

العنوان:	موقع التنظيمات البلدية من سلطة القرار وأثره على دورها في مجال العمران الجزائر نموذجاً 2011-2015
المصدر:	مجلة الباحث الاجتماعي
الناشر:	جامعة عبدالحميد مهري - قسنطينة 2 - قسم علم الاجتماع
المؤلف الرئيسي:	شريبط، مسعود
المجلد/العدد:	ع14
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2018
الصفحات:	267 - 278
رقم MD:	1128813
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EduSearch
مواضيع:	التنظيمات البلدية، التنمية العمرانية، التخطيط العمراني، السلطة القانونية، الجزائر
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/1128813">http://search.mandumah.com/Record/1128813</a>

## موقع التنظيمات البلدية من سلطة القرار وأثره على دورها في مجال العمران - الجزائر نموذجاً - (2011-1515)

أ / مسعود شريبط / بجامعة عبد الحميد مهري - قسنطينة 02.

تاريخ الاستقبال: 2018/03/01

تاريخ القبول: 2018/06/06

### الملخص:

تحاول هذه الدراسة إبراز دور التنظيمات البلدية وصلاحياتها في عملية اتخاذ القرار العمراني باعتباره من العمليات الحاسمة والضرورية في إدارة وتسيير عمران المدينة، وتنفيذ مخططاتها وبرامجها المحلية. ويلاحظ الباحث أن موقعها من سلطة اتخاذ القرار، لها جذور تاريخية ترجع في عمومها إلى النصف الأول من القرن السابع عشر وبداية القرن العشرين، وهذه المرحلة لها آثار سلبية متفاوتة على التراث المعماري والعمراني والتنظيم الاجتماعي للمدينة العربية. وترتكز الدراسة على التنظيمات البلدية في الجزائر بداية من الحكم العثماني إلى الاحتلال الفرنسي، ثم الاستقلال الوطني وما بعده. وتوصلت هذه الدراسة إلى استنتاجات أهمها: تدهور موقع التنظيمات البلدية من سلطة القرار، أفقدها القدرة على الحركة والمبادرة، أثر على دورها في مجال العمران، وأدى إلى تدهور مستوى المدينة

الكلمات المفتاحية: تنظيمات بلدية - عملية اتخاذ القرار - العمران.

### Résumé :

Cette étude vise à faire apparaître les prérogatives des organisations communales dans le processus de prise de décision urbaine. Étant entendu que la prise de décision, nécessaire en ce domaine, est décisive quant à ses conséquences sur l'administration, la gestion et l'organisation urbaine de la ville, en l'occurrence l'exécution des plans, programmes et projets locaux. Elle montre, entre autres, que la prise de décision urbaine a des racines historiques remontant à la première moitié du 17ème et le début du 20ème siècle, période de l'occupation étrangère et de son emprise sur les villes algériennes lesquelles, en ce domaine, ont connu une grande variété d'organisation communales.

L'aspect historique de l'étude s'appuie sur un fonds documentaire très riche qui a permis un diagnostic ainsi qu'une analyse sociologique du processus de prise de décision dans les centres urbains algériens en commençant par la période ottomane puis sous la colonisation française pour arriver à celui qui vient juste avec l'indépendance et de là, jusqu'à aujourd'hui.

**Mots clés :** Organisations communales, la prise de décision urbaine

تشكل طبيعة تحديد الآليات المتعلقة بتوزيع سلطة اتخاذ القرار في أي دولة، والموقع الذي تحتله الإدارة البلدية من هذه السلطة، بالإضافة إلى تأثير الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية، وخلفياتها التاريخية التي مرت بها، وبدرجة تأصيل الديمقراطية فيها بين المركزية واللامركزية الحلقة الأساس التي يمكن الاعتماد عليها في هذه الدراسة التاريخية للتنظيمات البلدية في الجزائر، بداية من الحكم العثماني، مروراً بمرحلة الاحتلال الفرنسي، وصولاً إلى فترة الاستقلال الوطني وما بعده.

فاتحاً باب الاستفسار عن الأسباب والدوافع الحقيقية التي جعلت دورها منذ الاحتلال الفرنسي، وما قبله الحكم العثماني، وإلى غاية الاستقلال وإلى يومنا هذا أقل كفاءة وفعالية في تنظيم شؤون العمران بالمدينة؟

### مفهوم التنظيمات البلدية:

التنظيمات البلدية: مفهوم أدخل في النصف الثاني من القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين، وذلك كأجزاء من التنظيمات العثمانية (الإصلاحات)، وقد اتخذ هذا المفهوم، منذ ذلك الحين أشكالاً مختلفة، باختلاف البلدان التي أنشأت بها، غير أن الكتابات المبعثرة والنادرة عن هذا المفهوم تجعل من الصعب علينا أن ندلي بأي رأي على درجة محترمة من الدقة، وتركز معظم هذه الكتابات على الجوانب التشريعية للتنظيم البلدي، دون غيرها<sup>1</sup>.

وقد شاع استخدام هذا المفهوم للدلالة عن الهيئة المحلية، وهو مفهوم دارج ومتماشي الآن في معظم دول العربية.

