



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



التعاون المشترك بين البلديات في القانون الجزائري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

من إعداد الطالبتين:

وجدان بوفروة
عقيلة لبوز

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
د. ريم سكفالي	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيساً
د. جابر صالح	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفاً ومقرراً
أ. عطية صفاء	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشاً

السنة الجامعية: 2023/2022

اللَّهُمَّ صَلِّ وَسَلِّمْ وَبَارِكْ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ
عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾

صدق الله العظيم

الآية 105 من سورة التوبة

شكـر و تقـدير

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

"رَبِّ أَوْزَغْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَ عَلَيَّ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ" (النمل 19)

أولاً وقبل كل شيء نشكر الله عزوجل ونحمد الله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى انجاز هذا العمل.

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى من ساعدنا من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل، ونخص بالذكر الأستاذ المشرف "جابر صالح" على كرم قبوله الإشراف على مذكرتنا والذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لنا في إتمام هذا العمل وإخراجه في صورته النهائية، أدامه الله ذخراً للعلم وأطال الله في عمره.

نتمنى أن يعجب هذا البحث والجهد اللجنة المناقشة، دون أن ننسى جميع الأساتذة الذين رافقونا طيلة مشوارنا الدراسي والى كافة الزملاء الذين عرفناهم طيلة هذا المشوار.

إهداء

إلى صاحب السيرة العطرة والفكر المستنير، فلقد كان له الفضل الأول في بلوغي التعليم العالي (والذي الحبيب) أطال الله في عمره.

إلى من أفضلها على نفسي ولم لا فلقد ضحت من أجلي، ولم تدخر جهداً في سبيل إسعادي على الدوام (أمي الحبيبة)

إلى أخوتي، فقلد كانوا بمثابة العضد والسند في سبيل استكمال البحث.

إلى خالتي الحبيبة حسنية صاحبة القلب الطيب التي كانت سندا لي.

أهديكم هذا البحث العلمي المتواضع.

وجدان بوفروة

إِهْدَاء

إلى من قال فيهما ذا الجلال والعزة " فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٌّ وَلَا تَنْهَرُهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا
كَرِيمًا" (الإسراء 23)

أهدي هذا العمل المتواضع للوالدين أطال الله في عمرهما وإلى كل أفراد العائلة
الذي كان لهم الفضل الكبير في استكمال دراستي.

عقيلة لبوز

مقدمة

أتبعت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال نظام اللامركزية الإداري الذي يعتبر وسيلة من الوسائل الأكثر فعالية من أجل تحقيق الأداء الجيد للإدارة العمومية على المستوى الوطني والمحلي، حيث تعتبر اللامركزية أسلوباً من الأساليب الإدارية التي تتضمن توزيع السلطات بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية.

كرست اللامركزية الإدارية في الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1963¹ في مادة واحدة فقط وهي المادة 09 وهو يدل على إهمال المشرع الجزائري اللامركزية و الجهاز التنفيذي في هذا الدستور، من خلال تكريس وحدة السلطة والحزب الواحد، ليأتي دستور 1976² ويجسد اللامركزية بصورة أكثر وضوحاً وفي مجموعة من المواد في الباب الثاني وهي 7-8-9 من الفصل الأول المعنون بـ "الجمهورية" والمواد 34-35-36 من الفصل الثالث المعنون بـ "الدولة".

أما دستور 1989³ عالج اللامركزية في المواد 14-15-16 وهي مواد جد محدود بالمقارنة مع دستور 1976، أما في ما يخص دستور 1996⁴ بقيا على نفس الحال.

كما نجد معالجة اللامركزية بصورة أكثر وضوح في دستور 2016⁵ في مادة 16 منه التي نصت على أن الجماعة الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والتي شكلت دورها قاعدة اللامركزية الإقليمية والإدارية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، كما جاءت المادة 16 من دستور 2020⁶ لتؤكد على دور المجتمع المدني في ترقية التسيير الديمقراطي والتي نصت على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية وذلك من خلال المجتمع المدني.

تعتبر الجزائر من الدول التي أعطت أهمية للتعاون المشترك بين البلديات وذلك بالنظر للدور الذي تقوم به البلديات في عملية التنمية المحلية وتحسين الأداء الإداري، حيث تعتبر البلدية حسب قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 03 يوليو 2011⁷، جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تستمد البلدية الاستقلالية المالية من مبدأ اللامركزية الإدارية.

¹الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية العدد 64.

²الدستور الجزائري لسنة 1976، المؤرخ في 24/11/1976، الجريدة الرسمية العدد 94.

³الدستور الجزائري لسنة 1989، المؤرخ في 01/03/1989، الجريدة الرسمية العدد 09.

⁴الدستور الجزائري لسنة 1996، المؤرخ في 28/11/1996، الجريدة الرسمية العدد 76.

⁵الدستور الجزائري لسنة 2016، المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية العدد 14.

⁶الدستور الجزائري لسنة 2020، المؤرخ في 30/12/2020، الجريدة الرسمية العدد 82.

⁷قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 3 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 37.

كما جاء المرسوم التنفيذي 17-329¹ الذي يحدد كفاءات إقامات علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 106 من القانون رقم 11-10² المتعلق بالبلدية، و المادة 8 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.³

التعاون المشترك بين البلديات يشكل يوم آليه من الآليات الحديثة لتطوير الأداء الإداري والرفع من كفاءة التسيير المحلي، وتمكين البلديات من مواجهة الصعوبات والمشاكل التي لا تقوى على حلها منفردة نظراً لمحدودية إمكانياتها المادية والبشرية وسد العجز الحاصل في البنية التحتية.

■ موضوع الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على موضوع التعاون المشترك بين البلديات سواء من النظام القانوني للتعاون أو من خلال كونه آليه حديثة لتطوير الأداء الإداري وذلك من أجل معرفة هل يوجد تعاون فعلي أم لا.

■ أهمية الموضوع

تكمن أهمية الموضوع في جانبين علمي وآخر عملي:

فالأهمية العلمية تظهر من خلال القوانين التي سنها المشرع الجزائري والتي نظمها في قانون الجماعات المحلية.

أما الأهمية العملية تظهر من خلال تطبيق النصوص القانونية الخاصة بالبلدية لتبيان دورها في التنمية على المستوى المحلي.

■ أهداف الموضوع

إن الهدف من وراء هذه الدراسة والبحث في موضوع التعاون بين البلديات ما هو إلا محاولة لفت الانتباه لهذا الموضوع وإبراز أهميته في تلبية الحاجات المشتركة للبلديات وخلق روح التعاون والتضامن فيما بينهما وبطريقة غير مباشرة للرفع من التنمية المحلية وتدعيم المبادئ الأساسية لاستقلالية البلديات والتفعيل الحقيقي لمبدأ التمثيل وإحداث نوع من الوعي لدى الممثلين المحليين في استعمال آليات حديثة للإدارة المحلية.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يحدد كفاءات إقامات علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية عدد 68، الصادرة في 28 نوفمبر سنة 2017.

² انظر المادة 106 من القانون رقم 11-10.

³ انظر المادة 8 من قانون الولاية رقم 12-07، المؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، الجريدة الرسمية العدد 12.

■ الإشكالية

التعاون المشترك بين البلديات يطرح العديد من الإشكالات باعتباره وسيلة من الوسائل الحديثة لتطوير الأداء الإداري والرفع من كفاءة التسيير وتمكين البلديات من مواجهة الصعوبات التي لا تقوى البلدية على حلها منفردة نظراً لمحدودية الإمكانيات وذلك بإقامة علاقة تعاون بين بلديتين متجاورتين أو أكثر من أجل تحقيق التنمية المحلية والسعي للارتقاء بالخدمة العمومية وإزالة العراقيل التي تواجهها.

وهو الأمر الذي جعلنا نطرح السؤال التالي كإشكالية رئيسية لبحثنا هذا على النحو التالي:

ما مدى فاعلية التعاون المشترك بين البلديات في القانون الجزائري؟

وللإجابة على هذا الإشكال جعلنا نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هو الأساس القانوني للتعاون المشترك بين البلديات ؟
- ما الهدف من هذا التعاون ؟
- ما هي الآليات المعتمدة المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات ؟
- هل يوجد تعاون فعلي بين البلديات ؟
- أسباب اختيار الموضوع

هناك عدة أسباب دفعتنا إلى البحث في هذا الموضوع يمكن تحديدها من خلال:

الأسباب الموضوعية وتتمثل في:

- الاهتمام العلمي والأكاديمي بموضوع التعاون المشترك بين البلديات والتنمية المحلية.
- الرغبة في معرفة مدى انسجام ما جاء في النصوص القانونية الخاصة بالبلدية فيما يخص موضوع التعاون المشترك بين البلديات مع الواقع الميداني المعاش خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة والمنعدمة الموارد المالية.
- الرغبة في معرفة ما إذا كان هناك تعاون فعلي بين البلديات في الجزائر خاصة بين البلديات الفقيرة والغنية.
- البحث في موضوع التنمية المحلية.
- البحث في الدور الذي تقوم به البلديات من خلال التعاون المشترك.

أما الأسباب الذاتية تتمثل في:

- الميول والرغبة في تناول هذا الموضوع.
 - أهمية موضوع التعاون المشترك بين البلديات.
 - الرغبة في معرفة مدى تحقيق التعاون على ارض الواقع.
 - الرغبة في دراسة موضوع التعاون على اعتبار انه من المواضيع حديثة التجسيد محاولة منا إبراز دوره في تحقيق التنمية المحلية.
- **المنهج المتبع**

من البديهي انه عند القيام بأي بحث أو دراسة يتطلب تحديد المنهج المتبع قصد الوصول إلى نتائج معينة، فطبيعة الموضوع محل بحثنا يتطلب منا أن نتبع المنهج الذي يساعدنا في دراسة الموضوع على نحو جيد ويتمثل هذا المنهج في:

المنهج الوصفي التحليلي التاريخي ، فالمنهج الوصفي مرتبط منذ نشأته بوصف الأوضاع والظروف الاجتماعية والاقتصادية، فالمنهج الوصفي يظهر من خلال التعرض للإطار المفاهيمي للتعاون المشترك بين البلديات، أما المنهج التحليلي يتم من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لأسلوب التعاون المشترك بين البلديات وجمع المعلومات المتعلقة بالدراسة، أما التاريخي يظهر من خلال جمع المعلومات التي تخص موضوع التعاون المشترك بين البلديات وتحليلها وذلك وفقا للتدرج التاريخي.

■ **الدراسات السابقة**

أما عن الدراسات السابقة فقد اعتمدنا على ما توصلت إليه الدراسات السابقة التي تكون قريبة من موضوع الدراسة ومن بين تلك الدراسات:

- مذكرة تخرج بعنوان التعاون بين البلديات من إعداد الطالبة داودي فاطمة الزهراء مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار مدرسة الدكتوراه، حيث تطرقت فيه التكريس القانوني للتعاون بين البلديات ومختلف القوانين والمراسيم المنظمة له كما أعطت مختلف الأساليب المجسدة للتعاون بين البلديات وخلصت إلى أن واقع التعاون بين البلديات اليوم يوضح عدم الممارسة والتي هي شبه منعدمة إذ أن معظم البلديات المتجاورة حتى وان كانت لها حاجيات مشتركة ونقائص في مختلف المجالات التي تعاني منها فإنها لا تلجأ إلى هذا الأسلوب.
- مذكرة تخرج بعنوان دور التعاون بين البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر من إعداد الطالب سنوسي شريف مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، التي أراد من خلالها تحديد دور التعاون بين البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي.

- مقال بعنوان التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها من إعداد الأستاذ بلة نزار والتي تطرق من خلالها إلى العديد من المفاهيم حول التعاون والتضامن والجماعات المحلية والتنمية المحلية وإعطاء العلاقة بين التعاون والتنمية المحلية.
- تقسيم الدراسة

للإجابة على الإشكال الذي سبق طرحه ارتأينا إلى تقسيم موضوعنا إلى فصلين الفصل الأول: تناولنا فيه النظام القانوني للتعاون المشترك بين البلديات، وهذا في مبحثين المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتعاون المشترك بين البلديات والمبحث الثاني تناولنا فيه شروط إقامة التعاون بين البلديات وأهدافه.

أما الفصل الثاني: فكان بعنوان التعاون المشترك بين البلديات كآلية حديثة لتطوير الأداء الإداري ويضم أيضا مبحثين المبحث الأول: الآليات المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات والمبحث الثاني تناولنا فيه الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات وحلولها.

الفصل الأول

النظام القانوني للتعاون المشترك
بين البلديات

الإصلاحات الإدارية التي اتبعتها الجزائر منذ آخر تعديل لقانون البلدية سنة 2011، كلها ترمي إلى تحقيق التنمية على المستوى المحلي وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية وتطوير الأداء الإداري، وهذا من خلال وضع إستراتيجية تجسد التعاون المشترك بين البلديات واستجابة لتطلعات الإدارة، حيث عرفت الجماعة القاعدية تفاوتاً في مواردها المختلفة و هذا راجع لأسباب عدة حيث أسس المشرع الجزائري عبر مختلف قوانين البلدية من سنة 1967 إلى 2011 لفكرة التعاون المشترك بين البلديات كألية حديثة لتحسين الأداء الإداري.¹

ولدراسة النظام القانوني للتعاون بين البلديات يجب علينا الانطلاق من الإطار المفاهيمي وهو ضرورة بحثية بحكم حداثة وغموض الموضوع ، ولضبط مثل هذا النوع من العلاقات، وعليه قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، يعالجان موضوع التعاون المشترك بين البلديات، فكيف نظم المشرع الجزائري التعاون المشترك بين البلديات في ظل النصوص القانونية سواء في التشريع البلدي أو حتى في النصوص القانونية الأخرى؟

سوف نتطرق في هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتعاون المشترك بين البلديات.

المبحث الثاني: شروط و ضوابط إقامة التعاون المشترك بين البلديات و أهدافه.

¹سنوسي شريف ، دور التعاون بين البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2021 ، ص 8.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتعاون المشترك بين البلديات

تمتلك البلدية مكانة هامة جدا في التنظيم الإداري فهي القاعدة الإقليمية للامركزية للدولة حيث تجسد الديمقراطية المحلية و تسمح للمواطن المشاركة في تسيير شؤون البلدية.

كما كرس المشرع الجزائري التعاون المشترك بين البلديات في إطار قانون البلدية الساري المفعول 10-11 ضمن القسم الخامس منه المعنون بالتعاون ما بين البلديات و الذي من خلاله يمكن استنباط مفهوم التعاون، لدراسة هذا الموضوع يجب علينا الانطلاق من الجانب المفاهيمي نظرا لتشابكه مع العديد من المفاهيم المشابهة له وذلك من خلال تحديد مفهومه لغويا و اصطلاحيا وكذلك تشريعيًا و فقهيًا مع التركيز على التشريع المقارن بحكم انه كان سباق لضبط وتقنين هذا النوع من العلاقات من خلال المبحث الأول بعنوان الإطار المفاهيمي للتعاون المشترك بين البلديات .

حيث قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، الأول لمعرفة التعاون المشترك بين البلديات، والثاني خصصناه لخصائص أو مميزات التعاون المشترك بين البلديات وأخيراً أسباب الاهتمام بالتعاون المشترك بين البلديات.

المطلب الأول: ماهية التعاون المشترك بين البلديات

يشكل التعاون المشترك بين البلديات ركيزة أساسية للتنمية المحلية بين مختلف الجماعات المحلية، حيث يهدف إلى تعزيز رابطة التبادل والتعاون بين البلديات والارتقاء بخدماتها، وتلبية حاجيات مواطنيها.

ففي هذا المطلب سوف نتناول عدة تعريفات للتعاون المشترك بين البلديات، التعريف اللغوي والاصطلاحي كفرع (أول) و التعريف الفقهي والتشريعي كفرع (ثاني)، وتمييز التعاون المشترك بين البلديات عن ما يشابهه كفرع (ثالث).

الفرع الأول: تعريف التعاون المشترك بين البلديات لغوياً واصطلاحياً

قبل الخوض في تعريف التعاون المشترك بين البلديات اصطلاحاً نتطرق إلى تعريف التعاون لغة من أجل ضبط التعريف .

أولاً: التعريف اللغوي

1- التعاون

قال الله تعالى (... وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ)¹

جاء في معجم المعاني مفهوم كلمة تعاون:

تعاونٌ يتعاون ، تعاوُنًا ، فهو مُتعاون .

سَكَّانُ الْقَرْيَةِ: عَاوَنٌ، أَعَانٌ، سَاعَدَ بَعْضُهُمْ بَعْضًا، آزَرَ، تَأَزَّرُوا.

مصدر تَعَاوَنَ:

يَجْمَعُ بَيْنَهُمُ التَّعَاوُنُ: الْمُوَازَرَةُ، التَّأَزُّرُ، الْمُسَاعَدَةُ التَّعَاوُنُ الْوَطَنِيُّ أَظْهَرُوا رُوحَ التَّعَاوُنِ.²

وذلك جاء في كتاب موسوعة الأخلاق الإسلامية:

العون: الظهير على الأمر، وأعانه على الشيء: ساعده، واستعان فلان فلانا وبه طلب منه العون.

وتعاون القوم أعان بعضهم بعضاً.

¹سورة المائدة، الآية 02.

²معجم المعاني ، من الموقع الإلكتروني www.almaany.com تاريخ الاطلاع 2023/03/15 ، مع الساعة 22:37.

والمعوان: حسن المعونة للناس، أو كثيرها.¹

ثانيا : التعريف الاصطلاحي

ويعني التزام القوي على معونة الضعيف بالتعاون و العمل المشترك فيما بينهما.²
و يشمل التعاون بين الجماعات القاعدية على عدة مفاهيم متقاربة من بينها التضامن، التوأمة، التنمية المحلية.

في حين يقصد بالتعاون المشترك بين البلديات إمكانية أن تتعاون الجماعات المحلية و تستثمر في مواردها بصفة متجانسة من أجل انجاز مشاريع ذات نفع مشترك، كما يمكن القول بأن المفهوم الحقيقي للتعاون المشترك بين البلديات يتجسد من خلال أساليب معينة تختلف من دولة إلى أخرى، حيث يسمح لبلديتين أو أكثر القيام بأعمال مشتركة فيما بينهما من أجل التنمية المحلية و سد العجز الحاصل.

وبشكل عام تعني عبارة التعاون بين الجماعات المحلية مختلف أشكال العمل المشترك بينهما لتنفيذ غرض واحد مثل تأمين النقل الحضري، كما يمكن أن تشمل عدة أغراض في نفس الوقت.

يرمي التعاون المشترك بين الجماعات المحلية إلى تجميع وسائل و إمكانيات ومبادرات محلية أو جهوية مشتتة من أجل تحقيق الاقتصاد في الكلفة والمساهمة بصورة فعالة في تعبئة الموارد وتحقيق التنمية في إطار التعاون والتضامن بين الجماعات المحلية³

وهو ما أتى به قانون البلدية 10-11 في المادة 215 "يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و / أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين و التنظيمات ..."⁴

حيث يعتبر التعاون المشترك بين البلديات آلية تضامنية فعالة لبناء رؤية شرعية تنموية مشتركة بين بلديات الوطن عن طريق تجميع الجهود و ترمين الموارد و الإمكانيات المحلية وفقا للقانون البلدية 10-11.⁵

كذلك يعتبر التعاون على المستوى المحلي يتم بين بلديتين متجاورتين في العديد من المجالات من أهمها القيام بحملات النظافة مع البلدية تفتقر إلى العامل البشري

¹كتاب موسوعة الأخلاق الإسلامية ، من الموقع الإلكترونيhttps://shamela.ws/book/38218/125 تاريخ الاطلاع 2023/03/18 ، مع الساعة 18:30

²سنوسي شريف، مرجع سابق ، ص 9.

³العشعاش إسحاق، التعاون بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 1، سنة 2021، ص 128.

⁴ المادة 215 من القانون رقم 10-11 .

