جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

وبمساهمة Fondation Hanns-Seidel

تنظم ملتقا دوليا حـول

الدولة الاقليمية: اللامركزية و الحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية

''Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale : L'expérience des pays du Maghreb''

الدكتور ملاوي ابراهيم

جامعة أم البواقي

مداخلة بعنوان

سلطة الحلول مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في الدولة اللامركزية

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

الدكتور ملاوي إبراهيم
أستاذ محاضر- أ -
جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي
تلفون : 0661756966
Dmalaoui75@ gmail.com

مداخلة بعنوان : سلطة الحلول مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في الدولة اللامركزية

مقدمـــــــة

تهدف الوصاية الإدارية **على أعمال الهيئات اللامركزية** الى ضمان احترام قواعد المشروعية والى التحقق من ملائمة هذه الأعمال في حدود معينة. وهي تلاحق الأعمال ذاتها وقد تمتد فتصيب إجراءات تنفيذها .

يرى بعض الفقهاء ونساندهم في الرأي أن الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية تعد الجانب العملي في علاقة السلطة المركزية الوصائية بالهيئات اللامركزية[1] .

وتتمثل هذه الوصاية في الرقابة السابقة و اللاحقة التي تمارسها السلطة الوصائية على القرارات التي تصدرها هذه الهيئات وكذاك على تنفيذها ، ويعد هذا النوع من الرقابة أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية ، كما تعد أكثر أنواع الرقابة استعمالا .

وأن الوصاية على الأعمال السلبية هي أحد مظاهر الوصاية اللاحقة على أعمال الهيئات اللامركزية

نعلم أن استقلال الهيئات اللامركزية يتضمن حقها في الامتناع عن القيام بعمل ما حسبما يتراءى لها ، هذا ما يسمى بالأعمال السلبية ، مثل ما لها الحق في القيام بعمل ما حسبما يتراءى لها وهذا ما يسمى بالأعمال الإيجابية .

إلا أن جهة الوصاية الإدارية تتمتع بسلطة الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تباشرها الهيئات اللامركزية ، فإنها تتمتع أيضا بسلطة الرقابة على الأعمال السلبية التي تمتنع عن أداءها الهيئات اللامركزية ، حيث أن التقرير للهيئات اللامركزية بحق الامتناع على الإطلاق ، وسلبيتها عن القيام ببعض الأعمال المحددة

قانونا ، قد يؤدي إلى أن تتعرض المرافق الجوهرية مثل البلدية والولاية لخطر إهمال الهيئة اللامركزية أو توانيها ولذلك فإن السلطة الوصائية الممثلة عادة بالحكومة المركزية تزود بالوسائل الفعالة التي تبيح لها ضمان حسن سير المرافق العامة وعلى الوجه الذي تراه ضروريا ـ فما هي هذه الوسائل وهل هي كافية لردع مثل هذه الأعمال .

بالمظهر العملي لتطبيق هذه الفكرة هو أن تحل السلطة الوصية محل هذه الهيئات في أداء العمل الذي امتنعت عن أدائه أو أهملت فيه [2].وهو ما يسمى بسلطة الحلول .

إذن هذه الأعمال السلبية لا تنجو من رقابة السلطة المركزية ، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية الإقليمية عن القيام بعمل يوجبه القانون ، كان للسلطة الوصائية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئات اللامركزية في أداء ذلك العمل [3] . سنتناول دراسة سلطة الحلول الوصائية باعتبارها مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في مبحثين الأول بعنوان **مفهوم الحلول وصوره والتكييف القانوني له مفهوم الحلول وصوره والتكييف القانوني لهوالثاني بعنوان وصاية الحلول في التشريع الجزائري** :

المبحث الأول

مفهوم الحلول وصوره والتكييف القانوني له

بالنسبة للحلول فهو ذلك الإجراء الذي بموجبه يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تحل محل الهيئات الامركزية لتمارس عملها الذي إمتنعت عنه ، بموجب السلطة الممنوحة لها قانونا . وأن لهذا الحلول صورتان سنتطرق لذلك من خلال ما المطالب التالية :

المطلب الأول

مفهـوم الحلـول

سنتطرق لمفهوم الحلول من خلال تعريفه ودراسة خصائصه والشروط اللازمة لتحققه ، وبعد ذلك نتعرف على أهمية هذا النوع من الرقابة الوصائية :

الفرع الأول / تعريف الحلول وخصائصه :

نتطرق الى تعريف الحلول والخصائص التي تتصف بها .

أولا / تعريف الحلول .

