

جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
وبمساهمة Fondation Hanns-Seidel



تنظم ملتقا دوليا حول
الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية
"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :
L'expérience des pays du Maghreb"

الدكتور عزالدين عيساوي

جامعة باتنة

مداخلة بعنوان

الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

عزالدين عيساوي

أستاذ محاضر قسم ب.

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية.

رقم الهاتف: 0551543113 البريد الإلكتروني: aissaoui_azedine@yahoo.fr

عنوان المداخلة:

الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية

يؤكد موريس هوريو أن: مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية لكن ذات طبيعة دستورية_سياسية_، فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري فإن عدم التركيز يضمن للدولة إدارة أكثر مهارة، أكثر أمانة، أكثر اقتصادا من اللامركزية، غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فقط، بل هي في حاجة للحرية السياسية¹.

فخلافًا لعدم التركيز فإن اللامركزية الإقليمية ليست مجرد تقنية إدارية بل لها معنى سياسي، من خلال تكريسها في وثيقة سياسية (الدستور)، وكذا من خلال ارتباطها بالانتخاب وممارسة العمل السياسي الحزبي فجعل البلدية وبصفة أقل الولاية مجموعة إقليمية هو إنشاء لديمقراطيات محلية، بالطبع ليست ديمقراطيات كاملة، إذ أن الطابع الوحدوي للدولة يمنع ذلك. فمن وجهة النظر هذه يمكن القول بأن الديمقراطية المحلية هي ديمقراطية سياسية (I).

من هنا يظهر بأن العلاقات التي تربط الهيئات الإقليمية بالمواطنين هي أكثر قوة مقارنة بعلاقتهم بالدولة (المركز)، وذلك بالنظر إلى قرب المسافة بين الهيئات الإقليمية والمواطنين، هذه العلاقة تتقوى أكثر وذلك من خلال إرساء أدوات تسمح للمواطنين بالمشاركة وبصفة فعالة ويومية في اتخاذ القرار على المستوى الإقليمي من خلال العديد من الآليات.

تسمح هذه المشاركة بالانتقال من فكرة الديمقراطية السياسية (التمثيلية) إلى فكرة الديمقراطية التشاركية. يركز أنصار هذه الأخيرة على المشاركة المستمرة واليومية في النقاش ورسم السياسات المحلية. فالديمقراطية التشاركية تسمح للمواطن بأن يحس بأنه فاعل في تنمية الإقليم الذي يعيش فيه. ومن وجهة النظر هذه تظهر الديمقراطية المحلية بوجه الديمقراطية التشاركية (II).

¹ - Cité par (R.) Capus, *Droit administratif général*, T 1, 15^e éd. Montchrestien, Paris, p.406.

1- الديمقراطية المحلية: ديمقراطية سياسية

بداية، تعتبر خلق الجماعات الإقليمية في حد ذاتها تكريس للحرية (1)، ثم إن اللامركزية الإدارية هي فكرة دستورية، أي فكرة مسجلة في وثيقة سياسية (2)، وأخيرا لما كانت الهيئات الإقليمية تقوم على مبدأ المجلس المنتخب، هنا يظهر وبصفة كبيرة الطابع السياسي للديمقراطية المحلية فهي ديمقراطية سياسية (3).

1- الديمقراطية المحلية ممارسة للحرية

تخلق اللامركزية مجال تضامن بين السكان حول القضايا اليومية والقريبة منهم والتي بإمكانهم حلها (الماء، الطريق، التعليم...) كما تحضر المواطنين لممارسة الحياة السياسية؛ فالهيئات الإقليمية تعلم المواطنين الحرية كما تعلم المدارس الابتدائية العلم للتلاميذ، فتضعها بين يدي الشعب وينتدق حلوتها بالممارسة الاعتيادية، وفي البلدية تكمن قوة الشعب الحر، وبدون هيئات بلدية، يمكن للأمة أن تمدنا بحكومة حرة، لكن لا تملك روح الحرية، كما يعبر عن ذلك توكوفيل².

وجود الهيئات المحلية تعبير عن الحري، فمن الناحية التاريخية تم إنشاء البلدية للسماح للسكان بممارسة الحقوق والحريات. ولما ألغت السلطة التأسيسية ل 1789 الامتيازات وأرسوا المساواة في الحقوق، فبم تعد البلدية فقط كضامنة لحقوق وحريات أفرادها بل أضحت تقسيم إقليمي مكلفة بإدارة مقاطعتها الانتخابية، ونؤكد دائما على وجود الحرية على المستوى البلدي، لكن هذه المرة لا تخص السكان بل تخص الهيئة الإقليمية نفسها، وذلك بالحديث عن القضايا المحلية³.

الطابع الانتخابي للمجالس الإقليمية ضرورة طبيعية وعادية ناتجة عن تنظيم الهيئات الإقليمية كشخص عام مختلف عن الدولة، وهو ممارسة لنوع من الحرية السياسية والإدارية لصالحهم.

