مجلة ميلاف للبحوث والدراسات
المجلد 8 العدد 1 / جوان 2022
ص ص 6 – 17

مداولات المجلس الشعبي البلدي كآلية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية في الجزائر: بين ضمانات التفعيل وعراقيل الممارسة

The deliberations of the Municipal People's Council are a mechanism to establish administrative transparency at the municipal level in Algeria

بوخنفوف سمية[1]*، عوابد شهرزاد [2]

[1] جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، مخبر تطبيق التكنولوجيات الحديثة على القانون (الجزائر)
s.boukhenfouf@univ-setif2.dz

[2] جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، (الجزائر)، chahrazedaouabed@yahoo.com

الاستلام: 2021/10/29 القبول: 2022/01/18 النشر: 2022/06/30

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى تكريس الشفافية الإدارية على المستوى المحلي في الجزائر من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي، باعتباره فضاء لتجسيد قيم الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي. حيث تشمل هذه الدراسة ضمانات تكريس الشفافية الإدارية والتي تتجسد في: زيادة عدد دورات انعقاد المجلس البلدي، ضبط تاريخ ومكان الانعقاد، علنية الجلسات وتحرير محضر اختتام الدورة.

لكن تبقى هذه المبادرة ذو فعالية محدودة بحكم العراقيل التي تحد من تكريسها، والمتمثلة في: تشريع سرية المداولات كإجراء يتنافى مع الشفافية، عدم رغبة المسيرين المحليين بإشراك المواطن في سياسة صنع القرار، بالإضافة إلى ظاهرة عزوف المواطن عن حضور مداولات المجلس.

الكلمات المفتاحية: الشفافية الإدارية؛ مداولات المجلس الشعبي البلدي؛ الديمقراطية التشاركية؛ ظاهرة العزوف.

Abstract:

The present study aims to know the extent to which administrative transparency is consecrated at the local level in Algeria through the People's Municipal Council deliberations, as it is considered as a place for embodying the values of participatory democracy in local management. This study implies the guarantees of establishing administrative transparency, namely: increasing the number of sessions of the Municipal Council, setting the date and the place of the meeting, the publicity of the sessions, and the drawing up of the closing minutes of the session.

However, this initiative has limited effectiveness due to the obstacles limiting its consecration, namely: the legislation of the confidentiality of deliberations as a procedure that contradicts transparency, as well as the unwillingness of local administrators to involve citizens in decision-making policy, in addition to the phenomenon of citizens' reluctance to attend the council's deliberations.

Keywords: Administrative transparency, People's Municipal Council deliberations, Participatory democracy, The phenomenon of citizens' reluctance.

* المؤلف المراسل

1.مقدمة:

تتّجه أغلبية النظم السياسية لترسيخ نظام ديمقراطي فعال من خلال السعي إلى تفعيل دور الفرد في الحياة السياسية للدولة، ولعل أهم هذه المقاربات هي الديمقراطية التشاركية والتي تهدف إلى إشراك أكبر عدد من المواطنين في تسيير شؤونهم وفي اتخاذ القرارات التي تمس جوانب حياتهم (لعايب، 2020، صفحة 818).

إن اختيار هذا الأسلوب لم يكن وليد الصدفة، بل قادت إليه التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم، والجزائر كغيرها من الدول شهدت هي الأخرى تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال، الذي كان له الأثر الكبير على دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية على المستوى المحلي وبالخصوص على المستوى القاعدي ممثلا في البلدية، حيث بادر المشرع الجزائري بإصدار مجموعة من القوانين نحو تكريس هذا النوع من الديمقراطية، وكان من أهمها الدستور وفي تعديله الأخير ضمن أحكام المادة 55 منه حيث "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها" (المرسوم الرئاسي رقم 442/20، 2020)، كما أكد قانون البلدية رقم 11-10 في نص المادة 11 منه على ديمقراطية التسيير المحلي، إذ جاء في نص المادة "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري" (القانون 10/11، 2011) .

وعليه، يكتسي التنظيم البلدي في الجزائر أهمية بالغة بالنظر لوظيفته في إنشاء المشاريع وتسيير المرافق العمومية وتقديم الخدمات، ويساهم في ترقية حقوق الإنسان من الجيل الثالث نحو الجيل الرابع-حقوق الرفاهية-؛ فالمواطن لم يعد يطالب بالاعتراف بحقه في التعليم كما في السابق، بل أصبح يطالب بتمكينه من هذا الحق وجودته، نفس الشيء مع الحق في المعلومة، فقد أصبح يطالب بالرقي بهذا الحق ومواكبة تطورات البلدان المتقدمة في مجال إيصال المعلومة إلى المواطن.

2. الخلفية النظرية للدراسة

1.2. الإشكالية:

أمام كل الأدوار التي تضطلع بها البلدية كونها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، فقد نظمها القانون بجهازين الأول تنفيذي ممثلا في رئيس البلدية، وجهاز تداولي ممثلا في المجلس الشعبي البلدي والذي يشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية، كما تعد قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وهذا حسب ما ورد في قانون البلدية رقم 11-10، فقد أصبحت البلدية ملزمة بإيلاء العناية لمختلف نشاطاتها، وإحاطتها بالقدر الكافي من الشفافية والوضوح، ولعل أهم هذه النشاطات هي مداولات المجلس الشعبي البلدي، باعتبارها تمس حياة المواطن من جميع المجالات الاجتماعية، الاقتصادية، بل وحتى الثقافية.

