشؤون العامة على المستوى المحلي

يتمحور تفعيل العمل التشاركي في المجال المحلي نظرا لكونه الفضاء العام الذي يجري فيه تسيير الشأن العمومي وإدارة مصالح المواطنين، ويتم ذلك من خلال جعل الجمهور (le public) بجميع مكوناته المحلية وفعاليته لا سيما مؤسسات المجتمع المدني طرفا مباشرا في إعداد واتخاذ القرار المحلي من جهة (1)، ومراقبا لحسن تنفيذه من جهة أخرى (2).

1- المشاركة في اتخاذ القرار المحلي: (صناعة السياسة العمومية)

تتم المشاركة في اتخاذ القرار المحلي عن طريق إرساء إطار مشترك لتنسيق عمل الجماعات المحلية مع نشاط الجمعيات وتنظيمات المجتمع المدني في مجال الخدمة العمومية، بما يضمن تحقيق انفتاح فعلي للديمقراطية التشاركية على فعاليات المجتمع المدني في رسم سياسات التسيير والتنمية المحلية. وفي هذا الصدد، يمكن الرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 الذي اهتم بمبدأ المشاركة من خلال الأحكام الذي تضمنها بنية التأكيد على دور البلدية الأساسي في ممارسة الديمقراطية المحلية، ومشاركة المواطنين في التسيير المحلي، وعلى دور المجالس المنتخبة في حث المواطنين والجمعيات المحلية على الانخراط في الشأن العام والمشاركة.

أ- الاستشارة العمومية كأداة أساسية لتفعيل المشاركة المحلية

الملاحظ أنّ قانون البلدية لم يقتصر دوره في التأسيس لمبدأ المشاركة في المنظومة القانونية الوطنية فحسب، بل قام بوضع بعض أدوات المشاركة الأساسية كالاستشارة العمومية. حيث قام المشرع بتقنين الاستشارة العمومية في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث جاء في نص المادة 11 منه، الآتي: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية والتهيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..."، وبالرغم من كون الرجوع للاستشارة العمومية ليست بالأمر الملزم، بحيث يبقى رهنا للسلطة التقديرية للسلطات المحلية والمجالس المنتخبة، كما أن عدم الأخذ بنتائجها لا يترتب بالضرورة آثار قانونية أو أي مسؤولية سياسية، إلا أنه لا يمكن إنكار دورها في تفعيل المقاربة التشاركية والتأسيس عليها

في أي نشاط عمومي يخص الجمهور كونها الأداة القاعدية لممارسة الديمقراطية التشاركية، بحيث تعد الوسيلة الأولى الواجب التماسها لإشراك الجمهور في سياسة التسيير والتنمية العمومية، كما أنها تحقق مظهرا من مظاهر الشفافية والإعلام العام للجمهور.

ب- مأسسة المشاركة الديمقراطية

يمكن الجمهور المشاركة الفعلية في صناعة السياسة العمومية في إطار قنوات العضوية المتاحة في المجالس التشاورية التي يجري تأسيسها على مستوى البلديات والولايات¹²، أو من خلال العضوية التمثيلية في الهيئات الاستشارية لا سيما المؤسسات الدستورية، من قبيل: المجلس الأعلى للشباب¹³، المرصد الوطني للمجتمع المدني¹⁴، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي¹⁵، بحيث تملك مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات بالخصوص حق التمثيل في المجالس العامة لهذه المؤسسات، والتي تُعنى بتحضير وإعداد وصياغة السياسات العمومية في مجالات عديدة تهم الشأن العام كالبيئة والمدينة والعمران والصحة العمومية وغيرها.

¹² "المجالس التشاورية التشاركية" تأتي لتجسيد مبدأ التشاور الوارد في العديد من القوانين الوطنية كأحد أسس الحكامة التشاركية، بينما الاعتماد الفعلي لهذه المجالس فهو يتم بشكل تدريجي لا سيما من خلال برنامج دعم الفاعلين المحليين (كابدال)، انظر في هذا الصدد:

محمد أمين أوكيل، "رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين (كابدال)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 10، العدد 02، السنة 2019، ص.42.

