مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية
ISSN: 2352-975X ELBAHITH for Academic Studies EISSN: 2588-2368
المجلد: 07 / العدد: 02 / السنة: 2020 / ص ص: 1194 ـ 1208

قراءة في ضوء النصوص القانونية الناظمة للتعاون اللامركزي في سياق الشراكة الجزائرية الدولية

Reading In The Legal Texts Governing Decentralized Cooperation In The Context Of The Algerian International Partnership

تاريخ الإرسال: 2020/02/15 تاريخ القبول: 2020/06/05

شكري عبد الإله صانف(*)
المركز الجامعي عين تموشنت - الجزائر
sanef.chokri777@gmail.com

ملخص:

يعتبر التعاون اللامركزي العابر للحدود أكثر من حتمية فرضتها الظروف السياسية والاقتصادية للدول أساسا، ولما كان الأمر كذلك، تدخلت الدولة الجزائرية من خلال المشرع وبينت القواعد الموضوعية والإجرائية لذلك من خلال القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وقد تم التفصيل في هذه القواعد من خلال المرسوم التنفيذي رقم 329/17 ليشكل بذلك إطارا مرجعيا للممارسة القانونية للشراكة الدولية عبر قناة التعاون اللامركزي.

الكلمات المفتاحية: التعاون اللامركزي؛ العلاقات الدولية؛ التنمية؛ الإشكالات.

Abstract:

International decentralized cooperation is more than an inevitability imposed by the countries political and economic conditions, the Algeria has intervened by the legislature showed the substantive and procedural rules through Law No. 10-11 on the municipality and the Law No. 12-07 on the wilaya, These rules are elaborated through Executive Decree No. 17-329, thus providing a frame of reference for the legal practice of international partnership via the decentralized cooperation channel.

Keywords: *Decentralized; Cooperation; International Relations; Development; Problems.*

(*)- المؤلف المُراسل.

مقدمة:

تقاس اليوم قوة الدولة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي خصوصا بقوة وتنافسية جماعاتها الإقليمية، وكذا السعي من أجل توسيع وتعميم الممارسات الديموقراطية في

أفق تكـريس المشـاركة وإقـرار تعزيـز دولـة القـانون والمؤسسـات، ويـندرج تحقيـق هـذه الأبعاد في الوقت الحالي ضمن سياسة التعاون اللامركزي العابر للحدود.

وتشـكل رهانـات التنميـة المحليـة وفقـا للتعـاون اللامركـزي العـابر للحـدود أحـد استراتيجيات الدولة الجزائرية، حيث أنه ولئن كـان التعـاون اللامركـزي الـداخلي لا يعـبر بـأي شـكل مـن الأشـكال عـن أيـة علاقـة فـوق وطنيـة للجماعـات المحليـة، فـإن الشراكة الدولية في سياق التعاون اللامركزي تشكل منفذا للانفتاح ومدخلا لتفعيل التضـامن الإقليمـي دوليـا[1]، ولمـا كـان ذلـك كلـه، وضـعت الدولـة الجزائريـة إطـارا قانونيـا ينظم موضـوع التعـاون اللامركـزي العـابر للحـدود ضـمن النصـوص القانونيـة المتعلقـة بالجماعـات الاقليميـة[2] دون تحديـد أطـر تفعيلـه، مـا جعـل الوضـع محـل فـراغ قـانوني إلى غايـة تـدخل المنظم -بعـد إحالـة مـن المشـرع-سـنة 2017 بإصـداره للمرسـوم التنفيذي رقـم 17-329 الـذي يحـدد كيفيـات إقامـة علاقـات التعـاون اللامركـزي بـين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية [3].

وعليه، تأتي هذه الدراسة لتسليط الضوء على بعض الجوانب المهمة للإطـار القـانوني المـنظم للتعـاون اللامركـزي العـابر للحـدود، والوقـوف علـى أفاقـه في ظـل أهـم الإشـكالات الـتي تعترضـه وفقـا للطـرح الآتـي: فيمـا تتمثـل الأبعـاد القانونيـة للتعـاون اللامركزي الجزائري العابر للحدود وما هي آليات تجسيده وكذا مالاته ؟

وللإجابة عن هذا الطرح نعتمد الأسلوب التحليلي أساسـا وكـذا الأسـلوب الوصـفي، وفق التقسيم التالي:

- المحور الأول نخصصه لدراسة آلية تجسيد التعاون اللامركزي العابر للحدود.

- المحور الثاني نخصصه لدراسة واقع التعاون اللامركزي العـابر للحـدود وأفاقـه في الجزائر.

