اتفاقيات التّعاون اللاّمركزي كأداة قانونية للجماعات الإقليمية لتكريس الحماية الوقائيّة للبيئة في القانون الجزائري

Decentralized cooperation agreements as a legal tool for the territorial communities to consecrate preventive protection of the environment in Algerian law

رزيقة مخناش

جامعة محمد لمين دباغين سطيف-2-

mokhnacherazika19@gmail.com

تاريخ الارسال: 2020/05/04، تاريخ القبول:2022/05/29، تاريخ النشر: جوان 2022

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على اتفاقيات التعاون اللامركزي، التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية؛ والتي تعتبر بمثابة أداة قانونية خصّها بها المشرع الجزائري لمباشرة جميع نشاطاتها، وبما أن الجماعات الإقليمية مكلفة بحماية البيئة على المستوى المحلي، والحماية الوقائية تعد صورة من صور الحماية البيئية التي تحظى بأهمية كبيرة؛ باعتبارها أقل تكلفة، وأكثر فعالية ومحافظة على العناصر البيئية على حالتها الأصلية، وهي أفضل من علاج البيئة وإصلاحها. تأتي أهمية هذه الدراسة لمعرفة مدى فعالية اتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في مجال الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري، ومدى توفيق المشرع الجزائري في التكريس القانوني لهذه الأداة القانونية، والمجالات البيئية التي تغطيها هذه الأخيرة.

الكلمات المفتاحية: اتفاقيات التعاون اللامركزي، الجماعات الإقليمية، حماية البيئة، الحماية الوقائيّة للبيئة، القانون الجزائري.

Abstract

This study aims to shed light on the decentralized cooperation agreements concluded by the territorial communities Algerian with their foreign counterparts, which are considered as a legal tool designated by the Algerian legislator to carry out all their activities, and since the territorial communities are charged with protecting the environment on local level, and the preventive protection is a form of environmental protection, which are of great importance; as a less expensive, more effective and maintain the environmental elements of the original condition, a better treatment of the environment and repair. The importance of this study comes to know the effectiveness of the decentralized cooperation agreements of the territorial communities in the field of preventive protection of the environment in Algerian law, the extent of the Algerian legislator success in the legal devotion of this legal tool, and the environmental areas covered by the latter.

Keywords: Decentralized cooperation agreements, the territorial communities, environment protection, preventive protection of the environment, Algerian law.

المؤلف المرسل: رزيقة مخناش

مقدمة:

تعد حماية البيئة عموما من المسائل التي حظيت باهتمام الكثير من الدول متقدمة كانت أو متخلفة، لاسيما في الآونة الأخيرة أمام كثرة المشاكل والتهديدات البيئية، التي باتت تشكل خطرا حقيقيا يتربص باستمرارية الحياة على كوكب الأرض، وقد عكفت الجزائر في هذا الخضم على تبني الكثير من الأدوات القانونية التي تندرج في إطار استراتيجيتها الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ونظرا لتعدد صور الحماية البيئية، وشمول البيئة لعناصر طبيعية وأخرى اصطناعية(مشيدة)، واتسام البعض منها بطابع فني وتقني يجعلها أكثر تعقيدا وتشابكا، فإن حماية البيئة باتت تحتاج لفضاء تشاركي يسمح للكثير من الفواعل بالتعاون والمساهمة من أجل تكريسها.

وتعتبر الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) واحدة من الفواعل المؤسساتية التي تحظى بمكانة هامة في التنظيم الإداري الجزائري، وقد أوكل لها المشرع الجزائري صلاحيات واسعة في شتى المجالات؛ الاقتصادية، الاجتماعية، الصحية، الثقافية، التنموية، والبيئية...الخ. ولما كانت حماية البيئة عموما من الوظائف الأساسية الموكلة للجماعات الإقليمية، باعتبارها الإطار المؤسساتي الأقرب للمواطن، فقد شملت الكثير من الميادين المتعلقة بحماية البيئة على غرار: النظافة العمومية، الصحة العمومية، الماء الشروب، الصرف الصحي، المساحات الخضراء، البناء والتعمير، النفايات المنزلية، الطاقات المتجددة، تحسين الإطار المعيشي، حماية المستهلك وغيرها، كما خول لها في سبيل الاضطلاع بهذه المهام مختلف الأدوات القانونية التي تمكنها من مباشرة ذلك، سواء بإرادتها المنفردة أو بتوافق إرادتين أو أكثر من خلال أسلوب التعاقد،...الخ.

وقد تبنى المشرع الجزائري اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية لفائدة الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) لمباشرة جميع النشاطات التي تدخل ضمن اختصاصاتها الأصيلة على غرار حماية البيئة، وذلك بصفة تعاقدية تشاركية مع جماعات إقليمية أجنبية، الأمر الذي كرسه بشكل صريح في قانون البلدية رقم 10/11، وقانون الولاية رقم 07/12، والذي حاول تنظيمها من خلال التعليمة الوزارية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10، ثم نضمها بشكل أكثر وضوحا من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 329/17، الذي يعتبر بمثابة الإطار التنظيمي المحدد لكيفيات إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

وبما أن الجماعات الإقليمية مكلفة بحماية البيئة على المستوى المحلي، والحماية الوقائية تعد صورة من صور الحماية البيئية التي تحظى بأهمية كبيرة؛ باعتبارها أقل تكلفة، وأكثر فعالية، وهي أكثر حماية ومحافظة على العناصر البيئية على حالتها الأصلية، وهي أفضل من علاج البيئة وإصلاحها، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار توفر أدوات العلاج، وتم تأكيد فعاليتها ونجاعتها، وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليها إذا أمكن ذلك طبعا. ونظرا لوجود هذه الأداة القانونية الاتفاقية التعاونية فإنه بإمكان الجماعات الإقليمية الجزائرية التعاون مع جماعات إقليمية أجنبية في كل مجالات الاختصاص المنوطة بها في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية لاسيما في مجال الحماية الوقائية للبيئة.

ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة لمعالجة الإشكالية الرئيسية التي تمت صياغتها بالكيفية الآتية:

ما مدى فعالية اتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في مجال الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري؟ وإلى أي حد وفق المشرع الجزائري في التكريس القانوني لهذه الأداة القانونية الاتفاقية؟ وما هي المجالات البيئية التي تغطيها هذه الأخيرة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، للإلمام بالإطار النظري وتحليل بعض النصوص القانونية وبعض الجوانب المرتبطة بالموضوع، وقد قسمنا هذه الدّراسة إلى مبحثين؛ **المبحث الأوّل** خاص بمفهوم اتفاقية التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية والحماية الوقائية للبيئة، و**المبحث الثّاني** خاص بدور اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية في مجال الحماية الوقائية للبيئة.

المبحث الأول: مفهوم اتفاقية التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية والحماية الوقائية للبيئة

لقد باتت المسائل المرتبطة بحماية البيئة من المواضيع التي حظيت باهتمام المشرع الجزائري، لإدراكه بأن المساس بها من شأنه أن ينعكس سلبا على الجميع، الأمر الذي يستلزم إسهام ومشاركة الكثير من الفواعل لتكريس حمايتها ضمن أطر وصيغ مختلفة. ولما كانت الجماعات الإقليمية واحدة من الفواعل المؤسساتية المكلفة بحماية البيئة على المستوى المحلي، فقد خول لها المشرع الجزائري الكثير من الأدوات القانونية للاضطلاع بصلاحياتها، وتعتبر اتفاقيات التعاون اللامركزي من الأدوات القانونية التعاقدية التي تسمح لها بمباشرة اختصاصاتها لاسيما في مجال الحماية الوقائية للبيئة، لذا، سنحاول تحديد مفهوم اتفاقية التعاون اللامركزي التي تبرم بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية (المطلب الأول)، ومفهوم الجماعات الإقليمية والحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم اتفاقية التعاون اللامركزي التي تبرم بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية

الفرع الأول: تعريف التعاون اللامركزي الذي يجمع بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية

أولا–تعريف التعاون اللامركزي: عرف المنظم الجزائري التعاون اللامركزي على أنه:" كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة. يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"[1].

[1] أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 المؤرخ في 2017/11/15، يحدد كيفيات إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد68، بتاريخ 2017/11/28.

فالمشرع الجزائري أخذ بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي وهو ما يتضح من خلال المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 التي حصرت التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية فقط، وبالتالي فلا مجال لدخول أي طرف آخر لا يحمل صفة الجماعة المحلية في أي اتفاقية لامركزية[1].

