

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرار على المستوى المطلي

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية

بإشراف الأستاذ:

بن خالد السعدي

من إعداد الطالبين:

مري ياسين

منحة سفير

لجنة المناقشة:

- د: تياج نادية رئيسا.
- أ: بن خالد السعدي مشرفا ومقرا.
- أ: بن بركان أحمد ممتحنا.

شكر وعرفان

لله الحمد والشكر، أن وفقني لإنجاز هذا العمل وصلى الله على سيدنا محمد

وعلى آله وصحبه أجمعين:

أتقدم بجزيل الشكر ووافر الإمتنان إلى أستاذي الفاضل الأستاذ بن خالد السعدي

الذي تقبل مشكورا الإشراف على هذه المذكرة، ووجهني لإختيار هذا

الموضوع وشجعني على البحث فيه وتوجيهاته السديدة والقيمة ورحابة صدره،

وطول صبره أثناء فترة البحث ثم إنجاز هذا العمل فله مني فائق الإحترام

والتقدير.

شكر وعرفان

لله الحمد والشكر، أن وفقنا لإنجاز هذا العمل وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله
وصحبه أجمعين:

لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر وعظيم امتنانا وفائق التقدير إلى الأستاذ الفاضل بن
خالد السعدي لما بذله معنا من جهد متواصل، وتوجيه مستمر وعطاء علمي دائم ووقت
ثمين، ونصائح وتوجيهات كان لها الأثر في إثراء هذه الدراسة بالمادة العلمية، فله منا
فائق الإحترام والتقدير.

إهداء

أهدي هذا العمل إلى والدي الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى أخي وأخواتي

إلى كل الزملاء الزميلات والأصدقاء وإلى جميع أسرة الحقوق

في جامعة بجاية .

وإلى كل من دعمني في إنجاز هذا العمل المتواضع

سواء من قريب أو من بعيد.

منعة سفير

إهداء

أهدي هذا العمل إلى والدي الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى أخي وأخواتي

إلى كل الزملاء الزميلات والأصدقاء وإلى جميع أسرة الحقوق

في جامعة بجاية.

وإلى كل من دعمني في إنجاز هذا العمل المتواضع

سواء من قريب أو من بعيد .

مري ياسين

قائمة المختصرات

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- إخ.....إلى آخره.
- ج.ر.ج.ج.....الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- د.س.ن.....دون سنة النشر.
- د.س.م.....دون سنة المناقشة.
- م.ش.و.....المجلس الشعبي الولائي.
- م.ش.ب.....المجلس الشعبي البلدي.
- ر م ش ب.....رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ص.....صفحة.
- ص.ص.....من الصفحة إلى الصفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- Ed . :.....Edition.
- p. :.....Page.
- N⁰. :.....Numéro(s).
- V. :.....Voir.
- Vol. :.....Volume.
- PUF. :.....Presses Universitaires de France.

Op.cit. :.....Oper Citato Cité Précédemment.

RJE. :.....Revue Juridique de L'environnement.

C.A.D.A. :.....Commission d'Accès aux Documents Administratifs.

O.N.G. :.....Organisation Non Gouvernementale.

UNESCO. :Organisation des Nation Unies pour
l'Education, la Science et la Culture.

P.D.A.U. :.....Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

P.O.S. :..... Plan d'occupation des Sols.

IFSA.:.....l'instits Français des Science Administratifs.

مقدمة

لقد شهد العقد الاجتماعي الأخير من القرن العشرين (20)، إعادة إحياء مفهوم المجتمع المدني وأصبح يحظى باهتمام واسع النطاق ضمن الخطاب التنموي العالمي. وعلى مستوى المؤتمرات والندوات الدولية والأبحاث العلمية، حيث تم افتراض وتصوير أن المجتمع المدني الديناميكي النشط له دور إيجابي في عمليات الديمقراطية، ولقد تطور هذا الاهتمام فيما بعد إلى درجة أن أصبح ينظر إلى المجتمع المدني على أنه شريك ثالث إلى جانب القطاع الحكومي والقطاع الخاص، وهذا ما أكدته الأمم المتحدة في تسعينيات القرن العشرين¹.

وإن ظهور منظمات المجتمع المدني كان مرهون بتطور مضمون الديمقراطية التي كانت تنحصر في البداية على المجال السياسي فقط، إذ يعتبر عنصر الانتخاب واختيار الشعب لممثليه في مختلف الإدارات من السمات الأساسية لها، وقد حظيت في هذا الصدد باهتمام الكثير من الفلاسفة والمفكرين أمثال جون جاك رسو في كتابه (العقد الاجتماعي)²، وظل الوضع قائماً إلى أن ثار الشعب نتيجة تفتنهم للخطابات الرنانة وال فارغة من المحتوى للأعضاء المنتخبة، لتنتشر فيهم نزعة التغيير، وتقديم الأفضل لحياتهم وذلك في إطار حقوقهم المخولة لهم بموجب القانون لذا سعى المواطنون، بحثاً عن الأفضل لحياتهم بتبني مفهوم جديداً رغبة منهم في تخطي عقبة المشاكل التي تحيط بهم، ليستقر وضعهم أمام مفهوم "الديمقراطية التشاركية"³، التي كثيراً ما دار الحديث عنها على عدة مستويات، سواء على المستوى الدولي، الوطني والمحلي.

1- بياضي محي الدين، المجتمع المدني في دول المغرب العربي ودوره في التنمية السياسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص دراسات مغربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 1.

2- دعى جون جاك رسو في كتابه (العقد الاجتماعي)، إلى ضرورة خلق الثقة بين السلطة والشعب، لاختيار الشعب لممثليه بواسطة الانتخاب.

3- "مساهمة المواطنين في الإدارة و هم يشاركون في إصدار القرارات ليس بصفتهم عاملين، وإنما بصفتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية باعتبارهم عنصراً مكوناً للإدارة حتى تأتي قراراتها معبرة و مترجمة لحاجياتهم الواقعية" أنظر بوراي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 21.

يقوم المفهوم الجديد للديمقراطية التشاركية على ضرورة إشراك المواطنين في التسيير واتخاذ القرار على المستوى المحلي وذلك لاعتبار الجماعات المحلية لا بد منها، فهي تعبر عن الوحدة الطبيعية للمواطنين، لمشاركتهم في الحياة المحلية¹، وبصيغة أخرى اللامركزية عبارة عن نمط للتنظيم السياسي تهدف إلى غرس الديمقراطية المحلية، وتظهر هذه المشاركة في مختلف أشكال التنظيمات التي يتموقع فيها المواطنين. ولهذا نجد مكرسة في مختلف القوانين الداخلية والمراسيم التنفيذية المنظمة لها، منها قانون البلدية الجديد حيث نجد الباب الثالث منه قد نص على المشاركة تحت عنوان: "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"²، على عكس ما هو معمول به في القانون القديم الذي كرس المشاركة في نص المادة 84 منه فقط³، وبالرجوع إلى القانون الجديد نجد المادة 11 منه نصت على الحق في الإعلام الإداري، وعلائية التصرفات الإدارية لإشراك المواطنين في مناقشتها، ومن ثمة فالمجلس الشعبي البلدي لا يعمل في إطار السرية⁴.

إذن فتتحقق مشاركة المواطنين على مستوى البلدية من خلال المشاركة عن طريق اللجان التي يشكلها المجلس الشعبي البلدي، وهي على صنفين: اللجان الدائمة واللجان الخاصة⁵. وبالمقابل نجد قانون الولاية أيضا هو الآخر قد كرس مبدأ المشاركة⁶، والذي كان مكرسا كذلك في القانون الملغى⁷.

-
- 1- درويش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، 2002، ص. 91.
 - 2- انظر المواد من 11 إلى 14 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.
 - 3- قانون رقم 90 - 08، مؤرخ في 07 افريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 11 افريل 1990 (ملغى).
 - 4- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2012، ص.16.
 - 5- أنظر المواد من 31 إلى 34 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.
 - 6- انظر المواد 18، 32 و 36 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.
 - 7 - انظر المواد 14، 20، 21 و 24 من القانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 افريل 1990، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 07 افريل 1990 (ملغى).

إن اعتبار البيئة من إحدى المجالات الممتازة للمشاركة، فلقد تم تكريسها على المستوى العالمي، وعلى هذا الأساس كرست الجزائر مبدأ مشاركة المواطنين في حماية البيئة بموجب قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بدءاً بالمادة 02 منه التي دعمت الحق في الإعلام كآلية لمشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهم البيئة¹، بالإضافة إلى مواد أخرى التي تنص على مشاركة المواطنين في حماية البيئة².

ولكون مجال التهيئة والتعمير يعتبر مجالاً أساسياً في تحسين حياة المواطنين بادر المشرع الجزائري إلى تكريس مشاركة المواطنين في قانون التهيئة والتعمير³، وذلك عند إعداد ومصادقة ومراجعة أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة حسب المادة 10 في: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

لقد عرف المجتمع المدني الجزائري بصفة عامة و الجمعيات بشكل خاص تطوراً ملموساً في السنوات الأخيرة حيث فاق عدد الجمعيات سنة 2011 إلى 9200 جمعية حتى وصل الأمر إلى حالة "تضخم جمعي" دون بلوغ مستوى مجتمع مدني فعلي⁴. وقد تأثرت الحركة الجمعوية في الجزائر بمختلف الأزمات التي عرفت بها البلاد سواء على المستوى السياسي، أو الاقتصادي أو الأمني، فبعد أكتوبر 1988، تم منح حرية واسعة للجمعيات إلا أن هذا الوضع سرعان ما عرف تراجعاً عقب الأزمة الأمنية التي عرفت بها البلاد وإعلان حالة الطوارئ في 1992⁵، لتعود السلطة وتفرض قيوداً جديدة على مختلف الحريات بحجة الحفاظ على الأمن العام ولقد عانى التمثيل

1- أنظر المادة 02 من القانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، متعلق بحماية البيئة في إطار التنمية

المستدامة، ج.ر.ج.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.

2 - مرجع نفسه، أنظر المواد 03، 07، 21 و 74.

3 - انظر المواد 14، 15، 26 و 36، من قانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج. عدد 52، صادر

بتاريخ 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج. عدد 51، صادر بتاريخ 15 أوت 2004 .

4 - بن توهامي إيمان، دور الجمعيات في إعداد وتفعيل القاعدة القانونية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص. 06 .

5- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 9 فيفري سنة 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02، المؤرخ في 6 فيفري سنة 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ الملغى بموجب الأمر رقم 01-11، مؤرخ في 23 فيفري 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج. عدد 12.

الجمعي في مجال مشاركته على مستوى الهيئات الإدارية المحلية من عراقيل وصعوبات جمة، بمختلف أنواعها فمنها ما هي مرتبطة بالإدارة المحلية وذلك خدمة لمصالحها خوفا من تراجع دور المنتخبين في الحكم المحلي، ومنها ما هو متعلق بتنظيمات المجتمع المدني في حد ذاته وهذا ما أفرز أزمة ثقة حقيقية بين المواطن وهذه التنظيمات.

غير أن اللافت للانتباه، وفي سابقة بالنسبة للدول العربية، نظم المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي في شهر جولية 2011 ملتقا وطنيا جمع أكثر من ألف ممثل عن الحركة الجمعوية في الجزائر، لأجل وضع أسس التعاون والحوار بينها وبين مؤسسات الدولة، حيث أسفر عن هذه المبادرة وضع "التقارير العامة الأولى" المجتمع المدني تلخيص جملة من التوصيات من أجل تحقيق تغيير فعلي¹.

عقب هذا الحوار الوطني تبني جملة من الإصلاحات في محاولة لتكريس الحريات من خلال رفع حالة الطوارئ وتبني سلسلة من القوانين منها قانون الجمعيات الجديد².

ورغم هذا التوتر بين السلطة والمجتمع المدني، إلا أن الجزائر تعد من الدول المصنفة ضمن الديمقراطيات الصاعدة والتي يشغل فيها المجتمع المدني حيزا في عملية البناء الديمقراطي التي ما فتئت تطور بشكل ملحوظ، لاسيما بعد اختيار التحول الديمقراطي سنة 1989، التي اعتمدت على مبدأ التعددية الحزبية، لذا فأمر المشاركة في اتخاذ القرارات المحلية بالنسبة للمجتمع المدني أمر هام وضروري، وهذا ما نسعى لتحديده وإبرازه من خلال طرح الإشكالية التالية: ما مدى مساهمة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية؟ .

و للإجابة عن هذه الإشكالية قمنا بتقسيم موضوع دراستنا، إلى فصلين، الفصل الأول نتطرق فيه إلى أطر مشاركة المجتمع المدني في صنع القرارات المحلية، أما الفصل الثاني نبرز فيه أهم العوائق والحدود التي تعترض مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية.

1 - بن توهامي إيمان، مرجع سابق، ص. 06 .

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

الفصل الأول

أطر مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ
القرار على المستوى المحلي

يشكل المجتمع المدني بكل أطيافه شريكا أساسيا للجماعات المحلية في تنفيذ مختلف قراراتها باعتبارها ممثلا للقاعدة الشعبية التي ينبغي أن تساهم في بلورة سياسة الدولة وتجسيدها على أرض الواقع، وهذا ما نجده مكرسا في مختلف القوانين والنصوص التنظيمية.

وإن تكيف النشاط العمومي المحلي مرهون بمدى إدماج متطلبات وآفاق المجتمع سواء كانت فردية أو جماعية، وعليه فهذا الأخير يكون نتاج عمل مشترك يوضع من طرف الدولة والمجتمع المدني على حدا سواء، ولهذا يتم استبعاد الأسلوب الانفرادي للإدارة، وهذا ما دعانا إلى التعرض في هذا الفصل إلى إبراز علاقة المجتمع المدني باتخاذ القرار المحلي (مبحث أول)، وإدراج نموذجي البيئة والتعمير كمجالين ممتازين لمشاركة المجتمع المدني (مبحث ثاني).

المبحث الأول

علاقة المجتمع المدني باتخاذ القرارات المحلية

إن إشراك المجتمع المدني إلى جانب الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات يعرف تطورا سريعا وبدرجات متفاوتة بين الدول وذلك انطلاقا من التجسيد الحقيقي لما يسمى باللامركزية، وبمدى إستيعاب وتقبل فكرة الديمقراطية الحديثة "الديمقراطية المباشرة"، ولإبراز هذه التحديات التي يصرعها المجتمع المدني سوف نقوم أول بتبيان مفهومه (مطلب أول) وإبراز أهمية مشاركته (مطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم المجتمع المدني

إن مفهوم المجتمع المدني كفكرة وممارسة تم إحيائها في عصر التنوير، حيث أستعمل أول مرة سنة 1594 مرادفا لكلمة مجتمع محلي، ولهذا يرجع البعض بداية هذا المفهوم إلى الحضارة العربية الحديثة وخاصة الدائرة السياسية، الدولة، العالم الواقعي فضلا عن العلمانية ونتيجة التحولات والتطورات التاريخية التي مر بها مفهوم المجتمع المدني ظهرت تعاريف عدة وسنحاول ضبط بعض التعاريف (فرع أول)، ولعدم الخلط بينه وبين بعض المصطلحات المشابهة له سوف نتطرق إلى تمييزه عن بعض المصطلحات القريبة منه (فرع ثاني) ونبرز ونبين أهم خصائصه (فرع ثالث).

الفرع الأول

تعريف المجتمع المدني

أولا: تعريف المجتمع المدني من الناحية اللغوية

بالرجوع إلى القواميس والموسوعات نجد أن مصطلح civil society لم يرد فيها بل وردت فقط كلمة "civil" للتعبير عن مصطلحات أخرى.

في معجم تاريخ الأفكار يظهر المصطلح: "civil disobedience" بمعنى العصيان المدني وتطلق عليه هذه الصفة بمعنى عصيان القانون المدني فهو إذن عبارة عن مقاومة حضارية أو متميزة وهو إشتقاق من عصيان المواطنين الناجم عن انعدام الحقوق المدنية¹. كذلك يستعمل لفظ "civil" في اللاتينية "civis" للتعبير عن مجموعة دلالات ذات علاقة بالمواطن وتتاقض كل ما هو عسكري، رسمي، ديني وكذلك يعبر عن ضد متوحش أو همجي وعليه فان تعبير مدني "civils" يدل على كل ما هو خارج و مخالف للمجتمع الرسمي أي خارج المؤسسات الحكومية².

ثانيا : تعريف المجتمع المدني من الناحية الإصطلاحية:

تجدر الإشارة إلى أنه من الناحية العلمية توجد صعوبة في إيجاد تعريف جامع ودقيق ومتفق عليه بالرغم من شيوع إستخدام هذا المفهوم إلا أنه لم يتم الاتفاق على تعريف محدد ودقيق له، فهناك تفاوت في تحديد عناصره وتشكيلاته ومن بين أهم التعريفات المقدمة للمجتمع المدني ما يلي:

1 - يعرفه سعد الدين إبراهيم على أنه: مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام، التضامن والتسامح لذا تشمل تنظيمات المجتمع المدني على: المجتمعات، الروابط، النقابات، الأحزاب، الأندية والتعاونيات أي كل ما هو غير حكومي وكل ما هو غير وراثي³.

¹ - بلعبور طاهر، "المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي"، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، كلية الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة جيجل، العدد 15، 2006، ص . 121.

² - مأخوذة من ورقة قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الراشد واستراتيجيات التنمية في العالم النامي"، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، يومي 8-9 افريل 2007.

³ - ليندة نصيب، المجتمع المدني: "الواقع والتحديات"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 15، 2006، ص.167.

2 - ويعرفه أيضا على أنه: مختلف الهيئات والتنظيمات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالح والدفاع عنها، ومنها على سبيل المثال: الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية، الاتحادات المهنية، جماعات المصالح والجمعيات الأهلية¹.

الفرع الثاني

التمييز بين المجتمع المدني وغيره من المفاهيم المشابهة له

أولا: التمييز بين المجتمع المدني والأحزاب السياسية:

إن كلا من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني يلتقيان في كونهما لا يمارسان السلطة، إلا إن الأحزاب السياسية تعمل للوصول للسلطة و إحتكار العنف البدني والشرعي، وهي تسعى جاهدة للوصول إلى هذا الهدف عن طريق القيام بعدة أنشطة سياسية على رأسها المشاركة في الإنتخابات و الحصول على أكبر قدر من الأصوات، فالأحزاب السياسية تحصر في غالب الأحيان إهتماماتها بالقضايا السياسية فيما لا يهدف المجتمع المدني للوصول إلى السلطة بل إلى مراقبتها كما يهتم بالقضايا البعيدة عن السياسة وإن مارست في الكثير من الأحيان السياسية، وذلك بتدخلها في التوجهات السياسية العامة للبلاد أو قيامها بإضرابات ذات طابع سياسي² بقصد تأثير ومراقبة السلطة، ولذا لا ينبغي إدخال الأحزاب السياسية ضمن مكونات المجتمع المدني³.

¹ - حسن توفيق إبراهيم، "التطور الديمقراطي في الوطن العربي: قضايا واشكاليات"، المجلة السياسية الدولية، عدد 142، 2000، ص. 35.

² - عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، دراسة ميدانية لولايي المسيلة وبرج بوعرييخ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص. 17.

³ - شلاغة فاتح، خيار سفيان، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص. 75.

ثانيا: التمييز بين المجتمع المدني والمجتمع الأهلي:

عادة ما يكون المجتمع الأهلي ذو طابع قرابي عسبي، وإنتماء الأفراد إليه لا تحدده إرادتهم الحرة بل رابطة الدم أو الانتماء العرقي أو الديني أو الطائفي، والمؤسسات التقليدية القرابية الإرثية لا تدخل ضمن حيز المجتمع المدني، لأن سلوكها وثقافتها غير مدنية والإنتماء إليها إرثي لا طوعي وليس للفرد حق الاختيار ليكون من هذه الطائفة أو تلك القبيلة أو ذلك الدين، واستبدال هذا الانتماء بمعنى تعرضه للفرز أو النبذ الاجتماعي أو القتل في بعض الأحيان والفرد في المجتمع الأهلي في الغالب يرى الآخر عدو ويجب تهميشه أو إقصائه وإذا دعت الضرورة إلى إهدار دمه فهو خاضع لإرادة الأب والأخ الأكبر¹.

الفرع الثالث

خصائص المجتمع المدني

توجد خصائص وسمات تميز نسق ومؤسسة المجتمع المدني عن غيره من الأنساق والمؤسسات الأخرى حيث إن هناك أربعة معايير يمكن من خلالها تحديد مدى التطور الذي بلغته هذه المؤسسات.

أولاً: القدرة على التكيف في مقابل الجمود

ويقصد بها القدرة على التكيف مع التطورات البيئية التي يعمل فيها إذن فكلما كان للمؤسسة قدرة عالية على التكيف كلما كانت أكثر فعالية، لأن الجمود يؤدي إلى تضؤل أهميتها وربما إلى القضاء عليها وثمة عدة مؤشرات فرعية متمثلة في:

1 - التكيف الزمني: ويقصد به قدرة المؤسسة على الاستمرار لفترة طويلة من الزمن².

¹ - هرموش منى، دور تنظيمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص.20.

² - عبد السلام عبد اللاوي، مرجع سابق، ص.19.

- 2 - التكيف الجيلي: ويقصد به قدرة المؤسسة على الاستمرار مع تعاقب الأجيال من الزعماء والقادة على رأسها، فكلما استطاعت المؤسسة التغلب على مشكلة الخلافة سلمياً والاستعداد إلى استبدال القادة بآخرين بطريقة ديمقراطية، أو بعبارة أخرى تخلي المؤسسة على فكرة الارتباط بشخص واحد تنحصر في يده كل المسؤوليات كزعيم الحزب، ورئيس الجمعية، شيخ القبيلة¹.
- 3 - التكيف الوظيفي: ويقصد به قدرة المؤسسة على إجراء تعديلات في أنشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة بما يبعدها على أن تكون مجرد أداة لتحقيق أغراض معينة.

ثانياً: الإستقلالية

وهو ألا تكون المؤسسة خاضعة لغيرها من المؤسسات أو الأفراد أو تابعة لها بحيث يسهل السيطرة عليها وتوجيه نشاطها الذي يتفق مع رؤية السيطرة.

وفي هذا المجال تحدد درجة استقلالية مؤسسات المجتمع المدني من خلال عدة مؤشرات:

1 - نشأة مؤسسات المجتمع المدني: وحدود تدخل الدولة في هذه العملية فالأصل هو أن تتمتع المؤسسات بهامش من الاستقلالية عن الدولة ، وواقع الحال في العديد من الأقطار العربية يقاطع كلياً مع هذا ، والملاحظ إن معظم مؤسسات المجتمع المدني في الوطن العربي تخضع للحكومات بدرجة أو بأخرى في حين أن أي سلطة مدنية لا يمكن أن تنمو و تستمر دون أن تحتفظ بحد أدنى من الاستقلال².

2 - الإستقلال المالي: ويتضح ذلك من خلال مصادر التمويل فيكفي لهذه المؤسسات أن تعتمد جزئياً على الدعم الحكومي أو على بعض الجهات الأخرى أو تعتمد على التمويل الذاتي خاصة من طرف أعضائها، وزيادة رسوم العضوية... الخ. وذلك لأن صاحب التمويل يفرض سلطته على مموليه، غير أن الملاحظ هو أن الجزء الكبير من التمويل على المستوى العربي يأتي من الحكومة أو من منظمات إقليمية أو عالمية الشيء الذي يجعلها أسيرة لمصالح تمويلها.

¹ - هرموش منى، مرجع سابق، ص.27.

² - أحمد شكري الصبحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربي، بيروت، 2000 ، ص.19.

3 - الاستقلال الإداري والتنظيمي: ويقصد به إستقلالية مؤسسات المجتمع المدني من حيث إدارتها لشؤونها وفق حوائجها وقوانينها الداخلية بعيدا عن تدخل الدولة ومن ثم تخفيض إمكانية إستبعادهم من قبل السلطة وإخضاعهم للرقابة والسيطرة.

ثالثا: التعقيد

ويقصد به تعدد المستويات الرأسية والأفقية داخل المؤسسة، بمعنى تعدد هيئاتها التنظيمية من ناحية ووجود مستويات ترابية وانتشارها الجغرافي على أوسع نطاق ممكن داخل المجتمع الذي تمارس نشاطاته من خلاله من الناحية الأخرى، ويلاحظ على كثير من المؤسسات في الوطن العربي بساطة بنيتها التنظيمية من ناحية وانعدام انتشارها وتركزها في العاصمة أو في المدن الكبرى دون الأقاليم و المناطق الريفية¹.

رابعا: التجانس

بمعنى ذلك عدم وجود نزاعات داخل المؤسسة تؤثر على مستوى أدائها، فكلما كان حل هذه النزاعات سلميا كلما أدى إلى الوفاق داخل المؤسسة، ومنه إحداث التجانس والاستقرار داخل النسق الفرع².

المطلب الثاني

أهمية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية

تظهر وتبرز أهمية مشاركة المجتمع المدني على المستوى المحلي من خلال جملة النتائج المتوصل إليها و الأهداف المرجى تحقيقها، وذلك بالذهاب إلى النهوض بإدارة محلية ذات فعالية (فرع أول) ومن خلال تقوية رابط العلاقة بين الإدارة والمواطن (فرع ثاني) والسعي على القضاء على كل أشكال أوجه البيروقراطية والمحسوبية وتحقيق الشفافية الإدارية (فرع ثالث) وأخيرا الوصول إلى تكريس الديمقراطية وحرية الرأي والتعبير (فرع رابع) .