**مفهوم القرار:** لغة: "مشتق من القر وصله معناه على ما تريد هو: "التمكن" يقال قر في المكان أي قر به وتمكن منه.

اصطلاحاً: هو عبارة عن اختيار بدائل معينة، وقد يكون الاختيار دائماً بين الخطأ والصواب، وإذا لزم الترجيح تغليب الأصوب والأفضل أو الأقل ضرراً".<sup>2</sup>

**أولاً- التنظيمات البلدية في الجزائر خلال العهد العثماني (1553-1830):** تعتبر مرحلة الحكم العثماني من أهم المراحل التاريخية التي عرفتها الجزائر، حيث اعتبر العثمانيون، إخوة في الدين تحت راية الخلافة الإسلامية، قاموا بحقق الاضطرابات الداخلية، ووقفوا جنباً إلى جنب، لصد الاعتداءات الخارجية، ومقاومة الغزاة الطامعين في الاستيلاء على الجزائر<sup>3</sup>

وتعتبر الجزائر في تلك الفترة من بين الولايات، التي عرفت قيام حكومة إقليمية اعتمدت على ثلاثة عناصر، والي برتبة باشا، الجند وأهمها الانكشارية، والجهاز الشرعي، الذي يشرف عليه قاض يتم تعيينه من قبل مقر السلطنة في اسطنبول، وفي العام 1671، بلغ الصراع المستمر على السلطة بين الطائفة الانكشارية نهاية قصوى بانتصار الأولى التي اكتسبت بالتالي حق انتخاب الدايات.<sup>4</sup>

### 1- تنظيم السلطة في الجزائر خلال العهد العثماني:

اعتمدت الحكومة الإقليمية في الجزائر على تنظيم السلطة على جهازين:

أ- **الجهاز المركزي:** ويتمثل في السلطة التشريعية كأعلى هيئة، تقوم بين يدي مجلس يدعى الديوان، ويضم أكابر الدولة والرؤساء العسكريين، وتتكون الطبقة التنفيذية من الداوي وهو رئيس السلطة التنفيذية، ومجلس الوزراء المؤلف من ستة أشخاص

ب- الجهاز الإداري المحلي: ويتمثل في: تقسيم الجزائر جغرافيا إلى ثلاثة عمولات، قسنطينة شرقا، وتيطري وسطا، وهران غربا، وكان على رأس كل عمالة والي يدعى (الباي)، أما مدينة الجزائر وضواحيها فكانت موضوعة مباشرة تحت سلطة الأغا وزير الحرب.<sup>5</sup>

هذا النظام بالمقارنة مع الأنظمة السائدة آنذاك يعتبر نظاما جديدا ينطوي على عوامل سياسية، ساعدت على تغييرات رئيسية تقوم على تحديد التأثير في عملية اتخاذ القرار بدلا من مراكز اتخاذ القرار ذاته.

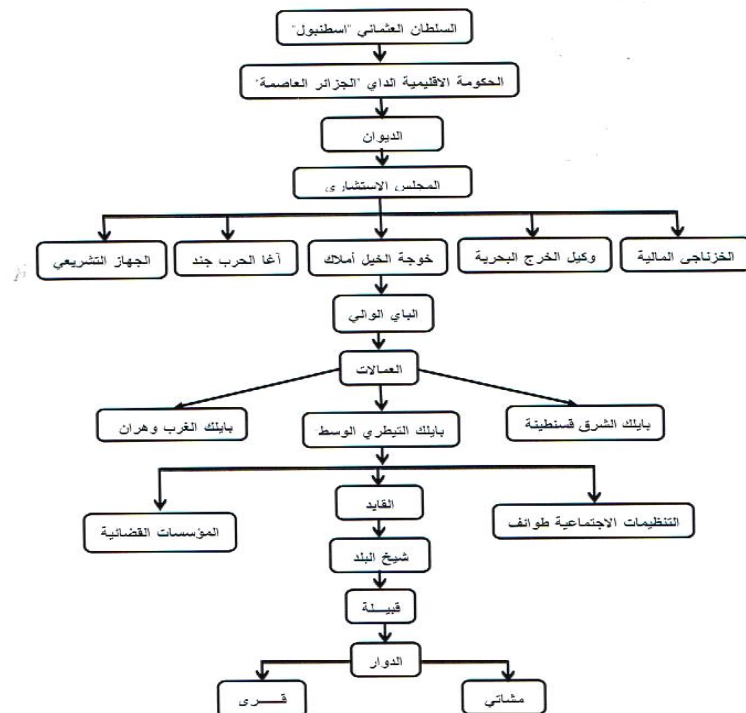
فهو من جهة "نظام مستقل عن نظام الحكم العثماني ككل، ومن جهة يتمتع بحق ممارسة سلطة اتخاذ القرار بصرامة، وتنظيم أمور الجماعة وتولي شؤون الجماعة والأقاليم".<sup>6</sup>

وكان الغرض الأخذ بنظام المركزية الإدارية، حماية الدولة وتنسيق الأعمال بين الأوطان والقبائل على تراب الولاية.<sup>7</sup>

### ت- التنظيمات البلدية في العهد العثماني: المهام والصلاحيات

تعتبر (دار الحسبة) من بين المؤسسات التي حافظت عليها الدولة العثمانية عند دخولها للجزائر، و أدجوا معها بعض العادات التركية القديمة، كما حرصوا على تقسيم المدن الجزائرية إلى حارات، وهي عبارة عن وحدات عمرانية مغلقة، تتراوح مساحة كل حارة بين 4 و 5 هكتار، وفي أحيان كثيرة أقل من ذلك بكثير، ويبلغ عدد سكانها ما بين ألف وألفين نسمة بما يعادل 200 إلى 400 أسرة.<sup>8</sup> يرأس كل حارة شيخ من أعيان المدينة (رئيس البلدية) يمارس اختصاصات هامة وأدوار معقدة، يخلط فيها الطابع الديني بالديني، يساعده في إدارة شؤونها، أعيان المدينة من علماء وأمناء وطوائف دينية والنقابات الحرفية والمهنية والتجارية، وهنئات وأشخاص غير محترفين، وأصحاب المصالح، وغيرهم من ذوي التخصص ومنحهم قسطا عادلا من الاستقلال و الاتصال بين الإدارة والسكان.