كما يمكن تعريفه باعتباره مجموعة العلاقات القائمة على أساس اتفاقية موقعة بين الجماعة الإقليمية الجزائرية وجماعة إقليمية أجنبية، وإذا كان مصطلح "**التعاون**" يشمل كافة المبادرات التي تقوم بها الجماعات الإقليمية اتجاه نظيرتها الأجنبية، فإن مصطلح " **اللامركزية**" يحدد مستوى وشكل هذا التعاون، أي ذلك الي تقوم به الجماعات الإقليمية قصد تحقيق المنفعة العامة المحلية، وقد يتعلق الأمر بإقامة علاقة الصداقة، التعاون، التوأمة مع جماعات إقليمية أجنبية، التبادلات التقنية، الثقافية، الرياضية، العلمية، الشبابية، ومختلف أشكال التعاون[2].

حيث يعتبر التعاون اللامركزي آلية من آليات تسيير الشأن المحلي، وأداة لمواجهة حاجات التنمية المحلية، والبحث عن سبل للمعالجة الأمثل للمشاكل والقضايا المشتركة، حيث يمس مجالات جد متنوعة تندرج في إطار تطوير قدرات الجماعة المحلية على الاستجابة لحاجات الساكنة، وترقية الإطار المعيشي للمواطن، فهو بذلك يتجاوز الصفة الرمزية ليصبح وسيلة لتحسين أداء المرافق العمومية، وتشجيع الديمقراطية المحلية، والدفع بعجلة التنمية بصفة عامة، وأهم ما يميز التعاون اللامركزي هو الطابع التعاقدي، إذ يأخذ شكل اتفاقية للتعاون، تترجم التزامات بين الطرفين قصد انجاز مشاريع محددة، وقد كان هذا الأخير واقع فرضه السياق الدولي تحت ما يسمى بـ "**دبلوماسية المدن**"، حيث انخرطت الجماعات الإقليمية الجزائرية في هذه الممارسة منذ السنوات الأولى للاستقلال، وأعطت بذلك للامركزية بعدا جديدا، وإذا كان قانون البلدية رقم10/11 وقانون الولاية رقم 07/12 قد كرسا لأول مرة مصطلح "**التعاون اللامركزي**"، فقد جاءا بالدرجة الأولى لتأطير واقع موجود مسبقا[3].

ثانيا–المبادئ الأساسية التي تحكم التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية:

يحكم التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية جملة من المبادئ منها[4]:

- احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، وفي ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر.

---

[1] بلال فؤاد، "التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 10، العدد 02، مارس 2018، ص.313.

[2] وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، **دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي**، جانفي 2015، ص.4.

[3] تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 مؤرخة في 2015/02/10، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، ص ص.1–2.

[4] أنظر المواد 3–4–5–7–8–9 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، المرجع السابق.

- تعتبر باطلة كل علاقة تعاون لامركزي تمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وبسلامة التراب الوطني وبالنظام العام.
- وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة، ويجب أن تعود بالفائدة على الجماعة الإقليمية المعنية، ويجب ألا تحيد هذه العلاقات عن هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية.
- لا يمكن أن تبرم الجماعات الإقليمية الجزائرية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية اتفاقيات خارج الصلاحيات التي يحددها التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- لا يمكن اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية أن تلزم هيئات أخرى خاضعة للقانون العام أو لخاص دون الموافقة المسبقة من طرف هذه الأخيرة، وفي إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- خضوع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات التعاون اللامركزي إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول، كما لا تؤخذ المبادرة الرامية إلى إقامة علاقات التعاون اللامركزي التي تقترحها الجماعات الإقليمية الأجنبية بعين الاعتبار، إلا إذا تم التعبير عنها رسميا عبر القناة الدبلوماسية.

إن هذه الضوابط والمبادئ من شأنها المحافظة على أمن الدولة، والمحافظة على مصالح الجماعة الإقليمية المعنية، ودرء كل تعاون خارج الأطر القانونية والتنظيمية المحددة.

ثالثا-أهداف التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية

حدد المنظم الجزائري في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 الأهداف المتوخاة من التعاون اللامركزي، والمتمحورة أساسا إلى تشجيع المبادرات التي تتيح على الخصوص:

- دفع ودعم حركة التنمية المحلية.
- تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.
- ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية.
- المساهمة على تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية.
- تمتين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية.

كما تقام علاقات التعاون اللامركزي بهدف تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية الجزائرية وتسيير المرافق العمومية المحلية بفعالية وكذا ترقية التنمية المحلية[1].

الفرع الثاني: تعريف اتفاقية التعاون اللامركزي التي تبرم بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية والإجراءات القانونية لإبرامها

أولا-تعريف اتفاقية التعاون اللامركزي التي تبرم بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية

عرف المنظم الجزائري اتفاقية التعاون اللامركزي على أنها:" كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي

[1] أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، المرجع السابق.

وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقّع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها"[1].

ويقصد بالاتفاقية كل عقد أو وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية وجماعة إقليمية أجنبية وترتب التزامات أو حقوق للطرفين، ويمكن أن تحمل الوثائق التي توقعها الجماعات الإقليمية تسميات مختلفة: اتفاقية للتعاون اللامركزي، اتفاق إطار للتعاون اللامركزي، بروتوكول تعاون لامركزي، تصريح بنية إقامة توأمة، بروتوكول توأمة...الخ[2].

فالملاحظ من خلال هذه التعاريف أن اتفاقية التعاون اللامركزي هي حكر فقط على الجماعات الإقليمية الجزائرية فقط أي البلدية والولاية، أما الجماعة الإقليمية الأجنبية فهي:" كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها".[3] وإذا كانت العلاقة التعاقدية تجمع فقط بين جماعتين إقليميتين، فإنه المنظم الجزائري نص في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 على مساهمة المراكز الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية في ترقية التعاون اللامركزي، من خلال اقتراح جميع التدابير لتشجيع هذه العلاقات، والعمل على إشراك الجالية الوطنية المقيمة في الخارج في تنفيذها.

ثانيا-الإجراءات القانونية لإبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية: لقد حدد دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي المرفق بالتعليمة الوزارية رقم 54 أربعة مراحل لإعداد مشروع للتعاون اللامركزي وتشمل؛ مرحلة التصور، مرحلة تحرير مشروع الاتفاقية، مرحلة توقيع الاتفاقية ودخولها حيز النفاذ، مرحلة الرقابة والمرافقة[4]. غير أن المنظم الجزائري أعاد ضبطها، من خلال ما تضمنته المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 والتي حددت المراحل التي تمر بها عملية إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية بخمسة مراحل؛ الاستكشاف، الاتصال، المفاوضات، إعداد مشروع الاتفاقية، توقيع الاتفاقية. والتي ارتأينا أن نوضحها بالكيفية الآتية:

1- مرحلة الاستكشاف والاتصال: يمتد الاستكشاف من البحث على الجماعة الإقليمية الأجنبية الشريكة إلى غاية تحديدها[5]، وترفق كل مبادرة تعاون لامركزي تقترحها جماعة إقليمية جزائرية بمشروع تمهيدي

---

[1] أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 المؤرخ في 2017/11/15، يحدد كيفيات إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 68، بتاريخ 2017/11/28.

[2] وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، **دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي**، جانفي 2015، ص.9.

[3] أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، المرجع السابق.

[4] وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، **دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي**، المرجع السابق، ص ص.9-10-11-12.

[5] أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، المرجع السابق.

للاتفاقية، الذي يجب أن يضبط نشاطات التعاون المقصودة بحسب ميادين التنمية ذات الأولوية[1]، ويجب أن يتم إرساله إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية من طرف الوالي إذا كان متعلق بالولاية، أو عن طريقه إذا كان مرتبطا بالبلديات التابعة لإقليم اختصاصه[2]، حيث يقوم الوزير بدراسته بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، قبل إرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية[3].

2- مرحلة المفاوضات: طبقا للمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 يشرع الوالي إذا تعلق الأمر باتفاقية تعاون خاصة بالولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تعلق الأمر باتفاقية تعاون بلدية، في المفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية قصد تحديد أهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها.