يعرف الحلول هو أن تحل السلطة الوصائية بمقتضى ما يمنحها القانون من سلطة استثنائية محل الجهة اللامركزية ، لمباشرة عمل أو أكثر من الأعمال الموكلة للجهة اللامركزية ، والتي لم تقم بإنجازها بقصد أو لعجز أو إهمال [4] . وذلك عن طريق إصدار قرارات بقصد تنفيذ تلك الأعمال ، وأن هذه القرارات تحل محل القرارات اللامركزية الغير مشروعة أو التي تتعارض مع الصالح العام ، وأن هذا الحلول يتم عن طريق السلطة الوصائية مباشرة أو أن تبعث شخص من قبلها للتوجه الى الهيئات اللامركزية للقيام لتلك الأعمال[5] .

ومن ذلك نفهم أن الحلول يتم من قبل جهة الوصاية من أجل تحقيق إحترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العمومية ، في العمل اللامركزي .

ثانيا / خصائص الحلول :

إن حلول السلطة الوصائية محل الهيئات اللامركزية لإصدار القرارات الإدارية للهيئات اللامركزية الإقليمية والتي لم تقم بإنجازها بقصد أو لعجز أو إهمال من قبل السلطة الوصائية ، يتصف بخصائص تميزها عن غيرها من مظاهر الوصاية الإدارية الأخرى، وأهم هذه الخصائص هي .

الخاصية الأولى : يقتضي الحلول تدخلا مباشرا ، من جانب الجهة الوصائية في الأعمال القانونية المتعلقة بالشخصية اللامركزية ، والتدخل بالنيابة عنها في حالة تقصيرها في إنجاز بعض واجباتها وأعمالها التي فرضها القانون[6]. وبذلك تختلف وصاية الحلول عن وصاية الإلغاء أو التصديق أو التصريح ، حيث تصدر القرارات في الحالة الأولى من جانب الجهة الوصية وبذلك تحل إرادتها محل إرادة الجهة اللامركزية ، بينما تتدخل السلطة الوصية في الحالة الثانية تدخلا غير مباشر عن طريق مراجعة قرارات الهيئات اللامركزية ، وبذلك تصدر القرارات في هذه الحالة من جانب الهيئة اللامركزية .

الخاصية الثانية : توصف عملية الحلول بأنها عملية إستثنائية [7]. لأنها لا تتم إلا بنص قانوني صريح[8] ، وأن ممارسة الحلول قد يؤدي الى المساس بإستقلال وحرية الهيئات اللامركزية ، وهو الأمر الذي ينبغي على المشرع أن يحدد بدقة مدى عملية الحلول وحالات إجرائها .

الخاصية الثالثة : تعتبر وصاية الحلول وصاية ذاتية ، حيث أن ممارستها من قبل الجهة الوصية لا يحتاج الى تدخل أو شكوى أو طلب من طرف آخر للتدخل والحلول محل الهيئة اللامركزية ، بل تحل الجهة الوصية بمحض إرادتها .

ولكن قد ينص القانون أن حلول السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية يكون بقرار منها أو بطلب من ذوي المصلحة. مثل هذه الحالة لا تكون وصاية الحلول ذاتية بل تكون وصاية بطلب[9]

الخاصية الرابعة : أن وصاية الحلول وصاية ملزمة لسلطة الحلول ، كقاعدة عامة ، إذ أن سلطة الحلول لا تملك الخيار بين الحلول من عدمه ، في حالة ثبوت تهاون أو تقاعس الهئية اللامركزية عن القيام بعمل ألزمها القانون به . وذلك تحقيقا لمبدأ استمرار المرافق العامة في عملها بانتظام و إضطراد .

الخاصية الخامسة : يوصف الحلول بأنه وصاية خاصة ، إذ أنه لا تتمكن سلطة الحلول أن تحل إرادتها محل إرادت الهيئة اللامركزية متى وجدت هناك تهاون أو تقاعس من جانب الهيئة اللامركزية في إنجاز عملها ، بل تستعمل سلطة الحلول متى ما منحها القانون تلك السلطة فقط .

الفرع الثاني / القيود المفروضة على الحلول :

تعد صورة الحلول أشد صور الرقابة الإدارية، ومؤداها أن تحل السلطة التنفيذية الممثلة لسلطة الوصاية محل الهيئات اللامركزية في أداء العمل الذي رفضت القيام به . ويلاحظ أن اختصاص السلطة التنفيذية في هذا الصدد لا يعد اختصاصا عاما ، وإلا كان للحكومة أن تحل محل المجالس في أداء كل عمل ترفض أو تهمل أداءه ، الأمر الذي يتنافى مع النظرية اللامركزية .