### شكل رقم (01): يبين موقع التنظيمات البلدية من سلطة اتخاذ القرار العمراني في العهد العثماني



الشكل من إعداد الباحث

يحدد الشكل التنظيمي أعلاه المراكز الحقيقية لسلطة القرارات، والأفراد والجماعات ذات التأثير الفعلي لهذه العملية، ومن الممكن افتراض انطباق هذا الهيكل تماما على هيكل السلطة الرسمية والتي تتمثل في حصر اتخاذ القرار في الباب العالي - السلطان - العثماني بإسطنبول، لكن اتساع رقعة الدولة العثمانية، وتنوع أراضيها أو بالأحرى انعدام القدرة، جعلته في أغلب الأحيان يكتفي بالإمساك بزمام القوى المحلية في الولايات من بعيد، وفي كل الأحوال فإن الباب العالي لا يهمله إلا أن تكون السيادة العثمانية، والأهداف الرئيسية لسياسة الدولة (الأمن الخارجي) مصنونة، لذلك فهو غالبا ما يترك سلطة القرار المحلي للداي ومجموعته، طالما أن الأمن مستتب ويجري توريد الضرائب إلى إسطنبول بانتظام".<sup>9</sup>

فالداي يأتي في الترتيب الهرمي مباشرة بعد السلطان العثماني كهمزة وصل، حيث يقوم بتنفيذ سياسته واستراتيجياته ميدانيا يعتمد على تحديد أهدافه بمساعدة الديوان، و ينفرد بسلطة مطلقة ونهائية في عملية اتخاذ القرارات وبالمقابل نجد شيخ البلد (رئيس البلدية) في أدنى هرم سلطة القرار، فليس له قدر كاف من حرية اتخاذ القرار بل تقتصر مهامه على صلاحيات محددة سلفا، تتمثل في: "مراقبة صحة المعاملات التجارية، وتحديد الأسعار، إلى جانب حل المنازعات القائمة بينهم، ومنع أي نشاط من شأنه المس بالنظام العام داخل المدينة، ومراقبة الصلوات الخمس وإغلاق محلات التجار أثناء صلاة الجمعة".<sup>10</sup>

وبهذا تكون التنظيمات البلدية قد أخرجت من دائرة المساهمة في قرارات التخطيط العمراني، مما كان له تأثير سلبي على بنية المدينة، سبب انحطاطها، إذ يقول الباحث (م، كليرجييه) كانت المدن الجزائرية في ظل العثمانيين، تموت موتا بطيئا وخفيا، كانت تنكمش على نفسها وتترك آثار ماضيها المجيد، تفنى تدريجيا... كانت تتراجع إلى الوراء والسكان الجزائريون الأصليون، يتشتتون... لقد دبت الفوضى في النظام العمراني وصارت الموصلات الصعبة مرآة للفوضى السياسية والاقتصادية.

أما الباحث، (جان سوفاجيه) فيقول: بدأت علامات التفكك تظهر ثانية في الجزائر في ظل العثمانيين، بحيث عجلت تجزئة قلب المدينة إلى أقسام منفصلة - الجزائر العثمانية غدت أثرا بعد عين، واجهت فحمة تحمي وراءها حرائب.<sup>11</sup>

### ثانيا- التنظيمات البلدية في الجزائر خلال الاستعمار الفرنسي (1830-1962)

بعد أكثر من ثلاثة مائة عام من الخضوع للحكم العثماني سقط المجتمع الجزائري في قبضة الاحتلال الفرنسي حيث شرع في تنفيذ سياسة ترمي إلى التدمير المنظم للمجتمع الجزائري، وطمس معالم حضارته العربية والإسلامية، معتمدا على ذلك وبشكل أساسي على تطبيق القوانين والتشريعات، التي صدرت خلال حكم نابليون: "التي استمدتها من أسلوب الأنظمة العسكرية، والتدرج الهرمي في عملية اتخاذ القرار من القمة إلى القاعدة، وهي سياسة يترجمها اتجاهان متباينان، يتراجحان بين النظامين الملكي والجمهوري، فالاتجاه الأول ينادي بتنظيم الإدارة على أساس الأسلوب المركزي، ويهدف إلى ربط الجزائر بفرنسا، والاتجاه الثاني لامركزي، يجعل الحاكم العام أعلى هيئة على المستوى الوطني .

#### 1- تنظيم سلطة الحكم والإدارة:

مر نظام الحكم الفرنسي في الجزائر أربعة مراحل تميزت المرحلة الأولى بترك الأمور على ما كانت عليه في عهد الأتراك ما عدا إدخال بعض التغييرات الإدارية الطفيفة، فغيروا الأسماء، حيث اسم البايك عوض باسم (الديياترما) العمالة - الولاية والباي عوض باسم (بريفي)، بمعنى -والي-، أما التنظيم الإداري فلم يغير فيه شيئا بل تركوا حتى الأسماء التركية يسمون بها عملائهم - بشاغا - آغا - قايد -... الخ وقد دامت هذه المرحلة من عام (1830-1870).<sup>12</sup>

أما المرحلة الثانية فارتبطت بين العام (1830) حيث كانت الجزائر تحت حكم عسكري إذ تم إنشاء "مكاتب الشؤون العربية" وتتألف من مترجمين، قضاة ومستشارين تقنيين وضباط استخبارات، وقد أعطتهم اتصالاتهم العديدة مع السكان الجزائريين نظرة واقعية للأحوال الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