المحور الأول: التعاون اللامركزي العابر للحدود كتقنية للتنمية المحلية

يشكل التعاون اللامركـزي العابر للحدود آلية من آليات التنمية المحلية التي خصـها المشـرع بـالتنظيم مـن خـلال قـانوني الولايـة والبلديـة وكـذا المرسـوم التنفيـذي رقـم 329/17، ويظهـر مـن خـلال هـذا التنظيم القـانوني المحكـم اتجـاه الدولـة في إضـفاء طبيعة الصفة التعاقدية على هذا التعـاون، ولا يبـدو الأمـر غريبـا لسـببين، يتمثـل أولهمـا

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

في منطق الرابطة التعاقدية الذي يحكم العلاقات الدولية فمهما كانت أطراف علاقة التعاون إلى أن المسلم به أن هذا الأخير يجري بين دولتين، بينما يتمثل السبب الثاني في إجراءات التعاقد التي تترجم ضمن مرحلتي الإبرام والتنفيذ ما يضمن الاختيار الحسن للطرف الشريك، كما يضمن الرقابة التي تمارسها الهيئات المتدخلة، فضلا عن تحديد حقوق والتزامات كل طرف.

وعليه، نتعرض في هذا المحور إلى حدود الشراكة اللامركزية الدولية في نقطة أولى، لنعرج بعد ذلك إلى إجراءاتها وشكلياتها في نقطة ثانية.

أولا- الحدود القانونية للتعاون اللامركزي الدولي:

لقد بين المرسوم التنفيذي رقم 329/17 الحدود التي يجب أن يقام فيها التعاون اللامركزي، حيث حدد بذلك الأهداف المبتغاة منه، كما حدد المجالات التي يشملها.

1- أهداف التعاون اللامركزي الدولي: من المنطق أن يتم ربط التعاون اللامركزي بتطور الإدارة اللامركزية بالجزائر، إذ أنه من بين الالتزامات التي وقعت على المجالس المنتخبة في ظل الأزمة الاقتصادية وتبعاتها خصوصا البحث عن كل أشكال دعم التدخل المؤسساتي بما يعزز دورها في التنمية الاقتصادية خصوصا، فضلا عن التنمية الاجتماعية وكذا إشراك الجمهور في بلورة ذلك، وهي الأهداف التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 329/17 المنوه عنه في المادة 11، واعتبارا لذلك تتمحور هذه الأهداف في الآتي:

أ- أهداف ذات الطابع السياسي والإداري: يهدف التعاون اللامركزي العابر للحدود إلى إرساء قواعد الديموقراطية التشاركية التي تعني إشراك السكان في صنع القرارات من أجل رسم السياسة العامة لإقليم معين، فهي بذلك تشكل نموذج سياسي بديل يستهدف زيادة انخراط السكان في النقاش العمومي[4]. ومن المقطوع به أنه من بين الخصائص الأساسية التي يبنى عليها مفهوم التعاون اللامركزي، والتي يستهدف تحقيقها هي الاستجابة للحاجات والأولويات التي تم التعبير عليها بشكل مباشر من جانب سكان الإقليم[5]، ومهما يكن من أمر، يندرج مسعى الديموقراطية التشاركية في سياق التعاون اللامركزي العابر للحدود في الاستفادة من برامج الجماعات اللامركزية الأجنبية في إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات وتسيير

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

شؤونهم المحلية، وتزداد أهمية هذا الطرح عند معرفة بأن حداثة التأطير الدستوري للديموقراطية التشاركية في الجزائر تتطلب ذلك[6]، مما يتطلب دعم الحكامة المحلية، وعلاوة على ذلك، يهدف التعاون اللامركزي العابر للحدود إلى تبادل الخبرات وكذا تدريب الموظفين المحليين والمنتخبين.

ب- أهداف ذات الطابع التنموي: يحظى التعاون اللامركزي بأهمية وعناية قصوى من قبل السلطات المحلية، كونه يتيح عددا من المزايا على مستوى تنمية الإقليم المحلي، كالاطلاع على التجارب المحلية الناجحة ومحاولة الاستفادة منها، كما يعمل على زيادة خبرات الجماعات المحلية في مجال تسيير وتنفيذ مخططات وبرامج التنمية من خلال:

- دعم ترقية تفكير مشترك للمنتخبين المحليين حول مستقبل الفضاء الإقليمي.
- تحقيق تسيير أفضل للخدمات المحلية وخلق قيمة مضافة.
- يساهم في زيادة الحس التضامني الجماعي والاستثمار للموارد المشتركة بين البلديات، حيث يتم تقاسم المخاطر والمنافع على السواء.
- عقلنة وترشيد عرض الخدمات المحلية وشروط تمويلها ومن ثم تحقيق الفعالية والشفافية.
- ضمان قدر من الأداء وعلاج العجز البلدي، ووسيلة تنظيم عقلاني للإقليم.
- تطوير الاقتصاد المحلي وإنعاش سياسة تهيئة الإقليم[7].