¹ - أحمد شكري الصبحي، مرجع سابق، ص 20.

² - عمارة ليلي، دور المجتمع المدني في التنمية السياسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص.18.

الفرع الأول

النهوض بإدارة محلية ذات فعالية

شهدت الإدارة الجزائرية المحلية جملة من الانحرافات، وذلك بسبب سوء التأطير نتيجة الأساليب الإدارية المنتهجة في التسيير، والإهمال وسوء معاملة الجمهور وهذا ما زرع ثقة المواطن تجاه الإطارات الإدارية، مما دفع إلى البحث عن إيجاد سبل أخرى يلبي بها احتياجاتها، وبذلك تحتم تبني مبدأ إشراك المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية¹.

إن إسهام المجتمع المدني في تسيير الإدارة يعتبر حق وواجب في نفس الوقت، فهو حق من حيث أن ذلك سيسمح للموطن بالعمل للحفاظ على مصالحه، وواجب من زاوية وجوب أن يسعى لتحسين إدارته بتعاونه ومساهمته معها، ولقد برزت أهمية إشراك المجتمع المدني في العمل الإداري حتى تأتي القرارات الإدارية معبرة عن حاجتها الحقيقية، سواء كانت تلك المشاركة إيجابية بالتعاون مع الإدارة أو سلبية بمعارضتها وانتقادها كمدرسة نموذجية للديمقراطية.

تؤدي المشاركة إلى ترشيد الإدارة وتعديل السياسات والبرامج والقوانين، بل وتجعل الإدارة أحيانا تتخلى عن بعض الإجراءات ذلك أن مشاركة المواطنين قد تنبه الإدارة بأخطائها فتتقادها إذ كان في المراحل الأولى للقرار وتعمل على عدم تكرارها إذا كان ذلك بعد الأداء.

تسمح مشاركة المواطنين بتنفيذ أسهل للقرارات الإدارية لأن المعنيين شاركوا في إنتاجها مما يجعل تقبلها حتى ولو كانت هذه القرارات سلبية (قرارات بالرفض) وهي بذلك شرط أساسي للتسيير الحسن للمرافق العمومية².

1- بوراي دليلة، مرجع سابق، ص.21.

2- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالموطن، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2010، ص.126.

يمكن للهيئات غير الحكومية والتي تمثل شكل من أشكال المشاركة الشعبية أن تؤدي دورا قد تعجز بعض المؤسسات الحكومية عن تأديته في بعض المستويات وذلك نظرا لما للهيئات غير الحكومية من مرونة تجعلها تستجيب بيسر وسرعة لرغبات الجماهير.

إن المشاركة تعلم المواطنين الحرص على المال العام، وهي مشكلة تعاني منه الدول النامية المشاركة، وهي وسيلة لتحقيق التكلفة، أي أن المشاركة تساهم في رفع جزء من العبئ على كاهل بعض المؤسسات والهيئات المحلية.

المشاركة مطلب اقتصادي تنموي، بدون المشاركة نجد جماعات المجتمع تطالب بالعائد السريع والمادي الملموس لمشروعات التنمية، خاصة المرتبطة بالاستهلاك، بينما مشاركات القيادات وتفهمها للأوضاع يمكن أن يساعد في أن توعية الجماهير أهمية المشروعات الإنتاجية في التنمية وتأجيل بعض الحاجات المادية أو الاستهلاكية لصالح مستقبل المجتمع.

مشاركة المجتمع المدني وسيلة لتحسين فعالية المشروعات، فحتى لو لم يكن المنتفعون مشاركون في العملية فإن إدارة شؤون المشروع قد تسعى إلى الحصول على آرائهم في صنع وتنفيذ المشروع¹.

الفرع الثاني

توطيد العلاقة بين المواطن والإدارة

تميزت العلاقة بين الإدارة والمواطنين بالركود الشامل الذي دام فترة زمنية طويلة، كانت إحدى مظاهره غياب الثقة بين الطرفين، بحيث اعتبرت الإدارة المواطن غير قادر على تسير شؤنه بنفسه من خلال مساهمته في إتخاذ القرار، كما أن المواطن اعتبر أن الإدارة غير كفؤة في

1- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.127.

تجسيد المهام المنوطة بها، ونظرا للوضعيات التي ألت إليه العلاقة كانت هناك محاولة لتدارك الأمر من خلال إصدار المرسوم 131/88¹ المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن.

توفير علاقة مباشرة بين الإدارة والمواطنين: وذلك من خلال وضع حد لعزلة الأعوان العموميين الذين يسمح لهم بالإستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعونهم عليها، فبالإتصال بممثلهم على حسب قول الأستاذ (دوباش): تجعل الموظف يدرك أن هناك حلول في مختلف المجالات، ذلك أن ممثلي المرؤوسين يعملون على تحسين إعلام الإدارة كما أن المشاركة تشكل آلية ممتازة للعلاقات العامة، تسمح لكل من الإدارة والمرؤوسين إقامة علاقة مستمرة قائمة على تفاهم أحسن.

تعتبر المشاركة الإدارية، نظرة الإدارة تجاه مواطنيها أو متعاملها باعتبارهم مصدر لجميع السلطات ورمز لإعادة تحديد مفاهيم جديدة للعلاقات بين الطرفين.

تؤدي المشاركة إلى إحداث ثقة بين المواطنين والإدارة، فما هو سائد حاليا أن الإدارة التي لا تشرك مواطنيها في العمل الإداري وبالتالي في اتخاذ القرار ستستبعد حتما عن تحقيق رغباتهم، وهو ما يؤدي إلى نوع من فقدان ثقة المواطنين بالإدارة، فتتقه المواطنون واحترام الإدارة للمؤهلات تزيد وتنقص نتيجة المشاركة التي تقلل من فرص الاحتكاك بينهما كلما غابت².

تدعم المشاركة فعالية الإدارة وشرعيتها، كما تعمل على الحد من النزاعات بين الإدارة والمواطنين بسبب تقبل هؤلاء لما تتخذه الإدارة من قرارات حتى ولو كانت لا تخدم مصالحهم، أو تؤثر سلبا عليهم لاسيما ما تعلق منها بالقرارات المرفوضة وذلك باعتبارهم جزء لا يتجزأ منها.

تساهم مشاركة المجتمع المدني محليا في تحقيق فوائد إضافية ومنها الاستعانة بالمواطنين لتحقيق هدف تنمية الموارد البشرية، ويكفي لنا أن نستشهد هنا بتجربة، جمعية إقرء التي تعد أداة فعالة لمحاربة الأمية في الجزائر، من ضمن هذه الفوائد كذلك مساهمتها في ترقية مشاركة

1- مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1982، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، عدد 25،

الصادر في 06 يوليو 1988.

²- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص. 124.

المواطنين في الحياة المحلية وبالتالي تمكينها للمواطنين من تقييم وإعادة النظر في الاحتكار الذي يمارسه منتخبيهم في طرح همومهم وقضاياهم، بل وتؤدي إعادة النظر هذه في صياغة علاقة جديدة بين هؤلاء المواطنين وممثليهم، صياغة تأخذ في عين الاعتبار الحق في إبداء الرأي، ومراقبة ممثليهم، وأخيرا تضطلع هذه الجمعيات بوظيفة هامة وتتعلق بتشخيص وتحديد الحاجات وتهيئة المشاريع.

يعتبر المواطنون المحليون أكثر الناس علما بما يصلح لمجتمعهم وما هم بحاجة إليه، وإن مشاكل المجتمعات أصبحت أكثر حجما ودقة من أن يتمكن العاملون المهنيون بمفردهم من اكتشافها والعمل على حلها لذلك يستوجب إشراكهم للخروج بقرارات ذات فعالية¹.

الفرع الثالث

القضاء على البيروقراطية وتحقيق الشفافية

أولا: القضاء على البيروقراطية:

تعتبر مشاركة المجتمع المدني عائقا أمام البيروقراطية التي تصاحب بعد الإدارة عن المواطن، وما يتبع ذلك من تسلسل القرارات، والتعليمات واعتبار الإدارة سلطة وليس خدمة كما أن ديمقراطية المشاركة القائمة على أساس مناقشة واعية ومتفتحة بين الجهات المختصة وبين من يعينهم القرار، معارضة مع بيروقراطية الإدارة، وهذه الأخيرة التي يصدر فيها القرار من جهاز فوقي يهبط إلى الأدنى، دون أدنى مشاركة من الجهات الأدنى.

إن تنظيمات المجتمع المدني هي تخص الفرد ضد تغول الدولة وسطوتها من جهة، وتخص الدولة ضد الاضطرابات الاجتماعية العنيفة من جهة أخرى فعضوية المواطن لأحد هذه التنظيمات تتيح له قدر أكبر من الحماية في حالة انتهاك أجهزة الدولة لحقوقه الإنسانية المدنية أو السياسية، كم أن هذه التنظيمات تقن السلوك الاحتجاجي لأعضائها في مواجهة الدولة، أي أنها تدير الصراع الاجتماعي الذي يكون أعضاؤها طرفا فيه بشكل سلمي منظم، حتى لو أخذ

¹ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.ص. 125. 126.

الإضراب أو الاعتصام والتظاهر والمقاطعة، وهذا بعكس الفئات الأخرى للمجتمع غير المنخرطة في تنظيمات المجتمع المدني و التي تعبر عن سخطها وإحباطها بشكل عشوائي عنيف قد يأخذ شكل الشعب، والنهب والتدمير أي أنه بقدر ما تمثل تنظيمات المجتمع المدني قيد على تعسف الدولة أو الحاكم ضد أعضائها فإنها بنفس القدر تضبط وتقتن سلوك هؤلاء الأعضاء، ومن ثم تجنب الدولة مغبة الاحتجاجات العشوائية العنيفة، وبنفس المعنى فإن عضوية المواطنين في تنظيمات المجتمع المدني العلمية هي إحدى ضمانات الأمان المضاد لسلبات التطرف الفكري والسلوكي¹.

ثانيا: تحقيق الشفافية :

ضلت الإدارة الجزائرية تعاني من سوء التسيير والتأطير وذلك طوال فكرة تكوينها، بحيث عانت هذه الأخيرة من الفساد الذي كان نتيجة لغياب ركن الشفافية، وعليه بادر المشرع محاولة تدارك الأوضاع باستصدار قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد، بحيث نصت المادة 11 منه على جملة من الإجراءات تلزم الإدارة بتوظيف مبدأ الشفافية في علاقتها².

فحسب تقدير الأستاذ سامي الضواحي، يقصد بمبدأ الشفافية: "التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارس لصالح ولحساب المواطنين...".

إن مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية بدأ يكسر مفهوم الإدارة التقليدية المنغلقة التي كانت تتخذ وتصدر قراراتها بصفة سرية و انفرادية كامتياز مطلق منحها لها القانون وهذا ماساعدها في الإختفاء والتحجج باسم هذه الأعذار في مواجهة المواطنين وتهميشهم، الأمر

¹ - سعدالدين إبراهيم، تقديم لسلسلة دراسات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، مركز ابن خلدون بالاشتراك مع دار الأمين للتوزيع والنشر، القاهرة، 1995، ص.98.

² - قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ح، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006. معدل متمم بموجب قانون 10-05 مؤرخ 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ح، عدد 50 صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، معدل و متمم بقانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ح، عدد 44 صادر بتاريخ 10 أوت 2011.

الذي جعل المواطنين يفقدون الثقة تجاه إدارتهم وبعيدين كل البعد عن حيز القرارات التي تخصهم، ولكن ابتداء من تصاعد فكرة التحول الديمقراطي على المستوى العالمي، وإدخال تنظيمات المجتمع المدني إلى جانب الإدارة العامة عموماً والإدارة المحلية بالخصوص، بدأ يتلاشى مفهوم الإدارة التقليدية، بحيث أصبحت الإدارة تشرك المواطنين في معظم القرارات التي تتخذها وتصدرها وهذا بالطبع مع مراعاة بعض الاستثناءات التي تخص الإدارة لوحدها والتي يحميها القانون بشكل خاص.

وكذلك أيضاً من خلال الحرية في الاطلاع على الوثائق الإدارية وفقاً للقانون رقم 78-735 المؤرخ 17 جولية 1978، معدل ومتمم، يتضمن معايير تطوير العلاقة بين المؤسسات الإدارية والشعب وتأكيد حق كل شخص الحصول على المعلومات التي تخص الحرية للاطلاع على الوثائق الإدارية.

هذا القانون يحصر معنى الوثائق الإدارية في كل من: الوثائق، المحاضر، الدراسات، التقارير، الإحصائيات، التنظيمات والتعليمات.

في إطار هذا القانون كل مواطن له الحق أن يطلب الإطلاع على الوثائق الإدارية، وفي مقابل ذلك يقع على عاتق الإدارة توفير كل التسهيلات لتمكين المواطنين من الولوج إلى المعلومة المراد الاطلاع عليها¹.

الفرع الرابع

تكريس الديمقراطية وحرية الرأي والتعبير

إن العلاقة وثيقة بين الديمقراطية والمجتمع المدني، لحد اعتبار الكثير الديمقراطية توأم المجتمع المدني، إذ لا وجود لأحدهما دون الآخر سواء لارتباط الديمقراطية بالركن الأخلاقي للمجتمع المدني أو باعتبار المجتمع المدني أداة لمراقبة الإدارة وموازنتها، أو باعتبارها أداة

¹- MALINGREY Philippe, L'introduction au droit de l'environnement, 2^{ème} éd., Lavoisier, Paris, 2004, p. 38.

لحماية المجتمع من تعسف الإدارة، وللدفاع عن الحقوق المدنية والسياسية للأفراد، أو باعتبار إطار لنشر الثقافة الديمقراطية، وحرية الرأي والتعبير أو باعتبار أداة للمبادرة الفردية المعبرة عن الإرادة الحرة والمشاركة الإيجابية، النابعة التطوع وليس من التبعية الإجبارية، وتجدر الإشارة إلى أن وضائق المجتمع المدني تحدد مجموعة أفعال مؤسسة هي: الفعل الديمقراطي، والفعل السياسي والفعل الاقتصادي، والفعل الثقافي، والفعل الاجتماعي¹.

لا يمكن أن ينمو المجتمع المدني وتتضح مؤسساته في ظل مناخ غير ديمقراطي، فهناك ارتباط قوي بين تطور المجتمع المدني والانتقال إلى الديمقراطية في أي مجتمع من المجتمعات، من جهة أخرى تعتبر مؤسسات المجتمع المدني ضرورية لعملية التقدم بل ولعملية التنمية، بمعناها الاقتصادي والاجتماعي، والبشري والروحي كذلك فهي تملأ الفراغات والمناطق التي تعجز الدولة عن استيعابها، كما أنها تحول طاقة الشعب المهذرة والخامة إلى طاقة مركزة وعاملة. كما تزداد أهمية المجتمع المدني ونضج مؤسساته لم يقوم به من دور في تنظيم وتفعيل مشاركة الناس في تقرير مصائرهم، ومواجهة السياسات التي تؤثر في معيشتهم، وتزيد من إفقارهم، وما يقوم به من دور في نشر ثقافة خلف المبادرة الذاتية، ثقافة بناء المؤسسات، ثقافة الإعلاء من شأن المواطنين، والمساهمة بفعالية لتحقيق التحولات الكبرى للمجتمعات حتى لا تترك حكرا على النخب الحاكمة².

تشكل تنظيمات المجتمع المدني أداة للتعبير والمشاركة الفردية والجماعية، إذ تعتبر قنوات متوفرة ومفتوحة للأفراد للتعبير عن مصالحهم ومطالبهم بحرية، حتى وإن كانت تعار الحكومة وسياستها، كما تشكل البديل السلمي للتعبير عن المصالح والمطالب بطريقة فردية وجماعية، وبأسلوب منظم ومفتوح، في مقابل أساليب الاحتجاج واستعمال العنف، مما يساهم في تقوية

¹ - ريملاوي سفيان، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة وموارد بشرية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 03، 2010، ص.24.

² - ثابت أحمد، الديمقراطية العصرية على مشارف القرن القادم، الطبعة الأولى، مركز المحروسة للبحوث والتدريب والنشر، القاهرة، 1999، ص.20.

شعور الأفراد بالانتماء والمواطنة والقدرة على المبادرة بالعمل الجماعي دون قيد أو خوف نتيجة حماية مؤسسات المجتمع المدني لهم¹.

المجتمع المدني يوفر قناة للمشاركة الاختيارية في المجال العام والمجال المتعلق بالقرارات المحلية، كما تعد منظمات المجتمع المدني أداة للمبادرة الفردية المعبرة عن الإرادة الحرة والمشاركة الإيجابية النابغة من التطوع، ووجود مجتمع مدني بمؤسسات قوية يشعر الأفراد أن لديهم قنوات مفتوحة لعرض آرائهم ووجهات نظرهم بحرية، حتى ولو كانت تعارض الهيئات المحلية وسياستها للتعبير عن مصالحهم ومطالبهم بأسلوب منظم وطريقة سليمة دون الحاجة إلى استعمال العنف طالما يوجد بديل سلمي².

الوفاء بالحاجات وحماية الحقوق وعلى رأس تلك الحاجات الحاجة للحماية والدفاع عن حقوق الإنسان ومنها حرية التعبير، والتنظيم وتأسيس الجمعيات أو الانضمام إليها والحق في معاملة متساوية أمام القانون، وحرية التصويت والمشاركة في الانتخابات والحوار والنقاش العام حول القضايا المختلفة، وهكذا يصبح المجتمع المدني بمثابة محامي يدافع عن المواطنين.

وتعد كذلك مؤسسات المجتمع المدني والعمل الجماعي تعبيراً حقيقياً، عن الإرادة الشعبية بحكم التصاقها بمفهوم وتطلعات المواطنين، وتبدو هذه الأهمية محورية في المناطق النائية على وجه الخصوص، أين تختفي العديد من مظاهر التأطير لهؤلاء المواطنين، سواء كان تأطير من

¹ - ريملاوي سفيان، مرجع سابق، ص.23.

² - عمارة ليلي، مرجع سابق، ص.ص 14.15.

قبل مؤسسات الدولة، أو الأحزاب السياسية، وعليه تصبح الجمعيات الفضاء الأساسي والملجأ الرئيسي الذي يمكن للمواطنين من طرح قضاياهم وانشغالاتهم¹.

إن مشاركة المواطنين تعتبر أفضل وسيلة لتدعيم وتنمية الشخصية الديمقراطية على مستوى الفرد والجماعة والمجتمع، كما أنها تحقق رضا المواطنين عن الخدمات والسلع التي يشتركون في التخطيط له².

¹ - زياني صالح، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 04، ص. ص، 08. 09.

² - شاوش إخوان جهيدة، المجتمع المدني والتنمية المحلية - جمعيات الأحياء بمدينة بسكرة نموذجا-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004، ص. 52.

المبحث الثاني

البيئة والتعمير: نموذجان لإقحام المجتمع المدني في إتخاذ القرارات على المستوى المحلي

يعتبر مجال البيئة والتعمير من بين أهم النماذج التي لقيت إهتماما كبيرا من طرف المجتمع المدني نظرا لإرتباطهما الحساس بحياة الأفراد، ومن أجل بيئة نظيفة ومحمية لا تكفي جهود الإدارات المحلية لوحدها بل يجب تضافر وتدخل جهات أخرى لها علاقة مباشرة والمتمثلة في تنظيمات المجتمع المدني ومن بين هذه التنظيمات نجد بدرجة كبيرة الجمعيات البيئية ودورها في حماية البيئة، أما في مجال التعمير فنجد مختلف الآليات الكفيلة بتدخل ومشاركة المجتمع المدني انطلاقا من قانون التهيئة والتعمير ومختلف المراسيم التنفيذية المؤطرة لذلك.

المطلب الأول

مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية في مجال البيئة

كرس القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة الحق في الإعلام والاطلاع البيئي، بحيث أكد على أهميته من خلال اعتماده كمبدأ من المبادئ البيئية الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة¹، ومنه سنتناول الإعلام البيئي كأرضية خصبة و ممهدة للتعاون المشترك بين الجماعات المحلية ومؤسسة المجتمع المدني في اتخاذ مختلف القرارات من اجل حماية فعالة للبيئة (فرع اول)، وسنتطرق لأبرز نموذج في المجتمع المدني المتدخل في حماية البيئة والمتمثل في الجمعيات البيئية وآليات مشاركتها في اتخاذ القرارات البيئية (فرع ثاني).

¹ - حسونة عبد الغاني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص.213.

الفرع الأول

متطلبات تحقيق التعاون بين الإدارة المحلية والمجتمع المدني في إرساء مبادئ الحماية

البيئية

أولاً: واجب الإعلام البيئي كآلية مساهمة في مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرار

المحلي

يظهر الحق في الإعلام مجسداً إنطلاقاً من الإعتراف التشريعي بحق المعرفة الذي يعد بمثابة صنف جديد في مجال حقوق الإنسان بعد الحقوق السياسية والمدنية¹، ويعتبر الحق في الإعلام و الإطلاع البيئي قاعدة لبناء الشراكة البيئية لكون هذا الحق أساسياً للمشاركة في صناعة القرارات البيئية، ذلك أن عملية صناعة القرار البيئي تقتضي ممن يتولاها أو يشارك فيها قدراً من المعلومات والمعرفة بالموضوع محل القرار المراد اتخاذه، ووفقاً لهذا الفهم فإن الحق في الحصول على المعلومات يقتضي توافر هذه المعلومات حق من مصدرها²، وبالنظر إلى طبيعة المصلحة المراد حمايتها المتمثلة في الوسط البيئي بمختلف مكوناته الحية وغير الحية الطبيعية والاصطناعية³، تساهم الإدارة في تفعيل حماية البيئة من خلال إعلام الجمهور بكل المسائل البيئية، وهذا من أجل خلق ثقافة بيئية، وذلك ما أشارت إليه مسودة العمل السادسة لإتفاقية بشأن أمان التصرف في الوقود المستهلك وأمان التصرف في النفايات المشعة لعام 1997، وجاء في ديباجتها: (إن الأطراف المتعاقدة... وإذ ترد أهمية إعلام الجمهور بالقضايا المتعلقة بأمان التصرف في الوقود المستهلك والنفايات المشعة ورغبة منها في نشر ثقافة فعالة عن الأمان

¹ - PERIEUR Michel ,Droit de l'environnement, 3^{ème} éd .,Dalloz, Paris, p. 104.

² - حسونة عبد الغاني، مرجع سابق، ص.212.

³ - خنتاش عبد الحق، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص.67.

النووي عن نطاق العالم)¹، كما تظهر إتفاقية أروس نفسها و بفساحة طبيعة المعايير القانونية في إتخاذ القرارات في مجال المشاركة في حماية البيئة، حيث إستعملت مصطلحي جمهور وجمهور معني، وقد أدرجت داخلها الأشخاص الطبيعية و المعنوية و الجمعيات و المنظمات غير الحكومية وهي تعترف لهؤلاء جميعا بالحق في المشاركة في القرارات المتعلقة بنشاطات تستوجب الحصول على رخص بسبب مساسها بالبيئة، و في إعداد السياسات و المخططات و البرامج البيئية، وفي إعداد النصوص القانونية و التنظيمية². وقد تؤدي ظروف أي ظاهرة من الظواهر عادة إلى تزايد وسائل الإعلام، وخاصة عندما يتعلق الأمر بمهام تقديم المعلومات وشرح أهمية ومغزى الأحداث والتوعية والتربية وغيرها من وظائف وسائل الإعلام، والهدف منها هو إثارة انتباه الجمهور نحو ظاهرة ما وتكوين رأي عام مساند أو معارض لها³، وتنمية الوعي البيئي من خلال تنمية الوعي العام تجاه القضايا البيئية مما يساعد على خلق تيار شعبي ضاغط على الحكومات للاهتمام بالمشكلات البيئية، إيقاظ الهمم وشحن الأفراد لتحريك الجمود في الساحة البيئية وتحفيز أصحاب القرار من خلال المعلومات البيئية الصحيحة، بغية التصرف بمسؤولية اتجاه البيئة، وتحسين نوعية الحياة دون الإضرار بالمواد، ودون تعرض حياة الأجيال القادمة للخطر، مواجهة العبث والاستهتار وتعزيز قدرات الفئات الراغبة في التغيير للأفضل وتمكين المجتمعات من حماية بيئتها⁴.

¹ - باسم محمد شهاب "المشاركة الجماهيرية في حل المشاكل البيئية"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003، ص.162.

² - POMADE Adélie, La société civile et le droit de l'environnement, Contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridique, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, Université d'Orléans, 2009.p.131.

³ - رضوان سلامن، الإعلام والبيئة، دراسة استطلاعية لعينة من الثانويين والجامعيين مدينة عنابة نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم السياسية والاتصال، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص.85.

⁴ - كيجل فتيحة، الإعلام الجديد ونشر الوعي البيئي: دراسة في استخدامات مواقع التواصل الاجتماعي، موقع الفايبيوك نموذجا، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص.114.