المرحلة الثالثة: سنة (1834) حيث أصبحت الجزائر رسمياً تحت إدارة حاكم عام تعينه وزارة الدفاع الفرنسية وفي سنة (1845) قسمت البلاد إلى ثلاثة مناطق مدنية ومختلطة وعربية، وكانت الأقاليم (المدنية)، هي تلك التي يسكنها أغلبية أوروبية، الأمر الذي يتيح تنظيم وتوفير جميع الخدمات العامة، أما الأقاليم (المختلطة) فكان يشار بها إلى المناطق التي يشكل الأوروبيون فيها أقلية، وبالتالي لم يكن بالإمكان إيجاد تنظيم إداري (كامل)، أما الأقاليم (العربية) فضمت المناطق التي لم يكن يعيش فيها غير العرب، وكان هؤلاء موضوعين تحت الحكم العسكري".<sup>13</sup>

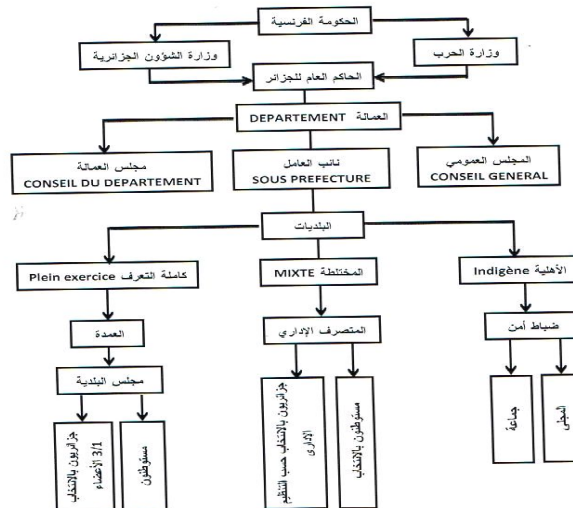
أما المرحلة الرابعة فتتمثل في بداية عام (1871) حيث شرع في الإصلاح الإداري المزعوم في الجزائر تركز أساساً على إدخال إصلاحات إدارية تتمثل في:

## 2- التنظيمات البلدية وتقسيماتها الإدارية:

عرفت التنظيمات البلدية في هذه المرحلة، تغييرات في صلاحياتها وأشكالها وتقسيماتها الإدارية، وتعرض نظامها الذي عرفته في العهد العثماني إلى عدد كبير من التفاوتات، حيث قسمت إلى ثلاثة أنواع:

- 1- البلديات النامة: وتشمل كل المدن في الجهة الشمالية وبعض القرى أغلبية مجالسها مؤلفة من الأوروبيين (5/3) شيخ المدينة (المير) يكون دائماً فرنسياً، وقد أُلّف شيوخ المدن هؤلاء جمعية استعمارية، تفرض إرادتها على الدولة وعلى الحكومة.
- 2- البلديات المختلطة (المتزوجة): وتوجد في الجهات التي يقل فيها العنصر الأوروبي، يديرها موظف فرنسي مطلق التصرف يدعى المدير أو (الأدمنستراتور) وله مجلس ينتخب الفرنسيون، مهما كان عددهم بينما تعين الإدارة جماعة من أعيانها لتمثيل المسلمين.
- 3- البلديات العربية: وتوجد في بلاد الجنوب الجزائري، ولا ينتخب السكان أحداً فيها، فالفرنسيون هم رجال السلطة العسكرية، والجزائريون فيها أعوان تلك السلطة، من قياد، وغيرهم تعينهم السلطة الفرنسية ولا تدفع لهم مرتباً يكفيهم، بل تكتفي بالتغاضي عن الأساليب الحقيرة التي يسلكونها لكسب عيشتهم وتوسيع ثروتهم من عرق جبين الجياع العراة من المسلمين الجزائريين.<sup>14</sup>

## الشكل رقم (02): يبين موقع التنظيمات البلدية في مرحلة الاحتلال الفرنسي (1830-1962)



المصدر: أ. محمد لعروقي

يبين الشكل السابق كيفية توزيع سلطة اتخاذ القرار خلال الاحتلال الفرنسي والموقع الذي تحتله البلدية من هذه السلطة، حيث نجد في قمة الهرم -الحكومة الفرنسية في باريس- وهي التي تحدد السياسات والاستراتيجيات اللازمة لتحقيق أهداف الاستيطان في الجزائر، وذلك من خلال وزارتي الحرب، والشؤون الجزائرية، ويأتي موقع الحاكم العام للجزائر في المرتبة الثانية من الأهمية، ومقره الجزائر، يعينه مجلس وزراء الحرب، مسؤول أمام حكومة باريس، ويمثلها في جميع أنحاء الجزائر يصدر أوامره بعد أخذ رأي مجلس الحكومة.<sup>15</sup>

أما بالنسبة لتنظيمات البلديات، فنجد موقعها من سلطة القرار في قاعدة الهرم، حيث أن مهامها وصلاحياتها تختلف من بلدية إلى أخرى، فالبلديات التامة (كاملة التصرف) عبارة عن دائرة ضخمة تتناسب وقيمة المدينة من حيث الغنى والاتساع والعمران ودورها يتمثل في خدمة مصالح العمرين وبعض الجزائريين المحظوظين. فكانت تتمتع بسلطة القرار.

