



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

التوأمة بين الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه ل.م.د (LMD) في الحقوق
تخصص: قانون الجماعات المحلية

إشراف الدكتور:

سكفالي ريم

إعداد الطالب:

بوغرارة بكار

نوقشت وأجيزت بتاريخ : 04 جويلية 2024 أمام لجنة المناقشة المكونة من:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الصفة	المؤسسة
إلياس جواوي	أستاذ	رئيسا	جامعة الوادي
ريم سكفالي	أستاذ محاضر (أ)	مشرفا ومقررا	جامعة الوادي
الشريف وكواك	أستاذ محاضر (أ)	مناقشا	جامعة الوادي
مليكة بطينة	أستاذ محاضر (أ)	مناقشا	جامعة الوادي
محمد عمران بوليفة	أستاذ	مناقشا	جامعة ورقلة
مختار بن حمودة	أستاذ محاضر (أ)	مناقشا	جامعة غرداية

السنة الجامعية: 2024/2023



إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع لروح والدي: **بوغرارة محمد بن محمد بن سليمان** رحمه الله وطيب ثراه لكونه أبي ، والذي أنتظر هذه اللحظة ولكن قضاء الله وقدره كان أسبق ، وكذا لسببين فمن محاسن الصدق:

هو أول من بشرني بنجاحي في شهادة البكالوريا وكذلك أول من بشرني بنجاحي في مسابقة الدكتوراه

رحم الله خير الرجال وأحسنهم، وأسكنه فسيح جناته، ورزقه داراً خيراً من داره، وجعل له في القبر نوراً

بوغرارة بكار

شكر وعرفان

الشكر أولاً وأبداً لله الذي وفقني لإنجاز هذا العمل ومن ثم الشكر
للدكتورة المحترمة: **ريم سكفالي** على قبولها مسؤولية الإشراف على هذه
الأطروحة وتحملها لنا طيلة سنوات البحث بسعة صدر وكرم وتقان ولم تبخل
علينا في كل لحظة نريد منها التوجيهات والإرشادات.
كما أتوجه بالشكر لجميع أعضاء هيئة التدريس بقسم الحقوق بجامعة
الوادي على دعمهم وكل من ساهم معنا في إعطائنا الدعم المعنوي ومساندتنا
لأجل أن يرى هذا العمل المتواضع النور.
كما أتوجه بالشكر الخاص أيضاً إلى والدتي العزيزة وزوجتي الفاضلة
على دعمهما الثابت والمستمر لنا طوال هذه الفترة، وهو الأمر الذي ساهم في
إتمام هذا العمل بنجاح، جزيل الشكر لهما على التضحيات والتشجيع الذي لا
يقدر بثمن.

بوغرة بكار

قائمة المختصرات

أ - قائمة المختصرات

1. المختصرات بالعربية:

المعنى	الاختصار
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.	ج، ر، ج، د، ش
قانون الولاية.	ق، و
قانون البلدية.	ق، ب
المجلس الشعبي الولائي.	م، ش، و
المجلس الشعبي البلدي.	م، ش، ب

2. المختصرات بالفرنسية:

Abréviation	Le sens
CNCD	Le Comité national de coopération décentralisée.
FMCU	Fédération mondiale des villes jumelles.
MED-urbs	Programmes de la Commission européenne ou coopération décentralisée dans le bassin méditerranéen.
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
MED'ACT	Mediterranean Europe Development Action of Cities and Towns.
AACI	Agence algérienne de coopération internationale.
IULA	International Union of Local Authorities.
APS	Algérie Presse Service.
AFCCRE	Association Française du Conseil des Communes et Régions D'Europe.
I R COD	L'institut Régional de Coopération Développement.

المقدمة

شهدت العلاقات الدولية والإقليمية في الفترة الأخيرة، حراكًا قويًا نتيجة التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ورافق هذا الحراك فتح الحدود بين الدول، نتيجة لتوسع المبادلات التجارية والخدماتية، وتوجهت معظم هذه المبادلات نحو التكتلات بهدف تسهيل التبادلات المختلفة التي تسهم في تطوير اقتصادات هذه الدول وتعزيز مختلف مجالات التعاون فيما بينها وتوسيع نفوذها محليًا من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

وقد تأثر دور الدولة والجماعات المحلية بتلك التطورات، حيث أصبحت الجماعات المحلية تمثل الوحدات الأساسية للحكم والإدارة في العديد من الدول، مما عزز دورها كفاعل في الساحة الدولية ودليل واضح على النجاح الذي لاقتته داخل بلدانها، والتي أسست لنمط اللامركزية والجهوية والحكم الذاتي والذي أضفى على تسييرها ديمقراطية واتساع مجال الحريات بعدد من المناطق حتى تلك التي كانت تشكل إلى عهد قريب معازل تقليدية للنظم الديكتاتورية بمختلف أنواعها، فمختلف دول العالم أصبحت هناك حركية إعادة تنظيم الجماعات المحلية وإفساح مجال أوسع لها لتقوم بأدوار تعاونية يكون هدفها ربط جسور التعاون وتحقيق التنمية.

إن صعود اللامركزية، في دول العالم، مع زيادة نقل المسؤوليات إلى المجالس المحلية على أساس تبني خيار الانتخابات، يوفر سياقًا مواتيًا للتعاون بين هذه الجماعات عبر مختلف دول العالم، تعمل الأخيرة على توسيع مجالات عملها نحو تبادل الخبرات بين المسؤولين المنتخبين المحليين والفنيين، ودعم إنشاء هيكلية المشاريع والنهج لتعزيز إدارة المشاريع للسلطات المحلية.

من هنا شهدت هذه الدول اهتمامًا متزايدًا بموضوع التعاون الدولي والذي يأخذ شكل التوأمة بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، وذلك بهدف تعزيز مشاركة المواطنين وتقليص دور الدولة التي تسيطر على الإدارة المركزية والسلطات المختلفة، وتم اتباع سياسة لامركزية من خلال منح الجماعات المحلية استقلالية لتمارس بعض الصلاحيات على المستوى المحلي تهدف من خلاله تحقيق التنمية المحلية.

وبرزت فكرة التعاون اللامركزي كأحد الآليات لتعزيز العلاقات شمال جنوب ولتنقية سياسة الحوار وذلك من خلال السماح للجماعات المحلية بمباشرة العلاقات الخارجية مع نظيراتها الأجنبية والتي تعد إحدى الاختصاصات المُمَوَّحة للجماعات المحلية هي إقامة شراكة مع جماعات إقليمية في دول أجنبية، وذلك من خلال توقيع اتفاقيات وعقود وبروتوكولات. يُشار

إلى ذلك باتفاقيات التوأمة أو التعاون اللامركزي الدولي والتي عرفت انتشارا واسع بين مختلف الدول وأصبحت رابط للشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدولي.

وتعتبر اتفاقيات التوأمة اليوم واحدة من الآليات الفعالة التي تساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية والحوكمة المحلية للجماعات المحلية ويتم تجسيد الحوكمة والتنمية كأولويات للجماعات المحلية، خاصة في ظل التحديات الراهنة، حيث أصبحت التنمية المحلية تعتبر إدارة وحلاً لحماية الاقتصاد الوطني.⁽¹⁾

وتتجلى العلاقة بين التوأمة والتنمية المحلية في مستويات مختلفة، فالتوأمة هي ممارسة للتنمية تتمحور حول ثلاثة مستويات مختلفة لذا الجماعات المحلية، بدءاً من المستوى المحلي الذي تنشأ فيه وتعتمد على توجهاتها وتتطور على أرضها، وصولاً إلى المستوى الوطني الذي يمنحها المصادقية والشرعية، إلى المستوى الدولي الذي يشكل هدف تدخلها، وهذا ما يجعلها غنية وديناميكية في نفس الوقت ، إنها شكل من أشكال التعاون الدولي يتم تطبيقها بناءً على المبادئ والإجراءات الوطنية، حيث تنبثق من احتياجات المستوى المحلي وتكون مخصصة لصالح الوطن ككل.

تعدّ الجماعات المحلية جزءاً أساسياً من الإدارة العامة، حيث تم تطويرها كشكل من أشكال التنظيم غير المركزي في أوائل القرن التاسع عشر في بريطانيا وعلى الرغم من أن جذورها تمتد وتتطور مع تقدم المجتمعات البشرية، إلا أنها أصبحت اليوم تحتل مكانة مهمة في نظام الحكم الداخلي، تقوم الجماعات المحلية بدور فعّال في التنمية، نظراً لقربها من المواطنين وهذا التقرب يمكنها من فهم احتياجات المواطنين وظروفهم المحلية بشكل أفضل.⁽²⁾

مما حتم على الدول التفكير في آليات تطبيقها على مستوى هذه الجماعات المحلية لتحقيق مهمتها الأساسية الاستجابة لحاجيات المواطنين في التنمية، ومن بين هذه الآليات "اتفاقيات التوأمة" محل دراستنا يأتي ذلك في إطار الاتجاه نحو توسيع نطاق مشاركة المواطنين وتعزيز دورهم في الحكم الراشد، وفي هذا السياق، يقلص دور الدولة ويمنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً هاماً في عملية التنمية.

¹ منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: "الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، رقم 2، العدد 6، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017، ص 267

² عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المعهد الوطني للتعليم العالي والعلوم القانونية والإدارية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة، ص 98

تعتمد معظم الدول، بغض النظر عن أنظمتها السياسية، على نظام الجماعات المحلية كجزء من هيكل الدولة الحديثة. وقد اتبعت معظم الدول نهج اللامركزية المرفقية والإقليمية، وذلك من خلال تطبيق نظام "الولاية-البلدية"، الذي يُعتبر أحد أهم تجسيدات اللامركزية الإدارية ومع تزايد وظائف ومهام السلطة المركزية، تم تكليف سلطات محلية منتخبة بمسؤولية إدارة المرافق المحلية وتُعتبر هذه السلطات شخصيات معنوية تمثيلية، حيث تمثل المجتمع المحلي وتتولى تنفيذ المهام المحددة لها، فالقدرة الممنوحة للمجموعات الإقليمية أو المحلية الناشئة من الأراضي الوطنية، أي خارج الحدود الوطنية، تم تمكينها من إقامة شراكات بين المجموعات الإقليمية الوطنية والمجموعات الإقليمية الأجنبية في شكل اتفاقية، أو عقد يسمى اتفاقية توأمة تضفي صبغة على نظام اللامركزية الممنوح لهذه الجماعات المحلية إلى الصفة الدولية، المنتشرة على نطاق واسع عبر البلدان، كحلقة وصل للشركات الأجنبية ودعم التعاون بين الدول.

المشرع الجزائري سعى إلى الاستخدام الفعّال للتسيير اللامركزي من خلال إعطاء الجماعات المحلية حقوق إبرام اتفاقيات التوأمة مع مجموعات أجنبية، لكنه لم يحدد بدقة التفاصيل والشروط اللازمة لتنفيذ ذلك، مما حدّ من تفعيل هذه الاتفاقيات لسنوات عدة، ولكن في خطوة إيجابية، أصدر المشرع الجزائري في عام 2017 المرسوم التنفيذي رقم 17-329¹ لوضع ضوابط تشريعية لهذا الغرض.

وبفضل هذا التطور، أصبحت الجماعات المحلية في الجزائر قادرة على المشاركة في الساحة الدولية وتعزيز وجودها في مجال كان يُعتبر حكراً على الحكومة الوطنية، وأصبح بإمكانها الاستفادة من التبادل الدولي ونقل التجارب الناجحة عبر مختلف المجالات، ومع ذلك يعتمد نجاح هذا النهج في تعزيز التنمية المحلية ومواجهة الصعوبات التنموية التي تواجهها الجماعات المحلية على وجود إطار قانوني مناسب يسمح بتوسيع صلاحياتها ويعزز استقلاليتها.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية، العدد 68، مؤرخة في 28 نوفمبر سنة 2017

-أهداف الدراسة:

إن الأهداف المرجوة من خلال هذه الدراسة تكمن فيما يلي:

✓ التعرف على كل الجوانب المنظمة لإبرام اتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية وسبل تفعيلها وتطويرها بالكيفية التي تحقق حوكمة وتنمية الجماعات المحلية الوطنية.

✓ إبراز المكانة التي أولتها الدولة لسياسة دعم الجماعات المحلية في مجال إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية.

✓ إعطاء تقييم لدور الجماعات المحلية الوطنية في إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية.

- مبررات اختيار الدراسة:

■ المبررات الموضوعية:

إن الأسباب الموضوعية متعلقة بطبيعة الموضوع من حيث حدائته سواء على الصعيد الإقليمي أو الدولي أو المحلي، وما يشكله من دافع مهم إلى دراسته والتعرف عليه وعلى كل الظروف التي يتم فيها اللجوء إلى التوأمة من قبل الجماعات المحلية الجزائرية.

كما تكمن أهمية اختيارنا للموضوع كذلك في إبراز مدى مساهمة اتفاقيات التوأمة في تحسين الإطار المعيشي للمواطن والذي نحن جزء منه.

■ المبررات الذاتية:

لكون أني نجحت في مسابقة الدكتوراة في مجال قانون بالجماعات المحلية حتم عليا الإهتمام بالمواضيع ذات الصلة بالتخصص إلى جانب ذلك الرغبة التي تدفعني إلى تقديم عمل متواضع يساهم في إثراء النقاشات الواسعة في هذا المجال.

-الدراسات السابقة:

بتفحص الدراسات السابقة حول موضوع التوأمة وقفنا عند مجموعة منها تتقاطع مع موضوعنا،وكما أشرنا أنه تعتبر دراسة موضوع التوأمة في الجزائر من الدراسات الأكاديمية الجديدة، خاصة إذا ما تم ربطها بالتعاون اللامركزي، فالتداخل بين هذين المفهومين يزيد من تعقيد الدراسة لاسيما فيما يخص الإجراءات القانونية، الفواعل المتدخلة، العراقيل كما أنها كانت ضئيلة جدا تلك باللغة العربية إذا ما قورنت باللغة الأجنبية ومن أهم الدراسات التي تناولت هذا

الموضوع والتي كانت كلها حول التعاون اللامركزي بمفهومه العام دون التفصيل في شكل التوأمة محل دراستنا من أبرزها نذكر ما يلي:

- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة للباحث **جلال حدادي** في العلوم السياسية بعنوان: **التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي: دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري- الفرنسي والتعاون المغربي-الفرنسي سنة 2021-2022.**

حيث جاءت هذه الدراسة من الباحث إنطلاقاً من طرحه لمشكلة كيف يساهم التعاون اللامركزي في تطوير العلاقات الأورومتوسطية مع مراعاة خصوصية كل بلد مركزاً دراسته على دول الجزائر والمغرب وفرنسا.

وخلصت دراسة الباحث أن مشكل عدم التكافؤ بين الجماعات المحلية بين الدول هو سبب معيق للإستفادة المثلى من التعاون اللامركزي مما يجعله يشكل نوعاً من تبعية دول الجنوب إلى الشمال مبرزاً أهمية هذا التعاون خصوصاً على الجزائر التي يجب أن تعطيه الأهمية حتى تستفيد من الفرص التي يوفرها دون أن يركز في بحثه عن التوأمة بصفاتها شكل وحيد للتعاون اللامركزي لذا الجماعات المحلية كونها المستهدف الأول من الدراسة.

- **دراسة قرآنية عادل، بوحديد فارس،** الضوابط القانونية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، حوليات جامعة الجزائر المجلد 35 العدد: 01 سنة 2021،

تركز هذه الدراسة على الإطار القانوني لإنشاء علاقات تعاون لا مركزي، التي تهدف إلى التبادل والتعاون، مع الالتزام الصارم بالقيم والمبادئ الوطنية، واحترام مصالح الجزائر والتزاماتها الدولية، أتاح التشريع الجزائري للجماعات المحلية إقامة علاقات تعاون مع الجماعات المحلية الأجنبية، شريطة أن يكون الهدف من هذه العلاقات هو تحقيق المصلحة العامة الوطنية والمحلية بشكل قاطع.

في هذا المجال صدر المرسوم التنفيذي رقم 17-329 يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية فحدد الضوابط الإجرائية المتعلقة كيفية إبرام علاقات التعاون اللامركزي، وكذا الضوابط الإجرائية المتعلقة بشكل علاقات التعاون اللامركزي، كما حدد الضوابط الموضوعية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي من خلال تحديد

مجالات وميادين التعاون اللامركزي وكذا أهداف هذا التعاون. دون أن تفصل هذه الدراسة في إعطاء قراءة تحليلية للمرسوم التنفيذي 17-329 لاسيما من جوانب النقائص والحلول.

• **دراسة بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس عشر، مارس 2018.**
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 اتفاقية تعاون لامركزي، ومن ثم إبراز أهداف هذا التعاون سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي وحتى السياسي.

غير أن التعاون اللامركزي لا يتوقف فعاليته على مجرد تكريسه في نصوص قانونية، بل يحتاج إلى جانب اعتراف للجماعات المحلية حرية التسيير، وأن تتمتع بموارد مالية كافية، وموارد بشرية كفئة، وهي الشروط المفقودة في التشريع الجزائري، بالنظر إلى تعدد معوقات تفعيله بداية باستحواذ السلطة المركزية على سلطة القرار في مجال التعاون اللامركزي ومحدودية وسائل تفعيله ميدانيا.

-إشكالية الدراسة-

على ضوء ما قدم يتمحور موضوع الدراسة حول إشكالية جوهرية ويمكن صياغتها على النحو الآتي:

ماهي الضوابط القانونية التي تكفل حسن إبرام اتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية، وكيف تساهم في تنمية وحوكمة هذه الجماعات؟ وما هي الآليات التي تضمن فعالية تنفيذها وفقاً للتشريع الجزائري؟

ولمعالجة وتحليل الإشكالية المدروسة يمكننا طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- ✓ ما مدى ممارسة وتطبيق اتفاقية التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية؟
- ✓ كيف عالج المشرع الجزائري اتفاقية التوأمة؟
- ✓ ما هي أهم الميادين والمجالات التي شملتها اتفاقية التوأمة؟ وما هي الفواعل التي تعترف لها بدور في إقامة علاقات توأمة؟ وماهي سبل تفعيل مجالات التوأمة ميدانيا؟

ما مدى مساهمة التوأمة في تنمية وحوكمة الجماعات المحلية الجزائرية؟ وماهي أليات تنفيذها على أرض الواقع؟

-منهج الدراسة:

إن الإجابة عن إشكالية الدراسة التي تفترض البحث حول أهمية اتفاقيات التوأمة لذا الجماعات المحلية وحسن إبرامها وسبل تفعيلها ميدانيا تستلزم توظيف مجموعة من مناهج البحث العلمي : حيث استندنا أساساً إلى المنهج التحليلي لأنه الأنسب لهذا الموضوع، بهدف تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالتوأمة، كما قمنا بالاستعانة بالمنهج الوصفي لاستعراض المفاهيم المتشابهة، واستخدمنا المنهج المقارن لعرض التجارب الدولية المتقدمة في مجال التوأمة، وأخيرا تم الاعتماد على المنهج التاريخي لتسليط الضوء على التطورات التي شهدتها المنظومة القانونية في مجال التوأمة .

- حدود الدراسة:

يمكن تقسيم حدود دراستنا إلى النقاط التالية:

- الحدود المكانية:

سندرس من خلال بحثنا تطور وبلورة هذا التعاون في العالم ثم في الجزائر، من خلال التركيز على التوأمة وإطارها العام والقانوني وتقييم أهميتها في الدولة الجزائرية وبعض الجماعات المحلية الأجنبية.

-الحدود الزمانية:

سوف نعتمد في دراستنا على القوانين التي تطرقت للتوأمة بين الجماعات المحلية ونظيرتها الأجنبية ونظمت أعمالها من خلال الإطار القانوني لاتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري والتي تعد التحديد الزمني الكرونولوجي المصاحب لتنظيم هذه الاتفاقيات: التي ترجمت في:

- قانون الولاية قانون رقم 12- 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012.

- قانون البلدية قانون رقم 11- 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011.

- المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 مؤرخ في 26 صفر عام 1439 الموافق 15 نوفمبر سنة 2017.

- صعوبات الدراسة:

- لقد واجهتني مجموعة من الصعوبات أثناء البحث في هذا الموضوع المتمثلة فيما يلي:
- ✓ رغم وجود بعض الكتب، المجالات والمذكرات التي تناولت موضوع التعاون اللامركزي في بعض الدول إلا أن في الجزائر يعتبر قليل، كما أن ربط هذا الموضوع بالتوأمة فهي شبه منعدمة (حسب المراجع الذي اطلعنا عليها).
 - ✓ صعوبة الحصول على معلومات من قبل ممثلي الجماعات المحلية وبالأخص منتخبى الجماعات المحلية الذين يقدمون مواعيد غير دقيقة أو عدم الإجابة على بعض الأسئلة خاصة المتعلقة بالأسباب الحقيقية لعدم اللجوء لاتفاقيات توأمة.
 - ✓ عدم التمكن من الحصول على تربية وإجراء استبيانات على مستوى الولايات وبلديات كونها المعنية بهذه الدراسة.
 - ✓ صعوبة حصولنا على نسخ عن الإتفاقيات المبرمة بين بعض الجماعات المحلية مع نظيرتها الأجنبية بسبب الإجراءات الإدارية المعقدة.

- هيكل الدراسة:

من أجل إنجاز هذا البحث والإجابة على الإشكالية المطروحة والإجابة على الأسئلة الفرعية وتقديم النتائج والحلول المقترحة تم تقسيم موضوع البحث إلى بابين كما يلي:

الباب الأول: الإطار العام لاتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية حيث تم تقسيمه إلى فصلين، **الفصل الأول:** الإطار المفاهيمي لاتفاقية التوأمة والذي بدوره تضمن مبحثين **المبحث الأول** بعنوان ماهية اتفاقية التوأمة أما **المبحث الثاني** مواضيع وأهمية اتفاقيات التوأمة و**الفصل الثاني** الإطار القانوني لاتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري سنتطرق في **المبحث الأول** الأحكام العامة لإبرام لاتفاقيات التوأمة في القانون الجزائري أما **المبحث الثاني** المعالجة التشريعية للاتفاقيات للتوأمة، أما **الباب الثاني** بعنوان: التوأمة كآلية فعالة لتحقيق تنمية وحوكمة الجماعات المحلية

حيث تم تقسيمه الى فصلين **الفصل الأول** بعنوان واقع اتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية في الجزائر سوف نتطرق في **المبحث الاول** صعوبات الجماعات المحلية في إبرام اتفاقيات التوأمة و**المبحث الثاني** سلطة الإدارة المركزية في إبرام اتفاقيات التوأمة و**الفصل الثاني** دور وسبل تفعيل إتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية حيث سنتطرق في **المبحث الأول** إسهامات اتفاقيات التوأمة في حوكمة وتنمية الجماعات المحلية و**المبحث الثاني** التدابير اللازمة لتفعيل اتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري بالإضافة إلى الخاتمة ثم الاستنتاجات والتوصيات، قائمة المراجع والملاحق وملخص الدراسة.

الباب الأول

الإطار العام لإتفاقيات التوأمة

بين الجماعات المحلية

إن العالم أصبح يولي لاتفاقيات التوأمة اهتمام كبيراً جداً حيث عدت حديثة الاستعمال في اللغة الدبلوماسية، إذ أنها تعتبر غطاءً جديداً للعلاقات الدولية من خلال دورها الأساسي الذي أصبحت تلعبه، من الناحية النظرية الأكاديمية، لم يكن متوقعاً أن تلعب الجماعات المحلية أدواراً في الساحة الدولية، فالتصور السائد والمتفق عليه يقتصر دورها على إدارة الشؤون المحلية فقط دون تجاوز حدودها الجغرافية. (1)

حيث كانت العلاقات الدولية حكرًا على الدولة حيث نرى أنه من خلال السنوات الأخيرة أن الجماعات المحلية تجاوزت وبصورة متزايدة حدودها الإقليمية والوطنية، وبدأت تسعى للقيام بأدوار على الساحة الدولية، وقد أظهرت هذه الجماعات حضوراً قوياً في مجالات كانت تُعتبر حكرًا على الحكومات المركزية، وبالتالي ساهمت هذه الجماعات في إثراء مجال التبادل والتعاون على المستوى الدولي. (2)

مما ترتّب عنه تمتّع هذه الجماعات بشيء من الحرية الإدارية والاستقلالية المالية في التسيير المحلي وخلق نوع ما يعرف باسم الشراكة والتعاون اللامركزي الخارجي مع خضوعها في نفس الوقت لسلطة الوصاية للإدارة أو الحكومة المركزية لأنها تقوم بأحد وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية.

تتعدد وتتجدد أدوار الدولة لضمان ديمومة وجودها هذا ما أفضت إليه الدراسات النظرية العامة للدولة، واهتدت مظاهر هذا التحول إلى اشتراك الجماعات المحلية في فضاء المعاملات المحلية "التعاون المحلي اللامركزي" وهو ذلك التعاون الذي يكون بين الجماعات المحلية للدولة نفسها، إذ يُعتبر هذا الأخير من بين أهم ملامح التحولات التي عرفتة اللامركزية الإقليمية، كونها توفر وساطة هامة بين أفراد المجتمع المدني للدولة، ليس فقط على مستوى الخدمات الإدارية والمرفقية على اختلاف طبيعتها وإنما على مستوى الحركية التنموية بكل أبعادها لترتقي

¹ حكيمي توفيق، "التعاون اللامركزي على محور العلاقات بين الشمال والجنوب": أي مضامين للتبادلية؟، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019.

² منية بن لمليح، "التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، المغرب، العدد 12، أكتوبر 2017، ص 9.

أدوارها إلى ما فوق التعاون الداخلي إلى التعاون الخارجي ووضعت له إطارا عاما يحكمه وينظمه. (1)

ونتيجة لهذا، وضمن سياق تعزيز التعاون والتبادل، وباحترام القيم الوطنية والالتزام الصارم بمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية، منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية فرصة إقامة علاقات تعاون لامركزي مع الجماعات المحلية الأجنبية، شريطة أن تكون هذه العلاقات تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وطنية ومحلية محددة (2)

وسنتعرف في هذا الباب إلى المفاهيم التي تطرقت للتوأمة وكذا الإطار القانوني المنظم لها خلال فصلين، حيث سنقوم بإستعراض الإطار المفاهيمي للتوأمة في (الفصل الأول) أما واقع التوأمة في القانون الجزائري سنتطرق إليه في (الفصل الثاني).

¹مراح أحمد، التعاون بين الجماعات الإقليمية، دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، المجلد 1، العدد 3، ديسمبر 2018، ص3

²بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري الضوابط والمعوقات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس عشر، مارس 2018، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 318

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لاتفاقية
التوأمة

موضوع التوأمة يعتبر حديثاً في الدراسات القانونية، ويتميز بطبيعته المتجددة فيما يتعلق بالأسلوب والمنهج في فهمه والتعامل معه يرجع ذلك إلى أن الواقع الأنثروبولوجي المرتبط بهذا الموضوع هو متغير ومتقلب، مع درجات متفاوتة من التسارع، حيث يختلف من مكان لآخر ومن فترة زمنية لأخرى، ويتباين بين الدول لأخرى حسب الحاجة والمصلحة.⁽¹⁾

فالمشرع الجزائري تطرق للتوأمة ضمن السياق العام لمفهوم لتعاون اللامركزي والذي تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

وسنحاول في هذه الفصل التفصيل في آلية التعاون بصفة عامة بين الجماعات المحلية ونظيرتها الأجنبية من خلال استعراض ماهية التوأمة (المبحث الأول)، ثم نحاول التطرق للإطار القانوني للتوأمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

ماهية اتفاقية التوأمة

من الضروري توضيح مفهوم التوأمة، وفي هذا السياق يتم الإشارة كما أشرنا إلى المصطلح الذي تم ذكره في القانون الجزائري تحت مسمى "علاقات تعاون لامركزي"، حيث يشمل هذا التعاون كل "الإجراءات التي تقوم بها الجماعات المحلية الجزائرية للتعاون بهدف التنمية بشراكة مع نظيرتها في البلدان الأخرى"، فالتوأمة بالجزائر هي ظاهرة حديثة، بدأت خلال التسعينيات فقط، شباب وهشاشة هذه الظاهرة جعلها غير واضحة المعالم لدى الكثيرين⁽²⁾

فسنحاول في هذا المبحث ضبط مفهوم اتفاقية التوأمة وذكر سياقها التاريخي في (المطلب الأول)، وذلك من خلال توضيحه وتمييزه عن غيره من المفاهيم المتداخلة معه ونستعرض أشكالها وأبعادها التي تختص بها في (المطلب الثاني).

¹ منير مباركية، مرجع سابق، ص 262.

² أحسن غربي، علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد 05، المجلد الثاني، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سنة 2020، ص 437

المطلب الأول:

نشأة ومفهوم التوأمة

إذا كان مصطلح "التوأمة" يشير إلى المبادرات والإجراءات التي تتم في إطار ما يسمى تعاون لامركزي بين الجماعات المحلية مع الجماعات المحلية الأجنبية، فإن هذا المصطلح يستوجب توضيحا أكثر والبحث أعمق حول مضمونه وجدوره التاريخية كذلك.

الفرع الأول:

السياق التاريخي لظهور التوأمة

التوأمة في العالم، ليست ظاهرة حديثة، بل هي عملية تاريخية تمتد عبر العصور فقد نشأت العلاقات الإنسانية بين الدول وتطورت على مر الزمن، مما أدى إلى الاحتياج لوجود وسيلة لتنظيم العلاقات الدولية وتعزيز التقارب بينها وهنا تأتي دور التوأمة كوسيلة لتحقيق هذا الهدف.

يمكن اعتبارها بمثابة ملاذ لتطبيق هذا النهج، حيث تعكس فكرة هامة في العلاقات الدولية وهي رغبة الدول في بناء علاقات مترابطة ومتوازنة بعضها مع بعض.

أولاً: حتمية نشأة التوأمة:

عرف العالم بأكمله خلال السنوات الماضية العديد من الفشل والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية، مثل الفقر والتهديد والتهميش والاستبعاد الاجتماعي، والتي تمثل مشاكلًا هيكلية في تاريخ البشرية وتعتبر في نفس الوقت سبباً ونتيجة لتعطيل التنمية.

هذا الوضع أدى لتفاقم حالات الاستبعاد والتفاوت الإقليمي سواء في البلدان المتقدمة أو الناشئة.⁽¹⁾

ولا يمكن أن يكون التنمية على مستوى المجتمعات المحلية ممكنة في عالم يشهد فجوات ضخمة بين الدول وبين مواطني نفس البلد، ولا يمكن تحقيق تحسين مستوى المعيشة للسكان

¹ Pierre Yves CHICOT, considère que le jumelage est sans aucun doute la première forme de coopération internationale des collectivités territoriales réservé à l'origine aux seules communes, Les relations internationales dès lors est sur la base de nouveaux niveaux de coopération dont la nature n'est pas étatique, Lire La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, l'Harmattan 2005, p362

المحليين عن طريق نهب ثروات الآخرين وفي غياب سياسات التنمية الدولية ذات الأبعاد المحلية التي تخلق القيمة الاقتصادية والاجتماعية.

مما حتم على دول العالم، البحث عن طريقة جديدة لتنظيم علاقاتها، مستندة إلى ترسيخ قيم التضامن والانفتاح وتبادل الخبرات مع شركاء من مناطق مختلفة، من هنا بدأت تظهر الملامح الأولى لما يعرف بتوأمة المدن¹.

وفي هذا السياق، أصبحت التوأمة موضوعاً محورياً يستحوذ على اهتمام الباحثين في مجالات العلوم السياسية والقانونية والإدارية والعلاقات الدولية والاقتصاد وعلم الاجتماع التنموي.

وعدت كممارسة تسمح لكيانين أو أكثر من كيانات مختلفة تنتمي إلى مناطق مختلفة بتعزيز بعضهما البعض من خلال التبادلات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية.²

واعتمدت كشكل للتعاون على المستوى الدولي مع التركيز على خلق ديناميات على المستوى المحلي تستند إلى إرادة التضامن والتبادل بين الجماعات المحلية في الشمال والجنوب، وهو نوع من التعاون النشط على المستوى المحلي يركز على الاحتياجات الحقيقية لكل منطقة. فالتوأمة هي تجسيد لعملية تاريخية طويلة تعود في الأصل إلى توأمة المدن كما أشرنا، وهي أول مظهر ملموس للعلاقات الرسمية بين الجهات المحلية في بلدان مختلفة.

وترتكز هذه العلاقة التي تكون في قالب توأمة من رسالة إنسانية تركز على المصالحة والسلام والصداقة بين الشعوب الذين عانوا من مآسي وكوارث الحرب العالمية الثانية، وهي حدث مأساوي تسبب في خسائر بشرية ومادية هائلة.³

¹ Martin Bondo , Martin Balkwisha Nyonyo, **la coopération décentralisée dans l'espace francophone ,rapport de recherché** APF document n°12, 09-12 Juillet 2013,p11

² Eugene Zapata Gareshe, **internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'union européenne et l'Amérique latine**, manuel pratique, ministre des affaires étrangère et européenne, direction général de la coopération international et du développement group collet ,2008, p98.

³ Mathide Collin, **Le jumelage des villes européennes, Une relecture des origines politiques des jumelages et de leurs inscriptions dans le champ des relations internationales**, Editeur : Presses Universitaires de France, 2019, p40. .

ثانيا: مسار نشأة التوأمة:

تعد توأمة المدن أحد أقدم محطات بروز أهمية التعاون الدولي، حيث ظهرت توائم تاريخية كمؤشر لتعزيز التقارب بين الدول، مهذا التقارب والذي تمحور في شكل علاقات الصداقة بين مدينتين أو منطقتين، عد كأهم عامل للروابط المؤسسية بين الجماعات المحلية، حيث سلكت التوأمة مسارا تاريخيا من خلال ثلاثة أنواع من التوأم:

1- التوأمة للمصالحة:

فعلاً، ظهرت أولى علاقات التوأمة بين فرنسا وألمانيا، وخلقت روابط الصداقة والمصالحة والسلام بين البلدين أنشاءها "عمدة مونبيليار"، الذي كان مقاوماً سابقاً وناجاً من الموت وكان يأمل من خلال ذلك أن يسهم في تحقيق المصالحة بين الأراضي المجاورة، أو يثبت سلاسة اكتشاف ثقافي جوهري وتبادل مكثف.

بدءاً من عام 1946، تأسست أول علاقة بين مدينتين: ارليان تتعاون مع مدينة دندي البريطانية في عام 1950، تأسست أول علاقة توأمة بين مدينة مونبيليار ولودفيغسبورغ حيث يقوم الفرنسيون والألمان بزيارات مجاملة.¹

في عام 1963، وقعت البلدين معاهدة صداقة، مما ساهم في إقامة أكثر من 120 توأمة فرنسية ألمانية ومن خلال هذا العمل السياسي، يأمل المسؤولون المحليون في البلدين في وضع أسس لبناء أوروبي جديد يكون فيه الحوار بين المواطنين أساس هذه العلاقات²

2- التوأمة من أجل السلام:

في بداية الستينيات، خلال فترة الحرب الباردة الباردة، أظهرت المدن الفرنسية تضامنا مع شعوب شرق أوروبا، حيث كان بعض المسؤولين المحليين في تلك الحقبة يسعون للتواصل مع شركاء آخرين في القارة وإنشاء فرص للسلام وتطوير الأنظمة الإدارية لدولهم³ ، مما دعم فكرة أن التوأمة كانت وسيلة لتحقيق هذا الهدف.

¹ Eugene Zapata Gareshe, **internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'union européenne et l'Amérique latine**, manuel pratique, ministre des affaires étrangère et européenne, direction général de la coopération international et du développement group collet, 2008, p113

² Michel RAFFOUL, **des initiatives locales pour une autre mondialisation : la coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale**, Le Monde diplomatique, juillet 2000, p22. .

³ Jacques BOURDON, Jean marie PONTIER, Jean Claude RICCI, Didier TRUCHET, **Droit des collectivités territoriales**, Thémis Droit Public, PUF, p11

3- التوأمة للتعاون:

ظهر هذا النوع من التوأمة في السبعينيات مع عملية استقلال الدول الأفريقية وظهور العالم الثالث على الساحة الدولية. يعبر التضامن بين الشمال والجنوب، الذي يجمع بين الدول الصناعية والدول النامية، عن تعزيز العلاقات الشخصية التي تربط بين مفهوم السلام والتنمية. وعدت التوأمة، السماح للكيانات المحلية بإقامة اتصالات مع نظرائها الأجانب مما أدى إلى انتشار مفهوم "التوأمة للتعاون"، والتي تتجاوز من مجرد تعاون محدود إلى تعاون موسع يشمل كل المجالات التي تحقق تضيق الفجوة التنموية بين دول الشمال والجنوب¹

الفرع الثاني:

مفهوم التوأمة

لقد شغل مفهوم التوأمة بال المفكرين والباحثين، بحيث أعطوا تعاريف مختلفة لها كما اختلفوا في تسمية المصطلح الخاص بها منه: التعاون اللامركزي، التعاون الدولي، التعاون العابر للحدود، الدبلوماسية الموازية... إلخ. وقبل أن نستعرض مختلف تلك المفاهيم الفقهية والتشريعية والإشكالات بخصوصها سواء للمختصين أو في القانون الجزائري أو القوانين المقارنة، نبدأ بترجمة المصطلح لغويا:

أولا: الترجمة اللغوية لمصطلح للتوأمة:

يشير لفظ التوأمة إلى الترجمة العربية، للأصل الفرنسي لكلمة: (Lejumelage) لكن لم يعرف هذا المصطلح انتشارا واسعا بل استعمل في مواضع خاطئة، وعرفت بمصطلحات مختلفة كما أشرنا سابقا². أما في المعجم العربي ورد لفظ التوأمة:

¹ D.BATTISTELA, *Théories des relations internationales*, PFNSP, Paris, 2006, p.26

² Coopération décentralisée : historique, définition et repères juridiques sur : www.horizons-solidarite.org

أ. توأم: إسم

ب. الجمع: التوائم والتوأم.

ج. التوأم: من جميع الحيوان وهو المولود مع غيره في بطن.

د. التوأمة: تعاون وتبادل.¹

ورد مصطلح التوأمة كأصل في علم الأجناس أو حياة البشر لتوأمة وهي حالة وجود شخصين أو أكثر يولدون في الوقت نفسه ويشتركون في نفس الأم ونفس الأب. يتميز التوأم بمشاركة التشابه الجيني والظاهري بينهم، حيث يكون لديهم نفس التركيب الوراثي أو جزء كبير منه. يمكن أن تحدث التوأمة بطرق مختلفة، بما في ذلك التوأمة المتماثلة (الأحادية الأصل) والتوأمة الغير متماثلة (الثنائية الأصل) والتوأمة المتعددة.

التوأمة المتماثلة تحدث عندما يتكون الجنين من بويضة واحدة تلقحت بحيوان منوي واحد ثم ينشق إلى جزئين متشابهين تمامًا. ونتيجة لذلك، يتشارك التوأم المتماثل في نفس الجنس ويكون لديهم نفس الصفات الوراثية. على العكس من ذلك، التوأمة الغير متماثلة تحدث عندما يتم تلقيح بويضتين من قبل حيواني منويين مختلفين، وبالتالي يكون لدى التوأم غير متماثل تركيب جيني مختلف ومميز.

توجد أيضًا أشكال أخرى من التوأمة المتعددة، مثل التوأمة الثلاثية والتوأمة الرباعية وهكذا، حيث يتم تكوينها عندما يتم تلقيح المزيد من البويضات وتنمو وتتطور بشكل منفصل داخل الرحم.

في النهاية، يمكن القول إن التوأمة هي حالة وجود شخصين أو أكثر يولدون في نفس الوقت ويشتركون في الأصل الوراثي وتشابهاته، سواء كانوا توائمًا متماثلة أو غير متماثلة أو متعددة.²

ومن ثمة عد إسقاط هذا المفهوم للمصطلح في علم الأجناس على إستعماله في مختلف الدراسات الإنسانية والقانونية.

¹ مجمع المعاني الجامع، معجم عربي-عربي، موقع إلكتروني <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-> /ar/%D8%AA%D9%88%D8%A3%D9%85/ ، تاريخ التصفح 2024/02/01.

² الموسوعة الرقمية العربية <https://www.tagepedia.org> ، تاريخ التصفح 2024/01/15 .

ثانيا: المفهوم الفقهي والتشريعي للتوأمة: يمكن تحديد مفهوم التوأمة من خلال:

1- المفهوم الفقهي للتوأمة:

مصطلح التوأمة عند أغلب الفقهاء المختصين في هذا المجال يندرج ضمن سياق مفهوم التعاون المتمثل في التعاون اللامركزي، المتركب من مفهومين، وهما "التعاون الدولي" و"اللامركزية الإقليمية"، يُعنى المصطلح "اللامركزية" تأصيلاً بالضد من المركزية (مشتق من الكلمة اليونانية "Kentron" التي تعني نقطة البوصلة)¹، حيث يمكن تعريفها قانونياً على أنه "إعتراف الدولة بوجود كيانات عامة أخرى مخول لها التدخل في مجالات معينة بسلطة قرارية وتتمتع في هذا العمل بدرجة من الاستقلالية".

أما مفهومها يتم أنطلاقاً من تعريف التعاون الدولي على أنه "مجموعة الإجراءات القابلة للتنفيذ التي يمكنها تعزيز تنمية البلدان المستفيدة وفقاً لطرق ومجالات متنوعة"، ويمكن تحقيق التعاون إما في إطار تنفيذ اتفاقية أو معاهدة أو إطار منظمة دولية².

فمصطلح التوأمة والذي يندرج تحت مفهوم "التعاون" تشير إلى المبادرات والأعمال التي يتم تنفيذها بالتعاون مع جماعات أو سلطات محلية وأجنبية³.

تحدد اللامركزية مستوى وطريقة هذا التعاون، ويعني بالأعمال التي يقوم بها كيانات من مناطق مختلفة من أجل مصالح واحتياجات الأفراد الذين يعيشون في المجتمع المحلي. ونشير على أنه وردت حديثاً مفاهيم متنوعة ومتعددة حول مضمون التوأمة ضمن سياق التعاون اللامركزي وعموما جميعها ارتكزت على بعدها الخارجي وطبيعة النشاطات التي تشملها:

فالتوأمة تشير إلى "جميع عمليات التعاون التي تتم تنفيذها مباشرة أو بتشجيع، أو بدعم، من قبل الجماعات المحلية"⁴. وقد تم تعريفها على النحو التالي: "يكون هناك تعاون لامركزي عندما تقوم إحدى (أو عدة) الجماعات المحلية بتطوير علاقات مع إحدى (أو عدة) الجماعات المحلية الأجنبية، يمكن أن يتضمن إقامة

¹ Jacques BOURDON, Jean marie PONTIER, Jean Claude RICCI, Didier TRUCHET, **Droit des collectivités territoriales**, Thémis Droit Public, PUF, p11

² كرم الشكاري ، "التعاون الدولي للجماعات الترابية المغربية بين النظرية والواقع" ، 15 فيفري 2012 ، العيون ، جريدة إلكترونية : www.marocdroit.com ، تاريخ التصفح 2022/01/02

³ أحسن غربي ، مرجع سابق، ص 439.

⁴ CORNU Gérard, **Vocabulaire juridique**, association Henri Capitant, Puf, 8ème édition, 2007

علاقات صداقة أو توأمة مع جماعات محلية أجنبية، أو أعمال ترويج في الخارج، أو مساعدة في تطوير الجماعات في بعض البلدان، أو المساعدة التقنية، أو العمل الإنساني، أو إدارة مشتركة للممتلكات والخدمات، بالإضافة إلى التعاون العابر للحدود والتعاون البيئي الإقليمي¹.

وجاءت التوأمة لسد الفراغ، واستكمال وتصحيح الآليات التعاونية الثنائية ومتعددة الأطراف التي كانت موجودة بين البلدان الشمالية والجنوبية والتي بدأت في التلاشي من جهة المدن، ومع بداية سنوات الثمانينات تم رفع علاقات التوأمة إلى أداة مفضلة للتقرب بين المدن وهذا لتطابقها مع احتياجات التنمية الحضرية في الجنوب واحتياجات التعاون في الشمال².

ويستشف من خلال التعاريف السابقة أن مدلول التوأمة تم التنصيص عليه ضمن مفهوم التعاون اللامركزي وهي تسمية متفق عليها من طرف العديد من الباحثين والجهات الأكاديمية ويظل هناك تنوع وتعدد في المضامين والمفاهيم حولها والتي يمكن أن نرجعها إلى تعدد الطروحات الفكرية والبحثية في هذا الميدان والذي تواجهه في البداية تعاريف متعددة المضامين ومختلفة حول مصطلح التوأمة، هذا الاختلاف يرجع إلى كون أن هذه التعاريف لا يمكن أن تغطي جميع حالات الممارسات الوطنية لهذا النمط المستجد من التعاون اللامركزي الذي يتجسد في شكل اتفاق توأمة لأنه يختلف من بلد إلى آخر³.

ويرجع سبب الاختلاف المسجل في ضبط تعريف موحد للتوأمة تحديدا وللتعاون اللامركزي عموما إلى عدة إعتبارات:

- تنوع مضمون التوأمة وضعف وجود مختصين متمكنين بدقة في دراسة الظواهر الإنسانية والاجتماعية واختلاف وتنوع التصورات حول مفهوم التوأمة.
- عدم تشابه النظم السياسية والقانونية بين دول العالم.

¹ AFCCRE , "Un Jumelage : qu' est- ce que c'est" , publiée LE :17-03-2011.disponible sur : <http://www.afccre.org/fr/articles/un-jumelage-qu%E2%80%99est-ce-que-c%E2%80%99est#.Wwfy6DTt7IU> , تاريخ التصفح , 2023/12/05

² Michel RAFFOUL, des initiatives locales pour une autre mondialisation : la coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale, Le Monde diplomatique, juillet 2000, p22.

³ بلال فؤاد، مرجع سابق، ص 312.

- ما يشهده العالم من التحول المستمر والمتسارع للظواهر المحورية، التي يكون في العديد من الأحيان صعوبة في إدراك لحظات التحول أو الكشف عنها أو التنبؤ بها، وكذا وجود نمطين متعارضين لاقتربهما من مفهوم التوأمة أو التعاون اللامركزي كما أشرنا إليه.

ويمكن تعريف التعاون اللامركزي والتي تعتبر التوأمة شكلا من أشكاله على أنه "مجموعة من الإجراءات الخارجية للجماعات المحلية والتي تمارس التعاون اللامركزي" هذه الجماعات والتي تتخذ تسميات مختلفة عبر الدول، المنطقة أو المقاطعة أو المدينة أو البلدية أو أي كيان إقليمي آخر معترف به بالقانون الدولي والتي تنسج علاقات مباشرة مع الهيئات فوق الوطنية وتحدد أنشطتها وفقاً لمصالح ومناطق معينة تتجاوز حدود الدولة الجغرافية حيث يعتمد هذا التعاون بشكل أساسي على مشاريع التنمية¹

فعقد التوأمة المبرم بين طرفي الجماعات المحلية يهدف من خلاله كل طرف فائدة مادية أو رمزية من العملية كما أن كل طرف يريد شيئاً من الطرف الآخر لذلك فإن كل طرف من الأطراف يجلب هذا الشيء لصالحه².

2- المفهوم التشريعي للتوأمة:

قبل التطرق لتاريخ ومفهوم التوأمة لذا المشرع الجزائري، يجب أن نستعرض إلى جملة التعارف المختلفة لهذا المفهوم في بقية التشريعات المقارنة:

أ - تعريف المفوضية الأوروبية:

تطورت مقاربة الاتحاد الأوروبي هيكله ومؤسساته الرئيسية وتعريفه للتعاون اللامركزي بحسب رؤيته وموقفه من دور السلطات المحلية في التعاون التتموي الدولي وفي سياساته الخارجية، ومع تطور دور ووزن هذه الأخيرة انتقل تعريفه لهذا الشكل من التعاون تدريجياً من المقاربة الموسعة إلى المقاربة الضيقة حيث تُعرّف "المفوضية

¹ Adda BEKKOUCHE et Bertrand GALLE, LA COOPERATION DECENTRALISEE L'émergence des collectivités locales et autorités territoriales sur la scène internationale, AFRI, 2001, Volume II, p 383

² CE- GIE PACTE ARE-CCRE «La coopération décentralisée, cadre et outils juridiques, Aspects institutionnels et relations contractuelles» Paris : Continent Europe. 1997,p 235.

الأوروبية" التعاون اللامركزي على أنه: "التعاون التنموي للسلطات المحلية من أوروبا مع نظيراتها من الدول الشريكة"¹

ب- تعريف القانون الفرنسي:

تتبنى السلطات الفرنسية مقاربة ضيقة للتعاون اللامركزي تقترب من مفهوم "الشراكات بين السلطات المحلية" وفق ما جاء في القانون التوجيهي رقم 12592 الصادر في 6 شباط 1992 بشأن الإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية، التعاون اللامركزي تسمية تطلق «عندما تبرم جماعة اقليمية فرنسية وتجمعاتها اتفاقية مع جماعة اقليمية أجنبية وتجمعاتها... في حدود صلاحياتها، وفي إطار احترام الالتزامات الدولية لفرنسا» ومنذ 2007، تعتبره ممارسة تعاونية ضمن ممارسة أشمل تطلق عليها "النشاط الخارجي للجماعات الإقليمية AECT"².

حيث أشار أن التوأمة أو ما يطلق عليه التعاون الدولي اللامركزي (هو النظام القانوني المطبق على أنواع الروابط المختلفة توحيد السلطات المحلية الفرنسية والسلطات الإقليمية الأجنبية).

حيث ركز المجلس التشريعي الفرنسي على إطار قانوني إجرائي لتنظيم الشراكات الدولية اللامركزية في إطار السيادة الوطنية، إن قوانين التعاون الدولي اللامركزي بشكل عام هي نتاج هيئة أو أكثر من الهيئات المحلية (المناطق والإدارات والبلديات ومجموعاتها) وتخضع تقليدياً لولاية واحدة أو أكثر من الفاعلين المحليين الخارجيين المرتبطين بمصالح مشتركة في إطار الكفاءة الفرنسية والالتزامات الدولية.

يجد هذا النهج دعماً في العقيدة الفرنسية وفي ممارسات بعض البلدان اللاتينية فالمشرع الفرنسي، على سبيل المثال يقصر الفاعلين الرسميين للتعاون اللامركزي على التجمعات الإقليمية وتجمعاتها فقط، وهذا محدد في القانون رقم 92-125 بتاريخ 6 فبراير 1992 م بشأن الإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية،³ والذي ينص في الفصل الرابع المعنون بالتعاون اللامركزي، وبالضبط في المادة 131، على أن: "الجماعات الإقليمية وتجمعاتها، يمكن أن

¹ Cyril Maré, **La coopération décentralisée**, Op cit, p75.

² République Française, **Code général des collectivités territoriales françaises**. op cit

³ Adda Bekkouché, « **La coopération décentralisée euro-méditerranéenne**, l'apport des collectivités territoriales » , Confluence Méditerranée, France, N°35, Automne 2000, p.148.

تبرم اتفاقات مع جماعات إقليمية أجنبية وتجمعاتها، في حدود صلاحياتها، وفي حدود احترام الالتزامات الدولية لفرنسا¹.

وعموما بالنسبة للاتحاد الأوروبي، ركز على أن التوأمة عدت آلية إلى لتعزيز دور الجماعات المحلية لعمليات التنمية، حيث وضع خططا منتظرة لتفعيل التوأمة وتشمل النتائج المتوقعة من اعتماد هذه الإتفاقيات:

- دعم مباشر للمشاريع والمبادرات المحلية.
- تعزيز القدرة التنفيذية للجهات المحلية.
- تحقيق تناغم أفضل بين دعم المبادرات التنموية الأساسية ودعم المشاريع المحلية.
- زيادة شرعية وقدرة السلطات المحلية على الإدارة.
- تطوير مساحات جديدة للتشاور وتجربة التنمية المستدامة (الممارسات والأساليب والأدوات).
- إنشاء آليات متماشية لتداول المعلومات والاتصالات وإدارة النزاعات.
- دعم تعزيز أنظمة الديمقراطية والحوكمة المحلية.

سواء كانت تعريف الاتحاد الأوروبي أو الفرنسي، يتبين أن التوأمة، "واحدة من الآثار الجانبية للتحويل في الموقف الخارجي خصوصا بالمستعمرات في أفريقيا" إذ تتيح للحكومات المحلية الأفريقية، التي شهدت تعزيز كفاءتها، في إقامة علاقات تعاون مع نظرائها الأجانب².

ج - تعريف القانون الإسباني:

تعرف السلطات الإسبانية التعاون اللامركزي على أنه التعاون التنموي الذي يمول أو يُسيّر من قبل المؤسسات العامة اللامركزية بما فيها المجتمعات المستقلة والسلطات الإقليمية (المقاطعات والبلديات) مع الأخذ في الاعتبار الاستقلالية الكبيرة لوحدات الحكم المستقل في أسبانيا وأطرها القانونية الخاصة بالتعاون الدولي، وكذلك العلاقة القوية لسلطاتها المحلية مع المنظمات غير الحكومية التي تركز أيضا على

¹ Journal Officiel de la République Française, Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république. 8 février 1992.

² CASSIUS JEAN SOUSSOU BIADJA, **décentralisation et coopération décentralisée au Bénin : vers la légitimation des espaces publics locaux pour le développement des collectivités locales**, 2004. disponible sur : <http://www.memoireonline.com>.

التعاون اللامركزي غير المباشر ويتخذ هذا التعاون أشكالاً تنفيذية عبر الشراكات والشبكات والدعم المالي المباشر والمساعدة الفنية.¹

كما وردت مفاهيم فقهية مختلفة للتوأمة من قبل مختصين في مجال هذا المجال والتي جاءت تحت سياق مصطلح التعاون اللامركزي:

فحسب مفهوم لهوبيرت بيرو (1992)، تعتبر التوأمة المتمثلة في التعاون اللامركزي "أكثر أشكال العمل الخارجي للهيئات المحلية انتشاراً. فهو في القانون العام، تعاون بين هيئات عامة من جنسيات مختلفة، ويمكن أن يشترك فيها جهات اقتصادية واجتماعية أخرى مثل الغرف التجارية والجمعيات..."²

حيث حاول المؤلف هـ. بيرو أن يظهر أن الهيئات المحلية المشاركة في أعمال التوأمة المتمثلة في التعاون اللامركزي هي كيانات تابعة للدولة من الناحية القانونية ولديها السلطة للتصرف على المستوى الدولي من خلال مشاركة المشاركين المحليين مباشرة وتعزيز الديناميكية في عملية اتخاذ القرار.

أما ي. ديلاهياي فأوضح أن التوأمة المتمثلة في التعاون اللامركزي يعرف بأنه "العلاقات الخارجية التي يمكن للهيئات المحلية تنفيذها في مجالات اختصاصاتها".

وبناءً على ي. ديلاهياي، يمكن تعريف التوأمة على أنها وسيلة للتقريب بين الناس من الأرض، ونوعاً من المدرسة الكوكبية والتضامنية، وقد يكون مجالاً للتبادل الثقافي من خلال تقريب الفاعلين من مجالات مختلفة، وعدت التوأمة طبقاً لهذا المعنى مجالاً خصباً للتقارب في ظل إحترام سيادة الدول وتلاقى ثقافة شعوب بلدان البحر الأبيض المتوسط.³

د - التوأمة وفق القانون الجزائري:

تاريخ اتفاقية التوأمة الأولى يعود إلى عام 1964 في تلك الفترة، كانت سنوات الستينات والسبعينات تشهد نقصاً حاداً في عدد حالات التوأمة، ويُعزى ذلك إلى

¹ Ley, de Cooperación Internacional para el Desarrollo TEXTO CONSOLIDADO Última modificación, 26 de marzo de 2014.

² PERROT Hubert, Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales au Ministère des affaires étrangères, chronique internationale, revue administration, n°154, janvier/mars 1992, p.166.

³ Guigou Jean Louis et Michel David, La coopération décentralisée en Méditerranée, Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, 2013, p6.

السياق القانوني السائد في الجزائر آنذاك، حيث كانت الشراكة والتعاون محصورة بين المجتمعات في البلدان الشقيقة، بما في ذلك البلدان العربية الإسلامية مثل تونس في عام 1973، والبلدان الاشتراكية مثل يوغوسلافيا في عام 1964، وبولندا في عام 1975 وفي فترة الثمانينات، استمر الوضع على نفس المنوال، باستثناء بعض التغيرات.

في عام 1983، شهدت ازدياداً استثنائياً في عدد الاتفاقيات، واستمر هذا الارتفاع حتى عام 1989، وذلك بفضل الإرادة السياسية في تلك الفترة التي شهدت فتحاً للعالم الخارجي. وخلال التسعينيات، تراجع التعاون بشكل حاد، ربما بسبب الظروف العنيفة التي شهدتها تلك الفترة، وسجلت فقط اتفاقية واحدة في عام 1995 وعاد العدد بقوة في عام 1998، حيث تم توقيع ست اتفاقيات، وتزامن ذلك مع تحسن كبير في الوضع الأمني وكان الهدف من التعاون اللامركزي هو كسر العزلة الدبلوماسية التي كانت تحيط بالجزائر بعد تعليق العملية الانتخابية وإعلان حالة الطوارئ¹.

تطور التعاون اللامركزي استمر في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، حيث تم توقيع متوسط أربع اتفاقيات في السنة وفي عام 2003، شهد أعلى عدد للاتفاقيات على الإطلاق، وتم تكثيف هذا التعاون خلال السنوات الأخيرة، ولكن يظل عدد الاتفاقيات متواضعاً مقارنة بعدد البلديات في البلاد، حيث لم تستفد العديد من البلديات من هذه الاتفاقيات ليصل لمستويات مقبولة نسبياً في سنة 2003 حيث من بعدها شهدت حركية هذا التعاون نشاطاً مميزاً.

وسلك المشرع الجزائري عند تطرقه لمفهوم للتوأمة إلى التنقيص على مصطلحين كل مصطلح نص عليه في قانون، وهذا ما يفسر الضبابية التي أنتهجها المشرع الجزائري لمعالجته مفهوم التوأمة، فنجد في قانون الولاية استعمال لفظ "علاقات في إطار تعاون لامركزي" أما بالنسبة للبلدية استعمال لفظ "التوأمة" وهو سياق مختلف عن السياق العام للتعاون اللامركزي وهو مفهوم شامل وأكبر حجماً من

¹السعيد الطيب، التعاون اللامركزي للسلطات المحلية الجزائرية: المراجعة الجزائرية للسياسات العامة، ط5، أكتوبر 2014

التوأمة لكنه تدارك الامر عند صدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المذكور أعلاه وأعاد ضبط المصطلح.¹

كما أن القانون الجزائري ضيق من أطراف التوأمة وهو ما يتضح من خلال المادة 2 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ، التي حصرتها بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية فقط ولا مجال لدخول أي طرف آخر لا يحمل صفة الجماعة المحلية في أي اتفاقية لامركزية، يفهم من حيث الدلالة والتي وردت في نص المادة عبارة "التعاون اللامركزي هو قيام علاقات تعاون بين فاعلين لا مركزيين محلي وأجنبي" وهي مستوحاة رسميا سنة 1985 في مرسوم للوزير الأول الفرنسي، المتعلق بمسألة النشاط الخارجي للجماعات المحلية وهو ما أكد عليه فيما بعد قانون 6 فيفري 1992م، المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية إذ أن التعاون اللامركزي يجد مصدره في المبادرات والنشاطات، التي أقيمت في إطار الجماعات أو السلطات الإقليمية الأجنبية.²

حيث يتضح أن المشرع الجزائري جعل العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالتعاون اللامركزي هي علاقة عضوية، وذلك باعتبار أن هذا التعاون هو من صلاحيات هذه الجماعات حصرا، حسب ما جاء في المادة 1 من المرسوم التنفيذي 17-329، وذلك رغبة منه لتكريس تواجدها الدولي والمحلي في سبيل تعزيز التنمية وترقية الإطار المعيشي للمواطنين على المستوى المحلي.

هذه النظرة الضيقة في صفة فاعل إبرام اتفاقية التوأمة للجماعات المحلية، انطلاقا من اعتبار علاقاتها تتم بين المؤسسات الرسمية فقط والمعترف بها ضمن القانون الدولي.

حيث أن كل المنظمات التي لا تتدرج في هذا الصنف من المؤسسات، والتي لديها علاقات مع منظمات أجنبية تتدرج في إطار التعاون غير الحكومي، وليس في إطار التعاون اللامركزي المنصوص عليه ضمن هذا التصور والذي يعزز دور

¹ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

² Taib Essaid, « La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes ».Revue Algérienne des Politiques Publiques, Algérie, N°5, octobre 2014, p 13.

الحكومات الرسمية ومؤسساتها اللامركزية، ويشجع الاستقلالية المحلية للجماعات الإقليمية، ومنه الديمقراطية التشاركية¹

وفي السياق ذاته، يرى المشرع الجزائري، مثله مثل المشرع الفرنسي، أن التوأمة تكون ضمن التعاون اللامركزي والذي يشمل كل المبادرات التعاونية ذات البعد الدولي.²

حيث يلاحظ من خلال هذا التعريف بأنه يكاد يتطابق مع التعريف الفرنسي، إذ لا يوجد اختلاف بينهما، سوى في أن المشرع الجزائري لم يشير صراحة إلى فكرة تجمعات الجماعات المحلية، وإمكانية عقدها لاتفاقيات التعاون اللامركزي.

وهنا نجد أن هذه النظرة تضيق مجال التوأمة بحصرها في فواعل محددة، هي الجماعات الإقليمية وتجمعاتها، وهذا ما يختلف مع النظرة الموسعة، التي حاولت أن تدرج فواعل أخرى، تشارك هذه الجماعات مجال عقد اتفاقيات توأمة فيما بينها.³

و تجد هذه النظرة الضيقة أنصارها في المذهب الفرنسي وممارسة بعض البلدان اللاتينية فالمشرع الفرنسي مثلاً، يحصر فواعل التوأمة الرسميين في الجماعات الإقليمية وتجمعاتها فقط، وهذا ما جاء في قانون رقم 92-125 الموافق 6 فيفري 1992م، المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية، والذي ينص في الفصل الرابع المعنون بالتعاون اللامركزي، وبالضبط في المادة 131، على أن: "الجماعات الإقليمية وتجمعاتها، يمكن أن تبرم اتفاقات مع جماعات إقليمية أجنبية وتجمعاتها، في حدود صلاحياتها، وفي حدود احترام الالتزامات الدولية لفرنسا".⁴

وهو نفس النهج الذي سلكه، المشرع الجزائري، مثله مثل المشرع الفرنسي بتضييق مجال التوأمة بحصرها في الجماعات المحلية⁵

¹ منير مباركية، مرجع سابق، ص 272.

² محمد الأخضر بن عمران، فارس موزوي، التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر مقارنة: تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة المجلد 6، العدد، 1، سنة 2019، ص 217.

³ أحسن غربي، مرجع سابق، ص 438.

⁴ Journal Officiel de la République Française, **Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la république. 8 février 1992

⁵ Adda Bekkouche, op 'cit, p.148.

فالتعاون اللامركزي يبنى أساسا على مبادئ: تعدد الفواعل، المصلحة المتبادلة والشاركة وله نزعة أكثر فأكثر نحو المبادرات والأنشطة التي تحمل قيمة مضافة، انطلاقا من خصوصية المجالات، الاختصاصات وخبرة الجماعات ومقومات ومبادئ توطئه.¹

يتبين من خلال هذا التعريف بأن إقامة الجماعات المحلية علاقات في الخارج، يدل على أنها واعية بأن العديد من المشاكل التي تواجهها في إقليمها، متشابهة مع تلك التي تواجهها نظيرتها في بلد آخر، وهذا ما يحفزها للتعاون والتضامن فيما بينها، في عدة مجالات، قصد الاستفادة من بعضها البعض في إيجاد الحلول للمشاكل التي تواجهها، خاصة إذا تعلق الأمر بتلك المشاكل المشتركة المرتبطة بقضايا التنمية المحلية.²

ومن هذا المنطلق أتضح لدينا أن مصطلح التعاون اللامركزي أكثر شمولية من التوأمة وهو يأخذ أشكال متعددة مثل " صداقة ومذكرات تفاهم وتوأمة وشاركة" بين عدة أطراف قد تكون خارج مجال الجماعات المحلية مثلا بين المستشفيات والجامعات ومراكز البحث والمؤسسات الأمنية إلخ"، أما التوأمة فهي ذلك التعاون اللامركزي الذي يكون بين جماعات محلية وطنية ونظيرتها الأجنبية فقط وهو كما سنوضحه في هذا الشكل:

¹ مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، "دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية": التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي انموذجا، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 15، جانفي 2017، ص111.

² Zapata Gareshe, **Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique Latine**, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Manuel pratique : Ministère des affaires étrangères et européennes, France, 2008, p100.



فالتعاون اللامركزي يتجسد في أشكال متعددة، من بينها: التوأمة، والتعاون العابر للحدود، والتعاون بين الأقاليم، والنشاط الخارجي/الدولي للجماعات الإقليمية. وهذه المفاهيم تظل محل خلاف ونقاش بين الدارسين والمختصين حول ما إذا كانت تعتبر أشكالاً متطابقة أم لا.

يتم مناقشة ما إذا كانت هذه المفاهيم تقتصر على نفس الفكرة أو تمثل أفكاراً مختلفة فيما بينها وقد تختلف الآراء حول هذا الموضوع بناءً على السياق القانوني والسياسي والاجتماعي لكل بلد أو منطقة.

وبالتالي، يمكن القول إن هذه المفاهيم تثير جدلاً ونقاشاً بين الباحثين والخبراء حول مدى تشابهها أو اختلافها، وذلك يعتمد على السياق الخاص بكل مفهوم وتطبيقه في الممارسة العملية وتتمثل هذه المفاهيم في:

1- التعاون العابر للحدود: وهو التعاون الذي يتم إقامته بين جهتين ترابيتين مفصولتين بحدود، بهدف تنفيذ أعمال جماعية موجهة لحل المشكلات وتنشيط الجانبين الترابيين المجاورين، حيث تُعتبر الحدود جسراً نحو التنمية.¹

¹ محمد بن مشيرح ، "استقلالية الجماعة المحلية كمطلب للتعاون اللامركزي " ، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري" المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02

2- التعاون بين الأقاليم: والذي يضم كيانات من حجم إقليمي في البلدان التي قد لا تكون ضرورة جغرافية مجاورة.¹

3- التوأمة: مع تطور حاجات وإمكانات التعاون لدى هذه الجماعات وظهور مفهوم التعاون اللامركزي، كشكل متقدم لهذه العلاقات، ارتبط بتطور جوهري في مواضيع التعاون وطبيعتها وبذلك تعتبر التوأمة، كما سبق التطرق إليه سابقا، الشكل الأول للتعاون اللامركزي فهي شكل من أشكال التعاون اللامركزي يتم بموجبها إقامة اتفاق بين مدينتين أو بلدين، غالبا ما تنتمي لبلدين مختلفين، ويظهر هذا الاتفاق في شكل علاقات تبادلية تهدف إلى تعزيز التعاون في مختلف المجالات وهي شكل من أشكال التعاون اللامركزي.²

وعليه، فرغم ما يقال عن التوأمة على أنها علاقات رمزية وشكلية، فإنها قد مثلت الشكل الأول للتعاون بين المدن في العالم حيث سميت : "بديبلوماسية المدن" ، هذا الشكل تطور بصورة ملحوظة في السنين الأخيرة ليتجاوز بذلك الزيارات الرمزية، فهي طريقة للتعاون بين المدن وذات قيمة خاصة فيما يتعلق بالاتصال بين مدينة وأخرى، وليس فقط بين المنتخبين المحليين، ولكن بين الشعوب كذلك، وتقوم على مجموعة من المبادئ، أهمها: مبدأ التضامن الذي يسعى لإعطاء الأولوية للجماعات التي تواجه مشاكل مستمرة، خاصة في الدول المتخلفة، وبالتالي هي فرصة للتنمية؛ وكذا مبدأ عدم التدخل في شؤون المدن الأخرى³ مما يعزز إحترام سيادة الدول في هذه العلاقة التعاونية .

فالتوأمة كشكل من أشكال التعاون اللامركزي، يجد سنده في العديد من تشريعات الدول، فالمرشع الجزائري، مثلا، في قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011، يعترف بهذا الشكل من التعاون وهذا ما جاء في المادة 106 منه التي تنص على ما يلي: "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية "

¹ عبد الحافظ أدمينو ، " قراءة في تجربة التعاون اللامركزي للتنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية" ، المغرب، العدد 86 ماي جوان، 2009، ص 97.

² أحمد مراح ، مرجع سابق ، ص 9.

³ Latek, Marta 'Decentralised cooperation in the context of the 2030 Agenda, In-Depth Analysis, European Parliamentary Research Service. Latek, Marta (June 2017). Decentralised cooperation in the context of the 2030 Agenda, In-Depth Analysis, European Parliamentary Research Service.

وكذلك قانون الولاية 12-07 لسنة 2012 نص على هذا التعاون في المادة 08.

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 17-329¹ الذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، وفي المادة الأولى منه، يقر بإمكانية أن تكون علاقات التعاون اللامركزي، في شكل توأمة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما والذي سوف نتطرق لبيانها في بحثنا هذا.

4 - النشاط الخارجي للجماعات الإقليمية:

يعرف دليل التعاون اللامركزي لوزارة الشؤون الخارجية الفرنسية النشاط الخارجي للجماعات الإقليمية، على أنه: "مفهوم يحتوي معظم الأنشطة التي تقام مع الخارج بواسطة المناطق، المحافظات، البلديات وتجمعاتها"، ولا يقوم بالضرورة على اتفاقيات مع سلطة محلية أجنبية، في حين يعرف التعاون اللامركزي انطلاقا من الاتفاقيات التي تربط الجماعة المحلية الفرنسية مع شريك أجنبي واضح الهوية، يتضمن جميع نشاطات التعاون الدولي التي تقام بين أحد أو عدة جماعات إقليمية، وأحد أو عدة سلطات محلية أجنبية بهدف مصلحة مشتركة.² كما أن التوأمة إتخذت لنفسها عدة مرادفات على الساحة الدولية مثل شبه الدبلوماسية، والتعاون اللامركزي، والعمل الخارجي للسلطات المحلية، وتدويل الأراضي، وإجراءات السلطات المحلية في الخارج... كل هذه المفاهيم تشترك في مبدأ التعاون الدولي.³

المطلب الثاني:

أشكال وأبعاد اتفاقيات التوأمة

تتخذ التوأمة شكلين مختلفين وفق مقاربتين ضيقة والأخرى موسعة، حيث يستند هذين الشكلين على مجموعة من التصنيفات تميزها عن غيره من أشكال التعاون الأخرى، كما أنه ما يميز التوأمة عن غيرها هو تفرداها بأبعاد تضيفي عليها الصبغة الدولية في قالب محلي.⁽¹⁾

¹ مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

² Cites Unies France, **Le portail de la coopération décentralisée**. Consulté le 25/07/2022, le lien: <https://www.cites-unies-france.org/-Pourquoi-s-engager>.

³ BEKKOUCHE A. et B. GALLET, **La coopération décentralisée : l'émergence des Collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale**, in AFRI, Volume II. Bruxelles : Editions Bruylant. 2001, pp. 376-392

حيث سنتطرق في هذا المطلب لتبيان أشكال التوأمة (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى أبعاد التوأمة (الفرع الثاني)

الفرع الأول:

أشكال التوأمة

يكون شكل المقاربة الموسعة والتي تمنح صفة المساهم في إبرام اتفاقيات التوأمة لجميع الفواعل ما تحت دولانية، أي لكل المنظمات والأشخاص المعنوية التي ليست لها علاقة مباشرة بالحكومة، سواء أكانت عمومية أو خاصة، مثل الجماعات المحلية والغرف الاستشارية أو المهنية، الجامعات، مراكز البحث، الجمعيات، المنظمات غير الحكومية ONG. (2)

يتضمن هذا التعاون، حسب هذا التصور، كل نشاط دولي تقوم به فواعل تحت دولانية، ليست بالضرورة إقليمية.

هذه المقاربة تركز على قطاع أو مجال النشاطات، ومن بين مناصريها البلدان الأنجلوسكسونية والاتحاد الأوروبي، ترى منظمة الاتحاد الأوروبي بأن علاقات التعاون اللامركزي والتي تكون في شكل اتفاقيات توأمة يجب أن تشمل كل فواعل على المستوى المحلي: "السلطات العمومية المحلية، المنظمات غير الحكومية؛ منظمات السكان الأصليين، التجمعات المهنية وجماعات المبادرات المحلية، التعاونيات، النقابات، المنظمات التمثيلية للفواعل الاقتصادية والاجتماعية، المنظمات المحلية التي تنشط في مجال التعاون والاندماج الجهوي اللامركزي، منظمات المستهلكين، منظمات النساء أو الشباب، المنظمات المدرسية. الثقافية، البحثية، العلمية، الجامعات، الكنائس والجمعيات الدينية، وسائل الإعلام، وكل الجمعيات غير حكومية والمؤسسات المستقلة التي يمكن أن تساهم في التنمية". (3)

كذلك في وثيقة توجيهية للاتحاد الأوروبي حول التعاون اللامركزي سنة 1999م، يؤكد بأن التعاون اللامركزي هو وسيلة للخروج من نظام التعاون المركزي بين الدول والانخراط في

¹ HAMON Pierrick, 'Histoire et définition de la coopération décentralisée', Rapport au ministre délégué à la coopération et à la francophonie Charles Josselin ,05/12/1997.P 5

² Allègre Jean, « La coopération décentralisée en Méditerranée ». Revue Confluence Méditerranée, N° 7, Eté 1993, p 97.