فهذا الاختصاص استثنائي إذ أنه مستمد من نص القانون لا من طبيعة الرقابة الإدارية [10] ، ونظرا لخطورة هذا الحق، وما يتضمنه من اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي ، فان المشرع يحيط استعمال حق الحلول بقيود وضمانات محددا بدقة مدى هذه العملية وحالات اجرائها بوصفها عملية استثنائية ، لا تتم الا إذا نص عليها القانون صراحة.ومن ثم فإن المشرع وضع القيود التالية على سلطة الوصاية حتى تمارس سلطة الحلول بشكل يتلاءم مع احترام المشروعية والمصلحة العامة ، كما يضمن احترام استقلالية الجهات اللامركزية .

القيد الأول : وجود نص صريح يوجب على الهيئة اللامركزية القيام بعمل معين .

أي أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا بحيث يكون امتناعها عملا غير مشروع ، أي أنها تكون قد رفضت القيام بالعمل الذي تلتزم به قانونا أو تكون قد أهملت القيام به .

القيد الثاني : إمتناع الهيئة اللامركزية عن أدائها ذلك العمل .

يتحقق هذا القيد عندما الهيئة اللامركزية تمتنع أو تهمل بقصد أو بغير قصد القيام بالتصرف الذي فرضه عليها القانون ، أما إذا كان التصرف متروكا لتقدير الهيئة اللامركزية أي كانت حرة في اتخاذ القرار من عدمه ، واختارت عدم التصرف أو عدم القيام بذلك التصرف أي عدم اتخاذ القرار ، فلا يكون لجهة الوصاية الحق بأن تلزمها بإصدار القرار أو تحل هي محلها في إصدار القرار[11] .

القيد الثالث : دعوة السلطة التنفيذية أوإعذار هذه الهيئة الى القيام بهذا العمل الذي إمتنعت عنه.

أي أن تقوم السلطة الوصائية بإنذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ إلتزاماتها القانونية قبل الحلول محلها في إجرائه .

وفي رأينا أن هذه الدعوة من قبل السلطة الوصية تتيح حتما 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.

ومن هذا نرى أيضا اتجاه المشرع في حالة الحلول الذي يتم بدون أن يسبقه أعذار يؤدي بدون شك الى التسلط والى سلب حق المبادأة الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية في إصدار قراراتها بنفسها ، مما يؤدي حتما في النهاية الى المساس بما لهذه الهيئات من استقلال ، وهو الأمر الذي يتعين معه القول بحتمية إجراء هذا الأعذار ولو لم ينص عليه القانون صراحة .

القيد الرابع : استمرار الهيئة اللامركزية بتعنتها و إمتاعها عن أدائها ذلك العمل بعد الأعذار[12]

أي أنه رغم الأعذار الذي قدمته سلطة الوصاية للهيئة اللامركزية ، بضرورة تنفيذ الالتزام الذي فرضه القانون والذي يجعل الهيئة أمام أمر وهو أن رفضها القيام بعملها سيؤدي حتما الى الحلول محلها في تأديته . نراها تستمر في تعنتها ورفضها تنفيذ تلك الالتزامات التي فرضها القانون وبالتالي تكون بهذا التعنت قد قبلت مقدما إجراء الحلول وارتضت بالتالي المساس باستقلالها و بإرادتها ، وهنا يتم الحلول بالمعنى المقدم سابقا .

المطلب الثاني

الصور و التكييف القانوني لممارسة الحلول وتقييمها

سنتطرق في هذا المطلب الى الصور التي تمارسها سلطة الحلول ، والأساس القانوني الذي تعتمد عليه ، ثم نتطرق الى تقييمها .

الفرع الأول / صور ممارسة سلطة الحلول وتقييمها :

نتطرق في هذا الفرع الى صور الحلول وتقييم الحلول .

أولا / صور ممارسة سلطة الحلول .

هناك صورتان لممارسة سلطة الحلول وأن المعيار الذي يميز بينهما هو المجال الذي تمارس بهما كل من هذه الصور . حيث أن المشرع في القانون الإداري يسمح لسلطة الحلول أن تمارس الحلول في المجال الإداري والمجال المالي متمثلا في الإدراج التلقائي.

الصورة الأولى / الحلول في المجال الإداري :

يسمح القانون الإداري استثناءا للجهة التي تمارس السلطة الوصائية أن تحل محل الهيئة اللامركزية في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بالتزاماتها بتنفيذ الأعمال الإدارية التي ألزمها القانون بتنفيذها ، لأجل تنفيذ هذه الأعمال الإدارية بإسمها ، وأن هذا الحلول يتم من أجل حماية المصلحة العامة المتعلقة بهذه الأعمال والتي سوف تؤدي بدون شك الى المحافظة على استمرار المرفق بانتظام و اضطراد .