⁵مقابلة مع محمد الطاهر قمرى، عون إدارة رئيسي، بلدية تماسين ولاية تقرت، مصلحة تنظيم الشؤون العامة، مكتب الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 5 فيفري 2023 على الساعة 10.00 .

أو المادي مثل إعارتها مجموعة من الآليات و الشاحنات و الصهاريج و أيضا في حملات أخرى مثل حملات التشجير، وهذا في إطار التنمية المشتركة وتلبية الحاجيات وتهيئة الإقليم وتسيير المرافق العامة للخروج من دائرة المساهمة الذاتية للجماعات القاعدية.¹

وينقسم التعاون البلدي إلى قسمين:

- التضامن بين البلديات:

هذا يدل على وجود روح التضامن و المشاركة بين البلديات الغنية و البلديات الفقيرة سواء كان تضامن مالي أو غير مالي أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- التعاون بين البلديات:

يستعمل مفهوم التعاون للدلالة على عدة مصطلحات تحمل معنى واحد وهو مجسد للمعنى الحقيقي للتعاون، من بين هذه المصطلحات:

-التعاون بين البلديات la coopération intercommunale

-بين البلديات l'intercommunalité

-التجمعات البلدية les groupements des communes²

الفرع الثاني: تعريف التعاون المشترك بين البلديات فقها و تشريعا

لتحديد مفهوم التعاون المشترك بين البلديات ولضبط التعريف أكثر يتطلب التطرق للتعريف الفقهي (أولا) و التعريف التشريعي (ثانيا):

أولا: التعريف الفقهي

1 - سيزار نوازات Cesar Noiset:

اعتمد في تعريفه للتعاون على مضمون الفقه القانوني الفرنسي لأنه يرى بروز رغبة الجماعات المحلية لإبرام علاقات فيما بينهما والتي تبدأ بالتعاون والتوأمة و دمج الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين في أعمالها لتكوين علاقات أكثر قربا.³

2- مارتين بوندو Martine Bondo:

¹مقابلة مع بوبكر كعلة، رئيس بلدية أمية ونسة سابقا لعهدتين، بتاريخ 02-02-2023، على الساعة 15.30.

²داودي فاطمة الزهراء، التعاون بين البلديات، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، سنة 2014، ص 27.

³كبسة عبد الحميد، اختصاصات الولاية في مجال التعاون الدولي اللامركزي بين النص والواقع، ولاية الوادي نموذجاً- مذكرة ماستر قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، 2020، ص 11-12.

اعتقد مارتين بوندو انه يمكن النظر إلى التعاون على انه ممارسة للتبادلات المحلية التي تنطوي على المجتمعات المحلية و الجمعيات و المنظمات و الحكومات غير الحكومية و الحكومات المركزية و مجموعات المصالح و الشركات.

3- عدا بكوش ADDA BEKKOUCHE :

يشير هنا انه لا يوجد تعريف جامع مانع للتعاون المشترك.

وانه إذا كان مصطلح "التعاون" يشير إلى الإجراءات والمبادرات المنفذة بالتعاون مع السلطات المحلية و الإقليمية بجانب ذلك السلطات الإقليمية الأجنبية فان "اللامركزية" تحدد وتوضح مستوى وطريقة هذا التعاون، مما يعني أن السلطات الإقليمية تعتبر مبادرات من المصلحة العامة المحلية.

وأنه في القانون العام الفرنسي التعاون المشترك و التعاون يغطي جميع أشكال العمل الداخلي من قبل السلطات المحلية.

نلاحظ أن مصطلح التعاون المشترك تسمية متفق عليها من طرف العديد من الباحثين المختصين إلا انه في المقابل نلاحظ وجود العديد من المفاهيم حولها والتي يمكن أن نرجعها إلى تعدد الطروحات الفكرية وهذا الاختلاف يعود إلى كون أن هذه التعاريف الفكرية لا يمكن أن تغطي جميع حالات التعاون. وهذا راجع إلى¹:

- طبيعة الموضوع ومجال التخصص الغير دقيق في دراسة لظواهر الإنسانية و المحلية.
- تضارب الروى والطروحات الفكرية حول تقديم مفهوم التعاون وهذا يتضح من خلال تعريف الباحث عدا بكوش وهي الأطروحة الفرنسية التي اعتمد عليها لضبط مفهوم التعاون بناء على مرتكزاتها ونظراتها للواقع ذلك لان المدرسة الفرنسية تركز في أطروحاتها على المعيار العضوي.
- اختلاف التنظيمات القانونية والإدارية المحلية.

ثانيا: التعريف التشريعي

حاز التعاون المشترك بين البلديات أهمية قانونية كبيرة في العديد من الدول ومنها الجزائر حيث كرس المشرع الجزائري هذه الآلية في جميع قوانين البلدية من قانون البلدية لسنة 1967 إلى غاية قانون البلدية لسنة 2011، سيتم من خلال هذا الجزء عرض جميع القوانين والتشريعات الجزائرية التي أدرجت التعاون بين البلديات، وكذلك حتى في تشريعات أجنبية مختلفة.

1- التعاون المشترك بين البلديات في التشريع الجزائري:

التعاون المشترك بين البلديات يمكن البلديات من تفعيل إبراز قدراتها في

¹كبسة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 12.

في دورها التنموي، حيث يعتبر التعاون المشترك من أهم التحولات التي عرفتھا اللامركزية، إذ له دور فعال في تخفيف العبء على الدولة.¹

أ- التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقوانين البلدية

سيتم معالجة قوانين البلدية التي نصت على التعاون المشترك وفقا للتدرج التاريخي بدأ من الأمر 24-67 إلى القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية إلى غاية قانون البلدية الساري المفعول 10-11.

- التعاون المشترك بين البلديات في الأمر 24-67

نصت المادة الثانية من الأمر 24-67² المؤرخ في 27 جانفي 1967 الذي يعتبر أول قانون للبلدية في الفصل الثاني من الباب الأول تحت عنوان "المجموعات البلدية" على إمكانية إقامة علاقة تعاون بين الجماعات المحلية بصورة مشتركة فيما بينهما للقيام بأعمال ذات نفع مشترك.

أحتوى الفصل الثاني الذي تناول التعاون بين البلديات المعنون بالمجموعات البلدية ثلاث أقسام وهي:

نقابات البلدية "Syndicats intercommunaux"

منتقيات مجالس البلدية "Conferences intercommunal"

الأموال والحقوق المشاعة بين عدة بلديات "Les biens et les droits indivis"

يحتوي الأمر 24-67 عن 20 مادة عالجت موضوع التعاون المشترك بين البلديات بشكل مفصل من خلال تحديد الأساليب الممكنة من إقامة علاقة تعاون مشترك بين الجماعات المحلية.³

- التعاون المشترك بين البلديات في القانون 08-90

كرس المشرع الجزائري في قانون البلدية 08-90⁴ التعاون المشترك بين البلديات وحصره في أربعة مواد فقط في الفصل الثالث من الباب الأول، حيث نصت هذه المواد على ما يلي:

"المادة 09: يجوز للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة مابين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات

¹العشعاش إسحاق، مرجع سابق، ص 129.

²الأمر 24-67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، المعدل والمتمم الجريدة الرسمية العدد 06.

³العشعاش إسحاق، المرجع نفسه، ص 130

⁴قانون البلدية رقم 08-90 المؤرخ في 07 ابريل 1990، الجريدة الرسمية عدد 15.

أو مصالح ذات نفع مشترك بينهما"¹

"المادة 10: تتمتع المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"²

"المادة 11: إذا كانت عدة بلديات تملك أموالا وحقوق مشاعة بينها يسوغ لها أن تؤسس لجنة مشتركة بين البلديات تتألف من منتخبى المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية عند عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات، مشكلة منها ومكلفة بتسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة وإدارتها"³

"المادة 12: تحدد قواعد إنشاء اللجان المشتركة بين البلديات، وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم"⁴

حصرها في أربعة مواد فقط المذكورة سابقا التي نصت على انه يمكن لبلديتين أو أكثر أن تقوم بأعمال مشتركة قصد تحقيق مصالح ذات منفعة عامة مشتركة وذلك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة تتمتع بالشخصية المعنوية ومستقلة ماليا، وفي حالة عدم وجود مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات يمكن لها استحداث لجنة بلدية مشتركة بين الجماعات المحلية للقيام بأعمال تسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة، حيث تحدد قواعد إنشاء لجنة مشتركة بين البلديات وكيفيات عملها وسيرها عن طريق التنظيم.

-التعاون المشترك بين البلديات في القانون 10-11

كرس المشرع الجزائري التعاون بين البلديات في إطار قانون البلدية الساري المفعول، في القسم الخامس ضمن الباب الثاني منه المعنون "التعاون المشترك مابين البلديات" في ثلاث مواد نصت على ما يلي:

"المادة 215: يمكن لبلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين و التنظيمات.

يسمح للتعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاوض وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة"⁵

¹المادة 09 من القانون رقم 90-08، المتضمن قانون البلدية.

²المادة 10 من القانون رقم 90-08، المتضمن قانون البلدية.

³المادة 11 من القانون رقم 90-08، المتضمن قانون البلدية.

⁴المادة 12 من القانون رقم 90-08، المتضمن قانون البلدية.

⁵المادة 215 من القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية.

"المادة 216: تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات"¹

"المادة 217: يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات"²

عالجت هذه المواد موضوع التعاون المشترك بين البلديات حيث نصت على انه يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر في نفس الولاية أو لعدة ولايات قصد التنمية و التهيئة المشتركة، لكن لم تحدد بشكل أدق إنما أشار للهدف فقط وهو التهيئة و التنمية و حصر موضوع التعاون في ثلاث مواد فقط مقارنة بالأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية القديم الذي بلغت مواده التي تنص على التعاون المشترك بين البلديات 20 مادة.

- التعاون المشترك بين البلديات في مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية

قامت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية في أوت سنة 2018 بإحداث مشروع جديد يتعلق بتعديل قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018³ يهدف إلى وضع نظام جديد بأكثر حلول مقارنة بقانون البلدية 10-11 تخص جوانب التنمية المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و تعزيز اللامركزية حيث نص هذا المشروع في الباب الخامس من الجزء الأول في الفصل الثاني المعنون "التعاون ما بين الجماعات" في مواده على ما يلي:

"المادة 28: يمكن جماعتين إقليميتين أو أكثر مرتبطين إقليمياً، تنتميان إلى ولاية أو عدة ولايات أن تشترك في إطار التعاون ما بين الجماعات، لاسيما من أجل:

- تهيئة و تنمية مشتركة لأقاليمها.
- إدارة و انجاز و تسيير الممتلكات و التجهيزات المشتركة.
- إنشاء و ضمان تسيير المصالح العمومية الجوارية.
- إنشاء مؤسسات عمومية محلية، تتكفل بمهام المرفق العمومي المحلي.
- ترقية بصفة مشتركة النشاطات الاقتصادية المربحة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الشراكات المبرمة.

تتم أعمال التعاون ما بين الجماعات بالمبادرة الحرة و المشتركة للمجالس المنتخبة المحلية المعنية باقتراح من رؤسائها أو باقتراح من الولاية المختصين إقليمياً.

¹المادة 216 من القانون رقم 10-11.

²المادة 217 من القانون رقم 10-11.

³مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 (تم إلغاءه).

تجمع الجماعات الإقليمية المعنية بنشاط التعاون مابين الجماعات وسائلها ويمكنها تخصيص جزء من مواردها للتكفل بنشاط التعاون المتفق عليه"¹

"المادة 29: تنفذ الجماعات الإقليمية المتشاركة، نشاطاتها المتعلقة بالتعاون مابين الجماعات، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، على أساس اتفاقية مصادق عليها من قبل المجالس المنتخبة المحلية المعنية.

تحدد اتفاقيات التعاون مابين الجماعات حقوق و واجبات كل جهة عضو والحقوق الناشئة عن نشاط التعاون وتحدد شروط وكيفيات تنفيذه وتغيير أحكامه و/أو فسخه"²

"المادة 30: تنشأ لجنة مديرة مابين الجماعات للقيام بالإشراف ومتابعة نشاطات التعاون مابين الجماعات تتشكل من منتخبى المجالس المنتخبة المحلية و إدارات الجماعات الإقليمية المعنية"³

جاء مشروع قانون الجماعات الإقليمية بمجموعة من التغيرات بالمقارنة مع قانون البلدية 10-11 وكان أكثر تفصيل و دقة منه، حيث استبدل مصطلح البلدية بمصطلح الجماعات وكان هذا بداية التغيير حيث فصل أكثر في مواده مقارنة مع قانون البلدية 10-11، ليضيف تفاصيل هادفة، و أضاف المشرع في مشروع التعديل انه من الممكن أن الدولة تساهم في دعم هذا التعاون في أشكال متعددة منها المساعدات المالية وغيرها، لكن لم تتم المصادقة على هذا المشروع ولم يتم العمل به وتم إلغاؤه .

بالرجوع إلى جميع قوانين البلدية بداية من الأمر 24/67 والقانون 08/90 إلى غاية القانون الحالي 10/11، نستنتج أن المشرع الجزائري عالج مسألة التعاون المشترك بنوع من الغموض حيث فصل التعاون المشترك في الأمر 24/67 في 20 مادة تحدد أساليب إقامة علاقة تعاون لكن بعد صدور القانون رقم 08/90 حصر التعاون المشترك بين البلديات في أربعة 04 مواد فقط، حيث استعمل عبارتين مختلفتين في السياق لكن ذو معنى ومضمون واحد، بالنسبة للأمر رقم 24/67 استعمل لفظ بصورة مشتركة بين الجماعات المحلية، أما بالنسبة لقانون البلدية 08/90 استعمل لفظ مؤسسة عمومية مشتركة مابين البلديات، نلاحظ اختلاف في اللفظ لكن الهدف واحد وهو النفع المشترك، لكن عند صدور القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية جاء التعاون بصورة أكثر وضوح وتجنب أسلوب الغموض التشريعي، حيث نصت المادة 215 منه على الهدف من إقامة علاقة تعاون، إلا وهو التهيئة و التنمية المشتركة وتسيير وضمان مرافق عمومية جوارية، أهداف التعاون كانت أكثر وضوح بالمقارنة مع قوانين البلدية في السابق وكان أكثر تفصيلا.

¹المادة 28 من مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية.

²المادة 29 من مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية.

³المادة 30 من مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية.

ب- التعاون بين البلديات في قوانين مختلفة

التعاون المشترك بين البلديات لا يقتصر على قوانين البلدية فقط بل نجد نصوص قانونية وتنظيمية أخرى عالجت موضوع التعاون المشترك بين البلديات وذلك في مجالات مختلفة.

- القانون المتعلق بتسيير النفايات 19-01

أشار المشرع الجزائري في القانون المتعلق بتسيير النفايات 19-01¹ في مواده للتعاون المشترك بين البلديات في البيئي المتعلق بمجال تسيير النفايات، حيث نصت المادة 30 و32 منه على ما يلي:

"المادة 30: يتضمن المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها أساسا:

- جرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية مع تحديد مكوناتها وخصائصها.
- جرد وتحديد مواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية.
- الاحتياجات فيما يخص قدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت التي تلي الحاجات المشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة.
- الأولويات الواجب تحديدها لانجاز منشآت جديدة.
- الاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق"²

"المادة 32: تقع مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها على عاتق البلدية طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية.

تنظم البلدية في إقليمها خدمة عمومية غايتها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء.

يمكن لبلديتين أو أكثر أن تجتمع للاشتراك في تسيير جزء من النفايات المنزلية وما شابهها أو كلها."³

تشير هذه المواد في قانون تسيير النفايات 19-01 على وجود نوع من أنواع التعاون في مجال البيئة في إطار الشراكة بين بلديتين أو أكثر في معالجة النفايات وتسييرها.

¹ القانون رقم 19-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد 77.

² المادة 30 من القانون رقم 19-01.

³ المادة 32 من القانون رقم 19-01.

- قانون التهيئة والتعمير 29-90

بالرجوع إلى القانون 29-90¹ المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل بالقانون رقم 05-04 حيث تضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وبالرجوع إلى نص المادة 35 من القانون 29-90 التي نصت على ما يلي:

"المادة 35: تتم الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي يغطي بلديتين أو عدة بلديات"²

نصت المادة 35 من قانون التهيئة و التعمير 29-90 على التعاون بين البلديات لكن بصفة غير مباشرة من خلال ذكره لمشروع مخطط شغل الأراضي، حيث تتم الموافقة عن مشروع شغل الأراضي بعد اجتماع المجلس البلدي أو باجتماع عدة مجالس بلدية في حالة كان هذا المخطط يخص أكثر من بلدية ، هنا يبرز التعاون بصورة أكثر وضوح وظهور روح المبادرة.

- قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة 20-01

نصت المادة 07 من قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة 20-01³ على "أدوات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة هي:

- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني، التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
- المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل الذي، بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، يترجم بالنسبة للمناطق الساحلية والشريط الساحلي للبلاد الترتيبات الخاصة بالمحافظة على الفضاءات الهشة والمستهدفة وتثمينها.
- المخطط التوجيهي لحماية الأراضي ومكافحة التصحر.
- المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم التي تحدد بالتوافق مع مخطط الوطني لتهيئة الإقليم التوجيهات والترتيبات الخاصة بكل برنامج جهة كما تتكفل المخططات الجهوية الخاصة بالمناطق الساحلية بالترتيبات المتضمنة في المخطط الوطني لتهيئة السواحل .

¹ القانون رقم 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل بالقانون 05-04 بتاريخ 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية العدد 51.

² المادة 35 من القانون رقم 29-90.

³ القانون رقم 20-01 الممضى في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة الجريدة الرسمية عدد 77 المؤرخ في 15 ديسمبر 2001.

- مخططات تهيئة الإقليم الولائي التي توضح وتثمن، بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم المعني، الترتيبات الخاصة بكل إقليم ولالية، في مجال ما يأتي على الخصوص:
- تنظيم الخدمات العمومية .
- مساحات التنمية المشتركة بين البلديات .
- البيئة
- السلم الترتيبي والحدود المتعلقة بالبنية الحضرية.
- المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى التي تحل محل مخططات تهيئة الأقاليم الولائية لفضاءات الحواضر الكبرى المحددة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم¹

وضحت المادة 07 مختلف أدوات التهيئة والتنمية المستدامة ومساحات التنمية المشتركة بين البلديات، وهذا يدل على وجود تعاون بين البلديات في مجال التنمية المستدامة.

ونصت المادة 53 من نفس القانون على "تحدد مخططات تهيئة الإقليم الولائي بالنسبة لإقليم كل منها، ما يأتي:

- مخططات تنظيم الخدمات المحلية ذات المنفعة العمومية.
- مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات.
- السلم الترتيبي العام وحدود تمدن التجمعات الحضرية والريفية².

أوضحت هذه المادة شكل من أشكال التعاون المشترك إلا وهو انجاز مخططات مشتركة بهدف المنفعة العمومية والتنمية المحلية.

- القانون التوجيهي للمدينة 06-06

نصت المادة 22 من القانون التوجيهي للمدينة 06-06³ في القسم الثالث من الفصل الخامس على "يمكن أن يبادر بنشاطات الشراكة بين مدينتين أو أكثر لانجاز تجهيزات ومنشآت حضرية مهيكلية في إطار اتفاقية تبرم بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية"⁴

يظهر التعاون في هذا الإطار من خلال المبادرة في القيام بنشاطات مشتركة بين مدينتين أو أكثر من أجل انجاز تجهيزات و منشآت عن طريق اتفاقية تبرم بين الجماعات الإقليمية.

¹المادة 7 من القانون 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

²المادة 53 من القانون 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

³القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد

15، الصادرة في 12 مارس 2006.

⁴المادة 22 من القانون 06-06.