³ Akerkar ,. La coopération décentralisée franco-algérienne : un levier pour le développement territorial durable,2016 ,p76

شكل آخر للتعاون، يتم في إطاره إدراج كل فواعل المجتمع المدني، بكل مكوناته. وعليه فإن منظمة الاتحاد الأوروبي، تمنح الفرصة لفواعل أخرى، غير الجماعات الإقليمية، لأن تشارك في مجال التعاون اللامركزي من جهة، ومن جهة أخرى، ترى بأن هذا التعاون يجب أن يختلف عن التعاون التقليدي، أي بين دولة ودولة، إلى شكل آخر يركز على الجانب اللامركزي وبذلك يتبين بأن الطبيعة اللامركزية لأطراف علاقات التعاون هي عنصر تأسيسي في تعريف مفهوم التوأمة.⁽¹⁾

ومقاربة ضيقة والتي تمنح صفة المساهم في إبرام اتفاقيات التوأمة للجماعات المحلية فقط دون تدخل فواعل أخرى، فوحدها من تحدد تلك المساهمة وتتحكم فيه.

ويمكن تحديد نمطين مختلفتين للتوأمة، يمكن تطبيقهما معا بواسطة نفس الجماعات المحلية هما:

أولاً: التوأمة المباشرة: الجماعة المحلية هي المسؤول المباشر لتصور وتخطيط الأنشطة، ويمكن أن تسير مباشرة عملية التنفيذ أو تفوض طرف ثالث.

ثانياً: التوأمة غير المباشرة: الجماعة المحلية لا تشارك في وضع تصور مشاريع التعاون، وإنما يقتصر دورها على إمضاء الاتفاقية.

تجدر الإشارة إلى أن النمطين من التعاون يتعايشان، لكن الملاحظ أن التوأمة المباشرة يتطلب أكثر فأكثر مسؤوليات، وانخراط من قبل الجماعات المحلية مقارنة بالتوأمة غير المباشرة الذي يتم بتمويل طرف ثالث.

ويرى البعض بأن التوأمة غير المباشرة غير مقبولة، لأن تحديد النشاطات، تقديم المشاريع، وتنفيذها، غالبا ما تفوض إلى منظمات التضامن والمنظمات غير الحكومية المحلية، وبالتالي الجماعة المعنية تصبح مجرد صندوق للتمويل فقط كما أنها غير محبذة دوليا.⁽²⁾

كذلك يسبب هذا النمط تشتت في الأنشطة وضعف في مراقبة السلطات المحلية، هذا الميكانيزم أعطى مشاركة كبيرة للجمعيات من جهة، ومن جهة أخرى أدى إلى تطوير مشاريع

¹NOISETTE Patrice, **Coopération décentralisée et développement urbain, Le rôle des autorités locales**, (Avec V. Rachmuhl). Éd. Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007., p27

² BREGEOT (G.), CHENEVEZ (I.), **The Local Impact of Decentralized Cooperation on Territories: Opening Municipalities, Intercommunalities, Departments, and Regions to the International Scene**, May 2006,p58

مهمة لكن المشكل هو في أن هذه النشاطات ليست دائما تتم بالتنسيق مع السلطات المحلية وممثليها المنتخبين. (1)

على هذا الأساس أجمع العديد من المختصين أنه من الأحسن، دون إهمال مساعدة المنظمات غير الحكومية ودورها في التضامن الدولي، أن تعطي الجماعات المحلية الأولوية للتسيير المباشر لبعض المشاريع، خاصة إذا كان الشريك أحد الجماعات المحلية، وهذا ما يسمح بتبادل الخبرات، ويفتح للتوأمة على كل إمكانيات التعاون المؤسساتي.

رغم اختلاف النظرتين الموسعة والضيقة التي سبق التطرق إليهما في تحديد فواعل التوأمة، إلا أن هناك قاسم مشترك بينهما، يتمثل في اتفاقهما على الطبيعة اللامركزية لهذا الاتفاق. (2)

فإذا كانت المقاربة الثانية لا تحصر فواعل التوأمة في الجماعات الإقليمية، أو أي فاعل ينشط في إقليم معين، إلا أنها تركز على أن يكون مجال هذا التعاون، الإقليم المحلي، أي أن يشمل المستوى اللامركزي في حين المقاربة الأولى، تضيق شرط آخر، هو أن يكون فاعل التوأمة يعبر عن التنظيم اللامركزي في الدولة، أي أن يكون فاعلا إقليميا رسميا الجماعات الإقليمية.

فالتوأمة عند إبرامها من قبل الجماعات المحلية تتخذ الشكلين السالفين الذكر وهو ما يميزها عن بقية الأصناف الأخرى لعلاقات التعاون الشراكة، ويرجع ذلك انطلاقا من دلالات مفهوم التوأمة والذي يتجسد في الصورتين الآتيتين:

إما أن تكون في شكل اتفاقيات بمدلولها الضيق ينطلق من فلسفة معينة، هي أنه حتى بلديات دول الجنوب تحسن طريقتها في التسيير والإدارة لا بد لها من بلدية توأم في الشمال من حيث الظروف والإمكانيات، فهي اتفاق ينشأ بين طرفين لا مركزيين يتشابهان من حيث السكان والبنى التحتية والإدارة بهدف المساعدة المتبادلة وتحقيق مصالح مشتركة وتحسين ظروفهم. (3)

¹Essaid Taib. **La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes**. Revue algérienne des Politiques Publiques, N05, octobre 2014, p27

² Akerkar Arezki, « **Approche territoriale durable et coopération décentralisée francoalgérienne : les effets du partenariat avec Mulhouse sur el Khroub** ». Revue Pensée plurielle, France, n°39 , 2015. P98

³منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: “الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق

الجزائري “، مرجع سابق، ص 269

أو تأخذ شكل اتفاقيات بالمفهوم الموسع ظهر بسبب محدودية نتائج التوأمة بمدلولها الضيق حيث تم الانتقال إلى الشراكة التي تستهدف توثيق التعاون بين عدة أطراف معنية من خلال مساهمتهم الجماعية فيها. (1)

وكما أشرنا سابقا عندما تعرضنا لمفهوم التوأمة فإن القانون الجزائري قد أخذ بالشكل المباشر للتوأمة والذي يندرج ضمن مدلول التوأمة الضيق حيث خول فقط للجماعات المحلية المبادرة بإبرام التوأمة وفق حاجاتها لبرامج ومشاريع تهمها ولم يشرك أي طرف آخر معها، وهذا حسب ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

الفرع الثاني:

أبعاد التوأمة

تتمتع التوأمة بجملة أبعاد رئيسية حيث إنها تعاون من إقليم إلى إقليم، تعاون متعدد الاختصاصات يعتمد على التبادل المتبادل، وتعاون مستدام. والأهم في ذلك، تعد تعاونًا من جماعة محلية إلى جماعة محلية ضمن ما يعرف بالإقليم²، ومفهوم الإقليم طبقا للقانون الدولي هنا يأخذ معنى النطاق الذي يتم تبنيه بواسطة نظام من الفاعلين والإجراءات ومُحدد بسلطة مؤسسية إنه يشمل على حد سواء جغرافية إدارية في المقام الأول في معنى الجماعة المحلية واهتمامًا بجميع الفاعلين المحليين يتم تضمين التوأمة في "ديناميكية التنمية المحلية"، وهي ديناميكية تُعترف بها بشكل متزايد اليوم كجزء من التنمية يتطلب هذا التعاون ضرورة أخذ وتوازن مختلف المقاييس الاجتماعية والمكانية³.

¹ Adda Bekkouche, « La coopération décentralisée euro-méditerranéenne, l'apport des collectivités territoriales ». op.cit, p 148

² مالك نبيلي، "مكانة التعاون اللامركزي ضمن مبادرة الاتحاد من أجل المتوسط" مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عناية، 02 ديسمبر 2019، ص42

³ منير مباركية، "المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي": محاضرة في مقياس التعاون اللامركزي لطلبة الدكتوراة جامعة عناية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2020

وتعتبر التوأمة كذلك من رئيس بلدية إلى رئيس بلدية جزءاً أساسياً، حيث يضع قضية السلطة المحلية في صلب الإهتمام، وكما أشرنا أن معيار وجود التوأمة هو تدخل الناخب المحلي أو الجماعة المحلية، حتى لو كان غير مباشر، لأنه في حالة العكس، ستصبح التوأمة لاقيمة لها، فدور السلطة المركزية في التوأمة يتجسد من خلال السلطات المحلية على محورين مرتبطين بشكل وثيق، وهما تعزيز السلطة المحلية ووسائل عملها: كدعم لوجستي، وتطوير المواطنة والمشاركة لتحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية المشتركة.

وتعد التوأمة أيضاً تعاوناً "شاملاً" على الأقل في المبدأ والاتجاه، إذ يتم توجيهها من خلال الطلب بدلاً من العرض، وينطوي على تحديد احتياجات تنمية الجماعة المحلية المستهدفة وتنفيذ شراكة حقيقية تسمح هذه العملية بإحداث توازن بين الأطراف وتحقيق التنمية المستدامة.

كما أنها "تعاون دائم"، حيث يهدف إلى بناء علاقات طويلة الأمد وتنفيذ مشاريع مستدامة ومستدامة، يتطلب هذا النهج الالتزام المستمر والاستقرار في الشراكات والتعاون من أجل تحقيق النتائج الملموسة والفعالة¹.

وأخيراً، إنها "تعاون مستدام" يهدف إلى خلق شروط التبادل والشراكة على المدى الطويل، من خلال تعزيز المعرفة المتبادلة للسياق المحلي والاحتياجات المحددة من كلا الجانبين يتم بناء هذا النوع من العلاقات على أساس إطار مؤسسي مستقر وبالتالي، يجب أن يتم تمييزها عن العمل التعاوني العابر الزمني الذي لا يأخذ في الاعتبار مستقبل الشركاء على المدى الطويل².

ومما سبق تتولد أبعاد رئيسية، تجعل من للتوأمة شكلاً مميزاً من صور العلاقات الدولية لتكون آلية فعالة لتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز التعاون الدولي بين الجهات المحلية، وتستند هذه الأبعاد على:

¹ Petiteville Franck, **La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud**, 1995, Paris, L'Harmattan .p58

² Akerkar A, **La coopération décentralisée franco-algérienne : un levier pour le développement territorial durable**, 2016, p76

أولاً: بعد تعاون داخلي محلي - محلي:

من المتفق عليه في المفاهيم القانونية أن كل أشكال التعاون بين الجماعات المحلية داخل الدولة الواحدة لا ترتبط بموضوع التوأمة، ولا يعبر بأي شكل من الأشكال عن أية رابطة عبر وطنية للجماعات المحلية، فهي تقوم في إطار نظام إداري وقانوني واحد ووفق تشريع واحد وتنشأ الوحدات الصغرى (بلديات ودوائر وقرى، كل حسب التسمية والتي تختلف من بلد لآخر) داخل إقليم واحد يمثل وحدة كبرى (الولايات والمحافظات).

والوحدات المشكلة للتقسيم الإداري المحلي للدولة ككل مثلاً بين الولايات ونظرائها من الولايات الأخرى وينطبق ذلك على جميع الوحدات داخل الدولة.

عند التعمق في دراسة الروابط المحلية- المحلية يمكن ان نلاحظ صيغة تعاقدية تضيف عليها التوأمة، عندما تتقاطع البرامج المحلية لوحدين إداريتين أو أكثر داخل إقليم دولة معينة مع برامج لمنظمة مدن عالمية، مكن الارتباط هنا هو دخول هذه الوحدات المحلية وارتباطها بالقانون والتنظيم الداخلي بالإضافة إلى دخولها ضمن مظلة التوأمة؛ وأيضاً وكمثال: إن بعض التنسيق المحلي بين الوحدات الصغرى قد يتقاطع مع اتفاقيات التوأمة التي تبرمها الوحدة الإقليمية الكبرى¹

ثانياً: بعد اقليمي في التعاون:

هذا البعد من التعاون يراعى فيه العنصر الجغرافي للفواعل وطبيعته فنجد نمطا من التعاون يكون " بين حدودي " وآخر لا يراعى فيه الشرط الجغرافي الجوّاري الحدودي، حيث تلجأ العديد من الهيئات المحلية إلى إعادة تنظيم شراكاتها بتوسيع نطاقها الجغرافي في مجالات التعاون، يتم توزيع الشراكات والتي تتضمن أحد مكوناتها إتفاقيات توأمة جغرافياً عادةً حسب القارات (شراكة إلى ثلاثة شركاء في كل قارة)².

ونلاحظ أيضاً إعادة التنظيم بناءً على مدة الإتفاقية، حيث يتم التمييز على سبيل المثال بين الإتفاقية "مدى الحياة" أو غير المحدودة المدة، والإتفاقية حسب المشروع،

¹ عبد الرحمان عكسة، عيدون الحامدي، علاقات التعاون اللامركزي في إقليم المتوسط: " تعقد النظام وتحولات البنية "، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 08، العدد 15، جامعة باتنة، جويلية 2019، ص6

² منير مباركية، مرجع سابق، ص272.

والإتفاقية حسب البرامج المتعددة السنوات، كما يستدعي أيضاً معرفة كيفية الانسحاب عندما تصبح إتفاقية التوأمة مستنفدة أو لم يعد لها سبب للوجود.

كما يشمل هذا البعد ذلك التعاون الاقليمي الذي يمكن أن يصبغ علاقات التوأمة بين جماعتين محليتين تقع في نطاق اقليمي موحد ويكون:

1-تعاون قائم على عنصر الجوار الحدودي: بالنسبة للمدن والأقاليم الجغرافية المقسمة تقسيماً إدارياً ويتوفر على الشرط الجغرافي الذي يقيد أنماط التعاون بين جماعات إقليمية منتمية لدول مختلفة يترتب عنه في الغالب علاقات تعاون ثنائية الأطراف وثلاثية يعني مستوى التفاعلات محدود كونه محكوم بشرط جغرافي وهو التجاور والمتاخمة.

2-تعاون غير قائم على عنصر الجوار الحدودي: صيغة تسمح للجماعات المحلية بتجاوز شرط المجاورة الحدودية وتمكن الجماعات المتمركزة داخليا وسط إقليم الدولة (المناطق الداخلية) وغير المتاخمة حدوديا من الشروع في الدخول في توأمة، نجد في هذا النمط أن الشرط الجغرافي موسع، مع الاحتفاظ بعنصر الإقليم (الإقليمية المحلية).¹

ثالثاً: بعد متراكب المستويات ومتعدد الفواعل: من خلال النظر إلى البعدين السابقين المشار إليهما في التعاون اللامركزي، نلاحظ أنهما يتركزان في البعد الإقليمي، سواء داخل الدولة الوطنية أو بين دولتين في الحدود المشتركة أو داخل إقليم معين، فإن مبدأ الإقليمية يستند إلى عوامل مشتركة تتمتع بالموقع الجغرافي الإقليمي والانتماء المحلي.²

يتمحور التعاون اللامركزي في هذا السياق حول تكوين علاقات توأمة بين المناطق والمجتمعات المحلية التي تشترك في البعد الإقليمي وتعتمد هذه العلاقات على الاستفادة من الميزات المشتركة للموقع الجغرافي والنطاق الإقليمي فقد يتم تبادل المعرفة والخبرات وتنفيذ مشاريع تنموية مشتركة في إطار هذا التعاون.

بالتالي، يمكن اعتبار المبدأ الإقليمي أحد الأسس الرئيسية للتعاون اللامركزي، حيث يتم الاستفادة من الموقع الجغرافي والعوامل الإقليمية المشتركة لتعزيز التنمية

¹ عبد الرحمان عكسة ، الحامدي عيدون، مرجع سابق، ص7

² عبد ارحمان عكسة ، الحامدي عيدون، مرجع نفسه، ص8

وتحقيق المصلحة المشتركة في المناطق والمجتمعات المحلية¹، وهو ما يشكل تجمع وتركيب عدة فواعل ومستويات تتفاعل جميعها لأجل غرض واحد وهو التعاون.

وتتبع أهمية تعزيز الروابط بين الجماعات المحلية على مستوى العالم من عدم الاعتماد فقط على شرط الجوار الإقليمي حيث يمكن إقامة روابط وعلاقات بين الجماعات المحلية عبر إطارات ثنائية أو متعددة الأطراف، ويمكن أيضاً أن تتم تحت مظلة منظمات عالمية ويشمل ذلك أيضاً دمج الفواعل غير الحكومية، مثل الجمعيات والمؤسسات الاقتصادية، في هذه العملية².

ومع ذلك، يجب أن يتم مراعاة سلطة الوصاية التي تمارسها الحكومات المركزية على الجماعات المحلية، إلى جانب دورها في توجيه وتنظيم الاتفاقيات والمشاريع والتخطيط وهذا يعني أنه يجب على الدارسين في هذا المجال أن لا يتجاهلوا دور السلطات المركزية في توجيه العمل اللامركزي وتوفير الإطار القانوني والتنظيمي اللازم.

كما يتعين على الدارسين والمشاركين في مجال التعاون اللامركزي أن يعملوا على إقامة روابط قوية ومستدامة بين الجماعات المحلية على مستوى العالم، مع مراعاة دور السلطات المركزية في توجيه ودعم هذه العملية لتحقيق التنمية المستدامة و المصلحة العامة في مسارات وعمليات التعاون اللامركزي.⁽³⁾

المبحث الثاني:

مواضيع وأهمية اتفاقية التوأمة

في السنوات الأخيرة تطورت اتفاقيات التوأمة لتلعب أدواراً أكبر على الساحة الدولية، تتجاوز بذلك حدودها الجغرافية الأصلية، وقد سجلت حضوراً قوياً في مجال يعتبر تقليدياً محتكراً على الحكومات المركزية وتعمل هذه الاتفاقيات على تعزيز العلاقات مع الجهات

¹ مفيدة بن العبيدي، عمارة ناجي، مرجع سابق، ص 115

² علي مراح: مرجع سابق، ص 125

³ نسيم مختاري، 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 31.

الخارجية، خاصة أن معظم المشاكل التي يواجهها إقليم ما مشابهة لتلك التي يواجهها السلطات المحلية في أنحاء أخرى من العالم.

وبالتالي، فهي ذات مواضيع تركزا أساسا على تبادل التجارب والمعرفة وتطوير حلول مشتركة للتحديات الإقليمية والمحلية وتساهم في تعزيز التعاون والتضامن بين الجماعات المحلية على مستوى العالم.

وتسعى إلى تعزيز أهمية دور الجماعات المحلية في العلاقات الدولية وتبادل الخبرات والممارسات الجيدة، وذلك لمواجهة التحديات المشتركة التي تواجهها هذه الجماعات في مختلف أنحاء العالم، فقد ترجمت هذه العلاقات عن طريق مساندة متبادلة وتضامن على مختلف الجهات، تطور فيما بعد في شكل شراكة وأصبحت هذه العلاقات أكثر تدويلا قانونيا. (1)

فالهدف الأساسي للاتفاقية التوأمة يتمثل في البحث عن شراكة مجتمعية لتبادل الخبرات خاصة إذا كانت بين الشمال والجنوب من أجل المشاركة في تحسين الظروف المعيشية للسكان، ودعم مكافحة الفقر وتعزيز القدرات الإدارية والتنظيمية للكيانات اللامركزية التي لا زالت مهمشة في دول الجنوب من قبل المركز، والمساهمة في الجهود الإنمائية للسكان المحليين وتحسين الخدمات التي يحتاجونها ولا سيما في المناطق الريفية، كما أنه له دور كبير في المجال السياسي والإقتصادي والاجتماعي. حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى إبراز أهم دوافع والمجالات التي تشملها التوأمة (المطلب الأول) ثم نستعرض أهداف وخصائص التوأمة في (المطلب الثاني)

المطلب الأول:

مجالات ودوافع التوأمة.

لقد أتاح كل من قانون الولاية وقانون البلدية إبرام اتفاقية التوأمة، ولكن لم يشيرا إلى مجالات الاتفاقية ولا إلى الميادين التي تشملها وتترك الأمر إلى المرسوم التنفيذي رقم 17-329 لتحديد مجالات اتفاقيات التوأمة وأعطاهما حيزا واسعا لإختيار

¹ Guy Gilbert, *l'Intercommunalité Enjeu du Développement Local*, Paris, Collection G.R.A.L.E, 1996, p200

المجالات التي تهمها دون أن تخرج إلى الميادين غير المخصصة لها وتتجاوز بذلك صلاحياتها واختصاصاتها المحددة قانونا. ⁽¹⁾

الفرع الأول:

مجالات وميادين التوأمة.

تبعاً للغرض المنشئ لها والذي له صلة بالواقع المعيشي للمواطن ونتائجها على التنمية المحلية تعدد بذلك ميادين ومجالات التوأمة وهو ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329²، حيث يندرج كل مشروع تعاون لا مركزي والتي تكون اتفاقيات توأمة شكلاً من أشكاله عندما يتعلق الأمر بين الجماعات المحلية الوطنية ونظيرتها الأجنبية ضمن الميادين التالية:

- التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية.
- النقل والمواصلات.
- حماية البيئة.
- الطاقات المتجددة
- الموارد المائية والري.
- المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعة الإقليمية.
- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- النظافة والصحة والحماية الاجتماعية.
- الثقافة والشباب والرياضة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- الفلاحة والغابات والصيد البحري
- السياحة والصناعات التقليدية.
- تحسين مستوى موظفي الجماعة الإقليمية وتكوين النواب المحلي.

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

وحسب الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 بذكرها " كل نشاط يندرج في إطار صلاحيات الجماعات الإقليمية" أي أن ميادين التعاون اللامركزي متعددة ومتنوعة وللجماعة المحلية حرية الاختيار في عقد إتفاقيات توأمة ضمن الأولويات والحاجيات التي تهم المواطنين، وإن تتبع ظهور التعاون اللامركزي بصفة عامة بروز مجموعة من العلاقات التعاونية في شكل علاقات توأمة والتي تكون تضامنية في فترة وفي أخرى مساعدة على الإقليم الاقتصادي إلا أنها تمس مجالات وميادين متعددة، والتي تدخل في صلب المجالات التي تهم الجماعات المحلية حيث نجد مثلا بموجب نص المادة 107 من قانون البلدية رقم 11-10 أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بإعداد جميع برامج السنوية وفق مخطط الوطني والتنمية المستدامة وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ، وبالتالي هذه البرامج قد تدخل فيها الإهتمامات المستهدفة من إتفاقيات التوأمة ، كما تشكل هذه البرامج تحديات كبيرة من قبل الجماعات المحلية لتجسيدها على أرض الواقع تلبية لرغبات المواطنين وتحقيق تنمية محلية شاملة¹ وتشمل :

1- مجال التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية:

فالجماعات المحلية الجزائرية تمارس العديد من الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وتشمل ذلك الإدارة والتخطيط والتهيئة الحضرية. وتعتبر التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية من بين المجالات الرئيسية التي تتناولها هذه الجهات، حيث تعمل على تحسين جودة الحياة في المدن والمناطق الإقليمية، وتطوير البنية التحتية والخدمات العامة، وتشجيع النمو الاقتصادي والاجتماعي وتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة².

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الجماعات الإقليمية الجزائرية يمكنها إقامة علاقات تعاون لامركزي مع الجماعات الإقليمية الأجنبية، وذلك من خلال تبادل الخبرات والمعرفة، وتطوير المشاريع المشتركة في مجالات مثل التنمية الاقتصادية والسياحية والثقافية والتجارية، وغيرها

¹ الجودي صاطوري، التنمية المستدامة في الجزائر الواقع والتحديات، مجلة الباحث، عدد 16، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2016، ص299

² القانون رقم 01-20 ، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، الجريدة الرسمية، عدد77، الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2001 .

ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال إبرام اتفاقيات توأمة، لما تحققه من تبادل الخبرات والمعلومات، وتنظيم الزيارات والفعاليات المشتركة، وتوفير الدعم المالي والتقني للمشاريع المشتركة. وبذلك، يمكن للجماعات المحلية الجزائرية تحقيق تطلعاتها وأهدافها في تنمية وتهيئة المناطق التي تديرها، وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال.¹

2- مجال النقل والمواصلات وربط المدن:

من الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية الجزائرية هي إدارة وتطوير مجال النقل والمواصلات داخل الإقليم الذي تديره، وذلك من خلال تنظيم حركة المرور وتوفير وسائل النقل العام والخاص والمرافق اللازمة لها والاستفادة من التجارب العالمية في مجال شبكات النقل والمواصلات وبالتالي، فإن من بين المجالات الحيوية والأساسية التي يمكن للجماعات المحلية الجزائرية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية هو مجال النقل والمواصلات وربط المدن، حيث يمكن تبادل الخبرات والمعرفة وتطوير المشاريع المشتركة في هذا المجال خصوصا ذات الاهتمام بالشراكة الدولية²

فيعزز ذلك لتبادل الخبرات والمعلومات والتقنيات المتعلقة بمجال النقل والمواصلات، وتطوير المشاريع المشتركة في هذا المجال مثل إنشاء شبكات نقل عامة متكاملة وتحسين وسائل النقل العام والخاص، وتطوير تقنيات النقل الذكي والمستدام، وغيرها من المشاريع التي تخدم مصلحة المواطنين وتعزز التعاون الإقليمي والدولي في مجال النقل والمواصلات.

3- مجال حماية البيئة:

تلعب الجماعات المحلية الجزائرية دورًا هامًا في مجال حماية البيئة، وذلك بموجب القوانين واللوائح المنظمة لعمل الجماعات المحلية في الجزائر، وتشمل صلاحياتها في هذا المجال إدارة النفايات والحفاظ على الموارد الطبيعية والتحكم في التلوث والحفاظ على البيئة الطبيعية.

فالبيئة تعد واحدة من الموضوعات والبيادين الرئيسية التي يمكن للجماعات الجزائرية إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية، وذلك من خلال تبادل الخبرات والتطورات الحاصلة

¹ خطير نعيمة، التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، العدد الرابع، مارس، 2018، ص77.

² خطير نعيمة، مرجع نفسه، ص 79

في مجال المحافظة على البيئة، وتطوير المشاريع المشتركة في هذا المجال، بهدف تطوير المعلومات والتقنيات المتعلقة بمجال حماية البيئة، وتطوير المشاريع المشتركة في هذا المجال مثل الحد من التلوث وإدارة النفايات والتحول إلى استخدام الطاقات المتجددة وغيرها من المشاريع التي تعزز التعاون الإقليمي والدولي في مجال حماية البيئة.¹

4- مجال الطاقات المتجددة:

هذا المجال يعد من الموضوعات الحيوية والهامة في الوقت الحالي، حيث يشهد العالم اهتماماً كبيراً بتطوير مصادر الطاقة المتجددة والمستدامة. ويمكن للجماعات المحلية الجزائرية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية في هذا المجال، وذلك من خلال تبادل الخبرات والمعرفة والتقنيات المتعلقة بمجال الطاقات المتجددة، وتطوير المشاريع المشتركة في هذا المجال مثل إنشاء محطات لتوليد الطاقة الشمسية والرياح والمياه، وتحسين وتطوير تقنيات تخزين الطاقة، وغيرها من المشاريع التي تساهم في تحسين بيئتنا وتوفير الطاقة المستدامة وتطوير مصادر الطاقة المتجددة والمستدامة والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة وفق أليات التعاون الدولي في هذا المجال.²

5- مجال المياه والري:

من بين مهام الجماعات المحلية الأساسية حماية الموارد المائية وكذا توزيع المياه الصالحة للشرب، كما أنها تعمل على تنمية الري المتوسط والصغير لذا يعتبر مجال الموارد المائية من المجالات الحيوية لإقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية لاسيما في المشاريع الإستراتيجية التي تتطلب تعاون دولي مثل بناء السدود إذ يعتبر مايعرف بالأمن المائي مسألة

¹ سامي زعباط ، عبد الحميد مرغيت ، "آليات حماية البيئة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر": مداخلة مقدمة في إطار فعاليات المنتدى الدولي حول : "علاقة البيئة بالتنمية الواقع والتحديات"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، يومي 28 - 29 أبريل 2015، ص 120

² مداخلة للسيدة خدايش، مكلفة بمشروع الطاقات المتجددة بوزارة الداخلية، محاضرة بعنوان: "التمكين المحلي للطاقات المتجددة الفرص والتحديات للجماعات المحلية"، خلال الصالون الوطني للطاقات المتجددة النظيفة والتنمية المستدامة بتاريخ 17/10/2018، ص 85

هامة لتحقيق الإستقرار السياسي ودعم المشاريع الإقتصادية المرتبطة بتوفر المياه والتي أصبحت تشكل قيمة إقتصادية تساهم في رفع مستويات الدخل القومي للدول.¹

6- تجويد المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعات المحلية:

قصد مواكبة التطورات الحديثة في مجال عصرنة المرفق العمومي وكذا إدارة الجماعات المحلية منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية وهذا قصد الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال تنظيم وتسيير ونشاط الجماعات المحلية والإطلاع على مختلف الأساليب المنتهجة في التسيير، والتي تعرفها مقتضيات التنظيم الإداري عبر الدول الأجنبية والتي بفضلها تم تطوير النشاط الإداري ليس بالجزائر فقط بل في مختلف الدول العربية.²

7- مجال لتربية والتعليم العالي والتكوين المهني:

تتخذ الجماعات المحلية الجزائرية كافة الإجراءات المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والتكوين المهني ولذا من بين المجالات الحيوية والأساسية التي تستطيع الجماعات المحلية الجزائرية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية.³

8- مجال النظافة والصحة والحماية الاجتماعية:

النظافة وحفظ الصحة وتوفير الحماية الاجتماعية للمواطنين، من أهم المجالات التي تهم المواطن وفي هذا المجال إدارة النظافة العامة وجمع وإعادة تدوير النفايات⁴ والتحكم في الأمراض المعدية وتوفير الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة والمعوزة

وبالتالي، فإن النظافة والصحة والحماية الاجتماعية تعد من المجالات الحيوية التي يمكن للجماعات المحلية الجزائرية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية، وذلك من خلال تبادل الخبرات والمعرفة والتقنيات المتعلقة بهذه المجالات، وتطوير المشاريع المشتركة في هذه المجالات مثل تحسين نظام جمع النفايات وإعادة التدوير وتوفير خدمات الصحة العامة

¹ بشير عشي، عادل كدودة، التحليل الاقتصادي للموارد المائية، مجلة البحوث والدراسات، المجلد 05، العدد 2، جامعة الواد، 2008، ص158

² سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، القانون الإداري (أساليب التنظيم الإداري نشاط الإدارة وامتيازاتها)، الطبعة 01، دار الكتاب الجامعي، مصر، 2018، ص 163

³ المادة 12 فقرة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

⁴ المادة 32 من القانون 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات، الجريدة الرسمية، عدد 77، الصادر في 15 ديسمبر 2001

والرعاية الاجتماعية وغيرها من المشاريع التي تساهم في تحسين جودة الحياة للمواطنين وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في هذه المجالات.

9- مجال التبادل الثقافي والشباب والرياضة:

ما يشمل هذا المجال من تنظيم الفعاليات الثقافية¹ والفنية والرياضية وتوفير الخدمات اللازمة للشباب وتشجيعهم على المشاركة في الأنشطة الثقافية والرياضية وبالتالي، فإن ميدان الثقافة والشباب والرياضة يعد من المجالات الأساسية والرئيسية لإقامة علاقات توأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية، مما يسمح بتنظيم الفعاليات المشتركة وتوفير الدعم المالي والتقني للمشاريع المشتركة، وبذلك يمكن للجماعات المحلية الجزائرية تحقيق أهدافها في تطوير الثقافة والشباب والرياضة وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في هذه المجالات.²

10- مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

إذا كان الدور الرئيسي للجماعات المحلية هو تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية ولهذا منح المشرع الجزائري الضوء الأخضر لإقامة علاقات توأمة بينها ونظيرتها والأجنبية قصد النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.³

11- مجال الفلاحة والغابات والصيد البحري:

تنمية الفلاحة والصيد البحري والغابات، حيث تُعدّ هذه المجالات حيوية ومهمة لتحقيق التنمية المستدامة وتوفير فرص العمل وزيادة الإنتاجية والإيرادات المالية. وهذا المجال يحقق فرص هائلة بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية في تبادل الخبرات والمعرفة والتقنيات المتعلقة بهذه المجالات، وتطوير المشاريع المشتركة في هذه المجالات، مثل إنشاء مزارع ومشاريع زراعية وصيد بحري وتطوير التقنيات المستخدمة في هذه المجالات.⁴

¹ في المجال الثقافي مثلا: تم إبرام إتفاقية توأمة بين ولاية الجزائر ومدينة مرسيليا، لتنفيذ مشروع يتمثل في ترميم كنسية سيدة إفريقيا بالجزائر، أنظر رادية عليان، المرجع السابق، ص 121.

² شويخ بن عثمان، التعاون الدولي اللامركزي بين الجماعات الإقليمية، مجالاته وأهدافه التنموية -الجزائر والمغرب نموذجا-، مجلة الدراسات الحقوقية، م8، ع2، سنة 2020، ص ص 862-864.

³ خطير نعيمة، مرجع سابق، ص 73.

⁴ المادة 12 فقرة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

12- مجال السياحة والصناعات التقليدية:

تعتبر السياحة والصناعة التقليدية من مقومات اقتصاديات الدول وفي هذا المجال منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية الوطنية إمكانية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية. من أجل التسويق السياحي وإبراز ثقافة الشعوب.¹

13- مجال تحيين مستوى موظفي الجماعات المحلية وتدعيم برامج التكوين:

ففي إطار التكوين وتحسين المستوى، أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية الجزائرية إمكانية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية في مجال تحسين مستوى موظفي الجماعات الإقليمية وتكوين المنتخبين المحليين.

وتشمل هذه العلاقات التعاونية تبادل الخبرات والمعرفة والتقنيات المتعلقة بتكوين الموظفين والمنتخبين المحليين، وتنظيم الدورات التكوينية المشتركة وورشات العمل والزيارات الميدانية، وتوفير الدعم المادي والتقني لتحسين جودة التكوين وتطوير المعارف والمهارات المطلوبة لأداء الوظائف الإدارية والسياسية لاسيما لذا الجماعات المحلية.²

ويساهم هذا التعاون في تحسين مستوى الأداء والخدمات التي يقدمها العاملون في الجماعات المحلية، ويعزز التعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال، ويساهم في تعزيز القدرة التنافسية للجماعات المحلية الجزائرية وتحقيق الحوكمة والتنمية المستدامة على المستوى المحلي.

وفي هذا الصدد عدت هذه الإتفاقيات التي بادرت بها الجماعات المحلية الوطنية نافذة دولية للجزائر على محيطها الخارجي حيث تقريبا شملت مختلف دول العالم وفي شتى المجالات³ بمايتماشى مع التوجهات السياسية للدولة الرامية إلى

¹ المادة 12 فقرة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17 - 329، مرجع سابق

² زكرياء بختي، دور التنمية السياسية في الأداء الوظيفي للمجالس المحلية المنتخبة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص: علاقات دولية، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، سنة 2009، ص ص 45 - 46

³ على سبيل المثال تم توقيع اتفاقية شراكة بين ستراسبورغ ووهران في أبريل 2015 تتناول القضايا التالية:
- تعزيز التراث المرتبط بالتنمية الحضرية.

- الشباب والمواطنة.

- البيئة وتحسين جودة الحياة.

- التدريب الإداري في المجالات التي تلبي احتياجات وتوقعات الطرفين .

الباب الأول الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لاتفاقية التوأمة

تعزيز علاقات التعاون الدولي وكسب شركاء جدد على الساحة الدولية مثل ما يوضحه هذا الجدول:

الجدول رقم 1: اتفاقيات التوأمة الموقعة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية حسب القارات.

الجهة	اتفاقية توأمة	%
إفريقيا	18	20.93%
أوروبا	60	69.76%
آسيا	06	6.97%
أمريكا	02	2.32%
المجموع	86	100%

المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

(<https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>)

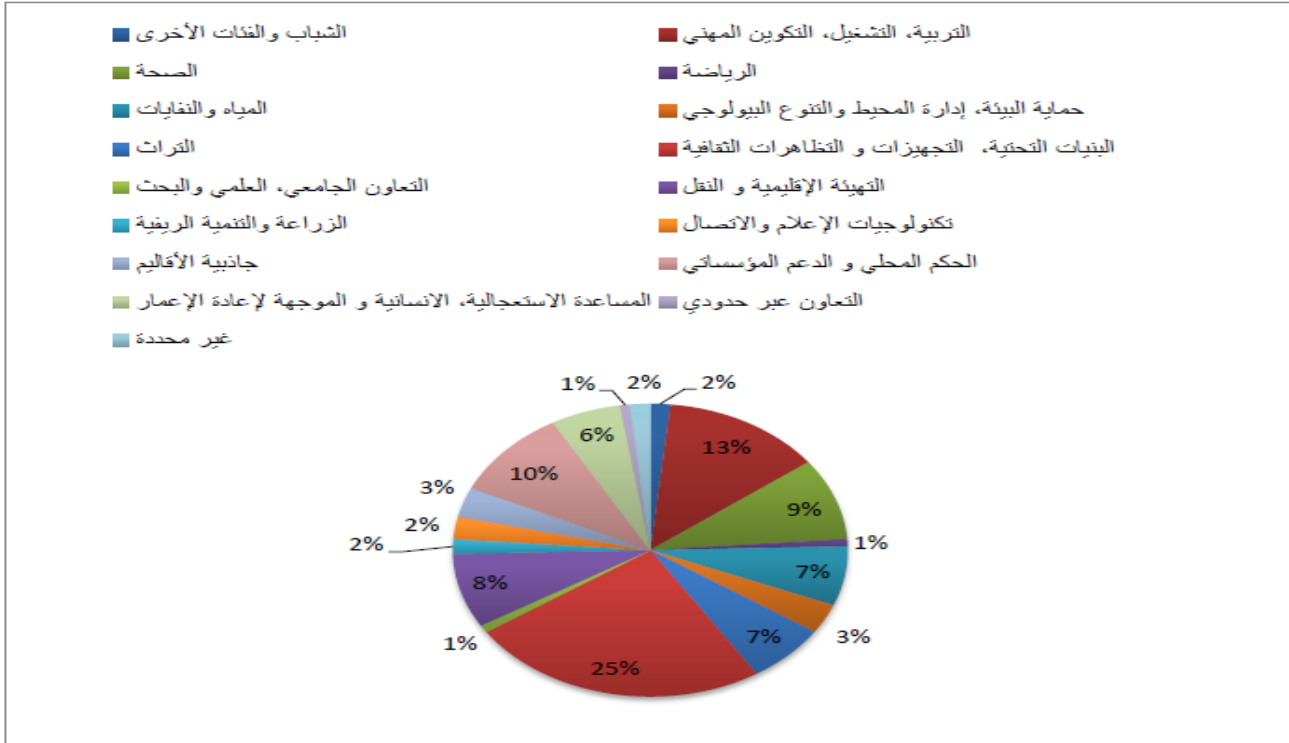
بناءً على الجدول أعلاه، يختلف معدل مشاركة القارات في أنشطة التوأمة مع الجماعات المحلية الجزائرية من بلد إلى آخر.

ويتضح، أن الجماعات المحلية الأوروبية أكثر نشاطاً في هذا المجال حيث تم تنفيذ 69% من إجمالي أنشطة التوأمة مع الجماعات المحلية الجزائرية، وهو ما يعادل 60 اتفاقاً.

تحتل أفريقيا المرتبة الثانية في التوأمة مع الجزائر، والتي تم تسجيلها في إطار التعاون الجنوب-جنوب، وتضم 18 اتفاقية

ونرى أن من بين الأسباب التي جعلت الدولة الجزائرية تبرم اتفاقيات توأمة بهذا الكم الكبير مع الدول الأوروبية راجع لأسباب تاريخية وكذا القرب الجغرافي والرؤية المشتركة حيث شملت هذه الإتفاقيات شتى المجالات والميادين التي تعنى بتحسين الإطار المعيشي للمواطنين خصوصاً على المستوى المحلي مثل ما توضحه هذه الدائرة النسبية:

الشكل: 01 دائرة نسببة توضح بعض المجالات المبرمة في إطار التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.



المصدر: وثيقة منشورة في دراسة الباحث: جلال حدادي - أطروحة الدكتوراة بعنوان التعاون

اللامركزي في الفضاء المتوسطي "دراسة مقارنة" سنة 2022

من خلال استعراض النسب الموضحة أعلاه يتضح أن اتفاقيات التوأمة تقريبا شملت جميع المجالات الحيوية التي تؤدي إلى تحسين جودة الإطار المعيشي للمواطن وكذا دعم البنية التحتية للجماعات المحلية وهو مؤشر إيجابي على أهمية التوأمة في العلاقات الدولية المبنية على احترام الثوابت لاسيما علاقة الجزائر مع فرنسا¹.

ونجد أن فرنسا أستحوذت على عدد الإتفاقيات المبرمة في إطار التوأمة بين جماعاتها الإقليمية والجماعات المحلية الوطنية وذلك كما أشرنا سابقا للعلاقات التاريخية بين البلدين وكذا

¹ في تصريح لوزير الداخلية والجماعات المحلية لسنة 2016 ضمن أشغال الدورة الثالثة للقاءات الجزائرية الفرنسية بين رؤساء الجماعات الإقليمية بين البلدين أشار إلى أهمية التعاون اللامركزي بين البلدين الذي أصبح يشهد تطورا بعدما كان محتشما مبررزا على ابرام مايقارب 50 اتفاقية تعاون مركزي وتوأمة بين الجماعات الإقليمية للبلدين في مختلف المجالات، انظر لنص المداخلة على الموقع <https://interieur.gov.dz/index.php/fr> تاريخ التصفح 2023/10/12 على الساعة 21:30

الباب الأول الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لاتفاقية التوأمة

القرب الجغرافي كأحد أهم منفذ على الضفة الأخرى لدول العالم المطلة على البحر الأبيض المتوسط، مثل ما يوضحه هذا الجدول:

الجدول رقم 02: يوضح بعض اتفاقيات التوأمة الموقعة بين الجماعات المحلية الوطنية

ونظيرتها الأجنبية الفرنسية

تاريخ توقيع الاتفاقية	الجماعة المحلية الأجنبية /فرنسية	الجماعة المحلية الوطنية
2008/11/15	المجالس العام لا جرون	ولاية أدرار
2008/11/123	Conseil Général de Gironde بلدية بلانكفورت	بلدية تيميمون
1983	Bourges	بلدية الأغواط بلدية
2006	Bagnolet	بلدية بانيولي
2013/06/13	Pierre Bénite	بلدية بيار بينيتير
2009/05/16	Montpellier	بلدية مونتبليي
2004/05/31	Conseil Général de Saint Denis	المجلس العام سان دونيس
2013/03/13	Lille	بلدية ليل
	Bondy	بلدية بوندي
1989/02/06	Longuyon	بلدية لوقيبون
2013/10/06	Colombes	بلدية كولمب
2012/10/27	Villeurbanne	بلدية فيوربن
2004/10/24	البلدية الحضرية لدانكارك Communauté Urbaine de Dunkerque	بلدية عنابة
2001/01/19	Grenoble	بلدية غرونوبل
2010/03/17	Tours les Jou	فيل دي جوي نور
2013/03/29	Strasbourg	بلدية بلدية ستراسبورغ
2004/06/04	Belfort	بلدية بلفور
2018/07/04	Nanterre	بلدية نانثير
	ولاية توزر التونسية	الوادي بلدية قمار ولاية الوادي

المصدر بتصرف: وزارة الداخلية والجماعات المحلية

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>

من خلال استعراض ماورد الجدول نلاحظ أن عدد مهم من الجماعات المحلية الوطنية حظيت باتفاقيات توأمة عبر تنوع تلك الاتفاقيات بمختلف المجالات كما أشرنا سابقا وكذا تعميمها على ربوع الوطن مع ملاحظة تمركزها بالجماعات المحلية الشمالية.

الفرع الثاني:

دوافع التوأمة محليا ودوليا

لقد أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية دورا في إقامة علاقة تعاون لامركزي، على شكل اتفاقيات توأمة في مختلف الميادين، وفق ضوابط وشروط معينة سيأتي تفصيلها، يساعد هذا النهج على تعزيز أداء الجماعات المحلية في مختلف المجالات و نشأت هذه العلاقة التعاونية الدولية نتيجة لعدد من الدوافع على المستوى المحلي والدولي، حيث كانت الدافع لإعتمادها وتنفيذها بموجب القوانين والتشريعات الداخلية للدول.

أولا: محليا:

إن من الدوافع المحلية للدول إقامات علاقات اتفاقيات التوأمة كونها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاقتصاد المحلي، ويشمل الأنشطة التجارية والصناعية والسياحية كشريك في التنمية ويمكن أن تؤدي دوراً مساعداً للدولة في تثبيت بنية تحتية للمشاريع المستقبلية، كما يمكن أن يسعى ككيان مستقل إلى تحقيق أهداف اقتصادية خاصة بها، وبما أنها بشكلها الواسع أو الضيق تهدف في نهاية المطاف إلى خدمة التنمية المحلية أولا، فإن الجميع يعمل من أجل توفير مستوى حياة كريمة للإنسان حيث يصعب تمييز ما هو وطني وما هو محلي في هذا السياق¹.

بما أن الطلبات الاجتماعية تزايدت، فقد تزايدت المسؤولية الملقاة على الجماعات المحلية في تلبية تلك الطلبات على المستوى المحلي.

فالجماعات المحلية هي القاعدة الأساسية لتلك الطلبات، يصعب عليها تحقيقها أو تلبيتها بمفردها، لذلك يجب التعاون مع بقية المجتمع الدولي الذي يمتلك قدرات وإمكانيات في مجال كيفية تحقيق تنمية شاملة للمواطنين، حتى يتم تحقيق تلك الأهداف ولو جزئياً وفي شتى المجالات التنموية البيئية والعمرانية والثقافية والتعليمية والصحية... إلخ.²

¹ عادل عباسي ، " نحو دفع الجماعات المحلية للإنخراط في تجارب التعاون اللامركزي " : مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم ب: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري " ، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 2 ديسمبر 2019، ص 152

² أحمد كزال ، " أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "، المغرب، العدد 96 جانفي فيفري 2011، ص7.

وبموجب المرسوم التنفيذي 17-329 أعطى الملامح العامة للدوافع التي تكون محفزا للجماعات المحلية وتدفعها للتوأمة على مستوى الشأن المحلي والتي تتجسد في المحاور الرئيسية التالية:

1. مكافحة الفقر والتفاوتات بين الجماعات المحلية.
2. تصدير واستيراد خبرات في مجال الإدارة.
3. تعزيز القدرات وتوفير الموارد.
4. زيادة جاذبية الجماعات المحلية لمشاريع التوأمة.
5. تعزيز مشاركة المواطنين.
6. تعزيز تجربة الموظفين المحليين من خلال التوأمة
7. تعزيز نشاط المؤسسات والشركات الاقتصادية المحلية وفتح لها افاق الاستثمار.

ثانيا: دوليا:

التوأمة هي فرصة للجماعات المحلية لمشاركة الاستراتيجية الدولية الشاملة في مجال التنمية بمفهومها الشامل على المدى القصير والمتوسط والطويل.¹

والى جانب هذه الجهود المبذولة من الدول لتعزيز هذا النوع من التعاون، وجدت المدن نفسها في حاجة إلى ابتكارات اجتماعية واقتصادية وتكنولوجية مبتكرة للتعامل مع زيادة الهشاشة في الأفراد والمجتمعات مما ارتفعت ما أصبح يطلق عليها الدبلوماسية المدنية بسرعة كمكنون أساسي لتزويد المدن بالخبرات.

هذه الدبلوماسية المبتكرة والتي تكون في قالب اتفاقيات توأمة أثرت على جودة حياة السكان، تماشياً مع هدفها في تحسين إدارة الجماعات المحلية وتعزيز الديمقراطية المحلية وعدت الية فعالة للبحث عن الحلول المحلية للتحديات العابرة للحدود، مثل التنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي ودمج التكنولوجيا الرقمية في السياسات العامة، وفي هذا السياق وعلى المستوى الدولي تم إنشاء اتحاد مدن رؤساء العواصم الإيبورو-أمريكية (UCCI) في عام

¹ Akerkar Arezki, **La coopération économique décentralisée franco-algérienne** : expression d'une nouvelle solidarité ou réaffirmation de la logique marchande ? Monde en développement, France, N° 175, 3/2016, P63.

1982 في مدريد لجمع العواصم الإيبيرية واللاتينية الأمريكية ويستند أيضاً إلى الروابط اللغوية والثقافية، ويركز الاتحاد أنشطته على التعاون والتضامن بين مدن الأعضاء.¹

فالتوأمة لعبت دورا بارزا في التنمية المشتركة بين دول العالم، وابتكر مصطلح التنمية المشتركة في عام 1997 من قبل الباحث الفرنسي سامي نائر في تقرير للحكومة الفرنسية لتحديد فرصة "الذهاب إلى ما وراء التعاون من أجل إقامة أهداف مشتركة" المصلحة المشتركة بين فرنسا وبلدان المنشأ هي جعل الهجرة محركاً للتنمية لأنه يعني تثبيت تدفقات الهجرة في بلد المنشأ وضمان الاندماج في فرنسا نفسها.²

فمن خلال أنشطة التوأمة، وما تحققه للجماعات المحلية للدول في تنميتها الاقتصادية والاجتماعية عن طريق نظرائها، ظهر هذا النهج التنموي لهذا النوع من التعاون كضرورة دولية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وكان جزءاً لا يتجزأ من العديد من اتفاقيات التوأمة الأولى، حيث تلقت المدن التي تأثرت بشدة بالحرب الدعم المادي الضروري من نظرائها الأجانب، إن مثل هذا العمل ربط المدن في البلدان السابقة الأعداء إلى مستوى الالتزام السياسي العالي للعديد من المدن تجاه التضامن عبر الحدود، سرعان ما انتشرت التوأمة في البلدان المتقدمة مع نظيرتها في البلدان النامية وكان الهدف من هذه العملية مرافقة عملية التحرر من الاستعمار على سبيل المثال، أظهرت المدن الفرنسية التزاماً خاصاً في دعم عملية الاستقلال في إفريقيا الفرنكوفونية، وتحرك هذه العملية ببطء نحو تبادلية أكثر وضوحاً بين المدن "المانحة" و"المستفيدة" ومشاركة الشركاء المحليين من الجانبين علاوة على ذلك، حصلت هذه العملية

1 إتحاد مدن رؤساء العواصم الإيبيرية-أمريكية (UCCI) هو تجمع دولي تأسس في عام 1982، يهدف إلى تعزيز التبادل والتعاون بين رؤساء العواصم في الدول الأعضاء. تم تأسيس الاتحاد في ليما، بيرو، ويضم عدداً من العواصم في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وهو مفتوح أيضاً للعواصم الأمريكية الأخرى. تشمل أهداف الاتحاد تعزيز التعاون المشترك بين العواصم الأعضاء في مجالات مثل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياحة والبيئة. يوفر الاتحاد منصة لتبادل الخبرات والأفكار وتوسيع شبكات العلاقات بين المدن الأعضاء. وتعد الجمعيات السنوية والاجتماعات والفعاليات المتعددة لمناقشة القضايا المشتركة وتبني استراتيجيات وتدابير تعزز التعاون القائم من خلال تبادل المعرفة والخبرات والممارسات الناجحة، يسعى اتحاد مدن رؤساء العواصم الإيبيرية-أمريكية إلى تعزيز التنمية المستدامة وتحقيق التقدم الشامل في المدن الأعضاء.

² A. Bekkouche et bertrand gallet, **La cooperation decentralisee : l'urgence des collectivites territoriales sur la scene internationale**, Afri, Volume 2, 2001, P48.

على اعتراف متزايد من الحكومات المركزية، التي تؤيد عمومًا هذا النوع من الأنشطة بسبب تأثيرها الإيجابي في مجال الدبلوماسية بإفريقيا تحديدًا ودول العالم عموماً.¹

وأصبحت للجماعات المحلية مكانة بارزة في مجال التعاون الدولي وأخذت بذلك مركزاً في رسم صورة المشهد الدولي فعدد دول العالم طورت من مفهوم تسيير الجماعات المحلية لديها وحوارته بالشكل الذي يواكب هذه المكانة بحيث تبنت سياسات أكثر انفتاحاً لاسيما في حرية إبرامها لاتفاقيات التوأمة.²

بالنسبة للجزائر لم تستغل هذا النهج بشكل كافٍ ولم تدرك أهمية التوأمة على المستوى الدولي بالقدر المناسب، فقد كان تفاعلها الدولي في مجال اتفاقيات التوأمة محدوداً للغاية واقتصر فقط على بعض الجماعات المحلية على الرغم من ذلك، كانت هناك محاولات محتشمة لمعالجة هذا التأخر وإشراك الجماعات المحلية في الحياة الدولية وتأكيد ضرورة وجودها في مختلف المنظمات الدولية والإقليمية للاستفادة من الخبرات والمعرفة³

وتجلى عدم الإهتمام ضمن قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 حيث ركز فيهم المشرع على معالجة الصلاحيات والهيئات والجوانب التنظيمية للجماعات المحلية وأهمل مسألة التعاون الدولي، بالتخصيص فقط على تفريد مادة في كل قانون بصورة مبهمة وتنسم بالعمومية.

وتجدر الإشارة أن التوأمة لها تأثير واضح على حركية الجماعات المحلية على المستوى الدولي بـ:

1. تحقيق وزن ومكانة سياسية للدولة المركزية ومواكبة التغييرات الدولية وتكون محفز على لنسج علاقات صداقة وانسجام دولي في المواقف.
2. هي أداة للجماعات المحلية لتصدير تجاربها وخبراتها ويضمن تواجدها على الساحة الدولية.
3. تعتبر نافذة دولية لتسويق المنتج الوطني وجذب الإستثمارات.

¹ Jacque Tinturier, de la coopération à l'aide au développement en Afrique. Propositions pour une politique d'aide de la France. Parue en novembre 2003. Edition L'Harmattan, p30 .

² Lamia KRATOU, La coopération décentralisée, une nouvelle dynamique pour promouvoir le développement durable dans les pays en développement, 6ème colloque international du laboratoire prospectif, stratégique et durable, Université de Tunis, faculté des sciences économiques, Hammamet, juin 2010. 21-2.

³ منير مباركية، "المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي"، محاضرة في مقياس التعاون اللامركزي، مرجع سابق.

المطلب الثاني:

خصائص وأهداف اتفاقيات التوأمة

تأسيسا على المقاربتين التي تم عرضهما ومناقشتها أعلاه، والمتعلقة بالتعاون اللامركزي والذي يكون في شكل اتفاقيات توأمة، يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي يتميز بها هذا النمط من التعاون وتبعا لتلك الخصائص تتبلور جملة من الأهداف التي تنشؤ من خلال إبرام اتفاقيات توأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.

الفرع الأول:

خصائص التوأمة

التوأمة على خلاف غيرها من برامج التعاون اللامركزي تتميز بجملة من الخصائص كونها مقتصرة فقط على الجماعات المحلية ونذكر منها:
أولا: تعدد الجهات المحلية المشاركة :

رغم اختلاف التعاريف في تحديد هوية الفاعلين الناشطين في مجال التوأمة، من مؤسسات المجتمع المدني، المنظمات غير الحكومية، يوجد قاسم مشترك بينها يتجلى في تحديد البعد المحلي، كبعد أساسي في هذا المجال.¹
يصبح بذلك مضمون التوأمة هو أيضا محليا، مما يجعله يقدم الأولوية للمشاكل المحلية، المتعلقة أساسا بقضايا التنمية المحلية.

فعندما يكون المجتمع المدني و القطاع الخاص والمجالس المحلية ليسوا مجرد ملاحظين، وإنما فاعلين في نشاطات التوأمة، الآثار تكون حتما مناسبة ومستدامة، لأن هذه الفواعل هي فواعل محلية، ومحتوى التعاون يصبح هو الآخر محلي، ويعطي الأولوية للمشاكل المحلية مثل المصالح والخدمات الأساسية المياه، الكهرباء،

¹ Zapata Gareshe, **Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique Latine**, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Manuel pratique : Ministère des affaires étrangères et européennes, France, 2008, p106.

النقل العمومي، الصرف الصحي... الخ.¹ ومشاركة المواطن في صناعة القرار هذه الموضوعات نسبيا متشابهة من بلد لآخر، ورغم وجود اختلافات في أسلوب معالجة المشاكل، تبقى الحلول متشابهة، وتشكل أساسا صلبا للتعاون الأفقي وتبادل الخبرات.²

ونشير أن تعدد الفاعلين نقصد به الجهات المستهدفة من آثار التوأمة ولانقصد به المعني بعقد إتفاقيات التوأمة حيث كما أشرنا سابقا أنه وفق للقانون الجزائري فهي حصرا على الجماعات المحلية على خلاف بعض الدول الأخرى التي جعلته مفتوحا لمختلف الجهات الفاعلة

ثانيا: التعاون بين الأطراف المحلية وتبادل المعرفة والخبرات

تعتبر التوأمة بين الجماعات المحلية كرهان استراتيجي، خاصة عندما يتعلق الأمر بما يسمى بالتعاون الأفقي الأكثر استدامة، الذي لا يقتصر فقط على مجرد تقديم المساعدات الظرفية، حيث يتعلق الأمر إذن بعلاقة تفضل الحوار والشراكة، الاعتماد المتبادل أكثر من التبعية، أو المنافسة بين الحكومات المشاركة كذلك، أحد الميزات الأساسية للتوأمة هو في اعتباره ميدان مهم للتبادل التقني.

هذه الأخيرة تكون غالبا في إطار اتفاق مؤسساتي، يجند الإطارات والمهنيين المحليين، يعملون بالتنسيق من أجل تبادل الخبرات وتسهيل نقل المعارف، المعلومات وتقنيات التسيير. يحتاج التبادل التقني تطبيقه في الميدان، إلى التعاون المؤسس على الاعتماد المتبادل والعمل الثنائي؛ حتى وإن كانت في البداية، الوضعية غير متوازنة، لا توجد علاقة تسلسل هرمية في التعاون اللامركزي وهنا يكمن الاختلاف بين التبادل التقني والمساعدة التقنية، هذه الأخيرة تعيد انتاج نمط مانح مستفيد، في حين التبادل يكرس نمط التعاون.³

ومن أجل أن يكون تبادل الخبرات حقيقي وذو فائدة، يجب الاعتماد على أدوات نقل المعارف وعلى فضاءات الالتقاء، وعلى قرب الفواعل. كذلك يجب أن يكون تكوين متبادل

¹ LAPOUZE (Patrick), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », Revue collectivités territoriales intercommunalité, N°7, Juillet, Aoute, 2005, p 7.

² Djeflat Abdelkader, Op cit, p104.

³ La rédaction, « Le cadre juridique de la démocratie participative, du légal à l„extralégal», Le Courrier des Maires, Le 09/02/2009

يتجاوز مسألة نقل بسيطة، يتعلق الأمر هنا، باستغلال المهارات العملية ونشرها حتى يمكن تطبيقها في مناطق أخرى وفي ظروف مغايرة.

يتطلب كذلك من الشركاء، من أجل ضمان البعد الأفقي في التعاون اللامركزي، العمل معا منذ البداية، عن طريق ايجاد روابط حقيقة رغم الاختلافات بين الفواعل، ورغم اختلاف الأقاليم، سواء من أجل تشخيص المشاكل أو تحديد الأهداف و المواضيع والأنشطة المختلفة، وكذا التعود على العمل المستعجل وتقاسم حلول المشاكل المشتركة، فالجماعات تتقاسم أهداف وانشغالات متشابهة، وعليه يمكن العمل معا من أجل معالجتها إلا أن الصعوبة تكمن في أن هذا يحتاج إلى الوقت، وإلى موارد غالبا ما لا تملكها السلطات المحلية¹.

وترتكز خصائص التوأمة على جملة من التصنيفات تميزها عن غيرها من مواضيع التعاون الأخرى المشابهة :

1- تصنيف التعاون حسب مجال تخصص وطبيعة التعاون:

تُعرف الموضوعات منذ بداية أول شكل فوق وطني لعلاقات المجموعات المحلية هذه العلاقات هي تطورات مهمة مع تطور الحاجة وإمكانية التعاون بين هذه المجموعات ظهور مفهوم التعاون اللامركزي كشكل متقدم من هذه العلاقات مع موضوع وطبيعة التعاون². كما رأينا، فإن العلاقات الأولى التي تجمع المجموعات المحلية في بلدان مختلفة هي الروابط مسائل السلام والتعايش سواء بين شعوب الدول المعادية خلال الحرب العالمية الثانية أو في أما شعوب المعسكرات الشرقية والغربية إبان الحرب الباردة، فقد جاءت هذه العلاقات على شكل توأمة إنه يعبر في معناه ويشكل الطابع الرمزي للعلاقة، ومحتوى هذا الرمز هو الاختلاف من الناحية الموضوعية، التوأمة هي تعاون لامركزي، حيث شهدت معظم الدول التي كانت تحت وطأة الإستعمار من دول الجنوب إلى ربط مع دول الشمال عن طريق الشراكة والتضامن، وهذا التصور سيفتح الباب أمام اتفاقيات شراكة توأمة للاستجابة لاحتياجات مساعدة المجتمع المحلية ومساعدة دول العالم الثالث، بنفس المضمون التضامني وفق نفس الرؤية الرمزية للتوأمة، وتأخذ مفهوم التعاون هنا معنى الجهود الدولية للتنمية.

¹ Messaoud Mentrì, Une Nouvelle Approche du Développement Local à Travers la Gestion Partenariale des Collectivités Locales, p8, disponible sur : <http://dspace.univ-ouargla.dz>.

² نسيمة مختاري، التعاون الدولي اللامركزي في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 57

تعني هذه الظاهرة بشكل أساسي أن الجماعات المحلية من خلال اتفاقيات التوأمة، تكتسب أهمية دولية، وبالتالي يمكن وصف هذه العلاقات بأنها تعاون دولي بين الجماعات المحلية، أو تعاون جماعي دولي، أو حتى علاقات دولية للسلطات المحلية، وقد يتم استخدام مصطلح الدبلوماسية المحلية لوصفها.

توجد اليوم تفاعلات وتبادلات دولية متعددة المستويات بين الجماعات المحلية حول العالم، حيث تتعاون وتتبادل المعرفة والخبرات وتصبح لها صوت وتأثير في القرارات والتحركات على المستوى الدولي وتمتلك الجماعات المحلية القدرة على تطوير شبكات علاقات دولية تسهم في التنمية المحلية وتحقيق الأهداف المشتركة.

باختصار، فإن اتفاقيات التوأمة تمنح الجماعات المحلية دوراً دولياً، حيث يمكن وصف العلاقات التي تنشأ عنها بمصطلحات مثل التعاون الدولي للجماعات المحلية أو التعاون الجماعي الدولي أو العلاقات الدولية للسلطات المحلية أو حتى الدبلوماسية المحلية.¹ إن الاختصاص بعقد هذه الإتفاقيات لا يركز على عنصر الجماعة المحلية بحد ذاتها وإنما على النصوص القانونية المنشئة للاختصاص وهي قوانين اللامركزية مثل قانوني البلدية والولاية وفق مقاربة تشاركية.

2- تصنيف التعاون بناءً على الجغرافيا:

مما لا شك فيه يوجد شك في أن التعاون بين الجماعات المحلية هو ممارسة قديمة تمتد لفترة طويلة قبل ظهور التنظيم اللامركزي الحالي. وعندما نتحدث عن التقسيم الإداري للدولة، فإنه لا يعني أن كل جماعة محلية ستعمل بشكل مستقل ومنعزل عن الأخرى في حل مشاكلها وتدبير شؤونها.

تعتبر جميع أشكال التعاون بين الجماعات المحلية داخل نطاق دولة واحدة على المستوى المحلي، ولا تتطوي بأي شكل من الأشكال على علاقة فوق وطنية للجماعات المحلية، وهذا يجعل ممارساتها مستقرة وتعتمد على قواعد واضحة وثابتة

تعزز هذه الممارسات التعاونية بين الجماعات المحلية الاستقرار والتنظيم، حيث يتم تحديد آليات وقواعد تنظيمية تسهم في تعزيز التعاون البناء وحل المشاكل المشتركة وتعمل الجماعات

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

المحلية ضمن هذه الأطارات التنظيمية لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة في المجتمعات المحلية.

في المقابل فإن التوأمة كمفهوم حديث ارتبط بتطور العلاقات فوق الوطنية للجماعات المحلية حيث يستمد خصائصها وعناصرها وإشكالاتها من خاصية تجاوز الحدود الوطنية، والتعامل بين وحدات محلية تنتمي لأنظمة إدارية وقانونية مختلفة أو بشكل عام لدولتين مختلفتين.¹

ومن الناحية الجغرافية، فإن التشارك في الحدود كان من المبررات الأولى للتعاون بين جماعتين محليتين لدولتين متجاورتين، وهي كما رأينا هي ممارسة برزت في أوروبا في إطار دور الجماعات المحلية في تحقيق الوحدة.

هذا الشكل من العلاقة الذي يتجاوز الشروط الضيقة للجوار، مثل التعاون يمكن تحصيل التعاون الحدودي أو الحصري في التعاون الأقاليم، ببساطة، هو التعاون بين الوحدات المختلفة لامركزية دولتين مختلفتين أو أكثر، أينما كانت سواء كانت متجاورة أم لا لذلك، من وجهة نظر جغرافية، تختلف التوأمة عن التعاون بين المجموعات التعاون المحلي أو الوطني أو ما يسمى التعاون الجماعي، هو تمييز واضح لكنه أوسع من التعاون عبر الحدود والأقاليم، هذا مجرد شكل واحد منه.²

الفرع الثاني:

أهداف التوأمة

ضمن الهدف الأسمى للتوأمة والمتمثل في دعم وتقوية قدرة ومهارة الجماعات المحلية من أجل أن تقوم بمهامها وتحمل مسؤولياتها بجدية وفعالية وأن تعزز دورها في تحقيق التنمية المنشودة من خلال تواجدها الدولي الذي يتيح لها أفقاً واعدة⁽³⁾ فهي في هذا الإطار تحقق جملة من الأهداف وفي شتى مناحي الحياة التي تهم المواطنين على المستوى المحلي.

¹ نسيم مختاري ، مرجع السابق، ص ص 60-62

² العباس الوردي، " التوأمة وصناعة القرار الاقتصادي الترابي بالمغرب " ، هسبريس ، جريدة إلكترونية مغربية ، تاريخ التصفح 2023/02/17

³ Jean-Louis Guigou et Michel David, La coopération décentralisée en Méditerranée, Institut

أولاً: الأهداف العامة:

التوأمة هي شراكة تضامنية بين الجهات المحلية ونظيرتها الأجنبية تهدف في المقام الأول إلى تعزيز الازدهار المشترك، وتعزيز التنمية المحلية وحوكمة الجماعات المحلية كما يعزز قدرات السلطات المحلية على تحمل المسؤوليات المتزايدة للامركزية في مختلف مناطق العالم.

وتتداخل مجالاتها مع اختصاص السلطات المحلية في تحقيق مشاريع البنى التحتية التي تشمل التنمية الحضرية، والمياه والصرف الصحي، والحالة المدنية، والمساحات الخضراء، وإدارة الخدمات، وما إلى ذلك، يتم تنفيذها بطرق مختلفة حسب البلدان من خلال المساعدة المالية أو تبادل الخبرات، مباشرة من قبل الجهة المحلية أو مشغل خارجي، ثنائي الأطراف أو من خلال شبكات الجهات المحلية⁽¹⁾

وعلى مدى العقود القليلة الماضية، تضاعفت وتعززت شراكات المدن والمنظمات الدولية لفترة طويلة، حيث تغير نهج معظم الدول بشكل متسق، حيث أدركت التفاصيل المرتبطة بالأدوار الخارجية التي يمكن تلعبها الجماعات المحلية، حيث يتم اليوم ذكر فرص مشاركتهم في شراكات متعددة المستويات مع بعضهم البعض، ومن هنا بدأ الاهتمام بأهمية التوأمة وبدأ العمل بجدية عبر دول العالم لتعزيز هذه الأهمية، وبرز ذلك من خلال عديد الاتفاقيات العالمية والخطط والبرامج المتعلقة بموضوع التوأمة مثل اتفاقية باريس أو خطة التنمية المستدامة لعام 2030⁽²⁾، كما أصدرت بعض المنظمات الدولية أجنداث محددة تستهدف المدن أو الحكومات المحلية بشكل عام، مثل الخطة العمرانية الجديدة للأمم المتحدة (2016) والخطة العمرانية للاتحاد

de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, 2013 p125

¹ La coopération décentralisée : un facteur de renforcement de la vie démocratique disponible Sur

http://www.senat.fr/senatsdumonde/forumdessenats/senatsafrique_mondearabe/rabat_2002/cooperation-decentralisee

² خطة التنمية المستدامة لعام 2030 هي إطار عالمي للتحويل إلى مستقبل أكثر استدامة وعدل تم اعتمادها في عام 2015 من قبل 193 دولة عضو في الأمم المتحدة وتتضمن الخطة 17 هدفاً من أجل التنمية المستدامة (SDGs) و169 هدفاً فرعياً تهدف إلى تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع أنحاء العالم وعلى الرغم من أن مدة الخطة هي 15 عاماً، إلا أن بعض الأهداف تحتاج إلى إجراءات فعالة وفورية لتحقيقها وتعتبر الخطة مساهمة كبيرة من المجتمع الدولي في تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر وحماية الكوكب وضمان الازدهار للجميع.

الأوروبي (2016) وخطة الاتحاد من أجل البحر الأبيض المتوسط الحضرية (2017) .

مثلا في سنة 2019 مثلا شهد العالم تحديات صحية واقتصادية غير مسبقة أحدث جائحة COVID-19 في معظم مدن العالم، وعلاوة على ذلك أبرزت الأزمة بسرعة عدم المساواة في دول العالم مع تأثير أكثر قسوة على السكان الأكثر هشاشة، الذين لم يكن لديهم مزايا اجتماعية وحتى التدابير الصحية الأساسية في بعض الأحيان، في مثل هذا الوضع ردت البلديات في جميع أنحاء العالم باتخاذ سلسلة من التدابير غير المسبقة للحد من انتشار المرض ودعم المحتاجين مع اتخاذ احتياطات لحماية موظفيها، وكان لا يتحقق هذا الجهد دون الدخول في اتفاقيات توأمة لا سيما في الجانب الصحي للتغلب على هذا المرض الفتاك⁽¹⁾ وبالجزائر لقد سمحت القوانين المنظمة لنشاط الجماعات المحلية بإبرام اتفاقية التعاون اللامركزي في شكل اتفاقيات توأمة، ولكن وضع لها محيط أو ميدان الذي لا بد أن تتدرج فيه اتفاقيات التعاون اللامركزي بالشكل الذي يحقق تعاون هدفه تنمية وحوكمة فعالة للجماعات المحلية الوطنية² و حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 فإن أهداف التعاون اللامركزي بمفهومه العام تتمثل أساسا في تشجيع المبادرات التي تتيح على الخصوص:

- 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 والحكمة المحلية³.

ونلاحظ من خلال المادة أعلاه بأن أهداف التوأمة متعددة شملت الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتشمل على وجه الخصوص:

1- تعزيز المنفعة العمومية الوطنية أو المحلية المؤكدة:

يتيح للجماعات المحلية الجزائرية إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية بغرض إرساء علاقات تبادل وتعاون ويتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية

¹ Alvarez, Mariano, 'Opinion—Paradiplomacy in Times of Pandemic: The Paths Ahead' E-International Relations, 2020 p100-101

² مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 118.

³ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329: مرجع سابق

وطنية ومحلية مؤكدة ويجب أن تعود بالفائدة على الجماعة المحلية المستهدفة دون أي خلفية حزبية أو سياسية.¹

2- تعزيز قدرات الهيئات المحلية في الإدارة وتعزيز الدينامية التنموية المحلية:

من بين الأهداف الرئيسية لإقامة علاقات توأمة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية تحقيق التنمية المحلية سواء التنمية الاقتصادية أو التنمية الاجتماعية، فالتوأمة تهدف إلى تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية وتسيير المرافق العمومية بفعالية وترقية التنمية المحلية.²

3- تعزيز رفاهية المواطنين من خلال تحسين الوضع المعيشي:

إذا كان الهدف من إقامة علاقات توأمة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية هو ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية فإن ذلك من شأنه ترقية الإطار المعيشي للمواطنين مما يسمح للمواطنين أنفسهم بتنفيذ مشاريعهم التنموية وهذا التعاون يساهم في تلبية حاجات السكان ومطالبهم ذات الأولوية مما يحقق لهم رفاهية العيش وتضييق كل أشكال الفقر والعوز.³

4- تنويع المعرفة وتبادل المهارات والخبرات بين الجماعات المحلية:

في إطار التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية في مجالات النقل والمواصلات، حماية البيئة، الفلاحة، السياحة، الطاقات المتجددة..... الخ فان ذلك من شأنه تنويع وتبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات المحلية

وعموما يمكن القول بأن التوأمة ليس فقط مصدرا للمال، قيمتها المضافة تكمن في إمكانية الاستفادة بأكثر قدر من خصوصية الفاعلين، خبراتهم، معارفهم، ومهاراتهم، من أجل تحمل مسؤولياتهم في معالجة المشاكل التي يواجهونها حيث أن مشاركتهم المباشرة والفاعلة تحصل على أهمية كبيرة مقارنة بمساهمتها المالية لا سيما عند تضمين ذلك تحت مسمى الشراكة بين تلك الأطراف أو الفواعل.⁴

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

² المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

³ عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة -تجربة البلديات الجزائرية-، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع 1، الجزائر، 2009، ص144

⁴ خطير نعيمة، مرجع سابق، ص79.