مثل حلول المدير محل العمدة عند اللزوم في فرنسا في إتخاذ إجراء من إجراءات الضبطية الإدارية [13]. وكذلك حلول الجهة الوصية محل المجلس البلدي في تحقيق توازن ميزانية البلدية ،

إذا لم يقم المجلس البلدي المذكور بإجراء التوازن المطلوب في مواعيدها التي حددها القانون[14] .

الصورة الثانية / الحلول في المجال المالي (الإدراج التلقائي) :

تتمثل هذه الصورة من الحلول هو أن تتمتع السلطة الوصائية بالحق بالحلول محل الهيئة اللامركزية من تلقاء نفسها ، في ميزانيتها ، الإعتمادات اللازمة للوفاء بالمصروفات اللازمة الواقعة على عاتق هذه الهيئات اللامركزية ، في حالة عدم قيام الهيئة اللامركزية بإدراج هذه المصروفات .

ففي فرنسا مثلا : يتمتع المدير قانونا بالحق في إدراج من تلقاء نفسه في ميزانية المديرية أو البلدية المبالغ اللازمة للوفاء بالمصروفات الإلزامية [15] التي يفرضها القانون على هذه الجهات أو للوفاء بديونها الواجبة الأداء على ألا يكون وجود أو قيام المصروفات أو الديون المذكورة محلا للنزاع[16] ، وأن يكون للجهة الوصية الأمر بدفعها عند اللزوم أو القيام بتحرير إذون بالصرف اللازمة[17] وقد نظمت ممارسة سلطة الإدراج التلقائي في فرنسا ، بموجب المرسوم بقانون المؤرخ 30 / أكتوبر / 1935 الخاص بإنشاء هيئة المراقبين الماليين ، وكذلك المرسوم المؤرخ 30 / ديسمبر / 1963 الخاص بالمحاسبة العامة [18].

وكذلك قانون الولاية 12 - 07 في المادة 168 [19] تسمح بحلول السلطة الوصية الممثلة بالوزير المكلف بالداخلية محل المجلس الشعبي الولائي لضبط مشروع ميزانية الولاية ،عندما لا يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بسبب الإختلال داخل المجلس رغم استدعاء الوالي للمجلس الشعبي الولائي بصورة استثنائية لدورة غير عادية من أجل المصادقة على ميزانية الولاية ولكنه يخفق في ذلك .

ثانيا / تقييم سلطة الحلول :

من دراستنا السابقة لوصاية الحلول ، نستنتج أن الحلول هو الإجراء الوحيد الذي تملكه السلطة الوصائية لتصحيح القصور وإهمال الهيئات اللامركزية في إنجازها لبعض اختصاصاتها التي خصها المشرع بالحلول ، وذلك تحقيقا لمبدأ استمرار المرافق العامة في عملها بانتظام و إضطراد ، وبالتالي المحافظة على المصلحة العامة وكذلك المصلحة الخاصة المتمثلة بمصلحة السكان المحليين .

إلا أن هذا النوع من الوصاية يمكن أن يهدد وبشكل خطير الاستقلال الذي منحه المشرع للهيئات اللامركزية وخاصة الإقليمية منها ، هذا من جهة ومن جهة أخرى يزعزع الثقة في الهيئات اللامركزية في إدارة المرفق ، من قبل مواطنيها والمتعاملين معها ، بسبب ممارسة الحلول على نشاطها .

ومن أجل كل ذلك نرى أن استخدام وصاية الحلول يتطلب تحديدا دقيقا لحالاتها وشروط استخدامها[20]. ، ونقترح في هذا المجال وجوب إنذار الهيئة اللامركزية مرتين متتاليتين بدل مرة واحدة من قبل السلطة الوصية ، وكذلك لا نكتفي بالحلول وتحميل المرفق العام ناتج الحلول ، بل لا بد من معاقبة العضو المنتخب المتسبب بهذا الحلول والتدخل المباشر والخطير للسلطة التنفيذية ، ونقترح أن يتم التوسع بطريقة ممارسة سلطة الحلول ، وهي إرسال مندوب خاص يمثل سلطة الحلول ليكون قريب من البيئة التي سيتخذ قرار الحلول لصالحها ، وبذلك سيكون على بينة من الظروف المختلفة والمؤثرة في اتخاذ قرار الحلول حتى يكون قرارا الحلول

منتجا من جهة ومن جهة أخرى معرفة سبب الإهمال والتراخي و المتسبب فيه حتى يسهل محاسبته على ذلك الإهمال والتعنت بعدم الانصياع للقانون الملزم . كما يكون وجود المندوب الخاص بين أعضاء المجلس بمناسبة الحلول فرصة لتعليم أعضاء المجلس بعض فنون الإدارة التي تنقصهم .

