

**التعاون بين الجماعات الإقليمية
(دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية)**

**Cooperation between territorial communities
(Study under national and international law)**

مراح أحمد: أستاذ مساعد قسم ب
كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة معسكر
merah.ahmed@univ-mascara.dz

تاريخ الاستلام: 2018/06/12 تاريخ القبول للنشر: 2018/10/08

ملخص: هدفت هذه الدراسة إلى بيان التعاون بين الجماعات الإقليمية على ضوء النصوص القانونية الوطنية، باعتبار أنه يعد أحد العوامل المساعدة للنهوض بالتنمية المحلية وتحقيق المزيد من الاستقلالية للجماعات المحلية، وأيضا التعاون الدولي على أساس أنه هو الآخر يشكل فضاء مهما للجماعات الإقليمية، وذلك من أجل الاحتكاك بنظيراتها الأجنبية والاستفادة من خبرات وتجارب ومساعدات البلديات الأجنبية في مجال التسيير، ومن ثم سنركز فقط على اتفاقية التوأمة والمنظمات الدولية. كما أننا توصلنا في هذه الدراسة إلى مجموعة من التوصيات نظن أن الأخذ بها سيساهم في إصلاح الجماعات الإقليمية، والنتيجة تحقيق التنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: التعاون؛ الجماعات الإقليمية؛ التنمية؛ المواطن؛ الرقابة.

Abstract:

The present study aims at demonstrating the cooperation between territorial communities in the light of the national legal laws as this cooperation is considered as one of the essential factor promoting the local development and realizing more autonomy for the local communities. This study aims also at demonstrating the international cooperation on the basis that it represents an essential space for the territorial communities in order to make real contact with the foreign communities and to make use of the goods, experiences and helps of the foreign municipalities in the management field. Thus, our study will focus on the twinning convention and international organizations. In addition, our study achieved a set of recommendations, which, if taken into consideration, will contribute to territorial communities' reform and to the realization of a sustainable development.

key words: Cooperation ; territorial communities; Development; Citizen; control.

مقدمة:

يعتبر التعاون الداخلي من أهم ملامح التحولات التي عرفتها اللامركزية الجزائرية، خاصة أمام العجز المالي لبعض الجماعات الإقليمية باعتباره العائق الأكبر الذي يحول دون تحقيقها لهدفها التنموي، الأمر الذي يتطلب هذا النوع من التعاون من أجل التغلب على الإشكالات التنموية المحلية على وجه الخصوص.

كما أن التعاون بين هذه الجماعات يسمح بسد العجز الحاصل في البنيات التحتية والتجهيزات العمومية، ويساهم أيضا في تلبية الطلبات الاجتماعية المعبر عنها، وبالتالي يساعد على نمو الأنشطة التي تخلق فرص التشغيل.

وفي هذا السياق، يعتبر التعاون ما بين الجماعات الإقليمية أحد أهم العوامل المساعدة على النهوض بالتنمية المحلية وتحقيق المزيد من الاستقلالية مجسداً بذلك الأهداف الأساسية للامركزية الإدارية الإقليمية. وعلى هذا الأساس، نجد أن أول نص قانوني تطرق لموضوع التعاون ما بين الجماعات الإقليمية في الجزائر هو الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي وذلك من خلال الفصل الثاني تحت عنوان مجموعات البلديات ابتداءً من المادة 12 التي نصت على أنه: "يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وأن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك. ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح مشتركة لتتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها"¹.

كما أن هذا الأمر حدد التعاون في ثلاثة أشكال وهي: النقابات البلدية، ملتقيات المجالس البلدية، وتأسيس لجان لتسيير وإدارة الأموال والحقوق المشاعة.

غير أن القانون الصادر بموجب الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية لم يتطرق إلى التعاون بين الولايات².

كما أن تطور المجتمع الدولي ووسائل الاتصال والمواصلات وظهور المنظمات الدولية التي تعنى بالتنمية المحلية واللامركزية الإدارية خلق نوعاً آخر من التعاون بين الجماعات الإقليمية لمختلف الدول، والجزائر من بين الدول التي لم تكن بعيدة عن هذا التعاون، فمن جهة أنظمت إلى بعض هذه المنظمات، ومن جهة ثانية قامت بالتوقيع على العديد من اتفاقيات التوأمة مع الجماعات الإقليمية لعدة دول شقيقة وصديقة.