2- ارتباط اللامركزية بالدستور

القواعد الدستورية المتعلقة بالهيئات الإقليمية هي قواعد مختصرة، لكن قوية، فهي تعني الكثير بكلمات قليلة، وهي قابلة للتفسير والتأقلم.

سمحت هذه القواعد أو المبادئ بتطور قانون الجماعات الإقليمية دون التغيير في الأسس الدستورية... غير أنها تستحق جهد في التخيل والبناء من طرف القاضي الإداري والدستوري⁴.

² - (A.) de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, Paris, 1986, p. 53.

³ - (J.-L.) Autin et (C.) Ribot, *Droit administratif général*, 2^e éd. Litec, Paris, 2003 ; P.78.

⁴ - (M.) Verpeaux, « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales », *CCC*, n° 12, 2002, p. 135.

التساؤل عن الديمقراطية المحلية من خلال الدستور، يكون بالإجابة عن المكانة التي تتبوؤها اللامركزية في الوثيقة السياسية السامية في الدولة، كلما حولت هذه السياسة التنظيم المؤسساتي للإقليم، كلما تحول النقاش إلى المستوى الدستوري. وهنا يجذب قانون اللامركزية وديناميكية نحو القانون الدستوري⁵.

المكانة القانونية للمحلي متوقفة على الدستور، تابعة، هذا يعني بصفها موضوع اللامركزية الإدارية فإن المحلي يتمتع بحماية في مواجهة أية مناورة ترمي لنسفه أو تحويله فالمحلي يجد هويته في الدستور، بالتالي فإن تمثيل المحلي يجد أصوله في الدستور.

تُحول اللامركزية الرسم والصورة المؤسساتية، وتسمح بظهور مشاهد سياسية محلية حقيقية، وكذا إقليمية المجال المحلي، فالدستور يسمح ويضمن وجود قانوني للديمقراطية المحلية⁶.

كيف يمكن للدستور أن يضمن ويسمح بوجود ديمقراطية محلية؟

بداية، يمنع الدستور جعل واعتبار الإدارة اللامركزية كأجهزة بسيطة، تهدف إلى وضع حيز التنفيذ السياسات العمومية للدولة؛ فتستمد الهيئات المحلية من هذه الصفة سلطة تمثيل السكان المجتمعين في إقليم أين تضمن إدارته بطريقة ديمقراطية⁷. بدون شك يتعلق الأمر بالإدارة، إلا أن هذه الحصة اللامركزية من الوظيفة الإدارية تتمتع بحماية دستورية، ويسهر التشريع على هذه الحماية ضد كل إرادة للسلطة المركزية في التعسف ونسف والحد من السلطة المركزية، فالديمقراطية المحلية تستمد حمايتها من الدستور.

كما ترتبط اللامركزية بفكرة الإقليم، إذ أن الدستور يعتبر كل من البلدية والولاية جماعات إقليمية، وينجر عن ذلك أن الإقليم الوطني سوف يتم تقسيمه إلى أقاليم صغيرة تأخذ اسم: الولاية والبلدية، ويتم ذلك بموجب التشريع⁸، ولا يمكن أبدا خلق هيئات إقليمية تتمتع بالاستقلالية، وتمارس امتيازات السلطة أو جزء من السيادة الوطنية دون أن تدخل في المعايير المحددة سلفا في النص الدستوري، وقد اعترض

⁵-(J.-B.) Auby et (B.) Faure, *Les collectivités locales et le droit, Les mutations actuelle*, Dalloz, 2001.

⁶-(J.) Caillosse, « Ce que la Constitution française donne à voir de la démocratie locale », in *Les collectivités locales*, Mél. (J.) Moreau, Economica, Paris, 2002, p. 44.

⁷-(J.-A.) Mazarès, « Les collectivités locales et la représentation », *RDP*, 1990, p.609.

⁸ أنظر المادة 122 بند 10 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96_438، المؤرخ في 7

ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

المجلس الدستوري على المساس بالتسمية، بمناسبة إخطاره بالنص المتعلق بإنشاء محافظة الجزائر الكبرى، وكذا الدائرة الحضرية⁹.

إضافة إلى هذا المعنى الضيق للامركزية أين لا يمكن لا للتشريع ولا للتنظيم أن ينتقص منها دون المساس بالنص الدستوري. فالدستور يشترط ويفرض أشكالاً محددة لتمثيل المحلي، وذلك بالمجلس المنتخب.

3- المجلس المنتخب

أ- مبدأ الانتخاب

ما تتميز به اللامركزية، والذي هو شرط أدنى للحديث عن لا مركزية إقليمية حقيقية هو مبدأ الانتخاب¹⁰، فيمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية.

التأكيد على المجلس المنتخب في الدستور¹¹ من خلال الانتخاب العام السري والمباشر هو تملك السلطة المحلية للمواطنين. فالهيئات المحلية لها هدف تمثيلي، ويسمح هذا التأكيد بوضع المجالس المنتخبة تحت رقابة المواطنين المحليين.