فلا يختلف اثنان في حجم المشاكل والصراعات التي تتخبط فيها البلديات في الجزائر اليوم، لذلك ارتأينا إلى تسليط الضوء من خلال هذه الورقة البحثية على موضوع الشفافية الإدارية ومدى تكريسها على مستوى مداولات المجلس الشعبي البلدي، باعتبار أن البلدية فضاء للمشاركة الفعالة في إدارة الشؤون المحلية.**2.2. تساؤلات الدراسة:**

تأسيسا على ما تقدم يمكن إيجاز مشكلة الدراسة الحالية في التساؤل التالي:

"إلى أي مدى كرس المشرع الجزائري آليات فعالة لتجسيد الشفافية الإدارية بواسطة مداولات المجلس الشعبي البلدي، باعتباره

الهيئة القاعدية لممارسة الديمقراطية في ظل العراقيل التي تحد من تكريس الشفافية؟"

3.2 أهمية الدراسة:

-يحظى موضوع الشفافية الإدارية على مستوى مداولات المجلس الشعبي البلدي بأهمية واسعة على الصعيدين العلمي والعملي:

- **الأهمية العلمية:**

تظهر أهمية هذا الموضوع من خلال متابعة مدى تكريس وتبني قيم الديمقراطية التشاركية في النصوص والقوانين التي تنظم البلدية، ومدى تطبيق المشاريع الشاملة للإصلاح السياسي والإداري، إدماجا للسياسات العمومية والمحلية من طرف المشرع الجزائري.

- **الأهمية العملية:**

أدى التطور الذي شهدته المجتمعات الحديثة خصوصا الغربية والاضطرابات التي مرت بها بعض البلدان العربية-الثورات العربية-، إلى تزايد مطالب الشعوب وضغوطاتها من أجل وضعها ضمن قدرات فعالة. ولهذا طالب المواطنون بحقهم في الإعلام وإظهار دورهم في اتخاذ القرار السياسي وتسيير الشؤون العمومية، وتدعيم فكرة التسيير الجماعي لشؤون الساكنة المحلية.

4.2 أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة الحالية إلى:

-التعرف على الآليات التي كرسها المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 10/11 لتجسيد مفهوم الشفافية على مستوى البلدية من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي.

- الاطلاع على العراقيل والصعوبات التي تقف ضد تكريس الشفافية الإدارية في مداولات المجلس الشعبي البلدي.

3. إجراءات الدراسة:

1.3 المنهج المتبع :

بما أن الدراسة تهدف إلى الكشف عن مستوى تجسيد الشفافية على مستوى مداولات المجلس الشعبي البلدي وفق قانون البلدية 10/11، فإن المنهج المتبع هو المنهج التحليلي، وذلك لتحليل نصوص المواد المتضمنة في القانون.

2.3 خطة الدراسة:

انطلاقا من إشكالية البحث المطروحة سيتم اتباع خطة ثنائية للإجابة عليها:

المحور الأول: ضمانات تكريس الشفافية الإدارية من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي.

المحور الثاني: عراقيل تحد من تكريس الشفافية الإدارية على مستوى مداولات المجلس الشعبي البلدي.

المحور الأول: ضمانات تكريس الشفافية الإدارية من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي:

عرفت الشفافية الإدارية على أنها: "وضوح التشريعات وسهولة فهمها وانسجامها مع بعضها، ووضوح لغتها وتطورها وفقا للمتغيرات بما يتناسب مع روح العصر"، وكذلك يقصد بها "تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها" (محمود هادي، 2008، صفحة 70). وعليه يمكن اعتبار أن الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة في اتخاذ القرارات الإدارية ورسم الخطط والسياسات العمومية، كما يمكن اعتبارها حق من حقوق المواطن في الحصول على معلومات كافية حول الإجراءات المرتبطة بمصالحه. وبتطبيق هذا المفهوم على التسيير المحلي في الجزائر فهو جملة من الضمانات الواردة لتجسيد الشفافية الإدارية على مستوى البلدية، وبالخصوص ما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي البلدي، والتي تم تقسيمها حسب قانون البلدية رقم 10/11 إلى ثلاث

مراحل حسب إجراءات إعدادها؛ مرحلة ما قبل انعقاد جلسات المجلس الشعبي البلدي، والمرحلة الثانية أثناء انعقاد جلسات المجلس، أما المرحلة الثالثة وهي في ختام الجلسات، وهو ما سيتم التطرق إليه.

1. مرحلة قبل انعقاد الجلسات:

تمثلت ضمانات تكريس الشفافية الإدارية في مرحلة ما قبل انعقاد جلسات المجلس الشعبي البلدي في زيادة عدد دورات المجلس الشعبي البلدي (أولا) وتحديد مكان انعقاده (ثانيا)، وذلك في القانون الجديد مقارنة بقانون البلدية السابق وهو ما سيتم تناوله.