5- تقارب المصالح المشتركة والفوائد المتبادلة :

يبين في هذا السياق المكتب الدولي للحكومات المحلية للمملكة المتحدة، سلسلة من الفوائد المشتركة بالنسبة للحكومات المحلية التي تتعاون في الخارج وبعد أحد الفوائد الأساسية للتوأمة بين الجماعات المحلية هو تبادل الأفكار وإنسجام المصالح بينها، السياسات والاستراتيجيات حول المشاكل التي تواجهها، والحلول الممكنة وتبادل الخبرات الغير محدود ويترجم في شكل مشاريع ملموسة، من أجل تقوية الجماعة المحلية بغية تحمل مسؤولياتها على أحسن وجه.¹

6-رسكلة الموظفين الإداريين والمنتخبين للجماعات المحلية:

يعد رسكلة و تكوين الجهاز الإداري للجماعات المحلية من أهم الركائز الأساسية التي تحققها التوأمة للمنتخب المحلي، بغية تحسين مداركهم وتأهيلهم لقيام الموظف بأداء وظائفهم والمنتخبين بمتابعة أشغالهم بكل جدارة وكفاءة تستجيب معها إلى ترقية الأداء، بما يعود بالنفع على جودة المرافق المحلية ومساعي تجسيد التنمية المحلية المستدامة، حيث تعد عملية تدريب وتطوير الموظفين من بين أهم العمليات والنشاطات التي تؤديها التوأمة، وهذه الأهمية تتمثل في تلبية احتياجات الجماعات المحلية من كادر بشري يتمتع بالمعارف والمهارات اللازمة للنمو والتطور ومواكبة التجارب الدولية، كما تساهم في تلبية احتياجات المنظمات والهيئات المواكبة التطور العلمي والتكنولوجي من خلال العنصر البشري المؤهل والكفؤ وتزويده بالمعلومات والمهارات والمعارف والخبرات اللازمة لأداء وظيفته بكفاءة عالية وفعالية.⁽²⁾

7- الحصول على مصادر تمويل إضافية وتعزيز التعاون التقني:

تعتبر مشاريع التعاون الدولي كإمكانيات أخرى متاحة للجماعات المحلية لأجل تعزيز قدراتها المالية، من خلال طرق التمويل المتاحة لها أو بالاستعانة بشركاء التنمية على المستوى الدولي، بغية تقليل النفقات وتحسين الإيرادات المحلية بالاستفادة من كل الفرص حيث تعد إتفاقيات التوأمة بتفعيلها والاستفادة منها على اعتبار أنه عن طريقها يتم إنشاء مشاريع

¹ KRATOU Lamia , La coopération décentralisée , une nouvelle dynamique pour promouvoir le développement durable, Op.cit, 35

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر،

استثمارية منتجة للمداخل، مهما كان مصدرها، لا سيما في مجالات البنى التحتية السياحية والصناعات التقليدية، الفلاحة الأسواق، فضاءات التسلية والترفيه وغيرها.

كما يمكن اعتبارها أيضا مصدرا مدرا للمداخل، ويتم بالاستثمار فيه بحسب طبيعته، وقدرته على خلق الثروة خاصة ما يمكن جلب فوائد من الميادين ذات الطبيعة الثقافية والسياحة الدينية والتراث واستغلال ما ينتج عنه في تزويد المالية المحلية.

كما التوأمة تعتبر مصدرا تمويليا مهما ينبع من التعاون التقني في شتى المجالات، يُساهم في التنمية المحلية المستدامة، بالاستفادة من حصائلها وتوظيفها في إنشاء وتحديث المرافق المحلية، تؤدي إلى خلق مناصب عمل من ناحية، وتحسن من مالية الجماعات المحلية من ناحية ثانية.

فإن اتفاقيات التوأمة تلافي الجماعات المحلية مصاعب عدة في تلقي المورد المالي بشكل ميسر ومريح، كونها تعاني من عراقيل تتعلق بالوصاية على ماليتها التي في غالب الأحوال تعاني عجزا، لذا فإن التوأمة ذات مصدر تضامني تعاوني دولي، تتمكن من خلالها الحصول على تمويلات مناسبة لمشاريعها منفردة أو مع شركائها الأجانب في التنمية المحلية، فمشاريع التعاون الدولي تنتج عنها موارد مالية متعددة، خاصة فيما يتعلق بتبادل الخبرات والاستفادة من التجارب الدولية في الجوانب التقنية وتدعيم الموارد المالية.¹

8- تعزيز التواصل والتعاون بين مؤسسات جديدة:

التعاون بين الجماعات المحلية لبلدان مختلفة يصحب غالبا بوضع روابط مباشرة بين مؤسسات متعددة مثل: المدارس، الثانويات، الجامعات، المستشفيات، جموع المواطنين، المنظمات الثقافية... إلخ.²

9- تعزيز التسامح والتفاهم ما بين الثقافات:

التعاون ما بين الجماعات المحلية يأتي في سياقات ثقافية مختلفة، وهو وسيلة مهمة من أجل فتح الأفق الثقافي للشعب على نمط معيشي وفكري مختلف، هو وسيلة فعالة من أجل إيقاظ الوعي حول احترام الآخر، ومحاربة العنصرية ورهاب الأجانب.³

¹ شويخ بن عثمان، مرجع سابق، ص 47.

² خطير نعيمة، مرجع سابق، ص 72.

³ عبد المالك بلعشي، سعيد مزيان، مرجع سابق، ص 183.

10- تعزيز التواصل وتدعيم الترابط الاجتماعي داخل المجتمعات المحلية:

التوأمة تعد أحد الأدوات الهامة التي تعزز الروابط والعلاقات الاجتماعية، فمساحات التعارف وتقريب وجهات النظر بين المجتمعات هي أحد الفوائد الهامة للتوأمة، وتستهدف كل المكونات الفئوية داخل الجماعات المحلية رجال، نساء، شباب، جمعيات كما تعد التوأمة مجالا وفضاءا لإبراز دور وتعاون الجالية ومشاركتها في التنمية المحلية داخل بلادهم¹.

11- خلق تنمية إقتصادية وجذب الاستثمار:

تلعب التوأمة دورا مهما في دعم الاستثمار وخلق تنمية إقتصادية شاملة ومتكاملة، فهي تعد نوعا من التدعيم وآلية جد مهمة لدعم الإقتصاد الوطني ولجذب الاستثمار وتشجيعه وعاملا قويا لاستقرار واستمرار هذه الاستثمارات على المستوى المحلي، كما أنها قادرة على جلب العديد من الاستثمارات ورؤوس الأموال إليه من خلال التعاون المشترك مع الدولة لخلق بيئة أو مناخ أعمال بما يحقق حركية مالية داخل أروقة الجماعات المحلية².

من هنا عدت التوأمة مساهما فعالا يعمل على تشجيع الجماعات المحلية القيام بإستثماراتها وتطويرها، لضمان استقلاليتها عن إعانات السلطة المركزية وذلك بتوفير تمويل ذاتي، وبالتالي تحقيق ترميتها المحلية، خصوصا وأن الإطار القانوني يشجع ويدعم الجماعات المحلية كما أشرنا سابقا الدخول في علاقات تعاون لامركزي هدفه الأساسي هو دعم الاستثمار المحلي، حيث تنص المادة (111) من قانون البلدية (11/10) على تشجيع الاستثمار المحلي وترقيته، حيث ورد فيها أن يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي لهذا الغرض "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته"، بينما تطرق قانون الولاية إلى دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية الاقتصادية من خلال تشجيع الاستثمار لا سيما في المادة (82) منه، ونعتقد أن التوأمة هي أحد هذه الأدوار والمبادرات المتاحة للمنتخبين، وهي محفزة للتعاون الاقتصادي وأرضية خصبة للشراكة مع القطاع الخاص،

¹ GUERLET Alain, *Coopération internationale : de nouveaux objectifs*, Op.cit, P 86

² Voir: Mohammed Lazreg, *Godih Djamel torque, Les finances des communes algériennes: Enjeux et perspectives The finances of the Algerian municipalities: Challenges and perspectives*, Recherches économiques et managériale, N°(24), Faculté des Sciences Economiques et Commerciales et des Science de Gestion, Université Mohamed Khider, Biskra, Algérie, 2018, p65.

بحكم تشجيعه للتجارة الخارجية وجلب الاستثمارات ويشجع كذلك التبادل السياحي والثقافي والطبي... إلخ.¹

12- توسيع آفاق الجهات المحلية للتفاعل مع محيطها الدولي:

تتيح للجماعة المحلية تمركزها على الساحة الدولية وتؤهّلها ليكون لها دور فيه، مما يجعلها متجاوزة حدودها المحلية وممتدة النشاط للجانب الدولي، مما يجعلها ذات مركز تأثير لذا الجهات المركزية، وإن كان اهتمام الشعوب بالتوأمة من خلال التركيز على هدفها السامي والمتضمن إقامة علاقات إنسانية، حيث اعتبرت وسيلة للتقارب ومدرسة للتضامن ومساحة لتلاقي بين الثقافات²، من خلال إقامة علاقات قائمة على المساعدة والتضامن والتعرف المتبادل بين البشرية، مما جعل أهميتها تتوسع وتشمل عدة ميادين سياسية واقتصادية واجتماعية:

ثانيا: الأهداف الإقتصادية:

يبرز الدور الاقتصادي للتوأمة في مساهمتها في دفع عجلة التنمية المحلية وذلك عبر دعم المشاريع التنموية من خلال تبادل الخبرات والتكنولوجيا الحديثة، إضافة إلى ذلك تساهم في جذب المستثمرين والتعريف بالقدرات الاستثمارية للدولة.³

وحسب وزارة الشؤون الخارجية الفرنسية فإنه خلال سنة 2009 انخرطت 45 منظمة فرنسية غير حكومية في أنشطة التعاون اللامركزي في شكل اتفاقيات توأمة حيث تم برمجة تنفيذ 156 مشروع بقيمة مالية مقدمة للجزائر تقدر ب 1,519,197 يورو، في حين بلغت قيمة التعاون اللامركزي بين الجزائر وإيطاليا في نفس السنة ما قيمته مليون يورو، أما المساعدات الإنمائية المقدمة من قبل جماعات إقليمية إسبانية للجماعات المحلية الجزائرية فقدرت حوالي 914,200 يورو، على الرغم من مساهمة هذا التعاون في المجال الاقتصادي إلا أنه في المقابل يكرس تبعية الدول النامية للبلدان المتقدمة من خلال تحول هذه الأخرى لسوق تلتجأ إليه تلك الدول النامية والفقيرة لشراء المعدات والتكنولوجيا اللازمة لضمان ديمومة المشاريع المنجزة في إطار التوأمة وعليه عدت هذه الاتفاقيات وفق هذا المنظور رغم أهميتها مدخلا لتكريس

¹ مفيدة بن لعبيدي ، عمارة ناجي ، مرجع سابق ، ص 119

² Zapata Gareshe, op.cit, p105.

³ Occitanie coopération, l'action internationale des collectivités territoriales, consulté le 15/09/2022, disponible à : [https:// www.oc. Cooperation. org](https://www.oc.Cooperation.org)

التبعية اذا كان أطراف الاتفاقية ليسوا بنفس المستوى من القدرات الاقتصادية لذلك يقع على الجماعات المحلية فتح أبواب الحوار مع كافة الفاعلين الاقتصاديين على المستوى المحلي ودعمهم عبر إشراكهم في اتفاقيات التوأمة.¹

ثالثا: الأهداف السياسية:

تساهم التوأمة في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية التي تعني إشراك السكان في اتخاذ القرارات وكذا منحهم الحق في تتبع كافة المشاريع التنموية، وهي بذلك تشكل نموذج سياسي بديل سيستهدف زيادة انخراط السكان في النقاش العام، خاصة أن مشاريع التعاون أصبحت تستهدف بشكل مباشر الساكنة المحلية وفعاليات المجتمع المدني، ومختلف الجمعيات والنقابات وغيرهم من الفاعلين في الحياة المحلية وتدمجهم في البرامج المختلفة للتنمية المحلية.²

إلى جانب ذلك، تساهم اتفاقيات التوأمة في دعم جهود الدول في تعزيز التنظيم اللامركزي من خلال ما يُعرف بدعم وتقوية المؤسسات فوحدها القوانين لا تكون كافية لتحقيق هذه الأهداف وكسب ثقة الشعب في مؤسساته التمثيلية، ولذا يجب تعزيز ذلك من خلال فتح آفاق الشراكة مع جماعات محلية أجنبية بهدف الاستفادة من خبراتها ورفع مستوى المنتخبين المحليين، مما يساهم في تعزيز مصداقية المجالس المحلية المنتخبة.

بواسطة اتفاقيات التوأمة، يتم توفير فرص للتعاون والتبادل بين الجماعات المحلية من دول مختلفة، وذلك بهدف تبادل الممارسات الجيدة وتعزيز القدرات، حيث تساهم في تنظيم الزيارات وورشات العمل المشتركة وتبادل الخبرات في مجالات مثل الحوكمة المحلية والتخطيط العمراني وإدارة الموارد وتنمية المجتمعات المحلية.

تعزز هذه الشراكات مستوى المعرفة والخبرة لدى المنتخبين المحليين وتساهم في تحسين أداء المجالس المحلية وتعزيز فاعليتها في تمثيل وخدمة المجتمعات المحلية كما تساهم في تعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية وتعزيز الثقة بين الجماعات المحلية ومؤسساتها التمثيلية.

بالتالي، يمكن القول إن اتفاقيات التوأمة تعد ركيزة أساسية في تكريس التنظيم اللامركزي من خلال تعزيز قدرات المجالس المحلية وتعزيز مصداقيتها من خلال الشراكات والتعاون مع

¹ تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول "الشراكة والتعاون" على موقع www.interieur.gov.dz تاريخ التصفح 2022/12/09، على الساعة 13:00.

² حميد زعاطشي، دور التعاون الدولي اللامركزي في تعزيز العلاقات البينية ودعم مشاريع التنمية الوطنية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 01 (2023)، ص 1028

جماعات محلية أخرى، وهي ذات الأهداف المعلن عنها في المادة من المرسوم التنفيذي 17-32911 المذكورة سابقا.

كما يبرز الدور السياسي للتوأمة في تعزيز التعاون بين الجماعات المحلية، وذلك من خلال تجاوز الطابع التنافسي والسعي للتعاون بين الجماعات المحلية حيث تهدف إلى دمج جميع الفاعلين المحليين في خدمة المشاريع التنموية، وذلك للحفاظ على أهداف التعاون الثنائي وتجنب أي انحرافات سياسية قد تحدث عندما يسعى المنتخبون المحليون لخدمة أغراضهم السياسية الخاصة.¹

وبالتالي تعد وسيلة تعزز المبادئ الديمقراطية للجماعات المحلية في إتخاذها للقرار على المستوى المحلي للدخول في شراكة والسعي لتحقيق التنمية المستدامة، إنها وسيلة لتتويع وتفويض مراكز صنع القرار في مجال إدارة سياسات التعاون الدولي، وخصوصا فيما يتعلق بمجالات لها علاقة بالشأن المحلي، بجانب العلاقات الدولية الرسمية والسياسية الخاصة تنشأ نظاما جديداً يتجسد في التوأمة.

رابعا: الأهداف الإجتماعية:

تحقق التوأمة أهدافا اجتماعية جديدة بالنظر إلى طبيعة بعض الاتفاقيات التي تأخذ أحيانا طابعا إنسانيا، كمساعدة الشباب وبعض الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي ودعم المجالات الرياضية والثقافية والمساهمة في بناء بعض المرافق الموجهة أساسا لبعض فئات المجتمع كالمرضى والأطفال والمسنين.²

ويبرز هذا الهدف في الجانب الإنساني حيث تكمن مهمتها الأساسية في تنمية وتطوير السكان، وتحديد احتياجاتهم وتطلعاتهم، كما أنها تعتمد على تفاعل جميع الفاعلين المحليين معاً من خلال التبادل ومشاركة المصالح بين المجتمع ونسج روابط اجتماعية الهدف منها تكوين علاقات شخصية وإنسانية حقيقية بين شعوب العالم.³

وهذا من أجل بناء مجتمع متكامل، تصبح الجماعات المحلية أداة لتنفيذ السياسة الدولية المبنية على حتمية التعاون فيما بينها، وبالتالي تساهم في بناء روابط صداقة

¹ عبد الحفيظ أدمينو، مرجع سابق، ص 63-64

² أحسن غربي، مرجع سابق، ص 443

³ شويخ بن عثمان، "التعاون الدولي اللامركزي بين الجماعات الإقليمية، مجالاته وأهدافه التنموية" - الجزائر والمغرب نموذجا-، مرجع سابق، ص 889

للمجتمعات المحلية كما تعد نقطة الدعم الأولى لتوحيد البرامج الإنمائية داخل المجتمعات المحلية الموجهة للإنسانية مثل تبادل البعثات الصحية و الزيارات الإستكشافية وحملات التطوع وكذا تقوية سياسات الجماعات المحلية بهدف الاعتراف الرسمي بالعمل الدولي التعاوني للجماعات المحلية، فتصبح التوأمة بديلاً لتماسك المجتمعات فيما بينها ونشر ثقافة الحوار والتعاون المشترك .

الفصل الثاني

الإطار القانوني لإتفاقيات التوأمة

في التشريع الجزائري.

تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-329 بهدف منح الجماعات المحلية اعترافاً قانونياً وأن كان متأخراً يتيح لها توسيع نطاق أنشطتها ليشمل المجال الدولي على الرغم من أن المرسوم قد منح اعترافاً أولياً بهذا الصدد، إلا أنه كان ضعيفاً للغاية فيما يتعلق بالأنشطة الخارجية للجماعات المحلية واكتفى المرسوم بالإشارة إلى أن "يمكن للجماعات المحلية تنظيم اتصالات منتظمة مع الجماعات المحلية الأجنبية، بموافقة الحكومة، لأغراض التشاور والتعاون اللامركزي"، حيث تم تحديد هذا التعاون لغايات التشاور فقط، وفقاً لإطار احترام السيادة الوطنية وبشرط الحصول على موافقة حكومية مسبقة.⁽¹⁾

على الرغم من ذلك، أظهرت الخبرات العملية أن قوانين البلدية والولاية لم تكن كافية لتنظيم التوأمة التي تم تنفيذها فعلياً من قبل جميع الجماعات المحلية حيث تم تعزيز ثرائها وتنوعها بفضل الحريات والمسؤوليات الجديدة التي حصلت عليها وفقاً لمبدأ اللامركزية ونتيجة لذلك، أصبحت الأسس القانونية غير واضحة إلى حد ما ولم تقدم ضمانات كافية للأنشطة الدولية للجماعات المحلية الجزائرية.⁽²⁾

تظل الجزائر واحدة من الدول الريادية في المجال التشريعي، حيث خاضت تحولات هامة في إطار قوانين الجماعات المحلية، وتجسد هذه التطويرات الرغبة في تعزيز دور الجماعات على الصعيدين الوطني والدولي ومع توسيع فهمنا للواقع الدستوري والتشريعي، نجد أن الفترة السابقة لصدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329 كانت مميزة بالغموض في تنظيم العلاقات الخارجية للجماعات المحلية.

وفي محاولة لسد هذا الفراغ التشريعي وتفعيل دور الجماعات المحلية، أصدر المشرع الجزائري المرسوم المذكور، الذي يمثل خطوة نحو توسيع حقوق وصلاحيات هذه الجماعات في المجتمع الدولي بالرغم من وجود قوانين سابقة للجماعات المحلية،

¹ عادل عباسي ، مرجع سابق.

² ملاك نبيلي ، "مكانة التعاون اللامركزي ضمن مبادرة الاتحاد من أجل المتوسط"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "الديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019، ص14.

كانت تفتقر إلى الوضوح في تحديد حقوق وواجبات الجماعات المحلية في العلاقات الدولية.⁽¹⁾

إن القانون المتعلق بالبلدية الصادر في عام 2011، والذي قدم مفهوم "التوأمة"، وتبعه القانون المتعلق بالولاية 2012 والذي قدم مفهوم "التعاون اللامركزي" لم يحققا التقدم المنشود بشكل كاف بل ظل دعم دور الدولة وتقييد سلطات المنتخبين المحليين بارزين ومع تطور الظروف والتحديات الجديدة، كان لزاماً على التشريع أن يتكيف مع الاحتياجات المتنوعة للجماعات المحلية.

في هذا السياق، يظهر المرسوم التنفيذي رقم 17-329 بوضوح كأداة حيوية لتعزيز استقلالية الجماعات المحلية في إقامة علاقات دولية وبتيح المرسوم توسيع نطاق التعاون اللامركزي مع الجهات الأجنبية، مما يمهد الطريق لتحقيق تكامل أكبر وأفضل تمثيل دولي للجماعات المحلية².

بموجب المرسوم السالف، تتحول الجماعات المحلية إلى أطر أكثر دقة ووضوحاً لخوض علاقات تعاون دولي، مع التركيز على الالتزام بالقيم الوطنية والاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر ومن خلال تقديم هذا الإطار التشريعي الجديد، يظهر المشرع جلياً رغبته في تمكين الجماعات المحلية وتحفيز دورها المتنامي في تعزيز التفاعل والتبادل الدولي

وفي هذا الفصل سوف سنتطرق إلى تبيان الأحكام العامة لإبرام إتفاقية التوأمة في القانون الجزائري (المبحث الأول) وبعدها نستعرض المعالجة التشريعية للتوأمة (المبحث الثاني).

¹ Adda BEKKOUCHE, **La coopération décentralisée euro méditerranéenne** :

L'apport des collectivités territoriales, Confluences Méditerranée – N 35 Automne 2000, pp147-148.

² جلال حدادي، "التعاون اللامركزي كآلية لتفعيل وتحقيق التنمية المستدامة" في الجزائر مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: " الجزائر بين أهداف الألفية الإنمائية وأهداف التنمية المستدامة"، مخبر التنمية المستدامة والحكم الراشد في جنوب المتوسط، جامعة باجي مختار عنابة، 16 أبريل 2018،

المبحث الأول:

الأحكام العامة لإبرام إتفاقيات التوأمة في القانون الجزائري

تعكس السياسة الجديدة للجزائر في مجال تنظيم العلاقات اللامركزية للجماعات المحلية تطوراً ملحوظاً مما يحقق الفعالية والأداء للحكم والإدارة وطنياً ومحلياً¹، والذي إنعكس ذلك على حرية هذه الجماعات المحلية الجزائرية إمكانيتها إقامة علاقات توأمة مع جماعات أجنبية، وعلى الرغم من هذا التقدم فإن الأطر القانونية الدقيقة التي يجب أن تسهم في صياغة اتفاقيات التوأمة لم تكن واضحة تماماً وتجلى ذلك بداية في إختلاف المفهوم بين القانونيين فتارة إستعمل لفظ "توأمة"² وتارة لفظ "تعاون لامركزي"³ كما أشرنا سابقاً.

ومع صدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329 أصبحت الرؤية أكثر وضوحاً، حيث أضيفت شروط وإجراءات يجب احترامها عند إقامة أي علاقات تعاون لامركزي، وتُلزم الجماعات المحلية الوطنية في هذا السياق بالتقيد بشروط معينة لتجنب بطلان أي اتفاقية توأمة تتنافى مع النصوص القانونية مع توحيد المفهوم بمعناه الواسع تحت مسمى "تعاون لامركزي".

ويجدر بالذكر أن هذا المرسوم لم يصحب تنظيم أعمال الجماعات المحلية بإطار قانوني دقيق يعزز الرقابة على شرعية نشاطاتها ويعزز إستقلالها المالي والإداري ويضمن تحقيق نتائج فعّالة تسهم في إستراتيجية الدولة القيام باتفاقيات توأمة تحقق تنمية وحوكمة محلية.

حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى ضوابط إبرام إتفاقيات التوأمة طبقاً للقانون الجزائري (المطلب الأول) ثم نستعرض إجراءات إبرام وتنفيذ اتفاقيات التوأمة وانقضاؤها (المطلب الثاني)

¹ عمار عوابدي، "المشروع الوطني إقامة نظام الدولة القانونية واقع الإنجازات والإخفاقات"، مجلة الفكر البرلماني، ع 4، الجزائر، 2003، ص 96

² المادة 106 من قانون رقم 11-10 المتعلق البلدية، مرجع سابق.

³ المادة 8 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

المطلب الأول:

ضوابط إبرام اتفاقيات التوأمة

تمثلت أولى الخطوات التي خطاها المشرع لضمان سريان إتفاقية التوأمة في فرضه مجموعة من المبادئ جعلها من المنطلقات الأساسية الثابتة في عملية إبرام هذه الأخيرة، وتشكل مفاتيح أولية لضمان فعالية وشرعية هذا الإتفاقية.

وقد انتقل بعد ذلك إلى وضع القواعد الضابطة للخطوات التمهيدية لعملية الإتفاق، وجعلها قواعد جوهرية على الجماعة المحلية الإلتزام بها تحت طائلة بطلان إبرامها للإتفاقية، حيث فرضَ عليها القيام بتدابير محددة يضمن بها مشروعية أول مرحلة تخرج بها التوأمة للتجسيد الميداني، ليدعم بعد ذلك الضوابط التي أقرها في تكوين التوأمة بتحديد الأطر التي تنظم حسن إبرام الإتفاقية.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن الجماعات المحلية لديها الآن صلاحيات أوسع في التعاون مع جماعات إقليمية أجنبية، سواء كانت ولاية أو بلدية ومع ذلك، يظل هذا التوسيع مرتبطاً بضوابط إجرائية وموضوعية تمنع التجاوز وتحكم في عمليات التعاون حيث يوفر المرسوم التنفيذي رقم 17-329 إطاراً واضحاً لكيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي والتي تدخل ضمنه التوأمة كشكل من أشكاله، حيث يحدد الإجراءات الضرورية وشكل العلاقة نفسها¹.

الفرع الأول:

الضوابط الشكلية والموضوعية للتوأمة

شهدت الجزائر تحولاً هاماً في منظومتها الإدارية مؤخراً، حيث انتقلت من نظام مركزي يتدخل في جميع المجالات وعلى جميع المستويات إلى نظام لامركزي يمنح الهيئات المحلية استقلالية في التسيير ترتب على هذا التحول إعادة النظر في العديد

¹ نور الدين شنيقي ، "مقاربة التعاون اللامركزي في الجزائر : أي أفق في ظل الدولة المركزية " ؟، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم بـ "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري " ، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019.

من القوانين، خاصة القوانين التي تسمح للجماعات المحلية بإقامة علاقات تعاون مع نظيرتها الأجنبية.

تم تحقيق هذا التحول من خلال اعتماد مجموعة من التشريعات، منها قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12، بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 329-17. هذا الأخير جاء بتحديد الإجراءات التي تنظم إقامة هذه العلاقات التعاونية، وعمل هذا المرسوم على وضع أحكام خاصة يجب احترامها في أي عملية تعاون لامركزي، والتي تكون التوأمة أحد أشكاله، مطالبًا بتوفير مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية.¹

حيث ألزم الجماعات المحلية بإتباع قواعد وشكليات معينة لتصح عملية التوأمة، والتي تضيف صرامة على التأكيد على الجوانب الشكلية وأخرى موضوعية التي ينبغي أن تتضمنها اتفاقيات التوأمة لضمان اعتمادها كوثيقة رسمية منتجة لأثرها القانوني لكلا الجانبين.

أولاً: الشروط الشكلية: ونذكر من بين الشروط الشكلية التي يجب توفرها في عقد الإتفاق:

1: صياغة مشروع اتفاقية التوأمة باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي:

تحرر عقود التوأمة تحت طائلة البطلان باللغة الوطنية أو لغة الطرف الأجنبي² في نصين يتميزان بالتطابق والوضوح تسهل قراءته، حيث جاء هذا الشرط بصيغة الإلزام والجبر.

ونرى أن المشرع ركز على هذا الجانب بخصوص إلزام الجماعة المحلية بهذا الضابط التحريري في صياغة عقد مشروع اتفاقية التوأمة لإضفاء الصفة الرسمية عليه حتى يضمن استقرار المراكز القانونية على أطرافها في المعاملات العقدية.

2: إلزامية تضمين مشروع الاتفاقية مجموعة من البيانات:

بالرجوع إلى نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 329-17 نجدها قد ألزمت الجماعة المحلية على أهمية تحديد المشروع بدقة من خلال تضمين العناصر

¹درار عبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي - اتفاقيات التوأمة - طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق، ص 80

² المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 329-17، مرجع سابق.

التالية: الأطراف المتفقة، الموضوع المحدد للاتفاقية، الأهداف المستهدفة من قبل الأطراف، التزامات الأطراف، كيفية تنفيذ الاتفاقية، آليات التمويل، إجراءات مراقبة ومتابعة وتقييم المشاريع، شروط الدخول حيز النفاذ والتعديلات وإنهاء العمل، آليات حل الخلافات، مدة سريان الاتفاقية، وصف الصفة القانونية للموقعين على الاتفاقية¹.

وهي بيانات إلزامية والتي راعى المشرع فيها تحري الدقة وهنا يثور التساؤل هل هذه البيانات هي على سبيل الحصر أو المثال؟

ويتضح لنا أن المشرع قد ألزم الجماعة المحلية عند إبرامها لاتفاقية التوأمة ضرورة التقيد بهذه البيانات كعنصر وجوبي دون الإخلال بنقصانها واعتبار أي زيادة تفصيلية يكون من باب أفضل.

3: سريان نفس القواعد المتعلقة باتفاقية التوأمة الرئيسة على الملاحق والتعديلات:

تأتي الملاحق والتعديلات إلى الاتفاقية التوأمة الأساسية تحت نفس الكيفيات والإجراءات، وعند إضافة أي مجال للتعاون أو إجراء أي تعديل على بنود الاتفاقية يتعين أن يخضع ذلك لنفس إجراءات إبرام الاتفاقية الأساسية، ويتطلب ذلك إجراء مراجعة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحديث وتوثيق التغييرات التي قد تم إدخالها على الاتفاقية الأصلية².

4: إحترام قواعد نشر اتفاقية التوأمة:

الأمر يقتضي على الجماعة المحلية أن تلتزم بنشر الاتفاقية بحيث يتمكن كل المواطنين بالإطلاع عليها وبذلك يتحقق أمر التنفيذ، وقد أقر المرسوم التنفيذي رقم 17-329 بالتزام الجماعات المحلية المعنية بالاتفاقية بتعليق نص الاتفاقية على مستوى مقرها، فضلاً عن عرضها في الفضاءات المخصصة لإعلام الجمهور يظهر بوضوح أن توفر الشروط اللازمة لإبرام اتفاقية التوأمة يعتبر في حد ذاته ضماناً للأطراف المشاركة، ويشكل عاملاً أساسياً لتحول هذه الاتفاقية إلى جسر للتعاون الفعّال بين البلدين³.

¹ عبد الهادي درار، مرجع سابق، ص 81

² عادل قرانة، فارس بوحديد، الضوابط القانونية لإقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد (35)، المجلد (1)، سنة 2021، ص 297

³ عبد الإله صانف شكري، مرجع سابق، ص 199

ونسجل أن المشرع لم يشير صراحة على حق المواطن في الاعتراض عن بنود إتفاقية التوأمة بعد عرضها للنشر وترك المجالس المنتخبة بصفتها ممثلة للشعب كامل الصلاحية في تحمل مسؤولياتها في تبني أي توأمة تراها مناسبة للساكنة.

ثانيا: الشروط الموضوعية:

أما في الشق الموضوعي فقد ألزم المشرع الجزائري على الجماعة المحلية الراغبة في إقامة علاقة توأمة مع نظيرتها الأجنبية التقيد بجملة شروط موضوعية حتى تصفي على عقد الإتفاقية الشرعية العقدية المتعارف عليها في إبرام العقود الإدارية وأن اعتبر عقد الإتفاق هذا يحمل طبيعة إستثنائية يتميز بخصوصية أطرافه وطابعه الدولي طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ومن بين الشروط الموضوعية:

1: توفر منفعة عمومية:

تعد المنفعة العمومية حجر الزاوية في بناء مبادرات التوأمة خصوصا من حيث الغايات والنتائج، وهو ما يعد شقاً له علاقة بالنظام العام المتعارف عليه في القانون الإداري.

ومن المعلوم أن الهدف من التوأمة يتمثل في تحقيق المصلحة العامة¹، لذا ألزم المشرع الجماعة المحلية بالالتزام به والتقيد بتنفيذه كشرط لنفاذ الإتفاقية وهو ما عبر عنه صراحة في المادة 08 الفقرة 02 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية والمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329¹.

2: وجود جماعة إقليمية اجنبية:

وفق ما أخذ به المشرع الجزائري في تعريف التوأمة وأعتبرها تتم بيت طرفين فقط هما جماعة محلية وطنية وأخرى أجنبية تمارس وظائفها الإقليمية² طبقا لقانون بلدها دون التقيد بشرط العدد ودون مشاركة جهات أخرى من هنا عد تواجد الجماعة الأجنبية شرط ملزم لقيام التوأمة ومما مايستشف من ذلك أن المشرع يريد إضفاء

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² الجماعة الإقليمية الأجنبية : كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية وفق القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها ، أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 17-329 ، مرجع سابق .

الصبغة الدولية على هذا الإتفاق ويخرجه من دائرة التعاون الداخلي للجماعات المحلية المنصوص عليه في نص المادة 125 من قانون البلدية 10-11 ، كما أرفد هذا الشرط مع الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر وهو ما يعزز طابعه الدولي وتم التأكيد عليه في قانون الولاية من خلال المادة 08 الفقرة الثالثة والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 17-329¹

3: التقيد بأحكام القانون الوطني الداخلي واحترام النظام العام:

التوأمة هي وسيلة في يد الجماعة المحلية تلجأ إليها خدمة للصالح العام كما تعد واجهة دولية تبرز سمعة ومكانة الدولة بين الأمم وعليه لا يجب أبدا أن تكون مطية تهدد المساس بالوحدة الوطنية والهوية الوطنية ومكوناتها الأساسية أو تمس بسلامة التراب الوطني أو الامن أو النظام العام وهذا شرط جوهري لتبني خيار أي مبادرة توأمة مع طرف أجنبي وهو ما اشترطته احكام الفقرة الاولى من المادة الثامنة من قانون الولاية 12-07 وفسرته احكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي 17-329² وتجدر الإشارة أن المشرع كان أكثر ضبابية في مصطلح النظام العام وهو ما يستعمل كمطية لرفض الموافقة على مبادرات التوأمة بحجة عدم إحترامها للنظام العام فكان من الأجدر رسم الخطوط الحمراء بدقة لمسائل التوأمة التي تتعارض مع النظام العام.

4: الالتزام بالصلاحيات ودون إلزام أطراف أخرى:

أوجب المشرع الجزائري الجماعات المحلية الوطنية أن تتقيد فقط بالصلاحيات الممنوحة لها وفق القوانين المنظمة لها، ودون أن تلزم جهات خاضعة للقانون العام والخاص المشاركة في الاتفاقية اشارت اليه المواد 7 و 8 من المرسوم المذكور.³ ويظهر هنا أن المشرع لم يحدد بدقة الصلاحيات التي يقصدها هل تشمل صلاحية التفاوض أو المبادرة أو الإبرام التي تؤهل الجماعة المحلية القيام بالتوأمة مما يعزز أحقية السلطة الوصية في رفض أي إتفاقية بحجة تجاوز الصلاحية.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329: " تعتبر باطللة كل علاقة تعاون لامركزي تمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وبسلامة التراب الوطني وبالنظام العام".

³ المواد 7 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

الفرع الثاني:

الضوابط الإجرائية

أحدث المرسوم التنفيذي رقم 17-329 مجموعة من الإجراءات التي يجب الالتزام بها عند إبرام علاقات توأمة بين الجماعات المحلية الوطنية وجماعات إقليمية أجنبية نوجزها فيما يلي:

أولاً: شرط أخذ الموافقة المسبقة:

أشترط المشرع الجزائري على الجماعات المحلية التي تسعى لإقامة علاقات توأمة مع نظيراتها الأجنبية يجب عليها أن تقدم مبادرتها للموافقة الرسمية من قبل الوزير الأول قبل بدء أي إجراءات لإبرام هذه العلاقة، وعلى الجهات المعنية انتظار صدور موافقته عليها وهو شرط مستحدث جاء به المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ولم يكن موجودا في قانون الولاية ولا قانون البلدية حيث كانا ينصان فقط على موافقة وزير الداخلية سواء تلك المبادرات التي تقترحها المجالس الولائية أو البلدية عن طريق موافقة مسبقة من والي الولاية.

وأن كان هناك كذلك إختلاف بين الموافقتين المتعلقة بالوزير الأول ووزير الداخلية فالأولى حول المبادرة والثانية حول مشروع الإتفاقية.¹ ويتضح لنا أن هذا الشرط يعكس قتل روح المبادرة لذا الجماعة المحلية ويعقد مجال تفكيرها في إبرام اتفاقيات توأمة بسبب هذه الوصاية الإدارية المكبلة²

كم أنه يتعارض مع فكرة اللامركزية التي تمنح الجماعات المحلية شخصية معنوية لها إستقلالها المالي والإداري كما أن المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 التي أكدت على أهمية مرور مبادرات الجماعات الإقليمية الأجنبية عبر

¹ المواد 09 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² عبد الهادي درار، مرجع سابق، ص 89.

القنوات الدبلوماسية لضمان احترام الإجراءات والتوجيهات المعمول بها¹ هو عبئ آخر يضاف للجماعات المحلية ويعقد من حريتها لعقد هذه الإتفاقيات.

ثانيا: شرط المداولة:

بالإضافة إلى الموافقة المسبقة على مشروع الاتفاقية، يتعين أيضاً عرضه على المجالس المحلية المنتخبة للتداول بشأنه، سواء كان ذلك ما يتعلق بالمجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي، وذلك حسب الجهة التي أبرمت الاتفاقية ولكي تصبح المداولة نافذة، يجب الحصول على الموافقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية أو الوالي حسب الحالة².

ويتضح أن هذه الخطوة تعزز مشاركة الهياكل المحلية في اتخاذ القرار والتأكيد على أهمية الشفافية والديمقراطية وبموجب قانون البلدية، تُمنح الفرصة للمواطنين للاطلاع على نشاطات المجلس الشعبي البلدي عن طريق عرضها سنوياً، حيث يُعتبر ذلك تجسيداً لمبدأ الشفافية، كما يُسمح للمواطنين بالاطلاع على مستندات مداولات المجلس وقرارات البلدية المتعلقة بها ويتمكن أي شخص لديه مصلحة في ذلك من الحصول على نسخة من تلك المستندات، وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 16-190³ الذي ينظم كيفية الاطلاع على مستندات المجلس الشعبي البلدي كما نص قانون البلدية رقم 10-11 على مبادئ الشفافية على المستوى المحلي، حيث ضمن تنظيم مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة ويُسمح للجمهور بالاطلاع على أعمال البلدية من خلال مبدأ علنية جلسات المداولة للمجلس الشعبي البلدي، حيث تُجرى المناقشات بشكل مفتوح لمواطني البلدية ولكل من يهتم بموضوع المناقشة.

ومن الجدير بالذكر أن هناك حالتين تُعقد فيهما جلسات المجلس الشعبي البلدي مغلقة وسرية بدون حضور الجمهور.⁽⁴⁾

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

³ المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016، المتعلق بكيفية الاطلاع على مستخرجات البلدية ومداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ج ر العدد 41، الصادر في 12 يوليو 2016

⁴ الفقرة الثانية من المادة 26 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق..

- الحالة الأولى هي عند معالجة المسائل التأديبية المتعلقة بأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي،

- والحالة الثانية هي دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام. وتُظهر هذه الحالات التناقضات التي تعيق تحقيق أهداف الشفافية، حيث تفسح القيود المتعلقة بالجلسات المغلقة والتي يُبررها الاعتبارات العامة المجال الواسع للتعامل مع مواضيع متنوعة وشاملة في مختلف المجالات

وفي إطار تنفيذ المداولات، يلتزم الوالي وفقاً لقانون الولاية رقم 12-07 بإبلاغ المجلس الشعبي الولائي بانتظام حول درجة تنفيذ التوصيات التي أصدرها المجلس، كما يجب عليه تقديم التقارير اللازمة عند بدء كل دورة عادية، وذلك لتحقيق مبدأ المساءلة، بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الوالي تقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية، ويتم بعدها مناقشة هذا البيان بصورة علنية التي قد تؤدي إلى توصيات تُرسل إلى وزير الداخلية أو وزراء القطاعات المعنية.

فيما يتعلق بضرورة الحصول على مصادقة الوالي من قبل المجلس الشعبي البلدي، فإن المادة 57 من القانون رقم 11-10¹ تنص على أن المداولات التي تتضمن الميزانيات والحسابات وقبول الهدايا والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي.

يمكن تفسير ذلك بناءً على اعتبارات تتعلق بأهمية بعض المجالات وخطورتها، مثل بعض المواضيع التي قد تؤدي إلى ارتباط الوحدات المحلية بجهات أجنبية، وهذا قد يتطلب تحقيقاً معمقاً مثل قبول الهبات والوصايا الأجنبية أو اتفاقيات التوأمة، وهذه القضايا تتطلب دراسة دقيقة لبنودها.

وهنا نلمح، أن إجراء التصديق على المداولات المتعلقة بالتوأمة عائقاً أمام حركية المجالس المنتخبة، لأنه يتم من قبل السلطة الوصية ويهدف إلى تقييد نفاذ أعمال المجالس الشعبية البلدية، وكان من المناسب أن يسلك المشرع مسلكاً آخر يعزز فيه دور القضاء الإداري كجهة رقابية مستقلة، مع إقرار حق الجهة الوصية في التماس

¹ المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

الطعن في جميع أعمال المجلس البلدي، دون أن يؤثر ذلك على وظيفة الشؤون المحلية بشكل يعيق سير الشأن المحلي بصفة عادية.

ثالثا: شرط إعداد مشروع تمهيدي للاتفاقية:

يجب على الجماعات المحلية بإعداد مشروع تمهيدي للاتفاقية يحدد من خلاله نشاطات التعاون المرجوة وفقاً لميادين التنمية ذات الأولوية، ويكون هذا الإعداد من قبل الولاية إذا كانت المبادرة من قبل المجلس الشعبي الولائي أو في حالة المبادرات التي تتعلق بالبلديات التابعة لإقليم اختصاصها، حيث يتكفل الوالي بعملية إرسال المشروع للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الذي يتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية لدراسة المشروع وإرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القنوات الدبلوماسية.¹

وتجدر الإشارة أن هذا الشرط يبرز فيه الدور الرقابي للسلطة المركزية، وفق هذا الترتيب للجهات الرسمية في الحكومة المركزية التدقيق في المشروع وضمان توافقه مع السياسات الوطنية والمصالح الإستراتيجية للدولة وهي خطوة إيجابية لتحقيق التناغم والإنساجم في مؤسسات الدولة الجزائرية.

المطلب الثاني:

إجراءات إبرام وتنفيذ اتفاقيات التوأمة وانقضاءها

تخضع عملية إبرام إتفاقيات التوأمة لنظام قانوني متميز يتمثل في أساليب مرورها بجملة من المراحل والتي تعد كركيزة أساسية لإتمامها واستنادها إلى هذا النظام مبرره طبيعة التوأمة التي تكتسي الطابع الدولي الذي يفرض تدقيق وتمحيص، وأن كان بعض طرق إبرام التوأمة بصفة إجرائية معقدة نسبيا خصوصا من ناحية الرقابة الوصائية.

وقد اعتمد المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329 تحديد آليات إبرامها تحقيقا للمصلحة العامة مستهدفا بذلك تقييد سلطة الجماعات المحلية تفاديا

¹ المواد 15 و16 و17 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

لاستعمالها في غير الأغراض المخصصة لها، وحتى تتعارض مع توجهات وسياسة الدولة داخليا.¹

حيث تمر إتفاقيات التوأمة بعدة مراحل حتى تصل إلى صيغتها النهائية المعتمدة والتي سوف نتطرق إليها في (الفرع الأول) ثم نتطرق لطرق تنفيذها وإنقضائها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مراحل إبرام اتفاقيات التوأمة

كما أشرنا سابقا أن لإبرام اتفاقيات توأمة يجب أن تمر بمجموعة من المراحل حتى يتم دراسة جميع جوانبها وصولا للهدف المنتظر منها وتتمثل هذه المراحل في:

1- مرحلة الاستكشاف:

تعد هذه المرحلة نقطة البداية الهامة من قبل الجماعة المحلية الوطنية وعادة ما تستغرق هذه المرحلة وقتا طويلا وشاقا بسبب إيجاد جماعة إقليمية أجنبية تحقق الإجماع والهدف المنشود، فمرحلة الاستكشاف وما تتضمنه من إجراءات مصاحبة لها من تحديد الجماعة الإقليمية الأجنبية المناسبة وجمع مختلف المعلومات عليها والتي يجب ألا تتعارض مع سياسة الدولة تعد عامل مهم لنجاح باقي مراحل عقد هذا الاتفاق.²

1- مرحلة الاتصال:

قبل البدء في المفاوضات لأبد من مرحلة الإتصال وهو إتصال الجماعة المحلية الوطنية بنظيرتها الأجنبية للاتفاق مبدئيا عن إعلان النية بين الطرفين برغبتهم عقد إتفاق توأمة بينهم، ووفق المادة 9 من المرسوم رقم 17-329 ألزمت حصرا أن يكون

¹ منير مباركية، "العوامل السياقية لتبلور المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي" مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم ب: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 05 فيفري 2020

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

هذا الإتصال عبر القناة الدبلوماسية، وإن كان المشرع الجزائري لم يحدد شكلا محددا لهذا الإتصال وكذا من يختص به على خلاف التفاوض الذي سيأتي بيانه لاحقا. كما ألزمت المادة 10 من المرسوم، أنه يتعين على المراكز الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية القيام بدور هام في تعزيز التوأمة يُشدد على أهمية اقتراح جميع التدابير لتعزيز هذه العلاقات والعمل على مشاركة الجالية الجزائرية أثناء مرحلة التنفيذ، مع ضرورة مرافقة وزير الداخلية ووزير الشؤون الخارجية للجماعات المحلية الجزائرية خلال جميع مراحل الاتصالات المتعلقة بعلاقات التعاون واتفاقيات التوأمة حتى نهايته.¹

3-مرحلة المفاوضات:

تعتبر المفاوضات المرحلة الأولى والتحضيرية الرئيسية لتوقيع اتفاقية التوأمة بين الجماعات المحلية وتتضمن هذه المفاوضات سلسلة من العمليات التمهيدية التي تهدف إلى تبادل وجهات النظر والتوصل إلى اتفاق قانوني يحقق مصلحة الأطراف المشاركة.

تشمل المفاوضات المباحثات والمسااعي والمشورات بين الأطراف المعنية، يتم في هذه المرحلة تبادل الاقتراحات والمساومات والمكاتبات والتقارير والدراسات الفنية ذات الصلة وأيضاً استشارة الخبراء القانونيين للتأكد من أن الاتفاق النهائي يحقق حقوق والتزامات كلا الطرفين بطريقة ملائمة.

تهدف المفاوضات إلى وضع إطار قانوني واضح ومتفق عليه يحدد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة ويتم التأكيد على التوصل إلى اتفاق يكون في مصلحة الجماعتين المحليتين، وتحديد الحقوق والالتزامات التي ستنشأ عن الاتفاقية.

باختصار، تعتبر المفاوضات المرحلة الأساسية لتوقيع اتفاقية التوأمة بين الجماعات المحلية، وتشمل تبادل الآراء والمساومات والدراسات الفنية، بهدف تحقيق مصلحة الأطراف وتحديد الحقوق والالتزامات لكل طرف في الاتفاقية.

ويأتي التفاوض بعد إبداء الرغبة من قبل الجماعة الإقليمية الأجنبية في التوأمة، وتتم المفاوضات من قبل الوالي إذا كانت الاتفاقية تعني الولاية ومن قبل

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كانت الاتفاقية تعني البلدية ويتم ذلك تحت إشراف وسلطة كل من وزير الداخلية ووزير الخارجية خلال مرحلة المفاوضات إلى نهايتها¹.

والغرض من المفاوضات هو تحديد أهداف وميادين التوأمة بالإضافة إلى الاتفاق على التدابير التقنية والمالية والإدارية الضرورية لتنفيذ الاتفاقية بين الجهتين².

ونرى أن المشرع لم يوضح طبيعة هذه المفاوضات هل تكون مباشرة أو غير مباشرة، حيث أشار أنها تتم عن طريق الوالي أو رئيس البلدية ولكن هل بصفتهم الشخصية أو بالإمكان تمثيلهم بالبعثات الدبلوماسية الرسمية للدولة مادام طرفها أجنبي، وإن كان يفهم من نص المرسوم التنفيذي رقم 17-329 بعبارة يشرع والتي تتطلب إشراك قنوات مساعدة للتفاوض على خلاف عبارة يتولى أو يباشر.

4- مرحلة إعداد مشروع الاتفاقية:

وفي هذه المرحلة، تشرع الجماعة الوطنية بإعداد مشروع تمهيدي لاتفاقية، والذي يتضمن بدقة جميع مجالات التعاون المستهدفة، كما ألزم المشرع وجوبا إرسال هذا المشروع التمهيدي، إلى وزير الداخلية من قبل الوالي المختص.

حيث يقوم وزير الداخلية بدراسة المشروع بالتشاور مع وزير الخارجية، وتتم عملية تدقيقه وتشخيصه وفي حال إستفائه للشروط المنصوص عليها في التشريع، يتم إرساله للجماعة الإقليمية الأجنبية المعنية عبر القناة الدبلوماسية³.

5- مرحلة توقيع الاتفاقية:

وتعتبر هذه المرحلة التوصل للصيغة النهائية لإعتماد الاتفاقية بين الطرفين ويتم بتوقيع اتفاقية التوأمة من قبل الجهة المحلية الطرف، حيث يقوم الوالي بتوقيع التوأمة إذا كانت الولاية هي الجهة المشاركة أما إذا كانت البلدية هي الجهة المشاركة، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوقيع التوأمة، بعد توقيع الاتفاقية يتم إعلام الجمهور بالاتفاقية عن طريق تعليقها على مستوى مقر الولاية أو البلدية، حسب الحالة، وفي الفضاءات المخصصة لإعلام الجمهور وذلك لضمان مشاركة المواطنين في متابعة

¹ محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص 222

² تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 17-329 على أنه: "يشرع الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة في المفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية قصد تحديد أهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها".

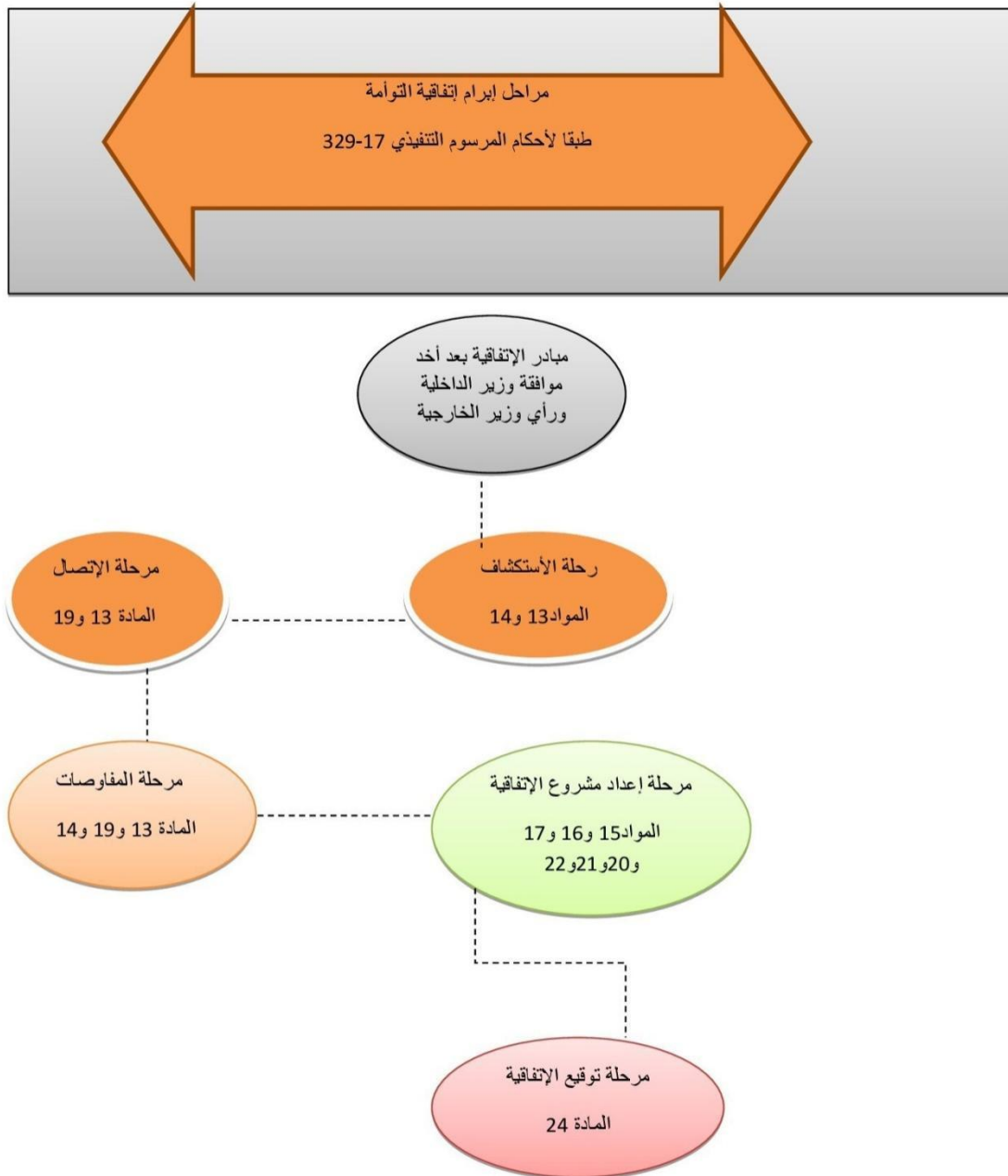
³ المواد 15 و 16 و 20 و 21 و 22 من المرسوم التنفيذي 17-329، مرجع سابق.

برامج الاتفاقية المحددة، بهدف تحقيق تفاعل أكبر مع الجماعات المحلية ووفقاً للمرسوم رقم 88-131¹، الذي ينظم العلاقة بين المواطن والإدارة، يُشدد على ضرورة إشعار المواطنين بالترتيبات والإجراءات التي تتخذها الإدارة عن طريق وسائل النشر والتعليق المناسبة، يتم ذلك لتمكين الجمهور من الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة الحفاظ على المعلومات المحفوظة والتي تُحميها سرية المهنة وبموجب المادة 11 فقرة 2 من قانون البلدية، يتم تعزيز مبدأ الإعلام من خلال تكريسه في عمل المجلس الشعبي البلدي: "يُنص على أن المجلس يتخذ جميع التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشأن شؤونهم واستشارتهم بشأن خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" وبذلك تؤكد هذه المادة أن المجلس يعمل في إطار شفاف وواضح، حيث لا تكون هناك غموض أو عدم وضوح في أعماله.

وفي هذا السياق، نلاحظ أن التشريع الجزائري لم يناقش مسألة التحفظ كما هو معمول به في المعاهدات الدولية، والتي تعتبر إجراءً هاماً، خاصةً في حال عدم التزام أحد الأطراف بأحكام الاتفاق أو إذا مُنحت الأطراف حق وضع شروط معينة على تنفيذ تلك الأحكام.

¹ المواد 8 و 9 و 10 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينضم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ، ر ، ج ش، عدد 21، الصادر في 6 يوليو 1988

شكل 02: مخطط توضيحي لمراحل إبرام إتفاقية التوأمة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 17-329



الفرع الثاني:

تنفيذ اتفاقيات التوأمة وإنقضائها.

بعد عملية المصادقة واعتماد الاتفاقية، تلتزم الدول باتخاذ كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير لتنفيذ مضامين هذا الإتفاق.

وحسب ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 17-329 أنه لفرض تنفيذ الاتفاقية يكون من خلال المتابعة والرصد المستمر من قبل الجماعات المحلية حيث تعد عمليات المتابعة والتقييم إجراءات مهما لتحقيق أهداف اتفاقيات التوأمة من خلال إجراء تقييم سنوي يتضمن حصيلة مجمل النشاطات المنجزة وغير المنجزة، الأمر الذي يسهم في معرفة مكامن الخلل واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين الأداء¹

وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري ولغرض تسهيل مهمة الجماعات المحلية في هذا المجال أجاز إنشاء لجنة على مستوى الجماعة المحلية والتي تضم منتخبين ومسؤولين وموظفين إداريين مع إمكانية إستعانيتها بكفاءات، وهو ما يكرس نية المشرع ضمان إشراك جميع فواعل الشأن المحلي في صناعة القرار المحلي مع تحقيق توازن من حيث الخبرة وتوسيع المشورة، وتكون مهمة هذه اللجنة تسيير إتفاقيات التوأمة ومتابعة تجسيدها على أرض الواقع باتخاذها كافة التدابير التشجيعية تحقيقا للأهداف المرجوة²

ومن مهام هذه اللجنة والتي تعد طرق لمتابعة تنفيذ هذه الاتفاقيات وتجسيد فعاليتها على مستوى الجماعات المحلية:

¹ محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص 223.

² حددت المادة 39 من المرسوم التنفيذي 17-329 تركيبة لجنة التعاون اللامركزي حيث جمعت بين الممثلين المنتخبين والمسؤولين والخبراء ومنظمات المجتمع المدني، حيث نصت على مايلي " تتكون لجنة التعاون اللامركزي من منتخبين ومسؤولين محليين وموظفين. يمكن للجنة أن تستعين بكل شخصية محلية أو خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا من شأنهم تقديم مساهمات مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم"

أولاً: مهمة المتابعة والتقييم:

أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للتنفيذ الجيد لاتفاقيات التوأمة حيث أقرت المادتين 27، 28 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329¹ كيفية هذه المهمة والتي تكون في شكل:

أ. متابعة يتضامن فيها طرفا الإتفاقية:

تحقيقاً لتنفيذ جميع بنود الإتفاقية بالكيفية التي تؤدي الإستفادة منها بشكل كلي وفعال يسلتزم إعداد مخطط عمل دوري سنوي من قبل الطرف الوطني والأجنبي في الاتفاقية يبين كيفية تنفيذها خلال تلك السنة ودراسة وتقييم ما أنجز وما غير أنجز بهدف تدراك النقائص.²

ب. متابعة ذاتية:

يستوجب على الجماعة المحلية الجزائرية الطرف في اتفاقية التوأمة إتخاذ جميع التدابير التي تهدف لمتابعة دقيقة لتنفيذ الاتفاقية، من خلال سهرها على ضمان سير المشاريع والأنشطة المتفق عليها بانتظام، ويكون ذلك بإجراء تقييم منتظم يستند إلى تحليل نوعي للأعمال المنجزة، وذلك للوقوف على تحقيق الأهداف المتفق عليها وتحديد النقاط القوية والضعف عن طريق تقديم حصيلة سنوية تشمل تقييماً شاملاً للمشاريع المنجزة والمشكلات المحتملة، مع اقتراح توصيات لتحسين الأداء وتفاذي النقائص في المستقبل هذا الإجراء يسهم في تحقيق فعالية إتفاقية التوأمة، ويعزز إلتزام الجزائر بالتزاماتها الدولية في مجالات التعاون الدولي بين الجماعات المحلية.³

وتجدر الإشارة أن مكانة الوالي أهمية كبيرة في عملية التنفيذ، حيث يشارك بفاعلية في ضمان سير الأمور بشكل سليم وفَعَال حيث يقوم الوالي بمتابعة تقدم المشاريع الملزمة للجماعات المحلية التي تخضع لاختصاصه أو لولايته والتي تم تضمينها ضمن اتفاقية التوأمة وفي نهاية كل عام، يُطلع الوالي وزير الداخلية على تقرير شامل حول حالة تنفيذ هذه المشاريع، حيث يتعين عليه توثيق المكاسب

¹ المواد 27، 28 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق .

³ محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص 223.

والتحديات التي واجهت عملية التنفيذ، هذا التقرير يشكل وسيلة للمساهمة في تحسين الأداء وضمان استمرارية النجاح في سياق التعاون الدولي بين الجماعات المحلية¹.

وتجدر الإشارة أن مسألة تمويل المشاريع المستهدفة باتفاقيات التوأمة كما حددها المرسوم التنفيذي رقم 17-329 تتضمن أربعة مصادر رئيسية هي:

أ. الموارد الخاصة بالجهة المحلية المعنية.

ب. إعانة الدولة.

ج. المساهمة المالية للجماعات الإقليمية الشريكة.

د. موارد أخرى وفقاً للتشريع والتنظيم.

وحسب المادة 36 من المرسوم رقم 17-329 أشار على ضرورة إدراج نفقات المشاريع ضمن ميزانية الجهة المحلية، مع تحديد النفقات والإنفاق وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية، يتم تسيير الموارد وفقاً للضوابط المحاسبية وتخضع عملياتها لرقابة مجلس المحاسبة لضمان الشفافية والنزاهة في إدارة الموارد المالية.²

وأوضح لنا أن الجانب التمويلي لمشاريع التوأمة والذي سوف يأتي بيانه تظل أحد أهم المسائل التي تؤرق الجماعات المحلية وترهن فعالية هذه الاتفاقيات وتجعلها جسد بدون روح وتعزز هيمنة السلطة المركزية بسبب ضعف مواردها المالية وعدم تنظيم مسألة المساهمة المالية للطرف الأجنبي مما يستلزم فتح نقاش موسع حول هذه النقطة تكون نتيجته إثراء أليات وتدابير أخرى تعزز ضمان تمويلا مريحا لمشاريع التوأمة لاسيما بالشراكة مع القطاع الخاص وتشجيع المؤسسات الناشئة على التعاون مع الجماعات المحلية للإنخراط في هذه المشاريع.

ثانيا: إنهاء العمل باتفاقية التوأمة:

فقد أجاز المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ثلاث حالات إلى إنهاءها أو انقضائها نوجزها في الحالات التالية:

1- الحالة الاولى: في حالة انحراف التوأمة عن الموضوع والهدف الذي تم توقيعها لأجله، يُطلب من الجهة الإقليمية الأجنبية في الاتفاقية إنهاء العمل بها، بناءً على

¹ منير مباركية، مرجع سابق،

² المواد 34، 35، 36 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

طلب وزير الداخلية، بعد استشارة وزير الخارجية، وبالتالي يتم إنهاء الاتفاقية متجاوزا صلاحية الجماعة المحلية الوطنية المعنية رغبة في إنهاء العمل بالاتفاقية لكن الرغبة موجودة لدى الجهة الوصية وهي الوزير الداخلية وهو ما يعزز الوصاية الإدارية على نشاط الجماعات المحلية.

2- الحالة الثانية: في حالة رغبة الوالي أو وزير الشؤون الخارجية في إنهاء العمل باتفاقية التوأمة، يُطلب من الجماعة المحلية الأجنبية المعنية إنهاء تنفيذ الاتفاقية، حتى إن كانت الجهة الأجنبية ترغب في استمرارها. يتم اتخاذ هذا القرار بناءً على اقتراح من الوالي، ولكن يُسمح أيضاً للوزير المكلف بالداخلية بممارسة صلاحياته التقديرية في دراسة هذا الاقتراح، كما نص على ذلك المرسوم رقم 17-329¹

وفقاً للمادة المذكورة، لم يتم تحديد الأسباب التي تدفع الوالي أو وزير الشؤون الخارجية لتقديم طلبهما لوزير الداخلية لإنهاء العمل بالاتفاقية ومن الواضح أن يكون للأسباب التي تدعو لإنهاء الاتفاقية جدية ومؤسسة، وتتعلق أساساً بعدم جدوى الاتفاقية أو تعارضها مع المبادئ المرجوة أو انحرافها عن الهدف المنشود منها.

3- الحالة الثالثة: اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية بناءً على رغبة الجماعات المحلية المعنية، ويتم الإنهاء بعد اتباع الخطوات المنصوص عليها في المادتين 30، 31 من المرسوم التنفيذي 17-329 والمتمثلة فيما يلي:²

- اقتراح الجماعة المحلية المعنية إنهاء العمل باتفاقية التوأمة يقدم لوزير الداخلية عن طريق الوالي المختص إقليمياً.

- يرفع الوالي المختص إقليمياً تقرير مسبب لوزير الداخلية

- طلب وزير الداخلية رأي وزير المكلف بالشؤون الخارجية بخصوص اقتراح إنهاء العمل باتفاقية.

- قرار وزير الداخلية في اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية.

- بعد اتخاذ قرار وزير الداخلية في الاقتراح المقدم من قبل الجماعة المحلية تفصل هذه الأخيرة بموجب مداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة.

¹ المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

² المادتين 31 و 30 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ، مرجع سابق .

وفي هذا الشأن كذلك نرى أن المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 لم تحدد الدوافع التي تطلب إنهاء الإتفاقية، حيث هي الأخرى لا تخرج عما ذكر سابقا.¹

المبحث الثاني:

المعالجة التشريعية لاتفاقيات للتوأمة

عند تطرقنا لدراسة مصطلح التوأمة أشرنا أنه عالج المشرع الجزائري مسألة التوأمة بصفة غير واضحة حيث استعمل مصطلح علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية وذلك في نص المادة 1/8 من قانون المتعلق بالولاية 07-12² التي نصت على ما يلي: "تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التسريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية" في حين أنه استعمل مصطلح التوأمة مع بلديات أجنبية في قانون المتعلق بالبلدية 10-11 و ذلك في نص الماد 106³ وأشار القانون أن تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم رغم أن البلدية هي المعنية الأولى بمسألة التوأمة غير أنه بصدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329 أصبح موقف المشرع الجزائري واضحا من حيث النص على التعاون اللامركزي بمفهومه الواسع دون التمييز بين البلدية والولاية، وهو ما يتضح من علاقات تعاون لامركزي والتي تكون أكثر وضوحا في شكل علاقات توأمة مع جماعات إقليمية أجنبية، وهو تطور إيجابي في موقف المشرع الجزائري من مسألة التعاون اللامركزي.⁴

ولقد اهتمت مختلف التشريعات المقارنة بالتوأمة وأولتها أهمية بالغة، وترتكز أحكام هذه الاتفاقية على مجموعة من الأسس نصت عليها مختلف القوانين العالمية

¹ المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية وذلك في نص الماد 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".

⁴ توفيق حكيمي ، مرجع سابق.

حيث سنتعرض في هذا المبحث إلى التأسيس القانوني للتوأمة في (المطلب الأول) ثم نتطرق إلى أطراف التوأمة المؤهلين قانونا لإبرامها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التأسيس القانوني للتوأمة

التنصيب على التوأمة في الدراسات القانونية تم تضمينه كأول مرة في إطار مصطلح "التعاون اللامركزي" في تعميم رئيس الوزراء الفرنسي في مايو 1985 وهو ما يعد الاعتراف به قانونًا بموجب قانون الإدارة الإقليمية للجمهورية لعام 1992 في الباب الرابع، يعرف القانون هذا التعاون اللامركزي بأنه "جميع إجراءات التعاون الدولي التي يتم تنفيذها بالاتفاق لغرض المصلحة المشتركة من قبل مجتمع أو أكثر".

وتضيف أنه "يجوز للسلطات المحلية وتجمعاتها إبرام اتفاقيات مع السلطات المحلية الأجنبية وتجمعاتها في حدود صلاحياتها ووفقًا للالتزامات فرنسا الدولية" (المادة 131)¹.

وعلى غرار دول العالم والتي اهتمت دساتيرها وقوانينها بمجال التوأمة، انخرطت الجزائر في هذا المسمى الرامي إلى خوض هذه التجربة على مستوى جماعاتها المحلية وعملت على التنصيب عليها ضمن منظومتها التشريعية بكيفيات متنوعة وأن كان جلها يستند على تكريس الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية.

الفرع الأول:

الأساس الدستوري

لم تتطرق الدساتير الجزائرية إلى موضوع التوأمة بشيء من التفصيل بالرغم من أهميتها على مستوى الجماعات المحلية ولكن تم التطرق إليها إجمالاً ضمن الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية في تدبير شأنها محلياً بما يخدم الصالح

¹ أنظر قانون الإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية رقم 125-92، الصادر بتاريخ 6 فيفري 1992

العام وترقية أدائها وباعتبار ان التوأمة يدخل ضمن صلاحية هذه الجماعات فيعد ذلك تأسيسا دستوريا من أجل دعمها وتعزيز نشاطها.¹

فتمكّن استقلالية الجماعات المحلية لاسيما في دستور 2020 وما حظيت به هذه الجماعات من إشتغالها على جملة من المبادئ بشأنها مثل الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون العمومية محليا، والذي يعد من أهم أهداف اللامركزية كمجال خصب يضمن مشاركة المواطنين في صنع القرار السياسي²، لكن يبقى إثراء وتفصيل إضافي لموضوع التوأمة في الدستور مهم لتمكين الجماعات المحلية حرية إبرام علاقات تعاون خارجي، مما يسمح لها بالمبادرة في القيام بشركات وتعاون ما بين مختلف المتدخلين في الفضاء المحلي سواء كانت تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص وتدعيم أليات التعاون الدولي اللامركزي بما يحقق للجماعات المحلية مكاسب عديدة لاسيما ماتعلق منها بتحسين أوضاعها المالية، حيث تشير مختلف الدراسات الإحصائية لواقع ميزانية الجماعات المحلية أنها تعاني عجزا ماليا مما يستوجب إعادة النظر في تقييم شامل لأدائها بما يضمن لها تحسين وضعها المالي³

ونجد أن دستور 2020 قد حدد المعالم الكبرى لتوجهات الدولة الجزائرية في مجال التعاون الدولي وسبقه في ذلك دستور سنة 1996 في مادته 31⁴، تحت مسمى الدبلوماسية الجزائرية إلى تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على توازنها لصالح التي تكون منسجمة كل الانسجام مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية وإنخراطها في علاقات التعاون الدولي وتنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس تتبني المساواة وتوخي المصلحة المتبادلة واحترام سيادة الدول في إطار مبادئ الأمم المتحدة.

¹توفيق حكيمي ، مرجع سابق.

²سهم زروال، عراقيل الديمقراطية التشاركية العربية في تحقيق التنمية : "مقاربة سياسية" ، مجلة المفكر، مج 15 ، ع 2 ، ماي 2020 ، ص 88.

³بسمة عولمي، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة باجي، عنابة، عدد (16)، ص9.

⁴المادة 31 من دستور 1996: (" تعمل الجزائر من أجل دعم التعاون الدولي وتنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس المساواة والمصلحة المتبادلة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية وتتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه")

ويمكن القول إن الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تنص على التوأمة بصورة صريحة ولكن تطور مفهومها ضمناً ضمن التشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية والتي خول لها المشرع إقامة علاقات تعاون لامركزي في شكل توأمة ضمن قانوني الولاية والبلدية، كما خصص لها مرسوماً تنفيذياً خاصاً بتنظيم إجراءات هذه العلاقات وتعد هذه القوانين منبثقة من القانون الأسمى للدولة وهو الدستور والذي كما أشرنا أعترف بحرية هذه الجماعات باستقلالية في تدبير شأنها المحلي.¹ وإن كانت إستقلاليها غير كاملة ومنقصة.

الفرع الثاني:

الأساس التشريعي

اختلفت التشريعات المختلفة في بيان أساس التوأمة كما اختلفت النصوص التشريعية من دولة لأخرى في بيان مضمونها وأجه تبنيها حيث نجد:

أولاً: التوأمة على مستوى التشريعات الدولية:

كما عرفنا سابقاً أن الاهتمام بموضوع التوأمة شهد نشاطاً ملحوظاً وتطور مع مرور الوقت حيث ثار جدل حول الإطار القانوني الذي تستند إليه التوأمة بين الجماعات المحلية على المستوى الدولي، فعلى الرغم من نشاط السلطات المحلية على المستوى الدولي، إلا أنها لا تحظى بالشخصية القانونية في القانون الدولي العام، ولا توجد أي معاهدة أو اتفاقية دولية من الأمم المتحدة أو قرار من المحكمة الجنائية الدولية يشير إلى وجود الجماعات المحلية كموضوع مباشر في القانون العام وبالتالي تكون الشخصية القانونية للجماعات المحلية دائماً مرتبطة بالدول التي تمثلها.²

¹ سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، مرجع سابق، ص 214.