الانتخابات المحلية هي انتخابات ديمقراطية، أي أنها تكون باقتراع عام، وتخضع للقواعد الدستورية التي تخص الانتخابات السياسية.

⁹ واعتبار أن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 فقرة أولى من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما،

واعتبار أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خول المشرع، بمقتضى المادة 122 بند 10 من الدستور، صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية، أن يتقيد بأحكام المادة 15 فقرة أولى من الدستور،

واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسييرهما وعملهما يكون قد خالف أحكام الدستور لا سيما المواد 15 الفقرة الأولى، 18 الفقرة الثانية... قرار رقم 02/ق أ / م د/200 مؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97_15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 7، الصادر في 28 فيفري 2000.

¹⁰ - (J.-B.) Auby, (J.-F.) Auby et (R.) Noguellou, *Droit des Les collectivités locales*, 5^e éd., PUF, Paris, 2009, p.116.

¹¹ تنص المادة 14 من الدستور على: تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي، والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية؛ وتضيف المادة 16: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، المرجع السابق.

هذا التشبيه أو التماثل تنتج عنه نتائج ثقيلة، فالافتراع يقوم به المواطنون وليس السكان¹²، فقط الجزائريون المقيمون¹³ من يمارسون السيادة الشعبية.

يظهر عنصر الانتخاب في الهيئات الإقليمية من خلال الانتخابات غير المباشرة، والتي تظهر في حالتين:

الأولى: تتعلق بانتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية من أعضاء هذه المجالس، إذ يقوم أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالانتخاب على رئيس المجلس¹⁴، كما ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي على رئيس المجلس¹⁵.

فرغم أن الدستور لا يشير إلى الهيئة التنفيذية فقط يشير إلى المجلس المنتخب إلا أن هذا الأمر راجع لأسباب منطقية، فهذه الهيئة التنفيذية سوف تكون منتخبة بالنظر إلى انتمائها إلى مجلس، ثم بالنظر إلى أسباب تاريخية؛ فالهيئة التنفيذية تجد نفسها في وضعية أدنى من المجلس المنتخب، وذلك بالنظر إلى الضرورات اللامركزية التي تقوم على تقوية المجلس التداولي بصفته مكان للتمثيل المحلي، ومن هنا يمكن للهيئة التنفيذية أن تتواجد في صورة تعيين دون المساس بأحكام الدستور.

فإذا كان المجلس المنتخب البلدي يتمتع بسلطة إدارة الإقليم المحلي عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي إلا باختصاصات تداولية، مقابل سلطات واسعة لممثل الحكومة في إدارة الإقليم.

الثانية: من خلال الدور الذي يلعبه المنتخبين المحليين في تشكيل الغرفة الثانية في البرلمان، فالدستور يجعل من هؤلاء المنتخبين ناخبين كبار من خلال حقهم في تشكيل ثلثي أعضاء مجلس الأمة، هنا يمكن اعتبار أن مجلس الأمة هو هيئة تمثيل الأقاليم.

¹² - (J.) Hardy, « Citoyenneté, citoyenneté(s) locale(s) », *Pouvoirs*, n° 23-1994, p.116.

¹³ أنظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 01_12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالانتخابات، ج ر عدد 01، صادر في 14 جانفي 2012.

¹⁴ المادة 80 من القانون العضوي رقم 01_12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالانتخابات، المرجع السابق؛ نشير إلى التعرض بين قانون البلدية الذي جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشحة أو المترشح الأصغر سنا، وذلك دون اللجوء إلى انتخابات داخل المجلس، أنظر المادة 65 من القانون رقم 10_11، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادر في 03 جويلية 2011، وأثناء التطبيق وبمناسبة الانتخابات المحلية ل 2102 تم الاعتماد على القانون العضوي المتعلق بالانتخابات وليس على قانون البلدية.

¹⁵ أنظر المواد 59، 60، 61 من القانون رقم 07_12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

فانتماء ثلثي أعضاء مجلس الأمة إلى الجماعات المحلية، والانتخاب من طرف هيئة انتخابية مشكلة من منتخبين محليين، قد يعزز فكرة أن الغرفة الثانية غرفة تمثيل الأقاليم، وما يدعم هذا الطرح هو تمثيل الولايات في مجلس الأمة بالتساوي دون مراعاة العنصر الديموغرافي¹⁶.

ب- العهدة

ومن أجل احترام مبدأ الانتخاب من الضروري أن يتمتع المنتخبين بعهدة أثناء ممارستهم لمهامهم وإلا لن يكون المنتخبين المحليين في تواصل مع المواطنين ولن يُضمن عنصر التمثيل¹⁷، غير أن كلا من المجلس الدستوري الفرنسي¹⁸ والجزائري يسمحان وبصفة استثنائية المساس بالعهدة بتحفظ وبشرط الاستناد إلى المصلحة العامة، كحالة: إرساء نظام انتخابي جديد، أو اجتماع انتخابات وطنية ومحلية دون أن يكون المساس متكرراً.

