

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

Obstacles to activating participatory democracy at the local level in Algeria- لاطرش إسماعيل، دكتوراه في القانون العام.¹

- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر

- الهاتف: 0698061793

- قزير محمد الطاهر، أستاذ مساعد أ

- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر

- الهاتف: 0660828622

- ملخص:

ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية، بعد ما عرفته الديمقراطية التمثيلية من تقهقر وأزمات، فالديمقراطية التشاركية كمفهوم مبسط هي الوسيلة التي تمنح للمواطنين حق المشاركة بصفة مباشرة بأنفسهم في رسم السياسات العامة ووضع القرارات المحلية، وقد عمدت الجزائر على غرار باقي الدول، إلى تكريس المبدأ ووضع آلياته وأسسها القانونية والتنظيمية خاصة على المستوى المحلي، غير أن تفعيل هذه الفكرة وتحسينها في الواقع، بات يصطدم بعدة عوائق تحد من فعاليتها، ومن هنا تبرز إشكالية الدراسة المتمثلة في تحديد هذه العوائق، أما الهدف من الدراسة فهي تسعى إلى تحديد أهم هذه العوائق التي تقف كحاجز أمام تفعيل وتحسين الديمقراطية التشاركية المحلية، والغاية من ذلك هو التطلع لإيجاد حلول آنية ومستقبلية تسمح بتجاوز مشاكل هذه الحواجز، أما نتائج الدراسة فهي التوصل إلى الكشف عن مسببات هذه العوائق من أجل تداركها وإصلاحها مستقبلا على نحو يحقق الغاية المنشودة من تكريس الديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية المحلية، الفواعل المجتمعية، العوائق القانونية والسياسية والإدارية، قانون الجمعيات وقانوني البلدية والولاية.

Abstract

The concept of participatory democracy emerged, after what representative democracy had known of the setback and crises. Participatory democracy as a simplified concept is the means that grants citizens the right to participate directly by themselves in formulating public policies and setting local decisions. Legal and regulatory, especially at the local level, however, activating of this idea and embodying it in reality is facing several obstacles that limit its

¹ - البريد الإلكتروني: smailatrach284@gmail.com

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

effectiveness, and hence the problem of study emerges represented in identifying these obstacles. As for the objective of the study, it seeks to identify the most important of these obstacles which hinder the activation and incarnation of local participatory democracy, to rectify and reform them in the future of so as to achieve the desired objective of consolidating local participatory democracy in Algeria.

Keywords: *participatory local democracy, community actors, legal, political and administrative obstacles, association law, municipal and state laws.*

مقدمة:

ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية، بعد ما عرفته الديمقراطية التمثيلية من تقهقر وأزمات، حيث شكل هذا المفهوم الحديث كمكمل لهذه الأخيرة وكمنفذ لتجاوز أزماتها والتصدي لها، وكان أول ظهور للديمقراطية التشاركية فترة الستينات في بعض الدول الأنجلوسكسونية، ليتسع مجالها لاحقا مع ظهور مبدأ الحكم الراشد في معظم دول العالم ومن بينها الجزائر.

وبشكل مبسط يمكن تعريف الديمقراطية التشاركية بأنها تلك الديمقراطية التي تسمح للمواطنين أن يشاركوا مباشرة بأنفسهم في رسم السياسات العامة ووضع القرارات المحلية، فالديمقراطية التشاركية هي صورة جديدة لنظرية العقد الاجتماعي التي صاغها جون جاك روسو في كتابه الشهير، بحيث تحول المواطن والفرد في المجتمع من كائن سلبي يتمتع فقط بحق الانتخاب إلى مواطن وفرد إيجابي وفاعل يشارك في صنع القرار ويزاحم الإدارة في ذلك بعدما كانت هذه الأخيرة تنفرد بالرأي وصنع القرار والسياسات العامة على المستوى الوطني والمحلي.

وفي هذا الصدد عمد المشرع الجزائري بدوره على تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية في المنظومة القانونية انطلاقا من مجمل الدساتير، و آخرها ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020 تحديدا من خلال نص المادتين (3/16) و (19)، حيث تقرر بموجب تكريس الآليات الكفيلة بتجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في كل من المجتمع المدني وكذا مشاركة المواطنين، وبالمثل أقرت بدورها النصوص القانونية ممثلة بالأساس في قانوني الولاية (12 - 07)، والبلدية (11 - 10)، فضلا عن النصوص التنظيمية، سبل تفعيل تلك الآليات المجسدة للديمقراطية التشاركية المحلية.

غير أن الواقع أظهر ومن خلال التجارب العملية، أن الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي تحديدا في الجزائر، لا تزال تواجه تحديات كبيرة في سبيل تحقيق غاياتها وأهدافها، وهذا بالنظر إلى كم العراقيل والعوائق التي تقف في طريق تحقيق المقاربة التشاركية لمنظمات المجتمع والمواطنين على حد سواء باعتبارها آليات وفواعل مجتمعية تستلزم مساهمتها ونشاطها لتجاوز كل الأزمات والتصدي لجميع العقبات التي تواجهها مسارات التنمية المحلية على كل الأصعدة والمستويات، ومن هنا تبرز أهداف هذه الدراسة التي تسعى إلى تحديد أهم العوائق التي تقف كحاجز أمام تفعيل وتجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية، من أجل إيجاد حلول آنية ومستقبلية تسمح بالقفز نحو

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

تجاوز مشاكل الديمقراطية المحلية عموما في الجزائر، والتي لا زالت تعاني نتيجة عجز الديمقراطية التمثيلية وقصور الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي خصوصا.

ومن هذا المنطلق نتساءل حول أهم العوائق التي تقف في وجه تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر؟.

للإجابة على التساؤل اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة محاور كالاتي:

المحور الأول: العوائق القانونية

المحور الثاني: العوائق السياسية

المحور الثالث: العوائق الإدارية

المحور الأول: العوائق القانونية

- المحور الأول: العوائق القانونية

رغم تكريسه للآليات المجسدة للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، إلا أن المشرع الجزائري لا يزال مترددا في إرساء مقاربة الفعل التشاركي على نحو يدعم فعاليات المجتمع المدني والمواطنين و يشجع مشاركتها الحقيقية من أجل تعزيز الديمقراطية المحلية وترسيخ مبدأ الحُكامة في تسيير وتدير الشأن المحلي وكذا الدفع بالتنمية المحلية بما يلبي متطلبات ورغبات المجتمع المحلي، وقد تجسد ذلك تحديدا في ما تضمنه كل من قانون الجمعيات الحالي (أولا)، و قانوني البلدية والولاية (ثانيا) من قيود وعوائق قانونية تكشف عن غياب إرادة حقيقية في تحقيق وتجسيد ديمقراطية تشاركية محلية.