أولا: زيادة عدد الدورات:

طبقا لنص المادة 16 من قانون البلدية رقم 10/11 المذكور أعلاه يمارس المجلس الصلاحيات المخولة له عن طريق دورات ومداولات، حيث يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، وهذا خلافا لما ورد في أحكام المادة 14 من القانون السابق رقم 08/90 المنظم للبلدية والملغى (القانون 08/90، 1990) الذي حصرها في دورة واحدة كل ثلاثة (3) أشهر، ولقد أيد الدكتور عمار بوضياف هذا المسلك من جانب المشرع، معتبرا أنه يعود بالفائدة على مصلحة المواطن؛ إذ الهدف من تكثيف عدد الدورات هو محاولة تمكين المجلس من معالجة القضايا المعروضة عليه بشكل أريح، وفتح المجال للاهتمام أكثر بالشأن المحلي العام لا الخاص، واشراك المواطنين وحضورهم أثناء سير عمل المجلس (بوضياف، 2012، صفحة 187). هذا من جهة، من جهة أخرى حدد القانون البلدي عدد أيام الدورة بخمسة (5) أيام كحد أقصى، وبذلك يكون المشرع قد سد نقصا ميز القانون القديم للبلدية رقم 08/90 الملغى (القانون 08/90، 1990) الذي لم يضبط عدد أيام الدورة (روبحي، 2012/2013، صفحة 45).

الجدير بالذكر، أنه تضمن القانون البلدي رقم 10/11 ما يسمى ب "الدورات غير العادية" في نص المادة 11 منه، وذلك كلما اقتضت شؤون البلدية، أو في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى لا تحتمل انتظار انعقاد دورة عادية لمعالجتها"، وهو ما تضمنته المادة 18 من قانون البلدية 10/11 والمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 (المرسوم التنفيذي رقم105/13، 2013)، حيث ألزم المشرع المجلس البلدي بالانعقاد في دورة غير عادية كلما تطلب الأمر ذلك. ومن هذا المنطلق، يبرز توجه المشرع في مسايرة الوضع المحلي من طرف المنتخبين وكذا المواطنين، ومتابعة المستجدات من خلال إظهار دور المجلس الشعبي البلدي في الشأن المحلي بواسطة انعقاد الدورات سواء العادية أو غير العادية (بوضياف، 2012، صفحة 188).

ثانيا: مكان انعقاد المجلس مضبوط قانونا:

ففي إطار ضمان الشفافية وتكريس حق المواطنين في الاطلاع على الوثائق الإدارية فيما يخص نشاطات البلدية، فإنه يحق للمواطنين حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي (وحيد، 2013/2014، صفحة 49)، حيث أشار المشرع على ذلك صراحة في نص المادة 19 من قانون البلدية بأن يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى المقر، فيجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية. أما في حالة الاجتماع خارج إقليم البلدية يعين الوالي مكان الاجتماع بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما تساهم قاعدة ضبط مكان انعقاد دورات المجلس الشعبي البلدي في الكشف المسبق عن نية المشرع في توخي مبدأ الشفافية، الشيء

الذي يتيح الفرصة للمواطنين للاطلاع والتتبع وحضور المداولات

2. مرحلة أثناء انعقاد الجلسات:

تتجلى أهم الضمانات المقررة أثناء انعقاد الجلسات في النص على علنية الجلسات(أولا)، والنص على إلزامية سير المداولة باللغة العربية (ثانيا).

أولا: علنية الجلسات:

لأن علنية الجلسات تلعب دورا أساسية وتعتبر سمة بارزة لمبدأ الشفافية، فقد حاول المشرع تسليط الضوء عليها من خلال الفصل الثالث من النظام الداخلي للبلدية في فرعه الرابع، والذي ورد تحت عنوان" شروط فتح جلسات المجلس للجمهور"، حيث جاء في نص المادة 13 منه "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية"، وهو ما يمكن اعتباره تأكيدا على مبدأ العلنية والشفافية في سير عمل جلسات المجالس الشعبية البلدية، وتوضيحا أكثر منه على أنها مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة. ووفق ما يقتضيه مبدأ الشفافية، فإنه يتم مناقشة جدول أعمال الدورة نقطة بنقطة، على شكل مداولة مفتوحة، وفي حالة توقف الأشغال دون استنفاذ الأعمال، تتم الإشارة لذلك في سجل المداولات، مع ذكر ساعة التوقف، وتاريخ وساعة الاستئناف.

تجسد علنية الجلسات تطبيقا حقيقيا وجوهرا لمفهوم الشفافية على مستوى البلدية، فإعلام المواطنين وإشراكهم في الحياة المحلية يجعلهم أقرب إلى الإدارة التي تقوم بتلبية حاجياتهم المحلية، وهي إحدى مؤشرات الشفافية والوضوح في مداولات المجلس الشعبي البلدي، ودلالة واضحة على أن المشرع قد حرص على تجسيد روح الإفصاح من خلال علنية الجلسات (بن زغبي، 2020/2019، صفحة 209).