أما بالنسبة للنوع الثاني ونعني بها البلديات المختلطة، فلها نظامها الخاص، فالحاكم العسكري بيده كل شيء، وهذه الأخيرة مقسمة إلى دواوير وعلى كل دوار يعين عميل يلقبونه، بالباشا أو الأغا، حيث يملك قوى مطلقة في معالجة أي موقف يراه مخالفا لقرار الحاكم العسكري، ولقد كان هؤلاء الباشوات مصدر شكوى متواصلة من السكان الجزائريين.<sup>16</sup>

في حين نجد البلديات التي يسمونها (بيروعراب) هي بلديات شاسعة جدا يتحتم على أغلب المواطنين الجزائريين التنقل 100 كلم للحصول على ورقة إدارية أو خدمات عمومية، يحكمها عسكري، وله كل الصلاحيات في كافة المجالات في منطقته.<sup>17</sup> وتكشف عملية تنظيم السلطة في هذه المرحلة عن جملة من الاستنتاجات منها:

- إن تشكيل نظام السلطة الاستعمارية، يقوم على التمييز العنصري، حيث يطبق نظام التنظيمات البلدية الفرنسية، المؤسس على مبادئ الديمقراطية، وعن طريق الاقتراع المباشر في البلديات الأكثرية الفرنسية، في حين يتم تشكيل هيئات الحكم في بلديات الأكثرية الجزائرية، أما بالتعيين أو بإخضاعها للحكم العسكري، وقد حاول الاحتلال الفرنسي فتح نظام السلطة للجزائريين، ولكن في حدود 1/3 المقاعد، كي لا يشكلوا الأغلبية في المجالس البلدية، وبالتالي منعهم من الوصول إلى رئاسة هذه المجالس.<sup>18</sup> إذن لم يحصل أي تغيير في موقع البلديات من سلطة اتخاذ القرار، وبقيت في أدنى الهرم، تمارس مهامها ضمن المفهوم التقليدي. مما أثر على دورها في مجال تنمية العمران بالمدينة، خلفت أنماطا عمرانية ومعمارية، ساهمت في التكوين المشوه للمدينة الجزائرية.

### ثالثا- التنظيمات البلدية واتخاذ القرار مرحلة الاستقلال وما بعده

#### 1 هندسة تنظيم السلطة في الجزائر المستقلة وحدوية الحزب والإشتركية

تنت الدولة الجزائرية المستقلة مبدأ صياغة نظام الحكم على النمط الاشتراكي، وهو النهج السياسي والإيديولوجي الذي سطرته ميثاق الثورة الجزائرية في ميثاق مؤتمر طرابلس، والذي يقوم على نقطة ارتكاز واحدة- القطيعة مع الخريطة السياسية للاحتلال الفرنسي، والقضاء على مسببات التخلف، بإحداث تغييرات بنوية جديدة للسلطة السياسية.<sup>19</sup> حيث أكدت النصوص القانونية والدساتير والمواثيق على أولوية الحزب على المؤسسات السياسية، وقد وصفه دستور 1963 (المادة 23) بأنه حزب الطليعة، يرسم سياسة الأمة ويوجه عمل الدولة، ويراقب الجمعية الوطنية والحكومة، ويعكس الأمان العميقة للجماهير ويقودها.<sup>20</sup> وكان من أهداف الاشتراكية تنفيذ برامج تنموية مختلفة على المستويين المحلي والوطني، وألقى هذا الأمر عبء ثقيل على الحكومة الوطنية، التي كرس العمل بالقوانين والتشريعات البلدية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي، وهو إرث أصبح يتناقض مع الاختيار الاشتراكي، الذي

عرف نهضة صناعية واقتصادية، تركزت أساساً في المدن الكبرى، بنسب متفاوتة، مما أدى إلى نمو وتطور الخدمات المحلية (المياه، النظافة، الكهرباء، الصيانة، وأنواع وأشكال النقل والمواصلات).<sup>21</sup>، مما أدى إلى إعادة النظر في المبادئ والأسس التي تقام عليها التنظيمات البلدية.

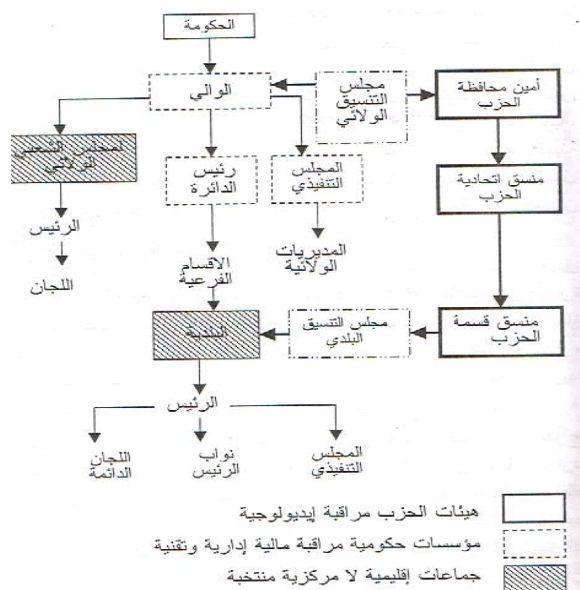
#### أ- التنظيمات البلدية واتخاذ القرار في مرحلة الاشتراكية (1967-1989)

حدد دستور سنة 1963 المبادئ والأسس الأساسية التي تقوم عليها التنظيمات الإدارية للبلدية، حيث نصت (المادة 09) "إن المجموعات الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدة هي البلدية" و تعززت هذه الأهمية بصدور أول قانون بلدي سنة 1967، حيث جاء في (المادة 01) إن "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، هذا التوجه أكده دستور 1989 المعدل حيث نصت (المادة 15) منه على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية، البلدية، وهي الجماعات الإقليمية".<sup>22</sup>

كما منحها صيغة خيار -اللامركزية التسيير- وهي شكل من أشكال البيروقراطية الذي يعزز في بعض الأحيان السلطة المركزية في الدولة، بدل أن يضعها، كما أنها لا تعني غياب سلطة الدولة، بل هي تختص بتنفيذ قوانين الدولة.<sup>23</sup>، وهي صورة من صور الإدارة تلجأ إليها الدولة لتخفيف العبء على الجهات المركزية، وتقريب الخدمات من المواطنين، وبذلك تكون أقرب إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد المختلفة.