أولا: قانون الجمعيات

من أجل تفعيل دور المجتمع المدني كأحد أهم فاعل في تجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية، أقر التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020¹، حين نص في مادته 53 على أن " حق إنشاء الجمعيات مضمون، ويمارس بمجرد التصريح به. تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة. يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات. لا تحل الجمعيات إلا بمقتضى قرار قضائي"، ومن خلال النص يتجلى بوضوح حيز الحرية المضمون للفعل الجمعي و حق ممارسته في الجزائر، لكن وبالرجوع إلى قانون الجمعيات رقم 12 - 06² الساري المفعول، والذي لا يزال يحمل في مضامينه جملة من القيود والتعقيدات التي تحد من حرية ممارسة الفعل الجمعي وإنشاء الجمعيات.

¹ مرسوم رئاسي رقم 20 - 442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

² قانون رقم 12 - 06 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج، العدد 02، الصادرة في 15 يناير 2012.

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

فحسب ما جاء في تقرير لمنظمة (هيومن رايتس ووتش) لسنة 2013، والذي وقف على الممارسات التعسفية للسلطات في الجزائر خاصة فيما يتعلق بإجراءات القيام بعمليات تسجيل الجمعيات في ظل القانون الجديد، حيث تواجه الجمعيات عراقيل ومتاهات بيروقراطية مما قد يضطرها للعمل على هامش القانون¹.

وبالعودة للقانون الجديد للجمعيات رقم 12 - 06، والذي فرض قيودا جديدة على إنشاء الجمعيات لم ترد في سابقه، حيث نص في المادة 07 منه، على أن تحصل الجمعيات على وصل تسجيل من السلطات بعد التصريح التأسيسي قبل الشروع في العمل بشكل قانوني. ويمكن للسلطات أن ترفض تسجيل جمعية ما إذا قررت أن محتوى وأهداف أنشطتها تتعارض مع الثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها². ومن خلال هذه الشروط يظهر مدى اتساع هامش حرية السلطات في تقييد العمل الجماعي والاعتراف به كشريك هام يساهم في تفعيل المقاربة التشاركية، فمسألة المبادرة بإنشاء الجمعيات تدخل في صميم حس المواطنة، وكل تصدي لها من شأنه أن يعطل دور المجتمع في تجسيد الديمقراطية التشاركية.

ومن بين القيود التي جاء بها القانون الجديد أيضا، هو عدم إلزام الإدارة في الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية للبت في حالة عدم شرعية تأسيس جمعية ما، كما كان معمول به في السابق، بل اكتفى القانون الحالي رقم 12 - 06 بالسماح للإدارة أن ترفض تسجيل الجمعية بصورة أحادية شرط تعليل سبب الرفض، بينما للجمعية المعنية الحق في الطعن في قرار الرفض لدى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة 30 أشهر³، وهو ما يزيد من هامش السلطة التقديرية للإدارة تجاه تحديد مصير إنشاء الجمعيات والتحكم إداريا فيها.

كما يمنح قانون الجمعيات الحالي أيضا، للحكومة إمكانية تجميد جمعية ما " في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية"⁴. بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للحكومة في التدخل لمنع عديد أشكال التعاون بين الجمعيات الوطنية والدولية. حيث يشترط القانون الحالي للجمعيات أن يحصل كل " تعاون في إطار الشراكة" بين جمعية جزائرية ومنظمات دولية غير حكومية على الموافقة المسبقة للسلطات المختصة⁵. بينما اشترط القانون السابق هذه الموافقة فقط عند رغبت جمعية جزائرية في أن تنخرط في منظمة دولية.

عمليا وحسب تقرير منظمة (هيومن رايتس ووتش)، اتضح أن السلطات في الأغلب لا تتقيد بالإجراءات القانونية في إطار عملية تسجيل أي جمعية، حيث ترفض تقديم وصل الإيداع الذي يعد كأول إجراء يمكن السلطات من بداية الشروع في مراجعة التسجيل، وفي هذه الفترة يمكن للجمعية العمل بشكل قانوني في حالة عدم وجود أي اعتراض في التسجيل، غير أن الإشكال يتجلى في الجمعيات التي لها نشاطات قد لا تروق للسلطات، مثل المنظمات المستقلة لحقوق الإنسان أو مكافحة الفساد، والتي صرحت بحرماتها من وصل الإيداع

¹ الجزائر - استخدام حيل بيروقراطية لتقييد الجمعيات، مقال متاح على الرابط الإلكتروني:

<https://www.hrw.org/ar/news/> date de visite : 12/08/2021. 20 : 12

² المادة 2 فقرة 4 من القانون رقم 12 - 06، مرجع سابق.

³ المادة 10، من نفس المرجع.

⁴ المادة 39، من نفس المرجع.

⁵ المادة 02/23 من نفس المرجع.

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

لمباشرة عملها بشكل قانوني، وهو ما قد يدفعها للنشاط على هامش القانون¹، مما قد يعرض أعضائها، باعتبارها جمعيات غير معترف بها أو تم تجميدها أو حلها للسجن لمدة 6 أشهر².

بالإضافة إلى القيود التي سبق ذكرها، ألزم القانون الحالي الجمعيات التي تم تسجيلها بموجب القانون القديم بإيداع قوانين أساسية جديدة مطابقة للقانون الجديد وفي أجل أقصاه سنتين أو سيتم حلها من طرف السلطة المختصة في حالة تجاوز الآجال³، وفي هذا الصدد واجهت العديد من المنظمات المستقلة ممن حاولت التقيد بالقانون الجديد عراقيل إدارية، كرفض السلطات تمكينهم من قاعات عامة لعقد جمعية عامة أو عدم تسليمها وصلا لتسجيل وثائقها، وعلى سبيل المثال نجد رفض السلطات منح موعد أو الحصول على وصل إيداع لكل من جمعية "تجمع عمل شبيبة"، "والرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان"، بعد محاولتهما في جوان وديسمبر 2013 تقديم تصاريحهما لوزارة الداخلية، بالرغم من إرسالهما للوثائق عبر البريد المسجل، ومع ذلك لم يتمكن من الحصول على أي دليل على أنهما قدما مطالبهما في الآجال المحددة و قد كانت الجمعيتان مسجلتين بموجب القانون السابق، فضلا على تعمد السلطات عدم تمكين بعض المنظمات التي لها أهداف لا تتناسب مع الخطاب الرسمي من الحصول على اعتراف قانوني، ومنها جمعية "مختفين S O S"، التي تطالب الحكومة بالكشف عن مصير وأماكن آلاف الجزائريين الذين اختفوا بشكل فوري أثناء الحرب الأهلية التي شهدتها البلاد في التسعينات، فمنذ سنة 2002 و الجمعية تطالب بالحصول على الاعتراف لكن دون جدوى، ومثل ذلك قد حصل في أكتوبر 2012 أين رفضت السلطات تسجيل الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد دون تقديم أي تبرير لقرارها⁴.