ج- أهداف ذات طابع اجتماعي: يلعب التعاون اللامركزي العابر للحدود دورا مهما في المجال الاجتماعي يندرج خصوصا ضمن سياق الواجب الانساني، من ذلك مثلا مساعدة الفئات المحرومة والمعوزة، ومساعدة الشباب، ودعم الرياضة والثقافة ....، فعلي سبيل المثال، أبرم المجلس الشعبي البلدي لقسنطينة اتفاقية تعاون لامركزي مع بلدية Grenoble الفرنسية سنة 2017 تهدف إلى التعاون في المجال الطبي من خلال مساعدة مرافقة الأطباء في عمليات التشخيص والقسطرة[8].

2- مجالات التعاون اللامركزي العابر للحدود: حدد المشرع من خلال المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 المجالات التي يجب أن يتم في إطارها التعاون اللامركزي الدولي، وتندرج عموما مجالات التدخل ضمن سياق وظيفة المجالس

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

المحلية وفقا لتشريعي البلدية والولاية الساري المفعول، وتتمثل هذه المجالات في التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية، وكذا النقل والمواصلات وحماية البيئة، الطاقات المتجددة، الموارد المائية والري، المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعة الإقليمية، التربية والتعليم العالي والتكوين المهنيين، النظافة والصحة والحماية الاجتماعية، الثقافة والشباب والرياضة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الفلاحة والغابات والصيد البحري، السياحة والصناعات التقليدية، تحسين مستوى موظفي الجماعات المحلية وتكوين المنتخبين.

وبالرجوع إلى إحصائيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الوطنية وأخرى الدولية - على الأقل قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 329/17- يتبين غلبة طابع اتفاقيات التوأمة في بعدها الاجتماعي والثقافي التنموي، كتلك التي أبرمتها ولاية الجزائر سنة 2017 مع المجلس الاقليمي لمدينة Ille de France بشأن تبادل الخبرات بين الجماعتين وتعزيز التعاون في مجال التخطيط الحضري والتنمية المستدامة والنقل، وفي نفس السياق قامت ولاية الجزائر في سنة 2017 بوضع مسودة تفاهم وصداقة مع مدينة موريال الكندية بشأن تبادل التجارب والمبادرات المستحدثة فيما بين المدن[9].

يتبين من خلال ما تقدم اقتصار مجالات التعاون اللامركزي على تلك الاجتماعية والإدارية، بعيدا عن تلك المتعلقة بالجانب الاقتصادي خصوصا والميادين الأخرى المتعلقة بالتعليم والعالي والتكوين المهني وغيرهما لأسباب ندرسها في موقعها وحينه احتراما لمنهجية الطرح العلمي السليم.

ثانيا- إجراءات وشكليات التعاقد في إطار التعاون اللامركزي العابر للحدود:

خص المنظم مسألة التعاقد في ميدان التعاون اللامركزي العابر للحدود بجملة من الإجراءات والشكليات يؤدي تخلفها إلى بطلانه، وتتبلور هذه الإجراءات والشكليات في إطار المراحل التي تمر بها عملية التعاقد، إذ يعتبر الاستكشاف والاقتراح أولها والمصادقة ثانيها، بينما يشكل الإنهاء ووضع حد لأثارها مآلها، ويتخلل هاتين الأخيرتين مرحلة التنفيذ.

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

1- الاستكشاف: تعتبر مرحلة الاستكشاف منطلق عملية التعاقد اللامركزي، حيث تعبر عن عملية البحث والاستطلاع لتحديد الشريك المتعاقد[10]، وتقوم عملية البحث هذه على مجموعة من المعايير السياسية والاقتصادية والجغرافية....إلخ

وخلاصة القول في ذلك أن تحديد الشريك المتعاقد يقوم على عنصر الخصوصيات المتقاربة أو المشتركة مع الطرف المستكشف.

وبعد تحديد الشريك، تقوم الجماعة المحلية بوضع مشروع تمهيدي للاتفاق محل التعاون اللامركزي، تحدد فيه بدقة ميادين النشاطات التي يتم التعاون بشأنها وفقا لمجلات التنمية التي لها أولوية[11]، ليتم بعد ذلك إرسال المشروع التمهيدي للاتفاقية إلى الوزير المكلف بالداخلية عن طريق الوالي سواء كانت الولاية صاحبة اقتراح التعاون اللامركزي أو البلدية التي تقع في إقليمها الجغرافي.