ثانيا: سير المداولة باللغة العربية إجراء حتمي:

تطرقت المادة 53 من قانون البلدية رقم 10/11 في مضمونها إلى إلزامية إجراء وتحرير مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، والتي وردت كالتالي: "يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (المرسوم التنفيذي رقم105/13، 2013) ضمن أحكام المادة 31 منه على أن "يحرر مستخرج المداولة باللغة العربية"، ومثال ذلك النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي لبلدية ميلة – الذي تم الاطلاع والحصول على نسخة منه بالتقرب إلى مقر البلدية- (النظام الداخلي لبلدية ميلة، 2017) ، ومن خلال ما سبق، يعتبر إجراء المداولة باللغة العربية أمر ضروري وحتمي، وذلك بحكم دسترة اللغة العربية واعتبارها اللغة الرسمية الأولى في الوطن (المرسوم الرئاسي رقم 442/20، 2020).

أما بمفهوم المخالفة لنصي المادتين المذكورتين، يتضح أنه في حالة إجراء المداولة بلغة أجنبية غير اللغة العربية، فإنها في حكم القانون تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، وهذا دلالة على تسهيل وصول المعلومة للمواطن والإفصاح عليها بواسطة مداولات المجلس الشعبي البلدي.

في مقابل ذلك، وحسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي الذي وضع الإطار العام لمشاركة المواطنين في حضور الجلسات، فقد أكد على ضرورة التزام المواطنين بالأماكن المخصصة لهم والتزام الصمت طيلة مدة الجلسة، وعدم إمكانية أي فرد من الجمهور الحاضر المشاركة في المناقشات التدخل بأي حال من الأحوال، وهذا ضمانا للسير الحسن

للجلسة وتوفير الهدوء، كما بإمكان رئيس المجلس الشعبي البلدي طرد أي شخص غير منتخب يخل بالسير الحسن للجلسة. وهذا ما يمكن اعتباره التزام على عاتق المواطنين في مقابل ضمان سير المداولة بلغة واضحة وسليمة. (بن زغبي، 2020/2019، صفحة 208).

3. مرحلة ختام الجلسات:

تتبلور ضمانات تفعيل الشفافية الإدارية في مرحلة ختام جلسات المجلس الشعبي البلدي في عملية التصويت كإجراء شفاف(أولا)، وفي حق الاطلاع على مستخرج المداولة (ثانيا).

أولا: التصويت على المداولة إجراء شفاف

مما لا شك فيه، أن التصويت على المداولة إجراء من شأنه تقييم مدى ديمقراطية جلسات المجلس الشعبي البلدي، فالديمقراطية أساسها الانتخاب، وهذا الأخير مبني على إجراء التصويت، وباعتبار أن البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري حسب ما ورد في نص المادة 11 من قانون البلدية، فإن هذا المؤشر-التصويت- نلمس له حضورا قويا في قانون البلدية 10/11 من خلال تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومة والمشاركة في التسيير العمومي.

فشفافية التسيير تتيح للجمهور معرفة القرارات الإدارية المتخذة من طرف المجلس المنتخب الذي يمثلهم، مما يسهل رصد أخطاء البلدية وتسجيل الملاحظات، والسلوكيات السلبية بما يوسع ويحرك الرقابة الشعبية (فريجات، 2014/2013، صفحة 109)، فقد وردت علنية التصويت على جلسات المجلس الشعبي البلدي بصريح العبارة في نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، وذلك كالتالي: "يصادق المجلس الشعبي البلدي على مداولاته برفع اليد كقاعدة عامة"، و يقوم رئيس الجلسة بعد أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت بتحديد الأعضاء الموافقين وغير الموافقين وكذا الممتنعين (المرسوم التنفيذي رقم105/13، 2013)، ويقوم الأعضاء الموكلون من طرف زملائهم التصويت شفهيا و"بصوت عال".

من هذا المنطلق، يمكن تزكية مجهودات المشرع فيما يتعلق بشفافية التصويت واعتبارها آلية وضمانة من ضمانات تكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية.

ثانيا: نشر مستخرج المداولة والاطلاع عليه حق مضمون

ورد في نص المادة 14 من قانون البلدية المذكور إمكانية اطلاع كل شخص على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، ويمكن لأي شخص الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية وعلى نفقته، وقد أحال المشرع إلى التنظيم لتحديد كيفيات تطبيق نص هذه المادة، فصدر المرسوم التنفيذي رقم 190/16 (المرسوم التنفيذي رقم 190/16 ، 2016) تطبيقا لأحكام المادة 14. ونصت المادة 02 منه على اتخاذ المجلس الشعبي البلدي لكل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية، وأكدت على مجانية الاطلاع من طرف كل شخص ذي مصلحة. ومن هنا، يبرز مدى تأثير إجراء نشر مستخرج المداولة على إضفاء الشفافية حول مداولات المجلس الشعبي البلدي.