حيث اعتبر المجلس الدستوري الجزائري أن تأجيل الانتخابات المحلية بصورة استثنائية، وإسناد تسيير شؤون الهيئات الإقليمية إلى نفس المجالس المنتهية عهدتها، مع تقليص صلاحيتها خلال مدة التأجيل لا يتعارض مع الطابع الإلزامي للعهدة¹⁹.

¹⁶ _خوبضر الطاهر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11، 2006، ص.75.

¹⁷ - (B.) Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2009, P. 37.

¹⁸ - Cons.const. n° 94-341DC du 6 juillet 1994, Renouveau des conseillers municipaux, Rec., p. 88 ; *RFDC* 1994, p. 790, note (L.) Philip.

¹⁹ _ اعتباراً أن القانون العضوي موضوع الإخطار، نص في مادتيه الأولى و 3 على تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، بصورة استثنائية، بالنسبة للمجالس المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 مع إسناد صلاحية تسيير شؤونها خلال فترة التأجيل إلى نفس المجالس الشعبية البلدية والولائية المنتهية عهدتها، ماعدا التصرف في الأملاك العقارية،

- واعتباراً أنه إذا كان من صلاحية المشرع أن يقرر بكل سيادة تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية متى ارتأى بأن هناك ظروفًا استثنائية غير ملائمة تمنع إجراءها في أجلها القانوني، فإنه بالمقابل مطالب بعدم تمديد العهدة الانتخابية احتراماً للطابع الإلزامي لهذه الأخيرة المستمد من الدستور،

- واعتباراً أن المشرع حين نص صراحة في القانون العضوي موضوع الإخطار، على أن مضمون هذا القانون العضوي يتعلق بتأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية وأقر بانتهاء عهدتها الانتخابية وقّص من صلاحياتها خلال فترة التأجيل يكون قد احترمت الطابع الإلزامي للعهدة المستمد من الإرادة الشعبية التي تخول المنتخبين ممارسة صلاحياتهم كاملة غير منقوصة أثناء سريان العهدة الانتخابية فقط،

واعتباراً أن التأجيل الاستثنائي لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، مضمون القانون العضوي موضوع الإخطار، لا يتعارض مع أي حكم أو مبدأ دستوري آخر. رأي رقم 01 / ر . م د / 07 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005، للدستور، ج ر عدد 48 الصادر في 29 جويلية 2007.

فالأصل أن عهدة المجالس الإقليمية هي خمس سنوات، إلا أن العديد من العوارض القانونية قد تسمح بالمساس بهذه العهدة سواء بالنسبة للمجلس ككل، أو بالنسبة للعهدة الفردية للأعضاء.

فيمكن حل المجالس الشعبية المحلية بمرسوم رئاسي موقع من طرف رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية²⁰، لتوفر الأسباب المنصوص عليها في التشريع المتعلق بالبلدية²¹ أو بالولاية²².

أما على المستوى الفردي فيمكن الإشارة إلى العديد من الحالات كإلغاء انتخاب عضو، أو وفاته، وفي حالة التنافي...

تقدم اللامركزية الإقليمية كمصدر للديمقراطية المحلية، في الحقيقة هناك تقدم ملحوظ في هذا الشأن بالخصوص بعد الانفتاح السياسي، لكن من المنتظر جعل من اللامركزية الإقليمية ديمقراطية محلية كبيرة. وذلك بتقريب اللامركزية من المواطن، وبالنتيجة السماح له بالتدخل بصورة فورية في النقاشات المحلية، حول القضايا التي تهم في حياته اليومية، في مواجهة المنتخبين المحليين.

II - الديمقراطية المحلية: ديمقراطية تشاركية

العلاقات التي تربط الجماعات الإقليمية بالمواطن يجب أن تكون قوية، وهذا بالنظر إلى القرب الكبير بين المواطن وهذه الهيئات، وكذلك لأن الرقابة الديمقراطية على المنتخبين لم تنظم بالكيفية نفسها على المستوى المحلي مقارنة بالمستوى الوطني. فالهيئة التنفيذية البلدية ليست مسؤولة أمام المجلس المنتخب. في حين من الناحية العملية وإلى وقت قريب كان من الصعب توضيح هذه الخصوصية (القرب، أو الجوار) في العلاقات بين الجماعات الإقليمية والمواطن، بل يمكن التأكيد أن مكانة غير مهمة منحت للآليات غير الديمقراطية على المستوى المحلي، غير أن الأمر تطور تدريجيا في اتجاه هذه العلاقات، لكن الطريق مازال طويلا لكي نصل إلى فكرة الديمقراطية الإدارية، والتي تمنح للمواطن صفة المواطنة الإدارية.