وعليه، يتولى وزير الداخلية في إطار التشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية بدراسة المشروع التمهيدي للاتفاقية قبل إرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية بغية الاتصال بها[12].

بعد ذلك كله، يتولى الوالي أو رئيس المجلس الشعبي حسب الحال مباشرة المفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية من أجل تحديد أطر التعاون وميكانيزمات تفعيل ذلك، وكذا الأهداف المرجوة[13]. ويرافق هذه المرحلة كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية وكذا وزير الشؤون الخارجية[14]، وبعد التفاوض المفضي إلى تقريب وجهات النظر والوصول إلى نقاط مشتركة، يتم تحرير مشروع اتفاقية التعاون اللامركزي وفق لضوابط معينة منها:

- أن تحرر باللغة العربية ولغة الطرف الأجنبي.
- أن تحدد بدقة أطراف الاتفاقية.
- أن يحدد موضوع الاتفاقية.
- أن تحدد الأهداف المنشودة من الاتفاقية.
- أن تحدد التزامات الأطراف، وكيفيات التنفيذ والتمويل، والرقابة على المشاريع محل الاتفاقية، ومدة الاتفاقية وكيفية تسوية الخلافات الناتجة عن تنفيذ الاتفاقية.
- صفة الموقعين[15].

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

2- المصـادقة: تعـرف المصـادقة أو التصـديق بأنَّهـا عمـل إداري يصـدر عـن السـلطة الوصية ويقع على أعمال الهيئات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها للمصلحة العامة[16]، كما يقصد بها إقرار العمل الذي قامت به الهيئة المحلية، فهي إجراء قانوني لاحق للعمل المنجز، سابق على تنفيذه، كما يقصد بها الوسيلة الوقائية التي تسبق تنفيذ القرارات الإدارية والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يسبب ضررا للغير، حيث تعتبر وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معها من تنفيذ القرارات المخالفة لمبدأ المشروعية[17].

فبعد صياغة وتحرير مشروع الاتفاقية من قبل الجماعة الإقليمية الوطنية يتم عرضه على الوزير المكلف بالداخلية بغرض الموافقة عليه أو رفضه حسب الحال، على أن موافقة الوزير تبقى مقترنة برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وهو ما يطرح التساؤل حول الطبيعة القانونية لرأي هذا الأخير؟

يبدو من صياغة المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 أن رأي وزير الشؤون الخارجية رأي مطابق وهو ما تبينه عبارة: "بعد الأخذ برأي...."، وفي هذه الحال يكون وزير الداخلية والجماعات المحلية ملزما بطلب الرأي والأخذ به وإلا اعتبر قرار الموافقة مشوبا بعيوب المشروعية.

وعموما، وبعد موافقة وزير الداخلية على مشروع الاتفاقية يتولى المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة المصادقة على مشروع الاتفاقية[18]، وفقا لضوابط وأحكام قانوني الولاية والبلدية، ومع ذلك فإنَّ مداولة المجالس المحلية قد ينجم عنها أمرين:

- عدم المصادقة على مشروع الاتفاقية وبالتالي تصبح عديمة الأثر.

- المصادقة على مشروع الاتفاقية وحينها تتحول المداولة إلى الوزير المكلف بالداخلية من أجل المصادقة عليها متى تعلق الأمر بمداولة المجلس الشعبي الولائي، أو الوالي متى تعلق الأمر بمداولة المجلس الشعبي البلدي[19].

وبعد التوقيع عليها من قبل الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة[20]، يتم إعلام الجمهور بفحواها عبر الوسائل القانونية المخصصة لذلك[21].

3- التنفيذ: يندرج تنفيذ اتفاق التعاون اللامركزي في إطار مخطط عمل سنوي يبين مراحل التنفيذ وكيفياته، وفي هذا السياق يقع على الجماعات الإقليمية الوطنية محل اتفاق التعاون متابعة تنفيذ هذا الأخير وتقييمه دوريا وفق معيار نوعية الأعمال المنجزة، وبالتبع لذلك يجب عليها أن تعد تقريرا سنويا يتضمن العمليات المنجزة، وفي كل الأحوال يتولى الوالي رفع هذه التقارير والتوصيات إلى الوزير المكلف بالداخلية من أجل الوقوف على مدى التزام الأطراف بأحكام الاتفاق والصعوبات التي تعترضه[22].