وقد عكست الخطابات السياسية للتوظيف الإيديولوجي في دستور وميثاق 1976 خيار -اللامركزية- للتنظيمات البلدية، كآلية أساسية وعنصر فاعل في البناء المؤسساتي للدولة، من شأنها تعزيز وتقوية وتدعيم وبعث الديمقراطية في ميدان التسيير الإداري، وتحقيق تدير المجال الحضري والعمراني للمدن الجزائرية، حيث منحها المشرع اختصاصات وصلاحيات في جملة من الفصول المتعلقة بكل المجالات بداية من المادة 35 إلى المادة 70، تمثلت في "التجهيزات ولإنعاش الاقتصادي والتنمية الفلاحية والصناعية وإحداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق، وتشجيع الاستثمار الفلاحي وتوزيع النقل، وتنظيم شبكات التوزيع والتمويل المتعلقة بالمنتجات الضرورية والسهر على نظام الأسعار ومراقبتها".<sup>24</sup>

#### شكل رقم (03): يبين موقع البلدية من سلطة القرار العمراني (مرحلة الحكم الاشتراكي) (1962-1999)





## - موقع التنظيمات البلدية من سلطة القرار وأثره على دورها في مجال العمران

حددت المواثيق الرسمية الدور الأساسي الذي يجب أن يضطلع به حزب جبهة التحرير الوطني، فبالإضافة إلى دوره الطلائعي في قيادة المجتمع وفي التوجهات الإيديولوجية، فإنه يرسم السياسات العامة للدولة وأهدافها، مما أدى إلى تكريس مبدأ أولوية الحزب على الدولة.<sup>25</sup> فأصبحت قمة هرم الدولة كما يبينه الشكل رقم (03) برأسين، الحزب الذي يحكم ويسير ويراقب والدولة التي تتولى التنفيذ في الميدان، حيث يلاحظ من خلال الشكل، إن الوظيفة التنفيذية تمارسها الحكومة ويضطلع بقيادتها رئيس الجمهورية (الأمين العام للحزب) الذي يسيطر على السياسة العامة للبلاد، وقد استحوذ على صلاحيات كبيرة حددها (المادة 111) من الدستور<sup>26</sup> بالإضافة إلى فاعلون، الولاية: وتتمثل في شخص الوالي الذي يمثل الدولة على الصعيد المحلي مكلف بتنفيذ سياستها وبرامجها التنموية، والمجلس الشعبي الولائي، هيئة لامركزية منتخبة لها صلاحيات واسعة في الميدان العمراني والاقتصادي والاجتماعي والتنمية المحلية تخضع إلى وصاية مزدوجة الحزب والوالي، الدائرة: مقاطعة إدارية تشكل حلقة وصل وربط بين الولاية كسلطة، تمارس لحساب الوالي سلطة المراقبة والمتابعة والإشراف على معظم أنشطة البلديات وقراراتها.<sup>27</sup> في حين نجد موقع البلدية من سلطة اتخاذ القرار في أدنى قاعدة من هرم السلطة، موقع لا يعبر عن ممارسة الديمقراطية التشاركية في سلطة القرار، نظرا لعدم وجود ديمقراطية حقيقية في بلورة القرارات الحاكمة، مما أثر على دورها وانعكس في ظهور العشوائيات بكل صورها المخططة والتلقائية.

## ب- التنظيمات البلدية واتخاذ القرار مرحلة التعددية والليبرالية (1990-2011)

تبين مما سبق، أن التنظيمات البلدية قد حظيت بصلاحيات كرسها قانون (1967)، إلا أن موقعها من سلطة اتخاذ القرار، لم يأت بتغييرات كبيرة جعلها غير الحالة التي كانت عليها في عهد الاستعمار الفرنسي، لا يتلاءم مع اللامركزية، فجاءت أحداث أكتوبر 1988 بتغييرات وإصلاحات سياسية جديدة تضمنها دستور 1989 مكرسا بذلك التعددية الحزبية والسياسية، وإعادة النظر في موقعها من سلطة اتخاذ القرار لأداء دورها في تسيير شؤون العمران في المدينة.

### 1- تنظيم السلطة خلال التعددية الحزبية (1990):

لأول مرة ومنذ الاستقلال اعترف المشرع الجزائري بتنظيم السلطة على أساس التعددية الحزبية، هذا الاعتراف القانوني جاء ليقتن واقعاً ويطبعه بالمشروعية ويرتب نتائج وآثار سياسية وقانونية مهمة منها شرعية الوجود، والمشاركة السياسية ووجود المعارضة.<sup>28</sup>، ويشير مفهوم التعددية الحزبية إلى مشروعية تعدد القوى والآراء السياسية وحققها في التعايش، والتعبير عن نفسها والمشاركة في التأثير على عملية اتخاذ القرار السياسي والإداري في مجملها، وبهذا المعنى هي إقرار واعتراف بوجود التنوع في القيم والممارسات والمؤسسات في الدولة والمجتمع.<sup>29</sup>، حيث نصت المادة (16) من القانون 08/90 على أن التنظيمات البلدية تشكل إطاراً للتعبير عن الديمقراطية محلياً، وتمثل القاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وذلك بمنحها حق المبادرة في إنجاز مشاريع ومخططات التهيئة والتعمير، باعتبارها المشرف الرئيس على المجال الحضري والعمراني للمدينة.

كما تناولت بالتنظيم، أسس مغايرة، لما كان عليه وضعها في ظل الدساتير السابقة (دستور 1963-ودستور 1976)، حيث

<sup>30</sup> ألغى احتكار حزب الدولة لسلطة القرار من أعلى هرم مؤسسات الدولة السياسية منها والإدارية.