يتضح مما سبق أن المشرع الجزائري قد بالغ في تقييد الجمعيات والنشاط الجمعوي وطنيا ومحليا، وهو ما يتعارض مع نص الدستور الحالي خاصة فيما يتعلق بحرية إنشاء الجمعيات وآليات حلها، مما يستوجب إعادة النظر في القانون الحالي للجمعيات بما يتفق مع الدستور من جهة، وبما يخدم الفواعل المجتمعية وتشجيعها من أجل تفعيل وتجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية.

ثانيا: قانوني البلدية والولاية

أما بخصوص مشاركة المواطنين باعتبارهم كذلك أحد الفواعل والآليات في تجسيد الديمقراطية التشاركية، وبالرجوع إلى قانون البلدية 11 - 10 تحديدا في المادة 13 منه، التي مكن من خلالها المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بممثلي الجمعيات المحلية، أو بكل شخصية محلية وكل خير والذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، لكن يبقى ذلك بصفة استشارية فقط وليس إلزامية⁵، حيث أن الصفة الاستشارية تمنح الرئيس هامش وحرية واسعة في ممارسة السلطة

¹ <https://www.hrw.org/ar/news/>, op.cit.

² المادة 46 من القانون رقم 12 - 06، مرجع سابق.

³ المادة 70، نفس المرجع.

⁴ <https://www.hrw.org/ar/news/>, op.cit.

⁵ قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37، لسنة 2011..

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

التقديرية حين يتعلق الأمر بإشراك المواطنين أو المجتمع المدني في اتخاذ أي قرار يخدم المصلحة العامة، مما يجعل المقاربة التشاركية رهينة الرأي والقرار الواحد، كما أن عدم الإشارة صراحة إلى أن مشاركة ومساهمة الفواعل الاجتماعية في إثراء عمل المجلس ولجانه، هو من باب التعبير عن إرادة مواطني البلدية والمصلحة، وهو ما قد يسمح لبعض رؤساء المجالس البلدية المنتخبة في اختيار ممثلين عن جمعيات تتوافق ومصالحه الشخصية دون مراعاة الشأن العام ومصلحته، الأمر الذي قد يعرقل مسار التنمية المحلية بدل المساهمة في حسن التدبير والتسيير.

ولم يتوقف غموض مبدأ الديمقراطية التشاركية المحلية عند هذا الحد، بل امتد إلى اللجان التي تشكلها المجالس المنتخبة خاصة البلدية منها، بحيث تبين عدم فعاليتها بالشكل الذي يسمح لها بتجسيد الديمقراطية التشاركية الحقيقية من خلال تدعيم المجلس المنتخب في إدارة التنمية المحلية، باعتبار أن المشرع الجزائري قد تناولها في مواد محدودة دون التحسيس بأهميتها أو دورها في تجسيد المشاركة الواسعة للمواطنين المحليين¹، ومن بين هذه المواد، نجد المادة 33 من قانون البلدية رقم 11 - 10، التي فرضت تقديم نتائج أعمال اللجنة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لا يعتبر المسؤول عن تأسيسها، هذه المادة دون شك تتنافى والطابع التشاركي في تسيير شؤون البلدية².

وبخصوص المجالس الشعبية الولائية فلم يحدد المشرع في قانون الولاية 12 - 07، طبيعة الأشخاص أو الجمعيات التي يمكنها المساهمة في دعم عمل لجان المجلس الشعبي الولائي، واكتفى بالنص على إمكانية هذه اللجان دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته³، بحيث يطرح هذا الغموض إشكالية الانفتاح على العمل التشاركي كما يعيق أي مبادرة في سبيل تجسيد الديمقراطية التشاركية بمختلف آلياتها.

إنّ عدم كفاية التنصيص القانوني، تحديدا في مجال التشريع الخاص بالجماعات المحلية وما يكتنفها من غموض، تعتبر من أهم العوائق القانونية التي تقف في طريق تفعيل الديمقراطية التشاركية، ويمكن تلخيصها كالآتي:

- فالمشرع رغم إقراره لأهم آليات تفعيل هذا المبدأ، وهي آليات الاستشارة والتشاور لكن هذا الإقرار لم يرد بصفة إلزامية، الأمر الذي يضعف من فعاليتها ونتائجها.

- أقر المشرع أيضا الحق في الحصول على المعلومات في أحكام العديد من القوانين، كقانوني البلدية والولاية، قانون البيئة، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، قانون التهيئة والتعمير... إلخ، إلا أن التطور التشريعي في إقرار هذا الحق قد أغفل العديد من الأحكام المتعلقة به، كعدم تحديد الإجراءات والآليات التي يمكن من خلالها الشخص الحصول على المعلومات بل ترك الأمر للوائح والتنظيمات.

¹ بخني بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 5، العدد 1، 2020، ص 68.

² بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 211.

³ المادة 36 من القانون رقم 12 - 07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، لسنة 2012.

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

كذلك بالنسبة لموقف الإدارة بالرد على طلب الحصول على المعلومات من عدمه، فمن الناحية القانونية يتوجب على الإدارة إبلاغ المعني كتابة بقرار مسبب يتضمن أسباب الرفض، ويبين لمقدمه مختلف وسائل الطعن الممكنة له، ولكن من الناحية العملية تتخذ الإدارة مبررات غير واضحة ومبهمه لرفض هذه الطلبات، ومنها بالأخص مبرر السر الإداري الذي عادة ما تشهره الإدارة كحجة لرفض طلب الحصول على المعلومات التي تحوزها¹.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن القيود و عدم كفاية التنصيص القانوني بشأن تشجيع وتحميد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي عبر آلياتها المعروفة من مجتمع مدني و مواطنين، لا تزال تشكل عوائق قانونية جدية، تحديدا في قانون الجمعيات الذي يقيد من العمل والنشاط الجمعوي، وكذا قانوني البلدية والولاية باعتبارهما أيضا قاعدة النشاطات المحلية، فمن خلال هاذين القانونين يتضح جليا غياب صفة الإلزام في آليات الاستشارة والمشاورة، وأن دور الفواعل المجتمعية يكون اختياريًا في الأغلب ويخضع للسلطة التقديرية لرؤساء المجالس واللجان المنتخبة، مما يوحي بالانفرادية في اتخاذ القرار وإقصاء الرأي التشاركي، وكذلك هو الحال أيضا في مجال إعلام المواطن وتعامل الإدارة في كيفية الحصول على المعلومة من عدمه، حيث أثبت الواقع العملي حيز التعسف الكبير للإدارة في التعامل مع المواطنين لأجل حصولهم على حق المعلومة المكرس قانونا، وهو ما يعطي انطبعا في الأخير على أن الغموض الذي يعتري مبدأ المشاركة المجسّد في النصوص التشريعية، يرجع لعدم توضيح المشرع لمعالم هذا المبدأ، وآليات تفعيله على أرض الواقع، وهذا في حد ذاته أهم عائق يتوجب استدراكه مستقبلا في القوانين.