² أحسن غربي، "علاقات التعاون اللامركزي في ظل تناقضات بين نصوص قوانين الإدارة المحلية والمرسوم التنفيذي 329-17 : مداخل أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم : "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي": الجزائري، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 2 ديسمبر 2019

كما أن العديد من قرارات الأمم المتحدة (ONU) تعترف بدور التوأمة في التقارب بين الشعوب لاسيما ما تم التنصيب عليه في اللائحة الخاصة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي واللائحة العامة للجمعية العامة وبمتابعة كرونولوجية لعلاقة الهيئات المحلية مع الأمم المتحدة، تواريخ هامة ومصيرية منها:

- اعتبرت سنة 1964 التوأمة بين المدن كوسيلة للتعاون الواجب تشجيعها من طرف الأمم المتحدة وذلك في اللائحة إكوسوك.

- في اللائحة رقم 2058 التي صدرت عام 1965 عن الجمعية العامة، تم دعوة منظمة اليونسكو (UNESCO) إلى تعزيز وتشجيع التوأمة بين المدن والانخراط فيها. صدرت اللائحة رقم 2861 في عام 1974 عن الجمعية العامة، والتي اعتُبر فيها التعاون بين الهيئات المحلية كجزء طبيعي من التعاون بين الدول والمنظمات غير الحكومية، حيث تم استدعاء الأمين العام لدراسة العلاقة مع الفيدرالية العالمية للمدن التوأم (FMCU)، وهي منظمة تعنى بتوجيه وتعزيز التوأمة بين المدن.

- في عام 1992، عقد مؤتمر الأرض (Sommet de la terre) في ريو دي جانيرو، البرازيل، والذي كان أول مؤتمر دولي يركز على البيئة والتنمية. في هذا المؤتمر، شاركت الهيئات المحلية رسمياً لأول مرة من خلال الجمعية العالمية للبيئة (CLE) وأُعترف المؤتمر رسمياً بدور الهيئات المحلية في التعاون الدولي بينها في مجالات البيئة والتنمية.¹

- في عام 2000، تأسست لجنة التشاور للسلطات المحلية أمام الأمم المتحدة (ONU)، وهي أول هيئة استشارية رسمية تضم السلطات المحلية المرتبطة بالأمم المتحدة.²

- في عام 2007، قامت وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ONU-HABITAT II) بالتصديق على سياق وإجراءات اللامركزية وتعزيز السلطات المحلية، بالتنسيق مع المجلس الإداري للأمم المتحدة (CGLU) والأمين العام، و تم أيضاً

¹ Ce Sommet de la Terre s'est tenu à [Rio de Janeiro](#) du 3 juin au 14 juin 1992, sous l'égide de l'[Organisation des Nations unies](#). Cette Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement

² création du comite consultatif des autorités locales auprès des nations unie UNACLA

التصديق على إجراءات وسياق اللامركزية وتعزيز السلطات المحلية كجزء من ميثاق العالمي لاستقلالية المحلية.

هذا التصديق يعد المرة الأولى التي تقوم فيها الأمم المتحدة بوضع إطار نموذجي ومعياري ومفاهيم جديدة فيما يتعلق باللامركزية السياسية وتعزيز الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطن في عملية اتخاذ القرار، بالإضافة إلى إمكانية للسلطات المحلية لإقامة علاقات تعاون دولي غير مركزي وتشجع هذه التصديقات على تأسيس وتشكيل رابطة الجمعيات العالمية للمدن والسلطات المحلية.

وكتجربة رائدة في التشريع الدولي في مجال التوأمة تعتبر فرنسا من بين الدول التي أفردت التوأمة بمجال تشريعي متميز، سمح للجماعات المحلية الفرنسية إيجاد مساحة كافية من الأطر القانونية ومؤسسية لإقامة علاقات توأمة، ويعد أحد أهم النصوص التشريعية التي سمحت للجماعات المحلية الفرنسية بإبرام علاقات تعاونية مكرسا في قانون اللامركزية الصادر سنة 1982 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات المحلية التي ركزت على الجانب الجغرافي، أي أن العلاقات تتم فقط مع الجماعات المحلية الأجنبية التي تمتلك معها نفس الحدود ثم بعدها تم اصدار القانون التوجيهي في 6 فيفري 1992 المتعلق بإدارة إقليم الجمهورية والذي نص في مادته 191¹ على إمكانية الجماعات المحلية الفرنسية الدخول في علاقات توأمة مع جماعات محلية أجنبية .

تم وضع هذا القانون بصورة شاملة لتوسيع علاقات التعاون، ما أدى إلى إغفال الجوانب الجغرافية والحدودية والسماح بالتعاون مع الجماعات الإقليمية في جميع الدول، ولم يتم وضع قيود على المواضيع والأنشطة المشمولة في مضمون الاتفاقيات والعقود المبرمة بالنسبة للمؤسسات، تم إنشاء اللجنة الوطنية للتعاون اللامركزي (CNCD) بموجب المرسوم رقم 94-973 الصادر في 24 أكتوبر 1994، وتختص هذه اللجنة في تنسيق جميع جهود التعاون اللامركزي. وتهدف اللجنة إلى صياغة

¹المادة 191 من الفصل الرابع المعنون ب " التعاون اللامركزي "من القانون التوجيهي 92-125 ل 6 فيفري 192 م، المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية تنص على أن : "الجماعات الإقليمية ومجموعاتها يمكنها عقد اتفاقات مع جماعات إقليمية أجنبية ومجموعاتها، في حد ود صلاحياتها وفي إطار إحترام الالتزامات الدولية لفرنسا".

وتتفيذ جميع المبادرات والاقتراحات التي تهدف إلى تعزيز مجالات التعاون، وتقوم أيضاً بدراسة الطلبات المقدمة من قبل المجالس المنتخبة.¹

ولتعزيز التكفل بمجالات التعاون لذا الجماعات المحلية الفرنسية وتوضيح الرؤية والهدف من هذا التعاون، عمدت الحكومة الفرنسية بسن أحد أهم قانونيين يشجع الجماعات المحلية الفرنسية إقامة علاقات توأمة ويعزز تواجدها الدولي وهما:

- **قانون اودان وسانتيني: AUDIN-SANTINI الصادر في 09 فيفري 2005 (article L1115/1-1)** والهدف منه تسهيل تمويل مشاريع التعاون في مجالات محدودة والمتعلقة أساسا بالماء، الطرقات، الغاز والكهرباء. والتي يتم تمويلها عن طريق اقتطاع نسبة 1% من رأسمال هذه الجماعات المحلية.

- **قانون تيولييار LA LOI THIOLLIERE الصادر في 02 فيفري 2007** حيث يعد قانون أتاح التعاون الخارجي للجماعات المحلية، إذ سمح للجماعات الإقليمية الفرنسية في عقد شراكة مع السلطات المحلية الأجنبية مع تنفيذ وتمويل المشاريع ذات المجالات الإنسانية.²

2- **أما على مستوى التشريع الجزائري:** إن تبني الجزائر للنظام اللامركزي في تسيير الجماعات المحلية، شكل انطلاقة واضحة للاعتراف بالتوأمة لكن هذا لا يعني ضرورة إعتداد هذا المفهوم من طرف الدولة ويظهر ذلك في أن الدستور الجزائري لا يشير لها بمفهوم واضح ودقيق بل أرفه تحت مسمى إمكانية قيام الجماعات المحلية على الفعل الدولي كما أنه لا توجد قوانين واضحة وكافية متعلقة بالتوأمة تحديدا كشكل متفرد، فالجزائر لم تضع إطار قانوني خاص بها، عكس بعض الدول العربية كالمغرب و تونس و لبنان.³

¹ Cites Unies France, **Le portail de la coopération décentralisée**. Consulté le 12/01/2024, le lien: <https://www.cites-unies-france.org/-Qui-sommes-nous>

² جلال حدادي، التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي، دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري- الفرنسي والتعاون المغربي-الفرنسي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، سنة 2023/2022، ص ص 155-156

³ لامية جواد، حنان منصر، مرجع سابق، ص 287

فالتوأمة في الجزائر ضلت رهينة الأوضاع الاقتصادية، السياسية و الأمنية التي مرت بها البلاد اذ تعرف هذه الظاهرة غموضا كبيرا بين ما هو موجود قانونيا و ما يحدث ميدانيا، فالجانب الميداني عرف من قبل الجماعات المحلية محاولات عديدة لنسج علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية ، إلا أن الرغبة السياسية ظلت غائبة وأن وجدت تعتبر غير مفصلة وواضحة هذا ما يجعل من هذه الظاهرة غامضة، وعند الرجوع إلى كل ما قيل حول استقلالية الجماعات المحلية في نشاطها على الصعيد الدولي لا يمكن الحديث عن وجوده واقعا أو قانونيا بالكيفية والتفصيل الواضح¹

فبالنظر إلى قانون البلدية رقم 11-10، يمكننا أن نقول إنه لا توجد أي مادة تمنع أو تسمح للمنتخبين بإبرام اتفاقيات توأمة مع المدن الأجنبية ، بالواقع لم يأت القانون بأي تغيير جديد، ولكنه عزز دور الدولة وصعّب من مهمة المنتخبين المحليين ومع ذلك، يسمح قانون الولاية رقم 12-07، وتحديداً في المادة الثامنة²، بإقامة علاقات من قبل الولاية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية، بهدف تعزيز التبادل والتعاون، وفقاً لأحكام التنظيم والتشريع المعمول بهما، مع احترام القيم والمبادئ الوطنية، وشرط أن تكون هناك مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة لإقامة هذه العلاقات، ولا يجب أن تكون مصدراً للتفريط في حقوق الولاية أو إفقار مواردها المالية بأي حال من الأحوال.

وهي مادة مستوحاة من القانون التوجيهي الفرنسي الصادر في عام 1992 بشأن التعاون اللامركزي، يُلاحظ أنه لم يتم التطرق إلى تحديد نوعية الجهات المشاركة في علاقات التعاون، ولا تم تحديد مجالات التدخل أو طرق التمويل المتاحة في هذه العلاقات.⁽³⁾

فقبل صدور هذه المادة كان المرجع الأساسي لهذه الممارسة يتمثل في تعليمية وزارة الداخلية الصادرة في 03 أكتوبر 1993 التي تنص على: "بإمكان الجماعات المحلية الجزائرية التفتح على الخارج وإبرام علاقات تعاونية مع مؤسسات، منظمات

¹ منير مباركية، مرجع سابق، ص ص272-273

² المادة 8 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق

³ جلال حدادي، التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي: دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري- الفرنسي والتعاون

المغربي-الفرنسي، مرجع سابق، ص 22

وجماعات محلية أجنبية كالمشاركة في الملتقيات، التربصات والتكوينات مع احترام بعض القواعد والشروط الأساسية قبل البدء في أية عملية تعاونية والاحترام التام للالتزامات المنصوصة".

ومن خلال نص هذه التعليمات يتضح أنها قلصت من حريات المنتخبين المحليين، ذلك من خلال تحديد مختلف النشاطات التي يقومون بها والمحددة في المشاركة في اللقاءات والملتقيات الدولية التي يقوم بها عادة الموظفون الإداريين عكس الدول الأوروبية التي تتمتع بحرية كبيرة والتدخل في مجالات متنوعة حسب اختصاصاتها وامكانياتها المادية والمالية وحتى الطبيعية تسمح هذه القوانين بتفتح الجماعات المحلية على الخارج لكن واقعا ذلك يشترط مجموعة من القيود كمصادقة الوالي على اتفاقيات التوأمة التي تبرمها البلديات كذلك موافقة وزارة الداخلية بعد أخذ رأي الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية بالنسبة للولاية هذا ما يحد من صلاحيات المنتخبين المحليين نظرا لشدة الرقابة على أعمالهم.⁽¹⁾

وأوضح لنا أنه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329 يمكن القول إن المشرع الجزائري قد أزاح الكثير من الغموض عن علاقات التعاون اللامركزي، وأن عد هذا المرسوم لم يتطرق لجوانب عديدة وظل جامدا لسنوات غير مواكب للتطورات الدولية في مجال العلاقات التعاونية، ولكنه خطوة تشريعية هامة سلكها المشرع الجزائري للتصيص على التوأمة بصفقتها شكلا من أشكاله وبيان أهميتها وأهدافها وأطرها القانونية.

بالرغم من أن دستور 2020 ظل مقيدا للنشاط الخارجي للجماعات المحلية حيث ينص بأن السياسة الخارجية هي من اختصاص الدولة وهذا ما يسمح للجماعة المحلية قبل مباشرة أية عملية تعاونية مع هيئات أجنبية التوجه إلى وزارة الداخلية لأجل الحصول على إذن ثم وزارة الخارجية التي تستلزم إعطاء رأيها وهو ما يكرس فرض رقابة مشددة على مثل هذا النوع من الاتفاقيات ويقزم دور الجماعات المحلية.

¹ثابتتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والافاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان السنة الجامعية: 2015-2014، ص 280.

المطلب الثاني:

أطراف اتفاقيات التوأمة

قد استخدم المشرع في وصف الأطراف المساهمة بنسج علاقات التوأمة، عبارة "جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر" و "جماعة إقليمية أجنبية أو أكثر" ومع ذلك، فإن دلالة عبارة "جماعة إقليمية أو أكثر" ليست دقيقة، حيث توحى بأن المشرع يركز بشكل أساسي على التعاون اللامركزي ثنائي الأطراف، بينما يظل التعاون المتعدد الأطراف غامضاً وغير معترف به ، حيث لم يشير إليه صراحة¹ ونجد أن المشرع الجزائري خلال إصداره للمرسوم التنفيذي رقم 17-329 أشار صراحة وبصفة حصرية أن علاقات التعاون اللامركزي والتي تأخذ شكل التوأمة يكون بين طرفين فقط هي الجماعة المحلية سواء كانت وطنية أو أجنبية بإشراف ورقابة سلمية للسلطة المركزية والتي نعتبرها طرفاً قوياً على إبراز هذا التعاون للعلن وهو ماسوف نتطرق إليه (بالفرع الأول) : السلطة المركزية و (الفرع الثاني) الجماعة المحلية.

الفرع الأول:

السلطة المركزية

توضح النصوص القانونية التي تتعلق بالتوأمة أن هناك علاقة بين مؤسسات السلطات المركزية والتعاون اللامركزي² والتي تكون في شكل توأمة، ففي المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، يتم الإشارة إلى أن أي مبادرة تهدف إلى إقامة علاقات تعاون لامركزي يجب أن تحصل على موافقة الوزير الأول ويمكن فهم هذا النص بأن السلطة المركزية لديها سيطرتها القبلية على هذه العلاقات، وأن الجماعات المحلية يمكنها المبادرة بمشاريع التوأمة، ولكنها لا تستطيع تنفيذها إلا بعد الموافقة أو المصادقة من السلطات المركزية.

¹ خطير نعيمة، مرجع سابق، ص 69

² Cherif Dris, "la coopération décentralisée come politique publique local a dimension international : un exercice de jeu d'acteur complexe : "journal algérien des politiques publiques". Volume 04 , N°1,2011 ,p11.

وبالتالي تظهر هذه النصوص القانونية تشديد السيطرة المركزية وتجعلها طرفا قويا في علاقات التوأمة مع تقييدها بشروط محددة، بجانب ذلك يفرض المشرع على المبادرات التعاونية بين الجماعات المحلية ونظيرتها الأجنبية أن تعبر عنها رسمياً عن طريق القنوات الدبلوماسية وهو مجال حصري للسلطات المركزية وبالإضافة على التأكيد من أن هذه المبادرات تحترم القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، وتتفق مع المصالح والالتزامات الدولية للدولة.¹

وفي هذا السياق، فالمشرع الجزائري أولى أهمية بالغة للدبلوماسية الجزائرية بصفقتها لها دور محوري في تعزيز التعاون اللامركزي بمفهومه العام، من خلال إشراك الجالية الوطنية المقيمة بالخارج في مجالات التعاون الدولي وضمان الاستفادة من خبرتهم وإندماجهم في الوسط الخارجي.

وتتجلى مظاهر سيطرة السلطة المركزية على إتفاقيات التوأمة في مراحل إبرام هذه الاتفاقيات وفق مانص عليه المرسوم التنفيذي رقم 17-329 والتي تبدأ بإرسال المشروع التمهيدي للاتفاقية من قبل الجماعات الإقليمية للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية من قبل الوالي في حالة التوأمة على مستوى الولاية، أو عن طريقه في حالة المداولات التي تتعلق بالبلديات التابعة لإقليم الولاية، يلتزم الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بمراجعة المشروع التمهيدي للاتفاقية بالتشاور مع وزير الشؤون الخارجية قبل إرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية، ويعد هذا أحد مظاهر ارتباط علاقات التوأمة بالسلطات المركزية وبالتالي أي جماعة محلية وطنية تبادر بإتفاقية توأمة مع نظيرتها الأجنبية دون أخذ موافقة السلطات المركزية تعتبر قد خرقت القانون.⁽²⁾

فالسطة المركزية يبرز دورها في هذه الإتفاقية وطنيا ممثلة في رئاسة الحكومة (الوزير الأول)، ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة الشؤون الخارجية، ومحليا في الوالي استناداً إلى ماورد في القوانين المنظمة للتوأمة.

¹ المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق،

² محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص 226

الفرع الثاني:

الجماعات المحلية

الجماعات المحلية للدولة الجزائرية، حسب نص المادة 11 من الدستور، هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية وتعتبر البلديات الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تنمية المجتمع المحلي، وذلك بسبب قربها من المواطنين والتواصل المباشر معهم، مما يجعلها غالباً أكثر نشاطاً في مجال إبرام إتفاقيات التوأمة.

في المادة 1، الفقرة 1، من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، أقر المشرع بأن الجماعة أو الجماعات الإقليمية الجزائرية هي المؤسسة أو المؤسسات الرسمية الوحيدة التي يخول لها إقامة علاقات توأمة مع جماعة أو جماعات محلية أجنبية، وذلك من خلال توقيع اتفاقية بهدف تحقيق مصلحة مشتركة في إطار صلاحياتهما المشتركة.

حيث أن المشرع الجزائري أوضح أطراف توقيع هذا الإتفاق، وعدت كما أشرنا سابقاً اتفاقية التعاون اللامركزي هي أي وثيقة يتم توقيعها بين جماعة محلية جزائرية أو أكثر، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، لغرض إقامة علاقة تعاون لامركزي.⁽¹⁾

وفي بيان الجماعة الإقليمية الأجنبية المؤهلة قانوناً بأن تربط معها الجماعة المحلية الجزائرية علاقة توأمة، بأنها كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعتزف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها.⁽²⁾

وكما أسلفنا الذكر أن العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالتوأمة هي علاقة عضوية، وذلك باعتبار أن هذا النوع من التعاون هو من صلاحيات هذه الجماعات التي تمارسه وحدها دون مشاركة جهات أخرى، وهو ما يعزز كما أشرنا سابقاً موقف المشرع الجزائري في موضوع المتدخلين في التوأمة والتي حصرها فقط بين طرفين الجماعة المحلية الوطنية أو أكثر والأجنبية مع هيمنة ورقابة السلطة المركزية.

¹ المادة 1 المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

² المادة 2 المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق

وللكشف عن دور التوأمة في تعزيز حركية الجماعات المحلية، يجب أولاً التركيز على الدور المحوري الذي تلعبه الجماعات المحلية كمكون أساسي في اتفاقيات التوأمة فهي تقود عملية المشاركة والتواصل داخل الساحة المحلية، وهي تلعب دوراً حصرياً في هذه الاتفاقيات. ومن ثم، يمكن التعمق في الجوانب الأخرى للتعاون اللامركزي التي تسهم في تعزيز الإدارة المحلية وتقوية مسلسل الحوكمة المحلية وذلك من خلال إضافة جهود الإدارة المحلية في تعزيز التعاون والتفاعل مع الجهات الأخرى في سياق التوأمة.

بالتالي، يجب أن يكون التركيز أولاً على دور الجماعات المحلية كمحور أساسي للتوأمة، ومن ثم يتم استكشاف إضافات التعاون اللامركزي في تعزيز جهود الإدارة المحلية وتعزيز مسلسل الحوكمة المحلية.¹

إن الجماعات المحلية حجر الزاوية في مسلسل التوأمة ويوفر المجال المحلي الفرصة الأهم لتفعيل مجالاتها، إذ يوفر إمكانيات واقعية لتنفيذها، إذا تعد هذه الجماعات مؤسسات وساطة أكثر قرباً من الساكنة، وتعطي للمواطن فرصة تحمل المسؤولية والالتزام من القاعدة نتيجة ما تلعبه هذه الجماعات من أدوار سياسية وفنية ومالية على المستوى المحلي.²

فالجماعات المحلية هي من تحرك المبادرة انطلاقاً من المستوى المحلي، بحيث يصبح التراب المحلي نقطة انطلاق كل نشاط خارجي يستهدف تحسين الإطار المعيشي للساكنة وترقية أداء الجماعات المحلية.

وتعتبر التوأمة، التي تتم عن طريق الجماعات المحلية، شرطاً أساسياً للتفاعل الذي يقوم عليه التنمية المستدامة فهي توفر عامل القرب والاتصال الهام، وتعتبر البلدية، كونها المجال الترابي المحلي الأهم، المركز الذي يتم من خلاله التفاعل والتبادل الاجتماعي. وبالتالي، تلعب البلدية دوراً هاماً كمؤسسة إنسانية غير مركزية، وتكون محور المراهنة عليها لتحقيق النمو والتنمية المستدامة، داخلها وخارجها.

وتم تبيين ذلك الدور من المشرع الجزائري حيث عرفت الجزائر سنة 1967 إصدار أول قانون بلدي حيث واكب إنذاك ظروف الجزائر بعد الإستقلال وتبني

¹ جلال حدادي، التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي، دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري - الفرنسي والتعاون المغربي - الفرنسي، مرجع سابق، ص 141.

² Christophe Mester, Gemme Pinalpuig, coopération décentralisée quelque leçons déterrai sur les pratiques des autorités locales en matières de développement , rapport de synthèse, programme finance par l'union européenne, version 02, septembre 2015. P03.

كما يلعب الفاعلون المؤسساتيون دورًا محوريًا في بناء التوأمة بين الجماعات المحلية يتم ذلك بفضل الخصائص الهيكلية للمؤسسة وقدرتها على تنشيط وربط الفاعلين الآخرين كما تضمن استراتيجيات التوأمة على مستوى الجماعات المحلية وجود مكان ودور هام للمؤسسات المحلية المختلفة، ضمن إطار توافق عام حول الأهداف.

وبناء على ما تقدم يتبين بأن الجماعات المحلية الجزائرية هي المؤسسات الرسمية الوحيدة المخول لها إقامة توأمة مع نظيرتها الأجنبية مع خضوعها لنظام الرقابة الوصاية الإدارية المفروض على هذه الجماعات من قبل السلطات المركزية.

¹ المادة الأولى من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أبريل 90، يتعلق بالبلدية، ج،ر،ج،ج، عدد 15، الصادر في 15 أبريل 1990

² جلال حدادی، مرجع سابق، ص 143

العملالات أو الأقاليم، والجهات، أما المشرع الفرنسي فيطلق عليها اسم البلدية، الأقسام أو الأقاليم، والجهات.¹

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الجزائري، من خلال تحديده للأطراف المشاركة في التوأمة بين طرفين فقط، قد قيد نطاق هذا التعاون وقلص فرص استفادة جهات وأطراف أخرى مثل دور المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص، ولضمان نجاح اتفاقيات التوأمة على المستوى المحلي يمكن اعتماد مبدأ الشراكة بين الجماعات المحلية ومؤسسات القطاع الخاص لتحقيق هدف هذه الاتفاقية مع الطرف الأجنبي، وذلك من خلال توسيع نطاق النشاط وجلب التمويل والتدفقات المالية.

أصبح للقطاع الخاص دور مهم في الجزائر كضرورة اجتماعية، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة التي تتطلب دعماً اقتصادياً غير مقتصر على الدولة، وذلك لتخفيف الأعباء وتوفير مختلف الخدمات والاحتياجات الاجتماعية، خاصة على المستوى المحلي وفي مختلف المجالات مثل التعليم والتشغيل والصحة والاقتصاد.

تحقيق مبدأ الشراكة بين القطاع الخاص والجماعات المحلية في إبرام اتفاقيات التوأمة سيسهم بلا شك في تطويرها وضمان فعاليتها، من خلال التعاون والتكامل واستغلال مختلف الإمكانيات والطاقت بين الطرفين، لذا، يجب التفكير في تشجيع المؤسسات الخاصة واعتماد التشريعات والنظم التي تدعم آلية التعاون بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص في مجال التوأمة، لتحقيق التنمية المحلية المرجوة

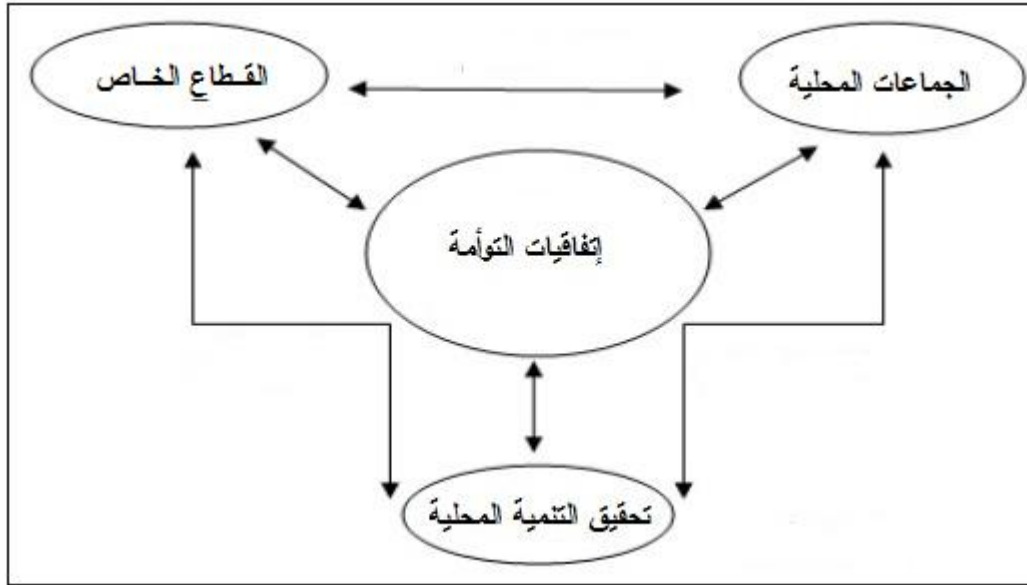
حيث يجب على الدولة أن تتعاون مع الشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية لتأمين مزيد من الموارد والخبرات التقنية، وتعزيز ثقافة التعاون والعمل الجماعي لزيادة القيمة لجميع أطراف الشراكة والمستفيدين، مما يعزز التنافسية لذا الجماعات المحلية الوطنية على الصعيد الدولي عند إبرامها إتفاقيات توأمة.

ففوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتبني على تكامل الأدوار بينهما، حيث تظل دور الدولة أساسياً في المراقبة والإشراف عن جودة الخدمات المقدمة في ظل السوق المفتوح والاقتصاد الحر، وفي حماية المنافسة ومراقبة الاحتكارات كما

¹ سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة والتدبير الشأن المحلي العام، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراة، جامعة مولاي اسماعيل، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، سنة 2013-2014، ص 350

يتيح ذلك للشباب فرص عمل كبيرة من خلال اتفاقيات شراكة دولية يكون أثرها المباشر على مستوى المحلي وهذا ما يوضحه الشكل المقترح:

الشكل 03: آلية تشاركية بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص في مجال التوأمة



وكذلك نرى أن غياب الأطر القانونية لإشراك المواطنين ضمن مجال المجتمع المدني في المسائل المتعلقة باتفاقيات التوأمة له دور مهم جدا حيث يعتبر مبدأ المشاركة والاستشارة، هو توسيع لأطراف التوأمة وتكريس للديمقراطية التشاركية وأداة فعالة لإشراك المواطن في القضايا التي تهتم محليا، سواء ككيانات منظمة، أو أراء فردية، أو ككفاءات علمية ومهنية عند التفكير في عقد إتفاقيات توأمة، من طرف الجماعات المحلية، وما تحويه من مجالس شعبية منتخبة.

والتي يمنحها الشرعية الشعبية وتحقيق المنفعة العامة المحلية، هذه السلسلة من التكامل والتعاون الاجتماعي التي تفرزها آلية المشاركة، في إتخاذ القرار المحلي تتحول مع الوقت إلى تأييد سياسي لتجديد الثقة، في الطرف الفاعل في العهدة الانتخابية، وتكريسها كمكاسب يجب المحافظة عليها.

لذا أصبح من الضروري الآن أن تدمج منظمات المجتمع المدني في صياغة الخطط التنموية وفقاً لمفهوم الإدارة المشتركة المفروضة من قبل الجماعات المحلية والفاعلين المحليين الذين يفهمون الإمكانيات المتاحة للتنمية من جوانب متعددة،

ففعاليات المجتمع المدني بإمكانهم أن يلعبوا دورًا بارزًا في تنفيذ المشاريع التنموية، وهذا يساهم في تعزيز الإقناع لدى السكان بأن هذه البرامج والمشاريع التي تحققها التوأمة تم تصميمها لتلبية احتياجاتهم، مما يعزز لديهم الشعور بالمسؤولية ويزيد من فرص نجاح هذه الإتفاقيات.

خلاصة الباب الأول:

وكخلاصة الباب الأول والذي تطرقنا فيه لاستعراض أهم معضلة تتعلق بالجانب المفاهيمي للتوأمة ومدى تشابكها مع مفاهيم أخرى يصعب للدراسين التفريق بينها حيث تناولنا المفهوم اللغوي و تحليله طبقا لما ورد في الدراسات والمعاجم العربية وكذا استعراض المفهوم الفقهي والتشريعي عبر مختلف القوانين المقارنة واجتهادات المختصين في هذا المجال وكان لازما علينا التعمق أكثر ومعرفة الأصول التاريخية للتوأمة والدور الذي لعبته دوليا، كما بينا المقاربتين التي تعرفهم التوأمة في مجال البحوث والدراسات: مقارنة ضيقة محصورة بين العلاقات الثنائية التي طرفاها جماعة محلية ونظيرتها الأجنبية فقط، وهو نفس توجه المشرع الجزائري، ومقارنة موسعة والتي تعطي للتوأمة أن تكون متعددة الاطراف وهو الاتجاه الذي سلكه التشريع الدولي لمواءمة النصوص الدولية النازمة للتوأمة، من خلال توسيع أطراف التوأمة لتشمل المجتمع المدني والمنظمات الدولية غير حكومية، بالإضافة إلى التطرق إلى الدور المنوط للجماعات المحلية لقيامها باتفاقيات التوأمة وفق الكيفية التي رسمتها لها السلطة المركزية مع إبراز إلى دوافعها وإطارها القانوني والمؤسساتي في الجزائر ومراحلها ودراسة أسسها الدستورية والقانونية حيث قمنا بالتحليل والمناقشة لمختلف الجوانب التي ركز عليها المشرع الجزائري في مجال إبرام اتفاقيات التوأمة لتكون سليمة ومحقة للأهداف المرجوة منها.

ان التطرق بالتحليل لمواد المرسوم التنفيذي رقم 17-239 للوقوف عند الشروط الموضوعية والشكلية ومراحلها الإجرائية حتى تصبح اتفاقية التوأمة مشمولة بالنفذ والتنفيذ، حيث يعتبر هذا الجزء ذو أهمية بكان، لاستيضاح الالتزام القانوني حتى نكون أم اتفاقية توأمة مبرمة من قبل الجماعة المحلية الوطنية مع نظيرتها الأجنبية مطابقة للقانون الداخلي الجزائري وتحقق التعهد الجزائري لاحترام الاتفاقيات والتعهدات الدولية في إبرام مثل هذه الاتفاقيات.

وبناء على ما قمنا بدراسته في هذا الباب يمكن استخلاص ما يلي:

➤ الأهمية البالغة للتوأمة في مجال العلاقات الدولية من خلال جذورها التاريخية ومساهمة الجماعات المحلية للدول في تعزيز ذلك الدور.

➤ التوأمة تم التطرق إليها عبر دول العالم ضمن مقاربتين أثنتين ضيقة وموسعة، فكل دولة اعتمدت مقارنة معينة وفق ما تراه مناسبا لها.

➤ تشابك المفاهيم المشابهة وتداخلها مع التوأمة مما أدى إلى الخلط والضبابية في تحديد دقيق لمفهوم التوأمة، فالتوأمة ليست تعاون لامركزي بل هو أشمل منها وليست تعاون ولا تضامن بين جماعات محلية وطنية فيما بينها.

➤ إبرام اتفاقيات التوأمة حسب القانون الجزائري يمتاز بصرامة ومراقبة دقيقة فالجماعات المحلية الوطنية عليها التقييد الصارم بالشروط والإجراءات المنصوص عليها وإلا كان مصير أي مشروع توأمة بالرفض وعدم الموافقة.

الباب الثاني: التوأمة كآلية فعالة لتحقيق تنمية وحوكمة الجماعات المحلية

تعد من أهم ركائز التنمية المحلية كما يشير إلى ذلك البنك الدولي هي تلك الخطط والبرامج التي تكون لصالح المجتمع وتهدف إلى تحسين معيشتهم في مختلف جوانب الحياة وتشجيع تحقيق العدالة والمساواة بين جميع أطيافه. ⁽¹⁾

حيث تعد العلاقات الدولية بين الجماعات المحلية الوطنية ونظيرتها الأجنبية أمراً حيوياً لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي والدولي وتعتبر الجماعات المحلية الحلقة الوسطى بين السلطة المركزية والمواطنين، وتمتلك دوراً حيوياً في تحسين الأوضاع المعيشية للمواطنين وتحقيق التنمية والحوكمة للجماعات المحلية. ⁽²⁾

كما تهدف هذه العلاقات والتي تكون في صورة التوأمة إلى تعزيز دور الجماعات المحلية وتمكينها من تحقيق أهدافها خصوصا التنمية منها، من خلال تبادل الخبرات والمعرفة والتعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وغيرها، كما تساعد على تحسين الحوكمة المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية، وتشجيع المشاركة المجتمعية في صنع القرار وتنفيذ السياسات التنموية.

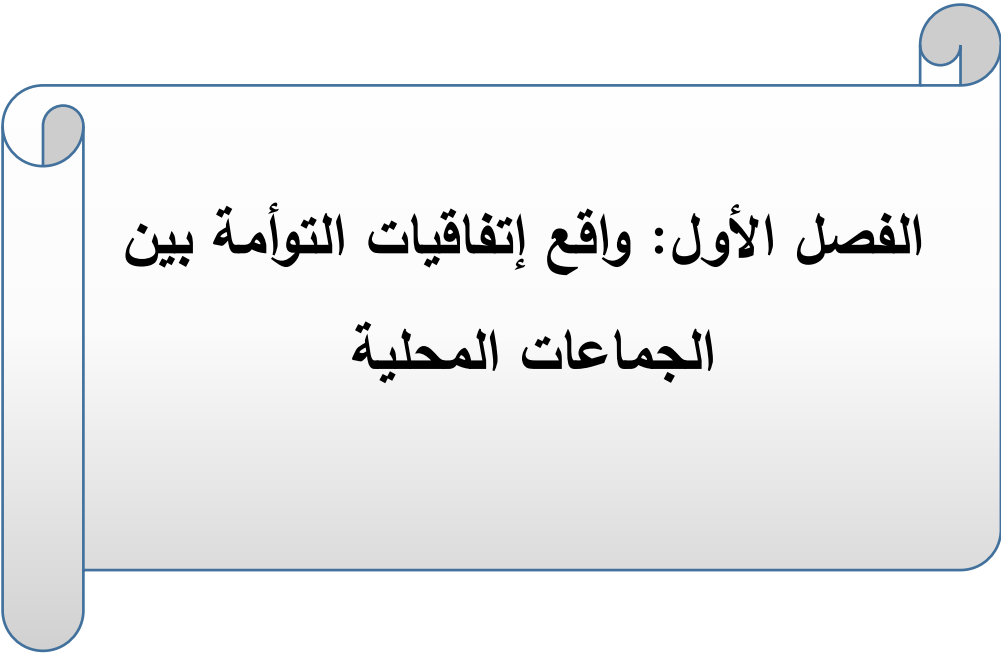
وحظيت التوأمة باهتمام دولي كبير جدا وعقدت العديد من المؤتمرات الدولية لمناقشة جوانبها وكيفية تفعيلها بين الدول، حيث عد مؤتمر التنمية الذي عقد بدولة البرازيل، وتم تبنيها كتوجه استراتيجي لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي والدولي، وتم العمل على تطويرها وتوسيع نطاقه وميادينها بين الدول. ³ لما تحققه من تنمية وحوكمة للجماعات المحلية.

حيث سنتناول في هذا الباب أهمية إتفاقية التوأمة على الجانب التنموي للجماعات المحلية من خلال التركيز على واقع إتفاقية التوأمة بالجزائر (الفصل الأول) ثم نستعرض إتفاقيات التوأمة فاعل أساسي في تنمية وحوكمة الجماعات المحلية (الفصل الثاني).

¹ وحدة التنمية الاقتصادية المحلية، البنك الدولي، واشنطن من الموقع WWW.Wordbank.org.urban/Led يوم الإطلاع 2023/08/17.

² هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة 01، مركز الدراسات العربية، مصر، 2017 ص 26.

³ جلال حدادي، "التعاون اللامركزي بين متطلبات السيادة وإرادة التنمية حالة الجزائر"، مرجع سابق، ص 83.

A decorative graphic of a scroll with a light gray background and a blue border. The scroll is partially unrolled, with the top and bottom edges showing a darker gray shadow. The text is centered on the scroll.

الفصل الأول: واقع إتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية

كما أشرنا سابقا أن المشرع الجزائري خول للجماعات المحلية دور إقامة علاقة تعاون لامركزي، على شكل إتفاقيات توأمة في مختلف الميادين، وفق ضوابط وشروط معينة، مما يساعد على تطوير أدائها في مختلف المجالات.

لكن تبقى الجماعات المحلية تواجه واقعا بالجزائر تتطافر فيه جملة من التحديات عند إبرامها للتوأمة ترهن فعاليتها على الوجه المطلوب وتتصدى لتكون وسيلة تحقق من خلالها الإقلاع التتموي المنشود للسكان حيث سوف نستعرض إلى صعوبات الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التوأمة (المبحث الأول) ثم نستعرض دور السلطة المركزية في إبرام إتفاقيات التوأمة (المبحث الثاني)

المبحث الأول:

صعوبات الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التوأمة

لا يمكن تحقيق توأمة بين الجماعات المحلية الوطنية ونظيرتها الأجنبية دون الاهتمام بالجماعات المحلية نفسها ومحاولة الرفع من كفاءتها حتى تتمكن من لعب دور محوري في تحقيق الفوائد المرجوة من إتفاقيات التوأمة.

وفي هذا الصدد، فإن الجزائر قد قامت بتغيير طابعها التسييري الذي كان يحكم الإدارة المحلية بسيطرة الحزب الواحد إلى التعددية السياسية، مما أدى إلى تحول من النظام المركزي إلى نظام لامركزي أكثر تدخلا وفعالية في حياة المواطن.⁽¹⁾

وبفضل هذا التحول، أصبحت الجماعات المحلية أكثر قدرة على تلبية احتياجات المواطنين وتحسين مستوى المعيشي على المستوى المحلي، وتعزيز الديمقراطية التشاركية والشفافية في إدارة الشؤون المحلية وعلاوة على ذلك، فإن هذا التحول قد أدى إلى زيادة الاهتمام بتنمية المجتمعات المحلية وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في المناطق النائية والمحرومة أو ما يعرف حديثا بمناطق الظل، وهذا بدوره يساهم في تعزيز الثقة والمشاركة المجتمعية في الحياة السياسية والاجتماعية.⁽²⁾

¹ فريدة مزياي، المجالس المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، سنة 2005، ص 63-64

² عادل خليفة، إقتصاديات الدول العربية وتحديات التنمية، دار المنهل اللبناني 1996، ص 141

ولن يتأتى ذلك الجهد المبذول لتحسين أداء الجماعات المحلية والرفع من كفاءة تسييرها إلا بإشراك الهيئات السياسية المعنية ومراكز البحث العلمي ومنظمات المجتمع المدني الفاعلة لرسم رؤية الواضحة لأهمية دور الجماعات المحلية من أجل بلورة استراتيجية تعاونها مع غيرها في دول العالم وفق معايير تراعي أولا التوجهات والمبادرات ذات الصلة بالسياسة الخارجية للبلاد وسيادتها ووحدتها الترابية.⁽¹⁾

من بين الأسباب التي جمدت دور وفعالية اتفاقيات التوأمة على المستوى المحلي هو تظافر عدة صعوبات وعقبات منها ماتعلق بالوضعية الداخلية للجماعات المحلية (المطلب الأول) ومنها ماتعلق بتدخلات السلطة المركزية ولعبها دور قوض وقلص من فعالية هذه الاتفاقيات (المطلب الثاني)

المطلب الأول:

عقبات داخلية تواجه الجماعات المحلية في تحقيق التوأمة

إن حاجة المواطنين للتنمية هو الشغل الشاغل للجماعات المحلية بل يعد ركيزة أساسية له علاقة بإنشائها من قبل السلطة المركزية ولكن مع ضعف الإمكانيات التقنية والبشرية والمالية لدى أغلب الجماعات المحلية، وعدم وجود بيئة إستثمارية فعالة على مستوى الجماعات المحلية الجزائرية ينسجم لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تضاهي نظيرتها الأجنبية خصوصا في دول الشمال، أفضى إلى ضرورة إيجاد دعم وإهتمام بالتوأمة كأحد أهم الوسائل أو الحلول لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة التي ما فتئت قوانين اللامركزية تطورها.⁽²⁾ ورغم تدعيم الجزائر بالقوانين المنظمة لهذا النوع من التعاون والمتمثل في التوأمة، إلا أن نشاط الجماعات المحلية مازال محكوما بمجموعة من التحديات والتي تبقى عائقا، وحكمت على التجربة

¹ جلال حدادي، مرجع سابق، ص 82

² عليان رادية، " التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات". المجلة الجزائرية للأمن الإنساني"، الجزائر، العدد الثاني،

جويلية 2016 ص 182

الجزائرية في مجال التوأمة بالمحدودية مقارنة مع ما يمكن أن يتحقق إذا توفرت الأرضية السليمة لممارسة وتفعيل كل أشكال التعاون اللامركزي بما فيها التوأمة¹.

إن هذه التحديات أو الصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية في إطار تطوير قيامها بالتوأمة يرجع إلى عدة أسباب منها ما تعلق بالعجز المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية وضعف تكوين الموارد البشرية، أضف إلى ذلك التحديات القانونية.

الفرع الأول:

التحديات المالية والبشرية

أولاً: التحديات المالية:

إن إبرام إتفاقيات توأمة هي عملية ليست بالأمر الهين خصوصاً على ضوء ما تطرقنا له سابقاً ولا سيما ما تعلق منه في الجوانب التمويلية للبدء في إبرام اتفاقية التوأمة، فالعملية برمتها تحتاج إلى صرف أموال ودعم تمويلي للمشاريع التي تستهدفها، الأمر الذي يدفعنا بطرح التساؤل حول من هو المختص بضمان هذه التغطية المالية فهل يقع على عاتق الجماعات المحلية باعتبارها المعنية الأولى به، أم على عاتق الدولة باعتبارها صاحبة السيادة عندما يتعلق الأمر باتفاقيات تتجاوز حدودها الجغرافية؟

عند إستقراء أحكام المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329² فإن مصادر تمويل مشاريع التعاون اللامركزي والتي تكون في شكل إتفاقية توأمة تتمثل أساساً في الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية المعنية، وإعانات الدولة، والمساهمات المالية للجماعات الإقليمية الشريكة، وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بالإضافة إلى موارد أخرى ينص عليها التشريع والتنظيم المعمول بها.

ومن خلال هذه المصادر، يمكن للجماعات المحلية المشاركة في علاقات توأمة أن تساهم جميعها في التمويل المالي، كما يمكن أن تكون الدولة هي المسؤولة الأساسية عن

¹ بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري الضوابط والمعوقات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس عشر، مارس 2018، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 321

المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

تمويل هذه الإتفاقيات، خاصة إذا كانت موارد الجماعات المحلية محدودة، كما يجوز للجماعات الإقليمية الشريكة أن تقدم مساهمات مالية في إطار التعاون، ولكن حسب ما أشارت إليه برامج التعاون الدولي المنصوص عليها عبر مختلف دول العالم، جلتها يرى أن هذه المساهمات ليست ملزمة ولا تفرض على الجماعات المحلية.⁽¹⁾

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 17-329 وقانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12-07 لم تتضمن نصوصهم التطرق لمسألة تنظيم عملية المساهمة المالية للجماعات الأجنبية وبالتالي ضلت هذه النقطة حبرا على ورق ومبهمه.

وبالنسبة لتحديد الشريك في إتفاق التعاون وأهداف هذا التعاون، فإن هذا يتم من قبل السلطة المركزية، ولكن يتعين على السلطات المركزية أن تأخذ بعين الاعتبار اهتمامات ومصالح الجماعات المحلية المشاركة في المشروع، وتشجع المشاركة الفعالة والشفافة لهذه الجماعات في إدارة المشروع وتحقيق أهدافه، في ذات السياق تكون الجماعات المحلية ملزمة بإدراج نقاقات التوأمة ضمن ميزانيتها المحلية يأتي هذا الشرط كاستجابة لرغبة الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات تعاون دولي.⁽²⁾

فالجماعات المحلية تدرك أهمية التوأمة في تحسين أدائها والمساهمة في جهود التنمية ومع ذلك، تواجه تحديات مالية تعاني منها، ستضطر لتخصيص جزء كبير من ميزانيتها كتكلفة لإبرام أي اتفاقيات توأمة غير مركزية، ومن ناحية أخرى، يتعارض هذا الشرط مع حق الجماعات المحلية في اتخاذ قراراتها الخاصة، حيث يعتبر إبرام اتفاقيات التوأمة مجالا محجورا للسلطة المركزية ولا يترك للجماعات المحلية أي صلاحية في هذا الشأن.

من هنا يصبح تخصيص ميزانية مالية لتمويل أي اتفاقية توأمة بلا معنى كون إرادة الجماعات المحلية في إبرام هذه الاتفاقيات تبقى رهن موافقة السلطة المركزية حتى في حالة تخصيصها لموارد مالية معتبرة بهدف تمويل هذا النوع من التعاون نتيجة ضعف المورد المالي

¹ Mohammed Benidir, Op cit, p 53

² أحمد كزال، " أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، المغرب، العدد 96 جانفي

للجماعات المحلية وعدم تحكمها في مداخيلها الجبائية الذي يعطي لها الإستقلال المالي الحقيقي، سواء من جهة التحصيل أو التفكير في تنويع المصادر المالية المحلية.⁽¹⁾

في ظل الواقع الحالي، يعاني العديد من الجماعات المحلية من عجز مالي حيث يكاد يكون من الصعب عليها استكمال السنة المالية وأحياناً تكون بحاجة لتلقي إعانات من الدولة، وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبالغ المالية المخصصة للتعاون اللامركزي ضئيلة جداً، وبالتالي، تضطر إلى البحث عن مصادر أخرى للحصول على التمويل، سواء من المنظمات أو من البلديات الشريكة، مما عرقل دورها في إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية حيث تحتاج في هذه الحالة إلى اتخاذ جملة من التدابير والتي سوف نستعرضها بالتفاصيل خلال بحثنا، والتي تعتمد أساساً في إصلاح النصوص القانونية المتعلقة بالموازنات المحلية ودعم الجباية المحلية واعتماد استراتيجية اقتصادية تشجع الاستثمار المحلي بمشاركة جميع الجهات المعنية بالتنمية، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني، من أجل الوصول إلى نموذج إداري يأخذ في الاعتبار الخصوصيات الإقليمية ويسمح بإيجاد ثروة محلية تمكن هذه الجماعات من تكوين مورد مالي يحقق لها تمويل مختلف مشاريع اتفاقيات التوأمة التي تبرمها مع غيرها من جميع دول العالم.⁽²⁾

وحسب نص المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 يلزم الجماعات المحلية إدراج نفقات الناتجة من التعاون اللامركزي ضمن ميزنتها المحلية ولكن سيكون ضعيفا ما لم يتم تدعيم الموارد المالية المحلية وتوسيع تمويل هذه الاتفاقيات خارج نص المادة 34 من المرسوم رقم 17-329

ولكن من جهة أخرى قد يشكل هذا التمويل المالي، عبئاً مالياً إضافياً على الجماعات المحلية التي قد تواجه بالفعل صعوبات مالية، مما يحتم على الجماعات

¹ علي عباية، وآخرون، "مداخل الجماعات المحلية بين إشكالية التحصيل وضرورة التنويع: مداخل ألفت ضمن فعاليات المنتدى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد نوفمبر 2018

² جلال حدادي، " التعاون الدولي اللامركزي كآلية لتنفيذ التنمية المحلية في القارة الإفريقية التجربة المغربية أنموذجاً" مداخل ألفت في المنتدى الوطني الموسوم ب: " التنمية الاقتصادية في إفريقيا: الفرص والقيود قسم الدراسات الدولية"، تخصص الدراسات، الإفريقية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3-25 سبتمبر 2019.

المحلية أن تجري تفاهمات مع نظيرتها الأجنبية للبحث عن كيفية تمويلية بين الطرفين في إطار إحترام القانون يكفل تنفيذ الاتفاق المبرم بينهم.⁽¹⁾

أما بالنسبة لمسألة قوة القرار المتخذ من طرف الجماعات المحلية في إبرام اتفاقيات التوأمة، فيتعزز بالإستقلال المالي الذي يجب تدعيمه بالإطار القانوني والتشريعي الذي يحكم العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطات المركزية وفي بعض البلدان، تكون الجماعات المحلية ذات صلاحيات محدودة في إبرام اتفاقيات التوأمة كما هو الشأن بالجزائر، بينما تكون في بلدان أخرى لديها صلاحية أكبر في هذا الصدد وعلى أي حال، يمكن للجماعات المحلية التعاون مع الشركاء الخارجيين بموجب اتفاقيات رسمية تحترم الإطار القانوني والتشريعي المحلي، ويمكن أن يتم ذلك بالتشاور والتنسيق مع السلطات المركزية المعنية، من هنا يصبح تخصيص نفقات توقيعية لتمويل دون هذه الكيفية اللجوء إلى إبرام اتفاقية توأمة بلا معنى.⁽²⁾

حيث يعتبر التقييد الممارس على إرادة الجماعات المحلية في اللجوء للتوأمة والذي يتطلب موافقة السلطة المركزية حتى حالة تخصيصها لموارد مالية معتبرة بهدف تمويلها عائقا ووسيلة لفرض رقابة وصائية متعبة ومعقدة.

هذا الأمر جعل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية تواجه مشاكل عديدة تساهم في تأخرها وعرقلة سيرها ويتجلى ذلك من خلال ضعف الإيرادات المحلية وبالتالي اعتمادها بالدرجة الأولى والأخيرة على مساهمات الدولة، الأمر الذي يجعل جهاز تمويل التنمية على المستوى المحلي نظاما لا تتحكم فيه الجماعات المحلية.⁽³⁾ وبالتالي لا يسمح لها برسم سياسة تنمية مستقلة عن سياسة الدولة وهذا بالرغم من الحرية التي يمنحها القانون للجماعات المحلية سواءا الولاية أو البلدية من حيث المبادرة واقتراح المشاريع⁽⁴⁾

¹ الزهرة شيخ الشيوخ، التعاون اللامركزي الدولي كإستراتيجية لتنمية الاقاليم المحلية -دراسة حالة الجزائر-، مجلة السياسة العالمية، جامعة الجزائر، المجلد 6، العدد 1/2022، ص 546

² Arezki Akerkar، op cit, p 53

³ صليحة ملياني، الجماعات المحلية استقلالية والرقابة، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص ق. اداري، كلية الحقوق والعلوم إنسانية، ج. م. بوضياف - المسيلة- 2014-2015 ص 61

⁴ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02 جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007 ص 36

وباستقراء قانون البلدية وقانون الولاية نجده يخلو تماما من تخصيص أي بند مستقل يتعلق بتمويل إتفاقيات التوأمة في حين نجد المرسوم التنفيذي رقم 17-329 يحصرها في حالات أربعة منصوص عليها في المادة 34 سالفة ذكر والتي تظهر عدم إهتمام المشرع بالجانب المالي للتوأمة.

كما أن القانون الجزائري لم يتضمن كيفية تنظيم العلاقة المالية التمويلية بين الجماعة المحلية الوطنية والأجنبية.

كما أن تخصيص موارد مالية للتوأمة لا يشكل أولوية في نظر الحكومة لنقص الموارد المالية والديون الكبيرة والزيادة السريعة في النفقات على تسيير الشأن المحلي، حيث تقع معظم البلديات والولايات تحت سيطرة الحكومة المركزية عند إعداد ميزانياتها مما يلاحظ أن هذه المشكلة متجذرة في ميزانيات البلديات والولايات رغم اختلافها في الموارد المادية والبشرية والطبيعية، تنشأ مشكلة النقص في الموارد من عدم الوعي بالأموال العامة نتيجة عدم إجراء جرد شامل لجميع الممتلكات التي تنتمي للجماعات المحلية، وعدم مراجعة أسعار الإيجار وسوء استغلال المرافق العامة.

تظهر أيضا ارتباط ميزانيات الجماعات المحلية بالحكومة المركزية من خلال الدعم المالي الذي يقدمه الصندوق المشترك للجماعات المحلية، والذي يُعتبر كهيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالاستقلال المالي ولكن في الحقيقة تخضع لوزارة الداخلية¹، يُناقش هذا الأمر في قانون البلدية 10-11 من المادة 211 إلى المادة 214، وفي قانون الولاية 07-12 من المادة 176 إلى المادة 179.

إن التبعية المالية تشكل عائقا أمام تحقيق توأمة فعالة، حيث تحتاج الجماعات المحلية إلى موارد مالية كافية متأتية من استغلال مواردها البشرية والطبيعية بشكل أنجع وتحقيق الكفاءة دون التدخل الواسع من الحكومة المركزية.

¹ المادة الأولى من المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 45، الصادرة في 5 نوفمبر 1986.

ثانيا: التحديات البشرية:

يلعب العنصر البشري دورًا حاسمًا في نجاح أي اتفاقية توأمة، ولا يكفي وجود موارد مالية كافية لتحقيق الأهداف المنشودة يجب أن تتوفر الكفاءة الإدارية والاستراتيجية لدى الجماعات المحلية المشاركة في المشروع، ويجب أن يكون لديهم رؤية واضحة ومنهجية لتحقيق الأهداف المشتركة، وتعزيز الكفاءات الإدارية للمجالس المحلية، وتعزيز قدرات الموظفين المحليين على إدارة الشؤون المحلية، وتوفير التدريب والتوجيه والدعم الفني لهم، وتشجيع دعم الإطارات وبرامج التكوين وتطوير التدريب المستمر للموظفين كذا استفادة المنتخبين المحليين من دورات للتدريب على التسيير العمومي وطرق التفاوض، باستخدام هذا النهج، تتمكن الجماعات المحلية من ضمان تنفيذ مهامها ونشاطاتها بفعالية سواء على المستوى المحلي أو الدولي، مما يساهم في تعزيز التنمية المحلية، كما يعمل الحكم الرشيد على تعزيز مصداقية الجماعات المحلية على المستوى الدولي (1)

فالمراد البشرية من المسائل المهمة داخل الجماعات المحلية، وتعتبر أيضا وسيلة فعالة، بل ومن الأهداف الرئيسية التي تشغل تفكير الدولة لما تقوم به من رفع مستوى القدرات والمهارات بما يساهم في تطوير أداء الجماعات المحلية (2)، ولكن هذا العنصر البشري من ناحية الكمية والنوعية لا يزال يعاني العديد من الضعف في التكوين والتأهيل على المستوى المحلي بسبب بروز ممارسات سلبية متصلة أساسا بهذا الجانب تؤدي إلى عرقلة هذا 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، إضافة لغلبة منطق الصراع والتجاذبات على منطق التكامل بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة (3)، وضعف المحاسبة السياسية للمنتخبين بفعل تراجع وضعف دور الأحزاب وتخلفها عن أداء مهمتها تجاه منتخبها، فحتى نحقق الإدارة الناجحة لمشاركة الجماعات المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية يجب التركيز على

¹ أمينة عثمان، زوليخة الفرطاس، "الحكم الرشيد والتنمية المحلية المستدامة"، مرجع سابق، ص 36

² علي غربي، بلقاسم سلاطين، اسماعيل قيرة، تنمية الموارد البشرية، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2012، ص 200

³ فايزة يوسف، مرجع سابق، ص 224

وجود نخب محلية قادرة ومؤهلة على التفاعل مع التطورات الجديدة وذلك من خلال العمل على التركيز على التكوين.

حيث يعتبر التكوين من أهم العمليات لتنمية الموارد البشرية بغرض تنمية وتطوير الجماعات المحلية، كما يهدف إلى التحسين أو التطوير الذي يمكن المتكوّن من القيام بالمهام والأعمال المطلوبة منه -مستقبلا- بكفاءة وفعالية أكبر، الأمر الذي من شأنه أن يعود بالفائدة على الشخص المتكوّن والإدارة معا

وفي هذا السياق، على غرار باقي مؤسسات الدولة، فقد عمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إلى تكوين موظفيها على المستويين: المركزي والمحلي، فضلا عن برمجة العديد من دورات التكوين لفائدة المنتخبين المحليين، إيماناً من الجهة الوصية بأن مثل هذه الدورات التكوينية من شأنها. أن تعطي الإضافة التي تعود بالفائدة وبالدرجة الأولى على المواطنين.⁽¹⁾

فالأغلبية المطلقة للمنتخبين والمسؤولين المحليين الجزائريين ليست لديهم خبرة في العمل الدبلوماسي على المستوى الدولي، ولا حتى في كيفية إبرام إتفاقيات التوأمة، وهو ما يضعف الحافز لديهم في إقامة هذه الإتفاقيات من جهة، كما يضعف قدرتهم في تعبئة وتجنيد وإشراك الفاعلين الآخرين في هذا النوع من التعاون من جهة أخرى.⁽²⁾

بغياب العنصر البشري المؤهل لا يمكن وضع رؤية ثابتة لتجسيد هذه الاتفاقيات على أرض الواقع لتحقيق هدفها المنشود ودعمها للمسار التنموي لاسيما ما تعلق منه على الجانب المحلي وهذا تجسد في إتفاقية الأمم المتحدة في نص المادة السابعة التي أوصت دول العالم إلى السعي لترسيخ ودعم نظم التوظيف التي يجب أن تكون مبنية على الكفاءة والشفافية.

وفي سياق مواجهة المنتخب المحلي الجزائري مع منتخب محلي أجنبي، يكون هناك اختلاف في الكفاءة والموارد المادية المتاحة لكل فريق، يعني ذلك أن أي اتفاقية توأمة تبرم بين الفريقين ستكون لصالح الفريق الأجنبي، نظراً للمزايا التي يتمتع بها من

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 03/03/1996، يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج، ر، ج، ج، عدد 16.

² الطيب السعيد) أستاذ بالمدرسة الوطنية للإدارة، متخصص في التعاون اللامركزي)، التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية، محاضرة أُلقيت على هامش الملتقى المنظم من قبل كلية الحقوق جامعة عنابة الموسوم "دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية المستدامة"، سنة 2017.

حيث الموارد المادية والبشرية والتقنية، وبناءً على ذلك، تظل السلطة المركزية هي المسؤولة الفعلية عن إدارة التعاون اللامركزي من خلال توقيع اتفاقيات التوأمة، نظراً لإمكانيات المالية والبشرية والتكنولوجية التي تتوفر لديها.⁽¹⁾

كما شكل أثر سلبي على أن تكون اتفاقية التوأمة مجسدة ميدانياً بالكيفية التي تستفيد منها الجماعات المحلية، والتي تجد نفسها غير متكافئة مع الجماعات المحلية الأجنبية التي لها إمكانيات مالية ضخمة وجاهز بشري كفو.

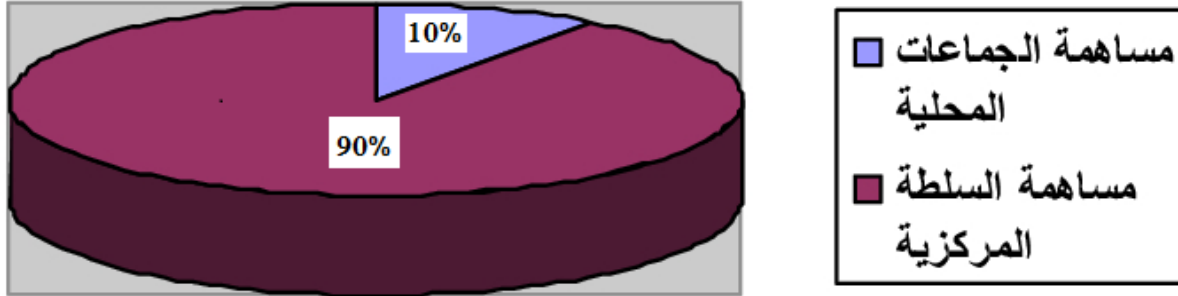
ونرى أنه يستلزم تطوير الكادر البشري للجماعات المحلية وتحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية بطرق بديلة وتطوير الموارد الجبائية والتي تنعكس على تفعيلها لإتفاقيات التوأمة وتمويلها مختلف البرامج.

كما يجب إعطاء استقلالية أكثر للجماعات المحلية بحيث تتوفر لها إمكانيات مالية ذاتية تسمح لها بالعمل والنشاط والمساهمة في إقامة علاقات توأمة تساهم في التنمية.

حيث لازالت إتفاقيات التوأمة رهينة لذا السلطات المركزية تتحكم فيها سواء إدارياً أو مالياً نظراً لمحدودية تمويلها من قبل الجماعات المحلية بالشكل الذي يضمن تحكما أكبر في مبادرات إقترح هذه الاتفاقيات حيث تعد مساهمة السلطة المركزية كبيرة جداً مقارنة بمساهمة الجماعات المحلية مثل ما يوضحه هذا الشكل:

¹ جلال حدادي ، التعاون الدولي اللامركزي كآلية لتفعيل التنمية المحلية في القارة الإفريقية التجربة المغربية أنموذجاً، مرجع سابق.

الشكل رقم 04: تمثيل بياني يوضح المساهمة المالية لتمويل إبرام إتفاقيات التوأمة



المصدر: إعداد الباحث بالإستناد إلى تحليل الوضع المالي لبعض إتفاقيات التوأمة الموقعة من خلال استعراض نتائج الرسم البياني يتضح لنا حجم المساهمة الكبيرة للسلطة المركزية لدعم برامج اتفاقيات التوأمة في ظل المساهمة الضعيفة للجماعات المحلية نتيجة ضعف الموارد المالية وهو ما يرهن فعاليتها ويعزز هيمنة السلطة المركزية على إجراءات إبرامها.

الفرع الثاني:

العقبات القانونية والتوجهات السياسية للمجالس المنتخبة

أولاً: العقبات القانونية:

إن التمعن جيدا في واقع الإجراءات التنموية للجماعات المحلية، يظهر لنا بوضوح ضعف الأداء المحلي بصفة عامة¹ بما فيها ما تعلق الأمر بتفعيل اتفاقيات التوأمة، وذلك لعدة تحديات تشريعية مرتبطة بالنصوص القانونية للامركزية التي تضمنت مقتضيات عامة وغامضة ومكبلة بالوصاية الصارمة من طرف السلطة المركزية.

إن أهم ما يلاحظ على التشريع الحالي المنظم للتوأمة (المرسوم التنفيذي رقم 17-329) وكذلك المتعلق الجماعات المحلية (قانون البلدية والولاية) يشوبه الكثير من الغموض الناتج عن تقصير المشرع في تفصيل العديد من النقاط، وإتمام نصوصه

¹ لصحراوي بن شيخة، مداخلات وطنية حول: "الدور التنموي للجماعات المحلية"، جامعة سعيدة، ديسمبر 2003، ص 09

بالعمومية، مما يجعلها عقبة وعائق أمام إنخراط جماعاتنا المحلية للمضي قدما في إبرام علاقات توأمة، حيث نلمح في هذه ضبابية في أشكال التعاون التي يمكن أن تيرمها هذه الجماعات العديد منها غير منصوص عليها، وعدم توضيح كيفية مواجهة قرار رفض الإتفاقية من السلطة الوصية وكذا كيفية تشكيل لجان الاتفاقية.... الخ صف إلى ذلك مراحل إبرام التوأمة بمرورها بجملة من الإجراءات والشروط العديدة والمعقدة أحيانا والتي تطرقنا لها في الباب الأول من الدراسة.

فالمواد المخصصة للتعاون اللامركزي والذي يكون في شكل اتفاقيات توأمة تعتبر ناقصة كما وكيفا، وظلت عاجزة على الإحاطة بكل جوانب مجالاتها ومواكبتها للتغيرات القانونية التي تعرفها الساحة الدولية، فهي نصوص قاصرة عن منح الضمانات الكافية للجماعات المحلية، بجعلها تقدم بكل طمأنينة ووعي بالنتائج لتشارك في توأمة حقيقية تساهم في تحسين الإطار المعيشي للسكان وتبني خيارات تنموية ذات أبعاد دولية وأثر محلي، تنمية تستند على تطبيق الأساليب المستحدثة في الساحة الدولية.⁽¹⁾

ونشير في هذا الصدد أن مجال التنمية المحلية كمظهر بارز والذي يعتبر الهدف الاساسي لإقامة علاقات توأمة، نرى أنه قد يتطلب في بعض الأحيان نشوء كيانات أو مؤسسات أو شركات مشتركة بين الجماعات المحلية يكون نشاطها تنموي في قالب تجاري بين البلدين مثل إنشاء المستشفيات المشتركة مثلا فإن القوانين التنظيمية تحيل الأمر للقوانين التجارية، وهذا قد يشكل عدم وضوح في الرؤية ناهيك عن التعقيدات القانونية والإدارية في هذا الشأن. وما يمكن تسجيله أيضا هو أنه في غياب وجود نص واضح، غالبا ما تلجأ الجماعات المحلية الى المنافسة لاختيار شركائها من الأجانب لتخوض معهم توأمة هدفها إقتصادي محض.⁽²⁾

كما يطرح التساؤل هل الإطار المحلي لها تجربة وكفاءة قانونية عالية؟ تمكنها القدرة على التفاوض والخوض في القوانين الدولية المنظمة لهذا النوع من النشاط والتعاون ومن جملة التحديات والمعوقات التشريعية ذات الصلة بنشاط

¹ عبد القادر محمد عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية الإسكندرية، 2000، ص32

² الطيب السعيد، مرجع سابق،

الجماعات، نجد أن اتفاقيات التوأمة تصطدم كذلك بمجموعة من العراقيل أهمها عدم احترام الأطراف المعنية بتنفيذ محتوى الإتفاقية، سواء في الإخلال ببعض الالتزامات كعدم احترام الطرف المتعاقد، وبدورها يمكن للجماعات المحلية أن تكون كذلك في وضعية عدم وفائها ببعض الالتزامات خاصة المتعلقة بآجال مصادقة الوزارة الوصية على الاتفاقيات مادام تفرض عليها رقابة قبلية وبعدية، وأيضا من حيث البطء في الآجال التي قد تستغرق في بعض الأحيان سنوات كثيرة.

أما فيما يتعلق بالمجتمع المدني في علاقاته بالجماعات المحلية فيما عدا في إطار ما يعرف بالديمقراطية التشاركية المكرسة دستوريا¹، فإن أهم العراقيل التي تعيق تقوية العلاقات التشاركية تتمثل في غياب النصوص القانونية المنظمة للدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني ضمن هذا الإطار في إثرائه ومشاركته في مجال إتفاقيات التوأمة، حيث لم يصادفنا خلال بحثنا أي قانون منظم للجماعات المحلية يعالج هذه النقطة.

ثانيا: عقبات التوجهات السياسية للمجالس المنتخبة:

من أهم الأسباب التي تضعف أداء للجماعات المحلية، هي تلك المتمثلة في الصراعات السياسية والحزبية وغياب الانسجام بين مكونات المجالس المحلية حيث يمكن رصد أن الإلتناء الحزبي والإيديولوجي للمنتخب المحلي له تأثير سلبي على فكرة التعاون داخل المجالس المحلية كما أن تباين الاتجاهات والمذاهب والمشارب السياسية لدى المنتخبين قد يؤدي إلى رفض التعاون فيما بينهم⁽²⁾، إذ أن المجالس المحلية ذو الأغلبية الحزبية المريحة غالبا ما يرفض الدخول في تعاون مع مجلس محلي ذي أغلبية تنتمي إلى حزب آخر يختلف معه في التوجهات والآراء والبرامج، رغم أن الأهداف المتوخاة من فلسفة التعاون هو تحقيق المصلحة العليا للجماعة المحلية التي تبقى فوق كل اعتبار سياسي أو حزبي وهذا ما يفسر محدودية اللجوء الى الخوض في التفكير في إتفاقيات توأمة والتي تتطلب توحيد في الرؤى وكذا العمل

¹ الأمين سويقات، " دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب " مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 17، جوان 2017، ص 248.

² حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية "التجاهات الحديثة في دراستها"، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2005، ص ص 15 و 16

الجاد والجهد الذي لن يتحقق في ظل وجود هذه النزاعات والصراعات والحزبية والتجاذبات السياسية.⁽¹⁾

وفي هذا الصدد توجت جهود المشرع الجزائري بمنح الشعب حرية إختيار ممثليه على مستوى المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب وتوفير الضمانات الكافية لذلك في ظل الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات² إلا أنه مازال النظم الإنتخابية تنتج ممثلين محليين غير أكفأ وتشكيلات حزبية متصارعة سياسيا لا تولي أهمية للتعاون الدولي وبرامجه.

المطلب الثاني:

العوامل الإدارية التي تعيق تنفيذ التوأمة

على الرغم من المزايا التي أقرها النظام اللامركزي الذي تتصف به الجماعات المحلية فإن الواقع يثبت الحضور القوي للسلطات المركزية في صناعة القرار المحلي وخاصة في مجال إتفاقيات التوأمة، فبالنظر لاختصاصات الجماعات المحلية نلاحظ الحضور الكثيف للإدارة المركزية في اعتماد القرارات المتعلقة بأي علاقة تعاون لامركزي الذي يكون في شكل إتفاقية توأمة، من خلال تدخلها الإداري بفرض رقابة قبلية وبعدية والتي تخذ أشكالا صارمة حيث أي مخالفة بعدم الرضوخ إليها ينسف أي علاقة توأمة يمكن أن تقوم بها جماعة محلية مع نظيرتها الأجنبية³ وهذا ما تطرقنا إليها عند إستقراء مواد المرسوم التنفيذي رقم 17-329 .

مما يرهن فعالية هذه الإتفاقيات ويجعلها رهينة تحديات إدارية مكبلة لها وهذا مال سنتعرض له من خلال (الفرع الأول) الرقابة الوصائية الصارمة و(الفرع الثاني) البيروقراطية والفساد الإداري داخل الجماعات المحلية.

¹ فريدة مزباني، المجالس المحلية الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 231-232.

² أمر رقم 01-21 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021.

³ عبد الهادي درار، مرجع سابق، ص ص 80-81.

الفرع الأول:

الرقابة الوصائية الصارمة

تعد الرقابة الوصائية من أهم أشكال الرقابة التي تنفذ على الجماعات المحلية، سواء كانت رقابة وظيفية أو رقابة عضوية، يُمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الجهات الإدارية المركزية المختصة، وتعزيز الرقابة على الجماعات المحلية وتفعيلها يأتي من خلال الامتثال للأنظمة القانونية واحترامها من قبل السلطة الوصائية.¹

وفي مجال التوأمة التي تمارسها الجماعات المحلية ، فطبقا للقانون الجزائري فإنه يفرض رقابة قبلية وبعدية على هذا النوع من التعاون المتمثل في شكل إتفاقيات التوأمة تحديداً ، ولعل أهم صورة لهذه الرقابة القبلية في ضرورة الحصول على موافقة مسبقة من قبل الوزير الأول أو وزير الداخلية والجماعات المحلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، أما الرقابة البعدية فتتمثل في مصادقة الوزير المكلف بالشؤون الداخلية والجماعات الإقليمية أو الوالي، حسب الحالة²، باعتبارهما سلطة وصية كما فرض على المبادرات الرامية إلى عقد إتفاقيات توأمة التي تقترحها الجماعات الإقليمية الأجنبية أن يتم التعبير عنها رسمياً عبر القناة الدبلوماسية وإلا لا تأخذ بعين الاعتبار قبل التعبير عن هذه المبادرات عبر القناة الدبلوماسية كما يشترط المشرع إرسال المشروع التمهيدي للاتفاقية الذي يضبط نشاطات التعاون المقصودة، إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية من طرف الوالي في حالة التعاون اللامركزي الذي يعني الولاية، أو عن طريقه في حالة المبادرات التي تعني البلديات التابعة لإقليم اختصاصه.