3- مرحلة إعداد مشروع الاتفاقية: تعتبر الاتفاقية بمثابة الصك القانوني الذي سيربط بين الجماعتين المحلتين الشريكتين، وعليه يجب أن تتم صياغتها وتحريرها بعناية[4]. وقد أوجب المنظم الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 329/17 تحرير مشروع اتفاقية التعاون اللامركزي باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي، كما يجب أن تحدد بدقة: الأطراف (الجماعات الإقليمية المعنية)، الموضوع، الأهداف المنشودة من الأطراف، كيفيات التنفيذ، كيفيات التمويل، كيفيات مراقبة المشاريع ومتابعتها وتقييمها، الدخول حيز النفاذ والتعديلات وإنهاء العمل، حل الخلافات، مدة الاتفاقية، صفة الموقعين[5]. ويخضع هذا المشروع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، كما تخضع إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، ولا تكون المداولة نافذة إلا بعد الموافقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية أو الوالي حسب الحالة[6].

4- مرحلة توقيع الاتفاقية: يوقع هذه الاتفاقية الوالي إذا كانت الاتفاقية متعلقة بالولاية، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كانت تابعة للبلدية[7]، ويجب أن تعلق اتفاقية التعاون اللامركزي على مستوى مقر الجماعة الإقليمية المعنية، وفي الفضاءات المخصصة لإعلام الجمهور[8].

فهذه الإجراءات توضح مدى الأهمية التي أولاها المنظم الجزائري لهذه الأداة القانونية التعاقدية.

---

[1] أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، المرجع السابق.

[2] أنظر المواد 3-4-5-7-8-9، المرجع نفسه.

[3] أنظر المادة 17، المرجع نفسه.

[4] وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، **دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي**، المرجع السابق، ص. 10.

[5] أنظر الماد 20 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، المرجع السابق.

[6] أنظر المواد 21-22-23، المرجع نفسه.

[7] أنظر المادة 24، المرجع نفسه.

[8] أنظر المادة 26، المرجع نفسه.

المطلب الثاني: مفهوم الجماعات الإقليمية والحماية الوقائية للبيئة

الفرع الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية

أولا–تعريف الجماعات الإقليمية

لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري الوجود القانوني للجماعات الإقليمية، حيث نصت المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية[1]. وهذا بالنظر إلى الأهمية الكبيرة التي تحظى بها الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري.

وتهدف الجماعات المحلية إلى تخفيف العبء الذي كان مركزا في يد السلطة المركزية التي كانت تدير وتسيير جميع أمور المواطنين من مركز واحد، وها ما يعطل إنجاز وتحقيق مصلحة الأقاليم، وهذا نظرا لاتساع الرقعة الجغرافية للوطن، مما فرض على الدولة ضرورة توزيع المهام في إطار اللامركزية الإدارية، وتقسيم البلاد إلى أقاليم وتوزيع الصلاحيات والوظائف بين ممثلين لهذه الأقاليم بعدما كانت مركزة في يد السلطة المركزية[2].

ثانيا–تعريف البلدية والولاية

1– **تعريف البلدية:** تعتبر البلدية أهم أداة جوارية في التنظيم الإدارية الجزائري، وأن المواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته[3]، وهي الجماعة القاعدية لتنظيم الإقليم[4]، كما تحتل البلدية مكانة هامة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة[5]، وعرف المشرع الجزائري البلدية في القانون رقم 10/11 على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون"[6]. وهي أيضا "القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"[7]. كما تعتبر البلدية الهيئة الرئيسية في تدابير حماية البيئة، وبما أن البلدية هي الهيكل المحلي الأساسي للتنظيم اللامركزي فإنه يقع عليها مهمة إنجاح كل سياسة وطنية في مجال البيئة[8].

---

[1] أنظر المادة 16 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، بتاريخ 2016/03/07.

[2] محمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص.14. نقلا عن: لسان العرب لابن منظور، الجزء الخامس، دار المعارف بالقاهرة، بدون تاريخ الطبع، ص.68.

[3] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص.358.

[4] Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby, Rozen Noguellon, droit des collectivités locales, 5eme édition, presse universitaire de France, 1990, p.52.

[5] ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الطبعة الرابعة، 2010، ص.175.

[6] أنظر المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، بتاريخ 2011/07/03.

[7] أنظر المادة 2، المرجع نفسه.

[8] سايح تركية، **حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري**، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص. 79.

2- تعريف الولاية: عرف المشرع الجزائري الولاية في القانون رقم 07/12 على أنها:" الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها بالشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون"[1]. فالمشرع الجزائري من خلال هذه المادة تطرق إلى تعريف الولاية، والتأكيد على اعتبارها واحدة من الجماعات الإقليمية للدولة، وهي أيضا الدائرة غير الممركزة لها، كما وضح بعض خصائصها الهامة؛ التمتع بالشخصية المعنوية، التمتع بالذمة المالية المستقلة، إحداثها بموجب قانون، كما تطرق إلى مجالات الاختصاص المنوطة بها.

الفرع الثاني: مفهوم الحماية الوقائية للبيئة

أولا-تعريف البيئة وتحديد عناصرها محل الحماية الوقائية

1- تعريف البيئة من منظور لغوي: يقال في اللغة العربية تبوأ أي حال ونزل وأقام، والاسم من الفعل هو البيئة فدرج علماء اللغة العربية على استعمال ألفاظ البيئة والباءة والمنزل كمفردات[2]. بوأه منزلا، وفيه: أنزله، كأباءه، والاسم: البيئة، بالكسر ، والرمح نحوه: قابله به، والمكان: حله وأقام، كأباء به وتبوأ. والمباءة: المنزل، كالبيئة والباءة، وبيت النحل في الجبل. والبيئة بالكسر: الحالة[3]. أما في اللغة الفرنسية فقد أدخل ضمن مفردات معجم اللغة الفرنسية **le grand Larousse** في سنة 1972 ويعني بها مجموعة العناصر الطبيعية والصناعية الضرورية لحياة الإنسان[4]، ومصطلح **Environnement** في قاموس لاروس يعني مجموعة العناصر الطبيعية والاصطناعية التي تضمن حياة الإنسان وهو تعريف موسع للغاية[5]. وهي مجموعة العناصر الطبيعية والثقافية بما في ذلك وجود تفاعلات فيما بينها والتي تشكل جزءا من حياة الإنسان[6]. والبيئة في اللغة الإنجليزية **Environnement** تستخدم للدلالة على الظروف المحيطة والمؤثرة في النمو وتنمية حياة الكائن الحي كما تستخدم للتعبير عن الظروف الطبيعية مثل الهواء والماء والأرض التي يعيش فيها الإنسان[7].

---

[1] أنظر المادة الأولى من القانون رقم 07/12، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، بتاريخ 2012/02/29.

[2] محمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**، المرجع السابق، ص.14. نقلا عن: لسان العرب لابن منظور، الجزء الخامس، دار المعارف بالقاهرة، بدون تاريخ الطبع، ص.381.

[3] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، **القاموس المحيط**، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010، ص.47.

[4] Michel Prieur, **droit de l'environnement**, 4eme édition, Dalloz, paris, 2001,p p1-2.

[5] Raphaël Romi, **droit et Administration de l'Environnement**, 5eme édition, LGDJ, Ontchrestien, paris, 2004, p.07.

[6] Agathe van Lang, **droit de l'environnement**, 3eme édition, presses universitaire de France, France, 2011, p.21.

[7] سايح تركية، المرجع السابق، ص.17.

2- تعريف البيئة من منظور اصطلاحي: يرى **سه نكه رداود** أنه من الممكن تعريف البيئة على أنها: "المحيط أو الوسط الذي تعيش فيه الكائنات الحية وما يحيط بها من ماء وهواء وتربة وما تحتويه من مكونات فيزيائية وكيميائية وبيولوجية واجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية، والذي يؤثر على النشاط الإنساني ويتأثر به"[1]. وهي المحيط المادي الذي يعيش فيها الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية، ومنشآت أقامها لإشباع حاجاته[2]. فالبيئة للإنسان هي الإطار الذي يعيش فيه والذي يحتوي على التربة والماء والهواء، وما يتضمنه كل عنصر من هذه العناصر الثلاثة من مكونات جمادية، وكائنات تنبض بالحياة، وما يسود هذا الإطار من مظاهر شتى من طقس ومناخ ورياح وأمطار وجاذبية...الخ، ومن علاقات متبادلة بين هذه العناصر[3].

3- تعريف البيئة من منظور قانوني: إن وجه الصعوبة في تحديد مفهوم البيئة من الناحية القانونية يتجلى في أن كثيرا من محتويات المفهوم أو مضمونه ذات طابع فني وعلمي، الأمر الذي يفرض على رجل القانون محاولة المزج بين الأفكار القانونية والحقائق العلمية الخاصة بالبيئة لتنظيم قواعد السلوك التي ينبغي السير عليها في التعامل مع البيئة بعناصرها المختلفة، وتحديد الجزاء المترتب على انتهاكها ومخالفتها[4]. ويرى **داود عبد الرزاق الباز** أن وضع تعريف للبيئة من الناحية القانونية يأخذ في الحسبان عاملين أساسين: العامل الذي يركز على العناصر الطبيعية التي خلقها الله للإنسان، كالأنهار والبحار والهواء، والعامل الآخر الذي يتعلق بنشاط الإنسان وسلوكه نحو البيئة[5].