ونص المبدأ (19) من ندوة الأمم المتحدة للبيئة والمنعقدة في ستوكهولم عام 1972 على: (تطوير التعليم البيئي للأجيال الشابة والكبار وتنوير الرأي العام وتحسيس الأفراد بمسئولياتهم فيما يتعلق بحماية وترقية البيئة).

وجاء في المبدأ 10 من إعلان قمة الأرض "بري ودي جانيرو" لسنة 1992 بما يلي: (أحسن طريقة لمعالجة المسائل البيئية هي ضمان مشاركة كل المواطنين المعنيين وعلى المستوى المناسب وعلى المستوى الوطني ينبغي أن يكون لكل فرد حق الاطلاع على المعلومات التي تحوزها السلطة العامة والمتعلقة بالبيئة ، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطيرة ، كما ينبغي لكل فرد حق المشاركة في المسارات المتعلقة باتخاذ القرارات البيئية كما ينبغي على الدول تشجيع وتحسين مشاركة الجمهور من خلال وضع المعلومات تحت تصرفه¹). كما أكد هذا الإعلان على أن ينشأ لكل فرد على المستوى المحلي فرصة المشاركة في عملية صنع القرار وعلى الدول أن تقوم بتسيير وتشجيع توعية المواطنين ومشاركتهم عن طريق إتاحة معلومات على نطاق واقع وأشمل². وربط المبدأ 19 من ندوة "ستوكهولم" بين المشاركة الحقيقية للأفراد والجمعيات بالحق في الاطلاع على الوثائق والبيانات البيئية.

وجاء في المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ الموافق عليها من طرف الجمعية العامة في 09 ماي 1992 والمصادق عليها من طرف الجزائر بالمرسوم التنفيذي رقم 99/33 المؤرخ في 10 أفريل 1999³: (يقوم الأطراف...بوضع وتنفيذ برامج للتعليم

¹ - «La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernant ,au niveau qui convient , au niveau national » v. Principe N°10:de la déclaration sur l'environnement et le développement, roi de Janeiro, juin 1992, (enligne) :http:// www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm, (consulté le 03.05.2015).

² - VAN LANG Agath, Droit de l'environnement , 3^{ème} éd. ,pup, 2011, p. 252.

³ -مرسوم رئاسي رقم 93-99 مؤرخ في 10 أفريل 1993، يتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن

تغيير المناخ الموافق عليها من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 09 ماي 1992، ج. ر. ج. ج. ،

العدد 24، مؤرخة في 21 أفريل 1993 .

والتوعية العامة بشأن تغير المناخ وأثاره... و إتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بتغير المناخ وأثاره)¹.

ثانيا: تطبيقات الحق في الإعلام كآلية مجسدة لمشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرار المحلي في مجال البيئة

واجب الإعلام يقابله وبالضرورة حق الأفراد في الإعلام البيئي، وبعد المرسوم التنفيذي رقم 131/88 المؤرخ في 04 جولية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الأساس القانوني في تجسيد حق الأفراد في الاطلاع والإعلام خاصة إذ لم يتقرر النشر في الجريدة الرسمية². كما تضمن النص حق الاطلاع على البيانات الموجودة في المحفوظات³، وألزم الإدارة بالرد على طلبات وتظلمات المواطنين⁴، وإلزام المواطنين باحترام حق الاطلاع تحت طائلة التأديب أو العزل⁵.

وأمام هذا التأزم ظهرت جملة من الأفكار مستحدثة من طرف قانونيين وسياسيين وإيكولوجيين، عملت على ترويج بعض الأفكار مثل حتمية مشاركة الفرد في الشؤون البيئية والتدابير والقرارات التي من المحتمل أن تلحق ضررا بالبيئة، وحق الإنسان في بيئة سليمة⁶، ولهذا تعد البلدية أفضل فضاء للتواصل مع المواطنين لقربها منهم، وحثهم على الاهتمام بتسيير الشؤون المحلية⁷، ولتحقيق ذلك نص قانون البلدية الجديد 10-11 على فتح جلسات المجالس الشعبية البلدية للجمهور للاستماع ومناقشتها بصورة مبدئية، ويمكن أن تكون مغلقة في حالة مناقشة الأوضاع الأمنية وحفظ الأمن⁸، إلا أن العائق الواقعي الذي يمكن أن يحول دون التمتع

¹ - باسم محمد شهاب، مرجع سابق، ص.164.

² - المادة 08 من المرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³ - مرجع نفسه، المادة 10.

⁴ - مرجع نفسه، المادة 34.

⁵ - مرجع نفسه، المادة 30.

⁶ - REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Maine, p.286. 1991

⁷ - OUSSAKINE Abdelhafide, La transparence administrative, éd., Dare elgharb.2002. p. 209.

⁸ - المادة 26 من القانون رقم 10/11، مرجع سابق.

التمتع بهذا الحق هو احتجاج الإدارة بعدم تخصيص مكان خاص بالجمهور لحضور الجلسات¹، كما نجد الحق في الإعلام أو الاطلاع أساسه أيضا في قانون البلدية من خلال نص المادة 30 التي ألزمت القيام بعملية النشر للإعلام عن المداولات والإجتماعات عند مدخل قاعة المداولات، وذلك قبل انعقادها ويتم نشرها خلال 08 أيام التي تلي انعقادها، ويحق لكل شخص الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات التي يصدرها².

وكذلك يختص م. ش. و في حماية البيئة³، إلى جانب الاختصاصات الأخرى، وتتم مباشرة هذا الاختصاص عن طريق المداولات ، ولقد ألزم المشرع الجزائري إعلام الجمهور بجدول أعمال المداولات قبل إجرائه في الأماكن المعدة خصيصا للإشهار، لتمكين الشركاء المهتمين بتحضير ومعاينة المواضيع البيئية المعروضة للمناقشة، وكل ذلك لتجنب حدوث عنصر المفاجأة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير العناصر البيئية، وبذات الكيفية ألزم المشرع نشر مستخرج من محضر مداولات م. ش. و في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور خلال 08 أيام التي تلي دورة م. ش. و، وهذا ما نصت عليه المادة 31 من قانون الولاية الجديد 07/12⁴.

1 - الحق في الإعلام البيئي في قانون حماية البيئة: وجاء في القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وبحسب المادة 07 من القانون لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة وله الحق في الحصول عليها ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل مرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها⁵، ولكن رغم الفراغ الكبير في مجال تنظيم حق الإعلام في المواد البيئية، ورغم الانتظار الطويل لصدور قانون 03-10 لحماية البيئة والتطلعات التي صاحبته من أجل استكمال النقائص التي عرفها قانون 83 -

¹-OUSSAKINE Abdelhafide. Op.cit .p. 209.

² - المادة 36 من القانون رقم 10/11، مرجع سابق.

³ - المادة 77 من القانون رقم 07/12، مرجع سابق.

⁴ - المادة 31 من القانون رقم 07/12، مرجع سابق.

⁵ - المادة 07 من القانون 03-10، مرجع سابق.

03 المتعلق بحماية البيئة إلا أنه لم يكرس الكثير من الأحكام التي وردت في مسودة مشروعه، والتي حددت بدقة الموضوعات والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها¹، والحالات التي تلتزم فيها الإدارة بإعلام الجمهور بانفرادية².

2 - الحق في الإعلام البيئي في قانون المنشآت المصنفة: ومن تطبيقات الحق في الإعلام الواردة في القوانين المتعلقة بالبيئة ما نصت عليه المادة 13 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 399/98 المؤرخ في 03 ديسمبر 1998، الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، حيث نصت على أنه يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في الولاية أو البلدية حسب الحالة على مذكرة إجابة صاحب طالب المنشأة المصنفة وكذا على استنتاجات المندوب المحقق المعطل عند نهاية التحقيق³، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 196/06 لم ينص على ذلك، ويتعين فقط حسب المادة 74 على بائع ارض إستغلت أو تستغل فيها منشآت مصنفة خاضعة للترخيص إعلام المشتري كتابيا بكل المعلومات والأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال سواء تعلق الأمر بالأرض أو المنشأة⁴.

¹ - نص مشروع قانون البيئة الجديد على أنه يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي، أن يطلب من الهيئات المعنية الحصول على معلومات متعلقة بحالة البيئة ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل، وهي بذلك تشمل كل المعطيات المتوفرة لدى الإدارة في شكلها المكتوب أو المرئي و الشفهي و الآلي information، ومرتبطة بحالة البيئة والتي تتناول حالة المياه، والتربة، والهواء، والنبات والأراضي والمواقع الطبيعية، والتلوث والمضار. أنظر زياد ليلة، مرجع سابق، ص. 114.

² - نصت مسودة مشروع قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة على التزام الإدارة بإعلام الجمهور بصفة انفرادية.

³ - مرسوم تنفيذي 98-399 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر.ج. ج، عدد 82، صادر في 04 نوفمبر 1998. (ملغى).

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 ماي 2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج. ج، عدد 37، صادر في 04 جوان 2006.

الفرع الثاني

دور الجمعيات البيئية في إتخاذ القرار البيئي على المستوى المحلي

لكل إنسان الحق في العيش في بيئة سليمة ومتوازنة على المستوى الإيكولوجي تتلائم مع نموه النفسي والجسدي والاجتماعي، ونظرا لنتامي ظاهرة التلوث البيئي والتصحر والجفاف ساعد الجمعيات المهمة بشؤون البيئة إلى البروز والمناداة بشكل فعال بحماية البيئة من خلال ما تقوم به من برامج توعوية دورية¹، والمشاركة الواسعة للجمعيات البيئية في عقد العديد من المؤتمرات والملتقيات التي تزيد من احتكاك هذه التنظيمات البيئية من الجماهير²، إذ تعد جمعيات حماية البيئة الجهات الرسمية الفعالة في مجال الإدارة البيئية³، ولهذا سنتطرق أولا لدور الجمعيات في تكريس الطابع الوقائي للآليات التقنية الوقائية في مجال حماية البيئة بإبراز دور الجمعيات البيئية في إعداد الدراسات التقنية القبلية للأنشطة المضرة بالبيئة، فيما سنتناول ثانيا لدورها في تفعيل الرقابة القضائية على الدراسات التقنية القبلية.

أولا: دور الجمعيات في إعداد دراسة وموجز التأثير على البيئة:

يعتبر حق إنشاء الجمعيات في الجزائر حق مكرس دستوريا لكل مواطن بموجب المادة 41 من الدستور الجزائري الحالي لسنة 1996⁴، ومعترف به قانونا بموجب القانون الجديد الخاص

¹ - فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص: قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2009، ص.79.

² - قريد سمير، دور الجمعية الوطنية لحماية البيئة ومكافحة التلوث في نشر الثقافة البيئية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الآداب و العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة باجي مختار ، عنابة، ص. 100.

³ - MALINGREY Philippe , op . cit., p. 31.

⁴ - نص المادة 41 من دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07-12-1996، ج.ر.ج.ج، العدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 02-04-2002، ج.ر.ج.ج، عدد 25، مؤرخ في 14-04-2002، بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 63 صادر في 16 أبريل 2008. بنصها "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن".

بالجمعيات¹، وإن هذه الديمقراطية المشاركة التي طالب بها المواطنين نتيجة إحساسهم ووعيهم المتنامي بالمشاكل البيئية وخطورتها هي مقررة اليوم كأداة تسمح بمساعدة الأجهزة العامة على اتخاذ أحسن القرارات وتنفيذ بأكثر فعالية.

ومن الواضح أن قواعد قانون حماية البيئة تتجه نحو تكريس الطابع الوقائي في مجال حماية البيئة من التلوث. ويبدو ذلك جليا من خلال الآليات التقنية الوقائية التي اعتمدها المشرع في القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في التنمية المستدامة²، وهذه الآليات وردت في المواد 15، 16 من القانون السالف الذكر وهي دراسة وموجز دراسة التأثير على البيئة.

1- برامج الجمعيات البيئية أداة للمساهمة في صنع القرار البيئي:

تعكف جمعيات حماية البيئة على الإلمام بجميع المشاكل التي تواجه البيئة، فتعمل على جمع المعلومات المتعلقة بالمشروعات "التي تهدد البيئة"³، و تخضع للقواعد العامة التي تحكم الجمعيات و المنظمة بموجب القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات⁴، وحسب هذا القانون فهي تتمتع - الجمعيات البيئية - بحرية في اختيار النشاطات القانونية لبلوغ أهدافها⁵، فلها إن تختار العمل التوعوي التحسيس والتطوعي الميداني، أو إن تركز على اتصالها بالمنتخبين المحليين وتلعب دور المنبه و المراقب للكشف عن الإنتهاكات التي تمس البيئة، فضلا عن اللجوء للقضاء وإستكمالاً للتحويل الجذري في القبول بدور الجمعيات كشريك للإدارة في تحقيق أهداف الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة⁶، فإن اضطلاع الجمعيات البيئية بمهامها يجعل منها قادرة على المشاركة في صنع القرار البيئي المحلي ولو بصورة نسبية، فمشاركتها ومشاورتها مع

¹ - قانون رقم 06-12، المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، عدد 02، صادر في 15 يناير 2012.

² - قانون رقم 10-03، مرجع سابق.

³ - خنتاش عبد الحق، مرجع سابق، ص.69.

⁴ - قانون رقم 06-12، مرجع نفسه.

⁵ - مرجع نفسه، المادة 02 فقرة 02.

⁶ - خروبي محمد، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، شعبة حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص.27.

المنتخبين المحليين والأجهزة الإدارية الأخرى المكلفة بحماية البيئة يؤدي بالضرورة إلى هذه النتيجة، لكن يبقى مجال تدخلها ومشاركتها محدودا في ظل الدور القوي للدولة ومن هذا المنطلق حين تتمكن الجمعيات البيئية من المساهمة الجادة في حماية البيئة ينبغي إعادة النظر في دولة القانون وأسلوبها و سلوكياتها قصد الإنتقال من حماية بيئة تمتلك الدولة فيها حق التدخل إلى بيئة متشاور بشأنها بصورة تحقق شراكة حقيقية .

2- مشاركة الجمعيات البيئية في إعداد الدراسات التقنية القبلية في ظل القانون 10/03:

الثابت أن القانون 10/03 فتح المجال أمام الجمعيات البيئية للتدخل والمساهمة في عمل الهيئات العمومية المكلفة بالبيئة¹، ففي مجال الدراسات التقنية القبلية حدد المرسوم التنفيذي 145/07 مراحل إعداد والمصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ومن خلال هذه المراحل والخطوات يمكن للجمعيات البيئية المساهمة في إعدادها ولو بصورة غير مباشرة إذ يتم ذلك خلال التحقيق العمومي، الذي يعد بمثابة آلية لدمقرطة التسيير المحلي لشؤون البيئة لكونه يعتبر من أقدم إجراءات الإعلام ومن أولى تطبيقاته التحقيق في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ويهدف إلى إخضاع العملية المتوقعة إلى امتحان عمومي من أجل تحقيق الديمقراطية الإدارية²، إذ يعطي المشرع الحق لكل شخص طبيعي أو معنوي قصد إبداء آرائهم في المشروع المزمع انجازه وفي الآثار المتوقعة على البيئة³.

¹ - المادة 35 من القانون رقم 10-03، مرجع سابق، "تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به".

² - وناس يحيى، مرجع سابق، ص. 164.

³ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج. ج. عدد 34، صادر في 20 ماي 2007.

فالتحقيق العمومي هو إجراء يسمح بمساهمة المواطنين في العمل الإداري أي الإشراف في المسائل التي هي من اختصاص الإدارات المخول لها قانونا بسلطة اتخاذ القرارات وهو يشكل دعامة أساسية لمبدأ مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات قد تمس البيئة¹.

كما يرى البروفيسور: Morand-deviller-jacqueline أن التحقيق العمومي هو تحقيق يدفع نحو الإنتفاع بالمشروع ويدعو إلى مشاركة واسعة للجمهور، وبجانب هذا الإقرار أيضا نص الميثاق الفرنسي للبيئة لسنة 2004 المعتمد كوثيقة دستورية مرجعية سنة 2005 على تعريف وجيز وذلك في المادة السابعة منه بالقول: " لكل شخص وحسب شروط معينة يحددها القانون حق الاطلاع على المعلومة البيئية التي تحوزها الإدارات ، وحق المشاركة في اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة"².

ويتولى الوالي المختص إقليميا فتح التحقيق العمومي بإستعماله في ذلك الإعلان بموجب قرار بعد الفحص الأولي وموجز التأثير على البيئة³، تفحص المصالح المكلفة بالبيئة محتوى دراسة أو موجز التأثير، وبعد الفحص الأول يعلن الوالي وبموجب قرار فتح تحقيق عمومي وهذا لدعوة الغير وكل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء آرائهم في المشروع وفي الآثار المتوقعة على البيئة ويجب أن يعلم بهذا القرار عن طريق التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي أماكن موقع المشروع وكذلك عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين، وعندئذ ترسل الطلبات المحتملة لفحص دراسة أو موجز التأثير على البيئة إلى الوالي المختص إقليميا الذي يدعو كل شخص معني إلى الاطلاع على دراسة أو موجز التأثير على البيئة في مكان يعين له ويمنحه مدة 15 يوما لإبداء آرائه وملاحظته .

¹-SCOVZZI Tullio, " L'enquête publique et la protection de l'environnement", communication au colloque de Tunis sur " La protection juridique de l'environnement " 11-13 Mai 1989 presses des imprimeries réunies Tunisie. 1989. P.313.

²- L'article 7 de là charte de l'environnement de 2005 énonce": **toute personne a le droit dans les conditions et les limites définies par la loi , d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement"**. www.legifrance-gouv.fr. (En ligne).

³ - DELNOY Michel, La participation du publique en droit de l'urbanisme et l'environnement, Thèse pour le doctorat en droit immobilière, Université de Liège, 2006, p .481.

ولئن كان مجال تدخل الجمعيات البيئية هو المشاركة في إعداد دراسة وموجز التأثير على البيئة من خلال الملاحظات والآراء التي تبديها، فإنه ينبغي الإشارة إلى أن ملاحظاتها وآرائها تبقى غير ملزمة، مما يؤدي لطرح تساؤلات تتمحور حول ضعف فعالية تدخلها والعوائق التي تحد من هذه الفعالية.

ثانيا: دور الجمعيات البيئية في تفعيل الرقابة القضائية على الدراسات التقنية:

كرس القانون 10/03 حق الجمعيات البيئية في اللجوء إلى القضاء بغرض الحفاظ على البيئة وحمايتها،¹ فقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة حول الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة، وفي سبيل تحقيق أهدافها لها أن تباشر إجراء الإدعاء المباشر أمام القضاء متى كانت هوية مرتكب الجريمة معروفة، كما حولها القانون التأسيس كطرف مدني في أية قضية تتعلق بالبيئة وأن تطالب فيها بالتعويضات، كما أجاز القانون تفويضها للدفاع عن حقوقهم إذا تعرضوا لأضرار فردية ناجمة عن مخالفة الأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض والعمران ومكافحة التلوث، وهذا كإجراء وقائي وردعي في نفس الوقت، فبالنسبة للإجراء الوقائي تعتبر رقابة القاضي الإداري على الدراسات التقنية حاسمة بالنسبة لتفعيل هذه الدراسات كونها إجراء وقائي يساهم في فحصها قبل حدوث الأضرار البيئية ويتم ذلك من خلال دعوى إلغاء قرار منح رخصة الاستغلال بالإستناد إلى عدم كفاية دراسة أو موجز التأثير على البيئة .

1- رقابة القضاء الإداري على دراسة وموجز التأثير على البيئة:

تعد رقابة القاضي الإداري على دراسة وموجز التأثير على البيئة من الوسائل التي بموجبها يمكن لجمعيات البيئة أن تساهم في تفعيل هذه الدراسات، لكنها تتطلب عمل جمعي ذو خبرة عالية تمكنها من قراءة وفهم هذه الدراسات والوقف على نقائصها وترد دعوى الإلغاء المرفوعة من الجمعيات البيئية على قرار الموافقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة رغم أن المرسوم

1- قانون رقم 03-10، مرجع سابق.

التنفيذي 147/07 لم يشر صراحة لإمكانية رفع هذه الدعوى¹، لكن في المقابل فإن المادة 19 منه تشير صراحة إلى إمكانية الطعن القضائي في قرار رفض دراسة أو موجز التأثير على البيئة من قبل صاحب المشروع².

وبالرجوع لنص المادة 18 نجد إن قرار الموافقة على دراسة التأثير على البيئة يصدر عن الوزير المكلف بالبيئة، فيما قرار الموافقة على موجز التأثير على البيئة يصدر عن الوالي وبالتالي فإن الجهات القضائية المختصة بالفصل في الدعوى هي مجلس الدولة والمحكمة الإدارية على التوالي وهذا طبقاً لقواعد الاختصاص الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ و القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، ويتم ذلك وفق الشروط المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

أ- شروط رفع دعوى إلغاء قرار الموافقة على الدراسات التقنية:

إن شروط قبول دعوى إلغاء قرار الموافقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة هي نفسها الشروط الضرورية التي يجب توفرها لعرض الدعوى على القاضي الإداري.

- شرط القرار الإداري: بالنسبة لهذا الشرط يمكن للجمعيات البيئية الحصول على نسخة من قرار الموافقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة من مصالح الولاية على اعتبار أن الوالي المختص إقليمياً هو الذي يبلغ صاحب المشروع.

- شرط الميعاد: حسب المواد 829، 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية هو (04) أربعة أشهر من تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

2- رقابة القاضي الإداري على قرار منح الترخيص:

1- المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق .

2- مرجع نفسه، المادة 19.

3- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.رج.ج، عدد 21، المؤرخ في 23 أبريل 2008.

لإستغلال المنشآت المصنفة يشترط القانون 10/03 ترخيص مسبق من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي

وتضيف المادة¹21 يسبق تسليم الرخصة المنصوص عليها في المادة 19 تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة، ومن هذا المنطلق فإن الجمعيات البيئية يمكنها الطعن بالإلغاء في القرار المتضمن رخصة الإستغلال بالإستناد لعدم كفاية دراسة أو موجز التأثير على البيئة أو عدم دقتها، أو عدم احترام إجراءات إعدادها.

أما شروطها وإجراءاتها فهي نفسها المطبقة على دعوى الإلغاء، في الواقع فإن القضاء الجزائري يفتقر لتطبيقات واجتهادات في هذا المجال على خلاف القاضي الإداري الفرنسي الذي قطع أشواطا كبيرة في بسط رقابته على القرارات البيئية لدرجة أنه أسس لمفاهيم جديدة كفكرة الرقابة القضائية على التناسب في هذا النوع من القرارات.

المطلب الثاني

مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية في مجال التعمير

تعتبر المشاركة من إحدى الآليات الكلاسيكية التي تسمح باشتراك المجتمع المدني في صنع القرارات العامة المتعلقة بالمخطوطات والمشروعات التي تخص التهيئة والتعمير. وباعتبار الديمقراطية التشاركية ضرورة في مجال التهيئة والتعمير كونها تولد نتائج أساسية في تحسين حياة المواطنين²، وعلى هذا الأساس نجد أن المشرع الجزائري قد كرسها في قانون التهيئة والتعمير من خلال المواد التالية: 14، 15، 26، 36 منه، وذلك عند إعداد ومصادقة ومراجعة أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة حسب المادة 10 من القانون 90-29 في: المخطط التوجيهي

¹ - أنظر المادة 21 من القانون رقم 03-10 ، مرجع سابق.

² - طمين وحيدة ، بخزار كنزة، تكريس الديمقراطية التشاركية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص.25.

للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي¹، ومن خلال استقراءنا للمواد المذكورة أعلاه، اتضح لنا تكريس مبدأ المشاركة صراحة وذلك، بنصها على الأساليب الإجرائية التي يستعين بها المواطن للمشاركة في صنع القرار مع الإدارة .

الفرع الأول

مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المتعلقة بمخططات التهيئة والتعمير

لقد وردت مشاركة المجتمع المدني في عمليات التعمير ضمن المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكيفية إعدادة والمصادقة عليه ومراجعته ومحتوى الوثائق المتعلقة به²، يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (P.A .U .A) إحدى أدوات التهيئة والتعمير³، يشكل أداة إستراتيجية تنظيمية لعمل الجماعات المحلية والسلطات العمومية في شغل المجال وتسير العمران⁴، وتكون هذه المشاركة على مستوى مجموعة من المراحل الإعدادية والتنفيذية والمراجعة.

¹ - راجع المادة 10 من القانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج، عدد 52 صادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج، عدد 51، صادر بتاريخ 15 أوت 2004.

² - مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، عدد 26، صادر في 1 يوليو 1991، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005.

³ - مرجع نفسه، المادة 01.

⁴ - دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008، ص.109.

أولاً: المشاركة في مرحلة الإعداد :

نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 على أنه: "يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة م. ش. ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية¹."

1- اعتماد نظام المداولة: تكمن أولى مراحل مشاركة المجتمع المدني في انجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مرحلة الإعداد التي يستحوذ عليها م. ش. ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية بناء على مداولة تتضمن الخطوات التالية:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة للتراب المقصود. كليات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية.