وبناء على ما سبق، تأتي هذه الدراسة إجابة عن الإشكالية التالية: كيف عالج المشرع الجزائري التعاون بين الجماعات الإقليمية في ظل القوانين الوطنية والدولية، وما هي أنواع وصور هذا التعاون؟. للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين: المبحث الأول نتناول فيه التعاون ما بين الجماعات الإقليمية في إطار القوانين الوطنية، أما المبحث الثاني يتمحور حول التعاون ما بين الجماعات الإقليمية في الإطار الدولي.

المبحث الأول

التعاون ما بين الجماعات الإقليمية في إطار القوانين الداخلية

كرس المشرع الجزائري منذ الاستقلال مبدأ التعاون بين الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية وبالأخص القوانين التي تضمنت موضوع البلدية وهي الأمر 24/67 والقانون 08/90 وأخيرا القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية³، والقانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، والذي جاء في محاولته لتكريس التعاون اللامركزي⁴ بصفة محتشمة، غير أنه بصدور المرسوم التنفيذي رقم 329/17 الذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية أصبح هذا التعاون واقعا من خلال وضع إطار قانوني خاص به⁵. وعليه فإن هذا المرسوم وبالتحديد في المادة الثالثة منه لم يميز بين البلدية والولاية بخصوص التعاون اللامركزي⁶، وبالتالي أصبح موقف المشرع واضح، وهي خطوة إيجابية تحسب لصالحه.

كما نشير أن التعاون بين الجماعات الإقليمية أخذ عدة صور عبر مختلف القوانين التي تتعلق بالبلدية أو الولاية، وذلك تماشيا مع مستجدات كل فترة صدرت فيها هذه النصوص القانونية والتنظيمية.

المطلب الأول: التعاون الإداري

يقصد بالتعاون الإداري ذلك الشق من التعاون الذي يتعلق بالأمر الإداري التي تتعاون البلديات أو الولايات فيما بينها في تحقيقها من خلال عدة أشكال وطرق ومنها إحداث لجان مشتركة، أو هيئات أو مصالح أو مجالس تنسيق.

الفرع الأول: اللجان والهيئات المشتركة

اللجان أو الهيئات المشتركة هي لجان تهدف إلى تسيير وإدارة الأموال والحقوق المشاعة بين عدة بلديات تتألف هذه اللجان من منتخبي المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية⁷، وهو ما نص عليه أول مرة الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي في المادة 12 فقرة الثانية بنصها: "ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح مشتركة تتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها"⁸. لتأتي المواد من 27 إلى 32 من الأمر 24/67 لتحديد هذه المهام وطريقة تشكيل هذه اللجان، وقد اشترط المشرع في هذا القانون لتشكيل هذه اللجان غياب نقابة البلديات⁹.

وبإلغاء الأمر 24/67 بموجب القانون 08-90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون البلدية حلت محله المواد السالفة الذكر المواد 11 و12 من القانون 08/90 تحت عنوان التعاون ما بين البلديات فقد نصت المادة 11 على: "إذا كانت عدة بلديات تملك أموالا وحقوقا مشاعة بينها يسوغ لها أن تؤسس لجنة مشتركة بين

البلديات تتألف من منتخبي المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية عند عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات، مشكلة منها ومكلفة بتسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة إدارتها¹⁰. فمن خلال استقراء هذه المادة يتضح أنّ المشرع أشتراط لتأسيس هذه اللجان إلى جانب وجود أموال وحقوق مشاعة عدم وجود مؤسسات مشتركة بين البلديات.

ومع صدور القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 الذي بموجبه تم إلغاء القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، وبالتالي تم التخلي عن هذا الأسلوب من التعاون لعدم الحاجة إليه، وذلك بسبب القضاء على مشكل الحقوق والأموال المشاعة بين البلديات.