4- إنهاء الاتفاقية: يعبر الإنهاء عن وضع حد لاتفاقية التعاون اللامركزي ووضع حد لأثارها بالنسبة للمستقبل نظرا لظروف معينة، وبناء على ذلك فإنَّ الإنهاء قد يكون بمبادرة من الجماعة الإقليمية الطرف في الاتفاق، وقد يكون بمبادرة من الوالي أو الوزير المكلف بالخارجية، أو وزير الداخلية والجماعات المحلية ابتداء.

أ- الإنهاء بمبادرة من الجماعة الإقليمية: وهي الحالة التي نصت عليها المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17 المنوه عنه، حيث بإمكان الجماعة الإقليمية وضع حد للاتفاقية، لأسباب جمة تتعلق مثلا بنكول الطرف الشريك في الاتفاق عن تنفيذ التزاماته أو تقاعسه حيال ذلك، أو لأسباب تتعلق بالجماعة الإقليمية نفسها كتلك المتعلقة بالمسائل المالية، وإنفاذا لذلك، يرفع اقتراح الإنهاء المسبب إلى الوالي الذي يرفعه بدوره إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية الذي يبت فيه إيجابا أو سلبا، وهو ما يتبين من الصياغة المرنة للمادة 30 من نفس المرسوم التنفيذي، ومع ذلك فإنَّ وزير الداخلية يبقى ملزما بالأخذ برأي وزير الشؤون الخارجية، وهو رأي مطابق في هذه الحال[23]. وبعد البث قبولا في قرار اقتراح الإنهاء تتولى الجماعة الإقليمية من خلال أجهزة المداولة حسب الحال الإقرار النهائي لهذا الأخير وفق للضوابط القانونية المخصصة لذلك[24].

ب- الإنهاء بمبادرة من الوالي أو الوزير المكلف بالخارجية: وهو الوضع الذي تناولته أحكام المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17، حيث بإمكان الوالي أن يقترح إنهاء العمل باتفاقية التعاون اللامركزي بناء على قرار مسبب سواء تعلق الأمر بالولاية أو البلدية، ويعود السبب في ذلك إلى إشرافه ومراقبته على تنفيذ الاتفاقية عن طريق التقارير التي تصله، كما يمكن أن يكون اقتراح الإنهاء من قبل الوزير المكلف

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

بالشـؤون الخارجيـة لعـدة أسـباب قـد تعـود مـثلا إلى سـوء العلاقـات الوطنيـة مـع الدولـة الأجنبيـة الـتي تنتمـي إليهـا الجماعـة الإقليميـة الشـريك في الاتفاقيـة، أو بسـبب أوضـاع سياسية تعيشها الدولة الأجنبية قد تؤثر على مسار تنفيذ هذه الأخيرة.

وعموما يكون الإنهاء بناء على قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية في الحالة الأولى، أو بناء على قراره وحده في الحالة الثانية.

ج- الإنهاء بمبادرة من الوزير المكلف بالداخلية: وهي الحالة التي يطلب فيها الوزير المكلف بالداخلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية من الجماعة المحلية الطرف في اتفاق التعاون اللامركزي بوضع حد له، ذلك متى حادت عن الأهداف التي وجدت من أجلها أثناء مرحلة تنفيذها[25]، وفي هذه الحال تتولى الجماعة الإقليمية التداول في هذه المسألة والبت قبولا في طلب وزير الداخلية والجماعات المحلية[26].

هذا، وبالرغم من التأطير القانوني المتكامل لموضوع التعاون اللامركزي العابر للحدود من قبل المنظم الجزائري، إلا أن الوضع قد يعرف عدة إشكالات وعوائق قد تصعب من تطبيقه نتناولها في الجزئية الموالية.

المحور الثاني: واقع وأفاق التعاون اللامركزي العابر للحدود في الجزائر

شكل تدخل السلطة التنظيمية لوضع الإطار القانوني للتعاون اللامركزي الدولي نقلة نوعية هامة في تفعيله بعد الفراغ القانوني الذي شهده، ذلك من أجل التأطير الجيد لأي مبادرة تعاون لامركزي من حيث الإشراف والرقابة، ولئن كان التفتح على العالم الخارجي من خلال الشراكة قد فرضته الظروف التي تعيشها الجزائر في الوقت الراهن، وكذا الظروف الخارجية التي تتطلب الانسياق في إطار التعاون الدولي -على الأقل بالنسبة للجماعات المحلية- غير أن ذلك يبقى رهينا لفعالية الآليات التي اعتمدها المنظم حيال ذلك، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى رهينا لإفرازات الواقع، وهو الأمر الذي سينعكس إيجابا أو سلبا على أفاقه.