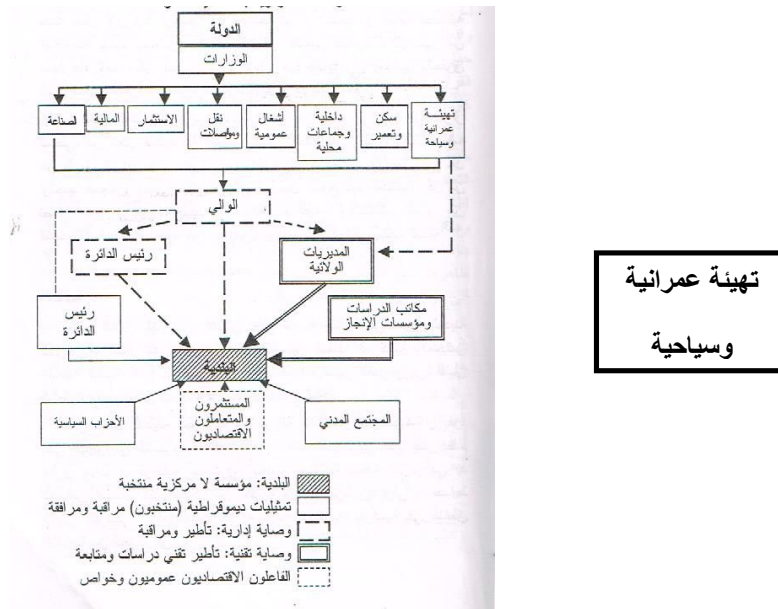
## 2- دور التنظيمات البلدية في ظل الإصلاحات الدستورية (89-97)

ما يمكن ملاحظته أن التنظيمات البلدية منذ دستور 1989، حتى 1992، عرفت عدم الاستقرار، وانتكاسات خطيرة بسبب فوز أغلبية حزب معارض، حاول فرض بلدية محلية جديدة لا تشكل امتدادا لسلطة الدولة المركزية، وذلك بقراءة قانونية في تسييرها، محاولا إعادة ترتيب موقعها من سلطة القرار، لم تكن مطابقة مع قراءة الدولة المركزية.<sup>31</sup>

عطل العمل بالإصلاحات الجديدة بصفة شبه كلية، واستبدلت بصفة انتقالية بنظام المندوبيات التنفيذية وقد دام هذا الوضع إلى غاية 1997 على ضوء قانون انتخابي جديد.<sup>32</sup>، وقد ارتبط دورها خلال هذه الفترة بارتباطات ومصالح شخصية، وصراع الجماعات الضاغطة وتنفيذ الأمور بالإكراه.<sup>33</sup> والمجاهة بين الهيئات، حولتها إلى فضاء استراتيجي للتنافس بين فاعلين متعددين يتسابقون على السلطة فكان دورها وفق الحاجة، لا وفق نظرية الخدمة العمومية.

شكل رقم (04): يبين موقع التنظيمات البلدية من سلطة اتخاذ القرار العمراني مرحلة التعددية الحزبية

1990



بالرغم من القانون 08/1990، والقانون التوجيهي للمدينة الذي ظهر سنة 2006، وما ينطويان عليه من مبادئ عالمية للحكم الراشد القائم على اللامركزية والتشاور في مجال التسيير العمراني، وتنازل الدولة عن الكثير من المهام، فإن موقعها من سلطة القرار قلل من فعالية دورها

وهذا ما يبينه الشكل رقم 04، حيث يظهر بوضوح طابع هيمنة الوصاية الإدارية المتشددة والمتسلسلة والمتنوعة تقنية وتولاها المديرات الولائية والأقسام الفرعية بالدوائر ومالية بحيث لا تنفذ مداولاتها المتعلقة بالمراقبة إلى بعد أن يصادق عليها الوالي و مراقبتها من مجلس المحاسبة.<sup>34</sup> هذه الرقابة جعلت مساحة اتخاذ القرار المحلي مغلقة لا تملك البلدية سوى اللجوء للوصاية لممارسة صلاحياتها بالإذعان للإملاءات الفوقية

#### خاتمة:

ليس من المبالغة إذا قلنا أن طول الفترة الاستعمارية في الجزائر، كما يوضحها السياق التاريخي في هذه المساهمة، بداية من الحكم العثماني وما بعده الاحتلال الفرنسي، إن التنظيمات البلدية خلال هذه الحقبة التاريخية، كانت تتسم بدرجة عالية من المركزية، لم تسمح لها أن تنال موقعا محترما في هيكل سلطة القرار مما أثر على دورها في عدم الاهتمام بالبيئة العمرانية المبنية، فخسرت الراهن، فلا هي حافظت على الحضارية، بما تضمنته من عيوب، ولا على خصوصيات المدينة الجزائرية.

وكان على الدولة الوطنية عند نيل الاستقلال الوطني، صياغة موقع جديد للتنظيمات البلدية من سلطة القرار، يختلف عما كان عليه خلال الاحتلال الفرنسي، يتناسب مع الصلاحيات الكثيرة والمتنوعة التي منحها لها المشرع الجزائري، لتلعب دورها في ميدان التعمير وإدارة وبناء المدينة، وتفعيله ليرتقي إلى مستوى تقديم الخدمات والمحافظة على البيئة العمرانية وتطويرها، وهي مهام تتطلب استقلالية في اتخاذ القرار لتكون قادرة على ترتيب الأولويات على المستوى المحلي، وخلق المبادرات والفرص المتاحة لإعداد الخطط والمشاريع العمرانية القائمة على الحكم الراشد، والشفافية والمراقبة والمتابعة، والتنفيذ للوصول إلى ما هو أحسن وأفضل للبيئة العمرانية للمدينة الجزائرية.