المحور الثاني: العوائق السياسية

لا يمكن الحديث عن مشاركة سياسية يغيب عنها عنصر التفاعل بين المواطن والجماعات الإقليمية باعتبار أن القرار يمثل محصلة التفاعل الثنائي وليس مجرد سلوك سياسي للأفراد، ومن ثم لا يمكن وجود سلوك سياسي دون وجود مشاركة حقيقية، فعدم الأخذ بعين الاعتبار لآراء المواطنين وتحميدها على أرض الواقع، يؤدي حتما إلى الإنقاص من دور المواطنين ورفع فرص تمكين المواطنين، وكذا إضعاف المشاركة الفعالة النشطة في العمليات التنموية والفشل في تحقيق أهدافها، وعليه فإن نجاح هذه الأخيرة مرهون بتوسيع مجال الحريات الأساسية وتعزيز قاعدة الديمقراطية التشاركية²، وفي هذا الصدد سنحاول تحديد أهم المعوقات السياسية التي قد تعرقل أي مسار تشاركي محلي، وعلى رأسها ضعف المجتمع المدني سياسيا (أولا)، وكذا ضعف الوعي التشاركي للمواطنين (ثانيا).

أولا - ضعف المجتمع المدني سياسيا:

إن طبيعة العلاقة بين الدولة بمختلف مؤسساتها بما فيها الجماعات الإقليمية وهيئات المجتمع المدني هي التي تحدد دور هذا الأخير في صناعة القرار المحلي وتقدير درجة فاعليته، فهل هذه العلاقة مبنية على عامل الثقة المتبادلة؟، وهو ما تفتقر إليه الوضعية في الجزائر لغياب نظام مؤسسي يسمح بمشاركة المجتمع المدني، يؤكد استمرار

¹ بركات كريم، حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، جامعة عبد الزهّمان ميرة، بجاية، 2011، ص ص 41 - 45.

² طارق عبد الرؤوف أمير، احتياجات المجتمع وتحديات المستقبل، الأردن: دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2016، ص ص 236 - 237.

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

هيمنة الجماعات الإقليمية (الدولة) كفاعل وحيد في المجال التنموي وجعل المجتمع المدني أداة لمواصلة السيطرة من خلال توظيفه في كسب التأييد وإضفاء الطابع الديمقراطي على عمليات صنع القرار المحلي¹، أم أن هذه العلاقة لا تزال طور التشكل والنضج، بحيث يمنح المجتمع المدني دورا هامشيا في العملية التشاركية المحلية دون أن يكون له أدنى تأثير على رسم السياسات العامة وتنفيذها ومتابعة مدى نجاعتها². وهو ما تعبر عنه الحالة الجزائرية أيضا، وبالتالي فإن كلا العلاقتان تعكسان مدى ضعف المجتمع المدني سياسيا وتراجع دوره في مجال المقاربة التشاركية المحلية من خلال ضعف بُنيوتيه (1)، وكذا عدم استقلاليتها وتبعيته للمؤسسات الرسمية للدولة (2).

1 - ضعف بنيوية منظمات المجتمع المدني

تتميز منظمات المجتمع المدني في الجزائر بسمة بارزة على أنها تنظيمات تركز على الكم بدل الكيف، مما يجعلها لا تعبر عن الإرادة الحقيقية للمواطنين³، فهذه التعددية تعتبر تعددية مقيدة تحتكم لإجراءات معقدة تحدّ من دور المجتمع المدني وتستبعد إمكانية ممارسة التضييق والضغط على النظام السياسي، والتأثير عليه من حيث جعله يعزز فرصه في إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لعلاقة الدولة بمؤسسات المجتمع المدني، وبالتالي فإن تعدد منظمات المجتمع المدني لا تعني الزيادة في فاعليتها واتساع هامش قدرتها على التأثير والمساهمة في صناعة القرار السياسي وكل ما يتعلق بالمقاربة التشاركية المحلية، وإنما قد تعكس فقط ممارسات تبدي ظاهريا مدى التحرر والانفتاح على مجال الحريات الأساسية، بينما في المقابل هناك تضييق على العمل الجماعي الذي يعيق التجسيد الحقيقي للمشاركة الفعالة التي بإمكانها تحقيق التنمية المحلية في إطار شراكة حقيقية تعبر عن طموحات وتطلعات المواطن المحلي.

كما وتفتقر بنيوية منظمات المجتمع المدني في معظم دول العالم العربي بما فيها الجزائر، للحوار والمنافسة المبنية على أدوات الإقناع بالاعتماد على الحجج ومعايير الإجماع باعتبارها دعامة أساسية ترتكز عليها الديمقراطية التشاركية⁴، وذلك على الرغم من تأكيد بعض النصوص القانونية على عامل التشاور والاستشارة بين مختلف فواعل التنمية المحلية وتفعيل الشركة المجتمعية⁵ لكنها في أغلبها لم ترد في تلك القوانين الصفة الإلزامية للاستشارة أو التشاور وهو ما يحد من فعالية تجسيد الديمقراطية التشاركية الحقيقية.

ومن بين أهم عوائق تجسيد الديمقراطية التشاركية في هذا الصدد إضافة على ما سبق والمتعلقة ببنيوية المجتمع المدني أيضا، ما يتجلى في غلبة الطابع التقليدي على منظمات المجتمع المدني رغم اعتمادها المؤسسة في ظل

¹ بن طاهر علي، التحدي الديمقراطي ومستقبل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في منطقة المغرب العربي، مجلة أكاديميا، العدد الأول، 2013، ص ص 119 - 120.

² نفس المرجع، ص 186.

³ سنونسي محمد، الديمقراطية التشاركية وواقع الحوكمة المحلية في الجزائر: مدخل نظري، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 15، فبراير 2018، ص 24.

⁴ بلعور الطاهر، المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي، مجلة العلوم الانسانية، العدد 10، 2006، ص 125.

⁵ على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 14 من القانون رقم 06 - 06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج ج، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

الحداثة السياسية، و بالرغم من ذلك لا تزال تلك المنظمات مرتبطة بالأطر التقليدية المعبرة عن الشرعية التاريخية أو الكاريزمية، والتي لا تخدم الديمقراطية التشاركية كما أنها تعيق عمل المؤسسات الحديثة، بالإضافة إلى أن تلك المنظمات غير قادرة على القيام بدورها الرقابي من مساءلة ومحاسبة¹، واكتفاءها بدور هامشي أبعد ما يكون عن التطوع والمساعدة الاجتماعية، في حين تقضي جهود العمل الجماعي التشاركية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والنهوض بواقع التنمية خصوصا المحلية منها بما يلي متطلبات المواطنين والمجتمع المحلي وحتى الوطني.