¹ بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خميس مليانة ، مجلة صوت القانون ، العدد الأول ، 2014 ، ص 134.

² نور الدين شنيقي ، " مقارنة التعاون اللامركزي في الجزائر، أي أفق في ظل الدولة المركزية؟"، مرجع سابق.

ليقوم بعد ذلك الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بدراسة المشروع التمهيدي للاتفاقية بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، قبل إرساله إلى الجماعة الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية.

كما يشرع الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب الحالة، في المفاوضات مع الجماعة المحلية الأجنبية قصد تحديد أهداف وميادين الإتفاقية وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها، ويوافق الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية الجماعات المحلية الجزائرية خلال الاتصالات وأثناء المفاوضات.⁽¹⁾

يمكن للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، بناء على إقتراح مسبب من الوالي، وبعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، أو بناء على إقتراح من هذا الأخير، أن يطلب من الجماعة الإقليمية المعنية إنهاء العمل بالاتفاقية السارية² وكل هذا التفصيل تطرقنا له في الباب الأول.

ويتضح من خلال ما سبق بأن المشرع الجزائري قد فرض رقابة شديدة وواسعة على علاقات التعاون اللامركزي والتي تكون في شكل إتفاقيات توأمة التي تقيمها الجماعات المحلية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية حيث لم تقتصر على رقابة الشرعية، بل امتدت إلى رقابة الملائمة، أي رقابة السلطة التقديرية. وفي هذا مساس بمبدأ حرية واستقلال المجالس المنتخبة للجماعات المحلية ويقيد فيها أي حركة إبداعية تخص نشاطها المتضمن التفكير أصلا في إبرام إتفاقيات توأمة يعلم مسبقا أن إجراءاتها تخضع لهذا التعقيد والرقابة الوصائية الصارمة.

كما نرى أن لتنظيم هذه الرقابة لا حبذا لو كانت توجيهية، فكان على المشرع الجزائري أن يراعي التوازن بين ضرورة منح الجماعات المحلية المكونة من المنتخبين حق الاستقلالية، وضرورة تخضيع هؤلاء الأخيرين للبرامج والتوجهات المقترحة من قبل الإدارة المركزية.

¹ بلال فؤاد، مرجع سابق، ص 313

² المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

ومع ذلك، فإن اختيار المشرع لمبدأ الرقابة المشددة على عمل الجماعات المحلية في مجال التوأمة أدى إلى آثار غير مرغوب فيها على استقلالية السلطات المحلية وإضعاف نشاطها الخارجي وهذا مساس واضح بمبدأ الإستقلال الإداري والمالي التي تتمتع به هذه الجماعات المحلية ومن شأنه أن يشكل تهديدا للمجالس المحلية المنتخبة حيث تبقى رهينة للسلطة التقديرية للجهة الوصائية⁽¹⁾

الفرع الثاني:

البيروقراطية والفساد الإداري

فالجماعات المحلية وتماشيا للدور الذي تلعبه في إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية قد تجد نفسها حبيسة بيروقراطية وفساد إداري ينخرها ويشكل تحدي وعائق أمام كفاءتها وتطورها الإداري الذي يؤهلها للقيام بهذا الدور الحساس ذو الواجهة الدولية. وهناك تباين في تحديد مفهوم الفساد، ويظهر ذلك في العديد من التعاريف التي تختلف في نظرها وطابعها، فالبعض يرى أن الفساد مرتبط بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد عقائدية وسياسية وبيئية، والبعض الآخر يعتمد على أحادية النظرة التي تجعل الفساد نتيجة للتسيب والفوضى أو استجابة للحاجة والعوز أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية أو اجتماعية محددة.

ويمكن تشخيص اتجاهين رئيسيين لمفهوم الفساد، الأول يركز على المعايير الأخلاقية والقيم الدينية، والثاني ينظر إليه من منظور تنظيمي وضمن حدود الواجبات الوظيفية والظروف والانحراف عن أهداف المنظمة.⁽²⁾

ومن أجل تحقيق قدر من الشفافية وتضييق مجالات الفساد بصعوبة التحكم المركزي في هذا الكم الهائل من عدد الجماعات المحلية، اعتمدت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم

¹ صالحى عبد الناصر، " أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 10/11 المتعلق بالبلدية"، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، الجزائر، العدد الثاني، ديسمبر 2014، ص 175

² فافة رفاة، الفساد والحوكمة - دراسة مسحية للتقارير الدولية دراسة حالة الجزائر -، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مصر 2016، ص 308

على نقل الحكم المركزي لصلاحياته في شؤون التخطيط وإدارة الموارد إلى الوحدات المحلية في الميدان، ولكن مع الاحتفاظ بحقوق الرقابة والمراجعة والتوجيه الموكلة لسلطة الوصاية.

ويشتغل الفساد دورًا سلبيًا في تحقيق الهدف الرئيسي للجماعات المحلية في تحقيق التوأمة، ويؤثر على الجهود المبذولة لتحسين الخدمات العامة وتطوير البنية التحتية وتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين حيث تم تسجيل عدت تقارير دولية حول وضعيات مقفلة للفساد داخل الدول العربية ومنها الجزائر معظمها كان سببا في تدهور الجانب التنموي وتردي الخدمات. (1)

ولذلك، يجب مكافحة الفساد بكل الطرق الممكنة، وتشجيع الشفافية والمساءلة والحوكمة الرشيدة في إدارة الشؤون المحلية.

يؤدي الفساد إلى تأثير سلبي على استعداد الجماعات المحلية لإقامة علاقات توأمة مع جماعات أجنبية، بل ويشكل عقبة كبيرة ويثير مخاوف وعدم الثقة من جانب الجانب المفاوض. فالفساد في الجماعات المحلية يتمحور حول انتهاكات القوانين والتعليمات المالية التي تنظم العمل الإداري والمالي في تلك الجماعات، أو انتهاك القواعد والأنظمة المتعلقة بطبيعة عمل تلك الجماعات، أو تجاوز أجهزة المراقبة المالية، مثل الجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات الصناديق العامة والهيئات الحكومية والشركات والقروض والتعيينات غير المبنية على الكفاءة، وإعادة استخدام المعدات بالاعتماد على المناصب، والصفقات العامة ومشاريع البنية التحتية ومنح الإذن بدون ضمان وتأخذ أشكالًا وأوجهًا متنوعة، وأكثرها انتشارًا هو تبديد المال والاسراف في استخدام المال العام، بالإضافة إلى استغلال السيارات الحكومية في الأغراض الشخصية والاجتماعية، وإقامة الحفلات الترفيهية في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع لكبار المسؤولين بصورة متكلفة ومنافية للأخلاق، ومن أخطر هذه الصور لجوء الإدارات والمؤسسات إلى استقدام خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية ومالية عالية، دون أن تكون هناك آلية لتعاونهم. (2)

كما يحد الفساد داخل الجماعات المحلية من زيادة الإيرادات المالية والتي هي أصلا محدودة ومعتمدة أساسا على مداخيل الجباية والرسوم والممتلكات علاوة على القروض

¹ إفافة رفاة، الفساد والحوكمة - دراسة مسحية للتقارير الدولية دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 315

² الشمري الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط1، عمان، الأردن، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ص 29.

والإعانات الممنوحة من طرف السلطات المركزية، مما يزيد من حالة العجز المالي وعدم القدرة على أداء مهامها تجاه سكانها ويجعلها عاجزة على تمويل مشاريع التعاون كما أشرنا لذلك سابقا.

كما يدفع الفساد إلى توسع أنشطة الاقتصاد الموازي أو غير الرسمي والمشكل من مجمل الأنشطة غير المصرح بها كليا أو جزئيا لدى مختلف الهيئات العامة من بلديات، مركز السجل التجاري، مصالح الضرائب والضمان الاجتماعي وللفساد تأثيرا واضحا على واقع الحياة العامة للمواطنين على المستوى المحلي والذي ينعكس على الواقع التسييري للجماعات المحلية، وللفساد آثار متعددة على شتى الميادين والأسواء منها التي تؤثر بصفة مباشرة على وضعية المواطنين داخل التجمعات المحلية ويعرقل وظائف الدولة ويعيق بناء دولة قوية¹.

أولا: الآثار الاجتماعية للفساد الإداري:

يؤدي الفساد إلى تزايد وتيرة الحركات الاحتجاجية سواء ذات الطابع السلمي أو التي يتم استخدام العنف فيها كغلق الطرقات والمقرات الإدارية وتكسير الممتلكات العمومية والخاصة مما يتسبب في خسائر مادية كبيرة، وذلك للتعبير عن رفضهم لمستوى الخدمات العامة المقدمة من طرف الجماعات المحلية وعدم تلبية حاجات السكان علاوة على اعتماد معايير غير قانونية عند اتخاذها لمختلف القرارات التي المجتمع المحلي خصوصا الهامة منها على غرار توزيع السكنات والمساعدات والرخص المختلفة.⁽²⁾

كما يعمل على تشويه هيكल القيم الأخلاقية والعدالة في المجتمع، خصوصا عندما يقبل المواطنون على استخدام الفساد بأنماطه المختلفة كأسلوب عمل وطريقة للحصول على مزايا في المجتمع وهو ما ينتج عنه إخلال في نظام تكافؤ الفرص بين المواطنين.

ويعتبر الفساد عنصر أساسي لتفاقم الفقر والحرمان خصوصا بالنسبة للفئات الضعيفة والمهمشة بسبب تبديد الموارد المالية الموجهة لهذه الفئات سواء على شكل مساعدات مالية أو عينية مباشرة كالإعانات وغيرها أو مشاريع تنموية وذلك بتقديمها

¹ محمد زايدي ، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد في افريقيا، دراسة تحليلية لإتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته ، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 13، العدد 02 ، السنة 2022، ص 609

² الشمري الفتلي، مرجع سابق، ص 39

لصالح أطراف من غير مستحقيها أو تحويلها لأغراض أخرى وذلك لغياب الرقابة والمساءلة والنزاهة والشفافية (1)

كما يؤدي إلى الاعتداء على الملكية العامة للمجتمع المحلي كالحدايق والممتلكات والبنىات العمومية وتحويلها لأغراض شخصية لا يراعى فيها الصالح العام، إضافة إلى التعدي على الطبيعة والتسبب في مخاطر بيئية من خلال الترخيص لبعض الأطراف وذلك باستخدام طرق غير قانونية بمزاولة بعض النشاطات الملوثة للبيئة والمهددة لصحة الإنسان والحيوان. (2)

ثانيا: الآثار السياسية للفساد الإداري:

فأثر الفساد الإداري على الجانب السياسي يعتبر كأحد العوامل المقلقة والمحرجة للجماعات المحلية عند إبرامها لاتفاقيات توأمة مع نظيرتها الأجنبية حيث يجعلها محل عدم ثقة وعامل نفور، كما أنه يهز الثقة بين المجتمع المحلي وممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة سواء على مستوى البلديات أو الولايات، وهو ما يؤدي إلى فقدان شرعية هؤلاء تجاه من انتخبهم ويجعل قراراتهم مرفوضة ومنبوذة.

بالإضافة إلى إضعاف مصداقية الدولة ونظامها القضائي خصوصا عند التباطؤ وعدم المعالجة الفعالة لقضايا الفساد وهذا تطبيق القانون على الجميع ومن دون استثناء أي طرف.

ويؤدي كذلك إلى الإخلال بمبادئ الشفافية ومشاركة المجتمع المدني في مراقبة عمل الجماعات المحلية ومدى تقدمها في انجاز مهامها المنوطة على المستوى المحلي وإفراغ جهود السلطات العمومية في إصلاح وتطوير العمل الإداري من مضامينها وفعاليتها. (3)

كما أن كثرة الإجراءات الإدارية وانتشار البيروقراطية من التحديات التي تقع حاجزا أمام كسب ثقة الجماعات المحلية الأجنبية في سعيها لإقامات علاقات توأمة مع

¹ سارة جريو، نبيل بوفليخ، دور الحكم الراشد في الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري، مجلة الاقتصاد المالية، الصادرة عن كلية العلوم، الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 04، عدد 02، سنة 2018، ص 129

² عبد الهادي بلفنحي، مرجع سابق، ص 119

³ حمدي سليمان القبليات، مرجع سابق، ص 96.

الجماعات المحلية الوطنية، حيث طرح التقرير الأوروبي عددا من المشاكل المبدئية التي تعرقل مجال التعاون والشراكة مع الجزائر، واستنادا إلى عملية سبر الآراء التي ضمت أكثر من 250 شركة ومجموعة غربية وجماعات محلية أجنبية، أغلبها من الدول الأوروبية خاصة من فرنسا، إسبانيا إيطاليا وألمانيا، تم توصل إلى أن أسباب تردد الأوروبيون بخصوص التعاون والشراكة مع الجزائر يعود إلى مشكل الاستقرار المؤسسي والسياسي والاقتصادي، عدم توفر المعطيات والمعلومات بالإضافة إلى كثرة وبطئ الإجراءات الإدارية، وهذا ما يؤكد الواقع خصوصا من أثار سلبية للتسيير داخل الجماعات المحلية من فساد وأنسداد للمجالس المنتخبة وغيرها (1) كما أن الإجراءات التي تنص عليها القوانين الجزائرية تضطر الجماعات المحلية الأجنبية الراغبة في إقامة علاقات توأمة إلى المرور بالعديد من المراحل قبل الوصول إلى إبرامها لإتفاقية توأمة، لذلك يشكي الشركاء الأجانب من العراقيل الإدارية البيروقراطية الشديدة، بطء العمل الإداري.... هذه الممارسات أثرت سلبا على تشجيع التوأمة بين الجماعات المحلية وجعلت الإدارة المحلية الجزائرية رهينة هذه المظاهر السلبية التي تعرقل تطورها وتقدمها. (2)

وفي هذا الصدد نشير للجهود التي تبذلها الدولة الجزائرية لمكافحة الفساد بمختلف أشكاله في أجهزة الحكم، وخاصة داخل الجماعات المحلية، وقد تعززت هذه الجهود بواسطة مجموعة من النصوص التشريعية التي تجرم الفساد وتقيد تأثيره وتعاقب عليه. (3)

كما كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 إنشاء مؤسسات دستورية مهمتها مكافحة الفساد وإشراك المواطنين في الرقابة.

¹ حنان علاوة، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية 18 ديسمبر 2018، ص 21

² حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط.ح، الجزائر 1982 ص 176

³ القانون 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية، ع 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

وفي قانون الولاية منح صلاحيات للمجلس الولائي بإنشاء لجان تحقيق وتوجيه أسئلة للقائمين على المصالح المحلية.

كما أن الجزائر تعد من الدول السباقة التي اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد قامت بتعزيز هذه الخطوة من خلال إصدار القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 الذي صدر في 02 أوت 2011، يهدف هذا القانون إلى تنظيم وتحديد جميع الآليات والإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى تحديد سبل التعاون مع المجتمع الدولي لمكافحة ظاهرة الفساد كما يسعى هذا القانون أيضاً إلى دعم الإجراءات المبتكرة التي تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته

المبحث الثاني:

سلطة الإدارة المركزية في إبرام إتفاقيات التوأمة

طبقاً لنص الدستور والنصوص القانونية تمتلك الجماعات المحلية صلاحيات ووسائل متنوعة تجعلها تمارس صلاحيتها ضمن ما هو محدد لها على المستوى المحلي، وهو ما يؤهلها على لعب دور محوري في فعالية تجسيد إتفاقيات التوأمة على الأرض الواقع و لكن هذا الدور تفاعلت عدة اسباب وقزمتها، فمن خلال تفحص قانون الولاية 12-07 أو قانون البلدية 11-10 والمرسوم التنفيذي رقم 17-329 نلمح بوضوح أن إقامة علاقات تعاون اللامركزي والذي يأخذ شكل إتفاقية توأمة هو إختصاص أصيل للسلطة المركزية متجاوزا الجماعات المحلية، وهنا تضاف تحديات تعود أسبابها لإرادة السلطات المركزية وطبيعتها إدارتها للجماعات المحلية التي تتبعها وتمارس عليها كل أساليب الإشراف والإدارة.

حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى الواقع الهيكلي والتنظيمي الذي يطبع الجماعات المحلية (المطلب الأول) ثم نستعرض محدودية الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

هيكلية وتنظيم الجماعات المحلية

كما أشرنا سابقا فالجماعات المحلية لها دورا مهماً وأساسياً في إبرام إتفاقيات توأمة يتماشى مع حاجاتها لتلك الاتفاقيات لترقية أدائها على جميع الأصعدة، وذلك من خلال تنفيذ السياسات الوطنية على المستوى المحلي وتلبية احتياجات المواطنين وتوفير الخدمات العمومية، وعلى الرغم من أهمية هذا الدور، إلا أن هناك تحديات كبيرة تواجه الجماعات المحلية، مثل غموض نصوص التسميات⁽¹⁾ والمهام والمسؤوليات، والنقص في الموارد المالية والبشرية المؤهلة، والضغط الممارسة عليها من قبل السلطات المركزية كما تطرقنا له سابقا، وكل ذلك شكل تهديداً لمبدأ إستقلاليته عن الجهات المركزية وجعل هذا المبدأ على المحك.⁽²⁾

تختلف طرق تجسيد النظم المحلية في الدساتير من دولة إلى أخرى. فبعض الدساتير تتناول المسائل العابرة دون تحديد أركانها وقواعدها العامة، وتترك التفاصيل للتشريع، مما يمنح القانون صلاحيات واسعة في توجيه الجماعات المحلية وتصبح استمراريته تعتمد على إرادتها وهذا ما تم اتخاذه في الجزائر الأمر الذي يعرض هذا النظام للانهييار⁽³⁾، في حين تنتهج دول أخرى ضبط قواعدها دستورياً بشكل تفصيلي، ويعتبر هذا النمط أفضل وأكثر ملاءمة لواقع الدول المتخلفة، حيث تعتمد تونس والمغرب عليه، فتفرد لها في دساتيرها أبواباً كاملة تتولى من خلالها تنظيم مظاهر

¹ استخدم المؤسس الدستوري مصطلح الجماعات المحلية في المادة 15 فقرة 3 ومصطلح الجماعات الإقليمية في المادة 16 من تعديل دستور 2020

² وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص ص 39-40

³ لخضر رابحي، فتحي عكوش، قراءة في أحكام قانوني البلدية والولاية في الجزائر، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، يومي 05 و 06 ديسمبر 2015، ص 105.

ومبادئ الجماعات المحلية بشكل مفصل وبالتالي يعتبران أكثر تجسيدا لاستقلاليتها الذي يمكنها في حرية أكبر مع محيطها الخارجي.

كما أنه لم تمنح الدساتير الجزائرية من دستور (1963) إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، موضوع اللامركزية الإقليمية حقها الكامل من الاهتمام والتكريس والتطرق لمختلف جوانبه، بالتالي افتقارها للضمانات الدستورية، فهي معالجة متواضعة وناقصة ومقصرة لدرجة كبيرة بموضوع اللامركزية، باعتبارها سلطة من سلطات التنظيم الإداري إلى جانب السلطة المركزية، ولأنها المحرك الأساسي والفعال لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي والوطني.⁽¹⁾

ويتضح لنا أن فكرة اللامركزية والتي تعد الهيكلة والتنظيم التي تبنى عليه فعالية التوأمة، في الدستور الجزائري بقيت مبهمة وغير واضحة، كما أنها لم ترق المعالجة الدستورية للامركزية الإقليمية إلى مستوى تفعيل استقلالها، فلم يسعى الدستور إلى تكريس الترقية المعيارية من خلال النص على مقوماتها التي تجسد استقلالها، والنتيجة فهي لم تحظى بأي اهتمام رغم أنها تمثل إحدى أهم المؤسسات الإدارية البالغة الأهمية في الدولة، ويظهر ذلك بجلاء خاصة عند المقارنة بدساتير دول الجوار المستحدثة، لذا يمكننا اعتبارها رمزية ومحتشمة، لا تتناسب والأدوار الهامة التي تضطلع بها في تلبية رغبات المواطنين وتحقيق التنمية المحلية المستدامة. بالمحصلة فتبقى الأحكام المكرسة في الدساتير الجزائرية لاسيما آخر تعديل دستوري مجرد "رغبات وأمني" لا ترقى لمستوى تطلعات الشعب، طالما لم تتجسد بإصلاحات تعيد الاستقلال المنشود للجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها ومساعدتها على مواكبة التطور الحاصل في البلدان المجاورة، وهو ما أدى في الأخير إلى نوع من التناقض بين الأحكام الدستورية والأحكام التشريعية والتنظيمية المنظمة لبعض مهام هذه الجماعات المحلية لاسيما ما تعلق بموضوع إبرامها لاتفاقيات توأمة مع نظيرتها الأجنبية موضوع أطروحتنا، فالجماعات المحلية بالجزائر ضلت رهينة تحكم السلطة

¹ دحو ولد قابلية، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة أقيمت ضمن فعاليات ملتقى حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة 2002/10/17

المركزية في تدبير شؤونها العامة وأوكل للجهات المحلية تنفيذ تلك السياسات العامة مما جعل تلك الجماعات تتباين وتتفاوت في المقومات مع تفويض للصلاحيات.

الفرع الأول:

التباين بين الجماعات المحلية

نجد أن المقومات البنوية تلعب دورًا هامًا في تحديد قدرة الجماعات المحلية إدارة شؤونها المالية والإدارية بشكل فعال مما يجعلها ذات منافسة قوية مع نظيرتها الأجنبية للدخول معها في إقامة علاقات توأمة تكون مثمرة للطرفين وتحقق مصدر هام للموارد المحلية للجماعات المحلية.⁽¹⁾

فبرامج التباين بين الجماعات المحلية تعتبر من أهم التحديات التي تواجه تحقيق علاقات تعاون لامركزي على قدر من المساواة بين الجماعات المحلية عبر الوطن اعتمادا على إتصالنا ببعض المسؤولين المحليين وسؤالهم حول الصعوبات التي تواجهها الولاية والبلدية في الجزائر من خلل في برامج التنمية المحلية أو العوائق التي تحول دون تحقيق أهدافها جميعهم أجمعوا على مشكل التباين بين الجماعات المحلية وتنامي الفجوة بينها، فصور التباين عديدة ومتنوعة خصوصا ما تعلق منها بالجانب التنموي.⁽²⁾

أولا: تباين يرتكز على الجانب التنموي:

تعتبر الاختلالات التنموية للجماعات المحلية الوطنية كأحد أهم العوامل الذي يسجل فوراق فيما بينها من خلال مقدرتها على الدخول في إتفاقيات توأمة مع نظيرتها الأجنبية حيث نخلص هذه التبيانات في:

- قلة المصادر المالية لبعض الولايات والبلديات، والتي تعد من أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية الأمر الذي يحول عدم القيام بالمهام المنوطة بها لتلبية

¹ خيضر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، مرجع سابق، ص 33

² عبد المجيد قدي ، نحو حوكمة الجماعات الإقليمية ومؤشرات قياس أدائها، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني حول:

"تعبئة الموارد المحلية من أجل تنمية مستدامة"، أدرار، 2015

احتياجات المجتمع وتحقيق التنمية المحلية¹ داخل أراضيه محليا مما يجعلها لا ترقى لمواكبة التطور الحاصل مع نظيرتها الأجنبية.

- بعد بعض المناطق وما يطلق عليها بمناطق الظل، تشهد تأخرا وضعف وتيرة تنميتها، مما أدى إلى بعد الإدارة عن المواطن وتأخر برامج التنمية.

- قلة المقاولات القادرة على إنجاز المشاريع في وقتها ، حيث يعتبر غالبية المسؤولين المحليين أن أهم سبب في عرقلة مشاريع التنمية هو نقص مقاولات الإنجاز على المستوى المحلي، مما أثر سلبا علي انجاز مخططات التنمية المحلية، إضافة إلى نقص الخبرة في انجاز المشاريع التنموية مما يؤدي إلى نتائج سلبية.

تبيين الكفاءة والموارد بين الجماعات المحلية أدى إلى عدم توزيع عادل لاتفاقيات التوأمة بينها وبسبب هذا التباين، أقتصرت هذه الاتفاقيات عادة على الجماعات المحلية القوية فقط، ولا تشمل بشكل عام جميع الجماعات المحلية بنفس القدر ، مما يحتم توفير فرص التعاون بين وحدات الإدارة المحلية داخل الدولة الواحدة أو بين الدول، وتشجيع المنافسة فيما بينها على تحسين الأداء بمختلف هياكلها الإدارية ففرص التعاون متاحة على شتى الأصعدة الإقليمية والدولية وأصبحت مجالا لقيام تكتلات سياسية مثل الإتحاد المغاربي والإتحاد الأوربي وغيرها.⁽²⁾

تلك مؤشرات التباين الذي طبع وضعية الجماعات المحلية بالجزائر حتم من الدولة بذل مزيد من الجهود لسد هذه الفجوة، وذلك بتطبيق ممارسات جديدة أو وسائل وطرق جديدة لتخفيف حدة التباين بين الجماعات المحلية.

ثانيا: عوامل مساعدة لتلافي معظلة التباين بين الجماعات المحلية للرفع من قدرتها:

حتى تجد الجماعات المحلية الوطنية مكانها الطبيعي الذي يؤهلها خوض تجربة إبرام علاقات تعاون مع نظيرتها الأجنبية يستدعي منها إتباعها جملة من الأساليب والتوجيهات لتكون بمسافة واحدة مع بعضها البعض بما يضمن لها قدرة المنافسة والتفاوض ومن بين هذه التوجيهات نذكر:

¹ زكية آكلي، فريدة كافي، " التنمية المحلية في الجزائر :قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق"، مجلة اقتصاديات المال والأعمال JFBE. الجزائر، ص99

² عبد الرحيم بن مشري ، مداخلة في ملتقى دولي حول: "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ماي 2019،

1- **تغيير الثقافة التنظيمية:** بحيث تكون مشجعة على المقارنة المرجعية وقبول إدخال أساليب جديدة في العمل، كما يجب تأهيل الإدارات المحلية وتوجيهها نحو تلبية احتياجات الشركاء الأجانب، يضاف إلى ذلك ضرورة تنمية ثقافة التعلم بين العاملين داخل الجماعة المحلية وتشجيعهم على التعلم من خبرات الآخرين. (1)

2- **متابعة الأداء داخل وخارج وحدات الإدارة المحلية:** يتعين هنا متابعة الأداء داخل الوحدة المحلية، لمعرفة جوانب القصور أو الخدمات التي تحتاج إلى تحسين، وفي نفس الوقت يجب ألا يقتصر ذلك على الأداء في داخل الجماعة المحلية، بل يجب أن يشمل الأداء في الجماعات المحلية الأخرى الشريكة، لمعرفة نماذج الأداء الأفضل لدى هذه الجماعات كمصدر للحصول على المعلومات والخبرات بالنسبة لتحسين الأداء، وهنا لابد أن تكون المقارنة بصفة منتظمة ودورية، مع ضرورة تطوير وسائل المتابعة التي تضمن استمرارية العمل بالأساليب الجديدة ومدى تقدمها نحو تحقيق الأهداف والتنمية المحلية المنشودة. (2)

3- **إعداد العنصر البشري وتحفيزه:** وذلك بتدريب العاملين لإكسابهم المعلومات اللازمة وتنمية المهارات الفنية الضرورية لذلك بما يمكنهم من إجراء المقارنات، كما يجب تقديم وسائل الحفز المادي والمعنوي لتشجيع العاملين على المشاركة والإسهام في إيجاد الحلول وفي استراتيجيات الجودة بطريقة خلاقة من خلال طرح التساؤلات حول الطرق الأفضل لعمل الأشياء وكيفية الارتقاء إلى مستويات الأداء الأفضل. (3)

4- **توفير الموارد والإمكانيات والمعلومات:** تتطلب عملية المقارنة المرجعية ضرورة توفير الموارد البشرية والمالية والوقت والأدوات الحديثة للقيام بها، فضلا عن أهمية

¹ محمد بن سعيد، بسمة بن نزار، آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير إدارة الجماعات المحلية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2018، ص 82.

² محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلية، الواقع والآفاق، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص 34.

³ حمزة براج، الحوكمة ودورها في تحسين الجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق، ط1، دار الحامد، للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018 ص ص 158-159

بناء قاعدة حديثة للمعلومات تسهل التواصل بين شركاء الإتفاقية وتحقق الحصول على المعلومة في أقل وقت ممكن¹.

وكخلاصة لما ذكر، نعتقد أن عدم وجود تشابه بين بعض الجماعات المحلية المشاركة في التوأمة لا يمكن تحقيق علاقات متوازنة ومستدامة طالما أن السلطات المحلية تعمل في بيئة تتسم بغياب رؤية مشتركة وعدم تحديد القضايا المشتركة بين الشركاء.

كما أن المرسوم التنفيذي 17-329 لم يشير لمسألة التعاون بين البلديات المحلية للإشتراك في إتفاقيات التوأمة.

والأمر نفسه في قانون البلدية رقم 11-10 والذي نص فقط على التعاون المشترك الداخلي بين البلديات في نص المادة 125 في مجالات محددة².

الفرع الثاني:

محدودية الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية

بالرجوع إلى القوانين المنظمة لعمل الجماعات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، يمكننا أن نرى بوضوح ضبابية وتداخل في الصلاحيات بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية حيث يظهر في أكثر من جانب وإذ بالغنا في الرؤية فهو لا يخلو مجال من ذلك، حيث نجد السلطة المركزية تشرف على جميع إختصاصات الجماعات المحلية، بالرغم من منحها آلية التسيير اللامركزي.

فالمشرع الجزائري لا يعترف تماما بعملية تميز الشأن المحلي عن الوطني مما يعزز الدور المركزي للدولة في عديد المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية منها مثلا ما يتعلق بتسليم الوثائق والرخص المختلفة والتي تكون على مستوى مركزي، وكذا الحصول على تمويلات مالية وكيفية التصرف فيها.⁽³⁾ وكل

¹ عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق

² راجع المادة 125 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

³ عبد الناصر صالح، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والتبعية، مرجع سابق، ص 137 و 138

الممارسات التي تمارسها الجماعات المحلية هي جزء من الممارسة الأصلية للسلطات المركزية.

ونجد أن المشرع الجزائري سلك مبدأ إختصاص العام في مجال توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، حيث منح لها مباشرة شؤونها عن طريق نظام المداولات بمجالسها المنتخبة كما أن قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12-07 لم توفق في مسألة ضبط تنازع الإختصاصات .

حيث نجد نص المادة 3 من القانون المتعلق بالبلدية يكرس التبعية للسلطة المركزية ويعزز تدخلها في جميع الإختصاصات.

دستور 2020 لم يولي أهمية لمسألة توزيع الإختصاصات حيث عزز صلاحية السلطة المركزية طبقا لنص المادة 141.

ونجد كذلك أن القوانين المنظمة للجماعات المحلية منحتها صفة اللامركزية ولكن بمفهوم عام لا يراعي التصرف التام في الإختصاصات لا سيما ما تعلق منها بتسييرها للشأن المحلي وأن كان هذا التداخل بين الدولة والجماعات المحلية ليس عيبا في حد ذاته، لكن العيب أن لا يراعى في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالكيفية التي يجعلها تتحمل قدرتها على تدبير الشأن المحلي، خاصة وأن هذه الجماعات المحلية لا تمتلك القدرة والإمكانات اللازمة مثلا للأخذ بمهام التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نتيجة التقسيم الإقليمي للبلاد الذي أدى إلى خلق بلديات شاسعة⁽¹⁾، وهذا الوضع يؤثر سلبا على حاجتها إلى إبرام اتفاقيات توأمة مع غيرها، لأنه كلما كبرت مساحة الجماعات كلما ضعفت رغبتها في التعاون مع غيرها، بالإضافة وكما أشرنا لذلك سابقا عندما تحدثنا عن تباين الجماعات المحلية إلى خلق جماعات محلية تكون متفاوتة من حيث الإمكانات، وهذا في مقابل هيمنة الدولة على الجزء الأكبر من هذه الإمكانات والطاقات، مثل احتكار النقود والجباية وهيئات التمويل.

أكبر صعوبة تواجه الجماعات المحلية في إبرامها علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية هي التوزيع غير المتكافئ للصلاحيات بين مختلف مستويات الجماعات

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم الجزائر 2013، ص 144

المحلية والإدارات المركزية في الدولة، فعمل التوأمة يجب أن يستند على مبدأ أساسي هو مبدأ الكفاءة والقدرة بحيث يجيز أن يتولى مستوى الجماعات المحلية نوعاً من الصلاحيات التي يعتبر أكثر كفاءة في تلبية احتياجات السكان لحاجته لمثل هذه الإتفاقيات التي تعد أداة فعالة في يد الجماعات المحلية وكأحد الأسس لإبراز صفتها كمتمتع بالإستقلال المالي والإداري على المستوى المحلي.⁽¹⁾

فنرى أن توزيع الصلاحيات يمكن تقسيمه بسهولة ليسهل عمل الجماعات المحلية في هذا الشأن، فتكون البلديات الحظ الأوفر من هذه الصلاحيات، وهي الجماعات المحلية القاعدية والأقرب إلى المواطن، في موقف يمكنها من تلبية الاحتياجات الفورية وتوفير الخدمات المحلية (الحالة المدنية، التعليم الابتدائي، الشرطة) بينما تتولى الدولة المركزية مهام السيادة (الأمن الداخلي، العدالة، الشؤون الخارجية، الدفاع الوطني).

كما أن مجال الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية في إقامة إتفاقيات توأمة مع نظيرتها الأجنبية، تم بوضوح تقسيمه من قبل السلطة المركزية مع تسجيلنا لتناقض واضح في ذلك وقع فيه المشرع الجزائري فحسب نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 والتي تنص على " يمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات اقليمية أجنبية في إطار احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، في ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر " ⁽²⁾

في حين نجد نفس القانون يقلل من هذه الإمكانية ويجعلها مقيدة وتخضع لرقابة قبلية وبعدية ولكن ورغم كل الجهود المبذولة إلا أن الواقع المالي من جهة وقلة التأطير من جهة أخرى صعب من مهمة هذه الجماعات وجعلها تعاني من تبعية مالية للدولة، حيث بقيت هذه الأخيرة هي المسؤول الأول عن التنمية المحلية عن طريق التدخل المباشر بواسطة المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية غير

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص23.

² مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

المركزة، واقتصر دور الجماعات المحلية على تقديم الاقتراحات فقط مما أثر سلباً على التنمية المحلية وخوض غمار تدابير جديدة مثل إقتراح مبادرات للتوأمة. ومن المقومات العامة في نظر خبراء القانون التي تساهم في تعزيز إختصاصات الجماعات المحلية وتجعلها تقود بكل كفاءة وإقتدار إبرامها لإتفاقيات توأمة:

1- دعم أسلوب الإدارة المحلية:

ذاك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية ولها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من الرقابة كما أنها مصلحة مستقلة قانونياً عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتساب عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية توزيع بعض السلطات المركزية.

وتساهم الإدارة المحلية بصفاتها طرفاً فاعلاً على المستوى المحلي للدولة.⁽¹⁾ في تجسيد وتعزيز التنمية إصدار القرارات الإدارية التي تخدم تطوير وتعزيز التنمية المستدامة من خلال:

- ضمان عدالة توزيع الخدمات الضرورية الأساسية وعدالة توزيع التمويل بناء على تخطيط علمي سليم تشارك فيه المحليات.

- ربط الحكومة المركزية بالقاعدة الجماهيرية، فالإدارة المحلية هي المرآة الحقيقية للحكومة أمام الجماهير؛ بهدف الوصول إلى التنمية المحلية المستدامة وبالتالي المساهمة في الارتقاء حالات وعلى جميع المستويات تحقيق المزيد من التنمية في كافة بمعدلات التنمية القومية.

- الإشراف على وضع استراتيجيات تعالج موضوع التنمية الحضرية والتنمية الريفية.

- تسيير المخاطر المرتبطة بالكوارث الطبيعية، والإشراف على توفير الخدمات الحضرية والريفية للمجتمعات المحلية وتسيير النفايات الحضرية.

2- تفعيل المشاركة الشعبية في القرارات المحلية:

إن من أهم الأسباب التي تؤدي إلى نجاح برامج التنمية لذا الجماعات المحلية يكمن في مايعرف بالمشاركة الشعبية التي تكفل إبداء الإقتراحات والبرامج التي تهم المواطن بصفة مباشرة والتي تدخل من ضمنها إتفاقيات التوأمة كأحد أهم المواضيع التي تدخل في صلب إهتمامات

¹ عبد الله حجاب، "التنمية المحلية.... النظريات والاستراتيجيات والأطراف الفاعلة لتحقيقها"، مجلة الدراسات القانونية

الشأن المحلي، وتتم بلورة مساهمة المشاركة الشعبية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال المشاركة الفعالة والفعالية في إعداد وتنفيذ ومراقبة وتوجيه البرامج والخطط التي تمتع ومراقبة تنفيذ المشاريع وتوفير أطرحها الى أمامها للمساهمة في خدمتها على السلطة المحلية السماح بإنشاء الجمعيات المدنية وفسحها للمشاركة عبر جمعيات الأحياء ومجالس المدينة التي تعتبر كدعامة لقرارات الجماعات المحلية وكوسيلة لتحديث الاقتراحات وترشيد القرارات المجتمع المحلي ضمن مخططات وسياسات واستراتيجيات تحقيق متطلبات التنمية المحلية والحوكمة ودمج رغباتها واحتياجاتها. (1)

3- الإلتزام بالتخطيط المحلي:

وهو اتخاذ قرارات رشيدة، تشارك في اتخاذها الخبراء والمجتمع المحلي والسياسيون، وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع بشكل فعال ومستدام. ويعتبر التخطيط المحلي وسيلة فعالة تقوده الجماعات المحلية، من خلال تحديد الأولويات المحلية وتوظيف الموارد المحلية بشكل فعال لتحقيق العوائد الأفضل وزيادة معدلات الاعتماد على الذات والابتعاد التدريجي عن الاتكال على المركز وهذا من التدابير المهمة لخلق إدارات محلية ناجحة لها القدرة على المنافسة الدولية. (2)

ويشمل التخطيط المحلي الوسيلة التي يتم من خلالها الربط بين مختلف جوانب التنمية المحلية التي تهم حياة المواطنين، ويضمن الحفاظ على التوازن، ويساعد على توفير بنية تحتية محلية والاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحسين جودة الحياة في المنطقة.

4- دعم أليات التمويل المحلي:

يعتبر التمويل أحد أهم عوامل التنمية على المستوى المحلي ويسهم في تعزيز استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية، ويتضمن التمويل المحلي جميع الموارد المالية المتاحة على المستوى المحلي، والتي يمكن توفرها من مصادر داخلية حيث تشمل ذلك الضرائب المحلية التي تُفرض على المواطنين والمقيمين في نطاق الجماعة المحلية، وتُعتبر أداة رئيسية في توليد التمويل الداخلي. بالإضافة إلى ذلك،

¹ أمينة عثمانى، الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول: " اشكالية الحكم الراشد في

إدارة الجماعات المحلية والاقليمية"، ورقة، 12 ديسمبر 2010

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 189

تُعتبر الرسوم المحلية من مصادر أخرى مهمة لتحقيق المنفعة العامة وتعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية، حيث تُجمع هذه الرسوم لتغطية الاحتياجات المحلية.

هذا يعني أن التمويل المحلي يلعب دورًا حاسمًا في تعزيز القدرة التمويلية للجماعات المحلية وتحقيق استقلالية مالية تُغطي احتياجاتها المحلية. (1)

كما يتم تمويل الجماعات المحلية من خلال مجموعة متنوعة من المصادر، بما في ذلك:

1- مصادر محلية: يتضمن ذلك أرباح المنشآت التجارية والصناعية المحلية، وإيرادات الخدمات العمومية، وإيرادات أملاك الهيئات العامة. بالإضافة إلى ذلك، يسهم المجتمع المحلي من خلال جهوده الذاتية في توفير التمويل. (2)

2- مصادر خارجية: يعتمد التمويل أحيانًا على مصادر خارجية، مثل الإعانات الحكومية التي تُقدم من خزينة الدولة لدعم التنمية المحلية وتعزيز الموارد المحلية الذاتية لتحقيق أهداف محددة. كما يمكن أن تكون القروض التي تُمنحها الحكومة المركزية للسلطات المحلية وسيلة تمويلية لتنفيذ مشاريع محددة، مثل الاقتراض من البنوك. (3)

بالتالي، يتم توفير التمويل للجماعات المحلية من مجموعة من المصادر المحلية والخارجية، مما يساعدها على تحقيق أهداف التنمية المحلية وتعزيز الجانب التمولي لدعم مشاريع التوأمة.

¹ خيضر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، مرجع سابق ص31

² خليل عبد القادر، بوفاسة سليمان، دور الوساطة المالية التمويل غير المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ورقة مقدمة في ملتقى دولي، جامعة الشلف، 2006، ص98

³ كريم يركي، " دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة " ، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير) ،

كلية العلوم الاقتصادية جامعة المدية، 2010 / 2009 ، ص ص 8-9

المطلب الثاني:

طبيعة التنظيم السياسي للجماعات المحلية

أكثر التحديات الشائعة في أنشطة إتفاقيات التوأمة تكمن في الوضع الجيوسياسي وطبيعة نظام الحكم السياسي بين الشركاء. وهذا يعني أن هذه الأنشطة على الأرجح ستواجه عقبات باختلاف تكوين السلطات بين ما هو جمهوري وملكوي وبرلماني وفيدرالي... الخ، مما يستغرق الوقت للتعرف على بعضها البعض ووضع استراتيجيات مشتركة مصممة خصيصاً بناءً على الخصوصيات المحلية.⁽¹⁾

الفرع الأول:

المخاوف السياسية من الإتفاقيات الدولية

بالرجوع إلى الأصل التاريخي لنشوء التوأمة في العالم والذي بدأت تحت رعاية جمعية "لو موند بيلينغ"، التي أسسها المقاوم السابق جان ماري بريساند، في الخمسينيات في عام 1953، حيث تمت توأمت مدينة لوشون الفرنسية مع مدينة هاروغيت الإنجليزية، وبدأت التوأمة والتعاون مع مدن الجنوب بين ميلو ولوجا في عام 1957، وتم تأسيس الاتحاد العالمي لمدن التوأمة (FMVJ)، والذي أرسى الأسس لما ستصبح عليه الإتفاقيات التي يشرف عليها الاتحاد العالمي للمدن المتحدة ومقره في باريس، وأصبح تحت إسم "سي تي أوني فرانس" (CUF)، كفرع فرنسي للاتحاد في عام 1975، وهو في الواقع يمثل الجزء الأكبر لتمويل جميع إتفاقيات التوأمة التي تكون مع فرنسا وأوروبا⁽²⁾

كان هناك منظمتان كبيرتان، الأولى هي السلطات المحلية الدولية المتحدة (IULA)، والتي تميل إلى اللغة الإنجليزية، والثانية هي الاتحاد العالمي للمدن المتحدة (FMCU)، والتي تميل إلى اللغة اللاتينية والأفريقية، وكانتا تتنافسان خلال الحرب الباردة بعد سقوط جدار برلين، في مؤتمر لشبكة FMCU.

¹ Mohammed Ouled Hadj, « La coopération décentralisée internationale, état des lieux et perspective », Revue le senseur, Maroc, N°4, Juin 2016, p 56

² Christophe Heckly, op cit, p37

في لشبونة في أبريل 1995 أطلق الرئيس البرتغالي خورخي سامبايو فكرة الاتحاد، وتم استئناف هذه الفكرة في عام 1996 خلال المنتدى العالمي للمدن في اسطنبول بدأت بعدها مفاوضات طويلة أدت إلى حل الجمعيتين في نهاية عام 2003 وتأسيس منظمة جديدة في مايو 2004 في باريس تسمى المدن والحكومات المحلية المتحدة (CGLU)، وانضمت إليها متروبوليس (منظمة تجمع أكثر من 80 مدينة كبرى في العالم)، يقع مقر CGLU في برشلونة وتهدف إلى تطبيق مبادئ مؤسسيها أمام الدول والمنظمات الدولية، مثل الحكم الذاتي والحكومة المحلية لـ IULA والدبلوماسية والتعاون بين السلطات المحلية لـ FMCU وإدارة المدن الكبيرة لـ Metropolis⁽¹⁾

وتم الاتفاق ما بين أعضاء هذه المنظمات الدولية التي تهتم بمجال التوأمة، رغبتها في إقامة علاقات تعاون وتوأمة مع دول العالم في مجالات مثل السياحة وترميم التراث والتجارة وكذا التعاون مع أفريقيا والبحر الأبيض المتوسط في مواضيع التنمية المستدامة، هذا التاريخ يترك مجالا للشكوك لما قد تتجم عنها إبرام الجماعات المحلية الوطنية لإتفاقيات توأمة يكون هدفها الباطني غير المتعارف عليه وهو ما يؤسس لتدخل في شؤون الدول وهناك بعض الدول أعلنتها صراحة بقولها إن دخولها مع علاقات توأمة هدفه الأساسي هو خلق حكومات تابعة وتعزيز الديمقراطية المحلية بداعي نشر حقوق الإنسان.⁽²⁾ من هذا المنطلق شكل لذا العديد من دول العالم وخاصة دول العالم الثالث تخوفها السياسي من إقامة علاقات توأمة تهدد استقرارها السياسي وتكون مطية لاستعمار جديد. من المهم أن نذكر أن جميع البلدان ليست لديها نفس التاريخ والأيديولوجيات والأنظمة السياسية والثقافات والأهداف.

كم أنه قد يؤدي تغيير المنتخب أو الحزب الذي يدير جماعة محلية الأطراف المتعاقدة إلى انقطاع العلاقة في التوأمة، مما يتسبب في عدم التناسق وهدر الموارد المالية وتشتت الطاقة ونسف كل خطط التعاون.⁽³⁾

¹ توفيق حكيمي، "التعاون اللامركزي على محور العلاقات بين الشمال والجنوب: أي مضامين للتبادلية؟"، مرجع سابق

² توفيق حكيمي، المرجع نفسه.

³ أحسن غربي، "علاقات التعاون اللامركزي في ظلال تناقضات بين نصوص قوانين الإدارة المحلية والمرسوم التنفيذي -

17-329"، ألقيت في الملتقى الوطني الموسوم "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، مرجع سابق.

بالنسبة للنظرة الجزائرية يشعر القلق بشأن إمكانية استغلال هذه الاتفاقيات للتدخل في الشؤون الداخلية وتضعيف السلطة المركزية وبناءً على ذلك، يجب على الجماعات المحلية أن تحرص على عدم الدخول في تعاون مع دول غير مستقرة سياسياً وأن يتم التأكد من توافق رؤيتها السياسية مع المصالح العليا للبلاد إذ يجب ألا تشكل هذه الاتفاقيات تهديداً لمصالح الدول الشقيقة أو الصديقة للجزائر، ويجب أخذ الحيطة والحذر في اختيار الشركاء والتعاون معهم.

بالإضافة إلى ذلك، يجب إجراء دراسات مسبقة لضمان تحقيق فوائد ومصالح محددة للجماعات المحلية المشاركة في هذه الاتفاقيات، وعدم التأثير سلباً على السيادة والاستقلالية الوطنية، هذا يتطلب تنسيقاً وتعاوناً فعالاً بين السلطات المركزية والجماعات المحلية والشركاء الدوليين المشاركين في هذه الاتفاقيات، فالتوأمة وسيلة لتعزيز التعاون والتقارب وضمان حياة كريمة للشعوب من خلال تحسين مستوى المعيشة للشكان وليس مصدراً للتدخل في الشؤون الداخلية للدول.¹

الفرع الثاني:

ملاءمة التوأمة للجماعات المحلية

إن من بين أهم الدوافع الرئيسية التي تجعل السلطة المركزية تمكن جماعاتها المحلية بإقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً على وجود سمات مشتركة بين البلدين، فيما يتعلق بالمتغيرات مثل الاستثمار والفوائد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل عام، والذي ترتبط بمبدأ التبادل المتبادل القائم على احترام مبدأ المساواة بين الشركاء على الرغم من الاختلافات الموجودة بينهم (اقتصادية وسياسية ودينية واجتماعية.... الخ وضمن احترام سيادة الدول.

هذه الدوافع تحتم السلطات المركزية بأن تدفع قدماً جماعاتها المحلية بإقامة علاقات توأمة لتكون تلاءم طموحاتها في التعاون مما يحقق لها قيمة مضافة وتساهم في تحقيق التنمية والحوكمة المنشودة.

¹ أمنية بن لمليح، "التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 69

وبمفهوم المخالفة أي علاقة توأمة لا تحقق مبدأ المساواة في جلب الفوائد والمزايا تعتبر عديمة الجدوى ولا تكون حافزا لذا السلطات المركزية بمنح موافقتها للجماعات المحلية التابعة لها لإقامتها مع الطرف الأجنبي. فتنفيذ التوأمة وتقييم تأثيرها على الأرض وتحقيق هذه الرؤية وإنجاحها، تحتاج أي التوأمة إلى دعم سياسي قوي حول بعض القيم والأهداف الواضحة التي تعنى باحتياجات البلاد للتنمية والرفي (1)

ومما سبق نستنتج أن هذا الدور المحدود لاتفاقيات التوأمة في المنظومة التشريعية الجزائرية كان نتيجة تظافر عدة معوقات والتي نلخصها في ثلاثة مستويات رئيسة، منها ما يرتبط بضعف ومحدودية وسائل تفعيلها ومنها ما يتعلق بالرقابة الإدارية المشددة التي تفرضها الجهات المركزية على اتفاقيات التوأمة ومنها ما يرتبط بمحدودية النصوص التشريعية والتنظيمية.

أولاً: محدودية وسائل تفعيل التعاون اللامركزي

تبقى النصوص القانونية المدعمة لإقامة علاقات التعاون اللامركزي غير كافية إذا لم تدعم الجماعات الإقليمية بالوسائل المالية والبشرية اللازمة لإنجاح مشاريع التعاون المتفق عليها في اتفاقيات التعاون وهو ما تفتقده الجماعات الإقليمية الجزائرية. (2)

وهذا ما يبقي التحديات في مجال إقامة علاقات التعاون اللامركزي قائمة وذلك لعدم تمتع الجماعات الإقليمية الجزائرية بالاستقلالية المالية والوظيفية الكافية التي تؤهلها لإبرام اتفاقيات تعاون بعيدا عن السيطرة السلطة المركزية على علاقات التعاون اللامركزي.

كما أن تحويل الصلاحيات من السلطة المركزية نحو الهيئات اللامركزية لم يترافق مع تحويل مناسب لإمكانيات خاصة البشرية والمالية وذلك لكون اللامركزية في الجزائر هي ذات طابع إداري أكثر منها ذات طابع سياسي أو اقتصادي، وعليه فإن قدرة السلطات الإقليمية على فرض نفسها كجهة فاعلة في تحقيق التنمية والاستدامة في الجزائر تظل محدودة بسبب افتقارها للوسائل البشرية والخبرات والموارد المالية والقدرة على الحشد، فغياب الوسائل التقنية تجعل

¹ نور الدين شنيقي ، مرجع سابق .

² الطيب سعيد، مرجع سابق،

الوحدات المحلية تعتمد اعتمادا كاملا على الدعائم التقنية والمالية للدولة وتخضعها لرقابة إدارية مشددة تعيق حرية تسييرها. (1)

كما تتمثل أهم المشكلات التي تعاني منها الجماعات المحلية في الجزائر كما أشرنا سابقا نقص وندرة الموارد المالية الضرورية والكافية التي تمكنها من أداء الدور المنوط بها وذلك بسبب عدم التناسب بين الموارد المالية وحجم الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية هذا ما يجعل هذه الأخيرة تستبعد فكرة اللجوء إلى اتفاقيات التوأمة نظرا لعدم قدرتها على تمويل المشاريع التي تتضمنها والتي تنتظر إليها كأعباء مالية إضافية ومن هذا المنطلق فإن التحقيق الاستقرار المالي للجماعات المحلية يعد أولوية إذا ما أردنا إنجاح علاقات التعاون بين الجماعات الوطنية ونظيراتها الأجنبية من أجل الوصول إلى الأهداف المنشودة وخصوصا تحقيق التنمية المحلية فالعديد من البلديات بالجزائر بصفتها المستهدف الأول من علاقات التوأمة لازالت تتخبط في إشكاليات تسيير عديدة سواء في مجالسها المنتخبة أو تحكمها في مواردها المالية. (2)

أيضا تتطلب عملية إنجاح إتفاقيات التوأمة وجود عنصر بشري كفاء قادر على وضع رؤية استراتيجية للمسار التنموي المحلي، اذ غالبا ما يترتب على بروز ممارسات سلبية متصلة بالعنصر البشري من منتخبين محليين ومستخدمين عرقلة اقامة مشاريع التعاون اللامركزي أو عرقلة تنفيذها بالشكل الجيد لتحقيق نتائج أفضل وذلك بالمقارنة مع العنصر البشري الذي تمتلكه الجماعات الإقليمية الأجنبية الذي غالبا ما يتوافر على قدرات وكفاءات عالية سواء المنتخبين أو الموظفين.

كما أن ضعف مشاركة الفاعلين التنمويين المحليين في دعم اتفاقيات التوأمة وإنجاحه في تحقيق أهدافه يحتم على تلك الإتفاقيات أولا استهداف الفاعلين المحليين بتغيير مقاربة العمل والتسيير لتكون أكثر تشاركية، ومساعدتها على رفع حسابها المدني والمواطنين بناء على اعتماد أليات مشاركة مناسبة حيث لا تفرض على الفاعلين الدخول في المشاريع والاتفاقيات

¹ خديجة لعربي، الرقابة الادارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم

الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، 2012، ص 36

² حنان علاوة، مرجع سابق، ص ص 35-40

دون إشراكهم عن طريق أخذ موافقتهم القبلية وهو ما نصت عليه المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329⁽¹⁾

ثانيا: التخفيف من الرقابة الوصائية على اتفاقيات التوأمة.

بالرغم من الاعتراف التشريعي والتنظيمي للجماعات الإقليمية في الجزائر بإقامة علاقات التعاون لامركزي عن طريق اتفاقيات التعاون في مجال التسيير وضبطه بنظام قانوني واضح ودقيق، إلا أنه تشكل الوصاية الإدارية على هذه الاتفاقية عائقا أمام تفعيل علاقات التعاون اللامركزي ونجاحها، إذا لاحظنا من خلال النصوص أن اتفاقيات التعاون اللامركزي تحتاج إلى موافقة المسبقة منذ اللحظة الأولى المتمثلة في المبادرة التي يتعين أن تحوز الموافقة المسبقة للوزير الأول ثم المشروع اتفاقية التعاون التي تحتاج إلى الموافقة المسبقة لوزير الداخلية وتتم المصادقة عليها بموجب مداولة تكون هي الأخرى بحاجة إلى موافقة من جهات الوصاية وهي وزير الداخلية والوالي حسب الجهة التي اتخذت المداولة، بالإضافة إلى الدور الذي يلعبه وزير الداخلية ووزير الخارجية خلال مرحلة الاتصال والمفاوضات ودراسة المشروع التمهيدي لاتفاقية التعاون ودور وزير الداخلية والوالي في متابعة إنهاء اتفاقيات التعاون اللامركزي قبل حلول أجل انتهائها، وبهذا الشكل تكون السلطة المركزية قد وضعت قيود أمام الجماعات الإقليمية في تحقيق أهداف التعاون اللامركزي المتمثلة في تحقيق الديمقراطية المحلية لأن السلطة المركزية غالبا ما ترى بأن هذه الأهداف تتنافى مع مبادئها، غير أن هناك من يرى بأن قوة الفاعلين المحليين هي التي ترغم السلطات المركزية على الاعتراف بهذه العلاقات والعمل على التخفيف من القيود والعراقيل المفروضة على الجماعات الإقليمية والتي تحول دون إقامة علاقات تعاون حقيقية.⁽²⁾

وعليه تعتبر سلطة الوصاية في التشريع الجزائري سلطة قوية على الجماعات المحلية، إذ إن التقدم المحرز في الإدارة المحلية الجزائرية يكاد يقتصر على البعد الإداري والخدماتي، ما يجعل الجماعات المحلية في حالة عجز شبه دائم ويحول أنظار المواطنين نحو الجهات المركزية، وعليه فإن مركزية الدولة تجعل من علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية تحديا كبيرا، كما أنها تضعف من قدرة هذه الجماعات الجماعات الدخول

¹ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² عبد المنعم بكور، التعاون اللامركزي نحو تبني مقارنة الجديدة في العلاقات الدولية، مجلة الحث العربية، مرجع سابق،

في علاقات تعاون لامركزي بشكل واسع وكثيف¹، إذ غالبا ما تكون علاقات التعاون ضعيفة وفي الحد الأدنى، كما تمس هذه الرقابة المسبقة بالحرية التعاقدية للجماعات المحلية وتقلص من دورها في تحقيق التنمية المحلية.

ثالثا: عدم كفاية النصوص القانونية

تعرف الجزائر نقصا واضحا في الاطار القانوني والمؤسساتي الذي ينظم موضوع التوأمة، إلا إنه بالرغم من صدور هذه التشريعات والتنظيمات المؤطرة لعلاقات التعاون اللامركزي بمفهومه العام إلا أن الملاحظ عليها ظلت رهينة هيمنة دور السلطة المركزية مع تقزيم كلي من مهمة المنتخبين المحليين ولا سيما أحكام قانون البلدية، بدليل أن المادة الوحيدة التي تؤسس لإقامة علاقات تعاون بين البلديات الجزائرية ونظيراتها الأجنبية لم تأت بأي جديد خصوصا وأن موضوع التوأمة هو موجود في الواقع قبل صدور قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، كما أن المادة 08 من قانون الولاية وبالرغم من وضوحها في تبني علاقات التعاون اللامركزي بين الولاية من جهة وجماعات الإقليمية اجنبية من جهة اخرى بالمقارنة مع المادة 106 من قانون البلدية، إلا أنها تحمل عدة نقاط ضعف لا تساعد على إقامة علاقات تعاون لامركزي حقيقية، غير أنه تبقى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 هي الإطار القانوني الأقرب والأوضح نوعا ما لتنظيم حقيقي لعلاقات التعاون اللامركزي رغم بعض التناقضات التي يحمله اذا ما قارناه بالأساس التشريعي الذي يبنى عليه وهو المادة 106 من قانون البلدية والمادة 08 من قانون الولاية وهو ما يجعله من الناحية القانونية مخالفا للقواعد الأعلى منه لاسيما في مجال الاختلاف في التسمية وكذا عدم شموله على عدة إجراءات هامة في موضوع إبرام اتفاقيات التوأمة ظلت غائبة².

بالرغم من هذه التحديات التي تعرقل تطور اتفاقيات التعاون اللامركزي في الجزائر، إلا أن مستقبله على حد تعبير البعض مستقبلا واعد، وأفاقه واسعة في الأفق البعيد، ولا سيما بعد التأطير القانوني الاخير المتمثل في الأحكام المرسوم التنفيذي رقم 17-329، نظرا لتعدد

¹ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الاداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص16

² غياب الرقابة القضائية الممارس على الجماعات المحلية والسلطة المركزية في موضوع التوأمة، غياب الأسباب الموضوعية لإنهاء إتفاقية التوأمة، لم ينص على أجل محددة للحصول على الموافقة... الخ، غياب دور المجتمع المدني أو مايعرف بالرقابة الشعبية، انظر رادية عليان، مرجع سابق، ص 40 ومابعدها.

وتشابه القضايا التي تحتاج إلى تكاثف الجهود التعاونية بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية، غير أن البعض الآخر يرى بأنه تبقى مسألة اهتمام المشرع الجزائري بالتعاون اللامركزي مسألة ثانوية، وهو ما يتضح من خلال اسناد المشرع مهمة متابعة إبرام اتفاقيات التعاون إلى لجان محلية تنشأ من طرف المجالس الشعبية المنتخبة المعينة بالاتفاق، كما أن المشرع لم يلزمها بضرورة إنشائها حيث ترك المسألة السلطة التقديرية للجماعات المحلية المعينة وهذا ما نصت عليه المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.⁽¹⁾

وحماية لمضمون التعاون الدولي وحفاظا على أهدافه المسطرة في الاتفاقية، حيث كما ذكرنا أجاز المرسوم التنفيذي رقم 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.

وكما تطرقنا سابقا في هذا السياق أن المرسوم التنفيذي رقم 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.⁽²⁾

وفي هذا السياق، تواجه التوأمة في الجزائر تحديات هامة تتمثل في تضيق تعريفها على الجماعات المحلية فقط، دون مشاركة جميع الفاعلين الذين يمكنهم دعم ومساندة الجماعات المحلية في مشاريعها للتنمية المحلية ومع ذلك، فإن التوأمة ما زالت بحاجة إلى إصلاح أدوات خارجية تؤثر عليها وتواجه الجماعات المحلية في

¹ المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

الجزائر، مثل الأمية ونقص الموارد البشرية المؤهلة وتأخر التنمية في مناطق تعاني من ظروف اقتصادية واجتماعية صعبة¹.

وبالتالي، ينبغي على الجهات المعنية أن تعمل على تعزيز مفهوم التوأمة ليشمل مشاركة الفاعلين المختلفين وتوفير الدعم المطلوب لتنمية المجتمعات المحلية في الجزائر حيث يجب أن يتم التركيز على معالجة التحديات الهيكلية وتوفير الموارد اللازمة لتعزيز التنمية المستدامة في المناطق المتأخرة، وذلك عن طريق توفير التعليم وتطوير المهارات وتعزيز البنية التحتية وتحسين الخدمات الأساسية.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتم دراسة وتحليل أعمق للتحديات التي تواجهها الجماعات المحلية في الجزائر وتطوير استراتيجيات شاملة لمعالجتها كما يجب أن يكون هناك تعاون فعال بين السلطات المركزية والمحلية والشركاء الخارجيين لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين حياة السكان في جميع المناطق ومن هنا يطرح النقاش، حول كيف تدرك وتتماشى الجماعات المحلية الوطنية مع هذه الظواهر عند إبرامها إتفاقيات توأمة مع جماعات محلية أجنبية تتعدم فيها تلك الظواهر؟ وشكل هاجس العولمة الحالية كشكل من أشكال القوى الخارجية التي تشجع وتدعم العمل الخارجي للجماعات المحلية بين الدول مما يصعب لدى القائمين على تسيير الجماعات المحلية تحكماً نسبياً قليلاً في أراضيههم نتيجة الآثار السلبية للعولمة وتهديد المصالح المحلية للدولة² الأمر الذي يدفع بالجهات المركزية تنسف أي علاقة توأمة تكون مشوبة بعدم تحقق أحد الشروط المهمة كما أشرنا إليها سابقاً في الضوابط الموضوعية لإبرام إتفاقيات التوأمة طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 17-329.

¹ نور الدين شنيقي، مرجع سابق

² المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مرجع سابق.

الفصل الثاني:

دور وسبل تفعيل إتفاقيات التوأمة
بالجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من إقليم الدولة، تشمل حيزا جغرافيا وتجمعا بشريا وموارد طبيعية وبشرية وحاجات محلية تسعى إلى تلبيتها في إطار تحقيق تنمية محلية شاملة ومستدامة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وحسب الدستور الجزائري المعدل لسنة 2020 في نص مادته " 17: " أن البلدية هي الجماعة القاعدية، ويمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وهو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية " وحسب قانون البلدية، تؤكد المادة الأولى منه " أن البلدية هي "الجماعة القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، فهي تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه".⁽¹⁾

في حين يعتبر قانون لولاية في نص مادته الأولى أن الولاية هي " الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن " ⁽²⁾

كما نجد أن العديد من دول العالم أدركت أهمية التعاون بين وحداتها المحلية وجعلت منه أساسا لإعادة التوازن بين الجماعات المحلية لما يحققه من تنمية وحكم راشد على المستوى المحلي ويعزز ديمقراطية محلية مكتملة الأركان والأهداف ويقلص معدلات عجزها وضعف تسييرها ⁽³⁾

ومن هنا عدت التوأمة في هذا السياق من قبل المشرعين كإطار مؤسسي محلي لتنفيذ سياسات التنمية والعلاقات الدولية "بطرق مختلفة"، تم اعتبار هذا الإطار عبارة

¹ القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

² القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق

³ نصيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي واشكالية عجز الميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم

الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص 147

عن مجموعة من الأعمال التعاونية الدولية التي تنفذ بموجب اتفاقية لتحقيق مصلحة مشتركة بين عدة جماعات محلية، يُنظر إلى هذا الإطار التعاوني على أنه وسيلة لإدارة الموارد والخدمات المحلية بشكل أفضل، كما يعد وسيلة لتعزيز قدرات المنتخبين والموظفين المحليين لمواجهة تحدي الحوكمة والتنمية المستدامة على المستوى المحلي.⁽¹⁾

حيث قسمنا في هذا الفصل إلى مبحثين، فسنتناول إسهامات إتفاقيات التوأمة في حوكمة وتنمية الجماعات المحلية (المبحث الأول) ثم نتطرق إلى التدابير اللازمة لتفعيل إتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري (المبحث الثاني)

المبحث الأول:

إسهامات إتفاقيات التوأمة في حوكمة وتنمية الجماعات المحلية

إن إتفاقيات التوأمة لها ارتباطا وثيقا بحوكمة وتنمية الجماعات المحلية والذي تتجسد صورها على عدة مستويات ويجعل كل من له علاقة بالشأن المحلي منخرطا في تسيير فعال وعقلاني بما فيها دور المجتمع، والفاعلين المحليين خاصة المجتمع المدني ومدى تعبئتهم حول رغبتهم في توأمة تحقق ذلك وتؤثر في مختلف القطاعات حيث تكاد تجمع المفاهيم التي تناولت الحكامة على أن القيمة المضافة لهذه الأخيرة والإضافة النوعية لها، تتمثل مساهمة تركز على تسيير له قدر من الكفاءة والجودة ليحقق عملية تنمية كضرورة حتمية لتحقيق التنمية البشرية والتنمية الشاملة للجماعات المحلية التي تهتم بتحسين الإطار المعيشي للسكان⁽²⁾

أصبحت التوأمة واحدة من أهم مجالات استثمار جميع الطاقات البشرية والمادية لتعزيز التعاون والتواصل مع الشركاء الأجانب حيث يتطلب التعاون الخارجي تنظيمًا قويًا للجماعات المحلية وتطويرها، خاصة وأن الانفتاح على المجال الخارجي

¹فتيحة حمادو، مرجع سابق، ص 92

² لطفي محمد الصالح قادري، الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول: "إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010.

للوطن يفرض حدا أدنى من تنظيم الجماعات المحلية وتنميتها ويجعلها أمام مواجهة تحديات تنافسية مع نظيرتها الأجنبية وللرفع من كفاءتها وقدرتها التفاوضية مع غيرها من الجماعات المحلية الأجنبية إنطلاقا من مدى تطبيقها لأنظمة تسييرية يراعي فيها كل أساليب الكفاءة والشفافية والحكم الراشد وتكون ذات نخب سياسية واعية بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقها تعكس المطالب الشعبية الحصول على تنمية مستدامة على مستواهم المحلي ⁽¹⁾

حيث سنتناول في هذا المبحث أهم المبادئ التي تعمل التوأمة على تكريسها لتحقيق جماعة محلية ذات حكمة جيدة (المطلب الأول) تم نستعرض مساهمات اتفاقيات التوأمة في التنمية المحلية (المطلب الثاني)

المطلب الأول:

تكريس اتفاقيات التوأمة للحكومة

لقد أبدت الجزائر ارادة قوية وبذلت جهودا معتبرة لتوفير مناخ مناسب يسمح بقيام حكم راشد قادر على ترشيد الأداء التنموي بما يمكن من بلوغ مستويات أحسن من التنمية²، ولن يكون هذا إلا من خلال تحسين معايير الحكم الراشد من مشاركة، شفافية، محاسبة.... الخ.

وكما أشرنا لأهمية إتفاقيات التوأمة في حوكمة الجماعات المحلية لهذا أصبح من الأهمية دراسة ومعرفة واقع الحكم الراشد في الجزائر باعتبار أن الحكم الراشد، ومن خلال مظاهره المتمثلة في سيادة القانون والمساءلة، والشفافية... الخ، يعتبر البيئة الملائمة للحصول على أداء فعال وكفاءة جيدة في اطار تحقيق السياسات والبرامج التنموية المسطرة، ومعرفة وضع الأداء التنموي للجماعات المحلية تحديدا خلال

¹ جبيقة سعيداني لوناتسي، أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول : "المواطنة الحكامة المحلية في بلدان شمال إفريقيا"، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 4 و 5 أفريل 2012

² أحمد غريبي، "أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة المدية، 2010، ص ص 01 - 07

التعرف على وضعية التنمية عن طريق تشخيص الوضعية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر والوقوف على ما آلت إليه انجازات المشاريع التنموية.⁽¹⁾

الفرع الأول:

تعزيز وتقوية الحكم الراشد لذا الجماعات المحلية

إن مسألة حوكمة الجماعات المحلية ذات أهمية كبيرة لتعزيز مصدقيتها على الساحة الدولية، وتهدف لتجاوز العيوب التي يعاني منها القطاع العام من حيث الأداء والكفاءة، هذه الحوكمة التي تتضمن إدخال مفاهيم جديدة مثل الفعالية والكفاءة والشفافية وبعبارة أخرى، تطوير ثقافة الأداء والتقييم في الجماعات المحلية وفق نهج يجسد تحسين الأداء العام من خلال تقديم خدمة نوعية للمواطن⁽²⁾

في الجزائر، تم تنفيذ سلسلة من الإصلاحات الهيكلية في سنوات ما بعد الاستقلال بهدف ترسيخ مبادئ الديمقراطية والمساءلة ومبادئ الحكم الراشد ونظراً لأهميتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، تتأثر الجماعات المحلية أيضاً بهذه الإصلاحات.

يُفسر هذا الاختيار الاستراتيجي بتفاقم مشكلات الحوكمة التي تؤثر سلباً على أنشطة التنمية المحلية، فعلى سبيل المثال، تعاني الجماعات المحلية من مشاكل تنظيمية متعددة، مثل فضائح مالية في تخصيص المشاريع العامة وتقريباً من الإفلاس المالي وعدم كفاءة المساعدات المحلية والهدر وعرض خدمات محلية غير كافية أو غير متناسقة مع احتياجات الفاعلين المحليين، بالإضافة إلى عدم انسجام أساليب التنظيم.⁽³⁾

¹ لطفي محمد الصالح قادري، مرجع سابق،

² رؤوف هوشات ، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، باتنة، 2018، ص 49

³ فريد ابرادشة، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، جوان 2014، ص ص 158-159

في هذا السياق، تتطلب تعزيز هذه للحكومة المحلية اعتماد نموذج جديد، وهو نموذج إقامتها علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية، والتي سيعطي موجة جديدة من الإصلاحات للتغلب على العقبات التي تواجه الجماعات المحلية من خلال احتكاكها بالشركاء الأجانب.

ومن الضرورة بمكان يستدعي التعرض لمفهوم الحكم الراشد هذا النهج الذي أصبح يمثل معيارا مهم في تقييم مدى فعالية الجماعات المحلية في أداء أدوارها المختلفة، وتم تعريف الحكم الراشد من قبل البنك الدولي بأنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية⁽¹⁾

أولاً: المعايير العامة للحكم الرشيد:

ومن معايير الحكم الراشد: والتي يطلق عليها كذلك مبادئ أو مؤشرات الحكم الراشد وهي:

أ. **المشاركة:** وهي حق المواطنين في الترشح والتصويت وإبداء الرأي، وتتطلب توفر القوانين الضامنة لحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والحريات العامة وترسيخ الشرعية.

ب. **الشفافية:** وفقا لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية فإن الشفافية تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، حيث تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعهم.

ج. **المساءلة الرقابة:** ويقصد بها أن تتحمل المنظمات والأفراد مسؤولية الأداء، ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية، وبالتالي على كل طرف حمل مساءلة أن يقدم كل التوضيحات اللازمة حول المسائل التي تتعلق بممارسته لصلاحياته والقيام بواجباته وأن يثبت أن عمله قد تم في إطار القانون والمصلحة العامة، وكذلك أن يتقبل الانتقادات الموجهة إليه أيا كان موقع المسؤولية.⁽²⁾

¹ منور روابح، **الحكومة المحلية**، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية - تخصص إدارة الجماعات المحلية - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2018، ص 34.

² رزيقة عباد، **معايير ومؤشرات الحكم الرشيد**، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مج 9، ع 1، جامعة البليدة 2، نوفمبر 2019، ص 98.

د. الكفاءة والفعالية: من معايير تفعيل الحكم الراشد ضمان الحد الأدنى من الكفاءة والفعالية البشرية وكذلك ضمان الإمكانات المادية التي من شأنها تحقيق أفضل النتائج وتحسين الخدمة والأهم من ذلك إرضاء رغبات وطلبات المواطن. (1)

تكونت المفاهيم والتعاريف المختلفة للحكومة والحوكمة، تشير الحكومة إلى الهيئات الرسمية والمؤسسات التي تمارس السلطة وتتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني، وتلتزم بالمساءلة المالية في استخدام الموارد أما الحوكمة فتمتد أفقها لتشمل فاعلين آخرين بجانب الحكومة، مثل الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين ومكونات المجتمع، يتمحور مفهوم الحوكمة حول تعزيز المشاركة والشفافية والمساءلة في صنع القرارات وإدارة الموارد، وعند توسيع هذا المفهوم إلى المستوى المحلي، يمكننا المقارنة بين نظام الحكومة ونظام الإدارة على مستوى الجماعات المحلية. في هذا السياق، تتمثل الجماعات المحلية في هيئات الحكم المحلية والمؤسسات ذات الصلة التي تتولى السلطة وتتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني على نطاق محدود ويشمل مفهوم الإدارة المحلية تشارك الشركاء المحليين والمجتمع المحلي في صنع القرارات وتنفيذها، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد المحلية.

وبالتالي، يمكننا استخدام مفهوم الحوكمة المحلية لتحليل وتقييم أداء الجماعات المحلية وتعزيز المشاركة المجتمعية وتحقيق التنمية المحلية، أي أن الحوكمة تشمل الحكومة بالإضافة إلى هيئات أخرى عامة وخاصة لتحقيق نتائج مرغوبة، وبدل مضمون الحوكمة عن معاني متعددة دون التعبير عن معنى محدد. (2)

وذلك نظرا لدخوله في كل الاختصاصات وتميزه بأبعاد كثيرة فالبنك الدولي يتعامل مع بعده الاقتصادي، بينما ترى الأمم المتحدة أن له بعدا إنسانيا، ومن وجهة نظر الباحث للحكومة، يجد أنها في ظاهرها تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وهو التعريف المقدم من طرف أغلب المنظمات الدولية، ومفهوم الحوكمة في واقع الأمر مفهوم قديم يدل بالأساس على آليات ومؤسسات

¹ فريد أبرادشة، مرجع سابق، ص 31.

² جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مج 3، ع 1، جامعة الجلفة، 2018، ص 104.

تتشترك في صنع القرار السياسي بما يتفق مع فلسفة العمل الديمقراطي، غير أنه ومنذ عقدين طرأ قصور على هذا المفهوم وأصبح يعني حكم تقوم به قيادات محلية منتخبة وأطر إدارية ذات كفاءة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم عبر مشاركتهم ودعمهم. (1)

وهناك عدة تعاريف محددة لمفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية أهمها: (2)

- الحوكمة المحلية الرشيدة وهي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما تعرف الحوكمة المحلية بأنها الطريقة القائمة على التجنيد التسلسلي للعمال من خلال إدخال أشكال المساهمة وخلق الوعي لدى الجماعة في الأقاليم القريبة من العاملين والتي هي عبارة عن طوائف ريفية بلديات حسب الحالات، والهدف منها هو قيادة العاملين إلى نفس الإقليم والتجانس معه لتشخيص هذا الإقليم، كما تعبر الحوكمة المحلية عن توجيهات سياسية عامة محلية للعاملين حول التنمية وتسيير محيطهم الاجتماعي، فالحوكمة المحلية هي نقطة انطلاق الاستراتيجيات الوطنية التي تربط النشاط والانجازات بالخطاب السياسي، وهي كذلك رهان إعادة توزيع سلطات العاملين ووسيلة قوية لدعم سلطات منظمة أو لإظهار سلطات أخرى.

والحكم المحلي بهذا المعنى يشير إلى الطرق التي نفذت عملية صنع القرار على المستوى المحلي بها على المدى المعيارى، والحكم المحلي الرشيد يعني أن عملية صنع القرار في ساحة الشؤون العامة المحلية هو بدرجات متفاوتة، تخضع للتدقيق

¹ محمد محمود الطعمنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بدون طبعة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية للنشر، 2005، ص 38.

² سعاد عقون، مساهمة نظام مراقبة التسيير وتحسين الأداء وتفعيل الحوكمة على مستوى الإدارات المحلية، مداخلة بالمؤتمر الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات يومي 20/19 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، الجزائر، ص 5-8.

والإشراف على المواطنين وهي مفتوحة وشفافة متجهة إلى الحكم والمشاركة، فالحكومات المحلية بهذا المعنى هي البعد الواحد في الحكم المحلي.⁽¹⁾

وبالجزائر تم بذل الجهود لإرساء حكم راشد يطبع تسيير جماعاتها المحلية وذلك بتبني إصلاحات قانونية تضمنت نصوص قانونية وتنظيمية عديدة منها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قانون الانتخابات، القانون التوجيهي للمدينة.

وتكرس كذلك دستوريا خلال تعديل 2020 بإنشاء مؤسسات دستورية جديدة تكافح الفساد وتعزز تواجد المجتمع المدني وتضمن الشفافية في الحكم والتسيير.

ثانيا: مساهمة التوأمة في تعزيز الحكم الراشد لذا الجماعات المحلية:

إن من بين أهم أثر للحكم الراشد على الجماعات المحلية تطوير وتعزيز قدراتها وجعلها أرضا خصبة لتطبيق أي سياسية تعاونية أو تنمية⁽²⁾، ومن بين أهم الوسائل التي تعزز الحكم الراشد نجد إتفاقيات التوأمة بصفتها آلية تستخدمها الجماعات المحلية للتعاون مع نظيرتها الأجنبية، وتساهم من عدة جوانب في تعزيز الحكم الراشد لذا الجماعات المحلية من خلال إستفادتها من التجارب الأوروبية والتي تعد كمرجع يمكن أن يستفيد منه البلدان النامية نظراً لنجاح السياسات المتبعة هناك، حيث أدى هذا التعاون إلى كسب مزايا الحوكمة المطبقة هناك والتي تهدف ل:

- وسيلة لتنظيم التنظيم المحلي.

- وسيلة للتنسيق بين الفاعلين في الشأن المحلي والدولي.

- أداة للتعرف على التجارب المختلفة للإدارة العامة الحديثة والناجحة.

- أداة لاتخاذ القرار الصائب لما تحققه من خبرة معرفية للإطارات المسيرة للجماعات المحلية.

وخلال استعراضنا لهذه الجزئية، اتضح لنا أن الجزائر خاضت عدة شراكات مع عدة دول شملت كل المستويات التنظيمية والقانونية والمؤسسية، وقد تجلى ذلك من

¹ El Hijri, L ., « Gouvernance et stratégie territoriales : le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire », Université Paul Verlaine – Metz 2009 , pp45-49

² إبراهيم حمزة، الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق الجزائر نموذجاً، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018، ص 30.

خلال سلسلة من الاجتماعات المنتظمة بين وفود البلدين على مختلف المستويات، والتي كانت تهدف جميعها إلى تعزيز الأداء وتعزيز مكونات الحكم الفعال.

الفرع الثاني:

دعم الديمقراطية التشاركية

من بين المكاسب الهامة التي تم تكريسها في التعديل الأخير للدستور لسنة 2020 هي الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية من خلال نص المادة¹ 16: " تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب، هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الديمقراطية التشاركية، على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني " تشجع الديمقراطية التشاركية، على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني ". تعتبر هذه الإشادة الواردة في هذا التعديل الأخير للدستور في عام 2020 بالمساهمة الفعالة للمجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة، حيث تم إدراج مشاركة المجتمع المدني إلى جانب الهيئات الحكومية في إدارة الشؤون العامة وتعزيز المادة 15 من القانون 06-01² المعدل والمتمم نفس الفكرة، حيث تعمل على تعزيز مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد من خلال:

- اعتماد الشفافية في عملية اتخاذ القرارات.

- دعم مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة.

¹ نص المادة 16 من دستور 2020، الجريدة الرسمية رقم 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 الموافق لـ 15 جمادى الأولى 1442هـ.

² القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ع14، الصادر في 08 مارس 2006.

وفي إطار هذا التوجه عمدت الحكومة الجزائرية إلى تبني الديمقراطية التشاركية كوسيلة لتكريس وتحقيق التنمية المحلية، من خلال جملة من الإصلاحات السياسية والإدارية التي انتهجتها في سنة 2011، في ظل تحولات وتغيرات إقليمية خاصة في الدول العربية وما أصطلح عليه بالربيع العربي، والتي بسببها وعلى إثرها سارعت الجزائر لمواجهة هذه التغيرات بإحداث حزمة من الإصلاحات الداخلية، كان من أبرزها إصلاح قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11 حيث أشار المشرع الجزائري إلى أهمية مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية ثم كرسها دستوريا في سنة 2020 من خلال تعديل دستوري يثمن مفهوم الديمقراطية التشاركية بصريح العبارة من خلال المادة 16 والتي ركزت على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية بهدف تعزيز مشاركة المواطن في صناعة القرار المحلي ومتابعة المشاريع التنموية المحلية، واعتبارها آلية تضمن تحسين الإطار المعيشي للمواطن وترقية نوعية الخدمات المقدمة له بما يضمن تحقيق تنمية محلية فعالة وحكامة جيدة. (1)

وتقوم الديمقراطية التشاركية على فكرة أن الديمقراطية يجب أن تتيح للمواطنين المشاركة، بصفتهم الفردية أو الجماعية ضمن إطار ما يسمى بالمجتمع المدني، في عمليات تعاونية يجب أن تساهم في صياغة القرارات السياسية. في المجالس المحلية المنتخبة أو عند إعداد ميزانية الجماعات المحلية، ولا يقتصر دور المواطن على مراقبة المسؤولين أو الموافقة أو عدم الموافقة على القرارات التي يتخذونها، ولا حتى على تنظيمهم جماعياً للضغط على هؤلاء المنتخبين. بل يجب أن يتيح له المشاركة في بناء القرارات من خلال الحوار العام. بجانب الفاعلين التقليديين في صنع القرار - المنتخبين العامين، والخبراء، والموظفين، والمنظمات الاجتماعية الخ من الفاعلين في الشأن المحلي. (2)

¹ حنان بن زغبي، دور الحكم الراشد في مكافحة فساد الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكره دكتوراه، تخصص: إدارة محلية، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2020، ص 90

² قوي بوحنية، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني المنظم من طرف كلية الحقوق، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشل شكالية التنمية في ف، الموسم بعنوان: التحولات السياسية والجزائر واقع وتحديات، يومي 17/16 ديسمبر 2008، ص ص 02-04

وتستدعي الديمقراطية المشاركة نوعًا جديدًا من الفاعلين: "المواطن العادي"، الهيكل نفسه ضمن فعاليات المجتمع المدني. في هذا السياق، لا يتعلق الأمر، مثلما هو الحال في استطلاع الرأي، بمعرفة آراء وتفضيلات هذا المواطن العادي فحسب. بل يتعلق بإشراكه في مناقشة مع مواطنين آخرين وفي أفضل الحالات مع فاعلين آخرين في الحياة العامة (المنتخبين، والموظفين، والجمعيات، والخبراء) وبهذه الطريقة، يمكن للمواطنين المشاركين أن يلعبوا دورًا في صياغة القرارات التي تهمهم.

فالديمقراطية التشاركية تحقق داخل الجماعات المحلية ذلك النقاش العام الذي يسمح بدراسة مبررات البدائل السياسية المتاحة والمتمثلة في إشراك المواطنين في صنع القرارات ليساهموا محليا بالابتكار وإيجاد حلول جديدة¹. حيث يشير أحد المختصين في هذا الشأن بأن: "القرار السياسي المشروع ليس إرادة الجميع، بل هو نتيجة تبادل آراء الجميع؛ إنه عملية تشكيل الإرادات التي تضيف شرعيتها على النتيجة.

كما جاء في قانون البلدية 10-11 على أن البلدية تمثل أساس اللامركزية، وأعتبرها بأنها الإطار الملائم لممارسة حقوق المواطنة ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية مع منتخبهم في الهيئات النيابية.²

وفقًا للفقرة الثالثة في المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07-12، تُعرّف الولاية على أنها جماعة إقليمية غير مركزية، كما تُعتبر دائرة إدارية غير مركزية للدولة ومساحة لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات المحلية والحكومة، وفي المادة 36 من القانون ذاته، يُسمح للجان المجلس الشعبي الولائي بدعوة الأفراد الذين يمتلكون المؤهلات أو الخبرات الضرورية لتقديم معلومات مفيدة خلال جلسات اللجنة.

¹ مصطفى دريوش ، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003 ،

² المادة 2 ، قانون البلدية رقم 10-11 ، مرجع سابق.

مما يبرز اهتمام المشرع الجزائري في تعزيز المشاركة المجتمعية من خلال تكريس لمشاركة المواطنين في إدارة شؤون الجماعات المحلية، بهدف تفعيل مبدأ المشاركة في إدارة كل ما يتعلق بالشأن المحلي.

وعموما يعد موضوع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مستقيضا ومتنوعا وما يهمننا في بحثنا هذا هو دراسة الجزئية المتعلقة بعلاقته بإتفاقيات التوأمة.

فالتوأمة التي تبرمها الجماعات المحلية الجزائرية مع نظيرتها الأجنبية لها ارتباطا وثيقا بالديمقراطية التشاركية، من عدة أوجه سواء من طبيعة الهدف منها، أو من حيث مساهمة مختلف نتائج التوأمة في دعم وتكريس المقاربة التشاركية وهو ما يعد إتفاقيات التوأمة في حد ذاتها آلية لتكريس ودعم الديمقراطية التشاركية على المستوى الجماعات المحلية وأبرز طبيعتها الإدارية في سلم الدولة كهيئات لامركزية تتمتع بالإستقلال المالي والإداري ولها حرية المبادرة تحت سلطة إشرافية من الجهات المركزية.⁽¹⁾

حيث من بين الركائز التي تستند عليها التوأمة، وهي الدافع المهم لجعلها خيار إستراتيجي تتبنى السلطات لدعمه، هذه الإتفاقيات هدفها الأساسي هو الاستجابة للحاجات والأولويات التي تم التعبير عليها بشكل مباشر من قبل سكان إقليم معين، وهذا لا يتحقق إلا عبر ممارسات الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.²

وبإستقراء مواد المرسوم التنفيذي رقم 17-329 نجدها خالية تماما من أي علاقة تنظم مشاركة المواطنين حول مبادرات التوأمة والأمر نفسه في قانون الولاية. وأن كان قد تضمن قانون البلدية 11-10 في أربع مواد (11-12-13-14) كلها تنص على إشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي ولكن دون أن يحدد دوره في إتفاقيات التوأمة.

¹ أحسن غربي ، علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية ، مرجع سابق ، ص 443

² منير مباركية، مرجع سابق، ص 272

حيث يعد ذلك هفوة كبيرة من المشرع على إعتبار أن هذه الجماعات المحلية تتوفر على مجالس محلية كان ممكن أن تشكل مساحة للنقاش والإثراء بصفة مشتركة بين المواطن والمنتخب المحلي.

أولاً: مساهمة إتفاقيات التوأمة في دعم الديمقراطية التشاركية

فإتفاقيات التوأمة التي تبرمها الجماعات المحلية ومن خلال ما تتضمنه من تواصل وتعاون مثمر مع نظيرتها الأجنبية تهدف للمساهمة في دعم الديمقراطية التشاركية من خلال:

- 1- الرفع من كفاءة وقدرات المجالس المحلية المنتخبة واعتمادها على مبادئ في التسيير والتدبير كإستراتيجية لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية.
- 2- تدعيم آليات تعمل على تحسين العلاقة بين المواطن ومؤسسات الدولة وإعادة الثقة بينهم وتعبئة المواطنين على التعاون مع غيرهم من الشركاء الأجانب.
- 3- تفعيل آليات الرقابة الشعبية في مختلف برامج التعاون الخارجي.
- 4 - تعزيز دور منظمات المجتمع المدني وإشراكهم في جميع القضايا التي تعنى بالتنمية ومنها التوأمة.

ونظرا لما توفره التوأمة من جهود لتكريس الديمقراطية التشاركية لمشاركة المواطنين أصبحت العديد من الدول تميل للدخول في مبادرات توأمة للاستفادة القصوى منها ⁽¹⁾ ونجد الحكومة الجزائرية وفي إطار التعاون الدولي الانخراط في برامج لها علاقة بالجماعات المحلية، حيث قد بادرت ببرنامج كابديل CapDel² أي "ديمقراطية

¹ منير مباركية: مرجع سابق، ص 267.

² سنة 2016 جاء برنامج "دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية" "كابديل" في الجزائر كأهم المبادرات التي تسعى إلى ترقية المواطنة النشطة والمسؤولة، في إطار ديمقراطية تشاركية محلية، وبإشراك كافة الفاعلين في المجتمع خصوصا الشباب النساء . هذا البرنامج الذي استفادت منه ثمان بلديات نموذجية سيعتمد على طرق وآليات تركز على كل الفاعلين المحليين من خلال دعم قدراتهم لتحقيق التنمية والوصول الى نتائج ملموسة في بلديتهم، أنظر شيوخي سامية/ كالش خلود: برنامج كابديل CapDel لدعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية: دراسة حالة بلدية الغزوات- تلمسان النموذجية، المجلة الجزائرية للعلوم

تشاركية وتنمية محلية" والذي يعنى بدعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية تحت إشراف وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتمويل من طرف الشركاء الثلاث يقدر بـ 10 ملايين يورو ما يقارب 2.5 مليون يورو من قبل الحكومة الجزائرية 7.7 مليون يورو من قبل الاتحاد الأوروبي، و 1700.000 يورو من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

كما تقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية باسم الحكومة بتنفيذ الإصلاحات الكبرى للجماعات المحلية من حيث الحكامة والتنمية الاقتصادية المحلية وتنضم وزارة الخارجية إلى المشروع كشريك لإفادة الجزائر وجماعاتها الإقليمية من تجارب ناجحة عبر العالم في مجال التنمية المحلية التشاورية من أجل بناء نموذج جزائري فعال ومن ثم الترويج له دوليا؛ ويساهم الاتحاد الأوروبي بتجربته ودعمه المالي بصفته مرقيا للتنمية الإقليمية كأداة لحكامة راشدة، وكذا بتجارب أقاليم دوله الأعضاء في تنفيذ السياسات الإقليمية؛ كما يساهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية بخبرة عقود في دعم التنمية المحلية عبر جميع أنحاء العالم وكذا في تنفيذ السياسات العمومية في الجزائر وتعزيز الديمقراطية التشاركية¹ والعمل المشترك بين الفاعلين.

المطلب الثاني:

أثر اتفاقيات التوأمة في التنمية المحلية

يبقى موضوع التنمية المحلية هدفاً للمواطنين الذين يعيشون في جماعات محلية مختلفة لمواجهة بعض التحديات الاجتماعية المتعلقة بالتعليم والصحة والتوظيف ومحاربة الفقر² حيث لم تعد التنمية محصورة بشكل أساسي في الدولة المركزية، بل أصبحت همّاً للفاعلين المحليين، بحيث لا يمكن تقليص عملية التنمية المحلية إلى القطاع العام وبعض مبادرات القطاع الخاص بل تمتد إلى أطراف أخرى معنية بالجماعات المحلية.

¹ عز الدين عيساوي، الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 2، 2015، ص 59

² المنظمة العربية للتنمية الإدارية، "إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات وخيارات وتوجهات"، ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، جامعة الدول العربية، جوان 2010، ص 24

الاهتمام بتنمية الجماعات المحلية يتطلب إيلاء الاهتمام للأدوات والاستراتيجيات التي تسمح بتحقيق هذا الهدف، ومن بين هذه الأدوات إتفاقيات التوأمة.

ويمكن وضع مفهوم التنمية المحلية على أنها "أي عملية لتعبئة الفاعلين تؤدي إلى وضع استراتيجية للتكيف مع القيود الخارجية، استنادًا إلى تصور يهدف إحترام للهوية الثقافية والترابية للدولة" (1)

وتجدر اشارة، فإن التنمية المحلية هي بنية اجتماعية قائمة على تعبئة وتفعيل جميع مكونات المجتمع من أجل مواجهة التهديدات الخارجية مع مراعاة الخصوصيات الثقافية والهوية لكل مجال.

وتقوم التنمية المحلية أساسًا على تعبئة وتنمية إمكانيات بيئة ترفض حتمية الاستبعاد وتحاول إيجاد حلول للهشاشة والفقر من خلال التحدي الواقع في التوظيف والتنمية حسب ما يتوخى منها هي المشاركة في النهوض الاقتصادي والاجتماعي لجماعات المحلية من خلال الاعتماد على الإمكانيات والموارد والكفاءات والشركات المحلية الموجودة والتي يجب تطويرها من خلال إقامتها لعلاقات تعاون مع غيرها لزيادة الرفع من كفاءتها وكسب خبرة مضافة من خلال دول تلك العلاقات التعاونية التي تكون بين الدول. (2)

وتساهم التوأمة كألية لتنمية الجماعات المحلية من خلال إنخراطها في مشاريع دولية تؤسس لعلاقات مهمة تكون نتيجتها تحقيق إحتكاك بالتجارب الدولية ومنطلق لتحرير مبادرات على المستوى المحلي تعود بالنفع عليه.

¹ حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 45.

² تم اعتماد اتفاقية كوتونو في عام 2000 لتحل محل اتفاقية لومي التي تم توقيعها في عام 1975 تعتبر اتفاقية كوتونو اتفاقية شراكة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية، وتشمل 79 دولة، بما في ذلك 48 دولة في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يهدف الاتفاق إلى تقليص الفقر والقضاء عليه في نهاية المطاف، والمساهمة في دمج تدريجي لدول إفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ في الاقتصاد العالمي ويستند الاتفاق على ثلاثة أركان رئيسية: التعاون التنموي، والتعاون الاقتصادي والتجاري، والبعد السياسي للحصول على مزيد من المعلومات، يمكنك التوجه إلى المصادر المتاحة على :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/cotonou-agreement>

الفرع الأول:

التأقلم مع التجارب الدولية وتحرير المبادرات المحلية

أولاً: على المستوى المحلي

أدركت العديد من دول العالم أهمية التوأمة بين جماعاتها المحلية فأولتها جل اهتماماتها وجعلت منها أساس إعادة التوازن بين الجماعات المحلية والحل الأمثل والمناسب لمعالجة الاختلالات الهيكلية والتنمية الموجودة بين هاته الجماعات، ومع تنامي دور الجماعات المحلية في الدول الديمقراطية المتقدمة في مجال تطبيق التوأمة جعل من الجماعات المحلية الوطنية تسارع لنيل جزء من هذه المزايا لا سيما في مجال تبادل الخبرات والتجارب؛ وهو ما من شأنها تطوير أدائها وتمكينها من تقديم الخدمات النوعية لسكانها، لهذا أصبحت التوأمة معترفاً بها للسلطات المحلية في أغلب دول العالم وتعد أن يكون مجرد وسيلة لأداء النشاط الإداري المحلي على ضوء احترام المعاهدات الدولية.⁽¹⁾

تمثل التوأمة اليوم مقاربة جديدة للتعاون تستمد خصائصها وعناصرها من مبدأ تجاوز الحدود الوطنية، وتهدف إلى تقوية روح التضامن والتآزر والتضامن وترسيخ سياسة القرب والجوار، ومعالجة سلبيات ونقائص الجماعات المحلية في الدول وتحسين أدائها عن طريق ضم الخبرات والوسائل والإمكانيات لإنجاز مشاريع ذات فائدة مشتركة.⁽²⁾

فأصبحت التوأمة موضوع اهتمام كبير من قبل السلطات المركزية، حيث تم اعتمادها على المستوى المحلي نظراً للفوائد التي توفرها في تخفيف الأعباء وضمان تحقيق تغطية شاملة لتعزيز البنية التحتية وتطوير المجتمعات المحلية من خلال حشد

¹ Arezki Akerkar, « Coopération décentralisée et développement territorial : l'expérience franco-algérienne ». Op cit, p 36

² أحمد مراح ، التعاون بين الجماعات الإقليمية، دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية، مرجع سابق، ص 9

المبادرات المحلية وجعلها تدخل في شراكات دولية تحقق المصلحة المتبادلة بين الطرفين.

ثانيا: على المستوى الدولي:

أما على المستوى الدولي، فالجماعات المحلية تقيم علاقات توأمة فيما بينها وتأخذ موقع أكثر تأثيراً ومتأقلم ل:

أولاً: الاعتراف المتزايد بمهارات التوأمة في التعامل السريع مع التحديات العابرة للحدود من خلال الشبكات والبرامج والمشاريع والتجارب والخبرات ويمكن اعتبار هذه النقطة نجاحاً لدعاية مزايا التوأمة، والتي تركز بشكل كبير على الاعتراف الدولي بالقيمة المضافة للتوأمة على الصعيد الإقليمي والعالمي. (1)

ثانياً: ارتفاع التعاون في إطار التوأمة بين دول العالم، وما توليه الهيئات العالمية الدولية من إهتمام لها مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي ومجموعة العشرين حيث تم دعوة الأعضاء في البرلمان الأوروبي وممثلي شبكات المدن بشكل متزايد إلى الاجتماعات والقمم الدولية للتعبير عن آرائهم في تنفيذ الأجندات العالمية الرئيسية في الوقت نفسه، أنشأت المنظمات الدولية سلسلة من شبكات المدن، لتعزيز المساهمة الحكومية المحلية في أهدافها، ومن بينها شبكة مدن اليونسكو الإبداعية وشبكة مدن منظمة الصحة العالمية الصحية، بالإضافة إلى تحالف المدن الذي أطلقته البنك الدولي لتعزيز التنمية المستدامة في أفقر أحياء العالم. (2)

ومع تنامي دور الجماعات المحلية في الدول الديمقراطية والمتقدمة في مجال تحقيق اللامركزية الإدارية أمتد هذا التعاون ليشمل إبرام اتفاقيات توأمة مع مجموعات إقليمية أجنبية على ضوء احترام المعاهدات الدولية، والتي تحتل هذه العلاقات ذات الصبغة الدولية مكانة هامة في الإستراتيجية والإجراءات التي تتخذها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بالتشاور الدائم مع الوزارات الأخرى ذات السيادة الوطنية، منها وزارة الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج، ومع شركائها الدوليين في الجهود الرامية إلى تعزيز وتطوير وتحديث تسيير الجماعات المحلية،

¹ عادل عباسي ، " نحو دفع الجماعات المحلية للإنخراط في تجارب التعاون اللامركزي"، مرجع سابق

² حكيمي توفيق، " التعاون اللامركزي على محور العلاقات بين الشمال والجنوب :أي مضامين للتبادلية؟"، مرجع سابق

مرتكزة في ذلك على تدابير بناء الثقة من خلال الاتفاقيات الثنائية ومرتكزات التفاهم والتعاون. (1)

كما أن المشرع الجزائري جعل من التوأمة وسيلة هامة يمكن جماعاتها المحلية الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات الدولية ذات الأهمية بالشؤون المحلية باعتبار كل واحد منها شكل من أشكال التبادل التي يمكن أن ترتبط بالجماعة المحلية في الجزائر مع إحدى أو مجموعة من الجماعات المحلية الأجنبية، حيث تعمل الجماعات المحلية على تبني مقاربة تشاركية في الفعاليات الدولية ذات البعد الإقليمي ومنها "منظمة المدن العربية"، "المجلس الإقليمي"، و"المجلس الأوروبي-متوسطي"، "منظمة المدن وحكومات إفريقيا المحلية المتحدة"، بالإضافة إلى "الاتحاد العالمي للمدن المتحدة"، "منظمة المدن الكبرى"، "الاتحاد الدولي للمدن والسلطات المحلية"، "الجمعية الدولية للمدن الجديدة" إذ تلعب هذه المنظمات الدولية للتعاون اللامركزي الدول دورا مهما في تنمية الجماعات المحلية والرفع من قدراتها التنافسية وترسيخ حكمة محلية. (2)

ونتيجة التغيير المؤسسي الذي حدث في الجزائر في أواخر الثمانينات من القرن الماضي بفتح التعددية السياسية وفتح مجال واسع لإرساء الديمقراطية خصوصا على مستوى الجماعات المحلية، تزامن ذلك مع حدث عالمي لسقوط جدار برلين في عام 1989، كونه منعطف تاريخي أثر بشكل واضح على العلاقات الدولية بين الدول، ومن ثم الجماعات المحلية، الأمر الذي دفع بها إلى تكثيف التواصل والتنسيق، وتبادل وجهات النظر، ونماذج ورؤى نشطة، مع عدة شركاء أجنبية حيث عقدت الجزائر عدت إتفاقيات دولية تعزز مبادرات الشراكة والتعاون بمختلف المجالات وليس التوأمة فقط.

¹ الزهرة شيخ الشيوخ ، مرجع سابق، ص 543

² Cherif Dris, **La coopération décentralisée euro-méditerranéenne : le cas de la coopération de la région PACA (France) avec Alger**. Thèse pour l'obtention du doctorat, Université d'Alger 3, Faculté des Sciences Politiques et de l'Information, Département des Sciences Politiques et des relations Internationales, Option : Relations Internationales 2009-2010, pp 236-237.

الفرع الثاني:

خلق حركية إقتصادية تنموية وإستثمارية للجماعات المحلية

يتضح البعد الاقتصادي للتوأمة في دعم إقتصاد الجماعات المحلية، حيث من شأن إتفاقيات التوأمة توفير آليات جد مهمة لدعم الاقتصاد المحلي وبتجلى هذا البعد الاقتصادي في قدرته على خلق فرص اقتصادية هامة للفاعلين الاقتصاديين المحليين، بنسجهم علاقات إقتصادية واعدة مع نظرائه الأجانب، لما تجنيه الجماعات المحلية من فوائد في إطار تعاونها بالتوأمة قصد القيام ببعض الخدمات أو إنجاز بعض المشاريع والمرافق التي يكون لها تأثير في مجال إنعاش الاقتصاد المحلي وخلق بيئة استثمارية. (1)

فمن هذا المنطلق عد التفكير في تحليل التوأمة وأبرز دورها في دعم الإقتصاد الوطني عبر دعم مقتضيات التنمية لذا الجماعات المحلية، إذ لا يمكن أن يحدث ذلك دون توضيح مسبق لمفهوم التنمية، يبدو أن معنى مصطلح "التنمية" مشترك بشكل عام وقد "فرض نفسه تدريجياً في اللغة اليومية"² ومع ذلك، إعطاء تعريف دقيق لهذا المفهوم يعد تحدياً نظراً لأن المفهوم يغطي واقعاً متشعباً ففي النهاية، يتبين أن التنمية هي مفهوم يصعب فهمه، فمن أجل فهم أسس التعاون والمساعدة في التنمية بشكل أفضل، ولرؤية ما هو دور ومكان الجماعات المحلية في هذا النهج، قمنا بالإشارة لبعض التعريفات لها حيث أن معظم الدراسات يشير فيها مصطلح "التنمية" أحياناً حالة، وأحياناً عملية، تحمل كلتاها مفاهيم الرفاهية والتقدم والعدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي والاستفادة الشخصية، وحتى التوازن البيئي"، على الرغم من أنه يعتمد على معايير كمية مثل النمو، إلا أن التنمية تعكس بشكل أساسي مفهوماً نوعياً مرتبطاً بالرفاهية، كما يمكن اعتبار التنمية تقدماً أو تغييراً، أو حتى حرية. (3)

¹ توفيق بوستي، بوقنور إسماعيل، دور التعاون اللامركزي في التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 28.

² صالح فلاح، مفهوم التنمية المحلية والاستراتيجيات البديلة، الملتقى الوطني الأول حول: "تمويل التنمية المحلية 2008"، ص 2.

³ خيضر خنفر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق، مرجع سابق، ص 8-6

وتلعب التوأمة دورًا مهما في دعم الاستثمار المحلي، فهي تعد نوعا من التدعيم وآلية جد مهمة لجذب الاستثمار وتشجيعه وعاملا قويا لاستقرار واستمرار هذه الاستثمارات على مستوى الجماعات المحلية، كما أنها قادرة على جلب العديد من الاستثمارات ورؤوس الأموال إليها من خلال التعاون الدولي المشترك الذي تتيحه مع نظرائها الأجانب لخلق بيئة أو مناخ أعمال في شتى المجالات والياديين.

من هنا كان لزاما على الجماعات المحلية العمل على تشجيع التوأمة لدعم استثماراتها وتطويرها، لضمان استقلاليتها عن إعانات السلطة المركزية وذلك بتوفير تمويل ذاتي، وبالتالي تحقيق تدميتها المحلية، خصوصا وأن الإطار القانوني يشجع ويدعم الاستثمار المحلي من خلال عديد المزايا والضمانات الممنوحة. تنص المادة (111) من قانون البلدية (11/10) على تشجيع الاستثمار المحلي وترقيته، حيث ورد فيها "أن يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي وقدراتها المالية والجبائية¹، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته"، بينما تطرق قانون الولاية 12/11 إلى دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية الاقتصادية من خلال تشجيع الاستثمار لا سيما في المادة (82) منه.⁽²⁾

فهدف التنمية المحلية الأساسي إذا هو تلبية متطلبات المجتمع خصوصا في ميدان التعليم، الرعاية، الصحة وتوفير السكن..... إلخ.

إن توفير هذه العناصر كلها يعتبر تحديا حقيقيا أمام الجماعات المحلية والدولة على حد سواء، خصوصا وأن المجتمع الجزائري عرف تغيير جذري بسبب ما يشهده من نمو ديمغرافي وتنامي وسائل الاتصال من فضائيات وأنترنيت والتي فتحت للجزائريين نافذة على العالم وأعطت صورة على ما يحدث في الدول الأخرى، مما طور الوعي لدى المواطنين وازدت

¹ قايدى إبراهيم، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تنظيم وسير الصندوق المشترك للجماعات المحلية لجنة المالية والميزانية، أشغال يوم برلماني حول الجبائية المحلية في الإصلاح الجبائي، يوم الإثنين 22 أبريل 2013، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، جوان 2013

² Voir: Mohammed Lazreg, Godih Djamel torque, **Les finances des communes algériennes: Enjeux et perspectives The finances of the Algerian municipalities: Challenges and perspectives**, Recherches économiques et managériale, N°(24), Faculté des Sciences Economiques et Commerciales et des Science de Gestion, Université Mohamed Khider, Biskra, Algérie, 2018, p65

تطلعاتهم وطلباتهم لمستوى معيشي وخدمات أعلى وأفضل لذا فإن الجماعات المحلية والدولة مطالبة بأن تواكب هذا التغيير الحادث في المجتمع وتحاول أن تحسن من خدماتها وتعمل على توفير متطلبات مواطنيها، ولن يتأتى ذلك إلا بتوفير أليات تضمن لها تحقيق تنمية محلية مستدامة.

فمن هنا توجه الإهتمام بفكرة التعاون اللامركزي بمفهومه العام بين الجماعات المحلية كأحد أهم أداة لتحقيق التنمية بأن الجماعات المحلية التي تتعاون وتتحد مع بعضها البعض مع جهات خارجية دون الحاجة للتدخل الحكومي المركزي، وتتم هذه العملية من خلال ابرام اتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية ونظيرتها الأجنبية.

كما يمكن أن يشمل جميع أنشطة التعاون الدولي بموجب عقد اتفاقي لغرض المصلحة المشتركة، بين جماعة واحدة محلية او جماعات كثيرة. (1)

هذا التصور وفق النظرة الفرنسية والذي تأثر بها المشرع الجزائري جيدا تعرف بأنها "هي العملية التي تتمحور حول فكرة الشراكة"، وبموجبها يتم ابرام اتفاق مع شركاء اقليميين أجنب، وهي تشمل أيضا مختلف أنشطة الجماعات المحلية الفرنسية (مناطق، دوائر، بلديات...الخ) مع سلطات محلية اجنبية في ظل الشراكة والتوأمة والتعاون في البرامج والمشاريع التنموية كما يعرفه مرصد التعاون اللامركزي للاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية (2)

وتهدف التوأمة إلى تحقيق المصالح المشتركة وتبادل الخبرات والعمل المشترك في مجالات مختلفة مثل التنمية المحلية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. وتعتبر هذه العملية أحد أهم عناصر التنمية المستدامة والتي تساعد على تحقيق التنمية الشاملة في المجتمعات المحلية.

فالتوأمة كأحد الأليات التي تملكها الجماعات المحلية نجد أن لها علاقة وطيدة بنظام الإدارة اللامركزية حيث يتأثر بشكل كبير بالنظام السياسي في الدولة، ويمثل النظام اللامركزي جزءا هاما من النظام الإداري في الدولة. وتعني الإدارة المحلية ببساطة الإدارة على المستوى المحلي، وتشمل السلطات المحلية التي تتحكم في شؤون تنمية وتطوير أقتصاديات المدن والبلديات والمقاطعات والمناطق والمحافظات.

¹ ملال نبيلي، "مكانة التعاون اللامركزي ضمن مبادرة الاتحاد من أجل المتوسط"، مرجع سابق .

² Bichara Khader, Le partenariat euro-méditerranéen. Op Cit,p 9-8

وتعتبر الإدارة المحلية الممثلة ضمن الجماعة المحلية أحد أهم الأدوات التي يمكن استخدامها لتحقيق التنمية المستدامة ودعم الإقتصاد على المستوى المحلي، وتعمل على تحقيق الرغبات والطموحات المتزايدة للمجتمع المحلي، وذلك من خلال تقديم الخدمات العامة اللازمة وتطوير البنية التحتية والترويج للاستثمارات المحلية وتعزيز الحوكمة المحلية والمشاركة المجتمعية. (1)

وتعتبر الإدارة المحلية أيضاً جزءاً من النظام اللامركزي، حيث تمنح السلطات المحلية درجة من الاستقلالية والحرية في اتخاذ القرارات وتنفيذها بشكل مستقل، وتساهم بذلك في تحقيق المرونة والتكيف مع احتياجات المجتمع المحلي والظروف الخاصة لكل منطقة وعلى هذا الأساس، فإن تطوير الإدارة المحلية يساهم في تعزيز الديمقراطية والتنمية المحلية المستدامة في الدول هذه الأخيرة حظيت بإهتمام دولي من طرف الأمم المتحدة لمساعدة المجتمعات المحلية في الدول الفقيرة والنامية في تحقيق تنمية تكفل لهم العيش الكريم.²

ومن هنا وجود التوأمة ذو أهمية بالغة في تحقيق التنمية الشاملة في الدول، وتستخدم العديد من الدول النامية برامج ومشاريع تنموية متعددة في الأرياف والقرى والمدن لتحقيق هذا الهدف.

وتعد الجزائر من بين الدول التي اهتمت بالتنمية المحلية بشكل كبير، وقد وضعت أول مخطط للتنمية في عام 1967 بهدف تحقيق التوازن الجهوي والتنمية المحلية الإقليمية، وتحاول الجزائر منذ ذلك الحين تعزيز الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المحلية من خلال إتاحة الفرص والإمكانيات للمجتمعات المحلية لتحديد احتياجاتها وتطوير خطط التنمية الخاصة بها.³

¹ محمد الطاهر غزيز، اليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2011، ص 94

² محمد خشمون، سمير قريد، التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية مقارنة مفاهيمية وتاريخية، الملتقى الوطني الأول حول: "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية البلديات نموذجاً"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير (قسم علوم التسيير) جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 9 - 8 نوفمبر 2016، ص ص 89 و 90

³ عمر عبو، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: "واقع وتحديات"، كلية العلوم القانونية والعلوم الإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، ص 09.

وقد تم تطوير العديد من البرامج والمشاريع التنموية المحلية في الجزائر، مثل برنامج التنمية الريفية وبرنامج تنمية الولايات الجنوبية والبرنامج الوطني للتنمية المحلية، وكلها تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية وتحسين جودة الحياة للمجتمعات المحلية في الجزائر. وتعتبر الاتفاقيات الدولية للتوأمة بين الجماعات المحلية الوطنية ونظيرتها الأجنبية الأخرى أحد الأدوات الهامة التي تساهم في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر وتحسين جودة الحياة للمجتمعات المحلية في البلاد.

فبعد الاستقلال أصبحت الجماعات المحلية في العديد من الدول النامية تواجه تحديات كبيرة في مجالات الإدارة والتنمية، حيث كانت تعاني من سوء التسيير والتنظيم وانعدام الكفاءات والإمكانات المالية والبنية التحتية الضعيفة. وكانت الحكومات ملزمة بتحسين هذه الأوضاع وتقديم الدعم اللازم للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية وتحسين جودة الحياة للمجتمعات المحلية¹.

وقد اتخذت الحكومات في العديد من الدول النامية سياسات تنموية لتحسين الأوضاع المعيشية وتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي على المستوى المحلي، ومن أهم هذه السياسات تعزيز الإدارة المحلية وتحسين البنية التحتية وتوفير الدعم المالي والتقني للجماعات المحلية، وتشجيع المشاركة المجتمعية وتنمية الموارد المحلية وتوفير الخدمات العامة الأساسية للمجتمعات المحلية وتوفير أليات تساهم في تحقيق ذلك ومن بين هذه الاليات إتفاقيات التوأمة.

وقد حققت هذه السياسات نجاحاً ملحوظاً في العديد من الدول، حيث تم تحسين الأوضاع المعيشية وتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي على المستوى المحلي، كما تم تعزيز الديمقراطية وتعزيز مشاركة المجتمع المحلي في عمليات صنع القرار وتنفيذ السياسات التنموية التي تنعكس على الحياة الاجتماعية للمواطنين⁽²⁾.

¹ أحمد باي، رؤوف هوشات، "المقاربة التشاركية لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية،

الجزائر، العدد العاشر، جانفي 2017، ص 274-275

² محمد بلخير، "التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية، دراسة ميدانية لولاية تمنراست"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة الجزائر 2004-2005، ص ص 40-41

وفي الجزائر تجسد ذلك من خلال التغيرات الجذرية التي عرفت بها البلاد اثناء صدور قوانين البلدية والولاية لسنة 1967 و 1990 واخر قانون لهما سنة 2011 و 2012 مؤكدة على دور البلدية والولاية من خلال المجتمع المحلي وهي أدري بحاجياته في ارساء القواعد الاساسية لامركزية باعتبارها الخلية الاساسية الاقرب اليها وخصوصياته بمختلف رغباته.

حيث تعد اللامركزية وتعزيز دور الجماعات المحلية أمراً حيوياً لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي والدولي ويمكن للتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية أن تساعد في تحقيق هذه الأهداف من خلال تبادل الخبرات والمعرفة والتعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وغيرها.

ويمكن للتوأمة كذلك أن تساعد في تبني ممارسات جيدة في التنمية المحلية وتطوير سياسات وبرامج تنموية ملائمة للجماعات المحلية، كما يمكنه تعزيز دور الجماعات المحلية في صنع القرار وتحقيق التنمية المحلية المنشودة لفائدة المواطنين على المستوى المحلي.

ومن أهم مرتكزات التوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية، هو تبادل الخبرات والمعرفة وتطوير العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والتعليمية وغيرها¹.

كما تساهم في تحقيق التنمية المحلية وتحسين الأوضاع المعيشية للمجتمعات المحلية على مختلف الأصعدة وللتوأمة دور فعال في حوكمة الجماعات المحلية لما تحققه من مزايا تعكس معايير الشفافية والمشاركة والمساءلة، وتعزيز دولة الحق والقانون، ومحاربة الفساد، من خلال اكتساب الخبرات والتجارب الدولية في هذ الشأن، إضافة إلى ما تجسده الجماعات المحلية من تكامل لأدوار الدولة، محليا ودوليا بما يسمح بالاستجابة لمتطلبات واحتياجات المواطنين، وتفعيل الأداء داخل الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، فالتوأمة لها أثر كبير في تطوير أنماط التسيير العقلاني لذا الجماعات المحلية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة وتوفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها ودعم التنمية فيها عبر مختلف المستويات الوطنية والمحلية².

ومن هذا المنطلق فالتوأمة هي تدبير ملائم للجماعات المحلية لخلق بيئة إستثمارية تتجاوز الحدود الوطنية، كما تعد مجال خصب للتعاقد بين الجماعات قصد التفكير في وضع

¹ منير مباركية ، مرجع سابق ، ص 273

² توفيق بوستي ، بوقنور إسماعيل ، مرجع سابق ، صص 37 و 38

المشاريع التنموية التي تهم الطرفين وتمكنهم من بعث نشاط اقتصادي استثماري واعد،⁽¹⁾ ويكون للجماعات المحلية من خلال إبرامها إتفاقيات توأمة عاملا مهما لتوسيع نشاطات المؤسسات والشركات والمقاولات، وتدعيم وتشجيع الشراكات الاقتصادية مع نظيرتها الأجنبية، والاستفادة من الخبرات المتبادلة للشركاء².

المبحث الثاني:

التدابير اللازمة لتفعيل اتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري

يستدعي تفعيل إتفاقيات التوأمة على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر إلى القيام بجملة من التدابير وآليات عملية تتأتى بالنهوض بالوسائل المادية والمالية للجماعات المحلية، والتي تشمل دعم الجانب المالي وكذا الرفع من كفاءة الموظفين وتطوير أدائهم واتخاذ جملة من الإصلاحات الإدارية وفي المنظومة التشريعية بتخصيص حيز قانوني كافي لتنظيم عمليات التوأمة والإصلاح السياسي الشامل للجماعات المحلية كما يجب إتباع الحلول الرقمية والتي تعد من الركائز الجوهرية في تطور أداء الجماعات المحلية، وتعتبر الآلية المحورية التي تساهم في تسهيل إبرام إتفاقيات التوأمة وضمان إنتشارها الدولي .

فمن هنا يجب التفكير في الوسائل التي تضمن فعالية التوأمة بهدف تطوير أداء الجماعات المحلية بصفقتها الركيزة الأساسية في تحقيق تنمية محلية شاملة تهم المواطن.

حيث سنتطرق إلى كيفية دعم الوسائل المادية والقانونية والسياسية التي تسهل للجماعات المحلية إقامة علاقات توأمة (المطلب الأول) ثم نستعرض ترقية آليات الأداء الوظيفي والخدمات للجماعات المحلية لتعزيز فعالية التوأمة (المطلب الثاني).

¹ بلال فؤاد، مرجع سابق ، ص316

² مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي ، مرجع سابق ، ص 118

المطلب الأول:

دعم الوسائل المادية والقانونية والسياسية التي تسهل للجماعات المحلية إقامة علاقات توأمة.

يأتي إهتمام الجزائر منذ عدة سنوات تكريس مبدأ اللامركزية¹، الذي يُعتبر ركيزة أساسية تقوم عليه الجماعات المحلية وتظهر صوره من خلال منح الجماعات المحلية (الولايات والبلديات) بعض الصلاحيات مع إخضاعها إلى الإصلاحات المستمرة التي تمس هيئات اللامركزية لتلعب دورًا هامًا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تنفيذ برامج التنمية المحلية وضمان تلبية الاحتياجات العامة للأفراد وضمان اهتماماتهم بالقضايا التي تمس حياتهم المعيشية.⁽²⁾

وكما وقفنا عنده سابقا أن الجماعات المحلية من أجل دخولها في علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية تتطلب موارد مالية ضخمة لتغطية نفقات هذا التعاون وكذا تعطي نفقاتها المختلفة، حيث تعتبر الموارد المالية المحلية مصدرا رئيسيا لتمويل النفقات المحلية وكذا نفقات الخارجية التي تنشؤها التوأمة، وعلى الرغم من جهود السلطات المركزية في إصلاح مالي، وبشري وإداري إلا أنه يعد غير كافي، ويعود ذلك إلى عدة أسباب بما في ذلك نقص الموارد المالية وعدم كفاءة الموارد البشرية والإختلال في الجهاز الإداري وعدم مواكبة برامج الرقمنة والتكنولوجيا للتطور العالمي السريع، مما يؤثر سلبًا على أداء الجماعات المحلية، ويجعل السلطات الحكومية تعمل على إتخاذ التدابير الضرورية لجعل التوأمة كأداة فعالة لتساهم في الرفع من كفاءتها وتطورها لتساعد على الدخول في توأمة متكافئة وإعطاء حيوية مستمرة لنشاط التبادلات التعاونية بين الهيئات اللامركزية.⁽³⁾

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 125

² جليل مونية، نحو تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مجلة السياسة العالمية، ع 1، جوان 2018، ص 31.

³ بلعشي عبد المالك، مزيان سعيد، "التعاون اللامركزي من أجل التنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 172

الفرع الأول:

إصلاح وتحسين الوضع المالي والإداري للجماعات المحلية

لتفعيل إتفاقيات التوأمة بطريقة تؤدي إلى دور بارز للجماعات المحلية ودون إقحامها في قيود، يجب إصلاح الوضع المالي لتلك الجماعات، وذلك لتعزيز استقلاليتها المالية وحمايتها من التبعية للسلطات المركزية، كما يجب العمل على إصلاح الجانب الإداري لتمكين الجماعات المحلية من أداء مهامها بفعالية ونجاعة .

أولاً: إصلاح الوضع المالي:

يتضح لنا جلياً دور وأهمية التوأمة على مستوى الجماعات المحلية في تحريك التنمية المحلية على مستواها، لكننا في الواقع نجد أنها غير قادرة على توسيع من دائرة إهتمامها بالدخول في إتفاقيات توأمة ذات بعد واسع وحتى القدرة على الوفاء بالتزاماتها تجاه الطرف الأجنبي مما يرهق بقاء إتفاقيات التوأمة حبيسة أدارج مكاتب الجماعات المحلية، وذلك بسبب ما تشهده من وضعية مالية صعبة، بسبب نقص الموارد المالية الكافية لتغطية نفقاتها المتزايدة نظراً لمحدودية الوعاء الضريبي وعدم مردوديته وقلة المكلفين، فضلاً عن انتشار التهرب الضريبي وسوء تسيير هذه الموارد يضعف مسألة تمويلها محلياً¹ من ما يمنعها من تحقيق المهام المنوطة بها.

وعليه ينبغي إعادة الاعتبار للجماعات المحلية، وهذا بـ_____:

1- ضمان استقلاليتها المالية عن طريق ضمان حصيلة جبائية كافية لتغطية نفقاتها، ولا يتم هذا إلا بمساهمة الجماعات المحلية في إنشاء جباية محلية حتى لا تكون أمام عائق ضعف ميزانيتها المالية، حيث تعاني معظم الجماعات المحلية الوطنية من عوائق مالية بسبب سوء التحكم في مواردها المحلية وغياب الخطط والبرامج الكفيلة بإنعاشها⁽²⁾

¹ وهيبة بن ناصر، " التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مرجع سابق، ص 9

² عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر، وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالودي، المجلد 12، العدد 01، سنة 2012، ص 13

- 2- العقلانية في سياسية التوظيف لمراعاة الكتلة المالية للأجور بضمن عنصر بشري مؤهل ومسؤول، وكذا محاولة القضاء على جميع المظاهر التي تعيق الإبداع والانضباط في العمل.
- 3- محاربة مظاهر التقليل من الجباية المحلية كالغش والتهرب الضريبي، حتى تستطيع الجماعات المحلية توفير المورد المالي الكافي الذي يؤهلها في إقامات علاقات توأمة.
- كما أنه يلاحظ إرادة الدولة الجزائرية في إصلاح الجماعات المحلية، من خلال الإجراءات والإصلاحات التي اتخذتها وزارة الداخلية لتصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية من خلال الرفع من مردودية الجباية المحلية يضمن أريحية مالية على المستوى المحلي ليتمكنها من تمويل اتفاقيات التوأمة، ويتأتى ذلك عن طريق دفع عجلة الاستثمار والعمل على ترقية المناطق الريفية، وكذا الاهتمام بتوسيع المناطق العمرانية والصناعية، وبالتالي يمكن للجماعات المحلية تجاوز الأزمة المالية الراهنة وتأدية وظائفها التنموية على أكمل وجه لدفع عجلة التنمية على المستوى المحلي ورفع المستوى المعيشي للمواطنين⁽¹⁾
- ف نجد مثلا أن قانون البلدية رقم 11/10 قد جاء ببعض الإصلاحات التي تعزز الموارد المالية للبلديات لتساهم في الرفع من موردها المالي الذي يسمح لها بالقيام ببعض أنشطتها التنموية² ومنها عقد إتفاقيات التوأمة والمتمثلة في:
- حث على ضرورة تناسب الموارد المالية للبلدية مع النفقات الناجمة عن التكفل بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات.
 - شدد على أي تحويل لعبء جديد من طرف الدولة إلى البلدية، ضرورة إرفاق ذلك بالموارد الضرورية للتكفل بصفة دائمة
 - فهذه المبادئ ستسمح على الأقل للبلديات بالتكفل بأعبائها الأساسية وهو ما يساعد على تعزيز استقلالية البلدية ويزيد من فعاليتها في عقد إتفاقيات توأمة مع نظرائها الأجنبية لتطوير نفسها والرفع من كفاءتها.

¹ سعاد عقون، مساهمة نظام مراقبة التسيير وتحسين أداء وتفعيل الحوكمة على مستوى الإدارات المحلية، مرجع سابق، ص 42

² صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة- دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص 63.

ونرى أن من بين التدابير التي تساهم في دعم الجانب المالي للجماعات المحلية ويجعل لها القدرة على تمويل إتفاقيات التوأمة هي:

أ- إلزامها بقواعد المحاسبة العمومية: حيث يحتم على المسؤولين المحليين العمل به في إطار محاسبة الرقابة والتقييد وهذا الإجراء من شأنه أن يقضي على الاختلالات في ميزانية الجماعات المحلية، وبالتالي إنهاء مشكل العجز المالي.

ب- التغلب على مشكلة ديون البلديات: لذا وجب التكفل بهذا المشكل من قبل ميزانية الدولة حتى تتخلص هذه البلديات من هذه القيود التي تبقى عائقا حقيقيا أمامها للقيام بدورها التنموي والتعاون الخارجي.

ج- إستحداث أنظمة فعالة لتعبئة الموارد المالية: حيث يجب أن يكون هناك نظم ضريبية فعالة ومنصفة ويسهل التدفقات المالية للجماعات المحلية لتمويل مشاريع التوأمة.

د- وضع أسس لجباية لامركزية: إن المنظومة الجبائية الحالية مختلطة، إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة، ثم يعاد توزيعها بنسب معينة على الميزانيات المحلية وهذا يعد مساسا بالاستقلال المالي للجماعات المحلية ويخلق سياسية انتكالية.

هـ- الإستغلال الأمثل للممتلكات المحلية: تحوز الجماعات المحلية على العديد من الممتلكات العقارية والمنقولة، لكنها في الغالب غير مستغلة بطريقة عقلانية، لذا وجب إعادة الاعتبار لها كما يجب تطهير قوائم المستفيدين من هذه الممتلكات وتحيين أسعار كرائها حتى تكون موافقة لأسعار السوق.

و- الاستثمار المالي: يمكن للجماعات المحلية وفي إطار علاقات توأمة أن تقوم باستثمارات في الأسواق المالية وهذا بشراء سندات وأسهم تصبح بموجبها مشاركة في رأس مال مؤسسات وشركات.

كما أن الاستثمار المحلي أحد الدعائم الأساسية لتحقيق موارد مالية للجماعات المحلية وهذا ما نص عليه القانون الجديد بالاستثمار¹ 18-22 الذي أعطى أهمية خاصة للاستثمار المحلي لما يقدمه من تراكم للثروات وتوفير لمناصب شغل وجذب الاستثمارات الأجنبية، لذا يجب على الجماعات المحلية أن تهئ البيئة والمناخ الملائمين لاستقطاب رؤوس الأموال سواء كانت عامة أو خاصة وحتى الأجنبية وهذا

¹ قانون رقم 18-22 المتعلق بالإستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادر بتاريخ 24 يوليو 2022.

بفعل اتفاقيات التوأمة والدخول في شراكة مع مؤسسات وهيئات وفق دفتر شروط يحدد حقوق وواجبات كل طرف.

كما نجد أن ترشيد النفقات العمومية والذي يقصد به تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للجماعات المحلية وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها إلى التحكم في النفقات، فترشيد الإنفاق العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي والموارد المالية المتاحة حيث يؤدي إلى توفير مصادر مالية تمويلية لإتفاقيات التوأمة المبرمجة.⁽¹⁾

وعليه يتعين على الجماعات المحلية التحكم في نفقاتها من خلال ترشيد استعمالها استعمالا عقلانيا، فلا بد لها أن تتصرف بعقلانية عند إنفاق أموالها، وأن تأخذ بعين الاعتبار أولوية الإنفاق على الحاجيات الضرورية، والتصرف والاستغلال الأمثل من خلال المحافظة على الأموال العمومية كما يساعد ترشيد النفقات على توجيه المال نحو مشروعات استثمارية تحقق أكبر قدر من المنفعة وحماية المال العام وهذا ما يتحقق من خلال خوض تجارب توأمة.

ثانيا: الوضع الإداري:

وفي مجال الإصلاح الإداري للجماعات المحلية، نجد أن الدستور الجزائري تناول دور اللامركزية المحلية في هذا التعاون بشكل محتشم نوعا ما لا يرقى إلى تطلعات الدور المنشود حيث كان الغموض في العديد من النقاط المتعلقة بنشاط هذه الجماعات في مجال علاقات التوأمة إختلال في التسمية وتقييد في الحرية وعدم وضوح في الإجراءات، فغيب فيه مقوماتها تماما باستثناء إستعماله بعض المصطلحات العامة، وهذا يعد فراغا قانونيا كبيرا في مجال تنظيم هذه الجماعات ليبقيه متخلفا رغم التعديلات الكثيرة.⁽²⁾

وبخصوص الوضعية الإدارية للجماعات المحلية والتي هي مزيج بين التعيين والانتخاب عقد من مهمتها في مبادرات التوأمة حيث بموجب قانون الولاية رقم 12-07 إعتاد الانتخابات لهيئات الولاية، وذلك لضمان استقلالية أعلى للمجالس الولائية

¹ حنان بن زغبى، الموارد المالية للجماعات الإقليمية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، الجزائر، العدد7، جانفي 2018، ص98.

² بلال فؤاد، مرجع سابق، ص312

ويتم انتخاب المجلس الولائي كهيئة منتخبة، في حين يتم تعيين الوالي كمثل للهيئة التنفيذية، وهذا يقلل من درجة استقلالية المجلس الولائي كهيئة منتخبة في مجال الصلاحيات الممنوحة له والأمر نفسه للبلدية¹.

وأوضح لنا بعد تحليلنا للنصوص الواردة في الدستور المتعلقة بالجماعات المحلية بدت وظهرت بشكل ملح أنها في حاجة لإصلاح عميق، لذا فنرى التدخل من خلال ضرورة تخصيص فصل كامل في الدستور، يشمل كافة قواعدها وجميع مبادئها و ضمانات استقلاليتها، بشكل مفصل ومرتب يحمل كل أحكامها.

حيث يجب أن يفضي إصلاح الجماعات المحلية من الجانب الإداري حتى يؤهلها لممارسة دورها بفعالية في ابرام علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية، وذلك بالعمل على تقوية اللامركزية المحلية، والتي تتمثل في:

- 1- تقسيم سلطة القرار السياسي والإداري.
- 2- تقوية قدرة المبادرة للمسيرين المحليين ومسؤولية المنتخبين تجاه الناخبين واحتياجاتهم،
- 3- تسهيل الإجراءات الإدارية المؤدي الى تحرير المبادرات الاقتصادية المحلية وتوسيع إمكانيات تدخلات المجتمع المدني.
- 4- إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للجماعات المحلية وتحديث اللوائح والتنظيمات التي تنظم هذه الهياكل وتحدد سياسات العمل فيها، مع التركيز على دور الموظف والمنتخب المحلي كعنصر أساسي في التنمية الشاملة.
- 5- تعزيز الديمقراطية والمشاركة الشعبية في التسيير الإداري للجماعات المحلية.
- 6- تحسين النظام الوظيفي بالجماعات المحلية ليتناسب مع التحولات الاجتماعية والاقتصادية.

فالجماعات المحلية يجب أن تتمتع باستقلال إداري ومالي كبير، يؤدي إلى ميلاد استقلال حقيقي وفعلي، كما يجب أن يتم تقوية التدخل الإداري الحر للجماعات

¹ إسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014 ، ص203

المحلية وبالتالي الزيادة في مسؤولياتها تجاه إبرامها لإتفاقيات توأمة تراها مناسبة لسكانها.

كما ينبغي أن يُعاد النظر في المادتين 16 و 17 من دستور 2020 كشرط مسبق قبل أي عملية إصلاحية تمس إعادة النظر في هياكل وأجهزة أشخاص اللامركزية المحلية، من خلال النص بوضوح على التسيير الحر كمبدأ تؤسس عليه كل مقتضيات ومستلزمات التطوير، ويتم تضمينه للنصوص الخاصة بها.

فالاستقلال الإداري والمالي للجماعات المحلية كأهم نتائج الشخصية المعنوية⁽¹⁾ يؤدي إلى إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكلف بالتصويت على ماليتها، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها، وتحمل مسؤولية أعمالها لاسيما ما تغلق منها في مجال إبرامها للتوأمة، أما فيما يتعلق بالاستقلال المالي فيعني أن ما تتوفر عليه من الأموال والآليات التنظيمية لتطوير دور الجماعات المحلية المخصصة لها أو ما تكتسبه لاحقاً التي تشكل الذمة المالية الخاصة بها، وما يترتب عنها في مجال التوأمة من:

1- إن موظفي الجماعات المحلية هم موظفون عموميون وتحكمهم علاقة لائحية تنظيمية مع الدولة، كما تعد ماليتها مالية عامة تدار بأسلوب القانون العام وتوفر لها الحماية القانونية.

2 - تمارس الجماعات المحلية جانباً من سلطات الدولة تجاه قرارها في إبرام إتفاقيات توأمة باعتبارها من أشخاص القانون العام، فتنتمتع بامتيازات السلطة العامة فقراراتها إدارية وواجبة النفاذ جبراً، كما تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر.⁽²⁾

¹ نصت المادة (50) من الأمر (75/58) المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، على أنه: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازماً لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون. - يكون لها خصوصاً - نمة مالية - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، - الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط بالجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي بالجزائر، - موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها - نائب يعبر عن إرادتها، - حق التقاضي"

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 1986، ص 96-97

الفرع الثاني:

الإصلاح التشريعي والسياسي للجماعات المحلية.

أولاً: الإصلاح التشريعي:

تبنت الجزائر في السنوات الأخيرة عدة ورشات إصلاحية للجماعات المحلية وكان المجال التشريعي من أبرزها ، حيث قدمت العديد من الإصلاحات المختلفة في المجال القانوني التي مست مساهمة هذه الجماعات كان آخرها سنة 2018 بعرض مشروع تعديل قوانين الجماعات المحلية والذي هو قيد الإثراء والمناقشة ، والتي هدفت بالأساس إلى توسع مشاركتها في القرار السياسي بما يخدم الصالح العام خصوصا على المستوى المحلي، وكل هذه الإصلاحات تتدرج في إطار ديمقراطية التسيير المحلي وهو ما تم تكريسه بوضوح في التعديل الدستوري الأخير من خلال دستور 2020.

إن هذا التوجه الجديد الذي رُوج له على أنه مجموعة من الإصلاحات التشريعية للجماعات المحلية سيكون له التأثير الكبير على إنخراطها القوي في توسيع دائرة نشاطها ليشمل التعاون الخارجي ودخولها في إتفاقيات توأمة توصف بالبعد الدولي⁽¹⁾ كما أن المشرع الجزائري وأسوة بالتشريعات المقارنة أهتم بالجماعات المحلية وضعها في أولى الأولويات فحضيت بحيزا هاما في التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا خصص لها قانوني البلدية والولاية وعزز ذلك الاهتمام بتبني مجموعة من التدابير الإصلاحية التشريعية ووسع من التمثيل السياسي فيها⁽²⁾، الهدف منها تحقيق أداء فعال لها في مواجهة التحديات الراهنة التي تطبع تسييرها سواء على المستوى المحلي او الوطني او الاقليمي او الدولي.

وتجدر الإشارة أن الجماعات المحلية في مجال انخراطها في اقامة علاقات توأمة حسب المرسوم التنفيذي رقم 17-329 والذي خول لها لعب هذا الدور وأن كان هذا

¹ حورية بوزيان ، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر في ضوء التشريعات الراهنة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 1، جوان 2022، ص 166.

² ججيقة سعيداني لونساني، مرجع سابق.

المرسوم ظل جامدا يحتاج لإصلاح حتى يواكب التطورات الحاصلة في مجال العلاقات الدولية ومن الناحية التشريعية في المسائل المتعلقة بالتوأمة وقفنا عند حقيقة عدم وجود نية من الجهاز التنفيذي لا في مقترحات القوانين ولا في الخطابات السياسية الرسمية منذ زمن بعيد إدخال تعديلات على قانون البلدية وقانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم 17-329 وإنعدام أي توجه سياسي حقيقي بتحرير أكبر للجماعات المحلية لتخوض تجارب دولية مع نظيرتها الأجنبية .

ثانيا: الإصلاح السياسي:

إن دعوة رئيس الجمهورية خلال مجلس الوزراء المنعقد في جويلية 2023 وضمن برنامج الإصلاحات السياسية التي أعلن عنها إلى مراجعة شاملة لقانوني البلدية والولاية وضرورة وضع قانون يهتم بالتطلعات وآمال المواطنين في رفع كفاءة وأداء هذه الجماعات المحلية، وتعتبر كل هذه الإصلاحات خطوات تأسيسية الهدف منها تهيئة البيئة الداخلية لإصلاحات أعمق خاصة فيما يتعلق بتعزيز دور الجماعات المحلية في إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية، ومن جهة أخرى ضمان مساهمة مختلف الفاعلين المهتمين بنشاط الجماعات المحلية مما يحفز على المشاركة في إثراء مختلف النقاشات السياسية التي تعني بإبراز الدور الحقيقي للجماعات المحلية في إبرام علاقات توأمة ومدى الاهتمام الدولي بهذا المجال.⁽¹⁾

وتكمن أهمية الإصلاح السياسي للجماعات المحلية في مجال إبرام اتفاقيات التوأمة في:

- حتى يتم نجاح أي إصلاح سياسي للجماعات المحلية لابد أن يشمل إعطائها المزيد من الحرية والاستقلالية في مجال إتخاذها لقرارات تهم مواطنيها لاسيما في مجال التوأمة دون تشديد لرقابة وصائية من السلطات المركزية.
- توجيه الإصلاح السياسي للجماعات المحلية لاسيما في مجال الانتخابات سيسهم في بروز منتخبين محليين على مستوى عالي من الكفاءة من الجنسين وخلق ما يعرف

¹ - أهم قرارات مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 24 جويلية 2023، الصفحة الرسمية لرئاسة الجمهورية: تاريخ الإطلاع

بالحوكمة الانتخابية⁽¹⁾ لذا المجالس المحلية والتكوين والوعي السياسي يمكنهم في إقامة علاقات توأمة تستجيب لتطلعات المواطنين على المستوى المحلي.

- الإصلاح السياسي للجماعات المحلية سينعكس على إصلاحات أخرى لهذه الجماعات في الشق الإداري والمالي ويؤدي الى تحسين أدائها بما يضمن دخولها في علاقات توأمة مثمرة وناجحة.⁽²⁾

المطلب الثاني:

ترقية آليات الأداء الوظيفي والخدمات للجماعات المحلية لتعزيز فعالية التوأمة

يرتكز الدور الفعال لمساهمة الجماعات المحلية في مجال إقامتها إتفاقيات توأمة، على تطوير قدراتها من ناحية أدائها الوظيفي والخدمات ليجعلها محطة إهتمام دولي للتعاون معها، ويعتمد ذلك أساسا على وجود برامج حديثة من وسائل رقمنة وتكنولوجيات الإتصال ونخب محلية كفاءة ومؤهلة للتجاوب والتفاعل مع المستجدات والتطورات الجديدة التي أصبحت تتحكم إلى حد كبير في أنساق وصيغ التعاون الدولي بمفهومه الواسع.⁽³⁾

فالتوأمة كآلية لتحقيق تنمية الجماعات المحلية في شتى المجالات تعد أحد أهم الحلول لتوفير التجربة والكفاءة ورفع المهارات والقدرات الإدارية والتقنية والقانونية،

¹ تعرف الحوكمة الانتخابية بصفة عامة على أنها "مجموعة واسعة من الأنشطة التي تهدف إلى تعزيز العناصر المؤسسية لعمليات التصويت والمنافسة الانتخابية و تشمل الحوكمة الانتخابية ثلاثة عمليات أساسية، وهي: صنع القوانين الانتخابية التي تحدد الإطار القانوني لعملية الانتخابات، وتحكيم هذه القوانين من خلال ضمان التطبيق العادل والمنصف لهذه القواعد، وتنفيذ القوانين من خلال تنظيم وإدارة العملية الانتخابية وضمان تنفيذها بشكل صحيح وشفاف و يلعب تحكيم القوانين دورا في حل النزاعات التي قد تنشأ خلال العملية الانتخابية وتعوق تقدمها وتهدف ضمان عملية انتخابية عادلة وشفافة، أنظر حسان حضري ، حكمة تسيير الجماعات المحلية بالجزائر ، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراة ، تخصص قانون جماعات محلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي : سنة 2023 ، ص

² حنان بن زغبى، مرجع نفسه ص 101

³ أحمد كزال، " أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 96

وبالتالي رفع مؤهلات المنتخب والموظف في مجالات إعداد وتنفيذ المشاريع الإنمائية، وتسيير مختلف البرامج والمشاريع ذات الإهتمام المشترك، لذا يستوجب القيام بجملة من التدابير التحفيزية والتطويرية لتعزيز فعالية التوأمة من خلال إصلاح المورد البشري والخدمات للجماعات المحلية بصفقتها فاعل أساسي في إبرام هذه الاتفاقيات.

الفرع الأول:

تأهيل وتدريب المورد البشري للجماعات المحلية لتقوية قدرة التفاوض مع الشركاء.

تعد الموارد البشرية حاليًا أحد الركائز والعوامل الهامة في تحقيق تطور أداء الجماعات المحلية، حيث تُعدُّ رأس المال الحقيقي لفعالية هذه الجماعات المحلية في علاقتها مع محيطها الخارجي، إذ تُعدُّ نقطة الانطلاق الأساسية لأي تطوير، ونظرًا لأن الإدارة المحلية لديها احتياجات تدريبية مخصصة بناءً على الاحتياجات المحددة بناءً على حاجة أعضائها لتحسين مستواهم وتجديد معارفهم، حتى تكون لديها القوى العاملة والكوادر البشرية المؤهلة لتقديم الخدمة لمواطنيها، ويمكن تحقيق كل ذلك فقط من خلال تدريب جيد ومستمر للموارد البشرية المحلية في ضوء التغيرات السريعة⁽¹⁾، وتحقيق مواكبة التطور الدولي الحاصل في هذا الشأن ويرتكز تأهيل وتدريب المورد البشري للجماعات المحلية حتى تكون مؤهلة لخوضها علاقات توأمة على ثلاث مستويات: منتخبو المجالس المحلية، الموظف المحلي وقوانين الوظيف العمومي.

أولاً- منتخبو المجالس المحلية:

يعد منتخبو الجماعات المحلية فاعلين أساسيين على المستوى الجماعات المحلية، لأنهم هم المسؤولون والمخططون والمقررين في شؤونها ومشاريعها وبرامجها من جهة والركيزة الأساسية لأي تطور إيجابي لتدبير شؤونها من جهة أخرى، ومن خلالهم تمارس المجالس

¹نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على التنمية الإدارية المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية جيجل، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الجزائر 2، سنة 2011.

المحلية المنتخبة الاختصاصات المسندة إليها⁽¹⁾، وإن نجاح المنتخبين المحليين في تطوير التوأمة مرتبط أساسا بكفاءة ومستوى المنتخبين المحليين، فهم مطالبين بلعب دور محوري في التسيير الفعلي لشؤون المجلس التي ينتموا إليها، خصوصا إذا علمنا أن اتفاقيات التوأمة يتم إعتماؤها عبر المداولات التي تعقدها المجالس المحلية سواء كانت بلدية أو ولائية حسب الحالة.

لذا وجب وضع نظام خاص بالمنتخبين، يقتضي منهم أن يكونوا مطلعين على طرق إقامة علاقات توأمة بما يحفظ المشروعية ويخدم الصالح العام في آن واحد، من هذا المنطلق يجب على الجماعات المحلية العمل بجد لتأهيل المنتخبين المحليين خصوصا وأن خوض النشاط الدولي متسع ومعقد مما يتطلب توفر قدر من الاستعداد والكفاءة، وقد أثبتت التجارب أن نسبة مهمة من عديمي المستوى والتأهيل الجامعي قد تقلدت مناصب المسؤولية عن طريق ما أفرزته الانتخابات، لذلك ينبغي الإقرار بأهمية تكوين المنتخبين مع ضرورة نهج استراتيجية لبلوغ مرامي هذا التكوين.

فعلى مستوى البلدية اعتبر المشرع التكوين التزاما يقع على عاتقها، إذ نصت المادة (39) من القانون (11/10) المتعلق بالبلدية على: يلزم "المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه"، واعتبر كذلك غيابه بمناسبة التكوين المجرى لفائدته مبررا كاف لدى الجهة المستخدمة، بحسب ما ورد في المادة (38/2) من قانون البلدية التي تؤكد على: "يعتبر الاستدعاء الأشغال المجلس ودورات التكوين المنظمة لصالح المنتخبين مبررا للغياب، لذا فبمجرد النص عليه يعتبر إضافة وتضمن للتكوين مقابل ما كان عليه بباقي نصوص قوانين البلدية السابق.⁽²⁾

فتكوين منتخبي المجالس المحلية ركيزة أساسية لنجاح أي إتفاقية توأمة تقام على مستوى المجالس المحلية خصوصا إذا علمنا أنهم سيكونون بمواجهة منتخبين

¹ نورالدين حاروش، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول: "الحكم الراشد والجماعات المحلية"، جامعة ورقلة، سنة 2010، ص 4.