وتجدر الإشارة، أن المشرع الجزائري في القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة نص في المادة 4 منه على:" **البيئة:** تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل بين هذه الموارد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية"[6]. فالملاحظ أن المشرع الجزائري حدد العناصر التي تتكون منها البيئة، دون أن يقدم تعريفا واضحا لها، بالرغم من أنه كان يهدف إلى تحديد المقصود بالبيئة.

---

[1] سه نكه رداود محمد، **التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث دراسة قانونية تحليلية**، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر الإمارات، 2012، ص.17.

[2] ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص.44.

[3] عادل مشعان ربيع، هادي مشعان ربيع، أحمد محمد ربيع، **التربية البيئية**، الطبعة الأولى، دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص.10.

[4] داود عبد الرزاق الباز، **الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص ص.28-29.

[5] داود عبد الرزاق الباز، المرجع نفسه، ص.34.

[6] أنظر المادة 4 من القانون رقم 10/03 المؤرخ في 2003/07/19 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، بتاريخ 2003/07/20.

4- عناصر البيئة محل الحماية الوقائية: إذا كانت هناك من التشريعات من تبنت المفهوم الضيق للبيئة، وأخرى تبنت المفهوم الموسع، فإن أغلبها تتفق على شمول الحماية البيئية للعناصر الطبيعية والاصطناعية (المشيدة)، وهو الموقف الذي تبناه المشرع الجزائري.

4-1 العناصر الطبيعية محل الحماية الوقائية: يعرف عبد القادر الشيخلي البيئة الطبيعية على أنها: "هي جميع العناصر التي تكوِّن الأرض وتؤثر فيها، فهي التكوين الطبيعي للأرض وما تحتويه في باطنها أو على سطحها من معادن وصخور فاعلة أو خاملة، ومن مياه جوفية أو سطحية، وما ينمو فيها أو بواسطتها من حياة بشرية وحيوانية ونباتية، ومن الطبقات الغازية المسماة بالقشرة الفضائية التي تغلفها من أجل صيانتها وحمايتها وجعلها قادرة على تجديد طاقاتها وحيويتها"[1]. **و**هي العناصر التي خلقها الله سبحانه وتعالى، والتي لا دخل للإنسان في وجودها، كالبحار، والأنهار، الجبال، الصحراء، الهواء...الخ. وقد سن المشرع الجزائري الكثير من النصوص القانونية من شأنها تكريس الحماية الوقائية للعناصر الطبيعية على غرار: قانون حماية الشواطئ، قانون حماية الساحل، قانون الغابات، قانون المياه، قانون حماية المناطق الجبلية...الخ.

4-2 العناصر الاصطناعية (المشيدة) محل الحماية الوقائية: البيئة المشيدة ما هي إلا البيئة الطبيعية نفسها ولكن بتدخل الإنسان وتطويع بعض مصادرها لخدمته، فالبيئة المشيدة، ما هي إلا البيئة البشرية: هي سلوك الإنسان، ومنجزاته داخل البيئة الطبيعية. ويلحظ عليها بناء على ذلك أمران: أنها بيئة من صنع الإنسان، كما أنها بيان واقعي صادق لطبيعة التفاعل بين الإنسان والبيئة الطبيعية[2]. **و**هي أيضا ما أسهم النشاط الإنساني في إحداثها كالعمران، المصانع، الطرقات...الخ، وقد اهتم المشرع الجزائري بحماية هذه العناصر من خلال جملة من النصوص القانونية والتنظيمية لاسيما: قانون البناء والتعمير، القانون التوجيهي للمدينة، قانون المساحات الخضراء...الخ.

ثانيا-مدلول الحماية الوقائية للبيئة:

1- تعريف الحماية الوقائية للبيئة: "تشتق لفظة الوقاية لغة من "**وقى**" وهو فعل يفيد تدارك الحادث قبل وقوعه والاحتراز منه، وتجدر الإشارة هنا أنه قد يكون ثمة فترة زمنية تنقضي بين الحادث ووقوع الضرر واتخاذ بعض الاحتياطات تخفف من ضرر الفعل الضار"[3]. ونعني بحماية البيئة المحافظة والصيانة والإبقاء

---

[1] عبد القادر الشيخلي، **حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009، ص.35.

[2] عبد القادر الشيخلي، المرجع نفسه، ص ص.36-37.

[3] زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص.322، نقلا عن: خالد السيد المتولي محمد، **نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها في صور أحكام القانون الدولي**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، 2005، ص.335.

على الشيء المراد حمايته دون ضرر، أو حدوث تغيير له يقلل من قيمته، وقد يتطلب ذلك إجراءات وتدابير معينة لتحقيق هذه الحماية[1]. والوقاية والحماية صنوان لا يفترقان، وهما خير من العلاج[2].

فالطابع الوقائي هي السمة التي تغلب على أبرز خصائص القانون البيئي، ذلك أن النهج القائم على أساس التحوط مسبقا، واستشراف الأخطار المحدقة بالبيئة، لمنحها أكثر وجاهة وفاعلية في المحافظة على البيئة وحمايتها، أفضل من النهج القائم على أساس التحرك عند وقوع المشكلات البيئية، فالكلفة الاقتصادية للوقاية من التلوث أقل من كلفة معالجة آثارها البتة، وهي الأضرار غير القابلة للزوال أو المعالجة، كالتي يؤدي فيها التلوث إلى القضاء على نوع نباتي أو حيواني، وكذلك في حالات التلوث الإشعاعي[3]. فالعمل البيئي الأنجع في توفير الحماية للبيئة هو العمل القائم على أساس الفعل وليس على أساس رد الفعل ويكون ذلك باتخاذ الإجراءات الاستباقية الكفيلة بحماية البيئة وعدم انتظار الوصول إلى مرحلة التلوث والبحث عن إجراءات لإزالة هذا التلوث أو التخفيف من آثاره[4].

فالحماية الوقائية للبيئة هي:" واحدة من صور الحماية البيئية الرامية إلى اتخاذ كافة الإجراءات الاستباقية والتدابير الوقائية والاحترازية التي من شأنها درء ومنع وقوع أي فعل ماس بالبيئة، أو منع وقوع الأضرار الناجمة عن الفعل الماس بالبيئة، أو التقليل من أضرارها بالشكل الذي يمنع إفسادها ودمارها بشكل نهائي، وذلك من خلال تبني مجموعة من الأدوات القانونية الإدارية والاقتصادية والثقافية وغيرها".

2- صور الحماية الوقائية للبيئة: يمكن تصنيف الحماية الوقائية للبيئة إلى ثلاث وضعيات حمائية؛

2-1 حماية وقائية للبيئة من الدرجة الأولى (دون وقوع فعل ماس بالبيئة): من خلال حظر أي فعل أو تصرف يمس بأحد العناصر البيئية الطبيعية، كوجود مناظر طبيعية خلابة من خلق الله سبحانه وتعالى، فتتبنى الدولة أدوات قانونية للمحافظة عليها في سيرتها الأولى، كما يمكن للدول وضع آليات للمحافظة عليها عن طريق تكييفها كمحميات طبيعية مثلا، أو جعلها مناطق للجذب السياحي في إطار تثمين السياحة الطبيعية، دون المساس أو إحداث أي تغيير فيها. فهذه الحماية وقائية لا ترتكز على وجود فعل ماس بالبيئة، وإنما قد تقوم الدولة بأفعال وتتبنى خططا وترسم استراتيجيات لعدم المساس بها.

2-2 حماية وقائية للبيئة من الدرجة الثانية (بعد وقوع فعل ماس بالبيئة): نكون بصدد هذه الوضعية بعد وقوع فعل ماس بالبيئة وتترتب عليه آثار، وهنا نميز بين طبيعة الفعل المرتكب على العنصر البيئي، فقد يكون الفعل مشروعا وقد يكون غير مشروع وقد يترتب عليه أضرار تختلف خطورتها بحسب الفعل المرتكب، كما قد تكون آنية وقد تكون مستقبلية، فإذا كان المساس بهدف تحقيق المصلحة العامة أو لهدف

---

[1] منور أوسرير، محمد حمو، **الاقتصاد البيئي**، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص.176.

[2] عارف صالح مخلف، **الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص.68.

