التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات

تاريخ استلام المقال: 23 مارس 2018 تاريخ القبول النهائي: 28 مارس 2018

الباحث بلال فؤاد

طالب دكتوراه في القانون العام الداخلي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة مولود معمري – تيزي وزو (الجزائر)

juriste06@hotmail.com

الملخص:

تأتي هذه الدراسة لبيان كيفية معالجة المشرع الجزائري لمسألة التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية، وذلك بالتطرق لمختلف الضوابط التي وضعها المشرع لإبرام أي إتفاقية تعاون لامركزي، ومن ثم إبراز أهداف هذا التعاون سواء على المستوى الإقتصادي أو الإجتماعي وحتى السياسي. غير أنّ التعاون اللامركزي لا تتوقف فعاليته على مجرد تكريسه في نصوص قانونية، بل يحتاج إلى جانب ذلكإلى الإعتراف للجماعات المحلية بحرية التسيير، وأن تتمتع بموارد مالية كافية، وموارد بشرية كفئة، وهي الشروط المفقودة في التشريع الجزائري، بالنظر إلى تعدد معوقات تفعيله بداية بإستحواذ السلطة المركزية على سلطة القرار في مجال التعاون اللامركزي ومحدودية وسائل تفعيله ميدانيا.

الكلمات المفتاحية: تعاون لامركزي؛ جماعات محلية ؛ موارد مالية ؛ موارد بشرية ؛ سلطة مركزية.

Résumé :

Cette étude a pour objectif de révéler la manière dans laquelle le législateur algérien traite la question de la coopération décentralisée entre les collectivités locales nationales et étrangères, et ce en évoquant les différents règlements institués par le législateur pour conclure toute convention de coopération décentralisée, puis en manifestant les objectifs de cette coopération aux niveaux économique, social et même politique. Cependant, l’efficacité de la coopération décentralisée ne dépend pas seulement de sa consécration dans les textes de loi, mais elle nécessitel’attribution aux collectivités locales la liberté de gestion en les dotant de moyens financiers suffisants et de ressources humaines compétentes. Sauf que toutes ces conditions sont absentes dans la législation algérienne en regard de la variété des entraves de samise en œuvre, à savoir la détention par les autorités centrales du pouvoir de décision dans le domaine de la coopération décentralisée et l’aspect limité des moyens de samise en œuvre sur le terrain.

Mots clés : Coopération décentralisée, collectivités locales, ressources financières, ressources humaines, pouvoir central.

Key words: decentralized cooperation, Local authorities,financial resources,human resources, central power.

مقدمة:

كان للتحولات العميقة التي عرفتها أدوار الدولة بالغ الأثر على دور الجماعات المحلية في التنمية، إذ ساهمت أزمة القطاع العام وتزايد النفقات العمومية، وما صاحب ذلك من إقصاء إجتماعي في تراجع دور الدولة. من هنا تعالت الدعوة إلى تطوير النظام اللامركزي، وضرورة تبني منظور جديد لدور الجماعات المحلية سواء على المستوى الوطني أو الدولي بالنظر إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه في خضم هذه التحولات.و إذا كان تدعيم دور الجماعات المحلية على المستوى الوطني جاء في إطار تعزيز اللامركزية وتمتين أسس الديمقراطية، فإنّ تدعيم دورها على المستوى الدولي جاء تأكيدا على حريتها في التسيير وما يمكن أن يحققه التعاون اللامركزي مع الجماعات المحلية الأجنبية من مزايا على المستويين الإقتصادي أو الإجتماعي أو السياسي.

يعتبر التعاون الدولي اللامركزي في الوقت الراهن من أكثر القضايا التي تحظى بمتابعة واهتمام ليس فقط على المستوى المحلي إنما حتى على المستوى الدولي بالنظر إلى المزايا والأهداف التي يحققها، والتي من شأنها مساعدة الجماعات المحلية على النهوض بالتنمية المحلية. لم تخرج الجزائر عن هذا المنحى حتى وإن كان تبنيها لمفهوم التعاون اللامركزي جاء متأخرا بفعل تقزيم دور الجماعات المحلية في العملية التنموية.

جاءت محاولة المشرع لتكريس التعاون اللامركزي في إطار قانون الولاية 12-07 المتعلق بالولاية[1] بصفة محتشمة، غير أنه بصدور المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية[2] أصبح هذا التعاون واقعا من خلال وضع إطار قانوني خاص به.

تأتي هذه الدراسة إجابة عن الإشكالية التالية:كيف عالج المشرع الجزائري مسألة التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية وما هي المعوقات التي تحول دون تفعيله ميدانيا؟. للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين: المبحث الأول نتناول فيه ضوابط التعاون اللامركزي (المبحث الأول)، أما المبحث الثاني فنتناول فيه معوقات تفعيل التعاون اللامركزي (المبحث الثاني).

---

[1] - القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

[2] - المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية عدد 68، الصادرة في 28 نوفمبر 2017.

المبحث الأول

ضوابط التعاون اللامركزي

يعتبر التعاون اللامركزي أو ما يسمى الشبه الدبلوماسية Le para diplomatie[1] أحد نتائج تحولات الدولة وإعادة تشكيلها، فهو يعّبر عن نضج الجماعات المحلية والمجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي[2]، فهو بذلك ألية فعّالة للإستجابة لإحتياجات الأفراد في العديد من المجالات (التنمية، البيئة، التعمير...إلخ)[3]. تقتضي دراسة التعاون اللامركزي كشكل من أشكال التعاون مابين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية التعرض إلى مفهومه (المطلب الأول)، وأهدافه وضوابطه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم التعاون اللامركزي

قبل الخوض في مفهوم التعاون اللامركزي وموقف المشرع الجزائري منه ينبغي التعريج بداية بالمعالجة التشريعية لهذا المجال (الفرع الأول)، ومن ثم البحث في موقف المشرع الجزائري من مفهوم التعاون اللامركزي والذي يتبين من خلال التعريف الذي أتى به أنه أخذ بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي (الفرع الثاني)، إضافة لعدم إعتباره الجماعات المحلية شخصا من أشخاص القانون الدولي لذلك فالإعتراف لها بحرية التعاون مع نظريتها ا أجنبية يجب أن يبقى في إطار التعاون اللامركزي وليس الدولي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المعالجة التشريعية للتعاون اللامركزي

عالج المشرع الجزائري مسألة التعاون اللامركزي بصفة غامضة حيث إستعمل مصطلح علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية وذلك في نص المادة 1/8 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية التي نصت على مايلي:" تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات

---

[1] – مختاري نسيمة، التعاون الدولي اللامركزي في إطار التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 14.

[2] - CHICOT (Pierre-Yves) , Le développement de l'action extérieure locale: l'adaptation de la collectivité étatique au décloisonnement des frontières, in Recueil des actes du Séminaire international, "Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale: L'expérience des pays du Maghreb", Université 8 mai 1945 - Guelma, les 27, 28 Avril ,2015,p 12.

[3] – حدد المشرع الجزائري في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق، مجالات التعاون اللامركزي في مايلي: التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية، النقل والموصلات، حماية البيئة، الطاقات المتجددة، الموارد المائية والري، المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعات الإقليمية، التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، النظافة والصحة والحماية الإجتماعية، الثقافة والشباب والرياضة، التنمية الإقتصادية والإجتماعية، الفلاحة والغابات والصيد البحري، السياحة والصناعات التقليدية، تحسين مستوى موظفي الجماعات الإقليمية وتكوين نواب المجلس، كل نشاط يندرج في إطار صلاحيات الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التسريع والتنظيم المعمول بهما في ظل إحترام القيم والثوابت الوطنية". في حين أنه إستعمل مصطلح التوأمة مع بلديات أجنبية في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية[1] و ذلك في نص المادة 106 التي نصت على مايلي: " تخضع توأمة بلدية ما مع جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

تطبق هذه المادة عن طريق التنظيم". رغم أنّ البلدية هي المعنية الأولى بمسألة التعاون اللامركزي[2].غير أنّه بصدور المرسوم التنفيذي 17-329 أصبح موقف المشرع الجزائري واضحا من حيث النص على التعاون اللامركزي دون التمييز بين البلدية والولاية، وهو ما يتضح من خلال نص المادة 3 منه التي جاء نصها كالأتي: "يمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية..."، وهو تطور إيجابي في موقف المشرع الجزائري من مسألة التعاون اللامركزي.

الفرع الثاني: أخذ المشرع الجزائري بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي

على الرغم من الإنتشار الواسع للتعاون اللامركزي إلاّ أنّ يبقى مفهوما مجهولا لدى الكثيرين[3]. يمكن تعريف التعاون اللامركزي على أنه: "شكل حديث نسبيا، من التعاون التنموي يطرح كمكمّل للمساعدة التنموية. ويتمثل في علاقات التعاون والشراكة التي تنشأ بين الفاعلين اللامركزيين (الجماعات أو السلطات الإقليمية وجمعياتها ومجالسها وتنظيماتها) من دول مختلفة. والتي تؤطر في الغالب بإتفاقيات"[4]. في حين عرّفه المشرع الجزائري من خلال المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي 17-329 على النحو التالي: "كعلاقةشراكة قائمة بموجب إتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحيتها 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 للتشريـــع والتنظـيم

---

[1] – القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلقبالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

[2] - TAIB (Essaid), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes », Revue Algérienne des Politiques Publique ,N°5,Octobre,2014, p18.

[3] – مباركية منير، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 06، المجلد 06، 2017، ص 269.

[4] – نفس المرجع، ص 268.

المعمول بهما". يتضح من خلال هذا التعريف أنّ المشرع الجزائري أخذ بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي، مع التأكيد على عدم إعتبار الجماعات المحلية شخصا من أشخاص القانون الدولي.

يأخذ التعاون اللامركزي كآلية لتعاون الجماعات المحلية على المستوى الخارجي بالنظر إلى أطراف إتفاقية التعاون اللامركزي مفهومين: مفهوم ضيق ومفهوم واسع. يتمثل المفهوم الضيق أو الثنائي للتعاون اللامركزي Coopération décentralisé bilatérales **في حصر هذا التعاون في الأطراف المتمتعة بصفة الجماعة الإقليمية فقط، وهو نفس التعريف الذي أخذ به المشرع الفرنسي[1]. في حين أنّه يقصد بالمفهوم الواسع أو المتعدد الأطراف للتعاون اللامركزي** Coopérationdécentralisé multilateral **[2] أن يكون أطراف التعاون اللامركزي حاملين للصفة المحلية أو الإقليمية بغض النظر عن صفتهم، كمنظمات المجتمع المدنيو المنظمات غير الحكومية، والقطاع العام أو الخاص...إلخ[3].**

أخذ المشرع الجزائري بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي وهو ما يتضح من خلال المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي 17-329 التي حصرت التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية فقط بنصها: "... كل علاقة شراكة قائمة بموجب إتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر...". وبالتالي فلا مجال لدخول أي طرف أخر لا يحمل صفة الجماعة المحلية في أي إتفاقية لامركزية.

---

[1] -L'article L 1115-1 du code générale des collectivités territoriale, disponible sur le site:https://www.legifrance.gouv.fr. Consulté le 01-07-2017. Dispose: « Dans le respect engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leur groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent , le cas échant , conclure des convention avec des autorités locales étrangères.Ces conventions précisent l'objet des action envisagées et le mentant prévisionnel des engagements financiers…… ».

[2]-GALLET (Bertrand), Les enjeux de la coopération décentralisé, Revue Internationale et stratégique ,N°57,2005 , p 68.

[3] – سبيل المثال أخذت دولة المغرب بتعريف أكثر شمولية من حيث أطراف التعاون اللامركزي حيث عرفته المادة 149 ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14: " يمكن للجماعات، في إطار الإختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية، أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل أنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص إعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص".للإطلاع على النص التنظيمي كاملا راجع الموقع الإلكتروني التالي:http://adala.justice.gov.ma/AR/external/354.html. تم الإطلاع عليه بتاريخ 06-03-2018.

غير أنه بالعودة لنص المادة 2/39 من المرسوم التنفيذي 17-329 نجد أنّ المشرع فتح المجال لمشاركة المواطن في مجال التعاون اللامركزي حيث حثّ الجماعات المحلية من خلال نص المادة الإستعانة بكل شخصية أو خبير أو ممثل كل جمعية معتمدة قانونا من شأنهم تقديم مساهمات مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، إلاّ أنّ ذلك يبقى في إطار سعي المشرع لتشجيع الديمقراطية التشاركية، وحتى في هذه الحالة فإنّ دور المواطنين والجمعيات لا يتعدى المساهمة بإقتراحات حول إتفاقيات التعاون اللامركزي، ولا يمكن إعتبارهم أطراف في تلك الإتفاقيات.

الفرع الثالث: تعاون لامركزي وليس تعاون دولي

يندرج الإعتراف للجماعات المحلية بحرية إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي في إطار تكريس حريتها في التسيير التي تعني حرية تلك الجماعات في التعاقد والتقرير في الشؤون المحلية، وعلى حد تعبير الأستاذ Gerhard Banner فالتعاون اللامركزي يأتي في إطار ما يعرف بتصاعد الحكامة المحلية « L'essor de la gouvernancecommunautaire »[1] كبديل لتحكم الدولة في تسيير الشؤون المحلية،إلاّ أنّ الإعتراف للجماعات المحلية بحرية التسيير لا يعني تمتعها بحرية إبرام إتفاقيات بإسمها الخاص entantque tells[2]، فتمتع الجماعات المحلية بحرية التسيير لا يمنحها الحق في الدخول في علاقات دولية وإعتبارها شخصا من أشخاص القانون الدولي[3]، فالتعاون اللامركزي لا ينبغي أن يمس بمبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة ولا بالإختصاصات الحصرية للدولة، فالتعاون اللامركزي لا يعني تعاونا دوليا أو حكوميا coopération intergouvernementale[4].

---

[1]-BANNEFFR (Gerhard),La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales, Revue internationale des sciences sociales , n° 172, 2002/2, p 243.

[2]-ROUX (André),Le conseil constitutionnel et la décentralisation, In la décentralisation dix ans après, Sous le direction de GUY Gilbert et DELCAMP Alain,LGDJ , Paris 1993, p87.

[3]- يقصد بأشخاص القانون الدولي المخاطبون بالقواعد القانونية الدولية. وفي ظل القانون الدولي التقليدي اعتبرت الدولة هي الشخص الدولي الوحيد. وفي ظل القانون الدولي المعاصر لا تزال الدولة هي أهم أشخاص القانون الدولي العام على الرغم من ظهور المنظمات الدولية وزيادة الاهتمام بالفرد. راجع في ذلك: القانون الدولي نشأته وتطوره وأشخاصه ومصادره بحث منشور في الموقع الإلكتروني التالي:

arabeastc.com/attachment.php?attachmentid=76&d... تم الإطلاع عليه بتاريخ 07-03-2018.

[4]-LAPOUZE (Patrick), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », Revue collectivités territoriales intercommunalité, N°7, Juillet, Aoute, 2005, p 7.

حفاظا على مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة المكرّس في الدستور الجزائري[1] أكّد المشرع على أنّ إبرام الجماعات المحلية لإتفاقيات التعاون اللامركزي يكون في إطار الصلاحيات المخولة لها، دون أن تتجاوزها إلى المساس بالإختصاصات الأصلية للدولة كوحدة سيادية أصلية، وبالتالي حتى لو كانت الجماعات المحلية تتمتع بنوع من الحرية التعاقدية في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي فإنّ ذلك يجب أن يتم في إطار رقابة السلطة المركزية.

المطلب الثاني: التعاون اللامركزي: أهداف متعددة بضوابط مقيدة

يعتبر التعاون اللامركزي في الوقت الحالي أهم أشكال التعاون مابين الجماعات المحلية وهذا بالنظر إلى الأهداف المتعددة التي يحققها (الفرع الأول)، غير أنّ هذه الأهداف تبدو بعيدة عن التجسيد الميداني بفعل الضوابط المتعددة التي وضعها المشرع الجزائري على حرية الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي ما أدى إلى رهن فعاليته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف التعاون اللامركزي

طبقا لأحكام المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 فإنّ أهداف التعاون اللامركزي تتمثل في دفع ودعم عجلة التنمية المحلية، تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، المساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية، تثمين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية[2]. إنطلاقا المادة 11 أعلاه يتبين أنّ أهداف التعاون اللامركزي تشمل الجانب الإقتصادي يحقق التعاون اللامركزي إنطلاقا من المادة 11 أعلاه أهداف متعددة سواء من الناحية الإقتصادية (أولا)، أو السياسية (ثانيا)، أو حتى الإجتماعية (ثالثا).

أولا- أهداف التعاون اللامركزي من الناحية الإقتصادية:

أفرزت التحولات العالمية الحديثة ضرورة تفتح الجماعات المحلية على المحيط الخارجي بهدف الإرتقاء بالعمل الجماعي إلى المستوى المطلوب، وهكذا فالمنتخبون المحليون مطالبون بالدخول في شراكات ليس فقط على المستوى الداخلي إنما حتى على المستوى الخارجي، فالتوجه

---

[1] – نصت المادة الأولى من دستور 1996 على مايلي: " الجزائر جمهوريّة ديمقراطيّة شعبيّة. وهيوحدة لا تتجزّأ ". راجع في ذلك:دستور 28 نوفمبر 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76،صادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، جريدة رسمية عدد 25 صادرة في 14 أفريل 2002، والقانون رقم 08- 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون 16- 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، صادرة في 7 مارس 2016.

[2] – أنظر المادة 11، من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

العالمي اليوم قائم على منطق الشراكة وتقاسم الأدوار[1]. يبرز الدور الإقتصادي للتعاون اللامركزي في مساهمته في دفع عجلة التنمية المحلية وذلك عبر دعم المشاريع التنموية من خلال تبادل الخبرات والتكنولوجيا الحديثة، إضافة إلى ذلك يساهم التعاون اللامركزي في جلب المستثمرين والتعريف بالقدرات الإستثمارية للدولة.

و حسب وزارة الشؤون الخارجية والأوروبية الفرنسية فإنه خلال سنة 2009 تنخرط 45 منظمة فرنسية غير حكومية في أنشطة التعاون اللامكرزي، حيث تمّ برمجة تنفيذ 156 مشروع بقيمة مالية مقدمة للجزائر قدرت ب 1519197يورو[2]، في حين بلغت قيمة التعاون اللامركزي بين الجزائر وإيطاليا في ذات السنة ما قيمته مليون يورو[3]، أما المساعدات الإنمائية المقدمة من قبل جماعات إقليمية إسبانية للجماعات المحلية الجزائرية فقدرت بحوالي 914200يورو[4].

غير أنهو بقدر مساهمة هذا التعاون في المجال الإقتصادي فإنه بالمقابل يكرّس لتبعية الدول النامية والفقيرة للبلدان المتقدمة من خلال تحول هذه الأخيرة لسوق تلجأ إليه تلك الدول النامية والفقيرة لشراء المعدات والتكنولوجيا اللازمة لضمان ديمومة المشاريع المنجزة في إطار التعاون اللامركزي. يصبح التعاون اللامركزي من هذا المنظور رغم أهميته مدخلا لتكريس التبعية إذا كان أطراف الإتفاقية ليسوا بنفس المستوى من القدرات الإقتصادية. لذلك يقع على الجماعات المحلية فتح أبواب الحوار مع كافة الفاعلين الإقتصاديين على المستوى المحلي ودعمهم عبر إشراكهم في إتفاقيات التعاون اللامركزي.

---

[1] – الشكاري كريم، تعاون وشراكة الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 131، نوفمبر، ديسمبر، 2016، ص 206-207.

[2] – النشرة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز التكامل المتوسطي، تحت عنوان:توظيف قدرات وإمكانات تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في التنمية المحلية، دليل توجيهي عملي في خدمة صانعي القرار للسياسات المحلية عبر حوض الأبيض المتوسط. منشور على الموقع الإلكتروني: (تاريخ الاطلاع 25-03-2018) http://www.europe.undp.org/content/dam/geneva/docs/Hand%20Book_AR_WEB.pdf.

[3] – نفس المرجع.

[4] – نفس المرجع.

ثانيا- أهداف التعاون اللامركزي من الناحية السياسية:

يساهم التعاون اللامركزي في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية التي تعني إشراك السكان في إتخاذ القرارات علاوة عن منحهم حق تتبع كافة المشاريع التنموية، وهي بذلك تشكل " نموذج سياسي بديل" يستهدف زيادة إنخراط السكان في النقاش العمومي[1].

إلى جانب ذلك يساهم التعاون اللامركزي في دعم مساعي الدول في ترقية التنظيم اللامركزي في إطار ما يسمى بدعم وتقوية المؤسسات Renforcement institutionnel[2]**، فالقوانين وحدها لا تكفي لتحقيق هذه الأهداف وكسب ثقة الشعب في مؤسساته التمثيلية بل وجب تدعيم ذلك بفتح أفاق الشراكة مع جماعات محلية أجنبية بهدف الإستفادة من خبرتها والرفع من مستوى المنتخبين المحليين بما يدعم من مصداقية المجالس المحلية المنتخبة، وهي ذات الأهداف المعلن عنها في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 والمتمثلة في تعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية.**

في ذات السياق يبرز الدور السياسي للتعاون اللامركزي من خلال سعي الجماعات المحلية الأجنبية تجاوز الطابع الثنائي للتعاون – فيما بين الجماعات المحلية فقط- عبر محاولة دمج كافة الفاعلين المحليين في خدمة المشاريع التنموية، وهذا بالنظر لإمكانية إنحراف التعاون الثنائي عن أهدافه عبر سعي المنتخبين المحليين لخدمة أغراضهم السياسية البحتة.

ثالثا- أهداف التعاون اللامركزي من الناحية الإجتماعية:

إلى جانب الدور الإقتصادي الذي يعلبه التعاون اللامركزي فإنه يحقق أهدافا إجتماعية متعددة بالنظر إلى طبيعة بعض الإتفاقيات التي تأخذ في بعض الأحيان طابع إنساني كمساعدة الشباب، وبعض الجمعيات ذات الطابع الإجتماعي، ودعم المجالات الرياضية والثقافية، والمساهمة في بناء بعض المرافق الموجهة أساسا لبعض فئات المجتمع كالمرضى، والأطفال والمسنين...إلخ. فعلى سبيل المثال أبرم المجلس الشعبي البلدي لقسنطينة إتفاقية تعاون لامركزي مع بلدية غرونوبل الفرنسية وذلك بمناسبة زيارة قام بها وفد يقوده الروفيسور جاك مونسغو (أخصائي في أمراض القلب والشرايين) بزيارة إلى ولاية قسنطينة من

---

[1]- بكور عبد اللطيف، كجي حسنة، الأليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج: 134-135، ماي، غشت، 2017، ص 22.

[2]- Le renforcement institutionnel peut être défini comme: « Un processus par lequel les organisations, les institutions - dont les collectivités locales- acquièrent la capacité d'exercer leurs responsabilités, de se fixer des objectifs et de mettre en œuvre les moyens pour les atteindre dans les domaines qui relèvent de leurs compétences ». voir: https://www.doc-developpement-durable.org/file/Gestion-entreprises-et-associations/cooperation-decentralisee/Conferencias-PaperFortalecimientoInstitucionalFR.pdf. Consulté le 06-03-2018.

07 إلى 09 جويلية 2017، تهدف هذه الإتفاقية إلى التعاون في المجال الطبي من خلال مساعدة ومرافقة الأطباء في عمليات التشخيص والقسطرة[1]، وهو ما يعود حتما بالفائدة على المرضى.

الفرع الثاني: تعدد ضوابط إبرام إتفافيات التعاون اللامركزي يرهن فعاليته

ينبغي على الجماعات المحلية وهي بصدد المبادرة في إبرام أي إتفاقية تعاون لامركزي التقيد بجملة من الشروط المحددة في كل من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، والمرسوم التنفيذي17-329.حددت المادة 8 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية هذه القيود في: ضرورةإحترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، ووجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة، وأن لا يكون هذا التعاون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية، وأن يندرج هذا الإتفاق ضمن الإحترام الصارم لمصالح الجزائر وإلتزاماتها الدولية.

لم يخرج المرسوم التنفيذي رقم 17-329 في المادة 3 منه[2] عن هذه الشروط، غير أنّ المادة 5 منه أكّدت على أنّ أي إتفاقية تعاون لامركزي يجب أن تستجيب لوجود مصلحة وطنية أو محلية مؤكدة، ويجب أن تعود بالفائدة على الجماعة الإقليمية المعنية، وأن لا تحيد هذه العلاقات عن هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية. مع التأكيد على أنّ كل مخالفة لهذه الشروط بحسب المادة 4 من ذات المرسوم يجعل إتفاقية التعاون اللامركزي باطلة، حيث جاء فيها: " تعتبر باطلة كل علاقة تعاون لامركزي تمس بالوحدة الوطنية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وبسلامة التراب الوطني وبالنظام العام". وبغض النظر عن غموض وعمومية مدلولات المصطلحات المستعملة من طرف المشرع، كالمصلحة العمومية أو المحلية المؤكدة، القيم، الأمن، سلامة التراب الوطني، والنظام العام، فإنّها تعبر عن تخوف مركزي من كل ما هو محلي، وإستمرارا لكبح مبدأ حرية التسيير للجماعات المحلية.

إضافة إلى ذلك يعد تقييد إرادة الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي في حدود صلاحياتها تقييدا في حد ذاته كونه يصطدم بمحدودية هـــذه الصلاحيـــات وإفتقار

---

[1]- للتفصيل أكثر راجع: الأعمال التي تم إنجازها في إطار التعاون والمبادلات اللامركزية: فترة جوان، جويلية 2017. منشور على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: http://www.interieur.gov.dz. تم الإطلاع عليه بتاريخ 25-03-2018.

[2]- تنص المادة 3، نفس المرجع، على مايلي: " يمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية في إطار إحترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وفي ظل الإحترام الصارم للمصالح والإلتزامات الدولية للجزائر".

الجماعات المحلية للوسائل العملية لتجسيدها، وبذلك فإنّ المشرع إعتبر التعاون اللامركزي صلاحية من الصلاحيات المضافة للجماعات المحلية، وليس وسيلة لممارسة تلك الصلاحيات[1].

في ذات السياق لم يراع المشرع الجزائري أهداف التعاون اللامركزي المتمثلة في إزالة الفوارق المالية بين الجماعات المحلية، وذلك من خلال إشتراطه لأن لا تكون إتفاقية التعاون اللامركزي مصدر إفقار للجماعات المحلية، وهو ما يتناقض مع كون التعاون لامركزي يتطلب أموالا طائلة، وبالنظر إلى الوضعية المالية الصعبة للجماعات المحلية الجزائرية يبقى هذا الشرط صعب التحقيق[2].

المبحث الثاني

معوقات تفعيل التعاون اللامركزي

يعتبر إمتلاك الجماعات المحلية عدة وسائل تساعدها على ممارسة صلاحياتها مظهرا من مظاهر تمتعها بسلطة القرار المحلي، يضاف إلى ذلك قدرتها على إنجاح أي إتفاق لامركزي، لكن قبل الحديث عن الوسائل التي من شأنها تفعيل هذا التعاون تبرز الوصاية الإدارية كعائق أمام هذا الهدف، إذ تبين فمن قراءة متأنية لنصوص المرسوم التنفيذي 17-329 أنّ التعاون اللامركزي مجال محجوز للسلطة المركزية (المطلب الأول)، يضاف إلى ذلك محدودية وسائل تفعيل مواردها المالية والتي تشكل عائقا أمام تفعيل هذا التعاون (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعاون اللامركزي مجال محجوز للسلطة المركزية

رغم أهمية التعاون اللامركزي في دفع عجلة التنمية المحلية إلاّ أنّ حصيلته تبقى محتشمة (الفرع الأول)، وهذا بفعل مصادرة حرية الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحصيلة المحتشمة للتعاون اللامركزي

رغم أهمية التعاون اللامركزي فإنّ قراءة متأنية للأرقام المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية تبين بجلاء إنحسار التعاون مابين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية في مجال إتفاقيات التوأمة التي تحتل الريادة.

---

[1]-TAIB (Essaid) , La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes ,Op.cit ,p18.

[2]- Ibid, p 17.

بلغة الأرقام تبين الإحصائيات المنشورة على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية [1] نجد أنّ مجال التعاون اللامركزي لا يزال محصورا في إتفاقيات التوأمة التي تحتل الصدارة في عدد الإتفاقيات التي أبرمتها الجماعات المحلية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية، والتي تعدد 66إتفاقية توأمة. إحتلت العلاقات بين الجماعات المحلية الجزائرية والجماعات الإقليمية الفرنسية في هذا المجال الصدارة بإبرام أكثر من 40 إتفاقية توأمة[2]. يمكن تفسير هذا الكم الهائل من الإتفاقيات المبرمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الفرنسية بالنظر إلى الروابط التاريخية والثقافية والعلاقات الإقتصادية التي تربط البلدين، لدرجة وصف إتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة بين هاذين الجماعات المحلية لهذين البلدين بالأمر البديهي والمألوف[3]، في حين لا نجد سوى إتفاقية توأمة واحدة بين الجماعات المحلية الجزائرية والجماعات المحلية الأمريكية والتي تعود لسنة 1984.

تأتي إتفاقيات التوأمة المبرمة بين الجماعات المحلية الجزائرية والجمهورية العربية الصحراوية في المرتبة الثانية ب 7إتفاقيات توأمة، في حين دول شهدت علاقات التعاون اللامركزي مع دول تصنف في خانة الدول الشقيقة كتونس والمغرب ركودا ملحوظا فعلى سبيل المثال تعود أول وأخر إتفاقية توأمة بين الجزائر والمغرب لسنة 1964، في حين تم إبرام 4إتفاقيات توأمة مع الجماعات المحلية التونسية.

على صعيد الجماعات المحلية الجزائرية إحتلت ولاية الجزائر الصدارة في عدد الإتفاقيات اللامركزية التي أبرمتها مع جماعات محلية أجنبية، إلى جانب ولاية تلمسان، عنابة، وهران. في مقابل غياب أي تعاون لامركزي بين بلديات تصنف ضمن البلديات الداخلية أو الفقيرة مع البلديات الأجنبية، خاصة وأنّ من ضمن أهداف التعاون اللامركزي مساعدة ودعم الجماعات المحلية الفقيرة على النهوض بالتنمية المحلية.

في ذات السياقأبرم والي ولاية الجزائر إتفاقية تعاون لامركزي مع المجلس الإقليمي إيل دو فرنس (Conseil régional d'lle-de- France) وذلك بتاريخ 23 مارس 20. تهدف هذه الإتفاقية التي حددت مدتها ب10 سنوات قابلة للتجديد إلى تبادل الخبرات بين الجماعتين

---

[1] – للتفصيل أكثر حول إحصائيات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والجماعات المحلية الأجنبية راجع الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية،http://www.interieur.gov.dz. تم الإطلاع عليه بتاريخ 07-03-2018.

[2] – إلى جانب إتفاقيات التوأمة أبرمت الجزائر 8 إتفاقيات تعاون لامركزي، إضافة لإتفاقيات أخرى جاءت تحت تسميات مختلفة مثل: بروتوكول تعاون، نية تعاون.

[3]- DRIS (Chérif), « La coopération des collectivités locales de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) avec Alger: représentations et logiques d'action »,IDARA , N°43 ,2012,p 33.

المحليين وتنفيذ مشاريع التنمية المشتركة، وتعزيز التعاون في مجال التخطيط الحضري والتنمية المستدامة والنقل، أما على صعيد تشجيع الإستثمار فتقرر فتح قنوات إتصال بين رجال الأعمال الفرنسيين والجزائرين..إلخ[1]، في ذات السياق خصص إقليم إيل دو فرونس في ميزانيته لسنة 2017 مبلغ 30.000.00 يورو لدعم الروابط الثقافية بين الإقليم وبين ولاية الجزائر.[2]

كما قام والي ولاية الجزائر في إطار المؤتمر الدولي لميتروبولي بموريال(كندا) بتاريخ 17 إلى 24 جوان 2017 بتوقيع مسودة التفاهم والصداقة بين ولاية الجزائر وموريال الكندية، وكذا عقد إنخراط 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].

تعتبر هذه الحصيلة ضعيفة ومحتشمة بالنظر لأهمية التعاون اللامركزي، وحسب الأستاذ الطيب سعيد فإنّ الدولة الجزائرية تأثرت بالنظرة السيادية للعلاقات الدولية، لذلك فإنّ تعاونها كان دائما مقصورا على إبرام بعض إتفاقيات التوأمة مع بعض الدول التي تعتبرها صديقة أو شقيقة[(4)].

الفرع الثاني: مصادرة حرية الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي

تمر إتفاقيات التعاون اللامركزي بالإجراءات التالية: الإستكشاف التي يعني البحث عن الجماعة الإقليمية الأجنبية المراد الإتفاق معها [(5)]، الإتصال، المفاوضات، إعداد مشروع الإتفاقية، توقيع الإتفاقية.

أخضع المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 17-329 كل مبادرة محلية بإقامة علاقات لامركزية مع جماعات محلية أجنبية إلى رقابة مركزية مشددة، فطبقا لنص المادة 1/9 من

---

[1] – تم نشر الإتفاقية في موقع القنصلية الجزائرية بفرنسا. للإطلاع على أهدافها ومضمونها يمكن الرجوع للموقع الرسمي للقنصلية على الرابط التالي: (تم الإطلاع عليه بتاريخ 26-03-2018)
http://www.amb-algerie.fr/2939/cooperation-decentralisee-alger-et-la-region-ile-de-france-signent-un-accord-de-cooperation-favorisant-le-partenariat-et-le-co-developpement ./

[2] – يمكن الإطلاع على ميزانية النفقات المخصصة من طرف إقليم إيل دو فرنس لسنة 2017 لدعم التعاون اللامركزي مع دول شمال إفريقيا (الجزائر، تونس، المغرب) على الرابط التالي: (تاريخ الإطلاع 26 -03-2018).
https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/mariane/RAPCR2017-346RAP.pdf .

[3] – للتفصيل أكثر راجع: الأعمال التي تم إنجازها في إطار التعاون والمبادلات اللامركزية: فترة جوان، جويلية 2017. منشور على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، مرجع سابق.

[4]- TAIB (Essaid) , La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes , Op.cit,p 11.

[5]– أنظر المواد: 13، 14 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

المرسوم التنفيذي 17-329: " تخضع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات لامركزي، إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول". هذا النص كفيل لوحده بتقييد مبدأ المبادرة لدى الجماعات المحلية دون الخوض في بقية النصوص، خاصة وأنّ الوزير الأول وحسب المادة 1/9 أعلاه يملك سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض أية مبادرة. قياسا على ذلك فإنّ نص المادة 1/9 أعلاه جاء متناغما مع مركزية إتخاذ القرارات والإشراف على كل ما يتعلق بالتعاون اللامركزي، فقبل صدور المرسوم التنفيذي 17-329 كانت وزارة الداخلية ولا تزال تشرف على هذا المجال عبر مديرية التعاون[1].

في ذات السياقألزم المشرع الجزائري الجماعات المحلية الراغبة في إبرام أي إتفاقية تعاون لامركزي بإرفاق بمشروع تمهيدي للإتفاقية[2]، يحدد نموذجه بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية[3]. ليقوم بعدها وزير الداخلية والجماعات المحلية بمعية وزير الخارجية بدراسة هذا المشروع قبل إرساله للجماعة الإقليمية الأجنبية المراد الإتفاق معها عبر القناة الدبلوماسية[4]، ليخضع في النهاية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد أخذ رأي وزير الخارجية، ويرسل للمجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي حسب الحالة لإخضاعه للمصادقة عليه بموجب مداولة[5]، وحتى في هذه الحالة لا يكون المشروع نافذا إلاّ بعد المصادقة عليه من طرف وزير الداخلية إذا تعلق الأمر بمشروع إتفاقية صادر من الولاية[6]، أو الوالي إذا تعلق

---

[1]- طبقا لنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 104-14 المؤرخ في 12 مارس 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج. ر عدد 15، صادرة بتاريخ 16 مارس 2014. تتكون مديرية التعاون من: المديرية الفرعية للتعاون والتبادل الثنائي، المديرية الفرعية للتعاون المتعدد الأطراف، المديرية الفرعية للتعاون والتبادل مع دول الجوار، المديرية الفرعية للتعاون والتبادل اللامركزي.

[2]- طبقا لنص المادة 2/15: " يضبط المشروع التمهيدي للإتفاقية نشاطات التعاون المقصودة بحسب ميادين التنمية ذات الأولوية".

[3]- أنظر المادة 2/20 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

- نشير إلى أنّ المشرع حرّص من خلال المادة 20 من المرسوم التنفيذي 17-329 على أن يتم تحرير مشروع الإتفاقية باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي، ويجب أن يحدد بدقة: الأطراف (الجماعات المحلية المعنية)،الموضوع، الأهداف المنشودة من الأطراف، إلتزامات الأطراف، كيفيات التنفيذ، كيفيات التمويل، كيفيات مراقبة المشاريع ومتابعتها وتقييمها، الدخول حيز النفاذ والتعديلات وإنهاء العمل، حل الخلافات، مدة الإتفاقية، صفة الموقعين.

[4]- أنظر المادة 17، نفس المرجع.

[5]- أنظر المادة 22، نفس المرجع.

[6]- وهو نفس مضمون المادة 4/8 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الأمر بمشروع إتفاقية صادر عن البلدية[1]، ولا نعلم سبب إخضاع مشروع الإتفاقية لمداولة المجالس الشعبية المنتخبة كون هذا الأخير أخذ الصبغة النهائية بمجرد موافقة وزير الداخلية والجماعات المحلية عليه.

لتأتي بعدها مرحلة المفاوضات التي يباشرها كل من الوالي بإسم الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإسم البلدية، وذلك قصد تحديد أهداف وميادين التعاون اللامركزي[2]، غير أنّ هذه الإمكانية الممنوحة للوالي ولرئيس المجلس الشعبي البلدي سرعان ما تراجع عنها المشرع الذي أكد على أنّ هذه المرحلة تتم بمرافقة كل من وزير الداخلية ووزير الخارجية[3]. ليتم كمرحلة أخيرة توقيع الإتفاقية من طرف كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة[4].

بعد التوقيع على إتفاقية التعاون اللامركزي تأتي مرحلة التنفيذ حيث يعّد أطراف الإتفاقية مخططا سنويا لتنفيذها[5]، ويتعين على الجماعات الإقليمية متابعة هذه الإتفاقيات وتقييمها بإستمرار، ولها في ذلك أن تقترح توصيات لتحسينها[6]. نتوقف هنا أمام مصطلح توصيات الذي يفيد أن هناك جهة ثانية تتولى تقديم الأراء والإقتراحات النهائية للجماعة الإقليمية الأجنبية بهدف تحسين إتفاق التعاون اللامركزي، ما يجعلنا نتساءل هل فعلا يعتبر المشرع الجزائري الجماعات المحلية الجزائرية طرفا في إتفاقيات التعاون اللامركزي ؟. تتأكد مشروعية طرح هذا السؤال أكثر من خلال تولي الوالي إعداد تقرير سنوي تقييمي يبين فيه حالة تنفيذ محتوى الإتفاقية المبرمة سواء تعلق الأمر بالولاية أو البلدية، ليرفعه بعدها إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية[7].

أكثر من ذلك فوّض المشرع إختصاص إنهاء العمل بأي إتفاقية لامركزية لوزير الداخلية والجماعات المحلية بعد الأخذ برأي وزير الشؤون الخارجية، أما الجماعات المحلية التي يفترض أنها المعنية الأولى بإنعكاسات أي إتفاق فيقتصر دورها على مجرد تقديم إقتراح لإنهاء العمل بأي إتفاق[8]، بعد إجراء مداولة بهذا الخصوص[1]، كما يمكن للوالي إلى جانب

---

[1]- أنظر المادة 23، من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

[2] – أنظر المادة 18، نفس المرجع.

[3]– أنظر المادة 19، نفس المرجع.

[4] – أنظر المادة 24، نفس المرجع.

[5] – أنظر المادة 27، نفس المرجع.

[6] – أنظر المادة 28، نفس المرجع.

[7] – أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

[8]– أنظر المادة 30، نفس المرجع.

ذلك أن يقترح بناءا على تقرير مسبب إنهاء العمل بإتفاقية التعاون اللامركزي، وهذا بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، بل حتى إمكانية تدخل الوزير المكلف بالخارجية لإنهاء العمل بهذه الإتفاقية[2]. فأين هو دور الجماعات المحلية إن كانت فعلا طرفا في ذلك الإتفاق؟.

تبقى مسألة الإهتمام بالتعاون اللامركزي على المستوى المحلي مسألة ثانوية في نظر المشرع، وهو ما يتضح من خلال إسناد مهمة متابعة إبرام أي إتفاق إلى لجان محلية تنشأ من طرف المجالس المحلية المنتخبة، وحتى في هذا الجانب لم يلزمها المشرع بذلك بل ترك مسألة إنشاءها إختيارية، حيث نصت المادة 38 من المرسوم التنفيذي 17-329 على مايلي " يمكن أن تنشأ لجنة للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية التي تنخرط في علاقات تعاون لامركزي.

تكلف هذه اللجنة بتشجيع وترقية التعاون اللامركزي من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية". تتكون هذه اللجنة من منتخبين محليين ومسؤولين محليين وموظفين دون تحديدهم. يمكن القول دون جزم[3] أنّ المشرع يقصد بهم الولاة والأمناء العامون للجماعات المحلية، ورؤساء الدوائر. وبذلك تكون القرارات المتعلقة بالتعاون اللامركزي قرارات مشتركة بين الهيئات اللامركزية والهيئات اللاتركيزية.

يتضح من خلال ما سبق إستبعاد المشرع الجزائري لأي دور للجماعات المحلية في إقتراح أو إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي، إضافة إلى تجريد المنتخبين المحليين من حرية التسيير وتحييدهم عن إتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير شؤونهم المحلية بفعل الوصاية المشددة المفروضة عليهم.

المطلب الثاني: محدودية وسائل تفعيل التعاون اللامركزي

لا يتوقف نجاح التعاون اللامركزي في مجرد تكريسه في النصوص القانونية بل يحتاج إلى جانب ذلك أن تتمتع الجماعات المحلية بوسائل مالية وبشرية لتتمكن من تفعيله ميدانيا بما يعود بالفائدة على تنشيط التنمية المحليـــة. وهي الوســـائل التي تفتقـــدها الجماعات المحلية

---

[1] – أنظر المادة 31، نفس المرجع.

[2] – أنظر المادة 32، نفس المرجع.

[3] – طبقا لنص المادة 40، نفس المرجع،: " تحدد شروط وكيفيات إنشاء وتنظيم وسير هذه اللجنة بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية". تبقى هذه القراءات مجرد أراء شخصية للباحث إلى غاية صدور هذا القرار.

الجزائرية إذ تبقى مواردها المالية محدودة بما يعيق تفعيل تعاونها اللامركزي (الفرع الأول)، إضافة لمحدودية مواردها البشرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:محدودية الموارد المالية للجماعات المحلية عائق لتفعيل تعاونها اللامركزي

يقود الحديث عن التعاون اللامركزي إلى البحث عن كيفية تمويل هذا التعاون، فهل يقع على عاتق الجماعات المحلية بإعتبارها المعنية الأولى به، أم على عاتق الدولة بإعتبارها صاحبة السيادة عندما يتعلق الأمر بإتفاقيات تتجاوز حدودها الجغرافية ؟.

طبقا لأحكام المادة 34 من المرسوم التنفيذي 17-329؛تتمثل مصادر تمويل مشاريع التعاون اللامركزي أساسا في: الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية المعنية، إعانات الدولة، المساهمات المالية للجماعات الإقليمية الشريكة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، أية موارد أخرى ينص عليها التشريع والتنظيم العمول بهما". يتضح من خلال المادة 34 أعلاه أنّ تمويل التعاون اللامركزي ليس حكرا على الجماعات المحلية، بل تشترك فيه كل من الدولة والمساهمات المالية للجماعات الإقليمية الشريكة. أمام محدودية موارد الجماعات المحلية يصبح تمويل الدولة هو الأصل خاصة وأنّ الجماعات الإقليمية الشريكة ليست ملزمة بتمويل إتفاق التعاون كون مصطلح مساهمات لا يفيد الإلزام، وبالتالي ووفقا لهذا المنظور يصبح التعاون اللامركزي إنتقائيا من طرف السلطة المركزية، بحيث تتولى هي تحديد الشريك في إتفاق التعاون وأهداف هذا التعاون.

في ذات السياق تكون الجماعات المحلية ملزمة بإدراج نفاقات التعاون اللامركزي ضمن ميزانيتها المحلية[1]. يأتي هذا الشرط كإستجابة لرغبة الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي وإيمانا منها بأهميته في تطوير أدائها ومساهمته في تطوير جهودها في التنمية، غير أنه يصبح هذا الشرط عائقا أخر يضاف إلى الصعوبات المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية التي ستصبح مجبرة على تخصيص جزء هام من ميزانيتها كنفقات توقعية لتمويل أي تعاون لامركزي محتمل هذا من جهة. من جهة أخرى يتناقض هذا الشرط مع كون إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي مجال محجوز للسلطة المركزية ليس فيه للجماعات المحلية أي قرار، من هنا يصبح تخصيص نفقات توقعية لتمويل أي إتفاقية تعاون لامركزي بلا معنى كون إرادة الجماعات المحلية في إبرام هذه الإتفاقيات تبقى رهن موافقة السلطة المركزية حتى في حالة تخصيصها لموارد مالية معتبرة بهدف تمويل هذا التعاون.

---

[1]- تنص المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق على مايلي: " يتم إدارج النفقات الناجمة عن مشاريع التعاون اللامركزي ضمن ميزانية الجماعة الإقليمية المعنية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به".

الفرع الثاني: محدودية دور العنصر البشري في تفعيل التعاون اللامركزي

لا يتوقف نجاح أية إتفاقية تعاون لامركزي على مجرد توافر الجماعات المحلية على موارد مالية كافية، بل إلى جانب ذلك لابد أن تتمتع هذه الأخيرة بعنصر بشري كفء، بما يمّكنه من وضع رؤية إستراتيجية للمسار التنموي. غير أنّ بروز ممارسات سلبية متصلة أساسا بهذا الجانب تؤدي إلى عرقلةهذا المسعى، خاصة أمام مجموعة من الخصوصيات التي تعمل داخل الجماعات المحلية كضعف الكفاءة لدى المنتخبين المحليين والمستخدمين المحليين على السواء، وهشاشة التحالفات السياسية داخل المجالس المحلية المنتخبة، إضافة لغلبة منطق الصراع على منطق التكامل بين أعضاء المجالس المحلية، وضعف المحاسبة السياسية للمنتخبين بفعل تراجع وضعف دور الأحزاب وتخلفها عن أداء مهمتها تجاه منتخبيها. فالمنتخبون المحليون بالأخص على مستوى البلديات يفضلون اللجوء إلى السلطة المركزية طلبا للإعانات بدل الدخول في شراكة وإبرام إتفاقيات تعاون[1].

يصبح الحديث عن تفعيل التعاون اللامركزي في ظل هذه الوضعية التي تتخبط فيها الجماعات المحلية صعبا، إذ كيف يمكن جعل هذا التعاون مثمرا ولصالح الجماعة المحلية الجزائرية؟. فالمنتخب المحلي الجزائري سيكون في مواجهة منتخب محلي أجنبي له من الكفاءة والوسائل المادية بما لا يتوفر لديه، مايجعل أي إتفاق مبرم بينهما سيكون لصالح الطرف الأجنبي.نتيجة لذلك تبقى السلطة المركزية المتحكم الفعلي في إدارة التعاون اللامركزي بالنظر لما تمتلكه من إمكانيات مادية وبشرية وتقنية.

خاتمة:

بينت هذه الدراسة أنّه بالرغم من سعي المشرع الجزائري لتنظيم مسألة التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية من خلال وضع إطار قانوني واضح يعنى بتنظيم هذا الجانب وهو المرسوم التنفيذي 17-229، وذلك بغية مسايرة التحولات العالمية في مجال التعاون والشراكة بين مختلف الفاعلين المحليين بالأخص بين الجماعات المحلية، ومحاولة الإستفادة من عديد المزايا والأهداف التي يحققها هذا التعاون.