- قانون المالية 18-18

جاء قانون المالية 18-18¹ في مواد 38 و 39 في القسم الرابع من الفصل الثالث التي تنص على ما يلي:

"المادة 38: في إطار التضامن بين الجماعات المحلية تمنح الجماعات الإقليمية عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات وهبات لفائدة جماعات الإقليمية أخرى"²

"المادة 39: تساهم الجماعات الإقليمية التي تحوز فائضا في الإيرادات يتعدى حاجياتها السنوية في التضامن بين الجماعات الإقليمية عن طريق صندوق التضامن والضمان الجماعات المحلية"³

المسائل المالية في مجال التعاون المشترك بين البلديات هي الأكثر أهمية حيث تساهم البلديات الغنية في سد العجز للبلديات الفقيرة عن طريق صندوق التضامن والضمان الذي يساهم في تمويل التعاون مابين البلديات.

2- التعاون المشترك بين البلديات في التشريع المقارن

أ- **في التشريع التونسي:** أشار الدستور التونسي سنة 2014⁴ بأن التعاون الموضح في الفصل 140 " يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وان تنشأ شركات فيما بينهما لتنفيذ برامج أو انجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة . كما يمكن للجماعات المحلية ربط علاقات خارجية للشراكة و التعاون اللامركزي . يضبط القانون قواعد التعاون و الشراكة " ⁵

إذا نجد أن الدستور التونسي أعطى مكانة واضحة للتعاون بين الجماعات المحلية من خلال نصه في المذكور أعلاه على أن التعاون يقوم من خلال إنشاء شراكة بين جماعة محلية و أخرى من اجل انجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة وكذلك يمكن حتى للجماعات المحلية الخارجية لإنشاء شركات مثل : الشراكة التي وقعت في مجال التعاون بين ولاية الوادي و ولاية توزر و ذلك من خلال التتويج لعلاقات دبلوماسية مميزة بين البلدين.

ب- **في التشريع المغربي:** يتمثل التعاون بين البلديات في الدستور المغربي لسنة

¹ القانون رقم 18-18 المؤرخ في 27 ديسمبر 2018 يتضمن قانون المالية لسنة 2019، الجريدة الرسمية عدد 79.

² المادة 38 من القانون رقم 18-18.

³ المادة 39 من القانون رقم 18-18.

⁴ الدستور التونسي لسنة 2014، المؤرخ في 26 يناير 2014.

⁵ الفصل 140 من الدستور التونسي لسنة 2014.

2011¹ الصادر في 17 يوليو 2011 من خلال ذكره في الفصل 135 المنطوي تحت الباب التاسع المعنون بـ "الجهات والجماعات الترابية الأخرى و الذي ينص على " الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات و العمالات و الأقاليم و الجماعات .

الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية تنتخب مجالس الجهات و الجماعات باب الاقتراع العام و المباشر.

تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون و يمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل²

بالإضافة إلى الفصل 136 الذي وضع مبادئ التدبير الحر وكذلك التعاون و التضامن من خلال نصه " يرتكز التنظيم الجهوي و الترابي على مبادئ التدبير الحر و على التعاون و التضامن و يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم و الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة "³

بمعنى أن التشريع المغربي اظهر اهتمامه بهذا الموضوع من خلال دسترته حيث ذكر التعاون بصفة صريحة وفي مواد مستقلة بل أكثر من ذلك اعتبر التعاون مبدأ من مبادئ التدبير الحر الذي يرتكز عليها التنظيم الجهوي و الترابي.⁴

ج- في التشريع الفرنسي: نص دستور الجمهورية الفرنسية حسب آخر تعديل 23 يوليو 2003 في الباب 12 الذي يتضمن الجماعات الإقليمية في المادة 72 و كذلك الجماعات الواقعة في ما وراء البحار التي نصت عليها المادة 74.

كما جاء في نص المادة 72 الفقرة الخامسة حيث نصت على التعاون بين البلديات " لايمكن أن تمارس أي جماعة إقليمية وصياتها على أخرى . غير أنها إذا تطلبت ومارست إحدى الاختصاصات مساهمة عدة جماعات إقليمية يمكن أن يرخص القانون لإحداها أو إحدى مجموعاتها تنظيم كفايات القيام بعملها المشترك "

الملاحظ أن في هذه الفقرة أنها تضمنت عدة نقاط من بينها:

- احترام اختصاصات كل جماعة إقليمية لأخرى .
- التعاون يشمل مختلف الوحدات الإقليمية (البلدية – المحافظات – الجهات)
- وجود حاجات مشتركة أو الحاجة إلى مساهمة كل جماعة إقليمية في مجال معين هو دافع للتعاون فالتعاون هو وسيلة لتلبية تلك الحاجات المشتركة.⁵

¹الدستور المغربي "الظهير الشريف" 82-11-1 الصادر في 14 رجب 1432 الموافق لـ 17 يوليو 2011 الجريدة الرسمية العدد 52-59.

²الفصل 135 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁴داودي فاطمة الزهراء ، مرجع سابق، الصفحة 14

⁵داودي فاطمة الزهراء، المرجع نفسه ، الصفحة 13-14

د- في التشريع الإسباني: نص الدستور الإسباني لسنة 1978¹ شاملاً لتعديلاته لغاية عام 2011 في المادة الثانية منه على "يقوم الدستور على وحدة الأمة الإسبانية التي لا تنفصل، وطن كل الأسبان الذي لا يقبل التجزئة، ويضمن ويعترف بحق الحكم الذاتي للقوميات والمناطق التي يتكون منها ويضمن ويعترف بالتضامن فيما بينهما"²

ما جاء في الدستور الإسباني يدل على التضامن فيما بينهما و أن الأمة الإسبانية وحدة لا تنفصل.

هـ- في التشريع السوري: نص المرسوم التشريعي المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 في الفصل الأول من الباب السابع المعنون "الإدارات المشتركة" في المادة 97 "يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير إحداث إدارات دائمة لمشاريع خدمية وتنموية تقع في اختصاص الوحدات الإدارية.

وللوزير بقرار منه بناء على اقتراح المحافظين المعنيين إحداث إدارات مشتركة مؤقتة تقوم بمهام لصالح المدن والبلدات والبلديات المتجاورة ضمن نطاق المحافظة الواحدة أو محافظتين متجاورتين لغرض محدد أو لتقديم الخدمات والمساعدات للقرى والتجمعات السكانية بما يحقق التنمية الريفية.

تشكل لهذه الغاية لجنة مشتركة بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكاتب التنفيذية للوحدات الإدارية المعنية لدراسة خطة المشروع وتمويله وإدارته واستثماره"³

يبرز التعاون في هذا الإطار من خلال إنشاء إدارات مشتركة تهدف إلى إنجاز مشاريع وبرامج مشتركة في نطاق المحافظة الواحدة أو محافظتين متجاورتين من أجل تحقيق التنمية الريفية.

بالرجوع إلى التشريعات المقارنة المعالجة لموضوع التعاون المشترك بين البلديات المذكورة سابقاً (تونس – المغرب - فرنسا - إسبانيا - سوريا) نستنتج اختلاف من حيث المصطلحات فهناك من يقول جماعات محلية بالنسبة للتشريع التونسي والجماعات الترابية كالتشريع المغربي أو الجماعات الإقليمية بالنسبة للتشريع الفرنسي وغيرها من التشريعات لكن المغزى واحد.

كما نجد أن هناك من عالج مسألة التعاون لكن بنوع من الغموض من خلال عدم ذكر مصطلح التعاون كالتشريع الإسباني والتشريع السوري.

إلا أنه وبالرغم من هذا الاختلاف يبقى الهدف واحد وهو النفع المشترك وتقديم الخدمة العمومية والتنمية المحلية بين البلديات.

¹الدستور الإسباني لسنة 1978.

²المادة 02 من الدستور الإسباني.

³أحمد إسماعيل، قانون الإدارة المحلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018، ص 150.

الفرع الثالث: تمييز التعاون المشترك بين البلديات عن ما يشابهه

كرس المشرع الجزائري في قانون البلدية أشكال أخرى من التعاون بين البلديات التي تتشابه في المفهوم، وتشارك في نفس الهدف إلا وهو التنمية المحلية، وتتمثل هذه الأشكال في التعاون اللامركزي (أولاً) والتضامن مابين البلديات (ثانياً).

أولاً: التعاون اللامركزي "التوأمة":

يتمثل التعاون اللامركزي في العلاقات التعاونية والشراكة التي تنشأ بين الجماعات الإقليمية وجمعياتها ومجالسها وتنظيماتها من الدول الأخرى في شكل اتفاقية، فالتعاون المشترك بين البلديات يتم بين بلديات في الدولة الواحدة أي وطنياً، والتعاون اللامركزي يتم بين بلديات وطنية وبلديات أخرى أجنبية أي دولياً¹.

بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية، حيث نصت المادة الثانية في فقرتها الأولى منه على "التعاون اللامركزي، كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة"²

إقامة علاقة تعاون اللامركزي يعود بالفائدة على الجماعات الإقليمية المعنية بهذا التعاون وتحقيق منفعة عمومية، والهدف من وراء إقامة علاقات تعاون اللامركزي، تحقيق النفع العام وتعزيز قدرات الجماعات الإقليمية وترقية الخدمة العمومية للجماعات الإقليمية الجزائرية³.

1- بعض اتفاقيات التعاون اللامركزي "التوأمة" التي أبرمتها الجماعات الإقليمية ونظيراتها في الدول الأخرى:

- أ- اتفاقيات التعاون اللامركزي "التوأمة" حسب القارات:
- 18 اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة في إفريقيا.
 - 60 اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة في أوروبا.
 - 06 اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة في آسيا.
 - 02 اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة في أمريكا⁴.
- ب- اتفاقيات التعاون اللامركزي "التوأمة" حسب البلدان:

¹رابحي كريمة، سعيداني ججيفة، التعاون المشترك بين البلديات وفقاً لقانون البلدية رقم 10/11، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 04 سنة 2021، ص 417.

²المادة 02 في الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، سبق ذكره.

³رابحي كريمة، سعيداني ججيفة، مرجع نفسه، ص 418.

⁴رحموني محمد، الجماعات المحلية وآفاق الشراكة من أجل مدن مستدامة: دراسة على ضوء القانون التوجيهي للمدينة، مجلة التعمير والبناء، العدد 01 سنة 2017، ص 118.

- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية تلمسان ومنطقة قازان الروسية بتاريخ 2011/10/15.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية عنابة و مدينة ايكرتين بورق الروسية بتاريخ 2009/08/14.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية بولوغين و بلدية كولومب الفرنسية بتاريخ 2013/10/06.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية العلما و بلدية فيوربن الفرنسية بتاريخ 2012/10/27.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية وهران و بلدية ستراسبورغ الفرنسية بتاريخ 2013/03/29.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية بومرداس وبلدية بلفور الفرنسية بتاريخ 2007/06/04.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية تلمسان و بلدية ليل الفرنسية بتاريخ 2013/03/23.
- اتفاقية تعاون اللامركزي مبرمة بين بلدية بجاية و بلدية بورتيماو البرتغالية بتاريخ 2009/12/11.

2- بعض اتفاقيات التعاون "الشراكة" بين البلديات:

أ- في الجزائر:

- اتفاقية تعاون بين المدينة الجديدة لسيدي عبد الله بولاية الجزائر و بلديات المعالمة، رحمانية، زرالدة، دويرة.
- اتفاقية تعاون بين المدينة الجديدة لبوغزول بولاية المدية مع بلدية عين وسارة بولاية الجلفة.
- اتفاقية تعاون بين بلدية الجزائر الوسطى و بلدية ورقلة.¹

- ثانيا: التضامن المالي بين البلديات:

يتم التضامن بين البلديات في شكل صندوق مشترك المتمثل في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حيث يتم عن طريق جميع اقتطاعات سنوية من ميزانيات البلديات بصفة إجبارية لإعادة توزيعها، والهدف من هذا من التضامن المالي بين البلديات سد العجز الحاصل وتمكين الجماعات القاعدية من أداء مهامها والحصول على مصادر تمويل تكفي لتحقيق برامجها التنموية وضمان سيرها الإداري وتحقيق نوع من التوازن المالي بينهما.

يؤدي التضامن المالي بين البلديات دور كبير في تغطية عجز ميزانية البلديات من خلال الإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وهذا

¹رحموني محمد ، مرجع سابق ، الصفحة 118.

يوضح الاختلاف بين التعاون والتضامن فلكل منهما له اجراءته وتنظيمه وأهدافه الخاصة به.¹

المطلب الثاني: خصائص التعاون المشترك بين البلديات

تتجلى خصائص التعاون المشترك بين البلديات فيما يلي :

الفرع الأول: التعاون كأداء للتطوير الإداري

يمكن لبلديتين أو أكثر أن يشتركا في عمل واحد من اجل تقديم الخدمات أو مصالح ذات نفع مشترك فيما بينهما من اجل تطوير الأداء الإداري.

الفرع الثاني: تلبية حاجات المواطن وتحقيق المشاريع الكبرى.

تفتقر بلديات الجزائر لمثل هذا التعاون المتمسم بالعجز بالأخص على المستوى المالي . الفني بحيث يفرض عليها الاستنجد بمثل هذه التقنيات خاصة بعد التقسيم الإقليمي سنة 1984 م الذي ظهرت فيه عدة بلديات اقل ما يقال عنها ضعيفة جدا فهي لا تمتلك حتى الموارد الضرورية لتغطية قسم التسيير و لذلك على البلديات المتجاورة ذات الخصائص المتشابهة التعاون فيما بينهما من اجل تلبية حاجيات مواطنيها وهذا ما سيمكننا من تخفيض التكاليف و سد العجز و انجاز مختلف المشاريع وحتى تحقيق الكبرى منها.²

الفرع الثالث: الرفع من قواعد التسيير و الحكم المنظم.

وهذا من اجل الحد من عدم التمكن من قواعد التسيير و الأنظمة وعدم وجود ثقافة خاصة بالإدارة المحلية تسمح بإدراج التعاون كعنصر إيجابي يساهم بالتكفل بالمرافق و المشاريع وهذا يسمح بتبادل الخبرات ويطور نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المحلي من خلال التعاون بين البلديات.³

الفرع الرابع: استهداف التعاون بين البلديات المساس بمواضيع متنوعة و قضايا تمس مختلف المجالات

استحداث مجال للتعاون بين البلديات في إقليم محدد يساهم في حل العديد من المسائل الإدارية المالية و يساعد على تنسيق ما بين البلديات المشتركة التي تتكفل بقضايا التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و كذلك العمرانية كما يحل مشكل الصراعات على حدود البلديات فالتشابه بين البلديات تتطلب ضرورة انجاز مشاريع مشتركة في عدة مجالات كالمجال الاجتماعي والهياكل القاعدية و المرافق

¹رابحي كريمة ، سعيداني جبيقة، مرجع سابق الصفحة 418.

²بيلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، المجلد 3، العدد2، الجزائر 2020، ص75-76.

³بيلة نزار، مرجع نفسه، ص 76.

الرياضية و الثقافية حيث يمكن لها إنشاء مناطق عمرانية ما بين عدة بلديات وفقا شكل من الأشكال المنصوص عليها.¹

المطلب الثالث: أسباب الاهتمام بالتعاون المشترك ما بين البلديات

من الأسباب الحقيقية لتبني سياسة التضامن ما بين البلديات هو العجز المالي في الميزانية بالإضافة إلى أسباب أخرى سوف نوضحها في هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: عجز ميزانية البلديات

إن الوضع المالي للبلديات وضع العجز المتتالي لبعض البلديات فالجماعات المحلية تواجه صعوبات بسبب اختلال التوازن بين مستوى مواردها وحجم المهام التي تبنتها والدور الذي تقوم به في إطار النمو المحلي والمنظومة المحلية بصفة عامة مما أدى هذا الوضع إلى تفاقم العجز المالي الذي عانت منه في وقت مضى الجماعات المحلية والذي بدوره انعكس سلبا على نوعية ومستوى الخدمات المنتظرة من هذه الجماعات.

فالواقع والوضع المالي الصعب للبلديات أثرت على دورها التنموي وجعلها غير قادرة على القيام بالمهام المنوطة بها التي هي ضمن اختصاصها وهذا يعود إلى ضعف ونقص مواردها المالية لأنه من شروط نجاح اللامركزية تحكم المنتخبين المحليين في ترقية وتطوير الموارد المالية وهذا العجز يعود إلى عدة أسباب أهمها:

- النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية لزيادة احتياجات المواطنين.
- ارتفاع الديون بسبب سوء تقدير المشاريع.
- عدم التدقيق في مصادر توزيع الإعانات .
- الارتجال في اتخاذ القرارات الغير مبنية على دراسات سابقة.
- غياب الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية.

بحيث يبين الواقع اليوم أن الكثير من البلديات تقدم مجموعة من الخدمات بالمجان في حين يمكن أن تحصل على إيرادات من وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون.²

الفرع الثاني: ضعف الموارد المالية للبلديات

من أهم المشاكل التي تعاني منها البلدية هي عدم كفاية مواردها المالية والأمر الذي يحول دون أدائها الأعمال المخولة بها لإشباع احتياجات المجتمع وتحقيق التنمية المحلية وجعلها في تبعية السلطة المركزية خاصة من ناحية تمويل الدخل

¹بلة نزار، مرجع سابق، ص 76.

²فيرم فطيمة الزهرة، التضامن ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2020، ص225.

الاقتصادي الذي يتطلب مساعدات من طرف الدولة إلا أن مشكلة الموارد المالية المحلية مشكلة تعاني منها معظم الدول التي تتبنى نظام اللامركزية والذي يرجع الضعف إلى قلة مردودية الجباية المحلية.

فالاستقلال المالي للجماعات المحلية يتوقف على مدى إستطاعتها على توزيع وتخصيص هذه الموارد في مجالات وقطاعات تراها مناسبة وفقا للحاجيات و المتطلبات المعبر عنها محليا، كما تعتبر من جانب آخر الموارد الجبائية المصدر الأساسي لتمويل البلديات والولايات بالنظر إلى تطور عوائد لممتلكاتها ومحدودية تدخلاتها وبهذا فهي تمثل أكثر من 90% بالمئة من موارد الذاتية، مقابل 10% بالمئة لعائدات الممتلكات ومن الصعوبات التي تواجه الجباية المحلية عدم إمكانية البلدية القيام بخلق أية ضرائب ورسوم لأن هذا راجع للسلطة التشريعية.

الفرع الثالث: التقسيم الإداري لسنة 1984م

التقسيم الإقليمي الذي مرت به الجماعات المحلية في الجزائر كان لها اثر وانعكاس متباين على تمويل هذه الأخيرة وبالتالي إمكانية إحداث تنمية محلية فهي تعتبر احد أسباب التعاون فيما بين البلديات فالتقسيم الإداري لسنة 1984م أتى بطريقة عشوائية فرفع من عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، كما ضاعف من عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني والتي رفعها من 704 إلى 1541 بلدية من دون أن يراقب إكثانياتها، لأن هذا التقسيم جاء على أساس الكم وهو عدد السكان مما أدى إلى ظهور بلديات ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها إكثانياتها الخاصة بالتطور، كما لا يساعدها التقسيم على التأقلم مع الوضع الجديد للبلاد خاصة فيما يخص النمو الديمغرافي الكبير.

ومن بين السلبيات التي افرزها التقسيم الإداري أهمها:

- الزيادة في عدد البلديات القروية التي لا تركز على الحياة الاقتصادية او المالية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.
- خلق العمالة بسبب عدم مصاحبة هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في البلديات.
- مضاعفة الميزانية التسيير بسبب زيادة عدد الموظفين.
- انخفاض أسعار البترول سنة 1986م مما أدى إلى انخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 54.18%.

- تشتيت الحصيلة الجبائية التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تشارك فيها 1541 بلدية ، و 48 ولاية.¹

ومن هذا أصبح العجز يتفاقم عام بعد عام وأعباء الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد بمواجهة العجز ولكن دون جدوى كما أصبحت الجماعات المحلية عاجزة عن أداء هذه المهام خاصة المتعلقة بالتنمية المحلية، حيث أنها تخضع لتنظيم موحد رغم خصوصيات كل منها لأنه يوجد بلديات صغيرة وأخرى كبيرة، فقيرة وأخرى غنية، ساحلية وأخرى صحراوية، فكانت النتيجة هذا التباين و التعاون.²

¹فيرم فطيمة الزهرة، مرجع سابق، ص225-226.