2 - عدم استقلالية منظمات المجتمع المدني

يمثل المجتمع المدني أساس وقوام الديمقراطية التشاركية، باعتباره الطرف الذي يستطيع تأطير المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة وتوفير الأطر والإمكانيات لهذا الغرض، شرط أن يكون مجتمعا مدنيا مستقلا عن المؤسسات السياسية الرسمية وأن يكون تمثيلا، وهذه الشروط قد لا تتوفر في الأغلب، كون معظم الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني تكون من إنشاء السلطة الحاكمة وهي ممثلة لكافة شرائح المجتمع وكثيرا ما تعبر عن آراء رؤسائها غير المنتخبين أو الذين يعانون هم أيضا من أزمة شرعية حقيقية، إلى جانب أن الكثير منها يعبر عن مصالح ضيقة وخاصة إيديولوجية ودينية وقد تشكل هذه الجمعيات مجموعات ضغط لا تخدم الصالح العام.²

وكنتيجة لتلقي إعاناتها المالية من طرف الدولة والجماعات الإقليمية أيضا، مما يجعل من منظمات المجتمع المدني عاجزة عن مجابهة التحديات التي تواجهها، وهو ما يحد من قدرتها وممارسة نشاطاتها بكل حرية، ويقيد أيضا إرادتها في اتخاذ قراراتها مما يجعلها خاضعة وغير مستقلة ولا تعكس البتة طموحات ورغبات المواطنين³، الأمر الذي ينعكس سلبا بدوره على الدولة ومؤسساتها ذاتيا وعلى شرعية وجودها، كون أن العقد الاجتماعي يفترض أن تؤسس الدولة على احترام حقوق الإنسان بما في ذلك تقوية ودعم منظمات المجتمع المدني لأن شرعية السلطة تستدعي استيعاب مصالح المجتمع ككل⁴.

ثانيا - أزمة العزوف السياسي و الثقافة التشاركية لدى المواطن:

تعتبر المشاركة السياسية أحد أرقى تعبيرات الديمقراطية عموما والديمقراطية التشاركية بالأخص، باعتبارها تسعى لتحقيق الصالح العام للمجتمع في أي دولة، ومع ذلك لا تزال الغالبية من المجتمعات وأفرادها خاصة بالجزائر، تهدر كل فرص المشاركة السياسية بالعزوف وعدم المساهمة في إعطاء آراءها واتخاذ القرارات بما يخدم ويلبي حاجات ومتطلبات المجتمع، وكذا نقص وغياب ثقافة المشاركة لدى المواطنين، الأمر الذي يعكس مدى الهوة بين الفواعل المجتمعية ودورها في تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية.

¹ سنوسي محمد، مرجع سابق، ص 24.

² بنجي بوبكر، مرجع سابق، ص 69.

³ بلعير الطاهر، مرجع سابق، ص 125.

⁴ Antoinette Chauvement, Faiza cherfi et Marie-claire Michaud, *la promotion des droits humains en Algerie*, paris : L'Harmattan, 2017, p 25.

1 - العزوف السياسي والتشاركي لدى المواطن

تعود مسألة العزوف السياسي والتشاركي للمواطن خاصة على مستوى بيئته المحلية، إلى عوامل عدة على رأسها نقص الوعي السياسي لدى المواطنين و عدم الوعي بأهمية النشاط السياسي، ودور هذا النشاط في تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي من جهة، وكذا غياب الدافع أو الحافز السياسي من جهة أخرى، فالمواطن عموماً لا يأبه بممارسة حقه المكفول قانوناً في ما يتعلق بالاستحقاقات أو تقديم الرأي والمشورة واتخاذ القرارات بالتشارك مع المؤسسات المحلية تحديداً، بحيث يركز نحو التعبير بالمواقف السلبية، وتبريرها بعدم الحاجة لأي مشاركة سياسية أو مجتمعية بداعي ترهل أداء المؤسسات السياسية والحزبية والمجتمعية وضبابية المشهد السياسي عموماً، وأنه لا طائل من التعبير عن رأيه أو حتى تقديم المشورة والمشاركة في صياغة واتخاذ القرارات، فغياب الوعي السياسي أو الحافز للنشاط السياسي هنا، هو ما قد يغذي الشعور باللامبالاة السياسية، ومنه تخلي الفرد عن أي نشاط يتصل بالسياسة، ذلك لأن النشاط السياسي لا يتيح له إشباعاً، ويكون ذلك سبباً كافياً ومقنعاً له لكي يتعد عن ساحة العمل السياسي والتشاركي¹.

وإضافة على ما سبق يمكن إيجاز أهم الأسباب المؤدية للعزوف السياسي والتشاركي لدى المواطن للمواطن كالاتي:

- البعض يرى أن نتائج العمل السياسي غير مضمونة، وأن هناك تفاوت بين القول والفعل في المجتمع.
- غياب المنبهات السياسية والتي ترتبط بوسائل الإعلام، ودورها في المجتمع والحياة السياسية وطبيعة التنشئة السياسية في المجتمع.
- المناخ السياسي العام يرتبط ذلك بالتنظيمات والمؤسسات القائمة، والدستور وطبيعة النظام الحزبي في المجتمع.
- اعتقاد البعض بأن المشاركة تهدد حياته الخاصة، كما أن المشاركة السياسية قد تؤثر على محيطه ومركزه الاجتماعي².

- ضعف الثقة بين الفرد والسلطة، كالوعود التي تقدمها هذه الأخيرة ولا تستطيع الوفاء بها وكذا عدم الصراحة واللامبالاة والشك في الحراك الاجتماعي، والاعترا ب والاتكال على الدولة.
- اختلال التوازن بين معطى الحق والواجب، حين يبالغ المواطن بالمطالبة بحقوقه بالمقابل تجده مقصراً في واجباته تجاه مجتمعه بعدم المشاركة في تلبية متطلبات هذا المجتمع وتطويره.

2 - نقص وغياب ثقافة المشاركة السياسية لدى المواطن

كما يشكل غياب ونقص الثقافة التشاركية عموماً لدى المواطنين عائقاً لمشاركتهم في تسيير شؤونهم، كون المشاركة لا تمارس فقط عن طريق إجراءات قانونية، وإنما تتطلب كذلك توفر معارف ومؤهلات خاصة في

¹ إسماعيل علي سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1981، ص ص 212 - 213.

² الجوهري عبد الهادي، دراسات في التنمية الاجتماعية، مكتبة الطليعة، القاهرة، 1987، ص ص 98 - 99.