¹³ انظر:

نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 23-58 المؤرخ في 25 جانفي 2023، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الأعلى للشباب، جريدة رسمية عدد 05، مؤرخ في 29 جانفي 2023.

¹⁴ انظر:

نص المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 23-349 المؤرخ في 4 أكتوبر 2023، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 21-139 مؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، جريدة رسمية عدد 65 مؤرخ في 11 أكتوبر 2023.

¹⁵ انظر:

نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 المؤرخ في 6 جانفي 2021، يتضمن تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره واختصاصاته، جريدة رسمية عدد 3 مؤرخ في 10 جانفي 2021.

2- المشاركة في تنفيذ القرار المحلي (الرقابة الشعبية)

تعتبر الرقابة الشعبية أحد ركائز الحوكمة التشاركية كونها تسمح بتحقيق الشفافية في تسيير الشأن العام، وإعلام الجمهور بمقتضيات التسيير وتنفيذ المخططات والبرامج التنموية والمشاريع المسجلة فيها وفق الأطر الزمنية والأرصدة المالية المسجلة ذات العلاقة، لتلافي للوقوع في جرائم الفساد وتبديد المال العام وتحقيقا للحوكمة الجيدة في إدارة الشأن العام المحلي¹⁶. ولقد حرص المشرع على شفافية وترشيد تنفيذ السياسة المحلية، وهذا ما نجده على سبيل المثال في قانون الولاية رقم 07-12، حيث جاء في نص المادة الأولى منه الفقرة الثالثة، التالي: "الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه لصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات والدولة". وتتم عملية الرقابة الشعبية عبر أطر وقنوات عديدة أهمها:

أ- الفضاء العلني لجلسات المجالس الشعبية

يعتبر المجلس الشعبي المنتخب آلية لتكريس مبدأ انفتاح الجماعات الإقليمية على الجمهور وتسهيل اندماج المواطنين في مقاربة الديمقراطية التشاركية، حيث نصّت الفقرة الأولى من المادة 26 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة".

إن مبدأ الشفافية وإعلام الجمهور المذكور أعلاه تم تكريس تفاصيله وإجراءاته في النظام الداخلي النموذجي للبلدية¹⁷. ولعل من مظاهر التكريس العملي لشفافية التسيير العمومي الإقرار للجمهور من حق الحضور في جلسات المجلس الشعبي للاطلاع على مجريات التداول حول المسائل ذات الصلة بإدارة شؤونهم العامة، حيث

¹⁶ انظر:

محمد أمين أوكيل، "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، المجلة النقدية للعلوم القانونية، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، السنة 2022، ص. 265.

¹⁷ حسب نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، يتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخ في 17 مارس 2013.

تنص المادة 14 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية: "يحضر الجمهور جلسات المجلس في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتاحة لهم".

لا يختلف قانون الولاية في اعتماد الشفافية والإعلام في تسيير شؤون المواطنين، حيث أكد المشرع حق المواطنين في الإعلام على مستوى الولاية من خلال اعترافه بمبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي، حيث نصت المادة 26 من قانون الولاية على: "تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية". وهذا ما يتيح للجمهور حق الحضور والاطلاع على مجريات عمل المجالس الشعبية الولائية عند مناقشتها المسائل المرتبطة بإدارة الشأن العمومي، ومن بينها جميع المواضيع المتعلقة بمصالح الجمهور اليومية كالبينة والصحة والنظافة والمياه وغيرها من مسائل تدبير الشأن العمومي حسب ما تنص عليه المادة 77 من قانون الولاية: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في إطار الصلاحيات المخولة للولاية ويتداول في المجالات... المتعلقة ب.....".