الفرع الثاني: مجلس التنسيق الحضري

مجلس التنسيق الحضري هو نظام يتعلق ببلديات الجزائر العاصمة إذ يمكن أن تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات، وهو ما نصت عليه المادة 177 من القانون 08/90: "دون الإخلال بالصلاحيات المخولة قانونا لكل مجلس شعبي بلدي، تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تسمى: مجالس تنسيق حضرية"¹¹. وقد ترك المشرع للتنظيم تحديد عدد هذه المجالس والبلديات المكونة لها.

يتشكل مجلس التنسيق الحضري من مجموع رؤساء المجالس الشعبية البلدية لمكونة لهذا التجمع، يقوم المجلس بانتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه، إذ يختص مجلس التنسيق الحضري بالخدمات والتجهيزات المشتركة بين بلديات التجمع في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويتداول المجلس القضايا ذات المصلحة المشتركة، تخضع مداولته لشروط المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية وتنفيذها وإلغائها. إن مجلس التنسيق الحضري هو هيئة دون الولاية وتخضع قراراته لمصادقة الوالي وهو هيئة تضم عدة بلديات.

كما حدد المشرع من خلال المادة 179 من القانون 08/90 المسائل المشتركة بين بلديات التجمع والمتعلقة بميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لاسيما:

الأموال والتجهيزات المشتركة،

التهيئة والتعمير،

الإنارة العمومية،

نظافة المدينة،

مياه الشرب،

صرف المياه،

شبكات الصرف الصحي،

الطرق،

النقل العمومي،

وقد أبقى المشرع الجزائري على هذا النوع من التعاون في القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية بصفة انتقالية إلى غاية صدور القانون الأساسي الذي يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة.

الفرع الثالث: مخططات التهيئة والتعمير

يقصد بمخططات التهيئة والتعمير بتلك المخططات التي نص عليها القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فهذا القانون والنصوص التنظيمية المطبقة له منحت الجماعات المحلية صلاحيات لإنجاز أدوات التعمير منفردة أو بالتنسيق فيما بينها.

أولا: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يعرّف مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حسب المادة 16 من القانون رقم 29/90 على النحو التالي " : المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط المرجعية لمخطط شغل الأراضي"¹².

ومن ثم، فهو عبارة عن أداة للتخطيط وتسيير العمران، الذي تحدد فيه التوجهات الأساسية والعامّة للتهيئة العمرانية¹³.

كما يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مجالا آخر من المجالات التي تتعاون في الجماعات المحلية وتنسق للنهوض بالسياسة العمرانية المحلية. فقد سمح المشرع للبلديات التي تقع في مجال إقليم واحد ومتشابه ومتداخل من حيث العمران أن تنسق فيما بينها لتعد مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير واحد لمجموع هذه البلديات.

ثانيا: مخطط شغل الأراضي

مخطط شغل الأرض هو عبارة عن أداة حديثة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري وجوده كان منعدما قبل 1990، حيث ظهر بموجب قانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، للتحكم في تسيير المجال، وهو أداة من اجل ضمان التوعية الحضرية والمعمارية للمدينة من خلال الاستجابة للمشاكل والخيارات، ويحتل الطابق الأخير في منظومة التخطيط العمراني في الجزائر¹⁴. كما أن له أهمية خاصة بالنسبة للجماعات المحلية، إذ يعتبر أداة جيدة للامركزية لاتخاذ القرار في تنظيم المجال.

ومخطط شغل الأراضي يعد وسيلة مهمة للتعاون بين الجماعات المحلية لاسيما بين البلديات للتنسيق والتعاون فيما بينها لإعداد مخطط يحقق الطموحات المحلية في مجال العمران لهذه البلديات.

