جامعة مولود معمري تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

تطبيقات سلطة الحلول على الجماعات الإقليمية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: قانون عام

من إعداد الطالبة:

- سليماني فتيحة

تحت إشراف الأستاذ:

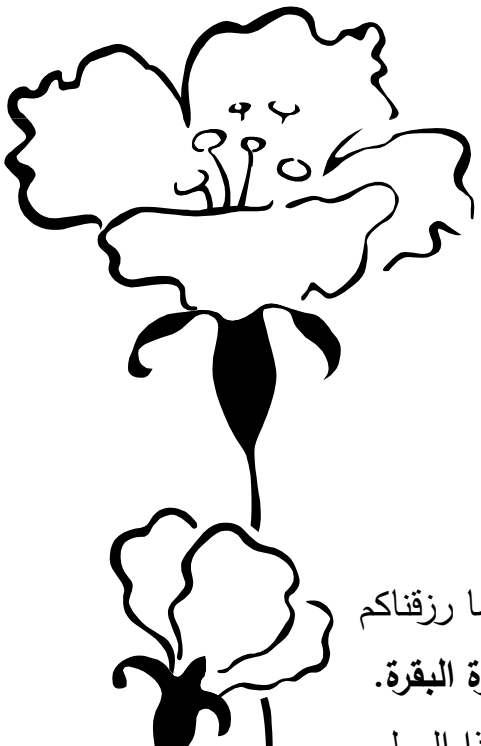
د/ صايب عبد النور

لجنة المناقشة

- د/درعي عبد المالك، أستاذ محاضر "ب".....رئيسا
- د/صايب عبد النور، أستاذ محاضر "أ".....مشرفا ومقررا
- سي محي الدين صليحة، أستاذة مساعدة "أ".....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2023/10/03

بسم الله الرحمن الرحيم



شكر وعرفان

يقول الله عز وجل "يا أيها الذين أمنوا كلوا من طيبات ما رزقناكم واشكروا لله إن كنتم إياه تعبدون " **الأية 185 من سورة البقرة.**

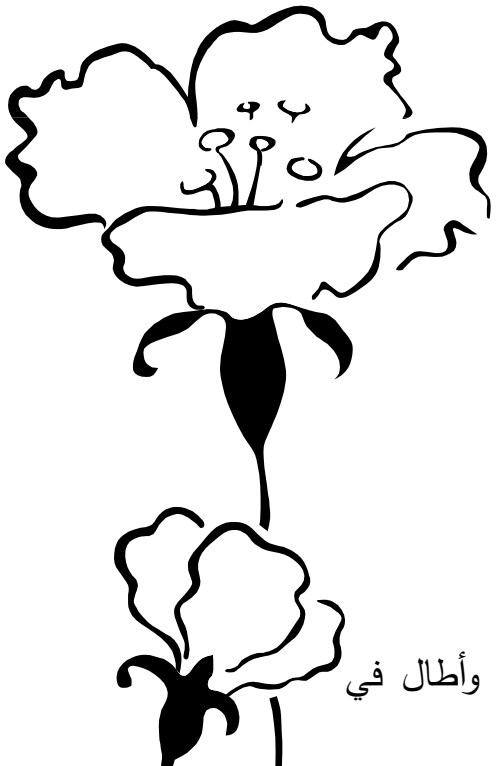
أشكر الله تعالى الذي منحني العزيمة والإرادة لإتمام هذا العمل المتواضع .

كما أتقدم بكل الشكر والثناء والتقدير إلى الأستاذ المشرف "**صايب عبد النور** " على حسن توجيهه و ودعمه المتواصل.

أتوجه بخالص الشكر إلى كافة أساتذة وعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم الحقوق– بجامعة مولود معمري تيزي وزو.

وفي الأخير لا ننسى كل من ساهم من قريب أو بعيد لإتمام هذا العمل.

*** سليماني فتيحة ***



إهداء

إلى من جرعت الكأس فارغا لتسقيني قطرة حب

وعلمتني أن الحب ليس له عمر

وأن العطاء ليس له حدود أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

والشمعة التي إحترقت لتنير لي طريق حياتي أبي الغالي حفظه الله و أطال في عمره.

إلى رفيق الدرب هو روح الحياة

والحياة من غير أخ لا طعم لها ولا لون إخوتي كل بإسمه.

إلى سكينة روحي وطمأنينة قلبي

عسى ألا يفترق عناق أرواحنا للأبد زوجي الغالي.

إلى من تقر عيني بوجودهم

وجعلتهم أسباب سعادتي أبنائي

إلى الذين صحبتهم شرف ،ورفقتهم أمان، ونسيانهم مستحيل

جميع الأصدقاء والأحباب.

أهدي لكم عملي هذا المتواضع، حفظكم الله وجعلني وإياكم في جنة الخلد.

***سليماني فتيحة ***

قائمة المختصرات

- **ج.ر.ج.ج.د.ش:** جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- **ص:** صفحة.
- **ص ص:** من صفحة إلى صفحة
- **ط:** طبعة

مقدمة

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاقتصادية، الإجتماعية، السياسية والتاريخية.

فالدولة الحديثة حلت محل النظام الإقطاعي في بداية القرن 19 كان من الضروري عليها أن تكرس سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني، حيث تستقر السلطة المركزية، فكان نشاط الدولة محدود حيث كان يقتصر على الوظائف التقليدية للدولة، أو ما يسمى أيضا بوظائف السيادة(الأمن، العدالة، الضرائب).

ولذلك كانت البداية تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة، فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق عمومية، من جهة أخرى أصبح من العسير على السلطة المركزية لوحدها التكفل بكل الأعباء في كل أرجاء الدولة في حين أن بعض هذه المرافق محلية بحتة زيادة إلى بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي.

فلكل هذه الأسباب قامت الدولة باشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية حتى تتفرغ الحكومة لأمور أخرى ويأخذ التنظيم في الحالة الثانية شكل اللامركزية، ككيفية لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة[1].

إن الإختلاف بين الدولة والأنظمة يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية أو نظام اللامركزية تبعا ومراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات السياسية، اقتصادية، إجتماعية وثقافية، وإذا كانت الدول تأخذ بصورتي وشكلي اللامركزية الإقليمية والمرفقية، فإن اللامركزية الإقليمية، الإدارة المحلية تعتبر وتبقى أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية،

1- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأوّل، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، 2001، ص ص 54-55.

ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها، فاللامركزية الإقليمية عادة ما تقوم على أساس دستوري[1].

كرست الدولة الجزائرية على غرار دول العالم في تنظيمها الإداري على مبدأين أساسيان هما مبدأ المركزية الإدارية ومبدأ اللامركزية فلا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا بوجود المركزية فالمركزية هي حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى، وهذا من أجل درء مخاطر الانشقاق وحماية مبدأ وحدة الدولة.

أما اللامركزية تعني توزيع السلطات الإدارية بين هيئات السلطة المركزية وبين هيئات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

تبنى المشرع الجزائري أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال نصه عليها في الدساتير المختلفة والتي اعتبرت البلدية والولاية جماعتين إقليميتين مختلفتين.

وهذا من خلال نصه في المادة 17 من الدستور الجزائري 2020 على أنه:"**الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية**"، وتمثل المجالس البلدية والولائية المنتخبة في التشريع الجزائري مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم وهذا ما نصت عليه المادة 19 من دستور 2020 على أنه: " **يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية**"، وكما أنه الإطار الذي يراقب فيه عمل السلطات العمومية حيث تنص المادة 16 من نفس الدستور على أن: " **المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية**"[2].

1- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص ص 05-06.

2- مرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر2020، ج.ر.ج.ج عدد 82 ، صادر في 30 ديسمبر 2020.

إلا أن هذا الإستقلال ليس مطلقا، حيث أن هذه الهيئات تمارس إختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف بإسم الوصاية الإدارية، تختلف عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي. إن تطبيق هذا النظام الإستثنائي لا يكون إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة(لا وصاية إلا بنص)[1].

من بين صور الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية نجد سلطة الحلول، وهي رقابة تنصب على الأعمال ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية في إتخاذ القرارات التي تضمن سير المصالح العامة.

فإجراء الحلول نص عليه المشرع الجزائري في كل من قانون البلدية رقم 11-10[2]. من خلال الفصل الثالث من الباب الأول، القسم الثاني تحت عنوان سلطة حلول الوالي، أين بين كل الحالات التي تخول للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه سواء في المجال المالي أو الإداري، أما قانون الولاية رقم 12-07[3] الذي نص على الحلول المالي فقط دون الإداري، وهذا راجع الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الوالي، بصفته ممثلا للدولة والولاية[4].

تكمن الغاية في دراسة موضوع الحلول في دوافع ذاتية تتمثل في أن الموضوع يندرج ضمن تخصيص القانون العام.

ودوافع موضوعية تتعلق بمحاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية وبيان مدى تأثيرها على استقلاليتها.

يمكن الإشارة إلى الدراسات السابقة حول موضوع البحث أين تم تناوله في دراسة مستقلة في مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر من إعداد الطالبتين شنفاوي الحمدي وبوملیل

1- محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 22.

2-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.

3- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

4- عبد السلام سالمي، بن دراج على إبراهيم، صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانوني الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 11، 2018، ص 621.

عبد الله بعنوان الحلول كصورة للوصاية الإدارية في القانون الجزائري أين توصلا الباحثتان إلى أن سلطة الحلول الممارسة على الجماعات المحلية من أخطر صور الرقابة الوصائية وتمس بمبدأ استقلاليتها.

كذلك مذكرة ماستر من إعداد مهداوي سوهيلة ومبارك آسيا تحت عنوان سلطة الحلول في النظام الإداري الجزائري، أين توصلت الباحثتان إلى أن سلطة الحلول من أخطر سلطات الرقابة، وهو إجراء يدفع إلى تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية.

أما عن المنهج المتبع هو المنهج الوصفي، والتحليلي وذلك باستقرار مختلف النصوص القانونية المنظمة لموضوع الحلول كمظهر من مظاهر الوصاية الإدارية سواء ما تعلق بقانون البلدية أو الولاية.

وبخصوص الصعوبات التي واجهتني خلال عملية البحث عدم وجود دراسات فعلية سابقة حول الموضوع، وإنعدام مراجع متخصصة حول سلطة الحلول في كل من البلدية والولاية فمعظم الدراسات تناولت الرقابة الوصائية بصفة عامة.

فلكل بحث صعوبات ولا يكاد يسلم منها أي باحث إلا أنه يمكن التغلب عليها بفضل الإرادة والإيمان العميق.

وتهدف الدراسة إلى تبيان حالات ممارسة الحلول على البلدية والولاية والآثار القانونية المترتبة، وما إذا كان القانون قد منح للهيئات المحلية ضمانات كفيلة لمواجهة تعسف السلطة الوصية ولن يكون ذلك إلا إذا أجبنا على الإشكالية التالية:

مظاهر تطبيقات سلطة الحلول على الهيئات الإقليمية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا بحثنا إلى فصلين:

الفصل الأول: تطبيقات سلطة الحلول على البلدية

الفصل الثاني: تطبيقات سلطة الحلول على الولاية.

الفصل الأول

تطبيقات سلطة الحلول على البلدية

يشكل التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر إمتدادا طبيعيا للتطورات التي يسعى المشرع من خلالها تطوير هذا النوع من التنظيم لمواكبة التغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن، وتعتبر البلدية الخلية الأولى أو القاعدة الأساسية لهذا التنظيم ويشترك في تسييرها جميع المواطنين بغية تحقيق خدمة الوطن والمواطن وذلك عن طريق إختيار الأعضاء الذين يمثلون البلدية[1].

تعتبر البلدية الجهاز الأساسي في الدولة، تناول المشرع الجزائري تعريف البلدية وتكريسها كهيئة لا مركزية وهذا في مختلف الدساتير الجزائرية.

بدءا بدستور 1963 في المادة 9 التي تنص: "**الدولة الجزائرية دولة موحدة منظمة على شكل جماعات إقليمية وإدارية وإقتصادية وإجتماعية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية، لإقتصادية والاجتماعية القاعدية**"[2].

كما عرفها دستور 1976 في المادة 36: " **المجموعات اللإقليمية هي الولاية والبلدية**"[3].

وعرفها كذلك دستور 1989 في المادة 15 منه كما يلي: " **الجماعة الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية.**

البلدية هي الجماعة القاعدية "[4].

1- بلمبروك العربي، البلدية كهيئة عدم التركيز، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 9.

2- دستور 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963،ج.ر.ج.ج، عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963، (ملغى)

3- دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976

4- دستور 1989 مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج.ر.ج.ج عدد 9، صادر في 01 مارس 1989.

وهو ما أبقى عليه دستور 1996 في مادته 15 فمختلف الدساتير الجزائرية أشارت إلى أن البلدية قاعدة اللامركزية وهذا ما أكده دستور 2020 في المادة 17 في فقرتها الثانية على أن : "**البلدية هي الجماعة القاعدية** ". كما أن للبلدية وجود قانوني تضمنه القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية أين عرف في المادة 01 على أنه: " **البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.**

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتحدث بموجب القانون"[1].

ومما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس البلدية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة، ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي. فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم والمحكوم إلا من خلال الدور الفعال والبارز للمجالس المنتخبة[2].

وإذا كانت الدراسات قد أثبتت أنه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال وإصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الأقاليم على إختلاف إمكاناتها وظروفها وإحتياجات أفرادها، فإنه بات من الضروري الإستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الأقاليم فسكان البلدية هم أقرب إلى الميدان وهم أعرف بالمنطقة واحتياجات أفرادها، فكيف لا يعترف لهم بحق المشاركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بها[3].

تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، حيث لسلطة الوصاية حق ممارسة الرقابة على أعمال وتصرفات البلدية وذلك عن طريق الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي **(المبحث الأوّل)**، والحلول المالي للوالي محل المجلس الشعبي البلدي **(المبحث الثاني)**.

1- المادة 01 من قانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق

2- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور النشر والتوزيع المحمدية، الجزائر، 2012، ص105.

3- المرجع نفسه، ص 106.

المبحث الأوّل

الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

يقوم المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية للبلدية بتسيير هذه الأخيرة، وذلك بممارسة الإختصاصات والصلاحيات التي خولها القانون دون أي مطالبة بتنفيذ هذه الإختصاصات فالهيئة المحلية –البلدية – لها كامل السلطة في أداء مهامها دون أي تدخل من السلطة المركزية. فلها السلطة التقديرية في ملائمة أو عدم ملائمة القيام بأي عمل حسب ما تراه ملائما للمصلحة المحلية، ولكن في حالة الإمتناع عن القيام ببعض الأعمال التي تعرض المرافق العامة للخطر ففي هذه الحالة السلطة المركزية مزودة بوسائل فعالة وبسلطات إستثنائية تسمح لها بالتدخل من أجل ضمان حسن سير هذه المرافق.