تقر المادة 2 المذكورة أعلاه أن الخطوة الأولى لإعداد المخطط تكون عن طريق المداولة والتي تمثل إطار لممارسة الديمقراطية وتعميق طرق التشاور والتحاور وترقي الحس المدني وروح المسؤولية لدى المواطنين²، وتعتبر مشاركة الإدارات العمومية والجمعيات ما هو إلا إرساء لقواعد الديمقراطية التشاركية، ولما تعلق الأمر بالإعداد للمجالس البلدية المنتخبة ونظراً لقربها من المواطن ما هي إلا نقطة تحول من المركزية إلى اللامركزية الفضاء الخصب المفضل للمشاركة.

تقر المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 177/91 بإمكانية عهد مهمة إعداد المخطط التوجيهي إلى مؤسسة عمومية مشتركة ما بين البلديات، إذا ما كان يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات. أما فيما يخص شأن المداولة فهي تبلغ للوالي المختص إقليمياً وتنتشر لمدة شهر بمقر م. ش. ب أو المجالس الشعبية البلدية، وهذا إن دل على شيء فهو دليل على تطبيق مبدأ الإعلام

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

² - جبري محمد، التأطير القانوني للتعبير في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية ، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، ص.22.

الإداري الذي كرسه قوانين البلدية والولاية (قانون 10/11، قانون 07/12) والمرسوم التنظيمي 131/88.¹

2- التشاور: يعتبر التشاور من طبيعة مختلفة عن الاستشارة، وهو يستهدف اخذ الإدارة في عين الاعتبار أراء مخاطبيها وان يكون ثمرة حوار واتفاق يضع قرارات سليمة. يمكن تمييز التشاور عن الاستشارة في كون أن الاستشارة تتم في مرحلة متقدمة لعملية اتخاذ القرار يكون فيها المشروع قد تهيأ للبدء فيه، فتكتفي هنا الإدارة بتلقي أراء المواطنين حول المشروع، وهي حرة في الأخذ بها أو لا، أما التشاور الذي يأخذ شكل اجتماعات عامة فهو يسبق الاستشارة، ويتم في المرحلة الأولى لاتخاذ القرار أي في المرحلة التي ينوي ويقرر فيها صاحب المشروع إنجازها. يعني عند القيام بدراسات تمهيدية للمشروع، ويجب على الإدارة عند التشاور مع المواطنين أن تأخذ في عين الاعتبار ملاحظاتهم واقتراحاتهم المضادة عند اتخاذ القرار النهائي.

ويكون الإعداد بناء على أسس التشاور وهذا ما تنص عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 177/91 كما يلي: "...جمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض"²، والمادة 7: "...اطلاع رؤساء غرف التجارة وغرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ولهؤلاء المرسل إليهم مهلة 15يوما ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة الإفصاح عما إذ كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد المخطط وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم هذه"³.

3- اعتماد إجراء التحقيق العمومي: أشار المرسوم رقم 145/07 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة إلى الإعلان الإجباري عن

¹ - بوراي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص جماعات محلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص.78.

² - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 91-177، مرجع سابق.

³ - مرجع نفسه.

فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير وذلك بموجب قرار يصدره الوالي.

وأيضاً إلزامية إخضاع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للاستقصاء العمومي خلال مدة خمسة وأربعين يوم (45) انطلاقاً من نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177،¹ وذلك بموجب قرار يصدره ر. م. ش. ب البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية والذي يحدد أساساً المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، ويبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها، كما يحدد كيفية إجراء التحقيق العمومي.

ثانياً: المشاركة في مرحلة المصادقة

لم يقتصر مشاركة الجمهور في المرحلة الأولى لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وإنما امتد ليشمل بذلك مرحلة المصادقة ، وذلك ما نصت عليه المادة 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 بحيث يتم إرسال المخطط التوجيهي مصحوباً بملف المصادقة إلى الوالي المختص إقليمياً والذي يأخذ برأي المجلس الشعبي الولائي لأجل المصادقة عليه، وبعد تعديله إن اقتضت الضرورة ذلك مرفقاً بسجل الاستقصاء ومحضر قفله و النتائج التي يستخلصها المفوض المحقق وبعد المصادقة عليه بمداولة م. ش. ب المعني أو المجالس الشعبية المعنية وذلك خلال 15 يوم الموالية لتاريخ استلام الملف².

وبعد ذلك يتم تبليغ كل الجهات التالية بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه الذي تم وضعه تحت تصرف الجمهور:

• الوالي المختص أو الولاية المختصين.

• المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.

• الغرف التجارية.

¹ - المادة 10، مرجع سابق.

² - مرجع نفسه، المادتين 14 و 15.

• الغرف الفلاحية.

ثالثا: المشاركة في مرحلة المراجعة

تتم مراجعة وتعديل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد إجراء التحقيق العمومي، للأخذ بعين الاعتبار عند الضرورة خلاصات التحقيق العمومي ثم يوجه إثر الموافقة عليه من طرف م. ش. ب، للسلطة المختصة عليه¹، وحسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177²، لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي إلا عند توافر الحالات المذكورة في المادة 28 فقرة 1 من قانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير وهي كالتالي: إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها في طريق الإشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو الحضرية لا تستجيب أساسيا بالأهداف المعنية لها³.

الفرع الثاني

مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المتعلقة بمخطط شغل الأراضي للتهيئة والتعمير إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السالف الذكر، وردت مشاركة المجتمع المدني في المرسوم التنفيذي رقم 91-178، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به⁴، ويقصد بمخطط شغل الأراضي: ذلك المخطط

¹ - المادة 16، مرجع سابق.

² - مرجع نفسه، المادة 18 .

³ - قانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومراجعتها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر.ج.ج، عدد 26، صادر في تاريخ 02 يونيو 1991، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به ، ج.ر.ج.ج، عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005، وبالمرسوم التنفيذي رقم 12-166، مؤرخ في 05 أفريل 2012.

الذي يحدد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قواعد استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة المنظمة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتعتبر فاعلية مشاركة المجتمع المدني مرهونة بمدى توسيع دائرة التشاور والتحاور الديمقراطي في إعداد مخطط شغل الأراضي.

أولاً: المشاركة في مرحلة الإعداد

1- إعتقاد نظام المداولة: يعد مخطط شغل الأراضي بناء على مداولة تبادر بها المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويكون مضمون المداولة كالاتي:

• تذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده، وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به.

• بيان لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

بعدما يتم تبليغ مداولة م. ش. ب إلى الوالي المختص إقليميا ويتم نشرها بمقر البلدية المعنية أو البلديات المعنية لمدة شهر كامل¹، لتليه بذلك مرحلة إصدار القرار المتضمن رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي، استنادا إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم ومن المخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويعين حدود التراب المطلوب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي والمداولة المتعلقة به حسب الحالة.

• في حالة إذا ما كانت الأراضي المعنية تابعة للولاية تكون بقرار من الوالي وباقتراح من رؤساء البلدية المعنية.

• في حالة إذا ما كانت الأراضي البلدية تابعة لولايات مختلفة فيكون بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية.

تنص المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي 178/91 السالف الذكر بإمكانية أن يشمل مخطط شغل الأراضي تراب بلديتين أو أكثر، وعلى هذا الأساس يمكن لرؤساء المجالس الشعبية

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 91-178 ، مرجع سابق.

البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة ما بين البلديات وذلك حسب ما تضمنته المواد 10،09 من قانون البلدية 10/11¹. إلا أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة غير قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة م. ش. ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويقوم بجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات لهذا الغرض.

2- إعتداد أسس التشاور: يقوم رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، باطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي خلال 15 يوم ابتداء من تاريخ استلامهم للرسالة².

يتم نشر القرار مدة شهرين في مقر م. ش. ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارة العمومية والهيئات والمصالح التابعة للدولة المعنية، كما يبلغ مشروع المخطط المصادق عليه بمداولة م. ش. ب، أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لهذه الهيئات التي لها مهلة 60 يوما لإبداء آرائها أو ملاحظاتها وبعد سكوتها قبولا إذا لم تجب خلال هذه المدة³.

3- إعتداد إجراء التحقيق العمومي: يعد التحقيق العمومي من بين الآليات المدعمة لمشاركة المجتمع المدني وعلى هذا يتعين إخضاع مشروع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه للاستقصاء العمومي خلال 60 يوما.

ويصدر بعدها ر.م. ش. ب قرار في هذا الصدد يتضمن:

• تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي.

• تعيين المفوض المحقق، أو المفوضين المحققين.

• تبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

¹- راجع المادتين 9، 10 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

²- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

³- مرجع نفسه، المادة 09.

• تحديد كفاءات إجراء التحقيق العمومي¹.

تتم عملية نشر القرار الذي يعرض مخطط شغل الأراضي على الاستقصاء العمومي بمقر م. ش. ب طوال مدة الاستقصاء، ويمكن أن تدون الملاحظات في سجل خاص مرقم وموقع من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، أو يعرب عنها مباشرة أو ترسل كتابيا إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين².

وبعدا يتم قفل سجل الاستقصاء، عند انقضاء المهلة القانونية ويوقعه المفوض المحقق أو المفوضين المحققين الذين وبعد مدة 15 يوم الموالية يقومون بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى م. ش. ب أو المجالس الشعبية المعنية، مرفقا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته³.

ثانيا: المشاركة في مرحلة المصادقة

يرسل المخطط بعد تعديله إن اقتضى الأمر ذلك مصحوبا بسجل الاستقصاء وبمحضر قفله والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا لإبداء رأيه وملاحظته خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ استلام الملف⁴.

يصادق م. ش. ب بمداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل عند الاقتضاء لأخذ نتائج الاستقصاء العمومي وبعد أخذ رأي الوالي بعين الاعتبار وإذا انقضت المهلة الممنوحة للوالي ولم يبدي برأيه يعد موافقة.

يبلغ مخطط شغل الأراضي إلى:

¹ - المادة 10 من القانون 11-10، مرجع سابق.

² - المادتان 11 و12 من المرسوم 91-178، مرجع سابق.

³ - مرجع نفسه، المادة 31.

⁴ - بن احمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2009، ص.138.

- الوالي المختص إقليميا والولاية المختصون إقليميا.
- المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.
- الغرفة التجارية.
- الغرفة الفلاحية.

بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي يوضع تحت تصرف الجمهور، عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يبين فيه:

• تاريخ الاستشارة، المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة الوثائق فيها، قائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون منها الملف.

يؤكد المشرع دائما على الاستشارة، وذلك نظرا لأهميتها في اتخاذ القرار المشترك الذي يظهر من خلال المادة 15 من القانون 90-29، الواردة على النحو التالي: "يجب استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحة والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي".¹

ثالثا: المشاركة في مرحلة المراجعة

لقد أقر المشرع إمكانية تعديل مخطط شغل الأراضي بموجب المادة 02/36 من قانون 90-29 والتي تنص على " يعدل مخطط شغل الأراضي بعد التحقيق العمومي ليأخذ في الحسبان عند الاقتضاء خلاصات التحقيق العمومي ثم يصادق عليه، عن طريق مداولة م . ش . ب أو المجالس الشعبية البلدية ويوضع تحت تصرف الجمهور ويصبح فاقد المفعول بعد ستين يوم من وضعه تحت تصرفه".

ولا يمكن مراجعته إلا إذا توفرت الشروط التالية:

• إذا لم ينجز في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البنايات المتوقعة في التقدير الأولي.

¹ - المادة 36 من القانون رقم 90-29 ، مرجع سابق.

- إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب من القدم تدعو إلى تجديده.
- إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.
- إذا طلب ذلك، وبعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه أغلبية ملاك البنائيات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول.
- إذن ومن خلال عرضنا للمراحل التي تمر بها المخططات (مخطط التهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي) في تكوينها من إعداد ومصادقة ومراجعة يتبين ويتضح لنا مشاركة المجتمع المدني في مجال التعمير، ويتضح بالخصوص من خلال إلزام المشرع بالاعتماد على أسلوب الاستشارة لإعلام الجمهور والمشاركة في جميع مراحل إعدادها.

الفصل الثاني

محدودية مشاركة المجتمع المدني في

اتخاذ القرار على المستوى المحلي

رغم أهمية العمل الجماعي في دعم التنمية المحلية، إلا أن الدارس و المهتم بعمل الجمعيات المحلية¹، يلاحظ أن المجتمع المدني في الجزائر يعاني من عراقيل عديدة تشمل من حركتيه² ابتداء من عدم احترام الرسالة الحقيقية للعمل الجماعي و أهدافها، وذلك من خلال محاولة العديد من أجهزة السلطة و كذا بعض الأحزاب السياسية احتواء و توجيه نشاط الجمعيات لأغراض مصلحة خاصة بهذه الجهات مما يجعل هذه الجمعيات مكاتب خدمات و دعاية وكذلك وجود الكثير من الاكراهات و العوائق الإدارية و القانونية و نقص احترافية العاملين في العمل الجماعي و قلة الوسائل و شح الموارد و الأطر و انحصاره في فئة اجتماعية معينة و قلة انتشاره في المناطق الريفية و غيرها. و تعد المشكلات الأنفة الذكر نتيجة حتمية أفرزتها عوامل موضوعية و ذاتية و على رأسها المنهجية والسياسة التي انتهجتها الدولة في التعاطي مع الجمعيات والعمل الجماعي بشكل عام، إذ يلاحظ أن تعاطي السلطة مع الحركة الجمعوية و المجتمع المدني ككل يتسم بالارتجالية و المناسباتية فلا توجد سياسة واضحة لدى الدولة تقوم على إشراك كل المؤسسات الشعبية بما في ذلك الجمعيات في تدبير الشؤون المحلية³.

وما يحد أيضا من مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية هو عدم وجود أليات قانونية فعالة تجعل من مؤسسات المجتمع المدني تساهم في صنع القرار المحلي سواء مواطنين أو جمعيات... إلخ، (مبحث أول) أضف إلى ذلك عدم وجود تناسق وتعاون بين المجتمع المدني والهيئات المحلية في صنع القرارات المحلية (مبحث ثاني).

1 - عبد السلام عبد اللاوي، المرجع السابق، ص. 96 .

2 - عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون ، فرع القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص. 53 .

3 - عبد السلام عبد اللاوي ، مرجع نفسه، ص.96.

المبحث الأول

عدم فعالية الآليات القانونية لإقحام المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية

يتميز الإطار المنظم لمشاركة المجتمع المدني بالضعف نتيجة عدم اشتراط المشرع الجزائري مشاركة المجتمع المدني بصفة إلزامية، بل جعل ذلك متروكا لإرادة أجهزة البلدية التي تتكون من أعضاء لا يشترط فيهم الكفاءة التي تستلزم دراسة واسعة بعلوم التسيير الإداري الحديثة، و التي تنادي بضرورة الاستعانة بأي عنصر من عناصر النشاط البشري، فالواقع يثبت إستبعاد مؤسسات المجتمع المدني من الحوار والمناقشات.

مما أدى إلى عرقلة دور منظمات المجتمع المدني في صنع السياسة المحلية وتنفيذها فلا يتوقف الأمر على مجرد تقديم الاستشارة، بل يتعداه للمشاركة في صنع القرار المحلي وتشجيع العمل التطوعي، من خلال تزويدها بالوسائل التقنية والمالية، بما يساهم في تفعيل الديمقراطية التشاركية، ومراقبة المجالس المنتخبة¹.

و هذا كله ناتج عن ضعف الآليات القانونية لإقحام المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية نتيجة عدم وجود نصوص تنظم مشاركة المجتمع المدني، التي تجعله يساهم في صنع القرار (مطلب أول)، إضافة إلى تضييق القانون الجديد ممارسة النشاط الجمعي (مطلب ثاني).

المطلب الأول

من حيث النصوص المؤطرة لحق المشاركة

وتكمن حدود ممارسة حق المشاركة على المستوى القانوني في غموض وعدم دقة مضمون القوانين التي تقر بهذا الحق الذي فتح المجال لتفسيرات مختلفة، والتي بدلا من أن

¹ - عبد العالي وحيد، مرجع سابق، ص.ص. 54-55 .

تدعم وتعزز حق المشاركة أدت إلى تقييده (الفرع الأول) وتشكل إلزامية إثبات المصلحة الشخصية لرافعي الدعاوى سواء كانوا أفراد أو جمعيات عائقا قانونيا آخر¹. حيث يواجه المدافعين و المشاركين خصوصا جمعيات الدفاع عن البيئة صعوبات تتعلق بإثبات المصلحة الشخصية للمتقاضين، وخاصة أن القضاة يتمتعون بالسلطة التقديرية بشأن توفر المصلحة الشخصية أم لا عند رافعي الدعوى (الفرع الثاني)².

الفرع الأول

غموض التكريس القانوني لحق المشاركة

ويتجلى ذلك في عدم وجود نصوص قانونية صريحة تقرر صراحة بحق المشاركة في اتخاذ القرار حيث سنتطرق إليه من خلال دراسة عدم دقة النصوص القانونية الدولية المكرسة لحق المشاركة (أولا) وعدم دقة النصوص القانونية الداخلية المكرسة لحق المشاركة (ثانيا).

أولا: عدم دقة النصوص القانونية الدولية المكرسة لحق المشاركة:

إن النصوص القانونية الدولية، خاصة العالمية منها التي اعترفت بحق مشاركة المواطنين على المستوى الوطني جاءت غامضة و ناقصة فلم تحدد بدقة مفهوم المشاركة على المستوى الوطني، ولا من هم الأشخاص المعنيين بالمشاركة، ولا آليات ممارستها، ولا الوقت الذي تتم فيه ، ولا القرارات التي تستوجب تدخل المواطنين فقد اكتفى مثلا إعلان ستوكهولم المنبثق عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة سنة 1927، والذي يعد أول خطوة نحو الاعتراف بالدور الذي يجب أن يلعبه الفاعلون غير الحكوميين في المجال البيئي، إذ أشار إلى توعية أفراد المجتمع و تربيتهم بهدف حماية محيطهم البيئي، وضرورة تنمية الوعي الايكولوجي من اجل

¹ - زياد ليلة، مرجع سابق، ص.124.

2-PRIEUR Michel "Convention d'Aarhus instrument universel de la démocratie environnementale " , R,J,E, n° spéciale , 1991 .p. 26.

جعلهم يتحملون مسؤولياتهم اتجاه البيئة¹، أما إعلان رويدي جانيرو المنبثق عن مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للبيئة و التنمية المنعقدة سنة 1992، فقد اقتصر على تشجيع مشاركة فعالة للمواطنين في عمليات اتخاذ القرارات على المستوى الوطني، وضرورة تقديم المعلومات التي تحوزها الإدارة لهؤلاء، وحقهم في القيام بطعون إدارية وقضائية والحصول على التعويضات المناسبة دون ذكر لكيفية ممارسة هذه المشاركة، لا آلياتها ولا الوقت الذي تتم فيه².

إن عدم تناول النصوص القانونية العالمية للمشاركة بشكل دقيق وواضح أعطى الحرية الكاملة لكل دولة في تفسير ما تعني المشاركة الفعالة للمواطنين، واختيار النشاطات التي تخضع لهذه المشاركة واليات ممارستها والوقت الذي تتم فيه وتحديد الأشخاص المعنيين بالمشاركة³.

وان عدم التحديد الدقيق لمفهوم مشاركة المواطنين في حماية البيئة بدقة جعل من الصعب تحديد ما تتضمنه حقيقة المشاركة، وجعل آلياتها التي تعبر عن أشكال متنوعة للاشتراك في اتخاذ القرار تتميز بالتغاير، ويترجم هذا التغاير وجود مفهوم غامض للمشاركة ونتج عن هذا الغموض أيضا صعوبة تحديد المعنيين بالمشاركة وكذلك تحديد غاياتها⁴.

أما بالنسبة للمعنيين بالمشاركة فإن النصوص القانونية التي اعترفت بحق المشاركة ركزت كثيرا على كلمة المواطن، والذي لم يقصد منه معنى المواطن بالضرورة ، لأنها اعتمدت صياغات أخرى مثل السكان، الأفراد، الأشخاص الطبيعية والمعنوية، الجمهور، الجمهور المعني فإذا أخذنا كلمة الجمهور الواردة بكثرة في النصوص نجد انه يدخل في إطارها عدة

- المبدأ 19 من إعلان ستوكهولم الأممي حول البيئة، أعتد بمدينة ستوكهولم -السويد- في 16 جوان. 1972، على

الموقع www.startime.com تم الإطلاع عليه يوم: 15 ماي 2015 .

² - المبدأ 10 من إعلان رويدي جانيرو.

³-GRIMEAUD David "Le droit international et la participation des O.N.G, à l'élaboration du droit de l'environnement" une participation en voie de formalisation ?,communication au colloque sur" la protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne ,acteurs ,valeurs et efficacité" du 19 et 20 octobre 200 , Université de liège ,Bruylant , bruxelles,2003, p. 111 .

⁴ - Cité par :JAMAY Florence , "Principe de participation" ,collection des juris-classeur ,environnement ,vol 01,Paris ,2002 ,p. 02 .

الفصل الثاني محدودية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار على المستوى المحلي

أنواع من المشاركين، فمعنى الجمهور بصفة عامة يمكن أن يقصد منه أشخاصا منفردين أو في شكل جمعيات، ويشارك هؤلاء بصفتهم مستهلكين، مستعملي المرفق العام، مكلفين بالضرائب، متقاضين أصحاب حرف، مواطنين، مواطنين معنيين أي المقيمين بالقرب من أماكن انجاز المشروع¹.

ويجب إذا أن تساهم المشاركة في جعل القرار فعلا أكثر حتى يسهل تطبيقه في الميدان العملي، وهذا بالنظر إلى الهدف العام للإيكولوجية العقلانية المتضمنة متطلبات التنمية المستدامة، هذا ما تفرضه المبادئ 4 و 10 و 11 من إعلان ريودي جانيرو حول البيئة و التنمية.

هكذا يجب تنظيم المشاركة ليس من اجل جعل القرار مشروعا ومقبولا فقط، لكن ايضا بهدف تحسين مضمون ونوعية القرار، حتى يستجيب لمتطلبات الايكولوجية العقلانية والتنمية المستدامة².

ثانيا: عدم دقة النصوص القانونية الداخلية المكرسة لحق المشاركة

نجد أن الدساتير الجزائرية على غرار دساتير بعض بلدان العالم، لم تتضمن في منتهى نسا صريحا يقرر هذا الحق، وهذا رغم القفزات الدستورية في المجال السياسي التي حققتها المؤسس الدستوري بالجزائر، فهذا الإغفال الدستوري وان كان لا يعني أن الحق في المشاركة لم يتقرر للمواطنين إلا انه افتقد لأساس دستوري صريح من شأنه أن يجعله في تطور مستمر من حيث الحماية القانونية، ومن حيث إعماله، بالإضافة إلى عدم تقدير النصوص الداخلية بشأن

¹-IDOUX Pascale, " Les eaux troubles de la participation du public" , Revue juris classeur, environnement, n°07, 2005 , p. 86 .

² - زياد ليلة ، مرجع سابق، ص.129.

المشاركة، فعلى سبيل المثال في مجال البيئة جاءت آليات حمايتها بشكل غامض وناقص خاصة فيما يتعلق بآلياتها الرقابية المتمثلة في دراسة أو موجز التأثير و التحقيق العمومي¹.

كما أدى القصور وعدم الوضوح، الذي يعترى النصوص القانونية الداخلية أيضا إلى عرقلة ممارسة حق المشاركة وخصوصا من جهة الإدارة التي فتحت الأبواب أمامها لتفسيرات وتأويلات لهذه النصوص حسب ما يحقق فعاليتها وسيرها الطبيعي وما تراه انه يحقق المصلحة العامة، فكثيرا ما تتبع الإدارة عند تطبيقها لقوانين المشاركة خاصة عندما تكون عامة وغير دقيقة، طريقة تتضمن تناقضات جعلت تحقيق أهداف المشاركة التي نصت عليها التشريعات الداخلية محدودة جدا.

إن غموض وشمولية وعدم دقة التشريعات الداخلية المكرسة لحق المشاركة جعل أيضا الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في بعض المسائل، والتي امتدت إلى قرارات حاسمة فمثلا هي التي تختار أعضاء اللجان والمجالس الاستشارية، والأعضاء المسؤولين، والأشخاص الواجب إعلامهم عندما يشترط القانون إعلام الأشخاص المعنيين مباشرة بإجراء ما، والذين سيعبرون عن آرائهم في الاجتماعات العامة و غير ذلك، هذا الغموض والقصور القانوني فتح المجال للأجهزة الرسمية لتأويلات وتطبيقات جعلت من المشاركة تقوم على قاعدة غير مستقرة و ما ينتج عنها يتميز بعدم الدقة، وأدت إلى وضع إجراءات تقديرية و إلى تعسف الإدارة و مساس ذلك بالجهود المبذولة لتدعيم المشاركة و إضعاف التأثير الذي يمارسه الجمهور إلى حد بعيد و بالتالي تعرض المشاركة للفشل².

ما يحد أيضا المشاركة من الناحية القانونية هو عدم فعالية النصوص القانونية الداخلية المكرسة لها، والذي يعود إلى نقص النصوص التنظيمية التي تفسر مضمونها وتبين كيفية

¹ - امغار فريدة ، علواش فريدة، مبدأ المشاركة في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق،

تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص.43.