ب- الإعلان عن حصيلة مداولات وأعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية

يعتبر الإعلان عن نتائج المداولات آلية هامة لتجسيد شفافية التسيير العمومي، وهو الأمر الذي ألزم به المشرع المجالس الشعبية المنتخبة في الإعلان عن حصيلة نشاطاتها وضمن إعلام المعنيين بنتائج مداولاتها لتمكينهم من الاطلاع على مجريات سير شؤونهم العامة، وكذا ممارسة حقهم في الرقابة الشعبية والمساءلة. وتتم عملية الإعلان عن طريق أسلوب النشر والتبليغ. ألزم المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعلام المواطنين بالمداولات والقرارات البلدية النافذة واستراتيجية التسيير والتنمية المحلية المقامة بواسطة وسائل محدّدة. وتجب الإشارة أنّ المشرع قد نصّ على نشر "المداولات" في المادة 30 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية. وعلى غرار ما هو معمول به على مستوى المجالس الشعبية البلدية ألزم المشرع الوالي بإعلام المواطنين بمستخرجات المداولات والقرارات الولائية النافذة بواسطة وسائل محدّدة. حيث جاء في نص المادة 125 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، الآتي: "تُشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعاً عاماً".

ومن نافلة القول أن المجال القانوني لممارسة حقوق المواطنة والمشاركة المحلية يقوم على تداول وتفعيل ومناقشة المعلومة ذات الطابع العام، وليس المعلومة التي تنصرف لتحقيق مصالح خاصة للأفراد، وفي هذا

الصدد، فإن واجب الإعلام العام يسري في حق المجالس المنتخبة في مواجهة الجمهور حتى بحصائل نشاطاتها السنوية¹⁸.

وعلى هذا الأساس فإن الإعلان عن نتائج أعمال المجالس الشعبية هو المدخل الأساسي لممارسة المساءلة والرقابة الشعبية، ويتم تكييفها في إطار النموذج التشاركي بإعمال أي أدوات مساءلة أو رقابة ممكنة قانونا كالملتزمات والعرائض.

ت-تقديم الملتزمات (les pétitions)

لعل من المكتسبات الدستورية لتكريس الحكامة التشاركية المستحدثة في التعديل الدستوري لـ 2020 هو دسترة أحد أهم أدوات المشاركة المواطنة (la participation-citoyenneté)، وهي "الملتزمات"، وهي كما هو معروف أداة رقابية بامتياز نظرا لدورها الفعلي في ممارسة حقوق المواطنة والدفاع عنها سواء على المستوى الوطني¹⁹، أو في إطار تفعيل حقوق المشاركة والإعلام باعتبارهما أسس ممارسة الديمقراطية المحلية.

والجدير بالتنويه أن المؤسس الدستوري قد منح الحق للمواطنين في تقديم ملتزمات سواء بطريقة فردية، أو في إطار جماعي تتضمن طرح انشغالاتهم ومطالبهم الأساسية، سيما ما تعلق منها بطروفي إدارة الشؤون العامة

¹⁸ بغية تكريس شفافية التسيير المحلي وتدعيما لأسس ممارسة الرقابة والمساءلة الشعبية، بادر المشرع بإلزام المجالس المحلية المنتخبة بضرورة عرض حصيلة أدائها السنوي أمام المواطنين، في إجراء شبيه إلى حد ما ببيان السياسة العامة التي تلتزم الحكومة بتقديمه سنويا أمام البرلمان في إطار المسؤولية السياسية لها، فقد جاء في نص المادة 11 فقرة 3 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على إمكانية المجلس الشعبي الوطني تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، وهي آلية مستحدثة في قانون البلدية المذكور جديرة بالتنويه. ولم يشذ قانون 07-12 المتعلق بالولاية من تنظيم هذا الإجراء، حيث ينص بدوره في المادة 109 على: "يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يجري إرسالها إلى وزير الداخلية وعلى القطاعات المعنية". ورغم كون الوالي يتقدم بعرض نشاط الولاية أمام المجلس الشعبي الولائي فقط، على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعرض نشاط المجلس أمام الشعب مباشرة، وهو ما يسمح بتحقيق شفافية ورقابة شعبية أكبر، تبقى هذه الآلية الرقابية بالنسبة للولاية مفيدة نسبيا في بيان نشاط الولاية وحصيلة قراراتها بشكل واضح أمام ممثلي الشعب.