كما تجدر الإشارة إلى أن المادة 30 من قانون البلدية 11-10 اشترطت تعليق مداولات المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور باستثناء تلك التي تتعلق بالنظام العام والحالات التأديبية (جعلاب، 2017، صفحة 134)-التي سيتم التطرق لها من

خلال معوقات تكريس الشفافية الإدارية أسفله-.

بالرغم من أهمية الإجراءات المجسدة لحرية الوصول للمعلومة والمكرسة لروح الشفافية والوضوح كمبدأ من مبادئ الديمقراطية الحديثة، إلا أنها تصطدم بمجموعة من العراقيل تحد من فعالية هذا المبدأ وتحول دون بلوغ الهدف المتوخى والمتمثل في تحقيق التنمية المحلية.

المحور الثاني: معوقات تحد من تكريس الشفافية الإدارية على مستوى مداولات المجلس البلدي:

ترتبط عراقيل وعوائق تجسيد الشفافية الإدارية من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي بعدة جوانب، منها عراقيل قانونية وأخرى مرتبطة بالمواطن.

1. العراقيل القانونية:

تظهر أولى العراقيل القانونية في النص المنظم للمداولة وذلك من خلال تشريع سرية المداولات(أولا)، ونقص التأطير القانوني الخاص بالمداولة الإلكترونية(ثانيا)، بالإضافة إلى هدف البلدية لتحقيق السلم الاجتماعي وليس التمكين من الحق في الإعلام(ثالثا).

أولا: سرية المداولة إجراء ينافي الشفافية:

بالرغم من حرص المشرع على تكريس قاعدة العلنية أثناء انعقاد جلسات المجلس الشعبي البلدي إلا أنه قد أورد استثناء على هذه القاعدة، حيث أجاز للمجلس التداول في جلسات **سرية**، وهو ما يعتبر اعتداء صريحا على شفافية الجلسات ورقابة المواطن لنشاطات المجلس، بحكم حرمان المواطن من أداة رقابية مهمة في مجال الرقابة الشعبية. وإدراكا من المشرع بمدى خطورة انعقاد الدورات بسرية تامة، فقد حصر مجال السرية في حالتين وذلك وفقا للفقرة الثانية من نص المادة 26 من قانون البلدية كالتالي:

1-في دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين والمتعلقة بفحص سلوك وانضباط لأحد المنتخبين أو أكثر.

2-في دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام وفحصها.

وبإجراء مقارنة بسيطة بين الحالتين، يتضح أن الحالة الثانية تفتح باب الجلسات المغلقة بشكل أوسع من الحالة الأولى، بحكم أن مجال النظام العام واسع وغير مضبوط أو محصور، كونه يتميز بالمرونة ويتضمن مواضيع متعددة ومتغيرة زمكانيا-من مكان إلى آخر، وفي نفس المكان من زمان إلى آخر- (روبحي، 2012/2013، صفحة 64).

للإشارة، فقد تعتبر تونس السباقة في خوض تجربة القضاء على السرية في المعاملات الإدارية، عن طريق استحداث هيئة عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية سنة 2016 بموجب القانون الأساسي عدد 22 سميت ب "هيئة النفاذ على المعلومة"، التي تسعى لتعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة والتي أصدرت "دليل النفاذ إلى المعلومة" كمحصلة لسنتين للعمل والمحدد لمفهوم المعلومة وأنواعها، ومختلف الهيئات المركزية والمحلية الملزمة بتقديم المعلومة منها الجماعات المحلية وكذا المكلف بنشر المعلومة، ونشرها سواء بمبادرة من الهيكل بواجب النشر التلقائي أو بتقديم مطالب النفاذ إلى المعلومة بصفة مجانية مع ضبط آجال البت في طلبت النفاذ إلى المعلومة. بالإضافة إلى تطرق الدليل إلى حالات التظلم من قرارات رفض النفاذ والطعن فيها (دليل النفاذ إلى المعلومة ,OECD، 2019).

ثانيا: نقص تأطير قانوني خاص بالمداولة الإلكترونية:

إن الهدف الاستراتيجي للإدارة المحلية الإلكترونية هو دعم وتبسيط الخدمات

العمومية لكل الأطراف المعنية: الحكومة، المواطنين، ومؤسسات الأعمال (غويني، 2018، صفحة 66)، وفي إطار تكريس الشفافية الإدارية في أحدث صورها فإنه يتطلب الأمر تجسيدها عبر استخدام وسائل الكترونية، إلا أن ما يستدعي تحقيقها فعليا هو ضرورة وجود نصوص قانونية أو تنظيمية تراعي المصلحة العامة وتبسط الإجراءات والأعمال الإدارية (مناصر و حاحة، 2019، صفحة 1208)، فالبلدية الإلكترونية يمكن أن تعتبر أحد الحلول الواقية من انتشار الفساد (موفق، 2015، صفحة 176). وبالبحث عن الشفافية الإلكترونية في ثنايا القانون البلدي رقم 10/11، فإنه يستشف أن هذا الأخير يحمل في طياته تكريسا ضمنيا لها؛ وذلك بقراءة لمحتوى الفقرة الثالثة من المادة 11 منه التي تطرقت لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم، حيث ورد فيها ما يلي: "... يمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة"، ومن سياق هذه العبارة فالمشرع قد فتح المجال أما البلدية لاستعمال سلطتها التقديرية في عرض المعلومات ونشرها بشتى الطرق والوسائل بما فيها الوسائل الإلكترونية (بودراهم، 2019، صفحة 148).