المطلب الثاني: التعاون الاقتصادي

إن مجال التعاون لم يقتصر فقط على الجانب الإداري من خلال مجالس التنسيق واللجان المشتركة أو مخططات التهيئة والتعمير بل تعداه إلى تكريس نوع آخر من التعاون بشكل مختلف يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية واقتصادية مشتركة بين عدة بلديات أو ولايات، وهو ما تجسد من خلال المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات أو بين الولايات والمؤسسات العمومية الاقتصادية أو من خلال إنشاء الصناديق المالية التي تساهم الجماعات المحلية في إيراداتها، والتي تهدف إلى مساعدة الجماعات المالية في تحقيق توازنها المالي.

الفرع الأول: المؤسسات العمومية المشتركة

بداية يتضح أن هذا النوع من التعاون أخذ عدة تسميات وعدة أشكال ولكن الرابط المشترك بين هذه المؤسسات هو أنها مؤسسة عمومية، ويظهر ذلك من خلال أن الأمر 24/67 قام بإحداث هذا النوع من المؤسسات تحت تسمية نقابة البلديات، وذلك بموجب المادة 13 منه والتي نصت على أنه: "يجوز لمجلسين أو عدة مجالس شعبية بلدية أن تقرر اشتراك البلديات التي تتولى تسييرها من أجل تحقيق خدمات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها، فتقترح من أجل هذا الغرض إحداث نقابة للبلديات". كما نصت المادة 14 أيضا على كيفية إحداث نقابة البلديات فنصت على مايلي: "تحدث نقابة البلديات بموجب قرار:

• من عامل العمالة بالنسبة للبلديات التابعة لعمالة واحدة،

• من وزير الداخلية بالنسبة للبلديات التابعة لعمالتين فأكثر."

كما نصت المادة 18 على الطبيعة القانونية لنقابة البلديات في كونها مؤسسات عمومية ذات شخصية مدنية .

ثم جاء المرسوم رقم 117/85 المؤرخ في 07 ماي 1985 المحدد لشروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، وقد نصت المادة 08 منه على أنه: "يمكن بلديتين أو عدة بلديات أن تشارك معا وتحدث مؤسسات مشتركة بين عدة بلديات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك من أجل تسيير مصالح عمومية ذات فائدة مشتركة بين البلديات.

يحدد هذا المرسوم شروط إنشاء المؤسسات المذكورة وتنظيمها وعملها¹⁵."

أما بخصوص المرسوم رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹⁶ جاء هو الآخر ليضيف نوعا ثان من المؤسسات التي يمكن للجماعات المحلية أن تساهم فيها، وهذا النوع من المؤسسات مستوحى من المرجعية الفرنسية المنظمة للشركات العمومية المحلية، ولقد كان يطلق على هذا النوع من الشركات بفرنسا بشركات الاقتصاد المختلط حيث لم يتم اعتماد التسمية الحالية إلا خلال السنوات العشر الأخيرة لتجنب خضوع هذا النوع من الشركات لقوانين الاتحاد الأوروبي المطبقة على الشركات الخاصة.

وتعتبر الشركات العمومية المحلية نوعا من أنواع الشراكة العمومية، كما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها.

وأیضا العلاقات بين المؤسسات العمومية المشتركة بينها وبين البلديات تحدد في دفتر الشروط والذي يضبط حقوق كل طرف من الأطراف المعنية والتزاماته.

كما تعتبر حسب النظام الفرنسي شركات تجارية يملك القطاع العام الأغلبية في رأسمالها من أجل تحقيق مصلحة عامة.

أما في النظام القانوني الجزائري فالمؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص. وعموما فإن المؤسسات العمومية التي تنشئها الجماعات المحلية يكتسي شكل شركات ذات مسؤولية محدودة. كما أن نجاح هذا المؤسسات المشتركة بين الجماعات المحلية يمكنها تحقيق النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية. غير أن جميع هذه المؤسسات المشتركة تم حلها خلال سنوات التسعينيات نتيجة إفلاسها.

الفرع الثاني: التعاون في إطار الصناديق المالية.