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

المشاركين، بحيث أن غالبية الأفراد لا يملكون أدنى معرفة بالقواعد والقوانين السائدة في بلادهم، ولعل من أهم العوامل التي أدت إلى ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطنين فضلا عن ذلك الشعور بعدم جدوى المشاركة نتيجة وجود ديمقراطية شكلية وانتخابات غير نزيهة وعدم شرعية السلطة و الإحساس بأن الفرد مهمش وليس له دور في المشاركة نظرا لعدم اهتمام الإدارة بانشغالاته¹، يعد أيضا تدني المستوى التعليمي وارتفاع نسبة الأمية من أكبر العراقيل التي تواجه تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، وفي هذا المجال تلعب الأمية والفقر والبطالة دورا كبيرا في مواجهة نشر الوعي والتقليص من الرغبة في المشاركة في العمليات السياسية²، وقد بلغت نسبة الأمية في الجزائر معدلات مرتفعة حيث قدرت حسب الديوان الوطني للإحصائيات سنة 1998 نسبة 31,66 %، وسنة 2008 بلغت 22,3 %³.

إن غياب الثقافة التشاركية لدى المواطنين، غالبا ما يؤدي إلى إعدام روح المبادرة الشعبية خاصة على المستوى المحلي، حيث يصبح الولاية هم من يمسكون بزمام المبادرة بدلا من المنتخبين والمواطنين. كما ينتج عن غياب هذه الثقافة غالبا أن المواطنين لا يفوضون سلطاتهم إلى الهيئة المنتخبة بناء على عقد سياسي بل لاعتبارات قبلية أو جهوية لا تخدم سوى مصالح شخصية وضيقة، حيث يكون النائب المنتخب غير مقيد وغير مسؤول أمام من يمثلهم، الأمر الذي يفقد المعنى الحقيقي للتمثيل ويؤدي إلى إفراغ الديمقراطية من وظيفتها الحقيقية.

المحور الثالث: العوائق الإدارية

إن الغاية من تبني نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر هو تحقيق الديمقراطية المحلية وتكريس مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، لكن واقع الحال يكشف مدى عجز الجماعات المحلية والمجالس المنتخبة تحقيق هامش الاستقلالية من حيث التسيير واتخاذ القرار، فلا تزال أزمة الوصاية المركزية (أولا) من جهة، وعدم الاستقلالية في التدبير المحلي خاصة من الناحية المالية (ثانيا) من جهة أخرى تلقي بضلالها كعوائق إدارية مؤثرة ليس فقط على الديمقراطية التمثيلية، بل حتى على تجسيد الديمقراطية التشاركية وتفعيلها، فالفواعل المجتمعية لا يمكنها إثبات نجاعتها التشاركية في ظل ما تعانيه الجماعات المحلية خاصة البلدية والولاية من هيمنة مركزية وعراقيل إدارية، الأمر الذي ينعكس بطريقة غير مباشرة على فكرة تجسيد الديمقراطية التشاركية.

أولا: تأثير أزمة الوصاية المركزية

بالرغم من أن المجالس المنتخبة تتمتع بالاستقلالية إلا أنها تخضع للرقابة الوصائية، التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بهدف حماية الصالح العام والحفاظ على وحدة الدولة وضمان استمرارية الخدمات المقدمة للمواطنين وترشيد التسيير الجماعي وتعزيز مبدأ المشروعية من خلال فرض احترام القوانين، وقد تم النص على فكرة

¹ بنجي بوبكر، مرجع سابق، ص ص 69 - 70.

² رزق المخادمي عبد القادر، آخر الدواء ... الديمقراطية، القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004، ص 130.

³ الديوان الوطني للإحصائيات، نسبة الأمية ونسبة الإلمام بالقراءة لدى البالغين 10، متوفر على الرابط التالي:

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

الرقابة الوصائية من خلال مختلف القوانين المؤطرة للجماعات المحلية¹، لكن هذا النوع من الرقابة بالرغم من ذلك إلا أنه يعد من بين أهم العقوبات التي تحد من مسار الديمقراطية المحلية سواء كانت تمثيلية أو تشاركية، وفي هذا الصدد سنبين أوجه هذه الرقابة سواء ما تعلق منها بالرقابة على العضو المحلي المنتخب (1)، أو على أعمال المجالس المحلية المنتخبة (2).

1 - الرقابة الوصائية على العضو المحلي المنتخب: وقد جاء ذلك في نص المادة 43 من قانون البلدية رقم 11 - 10، على أنه يمكن للوالي بموجب قرار أن يوقف بصفة مؤقتة المنتخب المحلي البلدي في حالة متابعته قضائيا بسبب جنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام أو بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون استمراره في مواصلة مهامه. أما على مستوى الولاية وطبقا للمادة 45 من قانون الولاية رقم 12 - 07، قد نص فيه المشرع على إمكانية إيقاف المنتخب المحلي الولائي، الذي يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو بالشرف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ثم يتم الإعلان عن التوقيف بموجب قرار من الوزير الداخلية.

كما نص قانون البلدية على إمكانية إقالة العضو المنتخب، حين أشار إلى أن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلا تلقائيا².

بدوره عالج المشرع أحكام الإقصاء بقوة القانون في قانون الولاية 12 - 07، حيث نص على أنه إذا كان المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب أو في إحدى حالات التنافي، تتم إقالته فوراً بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، و يثبت وزير الداخلية الإقصاء بموجب قرار، إلا أن الجديد في هذا القانون بخصوص الإقصاء هو توفيره لضمانة أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي، بأن يطعن أمام مجلس الدولة³.

2 - الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية: و تكون إما من خلال التصديق (أ) أو البطلان (ب) أو الحلول (ج).

أ - بالنسبة للتصديق: و الذي يكون إما ضمنيا، بحيث أن القاعدة العامة بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية البلدية هو التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ الإيداع، و 30 يوما بالنسبة للمداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، و الأمر كذلك بالنسبة لما جاء في قانون الولاية 12 - 07. أو صريحا، و الذي تتطلب فيه المداولات مصادقة صريحة من الوالي، و قد نص عليها المشرع في قانوني البلدية رقم 11 - 10 و الولاية رقم 12 - 07، فالمداولات التي تتطلب تصديق صريح من الوالي نصت المادة 57 من قانون رقم 10/11 على أنها تتمثل في:

¹ - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2012، ص 195 .

² - المادة 45 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ المادة 44 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.¹

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فإن المشرع اشترط لنهاذ المداولات التصديق الصريح للوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين والتي تتعلق بـ:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار و اقتنائه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة.