وعليه، فإنَّ أفاق التعاون اللامركزي تترجمها الإشكالات التي تعترضه سواء من الناحية الإدارية والمالية، أو من الناحية السياسية وهو ما نتعرض إليه في الآتي.

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

أولا- التعاون اللامركزي العابر للحدود والإشكالات الإدارية والمالية:

تستلزم أية مبادرة التعاون اللامركزي دولي أول الأمر توفر موارد بشرية تساهم في تفعيله بشكل حسن وبالتبع لذلك فإن هذه المبادرة لن ترى النور ما لم تتوفر السيولة المالية لإنجازها.

1- التعاون اللامركزي والإشكالات الإدارية: تتمحور الإشكالات الإدارية في الجهاز البشري القائم على مهمة تسيير الجماعات الإقليمية، والحال هنا أجهزة التداول، فمن المقطوع به أنَّ المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر تفتقر إلى المستوى المطلوب للتسيير، وهو الأمر الذي تترجمه الحصيلة الكارثية فيما يتعلق بالانسداد الذي تعرفه هذه المجالس وكذا المتابعات القضائية التي تطال أعضاءها جراء الأخطاء في التسيير، وهو ما صرح به المسؤول الأول على القطاع في غير مرة.

ولعل السبب في ذلك يعود بدرجة أولى إلى إفرازات النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي، بالإضافة إلى الدور السيء للأحزاب السياسية في تأطير مرشحيها أو منتخبيها في هذه الحال، وطغيان المال على الكفاءة في الترشح، فضلا عن دور الإدارة المتردي في إدارة الانتخابات وكذا تحيزها لطرف بعينه على بقية الأطراف الأخرى. وبالتالي فإن هذه الإفرازات سيكون لها بالغ الأثر على التسيير المحلي وبالنتيجة على خلق فرص التعاون اللامركزي.

وإنفاذا لما تقدم، تبقى الرقابة الوصاية المشددة على اتفاقيات التعاون اللامركزي من حيث الإنشاء والتنفيذ هي الحل في الوضع الراهن لتلافي المثالب السالف ذكرها.

2- التعاون اللامركزي والإشكالات المالية: يعتبر التمويل المالي من أهم آليات تفعيل التعاون اللامركزي العابر للحدود، وبناء على ذلك حدد المنظم وعدد مصادر تمويل أي اتفاق تعاون لامركزي والمتمثلة في: الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية المعنية، إعانات الدولة، المساهمات المالية للطرف الأجنبي الشريك وفقا للأحكام القانونية السارية المفعول، وأية موارد أخرى ينص عليها القانون[27].

يبدو من خلال التعداد أعلاه تبوأ الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية قائمة مصادر تمويل الاتفاق اللامركزي وهو الأصل، غير أنَّ ذلك يبقى رهينا بتوفر هذه الموارد في ظل وضعية مالية صعبة تعيشها الجزائر قد تمتد آثارها على المدى المتوسط والبعيد،

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

وكذا في ظل اتباع استراتيجية "التعويل على النفس" في تحقيق الموارد المالية بعيدا عن مساهمات الدولة التي تبقى استثناء على الأقل بالنسبة للجماعات الإقليمية محدودة المداخيل، وأمام هذا الوضع يبقى حاضرا بقوة معيار الأولوية بخصوص برامج التنمية، ليستبعد بذلك أي تصور بشأن عقد اتفاق شراكة تعاون لامركزي دولية[28].

ويجد القول أعلاه مبرره في انتهاج آلية التوأمة في اتفاقات التعاون اللامركزي، ومن المعلوم أن هذه الآلية لا تتطلب ميزانيات معتبرة من أجل تنفيذها بل كل ما في ذلك أنها تتعلق بأنشطة إنسانية وثقافية واجتماعية لا غير، وهو ما يترجمه العدد المحقق بشأنها والذي بلغ 66 اتفاقية توأمة منذ الاستقلال[29].

ثانيا- التعاون اللامركزي العابر للحدود والإشكالات السياسية:

تشكل المعطيات السياسية أساسا يقوم عليه توجيه التعاون الدولي في ظل انفتاح الجزائر على العالم الخارجي بفعل الظروف الوطنية والدولية خصوصا، كما تشكل المتغيرات الدولية أساسا لتأطير التعاون الدولي الذي يدخل في إطاره التعاون اللامركزي. ففي ظل مناخ دولي يحكمه منطق التكتلات تسعى الجزائر دائما إلى اختيار شريكها وفقا لمعايير معينة يشكل أساسها المعيار التاريخي، ويجد هذا الطرح أساسه في حصيلة التعاون اللامركزي الجزائري الأجنبي حيث أن معظم التعاملات تتم مع فرنسا إذ بلغت مجموع اتفاقيات التوأمة التي قامت بها الجماعات الإقليمية الوطنية مع الأخرى الفرنسية 40 اتفاقية توأمة من أصل 66[30].