إلا أن الإشكال التي يمكن إثارته؛ أنه في حالة فتح فضاءات إلكترونية بغية إعلام المواطنين عن بعد تحقيقا لشفافية إدارية إلكترونية، فقد تكون المعلومات خصوصا ذات الأهمية منها عرضة للاختراقات والتهديدات، وبالتالي من شأنها تحريف مضمون السياق الديمقراطي، والحياد عن مسلك الشفافية والمساس بأركانها. وعليه من أجل تجاوز هذا الفراغ القانوني لا بد من سن قواعد قانونية خاصة بتأطير المشاركة الإلكترونية في التشريع الجزائري، عن طريق وضع ترسانة قانونية تحدد آليات الشفافية الإلكترونية بدقة، ومحتوياتها والاستثناءات الواردة عليها (بودراهم، 2019، صفحة 147). وتعتبر بريطانيا الرائدة في تطبيق الحكومة الإلكترونية بعد الولايات المتحدة الأمريكية، حيث قامت المملكة المتحدة بتحديث للحكومة عام 2008 لتوفير جميع الخدمات الحكومية إلكترونيا، ونركز على مجلس مدينة وينشستر Winchester الذي يقع في مقاطعة هامبشير Hampshire شبه الريفية جنوب لندن الذي عرف نوعا ما بطء في أداء الخدمات للمواطنين المحليين، وانخفاض جودة الخدمات المقدمة، حيث قرر رئيس مجلس المدينة بعد استشارة معاونيه اعتماد النظام الإلكتروني لتحقيق المصالح الساكنة المحلية (غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، 2020).

ثالثا: تهدف البلدية لتحقيق السلم الاجتماعي وليس التمكين من الحق في الإعلام:

حتى يتسنى للبلدية الاضطلاع بالمهام المنوطة بها حرص المشرع الجزائري على التمكين من الحق في الإعلام على مستوى البلدية، وبالرغم من التكريس القانوني لحق الاطلاع والحصول على نسخ من القرارات البلدية، إلا أن الأمر في الحقيقة يبقى مقتصرا على الاطلاع أو الحصول على مستخرج من المداولات فقط وليس النسخ الكاملة للمداولات، فمستخرج المداولة في حد ذاته يكتنفه الغموض نظرا لتناوله مضمون المداولة جزئيا وذلك حسب ما ورد في نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي "يحرر مستخرج المداولة باللغة العربية ويتناول المداولة جزئيا" (المرسوم التنفيذي رقم105/13، 2013)، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 190/16 المحدد "لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات

المجلس الشعبي البلدي" (المرسوم التنفيذي رقم 190/16 ، 2016)، الذي يستدل من عنوانه الاطلاع على جزئيات المداولات وليس كلها، الأمر الذي يمنع الجمهور من معرفة تفاصيل البيانات والعناصر التي تضمنتها المداولة والتي تعتبر الوثيقة الأساسية التي ينصب عليها حق الاطلاع، وعلى هذا الأساس يبقى تقدير مدى تمكين المواطن من حقه في المعلومة عن طريق المداولة حكرا وسلطة للمجلس الشعبي البلدي (أوكيل ، 2020، صفحة 252).

فهي بالاختصار المفيد تبحث عن السلم الاجتماعي لتحقيق المصالح السياسية للأحزاب المسيرة للمجلس الشعبي البلدي وتزيين قراراتها، وليس لنيل رضا المواطن المحلي (زياد، 2010، صفحة 145).

2. **عراقيل مرتبطة بالمواطن:**

لا تعد العراقيل المتعلقة بالبلدية وحدها التي تقف حائلا أمام تكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية، بل حتى المواطن له مساهمة في ذلك، والمتمثلة في نقص ثقافة المشاركة لدى المواطنين(أولا)، واستفحال ظاهرة عزوف المواطن(ثانيا).

أولا: نقص ثقافة المشاركة لدى المواطن:

لا يكفي أن تتوفر النية الحقيقية للسلطة في تفعيل مبدأ الشفافية الإدارية على مستوى البلدية، بل يجب أن تتبع بالدرجة الثانية بمجتمع مدني نوعي ومنفتح على التسيير المحلي، إذ بإمكانه تقديم بدائل أكثر توافقا مع الوضع المحلي، وأداء وظيفة المراقبة الشعبية للمشاريع التي تهم الساكنة المحلية ونخص بالذكر الأفراد ذوي الخبرة في الميادين التقنية والإدارية في ظل نقص الكفاءة لدى الممثلين المحليين فيقع على عاتق المواطنين السعي بجدية لتكوين مجتمع ذو نوعية وإذكاء روح المواطنة في السكان (حامدي، 2018، صفحة 964).