1- مفهوم الديمقراطية التشاركية

تعتبر المشاركة استجابة لحل أزمة التمثيل السياسي وأشكال الحكم، العديد من المصطلحات تستعمل للإشارة إلى التطور الحاصل منها: التسيير الجوار، التسيير العمومي الجديد، والديمقراطية

²⁰ أنظر المرسوم الرئاسي رقم 254_05، المؤرخ في 20 جويلية 2005، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج ر، عدد 51، الصادر في 20 جويلية 2005.

²¹ أنظر المواد من 46 إلى 51 من القانون رقم 10_11، مؤرخ في 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

²² أنظر المواد 59 من 47 إلى 50 من القانون رقم 07_12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

التشاركية. وهي توحى إلى تحولات العلاقات الاجتماعية، والديمقراطية السياسية، تسمح بالدخول في حلقات جديدة كما تسمح برسم نموذج جديد للسياسات العمومية، وذلك بإعادة تموقع الدولة.

هذه الأفكار الجديدة تسافر من تخصص إلى آخر، لكن في ظل علم السياسة فهي تعني إشراك المواطن في النظام السياسي أو الإداري²³.

يأخذ المواطن صفة المُدار أو المستعمل في حين أن المبدأ الديمقراطي يجب أن يطبق في المحيط السياسي الإداري. موضوع الديمقراطية التشاركية يتطور يوماً بعد يوم في النقاش العمومي، وقد يرجع ذلك إلى أن المسافة بين السياسي والإداري أصبحت قريبة، وقد يرجع إلى أن المواطنة ليست فكرة معرفة بالتدقيق.

تقوية وتعميق الديمقراطية المحلية هي مسألة معاصرة، وأصبحت تأخذ قسطاً كبيراً من اهتمامات السلطة العامة في السنوات الأخيرة، وباسترجاع بعض النصوص القانونية وبالخصوص تلك المتعلقة بالجماعات الإقليمية²⁴ تظهر نية إرساء الحوار بين المنتخبين المحليين والناخبين.

في الحقيقة ليس بمقدور الناخبين أن يقوموا بتسيير الشأن المحلي بأنفسهم ومراقبة المنتخبين في كل وقت، لكن ليس من حق المنتخبين التفرد بسلطة القرار، بل عليهم إعلام المواطنين وإعطائهم الحق في المشاركة.

أصبحت الديمقراطية التشاركية "موضة"²⁵، وتعبّر عن تقدم ديمقراطي حقيقي، وتستعمل في الغالب من أجل إضفاء مشروع أكبر على العمل الإداري، لكن هناك أمر مؤكد هو أن الديمقراطية التمثيلية لم تعد تكفي فكان لا بد من خلق وتنظيم آليات جديدة: كإحياء مجالس الأحياء، الجمعيات، ندوات المواطنين أين يمكن ممارسة هذه الحرية الجماعية.

2- أسباب ظهور الديمقراطية التشاركية

أ- الأسباب السياسية

²³ - (M.-H.) Barcqué, (H.) Rey et (Y.) Sintomer, « La démocratie participative, un nouveaux paradigme de l'action publique », in extrait d'un ouvrage collectif *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004.

²⁴ _أنظر أدناه.

²⁵ -in « De la démocratie participative, expériences débats, *Revue MAUSS*, 2005/2, n° 25, p.155.

يلعب التقسيم الانتخابي دورا كبيرا في التقاط الأصوات، فعلم الاجتماع الانتخابي يسمح بمعرفة مسبقا بخيارات الناخبين، الشيء الذي يسمح بتفضيل تشكيلة سياسية على أخرى وهذه الممارسة عرفت الجزائر في التقسيم الانتخابي لانتخابات 1991.

نضيف كذلك العائق المتعلق بوجود الحصول على نسبة معينة، فالقوائم التي تحصل على أقل من 07% سوف تقصى من السباق في توزيع المقاعد²⁶، الشيء الذي ينتج إقصاء فئة معينة من التمثيل داخل المجلس.

دائما في النظام الانتخابي، فالإدارة هي من تمتلك وتسير الانتخابات، فالرقابة على العملية الانتخابية بكلها للإدارة، ولا تملك الأحزاب المعارضة والصغيرة حتى إمكانية الرقابة المادية لصحة عملية الفرز، وتستعمل الإدارة العديد من الأدوات لتفضيل الأحزاب القريبة من السلطة، سواء المادية (النقل، التغطية الإعلامية، التمويل)، والبشرية (تعبئة الجماهير الزبونة).

عنصر آخر يتمثل في عدم امتلاك الناخبين لأية وسيلة تسمح لهم بالرقابة على المنتخبين طيلة العهدة الانتخابية؛ فالمشاركة في هذا النموذج تبقى خيالية ومرتبطة بالمواعيد الانتخابية²⁷.

كما يسمح التنظيم البيروقراطي البلدي (الارتباط الشديد للبلدية بنظام عدم التركيز) للمنتخب بالانفصال عن الناخبين بصفة شبه كلية، وبالأخص في المدن الكبرى، إلى درجة أين ينسى أنه منتخب محلي أولا وممثلا للدولة ثانيا، فالعلاقات بين المواطنين والمنتخبين المحليين متدهورة جدا، وهذا راجع لبعد المسافة التي تربط المنتخب بالمواطنين.