يعتبر صندوق الجماعات المحلية المشترك والذي ورد بهذه الصيغة في المرسوم رقم 266/86 أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 14/166 المؤرخ في 24 مارس 2014¹⁷ مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. كما يكلف الصندوق بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، ويعمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها. وتجب الإشارة أن أول مرسوم تطرق لنظام عمل الصندوق وسيره هو المرسوم رقم 266/86¹⁸ الملغى بموجب المرسوم التنفيذي 14/116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يحدد مهامه وتنظيمه وسيره، والذي بموجبه ولاسيما المادة 41 منه التي نصت على أنه يعاد تخصيص صندوق الجماعات المحلية المشترك ومستخدميه لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يتولى تسيير صندوقين وهما: صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية.

يكلف الصندوق وفي إطار التعاون ما بين الجماعات المحلية إلى جانب العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات وهو ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم 14/116 السابق الذكر.

ويدير الصندوق مجلس توجيه ويسيره مدير عام ويزود بلجنة تقنية.

يتألف المجلس التوجيهي الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله ويضم المجلس:

سبعة (07) رؤساء مجالس شعبية ولأئمة منتخبين من طرف زملائهم.
(02) والييين.

أربعة (04) ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية
ثلاثة ممثلين عن وزارة المالية
ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.

وفي ختام هذا المبحث نرى أنّ المشرع الجزائري، ومن اجل ترسيخ مبدأ التعاون ما بين الجماعات الإقليمية، خاصة القانونين 10/11 و 07/12 المتعلقين على التوالي قانون البلدية وقانون الولاية¹⁹، والنصوص التنظيمية، عمل على ضمان مرافقة جيدة للجماعات الإقليمية في مشاريعها الخاصة بالتنمية اللامركزية، وكل هذا من اجل تحسين ظروف المواطن بكل مستوياتها؛ وبمعنى أدق أنه لا يمكن ضمان مرافقة جيدة للجماعات الإقليمية إلا بعد إدخال عنصر فعال في المعادلة، وهو إشراك المواطن في الشأن المحلي، أي أن التعاون تحتل فيه الجوارية مع المواطن حيزا كبيرا.

ومن ثم، يتبين أن ثقافة الإشراك هذه تعتبر الرهان الجديد الذي يجب على السلطات الإدارية كسبه، باعتبار انه لا يمكن تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية في غياب ترسيخ أسس ديمقراطية محلية، تقوم على تحفيز المواطنين على المشاركة في تجاوز الصعوبات، ويتطلب الأمر أن لا تكون هذه الجماعات الإقليمية بمعزل عن ذلك. كما أنّ الهدف من التعاون هو في غالبه تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتلك الجماعات من جهة والمواطن من جهة أخرى.

المبحث الثاني

التعاون ما بين الجماعات الإقليمية في الإطار الدولي

يعتبر التعاون الدولي فضاء آخر للجماعات الإقليمية للاحتكاك بنظيراتها الأجنبية للاستفادة من خبرات وتجارب ومساعدات البلديات الأجنبية في مجال التسيير، كما أن الانضمام إلى المنظمات الدولية يمكنها من الاستفادة من خدماتها في مجال القانون البلدي الدولي.

المطلب الأول: إبرام الجماعات الإقليمية للاتفاقيات الدولية (التوأمة)

تهدف اتفاقيات التعاون الدولي بين الجماعات الإقليمية في معظمها للقيام بالدراسات، وتخص تهيئة وتنمية المجال الإقليمي لهذه الجماعات وتوفير وتطوير آلياتها التسييرية.

الفرع الأول: اتفاقيات التوأمة

تعد اتفاقيات التوأمة أسلوباً للتعاون بين البلديات والولايات الجزائرية ونظيراتها من الدول الصديقة أو الشقيقة تشمل تبادل الخبرات في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية، ولها أهمية تتمثل في التعريف بالبلديات والولايات على المستوى الدولي وخلق جو من التعاون. ينبثق على اتفاقية التوأمة لجنة التوأمة كما هو معمول به في فرنسا، تعمل هذه اللجنة على تتبع انجاز وتنفيذ ما اتفق عليه في إطار اتفاقية هذه التوأمة.

كما يجب أن لا تكون هذه اللجنة مجرد آلية لتنظيم سفريات للمنتخبين والموظفين إلى الخارج بل مؤسسة تخضع لنظام أساسي يحدد مسؤولياتها في تسيير البرامج والأنشطة المنفذة في إطار التوأمة، مما يستوجب إبرام اتفاقية بين هذه اللجنة والجماعات المحلية المعنية بمشروع التوأمة. توضح الاتفاقية المبرمة من طرف الجماعات الإقليمية ولجنة التوأمة العناصر الأساسية التالية: مهمة لجنة التوأمة، اختصاصات اللجنة، الإمكانيات الموصدة لها، قواعد صرف الإعتمادات العمومية وشروط إعداد تقرير بخصوص صرفها.

وفي هذا السياق، شهدت الجزائر في الآونة الأخيرة توقيع الجماعات الإقليمية الجزائرية عدة اتفاقيات توأمة مع نظيراتها من الدول الشقيقة والصديقة، حيث تم توقيع 86 اتفاقية في هذا الإطار مفصلة على النحو الآتي:

- حسب القارات: 18 بالنسبة لقارة إفريقيا، 60 قارة أوروبا، 06 قارة آسيا، و02 من قارة أمريكا.
- حسب البلدان: 21 دولة²⁰.

ومنه يلاحظ أنّ الجماعات الإقليمية الجزائرية أبرمت مع نظيراتها الأجنبية العديد من اتفاقيات التوأمة خاصة تلك البلدان التي لها روابط تاريخية وثقافية واقتصادية، وعلى هذا الأساس يرى الأستاذ سعيد الطيب أنّ الدولة الجزائرية متأثرة بالنظرة السيادية للعلاقات الدولية، لذلك فإن تعاونها دائماً مقصوراً على إبرام بعض اتفاقيات التوأمة مع بعض الدول التي تعتبرها صديقة أو شقيقة²¹.

الفرع الثاني: أهداف التوأمة

لما كانت التوأمة هي اتفاقية تنظم علاقة على مدى زمني طويل، فقد تطورت الآلية الآن إلى برامج تعاون، وهذا ما حصل خلال السنوات الأخيرة، حيث أن الاتحاد الأوروبي ضمن برنامج الشراكة الأورو متوسطية بتخصيص 10% من قيمة برامجه التنموية لبرامج التعاون والشراكة برامج عابرة للحدود. من هنا يمكن تلخيص أهداف التوأمة والتعاون على المستوى الداخلي والخارجي على النحو الآتي:
-تكسب الجماعات الإقليمية نقل التجارب والاستفادة من الخبرات.

- إقامة برامج إنمائية مشتركة يعود نفعها على الطرفين.
- تبادل المعلومات والزيارات والخبرات والتدريب وحتى يمكن تبادل الموظفين على سبيل الإعارة ولمدة محددة.
- الاستفادة بتمويل بعض البرامج الإنمائية في مجالات الثقافة، السياحة، البنية التحتية والدراسات.
- تعزيز المودة والتواصل بين مجتمعي الطرفين.
- استفادة المنتخبين المحليين من تجارب المنتخبين المحليين الذين حققوا نجاحات كبيرة على مستوى التسيير المحلي²².

المطلب الثاني: التعاون في إطار المنظمات الدولية.

إلى جانب اتفاقيات التوأمة التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية هناك فضاء آخر للتعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية في إطار الانضمام إلى المنظمات الدولية التي تعنى بالتنظيم الإداري اللامركزي والمدن.

الفرع الأول: الانضمام إلى المنظمات الدولية

توجد منظمات دولية ذات طابع لامركزي تضم البلديات المنخرطة فيها تباشر الأنشطة واللقاءات على المستوى الدولي، وقد يمتد نشاطها في رقعة جغرافية معينة مثل منظمة المدن العربية ومنظمة العواصم والمدن الإسلامية، واتحاد المدن الإفريقية، وقد يمتد على مستوى العالم بأسره كالإتحاد الدولي لكبريات المدن، المركز التعاوني لمدن العالم، مؤتمر العواصم الإسلامية، الجمعية الدولية للمدن الناطقة كلها أو جزئيا باللغة الفرنسية.

وللمنظمات الدولية دور هام في تدعيم التعاون الدولي بين الجماعات المحلية لدول العالم وتطوير العمل المحلي على المستوى الدولي، وبدخول الجماعات الإقليمية في علاقات من هذا النوع يمكنها الاستفادة من إمكانيات التعاون الدولي.

الفرع الثاني: أهداف المنظمات الدولية الخاصة بالجماعات الإقليمية

تختلف الأهداف من منظمة إلى أخرى غير أنها كلها تصب في تطوير التعاون اللامركزي وتحقيق التنمية المحلية للجماعات المحلية.

فمنظمة المدن العربية التي مقرها الكويت، تهدف إلى رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وتطويرها بما يحقق النمو السكاني نحو حياة أفضل، ومعاونة المدن الأعضاء على تحقيق مشاريعها الإنمائية عن طريق مدها بالقروض والمساعدات الممكنة، كما تستعمل تبادل البحوث والدراسات والخبرات بين بلديات المدن الأعضاء لتحقيق أهدافها²³.

كما أن منظمة العواصم الإسلامية ومقرها مكة المكرمة تهدف إلى توثيق المودة والإخاء والصدقة بين العواصم والمدن الإسلامية وتطوير التعاون بينها، والحفاظ على تحقيق مخططات عمرانية شاملة تهدف لتوجيه

نمو العواصم والمدن الإسلامية، والعمل على رفع مستوى الخدمات المرفقة. تمويل مشاريع الخدمات البلدية والبيئة والبحوث والتدريب وحماية التراث وبرامج التعاون الفني في بلديات المدن الأعضاء من خلال صندوق التعاون التابع للمنظمة²⁴. أما الإتحاد العالمي للمدن - المدن المتحدة - الكائن مقره بباريس يسعى إلى تحقيق التعاون المباشر بين المدن عن طريق التوأمة وتبادل الخبرات وتأمين اللقاءات على المستوى الدولي. وبالنسبة لإتحاد المدن الإفريقية، ومقره بدار عاصمة السنغال يهدف هو الآخر إلى تعزيز العلاقات مع المنظمات الوطنية الدولية للمدن، ويعمل على تقديم الخدمات للمدن الأعضاء من خلال التعاون ونشر الوثائق والمعلومات²⁵. وما تجدر إليه الإشارة، أن هذا النوع من التعاون يخضع إلى رقابة متشددة من قبل السلطات المركزية، حيث لا يمكن القيام بأي مبادرة ترمي إلى إقامة علاقة لا مركزية مع جماعات إقليمية أجنبية إلا بعد الموافقة المسبقة للوزير الأول²⁶، وهو ما يقيد مبدأ المبادرة لدى الجماعات الإقليمية؛ أي أنّ الوزير الأول له كامل السلطة في قبول أو رفض أية مبادرة. ومن ثم يتبين أن المنظم أستبعد أي مبادرة أو اقتراح للجماعات المحلية في إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي.

خاتمة

من خلال كل ما سبق، تبين لنا أن التعاون ما بين الجماعات الإقليمية يلعب دورا هاما لنجاح هذه الجماعات، وبالتالي النهوض بالتنمية المحلية، والنتيجة تحقيق مزيدا من الاستقلالية. غير أن الواقع اثبت فشل بعض أنواع التعاون بين الجماعات الإقليمية لاسيما منها المؤسسات العمومية المشتركة التي تم حلها خلال سنوات التسعينيات.

كما أننا نجد أن السلطات المركزية لازالت تسيطر على الجماعات الإقليمية من خلال الرقابة المتشددة، الأمر الذي قد لا يحقق الأهداف المرجوة من التعاون بينها. والملاحظ أيضا أن التعاون بين الجماعات الإقليمية ونظيراتها الأجنبية عرف ديناميكية متسارعة خلال السنوات الأخيرة نظرا لتطور وسائل الاتصال.

وفي الأخير توصلنا إلى عدد من التوصيات والمقترحات التي نرى أنها جديرة بال طرح نذكر أهمها في النقاط التالية:

-إعادة تنشيط المحيط الاجتماعي والجمعي المحلي وفتح فضاءات التعاون والتشاور مع المنتخبين المحليين والإدارات حتى السكان، وذلك من اجل إشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية، باعتبار انه لا يمكن إيجاد تعاون ما بين الجماعات الإقليمية إلا بوجود طرف أساسي في هذه المعادلة، وأساس ذلك أن التعاون الهدف منه تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات الإقليمية والنتيجة تحقيق حياة أفضل للمواطنين.

- توسيع دائرة التعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية خاصة بالنسبة لاتفاقيات التوأمة مع دول أخرى ، أي عدم حصر هذا التعاون مع الدول التي لها علاقات فقط تاريخية وثقافية واقتصادية.
- إعادة النظر في النص القانوني المنظم التعاون اللامركزي، والذي يشترط الموافقة المتشددة من قبل السلطات المركزية لإبرام أي اتفاقية تعاون، بل من المفترض أن يكون دور هذه السلطات مساند وموجه.

الهوامش:

- ¹ المادة 12 من الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي، المؤرخ في 18 يناير 1967، ج ر ع 06، سنة 1967.
- ² الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 22 ماي 1969، ج ر ع 44، سنة 1969.
- ³ القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية رقم 37، سنة 2011.
- ⁴ يعرف 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 صلاحياتها المشتركة. راجع، المادة 2 فقرة 1 من المرسوم رقم 329/17 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، المؤرخ في 26 صفر عام 1439، الموافق 15 نوفمبر 2017، ج ر ع 68، ص 4.
- ⁵ راجع، بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 16، مارس 2018، بسكرة، ص 310.
- ⁶ المادة 3 من المرسوم 329/17 نصت على أنه: "يمكن الجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية في إطار احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، وفي ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر". مصدر سبق ذكره، ص 5.
- ⁷ مزباني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، سنة 2009، ص 64.
- ⁸ المادة 12 ف 2 من الأمر رقم 24/67، مصدر سبق ذكره، ص 24/67.
- ⁹ المواد من 27 إلى 32 من الأمر رقم 24/67، مصدر سبق ذكره.
- ¹⁰ المادة 11 من القانون رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 07 أفريل 1990، الجريدة الرسمية رقم 15، سنة 1990.
- ¹¹ المادة 177 من القانون رقم 08/90، مصدر سبق ذكره.
- ¹² المادة 16 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية رقم 52، سنة 1990. المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ع 55، سنة 2004.
- ¹³ حمدي عمر باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، بدون سنة النشر، الجزائر، ص 96. ذكرته، قارة تركي إلهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2012/2013، ص 11.
- ¹⁴ للاستزادة حول الموضوع راجع في ذلك، قارة تركي إلهام، مرجع نفسه، ص 19 وما يليها.
- ¹⁵ المادة 08 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، المؤرخ في 07 ماي 1985، الجريدة الرسمية رقم 21، سنة 1985.
- ¹⁶ المرسوم رقم 01/88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 12 يناير، الجريدة الرسمية رقم 02 سنة 1988.
- ¹⁷ المرسوم التنفيذي رقم 166/14 المتضمن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المؤرخ في 24 مارس 2014 الجريدة الرسمية رقم 19 لسنة 2014.
- ¹⁸ المرسوم رقم 266/86، المتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، الجريدة الرسمية رقم 45 لسنة 1986.

¹⁹ القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012 الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012 .

²⁰ موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية <http://www.interieur.gov.dz/> تاريخ الإطلاع عليه: 2018/11/01.

²¹ TAIB (Essaid) , La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, Revue Algérienne des Politiques Publique ,N°5 ,Octobre ,2014 p11.

ذكره، بلال فؤاد، مرجع سبق ذكره، ص 321.

²² لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك، مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية - التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي نموذجا - ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع15، جانفي 2017، ص 118 وما يليها.

²³ مزياني فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون بجامعة قسنطينة، سنة 2006، ص 225.

²⁴ موقع منظمة العواصم الإسلامي www.oicc.org

²⁵ مزياني فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع نفسه، ص 225.

²⁶ المادة 9 ف 1 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، مصدر سبق ذكره.