رغم أن قانون البلدية أعطى للمواطن وممثليه الحق في حضور الجلسات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال ما ورد ضمن أحكام المادة 26 منه: " جلسات المجلس الشعبي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة"، إلا أن ما نلمسه في الواقع هو غياب لثقافة حضور هذه الجلسات التي يجريها المجلس البلدي من فترة لأخرى لدى المواطن في الجزائر، وذلك راجع لجهل كثير من المواطنين بهذا الحق المكفول بنص المادة 26. (بوخيط، 2021)، وهذا ما يؤثر سلبا على تجسيد مبدأ الشفافية على مستوى البلدية وتراجع الدور التشاركي للمواطن وبالتالي ضعف قيم الديمقراطية والتنمية المحلية المستدامة.

ثانيا: استفحال ظاهرة عزوف المواطن:

حسب رأي الدكتور العربي غويني حول موضوع إصلاح الإدارة المحلية، فإن أي عملية إصلاح بصرف النظر عن طبيعتها سواء سياسية، أم اجتماعية، أو اقتصادية فإنه لا يكتب لها النجاح والتطبيق إلا إذا اقتنع بها وتبناها المجتمع؛ فلا ننسى أنه مسؤول بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تنفيذ التغييرات، وأي إصلاح في العالم حقق النجاح إلا ونجد أن المواطن قد احتضنها.

إذ لا بد من اقتناع المواطن بضرورة مشاركته في عملية الإصلاح المحلي، وهذا الأمر ليس بالأمر الصعب خاصة وأن ديننا الحنيف يوصي بضرورة اللجوء إلا الإصلاح إذا ما فسد الأمر (غويني، 2020، صفحة 47).

4. الخاتمة:

لقد عرجنا على أهم نقاط الشفافية الإدارية فيما يخص مداولات المجلس الشعبي البلدي، وحاولنا تطبيق هذا المبدأ على واقع الممارسات

السياسية والإدارية، لأجل تحقيق أسس الديمقراطية التشاركية المتوافقة مع غايات التنمية المحلية، وتمكنا من الوصول إلى عدة نتائج إجابة على الإشكالية المطروحة في مقدمة هذه الورقة البحثية:

1.4. النتائج:

- يحظى المجلس الشعبي البلدي بدور أساسي في التأثير على صنع القرارات المحلية بمختلف نشاطات وبرامج البلدية.

- مطلب الشفافية أصبح ضرورة مجتمعية، وهو آلية لمكافحة الفساد على مستوى البلدية، بغية تدبير حكاماتي للشأن العام المحلي، الذي لم يبقى خاضعا للتعتيم في ظل عالم اليوم المنفتح على الثورة الإعلامية والالكترونية، والذي ينشد مبادئ الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحكامة الجيدة، ومنها الشفافية، التي تعد المعلومة مفتاحها.

- حاول المشرع الجزائري من خلال مداولات المجلس الشعبي البلدي تبني الشفافية الإدارية، إلا أنه لم يبادر إلى إصدار قانون لتنظيم الحق في الاطلاع على المعلومات بكل التفاصيل، واكتفى بالإشارة إليه ضمن نصوص قانونية متفرقة-تكريس مبدأ الشفافية يحتاج قانون شفاف خال من الضبابية-.

- استعمال المشرع الجزائري مصطلحات واسعة ضمن أحكام قانون البلدية في مادة إعلام المواطن على سبيل المثال "تساهم البلدية" و"يمكن للبلدية"، والتي توحي بوجود الشك وعدم إيمان المشرع بحتمية هذا المبدأ، زيادة عن غياب مؤشرات قياس للأداء، فعوض استعمال مصطلحات تلزم المسؤولين المحلين بوضع آليات وخطط واضحة المعالم للشفافية على مستوى البلدية تحت طائلة البطلان أو حتى العقوبة في حالة خرقها، فقد ترك المشرع المجال واسعا أمام الهيئات المسؤولة.

- عدم ثقة المواطنين في الإدارة المحلية، مما جعلهم يشعرون بعدم الرغبة والعزوف عن المشاركة في تسيير الشأن العام، وذلك راجع لغياب الانسجام داخل المجلس البلدي أو طغيان المصالح الضيقة على حساب الاهتمام بتحسين الخدمات العمومية المحلية.

_ فالشفافية الإدارية سيف ذو حدين قد يحارب آثار البيروقراطية ويقضي على ظاهرة الفساد الإداري إذا ما تم تبنها على صورتها الحقيقة، وقد تضرب بمبادئ الديمقراطية عرض الحائط إذا ما علم المواطن بمدى ضعف امكانيات البلدية خصوصا في جانب الموارد البشرية، لأنه يمكن التغاضي عن نقص الموارد المالية بالنسبة للبلديات الفقيرة، والمساهمة في تحقيق التنمية عن طريق ما يسمى بالقروض المحلية التي سنها المشرع في مختلف القوانين، وذلك في حالة اقتناع المواطن بسلوكيات المسؤولين المحليين وبنزاهتها.

- أخيرا، وفي المجمل من أجل "بلدية منفتحة" لابد من مواطن ومسؤول منفتحين، وقبل هذا ضرورة وجود قانون ومشرع منفتح.