فلم تعد الديمقراطية التمثيلية إلا أداة لإدماج النخبة السياسية في النظام الإداري البيروقراطي بدل لعب دور التمثيلي التشاركي للمواطنين²⁸.

كما نسجل أسباب تعود إلى الأحزاب السياسية، هذه الأخيرة تعد أجهزة لاختيار الشخصيات التي تترشح لشغل مناصب في الجماعات الإقليمية، وغالبا ما يكون هذا الخيار بالنظر إلى قدرة المترشحين في الحصول على الأصوات، في الحقيقة ليس المواطنون من يختارون المنتخبين. لا يوجد مناضلين بل

²⁶ _أنظر المادة 66 من القانون العضوي رقم 01_12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالانتخابات، المرجع السابق.

²⁷ - (Y.) Jégouzu, « De la participation à la démocratie participative ? », *AJDA*, 2006, p. 2314.

²⁸ - Essaid TAIB, « La participation locale », in Colloque national sur Les collectivités territoriales » Université de Béjaia, Novembre 2007.

محترفي السياسة من يصنعون مسارات حياتهم، ويدافعون عن مصالحهم، والأحزاب القريبة من السلطة من تتجح في الغالب²⁹.

أمام هذا الوضع لم يبق للمواطن إلا مقاطعة الانتخابات، كمجال وحيد للمقاومة والصمود، والانتخابات ليست مهمة بالنسبة للنظام إلا فيما يتعلق بنسبة المشاركة.

ب- الأسباب الثقافية والعلمية (التكنولوجية)

المسافة الثنائية بين الناخب والمنتخب لم تعد كبيرة على المستوى الجغرافي، وهذا بفضل تطور وسائل النقل، وتطور الصحافة المكتوب، والمسموعة، ثم المرئية، وأخيرا الأنترنت، والتي تجعل المواطن في اتصال دائم الشيء الذي يسمح بالمشاركة الدائمة للمواطن في الشأن المحلي، والأمر نفسه بالنسبة للمسافة الثقافية، وهذا بفضل ارتفاع مستوى التعليم وتطور وسائل المعرفة. أمام هذا الأمر يجب أن يكون العرض السياسي جيد ويجب كذلك تطوير البرامج السياسية³⁰. لكن توجد أزمة حقيقة في عقد التفويض الذي يشكل الديمقراطية التمثيلية الشيء الذي يستدعي تجديد العلاقة بين الناخب والمنتخب من خلال المشاركة.

3- أهداف الديمقراطية التشاركية

أ- الأهداف التسييرية

يمكن أن يكون الهدف من استعمال المشاركة تحقيق أهداف في التسيير الجيد للهيئة الإقليمية، أو ما يطلق عليه اليوم بالتسيير "العمومي الحديث"³¹، وحسب هذه الفكرة على مقدمي الخدمات العمومية الأخذ بعين الاعتبار آراء مستعملي المرافق العامة والمستهلكين، كما ترمي إلى الوقاية من النزاعات وضمان تقبل المواطنين للقرارات الإدارية.

أخيرا ترمي هذه الفكرة إلى الحصول على خبرة المستعملين والسكان. فإذا كنا في نظام التسيير العمومي يجب بالضرورة أن نكون في نظام ديمقراطي.

²⁹ -Ibid.

³⁰ - (C.) Braillon et (D.) Taddei, « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, n° 23, sep-oct. 2002, pp.90-91.

³¹ - (J.) Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 3^e éd. Paris, 2008 ; Rapport de synthèse in (N.) Albert (dir.) *Performance et droit administratif*, Litec, 2010, p. 293 et s.

ب- تجديد العلاقات الاجتماعية

القليل من يتطرقون إلى دور الديمقراطية التشاركية في المحيط الاجتماعي، إذ ترمي المشاركة إلى إعادة بناء و نسج العلاقات بين المنتخبين والمواطنين³²، بفضل تنشيط الأحياء والقرى. من وجهة النظر هذه نقول إعادة بناء الثقة بل هي دواء لأزمة التمثيل. من الناحية الاجتماعية دائماً، تمكن المشاركة من بناء مواطنين جيدين³³، وكذا إرساء بيداغوجية سياسية جيدة بفضل تكريس ثقافة الحوار والنقاش العام. كما تسمح بتسييس بعض الفئات الاجتماعية³⁴، بل حتى يمكن اعتبارها مجالاً لتوسيع الوعاء الانتخابي.

تقوي فكرة الديمقراطية التشاركية من العدالة الاجتماعية، وتسمح بتقريب المواطن من السلطة السياسية، وإعلام المواطنين، وإرساء بيداغوجية فعالة، وكذا المساهمة في تطوير مصير الطبقات الضعيفة، وتجربة أمريكا اللاتينية في هذا المجال خير دليل على ذلك من خلال الميزانية التشاركية التي تسمح بتوجيه النفقات العامة لتقليص الفجوة الاجتماعية.