وقد يجد مبرر حصر الشراكة اللامركزية الجزائرية مع بعض الدول في هاجس التدخل السياسي في شؤون الداخلية للبلاد، حيث أصبح التعاون اليوم من قبل بعض الدول الكبرى وسيلة من وسائل التدخل في الشؤون الداخلية للدول بل والتمهيد للهيمنة والاستعمار بطريقة أو بأخرى. وعلاوة على ذلك، يشكل اختلاف التوجهات السياسية للدول سببا لعدم التعاون اللامركزي، كما يشكل عدم الاستقرار السياسي في الدول أيضا سببا لذلك.

خاتمة:

يعتبر التعاون اللامركزي أكثر من ضرورة في الظرف الراهن لما له من مزايا في خلق التنمية المحلية، وإيمانا بأهميته تدخل المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

وقانون الولاية الساري المفعول ونص على مبادئ التعاون اللامركزي الدولي، وهو ما أعاد تنظيمه وفقا تفصيل أكثر وبعد إحالة من المشرع المنظم الجزائري سنة 2017 لأسباب قانونية واقتصادية وأخرى سياسية محضة مبينا شروط تطبيقه وإجراءات تجسيده، ومع ذلك فإن أفاق نجاح هذا الإطار القانوني مرهونة ببعض الإصلاحات تتعلق بالجانب البشري والتي يعتبر أساسها إصلاح النظام الانتخابي وفق رؤية مستقبلية تضمن إفرازات وفق تطلعات الشعب، هذا بالإضافة إلى تخصيص اعتمادات مالية خاصة من قبل الدولة لمسائل التعاون اللامركزي الدولي تستفيد منها المبادرات ذات الأولوية التنموية ووفقا لجدواها.

الهوامش والمراجع:

(1)- يعبر التعاون اللامركزي عموما عن جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات الإقليمية فيما بينها أو مع الشركاء الاقتصاديين أو الاجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص أو مع الجماعات الإقليمية الأجنبية والمنظمات غير الحكومية المهتمة بالشؤون المحلية. فالهدف من التعاون اللامركزي إذن هو تحقيق التنمية التي تعتمد على الإنسان كأداة لتحقيقها وتجعله هدفا لها . منشور على الموقع الإلكتروني:

http://almadal2idaria.blogspot.com/2016/02/blog-post_83.html

تاريخ الزيارة: 2019/03/21، بتوقيت الثامنة ونصف. وما يهمنا في هذه الدراسة هو التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الوطنية وأخرى الأجنبية.

(2)- وهو ما نص عليه القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية من خلال المادة 106 منه. الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 3يوليو 2011. كما نص على ذلك وبطريقة أكثر تفصيلا القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية من خلال المادة 8 منه. الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 12 فبراير، 2012.

وتنص المادة 106 من قانون البلدية على أنه: "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ راي وزير الشؤون الخارجية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم". بينما تنص المادة 8 من قانون الولاية على أنه: "تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بها في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية.

تندرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

ويصادق على الاتفاقيات المتعلقة بذلك بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

(3)- المرسوم التنفيذي رقم 329/17 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية الجريدة الرسمية، العدد 68، الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 2017.

(4)- بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 16، مارس 2018، ص.317. وعموما تعرف الديموقراطية التشاركية على أنَّها: "شكل من الأشكال المبتكرة للديموقراطية، وأسلوب لاتخاذ القرارات أين يتم فيه إشراك ما أمكن من المواطنين وبشكل دائم وفعال في رسم وتنفيذ القرارات والسياسات العامة وتجسيدها وتقييمها عن طريق مجموعة من الإجراءات والممارسات المؤطرة قانونيا ومؤسساتيا". منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديموقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، المجلد 6، العدد 2، 2017، ص.270.

(5)- منير مباركية، المرجع نفسه، ص.272.

(6)- كرس المؤسس الدستوري الديموقراطية التشاركية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 15 منه.

(7)- مفيدة بلعبيدي، عمارة ناجي، دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية- التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجا- مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 7، العدد 01، جانفي 2017، ص.119.

(8)- بلال فؤاد، المرجع السابق، ص.318.