الفرع الثاني / التكييف القانوني للحلول :

نتعرف على التكييف القانوني للحلول من خلال مقارنته بالحلول في مجال الفضالة من جهة ومقارنته بالحلول بالقانون الخاص بشكل عام من جهة أخرى .

فيرى الأستاذ Maspetiol et Larogue (أن الحلول يشكل كل العناصر الداخلة بالفضالة ، ولكن الخلاف بينهما يبرز في الهدف .... فبينما تقوم الفضالة على تعويض شخص عن مصاريف أنفقها لمصلحة الغير ، فإن الحلول . كوسيلة وصائية . تهدف الى تطبيق القانون وحسن تنفيذ نصوصه .

وأن فحص المرافق التي نص القانون على استخدام سلطة الحلول بالنسبة لها يؤدي الى القول : بأنها كلها مرافق تهم الدولة والشخص اللامركزي نفسه ، أي أنها دائما مرافق مختلطة تتطلب دائما مشاركة وتعاونا من مختلف الأشخاص المعنوية ، فإذا ما أهملت أو قصرت أحداها يتعين على الدولة أن تحل محلها ، فالتدخل هنا لا يتم لصالح الشخص اللامركزي ولكن لحماية المصالح العامة) [21].

ويرى الأستاذ Jacques Dembour (أن الحلول الوصائي لا يمكن أن يتشابه مع الحلول في القانون الخاص بشكل عام ، وذلك لاختلاف السبب بينهما ، فالحلول المدني مؤسس على فكرة المصالح الخاصة ، وكونها متساوية على عكس ذلك ، فإن الحلول الإداري لا ينشأ إلا لسبب أن المصلحة الناتجة عن تطبيق القانون تسبق مصالح الهيئة المستقلة)[22] .

ونحن نرى أن حلول السلطة الوصائية لا يتم إلا في حالات معينة حددها القانون بعينها في تنظيم قانوني خاص بها في القانون الإداري ، وعلى الخصوص في التنظيم القانوني للامركزية الإدارية ، وأنه بعيد أشد البعد عن نضام الوصايات في القانون الخاص ، من حيث الوسائل والأهداف والآثار .

كما أن سلطة الوصاية الإدارية وهي تمارس رقابتها الوصائية ، فإنها تؤدي العمل المخصص قانونا للهيئة اللامركزية ،وأنها تؤدي ذلك العمل باسم الهيئة اللامركزية أي وكأن الهيئة اللامركزية هي التي قامت بإنجازه بنفسها . ويترتب عن ذلك التصرف النتائج التالية :

أولا : أن الهيئة اللامركزية تلتزم بالقرارات والأعمال الصادرة عن سلطة الحلول وكأنها صادرة عنها .

ثانيا : إن القرارات والأعمال التي تتخذها السلطة الوصائية وهي تمارس سلطة الحلول نيابة عن الهيئة اللامركزية ، يجب أن تلتزم بمدى السلطة التي منحها لها القانون أي أن تكون هذه القرارات والأعمال في حدود إطار القرارات والأعمال المعيبة للهيئة اللامركزية أو التي لم تمارسها الهيئة اللامركزية وهي ملزمة بها قانونا [23].

ثالثا : إن سلطة الوصاية لا تتحمل المسؤولية عن القرارات والأعمال التي تصدرها وهي تمارس سلطة الحلول ، لأنها لن تصدرها بإسمها ، بل تصدرها باسم الهيئة اللامركزية وكأنها صادرة عنها ، ولذلك الهيئة اللامركزية هي وحدها التي تتحمل المسؤولية عن تلك القرارات والأعمال[24].

رابعا : يجوز الطعن بالإلغاء بقرارات وأعمال السلطة الوصائية التي تصدرها وهي تمارس سلطة الحلول ، من قبل كل ذي مصلحة والهيئة اللامركزية التي صدرت الأعمال والقرارات باسمها نتيجة الحلول .

حيث يقول Cathelineau : (فأن كل حلول يتم خارج الحدود التي رسمها المشرع يشكل إساءة لاستعمال السلطة)[25] .

المبحث الثاني

وصاية الحلول في التشريع الجزائري

إن المشرع الجزائري يقر بأن السلطات الوصائية لا تستطيع فقط الإعتراض على النشاط الغير قانوني للهيئات اللامركزية وخاصة الإقليمية منها موضوع بحثنا ، ولكن تستطيع أيضا أن تحل محل الهيئات اللامركزية عند امتناع هذه الأخيرة عن القيام بعمل ما أقره القانون لها . وأن هذا الإقرار ذكره بكل من قانون البلدية والولاية الجزائري ، لذلك سنتطرق الى ما أقره المشرع الجزائري في وصاية الحلول من خلال قانون البلدية والولاية .

المطلب الأول / وصاية الحلول في قانون البلدية :

إن المجلس الشعبي البلدي والممثل برئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بتسيير البلدية وذلك بممارسة الاختصاصات التي خولها له القانون تلقائيا ، دون أن يطالب بتنفيذ هذه الاختصاصات من قبل أي سلطة أخرى ، فله كامل السلطات في أداء مهامه دون أي تدخل من قبل السلطة المركزية ، وبذلك له أن يقدر ملائمة القيام بعمل معين أو عدم القيام به حسب ما يراه من تحقيق المصلحة العامة للبلدية . غير أنه توجد بعض الاختصاصات يخولها القانون بشكل إلزامي للمجلس البلدي وقد يحدث أن تعجز أو تقصر أو تهمل الجماعة المحلية في أداء هذه المهام التي يلزمها القانون بالقيام بها ، الأمر الذي يمكن أن يعرض المصالح المحلية للخطر[26] وتفاديا لحدوث هذه المخاطر وضعت سلطة استثنائية بيد السلطة المركزية الممثلة بسلطة الوصاية ، في هذه الحالات والتي يتطلبها الوضع الإستعجالي وهي سلطة الحلول ، والمظهر العملي لهذه السلطة يتمثل في حلول سلطة الوصاية محل الجماعة المحلية في إنجاز العمل الذي امتنعت عن أدائه أو أهملت فيه وترجع نتائج هذا التدخل على الجماعة المحلية ، ونجد أن المشرع الجزائري أخذ بهذه السلطة باعتبارها مظهر من مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، وذلك بموجب الأمر رقم 67 / 24 ، وقانون البلدية رقم 90 / 08 ، وكذلك قانون البلدية 11 - 10 .

إذن القاعدة العامة التي يقرها المشرع الجزائري أن المجلس الشعبي البلدي يعمل بداءة ، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون[27] . وأن وصاية الحلول هي أحد هذه الإجراءات التي حددها القانون الجزائري في قوانين البلدية السابقة الذكر.

ويقصد بوصاية الحلول هو أن تحل سلطة الوصاية الإدارية وبشكل استثنائي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يقم بها بسبب الإهمال أو العجز أو التقصير وذلك للحفاظ على المصلحة العامة المحلية [28]، وتطبيق مبدأ المشروعية .

فقد نصت المادة 233 [29]، من الأمر 67 / 24 المتضمن قانون البلية على سلطة الحلول حيث تجيز لعامل العمالة " الوالي " أن يحل محل رئيس المجلس البلدي في حالة إهماله أو رفضه اتخاذ القرارات والإجراءات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات ، وأن حلوله يكون تلقائيا بعد أن يطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بها ، ويستمر هذا الأخير بتعنته وإهماله لما طلب منه .

كما أن المادة 249 من نفس الأمر[30] ، تسمح للوالي أن يستعمل سلطة الحلول من أجل فرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية إذا ما رفض المجلس تسجيلها . كما يتدخل الوالي لضبط ميزانية البلدية عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة أو لم يصوت عليها المجلس في خلال المواعيد النظامية [31].

أما بخصوص المادة 271[32] فهي أيضا تسمح للوالي بإستخدام سلطة الحلول لمواجهة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار حوالات الصرف المتعلقة بنفقة إجبارية منصوص عليها في ميزانية البلدية ، ويتخذ قرارا وأن هذا القرار يقوم مقام حوالة الصرف المطلوبة ، ولكن هذا الحلول لا يكون مشروعا إلا بعد أن يوجه الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي إنذار، يطلب بموجبه إصدار حوالة الصرف الإلزامية ،ورغم ذلك الإنذار يستمر رئيس المجلس الشعبي بتعنته بعدم الصرف .

أما في ميدان الضبط الإداري وحسب المادة 234 من الأمر السابق[33]. ، فإن الوالي يمكنه أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية للبلدية ويتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات أو السلامة العامة ، عندما يهدد النظام العام لبلدية أو عدة بلديات مجاورة .

وقد أعطى الأمر 85 / 01 المؤرخ في 13 أوت 1985 للوالي كذلك الحق بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت غطاء المادة 233 من قانون البلدية في إطار هدم البناءات التي تتم دون ترخيص مسبق .

من خلال النصوص السابقة وجدنا أن سلطة الحلول تستعمل من طرف الوالي فقط ولا تشمل رئيس الدائرة ، وأن هذه السلطة محددة على الخصوص في مجال الميزانية بالنسبة لأعمال المجالس المنتخبة والضبط الإداري والقيام بتنفيذ القوانين والتنظيمات بالنسبة لأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي .

أما بالنسبة لقانون البلدية رقم 90 / 08 ، فإنه لم يختلف عن الأمر السابق ذكره موضوع سلطة الحلول ، حيث نص على نفس التقنيات والحالات التي ذكرها الأمر بهذا الموضوع .

فنجد المواد 81 ، 82 ، 83 [34]، تنص على سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وأن هذه المواد لم تذكر أحكام جديدة وإنما أعادة صياغة حالات الحلول الواردة في الأمر 67 / 24 السابق الذكر . ومنه فإن الوالي بقى يحتفظ بسلطة الحلول ، وسلطة إتخاذ القرارات والإجراءات المتعلقة بالأمن والسلامة العموميين وذلك على مستوى جميع بلديات الولاية أو على جزء منها ، وذلك عندما تهمل سلطات البلدية اختصاصها بهذا المجال وعندما تنتهي مهلة الإنذار الموجهة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي دون أن ينجز رئيس المجلس الشعبي البلدي تلك الأعمال . ويتكرر العمل نفسه إذا تعلق الأمر بعدة بلديات مجاورة وأن قرارات الوالي يجب أن تكون معللة.

كما أن الوالي بقى يحتفظ بسلطة الحلول في مجال ميزانية البلدية ، حيث يمكنه أن يتدخل لفرض تسجيلات نفقة إجبارية في ميزانية البلدية يكون المجلس قد رفض تسجيلها . أو عندما يرفض المجلس البلدي التصويت على الميزانية بصفة متوازنة ، الوالي هنا يتدخل لضبط هذه الأخيرة [35].

أما قانون البلدية 11 - 10 فهو الآخر لم يخرج عن ما أقره المشرع بموضع الحلول في قانوني البلدية السابقين ، فهو يعترف بسلطة الحلول للسلطة الوصية الممثلة بالوالي ، ففي ميدان الضبط الإداري المادتين 100 و 101 [36]من نفس القانون تقران بسلطة الحلول للوالي ، وسلطة اتخاذ القرارات والإجراءات المتعلقة بالأمن و النظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام وكذلك التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ، على مستوى جميع بلديات الولاية أو على جزء منها ، وذلك عندما تهمل سلطات البلدية اختصاصها بهذا المجال وعندما تنتهي مهلة الإنذار الموجهة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي دون أن ينجز رئيس المجلس الشعبي البلدي تلك الأعمال .

أما في موضوع ميزانية البلدية فإن هذا القانون أيضا احتفظ بسلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي ، حيث يحل الوالي المادة 183[37] ليضبط تلقائيا ميزانية البلدية في حالة كونها غير متوازنة أولم تنص على النفقات الإجبارية وذلك بعد أن يقدم الى المجلس الشعبي البلدي أعذار من قبل الوالي وأن المجلس الشعبي البلدي لم يعمل على توازن الميزانية أو لم تنص الميزانية على النفقات الإجبارية ، بعد تصويته للمرة الثانية على تلك الميزانية بعد إعذاره ، أو لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية خلال الثمانية 8 أيام التي تلي تاريخ الأعذار .

وكذلك عندما لا يصوت المجلس على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس ، يقوم الوالي كإجراء باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها ويمكن أن نعتبر هذا الاستدعاء بمثابة أعذار للمجلس ، وفي حالة عدم التوصل الى المصادقة بعد هذه الدورة يقوم الوالي بالحلول محل المجلس بضبط الميزانية بنفسه[38].

وكذلك في حالة وجود عجز في ميزانية البلدية بعد تنفيذها ، وعندما لم يتخذ المجلس الإجراءات التصحيحية اللازمة لامتصاص ذلك العجز وضمان التوازن للميزانية ، فإن الوالي هو الذي يأخذ هذه الإجراءات التصحيحية لإعادة التوازن للبلدية وذلك بحلوله محل المجلس البلدي في أداء هذه المهمة [39].

ولكن عندما يمارس رئيس المجلس البلدي مهامه وهو ممثل للدولة ، فإن الوالي يمارس عليه السلطة الرئاسية ، وضمن هذه السلطة فإن الوالي يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره مرؤوس **[40]** ، في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات ويتم ذلك بعد توجيه الإنذار من قبل الوالي وانتهاء الأجل المحدد له. والذي يثير الانتباه هنا هو أن سلطة الحلول هي شكل من أشكال الرقابة الوصائية على البلدية ، وأنها تمارس من قبل الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية ، إن هذه الوصاية تختلط مع الرقابة الرئاسية التي يختص بها الوالي ويمارسها أيضا على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة . ومن ثم يصعب التمييز بين مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية ومهامه كممثل للدولة ، وينجم عنه الخلط وصعوبة التميز في استعمال سلطة الحلول باعتباره سلطة وصاية أو باعتبارها سلطة

رئاسية ، وسوف يكون الميل الى الثانية على حساب الأولى . حيث أن هيمنة سلطة الوالي تبدو واضحة من خلال الاجتماعات التي يعقدها مع رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الدائرة أو الولاية أين يحاسب الرؤساء على إنجاز الأعمال، ويأخذون التعليمات للتطبيق وفقط دون أي تمييز بين مهامهم كممثلين للبلديات والتي لا سلطة رئاسية فيها ولا تعليمات وبين مهامهم كممثلين للدولة . وما يزيد في ذلك هو النقص في الثقافة القانونية لمعظم رؤساء المجالس المنتخبة .

ويمكن أن نشير في الأخير إلى أن سلطة الحلول كما هي سلطة استثنائية من الناحية النظرية ، فهي أيضا سلطة استثنائية من الناحية العملية . حيث لم تلجأ السلطات الوصائية الى هذا النوع من الوصاية إلا نادرا [41] ، وربما يعود ذلك أساسا الى أن الرقابة المفروضة على الأجهزة المحلية من خلال التصديق والإلغاء والتوجيه عن طريق التنظيمات ، وكذلك هيمنة الوالي عن طريق تعليماته وتسييره للمجالس البلدية دون تمييز بين المهام ذات الطابع الوطني وذات الطابع المحلي ، كفيلة بتوجيه المجالس المنتخبة دون حاجة للتدخل المباشر للقيام بأعمال هذه الأخيرة ، فإرادة السلطة المركزية في النهاية وفي كل الأحوال محل تقدير واحترام وبوسائل أقل مواجهة .

المطلب الثاني

وصاية الحلول في قانون الولاية

إن تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي من قبل الوالي وليس من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي ،كما في قانون البلدية ، وأن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية ، ومن ذلك فإن الوالي تربطه بالسلطة المركزية علاقة رئاسية وليس علاقة وصائية ، وبالتالي نجد العلاقة الوصائية بين السلطة المركزية الممثلة بوزير الداخلية والمجلس الشعبي الولائي مباشرة أو عن طريق رئيسه في مرحلة التقاضي .

ولذلك نجد ممارسة الوصاية في قانون الولاية ، تقتصر على ضبط ميزانية الولاية وتفادي العجز المتولد من تنفيذ ميزانية الولاية التي هي من اختصاص المجلس الشعبي الولائي . وليس الوالي ، في حالة تخلف المجلس الشعبي الولائي من القيام بذلك. والتي هي من اختصاصاته التي خولها له القانون بشكل إلزامي ، وأن عدم القيام بها يعرض حتما المصالح الولائية للخطر.

وتفاديا لحدوث هذه المخاطر وضعت سلطة استثنائية بيد السلطة المركزية الممثلة بسلطة الوصاية في هذه الحالات والتي يتطلبها الوضع الإستعجالي وهي سلطة الحلول والمظهر العملي لهذه السلطة يتمثل في حلول سلطة الوصاية محل

الجماعة المحلية الولائية في إنجاز العمل الذي امتنعت عن أدائه أو عجزت عن أدائه وترجع نتائج هذا التدخل على الجماعة المحلية ، ونجد أن المشرع الجزائري أخذ بهذه السلطة باعتبارها مظهر من مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي ، وذلك بموجب الأمر رقم 69 / 38 ، والقانون رقم 90 / 90 المتعلقان بقانون الولاية . وكذلك قانون الولاية الجديد 12 - 07 .

وعليه فإن المشرع في قانون الولاية يثبت نفس القاعدة العامة التي أقرها في قوانين البلدية أعلاه وهي أن المجلس الشعبي الولائي يعمل بداءة ، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون . وأن وصاية الحلول هي أحد هذه الإجراءات التي حددها القانون الجزائري في قوانين الولاية ألسابقي الذكر .

ويقصد بوصاية الحلول هو أن تحل سلطة الوصاية الإدارية وبشكل استثنائي محل المجلس الشعبي

...