- الهيئات والوصايا الأجنبية.²

ب - بالنسبة للبطلان: بالرجوع لقوانين البلدية أو الولاية، نجد المشرع قد أشار إلى نوعين من البطلان أحدهما بقوة القانون في حالة مداولات المجلس الشعبي البلدي³، أو مداولات المجلس الشعبي الولائي⁴، أما البطلان النسبي للمداولات، فقد أشار المشرع في قوانين البلدية والولاية أن البطلان النسبي يكون في حالة ما إذا كانت مداولة المجالس المحلية سواء البلدية أو الولائية، تمس مصلحة شخصية للرئيس أو بعض أو كل أعضائه إما بأسمائهم الشخصية أو كولاء أو تمس مصلحة أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة، وقد ألزم المشرع بموجب المادة 3/60 من قانون البلدية 11 - 10، وبموجب المادة 2/56 من قانون الولاية 12 - 07، كل عضو أن يصرح بذلك أمام رؤساء المجالس الشعبية المحلية، و إذا كان على هؤلاء كذلك التصريح بذلك أمام المجالس الشعبية المحلية⁵.

و على الرغم أن المشرع لم يشر في القانون أعلاه إلى الأثر المترتب عن التخلف في الأداء بهذا التصريح، إلا أنه بالرجوع لقانون الفساد نجد أن المشرع كيّف التخلف عن الإدلاء بالتصريح بجنحة الفساد، وحددت العقوبة بالحبس من 6 أشهر إلى سنتين وغرامة 50 ألف إلى 200 ألف دج⁶.

¹ المادة 57 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 55 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 59 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 53 من القانون 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ المادة 56 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶ المادة 34 من القانون رقم 06 - 01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في سنة 2006، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10 - 05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، صادر في سنة 2010، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11 - 15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر ج ج، عدد 44 صادر في سنة 2011.

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

كما حدد المشرع في قانون البلدية رقم 11 - 10، أن يتم البطلان بموجب قرار معلل من الوالي¹ و يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي².

ج - بالنسبة للحلول:

تم إقرار الحلول بموجب قانوني البلدية و الولاية، حيث يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن بالنسبة لجميع بلديات الولاية، عندما تمتنع البلدية القيام بذلك، لكن بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وبقائه بدون نتيجة.

كما يمكن أن يحل الوالي محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، و الحاصل فيها خلل في النظام العام دون سابق إنذاره، مع وجوب التزامه بالتعليل. كما يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة تقاعسه أو رفضه اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملمزم باتخاذها قانونا بعد اقتضاء مدة الإنذار الموجه لرئيس المجلس الشعبي البلدي³.

و يمكن أيضا لسلطة الوصاية المتمثلة في الوالي أن تمارس رقابة واسعة على ميزانية البلدية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد، عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية، حيث أنه في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها إليه مرفقا بملاحظات خلال 15 يوما من تاريخ إيداعها لديه، وبعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخضاع الميزانية لمداولة ثانية من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويكون ذلك خلال 10 أيام، و يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي، في حالة التصويت على الميزانية مجددا بدون توازن، أو لم تنص على النفقات الإجبارية، و في حالة لم يتم التصويت على الميزانية وفق الشروط السالفة الذكر في أجل 8 أيام، والتي تلي تاريخ الإعدار، ففي هذه الحالة يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي و يضبط الميزانية تلقائيا⁴. أما أثناء تنفيذ الميزانية، فيمارس الوالي كذلك سلطة الحلول في حالة إذ لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية لامتصاص العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، ففي هذه الحالة يتم اتخاذ هذه الإجراءات التصحيحية من قبل الوالي كما يمكنه الإذن بامتصاص العجز خلال سنتين أو أكثر⁵.

بالنتيجة يمكن القول أن الرقابة الوصائية المفروضة على العضو المحلي المنتخب سواء كان على مستوى البلدية أو الولاية، والتي يمكن من خلالها للوالي إيقافه أو إقالته للأسباب الواردة في القانون، تبين مدى تحكم الإدارة المركزية في تسيير الشأن المحلي والمنتخبين، وهو ما قد يخلق أزمة ثقة بين المنتخبين والمواطنين الذين انتخبوهم بإرادتهم الحرة لتمثيلهم محليا، فلا يمكن للمواطن أن يتفاعل ويتشارك أو يتشاور مع منتخب يفقد للإرادة والاستقلال في التسيير، الأمر الذي قد ينعكس سلبا على مبدأ تجسيد الديمقراطية التشاركية ويحد من فعاليتها.

¹ المادة 60 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 01/57 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ المادة 100 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المادة 183 و 184 من نفس القانون.

⁵ المادة 168 و 196 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ثانيا: العراقيل المالية للجماعات المحلية

يعد العنصر المالي عاملا أساسيا في التنمية المحلية¹، حيث نجاح الجماعات المحلية يتوقف لحد كبير على حجم مواردها المالية، ومن الطبيعي أنه كلما زادت الموارد المالية التي تخص الجماعات المحلية كلما أمكن أن تمارس اختصاصاتها معتمدة على نفسها دون اللجوء للجهات المركزية وغيرها من طرق تمويل الدولة لها². وقد خلق تنوع اختصاصات المجالس المحلية نوعا من الصعوبة، فمنها ما يتعلق بتبعية الجباية المحلية للسلطة المركزية، أو ما يتعلق بتبعية الجماعات المحلية في مجال الإعانات، وكذا بخصوص ضعف اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

1 - ما يتعلق بتبعية الجباية المحلية للسلطة المركزية: فالجماعات المحلية على الرغم من تمتعها بمصادر مالية خاصة، بها وحقها في تسيير شؤونها المالية، إلا أنها لا تملك سلطة فرض وتحصيل الرسوم والضرائب، وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية للحكومات المركزية³، فالدولة لا تكتفي بتحديد الضريبة ونسبتها بل تتعدى إلى تحديد نسب توزيعها، وهو ما أضعف قدرة الجماعات المحلية على التحكم في مالىتها المحلية حيث أن جميع الضرائب تجمع في وعاء واحد ثم يعاد توزيعها⁴.

كما ويعتبر عامل ضعف الموارد الجبائية للجماعات المحلية، من بين العراقيل المالية التي تحد من تطبيق الديمقراطية التشاركية، خاصة في ظل تفشي ظاهرة التلاعب بأصول الجماعات المحلية والقيام بعمليات الاختلاس أو توجيه الأموال في مشاريع غير تنموية لا تحقق المصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى تتعلق بالمواطن أو المكلف بدفع الضريبة، الذي يمتنع عن دفعها باستعمال وسائل الغش نظرا لانعدام الثقة بين المواطن والإدارة، كما أنه لا يرى من جدوى في دفعها دون مقابل أو خدمة⁵.

2 - ما يتعلق بتبعية الجماعات المحلية في مجال الإعانات: تقدم السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية مساعدات وإعانات مالية بغرض مساعدة تلك الهيئات لتحقيق الحد الأدنى من مستوى الخدمات التي تؤدي للأفراد. وقد تعددت الموارد الخارجية للجماعات المحلية، من إعانات وقروض وهيئات و الوصايا والمساعدات المقدمة من صندوق التضامن المشترك للجماعات المحلية، الذي تم تغيير تسميته إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في 24 مارس 2014⁶.