² -NEKLIN Dorothy, Participation du public à la mise de droit à l'environnement , " environnement et droit de l'homme ", Unesco ,Paris ,1987 ,p. 47.

الفصل الثاني محدودية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار على المستوى المحلي

تطبيقها والمعروف أن القوانين لا تكون فعالة إلا إذا كانت هناك مراسيم تنفيذية تحدد كيفية التطبيق وان القوانين تفقد أهميتها إذا لم تطبق أحكامها.

وما يتم ملاحظته كذلك انه رغم النص على حق إشراك المواطنين في إعداد قواعد القانون البيئي على المستوى الوطني، وفي وضع النصوص التنظيمية إلا انه في الميدان العملي نادرا ما يحدث ذلك خصوصا في بلدان العالم الثالث مع العلم أن المجتمع اقل تقبلا لقاعدة قانونية أو نص تنظيمي لم يكن محل مناقشة مسبقة معه، هذا ما يؤكد بعض المؤلفين الذين يرون أن المشاركة تعارض التنظيم المفروض من الأعلى دون استشارة الفاعلين المعنيين ، وهذا لا يعني أن هذه النصوص ليست لها أهمية بل بالعكس فتزداد أهميتها كلما كانت تعكس إجماع أفراد المجتمع، وللحصول على هذا الإجماع فان الطريق المفروض حتما هو المشاركة¹.

نجد كذلك أن النصوص القانونية والتنظيمية الجزائرية زيادة على عدم تقديمها تعريفا للمشاركة فقد جاء تناولها لآليات المشاركة ناقصا خصوصا ما يتعلق بدراسة أو موجز التأثير و التحقيق العمومي، فبالنسبة لهذا الأخير لم يذكر المرسوم رقم 145/07² المتعلق بدراسة أو موجز التأثير على البيئة الاجتماعات العامة في إطار استشارة الجمهور بل فضل الإجراء المكتوب في الاستشارة في حين أن العديد من البلدان تعتمد على إجراء الاجتماعات خصوصا الانجلوسكسونية منها، كذلك بالنسبة لدراسة التأثير لم يدرج هذا المرسوم أثار النشاطات على بيئة دولة أجنبية، أي الآثار عبر الحدود الوطنية وتزداد أهمية هذا المطلب عند التفكير في المشاريع الاقتصادية التي يمكن إنشاؤها على الحدود مع الدول المجاورة بصفة خاصة³، كما أن هذا المرسوم لم ينص على إجراء إشهار وتعرف المواطنين على دراسة أو موجز التأثير لمشاريع التنمية وغيرها على البيئة بما في ذلك مشاريع الدفاع الوطني، رغم نص قانون

¹ - زياد ليلة، مرجع سابق، ص 131.

² - مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

³ - طه طيار، " دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، العدد 01، 1991، ص. 15.

رقم 10/03¹ في مادته 16 على تحديد هذا المرسوم للشروط التي يتم بموجبها نشر دراسة ومحتوى موجز التأثير على البيئة ممارسة مشاركة ضعيفة و غير فعالة².

الفرع الثاني

صعوبة إثبات مصلحة التقاضي

يمكن للجمعيات أن تتأسس كطرف مدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث³.

وتخول المادة 38 من القانون رقم 10/03⁴، عندما يتعرض أشخاص طبيعيين لأضرار فردية يتسبب فيها فعل الشخص نفسه وتعود إلى مصدر مشترك في الميادين السابق ذكرها، فإنه يمكن لكل جمعية معتمدة وبمقتضى المادة 35 من القانون رقم 10/03 وإذا ما فوضها على الأقل شخصان طبيعيين معنيان أن ترفع بإسمها دعوى التعويض أمام أي جهة قضائية مع شرط أن يكون التفويض الذي يمنحه كل شخص معني كتابيا.

ولما تعذر على جمعيات الدفاع على البيئة ممارسة مشاركة حقيقية في الحياة الإدارية خولت بممارسة نوع من الرقابة اللاحقة على القرارات العامة والتي من شأنها أن تؤثر على البيئة، وعليه اقر المشرع صلاحية رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة على كل مساس بالبيئة حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام، إذ أصبحت

¹ - المادة 16 من القانون 03-10 ، مرجع سابق.

² - طه طيار، مرجع سابق، ص. 09.

³ - بن احمد عبد المنعم، مرجع سابق، ص. 78.

⁴ - مرجع نفسه، المادة 38.

الجمعيات تحوز على المصلحة وصفة التقاضي فحول لها صلاحية رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الأعمال الإدارية التي تصدرها إدارة البيئة¹.

وتضمن قانون 10/03 دور الجمعيات في حماية البيئة من خلال تمكينها من الصفة والمصلحة في رفع الدعوى القضائية، وصلاحية التأسيس كطرف مدني مما يخولها صلاحية تحريك دعوى عمومية وحماية المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس يقوم وكيل الجمهورية بمباشرة الدعوى العمومية واتخاذ الإجراءات الملائمة، ومن بين الدعاوى التي تحوز الجمعية على صلاحية رفعها: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

إن مشاركة المواطنين سواء منفردين أو في إطار جمعيات، في الحفاظ على البيئة على المستوى الداخلي، تبقى حبرا على ورق إذا لم يمنح لهم حق اللجوء إلى القضاء للدفاع وحماية البيئة ومعارضة كل الاعتداءات التي تمارس عليها لاسيما معارضة القرارات النهائية للهيئات العامة التي تجاهلت آرائهم عند اتخاذها ومقاضاتها عند إهمالها للجانب البيئي، أو إهمالها اتخاذ إجراءات المتابعة ضد المخالفين، وتضرر من جراء ذلك أشخاص آخرين، وفعلا قد أقرت القوانين الدولية والداخلية بهذا الحق، إلا أن البعض منها قيدت هذا الحق بالزامية إثبات رافع الدعوى لمصلحته الشخصية في التقاضي، وهو شرط يخص خاصة دعاوى إلغاء القرارات الإدارية التي تمس البيئة، ويشكل عائقا في اللجوء إلى العدالة خاصة بالنسبة لجمعيات الدفاع عن البيئة، لأنه يصعب عليها إثبات هذه المصلحة².

يتضح من خلال الواقع العملي أن الجمعيات سارت على درب إيجابي، وذلك ما يوضحه النجاح الذي حققته بممارسة حقها في التقاضي خاصة في رفع دعوى الإلغاء، بمجرد الحديث عن الديمقراطية التشاركية وتطبيقاتها في مجال البيئة نتقطن إلى الدور الذي تلعبه هذه الأخيرة

1- بوراي دليلة ، مرجع سابق، ص. 54.

2 - زياد ليلة ، مرجع سابق ، ص. 134.

الفصل الثاني محدودية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار على المستوى المحلي

بصفتها هيئة استشارية، فالإستشارة هي الضامن الأول للمشاركة و يتجسد ذلك في تبوء الجمعية مكانا ضمن مصالح إدارة البيئة¹.

إضافة إلى عائق إثبات مصلحة التقاضي، هناك عراقيل أخرى تواجه المتقاضين وتضعف المشاركة في حماية البيئة من بينها أن السلطات التي منحها القانون للقضاة ليست دائمة كافية لإصدار أوامر للحد من المساس بالبيئة، أضف إلى ذلك أن الفصل في القضايا يستغرق وقتا طويلا، خاصة وأن الأضرار اللاحقة بالبيئة تتميز بعدم الرجعية، كما أن الطعون القضائية ليس لها دائما أثر موقف وتكاليف اللجوء إلى القضاء مرتفعة جدا، كما أن ثمن الخبرات التي تستعين بها الجمعيات مرتفعة و تتجاوز بكثير الإمكانيات المادية لها فكل هذه العراقيل تحد من مشاركة الأفراد و الجمعيات في حماية البيئة².

المطلب الثاني

تقييد القانون الجديد للنشاط الجمعي

إن الحياة الجموعية تهدف إلى ترقية الطاقات البشرية والعمل التطوعي، واحترام وتقبل الآخرين والنضال ضد أي شيء يؤدي إلى التهميش والإقصاء، وتجدر الإشارة إلى انه في عصرنا الحالي أصبح من الغير الممكن تصور مجتمع متماسك ويسير بثبات نحو التقدم إلا من خلال تبنيه سياسة واضحة فيما يخص فسح المجال للعمل الجمعي في مختلف الميادين الحياتية³.

إلا أنه بصدور القانون الجديد تم تقييد النشاط الجمعي من خلال تعقيد إجراءات تأسيس الجمعيات (فرع أول) إضافة إلى تقييد العلاقات الأجنبية لهذه الجمعيات(فرع ثاني)، وكذلك

¹ - بوراي دليلة ، مرجع سابق ، ص. 55 .

² - PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op -cit , p. 119 .

³ - كرمي ريمة ، "المشاركة الجموعية كأحد الوسائل القانونية لحماية البيئة"، أعمال الملتقى الوطني حول دور المجتمع المدني في حماية البيئة: واقع وأفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، (مقال غير منشور)، جامعة جيجل، يومي 06 و 07 مارس 2012 ، ص.57.

تضييق مصادر التمويل لدى الجمعيات (فرع ثالث)، وأخيرا وضع شروط فضفاضة لتعليق عمل الجمعيات أو حلها (فرع رابع).

الفرع الأول

تعقيد الإجراءات لتأسيس الجمعيات

رغم أن بعض الدراسات العربية المقارنة التي أجريت في التسعينيات من القرن الماضي على الجمعيات والمجتمعات المدنية قد منحت الحالة الجزائرية وضعا إيجابيا متميزا وهي تتحدث عن التشريعات المنظمة للعمل المعوي في عملية تكوين الجمعيات خاصة، التي وصفت هذه القوانين بالمتسامحة، إلا أن التدقيق في هذه الأخيرة أثبتت لنا عكس ذلك¹.

وإعتادا على المادة السابعة من قانون الجمعيات التي تتحدث عن شروط التأسيس والتي لا تتطلب نظريا إلا التصريح لدى السلطات المختصة، فإن القراءة الجيدة للقانون والممارسات الفعلية المرتبطة به قد تجعل الملاحظ يعيد النظر في هذا الحكم المتفائل إذ تؤسس الجمعية قانونا بعد الإجراءات التالية:

- إيداع تصريح التأسيس لدى السلطات العمومية المختصة.
- تسليم وصل تسجيل تصريح التأسيس من خلال السلطة العمومية المختصة خلال 60 يوما على الأكثر من يوم إيداع الملف وبعد دراسة مطابقة لأحكام القانون.
- القيام بشكليات الإشهار على نفقة الجمعية في جريدة يومية إعلامية واحدة على الأقل ذات توزيع وطني².

1 - شلاغة فاتح ، خيار سفيان، مرجع سابق ، ص.127.

2 - عبد الناصر جابي، تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، ص 11. تاريخ التصفح، 2015/04/15 .

- المادة 08: تخطر السلطة المختصة الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليميا خلال ثماني أيام على الأكثر قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 07 أعلاه إذ رأت أن تكوين الجمعية يخالف أحكام هذا القانون، وعلى الغرفة الإدارية أن تفصل في ذلك خلال 30 يوما الموالية للأخطار، إذا لم تخطر الجهة القضائية المذكورة عدت الجمعية مكونة قانونا بعد انقضاء الأجل المقرر لتسليم وصل التسجيل، الأهم من ذلك إن المادة الثامنة من نفس القانون تمنح السلطة المختصة القضائية وحدها الحق في رفض الإعتراف بتأسيس الجمعية وتمنح أجالا للنطق بالحكم وإلا اعتبرت الجمعية مكونة قانونا بالطبع فإن تطبيق قوانين مثل هذه تحيل مباشرة إلى مسألة إستقلالية القضاء التي منح دورا لها مهما في مرحلة التأسيس الأولى للجمعيات¹.

كما عرف عنه تسويق كبير في البث في القضايا إستفادت منه الجهات الرسمية على حساب المواطن بمحدودية إمكانياته، يفقد التسامح النسبي الملاحظ نظريا على القانون الجزائري المنظم لتكوين الجمعيات الكثير من مصداقيته إذا قمنا بتصفح المواد الأخرى من نفس القانون المنظمة لدور السلطة العمومية، ليس في مرحلة التأسيس فقط بل أثناء عملية التسيير اليومي لعمل الجمعية، علاقاتها بالمحيط الوطني والدولي، تمويلها... الخ² من ذلك مثلا ما جاء في المادتين 17³ و 18:

¹ - المادة 08 من القانون رقم 06/12، مرجع سابق.

² - عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص 12. متصفح على الموقع :

www.pogar/publication/civil/.../algeria-a

³ - بحيث تنص المادة 17 من قانون 06/12 على أنه: " يجب على الجمعيات أن تعلم السلطات العمومية المختصة المنصوص عليها في المادة 10 من هذا القانون بكل التعديلات التي تدخل على قانونها الأساسي وجميع التغييرات التي تطرأ على هيئاتها القيادية خلال 30 يوما الموالية للقرارات التي تتخذ في هذا الشأن".

- المادة 18: "يجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد المنخرطين فيها وكذا مصادر أموالها، ووضعها المالي بصفة منتظمة إلى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم"¹.

هاتان المادتان تجعل الجمعية تحت رقابة وزارة الداخلية مباشرة، فقد بينت تجربة الكثير من الجمعيات الوطنية وحتى المحلية أنها أمام إعادة الإعراف بها عمليا كل مرة تقوم فيها بإجراء إنتخابات قيادة جديدة خاصة فيما يتعلق بأعضاء المكتب الوطني للجمعية رئيسها وأمينها العام² ، والمكلف بالمالية على وجه التحديد باعتبار الرئيس هو الممثل القانوني للجمعية فالرئيس وأمين المالية على سبيل المثال هما اللذان يملكان مجتمعين حق تسليم مالية الجمعية مما يجعل أي تغيير لهما يعني عمليا إعادة تسجيل جديد للجمعية أمام مصالح وزارة الداخلية التي قد تستغل هذه الفرصة للضغط على الجمعية وعدم منحها تأشيرة المطابقة معناه تعطيل فعلي لعمل الجمعية قد يدوم عدة شهور والجمعيات الجزائرية التي تعرف الكثير من المشاكل بين قياداتها تتفجر عادة بمناسبة تغيير القيادات وتنظيم الجمعيات العامة ، مما يمنح فرصة لتدخل الإدارة بعد طلب التحكيم الذي يلجا إليه بعض القيادات الجمعوية بعد رفضهم لنتائج التغيير.

هذا الوضع ساعد عليه من دون شك ليس غياب الثقافة الديمقراطية داخل الفضاء الجمعوي فقط، بل غياب الممارسات الديمقراطية بمناسبة التسيير اليومي للفضاء الجمعوي، مما يؤدي إلى بروز قوي لظاهرة الانشقاق وشلل الكثير من الجمعيات نتيجة الصراعات التي تكون فرصة لتدخل قوي من قبل الإدارة لفرض منطقتها³.

¹ - المادة 18 من القانون رقم 06/12 مرجع سابق.

² - شلاغة فاتح ، خيار سفيان، مرجع سابق، ص. 28 .

³ - عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص. 12. متصفح على الموقع:

أولا :الانتقال من إجراء التصريح البسيط إلى الموافقة المسبقة لإنشاء الجمعيات:

رغم صدور قانون الجمعيات لعام 1990 وإعطائه هامش من الحرية لتنظيمات المجتمع المدني، إلا أن هذا القانون اهتم بالجوانب الشكلية وتغاضى عن الجوانب الكيفية للمجتمع المدني فهو يصنع العديد من القيود التي تؤثر على نشاط مؤسسات المجتمع المدني وعلى رأسها التصريح المسبق بتشكيل الجمعيات وإثقال كاهلها بالمصاريف عند تكوينها لملفها الإداري ، إضافة إلى تعدد الجهات الوصية على هذه المؤسسات فهذا القانون يعطي الإدارة الحق لوحدها في قبول تأسيس الجمعيات من عدمه، الأمر الذي يجعل الجمعية غير المرغوب فيها حبيسة هذا الاعتراف القانوني فكم من جمعية وطنية ومحلية لازالت معلقة تنتظر اعتمادها لاسيما إذا تعلق الأمر بجمعيات حقوق الإنسان¹.

يتعلق الأمر هنا بإجراءات إنشاء الجمعية ، فمجرد التصريح البسيط لإنشاء الجمعية لم يعد كافيا ، بل يجب على الإدارة الموافقة على إنشاء الجمعية حيث يتم تقديم وصل التسجيل للجمعية وجوبا إذا كان قرارها ايجابيا كما يمكنها إصدار قرار بالرفض. ففي حين كان القانون 31/90² ينص على انه يتم إيداع تسجيل التصريح التأسيسي لدى السلطات المعنية، وبعد انقضاء الأجل المقرر وهو 60يوما تعد الجمعية مكونة قانونا، ينص القانون 06/12 على منطوق مخالف تماما إذ أن الإدارة تملك مدة معينة تختلف حسب نمط الجمعية (بلدية، ولائية أو وطنية) لكي تصدر قرارها، فان كان قرارها ايجابيا وجب عليها منح وصل التسجيل للجمعية ويمكنها اتخاذ قرار برفض تسليم وصل التسجيل مع تعليقه بعدم احترام القانون، وهنا يظهر الفرق الأساسي إذن أن السلطة التقديرية بعدم منح رخصة التأسيس كانت تعود للقاضي الإداري الذي يفصل في ذلك خلال الثلاثين يوما الموالية للإخطار من طرف السلطة المختصة، وإذا لم

¹ - نادية بونوة، دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة - دراسة حالة الجزائر - (1989) -

(2009)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع سياسات عامة وحكومات مقارنة ، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص . ص. 168 - 169 .

² - أنظر القانون رقم 31/90، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات ج. ر.ج، عدد 35، صادر بتاريخ 04 ديسمبر 1990. (ملغى).

يتم إخطار الجهة القضائية المختصة عدت الجمعية مكونة قانونا بعد انقضاء الأجل المقرر لتسليم وصل التسجيل في حين يعطي القانون الجديد سلطة واسعة للإدارة التي تملك سلطة إصدار قرار برفض تسليم وصل التسجيل، ويمكن للجمعية بعد ذلك أن ترفع دعوى إلغاء لهذا القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

إن هذا الإجراء يعتبر سلطة ضبط قوية تضع قيودا جديدة مقارنة بالنص السابق وكذلك بالنسبة لمبدأ الضبط الإداري الذي يفترض فيه أن يكون ضروريا، معقولا ومبررا.

وحتى إن قررت الإدارة منح وصل تسجيل للجمعية فيمكنها بعد ذلك أن ترفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في اجل 03 أشهر، مما يمنحها سلطة مزدوجة مسبقة وبعديّة لممارسة رقابتها على النشاط الجمعي.

كما تم الاحتفاظ بفحوى المادة 45 من القانون 31/90 التي تنص على عقوبة السجن لكل من يسير أو يدير جمعية غير معتمدة أو معلقة أو منحلة في المادة 46 من القانون الجديد، وتم التخلي عن إمكانية الاختيار بين عقوبة السجن أو الغرامة المالية الموجودة في المادة 45 من النص السابق التي كانت تعود السلطة التقديرية للقاضي¹.

ولقد أخضع المشرع الجمعيات ذات الطابع المحلي لنظام التصريح المسبق، أما باقي الأنواع الأخرى من الجمعيات فقد احتفظ بشأنها بنظام الاعتماد المسبق حيث نصت المادة 02 من القانون 87-15 إن الجمعيات ذات الطابع الوطني والجمعيات التي لها هدف أو صيغة يندرجان في ميدان نشاط يمكن أن تضطلع به مصلحة عمومية، والجمعيات الأجنبية تأسيسها يخضع لنظام الاعتماد المسبق².

¹ - إيمان بن توهامي، مرجع سابق، ص. 35 .

² - فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص. 42 .

ثانيا: من حيث تشكيل الجمعية العامة التأسيسية:

تعد الجمعية العامة الهيئة العليا في كل جمعية مدنية¹، وهي تتكون من جميع الأعضاء الذين تتوفر فيهم شروط التصويت الواردة في القانون الأساسي للجمعية المدنية ونظامها الداخلي، سواء كان الغرض تشكيل جمعية محلية أو ذات صبغة وطنية وهذا ما يطرح تساؤل حول مساواة المشرع بين الجمعية المحلية والجمعية ذات الصبغة الوطنية من حيث عدد الأعضاء المؤسسين لكل منهما²، ويشترط توافر النصاب القانوني لأعضائها الذي غالبا ما يكون 3/2 الأعضاء وفي حالة عدم توافره لا تتعقد الجمعية العامة وتستدعى من جديد في أجل أقصاه (15 إلى 30 يوما حسب النظام الداخلي لكل جمعية) وعندئذ تصبح مداولاتها مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، الذين تسلم لهم دعوة الجمعية العامة المرفقة بجدول الأعمال المقترح ويتولى رئاسة الجمعية العامة رئيس الجمعية المدنية وفي حالة غياب نائبه أوفي حالة وجود مانع لهما ينوب عنهما أكبر الأعضاء سنا، ويساعد الرئيس الكاتب أو نائبه (الأمين العام) الذي يقيد محضر مداولات الجمعية العامة في سجل المحاضر الذي يوقعه الرئيس و الأمين العام³.

ويتم التصريح بتنظيم إجتماع عمومي لدى مصالح الولاية المختصة إقليميا وفقا لأحكام القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 والمتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ويتوجب لعقد الجمعية العامة التأسيسية اجتماع 25 عضوا مؤسسا بالنسبة للجمعيات الوطنية، 21 عضوا بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات، 15 عضوا بالنسبة للجمعيات الولائية و 10 أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية.

¹ -أنظر المادة 22 من القانون رقم 31/90، مرجع سابق.(ملغى).

² -فاضلي سيد علي، مرجع سابق، ص.34.

³ -جليل شريف ، دور الحركة الجمعوية بين المواطنين والدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الادارة والمالية العامة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص. 53.

وعليه فان النص الجديد يضع تعقيدات جديدة في شروط تأسيس الجمعية بما ان القانون 31/90 ينص على أن اجتماع 15 عضو يكفي لتأسيس الجمعية أيا كان نوعها¹.

الفرع الثاني

تقييد العلاقات الأجنبية للجمعيات

إن العلاقات الدولية للجمعيات هي الأخرى خاضعة لوصاية السلطة العمومية إذ يفرض القانون 06/12² من خلال مادته 21 والتي تنص على أنه يمكن للجمعيات ذات الطابع الوطني أن تنظم إلى جمعيات دولية تتشد الأهداف نفسها أو الأهداف المماثلة، مع احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. لا يمكن أن يتم الإنضمام إلا بعد موافقة وزير الداخلية وبمنع الجمعيات المحلية "الولائية أو البلدية" وهي الأكثر عددا بين الجمعيات من أي إنضمام لأي تجمعات أو تنسيقيات دولية مهما كانت هذه المادة القانونية التي إستعملت أكثر من مرة في السنوات الأخيرة عندما تعلق الأمر بالرابطة الوطنية الجزائرية لحقوق الإنسان التي لم تكن السلطات الرسمية راضية عن مواقفها ونشاطاتها الوطنية وارتباطاتها الدولية، نفس الشيء بالنسبة للهيئات التي يمكن أن تحصل عليها الجمعيات الوطنية من الخارج، فشرط الحصول على موافقة وزارة الداخلية القبلي مطلوب هنا كذلك، علما بأن الجمعيات الجزائرية وخلافا لما هو شائع في تجارب عربية أخرى على سبيل المثال لازالت عاجزة عندما يتعلق الأمر بتجنيد الأموال و الهيئات من الخارج لصالحها، كما أن حصولها على المساعدات من قبل السلطات العمومية الجزائرية - وزارات- ولايات- بلديات - يبقى محدودا وغير منتظم حسب شهادة الكثير من رؤساء الجمعيات، فالتمويل والوضع المادي بصفة عامة يبقى على رأس اهتمامات الجمعية الجزائرية لحد الساعة³.

¹ - إيمان بن توهامي ، مرجع سابق ، ص. 35.

² - القانون رقم 06/12 مرجع سابق.

³ - عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص.13. متصفح على الموقع :

رغم إمكانية الإعتراف القانوني للجمعيات بالإستفادة من وضعية جمعية ذات نفع عام التي تسمح لها بالحصول على هبات ومساعدات خاصة، إلا أن هذه المكانة لم تستفد منها إلا جمعيتان وطنيتان كبيرتان هي الهلال الأحمر الجزائري و الكشافة الإسلامية، وهما جمعيتان يعود تاريخ تأسيسهما إلى مرحلة ما قبل الاستقلال وقبل ظهور الدولة الوطنية نفسها¹ كلها عوامل لم تساعد كثيرا على إنتاج تجربة جمعوية قوية و متميزة نوعيا رغم العدد الهائل شكليا من الجمعيات التي ظهرت للوجود وتنوعت اهتماماتها بعد اعتماد دستور 1989 إلى 2010 حوالي 82000 جمعية بما فيها حوالي 990 جمعية وطنية²، ووصلت حسب إحصائيات صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية الدراسات والتنمية المحلية، ماي 2011 إلى 1028 وطنية وتعتبر الجمعيات الوطنية المصنفة حسب مختلف المهن في المرتبة الأولى بعدد يقدر با 213 جمعية، في حين وصل عدد الجمعيات المحلية إلى 91010 جمعية وتتصدرها حسب التصنيف جمعية الأحياء بنسبة تقدر با 21,58%³، وتتربع على الأغلبية الساحقة إنطلاقا من إحصائيات الجمعيات المحلية المعتمدة حسب التمرکز الجغرافي ولاية الجزائر العاصمة با 7001 بنسبة 7,69% ثم ولاية بجاية ب 4844 بنسبة 5,32%، ثم ولاية تيزي وزو با 4709 بنسبة 45,17%.