[3] عبد الناصر زياد هياجنة، **القانون البيئي النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012، ص.59.

[4] عبد الناصر زياد هياجنة، المرجع نفسه، ص.59.

تنموي ضروري فلاشك أن أدوات الحماية الوقائية لا تتجه لمنع هذا العمل، وإنما تسعى وتحرص على حماية البيئة بما يتماشى ومتطلبات التنمية المستدامة، كما قد يكون بغرض الحد من المشكلات البيئية، أو حماية عناصر بيئية أخرى. وقد ينجم عن هذا المساس أضرارا وخيمة فتكون أهمية الحماية الوقائية من خلال وضع كل الأدوات القانونية لمنع وقوع الأضرار الناجمة عن الفعل الماس بالبيئة كأولوية أولى، أو التقليل من هذه الأضرار بالشكل الذي لا يفسدها ولا يدمرها بشكل نهائي، أو إيجاد بدائل صديقة للبيئة لتحويل هذه الأضرار البيئية إلى منافع بيئية.

2-3 حماية وقائية للبيئة من الدرجة الثالثة (حماية من الأضرار): في بعض الحالات توجد أضرار بيئية، غير أنه لا يوجد هناك جزم في تحديد الفعل الماس بالبيئة، أو مسببات ذلك الفعل، للعمل على منعه أو إيجاد سبل علاجه إذا كان له علاج أصلا، فتكون الحماية الوقائية حتمية لا مناص منها، لتفادي الضرر، أو التقليل منه، كما أن الفعل قد يكون ارتكب لمرة واحدة، لكن أضراره تتسم بالشمولية والعالمية والاستمرارية، مما يستلزم وضع خطط لمجابهة هذه الأضرار والمخاطر، كما قد ترجع لبعض الظواهر الطبيعية كالزلازل، الفيضانات، الأعاصير،... التي لا دخل للإنسان فيها، فحرص الدول لا يكون لمنعها، وإنما على وضع التدابير الاستعجالية لمجابهتها، والاعتماد على المخططات الكبرى لتسيير هذه الكوارث الطبيعية، وضمان التعامل معها بأدوات مناسبة للتقليل من الخسائر والأضرار البشرية والبيئية.

المبحث الثاني: دور اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر الجماعات الإقليمية من الفواعل المؤسساتية المكلفة بحماية البيئة على المستوى المحلي، ولأجل اضطلاعها بهذه المهمة، خول لها المشرع الجزائري العديد من الأدوات القانونية، التي يمكنها من خلالها مباشرة صلاحياتها، وتعتبر اتفاقيات التعاون اللامركزي واحدة من هذه الأدوات القانونية التعاقدية، ولمعرفة دورها في مجال الحماية الوقائية، سنحدد المجالات البيئية التي تغطيها اتفاقية التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية (المطلب الأول)، وبعدها تقييم دور اتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في مجال الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني)

المطلب الثاني: المجالات البيئية التي تغطيها اتفاقية التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية

حدد المنظم الجزائري الميادين التي يندرج فيها كل مشروع تعاون لامركزي، الذي يجمع بين الجماعة الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، والذي جاء على سبيل الإلزام، حيث نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 على:" يجب أن يندرج كل مشروع تعاون لامركزي ضمن الميادين الآتية:....."، وأخذ يحدد هذه الميادين إلى غاية المطة الأخيرة المتضمنة:" كل نشاط يندرج في إطار صلاحيات الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"، الأمر الذي يوحي بأن الميادين المحددة حظيت بنوع من التخصيص هذا من جانب، وأن ورودها هو على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، وتجدر الإشارة أيضا أن المنظم الجزائري وفق إلى حد كبير في جعل محل اتفاقية التعاون اللامركزي تضم كل صلاحيات البلدية

والولاية الواردة في التشريع والتنظيم، وذلك بالنظر لحجم الصلاحيات الكبيرة المنوطة بكل من البلدية في القانون رقم 10/11، والولاية في القانون رقم 07/12، وكذا النصوص القانونية والتنظيمية الكثيرة والمتشعبة في مجالات مختلفة.

الفرع الأول: المجالات البيئية التي تغطيها اتفاقية التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 329/17 بشكل صريح

جعلت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 حماية البيئة محلا للتعاون اللامركزي بشكل صريح، فحماية البيئة لها صور مختلفة لاسيما الحماية الوقائية، كما أن حماية البيئة تشمل جميع عناصر البيئة المشمولة بالحماية من منظور المشرع الجزائري، وبالتالي يمكن أن تلجأ الجماعات الإقليمية إلى إبرام هذه الاتفاقيات في مجال حماية العناصر البيئية الطبيعية وكذا العناصر البيئية الاصطناعية (المشيّدة). كما حددت المادة أيضا بعض المجالات المتعلقة بالبيئة على غرار: التنمية والتهيئة، الطاقات المتجددة، الموارد المائية والري، النظافة والصحة، الفلاحة والغابات والصيد البحري، السياحة.

الفرع الثاني: المجالات البيئية التي تغطيها اتفاقية التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 329/17 بالإحالة للتشريع والتنظيم المعمول بهما

نظرا للتشعب الكبير لصلاحيات الجماعات الإقليمية في شتى المجالات عموما، وحماية البيئة خصوصا، فقد اكتفى المنظم الجزائري بإحالتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لذا سنتطرق إلى بعض المجالات البيئية الرامية لحماية البيئة بشكل وقائي من خلال:

أولا- المجالات البيئية التي تغطيها اتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في ظل قانوني البلدية رقم 10/11 وقانون الولاية رقم 07/12 : تجدر الإشارة بادئ الأمر أن هذين القانونين قد كرسا لأول مرة الإشارة الصريحة لهذا النمط من التسيير التشاركي التعاوني ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، حيث أشارت المادة 57 من قانون البلدية رقم10/11 على:" لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:...- اتفاقيات التوأمة،..."، ونصت المادة 106 على: "تخضع توأمة بلدية مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية"، وأحالت المادة تطبيق هذه الأخيرة للتنظيم. كما نصت المادة 8 من قانون الولاية رقم 07/12 على أنه تستطيع الولاية في حدود صلاحيتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية، كما تتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ، ولا يجب أن تكون بأي حال من الأحوال مصدرا لإفقار الولاية، كما يجب أن تندرج علاقات التعاون ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية، وتتم المصادقة عليها بمداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية، بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وأحال تطبيق هذه المادة إلى التنظيم.

كما أشارت أيضا المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12 على:" لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف **بالداخلية عليها**، في أجل أقصاه شهران (2) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

–اتفاقيات التوأمة...". فالملاحظ أن المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 10/11 استعمل مصطلح "**اتفاقيات التوأمة**" واشترط المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي، بالإضافة إلى الموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية، كما أحال تطبيق المادة 106 إلى التنظيم، في حين أطلق عليها في قانون الولاية رقم07/12 "**علاقات التعاون**" في المادة 8، و"**اتفاقيات التوأمة**" في المادة 55، ولعل المشرع الجزائري قام بوضع كل هذه التدابير والإجراءات نظرا لأهمية وحساسية هذه الأداة القانونية، الأمر الذي جعله يشير إليها بشكل مقتضب، ويحيل إجراءاتها وطرق إبرامها إلى إطار تنظيمي خاص بها.

ثانيا–المجالات البيئية التي تغطيها اتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية في ظل النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة

لقد جعل المنظم الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 329/17 اتفاقية التعاون اللامركزي أداة لمباشرة كافة مجالات الاختصاص المنوطة بالبلدية والولاية، والمنصوص عليها في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، وبالتالي فقد وسّع في مجال استعمال هذه الوسيلة، لذا، سنتطرق إلى بعض المجالات التي لها علاقة بتكريس الحماية الوقائية للبيئة على غرار:

1– اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال تسيير النفايات: عرف المشرع الجزائري النفايات على أنها: "كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة أعم كل مادة أو منتوج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته"[1]. كما حدد في المادة 2 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها لاسيما الوقاية والتقليص من إنتاج وضرر النفايات من المصدر، تنظيم فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها، المعالجة البيئية العقلانية للنفايات، تثمين النفايات بإعادة استعمالها أو برسكلتها، إعلام وتحسيس المواطنين بالأخطار الناجمة عن النفايات وآثارها على الصحة والبيئة، وكذلك التدابير المتخذة للوقاية من هذه الأخطار والحد منها أو تعويضها، كما جعل المشرع الجزائري وفقا للمادة 32 من القانون 19/01 مسؤولية تسيير النفايات المنزلية ومشابهها تقع على عاتق البلدية، طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية.