غير أن الواقع، أثبت غير ذلك، فمنذ الاستقلال، لا تزال الحكومة المركزية، تحتكر سلطة اتخاذ القرار، فالصلاحيات الرامية في تجسيد مفهوم لامركزية القرار، رغم احتلاله حيزا جد مهم في الخطابات السياسية والإعلامية وفي كل موثيق التشريعات الجزائرية، وإلى يومنا هذا، لم تتمكن من صياغة موقع إيجابي من سلطة القرار، فما زال هذا الموقع يتأرجح بين المبادرة والانتظار، الأمر الذي قلص دورها في تسيير عمران المدينة، و جعلها تعاني صعوبات كثيرة ومتنوعة وضعتها بين مطرقة السلطة المركزية وسندان الاحتياجات الملحة، وإكراهات الواقع المعقد.

إن هذه الوضعية تعكس في الواقع حالة التغييب و التهميش التي تعرضت لها التنظيمات البلدية في عملية اتخاذ القرار منذ الاستقلال أثر على الوجه الحضاري للمدينة الجزائرية مما يتطلب إعادة النظر في ترتيب موقعها من هيكل خريطة سلطة القرار .

## الهوامش:

- <sup>1</sup> فؤاد إسحاق الخوري، التمدن وتخطيط المدن وإدارتها في المشرق العربي، مركز الدراسات، الوحدة العربية، مجلة المستقبل، العدد 17، يوليو 1980، ص 147.
- <sup>2</sup> ابراهيم مذكور، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية، 1975، ص 96.
- <sup>3</sup> أبو القاسم سعد الله، تاريخ الجزائر الثقافي، ج 1، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص ص 10-11.
- <sup>4</sup> أندرية ريمون، العواصم العربية، ترجمة قاسم طويل، مجلة المدينة العربية، العدد 24، مارس 1987، ص 37.
- <sup>6</sup> خليل محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ط2، 1971، ص 28.
- <sup>8</sup> عبد الله العلي النعيمي، إدارة المدن الكبرى، تجربة الرياض، 1994، ص 96.
- <sup>9</sup> اندريه ريمون، مرجع سابق، ص 76.
- <sup>10</sup> السعيد مزروع، الإدارة المحلية، المملكة العربية السعودية، مكتبة عكاظ للنشر والتوزيع، ط1، 1981، ص 83.
- <sup>11</sup> اندريه ريمون، مرجع سابق، ص 73.
- <sup>12</sup> زمور بلقاسم، حقائق مدينة الجزائر، مجلة المجلس الشعبي لبلدية الجزائر، العدد 12، ماي 1983، ص 53.
- <sup>13</sup> مغنية الأزرق، مرجع سابق، ص 50-51.
- <sup>14</sup> أحمد توفيق المدني، هذه هي الجزائر، إعداد عبد الكريم بوصفصاف مؤسسة الشيخ عبد الحميد بن باريس، 16 أبريل 2007، ص 70.
- <sup>15</sup> د. حسنين، الاستعمار الفرنسي، ط4، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1986، ص 236.
- <sup>16</sup> زمور بلقاسم، مرجع سابق، ص 58.
- <sup>17</sup> سعد بوعقبة، النظام البلدي، تجسيد حي لمطامع الشعب، مجلة المجاهد، العدد 545، 3 جانفي 1971، ص 6.
- <sup>18</sup> محمد الهادي لعروق، تسيير المدينة الجزائرية، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، العدد 08، 2007، ص 16.
- <sup>19</sup> محمد لعروق، تسيير المدينة الجزائرية، مرجع سابق، ص 17.
- <sup>20</sup> ناجي عبد النور، أثر التعددية الحزبية على العلاقات بين السلطات العامة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة العدد 26، ديسمبر 2006، ص 148. عبد الله العلي النعيمي، أساليب الإدارة والتنظيم، المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية، بالجزائر، 20 أبريل، ص 15.
- <sup>21</sup> عبد الله العلي النعيمي، أساليب الإدارة والتنظيم، المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية، بالجزائر، 20 أبريل، ص 15.
- <sup>22</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ط1، 1979، ص 189.
- <sup>23</sup> حيدر عبد الرزاق كمونة، القوانين التخطيطية في خدمة المدينة 1984، ص 2.
- <sup>24</sup> عبد القادر شيخي، إدارة العواصم العربية، عرض وتحليل، محمد عبد الله الحماد، مجلة المدينة العربية، الكويت، العدد 12 ابريل 1984، ص 55.
- <sup>25</sup> وزارة الداخلية، القانون البلدي، الموافق لـ 18 يناير 1967.
- <sup>26</sup> محمد الهادي لعروق، مرجع سابق، ص 19.
- <sup>27</sup> ناجي عبد النور، أثر التعددية الحزبية، مرجع سابق، ص 150.
- <sup>28</sup> عثمانة حياء، الإصلاحات السياسية والتعددية الحزبية في الجزائر، مرجع سابق، ص 76.
- <sup>29</sup> عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية، في بعض قضايا الأزمة، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 74.

<sup>30</sup> مرسوم تنفيذي يحدد قواعد إحداث وكالة التسيير والنظام.

<sup>31</sup> العقاري رقم 90، المؤرخ في 1990/12/22.

<sup>32</sup> نور الدين زمام، السلطة الحاكمة والخيارات التنموية في الجزائر، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2002.

<sup>33</sup> القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 6 مارس 1997.

<sup>34</sup> ع.م، الإدارة بحاجة إلى عملية جراحية، جريدة النصر العدد 6442 1994، ص5.