2.4. التوصيات:

نوصي في نهاية هذه الدراسة بما يلي:

-ضرورة القيام بإصلاح قانوني شامل للقانون البلدية رقم 11-10، واستكمال المنظومة القانونية والتنظيمية لضمان ممارسة الحق في الاطلاع على المعلومة بصفة عامة، والمعلومة الإدارية بصفة خاصة تكريسا للشفافية البلدية.

- ضرورة الاستفادة من التجارب الدولية، بإنشاء هيئة حماية أو مكتب تسند لها مهمة النظر في كافة طلبات الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية على مستوى البلدية، كما هو معمول به في تونس، واعتماد نظام البلدية الإلكترونية مثل ما هو معمول به في بريطانيا.

-إحداث مركز إداري على مستوى كل بلدية وتسميته ب "الإرشاد الإداري"، يكون الغرض منه توضيح محتوى القانون الذي يضبط الشؤون المحلية وشرح الإجراءات الإدارية وذلك لمختلف شرائح المجتمع، بالإجابة على استفسارات وتساؤلات المواطنين بصورة مباشرة، أو بالاعتماد على التكنولوجيا الحديثة.

- تحيين (actualiser) معايير السرية؛ بإعداد دليل أو ضبط قائمة في المواضيع التي تعتبر سرية وخطيرة، ولا يمكن للمجلس المداولة حولها بشكل علني ولا يمكن لأي شخص النفاذ إليها، والحد من السلطة التقديرية في تكييف الأعمال الإدارية وإضفاء الصبغة السرية عليها.

المراجع:

إسماعيل فريجات. (2014/2013). مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري. *مذكرة ماجستير في القانون العام*، 109. كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة الوادي.

أسيل محمسود هادي. (2008). أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري. *مجلة الإدارة والإقتصاد*، صفحة 70.

العربي غويني. (2018). *تطوير الإدارة المحلية - الأساليب الإدارية الحديثة والتقنيات الإلكترونية كضرورة للتنمية في الوطن العربي، الجزائر نموذجا-*. الجزائر: دار الكتاب الحديث.

العربي غويني. (2020). *إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر*. الجزائر: النشر الجديد الجامعي.

القانون 10/11. (22 06, 2011). يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة ب تاريخ03/07/2011.

القانون 08/90. (07 04, 1990). المتضمن قانون البلدية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، لسنة 1990.

المرسوم التنفيذي رقم 190/16. (30 06, 2016). المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدي. لجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، لسنة 2016.

المرسوم التنفيذي رقم105/13. (17 03, 2013). المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 215، لسنة 2013.

المرسوم الرئاسي رقم 442/20. (2020). المتضمن التعديل الدستوري. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 82*.

النظام الداخلي لبلدية ميلة. (2017). النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي لبلدية ميلة.

جمال عبد الناصر حامدي. (جوان, 2018). تقييم المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر-حالة مخطط شغل الأراضي رقم 4 مدينة باتنة-. *مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم بواقي*(التاسع)، صفحة 964.

حنان بن زغبي. (2020/2019). *دور الحكم الراشد في مكافحة فساد الجماعات الإقليمية في الجزائر*. باتنة: جامعة الحاج لخضر باتنة.

دليل النفاذ إلى المعلومة،.OECD (28 03, 2019). دليل خاص بالهياكل الخاضعة للقانون الأساسي المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة. تونس: الهيئة المستقلة للنفاذ إلى المعلومة. تاريخ الاسترداد 16 12, 2021، من http://www.oecd.org

شهرزاد مناصر، وعبد العالي حاحة. (أفريل, 2019). دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز

الشفافية بالإدارة المحلية. *مجلة العلوم القانونية والسياسية، 10*(01)، صفحة 1208.

عبد العالي وحيد. (2013/2014). حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري (مذكرة ماجستير). كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية.

عبد القادر موفق. (جوان, 2015). البلدية الإلكترونية كآلية لتعزيز الشفافية الإدارية والمالية في البلديات الجزائرية. *مجلة العلوم الإنسانية* (40)، صفحة 176.

عمار بوضياف. (2012). *شرح قانون البلدية*. الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع.

كمال جعلاب. (2017). *الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا*. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

ليلة زياد. (2010). مشاركة الموانين في حماية البيئة (مذكرةالماجيستير). كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة مولود معمري-تيزي وزو.

ليندة بودراهم. (2019). المشاركة الإلكترونية: رهان لتفعيل شفافية التدبير المحلي في الجزائر. *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني* (02)، صفحة 148.

محمد الأمين أوكيل. (2020). الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا. *حوليات جامعة الجزائر 1، 34*(03)، صفحة 252.

محمد رفيق لعايب. (جانفي, 2020). الديمقراطية التشاركية وآليات تطبيقها في التشريع الجزائري. *المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، 05*(01)، صفحة 818.

نور الدين بوخيط. (05 أكتوبر, 2021). *السلام اليوم*. تم الاسترداد من http://essalamonline.com/

نور الهدى روبحي. (2012/2013). *اصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11 (مذكرة ماجستير)*. كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر.