مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية
ISSN: 2352-975X ELBAHITH for Academic Studies EISSN: 2588-2368
المجلد: 06 العدد: 01 السنة: 2019 ص ص: 215 - 231 رقم العدد التسلسلي: 15

التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر: مقاربة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329

International Decentralized Cooperation As A Mechanism To Promote Local Development In Algeria: Analytical Approach Of The Provisions Of The Executive Decree Number 17-329.

تاريخ الإرسال: 2018/04/13 تاريخ القبول: 2018/10/01

أد/ محمد الأخضر بن عمران
جامعة باتنة1- الحاج لخضر
فارس مزوزي (باحث دكتوراه)(*)
جامعة باتنة1- الحاج لخضر
faresmazouzi09@gmail.com

ملخص:

من أهم الإصلاحات القانونية التي عرفتها الجماعات الإقليمية في الجزائر تنظيم التعاون الدولي اللامركزي بإطار قانوني محدد، يؤطر كل اتفاقيات الشراكة والتعاون والتبادل التي تتم بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، وهو ما سيساعد على تفعيل هذه الاتفاقيات والرفع من مستوى كفاءة الإدارة المحلية الجزائرية ويحقق نتائج إيجابية في مجال التنمية المحلية.

وعليه تأتي هذه الدراسة لإبراز أهم الشروط والإجراءات التي حددها المشرع وكذا للبحث عن أهم النتائج التي من المفترض أن تحققها هذه الآلية.

الكلمات المفتاحية: التعاون اللامركزي؛ اتفاقية؛ الجماعة الإقليمية الأجنبية؛ التنمية المحلية.

Abstract:

The organization of international decentralized cooperation within a determined legal framework is one of the most important legal reforms known by territorial authorities in Algeria. It regulates all agreements of association, cooperation and exchange which take place between Algerian territorial authorities and foreign counterparts; what would help to activate such agreements and raise the level of efficiency of Algerian local administration, and achieve positive results in the field of local development.

Therefore, this study comes to enlighten the most imperative

(*)- المُؤَلِفْ المُرَاسِل: فارس مزوزي، faresmazouzi09@gmail.com

Keywords: decentralized cooperation; Convention; foreign territorial authorities; local development.

conditions and procedures determined by the legislator, and to research for the most important results this mechanism is supposed to achieve.

مقدمة:

أدركت العديد من دول العالم أهمية التعاون بين وحداتها المحلية فأولته جل اهتماماتها وجعلت منه أساس إعادة التوازن بين الجماعات الإقليمية والحل الأمثل والمناسب لأزمة الفوارق الموجودة بين هذه الهيئات، ومع تنامي دور الجماعات الإقليمية في الدول الديمقراطية والمتقدمة في مجال تطبيق اللّامركزية الإدارية امتدّ هذا التعاون ليشمل إبرام اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي مع مجموعات إقليمية أجنبية قصد تبادل الخبرات والتجارب؛ وهو ما من شأنه تطوير أدائها وتمكينها من تقديم الخدمات النوعية لسكانها، لهذا أصبح التعاون الدّولي اللامركزي صلاحية معترف بها للسّلطات المحلية في أغلب دول العالم وتعدى أن يكون مجرد وسيلة لأداء النشاط الإداري المحلي على ضوء احترام المعاهدات الدولية.

يمثل التعاون الدولي اللامركزي اليوم مقاربة جديدة للتعاون تستمد خصائصها وعناصرها من مبدأ تجاوز الحدود الوطنية، وتهدف إلى تقوية روح التضامن والتآزر وترسيخ سياسة القرب والجوار، ومعالجة سلبيات ونقائص الجماعات الإقليمية في الدول وتحسين أدائها عن طريق ضم الخبرات والوسائل والإمكانيات لإنجاز مشاريع ذات فائدة مشتركة، واستثمار مؤهلات كل الشركاء من أجل تحقيق تنمية محلية متوازنة تأخذ بعين الاعتبار مميزات كل المتدخلين.

ولهذا سعى المشرع الجزائري إلى الاستفادة من هذا الأسلوب الحديث في التسيير اللامركزي، من خلال النص بموجب قانوني البلدية والولاية على حق الجماعات الإقليمية في إبرام اتفاقيات التوأمة مع مجموعات إقليمية أجنبية، غير أنه ترك مسألة التفصيل في هذه الاتفاقيات وشروط تطبيقها للتنظيم، مما جعل تفعيل وتكريس مبدأ التعاون الدولي اللامركزي محدودًا للعديد من السنوات نتيجة غياب التنظيم التشريعي الذي يحكمه ويضبطه، وفي خطوة إيجابية من المشرع الجزائري سنة 2017 أصدر المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي حاول من خلاله وضع ضوابط تشريعية

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

لمعاهدات التعاون الدولي اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية سواء من حيث أهدافها وميادينها أو من حيث شروطها وإجراءاتها.

وبذلك أصبح بإمكان الجماعات الإقليمية الجزائرية أن تلعب أدوارًا على الساحة الدولية وتسجل حضورها بمجال كان مخصصًا للحكومة على المستوى المركزي، وأضحى بإمكانها الانفتاح على العالم ونقل التجارب الناجحة في جميع الأصعدة، غير أن نجاح هذه المقاربة في ترقية التنمية المحلية وتجاوز كل التحديات التنموية التي اعترضت هذه الهيئات في الجزائر يتوقف على توفر الإطار القانوني الملائم الذي يسمح بفتح المجال أمام هذه الوحدات ويكرس استقلاليتها وفي المقابل يضمن احترام الثوابت الوطنية وعدم المساس بها، من هذا المنطلق تبرز إشكالية هذه الورقة البحثية والتي تتمحور حول: إلى أي مدى يمكن أن تساهم اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي في تحسين أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر وعصرنتها ؟

في سبيل الإجابة عن الإشكالية المطروحة، سنحاول أن نتناول مشتملات الورقة البحثية في المحاور الأساسية التالية:

المحور الأول: تحديد مصطلحات الدراسة:

إن التطرق إلى موضوع التعاون الدولي اللامركزي يتطلب تحديد مفاهيم بعض المصطلحات الرئيسية وهي:

أولا: التنمية المحلية: تعرف التنمية المحلية بأنها عملية تتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية بهدف تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية ضمن الإطار العام للدولة بشكل يساهم في تقدم الأمة [1].

كما عرفت أيضًا بأنها عمل تشاركي وديناميكي يقوم على إنجاز عمليات كمية أو نوعية هادفة إلى تحسين الظروف المعيشية لسكان مقيمين في مجال محدد على الأصعدة المؤسساتية والاقتصادية والجغرافية والثقافية [2].

ثانيا: التعاون الدولي اللامركزي: عرّف المشرع الجزائري التعاون اللامركزي بأنه كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية[3]، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة، سواء كانت تعزيز علاقات الصداقة والتوأمة أو انجاز برامج ومشاريع

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

تنموية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية، ويشترط في وثيقة الاتفاقية التي تتم بموجبها عملية التعاون اللامركزي أن تحدد الحقوق والواجبات التي تقع على عاتق كل طرف وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية اللازمة لتنفيذها[4].

من خلال التعريف يمكن أن نحدّد خاصيتين أساسيتين للتعاون اللامركزي وهي:

أ- تعدّد الفاعلين: من مميزات التعاون الدولي اللامركزي تعدّد الأطراف التي تشترك فيه من منتخبين محليين وأعوان اقتصاديين ومنظمات دولية بهدف إحداث التنمية المحلية في فضاء متسع يتمتّع بالحركيّة والمرونة.

ب- وجود تعاون وتبادل للخبرات: وهذا من شأنه فتح آفاق الشراكة ما يجعل من التعاون أكثر استدامة وليس مجرد تصرف وقتي للمساعدة، فتبادل التجارب من شأنه أن يساهم في تحويل المعارف، المعلومات وتقنيات التسيير، الأمر الذي يرفع من مستوى الإدارة المحلية ويعزز مصالح المواطنين[5].

ثالثا- الجماعة الإقليمية الأجنبية: عرف المشرع الجزائري بموجب المادة 2 في فقرتها الأخيرة من المرسوم التنفيذي 17-329 الجماعة الإقليمية الأجنبية بأنها كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها.

المحور الثاني: التنظيم القانوني للتعاون الدولي اللامركزي في الجزائر

عملت الجزائر خلال السنوات الأخيرة على إيجاد عناصر مرجعية جديدة كحلول عملية لأغلب الإشكالات التي اعترضت مسار التنمية على مستوى الجماعات الإقليمية، وكان ذلك من خلال جملة من الإصلاحات لعل أبرزها إعطاء الجماعات الإقليمية صلاحية إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي، حيث نص قانون البلدية لسنة 2011 في المادة 106 على إمكانية البلدية على إبرام اتفاقيات التوأمة مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى، كما منح قانون الولاية لسنة 2012 الولاية حق إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات التبادل والتعاون[6]، غير أن المشرع ترك تطبيق هذه الآلية مرهون بالنصوص التنظيمية التي لم تصدر حتى سنة 2017 مجسدة في المرسوم التنفيذي رقم 17-329، الذي وضع من خلاله المشرع ضوابط لكل اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي سواء التي تبادر بها الجماعات

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

الإقليمية الجزائرية أو الأجنبية، حيث حدد هذا المرسوم جملة من الشروط والإجراءات التي لابد من الالتزام بها قبل وأثناء إبرام هذا النوع من المعاهدات (أولا)، كما وضح في فصليه الرابع والخامس كيفية تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي (ثانيا).

أولا: شروط وإجراءات إبرام معاهدات التعاون الدولي اللامركزي:

من الضروري أن تضبط أعمال الجماعات الإقليمية بإطار قانوني دقيق ومنظم حتى تتسنى عملية مراقبة مشروعية نشاطاتها وتقدير ما قد تحرزه من نتائج في إطار إستراتيجية الدولة الرامية إلى تحقيق التنمية المحلية، ولهذا نجد أن المشرع قد حدد جملة من الشروط تعتبر كأسس وضوابط تشريعية تحكم اتفاقيات التعاون اللامركزي (أ)، كما أخضع هذا النوع من المعاهدات لمجموعة من الإجراءات التي تعد كمراحل يجب على الجماعات الإقليمية مراعاتها واحترامها حتى تستطيع هذه الاتفاقيات تحقيق أهدافها (ب).

أ: شروط التعاون الدولي اللامركزي:

باستقراء قوانين الجماعات الإقليمية والمرسوم التنفيذي 17-329 يمكن حصر أهم الشروط التي حددها المشرع في اتفاقيات التعاون اللامركزي في النقاط التالية:

1 - احترام القيم والثوابت الوطنية: حماية للسيادة الوطنية ولوحدة الدولة الجزائرية أجاز المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية إقامة علاقات التعاون اللامركزي غير أنه اشترط بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي 17-329 ضرورة أن تتم هذه العلاقات في إطار احترام المكونات الأساسية للهوية الوطنية، وفي ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر، وهو ذات الشرط الذي نص عليه قانون الولاية في المادة 8 منه[7]، وفي المقابل اعتبر المشرع كل علاقات التعاون اللامركزي التي تمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وسلامة التراب الوطني وبالنظام العام اتفاقيات باطلة[8].

2 - تحقيق المنفعة العمومية: جعل المشرع من تحقيق المنفعة العمومية شرطا جوهريا وأساسيا لإقامة علاقات التعاون اللامركزي سواء في قانون الولاية لسنة 2012 بموجب المادة 8 في فقرتها الثانية، أو في المرسوم التنفيذي 17-329 الذي نصت المادة 5 منه على ضرورة وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة وعلى إلزامية أن تعود

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

هذه الاتفاقيات بالفائدة على الجماعات الإقليمية المعنية، وتأكيدا على أهمية هذا الشرط أشار المشرع على ضرورة ألّا تحيد هذه العلاقات عن هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية كما يجب ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للجماعات الإقليمية الجزائرية.

3 - احترام الصلاحيات القانونية الممنوحة للجماعات الإقليمية: إن إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي لا يكون إلا في إطار ممارسة الصلاحيات المحددة قانونا للجماعات الإقليمية، بحيث لا يمكن للبلدية أو الولاية أن تبرم اتفاقيات خارج الصلاحيات التي يحددها التشريع والتنظيم المعمول بهما[9].

كما أشار المشرع بموجب المادة 8 من المرسوم التنفيذي إلى أن الاتفاقيات التي تبرمها الجماعات الإقليمية والتي تمس هيئات أخرى خاضعة للقانون العام أو الخاص لا يمكن أن تتم إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة من طرف هذه الهيئات في ظل احترام القانون.

4 - تحقيق أهداف التعاون الدولي اللامركزي: حرص المشرع على تحديد أهداف التعاون اللامركزي والتي تندرج في ظل تحقيق المنفعة العمومية، حيث وضع بموجب المادة 6 من المرسوم التنفيذي الإطار العام لأهداف التعاون اللامركزي والذي يجب أن تصبوَ إليها كل الاتفاقيات التي تبرمها الهيئات المحلية، حيث جاء فيها: "تقام علاقات التعاون اللامركزي بهدف تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية الجزائرية وتسيير المرافق العمومية المحلية بفعالية وترقية التنمية المحلية"، وبالرجوع إلى المادة 11 من المرسوم يمكن القول أن التعاون اللامركزي يهدف إلى تشجيع المبادرات التي تتيح للجماعات الإقليمية على الخصوص:

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

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

5 - التقيد بميادين التعاون اللامركزي: حدد المرسوم التنفيذي مجموعة من الميادين التي يجب أن يندرج فيها كل مشروع تعاون لا مركزي، ومن أهم المجالات التي نص عليها المرسوم التنفيذي[10]:

- التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية،
- حماية البيئة،
- الطاقات المتجددة،
- المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعة الإقليمية.

6 - الموافقة المسبقة من طرف الوزير الأول: ألزم المشرع بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي ضرورة خضوع كل المبادرات التي ترمي إلى إقامة علاقات التعاون اللامركزي للموافقة المسبقة للوزير الأول، كما نصت المادة على ضرورة التعبير عن المبادرات التي تقترحها الجماعات الإقليمية الأجنبية بشكل رسمي عبر القناة الدبلوماسية حتى تؤخذ بعين الاعتبار.

وفي هذا السياق أشار المرسوم التنفيذي 17-329 إلى الدور المنوط بالمراكز الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية في مجال ترقية التعاون اللامركزي، حيث يتعين عليها اقتراح جميع التدابير لتشجيع هذه العلاقات والعمل على إشراك الجالية الوطنية المقيمة في الخارج في عملية تنفيذ هذه الاتفاقيات[11].

ب: إجراءات إبرام اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي:

حدد المشرع بموجب الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي 17-329 إجراءات إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي، والتي يمكن تلخيصها في المراحل التالية:

1 - الاستكشاف: يعتبر الاستكشاف أول مرحلة من مراحل إقامة علاقات التعاون اللامركزي، حيث بموجبها تشرع البلدية أو الولاية في البحث عن الجماعة الإقليمية الأجنبية الشريكة إلى غاية تحديدها، وتجدر الإشارة أن المشرع لم يحدد أي مواصفات في الجماعة الإقليمية الأجنبية[12].

2 - إعداد المشروع التمهيدي: بعد تحديد الجماعة الإقليمية الأجنبية التي ستقام معها علاقة التعاون، تشرع الجماعة الإقليمية الجزائرية بإعداد المشروع التمهيدي للاتفاقية، على أن تضبط فيه بدقة نشاطات التعاون المقصودة بحسب ميادين التنمية

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

ذات الأولوية، ومن ثم يرسل الوالي المشروع التمهيدي للاتفاقية سواء في حالة التعاون اللامركزي الذي يعني الولاية أو في حالة المبادرات التي تعني البلديات التابعة لإقليم اختصاصه إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية.

بعد استلام الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية المشروع التمهيدي للاتفاقية يشرع في فحصه ودراسته بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، قبل إرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية[13].

3 - الاتصال والمفاوضات: بمجرد إرسال المشروع التمهيدي وإبداء الرغبة للجماعة الإقليمية الأجنبية في التعاون، يشرع الوالي في حالة التعاون الذي يعني الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة المبادرات التي تعني البلديات في المفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية من أجل ضبط وتحديد أهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها، على أن يتابع الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالخارجية هذه الاتصالات والمفاوضات منذ بدايتها حتى نهايتها[14].

4 - إعداد مشروع الاتفاقية: بعد اتفاق الطرفين وانتهاء مرحلة المفاوضات بنجاح، يتم إعداد مشروع الاتفاقيات وفق النموذج الذي يحدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وأكدت المادة 20 من المرسوم التنفيذي 17-329 على ضرورة تحرير المشروع باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي، كما يجب أن يحدد بدقة: الأطراف (الجماعات الإقليمية المعنية)، الموضوع، الأهداف المنشودة من الأطراف، التزامات الأطراف، كيفيات التنفيذ، كيفيات التمويل، كيفيات مراقبة المشاريع ومتابعتها وتقييمها، الدخول حيّز النفاذ والتعديلات وإنهاء العمل، حل الخلافات، مدة الاتفاقية، صفة الموقّعين.

بعد ضبط مشروع الاتفاقية، يجب أن يخضع هذا المشروع وفق نص المادة 21 من المرسوم للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالخارجية، حتى يمرر لاستكمال الإجراء الأخير المتبقي له وهو المصادقة والتوقيع.

5 - المصادقة على اتفاقية التعاون والتوقيع عليها: يمثل هذا الإجراء المرحلة الأخيرة في عملية الإبرام، حيث يمرر مشروع الاتفاقية للمصادقة عليه بموجب مداولة المجلس

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

الشعبي الولائي في حالة التعاون الذي يعني الولاية أو المجلس الشعبي البلدي إذا كان يتعلق بالبلدية، وفق الإجراءات والأشكال المنصوص عليها في القانون والمتعلقة بنظام المداولات.

بعد اتخاذ المداولة المتضمنة المصادقة على مشروع الاتفاقية لا تكون نافذة إلا بعد الموافقة عليها بشكل صريح من طرف الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للاتفاقيات التي تبرمها الولاية، أو من طرف الوالي بالنسبة لاتفاقيات البلدية[15]، وتجدر الإشارة في هذا السياق أن قانوني البلدية والولاية حددوا آجال محددة للمصادقة على اتفاقيات التوأمة حيث حدد القانون 12-07 المتعلق بالولاية بموجب المادة 55 منه أجل أقصاه شهران (2) للوزير المكلف بالداخلية كما حدد القانون 11-10 بموجب المادة 57 أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما للوالي، وهو الأمر الذي لم يشر إليه المرسوم التنفيذي 17-329 بموجب المادة 23 منه واكتفى بالنص على إلزامية الموافقة .

باستكمال الإجراءات السابقة والموافقة على المداولة، توقع الاتفاقية بين الجماعة الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، من طرف الوالي أو من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، ويجب أن تعلق هذه الاتفاقية على مستوى مقر الجماعة الإقليمية المعنية وفي الفضاءات المخصصة لإعلام الجمهور[16].

ثانيا: تنفيذ اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي:

بعد إبرام اتفاقية التعاون اللامركزي، تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ، وحرصا من المشرع على تحقيق الأهداف المرجوة من علاقات التعاون اللامركزي وعدم خروج هذه المعاهدات عن الإطار القانوني المحدد لها، ضبط مرحلة التنفيذ بمجموعة من القواعد (أ)، كما منح المرسوم التنفيذي 17-329 الجماعات الإقليمية والوزير المكلف بالداخلية سلطة إنها العمل باتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة قبل انتهاء مدتها القانونية المحددة في العقد، غير أنه قيد ذلك بمجموعة من الشروط والإجراءات (ب).

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

أ: ضوابط تنفيذ معاهدات التعاون الدولي اللامركزي:

بدخول اتفاقية التعاون اللامركزي حيز التنفيذ، يتعين على أطرافها وضع مخطط عمل سنوي تحدد فيه كل الأعمال التي يجب تنفيذها وأهم النتائج التي لابد من تحقيقها خلال تلك السنة، وفي هذا السياق يتعين على الجماعات الإقليمية الجزائرية متابعة تنفيذ الاتفاقيات التي تبرمها على أن يتم ذلك بشكل دوري ومنتظم حتى تتمكن من تقدير نوعية الأعمال المنجزة، واقتراح توصيات لتحسينها.

بمرور كل سنة يتعين على كل جماعة إقليمية جزائرية إعداد حصيلة سنوية تتضمن العمليات المنجزة تحت عنوان التعاون اللامركزي، كما يجب على الوالي أن يرفع إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية تقريرا سنويا عن حالة تنفيذ المشاريع المحددة في اتفاقيات التعاون اللامركزي المتعلقة بالولاية أو البلديات التابعة لإقليم اختصاصه[17].

ولتجسيد نشاطات التعاون اللامركزي وحسن تنفيذها تطرق المرسوم التنفيذي إلى الوسائل المالية لهذه الاتفاقيات، حيث حددت المادة 34 منه مصادر تمويل مشاريع التعاون اللامركزي، والتي تتمثل أساسا في: الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية المعنية، إعانات الدولة إضافة إلى المساهمة المالية للجماعة الإقليمية الشريكة، كما يمكن أن تشمل الوسائل المالية أي مصادر تمويل أخرى في إطار ما ينص عليه التنظيم والتشريع المعمول بهما، وحماية للمال العام أكدت المادة 35 على ضرورة خضوع عملية تسيير الموارد المخصصة لاتفاقيات التعاون اللامركزي لقواعد المحاسبة العمومية.

وفي إطار عملية التنفيذ الجيد لمعاهدات التعاون اللامركزي، نص المرسوم التنفيذي في المادة 38 منه على إمكانية إنشاء لجنة للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية التي تنخرط في علاقات تعاون لامركزي، تعمل على تشجيع وترقية الشراكة والتعاون الدولي من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية وتحقيق مضمون الاتفاقية على أكمل وجه؛ غير أن شروط وكيفيات إنشاء هذه اللجنة لم يحددها المرسوم التنفيذي بل تركها للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية رغم تحديده لتشكيلتها[18].

ب: شروط وإجراءات إنهاء العمل باتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي[19]:

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

حماية لمضمون التعاون الدولي وحفاظا على أهدافه المسطرة في الاتفاقية، أجاز المرسوم التنفيذي 17-329 للجماعة الإقليمية الجزائرية سلطة اقتراح إنهاء العمل باتفاقية التعاون اللامركزي، حيث يرفع الوالي المختص إقليميا تقريرا مسببا إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الذي يبت في اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

بعد النظر والفصل في اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية، يمكن للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية أن يطلب إنهاء العمل بالاتفاقية السارية، عن طريق اتخاذ مداولة على مستوى المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق أن المرسوم التنفيذي 17-329 قد أجاز للوزير المكلف بالشؤون الخارجية صلاحية اقتراح إنهاء العمل باتفاقية تعاون لا مركزي، كما منح للوزير المكلف بالداخلية سلطة طلب إنهاء العمل بأي اتفاقية تعاون أبرمتها الجماعات الإقليمية الجزائرية وفق الإجراءات السابقة، إذا رأى أنها حادت عن موضوعها وأهدافها أثناء التنفيذ، كما يجب الإشارة أن المشرع قد حصر أسباب اللجوء إلى إنهاء علاقات التعاون في الخروج عن الغايات الأولية لإبرام هذه الاتفاقيات.

ختاما لهذا المحور نصل إلى أن المشرع الجزائري قد ضبط اتفاقيات التعاون اللامركزي بإطار قانوني منظم، تطرق من خلاله إلى كل ما يتعلق بهذه المعاهدات سواء من حيث الوسائل القانونية أو المالية، ورغم ما تضمنه من قيود على الحرية التعاقدية الدولية للجماعات الإقليمية إلا أنه يعتبر خطوة إيجابية نحو إزالة الغموض عن هذه الاتفاقيات التي أثبتت نجاحها في العديد من دول العالم.

المحور الثالث: متطلبات تفعيل التعاون الدولي اللامركزي

رغم اعتراف المشرع بهذا المستوى الجديد في مجال التسيير وضبطه بإطار قانوني واضح ودقيق، إلا أن الملاحظ عليه ثقل حجم الوصاية المفروضة على إرادة الجماعات الإقليمية في مجال التعاون الدولي، ما يجعلها لا تستفيد من هذا النوع من الاتفاقيات إلا في الحدود التي تسمح بها السلطة المركزية، وعليه يمكن القول أن الاستفادة من هذه المقاربة وتحقيق مساهمتها الفعالة في شتى ميادين التنمية المحلية يتوقف على توفر عوامل أخرى خاصة على مستوى تسيير الجماعات الإقليمية، ومن أبرزها:

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

أولا: التخفيف من حدّة الرقابة:

تخضع التصرفات التعاقدية للجماعات المحلية في الجزائر إلى رقابة سابقة من قبل الوصاية الإدارية، ما يمسّ بالحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية ويقلص من دورها في إحداث التنمية المحلية، فانعدام الإرادة السياسية لهذه الوحدات نتيجة الرقابة من طرف السلطة المركزية يعتبر عامل جوهري من شأنه ترك الجماعات الإقليمية بعيدة عن الإصلاح المنشود[20].

بالرجوع إلى القانون المقارن نجد أن المشرع الفرنسي منح للوحدات اللامركزية سلطة إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي في إطار الصلاحيات المعترف بها قانونا، حيث لم يورد المشرع الفرنسي قيودا على الحرية التعاقدية للمجموعات المحلية واكتفى باشتراط ضرورة نشرها وتبليغها لممثل الدولة محليا كي تدخل حيز التنفيذ[21]، خلافا لهذه المرونة التي اعتمدها المشرع الفرنسي نجد أن المشرع الجزائري قد أخضع هذه الاتفاقيات لرقابة مشددة، فمثلا اتفاقيات التعاون التي تبرمها البلدية لا يمكن أن تتم بدون موافقة مسبقة من طرف وزير الداخلية أكثر من ذلك حتى بقبول الوزير، فإن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة الصريحة من طرف الوالي وفق ما تطرقنا إليه في المحور أعلاه، كما أنه باستقراء النصوص القانونية السابقة نجد أن الوزارة الوصية تشرف وتراقب اتفاقيات التعاون اللامركزي في جميع مراحلها بدءا من الاستكشاف حتى دخول هذه العلاقات حيز التنفيذ، الأمر الذي يترتب عنه تعدد الإجراءات وتعقيدها.

وعلى هذا الأساس لا بد من منح الحرية الإجرائية للوحدات المحلية ومنحها استقلالية أكبر عن طريق التخفيف من حدة الرقابة المفروضة عليها في هذا المجال، وإعطائها حرية المبادرة والتفاعل، حتى تستطيع هذه الهيئات الدخول بكل حرية وإرادة في سياسات التعاون والشراكة مع مثيلاتها الأجنبية، بما تراه يخدم مصالحها وبناءً على التشاور الجدي والتفاهم المتبادل، بعيدا عن الوصاية المشددة التي تجعل منها هيئات قاصرة، غير أن ذلك لن يتأتى إلا عن طريق إعادة النظر في النصوص القانونية لهذه الوحدات.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

ثانيا: توفير الموارد المالية اللازمة:

من أهم الإشكاليات التي تعاني منها الجماعات الإقليمية في الجزائر نقص الموارد المالية الضرورية والكافية التي تمكنها من أداء الدور المنوط بها، فعدم التناسب بين الموارد المالية لهذه الوحدات وحجم الصلاحيات التي تضطلع بها، يجعل من الجماعات الإقليمية في الجزائر تستبعد فكرة اللجوء إلى فتح آفاق التعاون مع هيئات أجنبية نظرا لعدم قدرتها على تحمل أعباء مالية إضافية نتيجة حجم الأموال التي تتطلبها هذه الاتفاقيات من أجل تنفيذ برامجها وتحقيق أهدافها.

وعليه فإن تحقيق الاستقرار المالي على مستوى هذه الوحدات يعتبر شرطا ضروريا لدفع الجماعات الإقليمية الجزائرية نحو إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي وتوسيع مجالاتها، الأمر الذي سيحقق لها لاحقا جملة من النتائج الإيجابية في مسار التنمية المحلية.

ثالثا: تفعيل التعاون الداخلي:

لقد نصت قوانين البلدية منذ الاستقلال[22] على غرار قانون 2011 على إمكانية إنجاز عمليات ومشاريع مشتركة بين البلديات في إطار ما يسمى بـ " التعاون المشترك بين البلديات "، حيث نصت المادة 215 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على إمكانية بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد تحقيق التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير وضمان مرافق عمومية جوارية، وأشار القانون في المادة 216 منه إلى أن هذه الشراكة تتم عن طريق اتفاقية أو عقود يصادق عليها المجلس عن طريق مداولة.

يندرج التعاون ما بين البلديات في إطار الشراكة بين القطاع العام – العام، من هذا المنطلق فإنه يكتسي أهمية اقتصادية واجتماعية، لما توفره عملية التعاون من تجميع الموارد وإنجاز مشاريع مشتركة من شأنها أن تساعد على تحسين أداء هذه الوحدات وإيجاد حلول عملية للعديد من الإشكاليات التي تعترض هذه الهيئات في أداء مهامها[23].

يحقق التعاون بين البلديات الكثير من النتائج الإيجابية وفي مقدمتها تحقيق التوازن بين البلديات وتقليص حجم التفاوت الموجود بينها في مجال التنمية، كما أن هذا

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

التعاون يمكن البلديات من تجاوز عجزها وضعف إمكانياتها ويكرس فكرة الشراكة والاستعانة ببعضها البعض في المجال المالي والإداري والتقني؛ رغم أهمية هذه النتائج وغيرها في إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر، إلا أن تكريس وتفعيل مبدأ التعاون الداخلي بين البلديات بقي محدودا نتيجة لجملة من الإشكاليات وفي مقدمتها تضييق مجال تطبيق هذا النوع من التعاون بين البلديات المتجاورة فقط، وهو ما يقلل من الشراكة بين البلديات غير المتجاورة، كما أن المشرع أحال تنظيم هذه الاتفاقيات وكيفية تطبيقها إلى النصوص التنظيمية والتي لم تصدر إلى يومنا هذا ما جعل من فكرة التعاون بين البلديات في أدنى مستوياتها.

وعلى هذا الأساس يجب منح الحرية الواسعة للبلدية من أجل اختيار البلديات التي تريد التعاون معها، وعدم تقييد ذلك بمبدأ الجوار، كما ندعو المشرع إلى التسريع في إصدار النصوص التنظيمية التي تؤطر التعاون المشترك بين البلديات، من أجل تفعيل هذا النوع من الاتفاقيات.

إن توفر هذه العوامل مع زيادة وعي كل الفاعلين على مستوى الجماعات الإقليمية سواء كانوا منتخبين أو موظفين والاهتمام بتكوين إطارات وكفاءات عالية المستوى تدرك قيمة وأهمية التعاون اللامركزي خاصة في مجال التنمية، من شأنه أن يساهم في تطبيق هذه المقاربة بشكل صحيح.

خاتمة:

يسمح التعاون الدولي اللامركزي بتبادل الخبرات والتجارب في فضاء أوسع يتميز بحركية وتفاعل بين أطراف متعددة متنافسة، مما يساعد على ترقية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذا الفضاء على مستوى الجماعات الإقليمية، ومن أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها هذه الورقة البحثية:

- إصدار المرسوم التنفيذي 17-329 من شأنه أن يساهم في تفعيل الشراكة والتعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، الأمر الذي سيساعد على حل عدة إشكاليات إدارية ومالية على مستوى الجهاز اللامركزي.