² نلمح أن المشرع أخضع أعضاء المجالس الشعبية البلدية للتكوين دون أعضاء المجالس الشعبية الولائية، لعدم تطرق قانون رقم (12/07) المتعلق بالولاية أنظر المادتين 39 و38 من القانون 10-11.

محليين لطرف أجنبي له مستوى تكويني عالي، ومن أثر هذا التكوين على مجال التوأمة نذكر:

- تأهيل منتخبين محليين لهم كفاءة عالية في مجال التفاوض والإطلاع على تجارب تسيير الجماعات المحلية عبر مختلف دول العالم.
- انتهاج تسيير نوعي وناجع للجماعات المحلية الوطنية يؤهلها لتخوض تعاون تنافسي مع غيرها من جماعات محلية أجنبية.
- تبني نظرة شاملة على مستوى المورد البشري للجماعات المحلية وتحسين دوري لإكتساب مهارات مستحدثة عالميا لمواكبة التسيير الإداري وتحسين قدراتهم في التسيير والعمل.⁽¹⁾

ثانيا: تكوين موظفي الجماعات المحلية:

كون أن المورد البشري على مستوى الجماعات المحلية هو مزيج بين موظفين عموميين تربطهم علاقة توظيف بناء على قوانين الوظيفة العمومية وبين منتخبين أفرزتهم صناديق الإنتخاب، هذا المزج هدفه واحد هو تسيير أمثل وناجع للجماعة المحلية كل حسب موقعه وصلاحياته وكما أشرنا سابقا أن التوأمة ومن خلال مراحل إبرامها تتم وفق تعاون جماعي بين الموظف والمنتخب على مستوى الجماعات المحلية، لذا يُعتبر التكوين للموظف المحلي إحدى أهم العوامل التي تؤدي لتحقيق إتفاقيات توأمة فعالة ومثمرة، هذا التكوين والذي يرمي إلى تحسين مداركهم وتأهيلهم لقيام الموظف بأداء وظائفهم والمنتخبين بمتابعة أشغالهم بكل جدارة وكفاءة تستجيب معها إلى ترقية الأداء، بما يعود بالنفع على جودة المرافق المحلية، ومساعي تجسيد إتفاقيات توأمة تعود بالنفع على تنمية الجماعات المحلية.⁽²⁾

¹ الزهرة قرامطية، تكوين الموارد البشرية ودوره في تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول: "تأطير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، دراسة تجارب بعض الدول"، جامعة البليدة 2، يومي 2 و 3 جوان 2014، ص15.

² إحصائيات نشرها الباحث: أسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص تنظيم إداري، سنة 2019، جامعة بسكرة، ص -374-377 بالنسبة للمنتخبين المحليين:

سنة (2014) تكوين كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر الذين عددهم (1541)، وهدفت الدورة إلى تثمين دور المنتخبين في تحقيق التنمية المحلية، وتزويدهم بالمعارف لأجل ضمان تسيير أفضل للشؤون المحلية. سنة (2018) تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية (1541)، وتهدف إلى تكوين المنتخبين في بداية عهدهم واستلامهم مهامهم حتى يتمكنوا من مواجهة التحديات، وكذا الرهانات التي ستواجههم طوال عهدهم الانتخابية، وتعرفهم بصلاحياتهم وسلطاتهم وتعزيز قدراتهم التسييرية والقيادة على المستوى المحلي. سنة

حيث يبين هذا الشكل تركيبة الكادر البشري للجماعات المحلية على مستوى بلديات الوطن بصفتها تضم أكبر عدد من ناحية المستخدمين موزعين حسب مؤهلاتهم المهنية:

(2018) دورة تكوينية في مجال الديمقراطية التشاركية امتدادا لتكوين إطارات بعدد (144) منتمين للإدارة الإقليمية، وتم تكوين رؤساء المجالس التابع له هؤلاء الإطارات في هذه البلديات سنة (2017)، بهدف تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية وتطبيقها على أرض الواقع، وإشراك المواطنين وممثلي المجتمع المدني في العملية التشاركية، تمت بالتعاون مع برنامج دعم تنفيذ اتفاق الشراكة.

2 الأمناء العامون للبلديات (الإطارات) سنة (2014): تكوين (1541) أمين عام بلدي، والهدف كان تعزيز إمكانياتهم في تسيير شؤون بلدياتهم. سنة (2017): استفاد (125) أمين عام بلدي موزعين على خمس دورات، في مجال التسيير المالي للبلديات، وقد أشرفت عنه الوكالة الفرنسية للتنمية.

3- مستخدمو البلديات:

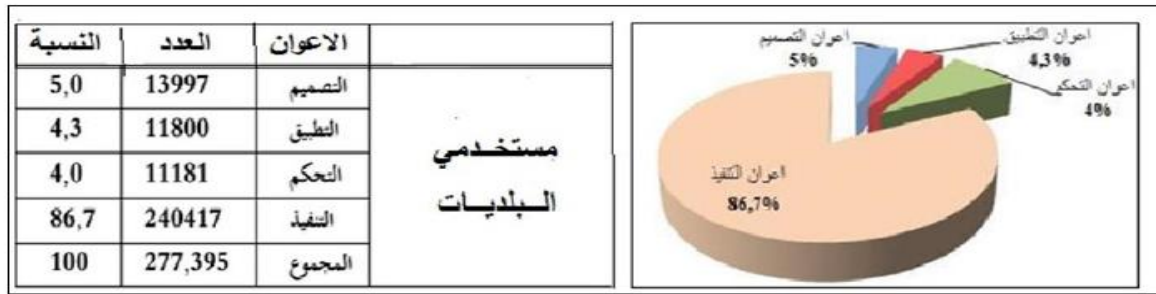
-سنة (2014): تكوين في الصفقات العمومية للمكلفين بها في كل البلديات، لتحسين أداء المكلفين بالصفقات العمومية على مستوى البلديات، وتمكينهم من تعزيز معارفهم في هذا المجال.

سنة (2016) (74) مهندس، وفي (2017) (175) مهندس، تهدف هذه الدورة إلى تعزيز كفاءة المهندسين في المجالات المرتبطة بالتسيير الحضري للمدن، وفي سنة (2018) دورة تكوينية للمهندسين التسيير التقني والحضري والمهندسين المعماريين لفائدة الإدارة الإقليمية في مجال التسيير التقني والحضري. سنة (2017): تكوين (540) متصرفا بلديا تم توظيفهم حديثا و (416) متصرفا لسنة (2018)، بهدف إشباعهم بمفاهيم ومبادئ المرفق العام، والسماح لهم بالتكيف مع محيطهم المهني.

سنة (2015) و (2016): تم تكوين (1541) رئيس مكتب مكلف بالحالة المدنية البلدية، بهدف تعزيز معارفهم في مجال الحالة المدنية وكذا ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات السارية المفعول.

كما تم تسجيل عمليات تكوينية أخرى، تمثلت في تكوين المكلفين بالاستقبال والتوجيه على مستوى الإدارة الإقليمية سنة (2014)، لفائدة (930) عون مكلفا بذلك، وكذا أثناء التكوين في إطار التريض لمستخدمي الإدارة الإقليمية مست (11457) موظفا، وتكوين (5724) عون شباك سنة (2016)، وتكوين الأعوان المكلفين بصيانة المساحات الخضراء لفائدة (3355) عون، وكذا عمليات تكوينية بادرت بها الولايات لصالح الجماعات الإقليمية. أنظر مجلة الداخلية المرجع السابق، ص 76-77. وكذلك: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية: <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> تاريخ الزيارة:

22/08/2023، على الساعة: 10:22



المصدر: المديرية العامة للوظيفة العمومية www.dgfp.gov.dz

حسب هذه الإحصائيات يتبين أن الغالبية العظمى من مستخدمي الجماعات المحلية وخصوصا البلديات بصفتها القاعدة الأساسية، هم من فئة أعوان التنفيذ يفتقدون للمؤهلات الأكاديمية وذو مستوى تكوين محدود، مع ضعف فئة الإطارات وهذا ما يحتم ضرورة إتباع سياسة تكوينية شاملة ترفع من نسبة التأهيل الوظيفي للمورد البشري للجماعات المحلية حتى يكون في مستوى كفاءة الطرف الأجنبي في عمليات إبرامه إتفاقيات توأمة.

ثالثا: حتمية إصلاح قوانين الوظيفة العمومية:

إن ما تفرضه التوأمة من ضرورة حدوث انسجام من عدة جوانب وظيفية وتسييرية وهيكلية بين الجماعات المحلية المبرمة للاتفاقية يحتم على الجماعات المحلية الجزائرية، إعادة النظر وتكييف منظومة الوظيفة العمومية لتواكب وتتسجم مع تطورات ومناهج التدبير العمومي الحديث والمتعارف عليه دوليا يهدف إلى تأسيس وظيفة عمومية عصرية ومتطورة قادرة على كسب الرهانات، فتجارب عدد من الدول في مجال تطوير الوظيفة العمومية أبرز أهمية ملاءمة التشريعات مع متطلبات التطور، فالتحولات التي تعرفها دول العالم تتطلب قوانين للوظيفة العمومية تركز على تعزيز دور الموارد البشرية وتأهيلها للرقى بمستوى يمكنها من تعاون دولي متكامل⁽¹⁾، وضرورة الأخذ بعين الاعتبار لمتطلبات التطور الذي يعرفه العالم بهدف إرساء أسس إدارة مواطنة تواكب المستجدات التي تعرفها مهام الإدارات العمومية وتستجيب لمبادئ التسيير الفعال والناجع للجماعات المحلية لا سيما في مجال دخولها في مجال تعاون دولي فيما بينها.⁽²⁾

¹ نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 180

² أحمد علاش، زهية قرامطية: مرجع سابق، ص 10

ولقد اتخذت الدولة الجزائرية سلسلة من الإجراءات الهادفة إلى تحسين أداء الموظف العمومي وتحسين القوانين المنظمة للوظيفة العمومية ⁽¹⁾ على مستوى الجماعات المحلية.

في السنوات الأخيرة، قامت مختلف الإدارات بجهود لإصلاح البنية النظامية للوظيفة العمومية تم ذلك من خلال مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوضعية الإدارية لموظفي الدولة الهدف من هذه الجهود هو تحويل الإدارة من نظام تقليدي يركز على إدارة حياة الموظفين إلى منظومة حديثة لإدارة الموارد البشرية.

تهدف هذه الإصلاحات إلى إعداد إطار عمل يمكن الموارد البشرية من التنافس في المستوى العلمي وتحقيق إدارة فعالة للتعاون المشترك ذلك تطوير أطر بشرية متجاوبة ومتناسقة تتمتع بالكفاءة والمهارات المطلوبة للتعامل مع التحديات العالمية وتحقيق التنافسية الدولية بتحديث الأساليب والممارسات الإدارية لتلبية المتطلبات الحديثة، ويتم ذلك بتعزيز التدبير المحكم للموارد البشرية من خلال تحسين آليات التعاون والتنسيق بين الموظفين.

كما تهدف هذه الجهود إلى تعزيز الكفاءة وتحسين أداء الإدارة العامة بشكل عام، مما يساهم في تحقيق التنمية والتقدم في المجالات المختلفة. ⁽²⁾

الفرع الثاني:

عصرنة خدمات الجماعات المحلية بإدخال الوسائل الحديثة للرقمنة والانفتاح

الدولي.

مواكبة التطورات الدولية في مجال التكنولوجيا والرقمنة شكل تحدي كبير لذا الجماعات المحلية فكان إهتمام المشرع الجزائري بتضمين قوانين تؤسس لذلك وتحقيق الإستعمال الرقمي في خدمات المقدمة من الهيئات العمومية والجماعات المحلية والتي

¹ الأمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون السياسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ، عدد 46 ، الصادرة في 06 جويلية 2006.

² كمال قويدر ، تنمية الموارد البشرية لتحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 1، 2014، ص13.

تجد نفسها مجبرة على ذلك كونها معنية بالتعاون الدولي الذي يجعلها تواجه جماعات أجنبية متطورة تقنيا ورقميا.

أولاً: دور الإدارة الإلكترونية في تحسين خدمات الجماعات المحلية

تلعب الوسائط الإلكترونية وخدمات الرقمنة دوراً محورياً في تسيير الجماعات المحلية بصفة عامة وفي علاقات التوأمة بصفة خاصة حيث تعد أحد أهم الأدوات التي أصبح العالم يستخدمها حالياً في عمليات التعاون والتواصل فيما بينه، وذلك لمواكبة التطور الحديث وتحديث الأجهزة الإدارية داخل الجماعات المحلية، بهدف ضمان إدارة ناجحة وتبسيط العمل والخدمة على حد سواء.⁽¹⁾

وغالباً ما تعتمد الإدارة التقليدية بشكل كبير على العنصر البشري في تقديم الخدمة العمومية، مما ينجر عنه جملة ظواهر تمس بشفافيتها وجودة أدائها بتكريس البيروقراطية وإشاعة الفساد الإداري، ليبعد الإدارة أهدافها ويقوض مساراتها لاسيما التنمية منها، لذا ومن متطلبات عصرنة الإدارة والحكامة المحلية تم اقتراح عدة حلول لتقادي الوقوع في مطبات تؤثر سلباً على أداء المرفق المحلي وتعطيل التنمية المحلية، فكان الأخذ بالإدارة الإلكترونية وتكريس استعمالها في الإدارة المحلية بمواكبة استخدام الوسائل الحديثة في مجالات الرقمنة ووسائل الإعلام والاتصال حيث يعتبر داعماً أساسياً لذلك، كآلية في الحد من هذه الظواهر السلبية والقضاء عليها تدريجياً.⁽²⁾

وهذا ما يعزز فكرة الحرص على اعتماد الإدارة الإلكترونية عند الدول، هو اعتقادها أن التكنولوجيا الحديثة تحول الشكل السلبي الغالب في الإدارة الحالية، إلى آخر نشط إيجابي وتفاعلي مع المواطنين والمؤسسات، كما أنها ساهمت وتساهم في تغيير النمط التقليدي في توفير ووضع الخدمات المتعلقة أمام المواطنين.⁽³⁾

¹ سامية منزر، الإدارة الإلكترونية كتوجه إداري معاصر لترقية الخدمة العمومية في الجزائر، مؤلف جماعي بعنوان الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية، مقاربة نظرية، تجارب محلية وعملية، الجزء الثاني، النشر الجامعي الجديد، مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات، تلمسان، الجزائر، 2020، ص 123

² أحمد بودوح، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية بالجماعات المحلية دراسة حالة ميدانية لعينة من الولاية ولاية سعيدة، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 03، جامعة سعيدة، 2023، ص 205

³ سميرة بهلول، تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بين عصرنة المرافق العمومية ومحاربة البيروقراطية الإدارية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 16، 2017، ص 742.

لترقية الخدمة العمومية المحلية وتحسين أطر التسيير بصفة مستمرة، يجب التخلص من الأساليب التقليدية واستحداث أنماط عمل جديدة وعصرية، والعمل على اعتماد التكنولوجيات الحديثة في مجالات التسيير والتنظيم خصوصا أن الجماعات المحلية الجزائرية ستجد نفسها أمام جماعات محلية أجنبية لها تجربة كبيرة في مجال إستعمال وسائل الرقمنة مما يحتم عليها الاندماج والمواكبة، ولكون الإدارة الإقليمية إنسانية وبيئية، فهي في حاجة إلى مجاراة تدخلاتها بشكل يصنع الفرق مع الطرق التقليدية وتبدي استعدادها الدائم على القدرة على التفاعل المحيطي بكل أنواع مدخلاتها، فالأمر يعتمد على الذكاء الاصطناعي واستخدام الرقمنة في التسيير الإداري ⁽¹⁾ في تقديم الخدمات العمومية المحلية، لذا فهو يحتاج إلى تهيئة وإيجاد الأرضية المناسبة والأدوات اللازمة من بنية تحتية وتكنولوجيا حديثة وإطار بشري مؤهل ومدرّب، فضلاً عن استثمارات مالية ضخمة لبلوغ المبتغى معه.

فلإدارة الإلكترونية كفاعل مستحدث على الإدارة، يستمر التطوع والتفكير في تحديث أساليب الإدارة ووسائلها، وهذا لتمكين الجماعات المحلية لعرض خدماتها سواء أمام نظرائها من الجماعات المحلية الأجنبية أو حتى المواطنين بطريقة أسرع وأذكى وبأقل كلفة، الأمر الذي باتت توفره الإدارة الإلكترونية وتكفلت به كطارئ على الإدارة التقليدية، لذا فقد أضحت استعمال ما توفره التكنولوجيا من وسائل ووسائل وتقنيات متجددة، وتوسيع نطاقها تدريجياً، بالاعتماد على الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة في تقديم الخدمة متعددة حدود الزمان والمكان، مطلباً ملحا وشأننا حتمياً، وفرضت نفسها كمدخل مهم لأي عملية إصلاح إداري يتم على مستوى الجماعات المحلية، بما ينقل الإدارة التقليدية إلى نظام قائم على تكنولوجيا المعلومات. ⁽²⁾

فالابتكارات الرقمية كما هو معلوم نشأت في المدن في الشمال العالمي، فإن انتشار الإنترنت والهواتف المحمولة وأجهزة الاستشعار الأرضية وتقنيات الأقمار الصناعية بسرعة وعلى نطاق عالمي يوفر للمدن والمواطنين والجهات المحلية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط فرصاً مماثلة للاستفادة من هذا الاتجاه، وسيمكن الجماعات المحلية لهذه المدن استخدام الابتكار لتعزيز قدرتها التنافسية الدولية من المشاركة في جهود تعاونية مع نظرائها،

¹ حميد خيال، شول بن شهرة، الإدارة المتكاملة التحول من الإدارة التقليدية الى الإدارة الإلكترونية والذكاء الاسباب والدوافع، المجلة الجزائرية للامن الانساني، المجلد 06، العدد 02، جامعة باتنة 1، 2021، ص 235 - 234

² إسماعيل فريحات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 300-304.

وذلك بشكل رئيسي لنقل المعرفة والتعاون في مشاريع تجريبية والإستفادة من مزايا الإدارة الإلكترونية.⁽¹⁾ على سبيل المثال، في عام 2012 تم إطلاق تعاون بين جمعية الحكومة المحلية الجنوب أفريقية (SALGA) ومركز البحوث والاستشارات البلدية (CMRA)، الشركة الشقيقة لـ VNGInternational، وكالة التعاون الدولي لجمعية بلديات هولندا. أدى المشروع إلى إطلاق مؤشر البلديات (www.municipalbarometer.co.za)، بوابة عبر الإنترنت تتيح للبلديات والمواطنين الوصول إلى مجموعة واسعة من البيانات على المستوى المحلي، مثل الاتجاهات السكانية والمؤشرات الاقتصادية والبيئية ومعلومات حول التمويل البلدي. هذه المنصة تكون متاحة لكل دول العالم بهدف الاطلاع وجعلها تفكر في عقد إتفاقيات توأمة فيما بينهم.⁽²⁾

فالجماعات المحلية لها مكانة وازنة في الهيكل الإداري للدولة، كونها تمثل الخلايا القاعدية للتنظيم الإداري لها، هذه التي تعتبر الفضاء الرحب والأقرب للمواطن للحصول على الخدمات لتلبية احتياجاته وكذا المشاركة في صناعة القرار المحلي، لذا فمسألة تطويرها تأتي في قلب كل التحولات والإصلاحات التي يجب أن تكون ذات أولوية فيها، بغية الوصول لخدمة عمومية محلية تشاركية وذات جودة بأقل تكاليف ممكنة، وبإدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصال في البلديات والولايات نكون أمام ما جماعات محلية الإلكترونية، والتي تعتبر من بين المشاريع الناجعة في الدول، وسعت الجزائر إلى محاولة تطبيقه ضمن رؤيتها في استراتيجيتها التسييرية⁽³⁾

وتنفيذا للإصلاحات وتعزيز الإدارة الرقمية في الجزائر تم وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 18-86 الذي يحدد آلية متابعة التدابير والإصلاحات في إطار تمويل غير تقليدي

¹ مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية: إدارة بلا أوراق، إدارة بلا مكان، إدارة بلا زمان، إدارة بلا تنظيمات جامدة . سوريا، المنهل، 2011، ص 47 .

² مجلة، World Economic Forum، سنة 2019، ص ص 104 و 105

³ عبد الكريم عشور ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010 ص 153

⁴ ملحق المرسوم التنفيذي رقم 18-86، المؤرخ في 15 مارس 2018، ج ر ج ج، العدد 15، الصادر بتاريخ 07 مارس 2018،

حيث تبنت الدولة من خلال هذه الإصلاحات إلى تطوير الاقتصاد الرقمي وتعزيز مجالاته عبر كل الميادين.

حيث بدء تنفيذ الرؤية الرقمية وتعميمها اعتبارًا من عام 2018 على جميع مستويات الإدارة، بدءًا من الإدارة العمومية وصولًا إلى الهيئات المركزية والجماعات المحلية. يهدف ذلك إلى دعم تطور مجتمع المعلومات وتعميم وسائل الاتصال الرقمي الحديثة. وكذا إنشاء الوكالة الوطنية للرقمنة طبقا لنص المرسوم التنفيذي 19-317 المؤرخ في 26 نوفمبر 2019.

وبالنظر لقانون البلدية 11-10 نجد أن في نص المادة 11 منها كرس التعامل بالوسائل الإلكترونية حيث نصت: " يمكن في هذا المجال إستعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة "

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 16-190 والذي يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مدولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الصادرة عن البلدية في مادته 2 على: " هذا المسعى حيث نصت على " يجب على المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان ونشر وتبليغ القرارات البلدية "¹

وكذلك نجد قانون الولاية رقم 12-07 في مادته 33 حث على إنشاء لجنة في مجلسه تهتم بالاتصال وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 ، مرجع سابق

ثانيا: الإدارة الإلكترونية واستعمالاتها في إتفاقيات التوأمة

تحتاج الجزائر، كدولة ناشئة في عالم الاتصالات الحديثة والعلاقات الدولية، إلى تطوير نماذج إدارية حديثة لذا الجماعات المحلية لم تكن معتادة عليها يجبرها على مواكبة التطورات في مجال الاتصالات والبرمجيات، يعتبر التحول إلى الإدارة الإلكترونية الحديثة مكسباً حقيقياً للجزائر في مواجهة التحديات الاقتصادية وتوسيع فرص التعاون مع الخارج ويتميز التحول إلى تسيير الإدارة الذكية بأهميته الكبيرة وتأثيره الإيجابي على التنمية المحلية في الجوانب الاقتصادية والسياسية يوفر هذا التحول عناصر السرعة والدقة والكفاءة في الأداء الإداري¹، ويساهم في التحسين المستمر للعملية الإدارية بالإضافة إلى ذلك، يساهم تبني الإدارة الإلكترونية في القضاء على الممارسات السلبية مثل البيروقراطية والرشوة والفساد الإداري، والتي تعوق تطور الإدارات، خاصةً على المستوى المحلي الإنخراط في علاقات توأمة فعالة ويتجلى استعمال الوسائط الإلكترونية في عملية إبرام إتفاقيات التوأمة دورا مهما في:

✓ التبادل الإلكتروني للوثائق والخرائط وغيرها من المستندات الواجب توفرها في إبرام إتفاقيات التوأمة.

✓ يتيح للجماعات المحلية محل الاتفاق إمكانية الحصول على المعلومات والوثائق بسرعة وبأقل جهد وبأقل تكاليف بفضل وسائل التكنولوجيا الحديثة.

✓ توفر السرعة في التواصل ويقلل من عناء الزيارات.

✓ تساهم بكسب الجهد والوقت وترشيد النفقات.

كما تحقق عملية تبني الوسائط الإلكترونية في مجال أبرام إتفاقية التوأمة الوصول لهدف:

✓ زيادة كفاءة الجماعات المحلية.

✓ تحسين الاتصالات الدولية والداخلية

✓ جودة الخدمات.

✓ يمكن لشريحة كبيرة من المواطنين الإطلاع على بنود الإتفاقية مما يحقق النشر الواسع والإطلاع عليها دون التنقل لمقرات الجماعات المحلية.

¹عنتر حديدي، أثر الإدارة الإلكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، مداخلة أقيمت ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الدولي حول : " النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع - تحديات - آفاق"، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المنعقد أيام 26 / 27 نوفمبر 2018

ولكن يظل هذا المسعى الرقمي يواجه عدة صعوبات ببلادنا ترهن مساهمته الفعالة¹ في تطوير خدمات الجماعات المحلية بشكل عام منها مثلاً:

- ✓ ضعف في البنية التحتية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال؛
- ✓ تأخر في الوصول الى المستويات العالمية لحصول الأفراد بالجزائر على الوسائل الرقمية
- ✓ فالعديد من المواطنين لا يملكون أجهزة اعلام الي أو هواتف ذكية
- ✓ تعقيد الإجراءات الإلكترونية مما يصعب على قليل الخبرة الوصول إليها.

وأنطلاقاً مما سبق نرى أن تعميم استعمال التكنولوجيا الحديثة ضرورة ملحة لتسريع تقديم الخدمات والحرص على جودتها خاصة على مستوى الجماعات المحلية بما يجعلها في تنافسية مع نظيرتها الأجنبية، فتطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية تسهم في تخفيف الضغط الذي تعرفه مختلف مصالح الإدارة المحلية من جهة ومن جهة أخرى ضمان جودة خدماتها الذي يعد كعامل ثقة للجماعات المحلية الأجنبية للتعاون معها.

لهذا قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالجزائر بتسطير عدة مشاريع وبرامج تسعى من خلالها إلى رقمنة الخدمات الإدارية على مستوى الجماعات المحلية، من خلال توفير الوسائل التكنولوجية والبنى التحتية الإلكترونية اللازمة.⁽²⁾

لذا نرى لتعزيز دور الوسائل الرقمية لذا الجماعات المحلية ليتمكنها من إقامة علاقات توأمة مع نظيرتها الأجنبية يجب:

- ✓ يجب التخلص من العوامل التي تؤخر عملية التحول نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية
- ✓ تكثيف الدورات التكوينية لموظفي الجماعات المحلية في مجال الإدارة الإلكترونية من أجل القضاء على الأمية في مجال الرقمنة والمعلوماتية.
- ✓ تطوير مستوى البنية التحتية بالجماعات المحلية من أجل تطبيق الإدارة الإلكترونية وتزويدها بأجهزة الرقابة والمعلوماتية حتى تتمكن من ترشيد وتحسين الخدمة العمومية .
- ✓ تكوين و زيادة عدد الموظفين المتخصصين في مجال الرقمنة .

¹ عائشة خوخاوي ، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الجماعات المحلية "دراسة حول الخدمات العمومية الإلكترونية في البلديات"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، مجلد 11، العدد 01، جوان 2022، ص180

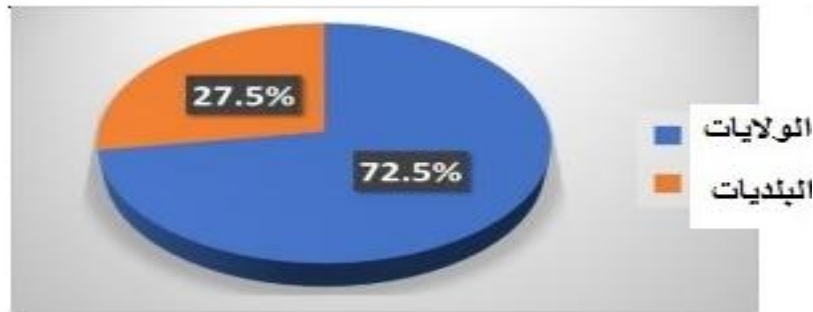
² عبد القادر بن زعمه ، الحكومة الإلكترونية كأداة للتطوير الإداري بالإدارة المحلية: بلدية الجزائر الوسطى أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، سنة 2018، ص220

✓ إنشاء نظام معلومات إلكتروني للجماعات المحلية يضم جميع المعلومات يسهل طريقة الحصول على الخدمات من غير التنقل إلى مقر البلدية أجل ذلك.

✓ ضرورة تضافر وتنسيق الجهود بين كافة القطاعات في الدولة للتحويل نحو إدارة إلكترونية تحقق الوصول الى دولة رقمية متطورة .

فالجماعات المحلية الوطنية من خلال مواكبتها للتطورات الحاصلة في مجال وسائل الرقمنة والتواصل عبر وسائل التواصل الإجتماعي والتي أصبحت تستهدف عدد كبير جدا من المتابعين سواء محليا أو دليا، سيوفر لها نوافذ أخرى غير تقليدية لنشر نشاطاتها وخدماتها حيث بالجزائر لازال هذا التصور يعاني ببطء في تبنيه بالكيفية المطلوبة من قبل الجماعات المحلية مما يظهر تفاوت في نسبة إمتلاك مواقع ويب أو صفحات على الفايسبوك مثل ما يبرزه هذا الشكل:

الشكل رقم 05: دائرة نسبية توضح عدد الجماعات المحلية الوطنية التي تمتلك صفحات تواصل إجتماعي أو مواقع على شبكة الأنترنت.



من إعداد الباحث بالإعتماد على مواقع إلكترونية

يتضح من الدائرة النسبية أن الولايات تستخدم أكثر صفحات على الفايسبوك أغلبها يوثق الخرجات الميدانية للولاية على عكس بعض البلديات التي تمتلك صفحات على الفايسبوك تنشر فيها إعلانات للبلديات وفي الغالب يكون النشر بفترات متباعدة دون تحيين أو متابعة دورية لهذه الصفحات مما يدل على ضعف الاهتمام بالمجال الرقمي والتمسك بالإجراءات التقليدية وتنامي سلبيات التعتميم على نشاطات الجماعات المحلية.

خلاصة الباب الثاني:

في الباب الثاني ركزنا على أهمية التوأمة التي تبرمها الجماعات المحلية، حيث تعد التوأمة مصدرا أساسيا للتنمية وحوكمة الجماعات المحلية، القائمة على عناصر المشاركة تبادل الخبرات والتعاون باعتبارها أهم الدوافع التي يمكن من خلالها تحقيق أداء فعال لهذه الجماعات المحلية ويلبي الاحتياجات الحقيقية للسكان المحلية التي ينبغي إشراكها في صناعة القرار المحلي في مختلف أشكاله. فموضوع تنمية الجماعات المحلية لا تقتصر فقط على تلك المشاريع التنموية التي يجب تحقيقها، بل يجب أن تكون مع خط متوازي لما يعرف بالحوكمة حتى تكون ضمن الأطر القانونية وتحقق ثمارها بالشكل اللازم، ولا يتأتى هذا الدور الهام للجماعات المحلية إلا بتوسيع نشاطها التعاوني ليتجاوز حدودها الجغرافي، ويشمل مختلف مستويات الاتفاقيات التعاونية ولاسيما في مجال التوأمة مع نظيرتها الأجنبية وفق تصور شمولي لما تحققه هذه التوأمة من تحقيق للتنمية يستوعب المجال الاقتصادي، الاجتماعي الإداري، السياسي.

نستخلص كذلك أن السياسة التي تتهجها الجماعات المحلية الجزائرية، ينبغي أن تنطلق من تقنيات التخطيط الاستراتيجي، الذي يمكن من وضع تصور شمولي للتنمية المحلية بالاستعانة بالية التسويق الدولي، التي تسمح للجماعة المحلية بمعرفة حاجيات سكانها، وكذا متطلبات السوق لجعل المدينة أكثر تأثير، من خلال جذب الاستثمارات وتحقيق أنفتاح دولي يضمن الإستفادة من التجارب والخبرات.

كما أن التوأمة والتي تعتبر كآلية لتحقيق التنمية والحوكمة للجماعات المحلية وبالرغم ما تعانيه من تحديات على مستوى الأصعدة ترهن فعاليتها لتحقيق الأهداف المنشودة إلا أن المشرع الجزائري أدرك بدورها الإيجابي على التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية للجماعات المحلية، وجعلها من الدعائم الجوهرية لتحسين الإطار المعيشي للمواطنين على المستوى المحلي، مما أستوجب القيام بجملة من التدابير والإجراءات لتكون هذه الاتفاقيات أداة فعالة في يد الجماعات المحلية تستخدمها في تحقيق حوكمة وتنمية

تستجيب لتطلعات وأمال المواطنين والسلطة المركزية منها ما تعلق بالإصلاح المالي الإداري والسياسي والتشريعي والخدمات للجماعات المحلية وكذا مواكبة تطورات الرقمنة والتكنولوجيا الحديثة في عملية الخدمات المقدمة.

الخاتمة

بعد الاستقلال تبنى النظام السياسي في الجزائر نمطاً مركزياً سياسياً واقتصادياً، وهذا الأمر كان شائعاً في العديد من الدول المختلف قو تم تجسيد التوجه السياسي عن طريق تقليص صلاحيات الهيئات غير المركزية والجماعات المحلية وتعزيز الإدارة المركزية بتوثيق هذا التوجه في العديد من الدساتير التي صدرت في تلك الفترة وقد تجلّى هذا التوجه من خلال تدخل الدولة في إدارة جميع القطاعات وتحملها لجميع الأعباء في مختلف المجالات مثل الاقتصاد والصحة والتعليم وغيرها

مع تنامي حاجات المواطنين على المستوى المحلي، أصبح من الضروري على الدولة إعادة النظر في نمط إدارتها الإدارية وبناءً على ذلك قامت الدولة بتخفيض بعض صلاحياتها عن طريق إنشاء الجماعات المحلية، التي تتمتع بجزء من الاستقلال المالي والإداري، وبذلك تم تأسيس نظام لامركزي.

ونتيجة لذلك، تمنح هذه الجماعات المحلية مجموعة من التدابير بهدف تمكينها من أداء دور تنموي يخدم مواطنيها ومن بين هذه التدابير، تمكينها من إبرام اتفاقيات توأمة مع جماعات محلية أجنبية في مجالات متعددة ذات اهتمام مشترك حيث عدت وسيلة حديثة لتعزيز الأداء الإداري وتقليل التبعية الإدارية للدولة و تم تضمينها في قوانين الولاية والبلدية في مواد محددة، ثم أولى المشرع لها اهتماماً خاصاً بصور المرسوم التنفيذي رقم 17-329، الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

بفضل هذا المرسوم التنفيذي، أصبح بإمكان الجماعات الإقليمية إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بهدف تعزيز التنمية المحلية واستيعاب ثقافات الجماعات الإقليمية الأجنبية وبذلك يتم تجاوز القيود الجغرافية المحدودة المفروضة على هذه الجماعات، مما يسهم في تنمية وتطوير المجتمعات المحلية فالميزة الأساسية للتوأمة تكمن في وجود البعد التبادلي لهذه الممارسة بين أطراف التعاون، إذ تقوم على الاستفادة المتبادلة لكلا الطرفين، لكن واقعياً تغير معنى هذا المصطلح إذ تحول من حصره في اتفاقية إلى المساعدة خاصة في تنمية المجتمعات المحلية، فقد أصبحت كسياسة لتوسيع نطاق الشراكة المحلية عن طريق اتفاقيات التوأمة، فإذا

أردنا الحديث عن التعاون اللامركزي بمفهومه الواسع فإن معالمه على مستوى الجماعات المحلية تظهر أكثر في اتفاقيات التوأمة وبالتالي يظهر البعد التبادلي لهذا النوع من الاتفاق.

فلاحظ ان الجزائر انخرطت كغيرها من دول العالم في إبراز دور اتفاقيات التوأمة في العلاقات الدولية، وما تحمله من مزايا وأهداف جمة تعود بالنفع على تحسين الواقع المعيشي للمواطن وصاحب هذا الاهتمام بالتخصيص عليها ضمن إطار قانوني خاص كما أشرنا، وإن كانت مازالت تحتاج إلى مرونة أكثر لتخفيف من صرامة عقدها لتواكب التطور الدولي المبني على الانفتاح وتبسيط الإجراءات المستهدفة برامج لخدمة التنمية بالمجتمعات المحلية.

ولا يأتي هذا الدور إلهام لهذه الاتفاقيات ألا بتوفر إرادة سياسية حقيقية تجعله خيار استراتيجي والتغلب على جميع المعوقات في تقييد حرية الجماعات المحلية في إبرام اتفاقيات التوأمة لتكون هدفها الأساسي تحسين الأداء الجماعات المحلية لتقديم خدمة عمومية ذات نوعية تسهم في الرقي المعيشي للمواطن إلى كل ما هو أفضل، أذ بالرغم من أهمية التوأمة سواء على المستوى الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي، ومساهمتها في خلق اقتصاد محلي وتطوير قدرات وأداء الجماعات المحلية إلا أن فعاليتها تبقى محدودة ويحتاج لمراجعة شاملة وتكريس مبادئها أكثر ضمن قوانين المنظمة للجماعات المحلية.

فحق الجماعات المحلية الوطنية إقامة علاقات توأمة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية في إطار احترام النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية سارية المفعولة، إلا أنها مقيدة في إبرام هذه الاتفاقيات الأمر الذي يرهن فعاليتها خصوصا في الشق المتعلق بتدخل السلطات المركزية بفرض رقابة مبالغ فيها -حسب رأينا - فكان من الأجدر أن تكون بصفة توافقية من قبل المواطن المحلي (ممثلين محليين، أعضاء الجمعيات) هذا ما يجعل توجهات هذه المشاريع تخدم المصلحة والرغبات الأساسية لها والمتمثلة أساسا في تحقيق التنمية المحلية.

إن أهمية التوأمة تكمن في أنها آلية من آليات الفعالة لتحقيق تنمية مستدامة وتعزيز حكمة الجماعات المحلية من خلال تعاون وتبادل الخبرات والموارد بين الجماعات المحلية. خاصة بعدما أثبت النمط المركزي محدوديته في الإلمام بالشؤون المحلية، وتزداد أهميتها أكثر فأكثر

في الدول النامية وكذلك كوسيلة لنقل المعرفة وتبادل الخبرات واختصار الوقت لتحقيق التنمية، لكن هذا لا يمنع من أن لها تأثيرات سلبية كالتركيز على مجالات لا تخدم المصلحة المحلية وبالتالي هذا ما يستوجب تدخل السلطات المركزية وضبط الأمور والأخذ فقط ما يصلح وما ينسجم ويتناغم مع الثوابت والمقومات الوطنية والحفاظ على الوحدة الترابية.

كما أنه من بين أهم فوائد التوأمة هو نقل وتبادل المعرفة والخبرات بين الجماعات المحلية المتعاونة حيث يمكن أن تستفيد الجماعات من أفضل الممارسات والتجارب الناجحة في مجالات مثل التخطيط الحضري، والتنمية الاقتصادية، والخدمات العامة، والتعليم، وغيرها هذا يساعد على تعزيز الكفاءة والفعالية في تنفيذ المشاريع المحلية وكذلك تعمل على دعم التنمية المحلية من خلال تعزيز القدرات وتحسين البنية التحتية وتعزيز فرص التشغيل وتطوير القطاعات الاقتصادية المحلية بما يخدم تحسين الظروف المعيشية للسكان وتعزيز فرص الرفاهية، لكن في حالة الجزائر وبعد دراستنا المعمقة استنتجنا أن مشاريع التعاون المبرمة في شكل اتفاقيات توأمة محدود جدا إذا ما قورن بحاجة الجماعات المحلية الجزائرية لمثل هذه الاتفاقيات خصوصا ما تشهده من نقص تنموي في بعض المجالات ونرى أن التقدم فيه لا يكون إلا عن طريق توسيع اهتمام الجماعات المحلية للقيام بشراكة مع الأجانب، كما أن سياسة الانغلاق التي تبناها النظام الجزائري تتنافي مع التوأمة وتضيع فرص التعاون، فالتوأمة لا تكون مثمرة وتحقق الأهداف المرجوة منها إلا في ظل الأنظمة المفتوحة التي تعطي المبادرة وحرية التسيير لمختلف الفواعل الوطنية سواء المركزية أو اللامركزية في العمليات التنموية، لذا يمكن القول أن التوأمة تتماشى مع سياسة الانفتاح والديمقراطية وليس العكس.

كما أنه حتى تكون التوأمة مجسدة فعليا على أرض الواقع يتطلب دعمها بجملة التشريعات والسياسات حيث يمكن أن تشمل هذه التشريعات إطاراً قانونياً للتوأمة بين الجماعات المحلية والإجراءات المحددة لتسهيل عملية التعاون وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ الاتفاقيات مع توجه الحكومة المركزية أو المؤسسات الدولية أو المانحين تخصيص تمويل وموارد لدعم التوأمة،

حيث يعتبر هذا العنصر الشريان الرئيسي لنجاح التوأمة ويمكن أن تشمل هذه الموارد تمويلًا ماليًا لتنفيذ المشاريع المشتركة، وتوفير المعدات والتقنيات اللازمة، وتدريب الموظفين.

النتائج:

وعلى ضوء ما تقدم من الدراسة خلصنا لجملة من النتائج نوجزها على النحو التالي:

- ضعف التكريس القانوني للتوأمة ومحدوديته: ضبابية وعمومية الإجراءات المنظمة لها، وعلى إثر ذلك فهي لم تحظى بالاهتمام الكافي ولا بالرغبة الجدية من قبل الجماعات المحلية في تعميم العمل بها.

- التوأمة وجدت نفسها ضحية جماعات محلية ضعيفة عضويًا ووظيفيًا فهي غير قادرة على إدراك الدور الإيجابي لها في التنمية والحوكمة وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

- لا يوجد تعريف جامع مانع للتوأمة وكان هناك خلط في مفهومها في القانون الجزائري حيث أشار إليها بالتعاون اللامركزي في قانون الولاية وبالتوأمة في قانون البلدية ليوحد المفهوم في المرسوم التنفيذي رقم 17-329، فالمشرع لم يركز على ضبط المفهوم بقدر تركيزه على وضوح الموضوع.

- تتم التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية في إطار الحيز الذي ترسمه السلطات المركزية والذي تهدف من خلاله هذه الأخيرة إلى ضمان عدم مساس هذه العلاقات بمكونات المجتمع الجزائري وهويته وكذا التزامات الدولة للجزائر ومصالحها الخارجية، مما يجعلها خاضعة بالدرجة الأولى للخيارات السياسية للدولة وليس التنمية.

- تقام التوأمة وفق آلية واحدة وهي اتفاقية تبرم بين الجماعات الإقليمية الوطنية والأجنبية، دون الصور المنصوص عليها في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 هذا يعني أن عندما يكون هناك جماعتين محليتين إحداها محلية وأجنبية نكون أمام صورة وحيدة هي التوأمة مع استبعاد أي تصرف قانوني انفرادي من قبل الجماعات الإقليمية الجزائرية في اللجوء إلى علاقات مع الجهات الأجنبية.

- عدم وجود أي تعاون مشترك ورؤية موحدة بين ولايات وبلديات الوطن رغم تجاورها الجغرافي في مجال الإشتراك في التوأمة مع نظيرتها الأجنبية.
- اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية إقامة علاقات توأمة لا يعني أن هذه الجماعات لديها الحرية التامة في إقامة هذه العلاقات، إذ تخضع اتفاقيات التوأمة للعديد من القيود التي تحد من حريتها التعاقدية حيث تشبعت هذه القيود بين القيود سابقة على إبرام الاتفاقية مثل الموافقة التي يمنحها الوزير الأول للمبادرة ودراسة المشروع التمهيدي لاتفاقية التعاون، وقيود متزامنة ومرحلة الإبرام وأخرى أثناء تنفيذ اتفاقية ولا سيما دور السلطات المركزية في إنهاء اتفاقية التوأمة، مما جعل هذا الأجراء عائقا واضحا في قتل روح المبادرة من قبل الجماعات المحلية إقامة علاقات توأمة.
- يبقى مصدر تمويل المشاريع التي تتضمنها اتفاقيات التوأمة معضلة حقيقة وعامل أساسي لعدم فعاليتها.
- ضبابية وفراغ قانوني واضح لتنظيم عدة جوانب للتوأمة والاكتفاء بالمرسوم رقم 17-329 لا يمكن مواكبة التطور الحاصل في مجال العلاقات الدولية في هذا الشأن.
- لا توجد أسس واضحة تبنى عليها رقابة السلطة المركزية على حرية الجماعات المحلية في إقامة التوأمة ولا توجد نصوص قانونية للطعن في حال كان هذا الرفض غير مبرر.
- غياب ثقافة المشاركة الشعبية في مجال التوأمة التي لها دور كبير في بعث وتحريك عجلة التنمية، فالتجاوب الشعبي لمطالبة المجالس المنتخبة بإبرام اتفاقيات توأمة منعدمة تماما بالجزائر.
- ضعف في تكوين وتأهيل الإطار البشري للجماعات المحلية الوطنية خصوصا في مجال القوانين الدولية واللغات الأجنبية.
- تردي خدمات بعض الجماعات المحلية والنقص في التجهيزات والتقنيات الحديثة جعلها متخلفة عن مواكبة نظيرتها الأجنبية.

- الاختلاف والتباين بين مختلف ولايات وبلديات الوطن من بين أهم العوامل التي يجعل مجال تعميم التوأمة عليها صعب الحدوث
- نقص في الخطاب السياسي والاقتصادي الوطني والمحلي لأهمية التحسيس بدور اتفاقيات التوأمة على الجانب التنموي للجماعات المحلية وضعف البحوث والدراسات التي لها علاقة بهذا الشأن.

الاقتراحات والتوصيات:

- ❖ يجب توسيع الأطراف الأجنبية التي تدخل في اتفاقيات التوأمة مع الجماعات المحلية الوطنية خارج إطار الجماعات المحلية الأجنبية مثل الجامعات والمخابر ومراكز البحث وذلك لتأطير وتكوين إطارات الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين والاستفادة من البحوث المقدمة في مجال التسيير المحلي التي تعدها هذه المخابر ومراكز البحث الأجنبية.
- ❖ تعديل المواد 16 و 17 من دستور 2020 بما يضمن تكريس أكثر لتجسيد اللامركزية ضمن الجماعات المحلية وتعزيز دورها منحها صلاحيات واسعة في إتخاذ التدابير التي تراها مناسبة لخدمة المواطن بكل حرية وديمقراطية.
- ❖ القيام بإصلاحات جوهرية في قانون الولاية والبلدية خصوصا في الجانب المتعلق في قيامها بعلاقات تعاون مع نظيرتها الأجنبية بتضمين صلاحيات أكثر وفك الارتباط الوصائي عن السلطات المركزية.
- ❖ ضرورة إعطاء حرية أكبر للجماعات المحلية في البحث عن مصادر تمويل أخرى خارج المصادر المحددة في المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ولا سيما إشراك المستثمرين المحليين في الاتفاقية بشكل مباشر مقابل تمويل جزئي للمشاريع يتكفل به المستثمرين الشركاء بقدر ما تعود عليهم هذه الشراكة بالمنفعة، بالإضافة إلى رصد الدولة الجزائرية لميزانية معينة تخصص للتوأمة خارج ميزانية الجماعات الإقليمية مع فرض الرقابة على الأموال.

- ❖ ضرورة التقليل من مظاهر الوصاية الإدارية المفروضة على إقامة التوأمة ولاسيما اشتراط الموافقة المسبقة التي تحد من حرية الجماعات المحلية في التعاقد، كما أنها تتعارض مع المبادئ التي تقوم عليها الوصاية الإدارية والمتمثلة في استبعاد مظاهر الرقابة السابقة على تصرفات اللامركزية الإدارية، إذ يمكن تحقيق أهداف الوصاية الإدارية عن طريق الرقابة العادية على مداولات المجالس المنتخبة التي تصادق على مشاريع اتفاقيات التوأمة والتي تخضع للموافقة من الجهة الوصية (الوالي أو وزير الداخلية حسب الحالة).
- ❖ وجوب إنشاء مراكز تكوينية متخصصة واعتماد سياسة تكوين مستمرة من أجل تحسين أداء موظفي الجماعات المحلية، بالموازاة مع تقديم أيام تكوينية متخصصة لأعضاء المجالس المنتخبة خاصة من ناحية أليات إبرام اتفاقيات التوأمة.
- ❖ نرى من الضروري إيجاد صيغة تفعيل التضامن ما بين البلديات والاشتراك في اتفاقية توأمة موحدة تحقق تعاون مالي وتنموي بين البلديات المتجاورة.
- ❖ تكريس اللامركزية الجبائية: وهذا من أجل تدعيم موارد الميزانية بجماعات المحلية، ليتمكنها من تمويل مشاريع اتفاقيات التوأمة، كما تتيح لها حرية أكثر في التصرف فيها وهذا ما يعزز استقلاليتها المالية وتحريرها من هيمنة السلطات المركزية.
- ❖ يتعين أن يولى الباحثين اهتمام بهذا الموضوع من خلال دراسته كموضوع أطروحة دكتوراه، ومذكرة الماستر وتنظيم الجامعات للعديد من الملتقيات العلمية، بالإضافة إلى الاستفادة من الكفاءات الجامعية عن طريق عقد ندوات ودورات تكوينية لفائدة المنتخبين المحليين بموجب عقد شراكة بين الجماعات المحلية والجامعات الجزائرية.
- ❖ الاهتمام بالمنصات والشبكات الإلكترونية وشبكات الاتصالات لتعزيز التواصل وتبادل المعلومات بين الجماعات المحلية حيث يمكن أن تتضمن هذه المنصات منتديات عبر الإنترنت وقوائم بريدية ومجموعات تواصل اجتماعي تسهل التواصل وتعزز التعاون.

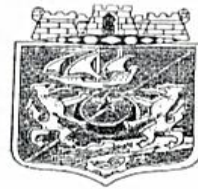
❖ تدعيم الجماعات المحلية بمختصين وخبراء في الدعم الفني والاستشاري حتى يساهم في تقديم المشورة في مجالات برامج التوأمة والتخطيط والتنمية المحلية، وإدارة المشاريع، وتطوير السياسات المحلية.

❖ تدعيم الديمقراطية التشاركية للمجتمع المدني والفاعلين في الشأن المحلي في برامج التوأمة وتخصيص مواد قانونية تؤسس لذلك

الملاحق

الملحق رقم 01: نموذج عن اتفاقية توأمة بين جمهورية فرنسا والجمهورية الجزائرية، بين ولاية الجزائر ممثلة بوليها عبد المالك نوراني ومدينة باريس ممثلة بعمدتها بيرتران ديلانويه تم التوقيع في باريس في 14 يناير 2003.

République Française, Accord d'Amitié et de Coopération entre la Wilaya d'Alger représentée par son Wali Abdelmalek Nourani et la ville de Paris représentée par son Maire Bertrand Delanoë d'autre part. Fait à Paris, le 14 janvier 2003.



ACCORD ACCORD
D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION
ENTRE ENTRE
S ET ALGER PARIS ET ALGER

Bertrand DELANOË, Maire de Paris, et Abdelmalek NOURANI, Wali de la Wilaya d'Alger, expriment leur souhait de renforcer et d'approfondir les liens historiques entre leurs deux métropoles par un accord d'amitié et de coopération fondé sur des valeurs démocratiques communes et dans un esprit de paix, d'amitié et de solidarité.

Conscients en effet que les relations entre les citoyens des villes sont sources d'enrichissement mutuel, et de l'utilité, pour les grandes villes, d'échanger leurs expériences, nos villes travailleront ensemble, dans le cadre de cet accord, afin d'apporter aux Algérois et aux Parisiens une meilleure qualité de vie.

Article 1

Seront encouragés les échanges d'expériences et de savoir-faire dans les domaines de la gestion urbaine énumérés ci-dessous :

- aménagement urbain, notamment dans la perspective de la révision du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme d'Alger, avec en particulier le soutien de l'Atelier Parisien d'Urbanisme.
- habitat et logement, notamment la question de la résorption de l'habitat insalubre à Alger.
- adduction d'eau et assainissement.
- protection de l'environnement, notamment la propreté et le traitement des déchets.
- aménagement et entretien des parcs et jardins.
- planification, organisation et gestion du trafic urbain, notamment le projet de tramway à Alger.
- développement économique, en particulier la question de la création d'emplois pour les jeunes.
- nouvelles technologies.

Article 2

Paris et Alger s'engagent à développer une coopération en matière d'organisation et de modernisation de l'administration municipale, ainsi que dans le domaine de la formation des personnels administratifs et techniques.

Article 3

Les deux villes conviennent de contribuer au renforcement de la coopération culturelle, artistique, scientifique et technique. Elles encourageront l'établissement de liens entre bibliothèques et médiathèques municipales, ainsi qu'entre les Institutions culturelles des deux villes. Elles s'efforceront de faciliter l'accueil d'artistes, d'universitaires, de chercheurs, d'étudiants et de scolaires.

Article 4

Les deux villes s'efforceront d'encourager les projets mis en œuvre par des associations, notamment dans le domaine du co-développement.

Article 5

Pour mener cette coopération, Paris et Alger s'engagent à échanger leurs expériences, leurs compétences et leurs technologies et à encourager les échanges d'informations et d'experts.

Cette coopération pourra s'étendre à tout projet de coopération décentralisée impliquant d'autres partenaires institutionnels bilatéraux et multilatéraux (Commission Européenne, Agences de coopération internationale décentralisée, organismes internationaux), dont le choix sera effectué avec l'accord des deux Parties et portant sur les domaines précisés à l'article 1 du présent accord.

Article 6

Concernant la prise en charge des frais occasionnés par la définition et l'exécution des missions d'experts des deux municipalités, la partie invitante s'efforcera de prendre en charge les frais d'hébergement et de restauration sur place des experts concernés. La partie invitée prendra en charge les frais liés au déplacement entre les deux villes.

La durée de chaque mission d'expertise des agents de la Ville de Paris et d'Alger sera adaptée à son objet et à ses objectifs et sera fixée au cas par cas d'un commun accord.

Article 7

Le Service International de la Willaya d'Alger et la Délégation Générale aux Relations Internationales de la Ville de Paris seront chargés du suivi des programmes de coopération et d'échanges qui seront mis en œuvre sur la base du présent accord et du relevé des entretiens d'Alger des 20 et 21 décembre 2001.

Fait à Paris, le 14 janvier 2003

Bertrand DELANOË
Maire de Paris



Abdelmalek NOURANI
Wali de la Willaya d'Alger



الملحق رقم 02: إتفاقية شراكة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية يشمل مجالات التعاون في شتى المجالات التقنية والإقتصادية والتعليم والصحة والثقافة و التوأمة (مع بروتوكول إداري ومالي يتعلق بوسائل التعاون)، وقعت في الجزائر في 4 ديسمبر 2007.

CONVENTION
de partenariat entre
le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement
de la République algérienne démocratique
et populaire
(ensemble un protocole administratif
et financier relatif aux moyens de la coopération),
signée à Alger le 4 décembre 2007

CONVENTION

de partenariat entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement
de la République algérienne démocratique et populaire
(ensemble un protocole administratif et financier
relatif aux moyens de la coopération)

Préambule

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ci-après dénommés les Parties),

CONSTATANT les résultats positifs obtenus par leur coopération dans le cadre de la Convention culturelle, scientifique et technique du 11 mars 1986, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la formation,

CONSCIENTS de la nécessité de poursuivre et d'approfondir le processus de refondation des relations bilatérales lancé par les deux pays en juin 2000 et consacré par la Déclaration d'Alger signée par les deux Présidents de la République en mars 2003,

SOUHAITANT donner à leur coopération bilatérale une nouvelle impulsion dans l'esprit de la Déclaration d'Alger du 2 mars 2003 qui trace les orientations et lignes directrices permettant d'instaurer un « Partenariat d'exception » entre les deux pays ayant vocation à se poser comme modèle de la coopération dans la région et dans les relations internationales,

RAPPELANT l'échange de lettres des 28 et 30 mai 2007 entre les Présidents de la République des deux pays réaffirmant leur volonté commune de donner un contenu opérationnel et concret au « Partenariat d'exception » entre la France et l'Algérie,

DÉSIREUX de poursuivre et de consolider leur coopération dans les domaines scientifique, technique, culturel et éducatif qui vient accompagner et soutenir le programme de réformes engagé en Algérie pour la modernisation et la diversification de l'économie, la mise à niveau du cadre institutionnel et la valorisation du capital humain,

SOUHAITANT l'approfondissement de la coopération existante et son élargissement à de nouveaux domaines tels que la coopération décentralisée, la coopération en matière de sécurité, la valorisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que l'appui aux médias,

SOULIGNANT l'importance des échanges humains et de la circulation des personnes,

CONVAINCUS que le renforcement de la coopération dans tous ces domaines contribuera également à la compréhension mutuelle et à la consolidation des liens d'amitié entre les deux peuples,

Sont convenus des dispositions qui suivent :

TITRE premier

Champ et modalités d'application

CHAPITRE 1^{er} : Cadre généralArticle 1^{er}

1. La présente convention couvrant les domaines cités aux articles 1^{er} à 6 de la convention de coopération culturelle, scien-

tifique et technique du 11 mars 1986 est renforcée et étendue à de nouveaux champs ; la coopération bilatérale porte notamment sur les domaines suivants :

- l'éducation et l'enseignement du français ;
- l'enseignement supérieur, la coopération universitaire et la recherche ;
- la formation des cadres ;
- la coopération entre les Ministères en charge de la jeunesse et des sports ;
- la santé publique et la protection sociale ;
- la culture et le patrimoine ;
- la bonne gouvernance et la réforme administrative ;
- la justice ;
- la sécurité, la coopération transfrontalière, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ;
- la coopération décentralisée et la mobilité des compétences ;
- l'environnement des affaires, la promotion des investissements, les secteurs productifs ;
- l'environnement et l'efficacité énergétique ;
- l'appui aux médias et à l'information.

2. Ces différents domaines, qui peuvent faire l'objet en tant que de besoin d'accords particuliers sont explicités ci-après.

CHAPITRE 2 : Coopération éducative, universitaire, culturelle, scientifique et technique

Article 2

Education, enseignement des langues

1. Dans le cadre des réformes engagées par l'Algérie, les Parties renforcent leur coopération dans le secteur éducatif en développant notamment les projets de formation des personnels d'encadrement et d'enseignement ainsi que d'appui à l'enseignement à distance.

2. Considérant la place spécifique de la langue arabe en France et de la langue française en Algérie, les Parties s'engagent à favoriser le développement de l'enseignement du français dans le système éducatif français et de l'arabe dans le système éducatif algérien.

3. Elles prennent les dispositions pour conforter un environnement favorable au développement de l'enseignement de l'arabe et du français. Une attention prioritaire est portée aux programmes d'appui à la formation initiale et continue des enseignants de français en Algérie, compte tenu notamment de la place du français dans les cursus d'enseignement supérieur. L'Algérie apporte son concours au développement de l'enseignement de l'arabe en France.

Article 3

*Etablissements scolaires français en Algérie,
et algériens en France*

Dans le cadre de la réciprocité, les Parties accordent les facilités nécessaires à l'implantation et à la bonne exécution des missions des centres d'enseignement du français et des établissements scolaires français en Algérie et algériens en France.

Article 4

*Enseignement supérieur, coopération universitaire
et de recherche*

1. Les Parties prennent les initiatives et les dispositions nécessaires pour approfondir la coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation technologique, en appui aux réformes engagées par l'Algérie dans ces domaines.

2. La coopération universitaire, scientifique et technologique comprend :

- l'accueil d'universitaires, de chercheurs, de scientifiques et de techniciens français en Algérie et algériens en France, en liaison avec les organismes scientifiques et autres opérateurs de l'Etat d'accueil dans le cadre de projets de coopération mis en place par les structures des deux pays ;
- la coopération entre structures représentatives des universités et des grandes écoles des deux pays (conférences françaises des présidents d'université et des grandes écoles, conférences algériennes des recteurs...);
- le développement en Algérie de pôles d'excellence algéro-français, grâce à la constitution d'équipes mixtes composées d'universitaires, de chercheurs ou de techniciens ;
- la coopération inter-universitaire et l'association de laboratoires ou d'institutions scientifiques et de recherche des deux pays ;
- les échanges entre universitaires, chercheurs et scientifiques des deux pays dans le cadre de missions, invitations, stages rencontres, séminaires et colloques ;
- la promotion et l'échange de l'information scientifique et technique, la facilitation de publications communes et la collaboration dans le domaine de l'édition scientifique et technique ;
- la poursuite et le développement de projets de recherche en commun, dans le cadre du Comité Mixte d'Evaluation et de Prospective (CMEP) ;
- l'appui à la poursuite du programme boursier bilatéral, avec la mise en place de dispositifs favorisant l'accueil et la formation d'étudiants et stagiaires français en Algérie et algériens en France, ainsi que les échanges d'enseignants ;
- le soutien de la partie française à l'orientation des étudiants désirant poursuivre des études en France (CAMPUS FRANCE), et par la partie algérienne au retour et à l'insertion des étudiants algériens diplômés en France ;
- l'appui, sous la forme d'expertises, à la réalisation du programme d'infrastructures de base ;
- la valorisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- l'environnement et le développement durable, l'efficacité énergétique, le tourisme et l'aménagement du territoire ;
- toute autre forme de coopération retenue d'un commun accord dans ces domaines.

Article 5

Formation des cadres

1. Les interventions françaises visent au renforcement de la formation, dans des structures d'excellence, des cadres, managers et gestionnaires algériens pour le développement de l'économie et de la société algériennes.

2. Cet appui français à la formation des cadres algériens repose sur la consolidation et le développement des nombreux partenariats universitaires existants ainsi que sur l'accompagnement de l'Algérie dans la mise en place d'un réseau d'établissements supérieurs algériens d'excellence formant les ingénieurs et les cadres dont le pays a besoin par l'établissement d'une coopération étroite entre grandes écoles, écoles d'ingénieurs et instituts de formation spécialisés.

Article 6

*Coopération en matière de santé publique
et de protection sociale*

1. La coopération algéro-française en matière de santé publique civile et militaire et de protection sociale est activement poursuivie, en étroite coopération avec les programmes de formation universitaire et technique qui y sont associés. Une attention particulière est portée au renforcement des relations et échanges existant entre spécialistes français et algériens.

2. Les Parties œuvrent à développer :

- des partenariats entre les établissements de santé et notamment avec les centres hospitalo-universitaires ;
- des séjours de courte durée d'équipes médicales françaises spécialisées dans certaines pathologies impliquant des soins de haut niveau, à l'effet de prendre en charge les malades en Algérie et de former parallèlement les équipes médicales algériennes ;
- des formations de courte durée en France pour les praticiens algériens, afin de développer les filières médicales hautement spécialisées ;
- la formation, en Algérie, des personnels dans le domaine de la gestion hospitalière, en accompagnement des réformes mises en œuvre en Algérie.

3. L'expertise des institutions publiques et privées françaises est mobilisée, afin d'appuyer les programmes de prévention mis en œuvre par le gouvernement algérien notamment, en ce qui concerne la lutte contre le SIDA, échanges facilités par les instances en charge de la coopération.

4. La coopération dans le domaine social est mise en œuvre à travers notamment :

- la formation des travailleurs sociaux ;
- le jumelage entre établissements sociaux des deux pays ;
- le transfert de l'expertise française en matière de gestion et l'accompagnement des réformes mises en œuvre.

5. En matière de travail et de sécurité sociale la coopération est développée à travers :

- les méthodes d'enquêtes, d'investigation et d'analyse des opérations de contrôle et l'appui à l'amélioration des capacités techniques en matière de prévention des risques professionnels ;
- la maîtrise des dépenses de santé, l'assurance maladie et le recouvrement des cotisations ;
- la mise à niveau et l'amélioration du fonctionnement de l'Agence nationale de gestion du micro-crédit (ANGEM), de la Caisse nationale d'assurance chômage (CNAC) et de l'Agence nationale pour le soutien de l'emploi des jeunes (ANSEJ).

Article 7

*Coopération dans le domaine culturel
et préservation du patrimoine culturel*

1. Dans le cadre de la réciprocité, les Parties accordent les facilités nécessaires à l'implantation et à la bonne exécution des missions des centres culturels français en Algérie et algériens en France, notamment pour l'organisation d'événements culturels.

2. Les mesures appropriées sont prises pour développer la coopération dans les domaines de la culture, des arts, du livre et de l'écrit, de la communication radiophonique et télévisuelle, de la cinématographie, de la préservation et de la valorisation du patrimoine et des recherches historiques et archéologiques.

3. La coopération culturelle comprend, si nécessaire à travers des accords spécifiques :

- la mise en œuvre de programmes de formation et l'échange d'expertise afin de contribuer à la valorisation des biens culturels et de renforcer les acteurs culturels privés et publics dans les domaines artistiques, du livre et de l'écrit, du patrimoine, de la recherche historique, de l'audiovisuel, du cinéma, des médias et de l'animation jeunesse ;
- le renforcement des expertises, des échanges et des programmes de formation dans le domaine de la préservation, de la sauvegarde et de la valorisation du patrimoine (partenariats entre musées, formations à la restauration, programmes de coopération patrimoniaux) ;
- le renforcement des échanges de biens culturels français en Algérie et de biens culturels algériens en France par un soutien à la circulation des œuvres et des créateurs ; achat

de livres, appui aux salons du livre, appui aux manifestations artistiques et aux festivals, résidences d'écriture, invitations et missions de créateurs, d'écrivains, d'artistes, d'intellectuels et de jeunes. Afin de faciliter ces échanges, les parties s'engagent à prendre les dispositions, y compris douanières, en matière de circulation des créateurs et des biens culturels ;

- la coopération entre leurs agences culturelles : l'agence « Cultures France » et l'Agence Algérienne pour le Rayonnement Culturel.

Article 8

Coopération dans le domaine des médias

1. Les Parties promeuvent la coopération dans le secteur audiovisuel et des médias en général, et s'engagent à favoriser l'accès de leur population aux médias de l'autre pays.

- 2. Elles favorisent les initiatives conjointes en matière de formation des journalistes.

Article 9

Edification d'une société de l'information

Les Parties développent leur coopération dans le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) et de la promotion du développement des réseaux de nouvelle génération ; elles échangent leur expérience en matière d'administration électronique.

CHAPITRE 3

Coopération institutionnelle et administrative

Article 10

Appui à la réforme administrative et à la modernisation de l'Etat

A la demande de la partie algérienne, des actions de coopération entre départements ministériels sont mises en place afin de contribuer à la modernisation des administrations. Ces actions sont développées dans le cadre de sessions de formations, d'échanges (missions et invitations) et de partenariats techniques. Ces actions peuvent prendre la forme d'expertises contribuant à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques sectorielles.

Article 11

Coopération en matière de justice

1. Les Parties renforcent les liens de coopération en matière d'administration de la justice, impliquant les services des deux ministères, les juridictions, les écoles de formation, ainsi que les professions juridiques.

2. Les institutions judiciaires françaises apportent leur appui à la réforme de la justice mise en œuvre en Algérie. Les principales juridictions des deux pays sont invitées à se rapprocher, dans le cadre de jumelages, afin de régir leur coopération dans le domaine de la formation et de l'échange d'expériences, pour mieux assurer l'accomplissement de leurs missions respectives. Les professions juridiques sont encouragées à concourir à ces rapprochements, avec le soutien des deux gouvernements.

3. Les actions nécessaires sont entreprises dans le domaine de la formation spécialisée des magistrats et des membres des professions juridiques. Les deux pays renforcent et, si possible, formalisent leurs relations d'entraide judiciaire par un accord de coopération entre juridictions, dans le respect de leur législation respective.

Article 12

Coopération en matière de sécurité

1. Sur la base de l'accord du 25 octobre 2003, les Parties, considérant que la coopération technique et la formation sont des axes fondamentaux et prioritaires, développent notamment des programmes de formation de formateurs et d'expertises de haut niveau.

2. Cette coopération s'exerce en particulier dans les domaines opérationnels de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration irrégulière.

3. Les Parties poursuivent et approfondissent leur coopération dans le domaine de la protection civile.

Article 13

Coopération économique et financière

1. Les Parties sont résolues à développer la coopération bilatérale dans le domaine économique et financier, par un renforcement de la coopération institutionnelle, l'appui au développement des capacités de maîtrise d'ouvrage et le soutien à la stratégie de développement, de croissance et d'investissement de l'Algérie.

2. Les relations économiques et financières sont encouragées par les Parties qui concluent à cette fin les accords nécessaires. Cette coopération couvre l'ensemble des secteurs productifs, des infrastructures et des services, ainsi que les partenariats publics et privés et les actions visant à préserver un environnement durable et l'efficacité énergétique.

Article 14

Développement d'un environnement favorable aux affaires et promotion des investissements

1. Les Parties promeuvent un environnement stable et favorable aux affaires afin d'attirer les investissements.

2. Cette coopération se traduit notamment par les actions suivantes :

- encouragement et développement des mécanismes d'échange et de diffusion des informations relatives à la législation sur les investissements et aux possibilités dans ce domaine ;
- poursuite de la simplification des démarches d'investissement sur le modèle de guichet unique de l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI), afin d'accroître la rapidité de traitement des demandes et d'améliorer le circuit décisionnel ;
- promotion de la coopération dans les domaines de la normalisation, la certification, l'accréditation, la métrologie, la propriété industrielle ainsi que l'appui à l'Institut National de la Productivité et du Développement Industriel (INPED), afin d'accompagner l'adaptation de l'économie algérienne aux normes internationales ;
- développement de la coopération bilatérale dans le domaine de la formation et de l'enseignement professionnels ; cette coopération peut prendre la forme d'expertise contribuant notamment à la modernisation du système de pilotage de l'ingénierie pédagogique par l'appui à la formation des formateurs et par le jumelage d'établissements.

Article 15

Environnement, développement durable et efficacité énergétique

Les Parties promeuvent la gestion durable des ressources naturelles, renforcent leur coopération en matière de lutte contre les pollutions et œuvrent à la préservation de la biodiversité.

Les Parties s'emploient également à développer des initiatives communes en faveur de projets et programmes dans le cadre des mécanismes de développement propre.

CHAPITRE 4

Coopération décentralisée et mobilité des compétences

Article 16

Coopération décentralisée

1. Les Parties soulignent le rôle que doit prendre la coopération décentralisée dans la coopération bilatérale. Elles s'entendent pour encourager les partenariats entre collectivités territoriales. Elles s'accordent pour faciliter la mise en œuvre de contacts directs entre collectivités locales, tout en prenant en compte leurs spécificités administratives et institutionnelles respectives.

2. La coopération décentralisée met en œuvre des échanges techniques et institutionnels entre collectivités territoriales des deux Parties. Cette coopération vise en particulier les échanges d'expérience et la formation des cadres des collectivités locales et peut aussi contribuer, dans les domaines identifiés à l'article 2 ou retenus par les collectivités dans le cadre des accords en cours ou en préparation, au renforcement de la coopération bilatérale algéro-française.

3. Les programmes de coopération décentralisée font l'objet d'un suivi spécifique dans le cadre de la Commission et du comité définis aux articles 20 et 21 de la présente convention.

Article 17

Mobilité des compétences

Les deux Parties, reconnaissant la contribution positive de la communauté algérienne en France au développement de son pays d'accueil, décident d'en encourager les initiatives pour favoriser des actions au profit de son pays d'origine.

Celles-ci peuvent s'inscrire, au titre de la mobilité des compétences dans des domaines définis conjointement.

TITRE second

Organisation et procédures de la coopération bilatérale

CHAPITRE 1^{er}

Cadre général

Article 18

I. – Un document cadre de partenariat (DCP) fixe par période de cinq ans les grandes orientations et les thématiques prioritaires de coopération entre les deux pays. Le DCP doit permettre une meilleure visibilité des actions de coopération tout en recherchant une valeur ajoutée dans les secteurs définis en commun, en cohérence avec les autres actions de coopération bilatérales et multilatérales.

2. Les modalités de pilotage et de mise en œuvre, le calendrier, les moyens humains et matériels à mobiliser et le plan de financement sont définis d'un commun accord, conformément aux orientations fixées par le DCP.

Article 19

1. Les actions, projets ou programmes de coopération associent, en tant que de besoin, les acteurs de la coopération décentralisée et les entreprises publiques ou privées.

2. Les actions, projets et programmes de coopération peuvent être réalisés sous les formes suivantes :

- l'appui à la formation et le transfert de compétences et de savoir-faire ;
- les études et expertises : diagnostic, faisabilité, évaluation ;
- l'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion ;
- la mise à disposition d'experts résidents ;
- les échanges, jumelages, partenariats ;
- et au moyen :
 - de bourses, missions ;
 - invitations, concours financiers publics ou privés.

Article 20

1. Une Commission mixte de partenariat, ci-après dénommée la Commission, veille à la bonne exécution de la présente Convention et à la mise en œuvre du DCP. Instance de concertation et de proposition, elle est présidée par les chefs de gouvernement et composée de représentants des deux parties, qui peuvent y adjoindre également des experts de leur choix.

2. La Commission a pour tâche de définir les grandes lignes et les modalités de coopération et d'assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des actions conduites. Dans cet esprit, elle peut formuler toutes les recommandations et propositions qu'elle juge appropriées.

3. La Commission se réunit alternativement en Algérie et en France. Elle dresse le bilan des actions menées jusque-là et propose, en tant que de besoin, les inflexions nécessaires. Selon l'ordre du jour, il est fait appel aux Ministères concernés. Elle se réunit à mi-parcours et en fin d'exécution du DCP. Elle prépare, à la lumière des résultats déjà obtenus et de l'évaluation des actions engagées, les grands axes du futur DCP et le soumet à l'approbation des deux Parties. La Commission peut être réunie en session extraordinaire si les deux Parties le jugent souhaitable.