²فيرم فطيمة الزهرة، مرجع نفسه، ص 226.

المبحث الثاني: شروط إقامة التعاون المشترك بين البلديات و أهدافه

يعد التعاون المشترك بين البلديات احد ابرز السبل الحديثة لتطوير أداء الإدارة و يظهر ذلك من خلال جهود البلديات و لمواجهة تلك المشاكل التي يصعب لبلدية واحدة حلها بشكل منفرد ومن اجل إقامة التعاون لابد من توفر شروط و ضوابط و أهداف تحكم هذا التعاون.

قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، الأول لمعرفة شروط و ضوابط إقامة التعاون المشترك بين البلديات، والثاني خصصناه لأهداف التعاون المشترك بين البلديات.

المطلب الأول: شروط إقامة التعاون المشترك بين البلديات

يظهر من خلال المواد القانونية في القانون 10-11 المنظمة للتعاون المشترك بين البلديات وجود شرطين أساسيين لعقد هذا التعاون بحيث يتمثل الشرط الأول في أن تكون البلديات متجاورة إقليمياً، إما بالنسبة للشرط الثاني حيث يجب أن يكون التعاون من خلال عقد أو اتفاقية مصادق عليها.

الفرع الأول: شرط التجاور الإقليمي

برز التعاون في أوروبا في إطار دور الجماعات المحلية للتعاون بين جماعتين محليتين متجاورتين غير انه تلاش تدريجياً نظراً لتقيده لمسار التعاون ليصبح بعدها تعاون مفتوحاً.

إما في التشريع الجزائري في إطار آخر تعديل لقانون البلدية الحالي، وضع المشرع الجزائري شرط التجاور الإقليمي كأساس لإبرام اتفاقية التعاون بين البلديات حيث نص قانون البلدية 10-11 المادة 215 منه على انه "يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة و التنمية المشتركة لأقاليمها، و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية"

ونصت المادة 217 منه على انه "يقوم التعاون المشترك بين البلديات، بترقية فضاء للشراكة و التضامن مابين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو عدة ولايات"

شرط التجاور الإقليمي يسهل بين البلديات اتخاذ القرارات في مجال التهيئة العمرانية و انجاز المشاريع في إطار وحدة التعاون من اجل التنمية المحلية.

ومن الجانب الثاني يعتبر كقيد يحد من مبادرات التعاون المشترك كونه لا يشمل البلديات الغير متجاورة.

الفرع الثاني: شرط العقد أو الاتفاقية

يعد العقد أو الاتفاقية شرط من شروط إقامة التعاون بين البلديات و تعتبر من الوسائل القانونية حيث نصت المادة 216 من قانون البلدية على انه " تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات"¹

كذلك يعتبر العقد في القانون المدني الجزائري على أن العقد هو توافق إرادتين أو أكثر من اجل إنشاء أو تعديل أو إنهاء التزام حيث نصت عليه المادة 54 من

¹ رابحي كريمة، سعيداني ججيفة، مرجع سابق ، ص 419.

القانون المدني على انه" العقد اتفاق يلتزم بموجبه شخص أو عدة أشخاص آخرين بمنح أو فعل أو عدم فعل شيء ما"¹

المطلب الثاني: أهداف التعاون المشترك بين البلديات

يعتبر اللجوء إلى التعاون والعمل المشترك بين بلدية و بلدية أخرى أو عدة بلديات من الوسائل الناجعة التي تمكنها من تعبئة مواردها المالية عن طريق انجاز مشاريع مشتركة في إطار التنمية المحلية، فمن الضروري تحفيز البلديات على إبرام اتفاقيات التعاون المشترك، لما لها من انعكاسات إيجابية في تحقيق التنمية المحلية وتجسيد مرافق عمومية مشتركة، ففي هذا المطلب سنتطرق لأهداف التعاون المشترك بين البلديات حيث قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، الأهداف الاقتصادية كفرع (أول)، والأهداف الاجتماعية كفرع (ثاني)، والفرع (الثالث) الأهداف الثقافية.

الفرع الأول: الأهداف الاقتصادية

تكمن الأهداف الاقتصادية للتعاون المشترك بين البلديات فيما يلي:

- المساهمات المالية فيما بينهما، والمتمثلة في الإعانات التي تقدمها إلى الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للتضامن و الضمان والذي يعتبر مصدر خارجي من مصادر تمويل الجماعات المحلية.
- ضمان المداخل الجبائية، حيث يمتلك صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية نسبة من الضرائب و الرسوم الممنوحة له بموجب القوانين المالية ويعتمد في ذلك على معيار مالي ومعيار ديمغرافي للبلديات خاصة البلديات والولايات الرعوية والفلاحية التي تشهد ضعف في مواردها الجبائية التي تشمل على نسبة 60 % من التخصيص الإجمالي للتسيير، ونسبة 40 % من التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمارات المحلية.
- تمويل صندوق التضامن والضمان برامج التسيير والتجهيز، بحيث يكمن دوره في تمويل التنمية المحلية للجماعات المحلية من خلال الاستثمار الممول من طرف صندوق التضامن والضمان في إطار انجاز المشاريع وتقديم المساعدات لانجازه.
- زيادة الدخل القومي، بحيث يمثل العامل المؤدي لتجسيد أبعاد التنمية، إذ أن ارتفاع الدخل القومي يقابله ارتفاع الدخل الحقيقي للفرد مما يعني تحقيق متطلبات الأفراد.
- دعم أفراد المجتمع لبرامج الإنعاش الاقتصادي، مما يرفع من مستوى سلوكهم الاجتماعي لرفع عجلة التنمية واستغلال الأملاك المحلية²

¹المادة 54 من القانون المدني الجزائري، صادر بالأمر رقم 75-58، مؤرخ في 25 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية عدد 78، صادرة في 30 سبتمبر 1975.

²فيرم فطيمة الزهرة، مرجع سابق، ص 227.

- الرفع من كفاءة التسيير المحلي.
- التقليل من التبعية المالية للدولة وذلك من خلال الاتجاه للمحافظة على الموارد المالية عن طريق تعبئة الحد الأدنى من الموارد الذاتية.
- سد العجز الحاصل في البنية التحتية.
- جلب الاستثمار للبلديات الضعيفة، ونقصد بها البلديات التي تكون فيها عجز في الحركة الاقتصادية بسبب الفقر والبطالة... الخ.
- يحقق التوازن الاقتصادي¹.

الفرع الثاني: الأهداف الاجتماعية

تتمثل الأهداف الاجتماعية للتعاون المشترك بين البلديات فيما يلي أهمها:

- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان، مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفعالة.
- عدم الإخلال في التركيبة السكانية، وهذا يتم من خلال توزيعهم بين أقاليم الدولة والحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.
- يعمل على تحقيق رفاهية الإنسان على المستوى المحلي، خاصة في مجال السكان، الصحة، التشغيل، إضافة لزيادة الاكتفاء الذاتي للمجتمع المحلي.
- إشباع الحاجات الأساسية للأفراد والمتمثل في الاستقرار وإزالة الفوارق الاجتماعية بين المواطنين، كذلك توفير الأمن، السكن، التعليم، الاندماج السياسي، وهذا كله من أجل مواجهة الاحتياجات الأساسية للمجتمع وتقديم مساعدة مباشرة ومكثفة لمن هو في حالة ملحة لهذه الاحتياجات بحيث تساعد التنمية إلى توفيرها والى تخفيف من انتشار الأوبئة، الأمية، البطالة، الفقر... الخ.
- يمثل احد الوسائل الحديثة لتطوير الأداء الإداري المحلي.
- ينشئ مصالح عمومية مشتركة من خلال المشاريع التنموية، للحفاظ على استمرارية البلديات الغنية.
- يقضي على الفوارق الاجتماعية².

الفرع الثالث: الأهداف الثقافية

تكمن الأهداف الثقافية للتعاون المشترك بين البلديات فيما يلي:

- إحياء النشاطات والجمعيات الثقافية مما يؤدي إلى الاهتمام بالإطارات الفنية.
- تحقيق الترابط بين المجتمعات المحلية مما يسهل نموها بشكل متوازن.

¹فيرم فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 227.

²غفاري فاطمة الزهرة ، زحوظكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية ، مذكرة ضمن متطلبات شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة ومالية ، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2018، ص 31.

- خلق الرأي العام الذي يؤمن بعملية التحول والتغيير.
- إتاحة الحرية والقدرة على الاختيار، وذلك من خلال سعي التنمية لبلوغ التحرر من قهر الظروف البيئية والعادات والتقاليد التي قد تقف عائق أمام التنمية.
- القدرة على تجاوز العوائق الفكرية والسياسية لتحقيق حياة أفضل والتحرر من ذهنيات محلية ضيقة.¹

¹ غفاري فاطمة الزهرة، زحوظكرياء، مرجع سابق، ص 32.

في ختام هذا الفصل اتضح لنا أن التعاون بين البلديات اليوم يشكل وسيلة من الوسائل الحديثة لتطوير الأداء الإداري، إذ أن التعاون ما بين البلديات من المواضيع التي تتعلق أساساً بموضوع التنمية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمسائل البيئية والتنمية العمرانية المشتركة والرفع من التسيير المحلي وأداة للحد من التبعية للدولة أيضاً، حيث وضعت الدولة الجزائرية إطار قانوني يحكم قواعد التعاون المشترك بين البلديات والمتمثل في الأمر رقم 10-11 وهذا من أجل تأطير التعاون بين الجماعات المحلية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

كما يعمل التعاون بين البلديات على تخفيف العبء المالي الذي يشهد عجز دائم أمام حاجيات المواطنين من خلال تغطية النفقات للتنمية المحلية وهذا كونه الوسيلة الفعالة لنقص الموارد المالية والجبائية.

التعاون المشترك بين البلديات يعتبر من ضمن الوسائل التي ترفع التنمية، حيث أنها تجسد كأولوية لما بين البلديات.

واقعنا اليوم يعكس ما هو منصوص عليه قانوناً حيث يوضح الممارسة التي تكاد تنعدم، إذا أن معظم البلديات لا تلجأ لهذه الآلية، حتى وإن كانت نقائص في بعض المجالات وحاجيات مشتركة، هذا يوضح مستوى منتخبين وممثلي الهياكل القاعدية إذ يعتبر اللجوء لمثل هكذا أسلوب من الثقافة الإقليمية والتخطيط الإقليمي الذكي الذي يهدف للتنمية المحلية.

الفصل الثاني

التعاون المشترك بين البلديات
كآلية حديثة لتطوير الأداء
الإداري

التعاون المشترك بين البلديات يشكل احد الآليات الحديثة لتطوير الأداء الإداري المحلي والرفع من كفاءة التسيير في الإدارة المحلية، حيث يسمح بتجميع الجهود وتمكين البلديات من مواجهة الصعوبات والمشاكل التي لا يمكن أن تحلها البلدية لوحدها نظرا لمحدودية الإمكانيات المالية والمادية و البشرية، فأصبح التعاون المشترك اليوم يشكل احد الآليات أو الوسائل المتاحة للبلديات للتقليل من تبعيتها المالية للدولة، حيث تتجه للمحافظة على الموارد المالية تعبئة الحد الأدنى من الموارد الذاتية وتبادل الإمكانيات والوسائل المادية، وعليه قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: الآليات المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات.

المبحث الثاني: الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات وحلولها.

المبحث الأول: الآليات المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات

تمر الدولة الجزائرية بأزمة حكم على المستوى القاعدي، الوضع الذي يستدعي إتباع إصلاحات هيكلية وتنظيم جديد يقوم على أساس التسيير الجوّاري، وذلك عن طريق توطيد علاقة الجماعات المحلية وذلك في إطار عمل جماعي تتعاون فيه البلديات فيما بينهما كخيار بديل عن إعادة التقسيم الإداري، بشكل يعزز من استقلالية البلدية¹، حيث ترتبط نجاح علاقات التعاون المشترك بين البلديات بثلاثة آليات مهمة تبرز هذا التعاون، هذا ما سيتضمنه المبحث الأول المعنون بـ "الآليات المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات".

وعلى هذا الأساس نطرح عدة أسئلة منها: ما هي الآليات المعتمد عليها لتجسيد التعاون المشترك بين البلديات؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية لابد من تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، الآليات القانونية كمطلب أول، و الآليات السياسية كمطلب ثاني، والمطلب الثالث الآليات المالية.

¹فضيلة مختاري، نظام البلدية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا- مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، سنة 2019، ص 72.

المطلب الأول: الآليات القانونية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات

تجسيد التعاون المشترك بين البلديات يتطلب وجود آليات مرنة، ففي التشريع الجزائري حاول المشرع إيجاد آليات تجسد التعاون ما بين البلديات وذلك من خلال المؤسسة العمومية "نقابة البلدية" ثم تطور أسلوب التعاون من خلال قوانين البلدية وصولاً إلى القانون الحالي 10/11 الذي يعتمد على أسلوب الاتفاقية أو العقود التي يصادق عليها عن طريق المداولات، إضافة إلى وجود أسلوب اللجان المشتركة، ففي هذا المطلب سنتطرق للآليات القانونية قسمناها إلى ثلاثة فروع، المؤسسة البلدية المشتركة كفرع أول، والتعاقد الحر كفرع ثاني، والفرع الثالث، ملتقيات البلدية ولجان تسيير الأموال و الحقوق المشاعة.

الفرع الأول: المؤسسة البلدية المشتركة

كرس المشرع الجزائري من خلال قوانين البلدية السابقة والحالية ومنذ أول تشريع بلدي التعاون المشترك بين البلديات ومن أهم هذه الآليات القانونية نجد نقابة البلدية التي عدلت بموجب القانون رقم 09/81 المتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية ليتم تغيير تسميتها من نقابة البلدية إلى المؤسسة البلدية المشتركة، لكنه تغير الأمر في القانون البلدية الساري المفعول 10/11 لتصبح الاتفاقيات والعقود كأسلوب معتمد.¹

أولاً: نقابة البلدية

نقابة البلدية تعتبر أسلوب من أهم الأساليب المعتمد عليها في الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية، ليرز هذا الأمر مدى أهمية النقابات سواء من حيث الإنشاء والتنظيم الإداري المخصص لها.

كما عرفت نقابة البلدية، على أنها مؤسسة إدارية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية، تخضع للقواعد الخاصة بالوصاية و المحاسبة وإدارة البلدية، وتتم إدارة النقابة من قبل اللجنة البلدية المشتركة، حيث تجتمع هذه اللجنة بشكل عادي مرة واحدة كل فصل.

وتشتمل ميزانية النقابة على شعبتين: الأولى للتشغيل والأخرى للتجهيز والاستثمار.²

1- إنشاء النقابة

رجوعاً إلى الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية نجد أن نقابة البلدية تصدر

¹فاطمة الزهراء داودي، مرجع سابق، ص71.

²احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية

2006، ص214

بموجب قرار أما عن "الولي" أو من طرف وزير الداخلية، فالوالي يحدث نقابة البلديات بالنسبة للبلديات التابعة لولايتين أو أكثر، وهذا ما نص عليه في المادة 14 التي تنص على:

"تحدث نقابة البلديات بموجب قرار:

- من الوالي بالنسبة للبلديات التابعة لولاية واحدة.
- من وزير الداخلية بالنسبة لولايتين فأكثر".

كما نجد أن إنشاء نقابة البلديات يكون باقتراح المجالس الشعبية البلدية التي تقرر اشتراك البلديات التي تتولى تسييرها وهذا من اجل المصالح المشتركة ولكن إحداثها يكون بموجب قرار من السلطة المركزية وهذا دال على عدم استقلالية البلدية وبقيت تابعة للسلطة المركزية، كما أن السلطة المركزية لها حرية القبول أو رفض اقتراحات مجالس البلدية.¹

2- التنظيم الإداري لنقابة البلديات

نص المشرع الجزائري في الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية القديم على أن نقابة البلدية تكون تحت وصاية الوالي في البلدية التي هي مركز النقابة، هذا ما نصت عليه المادة 18 "يعين مركز النقابة البلدية عند إحداثها في المقرر المؤسس لهذه النقابة".

وجاء في المادة 19 "توضع نقابة البلدية تحت وصاية عامل العمالة التي تتبع لعمالته البلدية التي عين فيها مركز النقابة"، الوصاية تقيد عمل النقابات، هذا يدل على عدم استقلالية البلدية.

3- العضوية في نقابة البلديات

العضوية في نقابة البلدية تكون بانتخاب أعضائها من قبل المجالس الشعبية للبلديات المعنية، حيث تمثل كل بلدية بمندوبان يتم اختيارهم من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو من مواطنين آخرين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لعضوية هذا المجلس، هذا ما نصت عليه المادة عشرين 20 في فقرتها الثالثة 03 من نفس الأمر.²

4- نقابة البلديات في التشريع المقارن

أ- نقابة البلدية في التشريع المغربي

اتخذ التعاون بين الجماعات المحلية في سنة 1960 شكل النقابة الجماعية واعتبرها وسيلة لإشراك بعض الجماعات في تدبير بعض المرافق العامة ذات الفائدة المشتركة وظل مصطلح النقابة الجماعية حاضر في التنظيم الجماعي لسنة

¹بله نزار، مرجع سابق، ص77.

²فاطمة الزهراء داودي، مرجع سابق، ص 73.

1976، ثم في الميثاق الجماعي لسنة 2002 وتم استبدال مصطلح النقابة بمصطلح مجموعة الجماعات، حيث نصت المادة 81 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي 78/00¹ المؤرخ في 03 أكتوبر 2002 على "مجموعة الجماعات الحضرية و القروية أو مجموعة الجماعات المحلية مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، في هذا القانون المتعلق بالميثاق الجماعي ومن هذه المادة نجد أن المشرع لم يذكر مصطلح النقابة كأسلوب، إنما تكلم عن المؤسسة العمومية، حيث نص على أن الجماعات المحلية هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية ومستقلة ماليا.²

لكنه عدل هذا الميثاق الجماعي بالقانون رقم 17/08³ الذي أضفى صيغة جديدة بإحداث التعاون والشراكة ومجموعة الجماعات و المجموعات التجمعات الحضرية، وغير مصطلح مجموعة الجماعات واستبدله بمصطلح مؤسسات التعاون بين الجماعات.

مؤسسة التعاون بين الجماعات هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، تكون بمبادرة من جماعات متصلة ترابيا وذلك بموجب اتفاقية تصادق عليها المجالس المعنية، تحدد من خلال هذه الاتفاقية تسمية المؤسسة وموضوعها وطبيعتها ومبلغها ومدتها.⁴

ب- نقابة البلدية في تشريع التونسي

نص الفصل 102 من القانون الأساسي 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتضمن القانون الأساسي للبلديات على "تحدث النقابة البلدية بين بلديتين فأكثر قصد تشاركها في إنجاز مشاريع أو خدمات ذات مصلحة مشتركة بقرار من وزير الداخلية وباقتراح من الوالي بعد استشارة مجالس البلديات المعنية وباقتراح منها بعد اخذ رأي وزير المالية، يمكن قبول مشاركة بلديات أخرى في النقابة بقرار من وزير الداخلية بعد استشارة البلديات الأعضاء بالنقابة واخذ رأي وزير المالية، ويمكن كذلك لمجلس الولاية الذي تهمة الذي تهمة المشاريع والخدمات التي أحدثت من أجلها تلك النقابة الانخراط بها حسب نفس الشروط المنصوص عليها أعلاه"

كما عرفت نقابة البلدية في الفصل 103 التي تنص على "نقابات البلدية عبارة عن مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، ينطبق على

¹الظهير الشريف 01-02-297 الصادر في 03 أكتوبر 2002، المتعلق بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 58-50 الصادرة في 24 نوفمبر 2002.

²المادة 81 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي رقم 78-00.

³ الظهير الشريف 01-08-153 الصادر في 18 فبراير 2009 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 17-08، المغير المتمم للقانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

⁴أحلام بوقديدة، مؤسسة التعاون بين الجماعات نموذج للتمويل الذاتي المحلي، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 06 لسنة 2020، ص 79-80.

النقابات البلدية التشريع المتعلق بالإشراف على البلديات ويتولى الوالي الإشراف عليها، إذا كانت البلديات المنخرطة في النقابة تتبع عدة ولايات يرجع النظر إلى والي الجهة التي بها مقر النقابة"

كما تم التفصيل أكثر في النقابة من حيث الطبيعة القانونية للنقابة والاستقلال المالي والعضوية والمدة النيابية للنقابة وقواعد المحاسبة المعمول بها ومقر النقابة وكذلك مداورات هيئة النقابة وكل الشؤون المالية مع تغيير الأولوية لتسييرها ومدة النقابة وحلها، وذلك في الفصول 104-105-106-107-108-109-110-111-112.

وكذلك الفصول من 91 إلى 100 من هذا القانون تنص على شروط مساهمة نقابات البلدية في الشركات أو التجمعات.¹

لكن بعد صدور القانون الأساسي 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي للبلديات 1975 حذف لفظ "نقابات البلديات" وأضاف أساليب جديدة من خلال الفصل 101 مكرر والفصل 101 ثالثا و الفصل 101 رابعا.²

ج- نقابة البلدية في التشريع الفرنسي

في قانون البلدية الفرنسي هناك تعدد في أسلوب نقابة البلدية من حيث الأطراف ومواضيعه و الاستخدام، فهناك نوعان للنقابة في إطار المؤسسة العمومية للتعاون المشترك بين البلديات نجد:

- **نقابة البلدية المختلطة المغلقة:** تتكون هذه النقابة من مؤسسات عمومية للتعاون ما بين البلديات وصل عددها 3268.
- **نقابة البلدية المختلطة المفتوحة:** تتكون من مؤسسات عمومية تخص التجارة والفلاحة، الحرف والصناعة الإقليمية، تنشأ هذه المؤسسات بهدف مصلحة مشتركة وتشكيلها يكون من احد الجماعات المحلية الإقليمية او من مجموعة من الجماعات المحلية.³

رجوعا إلى القوانين المقارنة نجد أن نقابة البلديات حظيت باهتمام العديد من القوانين في دول مختلفة، وكان لها نصيب من المعالجة بالأخص في التشريع التونسي والفرنسي، هذا دال على أهمية النقابات، لكن التشريع المغربي لم يتكلم صراحة عن النقابة إنما تحدث في إطار المؤسسة العمومية.

¹انظر، القانون الأساسي المؤرخ في 14 ماي 1975م المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، العدد 33.

²انظر، القانون الأساسي المؤرخ في 17 جويلية 2006م المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي للبلديات

الصادر بالقانون عدد 33 لسنة 1975، المؤرخ في 14 ماي 1975م، عدد 48.

³بله نزار، مرجع سابق ص 78.

ثانيا: المؤسسة العمومية المشتركة

نص المشرع الجزائري في القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية على المؤسسة العمومية المشتركة، حيث تم استبدال لفظ نقابة البلديات بلفظ المؤسسة العمومية المشتركة.

1- إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة

بالرجوع للقانون 08/90 المتضمن قانون البلدية في المادة التاسعة 09 منه التي تنص على "يجوز للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة العمومية مشتركة مابين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك"¹

في قانون البلدية سابق الذكر نجد أن نشأة المؤسسة العمومية تكون من طرف البلدية نفسها أو باجتماع بلديتين أو أكثر من اجل انجاز أعمال مشتركة بهدف مشترك.

الفقرة الثانية 02 من المادة التاسعة 09 تحدد مصدر تحديد العلاقة بين المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات و البلديات المعنية، حيث نصت هذه الفقرة على "تحدد العلاقة بين المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات و البلديات المعنية في دفتر شروط يضبط حقوق كل طرف من الأطراف المعنية و التزاماته"².

إن تحديد العلاقة ليس فقط بين البلديات و البلديات المعنية من جهة فقط بل تحدد العلاقة بين البلديات و البلديات المعنية و المؤسسة العمومية للبلديات من جهة أخرى.

إذن فإن نشأة المؤسسة العمومية تخضع لمبدأ التعاقد الحر لأن العلاقة هنا تحدد في إطار دفتر شروط يضبط حقوق كل طرف من الأطراف و التزاماتهم، هذه دلالة على وجود نوع من الاستقلالية.

القانون 08/90 يوضح الفرق بينه وبين الأمر 24/67 ففي السابق كان إنشاء المؤسسة قرار مركزي هذا ما جاء به الأمر 24/67 أما القانون 08/90 فإن إنشاء المؤسسة هي مبادرة حرة تخضع لمبدأ التعاقد الحر، وهذا دعما لاستقلالية الجماعة القاعدية.

2- الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية المشتركة

نصت المادة 10 من القانون 08/90 على "تتمتع المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"³

¹المادة 09 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية الفقرة الأولى.

²المادة 09 من نفس القانون الفقرة الثانية.

³المادة 10 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية.

وضح نص المادة أن المؤسسة العمومية المشتركة هي مؤسسة مستقلة إداريا وماليا، دون تبعية لأي جهة.

3- المؤسسة العمومية المشتركة في التشريع المقارن أ- المؤسسة العمومية المشتركة في التشريع المغربي

وردت المؤسسة العمومية في المادة 81 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي 78/00¹ المذكورة سابقا، وردت في إطار مجموعة الجماعات الحضرية والقروية أو مجموعة الجماعات المحلية، لكنه تم استبدال مصطلح مؤسسة عمومية بمصطلح مؤسسة التعاون بين الجماعات التي نص عليها القانون رقم 14-113² الصادر بتاريخ 07 يوليو 2015 لكنه أبقى على نفس الاختصاصات التي تتمتع بها مجموعة الجماعات الحضرية، حيث نصت المادة 133 في الفقرة الأولى من الباب الثالث منه على "يمكن للجماعات أن تؤسس فيما بينهما، بمبادرة منها مؤسسات للتعاون بين جماعات متصلة ترابيا تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي"³ أوضح القانون 14-113 انه لا يوجد فرق بين الجماعات ذات الطابع القروي و الحضري ودمجت في ما بينهما وسميت مؤسسة التعاون بين الجماعات.

ب- المؤسسة العمومية المشتركة في التشريع التونسي

كرس المشرع التونسي في القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006 المتمم للقانون الأساسي للبلديات لسنة 1975 في الفقرة الثانية من المادة 101 ثالثا التي نصت على "الوكالة بين البلديات مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية يتم إحداثها وتنظيمها وضبط طرق تسييرها بأمر باقتراح من وزير الداخلية بعد استشارة المجالس البلدية المعنية أو بناء على طلبها"⁴، الملاحظ من التشريع التونسي انه نص على المؤسسة العمومية المشتركة لكن تحت تسمية الوكالة التي صنفت ضمن المؤسسات العمومية.

ج- المؤسسة العمومية المشتركة في التشريع الفرنسي

المؤسسة العمومية المشتركة في القانون الفرنسي كانت أكثر تفصيلا مقارنة بقوانين الدول الأخرى المذكورين سابقا، لكن القانون الفرنسي لم يعطي تعريف جامع مانع لمفهوم المؤسسة العمومية، لكنه ذكر أنواع المؤسسات العمومية وصنفها كالاتي:

¹ القانون المتعلق بالميثاق الجماعي رقم 78-00.

² الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 7 يوليو 2015 يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

³ المادة 133 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

⁴ المادة 101 ثالثا من القانون الأساسي للبلديات عدد 33.

- نقابة البلدية.
- تجمعات البلدية.
- التجمعات العمرانية.
- التجمعات المشكّلة.
- الأقطاب العمرانية أو الإقليمية¹.

الفرع الثاني: التعاقد الحر

جاءت فكرة التعاقد الحر تدعيماً لاستقلالية البلدية، كما ان فكرة الشخصية المعنوية لها أهمية بالغة في القانون الإداري فكان لابد من تعريف الشخصية المعنوية أولاً فتعرف من احد الأساتذة على أنها " أننا نقصد تحت هذه التسمية، مجموعة من الأشخاص والأموال التي نظراً لخصوصية أهدافها ومصالحها، يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات، فيتعلق الأمر مثلاً بالبلديات..."

ويترتب عن الشخصية المعنوية مجموعة عناصر أهمها: ذمة مالية مستقلة والاعتراف من طرف المشرع.²

أولاً: هيكلية التعاون عن طريق التعاقد الحر

جاء في ظل القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية في المادة 216 التي تنص على "تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات"³، انجاز الأعمال المشتركة مبنية على التعاقد الحر فتكون بموجب اتفاقية أو عقود.

العقد أسلوب مناسب للبلديات فالعقد يمكن أن يبرم بين إدارة ما وإدارة أخرى أي بين الإدارات العمومية فيما بينهما.⁴

ثانياً: التعاقد الحر في التشريع المقارن

1- التعاقد الحر في التشريع التونسي

ورد الأسلوب الاتفاقي في المادة 101 مكرر من القانون الأساسي عدد 48 سنة 2006 التي تنص على "يمكن للبلديات بمقتضى مداولة استغلال مرفق أو عدة مرافق عمومية لها صبغة اقتصادية أو تجارية وذات مصلحة مشتركة بينها من قبل بلدية واحدة تقوم مقام المستلزم بالنسبة إلى البلديات الأخرى حسب

¹بله نزار، مرجع سابق، ص 79.

²ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع 2011، ص 47.

³انظر، المادة 216 من القانون 10-11.

⁴ناصر لباد، مرجع سابق، ص 198.

اتفاقية تتم المصادقة عليها بقرار من وزير الداخلية بعد اخذ رأي وزير المالية¹

2- التعاقد الحر في التشريع المغربي

كرس المشرع المغربي في الباب السابع من الميثاق الجماعي 78/00 أسلوب الاتفاقية في المادة 78 التي تنص على "يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تبرم فيما بينهما أو مع جماعات محلية أخرى اتفاقيات للتعاون أو للشراكة من أجل انجاز مشروع ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص.

تبرم اتفاقيات التعاون، التي يصادق عليها وزير الداخلية او من يفوض اليه ذلك، بناء على مقررات متطابقة للمجالس المعنية تحدد خاصة موضوع المشروع وتكلفته ومدته ومبلغ أو طبيعة المساهمات والشروط المالية والمحاسبية²

3- التعاقد الحر في التشريع الفرنسي

نص المشرع الفرنسي في القانون المؤرخ في 05-04-1884 على شكل من أشكال التعاون بين البلديات الذي يتمثل في التوافقات بين البلديات، تحدث بواسطة رؤساء المجالس البلدية المعنية وتتعلق بعملية محددة يتم التشاور بشأن هذه التوافقات في إطار لقاءات مابين المجالس البلدية المعنية، تتمتع التوافقات مابين البلديات بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ويتم تمويل العمليات المشتركة عن طريق اتفاقية مابين البلديات المعنية وهذا راجع للمساهمات المالية لكل بلدية، مما يجعل كل بلدية مستقلة، ويتم قبول هذه الاتفاقيات بإجماع مجالس البلدية المعنية³.

نستنتج من القوانين المقارنة أن موضوع التعاقد الحر له أهمية بالغة، فقد حظيا موضوع التعاقد الحر بنصيب كبير من المعالجة في دول مختلفة بالأخص في التشريع التونسي والمغربي والفرنسي.

الفرع الثالث: ملتقيات البلدية ولجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة

سننتظر في هذا الفرع لتجسيد آلية التعاون المشترك بين البلديات من خلال ملتقيات البلدية ولجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة.

أولاً: ملتقيات البلدية

يتم عقد اجتماعات أو ما يسمى بالندوات بين مجالس بلديتين أو أكثر لمناقشة مواضيع ذات الاهتمام المشترك والتي تدخل في اختصاصها،⁴ حيث نصت المادة

¹المادة 101 مكرر من القانون الأساسي 2006، عدد 48.

²انظر المادة 78 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي 78-00.

³بن عيسى قدور، التعاون مابين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 05، العدد 01، 2012، ص 325.

⁴بن عيسى قدور، مرجع سابق، الصفحة 318.

26 من الأمر 24/67 على "يجوز لمجلس أو عدة مجالس شعبية البلدية أن تقرر عقد ملتقيات مشتركة فيما بينهما لمناقشة المسائل ذات الصالح البلدي المشترك والتي تتبع اختصاصها وتهم بلدياتها"¹

ملتقيات البلدية ليست مجرد لقاءات للنقاش فقط بل هي من يفتح باب النقاش في القضايا والمسائل التي تخص البلدية أو عدة بلديات ليصبح بعدها شكل من أشكال التعاون المشترك بين البلديات بعد المناقشة وإيجاد الحلول.

ثانيا: لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة

جاء في نص المادة 27 من الأمر 24/67 انه للبلديات حق إنشاء لجنة تسيير الأموال والحقوق المشاعة، فنتشكل هذه اللجنة من مندوب واحد من كل بلدية، يعين رئيس اللجنة بانتخاب واحد من مندوبي البلديات المعنية وتجدد اللجنة بتجدد مجالس البلدية.

في هذه الفترة جاء دستور 1989 الذي كرس نظام التعددية الحزبية وتكريس اللامركزية ونظام اقتصاد السوق، أدى هذا التحول إلى صدور القانون 08/90 حيث حصر هذا القانون التعاون المشترك بين البلديات في المؤسسة العمومية المشتركة، أما الأموال والحقوق المشاعة يتم تسييرها من طرف لجنة مشتركة، وبالرجوع للأمر 24/67 الذي عالج التعاون في 20 مادة ومقارنته مع القانون 08/90 الذي عالج موضوع التعاون في أربعة 04 مواد فقط، هنا نستنتج ان هامش المبادرة والحرية محدود في تسيير الشؤون المحلية والقيام بالتعاون المشترك.

القانون 08/90 جاء في ظروف غير عادية إلا وهي الأزمة الوطنية مما جعله يتسم بعدم الفاعلية والتطور مع المستجدات والتغيرات في المجتمع، مما يتطلب إعادة النظر في قواعده لتتلاءم مع الأوضاع الحالية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.²

ثالثا: ملتقيات البلدية ولجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في التشريع المقارن

ملتقيات البلدية ولجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في تشريعات مختلفة.

1- ملتقيات البلدية في التشريع المقارن أ- ملتقيات البلدية في التشريع التونسي

عالج المشرع التونسي في القانون الأساسي للبلديات عدد 33 في المادة 113 التي تنص على "تعقد ندوات دورية بين البلديات على المستوى المحلي والجهوي

¹داودي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص88.

²زين عيسى قدور، مرجع سابق، ص 318-319.

والقومي لمناقشة مسائل تهم البلديات وترجع لها بالنظر. وتضم هذه الندوات في نطاق المعتمدية وبرئاسة المعتمد مجالس البلديات المنطقة وفي نطاق الولاية رؤساء البلديات تسجل محاضر جلسات هذه الندوات بطلب من رؤسائها بدفاتر مخصصة لهذا الغرض وتوجه مضامين منها إلى البلديات المعنية لعرضها على مجالس البلدية¹، ملتقيات البلدية أو ماسميت بالندوات في التشريع التونسي كان لها نصيب من المعالجة، لكنها ألغيت الندوات بموجب القانون الأساسي 17 جويلية 2006 المتمم للقانون الأساسي للبلديات الصادر في سنة 1975.

ب- ملتقيات البلدية في التشريع المغربي

لا نجد أي معالجة لهذا الموضوع في القانون المتعلق بالميثاق الجماعي رقم 78/00.

ج- ملتقيات البلدية في التشريع الفرنسي

بالرجوع إلى القانون الفرنسي لم نجد أي معالجة تخص موضوع الملتقيات.

2- لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في التشريع المقارن

أ- لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في التشريع الفرنسي

نص قانون 18 جويلية 1837 على أنه في حالة وجود أموال أو حقوق مشاعة بين عدة بلديات تأسس لجنة نقابية تتشكل من مندوب لكل مجلس من المجالس بمرسوم من السلطة التنفيذية وتجدد كل 03 سنوات، وتسير هذه الأموال والحقوق المشاعة من طرف شخص معنوي من القانون العام الإداري.²

ب- لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في التشريع المغربي

رجوعا للتشريع المغربي لم نجد أي تكريس لموضوع لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في القانون المغربي.

ج- لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة في التشريع التونسي

لم يعالج المشرع التونسي موضوع لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة.

بالرجوع إلى تشريعات مقارنة لدول مختلفة (تونس – المغرب – فرنسا) نستنتج أن نسبة معالجة موضوع ملتقيات البلدية أو ما يسمى بندوات البلدية وكذا لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة ضئيلة جدا، فموضوع الملتقيات عالجه القانون التونسي فقط، وموضوع لجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة عالجه القانون الفرنسي فقط، هذا يدل على قلة أهمية موضوع ملتقيات البلدية و اللجان المكلفة بتسيير الأموال والحقوق المشاعة.

¹ انظر المادة 113 من القانون الأساسي، عدد 33.

² دادوي فاطمة از هراء، مرجع سابق، ص 87.

المطلب الثاني: الآليات السياسية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات

الآليات السياسية لها دور هام في إقامة علاقة تعاون وتشكيل النظام السياسي والإداري، ونظام الإدارة المحلية بالأخص، حيث يقرر بمقتضى أداة قانونية دستورا كان أو قانوناً أو مرسوم أو قرار صادر من الجهة التي تباشر العمل السياسي في الدولة.¹

الإدارة المحلية تتأثر بالبيئة السياسية، كما أن هذه البيئة لها تأثير على الأطراف الفاعلة في مجال التنمية المحلية، فالتنمية هي إرادة سياسية تعتبر وتشكل العامل الأكثر أهمية لنجاح التنمية المحلية وكذلك على المستوى الوطني، لما تزرع من وحدة وحماس لدى المسؤولين من اجل بناء برامج وطنية مستقلة وتوفير المناخ المناسب لنجاحها ومواجهة التحديات، هذه الإرادة يجب ان تكون مدعوما بوضع سياسي مستقر تخفي عوامل التوتر والنزاع وغياب مشروعية المؤسسات المحلية والوطنية المكلفة بتنفيذ البرامج التنموية والخطط، فقد ظهر الاستقرار السياسي و الإرادة السياسية في العديد من الدول، حيث تشكل عامل فعال في تحقيق معدل نمو عالي والتخلص من التخلف والالتحاق بالدول المتقدمة.

كما يمكن القول أن التنمية الشاملة هي التي تشمل جميع الجوانب الاقتصادية والسياسية و الاجتماعية يتم من خلالها تحديد أماكن الضعف في الدولة، كما تسعى هذه التنمية لفتح آفاق الابتكار والإبداع لدى الأفراد، التنمية على المستوى المحلي هي جزء من التنمية التي تشمل جميع الجوانب، فلا يمكن تحقيق التنمية الشاملة دون التركيز على تنمية الأقاليم المحلية "البلديات" أو ماتعرف حسب القانون 10/11 بالجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.²

إن تحقيق التنمية المحلية وتجسيد التعاون المشترك ما بين البلديات سياسيا لا يتحقق دون وجود آليات سياسية تجسد هذا التعاون على ارض الواقع، ففي هذا المطلب سنتطرق للآليات السياسية، حيث قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، إعادة النظر في نظام الإدارة المحلية وتنقيحه كفرع أول، والفرع الثاني التعاون اللامركزي بين البلديات.

الفرع الأول: إعادة النظر في نظام الإدارة المحلية و إصلاحه

إصلاح نظام الإدارة المحلية يعد من بين الآليات السياسية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات، فالإصلاح يكمن في إعادة النظر في النظام الحالي للإدارة المحلية وتعديله او وضع نظام جديد، وذلك بإعادة توزيع الوظائف

¹سنوسي شريف، مرجع سابق، ص 32.

²سنوسي شريف، المرجع نفسه، ص 33-34.

التنمية بين الحكومات المركزية و وحدات الإدارة المحلية أو زيادة مساهمة المشاركة الشعبية في صنع السياسة، حيث تكمن عملية الإصلاح في المجالات السياسية و الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، والهدف من هذا الإصلاح إبراز الإدارة المحلية في مستوى عالي وبكفاءة وفعالية عالية، تتمثل أهداف الإصلاح فيما يلي:

- الاعتماد على الموارد المالية الذاتية وزيادتها والابتعاد عن القروض والمساعدات التي تقدمها الدولة.
- انجاز المشاريع دون تبعية وبأكثر استقلالية.
- استقطاب الكفاءات لرفع مستوى أداء الإدارة المحلية.
- شمولية العملية التنموية وتوسيع من صلاحيات الإدارة المحلية وعدم حصرها في مجال محدود.

ومن هنا نستنتج إن إصلاح نظام الإدارة المحلية أمر حتمي لا بد منه خاصة على مستوى البلديات وإعادة النظر في المنظومة القانونية التي تثبت مدى الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات القاعدية، والهدف من هذا الإصلاح هو وضع نظام يقوم على الاستقلالية المالية و الإدارية في تحصيل الموارد في تمويل البرامج والمشاريع المحلية وصنع السياسات واتخاذ القرار.¹

الفرع الثاني: التعاون اللامركزي بين البلديات

التعاون اللامركزي من الآليات السياسية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات، فمشاركة السلطات المحلية في مجال التعاون والتنمية بين الأقاليم كانت منذ القدم في اطار التوأمة، حيث أصبح التعاون اللامركزي أكثر شمولية واحترافية من اجل تحقيق الأهداف التنموية.

ومن مميزات التعاون اللامركزي بين البلديات نذكر ما يلي :

- تعدد الفاعلين
- الاستفادة المتبادلة
- تقارب المصالح
- تعاون وتبادل الخبرات.²

المطلب الثالث: الآليات المالية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات

تخضع هذه الآلية للأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية الذي جاء سنة 1967 والذي نص على التعاون بين البلديات ومجموعة الأحكام المالية إلا انه اختلف في جميع قوانين البلدية بداية من الأمر 24/67 والقانون 08/90 إلى غاية القانون

¹سنوسي شريف، مرجع سابق، ص 34.

²سنوسي شريف، المرجع نفسه، ص 35.

الساري المفعول 10/11 حيث منحت جميع هذه النصوص القانونية والمتضمنة قانون البلدية مكانة هامة.

كما إن الجماعات المحلية تواجه صعوبات معتبرة بسبب اختلال التوازن بين مستوى مواردها والدور الذي تبنته في إطار النمو المحلي والمنظومة المحلية بصفة عامة، مما أدى هذا الوضع إلى تفاقم العجز المالي الذي عانت منه في وقت مضى.

الفرع الأول: الأحكام المالية للتعاون

أعطت مختلف النصوص القانونية المنظمة للبلدية مكانة هامة من خلال منحها صلاحيات واسعة تمس مختلف مجالات الحياة مما جعلها عنصرا أساسيا للتنمية حتى يكون تدخلها فعالا لا بد من توفرها على موارد مالية ضرورية وكافية، إلا أنه وعلى الرغم من تنوع هذه الموارد الذاتية إلا أن الواقع قد عكس نقصها وعدم كفايتها لتلبية خدمات البلدية فظهرت هذه الأخيرة عاجزة وبحاجة دائمة لدعم مركزي، وهو ما انعكس سلبا على استقلاليتها¹.

وبما أن العبء المالي الذي تعاني منه البلديات اليوم تلزمه آليات جديدة منها رفع التنمية المحلية وكذلك الرفع من الموارد البشرية لتخفيف من هذا العبء، ومن بين هذه الآليات التعاون بين البلديات مما يؤثر على الجانب المالي فيتأثر بنقص الموارد المالية، وتولد الحاجة إلى التعاون المشترك من أجل سد النقائص والحاجيات المشتركة، نظرا لضعف آلياتها.

بالرجوع للأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية السابق والقانون 10/11 المتضمن قانون البلدية الحالي نلاحظ اختلاف في الأحكام المالية الخاصة بالتعاون المشترك بين البلديات، كما حظيت هذه الأحكام بمعالجة بسيطة تظهر في النصوص القانونية، سنحاول عرضها من خلال هذا الفرع.

أولا: دراسة الواقع المالي للبلديات

إن الجماعات الإقليمية تعيش وضعية مالية صعبة بسبب العجز المالي، وهذا ما أثر على نشاطاتها وجعلها غير قادرة على الاضطلاع بالمهام الموكلة لها، وبما أن الواقع المالي اليوم للبلديات يوضح الأسباب التي أدت إلى هذا العجز، مما يجعلنا نطرح تساؤل: ما هي الأسباب الفعلية التي أدت إلى هذا العجز؟

لقد اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية المتمثلة في البلدية، مما أولى اهتمام واسع للبلدية نظرا لقربها من المواطنين واعتبارها جهاز التنظيم الأساسي سياسيا وإداريا واجتماعيا في الدولة.

¹ربوحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10-11، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه- الدولة والمؤسسات-، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012، ص 151.

ظاهرة عجز البلديات الجزائرية برزت منذ العشرية السوداء ومنذ ذلك الوقت والدولة الجزائرية تقوم بإصلاحات على فترات زمنية متعددة مروراً بتأمين الصندوق المشترك وصولاً إلى القانون الحالي 10/11، ومن الأسباب العامة التي أدت إلى تفاقم هذا العجز نذكر أهمها:

- بسبب ارتفاع سعر البترول و لكن بعد أزمة انخفاض سعر البترول لسنة 2014 عرف الاقتصاد الجزائري أزمة حادة من خلال تراجع الميزان التجاري وبالتالي تراجع إيرادات الجماعات المحلية مما أدى إلى وقوع أكثر من 80% من البلديات في عجز.
- الاعتماد على سياسة التقشف من قبل الدولة اثر على حجم الإعانات المقدمة، مما أدى إلى تراجع في حجم الإيرادات على المستوى المحلي.
- الأزمة المالية التي مست الجزائر في العشرية السوداء انا ذاك، أدى الى تراجع النشاط التجاري والصناعي مما أدى إلى تراجع المداخيل الضريبية وخاصة الرسم على النشاط المهني ومداخيل الأملاك.
- اتساع المهام الإضافية من طرف الدولة لصالح البلدية والمتمثلة أساساً في نفقات الإطعام المتعلقة بالمدارس الابتدائية، فبرغم من أن القانون ينص على ضرورة توفير المال لإنجاح المهام الإضافية للدولة إلا أن هذا لا تلمسه في الواقع.¹

إلا أنه بجانب كل هذه الأسباب توجد أسباب داخلية وخارجية تؤدي الى العجز في ميزانية البلدية، ولكن قبل التطرق للأسباب الداخلية لعجز ميزانية البلدية، نرى انه من الضروري التطرق لمفهوم العجز الميزاني.

لغة: عجز عن الشيء أي لم يقدر عليه، بمعنى ضعف.

اصطلاحاً: عجز الميزانية هو الإخلال بمبدأ التوازن الذي تتميز به الميزانية، حيث تكون النفقات اكبر من الإيرادات.

1- الأسباب الداخلية للعجز المالي في ميزانية البلدية

أ- عدم توازن نفقات ميزانية البلدية

أي عدم تعادل الإيرادات مع النفقات وما يتبعه من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية وتكون ميزانية البلدية في حالة عجز إذا كانت الإيرادات اقل من النفقات أو بالعكس.

ب- النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية

¹حيمران محمد، أسباب العجز الموازي في بلدية الطاهير، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، جامعة جيجل، الجزائر، العدد 01، المجلد 07، 2020، ص 22-38.

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية من الظواهر العامة والتي أصبحت الميزة الأساسية لجميع ميزانيات بلديات الوطن، وقد يحدث توقف الزيادة السريعة للنفقات أو تتراجع لسبب أو لآخر في بعض السنوات.

ج- ضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي

وهذا بسبب زيادة حاجات المواطنين التي أدت إلى ظهور عدة مهام وصلاحيات جديدة التي أقرها القانون رقم 10/11 معدلا بذلك القوانين السابقة مما أحدث المشرع نقلة نوعية جديدة في النهج الاقتصادي للبلاد وهذا ما وضحه في المواد من 107 إلى 124 من القانون رقم 10/11.

د- ضعف مستوى التأطير

بمعنى التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي البلدية أصبحت لا تتجاوب مع الواقع حيث نجد أن صفات التأهيل تنعدم في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، مما جعل أغلب بلديات الوطن تعاني من نقص فادح في الإطارات، هذا يعود إلى عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقيّة الداخلية أكثر من الخارجية.¹

2- الأسباب الخارجية للعجز المالي في ميزانية البلدية

برزت عدة عوامل موضوعية ساعدت في تفاقم ظاهرة العجز المالي لأغلب بلديات الوطن أهمها:

أ- التنظيم الإقليمي الإداري لسنة 1984

عرفت الجزائر تطور ملحوظ منذ الاستقلال إلا أنه بعد التقسيم الإقليمي الإداري سنة 1984 تضاعف عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني من 704 إلى 1541 دون مراعاة إمكانياتها المتاحة لرفع مستوى التنمية المحلية، وبذلك خلق بلديات لكن دون أية حيوية اقتصادية.²

ب- بروز بلديات صغيرة لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور

بعد التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 وبسببه زاد من تدهور الوضعية المالية لأغلبية بلديات الوطن مما جعلها تختلف فيما بينها من حيث الطابع المميز لها ومن حيث إمكانياتها المالية وتعداد سكانها، حيث ظهرت 837 بلدية جديدة من خلال هذا التقسيم فمنها 19 بلدية تدرج ضمن البلديات الحضرية والباقي كلها

¹ طويسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016، ص من 17 إلى 21.

² طويسي منصور، المرجع نفسه، ص 22-23.

وفي الأخير نلاحظ انه في ظل هذه الوضعية المالية الصعبة للبلديات لم يعد بإمكانها الاطلاع بالمهام المنوطة بها مما يشكل عجز مالي لميزانية البلدية، وللخروج من هذه الوضعية وجب العمل على تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية واتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الاعتبار لموارد البلدية وتحقيق التناسب بين الاختصاصات والتوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة.

ثانيا: الترابط المالي بين البلديات

فيما يتعلق بتقسيم النفقات والإيرادات في الموارد والحسابات أحال القانون البلدي على النصوص التنظيمية تحديد القواعد التقنية المتعلقة بميزانية البلدية وفي نفس الإطار وتدعيما أكثر وتسهيلا على البلديات التشارك فيما بينها، تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 315/12² المؤرخ في 21 أوت 2012 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية والذي جاء تطبيقا للمادة 176 من القانون رقم 10/11 والتي تنص على "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها والاستثمار.

يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم"³

ورجوعا إلى نفس المرسوم التنفيذي 315/12 المذكور أعلاه نجد أن المادة الأولى منه تنص على "يهدف هذا المرسوم إلى تحديد شكل ميزانية البلدية ومضمونها"⁴

أما المادة الثامنة 08 منه تنص في إطار التعاون على "يشمل قسم التجهيز والاستثمار في الميزانية والحساب الإداري على البرامج والعمليات الخارجة عن البرامج المعينة أدناه والمرتبة في ثلاثة (3) مجموعات مقسمة إلى أبواب:

المجموعة 96- برامج لحساب الغير والبرامج المتعلقة بالتعاون المشترك بين البلديات:

الباب 962- برامج التعاون ما بين البلديات"⁵

¹طويبي منصور، مرجع سابق، ص 24.

²المرسوم التنفيذي رقم 315-12 المؤرخ في 21 أوت 2012 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية عدد 49.

³المادة 176 من القانون رقم 10-11.

⁴المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 315-12.

⁴المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي.

ومن جانب آخر وتطبيقاً لأحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل الميزانية ومضمونها صدر القرار الوزاري المشترك¹ المؤرخ في 06 يناير 2014 الذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، حيث جاء في المادة 11 منه "تقسم الأبواب البرامج والعمليات خارج البرامج الخاصة بقسم التجهيز والاستثمار"²

والمذكورة في المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 12/315 المذكور أعلاه، التي نصت أيضاً على التعاون بين البلديات.³

الفرع الثاني: التضامن بين البلديات

يكمن الهدف الأساسي للتنمية المحلية في خلق نسب عالية من النمو الاقتصادي عبر مختلف المشاريع الاقتصادية المحلية وتوسيعها وإشراك المواطن في هذه التنمية من خلال تحفيزه المادي والمعنوي في ظل اللامركزية التي يتوجب استغلالها في تنفيذ المشاريع باعتبارها الأقرب إلى المواطن وهذا ما يعزز بالضرورة من إمكانية التكامل بين مختلف المناطق بهدف الوصول إلى الأهداف المسطرة وبالتالي تحسين الخدمة والإسراع في عملية التنمية المحلية وتحقيق هذه الأخيرة، تملك الجماعات الإقليمية مجموعة من الموارد الذاتية وهي متفاوتة فيما بينها.

وللقضاء على هذا التفاوت لابد من تدخل الدولة بتقديم الإعانات، وذلك من خلال التضامن المالي بين البلديات (أولاً) وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (ثانياً)، سيتم التفصيل فيهم أكثر من خلال هذا الفرع.

أولاً: التضامن المالي

يعتبر التضامن المالي بين البلديات على المستوى المحلي من بين الآليات الجديدة التي تسعى من ورائها السلطات الوصية في الجزائر وتمكنها من خلق سبل التعاون المالي ما بين البلديات، من أجل الرفع من مستوى الأداء التنموي، هذا ما نص عليه قانون المالية التكميلي لسنة 2015 وذلك في المادة 68 والتي نصت على أنه "يمكن للبلديات التي تحوز موارد مالية معتبرة أن تمنح في إطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، إعانات لفائدة البلديات التابعة إلى نفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية التي تنتمي إليها"

يجب على البلديات المقدمة لهذه الإعانات أن تحدد في ميزانياتها المبلغ الإجمالي

¹القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 4 ربيع الأول عام 1435 الموافق ل 6 يناير سنة 2014 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية، العدد 23.

²المادة 11 من نفس القرار الوزاري المشترك.

³انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315.

للإعانات التي تريد تقديمها لصالح البلدية التي هي في حاجة لهذه الإعانة، وذلك تجنباً لازدواجية التسجيل، وضمان التنسيق اللازم بين كل الأطراف المعنية، وهذا في حالة كانت هذه الإعانات مهمة من حيث المبلغ، وتخص إنجاز مشاريع لصالح عدة جماعات محلية مختلفة، مع الإشعار المسبق للولاية التابعة لها هذه البلديات.¹

1- أسباب تبني التضامن المالي بين البلديات

منحت البلدية صلاحيات واسعة في مجال التنمية وخدمة الساكنة المحلية، باعتبارها الجماعة القاعدية الإقليمية الذي يكمن اختصاصها في التنظيم السياسي والإداري في البلاد ولأداء مهامها يتطلب موارد مالية تمكنها من تحقيق أهدافها وغاياتها، وذلك باختلاف طبيعتها ومصادرها ودرجة تأثيرها، ومن بين هذه الأسباب التي أدت إلى ضرورة اللجوء للتضامن المالي بين البلديات نذكر أهمها:

أ- اتساع في الصلاحيات المخولة للبلديات

تصنف البلديات من ضمن الهيئات الإدارية المحلية الأساسية في إطار اللامركزية الإدارية، حيث تعتبر إقليمياً جغرافياً يستوعب اهتمامات المواطنين وشؤونهم المختلفة، فنظراً لاتساع هذه الصلاحيات يتوجب على هذه الهيئات امتلاك القدرات والإمكانات المادية والبشرية التي تمكنها من الظفر بواجباتها الملقاة على عاتقها.

ومن بين المهام التي يتوجب على البلدية القيام بها والممثلة في: المحافظة على نظافة وسلامة البيئة والمحيط في حدود الإقليم، إعداد المخطط التنموي وذلك في إطار التهيئة والتنمية المحلية، التزويد من وسائل التعمير من خلال التجهيز والتعمير وتوفير الهياكل القاعدية.

بعد الاتساع في مهام الجماعات المحلية، وبعد إتباع الأسلوب العشوائي في ممارسة هذا المهام نلاحظ نقص في نمو المداخيل، مما أدى إلى المضاعفة من حدة عجز الميزانية للجماعات المحلية.

ب- ضعف الموارد المالية الخاصة بالبلدية

يتوجب على البلديات الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، بالنظر للموارد الذاتية للبلدية، والتي تتمثل في مجموعة الموارد الجبائية المحلية والصناديق التي تخصص للتضامن ما بين البلديات، كما قد تكون موارد غير جبائية لكنها ليست كافية لتغطية حاجيات مواطنيها ونفقاتها.²

¹فسيوإسمهان، دور التضامن المالي اللامركزي بين البلديات في تفعيل التنمية المحلية، مجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01، كلية الحقوق جامعة تسمسيلات، الجزائر، 2022 ص 3-4.

²فسيوإسمهان، المرجع نفسه، ص 4.

ج- سوء تسيير وتأطير ميزانية البلدية

تعاني بلديات الجزائر إلى يومنا هذا من سوء التسيير، وانعدام الكفاءة في الأشخاص المسيرين للبلدية، نظرا للتعيين المعيب لهؤلاء الأشخاص، بحكم قيام هذه المناصب على المحسوبية والعروشية، وشراء الذمم الأمر الذي حال دون وجود رجال ذو كفاءة عالية يحسنون التسيير وينهضون بالبلدية.¹

2- أهداف التضامن المالي بين البلديات

تتمثل أهداف التضامن المالي بين البلديات في ما يلي:

- تزويد البلديات الفقيرة بالموارد الضرورية التي تمكثها من مواجهة المشاكل التي تواجهها، وذلك من أجل توفير الحد الأدنى من الخدمة العمومية المقدمة للمواطن.
- المساهمات المالية بين الجماعات المحلية، والمتمثلة في الإعانات المالية التي يقدمها الصندوق البلدي للتضامن، والضمان للجماعات المحلية الذي يعتبر من مصادر تمويل الجماعات المحلية، بإعتباره أداة لتحقيق التضامن المالي.
- ضمان المداخل الجبائية، وإعادة توزيع نسب من الضرائب والرسوم التي يمتلكها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الممنوحة له من طرف قوانين المالية.
- الاعتماد على المعيار المالي والديمغرافي للبلديات، وخاصة البلديات والولايات الرعوية والفلاحية التي تعاني من ضعف في مواردها الجبائية، حيث تشمل على نسبة 60% من التخصيص الإجمالي للتسيير، ونسبة 40% من التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار المحلي. تمويل التنمية المحلية من خلال تمويل برامج التسيير، وبرامج التجهيز والاستثمار الممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، في إطار البرامج والمشاريع التنموية المحلية بقصد مساعدة الجماعات المحلية في إنجازها.
- إنجاز ملحقات إدارية بلدية وهو من ضمن المشاريع التي مولها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لسنة 2015، حيث تضمن هذا المشروع إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة تقدر ب 9.4 مليار دج، لفائدة 776 بلدية حيث يدخل هذا البرنامج في إطار التنمية المحلية.
- إنجاز هياكل مرفقية فيما يخص برنامج التجهيز والاستثمار في المناطق الريفية، من أجل خلق التوازن بين الأقاليم.²

¹فسيو إسمهان، مرجع سابق، ص 5.

²ضيف عبد الرزاق، بهنة رشيد، التضامن المالي ما بين البلديات في ظل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، كلية الحقوق جامعة محمد بوضياف، المسيلة، مذكرة ماستر أكاديمي، 2018، ص 13.