ت- الديمقراطية التشاركية كدواء لأزمة الديمقراطية

يعتبر الفقه أن الوظيفة الأولى للديمقراطية التشاركية هي محاولة ترميم البناء الديمقراطي، وتشكيل عناصر المشروعية؛ فالديمقراطية التشاركية تُكوّن الحجر الأساس التي من خلالها يمكن إعادة بناء العلاقة بين المجال السياسي والمجتمع المدني على أسس جديدة.

هذه الفكرة ليست جديدة فمنذ ثلاثين سنة كتب شوفالييه³⁵: « ترقية إيديولوجية المشاركة هدفه معالجة ضياع المشروعية الناتجة عن أزمة التمثيل. يتعلق الأمر بتأسيس الأنظمة للسلطة الموجودة... على أساس مبدأ ديمقراطي، فالمشروعية لا تأتي من الأعلى، أو من الهيئة، بل من القاعدة، من الأعضاء».

فأمام ارتفاع نسبة المقاطعة، وعدم الثقة في المنتخبين يستدعي الأمر غرس فكرة المشاركة في الأذهان، فلم تعد الأحزاب السياسية تلعب دور التحكيم بين النظام السياسي والمجتمع المدني، فهنا يمكن للديمقراطية التشاركية أن تملأ هذا الفراغ.

³² - (L.) Blondiaux, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, n° 50, Juin 2007.

³³ - (J.) Talpin, *Une politique de la présence : les vertus de la délibération et de la participation au test des assemblées populaires argentine*, Mémoire pour le DEA de pensée politique, 2003, p.330.

³⁴ - (M.) Carrel, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, 75, 2006.

³⁵ - (J.) Chevallier, *Eléments d'analyse politique*, Paris, PUF, (1985).

يمكن للنظام التمثيلي أن يتقوى أكثر بواسطة إدخال جرعات ديمقراطية جديدة مثل الاستفتاء المحلي، حق الاعتراض، عريضة التوقيعات، النقاش العام، مبادرة المواطنين.

4- تكريس المشاركة

العديد من النصوص مختلفة المصدر، وذات محتوى مختلف تؤكد على تطوير فكرة المواطنة الإدارية، كالنص المتعلق بالعلاقة بين الإدارة والمواطن³⁶، والدستور، وقانون البلدية، وكذا نصوص تتعلق بالمشاركة في قطاعات معينة كالبيئة والتعمير والمدينة.

بداية، تم تكريس المشاركة في الدستور حيث نجد ديباجة الدستور تنص على أن الدستور يعترّم به بناء مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية.

وأثناء تطرق المؤسس الدستوري إلى نظام اللامركزية الإدارية، جعل من المجلس المنتخب مكانا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

كما اعتبر المؤسس الدستوري في المادة 31 من الدستور، أن المؤسسات الدستورية تهدف لضمان مساواة المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون ضمان مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

ويكرس القانون البلدي بابا بكامله لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، وذلك من المادة 11 إلى المادة 14، والتي قوامها الإعلام الإداري، والاستشارة حول أولويات التهيئة والتنمية المحلية، والعمل على نسج علاقات تواصل بين المنتخبين والمواطنين من خلال إمكانية تقديم عرض عن النشاط السنوي، وحث المواطنين على المشاركة .

كما يكرس القانون المتعلق بحماية البيئة³⁷ مبدأ الديمقراطية التشاركية من خلال تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة، وكذا الحقوق المخولة للجمعيات الناشطة في مجال حماية البيئة،

³⁶ _ مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر. عدد 27، صادر في 06 جويلية 1988. (في نظرنا: يثير هذا المرسوم مشكل يتعلق بالاختصاص في هذا المجال، هل هذا المجال من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة، أم من اختصاص السلطة التشريعية، في نظرنا فإنّ العلاقة بين الإدارة والمواطن هي علاقة حقوق وواجبات تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية وليس من اختصاص السلطة التنظيمية، من جهة أخرى يعتبر هذا النص قديم جدا، اتخذ في عهد البيروقراطية الإدارية، يحتاج إلى تحيين في ظل دولة القانون وعصر المواطنة الإدارية، والديمقراطية الإدارية، والحكومة الإلكترونية، والشفافية الإدارية، وظهور تقنيات جديدة في الإعلام الإداري.

³⁷ أنظر المواد 1 و 5 و 7 و 8 و 9 من القانون رقم 03_10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، الصادر في 20 جويلية 2003.

وتحويلها حق المشاركة والمساعدة وإبداء الرأي وفق التشريع المعمول به، ولا يتسن ذلك إلا من خلال تكريس الحق في الإعلام البيئي الذي يعتبر من الدعائم الأساسية للديمقراطية البيئية.