(9)- أوردها، بلال فؤاد، المرجع نفسه، ص.321. يفيد مصطلح التوأمة في العلاقات الدولية والقانون الدولي العام التقاء ورغبة جماعة إقليمية في التوأمة مع جماعة إقليمية أخرى، والاتفاق على توطيد أواصر التعاون بينهما وإعطاء مكانة مميزة لكل منها لدى الأخرى، وتتمثل هذه التوأمة في روح المودة والتعاطف التي تسود العلاقة بين التوأمين استنادا لبعض المقومات الثقافية والاقتصادية أو التاريخية أو الطبيعية المشتركة بينهما. وتعتبر التوأمة طريقة مثالية للتعارف والتعاون، شريطة أن تستثمر كل الإمكانيات التي تخولها للجماعات. عبد الصمد الدويهري، التعاون اللامركزي كآلية للتفعيل الترابي، منشور على الموقع الإلكتروني:

http://www.alkanounia.com/-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8% B9%D8% A7% D9 %88%D9%86-%D %D9%86%D9%85%D9%88%D8%B0%D8%AC%D8%A7-t2074.html#.XIzcxCJKjIU

تاريخ الزيارة: 2020/01/10، بتوقيت السابعة ونصف مساءً.

(10)- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17.

(11)- المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17.

(12)- المادتين 16 و17 المرسوم التنفيذي رقم 329/17.

(13)- المادة 18 من نفس المرسوم التنفيذي.

(14)- المادة 19 من نفس المرسوم التنفيذي.

(15)- ويحدد نموذج المشروع التمهيدي للاتفاق بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية. المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي. استعمل المنظم مصطلحي المشروع التمهيدي للاتفاقية ومشروع الاتفاقية، فالمشروع التمهيدي يتعلق باقتراح المبادرة بإبرام اتفاقية التعاون اللامركزي، بينما يتعلق المشروع التمهيدي بالصياغة النهائية لمضمون الاتفاقية بعد مرحلة المفاوضات والاتصال.

(16)- بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة- الواقع والآفاق-، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص.237.

(17)- أوردها زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص دولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2017، ص.187.

(18)- المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

(19)- المادة 23 من نفس المرسوم التنفيذي. غير أن الأمر لا يخلو من تناقض، إذ كيف للمجلس المنتخب أن يوافق ابتداء على اقتراح اتفاقية التعاون اللامركزي، ثم يرفض المصادقة على مشروع الاتفاقية؟ ربما قد يعود الأمر لعدة أسباب منها- حسب رأينا-الصعوبات المالية التي تعترض الجماعة المحلية، أو التغيير في بعض المسائل المتعلقة بالمشروع التمهيدي... .

(20)- المادة 24 من نفس المرسوم التنفيذي.

(21)- أن تلصق في مقرات الجماعات المحلية المعنية والأماكن المخصصة لإعلام الجمهور. المادة 26 من نفس المرسوم التنفيذي.

(22)- المواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

(23)- يطرح هذا الوضع عدة مفارقات، حيث يمكن للوزير المكلف بالشؤون الخارجية أن يرفض اقتراح إنهاء العمل باتفاق التعاون اللامركزي وبالتالي يكون وزير الداخلية والجماعات المحلية ملزما بالأخذ بذلك حتى وإن كان ذلك مخالفا لقناعته، وعليه، فإن الرأي المطابق للوزير المكلف بالشؤون الخارجية يجد تفسيره في المحافظة على الصورة الدبلوماسية للدولة في الخارج، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، للدور المحوري الذي يلعبه في الإحاطة بكافة المعطيات المتعلقة بالجهة الشريكة في اتفاق التعاون.

(24)- المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

(25)- المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

(26)- ومع ذلك تطرح هذه المسألة عدة إشكالات من بينها عدم تصويت أجهزة المداولة للجماعة الإقليمية على طلب الوزير المكلف بالداخلية، مع العلم أن المداولة في هذا الوضع تخضع لرقابة الوالي أو وزير الداخلية حسب الحال، ما سيؤدي إلى تصادم بين الأجهزة المحلية وأخرى المركزية. ومع ذلك يبقى هذا الطرح صعب التحقق في ظل هيمنة السلطات المركزية ووحدة التوجهات السياسية.

(27)- المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المنوه عنه.

(28)- وهو ما ذهبت إليه المادة 8 من قانون الولاية الساري المفعول، حيث تقف أي مبادرة تعاون لامركزي دولي على ضابط توفر مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة.

(29)- أورد هذه الإحصائية فؤاد بلال، المرجع السابق، ص.320.

(30)- أورد هذه الإحصائية، فؤاد بلال، المرجع السابق، ص.320.

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X