- تخصيص الخدمة العمومية من أجل تعيين الخدمات العمومية خاصة في مجال التكفل بنفقات الصيانة وتجديد الطرق وذلك بمنح قيمة مالية تقدر ب 5 مليار دج لفائدة جميع الولايات، وذلك في إطار برنامج التمويل وبرامج التسيير.
- إنشاء مرافق عمومية جديدة كبناء المستشفيات والمدارس، من أجل تحقيق المنفعة العامة، وذلك في إطار التضامن المالي بين الجماعات المحلية.
- إشباع الحاجات العامة المحلية.
- قيام كل من الولاية والبلدية بالمهام المخولة لهم، وذلك من خلال اعتراف المشرع الجزائري لهم بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، دعماً لاستقلالية البلدية وتجسيد اللامركزية الفعلية على المستوى المحلي.
- تجسيد العدالة الاجتماعية عن طريق تحقيق رغبات و حاجيات السكان المحلية، إضافة إلى مساهمات المواطن، وشعوره بروح المسؤولية، فهي ركيزة تقوية وتطوير قيم المواطنة.¹

ثانياً: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

للقضاء على التفاوت وتفاذي الفوارق بين الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية، يجب على الدولة التدخل من خلال تقديم الإعانات والمساعدات المالية للبلديات العاجزة ، وذلك من خلال صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو نوع من التنظيم في المجال المالي، مرة بعدة مراحل منذ إنشائه، كونه هيئة عمومية ذات الصبغة الإدارية مستقلة، تختص بمهام ذات طبيعة مالية، يسعى لتغطية عجز ميزانية الجماعات المحلية والتقليل من التفاوت والفوارق فيما بينها، ولتحقيق ذلك يتحصل الصندوق على نسب من إيرادات الموارد الجبائية ويعيد توزيعها من خلال تقديم إعانات تسيير ومخصصات التجهيز لفائدة البلديات والولايات، حيث يعتمد في تحقيق ذلك على مجموعة من الاستراتيجيات التي تهدف إلى تحقيق التوازن المالي لميزانية البلدية وضمان استقرار إيرادات الجماعات المحلية وتمكينها من القيام بالصلاحيات الواسعة التي أوكلت لها بموجب مختلف القوانين السارية المفعول، وكل هذا بغرض الوصول إلى المستوى المطلوب منها فيما يتعلق بتلبية احتياجات المواطنين، والدفع بعجلة التنمية المحلية.²

1- تعريف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

نظم المشرع الجزائري صندوق التضامن والضمان للجماعات، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435

¹ضيف عبد الرزاق، بهنة رشيد، مرجع سابق، 13-14.

²قرور حنان، مطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة ماستر، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس كلية الحقوق، 2016، ص 2.

الموافق 24 مارس سنة 2014¹ الذي يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه على مفهوم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والتي تنص على "الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"² كما نصت المادة الثالثة منه على الجهة الوصية، والتي تنص على "يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية"³

كما تضمن المرسوم رقم 266/86 في مادة الأولى⁴ منه نفس التعريف الذي تبناه المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 116/14.

إضافة على ذلك أن مكانة الصندوق تكون على مستوى الجزائر العاصمة، مع إمكانية نقله إلى أي مكان عبر التراب الوطني، لكن يتم ذلك بموجب مرسوم تنفيذي، مع الأخذ باقتراحات الوزير المكلف بالداخلية المكلف بالأمر بالصرف لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

والهدف من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو تقديم المساعدات المباشرة للجماعات المحلية لتمكينها من أداء مهامها والحصول على مصادر تمويل كافية بغرض ضمان سيرها الإداري وتحقيق البرامج التنموية، مع مراعاة عند منح هذه الإعانات مساحة البلدية وعدد سكانها.

كما عرف هذا الصندوق عدة تعديلات وتطورات في السابق مع الاختلاف في التسمية إلى غاية صدور المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، الذي يتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يعتبر بمثابة مؤسسة عمومية ذات الطابع الإداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبقيا على نفس الشكل حتى في المرسوم 116/14 لكن اختلفت التسمية وسميا بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، عوضا عن الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مع الابقى على نفس المهام.⁵

2- مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

¹ المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 متضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19.

² المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 14-116.

³ المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 14-116.

⁴ المادة 01 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، الذي يتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

⁵ أو شيش عقيلة، بوضلاحي ساسة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، تخصص قانون اداري، 2019، ص 9-10-13-14.

يهدف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إلى النهوض بالتنمية المحلية من خلال تمويل مختلف المشاريع والبرامج التنموية على مستوى البلديات والولايات، خاصة بعد التغييرات التي شهدتها الدولة من توسيع في المهام، والسعي نحو تجسيد مبادئ جديدة يفرضها اقتصاد السوق.

أوكلت لصندوق التضامن والضمان العديد من المهام حددت بموجب المرسوم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، نص عليها في المادة 5 من نفس المرسوم، تتمثل هذه المهام فيما يلي:

- 1- الاعتمادات المالية المخصصة للجماعات المحلية التي وضعت تحت تصرف الصندوق بموجب القوانين والتنظيمات في إطار التضامن.
- 2- التوزيعات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- 3- التخصيص الإجمالي للتسيير وتوزيعه فيما بين الجماعات المحلية سنويا من أجل تغطية النفقات الإلزامية.
- 4- تقديم المساعدات المالية من أجل مواجهة الكوارث و الطوارئ وكذا تلك التي تواجه الوضعيات المالية الصعبة لفائدة الجماعات المحلية.¹
- 5- تقديم المساهمات المؤقتة أو النهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لانجاز المشاريع التجهيز والاستثمار في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
- 6- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية ، كمهمة جديدة حدثت بموجب المرسوم التنفيذي 116/14.
- 7- منح الإعانات للبلديات من أجل إعادة تأهيل المرفق المحلي.
- 8- القيام بالدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية ونجازها والعمل على نشرها.
- 9- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين والمنتمين للإدارة المحلية وتحسين مستواهم.
- 10- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
- 11- انجاز كل عمل يرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- 12- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.²

¹قرور حنان، مرجع سابق، ص 26-27.

²قرومي حميدة، خومية فتحة، سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، 25-26 نوفمبر 2018، ص 4.

نلاحظ من هذه المهام أنها ذات طبيعة مالية في حين أن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذو طبيعة إدارية.¹

¹قرور حنان، مرجع سابق، ص 27.

المبحث الثاني: الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات وحلولها

يسعى التعاون المشترك بين البلديات إلى تجاوز الأزمات التي تعاني منها الجزائر وذلك بإعادة الإصلاح والهيكلية وتعزيز الاستقلالية للجماعات المحلية عن طريق التعاون فيما بينهما، لكن تجسيده على أرض الواقع تواجهه صعوبات عدة تمنع المضي نحو اللامركزية للجماعات القاعدية فلا بد من إيجاد حلول تجسد اللامركزية الإدارية وتجسد التعاون المشترك بين البلديات.

وعلى هذا الأساس نطرح التساؤل الآتي: ما هي العراقيل التي تمنع تجسيد التعاون المشترك بين البلديات وكيفية تجاوزها؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية لا بد من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات كمطلب أول، والمطلب الثاني حلول تفعيل التعاون المشترك بين البلديات.

المطلب الأول: الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات

تجسيد التعاون المشترك بين البلديات على أرض الواقع تواجهه صعوبات وعراقيل قانونية وسياسية وليدة السلطة المركزية، فهذه الصعوبات في حد ذاتها تمنع وتعيق المضي نحو اللامركزية للجماعات المحلية، سنحاول تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، استمرارية النزعة الهيمنية للسلطة المركزية، كفرع أول، والفرع الثاني، إجماع البلديات عن التعاون.

الفرع الأول: استمرارية النزعة الهيمنية للسلطة المركزية

سيطرة السلطة المركزية حتى على المؤسسات الجديدة، وعلى الاتفاقيات المبرمة في إطار التعاون المشترك بين البلديات، من خلال آليات تقيد التعاون المنصوص عليها قانونا.

أولا- اشتراط موافقة السلطة المركزية

تخضع الاتفاقيات والأعمال في إطار التعاون المشترك بين البلديات، إلى ضرورة اخذ الموافقة من السلطة الوصية، عن طريق المصادقة من طرف الوالي صراحة أو ضمنا، لتكون بذلك أداة هيمنية بيد الوالي، هذا مانص عليه في المواد 57 و58 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

وتزداد السيطرة أكثر في حال كان التعاون دوليا مع بلدية أجنبية في إطار التوأمة، إذ يشترط الحصول على موافقة وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى جانب مصادقة الوالي على الاتفاقية بعد اخذ رأي وزير الخارجية، كل هذه المظاهر تبرز استمرارية النزعة الهيمنية للسلطة المركزية على البلديات، من خلال الرقابة المشددة على التعاون المشترك بين البلديات، هذا يقيد مبدأ المشاركة.

ثانيا- تضيق مجال التطبيق

البلديات لها الحرية الواسعة في اختيار البلديات التي تريد إقامة علاقة تعاون، وعدم حصرها في مجال معين كما فعل المشرع الجزائري في القانون 10/11 الذي حصر مجال التعاون بين البلديات المتجاورة، أي التجاور هو أساس التعاون، وهو ما يقلل من التعاون بين البلديات الغير متجاورة في المجال الفني والتقني والمالي.

ثالثا- الإحالة على التنظيم

في حال كان القانون يقيد الإدارة، فإنه وسيلة بيد السلطة المركزية تقرر به توجهاتها وذلك من خلال السلطة التنظيمية التطبيقية التي تجعلها تربط تطبيق القوانين الصادرة من البرلمان حسب نظراتها وأهدافها والتحكم في النشاط المنظم¹.

¹ عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014، ص 64-65.

كما أن هناك وسيلة أخرى بيد السلطة المركزية للسيطرة على التنظيم الجديد، وتتمثل في إحالة القانون ويصبح تنفيذ التعاون معلق على التنظيمات الصادرة من السلطة المركزية، وهذه تعتبر وسيلة أخرى للهيمنة على التعاون المشترك ما بين البلديات.

الفرع الثاني: إجماع البلديات عن التعاون

تجسيد التعاون المشترك بين البلديات يكون بإرادة الطرفين أي بإرادة المنتخبين المحليين، هذه الإرادة تصطدم بقلة وعي المنتخبين والتخوف أكثر من السلطة المركزية، وكذلك الآثار المترتبة عنه القانونية والمالية.

أولاً- قلة وعي مسؤولي البلديات

يحتاج تطبيق التعاون أولاً إلى وعي مسؤولي البلديات مع الكفاءات وإطارات عالية المستوى، تدرك قيمة التعاون، فالتنمية المحلية تحتاج لكل الفاعلين على المستوى المحلي، وهذا لا نجده نظراً إلى عدم كفاءة مسؤولي البلديات.

ثانياً- التخوف من السلطة المركزية

تخوف مسؤولي البلديات من السلطة المركزية، نظراً لهيمنتها على البلديات، هذا يمنع ظهور سلطة محلية قوية، حيث تعززت السلطات الوصية بوسائل وأدوات للتحكم أكثر في البلديات، هذا ما يزرع الخوف في مسؤولي أجهزة البلدية، وتجعلهم لا يقدمون على خطوة غير محسوبة العواقب، وهذا سعياً من السلطة المركزية لمنع ظهور السلطة المحلية في مظهر قوي قادر على مواجهتها.

ثالثاً- الأعباء القانونية والمالية المترتبة على التعاون المشترك بين البلديات

من الصعوبات التي تمنع تجسيد وإقامة علاقة تعاون، الأعباء القانونية والمالية المترتبة عن هذا التعاون، إذ يترتب عن المؤسسة العمومية المشتركة أعباء مالية إضافية تثقل كاهل البلديات بتحصل هذه الأعباء الإضافية الناجمة عن أعباء البلديات المجتمعة، وعليها ضمان حسن سير المرافق العمومية المتواجدة على إقليمها، وهذا لصالح مواطنيها ومواطني البلديات الأخرى المجاورة، إذ أن البلديات الضعيفة تحتاج إلى دعم تقني ومالي وقانوني نظراً لالزاميتها بتجديد مرافقها العمومية، فإذا كان من السلطة المركزية فهذا يمس باستقلاليتها، وإذا كان من احد البلديات التي تتعاون معها فإنها تصبح مدينة لها بالاعتراف بالدين، هذا قد يؤدي إلى فقدان سيطرتها على سلطة اتخاذ القرار للبلديات التي قدمت لها يد العون¹.

المطلب الثاني: حلول تفعيل التعاون المشترك بين البلديات

يأخذ الإصلاح الإقليمي للدولة مقاربة جديدة يتم من خلالها تجسيدها واسع

¹ عبد العالي وحيد، مرجع سابق، ص 65-66.

للامركزية الإدارية، وذلك بإنشاء مستويات جديدة للوحدات المحلية ينقل فيها مصدر القرار من القمة إلى القاعدة.

يرتبط نجاح التعاون المشترك بين البلديات، بمواجهة الصعوبات التي تعرقل تجسيده، الأمر الذي يستدعي إيجاد حلول تفعل التعاون المشترك بين البلديات، وذلك من خلال محاربة الفساد الإداري، والتخطيط الإقليمي الجيد، وغيره من الحلول التي تفعل التعاون بين البلديات، حيث قسمنا هذا المطلب إلى خمسة فروع، الاعتماد على قاعدة العمل المنتج والتعاون المشترك كفرع (أول)، والتخطيط الإقليمي كفرع (ثاني)، ومحاربة الفساد الإداري كفرع (ثالث)، والفرع (الرابع) رفع يد السلطة المركزية، والرقابة عن الأعمال كفرع (خامس).

الفرع الأول: الاعتماد على قاعدة العمل المنتج والتعاون المشترك

أولاً: العمل المنتج: هو قاعدة تستفيد من خلالها الجماعات المحلية من ممارسة النشاطات الإنتاجية، التي لا تتعارض مع توجهات الدولة، وذلك من خلال إنشاء مؤسسات عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي، الإنقاص من الاعتماد على الإعانات والقروض التي تمنحها السلطة المركزية وغيرها من الجهات الوصية، ما تسعى إليه الإدارة المحلية يتوافق مع الدور الذي تلعبه في تحقيق التنمية، حيث تساهم النشاطات الإنتاجية التي تمارسها الجماعات المحلية في:

- تساهم في نشر المرافق والمشاريع عبر كامل التراب الوطني، دون تمركزها في المناطق الشمالية لما تتوفر عليها من امتيازات وإمكانات.
- تحقيق التوازن بين جميع الولايات وفي داخلها في المستويات الحضارية، للحد من التباينات والتفاوتات الموجودة حالياً.
- التخفيف من ظاهرة النزوح الريفي، وتحقيق الاستقرار السكاني، والتوجه نحو التحضر بسبب الخدمات وفرص التشغيل التي توفرها هذه المشاريع.
- الاتجاه نحو الإبداع والمبادرة الذاتية.
- تساهم في الاتجاه نحو سياسة اللامركزية والتخفيف من حدة التركيز الإداري بسبب إشراف الجماعات المحلية على المؤسسات الإنتاجية.
- تساهم المشاريع الإنتاجية في تقليل التكاليف والجهود المبذولة وسرعة التدخل.
- التوجه نحو اقتصاد السوق والالتزام بقواعده، يحتم على الهيئات المحلية تجنب المشاريع الإنتاجية المنافسة للقطاع الخاص قدر الإمكان، بل تختار منها ما يكون مدعماً ومكملاً له¹.

¹ أحمد شريفي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010، ص 241-242.

ثانياً: التعاون المشترك: أن نجاح العملية التنموية لا تقتصر على الجهود الحكومية، بل لابد من توحيد الجهود الرسمية وتكاملها والعمل المشترك وإشراك القطاع الخاص من أجل تحقيق الأهداف التنموية، حيث تعتمد العديد من الدول المتقدمة ومنها فرنسا على العمل المشترك في إطار ما يسمى بالتجمعات والنقابات البلدية، وذلك من أجل توحيد الجهود وتجنب ظاهرة التفاوت في المستويات.

تعاني اغلب الجماعات المحلية الجزائرية نقص في الموارد المادية والمالية والبشرية، فيجب عليها إرساء قواعد متينة من التعاون فيما بينها لمواجهة العقبات وإنجاز المشاريع التي لا تقوى عليها منفردة، ويأخذ العمل المشترك الإشكال التالية:

- اشتراك الجماعات المحلية والمركزية في القيام ببعض المهام و المشاريع التي يكون لها دخل مشترك على الطرفين.
- مشاركة الهيئات المحلية في إنشاء مشروعات مشتركة بين ولاية و ولاية أو بلدية وبلدية أو بين البلدية و الولاية، حيث تساهم كل وحدة بالعامل المتوفر سواء كان عقاراً أو أموالاً أو يدا عاملة أو إدارة... الخ.
- المشاركة مع القطاع الخاص المحلي في إنجاز المشاريع التي يترتب عليها مصالح مشتركة بين الطرفين.
- القضاء على التفاوت بين الهيئات المحلية من حيث المستويات الحضرية والتنموية.
- إبراز روح التعاون بين الوحدات المحلية وبين أفرادها وجماعاتها وإحلال ذلك محل التنافس والصراعات ذات الجذور السياسية والاجتماعية والثقافية.
- تحقيق الاستقرار الاجتماعي الذي يتحقق بفضل إنشاء المشاريع والمرافق في كافة الوحدات المحلية.
- تحفيز الطاقات المحلية للاتجاه نحو الإبداع والمبادرة الذاتية والاعتماد على النفس.
- حصول الهيئات المحلية على الموارد المالية تعزز استقلاليتها المالية والإدارية¹.
- **الفرع الثاني: التخطيط الإقليمي**
- يتكون المجتمع من أقاليم متعددة من حيث الكمية ونوع الموارد البشرية والمادية المخصصة لكل إقليم، فان ذلك يفرض ضرورة العقلانية في تخصيصها واستخدامها، ولا يتحقق ذلك إلا بالتخطيط العلمي وخاصة التخطيط الإقليمية واللامركزي، والأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي الذي يهدف إلى تحقيق التنمية الوطنية، عن طريق تنمية أقاليم المجتمع بشكل متوازن ومتكامل مع مراعاة خصوصية هذه الأقاليم.²

الفرع الثالث: محاربة الفساد الإداري

¹ احمد شريفي، مرجع سابق، ص 242-243.

² احمد شريفي، المرجع نفسه، ص 233.

يكنم نجاح الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية في محاربة الفساد الإداري الذي يعاني منه أو الذي يتمثل في النشاطات التي تتم داخل الهيئات الإدارية المحلية والمركزية، والتي تؤدي إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الأساسي لأجل أهداف خاصة، يترتب عن هذا الفساد الإداري آثار سلبية على المجتمع الدولة معاً نذكر منها:

- وجود عازل بين المواطن والدولة يكون من نتائجه معارضة القرارات الي تتخذها الأجهزة الإدارية.
- انتشار الفساد وتفاقمه في مختلف أجهزة الدولة والمجتمع وبالتالي العجز عن ملاحقته أو علاجه.
- ضعف وتراجع الضمير المهني ومفهوم المصلحة العامة وسيطرة النزعة الشخصية والمصلحة الفردية.
- بروز الفساد الإداري من خلال الاستخدام غير الكفاء وضياع الأموال العامة عن طريق استغلال والسيطرة على المال العام، وتوظيف موارد الدولة لتحقيق المصالح الخاصة.
- يكرس الفساد ظاهرة العنف والنزاعات والانقسام والأحقاد بين مكونات أفراد المجتمع.
- يعتبر منفذاً للتدخل والتحرش الأجنبي، ويضعف هوية الدولة ومؤسساتها.
- محاربة هذا الفساد شرط لنجاح جهود التنمية المحلية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق الإصلاحات الإدارية، وللتقليل من حجم الفساد الذي تعيشه الإدارة المحلية يجب توفر عدة شروط نذكر منها:
- وجود عازل بين المواطن والدولة يكون من نتائجه معارضة القرارات إلى تتخذها الأجهزة الإدارية.
- انتشار الفساد وتفاقمه في مختلف أجهزة الدولة والمجتمع وبالتالي العجز عن ملاحقته أو علاجه.
- ضعف وتراجع الضمير المهني ومفهوم المصلحة العامة وسيطرة النزعة الشخصية والمصلحة الفردية.
- بروز الفساد الإداري من خلال الاستخدام غير الكفاء وضياع الأموال العامة عن طريق استغلال والسيطرة على المال العام، وتوظيف موارد الدولة لتحقيق المصالح الخاصة.
- يكرس الفساد ظاهرة العنف والنزاعات والانقسام والأحقاد بين مكونات أفراد المجتمع.
- يعتبر منفذاً للتدخل والتحرش الأجنبي، ويضعف هوية الدولة ومؤسساتها.¹

¹أحمد شريف، مرجع سابق، ص 239-240.