وتجدر الإشارة أنه تم إمضاء اتفاقية توأمة بين بلدية قسنطينة و**Grenoble** بتاريخ 2001/01/19 حيث برمجت زيارات عمل منتظمة من طرف مفوضيات عن الطرفين ضمت منتخبين محليين، تقنيين، إطارات جامعية، رجال ثقافة...ومن ضمن ما تضمنته الاتفاقية تسيير وعلاج النفايات المنزلية، تحديث

[1] أنظر المادة 3 من القانون رقم 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، بتاريخ 2001/12/15.

شبكات التطهير ووضع مخطط مروري وتنمية حضرية، كما أمضت ولاية عنابة مع منطقة **Rhône-Alpes** اتفاقية تعاون لامركزي بتاريخ 2003/09/22، تضمنت التركيز على عملية تسيير النفايات المنزلية[1].

2- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال تسيير المساحات الخضراء: تضطلع المساحات الخضراء بوظائف وأدوار تكمن في تحسين الصحة والإطار المعيشي للإنسان، والحفاظ على التوازن الإيكولوجي والمناخي، وضمان وظائف جمالية، والحد من الضوضاء، والأضرار السمعية، كما لها دور كبير في الصحة النفسية لدى الإنسان، حيث تؤثر بشكل إيجابي على أصحاب الأزمات النفسية، وضغوط العمل والمجتمع[2].

وقد حدد المشرع الجزائري الأهداف المتوخاة من تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها في إطار التنمية المستدامة لاسيما: تحسين الإطار المعيشي الحضري، صيانة وتحسين المساحات الخضراء الحضرية الموجودة، وترقية إنشاء المساحات الخضراء من كل نوع، مع إلزامية إدراج المساحات الخضراء في كل مشروع بناء تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة.[3]

وقد نصت المادة 141 من قانون الولاية رقم 07/12 على قيام الولاية قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها، بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، بإحداث مصالح عمومية ولائية، للتكفل على وجه الخصوص بالنظافة والصحة العمومية، المساحات الخضراء. كما نصت المادة 149 من قانون البلدية رقم10/11 على أنه بإمكان البلدية أن تحدث مصالح تقنية قصد التكفل بالمساحات الخضراء. ولعل هذا يوضح مدى الأهمية التي تحظى بها المساحات الخضراء للبيئة والمواطن.

ففي سنة 2003 تم إبرام اتفاقية التعاون والصداقة بين ولاية الجزائر وبلدية باريس، حيث تم تحديد الكفاءات الفنية من قبلهما لتحسين الظروف المعيشية لسكان العاصمة، حيث تم وضع مشروعين للشراكة بين الطرفين؛ يتعلق المشروع الأول بتحسين عمليات تجميع ومعالجة النفايات المنزلية[4].

أما المشروع الثاني فبدأ سنة 2005 يرمي إلى مرافقة عملية إعادة تأهيل حديقة التجارب بالحامة التي تتربع على مساحة 32 هكتار، يعود تأسيسها إلى سنة 1832، حيث تم حشد كفاءات لإدارة المساحات الخضراء والبيئة من بلدية باريس، فسمح التعاون الفني ما بين الطرفين بإعادة فتح الحديقة ي شهر ماي 2009 بعد إغلاقها لمدة 10سنوات، بعد اعتماد أسلوب بيئي في إدارتها، وأصبحت تضم مدرسة طبيعية

---

[1] مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، "دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية–التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي نموذجا–"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2017، ص.120.

[2] موقع وزارة البيئة والطاقات المتجددة، www.meer.gov.dz، تاريخ الاطلاع 2020/04/13.

[3] أنظر المادة 2 من القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31 بتاريخ 2007/05/13.

[4] مفيدة لعبيدي، عمارة ناجي، المرجع السابق، ص.120-121.

معدة للأطفال ومركز لتحويل النفايات إلى سماد ما يجعلها مكانا للتوعية البيئية، كما أصبحت تحظى بـ 900.000 زائرا سنويا واستعادت دورها كموقع لتدريب المهنيين مع فتح مدرسة البستنة[1].

3- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال المدينة: عرف المشرع الجزائري المدينة على أنها: "كل تجمع حضري ذو تجمع سكاني يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية"[2]. كما أشار في المادة 6 من القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06 إلى أن سياسة المدينة تهدف إلى توجيه وتنسيق كل التدخلات لاسيما المتعلقة بتقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي، القضاء على السكنات الهشة وغير الصحية، التحكم في مخططات النقل والتنقل وحركة المرور داخل محاور المدينة وحولها، حماية البيئة، الوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان، ترقية الشراكة والتعاون بين المدن، اندماج المدن الكبرى في الشبكات الجهوية والدولية، ضمان توفير الخدمة العمومية وتعميمها خاصة المتعلقة بالصحة والتربية والتكوين والسياحة والثقافة والرياضة والترفيه. كما نصت المادة 22 من القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06 على المبادرة بنشاطات الشراكة بين مدينتين أو أكثر لإنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية مهيكلة في إطار اتفاقيات تبرم بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية، كما أحال تطبيق هذه المادة أيضا إلى التنظيم.

ونذكر بهذا الخصوص أن والي ولاية الجزائر قام في إطار المؤتمر الدولي لميتروبولي بموريا ل (كندا) بتاريخ 17 جوان إلى 24 جوان 2017 بتوقيع مسودة التفاهم والصداقة بين ولاية الجزائر وموريا ل الكندية، وكذا عقد انخراط ولاية الجزائر بالمرصد الدولي لرؤساء البلديات حول ما يسمى "الحياة معا"، وهو شبكة دولية للمدن تهدف إلى تبادل التجارب والمبادرات المستحدثة فيما بين المدن[3].

4- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الطاقات المتجددة: الطاقات المتجددة هي الطاقات التي نحصل عليها من خلال تيارات الطاقة التي يتكرر وجودها في الطبيعة على نحو تلقائي ودوري، وهي بذلك عكس الطاقات غير المتجددة الموجودة غالبا في مخزون جامد في الأرض، لا يمكن الاستفادة منها إلا بعد تدخل الإنسان لإخراجها منه[4].

لقد مكن المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية من سلطة إبرام اتفاقية في مجال الطاقة المستدامة والمناخ لحماية البيئة، وبناء على ذلك قامت بعض البلديات الجزائرية بعقد اتفاقيات متعددة الأطراف مع الاتحاد الأوربي عن طريق الانضمام إلى "ميثاق رؤساء المحليات والمدن" **Mayors- The Covenant of COM** الذي أنشأته المفوضية الأوربية، وهو الحركة الأوربية السائدة التي تتضمن إشراك السلطات المحلية

---

[1] مفيدة لعبيدي، عمارة ناجي، المرجع السابق، ص. 121. نقلا عن: Ministère des Affaires Etrangères et Européennes de la République Française، Guide Illustré de Flore Algérienne, avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères et Européenne de la République Française, p 10, à disponible sur : www.diplomatie.gouv.fr

[2] أنظر المادة 3 من القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006/02/20 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، بتاريخ 2006/03/12.

[3] بلال فؤاد، المرجع السابق، ص. 321. نقلا عن: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[4] منور أوسرير، محمد حمو، المرجع السابق، ص. 133.

والإقليمية الملتزمة طواعية بزيادة كفاءة استخدام الطاقة واستخدام مصادر الطاقة المتجددة في أراضيها، ومن أجل حماية البيئة من التغييرات المناخية في المنطقة المتوسطية، يلتزم الموقعين على الميثاق بتحقيق وتجاوز هدف الاتحاد الأوروبي وهو الحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة 20% بحلول عام 2020. عن طريق دعم الجهود المبذولة من قبل السلطات المحلية في تنفيذ سياسات الطاقة المستدامة، لأن هاته الأخيرة لها دورا حاسما في التخفيف من التغيرات المناخية بل وأكثر باعتبار أن 80% من استهلاك الطاقة وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون ترتبط بالأنشطة الحضرية[1].

فالسلطات المحلية المختارة والمدن والبلديات والمحافظات في البلدان العشرة المنضمة إلى الآلية الأوربية للجوار والشراكة جنوب، وتعتبر الجزائر من الدول المنضمة إليها. وما دفع هاته الأخيرة إلى الانضمام إلى مشروع توفير طاقة نظيفة هي التحديات المتزايدة في قطاع الطاقة، التي تواجهها الجزائر من جراء تزايد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والتفاوت فيما بين العرض والطلب في استهلاك الطاقة، لذلك عليها تبني تدابير فعالة في مجال فعالية الطاقة والطاقات المتجددة[2]، وقد بدأت التجربة من الخلية الأساسية والهيئة القاعدية، وهي المجالس الشعبية البلدية في كل من بومرداس وسيدي بلعباس وباتنة لتنظم إلى مشروع توفير طاقة نظيفة لمدن البحر المتوسط CES/MED كمرحلة أولى وكولايات نموذجية قبل تعميم التجربة على كامل التراب الوطني[3].