¹ أعراج سليمان، الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، الجزائر، أفريل 2012، ص 111.

² طلعت منال، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003، ص 203.

³ المادة 05 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ المادة 05 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵ بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2014، ص 96.

⁶ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010، ص 62. ينظر في هذا الصدد : - المواد 170 إلى غاية 174 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق. - المواد 151 إلى غاية 156 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

و يبقى للإعانات التي تقدم من طرف الدولة دور سلبيا وخطيرا يمس أحد مقومات اللامركزية والمتمثل في الاستقلالية المالية للجماعات المحلية¹، فالمسؤولون المحليون قادرون على تحديد الحاجات الضرورية بفعالية، وذلك عن طريق الوصول بشكل مباشر إلى السكان وتحديد متطلباتهم واحتياجاتهم، وهو ما يتطلب ضرورة توفير الاستقلالية المالية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة.

3 - ضعف اتخاذ القرار على المستوى المحلي: وعلى صعيد ميزانيات الجماعات المحلية، فقد ألزم المشرع هذه الأخيرة أن تصوت على الميزانية في شكل متوازن بين قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار²، فالمشرع لم يترك أي سلطة للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية في اتخاذ القرار المناسب حول الميزانية بل لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي³، كما أنه و في حالة إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الصحيحة الضرورية لموازنة الميزانية فإن كلا من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية يتوليان اتخاذها، كما أن عملية تنفيذ المداورات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، مرتبطة بمصادقة الوزير المكلف بالداخلية⁴.

انطلاقا مما سبق، يمكن اعتبار أن عامل التبعية وعدم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، يعد من أهم العوائق الإدارية والعراقيل التي تفرضها السلطة المركزية على المجالس المنتخبة المحلية، وهو ما يعزز من تلاشي دور المنتخبين من جهة في تحقيق أهداف الديمقراطية التمثيلية، ودور الفواعل الاجتماعية من مجتمع مدني ومواطنين من جهة أخرى في تفعيل وتجسيد الديمقراطية التشاركية كمقوم ومكمل للأولى، وبالتالي سيكون على المشرع الجزائري تدرك كل العقبات التي تقطع الطريق أمام كل فعل تشاركي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

خاتمة

كخلاصة يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية وتجسيدها خاصة على المستوى المحلي، يبقى رهان تسعى من خلاله الدولة في الجزائر إلى حل الأزمات التي تعاني منها الديمقراطية المحلية عموما والتمثيلية بالخصوص، لكن عدم كفاية الآليات والوسائل المقررة دستورا وقانونا وتنظيما، لا زال يشكل عائقا كبيرا أمام تحقيق المقاربة التشاركية المنشودة والتي لن تتأتى إلا من خلال انخراط فعلي وحقيقي للمجتمع المدني عبر الجمعيات المحلية وكذا تفاعل المواطنين وتدخلهم عبر اقتراح الآراء والمشاركة في صنع القرار المحلي وتقديم المشورة ومد يد المساعدة خدمة للصالح العام وتلبية لمتطلبات المجتمع.

وباعتبارها من الآليات التي يركز عليها مبدأ تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، لا تزال الفواعل الاجتماعية تتصدى للكثير من العوائق في المجال التشاركي المحلي، إن على المستوى القانوني كخلق العمل

¹ المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116، مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و سيره، ج.ر.ج. ج. عدد 19 صادر في 02 أبريل 2014.

² المواد من 183 إلى غاية 186، من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ المادة 57 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المادة 55 من القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

الجمعيوي وتقييده (قانون الجمعيات)، وكذا الافتقار للضمانات والمرونة لصالح ترسيخ عمل الفواعل المجسدة للديمقراطية التشاركية (قانوني البلدية والولاية)، أو على المستوى السياسي حيث تبرز مسألة العزوف السياسي والتشاركي بالإضافة إلى نقص الثقافة التشاركية للمواطنين كعائق حقيقي أيضا، وأخيرا على المستوى الإداري وما تعلق منها بأزمة الديمقراطية التمثيلية والقيود الواردة عليها، من رقابة وصائية مركزية وعدم استقلالية مالية للجماعات المحلية، الأمر الذي يحد من النشاط الجمعيوي والتشاركي للمواطنين على المستوى المحلي. ويبقى معالجة هذه العوائق والتصدي لمسبباتها سواء كانت قانونية أو سياسية أو إدارية، هو ما تنشده الديمقراطية التشاركية المحلية من أجل بلوغ أهدافها وتحقيق غاياتها.

قائمة المراجع:

أولا - المراجع باللغة العربية:

1 - النصوص القانونية

- قانون رقم 06 - 06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج ج، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.
- قانون رقم 06 - 01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في سنة 2006، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10 - 05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، صادر في سنة 2010، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11 - 15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر ج ج، عدد 44 صادر في سنة 2011.
- قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 37، لسنة 2011.
- قانون رقم 12 - 06 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج، العدد 02، الصادرة في 15 يناير 2012.
- قانون رقم 12 - 07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، لسنة 2012.
- مرسوم رئاسي رقم 20 - 442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 14 - 116، مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و سيره، ج.ر.ج.ج، عدد 19 صادر في 02 أبريل 2014.

2 - الكتب:

الدكتور: لاطرش إسماعيل، والأستاذ: قزير محمد الطاهر

- إسماعيل علي سعد، قضايا علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1981 .
- الجوهري عبد الهادي، دراسات في التنمية الاجتماعية، مكتبة الطليعة، القاهرة، 1987 .
- بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2014.
- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
- رزيق المخادمي عبد القادر، آخر الدواء ... الديمقراطية، القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004.
- طارق عبد الرؤوف أمير، احتياجات المجتمع وتحديات المستقبل، الأردن: دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2016.
- طلعت منال، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003 .

3 - المقالات:

- أعراج سليمان، الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، الجزائر، أبريل 2012 .
- بختي بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 5، العدد 1، 2020.
- بركات كريم، حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011 .
- بلعور الطاهر، المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي، مجلة العلوم الانسانية، العدد 10، 2006.
- بن طاهر علي، التحدي الديمقراطي ومستقبل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في منطقة المغرب العربي، مجلة أكاديميا، العدد الأول، 2013.
- سنونسي محمد، الديمقراطية التشاركية وواقع الحوكمة المحلية في الجزائر: مدخل نظري، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 15، فبراير 2018.

4 - المذكرات:

عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر

- صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010 .

- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2012 .

ثانيا - المراجع الأجنبية

1 – livres :

- Antoinette Chauvement, Faiza cherfi et Marie-claire Michaud, *la promotion des droits humains en Algerie*, paris : L'Harmattan, 2017.

ثالثا - مواقع الإنترنت :

- <https://www.hrw.org/ar/news/>
- www.ons.dz