فقد تبين رغم قصر عمر التجربة إلا أن الظاهرة الجمعوية لم تستقطب الكثير من المواطنين، حيث قدرت بعض الدراسات على سبيل المثال اعتمادا على إحصائيات سنة 2002 إن نسبة البالغين من سكان المناطق الريفية المنخرطين في الجمعيات المهمة بعالم الريف بمفهومه الواسع فلاحه وغابات... الخ لا تتجاوز 2% من السكان وهي نسبة قد تكون أقل في المناطق الحضرية وملاحظة ختامية حول مساهمات الجمعيات الجزائرية في التنمية المحلية نلاحظ أن الجمعيات الجزائرية لازالت تشكو الكثير من العوائق المختلفة مما حد من نشاطها

¹ - شلاغة فاتح ، خيار سفيان، مرجع سابق، ص. 130 .

² - شلاغة فاتح ، خيار سفيان، مرجع نفسه، ص. 132 .

³ - أنظر الملحق رقم 01.

⁴ - أنظر الملحق رقم 02.

وأبرز هذه العوائق: ضعف التأطير وسيطرة العمل الموسمي وضعف الحياة الديمقراطية داخل الجمعية وكذا قلة الامكانيات¹

الفرع الثالث

حصر الموارد المالية للجمعية

تتنوع مصادر تمويل منظمات المجتمع المدني إذ تشمل اشتراكات الأعضاء والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية والعائدات المرتبطة بنشاطها والهبات والوصايا، فأكثر الصعوبات المادية التي تواجهها الجمعية تتمثل في نقص الإعتمادات المالية المخصصة للجمعية.

تشتكي غالبية الجمعيات من نقص في المقرات من أجل ممارسة نشاطها كما تعاني من عجز فادح فيما يخص التمويل، إذ يشير القانون 06/12² أن الموارد المالية للجمعية تقوم أساسا على الإعانات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية، وهذا بالإضافة إلى تحديد الجمعيات التي لها الحق في الدعم المالي، وهي الجمعيات التي تحددها الجهات المسؤولة على أساس أنها تخدم المصلحة العامة وهو ما يجعل الإدارة مخولة دون شروط محددة في عملية تمويل الجمعيات التي يمكن استغلالها كوسيلة للضغط أو لشراء ولاء الجمعيات³، وعلى خلاف القانون 31/90⁴ الذي ينص على ان: "الجمعيات يمكنها تلقي إعانات مالية من الخارج بعد أن توافق عليها السلطة العمومية المختصة التي تتحقق من مصدرها ومبلغها وتوافقها مع الهدف المسطر في القانون الأساسي للجمعية، فإن النص الجديد ينص على انه: "...يمنع على أية جمعية الحصول على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية ماعدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانونا ويخضع هذا التمويل إلى الموافقة المسبقة

¹ - شلاغة فاتح ، خيار سفيان، مرجع سابق ، ص 133.

² - قانون رقم 06/12، مرجع سابق.

³ - قانون رقم 31/90، مرجع سابق.(ملغى).

- قانون رقم 31/90، مرجع نفسه.⁴

للسلطة المختصة"، أي ممارسة الإدارة لرقابة صارمة على الجمعيات في حالة اتصالها بالجهات الأجنبية التي لا يتم إلا عبر قنواتها¹.

وهكذا أصبح الأصل أن كل تمويل خارجي ممنوع إلا إذا كان مسبقا بموافقة السلطة المختصة وفي إطار اتفاقية "تعاون" وبحجة تأطير الأموال الواردة من الخارج، ويأتي القانون 06/12 بمواد أكثر صرامة من القانون 31/90 الذي كان ينص على ترخيص من أجل الحصول على تمويل خارجي فالنص الجديد يقضي بأنه "لا يمكن تحصيل التمويلات الصادرة عن التنظيمات والمنظمات غير الحكومية إلا إذا كانت ناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانونا ويخضع هذا التمويل إلى الموافقة المسبقة للسلطة المختصة"². فأكثر الصعوبات المادية التي تواجهها الجمعية تتمثل في نقص الاعتمادات المالية المخصصة للجمعية، كما أن التمويل الذاتي والبعيد عن تدخل الدولة ضعيف جدا إذ غالبا ما نجد أن قيمة اشتراكات الأعضاء تكون ما بين 100 دج إلى 200 دج للسنة وهذا ما يجعل الحجم الإجمالي لهذا التمويل ضعيف وهو ما يؤثر على دور ووظائف المجتمع المدني³، ما يحد من قدرتها على أداء أدوارها الفعالة والإيجابية اللازمة ويدفعها إلى الاعتماد الكلي على دعم الدولة، وهذا ما يجعلها خاضعة لها عوض التأثير فيها، فنجد العديد من الجمعيات قد توقف نشاطها نظرا للصعوبات المالية التي تعاني منها ففي حين توجد جمعيات تملك مقرات وأجهزة عمل هناك جمعيات أخرى لا تملك إلا الإسم، ومنه فهذا الوضع وأمام غياب استراتيجيات عملية للتمويل الذاتي فأغلب الجمعيات

1- اتهم السيد جمال ولد عباس وزير التضامن الوطني بعض الجمعيات صراحة بعملها لصالح جهات خارجية وهو سبب كافي لحرمانها من جميع أشكال الدعم والمساعدة، كما صرح أنه رفع تقريرا مفصلا لرئاسة الحكومة حول تلك الجمعيات المشبوهة ليضيف أن الأموال الموجهة للجمعيات من قبل جهات أجنبية يجب أن تمر على الوزارة وتحت رقابتها، أنظر، يومية الشروق، العدد 2325 ليوم 12 جوان 2008، والعدد 2376 ليوم 11 أوت 2008

² - إيمان بن توهامي، مرجع سابق، ص. 36.

³ - بكير بن بابوب قشار، المجتمع المدني والإعلام البيئي في الجزائر: الجمعيات البيئية في مدينة غرداية "نموذجاً"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام و الاتصال، تخصص اتصال بيئي، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012، ص. 170.

يقعون عرضة للتبعية والاستغلال من قبل الإدارة العمومية ومختلف التيارات السياسية أو التوقف عن العمل الجمعي بحجة غياب الدعم المالي إذا لم تضطر لتوقيف نشاطها.

- المادة 30: "يمكن للجمعية التي ترى السلطة العمومية نشاطها مفيدا أو ذا منفعة عمومية أن تحصل من الدولة أو الولاية أو البلدية على إعانات أو مساعدات مادية وآي مساهمة أخرى مفيدة بشروط مقيدة أو غير مقيدة".

على الرغم من أن القوانين والتشريعات الجزائرية واضحة وصريحة في الفصل بين ما هو سياسي وما هو جمعي، إلا أن الوضعية المالية للجمعيات كثيرا ما تجعلها عرضة للتبعية والاستغلال كما بينا ذلك في العنصر السابق وهي وضعية يغذيها التنافس السياسي والإيديولوجي للسيطرة على الساحة الاجتماعية، إضافة إلى الخلط بين المفهومين السياسي جمعي وبناء إستراتيجيات تنافسية بين الجمعيات نفسها بدلا من التعاون والتنسيق وهو ما يترجمه الواقع في شكل الولاء السياسي الذي يصل إلى حد تنشيط الحملات السياسية وتحويل مكاتب الجمعيات إلى مكاتب مداولات بعض الأحزاب¹.

الفرع الرابع

الشروط الفضاضة لتعليق عمل الجمعيات أو حلها

إن سهولة الشروط القانونية لتأسيس الجمعيات فسح المجال لبعض التجاوزات ممن لا يملكون صلة بالعمل الجمعي، ولا الوعي بالمشاركة الاجتماعية، وذلك بهدف الاستفادة من هذه الشروط للحصول على مقرات وأموال بطرق مختلفة وبمجرد نفاذ هذه الإمكانيات يشل عمل هذه الجمعيات وتحل، وهذا ما يطرح إشكالية ارتباط الجمعية بمؤسسات حيث تذهب بذهاب

¹ - عروس الزبير، حوصلة وتقييم الحركة الجمعوية في الجزائر: واقع وأفاق، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، 2005، ص.73.

الشخص، مما يؤكد هشاشة قاعدتها الاجتماعية، هذا على عكس الجمعيات الطلابية التي نجدها مستمرة في العمل رغم تعاقب الدفعات الطلابية¹.

بموجب النص الجديد يصبح تعليق نشاط الجمعية الأجنبية ممكنا بواسطة "قرار إداري" من وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية إذ ما قامت الجمعية بأنشطة أخرى غير تلك المنصوص عليها في قوانينها الأساسية، أو تتدخل بصفة صريحة في الشؤون الداخلية للبلد المضيف أو تقوم بنشاط من شأنها أن يخل بالنظام العام في حين أن القانون 31/90² ينص على أن تدخل القاضي ضروري لتعليق الجمعية فهو من يفصل في ذلك، وإذا رفضت الجهة القضائية المختصة تعليق الجمعية تنتهي هذه التدابير بقوة القانون. والاهم من ذلك أن الوزارة تحتفظ بحقها في طلب حل الجمعيات - بواسطة قرار قضائي - في شروط حددتها المادتين 32 و 35 أدناه، وان منح هذا الحق للقضاء بعد شكوى السلطات العمومية أو الغير يطرح بحددة مسألة استقلالية القضاء ومدى حياديته عندما يتعلق الأمر بشكوى مقدمة من قبل السلطات العمومية داخل نظام سياسي تميز دائما بسيطرة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وعدم الفصل بينها.

كما أن القانون 06/12³ يأتي بمادة غامضة تمنح سلطات واسعة للإدارة إذ أن هذه الأخيرة يمكن حل أو تعليق الجمعية في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية، وهنا يصعب فهم الإطار الذي ستشارك فيه الجمعيات في تصور السياسة العامة للدولة إذا منعت من التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد⁴.

¹ - طمين وحيدة ، بوخراز كنزة ، مرجع سابق ، ص. 75.

² - قانون رقم 31-90 ، مرجع سابق. (ملغى).

³ - قانون رقم 06-12 ، مرجع سابق.

⁴ - إيمان بن توهامي، مرجع سابق، ص. 36.

وما يدعم ذلك ما ورد في نص المواد 32¹ و35 من القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات.

المادة 35²: يمكن أن يطرأ حل للجمعية بالطرق القضائية بناء على طلب السلطة العمومية أو شكوى الغير، إذا مارست الجمعية أنشطة تخالف القوانين المعمول بها أو تكون غير واردة في قانونها الأساسي.

¹ - تنص المادة 32 من القانون رقم 06/12، مرجع سابق على: " يمكن للجهات القضائية المختصة أن تعلن تعليق نشاط الجمعية وجميع التدابير التحفظية الخاصة بتسيير الأملاك دون المساس بالقوانين و التنظيمات الجاري بها العمل ، بناء على عريضة تقدمها السلطة العمومية المختصة حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 33 من هذا القانون ، وتنتهي هذه التدابير بقوة القانون اذا رفضت الجهة القضائية المعنية تلك العريضة ، بصرف النظر عن رأي طريق طعن آخر "

² - مرجع نفسه، المادة 35.

المبحث الثاني

ورود معوقات مثلة للتعاون بين المجتمع المدني والهيئات المحلية

إن فهم ما تعانيه الجزائر من قصور وعدم القدرة على تحقيق التنمية وتجاوز مختلف صفات التخلف اللصيقة بها في معظم المجالات السياسية، مرتبط بتراجع مستويات الممارسة السياسية والأداء والفعالية لمختلف هياكل الدولة الرسمية، وإذا كانت صعوبات عديدة مرتبطة بغياب الدولة وتراجع قدرتها على الوفاء باحتياجات ومتطلبات أفرادها، فإنه يمكن لمؤسسات المجتمع المدني وهذه المسألة كانت معطياتها لجملة من الصعوبات والعوائق التي تبقى هذا الأخير مجردا من اهم خصائصه وهي الفاعلية والنشاط¹.

ورغم وجود إطار قانوني يسمح بتفعيل المجتمع المدني وإعطائه الضمانات اللازمة لحركته ونشاطه إلى أن مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر تعاني من معوقات تعرقل نشاطها، حيث مر المجتمع المدني منذ الاستقلال بعدة مراحل في كل مرحلة تختلف درجة تفاعله ونشاطاته وهذا حسب الظروف السياسية آنذاك، حيث واجه المجتمع المدني محاولة إقصاء من طرف الدولة نظرا لطبيعة النظام الاشتراكي ليرسم قانونيا ودستوريا في ظل التعددية الحزبية بعد 1989، رغم ذلك فقد بقي مهماشا حسب الظروف التي مرت الحياة السياسية في الجزائر².

إن ما يعوق العمل داخل أي جمعية أو مؤسسة بمدينة في الجزائر هو استمرار المنطق الذي يعمل على تعزيز الولاء الأسري والقبلي، ويعيد إنتاج فكرة الزبونية فحتى على مستوى

1- مرسى مشري، "المجتمع المدني في الجزائر (دراسة في آلية تفعيله)"، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، (مقال غير منشور)، كلية العلوم القانونية و الإدارية، فرع العلوم السياسية، جامعة الشلف، يومي 16 و 17 ديسمبر 2008، ص.38.

2- سليمان الرياشي وآخرون، الازمة الجزائرية، الخلفيات السياسية و الاجتماعية والاقتصادية و الثقافية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999، ص. 50.

الانخراط في أي جمعية أو نقابة لا يزال هذا السلوك هو الموجه الوحيد للفرد في تحديد علاقاته وانتخابه لممثليه في المؤسسات المدينة¹. وكل هذا راجع إلى ضعف التكوين والتأهيل لدى تنظيمات المجتمع المدني و علاقته مع الإدارة المحلية (مطلب أول)، هذا من جانب، ومن جانب آخر بيروقراطية الإدارة المحلية في علاقاتها التي تربطها بالمجتمع المدني في ممارساتها (مطلب ثاني).

المطلب الأول

ضعف وقصور بنية تنظيمات المجتمع المدني

إن الحديث عن دور تنظيمات المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر أو غيرها من البلدان يفترض وجود مجتمع مدني كفؤ وواعي لمتطلبات التنمية المحلية ومدرك لآلياتها و وسائلها، وبالتالي هو عارف بمهمته المنوط بها، وما هي مجالات تحركه لدعم التنمية وتجسيدها لكن الواقع في تنظيمات المجتمع المدني الجزائري لا تعكس هذه الصورة إذا يلاحظ على اغلب الجمعيات والنقابات والتنظيمات تتشكل بنسب عالية من أعضاء محدودي التعليم إن لم نقل منعدمي التعليم² (فرع أول)، الشيء الذي يؤدي إلى عدم تمسك الجمعيات بمبادئها الأساسية (فرع ثاني)، ومن الأسباب الأخرى التي تؤدي إلى عرقلة المجتمع المدني ضعف الثقافة والتربية لدى المواطنين (فرع ثالث)، ويرجع هذا إلى ضعف الروابط بين الإعلام والعلماء (فرع رابع).

¹ - سعيد بن سعيد العلوي، نشأة وتطور مفهوم المجتمع المدني في الفكر العربي الحديث: المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996، ص. 247.

² - شلاغة فاتح، خيار سفيان، مرجع سابق، ص. ص. 119-120 .

الفرع الأول

عزوف الطبقة المثقفة في الانخراط في الجمعيات

حسب إحصائية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية لسنة 2008 لم تتعدى نسبة الجامعيين المنخرطين في الجمعيات المحلية 12% و31% في الجمعيات الوطنية، وذلك راجع بالأساس إلى عزوف الطبقة المثقفة على الانخراط في هذه التنظيمات لوجود عدة أسباب لعل من أهمها¹:

- عدم وجود الوقت الكافي للنشاط الجمعي لأغلبية الموظفين والأساتذة والمعلمين وغيرهم من النخب حيث أن النشاط مقتصر على المتقاعدين أو البطالين وهذا ما هو شائع خاصة في الجمعيات المحلية في حين أن أهمية هذه النخب ضرورية في تحديد المطالب للسلطة وفي توجيه العمل التطوعي وفي مراقبة البرامج التنموية والمشاركة فيها.

- قلة ثقة الطلبة المثقفة والنخب في جدوى النشاط الجمعي في إطار سلبيات الحياة السياسية في الجزائر.

- مشاكل الجمعيات الداخلية لا تشجع على الانخراط وتساوم في نفور النخب منها.

- أعمال بعض الجمعيات المساندة لمصالح بعض الأشخاص في السلطة لا تشجع على الانخراط في نشاطها².

- غياب الثقافة الجموعية أو المدنية لدى إدارات الجمعيات أنفسهم ومعظمهم ليس لهم قناعة حقيقية بأهمية وقيمة التطوع بالمال أو العلم أو بالوقت لتحقيق الأهداف النبيلة لفائدة المجتمع

¹ - عبد السلام عبد اللاوي، مرجع سابق ، ص. 99.

² - عبد السلام عبد اللاوي، مرجع نفسه، ص. 99 .

بل يعتبرون الجمعيات مطية لا غير من اجل تحقيق مأرب شخصية والارتقاء الاجتماعي والثراء المادي¹.

الفرع الثاني

عدم تمسك الجمعيات بمبادئها الأساسية

هذه السلبيات أفرزت جمعيات بدون نخب توجهها وترتقي بنشاطها مما سهل من مهمة توجيه نشاطها فحادت عن أهدافها وعمما يمكن أن تساهم فيه في مجال خدمة، وإضافة إلى قلة الكفاءات بين الأعضاء هناك مشكل أكبر في تنظيمات المجتمع المدني في الجزائر يتمثل أساسا في²:

- عدم وجود الكفاءة القيادية فمعظم الكفاءات تقوم على فكرة الرئيس فيما يخص التسيير الداخلي للجمعية، بمعنى أن الرئيس هو صاحب القرار الأول والأخير أما باقي الأعضاء فيقومون بعملية التنفيذ، وعليه فالمناخ الداخلي للجمعيات لا يحتوي على عنصر المشاركة الفعلية أو روح الفريق أو الشفافية ولا حتى الثقافة الديمقراطية³.

وهنا نلاحظ أن الرئيس في حد ذاته متشعب بعقلية المهيمن في القرارات المتعلقة بالجمعية ، إذ يعتبر أن باقي الأعضاء ما هم إلا موظفين إداريين قابلين للتهديد أو الطرد إذا ما خالفو توجيهات الرئيس. بالإضافة إلى إستبدال معظم قادة الجمعيات وإن كان هذا الاستبدال يمارس بدرجات متفاوتة وذلك بحسب الصلاحيات و السلطات المخولة لهم ، إن هذه الظاهرة من بين الذهنيات السلبية التي ترسخت في المجتمع الجزائري وعليه فمجتمعنا يحتاج إلى وقت اكبر حتى يستوعب الثقافة الديمقراطية ويطبقها، وهنا نجد أن هذه الجمعيات متناقضة مع نفسها إذ كيف تطالب الدولة بأن تكون واضحة وديمقراطية أن لم تمتلك هي في حد ذاتها هذه

¹ - بوصنوبرة عبد الله، الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها في ترقية الخدمة الاجتماعية في مجال رعاية الشباب ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011 ، ص.32.

2-MOUSTAPHA kharoufi ,Gouvernance et sociétés civiles , Afrique orvent , Marrakech , 2000 , p 61.

³ - عروس زبير، مرجع سابق، ص . 73 .

المواصفات¹، والدليل على أن كل الجمعيات الجزائرية تقوم على فكرة الرئيس هو أن معظم الجمعيات تزول بزوال الرئيس الذي أسسها وفي العادة يكون سبب هذا الزوال نتيجة لتصارع مصالح رئيس الجمعية والأعضاء المنتمين إليها، وهذا ما يؤدي في الأخير إلى قلة الخبرة في التنظيمات المدنية بسبب عدم انتقال الخبرة من جيل إلى آخر، إضافة إلى تقشي ظاهرة الرشوة الاجتماعية و الإقتصادية و المحسوبية و التفكك الاجتماعي بشكل واضح وكبير في المجتمع الجزائري والتي للأسف تربت عليها الأجيال الجزائرية بفعل النظام الاقتصادي الذي تحركه الندرة و حالة الاستقرار².

وعليه فرغم مجهودات الدولة الجزائرية للقضاء على الأزمة الأمنية والاقتصادية إلا أنها غير قادرة في الوقت الراهن على القضاء على مثل هذه الذهنيات المنغرسه في المجتمع الجزائري والذي ينتمي إليه كل قادة وأعضاء الجمعيات الجزائرية، بحيث أن معظم الذين انظموا إلى مؤسسات المجتمع المدني يسعون إلى تحقيق منافعهم الخاصة قبل العامة وجلهم يطمح في احتلال المناصب السياسية مستقبلا³.

ورغم ما نراه من تشجيع ويشده في الخطابات الرسمية لمؤسسات المجتمع المدني بكونه ضابطا اجتماعيا مهما وقاعدة تحتية ضرورية للبناء الديمقراطي، إلا أن الواقع يثبت عكس ذلك لكون المؤسسات الحكومية تتعمد استبعاد مؤسسات "المجتمع المدني" في العديد من مناقشاتها وقراراتها العامة المرتبطة بصنع السياسات العامة⁴.

¹ - عبد السلام عبد اللاوي، مرجع سابق، ص. 99 .

² - بكير بن بايoub قشار، مرجع سابق، ص. 172.

³ - عبد الناصر جابي ، النظام السياسي الجزائري :المجتمع المدني بين الأزمة و الانتقال في وعي المجتمع بذاته عن المجتمع المدني في المغرب العربي ، دار توبقال للنشر، المغرب، 1998، ص. 209 .

⁴ - بوجيت مليكة، ظاهرة المجتمع المدني في الجزائر "دراسة في خلفيات التفاعلات والأبعاد"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 1997، ص. 176 .

الفرع الثالث

ضعف الثقافة والتربية لدى المواطنين

يعتبر معظم الباحثين والمحللين بان البنية الثقافية السائدة في الجزائر هي من الأسباب الرئيسية المعيقة لتطور المجتمع المدني، ولعل أهم ما يميز هذا الجانب من الأزمة الثقافية هو الاختلال الحادث في سلم القيم والمعايير التي تحكم وجود المجتمع وتنظيمه وسيره كمجموعة علاقات ذات طابع مؤسسي تخضع لقواعد تحظى بالاتفاق النسبي للأفراد والجماعات، ويتجلى ذلك الاختلال القيمي بحدة في غياب إطار مرجعي يمثل قاعدة مقبولة لبلورة نماذج الفعل وأنماط السلوك والعلاقات، وفي الوقت ذاته معيارا لتقويم تلك النماذج والأنماط الفعلية وتبدو هذه القضايا بوضوح اكبر من خلال الممارسة في "تدهور قيم العمل والأداء والفعالية والكفاءة...."¹، وهي عناصر قيمية أساسية لقيام مجتمع مدني فعال²، أضف إلى ذلك نجد الكثير من إطارات الحركة الجمعوية يتميز بنقص الكفاءة التنظيمية رغم النسبة الكبيرة منها ذات التعليم العالي، حيث تفتقد للتكوين المتخصص في الجوانب الإدارية وطريق التسيير والمحاسبة وتخطيط البرامج وحفظ البيانات والأرشيف وتنظيم السجلات وإعداد الملفات الخاصة بطلب التمويل من طرف الهيئات الدولية التي تشترط ملفات دقيقة ومن جهة أخرى تعاني الجمعيات من عدة مشاكل تنظيمية كالتداخل في الصلاحيات والأدوار وغموض بعضها³، ومما لاشك فيه أن مؤسسات المجتمع المدني، وكغيرها من المؤسسات لا تعمل في فراغ، وإنما في إطار مجتمع له ثقافته الخاصة و التي تؤثر إما سلبا أو إيجابا على أداء وأهداف تلك المؤسسات، كما يمكن لهذه المؤسسات أن تؤثر في نمط الثقافة المجتمعية وإعادة تشكيلها⁴، ومن بين النتائج المؤلمة في عزوف هذه النخب بروز ظاهرة الاغتراب السياسي لدى الفرد الجزائري وبروز أزمة

¹ - بكير بن بايوب قشار، مرجع سابق، ص. 171 .

² - هرموش منى، مرجع سابق، ص. 105 .

³ - بوصنوبرة عبد الله، مرجع سابق، ص. 85 .

⁴ - بياضي محي الدين، مرجع سابق، ص.169.

المشاركة السياسية وغياب روح التطوع و التكافل و التعاون الاجتماعي أو غياب الحس المدني والثقافة المدنية المبنية على المشاركة الديمقراطية وروح الحوار والنقاش البناء¹.