إن الدافع الرئيس الأول للاهتمام بالطاقة المتجددة هو الدافع البيئي للحد من الغازات المنبعثة، وخاصة غاز ثاني أكسيد الكربون[4].

المطلب الثاني: تقييم دور اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

الفرع الأول: آثار اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية

تحصي وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار التعاون اللامركزي، ما يفوق خمسين(50) جماعة إقليمية مابين مجالس شعبية ولائية وبلدية تقيم علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية موزعة عبر أكثر من 20 بلدا، ولقد كان لهذه التجارب آثارا ونتائج إيجابية تجلت في: التعاون في مجال التهيئة

---

[1] لطيفة بهى، "التعاون اللامركزي في مجال حماية البيئة من التغييرات المناخية والطاقة في القانون الجزائري (بلدية باتنة نموذجا)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد10، العدد 01، أفريل 2019، ص. 736. نقلا عن: Covenant Of Mayors for climate Energy من الموقع الإلكتروني: http://www.ces-med.eu/ar، تقرير الاتحاد الأوربي.

[2] لطيفة بهى، المرجع نفسه، ص. 737. نقلا عن: النشرة الدورية حول أنشطة المشروع والانجازات ذات الصلة، تقرير حول مدن المشروع في الجزائر، مشروع توفير طاقة نظيفة لمدن البحر المتوسط(CES-MED)، طبع في بيروت، لبنان، 2016، ص.03.

[3] لطيفة بهى، المرجع نفسه، ص.737.

[4] منور أوسرير، محمد حمو، المرجع السابق، ص ص. 133-134.

والتسيير الحضري (التطهير، تسيير النفايات، تهيئة المساحات الخضراء، المحافظة على البيئة وغيرها)، إكساب الجماعات الإقليمية المهارة في تسيير الشؤون المحلية، ودعم قدراتها على التحكم في التنمية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتحسين أدائها من خلال نقل الخبرات، والعمل على إيجاد حلول متشابهة لمشاكل مماثلة تواجهها المدن،...الخ[1].

وقصد إضفاء حيوية مستمرة على التبادلات اللامركزية، عرفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برنامجا ثريا تخللته نشاطات تبادل الخبرات والتجارب مع العديد من الشركاء الأجانب بهدف ضمان تكفل ناجع بإشكالية التنمية المحلية المستدامة وقد كان البعد البيئي ولاسيما جوانبه المتعلقة بنظافة المحيط ورسكلة النفايات المنزلية في تسيير الجماعات الإقليمية مركز الانشغالات أين تم تسجيل النشاطات التالية[2]:

- توقيع مخطط عمل على مدى 3سنوات على إثر زيارة وفد ممثل عن **بلدية ميلوز** إلى **بلدية الخروب** (قسنطينة) من 20 إلى 25 فيفري 2017 بخصوص الصحة الوقائية ونظافة المحيط.

- تنظيم ورشة خبرة حول موضوع تسيير النفايات المنزلية من 1017/02/27إلى 2017/03/02 جمعت ولاية سطيف مع مدينة ليون(فرنسا).

- زيارة الوفد الألماني إلى سطيف2017/03/15 وإلى عنابة 12و2017/03/22 والتي تندرج ضمن متابعة تنفيذ البرامج المشتركة بين الجانبين في مجال تسيير المحيط والتنمية المحلية والحكامة المحلية.

- إبرام اتفاقية تعاون لامركزي بين منطقة **إيل دو فرانس** و**ولاية الجزائر** بتاريخ 2017/03/23 بمناسبة تنقل وفد بقيادة الوالي إلى فرنسا، يهدف هذا الاتفاق إلى تقوية مجمل علاقات التبادل مع التركيز خصيصا على مجال التهيئة العمرانية، التنمية المستدامة، النقل والتعاون الجامعي[3].

الفرع الثاني: عوامل قلة اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

لاشك في اتساع المجالات البيئية الهامة التي كان من الممكن أن تكون محلا لإبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية لحماية البيئة عموما، وفي مجال تكريس الحماية الوقائية خصوصا، بالنظر إلى أهمية الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري هذا من جهة، وكثرة النصوص القانونية والتنظيمية التي تخول لها صلاحيات واسعة في مجال الحماية الوقائية للبيئة من جهة أخرى، كما أعطى المشرع الجزائري اللبنة القانونية لهذه الأداة القانونية التشاركية ودعمه بإطار تنظيمي بدءا من التعليمة الوزارية رقم 54، ثم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 329/17 لتوضيح الجانب الإجرائي لإبرام هذه الاتفاقيات،

[1] تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54، المرجع السابق، ص. 2.

[2] موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، www.interieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع 2020/04/13.

[3] المرجع نفسه.

غير أن الإحصائيات تبين عدد قليل لهذه الأخيرة، وبالتالي عدم استغلال أداة قانونية هامة في تسيير الشأن المحلي لفائدة الجماعات الإقليمية، الأمر الذي يوحي بأن المعوقات لا تقتصر على الجانب القانوني والتنظيمي فقط، وإنما تتحكم فيه عوامل أخرى. فحسب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 يبلغ عدد بلديات الوطن 1541 بلدية، و48 ولاية، في حين أن عدد اتفاقيات التعاون اللامركزي بمختلف مسمياتها وأغراضها لا تغطي جزء قليل من هذا العدد، الأمر الذي يوحي لنا بأن جل الجماعات الإقليمية، وخاصة البلديات، لم تستعمل هذه الأداة، كما أن أغلبها أبرمت قبل إصدار النصوص التنظيمية المذكورة آنفا، ولعل ذلك يرجع لأسباب وعوامل تحول دون قدرتها على إبرام هذا النوع من الاتفاقيات نذكر منها:

أولا–غياب الكفاءة والتأهيل للمنتخبين المحليين والموظفين في مجال التعاون اللامركزي: لعل من الأسباب التي جعلت أغلب البلديات خصوصا تعزف عن إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية، وغياب الكفاءة والتأهيل للمنتخبين المحليين والموظفين في هذا المجال، بالإضافة إلى تخوف البعض من إبرام ها النوع من الاتفاقيات، خاصة وأن أحد أطرافها أجنبي، كما أن البعض يجهل حتى وجود هذه الأداة القانونية التعاقدية.

ثانيا–نقص **الوعي البيئي الخاص بالحماية الوقائية للبيئة:** بالرغم من الأهمية التي باتت تحظى بها حماية البيئة في الآونة الأخيرة، والتي رسمت لأجلها الدولة استراتيجية لتكريسها، وبالرغم من اعتبار الجماعات الإقليمية من الفواعل المؤسساتية المكلفة بالحماية البيئية على المستوى المحلي، إلا أن نقص الوعي البيئي في مجال الحماية الوقائية للبيئة، يحول دون إيلاء الأهمية والعناية اللازمتين لضمان حماية البيئة بشكل وقائي، للمحافظة على نوعيتها وجودتها واستمراريتها، وتفادي نفقات العلاج والإصلاح إذا أمكن ذلك طبعا.

ثالثا– قلة الموارد المالية للتكفل بأعباء اتفاقيات التعاون اللامركزي: إن تغطية النفقات المالية المترتبة على إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية يتطلب توفر الموارد المالية الكفيلة بتغطية هذه النفقات، غير أن الكثير من البلديات تعاني من محدودية مواردها المالية، كما تعتمد على إعانات ومساعدات الدولة ضمن صيغ وأطر مختلفة، والتي في الغالب تكون مخصصة لمجالات معينة، وأحيانا توجه لتغطية النفقات الإجبارية فقط، لاسيما بالنسبة للبلديات التي تعاني من عجز في ميزانيتها.

رابعا–نقص وغموض وسائل الاتصال مع الطرف الأجنبي: إن قيام الجماعات الإقليمية الجزائرية باختيار الطرف الأجنبي تحتاج إلى اطلاعها على منجزاتها، والآثار الإيجابية التي حققتها في مجال الحماية الوقائية للبيئة، حتى يتسنى للجماعات الإقليمية اختيار الطرف المتعاقد المناسب، وبالتالي فهي بحاجة إلى وسائل تمكنها وتساعدها على الاختيار السليم.