Article 21

Dans l'intervalle des réunions de la Commission, les Parties procèdent à une revue annuelle de l'exécution du DCP. Cette revue est assurée par un Comité de suivi coprésidé par les représentants des Ministères des Affaires Etrangères des deux pays, structure légère de concertation siégeant en alternance entre Alger et Paris, composée de membres des services chargés de la mise en œuvre des actions de coopération et désignés en nombre égal par les Parties. Ce Comité prépare également les sessions de la Commission.

Les conclusions des sessions des comités sectoriels et instances de pilotage de la coopération (Comité mixte d'évaluation et de prospective CMEP, Comité mixte de suivi du programme franco-algérien de formation supérieure CPFS) sont adressées au Comité de suivi. Dans le cadre des attributions qui lui sont dévolues, ce Comité examinera le bilan des actions inscrites dans les domaines de la coopération prévus dans la présente convention. Il évalue les actions en cours d'exécution et s'assure de leur réalisation dans les conditions prévues.

Il établit pour la Commission le bilan des actions engagées et l'informe des conditions de leur exécution, des perspectives qu'elles présentent ainsi que des initiatives nouvelles qu'il conviendrait de prendre.

CHAPITRE 2

Disposition spécifiques

Article 22

Des accords particuliers peuvent être conclus entre les Parties. Il est rendu compte des actions mises en œuvre dans le cadre des accords visés à l'article 1^{er}, alinéa 2, lors des réunions du Comité de suivi et de la Commission.

Article 23

1. Le Comité franco-algérien pour le partenariat et le développement, installé le 11 décembre 2006 après la signature par les ministres des Finances des deux Parties du Mémorandum de Partenariat économique et financier, vise à accompagner l'Algérie dans ses efforts de réforme des secteurs économiques et financiers et sa stratégie de diversification de son économie productive, pour soutenir la croissance et l'emploi. Il contribuera à l'intensification de la coopération entre les deux pays dans les domaines économique et financier.

2. Le Mémorandum franco-algérien de coopération et de partenariat dans le domaine de l'énergie et des mines, signé le 11 décembre 2006, doit conduire également à renforcer la coopération institutionnelle dans le cadre d'échanges réguliers.

Article 24

Les instances spécifiques d'évaluation des actions, projets et programmes de coopération existantes visées à l'article 22 sont maintenues et se réunissent selon la périodicité convenue par les deux Parties qui peuvent, d'un commun accord, décider d'en créer de nouvelles ou de mettre un terme à l'activité de certaines de ces instances, dans le respect des engagements pris.

Article 25

Le Groupe de l'Agence Française de Développement est un acteur de la coopération française. Les Parties s'engagent à conduire une négociation en vue d'aboutir à la mise en place d'un cadre adapté à la conduite de ses activités au service du développement en conformité avec la législation algérienne.

Article 26

Les Parties s'accordent pour définir les modalités de mise en œuvre et les règles de partage des charges afférentes aux actions, avec le souci prioritaire de renforcer et développer les projets et programmes de coopération prévus dans la présente convention. Ces modalités et règles de partage sont définies dans le Protocole administratif et financier.

Article 27

La présente convention et ses annexes annulent et remplacent la Convention de coopération culturelle, scientifique et technique du 11 mars 1986, renouvelée en 1996, ses annexes, ainsi que les avenants et échanges de lettres subséquents, dès son entrée en vigueur.

Article 28

Chacune des deux Parties notifie par voie diplomatique à l'autre l'accomplissement des procédures requises par son droit interne pour la mise en vigueur de la présente convention. Celle-ci prend effet le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière de ces notifications.

Article 29

La présente convention est conclue pour une durée de dix ans à partir de sa date d'entrée en vigueur. Elle est prorogée par tacite reconduction sauf si les deux Parties en conviennent autrement. Elle peut être dénoncée à tout moment par l'une des Parties, par notifica-

tion écrite à l'autre Partie avec un préavis de six mois. Cette dénonciation ne remet pas en cause les droits et obligations des Parties liés aux actions engagées dans le cadre de la présente convention. Des amendements à cette convention peuvent être adoptés dans les mêmes formes que le présent texte.

Fait à Alger, le 4 décembre 2007, en double exemplaire original, chacun en langues française et arabe, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République française :
JEAN-LOUIS BORLOO

*Ministre d'Etat,
ministre de l'écologie
du développement
et de l'aménagement
durables*

Pour le Gouvernement
de la République Algérienne
Démocratique et Populaire :

MOURAD MEDELICI
Ministre des affaires étrangères

PROTOCOLE administratif et financier relatif aux moyens de la coopération

Article 1

Les moyens de mise en œuvre de la coopération liés au titre III de la convention de, ci-après désignée sous le terme Convention, sont régis par les dispositions du présent protocole, qui y est annexé et a la même valeur juridique.

CHAPITRE I^{er}

Des dispositions générales en matière de procédures de financement et de mise en œuvre des programmes et actions de coopération

Article 2

Le financement des activités de l'une des deux Parties au présent protocole telles que définies à l'article 19 de la convention peut, en fonction des habilitations de l'entité chargée d'intervenir, prendre la forme de don, de prêt, de garantie, d'investissement en fonds propres ou quasi fonds propres, de souscription d'émissions obligataires publiques ou privées.

Les modalités suivant lesquelles les cofinancements des activités pourront être mis en place entre les deux parties feront l'objet d'accords particuliers.

Article 3

Les sommes correspondant aux activités de l'une des deux Parties au présent protocole, telles que définies à l'article 19 de la Convention, perçues ou versées directement ou indirectement au titre de ces activités, y compris les salaires, indemnités, cotisations et charges annexes rattachés à ces activités, les produits de vente de participation ou d'actifs mobiliers ou immobiliers, les dividendes, les plus-values, la réalisation de sûretés, les produits de vente de prestations, les dommages et intérêts, peuvent être transférées librement hors du territoire d'une des parties vers le territoire de l'autre partie.

Article 4

Les gouvernements français et algérien accordent l'exonération de tous droits et taxes en dispense des formalités relatives au contrôle du commerce extérieur et des charges lors de leur importation aux matériels et équipements d'appui fournis à titre gratuit par chacune des Parties dans le cadre de la mise en œuvre des actions, projets et programmes visés à l'article 19.

Les transactions concernant l'importation des équipements, de la documentation et du matériel liées à une action de coopération bilatérale sont faites en franchise de droit de douanes et de TVA.

Article 5

Les moyens nécessaires au fonctionnement des divers comités de pilotage et de suivi sont mobilisés selon un principe paritaire ;

l'accueil et l'hébergement sont assurés par l'Etat accueillant les sessions des comités, le transport des membres participants restant à la charge du partenaire invité.

Article 6

La prise en charge des experts et des assistants techniques est précisée dans le cadre des accords particuliers des programmes et projets. Celle-ci se fait sur la base des coûts partagés mais peut, d'un commun accord, être prise entièrement à la charge de l'un ou l'autre Etat qui en prend l'initiative afin de répondre à des besoins spécifiques.

Les éléments à la charge des autorités françaises et algériennes sont payés aux experts et agents des deux pays en euros en France et en dinars algériens en Algérie.

Les autorités françaises et algériennes autorisent les transferts des rémunérations payées en monnaie locale permettant la réalisation de ce droit, au cours de change en vigueur à la date du transfert.

Les experts, de moyenne et longue durée, intervenant dans le cadre des programmes et projets de coopération, peuvent importer dans l'un ou l'autre pays, en suspension des droits et taxes douaniers et en dispense des formalités relatives au commerce extérieur et des changes, leur mobilier, effets et objets personnels, y compris les équipements pédagogiques qu'ils possèdent et nécessaires pour l'accomplissement de leur mission ainsi qu'une voiture particulière de moins de trois ans d'âge.

Ces objets qui doivent être importés dans un délai de six mois à partir de la date d'entrée dans le pays hôte devront être réexportés dès la fin de la mission.

Article 7

Les rémunérations qui pourraient être versées à des intervenants français dans les opérations de coopération, dans le cadre notamment des missions de longue durée, tombent dans le champ d'application de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion et la fraude fiscales et d'établir les règles d'assistance réciproque en matière d'impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les successions, signée à Alger le 17 octobre 1999 et ratifiée le 7 avril 2002.

Article 8

L'assistance technique recrutée par le Gouvernement français pour accompagner la mise en œuvre de projets de coopération est accueillie, après accord de la partie algérienne, au sein des structures algériennes bénéficiaires du projet qui mettent à sa disposition les moyens logistiques permettant d'assurer leurs missions.

Les conditions de cette mise à disposition sont précisées dans le cadre d'accords particuliers. Les missions de ces assistants techniques sont définies dans le cadre d'une lettre de mission élaborée par les deux parties.

Les assistants techniques rendent compte de leur activité aux responsables de projets et dans le cadre des structures de pilotage et de suivi du projet ; ils sont tenus de respecter les règles administratives des structures d'accueil qui sont rappelées dans leur lettre de mission.

Les frais de voyage aller et retour entre la France et l'Algérie sont à la charge du Gouvernement français. Le Gouvernement algérien facilite la circulation et le séjour de ces experts et de leur famille (visa de séjour de longue durée) durant la durée de leur mission.

Article 9

Les personnels et les organismes des programmes et projets de coopération décentralisée, dont la mise en œuvre est faite avec l'aval des deux gouvernements dans le cadre défini à l'article 16 de la Convention, bénéficient des dispositions juridiques, fiscales et douanières visées au chapitre 1^{er} du présent protocole.

Article 10

Les deux gouvernements s'engagent, sur la base de la réciprocité, à prendre les dispositions pour faciliter le déplacement et le séjour des personnels et des experts devant effectuer des séjours de courte durée dans l'un ou l'autre pays.

Article 11

Concernant les missions de courte ou moyenne durée (six mois maximum), dans le cadre des programmes et projets définis d'un commun accord, l'Etat qui reçoit prend en charge l'accueil, l'hébergement et les éventuelles indemnités forfaitaires versées aux intéressés telles qu'elles sont fixées par leurs réglementations respectives. L'Etat d'origine prend en charge les frais de déplacement. Les transports locaux, selon les paramètres préétablis, sont à la charge du gouvernement qui accueille le missionnaire.

Article 12

Les deux gouvernements s'engagent à prendre les dispositions afin de faciliter la mise en œuvre d'invitations, de séjours scientifiques de haut niveau et des bourses de stages d'une durée inférieure à six mois.

Dans le cadre de séjours de courte durée organisés en France au sein d'institutions françaises, le Gouvernement français assure l'organisation pédagogique du séjour et prend en charge les frais de séjour (repas et hébergement) selon des paramètres préétablis, ainsi que les frais de transport en France.

Les frais de voyage aller et retour entre la France et l'Algérie sont à la charge du gouvernement algérien.

Article 13

Dans le cas des invitations de personnalités, la prise en charge des frais de voyages aller et retour entre la France et l'Algérie peuvent faire l'objet de dispositions particulières arrêtées d'un commun accord.

Article 14

Les deux gouvernements s'engagent à prendre les dispositions visant à faciliter l'accueil de stagiaires, boursiers de courte, moyenne et longue durée en ce qui concerne la délivrance de visas, de titre de séjour et de condition d'accueil, sur la base de la réciprocité.

Les gouvernements mettent en place les moyens et procédures permettant d'accroître le flux des échanges d'étudiants, enseignants et chercheurs.

La prise en charge du montant des bourses, des frais de formation, des indemnités de stage, est assurée par les deux Etats dans un cadre partenarial et sur la base de coûts partagés.

Un programme spécifique de formation, dit programme franco-algérien de formation supérieure, est mis en place sur la base de la parité des engagements. La prise en charge du transport des boursiers est assurée par le pays d'origine.

Le volume de ce programme est fixé dans le cadre des moyens budgétaires annuels que chaque Etat peut mettre en place.

Article 15

L'un ou l'autre Etat peut proposer afin d'accroître le nombre des boursiers, d'un commun accord avec le partenaire, de mettre en œuvre des programmes exceptionnels dont il assure la charge principale.

Article 16

Le cadre et la mise en œuvre du programme boursier franco-algérien, et du programme exceptionnel du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, sont précisés lors d'une réunion qui se tient annuellement, alternativement dans l'un et l'autre pays.

Le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires est l'organisme chargé de gérer les boursiers étrangers en France. Des conventions particulières peuvent être établies entre le Gouvernement algérien et le CNOUS afin d'assurer la gestion des boursiers algériens en France.

Article 17

Dans le cas où il est mis fin au séjour d'un boursier, stagiaire ou missionnaire, chaque Etat en informe son partenaire qui, après avoir marqué son accord, assure les coûts de rapatriement des intéressés. Dans le cas où cette mesure, pour des raisons exceptionnelles, fait l'objet d'une décision unilatérale, il appartient à l'Etat qui en prend la décision d'assurer le coût du rapatriement de l'intéressé.

CHAPITRE 2

Des dispositions particulières relatives à la coopération universitaire et scientifique, à la coopération culturelle et à la coopération décentralisée

Article 18

Les deux gouvernements s'engagent à prendre les dispositions facilitant le développement de la coopération universitaire scientifique et de recherche.

Le Gouvernement algérien s'engage à prendre les dispositions afin de favoriser, dans le cadre de programmes et projets de coopération entre structures françaises et algériennes, l'implication d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche français en Algérie ainsi que l'implantation en partenariat de structures françaises d'enseignements supérieur et de recherche.

Les parties prennent les dispositions afin d'assurer le développement des formations doctorales, des codirections de thèse et des cotutelles de thèse, dans le respect du cadre réglementaire de chaque pays et, pour ce qui concerne la prise en charge de l'expertise, selon les dispositions arrêtées à l'article 6.

Les dispositions financières, fiscales et douanières ainsi que celles relatives aux personnels, telles qu'exposées au chapitre 1^{er} du présent protocole, s'appliquent à ces projets impliquant des établissements français et mis en œuvre à la demande des autorités algériennes.

Article 19

Les deux gouvernements s'engagent à faciliter l'établissement de relations de coopération entre les organismes de recherche des deux pays en facilitant l'établissement de partenariats étroits entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en favorisant l'installation d'établissements et de délégations d'organismes français en Algérie et algériens en France.

Les dispositions financières, fiscales et douanières ainsi que celles relatives aux personnels, telles qu'exposées au chapitre 1^{er} du présent protocole, s'appliquent aux projets de coopération mis en œuvre, d'un commun accord entre les deux pays, entre organismes et établissements français et algériens.

Article 20

Les deux gouvernements s'engagent à prendre les dispositions visant à faciliter la circulation des universitaires, des chercheurs et des personnels des établissements impliqués dans des projets et programmes de coopération universitaire et de recherche, sur la base de la réciprocité.

Les deux gouvernements prennent les dispositions afin de faciliter, dans le cadre de programmes et projets de coopération définis d'un commun accord, les séjours de moyenne et de longue durée d'enseignants et chercheurs algériens en France en s'assurant que ces personnels bénéficient d'un cadre statutaire et réglementaire durant leur mission.

Article 21

Il pourra être fait appel à des personnels français de statut universitaire en position de délégation.

La partie française assurera la prise en charge du salaire principal des enseignants en délégation dans des universités algériennes. La partie algérienne assurera l'accueil et l'hébergement de ces person-

nels et, dans le cadre législatif algérien, pourra, le cas échéant, assurer le versement de primes spécifiques à ces personnels qui, en aucun cas, ne pourront par ailleurs exercer une activité lucrative à titre privé sur le territoire algérien.

La mission de ces personnels en délégation sera fixée d'un commun accord dans le cadre d'une lettre de mission. Ils ne pourront solliciter ni recevoir d'instructions d'autres autorités que l'autorité algérienne dont ils relèvent en raison des fonctions qui leur sont confiées.

Article 22

Les personnels universitaires français en Algérie et algériens en France sont tenus, pendant la durée de leur engagement comme après son expiration, d'observer la discrétion la plus absolue concernant les faits, informations et documents dont ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ils ne peuvent se livrer à aucune activité politique sur le territoire où ils sont en mission et doivent s'abstenir de tout acte de nature à nuire aux intérêts matériels et moraux des autorités tant algériennes que françaises.

Leur mission fait l'objet de rapports remis aux autorités françaises et algériennes ; leur évaluation est conduite en commun. Leur action est présentée dans le cadre des comités de suivi *ad hoc* des programmes considérés.

Ces agents relèvent, pour leur promotion ou le déroulement de leur carrière, de leurs autorités respectives.

La durée de leurs missions, le temps de travail, les régimes de congé sont fixés dans le cadre de la lettre de mission qui est adressée à chaque expert.

Les conditions de rémunération font l'objet d'un contrat spécifique relevant de l'Etat qui assure la rémunération des intéressés. Dans le cas où le coût de l'assistance est partagée, deux contrats sont établis fixant pour chaque partie le montant du concours afférent à la prise en charge du coût de la mission telle que définie dans la lettre adressée à l'expert.

Les gouvernements accordent à chaque agent la protection et les garanties qu'ils accordent à leurs propres agents.

Article 23

La création de nouvelles structures culturelles et éducatives font l'objet d'accords particuliers qui précisent leurs missions et conditions de fonctionnement.

Les deux gouvernements s'engagent à faciliter la circulation et le séjour de tous les personnels algériens en France et français en Algérie de ces centres et établissements culturels et scolaires.

Ces établissements et leurs personnels, français en Algérie et algériens en France, bénéficient des dispositions juridiques, fiscales et douanières telles que visées au chapitre 1^{er} du présent protocole.

Fait à Alger, le 4 décembre 2007, en double exemplaire original, chacun en langues française et arabe, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République française :
JEAN-LOUIS BORLOO

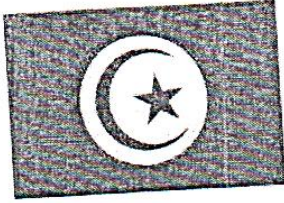
*Ministre d'Etat,
ministre de l'écologie
du développement
et de l'aménagement durables*

Pour le Gouvernement
de la République Algérienne
Démocratique et Populaire :

MOURAD MEDELICI
Ministre des affaires étrangères

الملحق رقم 03: محضر اجتماع تحضيري لمناقشة تحضير إبرام اتفاقية التوأمة بين ولاية

الوادي وولاية توزر التونسية



الجمهورية التونسية



الجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية

محضر اجتماع اللجنة المشتركة المنشأة في إطار
اتفاقية التوأمة والتعاون اللامركزي
بين

ولاية الوادي

بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

و

ولاية توزر

بالجمهورية التونسية

عملا بموجب محتوى اتفاقية التوأمة والتعاون اللامركزي تم الإتفاق على

البرنامج التنفيذي المرفق في المجالات التالية:

- الفلاحة والبيئة والري
- الثقافة والشباب والرياضة والسياحة والصناعة التقليدية
- الصناعة والتجارة والاستثمار والأشغال العمومية
- الصحة والشؤون الاجتماعية

وتتبع أشغال هذه الورشات بلقاءات دورية تنفيذية بالتداول على أن تحدد مواعيدها بدقة بإتصال الطرفين ويكون التشاور مستمر والعمل منسق بين الولايتين في إطار النظم المعمول بها في البلدين.

بتاريخ 04 جويلية 2018.

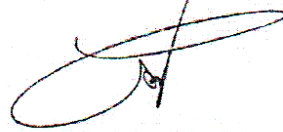
حرر ووقع في ثلاث (03) نسخ

الجمهورية التونسية

الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية

والي ولاية توزر

والي ولاية الوادي



صالح مطيراوي

عبد القادر بن سعيد

- المشاركة في التظاهرات الفنية و الثقافية المقامة في الولاياتين.
 - تنظيم عروض مسرحية و أمسيات شعرية بمشاركة فنانين و شعراء الجانبين.
 - الاستفادة من خبراتهم في مجال ترميم المعالم الأثرية.
 - وضع رزنامة لبرامج ثقافية مشتركة تبث عبر إذاعتي الوادي و توزر لكونها الأداة الفعالة للإشهار و إيصال المعلومة بصورة سريعة.
- في مجال السياحة: إقتراح كل من مديري السياحة و غرفة الصناعة التقليدية و الحرف ما يلي :
- فتح جسور التواصل السياحي من خلال دعوة جميع المتعاملين السياحيين من وكالات و أصحاب فنادق و مستثمرين للمشاركة في التظاهرات الولائية و تلبية دعوات الجانب الآخر.
 - تباحث إمكانية إمضاء إتفاقية للتبادل السياحي بين كل من الديوان الوطني للسياحة و نظيره التونسي.
 - تبادل الخبرات في مجال تحسين المنتج المحلي التقليدي، و خلق فضاءات لترويجها.
- رفعت الجلسة في حدود الساعة الثانية عشر زوالا من نفس اليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه.

عن الوالي وبتفويض منه
رئيس الديوان بالنيابة
فصور الدين سلامسي

الملحق 04: وثيقة توضيحية لمفهوم التوأمة - مذكرة تعاون خارج إطار التوأمة- في مجال التعاون التقني الجامعي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique Et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
Direction de la Coopération et des Échanges Universitaires
N° 2121 'D.C.E.U /2023

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
مديرية التعاون والتبادل الجامعي

Alger, le 28 AOUT 2023

إلى السادة
رؤساء الندوات الجهوية للجامعات
للإتصال بالسيدات والسادة مديري مؤسسات التعليم العالي
تحت إشراف السيد مدير التعاون والتبادل الجامعي

الموضوع: ف/ي التعاون التقني الجزائري الياباني.
المرفقات:- نموذج طلب تعاون في إطار برنامج (SATREPS) .
- دليل تفسيري للبرنامج.

في إطار التعاون التقني الجزائري-الياباني، يشرفني أن أوافيكم طيه بالإعلان عن إطلاق برنامج شراكة أبحاث العلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة Science and Technology Research partnership for Sustainable Development (SATREPS) بعنوان سنة 2023 والمخصص للميادين التالية:

- 1- البيئة والطاقة؛
- 2- الموارد الحيوية؛
- 3- الوقاية و الحد من الكوارث؛
- 4- التحكم في الأمراض المعدية.

يسعى هذا البرنامج الذي تم إطلاقه من طرف اليابان كإطار للتعاون الدولي إلى حل القضايا العالمية بناء على احتياجات وطلبات البلدان المتلقية، حيث يطمح إلى تعزيز البحوث الدولية المشتركة مع المؤسسات البحثية في اليابان من أجل الحصول على معرفة جديدة وبناء قدرات المؤسسات البحثية في البلدان النامية وتحسين تنمية الموارد البشرية والقدرات البحثية.

الملحق 05: وثيقة توضيحية لمفهوم التوأمة - التعاون بين البلديات (بين جماعتين محليتين وطنية) وليس توأمة (جماعة محلية وطنية ونظيرتها الأجنبية) - بين بلدية ورقلة وبلدية الجزائر الوسطى سنة 2018

اتفاقية توأمة وتعاون بين بلدية الجزائر الوسطى و بلدية ورقلة

إن بلدية الجزائر الوسطى، ممثلة من طرف السيد عبد الحكيم بطاش،
رئيس المجلس الشعبي البلدي،

من جهة،

و

بلدية ورقلة، ممثلة من طرف السيد عززي بوبكر،
رئيس المجلس الشعبي البلدي،

من جهة أخرى،

- تطبيقا للقانون رقم 10.11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ، الموافق لـ 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، لاسيما أحكام المواد 215، 216 و 217 منه، التي تنص على إمكانية إقامة تعاون مشترك بين البلديات،
- انطلاقا من العلاقات المتميزة القائمة بين البلديتين، اللتين تربطهما مقومات تاريخية، ثقافية واجتماعية مشتركة،
- ورغبة منهما في ترقية أواصر الصداقة والتعاون وتنويع العلاقات الثنائية على أساس المصلحة المشتركة،
- وتحقيقا للرغبة المشتركة في إقامة علاقات تعاون فيما بينهما في المجالات العلمية، التقنية، الثقافية والرياضية، التجارية، السياحية والإقتصادية،
- وبالنظر لأهمية التعاون ما بين البلديات الذي يشكل منبع إثراء متبادل ومنفعة في تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات المحلية،
- وفي ظل احترام النصوص التشريعية والتنظيمية سارية المفعول،

قد اتفقتا على مايلي:

المادة 1: يعلن الطرفان عن إقامة علاقات توأمة وتعاون بين بلدية الجزائر الوسطى وبلدية ورقلة.

يتعهد الطرفان على ترقية علاقات التعاون ما بين البلديات وعلى بذل الجهود الكفيلة بتطوير فرص الشراكة لتحسين الأطر المعيشية للساكنة وتنمية الوعي بين مواطني الجماعتين المحليتين بالقواسم والروابط المشتركة.

المادة الثانية:

يرمي هذا الإتفاق إلى وضع المعالم الكبرى لمشروع التعاون بين الجماعتين المحليتين وإلى تحديد آليات التنسيق والتعاون من أجل ترقية وتعزيز تبادل التجارب والخبرات في مجال تسيير الشؤون المحلية والاستجابة لمتطلبات الساكنة بين البلديتين.

المادة الثالثة: مجالات التعاون:

- تبادل الخبرات الفنية و التجارب في جميع المسائل المتعلقة بتسيير الإدارة المحلية وعصرنتها.
- المساهمة في تحسين الإطار العام للمدينة من خلال تهيئة المساحات الخضراء، الساحات العمومية، أماكن الراحة، الإستجمام والنزهة وكذا المرافق الجوارية للشباب.
- تنظيم دورات رياضية مشتركة.
- تنظيم مهرجانات ثقافية مشتركة.
- تشجيع المبادلات الثقافية والفنية.
- تبادل زيارات الوفود قصد التعريف بالمعالم التاريخية والسياحية في المدينتين.
- تشجيع اللقاءات بين منظمات الشباب و المجتمع المدني و التبادل في مجالات العمل الجماعي.
- الترويج السياحي للمدينتين من خلال تنظيم الزيارات و نشر المعلومات على مواقع التواصل الإجتماعي.

- العمل على تنمية النشاطات الحرفية وتحسين نوعيتها وترويجها من خلال المشاركة في المعارض التسويقية وإقامة محلات لبيع المنتجات الحرفية.
- تنظيم مخيمات صيفية لفائدة الأطفال.

المادة الرابعة: مخطط العمل :

يتعهد الطرفان على تسطير مخطط عمل سنوي بعد التشاور ويتخذ القرار بالتوافق، لتنفيذ بنود هذه الإتفاقية ووضعها حيز التنفيذ.

يلتزم الطرفان بتشكيل لجنة توكل إليها مهمة متابعة تسيير بنود هذه الإتفاقية.

كما يتعهد الطرفان بتوفير الوسائل المالية واللوجيستية المناسبة لتنفيذ هذا الإتفاق.

المادة الخامسة: الالتزامات والأحكام المالية :

خلال تبادل زيارات الوفود، تتم تغطية نفقات و مصاريف السفر من طرف المدينة الزائرة، أما مصاريف الإقامة فتكون على عاتق المدينة المستضيفة.

فيما يخص الإجراءات الإستثنائية، سيتم إتخاذ تدابير خاصة من قبل السلطات الإدارية المختصة لكلا الجانبين.

المادة السادسة: الدخول حيز التنفيذ :

يدخل هذا الإتفاق حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ توقيعه.

يصادق المجلس الشعبي البلدي لكلا الطرفين على إتفاق التعاون المبرم.

المادة السابعة: مدة الاتفاقية :

تحدد مدة الاتفاقية بـ : خمسة (05) سنوات، قابلة للتجديد تلقائيا لمدة مماثلة، ما لم يظهر أي من الطرفين نيته لتعديله أو إلغائه، و هذا بعد إخطار كتابي على الأقل ستين (60) يوما من قبل .

المادة الثامنة: تعديل الاتفاقية :

يمكن تعديل هذه الإتفاقية باتفاق مشترك من الطرفين وفي حالة رغبة أي طرف في إلغاء الطرف الآخر كتابيا بذلك، موضحا أسباب التعديل.

المادة التاسعة: متابعة وتقييم تنفيذ الاتفاقية:

يتم تقييم مدى تطبيق بنود هذه الاتفاقية من خلال لقاءات سنوية بين مسؤولي كلا الجانبين.

المادة العاشرة: حل الاتفاقية:

أي نزاع حول تطبيق هذه الاتفاقية يحل وديا من خلال مفاوضات مباشرة بين الطرفين. كما أنه يمكن لأي طرف حل هذه الاتفاقية في أي وقت، شريطة إشعار الطرف الآخر خطيا برغبته في ذلك.

يسري مفعول الحل تلقائيا بعد مرور ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإشعار الخطي.

حررت هذه الاتفاقية باللغة العربية من نسختين و تم التوقيع عليها بمدينة ورقلة، يوم الإثنين 10 جمادى الثانية 1439 هـ، الموافق لـ 26 فبراير 2018.

تسلم كل نسخة لكل طرف للعمل بموجبها.

عن بلدية الجزائر الوسطى
رئيس المجلس الشعبي البلدي

بطاش عبد الحكيم

رئيس المجلس الشعبي
بلدية الجزائر الوسطى
مدير التحرير بطاش

عن بلدية ورقلة
رئيس المجلس الشعبي البلدي

عزي بوبكر

رئيس المجلس الشعبي (البلدية) بلدية ورقلة
بوبكر عزي

قائمة المصادر والمراجع

I. مصادر الدراسة:

- القرآن الكريم.

II. مراجع الدراسة باللغة العربية:

1- النصوص الرسمية.

أ- الدساتير:

1. دستور 1963، الصادر بموجب الأمر رقم 63، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ع 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

2. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/ 76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ع 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3. دستور 1996، المؤرخ في 17 رجب عام 1417 الموافق 28 نوفمبر 1996 معدل ومتمم

بالقانون رقم 02 - 03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والقانون 02-19 المؤرخ في 17 نوفمبر

2008 وبالقانون 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية ع 14 المؤرخة في

7 مارس 2016.

4. التعديل الدستوري لسنة 2020، عن طريق الإستفتاء في الأول نوفمبر 2020، الصادر

بموجب المرسوم الرئاسي 20 - 422، المؤرخ في 20 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ع 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ب - الإتفاقيات الدولية:

1. مرسوم رئاسي 08-88، مؤرخ في 09 مارس 2008، يتضمن التصديق على اتفاقية

الشراكة بين الحكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية

وبرتوكولها الإداري والمالي المتعلق بوسائل التعاون الموقعين بالجزائر، في 04 ديسمبر 2007

الجريدة الرسمية رقم 15، مؤرخة في 16 مارس 2008.

ج-القوانين العادية:

1. القانون رقم 84 - 09، المؤرخ في 4 فبراير 1984، المتضمن لتنظيم الاقليمي للبلاد، ج، ر، ج، ج، د، ش، لسنة 1984.
2. القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
3. القانون رقم 11-10، المؤرخ في 29 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، صادرة بتاريخ 30 جوان 2011.
4. القانون رقم 10-03، المؤرخ في 19 جوان 2003، المتعلق بالتنمية في إطار التنمية المستدامة. ج، ر، ج، ج، د، ش، ع 43، الصادر في 20 جويلية 2003.
5. القانون رقم 01-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ع 14، الصادر في 08 مارس 2006.
6. القانون رقم 08-14، المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، يعوض القانون 30-90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن لقانون الاملاك الوطنية المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08، المؤرخ في 20/07/2008، ج، ر، ج، ج، د، ش، ع 44، المؤرخ في 03/08/2008.
7. القانون رقم 18-22، المؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج، ر، ج، ج، د، ش ع 50، لسنة 2022.

د-الأوامر:

1. الأمر 24/67، المؤرخ في 18/01/1967، يتضمن القانون البلدي الجريدة الرسمية، عدد 06، بتاريخ 18/01/1967.
2. الأمر 38/69، المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389هـ الموافق 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية ع 44، بتاريخ 23 ماي 1969م.

3. الأمر 06-03 ، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر، ج، د، ش، عدد 46، المؤرخ في جويلية 2006.

هـ-المراسيم:

1. المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية العدد 68، مؤرخة في 28 نوفمبر سنة 2017.

2. المرسوم التنفيذي رقم 73-176، المؤرخ في 09 أوت 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، ج، ر، ج، د، ش، ع 67.

3. المرسوم التنفيذي رقم 86-266، المؤرخ في 04/11/1986، المتضمن صندوق الجماعات المحلية.

4. المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، ينضم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج، ر، ج، د، ش، عدد 21، الصادر في 6 يوليو 1988.

2-النصوص القانونية الأجنبية:

1. Journal Officiel de la République Française, Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république, 8 février 1992.

ثانيا-الموسوعات والمعاجم:

1. المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط2 ، بيروت :دار المشرق، 2013.

2. مجمع المعاني الجامع، معجم عربي-عربي، موسوعة إلكترونية.

3. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، نسخة PDF ، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، 2004.

4. عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار الهومة، الطبعة الثانية، 2010.

ثالثا: الكتب

1. أمين عوادة، داود المعتصم بالله، الإصلاح السياسي والحكم الراشد، عمان، دار حامد للنشر والتوزيع، 2015.
2. أمين عودة المشاقبة، معتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد إطار نظري، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
3. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، ط 2، 2013.
4. باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، الاستكدرية، 2006.
5. بوزيان مكلل، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، ط 2014.
6. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
7. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دارالامة للطباعة والنشر والتوزيع، ط. 2014.
8. حبيبة بولقراس، الاصلاح الاداري الثابت المتغير دراسة تحليلية عالم التربية المؤسسة العربية للاستشارات العلمية وتنمية الموارد البشرية، ع2، 2015.
9. حمزة براج، الحوكمة المحلية كالية لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر، حوكمة التنمية المستدامة، دراسة لبعض النماذج والمؤشرات تحت اشراف بوحنية قوي وتأليف عدد من الباحثين، المكتبة الوطنية الجزائرية، 2016.
10. حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية "الاتجاهات الحديثة في دراستها"، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2005.

11. خيرة زرواطي، وآخرون إسهامات الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية، حالة الإدارات العمومية بالجزائر أبحاث المؤتمر الدولي المحكم لإدارة الالكترونية بين الواقع والاحتمية، عمان 2017.
12. رمضان طيخ، مفهوم الادارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة المنظمة العربية للتنمية الادارية اعمال المؤتمرات البلديات والمحليات في ظل الادوار الجديدة للحكومة، 2009.
13. سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري على ضوء قانون البلدية 10/11، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2015.
14. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 10، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997.
15. الشمري الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط1، عمان، الأردن، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع،
16. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010.
17. عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية مصر، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2001.
18. عبد القادر محمد عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
19. عبد الله عبد الرحمن محمد سامح، القانون الإداري -أساليب التنظيم الإداري نشاط الإدارة وامتيازاتها-، الطبعة 01، دار الكتاب الجامعي، مصر، 2018.
20. عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، سنة 2001.
21. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية دار الهدى للطباعة للنشر والتوزيع، 2014،
22. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011.

23. **عمار بوحوش**، محمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد مذكرات البحوث، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
24. **عمار بوضياف**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
25. **عمار عوابدي**، القانون الإداري، الطبعة الخامسة، 2008.
26. **عمر صدوق**، دروس في الهيئات المحلية المقارنة المعهد الوطني للتعليم العالي والعلوم القانونية والإدارية، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س.
27. **عمر عتموت**، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
28. **علي ليلة**، العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في مصر مع إشارة إلى الجمعيات الأهلية، المكتبة المصرية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2006.
29. **علي ليلة**، المجتمع المدني العربي لقضايا المواطنة وحقوق الإنسان، مكتبة الأنجلوا مصرية، القاهرة، 2007.
30. **فافة رفاة**، الفساد والحوكمة - دراسة مسحية للتقارير الدولية دراسة حالة الجزائر-، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مصر، 2006.
31. **فؤاد غضبان**، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، لبنان، دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015.
32. **كريم حسن**، مفهوم الحكم الراشد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بدون بلد، 2004.
33. **محمد الصغير بعلي**، الإدارة المحلية الجزائرية، عناية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.
34. **محمد الصغير بعلي**، قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
35. **محمد النجار زكي**، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

36. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1995.
 37. محمد سمير، الإدارة الالكترونية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
 38. محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء المغرب، 2015.
 39. محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2006.
 40. محمود نهلة، الادارة المحلية في مصر، إثر الفجوة والتشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد في المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية نماذج عربية منتدى البدائل العربي للدراسات والمعهد السويدي بالاسكندرية، أعمال ورشة بيروت في الفترة 25 إلى 28 جويلية 2015.
 41. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986.
 42. ممدوح خالد، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
 43. مولود ديدان، مدونة الجماعات الإقليمية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2008.
 44. ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2011.
 45. نجيب أنجي، توظيف قدرات وإمكانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التنمية المحلية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012 .
 46. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة 01، مركز الدراسات العربية، مصر، 2017.
- رابعا: أطروحات الدكتوراة:

1. **ثابتى بوحانة**، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والافاق أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان السنة الجامعية: 2014-2015.
2. **جلال حدادي**، التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي: دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري- الفرنسي والتعاون المغربي- الفرنسي، مذكرة مكملّة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: دراسة متوسطة ومغربية في التعاون والأمن، جامعة الجزائر 3، 2022.
3. **حليمة الهادف**، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية، 2011/2012.
4. **حنان علاوة**، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية تاريخ المناقشة 18 ديسمبر 2019.
5. **خيزر خنفي**، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر واقع وافاق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 3، 2011.
6. **دليلة بوراي**، المشاركة صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، الميدان: الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، تاريخ المناقشة: 18 جانفي 2020.
7. **رضا بوشقورة**، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، السنة الجامعية: 2019- 2020
8. **غزلان سليمة**، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010

9. **محمد الراميش** إقدام، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية قسم العلوم القانونية، فرع القانون العام، سنة 2013.
10. **محمد الطاهر قادري**، آليات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة الجزائر للعلوم والاقتصاد وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2006-2007.
11. **محمد خمشون**، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011.
12. **وهيبة برازة**، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري - تيزي وزو تاريخ المناقشة 2017/10/11.
13. **فريد ابرادشة**، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، جوان 2014.

خامسا: رسائل الماجستير

1. **ابتسام عميور**، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2016
2. **قويدر كمال**، تنمية الموارد البشرية لتحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر1.
3. **رادية عليان**، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 2008 الي 2012، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، التخصص: التنظيم والسياسات العامة. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2015

4. **منور روابح**، الحوكمة المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية - تخصص إدارة الجماعات المحلية- كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2018.
5. **شويح بن عثمان**، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011
6. **سعاد طيبي**، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، في القانون معهد الحقوق والعلوم الإدارية جامعة بن عكنون الجزائر، 2002 ط2 1987.
7. **عبد اللاوي عبد السلام**، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الداجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2010-2011
8. **علي محمد**، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2013
9. **عبد الرحمان عكسه**، العلاقات الأورو متوسطية في إطار التعاون اللامركزي، مذكرة مكمل لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: الدراسات السياسية المقارنة، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
10. **فتيحة حمادو**، دور التعاون اللامركزي في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير الجزائر، كلية العلاقات الدولية، الجزائر، 2016
11. **محمد الطاهر غزيز**، اليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2011.

12. نسيم مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون دولي، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2021.

13. يحيوي حكيم، دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية: دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة وغرداية مابين 2007-2011، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2010-2011.

سادسا: المقالات العلمية:

• أ-المقالات باللغة العربية:

1. أحمد الأخضر بن عمر فارس، التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر: "مقاربة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد 6، 01 جانفي 2019

2. أحمد بودوح، دور الادارة الالكترونية في تحسين الخدمة العمومية بالجماعات المحلية دراسة حالة ميدانية لعينة من الولاية -ولاية سعيدة- ، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09 ، العدد 03 ، جامعة سعيدة، 2023

3. أحمد غريبي، "أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة المدية، 2010،

4. أحمد كزال، أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 96 جانفي فيفري، 2011.

5. الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالتي الجزائر والمغرب، مجلة دفاتر السياسة والقانون .العدد 17، جوان 2017.

6. الجودي صاطوري، التنمية المستدامة في الجزائر الواقع والتحديات، مجلة الباحث، عدد 16، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2016.

7. بكار بوغرارة، ريم سكفالي، فعالية إتفاقيات التوأمة في ترقية أداء الجماعات المحلية بين النصوص القانونية والواقع، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 9، العدد 2، 2022.
8. بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية. في التشريع الجزائري الضوابط والمعوقات. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس عشر، مارس 2018. جامعة محمد خيضر بسكرة.
9. جلال حدادي، التعاون اللامركزي بين متطلبات السيادة وإرادة التنمية حالة الجزائر، مجلة التواصل، الجزائر، المجلد 26، العدد 4، 2021.
10. جليل مونية، نحو تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مجلة السياسة العالمية، ع 1، جوان 2018.
11. حكيم تبينة، تطبيقات مشروع البلدية الإلكترونية، قراءة في بعض نماذج الخدمة لعمومية، مجلة العلوم القانوني والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 05 العدد 03، سبتمبر 2020.
12. حورية سعايدية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العلمية (1999-2016)، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 01/ جوان 2016.
13. حورية بوزيان، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر في ضوء التشريعات الراهنة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 1، جوان 2022.
14. حميد خيال، شول بن شهرة، الادارة المتكاملة التحول من الادارة التقليدية الى الادارة الالكترونية والذكية الاسباب والدوافع، المجلة الجزائرية للامن الانساني، المجلد 06 ، العدد 02 ، جامعة باتنة 1، 2021.

15. خديجة مسيردي سعيدي، مشروع الجزائر الإلكترونية "واقع وتحديات"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات العدد 4، جامعة البليدة 2، الجزائر، 2015.3.
16. خطير نعيمة، التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، العدد الرابع، مارس، 2018.
17. دحمان سمراني هشام بن حميدة، الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق العام، مجلة معارف، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة البويرة، العدد 23/ديسمبر 2017
18. رادية عليان، التعاون اللامركزي في الجزائر واقع وتحديات، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، الجزائر، العدد الثاني، جويلية، 2016.
19. رزيقة عباد، معايير ومؤشرات الحكم الرشيد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مج 9، ع 1، جامعة البليدة 2، نوفمبر 2019.
20. زهرة شيخ الشيوخ، التعاون اللامركزي الدولي كإستراتيجية لتنمية الاقاليم المحلية دراسة حالة الجزائر، مجلة السياسة العالمية، جامعة الجزائر، المجلد 6، العدد 1/2022
21. سمية بهلول، تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بين عصرنة المرافق العمومية ومحاربة البيروقراطية الإدارية مجلة المفكر، العدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر
22. سميرة جيايد، التنظيم القانوني للتعاون اللامركزي الدولي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، المغرب، العدد 09، 2015
23. سهام زروال، عراقيل الديمقراطية التشاركية العربية في تحقيق التنمية: مقارنة سياسية، مجلة المفكر، مج 15، ع 2، ماي 2020.
24. شادية رحاب وزاوي احمد، الوصاية الادارية كأحد المعوقات القانونية للجماعات المحلية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية العدد 12 لسنة 20198 كلية الحقوق جامعة باتنة 1، 2018

25. شكري عبد الإله صانف، قراءة في ضوء النصوص القانونية النازمة للتعاون اللامركزي في سياق الشراكة الجزائرية الدولية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020.
26. شويخ بن عثمان، التعاون الدولي اللامركزي للجماعات المحلية، مجلة الحقوق والحريات العامة، مخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، العدد 05، 2017.
27. صالح زياتي، تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 4 كلية الحقوق جامعة بسكرة، الجزائر، 2009.
28. صليحة ملياني، عبد الحليم عزوز، التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الوطنية والأجنبية في ظل المرسوم التنفيذي 17-329، الضوابط والمعوقات، ملتقى بعنوان "إصلاح الجماعات الإقليمية في إطار تنمية مستدامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد ابن باديس، بمستغانم، نوفمبر 2018.
29. عبد الجليل مفتاح، دور المجتمع المدني في تنمية التحول الديمقراطي في بلدان المغرب العربي، مجلة المفكر، العدد 05، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2011.
30. عبد الحفيظ أدمينو، قراءة في تجربة التعاون اللامركزي للتنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، المغرب، العدد 86 ماي جوان، 2009.
31. عبد الرحمان عكسة، عيدون الحامدي، "علاقات التعاون اللامركزي في إقليم المتوسط": تعقد النظام وتحولات في البنية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، الجزائر، المجلد 08، العدد 15، جويلية، 2019.
32. عبد العزيز ضيافي نسيم سابق عباس ميدون، إسهامات التعاون الدولي اللامركزي برنامج كابدال في عصرنة الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة طبنة للدراسات العلمية والإكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، المجلد 6، العدد 2، أكتوبر 2023.

33. **عبد الناصر صالح**، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 10/11 المتعلق بالبلديات، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، الجزائر، العدد الثاني، ديسمبر 2014.
34. **عبد القادر لحول**، تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء إصلاحات 2011/2012، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 23، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر.
35. **عبد الناصر جندلي**، النظريات التفسيرية للعلاقات الدولية بين التكيف والتغير في ظل تحولات عالم ما بعد الحرب الباردة، مجلة المفكر جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد (5)، 2021.
36. **عبد النور الفائز**، التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية ومسألة إنعاش الاقتصاد المحلي، منشورات مجلة العلوم القانونية سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
37. **عبد الهادي درار**، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي - اتفاقيات التوأمة - طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 17-329، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 2، العدد 1، جوان 2018.
38. **عبلة ورغي**، دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية الجزائرية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 10، العدد 01، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2021.
39. **عمر بوجلال**، ضيف الله عقيلة، "إدماج المقاربة التشاركية لترقية الحكامة المحلية دراسة في التجريبتين الجزائرية والمغربية"، مجلة الحوار المتوسطي، الجزائر، المجلد العاشر العدد 2، جوان 2019.

40. عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر، وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالودي، المجلد 12، العدد 01/2012.
41. فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار مجلة الاجتهاد القضائي - جامعة باتنة عدد6، سنة 2009.
42. كهينة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجا)، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العام الثالث، العدد 13 ديسمبر 2017.
43. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07 ، 2005.
44. محمد الأخضر بن عمران، مزوري فارس، التعاون الدولي اللامركزي كآليات لترقية التنمية المحلية في الجزائر: مقارنة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 329-17، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، 2019.
45. محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 19، جامعة حمه لخضر، الوادي، جوان 2016.
46. محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية المغرب، عدد 26 يناير مارس 1999
47. محمد بن سعيد، بسمة بن نزار، آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير إدارة الجماعات المحلية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2018.
48. منية بن لمليح، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، المغرب، العدد 12، أكتوبر 2017.

49. منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: "الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، الجزائر، العدد (11)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 15، جانفي 2017.
 50. منير مباركية، الواقع العام للتعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي وعوامله التفسيرية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد (1)، السنة 2020 جامعة باتنة 1- الجزائر.
 51. نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد (01)، سنة 2020.
 52. نور الدين فلاك، مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وانعكاسات ذلك على واقع التنمية المحلية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 16، العدد 19، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سبتمبر 2016.
- ب-المقالات باللغة الفرنسية:

1. A. Bekkouché et Bertrand Gallet, La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités territoriales sur la scène internationale. Afri, Volume 2, 2001.
2. Adda BEKKOUCHE et Bertrand GALLE, LA COOPERATION DECENTRALISEE l'émergence des collectivités locales et autorités territoriales sur la scène internationale », AFRI, 2001.
3. Akerkar Arezki, Approche territoriale durable et coopération décentralisée franco- algérienne : les effets du partenariat avec Mulhouse sur el Khroub, Revue Pensée plurielle, France, n°39, 2/ 2015.
4. Akerkar Arezki, Coopération décentralisée et développement territorial : l'expérience franco- algérienne, Revue Recherches et Etudes en Développement, N° 03, Décembre 2015.
5. Akerkar Arezki, La coopération économique décentralisée franco-algérienne : expression d'une nouvelle solidarité ou réaffirmation de la logique marchande ? Monde en développement, France, N° 175, 3/2016.
6. Allègre Jean, « La coopération décentralisée en Méditerranée ». Revue Confluence Méditerranée, N° 7, Eté 1993.

7. BANNEFFR (Gerhard), La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales, Revue internationale des sciences sociales, n° 172, 2002.
8. Breggest, c. Historique de la coopération décentralisée. Revue coopération décentralisée, 2009
9. Colloque international sur la citoyenneté et gouvernance locale en Afrique du nord, intervention du Pr Aomar BAGHZOUZ sur : La Coopération décentralisée, pratique citoyenne et gouvernance dans les pays du Maghreb, Tizi ouzou, avril 2012.
10. HAMON Pierrick, 'Histoire et définition de la coopération décentralisée', Rapport au ministre délégué à la coopération et à la francophonie Charles Josselin ,05/12/1997.
11. LAPOUZE (Patrick), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », Revue collectivités territoriales intercommunalité, N°7, Juillet, Aoute 2005
12. Latek, Marta (June 2017). Decentralised cooperation in the context of the 2030 Agenda, In-Depth Analysis, European Parliamentary Research Service.
13. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo TEXTO CONSOLIDADO Última modificación, 26 de marzo de 2014.

سابعاً: الملتقيات الوطنية والدولية:

1. أحسن غربي، "علاقات التعاون اللامركزي في ظلال تناقضات بين نصوص قوانين الإدارة المحلية والمرسوم التنفيذي 17-329، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019
2. محمد بن مشيرح ، "استقلالية الجماعة المحلية كمطلب للتعاون اللامركزي، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019.
3. توفيق حكيمي، "التعاون اللامركزي على محور العلاقات بين الشمال والجنوب: أي مضامين للتبادلية؟". مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون

اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019.

4. **جلال حدادي**، "التعاون الدولي اللامركزي كآلية لتفعيل التنمية المحلية في القارة الإفريقية التجربة المغربية أنموذجاً"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "التنمية الاقتصادية في إفريقيا: الفرص والقيود"، قسم الدراسات الدولية، تخصص الدراسات، الإفريقية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3-25 سبتمبر 2019.

5. **جلال حدادي**، "مقاربات التعاون اللامركزي": دراسة مقارنة مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة 02 ديسمبر 2019.

6. **جلال حدادي**، التعاون اللامركزي كآلية للتفعيل وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "الجزائر بين أهداف الألفية الإنمائية وأهداف التنمية المستدامة"، مختبر التنمية المستدامة والحكم الراشد جنوب المتوسط، جامعة باجي مختار عنابة، 16 أبريل 2018.

7. **خالد العازي**، "مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية"، القانون الدستوري للجماعات الترابية حراسات مقارنة أفعال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من قبل شبكة الحقوقيين المغاربة بالشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي الرباط بالتعاون مع مؤسسة هاس سابل الألمانية، الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، 2015.

8. **صالح فلاحي**، مفهوم التنمية المحلية والاستراتيجية البديلة، الملتقى الوطني الأول حول: "تمويل التنمية المحلية"، جامعة الجزائر، 2008.

9. **عادل عباسي**، "نحو دفع الجماعات المحلية للانخراط في تجارب التعاون اللامركزي"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 02 ديسمبر 2009.

10. عز الدين عيساوي، **حنو حكم راشد حملي**، التعاون بني البلديات، ورقة قدمت الى الملتقى الوطني حول: "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد الحقائق والآفاق"، جامعة بجاية، 2-4 ديسمبر 2008.

11. **عنتر حديدي**، أثر الإدارة الإلكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، مداخلة أقيمت ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الدولي حول: " النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع - تحديات - آفاق"، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المنعقد أيام 26 / 27 نوفمبر 2018.

12. **منير مباركية**، "العوامل السياقية للتبلور المقاربة الجزائرية للتعاون المركزي"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "ميكانيزمات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، 02 ديسمبر 2019.

13. **ملاك تبيلي**، "مكانة التعاون اللامركزي ضمن مبادرة الاتحاد من أجل المتوسط"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "الديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار - عنابة -، 02 ديسمبر 2019.

14. **نور الدين شريقي**، المقاربة التعاون المركزي في الجزائر: أي أفق في ظل الدولة المركزية؟ مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الموسوم: "ديناميكيات وقضايا التعاون اللامركزي الجزائري"، المنظم من قبل قسم العلوم السياسية، جامعة باجي مختار - عنابة -، 02 ديسمبر 2019.

15. **نور الدين حاروش**، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول: "الحكم الراشد والجماعات المحلية"، جامعة ورقلة، سنة 2010.

ثامنا: المقابلات والمطبوعات:

1. مقابلة مذاعة مع **الأستاذ الطيب السعيد** (أستاذ بالمدرسة الوطنية للإدارة)، متخصص في التعاون اللامركزي، أجريت المقابلة على هامش الملتقى المنظم من قبل كلية الحقوق جامعة عنابة الموسوم: "دور الجماعات الإقليمية في الحماية المحلية المستدامة" سنة 2017.

2. مقابلة شفوية مع نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بومرداس، للحديث حول أهمية التعاون اللامركزي للجماعات المحلية: المقابلة جرت بأحد شواطئ بومرداس في 2023/08/22: من الساعة 13:15 إلى 14:00.

3. مقابلة شفوية مع نائب رئيس المجلس الشعبي لولاية الجزائر، للتقصي حول اتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة بين ولاية ونظيرتها الأجنبية الفرنسية، مقر الولاية، يوم 2023/08/15م، من الساعة 11:25 حتى 12:45 صباحا.

4. منير مباركية، المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي محاضرة في مقياس التعاون اللامركزي لطلبة الدكتوراه، جامعة صابة، كلية الحقوق قسم العلوم السياسية، 2020.

III. مراجع الدراسة المتخصصة في التوأمة باللغة الأجنبية:

1. ALLOU S et DI LORETO P, Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique. Programme de développement social urbain : Pratiques en débat. Volume 2, Paris : GRET, 2000
2. Alvarez, 'Opinion—Paradiplomacy in Times of Pandemic: The Paths Ahead,' E-International Relations, Mariano, 2020.
3. ARRICOD, L'action internationale des collectivités territoriales, Editions Le Cavalier Bleu, 2012
4. Baguenard Jacques, La décentralisation, France : Presses universitaires de France, Cinquième édition, 1980.
5. Bekkouche Adda, « La coopération décentralisée euro-méditerranéenne, l'apport des collectivités territoriales », Confluence Méditerranée, France, N°35, Automne 2000
6. BLANC Jacques, REMOND Bruno, Les collectivités locales, 3 Eme édition, DALLOZ, Paris, 1995.
7. Braconnier Stéphane et autres, Droit de la nouvelle décentralisation, Paris : Gualino éditeur, 2005.
8. Brahimi Mohammed, « Les relations internationales des pouvoirs locaux et l'expérience marocaine de coopération décentralisée », In Brahimi Mohammed et autres, La revanche des territoires. Rabat : édition Harmattan-Gret, 1997.

9. CE- GIE PACTE ARE-CCRE. La coopération décentralisée, cadre et outils juridiques, aspects institutionnels et relations contractuelles. Paris : Continent Europe. 1997,
- 10.César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération. Paris : Harmattan, 2003.
- 11.CESR-Région Champagne Ardenne. Coopération internationale et décentralisée : De nouveaux objectifs. Rapport présenté en séance plénière du CESR, 5 octobre 2007
- 12.Chadwick F, The UN System and Cities in Global Governance, London: Springer, 2014. See also, Frannie Léautier(ed.), Cities in a Globalizing World: Governance, Performance and Sustainability, Washington: The World Bank, 2006.
- 13.CHOUVET Clémence, Les quartiers durables : un exemple de démarche intégrée et participative, Comité 21, Angenius, 20 avril 2007.
- 14.CNCD, MAE, DGCID. Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales. 2ème édition. Paris : La Documentation Française, 2006
- 15.CNCD. Guide la coopération décentralisée. Paris : Documentation française, 2000
- 16.CONAC G. et Al. Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone in Collection Coopération 3. Paris : Editions Economica, 1988
- 17.D.BATTISTELA, Théories des relations internationales, PFNSP, Paris, 2006
- 18.De LAUBADIÈRE A , Manuel de droit administratif, LGDJ, 17ème Edition, 2002
- 19.Djefflat Abdelkader, « La coopération décentralisée face aux besoins changeants des pays du Sud ». In Gallet, B, Bekkouché, A et Viltard, Y, La coopération décentralisée change t-elle de sens ? Paris : Cités Unies France, 2006
- 20.DUPUIS G et Al , Droit administratif, 11ème Edition, Paris : Edition Sirey Université, 2009
- 21.Eugene Zapata Gareshe, internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'union européenne et l'Amérique latine, manuel pratique, ministre des affaires étrangère et européenne, direction générale de la coopération internationale et du développement group collet ,2008.

- 22.Galtung Johan, « A structural theory of imperialism. In Smith Little and Shackleton, Perspectives on world Politics. London: Groom Helm in association with the Open University Press, 1984.
- 23.GARCIA E. L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ? Géographie. Université de Cergy Pontoise, 2013
- 24.Georges MORIN, 1999-2009 : Dix ans de coopération décentralisée Franco-Algérienne, revue politique et parlementaire, N 9, avril 2010,
- 25.GUERLET A, Coopération internationale et décentralisée, De nouveaux objectifs : rapport présenté en séance plénière du CESR Région Champagne Ardenne. 2007
- 26.Guigou Jean Louis et Michel David, La coopération décentralisée en Méditerranée. Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, 2013
- 27.Jacques BOURDON, Jean marie PONTIER, Jean Claude RICCI, Didier TRUCHET, Droit des collectivités territoriales, Thémis Droit Public, PUF 2010.،
- 28.Jean-Louis GUIGOR, Michel David, La Coopération Décentralisée en Méditerranée, IPEMED, octobre 2012.
- 29.JOCE, Règlement (CE) N°1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée, L213/6, 30.7.1998
- 30.KOUGBEADJO A, Intercommunalité et international : l'engagement des structures intercommunales dans une coopération décentralisée. Paris : Agence Coop. Dec. Conseil, 2006
- 31.KRATOU L, Le rôle de la coopération internationale publique dans la protection de l'environnement en Tunisie : efficacité et limites, thèse en sciences économiques, université de lorraine, 2012
- 32.Lamia KRATOU, La coopération décentralisée, une nouvelle dynamique pour promouvoir le développement durable dans les pays en développement, 6ème colloque international du laboratoire prospectif, stratégique et durable, Université de Tunis, faculté des sciences économiques, Hammamet, juin.2012.
- 33.Levrat (N), Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques. Ed. PUF, France : Paris, 1994.

- 34.Martin Bondo, Martin Balkwisha Nyonyo, la coopération décentralisée dans l'espace francophone, rapport de recherche APF document n°12, 09-12 Juillet 2013
- 35.MATHIAS Jean-Christophe, Politique de Cassandre- manifeste républicain pour une écologie radicale, sang de la terre, la pensée écologique, 2009
- 36.MDGLAAT. Politique Nationale de Coopération Décentralisée. Cotonou : Présidence de la République, 2005
- 37.Michel RAFFOUL, des initiatives locales pour une autre mondialisation : la coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale, Le Monde diplomatique, juillet 2000.
- 38.Mohamed Saib Musette et autres, De la fuite des cerveaux à la mobilité des compétences ? Une vision du Maghreb. Algérie : CREAD (Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement), Bureau de l'Organisation Internationale du Travail à Alger, Premier semestre, 2016.
- 39.MONDOU C. et POTTEAU A. L'action extérieure de collectivités territoriales : bilan et perspectives , Paris : L'Harmattan. 2007
- 40.Moreau J, Administration régionale, départementale et municipale. France : Dalloz Mémentos, 13 éd, 2002.
- 41.Mouloud Didane, code de la commune et de la wilaya, (Alger : Edition Belkeise,2012).
- 42.N. Rosenau James, Turbulence in World Politics, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- 43.Nagi Abdennour, rol of local administration in archeving development the of Algeria, Al –nahda,2009.
- 44.NOISET C, La coopération décentralisée et le développement local : les instruments juridiques de la coopération décentralisée. Paris : L'harmattan. 2003
- 45.OECD, Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda, Paris: OECD, 2018.
- 46.Paquin Stéphane, Para diplomatie et relations internationales, théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles : P. I.E- Peter Lang, Ed n° 03, 2004.
- 47.PETITEVILLE F, La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-SUD. Paris : Edition l'Harmattan, 1995,
- 48.Petiteville Franck, La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud. Le Harmattan « Logiques politique », 1995.

49. Philippe-Jean Quilleien, Les collectivités territoriales en 15 leçons. Paris : Ellipses édition, 2002.
50. Pierre Haffteck, "An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping". Public Administration and Development, ! N°23, 2003
51. Schneider Ludovic, 100 questions pour comprendre le développement durable territorial. France : AFNOR Editions, 2010
52. Soldo Edina et Moustier Emmauelle, « La coopération décentralisée : un élan pour le développement culturel durable dans l'espace euro-méditerranéen ». Revue Coopération Décentralisée et Développement Durable et Territoire, France, Vol 1, N°11, Mai 2010
53. Viltard Yves, « Diplomatie des villes : Collectivités Territoriales et Relation Internationales ». Institut française des relations internationales – Politique étrangère-, 3, Automne 2010
54. Weinberg, B. Z , les instructions juridiques de la coopération décentralisée: un cadre juridique modifié à la fin de structurer les acteurs de coopération décentralisée. France : cité unies France.2008
55. Zapata Gareshe, Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique Latine. Direction générale de la coopération internationale et du développement, Manuel pratique : Ministère des affaires étrangères et européennes, France, 2008

ثامنا: مواقع الإنترنت:

1. AFCCRE, "Un Jumelage : qu'est- ce que c'est », publiée LE :17-03-2011. disponible sur : <[http ://www.afccre.org/fr/articles/un-jumelagequ%E2%80%99est-ce-que-c%E2%80%99est#.Wwfy6DTt7IU](http://www.afccre.org/fr/articles/un-jumelagequ%E2%80%99est-ce-que-c%E2%80%99est#.Wwfy6DTt7IU)<
2. ALGÉRIE PRESSE SERVICE, "Renouvellement De La Convention de Coopération Décentralisée Entre El Khroub et Mulhouse », Publié le 18 mars 2014. disponible sur : <[#](http://dzayer24.com/renouvellement-de-la-convention-de-cooperationdecentralisee-entre-el-khroub-et-mulhouse-545fdf98ac2e4ce0668c150c-a)
3. Association 4D, Territoires et développement durable, encyclopédie du développement durable, 2008, voir internet : <http://base.d-ph.info/fr/doseirs-843.html>.
4. <http://www.ahfircommune.com/index.php/ar> /سارة الخمال، التعاون اللامركزي
5. <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

6. Jumelage," Epinay-sur-Seine et ses villes jumelles", edito. Disponible sur : <<https://fr.calameo.com/read/0022608251846ocd8e197> ADRAR, Hocine, "Tichy jumelée à la ville D'Epinay- Sur- Seine, journal el watan", Publié le : 22-07-2014. Disponible sur : <<https://www.djazairess.com/fr/elwatan>
7. République Française, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, La commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Consulté le 16/02/2023, le lien : <https://www.diplomatie.gouv>
8. République Française, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, Atlas français de la coopération décentralisée. Consulté le 16/02/2023, le lien : <https://www.diplomatie.gouv>
9. République Française, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, La délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriales. Consulté le 16/02/2023, le lien : <https://www.diplomatie>.
10. Cités unies France : Etat des lieux de la coopération décentralisée Franco-Algérienne sur : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article258>
11. Le cadre juridique de la coopération décentralisée sur: <http://grandlieunokoue.org/cooperationdecentraliseecadrejuridique.pdf>
12. تاريخ www.interieur.gov.dz تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الشراكة والتعاون على موقع .التصفح 2022/12/09، على الساعة 13:00.
13. الشكاري كريم، "التعاون الدولي للجماعات الترابية المغربية بين النظرية والواقع"، 15 جانفي 2023، العيون، جريدة: ، تاريخ التصفح 2022/07/22، على الساعة www.marocdroit.com إلكترونية، على الرابط الإلكتروني .21:00
14. موقع المجلس الشعبي الولائي لولاية الوادي خلية الاعلام والاتصال. تقرير عن نشاط رئيس المجلس الصفحة الرسمية .[https://www.facebook.com/apw.eloued./](https://www.facebook.com/apw.eloued/) للمجلس على الفيسبوك

الفهرس

فهرس المحتويات

إهداء	أ
شكر وعرفان	ب
شكر وعرفان:	ج
قائمة المختصرات	ج
المقدمة	1

الباب الأول الإطار العام لاتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية

الفصل الأول الإطار المفاهيمي لاتفاقية التوأمة

المبحث الأول: ماهية اتفاقية التوأمة	14
الفرع الأول: السياق التاريخي لظهور التوأمة	15
الفرع الثاني: مفهوم التوأمة	18
المطلب الثاني: أشكال وأبعاد اتفاقيات التوأمة	32
الفرع الأول: أشكال التوأمة	33
الفرع الثاني: أبعاد التوأمة	36
المبحث الثاني: مواضيع وأهمية اتفاقية التوأمة	40
المطلب الأول: مجالات ودوافع التوأمة	41
الفرع الأول: مجالات وميادين التوأمة	42
المطلب الثاني: خصائص وأهداف اتفاقيات التوأمة	56
الفرع الأول: خصائص التوأمة	56
الفرع الثاني: أهداف التوأمة	60

الفصل الثاني الإطار القانوني لاتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري.

المبحث الأول: الأحكام العامة لإبرام اتفاقيات التوأمة في القانون الجزائري	74
المطلب الأول: ضوابط إبرام اتفاقيات التوأمة	75
الفرع الأول: الضوابط الشكلية والموضوعية للتوأمة	75
الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية	80
المطلب الثاني: إجراءات إبرام وتنفيذ اتفاقيات التوأمة وانقضاءها	83

89	الفرع الثاني: تنفيذ اتفاقيات التوأمة وإنقضائها.
93	المبحث الثاني: المعالجة التشريعية لاتفاقيات للتوأمة
94	المطلب الأول: التأسيس القانوني للتوأمة
94	الفرع الأول: الأساس الدستوري
96	الفرع الثاني: الأساس التشريعي
102	المطلب الثاني: أطراف اتفاقيات التوأمة
102	الفرع الأول: السلطة المركزية
104	الفرع الثاني: الجماعات المحلية
110	خلاصة الباب الأول:

الباب الثاني: التوأمة كألية فعالة لتحقيق تنمية و حوكمة الجماعات المحلية

الفصل الأول: واقع إتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية

116	المبحث الأول: صعوبات الجماعات المحلية في إبرام إتفاقيات التوأمة
117	المطلب الأول: عقبات داخلية تواجه الجماعات المحلية في تحقيق التوأمة
118	الفرع الأول: التحديات المالية والبشرية
126	الفرع الثاني: العقبات القانونية والتوجهات السياسية للمجالس المنتخبة
129	المطلب الثاني: العوامل الإدارية التي تعيق تنفيذ التوأمة
130	الفرع الأول: الرقابة الوصائية الصارمة
132	الفرع الثاني: البيروقراطية والفساد الإداري
137	المبحث الثاني: سلطة الإدارة المركزية في إبرام إتفاقيات التوأمة
138	المطلب الأول: هيكلية وتنظيم الجماعات المحلية
140	الفرع الأول: التباين بين الجماعات المحلية
143	الفرع الثاني: محدودية الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية
149	المطلب الثاني: طبيعة التنظيم السياسي للجماعات المحلية
149	الفرع الأول: المخاوف السياسية من الإتفاقيات الدولية
151	الفرع الثاني: ملائمة التوأمة للجماعات المحلية

الفصل الثاني: دور وسبل تفعيل إتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية

المبحث الأول: إسهامات اتفاقيات التوأمة في حوكمة وتنمية الجماعات المحلية.....	160
المطلب الأول: تكريس اتفاقيات التوأمة للحوكمة.....	161
الفرع الأول: تعزيز وتقوية الحكم الراشد لذا الجماعات المحلية.....	162
الفرع الثاني : دعم الديمقراطية التشاركية.....	167
المطلب الثاني : أثر اتفاقيات التوأمة في التنمية المحلية.....	172
الفرع الأول: التأقلم مع التجارب الدولية وتحرير المبادرات المحلية.....	174
الفرع الثاني: خلق حركية إقتصادية تنموية وإستثمارية للجماعات المحلية.....	177
المبحث الثاني: التدابير اللازمة لتفعيل اتفاقيات التوأمة في التشريع الجزائري.....	183
المطلب الأول: دعم الوسائل المادية والقانونية والسياسية التي تسهل للجماعات المحلية إقامة علاقات توأمة.....	184
الفرع الأول: إصلاح وتحسين الوضع المالي والإداري للجماعات المحلية.....	185
الفرع الثاني: الإصلاح التشريعي والسياسي للجماعات المحلية.....	191
المطلب الثاني : ترقية أليات الأداء الوظيفي والخدماتي للجماعات المحلية لتعزيز فعالية التوأمة.....	193
الفرع الأول: تأهيل وتدريب المورد البشري للجماعات المحلية لتقوية قدرة التفاوض مع الشركاء. ...	194
الفرع الثاني: عصرنة خدمات الجماعات المحلية بإدخال الوسائل الحديثة للرقمنة والانفتاح الدولي...200	200
خلاصة الباب الثاني:.....	208
الخاتمة.....	210
النتائج:.....	214
الاقتراحات والتوصيات:.....	216
الملاحق.....	219
قائمة المصادر والمراجع.....	240
الفهرس.....	267
فهرس المحتويات.....	268
فهرس الجداول.....	271

272	فهرس الاشكال
273	الملخص:

فهرس الجداول

الجدول رقم 1:	اتفاقيات التوأمة الموقعة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية حسب القارات.	49
الجدول رقم 02:	يوضح بعض اتفاقيات التوأمة الموقعة بين الجماعات المحلية الوطنية ونظيرتها الأجنبية الفرنسية.	51

فهرس الاشكال

الشكل: 01	دائرة نسبية توضح بعض المجالات المبرمة في إطار التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.	50
شكل 02:	مخطط توضيحي لمراحل إبرام إتفاقية التوأمة طبقا للمرسوم التنفيذي 17-329.. 88	
الشكل 03:	ألية تشاركية بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص في مجال التوأمة	108
الشكل رقم 04:	تمثيل بياني يوضح المساهمة المالية لتمويل إبرام إتفاقيات التوأمة.....	126
الشكل رقم 05 :	دائرة نسبية توضح عدد الجماعات المحلية الوطنية التي تمتلك صفحات تواصل إجتماعي أو مواقع على شبكة الأنترنت .	207

عدت اتفاقيات التوأمة شكلاً جديداً من أشكال العلاقات الدولية، حيث تركز هذه الاتفاقيات على إبرام الجماعات المحلية لعلاقات خارجية وفقاً للقوانين المحلية والتشريعات الدولية، بهدف الحفاظ على سيادة الدولة والالتزامات الدولية، ورغم أن الجزائر بدأت في ممارسة هذا النوع من التوجه بعد الاستقلال، إلا أن شروطها الموضوعية والإجرائية لم تكن محددة بشكل واضح وكانت تعاني من الغموض والضبابية في تشريعها الوطني، خاصة فيما يتعلق بقوانين الولاية والبلدية.

ومع صدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329، أصبحت الرؤية أوضح إلى حد ما، حيث تم تحديد الإطار التشريعي لإقامة التوأمة وبفضل ذلك، استطاعت عدة جماعات محلية وطنية إبرام اتفاقيات توأمة مع جماعات محلية أجنبية، بهدف دعم التنمية المحلية وتحسين إدارة هذه الجماعات المحلية ومع ذلك لم تحقق هذه الاتفاقيات الآمال المرجوة منها بسبب عدة عوامل وعراقيل، مما يحتم على المشرع الجزائري إتخاذ إجراءات تهدف إلى تطوير هذه الاتفاقيات في المستقبل، نظراً للفوائد التي يمكن أن توفرها في تحسين أداء الجماعات المحلية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن ، كما يجب أن يعمل القانون الجزائري على تحسين فعالية هذه الاتفاقيات ، وذلك من خلال تضمين آليات تعزز التنمية المحلية وتحقق تحسينات عملية في إدارة الجماعات المحلية وجودتها، بهدف تحقيق الفوائد المأمولة من التوأمة .

الكلمات المفتاحية: التعاون اللامركزي، الجماعات المحلية، التوأمة، المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

Abstract:

Twinning agreements represent a new form of international relations, where these agreements are based on local authorities establishing foreign relations in accordance with local laws and international regulations, with the aim of preserving state sovereignty and international commitments. Although Algeria began practicing this type of approach after independence, its objective and procedural conditions were not clearly defined and suffered from ambiguity and vagueness in its national legislation, especially regarding state and municipal laws.

With the issuance of Executive Decree No : 17-329, the vision became somewhat clearer, as the legislative framework for twinning was defined. Thanks to this, several national and local authorities were able to enter into twinning agreements with foreign local authorities, aiming to support local development and improve the management of these local authorities. However, these agreements did not achieve the desired expectations due to several factors and obstacles, necessitating Algerian legislators to take measures to develop these agreements in the future, given the benefits they can provide in improving the performance of local authorities and enhancing the living framework for citizens.

Algerian law should work to enhance the effectiveness of these agreements by including mechanisms that promote local development and achieve practical improvements in the management and quality of local authorities, aiming to realize the desired benefits of twinning.

Keywords: Decentralized cooperation, local groups, twinning, Executive Decree 17-329.