الفرع الرابع

ضعف الروابط بين الإعلام والعلماء

إن الإعلام أصبح بحق قوة هائلة مع تحوله إلى سلطة رقابة عامة ومع سرعة انتقال المعلومات وتلاحق الأفكار و الحضارات فغدا هذا العصر بدون منازع عصر ثورة الإتصالات و المعلومات وبالتالي فإن الشعوب التي لا تعرف أهمية هذه الثورة و لا تتفاعل معها بإيجابية و عمق سوف تعزل نفسها عن مسار العالم الذي هو أشبه ما يكون بقرية كونية ويكتسي الإعلام أهمية مميزة في تشكيل الرأي العام.

كما أن لوسائل الإعلام دورا حيويا ويشارك في دفع خطط التنمية، إذ أن هذا الدور يرتبط بعنصر الإدراك والتعريف بالأنشطة والخطط التنموية².

وبالرغم من هذا هناك محددات إعلامية وهي عوامل متعلقة بالبناء المؤسسي لوسائل الإعلام وطبيعة عملها ومستوى العاملين بالإعلام من حيث الحرفية ودرجة إلمامهم وهذه المحددات تشمل:

-عدم تحديد الهدف الذي تسعى العملية الإعلامية إلى تحقيقه وعدم تحديد الجمهور المستهدف من الرسالة الإعلامية لكي تتناسب مع مستواه التعليمي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي.

-عدم اختيار الوسيلة الإعلامية المناسبة طبقا لنوع الجمهور وهدف الرسالة الإعلامية.
-عدم توفير المعلومات، فالرسالة الإعلامية يجب أن تتضمن الحقائق والآراء مع ضرورة ربط الموضوعات بالاهتمامات المباشرة للجمهور.

¹-نادية بونوة ، مرجع سابق ، ص. 149 .

²- هويدا مصطفى ، "إسهام الإعلام في تنمية الوعي البيئي بالتطبيق على قضية التغيرات المناخية"، مجلة الإذاعات العربية ، العدد 02 ، 2008، ص. 29 .

ويرجع كل هذا إلى ضعف الروابط بين الإعلام وأهل العلم لهذا عملت بلدان غربية كثيرا مؤخرا على تقوية الصلات بين وسائل الإعلام والعلماء في المجالات المختلفة، فقامت بعض دور الصحف بمحطات التلفزيون بالإتفاق مع بعض المعاهد العلمية لتكون بمثابة بيوت خبرة تلجا لها عندما يستدعي الأمر ذلك، كما قام البعض الأخر بإعداد قوائم النخبة من العلماء و الباحثين ثم الاتفاق معهم على تقديم المشورة العلمية للأفراد في القضايا المختلفة خاصة في حالات الطوارئ التي تقتضي تغطية إعلامية سريعة¹.

المطلب الثاني

الممارسة البيروقراطية للإدارة المحلية في العلاقات التي تربطها بالمجتمع المدني

للإدارة دور خاص في حياتنا اليومية ، فكل أفراد المجتمع على اختلاف مستواهم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي في علاقة حتمية معها، ومهما بلغ الفرد من المستوى فلا يمكن أن يستبعد الإدارة في تعاملاته اليومية، فهي بذلك تحتل مكانة هامة في تنظيم وتسيير شؤون الحياة. ولكن في مقابل ذلك وخدمة لمصالحها غالبا ما تصدر قرارات تعسفية في مواجهة المواطنين انطلاقا من مركزها القانوني، وهذا ما يظهر في الواقع نتيجة مختلف العراقيل التي تفرضها الإدارة في مواجهة مختلف المبادرات الجماعية البارزة على شكل تنظيمات تطوعية هادفة إلى تقديم مختلف المساعدات الخيرية، فنجد الإدارة تقف لها بالمرصاد بمحاولة شل جميع نشاطاتها وأعمالها بحجة الحفاظ على النظام والأمن العام وبوصف هذه التنظيمات بالخارجة عن القانون، هذا ما سنقوم بتبينه (فرع أول).

ونجد الإدارة أيضا تختفي وتتستر عن مواجهة المواطنين والجمعيات التي تطالب بتزويدهم بمختلف الأخبار والمعلومات التي تخص تسيير شؤونهم باسم ما يسمى مبدأ سرية وخصوصية المعلومة الإدارية (فرع ثاني)، وكذا رفض الإدارة إشراك المواطنين في صنع القرار إلى جانبها (فرع ثالث).

¹ - زياد ليلة، مرجع سابق، ص. 157 .

الفرع الأول

تقييد الجماعات المحلية في نشاطاتها

إن تدهور الحالة الاجتماعية للكثير من المواطنين في السنوات الأخيرة هي التي جعلت العديد من الجمعيات خاصة تلك القريبة من التيار الإسلامي تلجا إلى القيام بنشاط كبير أثناء شهر رمضان وبعض المناسبات الدينية العمومية، وحتى أثناء فترة الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات نشاط "تنبهت" له السلطات لتمنعه وتمنح احتكار شبه كلي إلى الوسائط الإدارية للقيام بهذا النشاط الاجتماعي المناسب، هذا المنع الذي استثنى منه الهلال الأحمر الجزائري لم يسمح بتطور التجربة التي كان يمكن أن تكون إحدى تجارب الشراكة بين القطاع العام و المجتمع المدني بمناسبة تقديم هذه الخدمات حتى وان تعلق الأمر بعمل خيروي مناسباتي¹.

الفرع الثاني

توسيع مبدأ السرية الإدارية

من أهم العقبات التي تواجه تطور الحق في الإعلام هو تدرع الإدارة بالسر الإداري في مواجهة طلبات الاطلاع التي يتقدم بها الأشخاص والمؤسسات والجمعيات والمرتفقين في معظم الأحيان²، مما يؤدي إلى تغييب فرص مشاركته في مثل هذه المجالات ، فعوض أن تضع الإدارة حواجز لمنع الاتصال بها من طرف الجمهور كان ينبغي بالمقابل أن لا تتردد في البحث عن علاقة وطيدة به ذلك أن شرعية هذه الأخيرة ونوعية قراراتها مرهونة بمدى انفتاحها على الجمهور³، وقد تكرست هذه الذهنية - كما يرى الأستاذ أوسكين - لدى الهيئات الإدارية في الجزائر وغيرها من الدول التي تستمد قانونها من القانون الفرنسي، من امتناع

¹ - عروس زبير ، مرجع سابق، ص.57.

² - طمين وحيدة، بوخراز كنزة، مرجع سابق، ص. 64 .

³ - بن خالد السعدي ، قانون المنشآت المصنفة، لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012 ، ص. 35 .

الإدارة عن تقديم أي تبريرات للمخاطبين بالقرارات التي تصدرها. وكما تعتبر أن اشتراك المواطنين والجمعيات في المعلومات التي يحوزها هو اقتسام للسلطة¹، ونشير إلى مثال وهو لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية «C.A.D.A» والتي تعود بوادر نشأتها إلى القانون الفرنسي، وذلك بعد إصلاحات اقتضتها ظروف إخضاع الإدارة للتكيف مع مقتضيات الشفافية والتي تم بموجبها إصدار مرسوم 06 ديسمبر 1978². ومن أجل أيضا ضمان حماية المواطن من تعسف الإدارة وامتناعها عن تقديم الوثائق والمعلومات المطلوبة من طرف المواطن، حيث أبدت هذه الأخيرة رأيها في 04.02. 1982 في الطعن المرفوع أمامه من قبل الأفراد بسبب رفض الإدارة تمكينهم من الاطلاع على تقرير حول الحالة الأمنية للمركز النووي ب CHOOZ في فرنسا وقد أيد «C.A.D.A» رفض الإدارة الاطلاع على المعلومات لان الكشف عنها من شأنه المساس بالأمن العمومي³. حيث تم تكريس الاستفتاء المحلي في فرنسا بموجب المادة 10 من القانون 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية الشعبية إذ تنص على انه يرخص لسكان البلدية الحق في الإعلام بكل المسائل التي تعني شؤونهم واستشارتهم حول القرارات التي يتم اتخاذها وهو يعد من المبادئ الأساسية لتحقيق الديمقراطية المحلية⁴.

لذلك تعتبر الإدارة أن الحق في الإعلام يخرق مبدأ السرية الإدارية⁵، ولا يعد حق المواطن في الاطلاع على الوثائق الإدارية حقا مطلقا بسبب مبدأ السرية الذي يعتلي عادة النشاط الإداري غير انه و بالقدر الذي يشكل فيه مبدأ سرية النشاط الإداري أسلوبا عقيما قد يؤثر سلبا على متعاملي الإدارة ويحدث انعزالية حادة بين الجهاز الإداري والجمهور، بقدر ما قد يوجه في بعض الأحيان لحمايتهم، لأجل ذلك وردت عدة استثناءات تشترك فيها تقريبا كل القوانين التي تقر بحرية الاطلاع على الوثائق الإدارية وان اختلفت من حيث درجة حدتها، ففي الجزائر

¹ - طمين وحيدة، بوخراز كنزة، مرجع سابق، ص 64 .

² -RENAUDE Denoix Saint Marc: "la transparence vertus et limites". colloque de le XX°, Anniversaire de la loi 17guillet 1978, Sur l'accès aux documents administratif, Transparence et secret. p.12 .

³ - زياد ليلة، مرجع سابق، ص.141.

⁴ -MELJEAN-Du BOIS Sandrine ,Quel droit pour l'environnement ,Hachette supérieur, Paris ,2008, p.59.

⁵ -وناس يحيى، مرجع سابق، ص.167.

مثلا أورد المرسوم 131/88¹ المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن بشأن حرية الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بعض الاستثناءات التي من شأنها أن تجيز للإدارة إمكانية رفض الاطلاع على الوثائق الإدارية أو حتى نشر أو تسليم بعض الوثائق متى تعلق الأمر بحماية بعض المصالح والأسرار²، ومن الأسرار المحمية نجد:

1- سر الحياة الخاصة: تمتلك الإدارة مختلف المعلومات الخاصة بحياة الأفراد منها وضعية العائلة، عقود الحالة المدنية، الوضعية المالية للفرد من خلال سجلات الضرائب، الحالة الصحية وما يخص السوابق القضائية لأي شخص كل هذه البيانات تنتمي إلى بيان محفوظ هو ميدان الحياة الخاصة، وأي معلومة يطلب الجمهور الحصول عليها وتمس بالحياة الخاصة فان الإدارة ترفض الكشف عنها³.

إن احترام الحياة الخاصة حق ضروري لتطور المجتمعات، وعليه فقد أقيمت حدود على المستوى الداخلي لتقييد حق الاطلاع على الوثائق الإدارية والبحث عن توازن عادل بين الشفافية والسرية.

2- سر العلاقات الدولية والدفاع الوطني والأمن العمومي : هي أسرار تتضمن معلومات معينة مرتبطة بامتيازات سيادة الدولة ، وقد تم فرض هذا النوع من الأسرار من اجل حماية سيادة الدولة وأمنها لا وعليه فان السلطات صريحة جدا على سرية هذا المجال⁴.

3- السر الصناعي والتجاري والحفاظ على الملكية الفكرية :يعرف السر الصناعي والتجاري أيضا بالسر الاقتصادي ،وبمقتضاه تمنع المؤسسات الصناعية من الحصول على أسرار صناعية تخص منافسيهم، يفسر مبدأ السرية كحماية ضد المنافسة غير المشروعة في بنية اقتصادية ليبرالية تميزها قواعد تنافسية من جهة، وانتقال الموظفين الذي يسهل تسرب الأسرار

¹ - مرسوم رقم 131/88، مرجع سابق.

² - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص. 90.

³ - زياد ليلة، مرجع سابق، ص. 141.

⁴ - زياد ليلة، مرجع نفسه، ص. 141.

من مؤسسة لأخرى ، من جهة أخرى فتقدم مؤسسة صناعية على أخرى يفترض ليس فقط حماية أفكارها المبتكرة، إنما يجب أيضا الحفاظ على احتكار هذه الأفكار¹. يقف إذا مبدأ السرية الإدارية حائلا دون حصول المواطنين أو الجمعيات الراغبين في المشاركة على المعلومات اللازمة لممارسة حقهم في المساهمة في مسار صنع القرارات العامة². إذا كلما كانت رغبة الإدارة في الإخفاء عميقة كلما وسعت مجال السرية الإدارية أكثر فأكثر وقد تزيل من مفهوم السرية ما لديها من شرعية عندما تضمن حماية بعض المصالح الأساسية للدولة وتؤدي في الأخير إلى الحد من ممارسة حق المشاركة، فممارسة الإدارة لمبدأ السرية يجعلها تتخذ القرارات بحرية كاملة ودون أن يشاركها في ذلك أي شخص وتتفادى الالتزام بإعلام واسع يمكن أن ترافقه ضغوطات تضطر الإدارة إلى التخلي عن بعض المشاريع وإعادة النظر في بعض القرارات المتخذة³.

الفرع الثالث

رفض الإدارة الخفي إشراك المواطنين في صنع القرار

يظهر هذا الرفض من خلال أن الإدارة تسعى من وراء آليات المشاركة الإجرائية تحقيق السلم الاجتماعي وليس تحقيق المشاركة (أولا) كما أنها لا تعتد بملاحظات ورغبات المواطنين عند اتخاذ القرار النهائي بشأن انجاز المشروع (ثانيا).

أولا: غاية الإدارة من المشاركة هو تحقيق السلم الإجتماعي:

رغم أن الآليات الإجرائية للمشاركة تضمن نوعا ما إعلاما ذو نوعية للمواطن وتمكنه من ممارسة حقه في المشاركة ، إلا أن دوره في مجال إتخاذ القرارات العامة يبقى ضعيفا، لأن السلطات الإدارية تسعى من وراء هذه الآليات إلى تفادي معارضة المواطنين على القرارات

¹ - زروقي كميلة، مرجع سابق، ص. 97 .

² - زياد ليلة، مرجع سابق، ص. 142.

³ - زروقي كميلة، مرجع نفسه، ص. 94.

التي تصدرها¹، أي لو أن القرار أتخذ بصفة منفردة من طرف الإدارة دون إشراك المواطنين سيؤدي حتما إلى رفض هذا الأخير لتطبيق القرار الإداري.

كما أن هدف الإدارة من إشراك المواطنين إغرائها لهم عن طريق تحويل مركزها من مركز السلطة والسيطرة إلى مركز يجعلها تتفاوض مع المواطنين عند صنع القرارات، حتى وإن كان هذا المركز غير حقيقي إلا أنه مقبول، من أجل تحسين نوعية قراراتها وجعلها أكثر قبولا من المواطنين، والتخفيف من معارضتهم للمشروعات المزمع إنجازها، فالإدارة تستعمل أليات تضمن مشاركة المواطنين في إتخاذ القرار بهدف تحقيق السلم الإجتماعي، وإنهاء حالة الجمود التي قد تحدث أثناء تنفيذ المشروع و يتجلى هذا الجمود في قيام المواطنين والجمعيات بمظاهرات، كما قد يلجأ المواطنين إلى إستعمال العنف و إرتكاب أبشع الجرائم وشغل أماكن إنجاز المشروع نتيجة تخوفهم من أثار المشروع السلبية²، وبالتالي أصبح من الضروري الإشراك الفعلي للمواطن في صنع القرار الإداري في كل المجالات³.

ثانيا: عدم أخذ الإدارة بنتائج المشاركة:

رغم وجود مختلف النصوص القانونية المجسدة لأليات المشاركة التي تعتمد عليها الإدارة في عملية صنع القرارات العامة، إلا أن الإدارة في معظم الأحيان لا تأخذ في الحسبان ملاحظات و إنتقادات ورغبات المواطنين، فهي تستغل الثغرات والنقائص القانونية المتمثلة في عدم إلزامية الإدارة بالأخذ بنتائج المشاركة، فهي ترفض فكرة ثنائية القرار وتفضل فرض وتطبيق أفكارها و قراراتها بصفة إنفرادية⁴، مما يعني أن الإدارة تشرك المواطن في العمل الإداري من أجل خلق الثقة فيه⁵.

¹ - زياد ليلة، مرجع سابق، ص. 141.

² - زياد ليلة، مرجع نفسه، ص. 144.

³ - خويدر نصيرة ، خلوفي رشيد ، الحوكمة المحلية (أسس ومقومات)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص.82.

⁴ - زياد ليلة، مرجع نفسه، ص.147.

⁵ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص. 126.

و بالرغم من إعتبار الإستشارة من أهم العمليات الحيوية في المجال الإداري لترشيد القرارات الإدارية، إلا أنها تبقى عملية المشاركة نسبية كونها تظل مجرد طلب رأي لا تأخذ به الإدارة عند إتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنجاز مشروع معين مثلا عندما يتعلق الأمر بإعداد ومصادقة ومراجعة أدوات التهيئة والتعمير يجب إستشارة المواطن ولكن الأخذ برأيه ليس إلزامي، فالمسؤولين الإداريين يطبقون القرار الذي في ذهنهم مما يعني أن الطلب فقط هو الإلزامي¹.

بصفة عامة تعتبر الإستشارة شكلا رمزيا للمشاركة لا تؤدي إلى ولوج حقيقي للمواطنين في العمل الإداري، فهم لا يساهمون فعليا في صنع القرارات العامة.

ليست الإستشارة الألية الوحيدة التي لا تحقق مشاركة فعلية في صنع القرار، بل أيضا التشاور، رغم أنه يمثل حوار يجري بين العديد من المشاركين أثناء إعداد القرار الإداري، إلا أن الإدارة العمومية التي تنظمه ليست ملزمة بالأخذ بعين الإعتبار آراء وإقتراحات المواطنين عند إتخاذ القرار النهائي في شأن الموافقة على إنجاز المشروع . ونظرا لعدم وجود مثال حي في الجزائر عن عدم أخذ الإدارة بنتائج التشاور، يمكن ذكر مثال عن ذلك في فرنسا أين إعتبر القاضي الإداري أن عدم الأخذ بعين الإعتبار إقتراحات وآراء المواطنين التي قدموها خلال إجراء التشاور، لايؤثر على مشروعية المداولة التي إنتهت بالموافقة على إنجاز المشروع².

بصفة عامة وإن كان أسلوب التشاور منصوصا عليه في نصوص متفرقة إلا أنه يظل غريبا في إطار الممارسة الإدارية في الجزائر وإن وجد فهو نادر وغير واضح المعالم³.

وكذلك بالنسبة لألية التحقيق العمومي التي تعتبر كوسيلة فعالة لمساهمة المواطنين ، إلا أنها تبقى نسبية في الوقت الراهن بسبب إعتبار التحقيق العمومي مجرد أسلوب للإستشارة من الدرجة الثانية، لأن المحافظ المحقق ليس ملزم بالأخذ بإقتراحات وملاحظات ورغبات المواطنين فغالبا ما يتولى هو إعطاء رأيه مما يقلل من الضمانات المحيطة بهذا الأسلوب⁴.

¹ - طمين وحيدة ، بوخراز كنزة، مرجع سابق، ص.68.

² - طمين وحيدة ، بوخراز كنزة، مرجع نفسه، ص. 69.

³ - وناس يحيى، مرجع سابق، ص.122.

⁴ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص. 132.

ورغم شساعتها تشكل المشاركة المباشرة الأداة الأكثر صعوبة بالنسبة للإدارة مقارنة بالمشاركة غير المباشرة، إذ وبالإضافة إلى ضعف ونسبية مجال آليات المشاركة المباشرة تفتقد هذه الأخيرة إلى الآليات الأخرى التي من شأنها أن تعزز وتدعم هذا النوع من المشاركة بغية إشراك المواطن في النشاطات والقرارات الإدارية كمظهر من مظاهر الإدارة المتفتحة .

ولعل ابرز هذه العوامل والظواهر التي قد تعيق من إمكانية تكريس وممارسة المشاركة المباشرة للمواطن أو تحد منها تكمن في:

• صعوبة ممارسة المشاركة المباشرة ، وبالتالي تحقيق "الديمقراطية التساهمية " التي تخول للمواطن اتخاذ القرارات الإدارية التي تعنيه ،فكثيرا ما يحتاج هذا النوع من التدخل المباشر عن طريق قنوات المناقشات والحوارات وغيرها من الآليات التي تمنح الكلمة للمواطن ،إلى مواطن مؤهل قادر على عقلنة القرارات وتحسين الخيارات العمومية التي توضع من قبل الممثلين المحليين.

• فقدان المواطن الجزائري للعديد من القنوات القانونية التي من شأنها أن تفعل وتدعم من مشاركته المباشرة، كما هو الحال بالنسبة للاستفتاء الإداري (أو المحلي) كالمشاركة الالكترونية ،مبدأ الوجاهية...، يعد بمثابة ثغرة أو حلقة من أهم الحلقات المفقودة لتكريس الديمقراطية الإدارية¹.

• تعكس الديمقراطية التساهمية حقيقة المشاركة المباشرة للمواطن، غير أن ممارستها ضمن سلسلة المناقشات والحوارات لمنح الكلمة للمواطن وعدم انفصالها عن إطار ممارسة الديمقراطية التمثيلية حتى سد ثغراتها ونقائصها قد لا يجعلها بمعزل وبمنأى عن الكثير من الانتقادات .

• عدم توسيع ونشر ظاهرة النقاشات بنوعيتها المعارضة والموافقة من شأنه أن يؤثر على عملية وزن القرارات ،مثل هذه النقائص التي تعني المشاركة المباشرة للمواطن لاتخاذ القرارات الإدارية تحتاج إلى حلين لا ثالث لهما يندرج أولهما ضمن ضرورة الإلمام بالقنوات المفقودة لتدعيم هذا

¹ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص. 136.

الفصل الثاني محدودية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار على المستوى المحلي

النوع من المشاركة بينما يندرج الحل الثاني في البحث والعمل على تقوية الآليات الموجودة وتفعيلها على نطاق واسع¹.

إن السلطات العامة عند وضع القرارات المتعلقة بمشروعات التنمية والتهيئة الإقليمية وغيرها، تتمتع بالحرية لدعوة الجمعيات للاشتراك في عملية اتخاذ هذه القرارات وحتى إن تقدمت الجمعيات للمشاركة من تلقاء نفسها دون دعوة من الإدارة فإن هذه الأخيرة غالبا ما لا تعتد بما تبديه الجمعيات من اقتراحات وآراء مضادة، وهذا ما جعل الجمعيات تعتبر أن أفضل وسيلة للمشاركة والضغط على السلطات العامة هو اللجوء إلى القضاء ، هذا ما يفسر أن أغلبية الدعاوى المرفوعة أمام العدالة كانت من قبل الجمعيات².

¹ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص. 137.

² - زياد ليلة ، مرجع سابق ، ص. 152 .

خاتمة

خاتمة

من خلال بحثنا في تاريخ المجتمع المدني الجزائري وطابعه التشاركي على المستوى المحلي يتضح لنا أن هذا الموضوع لا يطرح إشكالية وجوده كمفهوم وممارسة من عدمه فالتنظيمات الممثلة للمجتمع المدني كانت متواجدة إبان الاحتلال وبكثافة بعد الاستقلال - بعد دستور 1989 - ، لكن التحدي المستقبلي هو تفعيل مختلف المؤسسات المدنية لرفع مستوى الأداء السياسي و الاجتماعي بتوحيد التوجه التشاركي بمعناه الشامل السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي ما يجعله قطبا " مدنيا " ذا فعالية لا مؤسسات صورية هشة لا تعبر على المطالب الاجتماعية و لا المحتوى النظري والتطبيقي للسياسة العامة تحديدا فأصبحت الدولة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة بفعل تغييبها لقنوات المشاركة والشفافية والمسائلة لا تستطيع تحويل المطالب الاجتماعية إلى سياسات ناجعة، فالمجتمع المدني يقتضي تفعيلا متعددًا للخلايا المنظمة له مع إحترام خصوصية المجتمع الجزائري لأن الدراسة أثبتت أن المكونات و الرموز التقليدية لا بد من إدماجها لا استبعادها فهي جزء من المسار التواجدي للمفهوم في الفكر التاريخي الجزائري .

ويرتبط التطبيق الامثل لصنع القرار بمدى وعي المواطن ومبدأ المواطنة، فكلما كان المواطن على وعي بكل المشاكل التي تحيط به سيسعى جاهدا إلى حلها من خلال مساهمته في إتخاذ القرار، وكلما شعر المواطن بالانتماء الى مجتمعه كلما بعثت فيه الرغبة الى تحقيق الأفضل مما يخلق فيه غريزة التغيير واتخاذ القرار وبذل الجهد قدما.

خاتمة

ولما كان إشراك المواطن بصفة فردية أمر يستحيل تحقيقه نتيجة الفوضى التي تتجر عن ذلك تعين عليه الإندماج ضمن مؤسسات المجتمع المدني التي تسعى بكل السبل الى تحقيق الأفضل وإيصال صوت المواطن كفرد إلى الإدارة.

ورغم أن مشاركة المجتمع المدني أخذت تخطو خطوات كبيرة إلى الأمام إلا أنها تبقى نسبية في الوقت الراهن، وممارستها مازالت متذبذبة، نظرا للعراقيل سالفة الذكر خاصة منها طابع السرية الذي تمتاز به الإدارة ، ويسبب عدم اتجاه الهيئة الإدارية إلى تشجيع الإعلام الإداري على الرغم من أهميته في تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن، وهكذا يبقى تأثير المشاركة محدود على مضمون القرار .