محاربة هذا الفساد شرط لنجاح جهود التنمية المحلية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق الإصلاحات الإدارية، وللتقليل من حجم الفساد الذي تعيشه الإدارة المحلية يجب توفر عدة شروط نذكر منها:

- التزام القيادة السياسية بمحاربة الفساد في جميع السلطات وبجميع صورته وأشكاله لأن الإدارة المحلية فرع من الكل.
- الإخطار الشعبي بوجود فساد وضرورة محاربتة على جميع المستويات.
- التزام مؤسسات المجتمع المدني من الأحزاب والجمعيات والنقابات و وسائل الإعلام بمحاربة الفساد.
- نشر الحقائق والمعلومات والشفافية عن طريق وسائل الإعلام في مجتمع يسمح بحرية التعبير والنشر.
- توفير بيئة اجتماعية تعمل على احترام المال العام والأموال وحقوق الأفراد.
- تحديد أسس الفساد وأسبابه وبواعثه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والشخصية مع وضع العلاج المناسب لذلك.
- تفعيل الرقابة على مختلف المجالات السياسية والإدارية والقضائية بهدف منع الانحراف والفساد.
- الاعتماد على الحل الديمقراطي لمشكلة الفساد الإداري.
- الحد من البيروقراطية التي تعرف بأنها نظام المركزية من خلال النهب والفساد بدلا من السير في خدمة المواطن.
- توفير إعلام وطني ومحلي حر ونزيه.¹

الفرع الرابع: رفع يد السلطة المركزية

هيمنة السلطة المركزية على التنظيم الإداري أهم عقبة يجب تجاوزها، وذلك من خلال رفع يد السلطة واستئصال مظاهر الهيمنة، حيث يتم رفعها خلال تحديد الإطار القانوني من قبل المشرع المنظم لآلية التعاون المشترك بين البلديات وعدم ترك المجال لتدخل السلطة المركزية مع إزالة القيد الإقليمي وجعله يشمل جميع بلديات الوطن والتقليل من حدة الرقابة بواسطة منح السلطة الموافقة لهيئة مستقلة.²

الفرع الخامس: الرقابة عن الأعمال

تكمن هذه الرقابة على أعمال الدولة عامة وعلى أعمال الهيئات الإدارية بصفة خاصة، فالرقابة آلية قانونية مهمة تطبق على مختلف مؤسسات الدولة وأجهزتها، فلا بد من إخضاع أعمال الجماعات المحلية إلى الرقابة الوصائية تمارسها جهات إداريا محددة طبقا للقانون.

كما تهدف هذه الرقابة إلى ما يلي:

¹ احمد شريف، مرجع سابق، ص 240-241.

² عبد العالي وحيد، مرجع سابق، ص 67.

- حماية المواطن من تعسف الإدارة على المستوى المحلي.
- تجسيد التعاون والتكامل بتدخل السلطات الإدارية المركزية.
- الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل السلطة الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها.
- تحقيق مستوى عالي من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية.
- إتباع أحسن وأفضل الوسائل في أداء عمل ونشاط الجماعات المحلية.
- تكريس مفهوم دولة القانون لذا وجب إخضاع المنتخبون على مستوى البلدية في قيامهم بأعمال لرقابة الوصائية¹.

¹سنوسي شريف، مرجع سابق، ص 44.

نستنتج من خلال ما تم تقديمه في هذا الفصل، أن التعاون المشترك بين البلديات يعتبر آلية من الآليات الحديثة لتطوير أداء الإدارة المحلية والرفع من كفاءة التسيير المحلي وسد العجز الحاصل في البنية التحتية وتقليل من تبعيتها للدولة وتعبئ الحد الأدنى من الموارد الذاتية وتبادل الإمكانيات والوسائل المادية.

كما تواجه البلديات العديد من الصعوبات في تجسيد التعاون المشترك على ارض الواقع، التي تحد من فعاليتها وتمنعها من تحقيق أهدافها وتعرقل سيرها نحو اللامركزية الإدارية لذلك تشخيص هذه المشكلات وتحديد طبيعتها يعتبر أكثر من ضرورة للقيام بعملية الإصلاح والعلاج المناسب وتجاوز هذه الصعوبات يتطلب جملة من الشروط في مقدمتها الاستقرار السياسي والإداري الذي يوفر الجو العام والمناسب.

بالإضافة إلى التخطيط الإقليمي الذي يشكل الوعاء الذي يقوي برامج التنمية المحلية ويرسم مسارها ورفع يد السلطة المركزية.

الخاتمة

يشكل التعاون المشترك بين البلديات آلية من الآليات الحديثة لتطوير الأداء الإداري والرفع من التسيير المحلي وأداة للحد من التبعية للدولة، لكن الواقع يعكس ذلك إذ أن التعاون بين البلديات اليوم يكاد ينعدم نظرا للممارسة القليلة، حتى وإن كانت لها حاجيات مشتركة ونقائص في مختلف المجالات التي تعاني منها فإنها لا تلجأ إلى هذا الأسلوب هذا يوضح مستوى الممثلين والمنتخبين.

وبما أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وبحكم قربها من المواطن تعتبر المسؤولة الوحيدة عن تحقيق التنمية المحلية وبالتالي تحتاج لتوفر جميع الإمكانيات اللازمة لتحقيق ذلك.

إلا أننا نلاحظ على الموارد البشرية التي تتوفر عليها البلدية هو عدم قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها فبرغم من احترام المشرع للقواعد الدستورية في تشكيلة المجلس الشعبي البلدي والذي يعتبر البيئة الأساسية لممارسة الديمقراطية في الانتخاب إلا أن هذه الآلية لقيت الكثير من النقد بسبب إفرازها لأعضاء ليست لهم القدرة على تسيير البلدية والخوض في مجال التنمية المحلية.

لقد تعدى مفهوم التعاون المشترك بين البلديات المفهوم الاقتصادي والاجتماعي والإداري والتنموي لينتقل إلى التعاون الثقافي والفكري إلا أنه يبقى التعاون بين البلديات في الجزائر بحاجة إلى إعادة النظر من ناحية الأساس القانوني وكذلك الجانب العملي، فمن ناحية النظام القانوني جاء التعاون بين البلديات في الأمر 24/67 الذي يتضمن طريقة تفصيلية لأساليب التعاون لكن هذا الاهتمام لم يستمر في قانون البلدية 08/90 حيث تم تقليص عدد المواد وبصدر قانون 10/11 نلاحظ محدودية المواد أيضا إلا أنه وبالرغم من قلة المواد يحمل معان ومفاهيم، لكن تبقى المعالجة القانونية قليلة جدا وتحتاج إلى إعادة نظر.

ومن الناحية العملية، نظرة المشرع اللامركزية و واقع الإدارة المحلية حيث أنها تعاني من عدة صعوبات مالية ومادية، إضافة للصورة العامة للبلدية وإشكالية التمثيل والوصاية المطبقة عليها وانعدام المستوى الثقافي للإدارة وعدم التشعب بثقافة الإقليم والتخطيط القائم على التنمية.

كما توجد عراقيل وقيود تقلص من فعالية التعاون المشترك بين البلديات، تخص خاصة القيود الواردة على مجالات وأهداف التعاون بحيث لا يمكن سوى للبلديات المتجاورة إقليميا إبرام اتفاقية تعاون.

توصيات:

- وضع نصوص تنظيمية توضح كفاءات إجراءات تجسيد التعاون بين البلديات.
- إعادة النظر في قانون البلدية الحالي.
- منح صلاحيات أكبر للفاعلين المحليين ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال التنمية.

-
- إعطاء للبلديات الحرية في اختيار الشركاء بغض النظر عن الامتداد الجغرافي.
 - توسيع التعاون المشترك بين البلديات إلى عدة مجالات أخرى.
 - تعزيز استقلالية البلديات.

قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

القرآن الكريم

أولاً: المصادر

1- قائمة النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10-09-1963، الجريدة الرسمية العدد 64.
- 2- الدستور الجزائري لسنة 1976، المؤرخ في 24-11-1976، الجريدة الرسمية العدد 94.
- 3- الدستور الجزائري لسنة 1989، المؤرخ في 01-03-1989، الجريدة الرسمية العدد 09.
- 4- الدستور الجزائري لسنة 1996، المؤرخ في 08-12-1996، الجريدة الرسمية العدد 76.
- 5- الدستور الجزائري لسنة 2016، المؤرخ في 06-03-2016، الجريدة الرسمية العدد 14.
- 6- الدستور الجزائري لسنة 2020، المؤرخ في 30-12-2020، الجريدة الرسمية العدد 82.
- 7- الدستور التونسي لسنة 2014، المؤرخ في 26-01-2014.
- 8- الدستور المغربي "الظهير الشريف" 82-11-1 الصادر في 14 رجب 1432 الموافق لـ 17 يوليو 2011، الجريدة الرسمية العدد 52-59.
- 9- الدستور الإسباني لسنة 1978 شاملاً لتعديلاته لغاية عام 2011.

ب- القوانين والأوامر:

1- القوانين

- 1- القانون المدني الجزائري، صادر بالأمر رقم 75-58، مؤرخ في 25 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.
- 2- قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 17.
- 3- قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 3 يوليو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37.
- 4- القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير الجريدة الرسمية العدد 52.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
 - 6- القانون 20-01 الممضى في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
 - 7- القانون 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.
 - 8- قانون الولاية 07-12 المؤرخ في 29 فيفري 2012، الجريدة الرسمية العدد 12.
 - 9- القانون 18-18 المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الجريدة الرسمية العدد 79.
 - 10- القانون المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات التونسي، العدد 33.
 - 11- القانون المؤرخ في 17 جويلية 2006 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي للبلديات التونسي بالقانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975، العدد 48.
 - 12- الظهير الشريف 01-02-297 الصادر في 03 أكتوبر 2002، المتعلق بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 58-50 الصادرة في 24 نوفمبر 2002.
 - 13- الظهير الشريف 01-08-153 الصادر في 18 فبراير 2009 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 17-08، المغير المتمم للقانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي.
 - 14- الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 7 يوليو 2015 يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.
- ### 2- الأوامر
- 1- الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 06.
- ### ج- المراسيم والقرارات:
- 1- المراسيم

- 1- المرسوم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 المتضمن تنظيم وسير الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
 - 2- المرسوم التنفيذي 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية العدد 49.
 - 3- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19.
 - 4- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 يحدد كيفية إقامة علاقات تعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية الجريدة الرسمية العدد 68 الصادرة في 28 نوفمبر 2017.
- 2- القرارات**
- 1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 4 ربيع الأول عام 1435 الموافق لـ 6 يناير سنة 2014 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم التقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية العدد 23.

ثانياً: المراجع

1- الكتب

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية 2006.
 - 2- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار النشر والتوزيع 2011.
 - 3- أحمد إسماعيل، قانون الإدارة المحلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية 2018.
- 2- الرسائل والمذكرات الجامعية**
- أ- رسائل الماجستير:**
- 1- ربوحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10-11، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه- الدولة والمؤسسات-، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012.
 - 2- عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014.

ب- رسائل الدكتوراه:

- 1- احمد شريفي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2010.
- 2- داودي فاطمة الزهراء، التعاون بين البلديات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – سعيد حمدين- جامعة الجزائر1، 2014.
- ت- مذكرات الماستر:**
 - 1- طويسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016.
 - 2- قرور حنان، مطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة ماستر، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس كلية الحقوق، 2016.
 - 3- ضيف عبد الرزاق، بهنة رشيد، التضامن المالي مابين البلديات في ظل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، كلية الحقوق جامعة محمد بوضياف، المسيلة، مذكرة ماستر اكايمي، 2018.
 - 4- غفاري فاطمة الزهرة ، زحوظكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية ، مذكرة ضمن متطلبات شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة ومالية ، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2018.
 - 5- فضيلة مختاري، نظام البلدية –دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا- مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة، سنة 2019.
 - 6- اوشيش عقيلة، بوصلاحي ساسة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، تخصص قانون إداري، 2019.
 - 7- كبسة عبد الحميد، اختصاصات الولاية في مجال التعاون الدولي اللامركزي بين النص والواقع، -ولاية الوادي نموذجا- مذكرة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، 2020.

8- سنوسي شريف ، دور التعاون بين البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2021.

3- المقالات والمدخلات:

أ- المقالات

- 1- بن عيسى قدور، التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 05، العدد 01، 2012.
- 2- رحموني محمد ، الجماعات المحلية وآفاق الشراكة من اجل مدن مستدامة: دراسة على ضوء القانون التوجيهي للمدينة ، مجلة التعمير والبناء، العدد 01 سنة 2017.
- 3- بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، المجلد 3، العدد 2، الجزائر 2020.
- 4- فيرم فطيمة الزهرة، التضامن ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2020.
- 5- حيمران محمد، أسباب العجز الموازي في بلدية الطاهير، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، جامعة جيجل، الجزائر، العدد 01، المجلد 07، 2020.
- 6- رابحي كريمة، سعيداني ججيقة، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 10/11 ، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، المجلد 06، العدد 04 سنة 2021.
- 7- العشعاش إسحاق، التعاون بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 1، سنة 2021

8- فسيوإسمهان، دور التضامن المالي اللامركزي بين البلديات في تفعيل التنمية المحلية، مجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01، كلية الحقوق جامعة تسمسليت، الجزائر، 2022.

9- أحلام بوقديدة، مؤسسة التعاون بين الجماعات نموذج للتمويل الذاتي المحلي، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 06 لسنة 2020.

ب- مداخلات

1- قرومي حميد، خوميجة فنيحة، سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، 25-26 نوفمبر 2018.

4-المقابلات:

1- مقابلة مع بوبكر كعلة، رئيس بلدية اميه ونسة سابقا لعهدتين، بتاريخ 02 فيفري 2023.

2- مقابلة مع محمد الطاهر قمرى، عون إدارة رئيسي، بلدية تماسين ولاية تفرت، مصلحة تنظيم الشؤون العامة، مكتب الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 5 فيفري 2023.

5-المواقع الالكترونية:

1- معجم المعاني ، من الموقع الالكتروني www.almaany.com تاريخ

الاطلاع 2023/03/15 ، مع الساعة 22:37.

2- كتاب موسوعة الأخلاق الإسلامية ، من الموقع الالكتروني

<https://shamela.Ws/book/38218/125> تاريخ الاطلاع

2023/03/18 ، مع الساعة 18:30.

فهرس المحتويات

الصفحات	فهرس المحتويات
	شكر وتقدير
	الإهداء
	مقدمة
	الفصل الأول: النظام القانوني للتعاون المشترك بين البلديات
08	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتعاون المشترك بين البلديات
09	المطلب الأول: ماهية التعاون المشترك بين البلديات
09	الفرع الأول: تعريف التعاون المشترك بين البلديات لغوياً واصطلاحياً
11	الفرع الثاني: تعريف التعاون المشترك بين البلديات فقهيّاً وتشريعياً
23	الفرع الثالث: تمييز التعاون المشترك بين البلديات عن ما يشابهه
25	المطلب الثاني: خصائص التعاون المشترك بين البلديات
25	الفرع الأول: التعاون كأداء للتطوير الإداري
25	الفرع الثاني: تلبية حاجات المواطن وتحقيق المشاريع الكبرى
25	الفرع الثالث: الرفع من قواعد التسيير والحكم المنظم
25	الفرع الرابع: استهداف التعاون بين البلديات المساس بمواضيع متنوعة وقضايا تمس مختلف المجالات
26	المطلب الثالث: أسباب الاهتمام بالتعاون المشترك مابين البلديات
26	الفرع الأول: عجز ميزانية البلديات
26	الفرع الثاني: ضعف الموارد المالية للبلديات
27	الفرع الثالث: التقسيم الإداري لسنة 1984
29	المبحث الثاني: شروط وضوابط إقامة التعاون المشترك بين البلديات وأهدافه
30	المطلب الأول: شروط وضوابط إقامة التعاون المشترك بين البلديات
30	الفرع الأول: شرط التجاور الإقليمي
30	الفرع الثاني: شرط العقد أو الاتفاقية
31	المطلب الثاني: أهداف التعاون المشترك بين البلديات
31	الفرع الأول: الأهداف الاقتصادية
32	الفرع الثاني: الأهداف الاجتماعية
32	الفرع الثالث: الأهداف الثقافية
34	ملخص الفصل الأول
	الفصل الثاني: التعاون المشترك بين البلديات كآلية حديثة لتطوير الأداء الإداري
37	المبحث الأول: الآليات المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات
38	المطلب الأول: الآليات القانونية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات
38	الفرع الأول: المؤسسة البلدية المشتركة
44	الفرع الثاني: التعاقد الحر
45	الفرع الثالث: ملتقيات البلدية ولجان تسيير الأموال والحقوق المشاعة
48	المطلب الثاني: الآليات السياسية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات
48	الفرع الأول: إعادة النظر في نظام الإدارة المحلية وإصلاحه
49	الفرع الثاني: التعاون اللامركزي بين البلديات

فهرس المحتويات

49	المطلب الثالث: الآليات المالية المجسدة للتعاون المشترك بين البلديات
50	الفرع الأول: الأحكام المالية للتعاون
54	الفرع الثاني: التضامن بين البلديات
61	المبحث الثاني: الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات وحلولها
62	المطلب الأول: الصعوبات التي تواجه التعاون المشترك بين البلديات
62	الفرع الأول: استمرارية النزعة الهيمنية للسلطة المركزية
63	الفرع الثاني: إحجام البلديات عن التعاون
63	المطلب الثاني: حلول تفعيل التعاون المشترك بين البلديات
64	الفرع الأول: الاعتماد على قاعدة العمل المنتج والتعاون المشترك
65	الفرع الثاني: التخطيط الإقليمي
65	الفرع الثالث: محاربة الفساد الإداري
67	الفرع الرابع: رفع يد السلطة المركزية
67	الفرع الخامس: الرقابة عن الأعمال
69	ملخص الفصل الثاني
71	الخاتمة
79-74	قائمة المصادر والمراجع
-	الفهرس
-	الملخص

إن دراسة موضوع التعاون المشترك ما بين البلديات من أهم مواضيع القانون الإداري، حيث تعتبر البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية في الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

كما يشكل التعاون المشترك ما بين البلديات أحد الآليات الحديثة لتطوير الأداء الإداري.

حيث تم تقسيم الموضوع إلى فصلين، فتناولنا في الفصل الأول "النظام القانوني للتعاون المشترك بين البلديات"، أما الفصل الثاني فتطرقنا إلى "التعاون المشترك بين البلديات كآلية حديثة لتطوير الأداء الإداري".

الكلمات المفتاحية: التعاون; التضامن; التوأمة; الإدارة المحلية; البلدية.

Summary:

The study of the issue of joint cooperation between municipalities is one of the most important topics of administrative law, as the municipality is considered to be the basic regional group in the state, and it enjoys an independent moral and financial personality.

The joint cooperation between municipalities is also one of the modern mechanisms for developing administrative performance.

The topic was divided into two chapters, in the first chapter, we dealt with "the legal system for joint cooperation between municipalities" as for the second chapter, we dealt with "joint cooperation between municipalities as a modern mechanism for developing administrative performance".

Keywords: cooperation; solidarity; guardianship; local administration; municipality.