¹⁹ حول مفهوم وشروط تقديم الملتزمات، انظر على سبيل المثال نظام الملتزمات المقدمة أمام الجمعية العامة في فرنسا:

[Qu'est-ce qu'une pétition ? - Plateforme des pétitions de l'Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](http://Qu'est-ce_qu'une_pétition_-_Plateforme_des_pétitions_de_l'Assemblée_nationale_(assemblee-nationale.fr))

تاريخ المعايينة: (8 ماي 2024).

وتسيير المصالح المشتركة للجمهور، وهو ما يجعل في يد المواطنين أداة دستورية لرقابة عمل الإدارة والهيئات المحلية حول سير الشأن العام وتلزمها بتبرير قراراتها وسياساتها ذات الصلة، وهو ما يتبين من خلال استقراء نص المادة 77 من الدستور والتي جاء فيها:

" لكل مواطن الحق في تقديم ملتمسات إلى الإدارة، بشكل فردي، أو جماعي، لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية. يتعين على الإدارة الرد على الملتتمسات في أجل معقول".

خاتمة

إنّ الانتقال للديمقراطية التشاركية كآلية لتسيير الشأن العام المحلي حتمية سياسية وقانونية فرضتها عديد الأسباب والدوافع نتيجة قصور نظام الديمقراطية التمثيلية على تجسيد مطالب التفويض الشعبي وتحقيق انشغالات الجمهور وتلبية متطلبات التسيير العمومي.

هذه العوامل دفعت المشرع إلى التفكير في تعزيز مقاربة الديمقراطية المحلية بالآلية التشاركية التي تجعل المجتمع المدني محورا أساسيا في صناعة الفعل العمومي والتنموي المحلي، وهو ما يحقق دوام التواصل بين الدولة والمجتمع، ويجنب الحكومة حالة الاضطراب والفوضى غير المتوقعة، عن طريق إذكاء وإشاعة التضامن والتشاور والتعاون والفعل الجماعي النزيه والشفاف في تدبير الشأن المحلي. فالجمهور وتنظيمات المجتمع المدني تعد فاعلا أساسيا في طرح انشغالات المواطنين ورسم السياسات العامة وفي ممارسة الرقابة الشعبية، لذلك يعتبر الشريك الذي لا غنى عنه في تجسيد الديمقراطية المحلية وتحقيق استراتيجية التسيير والتنمية المحلية.

وعلى غرار العديد من الدول، يأتي اعتماد الديمقراطية التشاركية في الجزائر كنمط جديد للتسيير المحلي يسمح بسد نقائص النظام الديمقراطي القائم على البعد التمثيلي فقط، الذي يحجب دور الأفراد والمجتمع المدني في المشاركة في تسيير شؤونهم العامة على المستوى المحلي.

وعلى هذا الأساس يمكن اقتراح التوصيات التالية:

- ضرورة إرساء نظام قانوني لتحديد أسس ومجالات وأدوات المشاركة الديمقراطية المحلية.
- الإفراج عن قانون الاطلاع والحصول على المعلومات المنصوص عليه في نص المادة 3-55 من الدستور، لدوره الأساسي في تفعيل الإعلام التشاركي.
- تعزيز حملات التحسيس والتكوين لإشاعة ثقافة المشاركة الديمقراطية باعتبارها نموذجاً جديداً للحكومة المحلية.