غير أنّ دراسة كيفية معالجة المشرع للتعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية يبين بوضوح محدودية هذه المعالجة، إنطلاقا من مختلف الضوابط التي وضعها المشرع والتي ينبغي على الجماعات المحلية الراغبة في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي التقيد بها، إلى جانب ذلك لا تتوقف فعالية التعاون اللامركزي على مجرد تكريسه في نصوص

[1]- TAIB (Essaid) , La coopération intercommunale en Algérie, Revue Droit et science politique , Faculté de droit de Sidi Bel Abbes , N° 12, 2016 , p10.

قانونية، بل يحتاج إلى جانب ذلك توفير إطار ملائم يسمح بتفعيليه ميدانيا، ولعّل أبرز مثال على محدوديته وعدم فعاليته الحصيلة المحتشمة المعلن عنها من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية، خاصة بالنظر إلى الأهداف التي يمكن لهذا التعاون تحقيقها ميدانيا. في ذات السياق ساهمت عدة معوقات في كبح حرية الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات تعاون لامركزي.تتمثل هذه المعوقات في الوصاية المركزية المشددة على كافة مراحل إبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي لدرجة تحول فيها هذا التعاون إلى مجال محجوز للسلطة المركزية، بالإضافة لمحدودية وسائل تفعيل التعاون اللامركزي، والتي تتمثل في الموارد البشرية والمالية.

لذلك فالمشرع الجزائريلم يتوخى من خلال تكريسه للتعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبيةالإعتراف للجماعات المحلية بحرية التسيير والتعاقد الخارجي بقدر الإعتراف للسلطة المركزية بمزيد من السلطات، إذ بالرغم من أهمية التعاون اللامركزي سواء على المستوى الإقتصادي أو السياسي أو الإجتماعي، ومساهمته في خلق إقتصاد محلي وتطوير قدرات وأداء الجماعات المحلية إلاّ أنّ فعاليته تبقى محدودة ويحتاج لمراجعة شاملة. يمر هذا التحول عبر إعادة النظر في العديد من الجوانب بالخصوص على مستوى الإطار التشريعي المنظم للتعاون اللامركزي، وضرورة إعادة النظر في دور السلطات الوصية في هذا المجال من خلال التخلي عن دورها التدخلي والتحكمي والتحول إلى دور تدعيمي لهذا التعاون،أماّ في الجانب المتعلق بالعنصر البشري فإنه لابد من العمل على تكوين المنتخبين المحليين في مجال التعاون اللامركزي والعمل على إمدادهم بكافة الوسائل الفنية واللوجستية التي من شأنها مساعدتهم في أداء مهامهم وتطوير هذا التعاون بجعله مثمرا لصالح مناطقهم.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا/ باللغة العربية

1- النصوص الأساسية:

- دستور 28 نوفمبر 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76،صادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، جريدة رسمية عدد 25 صادرة في 14 أفريل 2002، والقانون رقم 08- 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون 16- 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، صادرة في 7 مارس 2016.

2- القوانين:

- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلقبالبلدية،الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

3- المراسيم التنظيمية

- المرسوم التنفيذي 104-14 المؤرخ في 12 مارس 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج. ر عدد 15، صادرة بتاريخ 16 مارس 2014.

- المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية عدد 68، الصادرة في 28 نوفمبر 2017.

4- المذكرات:

- مختاري نسيمة، التعاون الدولي اللامركزي في إطار التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 14.

5- مقالات علمية:

- مباركية منير، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 06، المجلد 06، 2017، ص 269.

- الشكاري كريم، تعاون وشراكة الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 131، نوفمبر، ديسمبر، 2016، ص 206-207.

- بكور عبد اللطيف، كجي حسنة، الأليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج: 134-135، ماي، غشت، 2017، ص 22.

6- مواقع أنترنت

- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14. منشور على الموقع الإلكتروني التالي: http://adala.justice.gov.ma/AR/external/354.html. تم الإطلاع عليه بتاريخ 06-03-2018.

- القانون الدولي نشأته وتطوره وأشخاصه ومصادره بحث منشور في الموقع الإلكتروني التالي: arabeastc.com/attachment.php?attachmentid=76&d... تم الإطلاع عليه بتاريخ 07-03-2018.

- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: http://www.interieur.gov.dz. تم الإطلاع عليه بتاريخ 07-03-2018.

- النشرة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز التكامل المتوسطي، تحت عنوان: توظيف قدرات وإمكانات تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في التنمية المحلية، دليل توجيهي عملي في خدمة صانعي القرار للسياسات المحلية عبر حوض الأبيض المتوسط. منشور على الموقع الإلكتروني: http://www.europe.undp.org/content/dam/geneva/docs/Hand%20Book_AR_WEB.pdf. تم الإطلاع عليه بتاريخ 25-03-2018.

- موقع القنصلية الجزائرية بفرنسا. للإطلاع على أهدافها ومضمونها يمكن الرجوع للموقع الرسمي للقنصلية على الرابط التالي: http://www.amb-algerie.fr/2939/cooperation-decentralisee-alger-et-la-region-ile-de-france-signent-un-accord-de-cooperation-favorisant-le-partenariat-et-le-co-developpement/. تم الإطلاع عليه بتاريخ 26-03-2018.

- ميزانية النفقات المخصصة من طرف إقليم إيل دو فرنس لسنة 2017 لدعم التعاون اللامركزي مع دول شمال إفريقيا (الجزائر، تونس، المغرب) على الرابط التالي:

https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/mariane/RAPCR2017-346RAP.pdf. تم الإطلاع عليه بتاريخ 26 -03-2018.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

1 / Ouvrages:

- ROUX (André),Le conseil constitutionnel et la décentralisation, In la décentralisation dix ans après, Sous le direction de GUY Gilbert et DELCAMP Alain,LGDJ, Paris 1993, p 87.

2/ Articles:

- BANNEFFR (Gerhard)**,**La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales, Revue internationale des sciences sociales, N° 172, 2002/2, p 243.

- CHICOT (Pierre-Yves) ,« Le développement de l'action extérieure locale: l'adaptation de la collectivitéétatique au décloisonnement des frontières », in Recueil des actes du Séminaire international, "Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale: L'expérience des pays du Maghreb", Université 8 mai 1945 - Guelma, les 27, 28 Avril ,2015,p 12.

- DRIS (Chérif), « La coopération des collectivités locales de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) avec Alger: représentations et logiques d'action »,IDARA , N°43 ,2012,p 33.

- GALLET (Bertrand), Les enjeux de la coopération décentralisé, Revue Internationale et stratégique,N°57,2005, p 68.

- LAPOUZE (Patrick), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », Revue collectivités territoriales intercommunalité, N°7, Juillet, Aoute, 2005, p 7.

- TAIB (Essaid), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes » , Revue Algérienne des Politiques Publique ,N°5,Octobre,2014, p18.

- TAIB (Essaid), « La coopération intercommunale en Algérie », Revue Droit et science politique , Faculté de droit de Sidi Bel Abbes , N° 12, 2016, p10.

3 / Sites internet:

- code générale des collectivités territoriale, disponible sur le site:https://www.legifrance.gouv.fr. Consulté **le 01-07-2017.**

-:https://www.doc-developpement-durable.org/file/Gestion-entreprises-et-associations/cooperation-decentralisee/Conferencias-PaperFortalecimientoInstitucionalFR.pdf. Consulté le 06-03-2018.