ومن أجل وضع حيز التطبيق المشاركة في مجال البيئة يكرس المشرع آليتي التحقيق العمومي، ودراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة³⁸. وذلك للسماح لكل شخص بإبداء آرائه وملاحظاته فيما يخص الآثار المحتملة لمشروع ما على البيئة.

في حين يكرس القانون المتعلق بالتعمير³⁹ آليات الاستشارة والتحقق العمومي؛ فيفرض استشارة الجمعيات والغرف الفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، وكذا إجراء تحقيق عمومي لكلا من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁴⁰ ومخطط شغل الأراضي⁴¹.

ويكرس القانون المتعلق بالمدينة⁴² مبادئ التسيير الجوّاري : الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن ، بصفة مباشرة، أو عن طريق الحركة الجمعوية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطة المعيشي ، وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها. كما يتم إشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي، وخاصة أحيائهم، وتسهر الدولة على المشاركة الفعلية للمواطن في البرامج والأنشطة المتعلقة بسياسة المدينة، ويضع المشرع أدوات لذلك تتمثل في التقييم والإعلام بكل أنواعه (الاقتصادي والاجتماعي والجغرافي).

³⁸ أنظر المواد 15 و16 من القانون رقم 10_03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق؛ المرسوم التنفيذي رقم 144 - 07 مؤرخ الموافق 19 مايو سنة 2007 ، يحدد المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 43 الصادر في 22 ماي 2007، و المرسوم التنفيذي رقم 145 - 07 مؤرخ في الموافق 19 مايو سنة 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، المرجع السابق.

³⁹ أنظر المادة 15 من القانون رقم 29_90، مؤرخ 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، الصادر في 2 ديسمبر 1990.

⁴⁰ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26 الصادر في 1 جوان 1991.

⁴¹ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد والمصادقة على مخطط شغل الأراضي ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26 الصادر في 1 جوان 1991.

⁴² المواد 2 و 17 و 23 من القانون رقم 06_06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15، الصادر في 12 مارس 2006.

رغم تكريس القانون الجزائري للمشاركة إلا أن الأمر يبقى ضعيفا مقارنة بالقانون المقارن الذي يعرف العديد من الآليات كلجان المواطنين⁴³، والميزانية التشاركية⁴⁴، والمجالس الاستشارية⁴⁵، والاستفتاء المحلي⁴⁶.

وينتظر تعميق الإصلاحات في المستقبل القريب لوضع حيز التطبيق آليات للمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، بعد أن يكشف فوج العمل التي أساه وزير الداخلية بهذا الشأن عن نتائج عمله⁴⁷.

خاتمة

في ظل تفسير يرسي على التجارب الأولى للديمقراطية التشاركية فإن هذه الأخيرة تهدف لتقوية الديمقراطية التمثيلية بتقوية التواصل بين المواطنين والمنتخبين. ومن الممكن التأكيد بأن الأجهزة المؤسساتية للمشاركة تقوي من البعد الديمقراطي للديمقراطية التمثيلية.

السماح بمشاركة المواطنين في اتخاذ القرار يسمح بظهور أشكال مؤسساتية جديدة في إطار ديناميكية شاملة تقلل من قوة المنتخبين وتسمح بالانتقال من الحكم إلى الحكامة والديمقراطية التشاركية جزء من هذا النظام.

هذه الظاهرة ليست سطحية، إنها تستوجب تحول عميق في الشرعية السياسية كما تسمح في بعض الأحيان بإعادة توزيع السلطة وتبرز مواطنين فاعلين، وتحد من استقلالية ممثلي الشعب عن المواطنين.

⁴³ يتشكل من مجموعة من السكان يتم تعيينهم بالقرعة بهدف هذا الإجراء إلى استصدار رأي استشاري حول قضية معينة لصالح الهيئة المحلية.

⁴⁴ تم ابتكار هذا الإجراء بورتو ألغر يرمي إلى إشراك المواطنين في النقاش حول الميزانية المحلية، ويسمح بتجاوز مجال الحي.

⁴⁵ يتشكل المجلس الاستشاري من شخصيات محلية قد يختارون بحكم كفاءتهم وخبرتهم، يكون مصدر اقتراح للمجلس المنتخب، كما يمكن أم يكون المجلس الاستشاري يعني فئة معينة من المجتمع ك: النساء الطلبة الجامعيين، ذوي الاحتياجات الخاصة...

⁴⁶ يسمح هذا الإجراء باستشارة المواطنين المحليين في قضية معينة، يمكن أن يكون الاقتراح بالاستفتاء المحلي من اقتراح رئيس البلدية، أو من اقتراح المجتمع المدني بعد جمع توقيعات وطلب إخضاع المشروع لاستفتاء محلي، ويكرس دستور فرنسا بعد إصلاح 2003 حق الاستفتاء المحلي، وحق جمع توقيعات لطلب تسجيل نقطة في جدول الأعمال.

⁴⁷ - (M.) Makedhi, « La démocratie participative prisonnière des textes », *El Watan*, 2 novembre 2014, p. 2.