ولكي تكون هناك مشاركة جدية وفعالة تلعب دورا هاما في صنع القرار لا بد من إعادة صياغة النصوص القانونية المكرسة لحق المشاركة بصفة واضحة ودقيقة، وتتناول فيه كميّات المشاركة بالتفصيل وتعطي لها مفهوما محددا، كما أنه من الضروري حق إدراج مشاركة المجتمع المدني بشكل صريح ضمن الدساتير، كما يسمح الاعتراف الدستوري صراحة بحق المشاركة بإمكانية تطوير ألياتها أكثر وممارستها بشكل فعال.

كما يجب كذلك إلزام الإدارات العمومية الأخذ في عين الاعتبار ملاحظات وإقتراحات منظمات المجتمع المدني، والعمل حسب توجيهاتهم مادامت تستهدف الصالح العام ونقرض عليها عقوبات في حالة مخالفتها لذلك، وعليها أيضا اعلام المواطنين بالقرارات النهائية التي تتخذها مع تبريرها لمعرفة مدى مراعاتها حقيقة لرغبات وملاحظات المشاركين، كما يقع على عاتق السلطات العامة إعلام المواطنين إعلاما جديا ودقيقا وكاملا ومنتظما في الوقت نفسه، و من أجل تحقيق ذلك يجب تدعيم وتعزيز الهياكل و الوسائل الضرورية التي تضمن مثل هذا الإعلام، وتسهيل الإطلاع على البيانات التي تحوزها الإدارة والتي ينبغي عليها أن تتسم

خاتمة

بالشفافية إلى أقصى حد عند إعلام من يرغب في الحصول على المعلومات والابتعاد على التطبيق المفرط للسرية الإدارية.

ومن الضروري أيضا رفع مستوى الثقافة لدى الجمهور بالقضاء على الجهل والامية ونشر التعليم والمعارف والمعلومات بأسلوب بسيط وواضح من أجل ترسيخ عميق لثقافة المشاركة، وضرورة زرع قيم وأعراف و تقاليد تستند على قبول الآخر، وكذا تشجيع المشاركة ومعاملة متساوية لكافة الأعضاء المنخرطين في مؤسسات المجتمع المدني، كما يفترض ان يكون الانضمام إلى مؤسسات المجتمع المدني على أساس الكفاءات والشهادات لا على اساس الوراثة، كما يجب ايضا تدعيم التربية بتعزيز فرص اكتساب القيم والمهارات والاتجاهات التي تساهم في صنع القرار ، و أن تعمل وسائل الإعلام على نشر الثقافة الجموعية بعيدا عن كل الضغوطات سواء من قبل الحكومات او من غيرها.

كما أنه على السلطات العامة أن تعتبر الجمعيات شريكة رسمية لها، باعتبارها ممثلة شرعية للمجتمع المدني، ويتعين منحها الاستقلالية والثقة اللازمة والحرية بالقدر الذي يمكنها من اتخاذ القرارات، وضرورة زيادة فعالية المجتمع المدني من خلال تدعيم مؤسساته بقوى اجتماعية وفاعليين اجتماعيين نشيطين

إن تتطلب المشاركة مواطنة فعالة حقيقية راغبة فعلا في المساهمة فوجود مشاركة فعالة هو ضروري حتى تعكس السياسات المتبعة خيارات المواطنين، كما أن وجود اليات مشاركة عادلة ومنصفة هي لازمة من اجل قبول القرارات العامة.

الملاحق

الملحق رقم 01

الملحق رقم 02

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

أ.الكتب:

1. أحمد شكري الصبحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربي، بيروت، 2000.
2. عبد الناصر جابي، النظام السياسي الجزائري، المجتمع المدني بين الأزمة والانتقال في وعي المجتمع بذاته عن المجتمع المدني في المغرب العربي، دار توبقال للنشر، المغرب، 1998.
3. عروس الزبير، حوصلة و تقييم الحركة الجمعوية في الجزائر: واقع وأفاق، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الإجتماعية والثقافية، 2005
4. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
5. سعدالدين إبراهيم، تقديم لسلسلة دراسات المجتمع المدني و التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مركز ابن خلدون بالإشتراك مع دار الأمين للتوزيع والنشر، القاهرة، 1995.
6. سليمان الرياشي وآخرون، الأزمة الجزائرية، الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999.
7. سعيد بن سعيد العلوي، نشأة و تطور مفهوم المجتمع المدني، في الفكر العربي الحديث: المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996.
8. ثابت أحمد، الديمقراطية العصرية على مشارف القرن القادم، مركز المحروسة للبحوث والتدريب والنشر، القاهرة، 1998.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ. الرسائل:

1. **بوصنوبرة عبدالله**، الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها في ترقية الخدمة الإجتماعية في مجال رعاية الشباب، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011.
2. **بن احمد عبد المنعم**، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009.
3. **حسونة عبد الغاني**، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
4. **وناس يحيى**، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق - جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.
5. **غزلان سليمة**، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة لنيل لشهادة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.

ب. المذكرات الجامعية:

1. **بن توهامي إيمان**، دور الجمعيات في إعداد وتفعيل القاعدة القانونية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر ، 2014.
2. **بن خالد السعدي**، قانون المنشآت المصنفة، لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

3. **بونوة نادية**، دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة، - دراسة حالة الجزائر-، 1989-2009، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
4. **بوجيت مليكة**، ظاهرة المجتمع المدني في الجزائر، "دراسة في خلفية التفاعلات و الأبعاد"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 1997.
5. **بياضي محي الدين**، المجتمع المدني في دول المغرب العربي ودوره في التنمية السياسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص دراسات مغربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.
6. **بكير بن بايoub قشار**، المجتمع المدني والاعلام البيئي في الجزائر، الجمعيات البيئية في مدينة غرداية "نموذجا"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، تخصص إتصال بيئي، كلية الحقوق - جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012.
7. **جبري محمد**، التأطير القانوني للتعمير في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، دس م.
8. **جليد شريف**، دور الحركة الجمعوية بين المواطنين والدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2002.
9. **دعموش فاطمة الزهراء**، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008.
10. **هرموش منى**، دور تنظيمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.

11. **زروقي كميّلة**، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2006.
12. **كيجل فتيحة**، الإعلام الجديد ونشر الوعي البيئي: دراسة في استخدامات مواقع التواصل الاجتماعي، موقع الفايبيوك نموذجا، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
13. **خنتاش عبد الحق**، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
14. **عبد اللاوي عبد السلام**، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، دراسة ميدانية لولايتي المسيلة وبرج بوعريريج، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص ادارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
15. **عبد العالي وحيد**، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية و الحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
16. **عمارة ليلي**، دور المجتمع المدني في التنمية السياسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
17. **شاوش إخوان جهيدة**، المجتمع المدني والتنمية المحلية - جمعيات الأحياء بمدينة بسكرة نموذجا-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004.

18. **فاضلي سيد علي**، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

19. **قريد سمير**، دور الجمعية الوطنية لحماية البيئة و مكافحة التلوث في نشر الثقافة البيئية،

مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة باجي مختار،

عنابة، د س م.

20. **ريملاوي سفيان**، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل

شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة و موارد بشرية، كلية

العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 03، 2010.

21. **رضوان سلامن**، الإعلام والبيئة، دراسة استطلاعية لعينة من الثانويين و الجامعيين، -مدينة

عنابة نموذجاً-، مذكرة لنيل لشهادة الماجستير في علوم الإعلام و الاتصال، كلية العلوم السياسية

والاتصال، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2006.

ج. **مذكرات الماستر:**

1. **أمغار فريدة ، علواش فريدة**، مبدأ المشاركة في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة

الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد

الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

2. **بوراوي دليلة**، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة، (البيئة والتعمير)، مذكرة لنيل شهادة

الماستر في الحقوق، تخصص، الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد

الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

3. **ظمين وحيدة ، بوخراز كنزة**، تكريس الديمقراطية التشاركية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل

شهادة الماستر، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية و المحلية، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

4- خدير نصيرة ، خلوفي رشيد، الحوكمة المحلية (أسس ومقومات)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

5. خروبي محمد، الأليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، شعبة حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

6. شلاغة فاتح ، خيار سفيان، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

III.المقالات:

1. باسم محمد شهاب، "المشاركة الجماهيرية في حل المشاكل البيئية"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2003، ص.ص، 50-78.

2. بليور طاهر، "المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي"، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة جيجل، العدد 15، 2006، ص.ص. 121-133.

3. درويش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، 2002، ص.ص. 91-100.

4. هويدا مصطفى، "إسهام الإعلام البيئي في تنمية الوعي البيئي بالتطبيق على قضية التغيرات المناخية"، مجلة الإذاعات العربية، العدد 02، 2008، ص.ص، 28-41.

5. حسن توفيق إبراهيم، "التطور الديمقراطي في الوطن العربي: قضايا و إشكاليات"، المجلة السياسية الدولية، عدد 142، 2000، ص.ص، 35-62.

6. نصيب ليندة، "المجتمع المدني: الواقع والتحديات"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 15، 2006، ص. ص. 167-190.

7. عبد الناصر جابي، "تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية"، ص. ص. 35-47. متصفح على الموقع:

www.pogar/publication/civi/.../algeria-a تم الإطلاع عليه يوم 04. 05. 2015.

8. صالح زياني، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وارساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، 2013.

9. طه طيار، "دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، العدد 01، 1991، ص. ص. 03-18.

IV. المداخلات:

1. كرمي ريمة، "المشاركة الجموعية كأحد الوسائل القانونية لحماية البيئة في الجزائر"، أعمال الملتقى الوطني حول دور المجتمع المدني في حماية البيئة: واقع وأفاق، (مقال غير منشور)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي 06 و07 مارس 2012، ص. ص. 54-64.

2. مرسي مشري، المجتمع المدني في الجزائر، (دراسة في آلية تفعيله)، ملتقى وطني حول التحولات السياسية و اشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، (مقال غير منشور)، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الشلف، يومي 16 و17 ديسمبر 2008.

V. النصوص القانونية:

أ. الدستور:

1. دستور 1989 ، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج عدد 09 ، لسنة 1989.(ملغى).

2. دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 افريل 2002، و بقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 63، صادر في 16 افريل 2008.

ب. الاتفاقيات الدولية:

1. إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ المبرمة بتاريخ 09 ماي 1992، المصادق عليها في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-99، المؤرخ في 10 افريل 1993، الواردة في ج.ر.ج.ج، عدد 24، صادر بتاريخ 23 افريل 1993.

ج. النصوص التشريعية:

1. أمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، عدد 48، سنة 1966، معدل ومتمم بالقانون 06-12، مؤرخ في 20 ديسمبر، ج.ر.ج.ج، عدد 84، سنة 2006.

2. قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 افريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 11 افريل 1990. (ملغى).

3. قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 افريل 1990، ج.ر.ج.ج، يتعلق بالولاية، عدد 15، صادر في 07 افريل 1990.(ملغى).

4. قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر.ج.ج، عدد 52، صادر في تاريخ 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 اوت 2004، ج.ر.ج.ج، عدد 51، صادر في تاريخ 15 اوت 2004.

5. قانون رقم 90-31، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، عدد 53، صادرة في تاريخ 04 ديسمبر 1990 (ملغى).
6. قانون رقم 98-01، مؤرخ 30 ماي سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه و عمله، معدل و متمم بموجب القانون 11-13 مؤرخ في 26 يوليو سنة 2011.
7. قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.
8. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج، عدد 14، سنة 2006، صادر في 08 مارس 2006، معدل متمم بالقانون رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر.ج. ج، عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010، معدل و متمم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج. ر. ج. ج، عدد 44، صادر في تاريخ 10 أوت 2011.
9. قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، مؤرخ في 23 افريل 2008.
10. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.
11. قانون رقم 12-06، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، عدد 02، صادر في 15 يناير 2012.
12. قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، صادر في تاريخ 29 فيفري 2012.

د. النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، عدد 25، صادر في تاريخ 06 يوليو 1988.
2. مرسوم رئاسي رقم 92-44، صادر في تاريخ 9 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، معدل ومتم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02، مؤرخ في 6 فيفري سنة 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ الملغى بموجب الأمر رقم 11-01، مؤرخ في 29 فيفري 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج. ج، عدد 12.
3. مرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، عدد 26، صادر في تاريخ 1 يوليو 1991، معدل و متم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. ج، عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005.
4. مرسوم التنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد الإجراءات إعداد مخططات شغل الاراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر.ج.ج، عدد 26 الصادر في تاريخ 1 يونيو 1991، معدل و متم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318، مؤرخ 10 سبتمبر 2005، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوي الوثائق المتعلقة به، ج. ر.ج. ج، عدد 62، صادر في تاريخ 11 سبتمبر 2005، وبالمرسوم التنفيذي رقم 12-166، مؤرخ في 05-افريل 2012.
5. مرسوم تنفيذي رقم 98-399، مؤرخ في 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في تاريخ 04 نوفمبر 1998.(ملغى).

6. مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في تاريخ 04 جوان 2006.
7. مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 34، صادر في تاريخ 20 ماي 2007.

VI. الوثائق:

- 1- مبدأ ستوكهولم الأممي حول البيئة أعتد بمدينة ستوكهولم - السويد- ، في 16 جوان 1972. تم الإطلاع عليه يوم: 15 ماي 2015. على الموقع: [www . star time.com](http://www.star.time.com)

ثانيا: باللغة الفرنسية:

A- Ouvrages :

- 1-MALINGREY Philippe, Introduction au droit de l'environnement, 2^{ème} éd., Lavoisier, Paris, 2004 .
- 2-MELJEAN-DU BOIS Sandrine, Quel droit pour l'environnement ?, .Hachette supérieure, Paris, 2008
- 3-MOUSTAPHA Kharoufi , Gouvernance et société civile, Afrique orvent, Marrakech, 2000 .
- 4-PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 3^{ème} éd., Paris, 2001 .
- 5-OUSSAKINE Abdelhafide, La transparence administrative, éd., Dare el gharbe, 2002.

6-VAN LANG Agath, Droit de l'environnement, 3^{ème} éd, PUF, 2011.

B- Thèses :

1-DELNOY Michel, La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, Thèses pour le doctorat en droit immobilier, Université de Liège, 2006.

2-REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Maine, 1991.

3-POMADE Adélie, La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridiques, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, Université d'Orleans, 2009.

C- Articles :

1-IDOUX Pascale, «Les troubles de participation du public», Revue juris- classeur, environnement, N^o7, 2005, p.p. 80-95

2-JAMAY Florence, « Principe de participation », collection des juis- classeurs, environnement, Vol 01, Paris, 2002, p.p. 01-36.

3-NEKLIN Dorothy, " Participation du public à la mise de droit à l'environnement : environnement et droit de l'homme", Unesco, Paris, 39-35, 1987.

4-PRIEURE Michel, « La convention d'Aarhus instrument universel de la démocratie environnementale, R.J.E, N^o spéciale, 1991, 09.-29.

D- Actes de colloques :

1-GRIMEAUD David, « Le droit international et la participation des O.N.G à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation ? », communication au colloque sur « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, acteurs, valeurs et efficacité », du 19 et 20 octobre, 2001, Université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.p. 98-167.[En ligne].

2-RENAUDE Denoix Saint Marc, «La transparence vertus et limites» , colloque de le XX^o, Anniversaire de la loi, 17 juillet1987, sur la l'accès aux documents Administratif, IFSA /CADA , 2003,p.p 11-17. [En ligne].

3-SCOVZZI Tullio, « L'enquête publique et la protection de l'environnement », communication au colloque de Tunis sur « La protection juridique de l'environnement », 11-13 Mai 1989, presses des imprimeries réunies, Tunisie, 1990, p.p. 317-327. [En ligne].

E-texte juridique étrangers :

-Loi constitutionnelle n^o2005-205.relativ à la Charte de l'environnement , JORF, N^o 51 du 2 mars 2005, [En ligne] : [www . legifrance.gouv. fr](http://www.legifrance.gouv.fr) , consulté le 15.05.20

فهرس الموضوعات

1.....مقدمة

5 الفصل الأول

أطر مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار على المستوى المحلي

6.....المبحث الأول: علاقة المجتمع المدني بإتخاذ القرارات المحلية

6.....المطلب الأول: مفهوم المجتمع المدني

6.....الفرع الأول: تعريف المجتمع المدني

6.....أولاً: تعريف المجتمع المدني من الناحية اللغوية

7.....ثانياً: تعريف المجتمع المدني من الناحية الإصطلاحية

8.....الفرع الثاني: التمييز بين المجتمع المدني وغيره من المفاهيم المشابهة له

8.....أولاً: التمييز بين المجتمع المدني والأحزاب السياسية

9.....ثانياً: التمييز بين المجتمع المدني والمجتمع الأهلي

9.....الفرع الثالث: خصائص المجتمع المدني

9.....أولاً: القدرة على التكيف في مقابل الجمود

10.....ثانياً: الإستقلالية

10.....1. نشأة مؤسسات المجتمع المدني

10.....2. الإستقلال المالي

3. الإستقلال الإداري والتنظيمي.....11.
- ثالثا: التعقيد.....11.
- رابعا: التجانس.....11.
- المطلب الثاني: أهمية مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية.....11.
- الفرع الأول: النهوض بإدارة محلية ذات فعالية.....12.
- الفرع الثاني: توطيد العلاقة بين المواطن.....13.
- الفرع الثالث: القضاء على البيروقراطية وتحقيق الشفافية.....15.
- أولا: القضاء على البيروقراطية.....15.
- ثانيا: تحقيق الشفافية.....16.
- الفرع الرابع: تكريس الديمقراطية.....17.
- المبحث الثاني: البيئة والتعمير: نموذجان لإقحام المجتمع المدني في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي.....21.
- المطلب الأول: مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية في مجال البيئة.....21.
- الفرع الأول: متطلبات تحقيق التعاون بين الإدارة المحلية والمجتمع المدني في إرساء مبادئ مبادئ الحماية البيئية.....22.
- أولا: واجب الإعلام البيئي كألية مساهمة في مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار المحلي.....22.
- ثانيا: تطبيقات الحق في الإعلام كألية مجسدة لمشاركة المجتمع المدني في اتخاذ المحلي في مجال البيئة.....24.
1. الحق في الإعلام البيئي في قانون حماية البيئة.....26.
2. الحق في الإعلام البيئي في قانون المنشآت المصنفة.....27.
- الفرع الثاني: دور الجمعيات البيئية في إتخاذ القرار على المستوى المحلي.....28.

- أولاً: دور الجمعيات في إعداد دراسة وموجز التأثير على البيئة.....28.
1. برامج الجمعيات البيئية أداة للمساهمة في صنع القرار البيئي.....29.
2. مشاركة الجمعيات البيئية في إعداد الدراسات التقنية القبلية في ظل القانون 03-10....
- 30.....
- ثانياً: دور الجمعيات البيئية في تفعيل الرقابة القضائية على الدراسات التقنية.....32.
1. رقابة القضاء الإداري على دراسة وموجز التأثير على البيئة.....32.
- أ. شروط رفع دعوى إلغاء قرار الموافقة على الدراسات التقنية.....33.
2. رقابة القاضي الإداري على قرار منح الترخيص.....34.
- المطلب الثاني: مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية في مجال التعمير.....34.
- الفرع الأول: مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المتعلقة بمخططات التهيئة و التعمير.....35.
- أولاً: المشاركة في مرحلة الإعداد.....36.
1. اعتماد نظام المداولة.....36.
2. التشاور.....37.
3. اعتماد إجراء التحقيق العمومي.....38.
- ثانياً: المشاركة في مرحلة المصادقة.....38.
- ثالثاً: المشاركة في مرحلة المراجعة.....39.
- الفرع الثاني: مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المتعلقة بمخطط شغل الأراضي للتهيئة والتعمير.....39.
- أولاً: المشاركة في مرحلة الإعداد.....40.
1. اعتماد نظام المداولة.....40.
2. اعتماد أسس التشاور.....41.
3. اعتماد إجراء التحقيق العمومي.....42.
- ثانياً: المشاركة في مرحلة المصادقة.....43.

ثالثا: المشاركة في مرحلة المراجعة.....44.

الفصل الثاني

محدودية مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرار على المستوى المحلي

.45

المبحث الأول: عدم فعالية الآليات القانونية لإقحام المجتمع المدني في إتخاذ القرارات

المحلية.....46.

المطلب الأول: من حيث النصوص المؤطرة لحق المشاركة.....46.

الفرع الأول: غموض التكريس القانوني لحق المشاركة.....47.

أولا: عدم دقة النصوص القانونية الدولية المكرسة لحق المشاركة.....47.

ثانيا: عدم دقة النصوص القانونية الداخلية المكرسة لحق المشاركة.....49.

الفرع الثاني: صعوبة إثبات مصلحة التقاضي.....52.

المطلب الثاني: تقييد القانون الجديد للنشاط الجمعي.....54.

الفرع الأول: تعقيد الإجراءات لتأسيس الجمعيات.....55.

أولا: الإنتقال من إجراء التصريح البسيط إلى الموافقة المسبقة لإنشاء الجمعيات.....58.

ثانيا: من حيث تشكيل الجمعية العامة التأسيسية.....60.

الفرع الثاني: تقييد العلاقات الأجنبية للجمعيات.....61.

الفرع الثالث: حصر الموارد المالية للجمعية.....63.

الفرع الرابع: الشروط الفضاضة لتعليق عمل الجمعيات أو حلها.....65.

المبحث الثاني: ورود معوقات مشلة للتعاون بين المجتمع المدني والهيئات المحلية.....68.

المطلب الأول: ضعف و قصور بنية المجتمع المدني.....69.

الفرع الأول: عزوف الطبقة المثقفة في الانخراط في الجمعيات.....70.

الفرع الثاني: عدم تمسك الجمعيات بمبادئها الأساسية.....71.

الفرع الثالث: ضعف الثقافة والتربية لدى المواطنين.....73.

الفرع الرابع: ضعف الروابط بين الإعلام والعلماء.....74.

المطلب الثاني: الممارسة البيروقراطية للإدارة المحلية في العلاقات التي تربطها بالمجتمع المدني.....	75
الفرع الأول: تقييد الجماعات المحلية في نشاطاتها.....	76
الفرع الثاني: توسيع مبدأ السرية الإدارية.....	76
1. سر الحياة الخاصة.....	78
2. سر العلاقات الدولية والدفاع الوطني والأمن العمومي.....	78
3. السر الصناعي والتجاري والحفاظ على الملكية الفكرية.....	78
الفرع الثالث: رفض الإدارة الخفي إشراك المواطنين في صنع القرار.....	79
أولاً: غاية الإدارة من المشاركة هو تحقيق السلم الإجتماعي.....	79
ثانياً: عدم أخذ الإدارة بنتائج المشاركة.....	80
خاتمة.....	84
الملاحق.....	87
قائمة المراجع.....	91
أولاً: المراجع باللغة العربية.....	91
ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية.....	101
الفهرس.....	104

ملخص باللغة العربية

مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرار على المستوى المحلي

تعتبر مشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المحلية، من الأفكار التي ظهرت كمفهوم جديد، وذلك نتيجة رغبة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم وبطريقة مباشرة والتخلي عن الشكل التقليدي لممارسة الديمقراطية، التي كانت قائمة على أساس التمثيل وهذه الرغبة تجسدت في شكل مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني، محاولة منهم من أجل الوصول إلى حكم محلي راشد، تقوم ركائزه على المشاركة، والشفافية، واحترام القانون.

وتظهر مشاركة المجتمع المدني لاسيما في بعض المجالات الحساسة التي تستدعي تدخلهم، والتي من بينها مجال حماية البيئة، بالإضافة إلى مجال التعمير وذلك ما يظهر من خلال إعداد والمصادقة على مخططات التهيئة والتعمير (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مخطط شغل الأراضي).

إلا أنه ورغم الإعراف القانوني بمبدأ مشاركة المجتمع المدني في الشأن المحلي، يبقى هذا الأخير متدنيا ومحتشما نتيجة العراقيل والصعوبات التي يواجهها والتي تشل من حركيته وتقلل من فعاليته وهذا سواء من الناحية القانونية أو غير القانونية.

Résumé en langue française

La participation de la société civile dans la prise de décision au niveau local

La participation de la société civile dans la prise de décision au niveau local est une idée qui émerge comme un concept nouveau, en raison de la volonté des citoyens de faire fonctionner leurs affaires locales eux-mêmes et de manière directe en abandonnant la forme traditionnelle de la pratique de la démocratie, qui était basée sur la représentativité. Ce désir se manifeste sous la forme d'institutions et d'organisations de la société civile qui tente sagement d'avoir accès à l'administration locale ; ses piliers se fondent sur la participation, la transparence et le respect de la loi.

La participation de la société civile se montre en particulier au niveau des zones sensibles qui nécessitent leur intervention, y compris dans les domaines de la protection de l'environnement et de la reconstruction, cela apparaît à travers la préparation et l'approbation des plans d'aménagement et de reconstruction (Plan directeur de la création et de l'occupation des terres de reconstruction). Cependant, malgré la reconnaissance juridique du principe de la participation de la société civile dans les affaires locales, cette dernière reste faible et modeste à cause des obstacles et des difficultés rencontrés qui paralysent la dynamique réduisant son efficacité aussi bien au niveau juridique qu'au niveau non juridique.