خاتمـــــة:

تعتبر اتفاقيات التعاون اللامركزي من الأدوات القانونية التعاقدية، التي يمكن للجماعات الإقليمية أن تبرمها مع نظيرتها الأجنبية لاسيما في مجال تكريس الحماية الوقائية للبيئة، والتي تشمل بدورها الكثير من الميادين على غرار: تسيير وصيانة المساحات الخضراء، استغلال الطاقات المتجددة، تسيير النفايات المنزلية وتثمينها والحد منها، تهيئة وتنمية المدن...الخ، ولاشك في الآثار الإيجابية التي تحققها هذه الأداة التعاونية التشاركية في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، والاستفادة من خبرات الدول الأجنبية من الناحية البشرية، وكذا استعمال التقنيات الحديثة والصديقة للبيئة في شتى المجالات البيئية، بالإضافة إلى شمولها مختلف العناصر البيئية الطبيعية والاصطناعية (المشيدة)، غير أن الملاحظ هو قلة الاتفاقيات المبرمة بهذا الخصوص، لأسباب عديدة؛ لاسيما المالية والبشرية، وقد كان من الممكن أن تحقق هذه الأداة نجاعة وفعالية أكثر في تكريس الحماية الوقائية للبيئة، لو تم تطبيقها من طرف كل الجماعات الإقليمية الجزائرية (البلدية والولاية)، ليس على مستوى هذه الأخيرة فقط، وإنما على مستوى الدولة الجزائرية برمتها.

النتـــائج:

– وفق المشرع الجزائري في منح اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية لفائدة الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) لمباشرة جميع النشاطات التي تدخل ضمن اختصاصاتها الأصيلة بصفة تعاقدية تشاركية، والواردة مسبقا في قوانينها الإطارية 10/11 و07/12، وكذا النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمجال اختصاصها، والذي حاول تنظيمها من خلال التعليمة الوزارية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10، ثم نضمها بشكل أكثر وضوحا من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 329/17 الذي يتكون من 41 مادة، والذي يعتبر بمثابة الإطار التنظيمي التطبيقي بهذا الخصوص.

– وجود إحالات إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، أو إحالات إلى صدور قرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، الأمر الذي يؤثر على فعالية هذه الأداة القانونية الاتفاقية التشاركية، كما يسهم في عزوف الكثير من المسؤولين والمنتخبين المحليين عن إبرام هذا النوع من العقود، وبالتالي عدم الاستفادة من خبرات الجماعات الإقليمية الأجنبية لاسيما في مجال الحماية الوقائية للبيئة.

– تخوف الكثير من الجماعات الإقليمية الجزائرية من إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية، بسبب غياب التأهيل المناسب في هذا المجال، بل وهناك من يجهل حتى أن المشرع الجزائري خول للجماعات الإقليمية الجزائرية هذه الأداة القانونية الهامة في تسيير الشأن المحلي بميادينه المختلفة.

– قلة اتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية عموما وفي المجال البيئي خصوصا، وهذا مقارنة بالعدد الكبير للبلديات التي يبلغ عددها 1541 بلدية، والولايات التي يبلغ عددها 48 ولاية، خاصة أنه لم يتم تقييدها بعدد محدد، ولعل من بين الأسباب التي تحول دون إقدام البلديات على إبرام هذا النوع من العقود إلى ضعف ومحدودية مواردها المالية، الأمر الذي يجعلها ملزمة بالتكفل بالنفقات الإجبارية لا غير، بالإضافة إلى نقص الإطارات المؤهلة في هذا المجال، ونقص الوعي البيئي.

التوصـــيات:

– الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتجسيد اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعتين الإقليميتين الجزائرية والأجنبية على غرار توفير اتفاقيات نموذجية يمكنها الاستعانة بها في إعداد اتفاقياتها، وتخصيص اتفاقيات نموذجية خاصة بمختلف الجوانب البيئية، نظرا للطابع الفني والمعقد لبعض العناصر البيئية، والتي يمكن أن توفرها لجان مختصة في هذا الميدان على غرار؛ تسيير النفايات والعمليات المرتبطة بتثمينها، الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة، تسيير المساحات الخضراء...الخ.

– تنظيم دورات تكوينية لفائدة المسؤولين والمنتخبين المحليين، وكذا الموظفين المعنيين بهذا المجال، من خلال توضيح الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة باتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعتين الإقليميتين الجزائرية والأجنبية، وإيلاء الأهمية للمجالات والميادين التي تحتاج فيها الجزائر لخبرات الدول الأجنبية على غرار المجال البيئي (تسير المساحات الخضراء، تسيير النفايات، تسيير المدن، تسيير الكوارث الطبيعية...الخ).

– تقديم مساعدات مالية من طرف الدولة للجماعة الإقليمية الراغبة في إبرام اتفاقية تعاون لامركزي مع جماعة إقليمية أجنبية، لاسيما إذا تعلقت بحماية البيئة بطريقة وقائية، وهذا بالنسبة للبلديات التي تعاني عجزا في ميزانيتها، كون حماية البيئة واحدة من الأولويات التي تسعى الدولة لتكريسها، وتبنت لأجلها استراتيجية متعددة الآليات من أجل تكريسها.

– تحفيز الجماعات الإقليمية للمبادرة بهذا العمل التعاقدي، من خلال نشر الآثار الإيجابية لبعض التجارب الناجحة، في شتى مجالات الاختصاص المنوطة بالجماعات الإقليمية لاسيما البيئية منها، بالإضافة إلى التركيز على الحماية الوقائية، لما لها من آثار إيجابية على البيئة، وبالتالي التخفيف من أعباء الدولة بهذا الخصوص.

– دراسة إمكانية استغلال التكنولوجيا الحديثة في مجال اتفاقيات التعاون اللامركزي، التي تجمع بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، في إطار التقيد التام بالنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بإبرام هذه الاتفاقيات، بغرض عدم المساس بأي شكل من الأشكال بأمن ومصالح الدولة وسيادتها.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا–قائمة المصادر:

– القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، بتاريخ 2016/03/07.

– القانون رقم 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77 بتاريخ 2001/12/15.

– القانون رقم 10/03 المؤرخ في 2003/07/19 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43 بتاريخ 2003/07/20.

– القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006/02/20 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15 بتاريخ 2006/03/12.

– القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31 بتاريخ 2007/05/13.

– القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، بتاريخ 2011/07/03.

– القانون رقم 07/12، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، بتاريخ 2012/02/29.

– المرسوم التنفيذي رقم 329/17 المؤرخ في 2017/11/15، يحدد كيفيات إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 68، بتاريخ 2017/11/28.

– تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 مؤرخة في 2015/02/10، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.

– وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، **دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي**، جانفي 2015.

ثانيا–قائمة المراجع:

الكتب:

– داود عبد الرزاق الباز، **الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

– محمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

– مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، **القاموس المحيط**، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010.

– ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

– منور أوسرير، محمد حمو، **الاقتصاد البيئي**، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

– ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010.

– سايح تركية، **حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري**، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.

– سه نكه رداود محمد، **التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث دراسة قانونية تحليلية**، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر الإمارات، 2012.

- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- عادل مشعان ربيع، هادي مشعان ربيع، أحمد محمد ربيع، **التربية البيئية**، الطبعة الأولى، دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007.
- عبد الناصر زياد هياجنة، **القانون البيئي النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012.
- عارف صالح مخلف، **الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007.
- عبد القادر الشيخلي، **حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009.
- Agathe van Lang, **droit de l'environnement**, 3eme édition, presses universitaire de France, France, 2011.
- Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby, Rozen Noguellon, **droit des collectivités locales**, 5eme édition, presse universitaire de France, 1990.
- Michel Prieur, **droit de l'environnement**, 4eme édition, Dalloz, paris, 2001.
- Raphaël Romi, **droit et Administration de l'Environnement**, 5eme édition, LGDJ, Ontchrestien, paris, 2004.

الرسائل الجامعية:

- زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

المقالات في المجلات:

- مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، "دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية- التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي نموذجا -"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2017، (ص109-ص124).
- بلال فؤاد، "التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 10، العدد 02، مارس 2018، (ص309-ص330).
- لطيفة بهى، "التعاون اللامركزي في مجال حماية البيئة من التغييرات المناخية والطاقة في القانون الجزائري (بلدية باتنة نموذجا)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد10، العدد 01، أفريل 2019، (ص724-ص745).

المواقع الإلكترونية:

- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، www.interieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع 2020/04/13.
- موقع وزارة البيئة والطاقات المتجددة، www.meer.gov.dz، تاريخ الاطلاع 2020/04/13.