- يحقق التعاون الدولي اللامركزي جملة من الأهداف ومن أبرزها؛ تحقيق إدارة محلية أكثر كفاءة في المجال الخدماتي، ترقية التنمية المحلية والسهر على

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

استدامتها، غير أن البلوغ إلى هذه الأهداف والاستفادة من هذا النموذج يتطلب التخفيف من حجم الرقابة المفروضة على الجماعات الإقليمية في هذا المجال ومنحها استقلالية أكبر في إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي.

- نجاح هذا النوع من التعاون يتوقف على مدى نجاعة التعاون الداخلي، ولهذا لا بد من تعزيز الشراكة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية، عن طريق تحديد الإطار القانوني الذي يكفل ذلك ويفعل مبدأ التعاون بينها.

الهوامش:

(1)- محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري- قسنطينة، 2010-2011، ص 37.

(2)- وائل عمران علي، (دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر)، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية -القاهرة - جمهورية مصر، 2014، ص 16.

(3)- يستأثر رئيس الجمهورية وفقا للدستور الجزائري بمجال ممارسة السياسة الخارجية والتصديق على المعاهدات الدولية، وعلى هذا الأساس ينبغي على الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الجماعات المحلية ممارسةً لصلاحياتها القانونية، أن تتقيد بمضمون المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية الذي لا يتقاسم هذا الاختصاص حتى مع السلطات المركزية، انظر: الفقرتين 3، 9 من المادة 91 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 6 مارس 2016.

(4)- انظر: المادة 2 في فقرتيها الأولى والثانية من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 68، بتاريخ 28 نوفمبر 2017.

(5)- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2013، ص 260.

(6)- انظر على التوالي: المادة 106 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011./ المادة 8 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

(7)- نصت المادة 08 في فقرتها الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، على ما يلي: " تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية... في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية "، وأضافت الفقرة الثالثة منها: " تندرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية ".

(8)- انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مصدر سابق.

(9)- انظر المادة 07 من المرسوم نفسه.

(10)- أشارت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 17-329 إلى ثلاثة عشرة ميدان يمكن أن تقام فيها مشاريع التعاون اللامركزي، غير أنها أشارت في الفقرة الأخيرة منها إلى أن التعاون اللامركزي يمكن أن يمس مجالات أخرى غير تلك المحددة، لكن شريطة أن يندرج في إطار الصلاحيات الممنوحة للجماعات الإقليمية.

(11)- انظر المادة 10 من المرسوم نفسه.

(12)- انظر المادة 14 من المرسوم نفسه.

(13)- انظر على التوالي: المواد 15، 16، 17 من المرسوم نفسه.

(14)- انظر على التوالي: المادتين 18، 19 من المرسوم نفسه.

(15)- انظر المادتين: 22، 23 من المرسوم نفسه.

(16)- انظر المادتين: 24، 26 من المرسوم نفسه.

(17)- انظر المواد: 27، 28، 29 من المرسوم نفسه.

(18)- حددت المادة 39 من المرسوم التنفيذي 17-329 تركيبة لجنة التعاون اللامركزي، حيث جمعت بين المنتخبين والموظفين والخبراء ومنظمات المجتمع المدني، حيث نصت على ما يلي: " تتكون لجنة التعاون اللامركزي من منتخبين ومسؤولين محليين وموظفين. يمكن اللجنة أن تستعين بكل شخصية محلية أو خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، من شأنهم تقديم أي مساهمات مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم ".

(19)- انظر المواد: من 30 إلى 33 من المرسوم نفسه.

(20)- محمد العجمي، (موانع إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي ؟)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6، 2009، ص 167.

(21)- Pour plus de détail sur le sujet voir: AUBY jean Bernard, Auby Jean- François, Noguellou Rozenn, droit des collectivités territoriales, 05ème édition, Thémis droit puf, paris, 9, p .

- لمزيد من التفصيل حول الإطار القانوني للتعاون اللامركزي في التشريع المقارن، راجع في هذا الصدد: نسيمة مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة لنيل درجة

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 44 وما بعدها.

(22)- انظر على التوالي: المواد من 12 إلى 25 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 6، بتاريخ 18 جانفي 1967./ المواد من 09 إلى 12 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، بتاريخ 11 أفريل 1990.

(23)- قدور بن عيسى، (التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد05، عدد 1، 2012، ص 316.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X