هذه السلطة هي سلطة الحلول، يقصد بالحلول قيام السلطة الوصائية بموجب سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا مقام الهيئة اللامركزية لتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها بسبب الإهمال أو العجز.

أما إجراء الحلول المكرس في قانون البلدية فيقصد به أن تحل سلطة الرقابة (الوالي) محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية بهدف الحفاظ على المصلحة العامة المحلية، وبالتالي فالحلول إجراء إستثنائي[1].

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للبلدية[2].

1- لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013/2012 ، ص ص 223-224 .

2- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 213.

إلا أنه يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا تبين تقصير أو إهمال من جانبه طبقا للمادة 100 من قانون البلدية.

نصت العديد من القوانين على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي من بينها الأمر رقم 70-20 المتعلق بالحالة المدنية المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 حيث تنص المادة 01 منه : "**إن ضابط الحالة المدنية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية**"[1].

حدد القانون المنظم للبلدية حالات الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي(**المطلب الأوّل**)، والشروط الواجب توافرها لصحة الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي مع العلم أن هذه السلطة الاستثنائية ترتب آثار قانونية (**المطلب الثاني**).

المطلب الأوّل

حالات الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

نص قانون البلدية على وجود هيئة تنفيذية للمجلس، يرأسها المجلس الشعبي البلدي الذي يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وهذا حسب المادة 15 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بنصها على ما يلي : " **تتوفر البلدية على :**

- **هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي**
- **هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي**
- **إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما**[2].

1- الأمر رقم 70-20 مؤرخ في 19 فيفري 1970 المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08 مؤرخ في 9 أوت 2014، ج.ر.ج.ج عدد 49، الصادر في 20 أوت 2014.

2- المادة 15 من قانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية، نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة والمسؤول الأول للبلدية ويمثل الهيئة التنفيذية من جهة أخرى .

فقد جاء قانون البلدية 11-10 بصلاحيات وإختصاصات تتماشى مع المعطيات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلاد وهذا ما إنعكس على طريقة إختيار، تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، إختصاصاته، سلطاته، وكيفية إنهاء مهامه .

نظرا للمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو يخضع لرقابة فيما يخص تعيينه وتنصيبه[1].

لكن هذا لا يمنعه من خضوعه لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي وهذا راجع لخصوصية العلاقة بينهما، حيث أساس هذه الرقابة هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع بازدواجية في المهام والصلاحيات فهو ممثل للدولة والبلدية[2].

فبالرغم من الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أنه مقيد من طرف السلطة المركزية وتبسط سيطرتها من خلال سلطة الحلول فقد سمح بها إستثناءًا في نظام الوصاية الإدارية، بإعتبار أن الوالي يمارس إختصاصه بصفته ممثل للدولة وأن رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة يعتبر ممثلا للدولة[3].

يحل الوالي كممثل للسلطة الوصية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المسائل الإدارية(**الفرع الأول**)، وفيما يتعلق بأرشيف البلدية(**الفرع الثاني**)، وكذا في حالة إمتناعه عن أداء مهامه(**الفرع الثالث**).

1- المادة 64-65 من قانون رقم 11- 10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

2- بلمبروك العربي، البلدية كهيئة عدم تركيز ،مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص ص 25-26.

3- محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 105.

الفرع الأوّل

حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المسائل الإدارية

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة على مستوى إقليم البلدية بموجب نص المادة 85 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون بالبلدية التي تنص:" يمثّل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما"[1].

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية:

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي: بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم الدولة.
- السّهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
- السّهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.
- يتخذ كل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، كما يأمر بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط.
- ضابط الشرطة القضائية.

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الإقتضاء تسخير قواة الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميًا[2].

يسمح القانون إستثناء للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ الأعمال الإدارية التي ألزم بها بموجب القانون، وهذا من أجل الحفاظ على المصلحة العامة

1- المادة 85 من قانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق

2- المواد 86 إلى 95 من قانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق

والتي تؤدي إلى إستمرارية المرفق بإنتظام[1].

تنص المادة 100 من القانون رقم 11-10 على أنه:"**يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية**"[2].

من خلال نص المادة 100 بأن للوالي صلاحيات إتخاذ مختلف الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على أمن ونظافة البلديات التابعة للولاية وكذا الحفاظ على السكينة العمومية ومختلف الأمور الإدارية، فيلاحظ أن المشرع وسع من صلاحيات وسلطات الوالي وهذا ما يتناقض مع مبدأ الإختصاص.

كما تنص المادة 04 من المرسوم رقم 83-373 على ما يلي:"**يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة المتخصصة، يحل عند الحاجة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصر، ويتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها وتستدعيه الوظيفة المطلوب علاجها**"[3].

1- ملاوي إبراهيم، سلطة الحلول مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في الدولة اللامركزية، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي27 و 28 أفريل 2015، ص 7.

2- القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

3- المرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983، المحدد لسلطات الوالي في الميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج.ج عدد 22، صادر في 31 ماي 1983.

الفرع الثاني

حالة إمتناع أو تقصر رئيس المجلس

الشعبي البلدي بإيداع أرشيف البلدية

يعتبر أرشيف البلدية الذاكرة الإدارية لكافة وثائق مصالح البلدية، أين يتم حفظ كل الوثائق والجرائد الرسمية والسجلات التي تم العمل بها في وقت سابق، بغية العمل بها في الوقت الذي يحتاج إليها[1].

لكل بلدية إدارة يحدد تنظيمها قانون البلدية، وتوضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينشط هذه الإدارة الأمين العام للبلدية، فالأمين العام هو الهيئة الثالثة للبلدية حسب نص المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10.

ولقد نصت المادة 125 من قانون البلدية على أنه:" **للبلدية إدارة توضع تحت تصرف سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية**".

وحددت المادة 129 من قانون البلدية صلاحيات الأمين العام، ومن بين صلاحياته تسيير أرشيف البلدية.

طبقا للمادة 139 من القانون رقم 11-10 فإنه:"**البلدية مسؤولة على حماية أرشيفها والاحتفاظ به.**

يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما...".

بالنسبة لأرشيف البلدية هناك وثائق توضع في أرشيف الولاية بقرار الوالي وهي الوثائق التي تعدت مدة حفظها في البلدية مدة القرن، وهي وثائق الحالة المدنية، والمخططات، وسجلات مسح الأراضي والتي لم تعد مستعملة منذ 30 سنة وكل الوثائق

1-عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 56 .

الأخرى المحفوظة في أرشيف البلدية التي يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة[1].

كما أنه يمكن أن تودع الوثائق المذكورة في المادة 140 المحفوظة في البلدية التي يزيد سكانها عن 20.000 نسمة بأرشيف الولاية في حالة إذا ما تبين عدم إمكانية ضمان حفظها بصفة ملائمة من طرف البلدية، وهذا طبقا للمادة 141 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

في حالة عدم إمكانية الحفاظ عليها تودع إجباريًا، فإذا تبين تقصير من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة لاسيما سجلات الحالة المدنية وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبة التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، فيصدر الوالي قرار يقضي بالإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية[2].

وتبقى الوثائق المودعة في أرشيف الولاية طبقا لأحكام المواد 140، 141، 142 ملكا للبلدية. ويتم حفظ الأرشيف وتصنيفه وتبليغه في نفس الشروط المطبقة على أرشيف البلدية ولا يمكن إتلافه إلا بترخيص من المجلس الشعبي البلدي[3].

الفرع الثالث

حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند امتناعه عن أداء مهامه

منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة جملة من الصلاحيات والإختصاصات والتي هي من باب مهامه،غير أنه قد يصدر تقاعس وتقصير في تنفيذ مهامه حيث نجد المشرع نص في المادة 101 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه : " **عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى**

1- المادة 140 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- المادة 142 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

3- المادة 143 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي ،بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار"[1].

إن رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ القرارات الازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملزم باتخاذها قانونا وهي من الصلاحيا ت التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة، فللوالي السلطة التقديرية أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بعد إنقضاء مدة الإعذار الموجهة من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني، وعلى هذا الأخير أن يخضع لتعليمات الوالي فيما يراه مناسبا أو موافق للقانون لإتخاذ القرارات الازمة[2].

يعتبر حلول الوالي في هذه الحالة بناء على ممارسته لسلطته الرئاسية باعتبار أن الوالي يمارس إختصاصه بصفته ممثلا للدولة، وأن رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة يعتبر ممثلا للدولة .فهذه الصفة التمثيلية تبرز أن الوالي رئيس ورئيس المجلس الشعبي البلدي مرؤوسا له فيجب عليه تنفيذ توجيهاته وأوامره ونواهيه، وفي حالة رفضه ذلك يترتب عليه الحلول محله لتنفيذ ذلك. وتكون سلطات الوالي واسعة للقيام بهذه الإختصاصات، ويلاحظ أن المشرع خرج عن مبدأ الإختصاص الإداري بغرض خدمة النظام العام[3].

والملاحظات التي يمكن إبدائها بخصوص المادة 101 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية هي: أنها مكنت الوالي من الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام ببعض إختصاصاته التي تمليها عليه أحكام القانون والتنظيمات المعمول بها، وذلك في حال إمتناعه عن القيام بها وبعد إعذاره وجاءت عامة وشاملة لم تحدد حصرا لحالات التدخل.

1- المادة 100 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 230.

3- محمد الصالح كشحة، "سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16، جوان 2017، ص 406.

يلاحظ أن هذه المادة إستعملت عبارة "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي" وهذا خلافا لما هو منصوص عليه في القانون رقم 90-08 بموجب المادة 83 منه .

والتي إستعملت عبارة الرفض والإهمال وتجدر الإشارة أن نص المادة 101 كانت محل تعديل حيث أستبدلت عبارة " يرفض أو يهمل عملا من الأعمال الموكلة له " بعبارة "يمتنع عن إتخاذ القرارات الموكلة له".

إن مصطلح يرفض يترك إنطباع بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيد بما تمليه عليه الوصاية وهذا خلافا لمصطلح "يمتنع" الذي يدل على الحرية في إتخاذ القرارات .

نلاحظ أيضا أن هذه المادة ذكرت كل الشروط الخاصة بالحلول وهي:

- الإختصاصات والصلاحيات الملزمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضرورة إعذار رئيس البلدية.
- إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الازمة.

نلاحظ أيضا أن هذه المادة إستعملت عبارة "يمكن " وكان للمشرع أن لا يستعمل عبارة يمكن لأنه متى ثبت إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بأداء الإختصاصات والصلاحيات الموكلة له بموجب القانون ،يتعين على الوالي الحلول فورا محل رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بهذه الأعمال لأن الأمر يتعلق بمرفق عام ويكون حلوله إلزامي .

المطلب الثاني

شروط وآثار الحلول الإداري

تعتبر الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على البلدية فكرة قانونية محصنة، لأن القوانين والتشريعات هي من تتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارسها ووسائلها ونطاقها وذلك وفقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، وعليه فالسلطة المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف على أعمال الجهات اللامركزية. يجب أن تكون الرقابة محددة على

سبيل الحصر في القانون، لكي لا تتعسف السلطة المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي.

فالرقابة إستثنائية، تمارس في حدود ضيقة لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الإستقلال يؤهلها لإتخاذ القرارات الإدارية في حدود إختصاصها.

يعد الحلول من أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلالية المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي لإصدار القرارات نيابة عنه، والحلول إجراء استثنائي لذا يجب أن تتوفر فيه شروط موضوعية **(الفرع الأول)** وشروط شكلية **(الفرع الثاني)** والحلول الوالي محل رئيس مجلس الشعبي البلدي آثار قانونية مترتبة عنه **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

الشروط الموضوعية للحلول الإداري

تتمثل الشروط الموضوعية في تقاعس من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي **(أولا)**، وصدور قرار إداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي **(ثانيا)**

أولا: تقاعس من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي

تم تحديد صلاحيات رئيس مجلس الشعب البلدي في الفرع الثاني من الفصل الثاني لقانون البلدية رقم 11-10، تحت عنوان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وأدرجت ضمن فقرتين الأولى بصفته ممثل للدولة، فله أن يتخذ كل الإجراءات التي تكفل سلامة الأشخاص وممتلكاتهم والمحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية، السهر على نظافة العمارات واتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، وكذلك القضاء على الحيوانات المؤذية.

فقد يصدر من رئيس المجلس الشعبي البلدي تقاعس في القيام بمهامه أي عدم مباشرته للأعمال المسندة إليه بموجب القانون والتنظيمات، مما يجعله متعسفا في استعمال حقه ومهملا في أداء مهامه[1].

ثانيا: ضرورة صدور قرار إداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي عند ممارسة مهامه الموكلة إليه إصدار قرارات واتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه. وتسجل القرارات حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص للقرارات وترسل للوالي خلال 48 ساعة مقابل وصل استلام وتصبح قابلة للتنفيذ بعد الشهر من تاريخ إرسالها للوالي، وفي حالة الاستعجال تنفذ فورًا بعد إعلام الوالي بذلك. عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها، يقوم الوالي بتنفيذ هذه القرارات مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة في الإعذار[2].

الفرع الثاني

الشروط الشكلية للحلول الإداري

أحاط المشرع إجراء سلطة الحلول ببعض الضوابط الشكلية التي يجب أن تتوفر حتى يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهي وجوب إعذار الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي **(أولا)**، واحترام الآجال القانونية **(ثانيا)**.

أولا: توجيه إعذار من طرف الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يجب أن تقوم السلطة الوصية بإعذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحلول محلها وهذا ما يمكن استقراءه من خلال نص المادة 101 من

1- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 43.

2- غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص 19.

قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[1].

فإعذار السلطة الوصية يتيح للهيئة اللامركزية فرصة الدفاع عن نفسها، وذلك بتصحيح موقفها من عدم إنجاز ذلك العمل المخصص لها قانونا قبل القيام بعملية الحلول من جانب جهة الوصاية إذا استمرت في تعنتها عن عدم ممارسة ذلك العمل.

فالحلول الذي يتم بدون أن يسبقه إعذار حتما سيؤدي إلى التسلط والمساس باستقلالية الهيئات المحلية في إصدار قراراتها بنفسها[2].

ثانيا: احترام الآجال القانونية

أجاز المشرع تدخل سلطة الوصاية ممثلة في الوالي في جملة من الصلاحيات المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا في عدة حالات من بينها فرض سلطة الحلول عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات بعد إعذاره من قبل الوالي، حيث يتولى الوالي القيام بها بعد انقضاء المدة المحددة بموجب الإعذار[3].

وبصيغة أخرى يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يحترم المدة الممنوحة له قانونا وإلاً عليه تحمل نتيجة تقصيره في عدم احترام الأجل الذي كان عليه من أجل القيام بواجبه، فعدم القيام بمهامه خلال مدة المحددة دليل على رغبته في إجراء سلطة الحلول[4].

1- نص المادة 101: " **عندما يمتنع رئيس مجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار**"

2- ملاوي إبراهيم، مرجع سابق، ص 6.

3- طواهرية بو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، 2019، ص 223.

4- شنفاوي الحمدي وبومليل عبد الله، الحلول كصورة للوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2019، ص 15.

الفرع الثالث

الآثار القانونية للحلول الإداري

لسلطة الحلول نتائج وآثار يمكن إيجازها فيما يلي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولاً وملتزمًا بكل ما يملكه الوالي من توجيهات وأعمال مع العلم أن أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي خاضعة للرقابة من طرف الوالي. وظاهريًا يبدو أن رئيس المجلس الشعبي البلدي موظف تابع للوالي فسلطة الحلول ليس لها صلة بقواعد اللامركزية وهذا لارتباطها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية.

وعليه يمكن القول أن سلطة الحلول أخطر صور الرقابة الوصائية فالمجلس الشعبي البلدي من الناحية القانونية موجود غير أنه سلبت سلطاته، فليس له القوة لمواجهة السلطة الوصية فهي ملزمة وتتحمل كل الآثار المترتبة عن الحلول الإداري الممارس من طرف الوالي بموجب القرارات الإدارية التي اتخذها[1].

ففي حالة الحلول فالمجالس البلدية مسؤولة عن الأعمال التي تمارسها سلطة الرقابة وألحقت أضرار بالغير، ففي هذه الحالة تظل البلدية هي المسؤولة عن التعويض لأن سلطة الرقابة تباشر العمل باسم الهيئة المحلية[2].

إذا تحققت شروط الحلول حل الحال محل الأصيل بقوة القانون ودون حاجة إلى صدور قرار، كما أن الأصيل لا يمارس إتجاه أعمال الحال سلطة رئاسية، وإنما كل ما يملكه إتجاهها في حالة عدم مشروعيتها هو اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة وعليه فإن الحلول يخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق رفع الدعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بناءًا على حلول غير قانوني وذلك على أساس عيب عدم الاختصاص[3].

1- شنفاوي الحمدي وبومليل عبد الله، مرجع سابق، ص 16.

2- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 275.

3- محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 404.

المبحث الثاني

الحلول المالي للوالي محل المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية جماعة إقليمية محلية، مسؤولة عن رقعة جغرافية من الدولة ،تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة. تلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها، أي أن للبلدية نفقات واجبة الدفع وبالتالي ينبغي أن تزود بموارد مالية لمواجهة هذه النفقات، فالبلدية شخص معنوي تتمتع بميزانية خاصة بها، أي لها موارد تحصلها ونفقات تصرفها.

ميزانية البلدية مرآة تعكس الحالة المالية للبلدية خلال فترة زمنية معينة. ومدى تحقيق أهدافها من تخطيط وتوجيه، ولميزانية البلدية قواعد عامة تحكمها مثلها مثل ميزانية الدولة. لعل أهم قاعدة من هذه القواعد العامة قاعدة التوازن. ولأن الإدارة المحلية عصب التنمية المحلية فإن للبلدية تأثير في المجال الإقتصادي والإجتماعي ودوما تسعى إلى تحقيق مبدأ توازن نفقاتها مع إيراداتها في إعداد ميزانيتها السنوية[1].

أعطى القانون الحق للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي، فميزانية البلدية تخضع إلزاما لمراقبة مستمرة للمجلس الشعبي البلدي ولمراقبة الوالي للمصادقة عليها. فهو يمارس رقابة واسعة على ميزانية البلدية عن طريق الحلول سواء في مرحلة التنفيذ أو الإعداد وذلك في عدة حالات **(المطلب الأول)**.

وباعتبار أن إستقلالية البلدية أصل والحلول محل المجلس الشعبي البلدي استثناءًا استوجب المشرع لممارسة الوالي سلطة الحلول في المجال المالي توفر شروط شكلية وموضوعية، وبإعتبار الحلول عمل قانوني يرتب آثار قانونية يجب التطرق إليها **(المطلب الثاني)**

1- طويسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منها، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017/2016، ص 05.

المطلب الأول

حالات الحلول المالي

يحتفظ الوالي بسلطة الحلول، ويكون ذلك بإدراج وتسجيل الوالي للنفقات الإجبارية في ميزانية البلدية في حال امتناع المجلس الشعبي البلدي عن ذلك واتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية **(الفرع الأول)** وامتصاص الوالي للعجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها في حالة امتناع المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ التدابير الكفيلة **(الفرع الثاني)**[1]، كذلك يتدخل الوالي عند عدم التصويت على ميزانية بسبب اختلال بالمجلس الشعبي البلدي **(الفرع الثالث)**، مكن القانون أيضا الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند رفضه إصدار حوالة أو سند تحصيل **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول

حالة عدم التصويت على ميزانية متوازنة

وعدم النص على نفقات إجبارية

يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية طبقا للمادة 180 قانون البلدية رقم 11-10 التي تنص على: "**يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية.**

يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه"[2].

وتضيف المادة 181 من نفس القانون: " **يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون.**

يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها

1- بورحلة رحيمة، تأثير الرقابة الإدارية على عمل جماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2021-2022، ص 77.

2- المادة 180 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها"[1].

تتم المصادقة على الاعتمادات المالية بابا بابا ومادة مادة[2]، حرص المشرع الجزائري على أن يتم التصويت على ميزانية البلدية وفق شروط معينة، وهي أن تكون الميزانية متوازنة وأن تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة عدم الالتزام بهذه الشروط، خوّل القانون للوصاية في شخص الوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة التصويت على ميزانية البلدية بدون توازن ففي هذه الحالة للوالي أن يراجعها و هذا حسب نص المادة 183 من القانون رقم 11-10 : " **لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية .**

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة ،فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إستلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية .

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية من الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعذار المذكور أعلاه، تبط تلقائيا من طرف الوالي"[3].

المجلس الشعبي البلدي بعد التصويت على الميزانية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداعها لدى الوالي[4]، وذلك خلال 8 أيام الموالية للتصويت مقابل وصل استلام[5].

1- المادة 181 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

2- زيتوني حسام الدين، سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 49.

3- المادة 181 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق .

4- بلمبروك العربي، مرجع سابق، ص 77.

5- المادة 55 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجع هذه الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يومًا التي تلي استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقدمها لمداولة ثانية خلال 10 أيام.

إذ تم التصويت للمرة الثانية على ميزانية غير متوازنة، أو لم تنص على النفقات الإجبارية، فهنا يقوم الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي بذلك، وعلى المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة أن يقوم بضبط الميزانية خلال 8 أيام التي تلي إعذاره من طرف الوالي وإلا يحل الوالي محله لضبطها تلقائيا[1].

إن سلطة الحلول هنا تعني أن الوالي قام بعمل المجلس الشعبي التداولي وبالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي يكون أمام وضعيتين:

- الوضعية الأولى هي أن الوالي حل محل المجلس الذي هو–رئيس المجلس الشعبي البلدي–عضو فيه فموقفه من موقف المجلس الشعبي البلدي.
- الوضعية الثانية رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بتنفيذ قرارات الوالي فموقفه مختلف عن المجلس الشعبي البلدي.

فإذا كانت سلطة الحلول فيما يخص الميزانية غير متوازنة منطقيا و تتفق مع مبدأ توازن الميزانية حيث لم ينص المشرع على إمكانية اللجوء إلى القضاء بالطعن في قرار الوالي ،باعتبار الميزانية كما جاء في المادة 183 ان تكون متوازنة وأن يصوت عليها المجلس بصفة متوازنة .

أما فيما يخص سلطة الحلول في تسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا من طرف الوالي، يظل المجلس الشعبي عاجزا تماما ويكشف على عدم قدرته على التوفيق بين الإمكانيات المالية للبلدية وبين متطلبات المواطنين[2].

1– المادة 183 من القانون البلدية رقم 11–10، مرجع سابق.

2– محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 405.

الفرع الثاني

حالة العجز في تنفيذ الميزانية

تعاني معظم البلديات عجزا ماليا، وهذا راجع إلى ضعف الموارد المالية المحلية بسبب تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة. يظهر ذلك من خلال القيود المفروضة على المالية المحلية بمقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة، وتحديد معدلات الرائب من طرف الدولة كلها عوامل تقر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة[1].

يرجع ضعف الموارد المالية المحلية إلى عدم فعالية النظام الضريبي المحلي، ونقص الموارد الذاتية للبلديات. حيث مجموع الموارد الجبائية وموارد التسيير لمعظم البلديات لا يمثل سوى 33 % من إجمالي موارد قسم التسيير وهو الأمر الذي يحتم على البلدية اللجوء إلى إعانات لتجاوز العجز وتحقيق التوازن[2].

أصبحت ظاهرة العجز في تنفيذ الميزانية الميزة الرئيسية لأغلب بلديات الجزائر، وهذه الظاهرة كانت وما زالت من أصعب المشاكل التي تعرقل التنمية المحلية خاصة في السنوات الأخيرة. ومنذ التسعينات عرفت هذه الظاهرة تفاقما رهيبا وهذا راجع لأسباب داخلية وخارجية تتمثل في:

- عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها[3].
- ضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي كما برزت أسباب خارجية ساعدت على تفاقم ظاهرة العجز المالي لأغلب بلديات الوطن، حيث خلف التقسيم الإقليمي الإداري لسنة
- 1984 بلديات فقيرة معدومة الموارد[4].

1- بوطالب براهمي، نضيرة دوبابي، إشكالبية عجز ميزانية البلدية، مجلة جزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 21، العدد 01، 2011/6/1، جامعة تلمسان، ص 37.

2- بوطالب براهمي، نضيرة دوبابي، مرجع نفسه، ص 39.

3- طويسي منصور، مرجع سابق، ص 17

4- طويسي منصور، مرجع نفسه، ص 22

يقصد بالعجز في تنفيذ الميزانية، الإخلال بمبدأ التوازن الذي تتميز به الميزانية أي هو الحالة التي تكون فيها النفقات أكبر من الإيرادات[1]، وتأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية.

وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 147 من دستور 2020 حينما نصت على ما يلي: " **لا يقبل أي إقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان،يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل ،المبالغ المقترح إنفاقها**"[2].

عند عملية تنفيذ الميزانية التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة ظهور عجز يستوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

وفي حالة رفض هذا الأخير الإجراءات التصحيحية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي ويأذن بامتصاص العجز على مدى سنتين متتاليتين أو أكثر وهذا بموجب المادة 184 من قانون البلدية التي تنص : "**عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير الازمة لإمتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية .**

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم إتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر".[3]

1- حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 88

2- مرسوم رئاسي رقم 20-442، مرجع سابق .

3- المادة 184 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

والمشرع هنا لم يبين المقصود بالعجز في تنفيذ الميزانية هل هو راجع لتقديرات الإجراءات الخاطئة أو المبالغ فيها مقابل النفقات المتوقعة، أم أنه راجع إلى ظهور نفقات غير متوقعة وطارئة[1].

الفرع الثالث

حالة عدم التصويت على الميزانية

بسبب اختلال بالمجلس الشعبي البلدي

من الصور الأخرى لسلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي هو ما جاء في نص المادة 102 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية التي جاء فيها ما يلي: " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون"[2].

وبالرجوع إلى المادة 186 من نفس القانون التي تنص: " **عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 أعلاه ،يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها .**

غير أنه، لا تعقد هذه الدورة إلا إذا إنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا"[3].

1- محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 406.

2- المادة 102 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

3- المادة 102 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع نفسه.

ففي هذه الحالة فعندما لا يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي باعتباره سلطة وصائية على ضمان المصادقة على الميزانية وتنفيذها .

حيث يعمل على إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية لأجل المصادقة على الميزانية، مع مراعاة أحكام نص المادة 185. غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا إنقضت المدة القانونية للمصادقة على الميزانية، وهذا عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

وفي حالة إذا لم تضبط يتم المصادقة على الميزانية في هذه الدورة من طرف المجلس الشعبي البلدي، يعمل الوالي على ضبطها بصفة نهائية.

فالهدف من مثل هذا الإجراء هو أن لا تبقى الأموال العامة قيد التعطيل لأنه سوف يؤدي إلى تعطيل جميع المصالح .لذا كان لزاما على المشرع أن يمنح لسلطة الوصاية حق الحلول محل المجلس الشعبي البلدي حتى يتم المصادقة على الميزانية وذلك لضمان سيرورة واستمرار المرافق العامة في تقديم الخدمات بانتظام، خاصة وأن المال هو عصب الحياة.

الفرع الرابع

حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار حوالة أو سند تحصيل

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل[1]، خوّل القانون للوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية الحلول محله في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة إجبارية، للوالي أن يتخذ قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 203 من قانون البلدية رقم 11-10 بنصها على ما يلي:" **يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل.**

1- المادة 203 من القانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارًا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري مفعول".

والمشرع في هذه الحالة لم يبين الحالات التي يمكن للوالي أن يمضي الحوالة مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي، وما هي طبيعة النفقات الإجبارية وبالتالي هناك غموض في هذه المادة لا تبرير له سواء لإبقاء الهيمنة والوصاية متشددة على الهيئة اللامركزية[1].

المطلب الثاني

شروط وآثار الحلول المالي

لتمكين الجماعات المحلية من أداء الدور المنوط بها، منح المشرع لها شخصية قانونية ومالية مستقلة عن مالية الدولة، إلا أن هذه الإستقلالية وخاصة ما تعلق بالشق المالي تبقى محدودة ومؤثرة بآليات رقابية على الميزانية منها الحلول المالي[2].

فالحلول المالي يعتبر من أخطر أنواع الرقابة، فتدخل الجهة الوصية يكون طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، بإعتبار الحلول إجراء استثنائي يجب أن يتوفر على شروط موضوعية **(الفرع الأول)**، وشروط شكلية **(الفرع الثاني)**، والحلول تلجأ إليه السلطة الوصية من أجل تحقيق أهداف وإصلاح أخطاء مرتكبة من طرف المجلس الشعبي البلدي إلا أنه يترتب عليه آثار قانونية تمس باستقلالية البلدية **(الفرع الثالث)** [3].

الفرع الأول

الشروط الموضوعية للحلول المالي

يمكن حصر الشروط الموضوعية في تقاعس وامتناع المجلس الشعبي البلدي **(أولا)**، وإقتران الحلول بنص قانوني **(ثانيا)**

1- محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 408.

2- بورحلة رحيمة، مرجع سابق، ص 85.

3- مهداوي سهيلة ومبارك آسيا، مرجع سابق، ص 34.

أولا: تقاعس وامتناع المجلس الشعبي البلدي

تأخذ الأعمال السلبية للمجالس الشعبية البلدية شكل تقاعس هذه الهيئة المنتخبة في القيام بالمهام القانونية المنوطة لها مما يؤدي إلى ضرورة حلول الجهة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهامه.

فإجراء الحلول المالي من أخطر مظاهر الرقابة تلجأ إليه السلطة الوصية إتجاه المجلس الشعبي البلدي بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا، محل الهيئة المنتخبة بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها[1].

يجيز قانون البلدية رقم 11-10 للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي، لكن إذا ثبت هناك إهمال من طرف المجلس الشعبي البلدي.

فالمواد 102-183-184-186 من قانون البلدية تسمح للوالي بالحلول محل المجلس الشعبي البلدي إذا ثبت هناك تقاعس من طرف المجلس الشعبي البلدي فتدخل الوالي مثلا استنادًا إلى المادة 183 لضبط ميزانية البلدية، يكون عند رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت على الميزانية بصفة متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

ثانيا: اقتران الحلول بنص قانوني

نجد على مستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تمتنع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها، إمّا بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال وهو الأمر الذي يعرض المصالح المحلية للخطر.

مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر عن طريق قواعد استثنائية ولكي يكون الحلول مشروعا يجب النص الصريح للقانون على جواز الحلول في مثل هذه الحالة، والصورة الغالبة للحلول المالي هي حالة النفقات الإجبارية وإعادة توزيع الميزانية[2].

1- مزغيش وليد، "الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2022، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 902.

2- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، 2009، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 109.

الحلول المالي حق معطى لسلطة الوصية بأن تقوم بعمل محل السلطة المحلية ونظرا لخطورته ولمساسه باستقلالية البلدية المكرسة قانونًا، فيجوز للوالي اللجوء إلى الحلول بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها، وهذا الحلول يتقرر استثناءًا وبالتالي لا يجوز إلا بمقتضى نص قانوني صريح يبين حالاته وصوره[1].

الفرع الثاني

الشروط الشكلية للحلول المالي

يتفق الحلول المالي والحلول الإداري من حيث الشروط الشكلية والمتمثلة في توجيه إعذار من طرف السلطة الوصية المتمثلة في الوالي **(أولا)**، وأن يكون في الآجال القانونية **(ثانيا)**

أولا: توجيه إعذار للمجلس الشعبي البلدي

يجوز اللجوء إلى الحلول المالي بعد إعذار السلطة الموصى عليها، وهو علم الجهة اللامركزية وإعذارها قبل الحلول لكي تلتزم بما عليها من واجبات[2].

استنادًا إلى المادة 102 من قانون البلدية يحق للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية والتدخل لضمان المصادقة عليها وتنفيذها.

وفي حالة ما إذا صوّت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام.

1- شيخ سليمان، رقابة الوالي على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018/2017، ص 46.

2- شيخ سليمان، مرجع سابق، ص 46.

يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوّت على الميزانية مجددًا دون توازن، أو لم ينص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يصوت على الميزانية ضمن الشروط المذكورة أعلاه خلال أجل 8 أيام التي تلي الإعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي[1].

ثانيا: احترام الآجال القانونية

الحلول المالي للوالي يكون بإدراج النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية في حال امتناع المجلس عن ذلك واتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية عند عدم التصويت على مشروع الميزانية، امتصاص الوالي للعجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها. في حال امتناع المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ التدابير الكفيلة بذلك وقد وردت هذه الحالات في كل من المواد 102- 183- 184 من قانون البلدية رقم 11-10.

باعتبار الحلول من أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجلس الشعبي البلدي فتدخل الجهة الوصية يكون طبقا للإجراءات التي حددها القانون من بينها احترام الآجال القانونية. فامتناع الهيئة المحلية عن عمل ملزم بها بموجب نص صريح بعد اعذارها لا يخول لها الحلول محلها ، بل لابد من منحها مهلة محددة، فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها راضية بإجراء الحلول والمساس باستقلاليتها وتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول[2].

الفرع الثالث

الآثار القانونية للحلول المالي

إن أموال البلدية أموال عامة تخضع لرقابة السلطة الوصائية وتهدف هذه الرقابة إلى حماية المال العام من التبذير والفساد واستغلال السلطة والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المصلحة العامة[3].

1- المادة 183 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

2- بورحلة رحيمة، مرجع سابق، ص 77.

3- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 277.

غير أن الحلول آثار قانونية على البلدية مما يجعل أيدي الجماعات مغلولة، وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية، في مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل سلطة الحلول تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للبلدية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية[1].

يترتب على الحلول منح الدولة إعانات مالية وهي مبالغ ممنوحة من قبل الدولة لصالح البلديات لمواجهة العجز الذي تتعرض له الميزانية، والواقع أن لهذه المساعدات هدفا اقتصاديا واجتماعيا تسعى من خلاله الدولة إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والغنية، وفي الوقت نفسه من خلال هذه الإعانات تجعل البلدية خاضعة للسلطة المركزية وتبقى تابعة ماليا لها[2].

كما يعتبر الحلول اعتداء على الاختصاص ومع ذلك يتحمل صاحب الاختصاص الأصلي أي رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية الأضرار الناجمة على سلطة الحلول[3].

1- مهداوي سهيلة ومبارك آسيا، مرجع سابق، ص 35.

2- بلمبروك العربي، مرجع سابق، ص 81.

3- محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 408.

الفصل الثاني

تطبيقات سلطة الحلول على الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشأ بموجب قانون الولاية[1]، مبنية على أساس دستوري حيث تنص المادة 17 من دستور 2020: "**الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية،**

البلدية هي الجماعة القاعدية"[2].

يتجلى الإطار التشريعي للولاية في ثلاث نصوص قانونية:

- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتعلق بالولاية حيث صدر هذا القانون في ظروف جد صعبة، وهذا من أجل وضع حد للنظام القانوني الموروث من الدولة الفرنسية حتى يكتمل الإستقلال الإداري والسياسي للدولة الجزائرية حديثة الاستقلال.
- القانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بنظام الولاية، فهذا القانون صدر وفق أحكام جديدة أقرها دستور 1989.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية الذي صدر بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر لتغطية الثغرات القانونية والاستجابة للتطور الاقتصادي والاجتماعي[3].

حيث جاء في المادة الأولى من هذا القانون المتعلق بقانون الولاية: " **الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.**

1- سليماني هندون، الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، بيت الأفكار، الجزائر، 2021، ص 108.

2- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، مرجع سابق.

3- بلغالم بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على مجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أفريل 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، ص 155.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"[1].

تتكون الولاية حسب نص المادة 2 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية هيئتان هما:

- **هيئة منتخبة:** تتمثل في المجلس الشعبي الولائي
- **هيئة معينة:** تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي[2].

منح المشرع الجزائري للسلطة الوصية سلطة الرقابة على أعمال هيئات الولاية، تتمثل إجراءات الرقابة الممارسة على الولاية في الحلول، حيث يقوم وزير الداخلية بالحلول المالي فقط دون الإداري، محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون **(المبحث الأول)** [3]، ونتطرق إلى أسباب غياب الحلول الإداري على الولاية **(المبحث الثاني)**.

1- القانون رقم 12-07 يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

2- سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط 5، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 71.

3- سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة ، مرجع سابق، ص 84.

المبحث الأول

الحلول المالي للوزير

محل المجلس الشعبي الولائي

تعتبر المجالس المحلية مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، فهي بذلك تجسد الإطار القانوني للممارسة الديمقراطية، من حيث أنها تهدف إلى جعل الحد الأقصى من الشؤون المحلية يدار بواسطة المعنين أنفسهم عن طريق ممثليهم المنتخبين[1].

يعتبر المجلس الشعبي الولائي المنبثق عن العملية الإنتخابية هيئة مداولة والجهاز التنفيذي لها هو الوالي[2].

نظرا لوجود الوالي كممثل للسلطة المركزية فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع المجلس الشعبي البلدي، فهي تشمل المجال المالي فقط دون الإداري.

وهذا ما سنستشفه من خلال أحكام القانون رقم 12-07 الخاصة بالولاية، أين بين الحالات التي يمارس فيها وزير الداخلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي[3].

حيث تنص على ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها أو إمتصاص عجزها لدى التنفيذ **(المطلب الأول)**، وبالرغم من ذلك نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير كبير على الجماعات المحلية، حيث أن السلطة الوصية لا تلجأ إلى هذا الإجراء إلا إذا توفرت الشروط القانونية **(المطلب الثاني)**.

1- سماح فارة، " الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 16، 2021، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، ص 12.

2- سماح فارة، مرجع نفسه، ص 16.

3- جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019/2018 ، ص 80.

المطلب الأول

حالات الحلول المالي للوزير

محل المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية، ويعتبر الأقدر على التعبير عن الاحتياجات ومطالب السكان، حيث ينتخب من بين المواطنين المقيمون في دائرة الولاية[1].

الجدير بالملاحظة أن قانون الولاية رقم 12-07 لم ينص بصفة صريحة أو ضمنية على سلطة حلول وزير الداخلية محل مجلس الشعبي الولائي في عنوان واضح في أحد فصوله، كما فعل ذلك في قانون البلدية رقم 11-10 مع ذلك وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول محل مجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نستشفه صراحة من أحكام المواد 163، 168، 169 في قانون الولاية[2].

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزير الداخلية، أما قرارات الوالي كممثل الدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية بإعتباره مرؤوسا[3].

تراقب السلطة الوصية أعمال مجلس الشعبي الولائي من ناحية المشروعية أو الملائمة، حيث تقوم بإقرار أو إلغاء أعمال المجلس وإستثناءً الحلول محله في أداء مهامه[4].

1- إسماعيل فريجات، "نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري"، مجلة طبنة للدراسات الأكاديمية، العدد2، جامعة عنابة-الجزائر، ص 140.

2- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 171.

3- شهرة عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ص 32-37.

4- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 280.

والتي تتجسد في كل من حالة عدم التصويت على النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية **(الفرع الأول)**، حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس **(الفرع الثاني)**، حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ ميزانية الولاية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

حالة عدم التصويت على النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية

ميزانية الولاية هي الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة بإعتبارها المعيار الأساسي لتقييم الوضع المالي للولاية، لذلك أحاطها المشرع بعناية قانونية خاصة[1].

أعطى القانون صلاحيات عديدة ومتنوعة للمجلس الشعبي الولائي، هذا نظرا لخصوصية الإدارة المحلية الجزائرية.

في المجال المالي يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرض على المجلس الشعبي الولائي بحسب المادة 160 من قانون الولاية للمصادقة عليها، هذا بالنسبة للميزانية الأولية وذات الأمر للإضافية[2] ، ويجب أن يوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية[3]، يصوت المجلس الشعبي الولائي على الميزانية ويصادق عليها بابا بابا[4].

يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها، وهذا حسب نص المادة 165 من قانون الولاية، ويجب أن يصوت عليها بالتوازن وجوبًا مع تسجيل النفقات الإجبارية[5].

1- دبابش محمد الناوي يسير، الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019/2018، ص82

2- إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 150.

3- نص المادة 160 من قانون الولاية: " **يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه**".

4- المادة 161 من قانون الولاية، مرجع سابق.

5- دبابش محمد الناوي يسير، مرجع سابق، ص 102.

وفي حالة عدم التصويت على النفقات الإجبارية، يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية. وهذا ما أكده المشرع من خلال المادة 163 من قانون الولاية رقم 12-07 بنصها على: " **تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للنظام المعمول به**"، وهي نفس الحالة التي كانت مكرسة في قانون الولاية رقم 90-09 في مادته 141[1].

الفرع الثاني

حالة عدم التصويت على الميزانية

بسبب إختلال بالمجلس الشعبي الولائي

يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في القانون وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، حيث تنص المادة 165 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية: " **يجب أنم يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.**

ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها".

فميزانية الولاية تعتبر وثيقة بواسطتها يسمح للولاية بتنفيذ إيراداتها ونفقاتها بناءًا على التقديرات فهي عبارة عن جدول للإيرادات والنفقات السنوية للولاية، فهي عمل علني تقديري ذو طابع إداري[2].

بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، نجدها إستحدثت أحكام جديدة لم تكن مكرسة في قانون الولاية رقم 90-09 فالفقرة الثالثة منه تلزم

1- بثينة ذوادي، رباب براكني، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي تبسي- تبسة، 2020/2019، ص ص 42-43.

2- شنفاوي الحمدي، بومليل عبد الله، مرجع سابق، ص 35.

الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في دورة غير عادية بسبب وجود إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، بنصها على ما يلي: " **عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.**

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها"[1].

الفرع الثالث

حالة العجز في تنفيذ الميزانية

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز[2].

في حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وتحقيق التوازن[3].

وهذا ما تؤكده المادة 169 من قانون الولاية رقم 12-07 بنصها على ما يلي: "**عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.**

1- بثينة ذوادي، رباب براكني، مرجع سابق، ص 43.

2- شهرة عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 33.

3- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 207.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية" .

مع العلم أن مضمون الفقرة الثانية من هذه المادة هو نفسه كان مكرسا في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من القانون رقم 90-09 والتي تص على :" **وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن إتخاذ التدابير الضرورية لإستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر"**[1].

فالمشرع يؤكد من خلال المادة 169 من قانون الولاية رقم 12-07 إمكانية تدخل السلطة الوصية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن إتخاذ التدابير التصحيحية لإستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية ويتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز.

المطلب الثاني

شروط وآثار الحلول المالي

للوزير محل المجلس الشعبي الولائي

لقد عرفت الولاية إبتداءا من قانون الولاية لسنة 1969 في مادتها الأولى: " **على أنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية وإستقلال مالي ولها إختصاصات سياسية، إقتصادية، إجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"**[2].

1- بثنية ذوادي، رباب براكني، مرجع سابق، ص 43.

2- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية (الميثاق)، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 44، الصادر في 23 مايو 1969 .

أما قانون الولاية لسنة 1990 في مادته الأولى على أنها: " **جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية بقانون**"[1].

أما قانون رقم 12-07 في مادته الأولى يعرّفها على أنها: " **الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة**

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب القانون"[2].

من خلال كل التعاريف الصادرة في القوانين المختلفة تؤكد أنها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، لما يترتب عنه من حقوق أهمها الاستقلال المالي والإداري وتحملها لإلتزاماتها.

كما أن النظام اللامركزي يقتضي الإعتراف بوجود هيئات محلية او مصلحية مستقلة. يعني هذا الركن أن الهيئات المحلية والمصلحية مستقلة عن السلطات المركزية، وهذا

1- قانون 90-09 مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15، الصادر بتاريخ 11 أفريل 1990.

2- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 17 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12، الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012.

الإستقلال يخوله لها حق إتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي[1].

تمارس على الولاية الرقابة الوصائية وتتمثل إجراءات هذه الرقابة في الحلول المالي الذي بموجبه يحل الوزير المكلف بالداخلية محل المجلس الشعبي الولائي عند رفض هذا الأخير اخذ القرارات التي يلزمه بها القانون[2].

مع ضرورة إحترام الشروط المنصوص عليها في القانون سواء كانت شروط موضوعية **(الفرع الأول)**، وشروط شكلية **(الفرع الثاني)**، وبالرغم من أن الحلول كسلطة تتخذ لتحقيق الصالح والنفع العام لمواجهة كل ما يصدر عن المجالس الشعبية الولائية من تقاعس وفي مخالفة القوانين والتنظيمات إلا أن لهذه السلطة آثار قانونية على إستقلالية الولاية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

الشروط الموضوعية

يعتبر الحلول من أشد صور الرقابة الوصائية، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها التي رفضت القيام به، مع العلم أن سلطة الحلول هذه لا تمارس إلا إذا توفرت شروط[3].

وهي تقاعس وإمتناع المجلس الشعبي الولائي **(أولا)**، وأن يكون الحلول بناءًا على عرض من وزير الداخلية بعد اخذ رأي الوالي **(ثانيا)**

أولا: تقاعس وإمتناع المجلس الشعبي الولائي

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة وذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها،ففي

1- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 34.

2- سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 84.

3- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 138.

مثل هذه الحالة أمكن السلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي وهو في الأصل من إختصاص الهيئات المحلية وهذا ما يطلق عليه بالرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الإختصاص. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الإستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية[1].

يشترط لإجراء الحلول أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا، ويكون إمتناع عنه عمل غير مشروع[2].

لقد تم تحديد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي بموجب المادة 77 من قانون الولاية، التي تشمل العمال التنمية الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية والصحية، حماية الطفولة، حماية البيئة ومواد أخرى شملت إختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي مثل المادة 78 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاة تهيئة الإقليم، ومواد أخرى مثل 73، 74، 75.. من نفس القانون.

للهيئة المحلية سلطة تقديرية في الإقدام عل أداء مهامها أو الإمتناع عن بعضها، وهذا من الناحية النظرية أما في الواقع العملي فقد يحدث أن تمنع الهيئة المحلية عن أداء بعض الأعمال بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال، وهو ما يعرض المصالح المحلية للخطر.

مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر عن طريق قاعدة إستثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي إمتنعت عنه هذه الأخيرة[3].

فالحلول هو قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من إختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به، ولا يمارس إلا إذا ثبت هناك حالة إمتناع

1- عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2012، ص 108.

2- عميور إبتسام ، مرجع نفسه، ص 112.

3- عميور إبتسام، مرجع نفسه، ص ص 83-84.

المجلس عن المهام المسندة إليه[1].

حيث يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها مجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية، طبقا للتشريعات المعمول بها، أو الإذن بإمتصاص العجز حيث يتولى وزير الداخلية ووزير المالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز[2].

ثانيا: أن يكون الحلول بناءًا على عرض من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي

السلطة الوصية المجسدة في الوزير المكلف بالداخلية أو الوزير المكلف بالمالية له إمكانيات إمتصاص عجز ميزانية الولاية، غير أنه لا يجوز له الحلول محل المجلس الشعبي الولائي، إلا إذا طلب منه الوالي أو أخذ رأيه[3].

لا تختلف إجراءات الحول في قانون الولاية الواردة في المادة 168 عن تلك المنصوص عليها في قانون البلدية إلا ما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من إتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

بناء على ذلك يمكن لوزير الداخلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في حال عدم ضبط هذا الخير لميزانية الولاية أو برفض التصويت على مشروع الميزانية بسبب إختلال قد يطرأ على تشكيلته ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستدعاء المجلس من طرف الوالي في دورة غير عادية وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية وبعد تبليغه يتخذ وزير الداخلية التدابير الملائمة لإمتصاص العجز في تنفيذ الميزانية وضمان التوازن بالميزانية الإضافية للسنة الموالية الجارية[4].

1- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 31.

2- سي يوسف أحمد، مرجع نفسه، ص 39.

3- شنفاوي الحمدي وبومليل عبد الله، مرجع سابق، ص 31.

4-لعمري محمد،" الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم التركيز بين حتمية نظام الوصية وموجبات سلطة الحلول"، مجلة الإجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28، نوفمبر 2021، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 781.

ضف إلى ذلك من اجل صحة الحلول المالي لابد أن يكون بموجب نص قانوني صريح ولعل العلة من ذلك هو سلطة الحلول هي سلطة إستثنائية وليست الأصل، فالقاعدة هو إستقلالية الهيئات المركزية[1].

الفرع الثاني

الشروط الشكلية

يعتبر الحلول من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الحلول لجملة من الشروط الشكلية، حتى لا تصبح مبررًا للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات وهي دعوة السلطة التنفيذية المجلس للقيام بمهامه **(أولا)**، وإصدار إنذار من طرف السلطة الوصية **(ثانيا)**.

أولا: دعوة السلطة التنفيذية المجلس للقيام بمهامه

بالنظر لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع الجزائري أعمالها في مجالات تتسم أهمية كبرى وخطيرة في نفس الوقت

مع العلم أن سلطة الحلول هذه لا تمارس إلا إذا توفرت شروط من بينها:

دعوة السلطة التنفيذية المجلس الشعبي الوطني إلى القيام بأعمالها، فإذا إمتنع المنتخب المحلي عن أداء مهامه، كان للسلطة الوصية بوصفها القائمة على التنفيذ أن تحل محل هذا المجلس في أداء هذا العمل.

وعلى هذا الأساس نجد وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول على المجلس الشعبي الولائي بموجب أحكام قانون الولاية رقم 12-07[2]، من خلال أحكام المواد 163-168-169، فالسلطة الوصية تقوم بتنبيه الجماعات المحلية حول ضرورة القيام بالعمل ومنحها أجلا.

1- شنفاوي الحمدي وبوملیل عبد الله، مرجع سابق، ص 32.

2- سماح فارة، مرجع سابق، ص 170.

ثانيا: إحترام الآجال القانونية

تقوم السلطة الوصية بتنبيه الجماعات المحلية حول ضرورة القيام بالعمل ومنحها أجلا لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب فمعناه أنها قد رضيت بالحلول ولا تمانع في المساس باستقلاليتها[1].

نجد على المستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تمتع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها إما بسبب العجز، التقصير أو الإهمال وهو الأمر الذي يعرض المصالح العامة المحلية للخطر. مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر عن طريق قواعد استثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي إمتنعت عنه[2].

ففي حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب إختلال بالمجلس فإن الوالي يقوم بإستدعاء المجلس الشعبي الولائي لدورة غير عادية وهذه الدورة لا تنعقد إلا بعد إنقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، في أجل أقصاه شهران[3].

وبمفهوم المخالفة فإنه إذا تم استدعاء المجلس الشعبي الولائي لدورة غير عادية قبل إنقضاء مدة شهران للمصادقة على الميزانية يعتبر إجراء الحلول خاطئ ومن ثمة حلول الوزير المكلف بالداخلية يعتبر إعتداء وخرق للإجراءات المنصوص عليها في القانون[4].

1- عافر الطاهر وشبوتي حسين، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من منظور مقارن، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2022/2021، ص 59.

2- كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015/2014، ص 33.

3- المادة 55 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

4- المادة 168 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

الفرع الثالث

آثار الحلول المالي

يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثناء ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية اللامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير فإجراء الحلول يضيف منها إلى حد كبير، كما أن فرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي تسجيل من سلطة الحلول الممنوحة للجهة الوصية تتناقض ومفهوم الإستقلالية المالية للجماعة المحلية[1].

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها، ومع ذلك تخلفت الإدارة عن القيام بها، ففي مثل هذه الحالة أمكن السلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي وهو في الأصل من إختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص، فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية[2].

إن هذه الوسيلة (الحلول) تأثير كبير على ممارسة استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقها لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها والكيفية المناسبة لذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ[3].

1- بثنية ذوادي، رياب براكشي، مرجع سابق، ص 44.

2- جلولي سومية، مرجع سابق، ص 78.

3- جلولي سومية، مرجع نفسه، ص 80.

إن سلطة الحلول تعكس تعزيزا لتفوق الجهة الوصية ومنحها حق التسيير المباشر للشؤون المحلية، بالمقابل فإن فرض هذه الرقابة يساهم في منع التجاوزات التي قد يرتكبها المجلس الشعبي الولائي خاصة المتعلقة بالمجال المالي، إذ تعتبر وسيلة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإنهيار والتوقف.

المبحث الثاني

أسباب غياب الحلول الإداري على الولاية

إن التنظيم الإداري اللامركزي يرتكز على أساس توزيع السلطة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة، متخصصة على أساس إقليمي، جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى.

ومن بين صور اللامركزية الإقليمية الولاية التي تُعد مقاطعة إدارية غير ممركزة للدولة وجماعة إقليمية لامركزية، فهي ذات طابع مزدوج[1].

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف صور الرقابة من بينها الحلول من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزير الداخلية، أما قرارات الوالي كممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوس.

خلافا لما هو وارد في قانون البلدية الذي كرس تدخل السلطة الوصية بالحلول في المجالين الإداري والمالي.

فنجد قانون الولاية 12-07 المتعلق بالولاية قد كرّس حلول وزير الداخلية والمالية محل المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مجال التنظيم والتسيير المالي عند عدم التصويت على الميزانية أو عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة تصحيح توازنها في حالة ظهور عجز أثناء التنفيذ[2].

1- عمار عوابدي، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 254.

2- قادري نسيمة، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانون، العدد 1، 2016، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 271.

يرجع عدم تكريس المشرع إجراء الحلول في مجال التسيير الإداري في الولاية كون القائم عليها هو الوالي الذي هيئه معينه، يخضع في قراراته لرقابة السلطة المركزية[1].

فللوالي مكانه بارزة في التنظيم الإداري الجزائري، وذلك بالنظر لدوره في الربط بين هيئات الإدارة المركزية وهيئات الإدارة المحلية، إلى جانب صلاحياته الواسعة باعتباره ممثلا للدولة وممثلا للولاية التي يشرف عليها[2].

فبحكم الصلاحيات الممنوحة له فهو يتمتع بمركز قانوني **(المطلب الأول)**، فالوالي يسيطر على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه فنجده غير متمتع بإختصاصات حقيقية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

المركز القانوني للوالي

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وإمتداد لها وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، إلى جانب الهيئة التداولية التي أقرتها المادة 02 من قانون الولاية، وبالتالي فهو في تنسيق مستمر معها وإن كانت له اليد العليا ويغيب التوازن وقوة التأثير المتبادل بينهما فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية بها. كما يعد من المناصب السامية أو العليا للدولة يحظى بمكانة مرموقة عند السلطة الإدارية المركزية نظرا للمركز المشغول والوظائف المناطة به، وقد كرست المادة 110 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ذلك بالقول: " **الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة**"[3].

1- قادري نسيمة، مرجع سابق، ص 270.

2- بوحبيلة يعقوب وكواهي حياة، مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، 2016/2015، ص3.

3- إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 143-144.

يشغل الوالي منصبا قانونيا هامًا، حيث يعتبر الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي الذي نص الدستور على تعيينه بمرسوم رئاسي حيث أقر له المشرع الجزائري العديد من الحقوق والواجبات تعكس قوة هذا المنصب وجعل له أجهزة إدارية مساعدة لكثرة وإختلاف المهام التي يؤديها[1].

نص الدستور على تعيين الوالي ضمن الوظائف العليا للدولة **(الفرع الأول)**، ومن أجل ضمان عملية الإتصال بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، مع المحافظة على وحدة القرار وعدم تجزئة السلطة، إعتبر الوالي حلقة الوصل الوطيدة، أضفت له صفة الإزدواجية في المهام فيكون ممثلا للدولة من جهة وممثل للولاية من جهة أخرى ولإيجاد نوع من التوازن، عمد المشرع إلى إضفاء صورة أخرى للوالي من خلال الصلاحيات الممنوحة له[2] **(الفرع الثاني)**، وبما أنه معين من طرف رئيس الجمهورية فإنه يخضع للسلطة الرئاسية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

كيفية تعيين الوالي

يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 من دستور 1996، حيث نصت: " **يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:**

1-الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

2-الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،

3-التعينيات التي تتم في مجلس الوزراء،

4-رئيس مجلس الدولة،

1- لاحق نور الهدى، بن عيسى أسامة أنور، المركز القانوني للوالي وآثاره على مبادئ اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 -قالمة، 2022/2021، ص 6.

2- عبد السلام سالمي، بن دارح علي إبراهيم،" صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانوني الجزائريّ: ضمان لحسن سير الدولة أم تضييق على مبدأ اللامركزية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، سبتمبر 2018، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 619.

5-الأمين العام للحكومة،

6-محافظ بنك الجزائر،

7- القضاة،

8-مسؤولي أجهزة الأمن،

9-الولاة،"[1].

فالمادة 78 من دستور 1996 حددت الوظائف التي يتعين فيها رئيس الجمهورية باعتبارها وظائف عليا في الدولة من بينها منصب الوالي.

كانت مسألة تعيين الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين رقم 99-239 و99-240 تتم بإقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا على ضوء المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

أما حاليا يتم التعيين خارج مجلس الوزراء ودون إقتراح من أي جهة فهو إختصاص رئيس الجمهورية بموجب الدستور وهذا ما يؤكده المرسوم الرئاسي رقم 20-39 بنصه في المادة الأولى فقرة أولى: " **يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها الدستور**"[2].

ونظرا لأهمية منصب الوالي وحساسيته ينبغي توافر شروط لشغل هذا المنصب بالعودة إلى قانون الوظيفة العامة وبإعتبار الوالي موظف سامي في الدولة فيمكن إخضاعه للشروط العامة المذكورة في المادة 75 من قانون الوظيفة العامة وهي:

- التمتع بالجنسية الجزائرية.
- التمتع بالحقوق المدنية.
- الوضعية القانونية إتجاه الخدمة الوطنية.

1- المرسوم الرئاسي رقم 96-38 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، مرجع سابق.

2- مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 2 فبراير سنة 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج العدد 06، الصادر في 2 فبراير 2020.

- شرط السن واللياقة البدنية[1].

كما أنه هناك شروط خاصة يجب توافرها في المترشحين للوظائف العليا في الدولة وتتمثل في: شرط الكفاءة المهنية، المستوى العلمي، شرط الخبرة المهنية[2].

لا يعد منصب الوالي من المناصب العادية التي تخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، فهو منصب سياسي إداري فلا يمكن توليه إلا موظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يضعها الطابع العام للمنصب[3].

فحسب المادة 13 من المرسوم رقم 90-230 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية فقد حددت الفئات التي يعين منها الولاة حسب الأهمية، فالفئة الأولى خصص للكتاب العامين للولايات والفئة الثانية رؤساء الدوائر والفئة الثالثة تكون ضمن الفئة الخارجية وتكون نسبة التعيين منها 5 %[4].

الفرع الثاني

صلاحيات الوالي

يعتبر الوالي في الولاية بمثابة القائد الإداري لها، وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية، يتمتع بإزدواجية في الإختصاص فهو بذلك ممثل للولاية(**أولا**) يقوم بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ويمتد إختصاصه على كامل الولاية، وممثل للدولة على المستوى المحلي (جهة عدم التركيز) (**ثانيا**).

1- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006، معدل ومتمم.

2- لاحق نور الهدى، بن عيسى أسامة أنور، مرجع سابق، ص 13.

3- حملاوي حسام الدين، حسيل إدريس الياس، المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي، 2021-2022، ص 5.

4- مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج عدد 31، الصادر في 28 يوليو 1990.

لذلك له إختصاصات شاسعة ومتشعبة نجدها في قانون الولاية وقوانين أخرى ذات الصلة لعل أبرزها قانون البلدية بإعتباره يمثل جهة الوصاية عليها وهو يمثل سلطة الوصاية لدى الولاية.

صفة التمثيل المزدوج للوالي تجعله بتصرف بإسم الولاية كهيئة لا مركزية ويتصرف بإسم الدولة كجهة عدم التركيز[1].

أولا: صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية

1-تمثيل الولاية:

خلافا للوضع السائد في البلدية هي ممثلة من طرف رئيس البلدية فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونًا للوالي ليس رئيس المجلس الشعبي الولائي، فالوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء، إضافة إلى ذلك يمارس مهمة الرقابة على موظفي الولاية[2].

أ- تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية وفقا للفقرة الأولى من المادة 105 من قانون رقم 12-07[3].

ويقصد بالأعمال المدنية كواجب الضيافة أو تلبية الدعوات، الحضور إلى الإحتفالات الوطنية والدينية .كما يمثل الأعمال الإدارية فهو يمضي العقود بإسمها ولصالحها، كما يقوم بإجراء مختلف زيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم بإستقبال المواطنين والجمعيات وممثلي وسائل الإعلام والنوادي[4].

1- إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 150.

2- بالة زهرة،" مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الأول، أفريل 2020، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 301.

3- تنص المادة 105: " **يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حيث الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها**"

4- بالة زهرة، مرجع سابق، ص 301.

ب- تمثيل الولاية أمام القضاء:

بموجب المادة 106 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية التي تنص: " **يمثل الوالي الولاية أمام القضاء**" سواء كانت مدعية أو مدعي عليها.

ج- يرأس إدارة الولاية:

تنص المادة 127 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية: " **تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءً منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك**".

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 3 جويلية 1994 نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تتمثل في:

- الكتابة العامة.
- المفتشية العامة
- الديوان
- رؤساء الدوائر

إذ يسهر وبصفته رئيس الولاية على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها بإستمرار عن طريق سلطة التوجيه ومراقبة أعمال الموظفين[1].

2- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يتولى الوالي مهمة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وكما يتولى مهمة نشرها طبقا للمادة 102 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية حيث تنص: "**يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها**"[2].

1- بالة زهرة، مرجع سابق، ص 302.

2- المادة 102 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ونميزها بين نوعين من الصلاحيات:

أ- صلاحيات ذو طبيعة إدارية:

وهي التي تخص تنفيذ المداولات المتعلقة بتسيير شؤون الولاية، حيث تشمل مداولات المجلس الشعبي الولائي المتعلق بجميع أعمال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، حيث حددت المادة 77 من قانون الولاية مجالات التداول يقوم الوالي بتقديم تقرير يسبق كل دورة حول مدى تنفيذ المداولات المتخذة في الدورات السابقة، كما تنص المادة 103 من قانون الولاية[1].

كما يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية.

ب- صلاحيات ذو طبيعة مالية:

وهي التي تعني بالمداولات المتعلقة بالمصادقة على مشروع ميزانية الولاية كما نصت عليه المادة 107 من قانون الولاية: "**يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها**".

نظمت أحكامها المواد الواردة في الفصلين الثاني والثالث المتعلقين بميزانية الولاية والتصويت على الميزانية.

كما يتولى الوالي عملية نشر كافة مداولات المجلس الشعبي الولائي بعد المصادقة عليها، حيث نصت المادة 102 من قانون الولاية على ما يلي: " **يسهر الوالي على نشر محاولات الشعبي الولائي وتنفيذها**"[2].

وهذا عبر مدونة خاصة بها وتوزيعها عبر أعضاء مجلس الولاية والمجالس الشعبية البلدية من أجل التنفيذ والمتابعة[3].

1- عبد السلام سالمي، بن د راح علي إبراهيم، مرجع سابق، ص 622

2- المادة 102 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3- عبد السلام سالمي، بن دراح على إبراهيم، مرجع سابق، ص 623.

3- في مجال الإعلام:

تتمثل صلاحيات الوالي في مجال الإعلام من خلال نص المواد 103، 104، 109 من قانون الولاية فيما يلي:

- تقديم عند إفتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.
- إطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية[1].
- إطلاع المجلس الشعبي الولائي بإنتظام الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما[2].
- تقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية أمام المجلس الشعبي الولائي الذي يتبع بمناقشة، كما يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى وزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية[3].

ثانيا: صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة

1- في مجال التمثيل والتنفيذ:

أ-في مجال التمثيل:

يعتبر الوالي القائد الإداري للولاية وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير من الوزراء، إذ يلتزم بإطلاعهم بكل القضايا المتعلقة بالحياة السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

حيث تنص المادة 110 من قانون الولاية 12-07 على أن: "الوالي ممثل الدولة على

1- المادة 103 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

2- المادة 104 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

3- عبد السلام سالمي، بن دراح على إبراهيم، مرجع سابق، ص 630..

مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.[1]

يختص الوالي كممثل للدولة بالتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، باستثناء بعض القطاعات، فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي المذكورة في المادة 111 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية وهي:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.[2]

ب- في مجال التنفيذ:

أوجب المشرع على الوالي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة.[3]

فالوالي وفقا لهذا مكلف بتنفيذ:

- القوانين والأوامر التي تصدر عن السلطات التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ومضى يوم من وصولها إلى مقر الدائرة طبقا للمادة 04 من القانون المدني. فهو ملزم بالسهر علة حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على مستوى الولاية[4].

1- لدغش سليمة،" اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 12-07 "، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية ، العدد03، 2015، جامعة الجلفة، ص120.

2- المادة 111 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3- المادة 113 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

4- المادة 04 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 26 جوان 2005.

- التنظيمات: يقوم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات واللوائح الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء كانت مراسيم رئاسية، تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء.

ويكون ذلك عن طريق إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.[1]

2- فيما يتعلق بالضبط:

يعد الضبط من المهام الموكلة للوالي بصفته ممثلا للدولة، حيث تنص المادة 118 من قانون الولاية الجديد على أنه: "توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 إلى 117 أعلاه.[2]

حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار مهامه، وينقسم الضبط الذي يقوم به الوالي إلى قسمين:

أ- **الضبط الإداري:** يقوم الوالي باختصاصات الضبط الإداري.

وقد عرّفه الأستاذ عمار بوضياف أنه: "عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة للمصلحة العامة".

في حين عرّفه الأستاذ أندري دي لوبادير" أن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام.

ومهمة الضبط الإداري التي يقوم بها الوالي تكون في حالتين هما:

- **في الحالة العادية:** يسهر الوالي على الحفاظ على الأمن والسكينة العمومية ويكون ذلك بموجب اللوائح والقرارات، مثل تنظيم المظاهرات أو منعها، التجمعات وكذا الإضرابات[3].

1- بن قطاط رضوان، صلاحيات الوالي، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، 2019/2018، ص40.

2- المادة 118 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3- لدغش سليمة، مرجع سابق، ص 122.

حيث تنص المادة 114 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية " **الوالي مسئول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية**".

يقصد بالأمن العام: حماية الأفراد والسهر على طمأنينتهم ويكون ذلك بإصدار اللوائح والقرارات المتعلقة بتنظيم المظاهرات أو منعها.

أما السكينة العمومية: يقصد به اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة.

وفي هذا السياق يلزم الوالي رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.[1]

الحماية المدنية: يعد الوالي المسؤول الأول تحت إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعاف في الولاية، ويمكنه في هنا الإطار تسخر تسخير الأشخاص والممتلكات[2].

- **في الحالة غير العادية:**

- **في حالة الحصار**: هي تدابير الضبط الإداري تتخذ من أجل المحافظة على الأمن أو إعادته، فسلطة الضبط الإداري تُحول من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية.[3]

فيجوز أن تقوم بإجراءات الاعتقال، والوضع تحت الإقامة الجبرية، ضد كل شخص يتبين أنه يقوم بأعمال خطيرة على النظام العام.

- **في الحالة الاستثنائية:** يتم تقريرها في حالة وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة.

يعمل الوالي على تنفيذ التدابير وتطبيقات في كل بلدية، وتزداد صلاحياته، بتسخير قوات الشرطة والدرك الوطني، المتواجدة في إقليم الولاية[4].

1- المادة 115 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

2- المادة 119 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

3- المادة 91 من دستور 1996، مرجع سابق.

4- المادة 116 من قانون الولاية 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ب- الضبط القضائي:

يعني الضبط القضائي جمع الاستدلالات وهي المرحلة السابقة على الدعوى الجزائية، لأنه عبارة عن جمع المعلومات والبيانات الخاصة بالجريمة.

فالضبط الإداري يختلف عن الضبط القضائي، فمهمة الأولى وقائية بمعنى تتوقى وقوع الجريمة أما مهمة الضبط القضائي تأتي بعد وقوع الجريمة.

خوّلت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي مع إحاطته بجملة من الشروط:[1]

- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.
- أن تكون هناك حالة استعجال وتتحدد بعدم علم الوالي أن السلطات القضائية قد أخطرت بالحادث علمه ينفي حالة الاستعجال التي تُمنح له مباشرة الإجراءات المقررة قانونًا.
- إخطار الوالي وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لمباشرة الإجراءات والتخلي عنها للسلطات القضائية.
- أن يقوم الوالي بإرسال الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم له جميع الأشياء التي ضبطها، إضافة إلى الأشخاص المشتبه بهم.[2]

الفرع الثالث

خضوع الوالي للسلطة الرئاسية

إن منصب الوالي في الأصل هو عبارة عن تمثيل للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي أو ما يسمى بعدم التركيز الذي يهدف إلى التخفيف من حدة التركيز العالية الموجودة في المركزية التقليدية[3].

1- بن قطاط رضوان، مرجع سابق، ص 48

2- لدغش سليمة، مرجع سابق، ص ص 124-125.

3- بوحبيلة يعقوب، كواهي حياة، مرجع سابق، ص 75.

حيث يمكن أن نعتبر الوالي بمثابة النموذج المصغر لهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر على باقي السلطات في الدولة، مما يعني تبعية للرئيس الفعلي للدولة أي خضوع الوالي لرقابة من طرف رئيس الجمهورية في شكل رقابة الرئيس على المرؤوس تسمى رقابة رئاسية علاوة على خضوعه للوزير الأول وباقي الوزراء خصوصًا وزير الداخلية، لأن هذه الجهات تمثل السلطة السياسية في الدولة التي تمارس الحكم والسلطة التنفيذية.

إذن طبيعة منصب الوالي خصوصًا طريقة التعيين تحتم عليه الخضوع إلى رئيس الجمهورية وأن يكون في منتهى الولاء والإخلاص للدولة وذلك عن طريق الإعتماد على سياسة تعين الولاة على كل ولاية من أجل إبقاء الإتصال الدائم بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية، كما يقول نابليون الثالث: " إذا كان من الممكن حكم الرعية عن بعد فإن من غير الممكن تسييرها بنجاح إلا عن قرب"[1].

الوالي في إطار أداء مهامه وجب عيه الخضوع للسلطة الرئاسية سواء سلطة التعيين وإنهاء المهام، وكذلك سلطة الإشراف والتوجيه وذلك طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 التي تنص: " يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة في إطار تأسيس قانوني وتنظيمي تحت السلطة التي عين لديها، وفي حدود الإختصاصات المحددة له وظيفة من وظائف الإدارة أو التنسيق أو الرقابة أو التنشيط أو التخطيط أو التمثيل والدراسات، وذلك على مستويات عالية في الدولة.

وتنص المادة 10 من نفس المرسوم على: " **يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه**".

وتنحصر السلطة الرئاسية التي يمارس وزير الداخلية على منصب الوالي في سلطة الإشراف والرقابة[2].

1- بوحبيلة يعقوب، كواهي حياة ، مرجع سابق، ص 76.

2- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج عدد 31، الصادر في 28 يوليو 1990.

عند الرجوع إلى مفهوم الرقابة في علم الإدارة، نجد أنها تعني: قياس وتصحيح أداء المرؤوس للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تنفيذها بشكل مرضي.

وتعني أيضا مراجعة السلطات الإدارية لأعمالها من تلقاء نفسها أو بناءًا على تظلمات وطلبات الأفراد، وهذا ما يستشف من أن الرقابة الإدارية، إنما تنصرف إلى الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين من قبل رؤسائهم في حياتهم الوظيفية.

مما جعل من الوالي خاضعا في هذا الشأن لرقابة وزير الداخلية في أعمالها الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من قبل الأفراد أو بدونها طالما أن المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 تجعل من وزير الداخلية المسؤول عن الحياة الوظيفية للولاة.

وذلك ما يجرنا إلى القول أن التظلمات الإدارية التي ترفع بشأن أعمال الولاة توجه لوزير الداخلية دون سواه مهما كانت طبيعة هذا العمل ومجال إصداره[1].

المطلب الثاني

عدم تمتع المجلس الشعبي الولائي لإختصاصات حقيقية

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب، عن طريق الإقتراع العام، وهو هيئة المداولة[2]، والمعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية، كما يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في جميع نواحي الحياة الإقتصادية، الإجتماعية والعمرانية[3].

1- للح زينب، دور الوالي والأمين العام في الولاية في ظل التعديلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2012/2011، ص 31.

2- المادة 12 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

3- سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 72.

المجلس الشعبي الولائي بإعتباره جهاز مداولة يخضع في مجمله للقانون المنظم له من خلال قانون الولاية [1]

يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه[2].

يعقد أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما ويمكن أن يجتمع في دورة عادية بطلب 3/1 ثلث أعضاءه أو بطلب من الوالي[3].

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضاءه للعهدة الإنتخابية، من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للأصوات، يعتبر المجلس الشعبي الولائي المنبثق عن العملية الإنتخابية هيئة مداولة، فمن خلال طريقة إنشاء المجالس الشعبية الولائية نجد أنها تتم بأحسن الطرق والقواعد الديمقراطية غير أن المشكلة لا تطرح بهذا الشأن، وإنما بشأن المركز القانوني الذي يتمتع به، فهذا المجلس المعبر عن إرادة الشعب على مستوى الولاية لا يتجاوز كونه هيئة مداولة، والجهاز التنفيذي لها هو الوالي. الذي يعين من طرف السلطة المركزية تحديدا من طرف رئيس الجمهورية[4].

ونظرا لفعالية دور المجالس الشعبية المنتخبة كمسير لتنمية المحلية لكونها المعبر عن إرادة المواطنين وإنشغالاتهم فقد نص قانون الولاية على إختصاصات أساسية للمجلس الشعبي الولائي ورئيسه فهو يمارس صلاحياته عن طريق مداولة **(الفرع الأول)** وبالرغم من إتساع وتنوع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إلا أن الوالي يبقى المسيطر والمهيمن على إختصاصات الولاية لذلك يجب إسناد بعض الإختصاصات للمجلس الشعبي الولائي ورئيسه **(الفرع الثاني)**.

1- قمرة مريم، المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون 12-07، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية والحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019/2018، ص 6.

2- المادة 13 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق

3- المادتان 14، 15 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

4- سماح فارة، مرجع سابق، ص 16.

الفرع الأول

إختصاصات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الجهاز الأساسي في الولاية لكونه يشكل الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية باعتباره هيئة مداولة على مستوى الولاية، سنحاول تحديد الصلاحيات في ظل تعددها وتنوعها وانقسامها بين صلاحيات المجلس الشعبي الولائي**(أولا)** وصلاحيات الرئيس **(ثانيا)** .

أولا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

أعطى القانون صلاحيات عديدة ومتنوعة للمجلس الشعبي الولائي، هذا نظرا لخصوصية الإدارة المحلية الجزائرية وقد تكفلت بيان هذه الاختصاصات والصلاحيات في الفصل الرابع من قانون الولاية رقم 12-07 من المادة 37 إلى المادة 101 [1].

1- في مجال الإختصاصات العامة:

بينت المادة 77 من قانون الولاية رقم 12-07 المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي وهي:

- الصحة العمومية.
- السياحة.
- الاعلام والإتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة.
- السكن والتعمير وتهيئة الإقليم.
- الفلاحة والري.
- التجارة.
- الهياكل القاعدية.

1- إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 145.

- التضامن ما بين البلديات.
- التراث الثقافي.
- حماية البيئة.
- التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات المحلية[1].

2- في مجال التنمية الإقتصادية والهياكل القاعدية:

- إعداد مخطط التنمية الولاية على المدى المتوسط[2].
- جمع كافة البيانات والمعلومات والدراسات التي تخص الولاية إقتصاديا وإجتماعيا وبيئيا ليبني عليها كل مخطط للتنمية المحلية[3].

في إطار مخطط التنمية يقوم مجلس الشعبي الولائي بـ:

- تحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويعبر عن رأيه في ذلك.
- يعمل على تسهيل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، بإتخاذ التدابير اللازمة لتنشيطها وتقوم بدورها التنموي.
- يعمل المجلس على تطوير التنسيق، والتعاون بين المتعاملين الإقتصاديين، ومؤسسات التكوين والإدارات المحلية من أجل ترقية الإيداع في القطاع الإقتصادي[4].

يبادر المجلس الشعبي الولائي:

1- المادة 77من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

2- المادة 80 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

3- إسماعيل فريحات، مرجع سابق، ص 146.

4- المادتان 82، 83 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

- بكل ما يرتبط بالطرق من حيث أشغال تهيئتها، والمسالك الولائية بصيانتها والحفاظ عليها [1].
- ترقية وتنمية هياكل إستقبال الاستثمارات بالتنسيق مع المصالح المعنية[2].
- بكل ما يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، خصوصا فك العزلة وتوصيل الكهرباء[3].
- يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف الطرق والمسالك الولائية، وإعادة تصنيفها في إطار التنظيم الجاري به العمل[4].

3-في مجال الفلاحة والري:

- يبادر المجلس الشعبي الولائي لوضع كل مشروع يهدف إلى حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
- يشجع الأعمال الرامية للحماية من الكوارث والآفات الطبيعية.
- يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود الإقليم[5].
- يبادر المجلس مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها[6].
- المساهمة في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية[7].

1- المادة 88 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.
2- المادة 90 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
3- المادة 91 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
4- المادة 89 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
5- المادة 84 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
6- المادة 85 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
7- المادة 86 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

- يعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والمصغر كما يقوم بمساعدة البلديات ماليا وتقنيا في التزود بالمياه الصالحة للشرب، والتطهير، وإعادة استعمال المياه المتجاورة الإطار الإقليمي للبلديات المعنية[1].

4-في مجال التربية والتكوين المهني:

- إنجاز مؤسسات التعليم ومراكز التكوين في إطار الخريطة الوطنية المدرسية والتكوينية.
- التكفل بالصيانة هذه المؤسسات والحفاظ عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية[2].

5-في المجال الإجتماعي الثقافي والسياحي:

- يشجع المجلس الشعبي الولائي على ترقية برامج التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين وخاصة الشباب أو المناطق المراد ترقيتها[3].
- إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.
- يسهر المجلس على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويدعم كل التدابير الرامية لإنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلة للجمهور وفي المواد الاستهلاكية[4].
- يساهم المجلس على تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والتوارث والأفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها[5].
- يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط يهدف إلى ضمان:
  - حماية الأم والطفل.
  - مساعدة الطفولة.
  - مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة

1- المادة 87 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.
2- المادة 92 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
3- المادة 93 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
4- المادة 94 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
5- المادة 95 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.
- التكفل بالمتشردين والمختلين عقليا[1].

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية المتعلقة بالأنشطة الشبابية والثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب، وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه بالتنسيق مع البلديات والهيئات وكذا الجمعيات الناشطة في ذلك، ليقدم المجلس مساعدته ومساهمته في هذه الأنشطة[2].
- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات ومصالح الدولة المعنية بذلك، وكل جمعية أو هيئة تهتم بحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، كما تعمل على ترقيته بالتنسيق مع الجمعيات المعنية والمؤسسات ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه[3].
- يحمي المجلس الشعبي الولائي الإمكانيات السياحية ويثمنها ويشجع الاستثمار فيها[4].
- إمكانية المساهمة في ترقية برامج السكن، ويعمل على إعادة تأهيل الحظيرة العقارية والنمط العمراني، ويساهم في محاربة السكن الهش وغير الصحي مع المصالح المختصة[5].

6-في المجال المالي:

يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرض على المجلس الشعبي الولائي بحسب المادة 160 من قانون الولاية للمصادقة عليها.

- قبول الهيئات والوصايا طبقا للمادة 133 من قانون الولاية.

1- المادة 96 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.
2- المادة 97 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
3- المادة 98 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
4- المادة 99 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.
5- المادتان 100 و101 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

- معالجة الإختلال الذي يظهر في الميزانية ساعة تنفيذها بإتخاذ التدابير اللازمة وإمتصاص العجز وإيجاد التوازن المطلوب لها حسب المادة 169 من قانون الولاية رقم 12-07.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

1- إرسال الاستدعاءات:

يقوم الرئيس بإرسال الإستدعاءات لأعضاء المجلس لحضور دورات سواء كانت دورات عادية أو غير عادية[1] .ترسل الاستدعاءات كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني مرفقة بجدول الأعمال وتسلم في مقر سكناهم مقابل وصل إستلام وهذا قبل 10 أيام من الإجتماع. كما يمكن تقليص هذه الآجال في حالة الإستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد كامل وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس كل التدابير اللاّزمة لتسليم الاستدعاءات[2].

2- رئاسة المجلس الشعبي الوطني:

يتولى الرئيس رئاسة الجلسة وضبط المناقشات، بحيث يمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره[3].

3- يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي رئاسة مكتب المجلس الذي يتكون من رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ونواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء، رؤساء الجان الدائمة أعضاء. والذي يحدد مهامه وكيفيات سيره عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي[4].

4- إقتراح أعضاء مكتب المجلس[5].

1- المادتان 14 و 15 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق

2- المادة 17 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه

3- المادة 27 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

4- المادة 28 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

5- المادة 29 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

5- إختيار موظف لتولي أمانة الجلسة، من بين الموظفين الملحقين بديوانه[1].

6- إقتراح تشكيلة اللجان الدائمة، التي تهتم بالمسائل التابعة لمجال إختصاص المجلس ولا سيما المتعلقة بمايلي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- الإقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الإتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
- الشؤون الإجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
- التنمية المحلية، التجهيز والإستثمار والتشغيل[2].
- إقتراح اللجان الخاصة لدراسة كل المسائل التي تهم الولاية.
- طلب إنشاء لجنة تحقيق، حيث يحدد الموضوع والآجال الممنوحة للجنة قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشاتها[3].
- المشاركة بصفة عضو في لجنة الطعن على مستوى الولاية والخاصة بدراسة الطعون الناتجة عن عدم الإستفادة من سكن، هذه اللجنة المتكونة من:

- الوالي رئيسا؛
- رئيس المجلس الشعبي الولائي؛
- رئيس الدائرة مقر وجود المساكن المقرر منحها؛

1- المادة 30 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

2- المادة 34 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

3- المادة 35 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

- المدير الولائي المكلف بالسكن؛
- المدير الولائي المكلف بالشؤون الاجتماعية؛
- المدير العام لديوان الترقية والتسير العقاري؛
- مسؤول الوكالة الولائية للصندوق الوطني للسكن.

يمكن لجنة الطعن الإستعانة بكل شخص أو سلطة أو هيئة من أجل مساعدتها في أشغالها.

- المشاركة في عضوية اللجنة الولائية لتسمية أو إعادة تسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها[1].

الفرع الثاني

ضرورة إسناد بعض الإختصاصات

لرئيس المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الجهاز الأساسي في الولاية، لكونه يشكل الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية بإعتباره هيئة المداولة على مستوى الولاية.

من أجل ذلك خصه المشرع الجزائري بجملة من النصوص القانونية تعزيزا لتشكيلة المنتخبة وتحديدا لصلاحياته[2].

من بين هذه النصوص القانونية: قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية الذي إعتبر الولاية من الجماعات الإقليمية للدولة، ومكان لممارسة المواطنة وإطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات عديدة في مجال التنمية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية والإقتصادية والنشاط الإجتماعي والسكن. فالمجلس

1- عمار بريق،" المجلس الشعبي الولائي-التشكيلة والصلاحيات"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 18، بدون سنة، جامعة باجي مختار، عنابة، ص 123.

2- عمار بريق، مرجع نفسه، ص 114.

الشعبي الولائي يحتل مكانة مهمة على جميع الأصعدة.

إلا أن هذا المنصب لا يزال يحتاج إلى تدعيم، وهذا ما إذا منح لرئيس المجلس الشعبي الولائي مستقبلا صلاحيات أكبر كتلك التي يتمتع بها رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومن أهمها تمكينه من صفة الأمر بالصرف هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فرغم التوسع من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إلا أننا نستنتج أن هناك ضعف لدوره وهذا يتضح من خلال إخضاعه للرقابة وكذلك الدور المتفوق للوالي على حساب المجالس الشعبية الولائية[1].

فلابد من إيجاد توازن بين المجلس الشعبي الولائي والوالي، فضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي، إذ الوالي ومعظم الأجهزة المساعدة له معينون مما يدعم الجهات المعينة على مستوى الولاية في حين نجد هيئة واحدة منتخبة على مستوى الولاية لذلك فطابع التعيين من شأنه أن يرجح الكفة للوالي مما يضع المجلس الشعبي الولائي في مواجهة غير متكافئة، لأن هذا المجلس لا يتمتع بالوسائل والصلاحيات اللازمة لتأدية مهامه[2].

أصبح دور المجلس الشعبي الولائي محضورا في التصويت على المداولات، فهو يمثل المواطن وبالتالي من المفروض أن يعهد بتنفيذها لرئيس المجلس الشعبي الولائي وليس الوالي، الذي يظل يحتكر هذا الحق.

بل أكثر من ذلك فهو يتدخل في أشغال المجالس الشعبية الولائية والمشاركة في إعدال جداول أعمالها من خلال إستشارته وتنفيذ المداولات.

يتدخل الوالي في تنظيم دورات المجلس الشعبي الولائي بحيث يمكن له أن يطلب من المجلس الشعبي الولائي الإجتماع في دورة غير عادية حسب نص المادة 15 من قانون

1- لعمري محمد، "الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز إداري بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول "، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد 28 نوفمبر 2021، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، ص 784.

2- بوحبيلة يعقوب ، كواهي حياة، مرجع سابق، ص 83.

الولاية التي تنص على:"**يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي**".

نجد أيضا الوالي يشارك في تحديد جدول الأعمال الدورة وتاريخ إنعقادها، إستنادا إلى نص المادة 16 من قانون الولاية التي تنص على:"**ترسل الاستدعاءات الى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس.**

وتدون في سجل مداولات المجلس الشعبي الولائي.

ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ إنعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب"[1].

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله.

لا يقتصر دوره في الحضور فقط بل التدخل أثناء المناقشة فحضوره إيجابي، وهذا حسب نص المادة 24 من قانون الولاية رقم 12-07 التي تنص على:"**يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله**"

يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس[2] علاوة على الدور الشكلي للمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي، فإنه يقابله الدور الفعال للوالي فهو الذي يقوم بإعداد مشروع الميزانية كما يعتبر هو الآمر بالصرف.

كما يلاحظ أن المواد التي تنظم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية أغلبها خالية من الصيغة التنفيذية، فكلها تبدأ بعبارة"**يقدم، يبادر، يساهم**"[3].

1- المادة 16 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

2- المادة 24 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه

3- بوحبيلة يعقوب و كواهي حياة، مرجع سابق، ص ص 83-84.

خاتمة:

إن الباحث في النظام الإداري الجزائري لا يمكنه إنكار الجهود ومحاولات الإصلاح التي إنتهجتها الجزائر.

فبمجرد تخلي الدولة عن النهج الإشتراكي وسياسة الحزب الواحد، وفتحها المجال للتعددية الحزبية متطلعة لتحقيق الديمقراطية.

كما عملت على تكريس أكبر للامركزية من خلال إصدارها لنظامين قانونيين جديدين ينظمان الجماعات الإقليمية هما القانون رقم 11-10 والقانون رقم 12-07 المتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي.

كل هذا من أجل إرساء فلسفة النهوض بالتنمية المحلية من أجل تحقيق تنمية وطنية.

إلا أنه من خلال دراستنا للحلول وتطبيقاته على الهيئات الإقليمية توصلنا إلى أن الحلول الممارس من طرف السلطة المركزية، إجراء خطير يمس بإستقلالية الهيئات المحلية ويتناقض مع المبدأ الذي تقوم عليه اللاّمركزية ألا وهو الإستقلال المحلي، أي منح كل من البلدية والولاية الصلاحيات الكاملة في تسير شؤونها المحلية في إطار إستقلالية محدودة وبقائها تحت رقابة السلطة المركزية بمدى إلتزامها بالقوانين والتنظيمات، فإمكانية التدخل متى تعلق الأمر بالمصلحة العامة وإحترامها مبدأ المشروعية والملائمة. يفرض الواقع صورة أخرى ونظام إداري آخر، حيث أن السلطة الوصية تتدخل في مجالات عديدة سواء كانت إدارية أو مالية، فالسلطة المركزية متواجدة ومتدخلة في كل المجالات إلى درجة الإعتقاد بأن الحلول هو الأصل والإستقلال هو الإستثناء، الأمر الذي يجعلنا نكون أمام تركيز إداري.

فبعد دراستنا لمختلف جوانب موضوع البحث توصلنا إلى عدة نتائج مفادها:

- التدخل المستمر على إعمال الجماعات المحلية إنما يوجب إلى عجزها في تولي تسيير شؤونها بنفسها مما يجعلنا في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية.

فمجال تدخل السلطة المركزية يعتبر مجالا واسعا فجاء ليقوي ويعزز نفوذ السلطة الوصائية (التي تمثل عدم التركيز الإداري) في مواجهة المجالس الشعبية المنتخبة(هيئات لامركزية) وهو الأمر الذي يوحي إلى إبتعاد المشرع عن تكريس اللامركزية الإدارية.

- يعتبر إجراء الحلول تعديا على إختصاصات وصلاحيات المجالي المحلية، فتدخل السلطة الوصية في كل مجالات عمل المجالس الشعبية المنتخبة يؤدي إلى عدم قدرتها على مباشرة إختصاصاتها وتنفيذ برامجها التنموية.
- بالرغم من منح المشرع المجالس الشعبية المنتخبة صلاحيات عديدة ومتنوعة إلا أن إختصاصات الوالي أوسع تقريرية وتنفيذية بصفته ممثلا للولاية والدولة.

على ضوء هذه النتائج يمكن الخروج بالتوصيات التالية:

- ضرورة تعديل قانون البلدية والولاية بطريقة يفسخ فيه المجال اوسع للجماعات المحلية عند ممارستها لنشاطاتها.
- إيجاد بدائل أخرى للرقابة المشددة حيث يمكننا الإعتماد على الرقابة القضائية خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل، بالإضافة إلى وجود مجلس محاسبة الذي يقوم بدوره الرقابي على الجماعات المحلية وهو ما نص عليه دستور 1996 في المادة 170 منه وهذا ما أكدته أيضا المادة 07 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 اوت 2010 التي جاء فيها أنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات المحلية.
- ضرورة إشتراط مؤهلات علمية وخبرة مهنية لممارسة العهدة الإنتخابية خاصة وإن التجربة أثبتت وصول أشخاص غير أكفاء، مما أثر على حسن سير الإدارة.
- التخفيف من الرقابة المشددة على الهيئات المحلية من أجل الوصول إلى مركزية حقيقية لا صورية.
- في ظل مهام وصلاحيات المجالس الشعبية، على الدولة توفير موارد مالية كافية وذات قيمة من أجل قيام المجالس الشعبية بمهامها على أحسن وجه دون المساس بإستقلاليتها.

- إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين هيئتي الولاية، فتمتع الوالي بإزدواجية وظيفته جعلت منه المهيمن والمسيطر على إختصاص الجماعات المحلية فالوالي هو العين التي تراقب بها الحكومة مصالحها في الولاية.
- إستغلال كل الإمكانيات المتوفرة خاصة العقارية وذلك عن طريق تقديم تسهيلات من أجل إستغلالها وخلق مؤسسات صغيرة.
- إنشاء معاهد متخصصة بتنظيم دورات تكوينية لأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، بغرض تنمية قدراتهم.
- ضرورة رفع الوعي السياسي لدى المواطن حتى يتم الوصول إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

قائمة المراجع

أوّلا: الكتب

1-سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط 5، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.

2-سليماني هندون، الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، بيت الأفكار، الجزائر، 2021.

3-علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011.

4-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور النشر والتوزيع المحمدية، الجزائر، 2012.

5-عمار عوابدي، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

6-محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003

7-محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

8-ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأوّل، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، 2001.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- الأطروحات:

1-طواهرية بو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، 2019.

2-مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

ب- مذكرات الماجستير:

1-حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.

2-سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

3-عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2012.

4-لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013/2012 .

ج- مذكرات الماستر :

1-بثينة ذوادي، رباب براكني، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي تبسي، تبسة، 2020/2019.

2-بلمبروك العربي، البلدية كهيئة عدم التركيز، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

3-بن قطاط رضوان، صلاحيات الوالي، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، 2019/2018.

4-بوحبيلة يعقوب وكواهي حياة، مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، 2015/ 2016.

5-بورحلة رحيمة، تأثير الرقابة الإدارية على عمل جماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2021-2022.

6-جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018/ 2019.

7-حملاوي حسام الدين، حسيل إدريس إلياس، المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2021-2022.

8-دبابش محمد الناوي يسير، الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019/2018.

9-زيتوني حسام الدين، سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016.

10- شنفاوي الحمدي وبومليل عبد الله، الحلول كصورة للوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل الشهادة الماستر في القانون، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2019.

11- شيخ سليمان، رقابة الوالي على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018/2017.

12- طويسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منها، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016/ 2017.

13- عافر الطاهر وشبوتي حسين، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من منظور مقارن، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2022/2021.

14- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

15- غفاري فاطمة الزهرة، زحوط زكرياء، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.

16- قمرة مريم، المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون 12-07، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية والحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018/ 2019.

17- كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015/2014.

18- لاحق نور الهدى، بن عيسى أسامة أنور، المركز القانوني للوالي وآثاره على مبادئ اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، 2022/2021.

19- للح زينب، دور الوالي والأمين العام في الولاية في ظل التعديلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2011.

20- مهداوي سهيلة، سلطة الحلول في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018.

ثالثا: المقالات والمداخلات

أ- المقالات:

1-إسماعيل فريجات، "نظام الولاية القانون الإداري الجزائري"، مجلة طبنة للدراسات الأكاديمية، العدد 2، 2019، جامعة عنابة، الجزائر، ص ص 132-157.

2-بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الأول، أفريل 2020، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص ص 295-307.

3-بلغالم بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على مجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أفريل 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، ص ص126-142.

4-بوطالب براهمي، نضيرة دوبابي، إشكالية عجز ميزانية البلدية، مجلة جزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 21، العدد 01، 2011/6/1 ص ص 33-51.

5-سماح فارة، " الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 16، 2021، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، ص ص 11-40.

6-عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، 2009، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 101-120.

7-عبد السلام سالمي، بن دراج على إبراهيم، صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانوني الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، 2018 جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص ص 619-636.

8-عمار بريق، "المجلس الشعبي الولائي-التشكيلة والصلاحيات"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 18، 2015، جامعة باجي مختار، عنابة، ص ص 114-130.

9-قادري نسيمة، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانون، العدد 01، 2016، جامعة عبد الرحمان، ميرة، بجاية، ص ص 147-162.

10- لدغش سليمة، "اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 12-07"، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، العدد 03، 2015، جامعة الجلفة، ص ص 115-127.

11- لعمري محمد،" الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم التركيز بين حتمية نظام الوصية وموجبات سلطة الحلول"، مجلة الإجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28، نوفمبر 2021، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 101-120.

12- محمد الصالح كشحة، "سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16، جوان 2017.جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي الجزائر، ص ص 400-410.

13- مزغيش وليد، "الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2022، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ص ص 896-906 .

ب- المداخلات:

1- ملاوي إبراهيم، سلطة الحلول مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في الدولة اللامركزية، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي27 و 28 أفريل 2015.

رابعا: النصوص القانونية

- **الدستور:**

1-مرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

أ- النصوص التشريعية:

1-أمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية (الميثاق)، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 44، الصادر في 23 مايو 1969 .

2-أمر رقم 70-20 مؤرخ في 19 فيفري 1970 المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08 مؤرخ في 9 أوت 2014، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 49، الصادر في 20 أوت 2014.

3-أمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005،ج.ر.ج.ج.د.ش، رقم 44 الصادرة في 26 جوان 2005.

4-أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006، معدل ومتمم.

5-قانون 90-09 مؤرخ في 7 أفريل 1990 يتضمن قانون الولاية ج.ر.ج.ج.د.ش،عدد 15 الصادر في 11 أفريل 199.

6-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.

7-قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

ج -النصوص التنظيمية:

1-مرسوم رئاسي رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات الوالي في الميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 22 صادر في 31 ماي 1983.

2-مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 2 فبراير سنة 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 06، الصادر في 2 فبراير 2020.

3-مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 31، الصادر في 28 يوليو 1990.

4-مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 31، الصادر في 28 يوليو 1990.

الفهرس

مقدمة.....01

الفصل الأول: تطبيقات سلطة الحلول على البلدية.....05

المبحث الأوّل: الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.....07

المطلب الأوّل: حالات الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.....08

الفرع الأوّل: حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المسائل الإدارية.....10

الفرع الثاني: حالة إمتناع أو تقصر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداع أرشيف البلدية.....12

الفرع الثالث: حلول الوالي محل رئيس مجلس الشعب البلدي عند امتناعه عن أداء مهامه.....13

المطلب الثاني: شروط وآثار الحلول الإداري.....15

الفرع الأول: الشروط الموضوعية للحلول الإداري.....16

أولا: تقاعس من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.....16

ثانيا: ضرورة صدور قرار إداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.....17

الفرع الثاني: الشروط الشكلية للحلول الإداري.....17

أولا: توجيه إعذار من طرف الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.....17

ثانيا: احترام الآجال القانونية.....18

الفرع الثالث: الآثار القانونية للحلول الإداري.....19

المبحث الثاني: الحلول المالي للوالي محل المجلس الشعبي البلدي.....20

المطلب الأول: حالات الحلول المالي.....21

الفرع الأول: حالة عدم التصويت على ميزانية متوازنة وعدم النص على نفقات إجبارية.....21

الفرع الثاني: حالة العجز في تنفيذ الميزانية.....24

الفرع الثالث: حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال
بالمجلس الشعبي البلدي.....26
الفرع الرابع : حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار حوالة
أو سند تحصيل.....27
المطلب الثاني: شروط وآثار الحلول المالي.....28
الفرع الأول: الشروط الموضوعية للحلول المالي.....28
أولا: تقاعس وامتناع المجلس الشعبي البلدي.....29
ثانيا: اقتران الحلول بنص قانوني.....29
الفرع الثاني: الشروط الشكلية للحلول المالي.....30
أولا: توجيه إعذار للمجلس الشعبي البلدي.....30
ثانيا: احترام الآجال القانونية.....31
الفرع الثالث: الآثار القانونية للحلول المالي.....31
الفصل الثاني: تطبيقات سلطة الحلول على الولاية.....33
المبحث الأول: الحلول المالي للوزير محل المجلس الشعبي الولائي.....35
المطلب الأول: حالات الحلول المالي للوزير محل المجلس الشعبي الولائي.....36
الفرع الأول: حالة عدم التصويت على النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية.....37
الفرع الثاني: حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب إختلال بالمجلس
الشعبي الولائي.....38
الفرع الثالث: حالة العجز في تنفيذ الميزانية.....39
المطلب الثاني: شروط وآثار الحلول المالي للوزير محل المجلس الشعبي الولائي.....40
الفرع الأول: الشروط الموضوعية.....42
أولا: تقاعس وإمتناع المجلس الشعبي الولائي.....42
ثانيا: أن يكون الحلول بناءًا على عرض من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي.....44
الفرع الثاني: الشروط الشكلية.....45

أولا: دعوة السلطة التنفيذية المجلس للقيام بمهامه.....45
ثانيا: إحترام الآجال القانونية.....46
الفرع الثالث: آثار الحلول المالي.....47
المبحث الثاني: أسباب غياب الحلول الإداري على الولاية.....48
المطلب الأول: المركز القانوني للوالي.....49
الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي.....50
الفرع الثاني: صلاحيات الوالي.....52
أولا: صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية.....53
ثانيا: صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة.....56
الفرع الثالث: خضوع الوالي للسلطة الرئاسية.....60
المطلب الثاني: عدم تمتع المجلس الشعبي الولائي لإختصاصات حقيقية.....62
الفرع الأول: إختصاصات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه.....64
أولا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....64
ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي.....69
الفرع الثاني: ضرورة إسناد بعض الإختصاصات لرئيس المجلس الشعبي الولائي.....71
خاتمة.....74
قائمة المراجع.....77
الفهرس.....86

ملخص:

الحلول سلطة إستثنائية مخولة لجهة الوصية للقيام ببعض الإلتزامات بدلا من الهيئات اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك، عن إهمال، إمتناع أو عجز.

يعتبر الحلول اخطر أنواع الرقابة، لذلك قيد المشرع الحلول بمجموعة من الضوابط كوجود نص قانوني.

تظهر سلطة الحلول على البلدية في الجانب الإداري في مجال الضبط الإداري ،فيما يتعلق بأرشيف البلدية .

وفي الجانب المالي في حالة التصويت على ميزانية البلدية و عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي أما على مستوى الولاية نجد الحلول المالي فقط.

الكلمات المفتاحية:

الحلول؛ الوصاية؛ الهيئات الإقليمية؛ الإستقلالية؛ المجالس الشعبية المنتخبة؛ الميزانية؛ الضبط الإداري .

Résume :

La solution est une autorité exceptionnelle. Autorisé à la tutelle à remplir certaines obligations à la place des organismes décentralisés en cas de manquement de ces derniers pour cause d'abstention de négligence ou d'incapacité il est considéré le type de censure le plus dangereux.

Le législateur a limité les solutions à un ensemble de contrôle, comme la présence d'un texte juridique.

L'autorité des solutions sur la commune apparait dans le domaine du contrôle administratif concernant les archives municipales

Dans le domaine financier, en cas de vote de budget communal sans solde, en cas de déficit dans l'exécution du budget, l'lorsqu'il ne vote pas le budget en raison d'un déséquilibre au sein de l'assemblée populaire municipale un niveau de la wilaya, on trouve des solutions financières uniquement.

Les mots clé:

la solution; la tutelle; les organismes régionaux; l'indépendance; conseils populaires élus, budget, contrôle administratif