

سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية



الأستاذ/ محمد الصالح كشحت

طالب دكتوراه بجامعة الشهيد حمّه لخضر بالوادي الجزائر



ملخص:

الحلول هو سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلاً من الهيئات اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع أو إهمال أو عجز رغم تنبيهها بذلك ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية بسبب القيام بهذه الأعمال بدلاً منها وتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك، ورغم أن المشرع قد قيد الحال بمجموعة من الضوابط كضرورة وجود نص قانوني يجيز استخدام هذه السلطة إلا أنه يبقى كقيد على البلديات حيث تظهر سلطة حلول الوالي محل هيئة المداولة في حالة التصويت على ميزانية البلدية بدون توازن، وعند عملية تنفيذ الميزانية التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، أما الحلول محل الهيئة التنفيذية فيظهر في مجال الضبط الإداري وكذلك فيما يتعلق بأرشفيف البلدية، وعندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المؤكدة له بمقتضى القوانين والتنظيمات وكذلك في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة إجبارية.

Abstract:

Solutions are an exceptional authority that is vested in the authorities to carry out and implement certain obligations instead of decentralized bodies as a result of the failure of latter to refrain from negligence or deficit, despite being alerted. In spite of, the fact that legislator has restricted the case with a series of controls such as the need for legal text that permits the use of this authority, it remains a restriction on the municipalities, where the power of governor's solutions shows the deliberative authority in the case of voting on municipal budget without balance. And when he does not vote on the budget of the municipality due to an imbalance within Municipal People's Assembly.

The solutions of the executive branch appear in the area of administrative control as well as with regard to the municipal archives, and when the President of the People's Assembly of the Council takes the

decisions entrusted to him under the laws as well as in the case of the President of the People's Council of the People's Assembly to issue compulsory maintenance.

مقدمة:

يقوم التنظيم الإداري للإدارة العامة في الدولة على توزيع الاختصاصات بين هيئات مركزية وأخرى لامركزية، وقد أفرزت العلاقة بين الهيئات المركزية واللامركزية على وجود تداخل في الاختصاصات بين التنظيمين وهذا ما أثر على حسن سير كل منهما والمساس باستقلالية الهيئات اللامركزية، في ظل الاعتداءات التي تمارسها السلطة المركزية على اختصاصات هذه الأخيرة في إطار الرقابة الوصائية الممارسة على اختصاصات الهيئات اللامركزية في صورها المتعددة، ويزداد الأمر حدة عند الاعتداء على الاختصاص الشخصي الذي حولته التشريعات والتنظيمات المختلفة لهذه الهيئات في إطار الحلول محل هذه الهيئات والتصرف باسمها وحسابها بمبررات وأساليب مختلفة.

والإشكال الذي نطرحه من هنا:

هل يعتبر الحلول اعتداء على الاختصاص الشخصي؟ أم لمعالجة الشغور والامتناع الممكن حدوثه؟

للإجابة عن الإشكال المطروح قسمنا الموضوع إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الحلول.

المبحث الثاني: تطبيقات الحلول على الهيئات البلدية.

المبحث الأول

مفهوم الحلول

إن التطرق إلى مفهوم الحلول يقودنا إلى تعريف الحلول ثم تحديد ضوابطه:

المطلب الأول: تعريف الحلول

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل، وأن يقوم به مانع سواء كان هذا المانع إرادياً كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز عمل، أو كان غير إرادي كالمرض والموت، عندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصيل بصورة عامة⁽¹⁾.

ويقصد بالحلول أو سلطة الاستبدال بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلاً من الجهات اللامركزية⁽²⁾، والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية أو أهملتها.

وكقاعدة عامة فإن البلدية تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية، إلا أنه في حدود معينة أجاز المشرع للسلطة أن تتدخل وتقوم بما تقوم به الجهات اللامركزية عندما يمتنع أو يتراخى في القيام بالمهام الموكلة إليه بموجب القانون، وتدخل السلطة المركزية في هذا الوضع فيما يعرف بالحلول الذي تقوم به هذه الأخيرة بدلاً من الشخص الأصلي كجزاء على امتناعه وتعتته رغم تنبيهه وإعذاره، وهو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيراً على حرية واستقلال الأشخاص

العامّة⁽³⁾.

ويقصد به السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلاً من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه وتعنّته رغم تنبيهه وإنذاره⁽⁴⁾.

كما يقصد بالحلول على أنه قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً محل الجهات اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بعجز أو عن إهمال⁽⁵⁾.

ويقصد به أيضاً إن كان يعد خاصية أساسية تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه سلطة استثنائية يعمل بها في نظام الوصاية الإدارية، وذلك بحلول جهة الوصاية للقيام بالتزامات امتنعت عن أدائها الهيئات المحلية اللامركزية وهذا احتراماً لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة⁽⁶⁾.

ويعرف كذلك بأنه حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة⁽⁷⁾.

وما يمكن أن نستنتجه من خلال التعريفات السابقة بأن الحلول هو سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلاً من الهيئات المحلية اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع أو إهمال أو عجز رغم تنبيهها بذلك ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية بسبب القيام بهذه الأعمال بدلاً منها وتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك.

وما يمكن أن نستخلصه من مميزات وخصائص الحلول من خلال التعريفات السابقة ما يلي:

1- الحلول سلطة استثنائية⁽⁸⁾:

ويقصد بذلك أن جهة الوصاية لا تملك سلطة الحلول إلا إذا وجد نص قانوني يمنحها هذه السلطة، كما لا يجوز لها أن تتجاوز حدود هذا النص في ممارسة سلطة الحلول.

2- اختصاص جهة الوصاية بذلك:

ويقصد بذلك أن السلطة المختصة بالحلول محل الهيئات هي جهة الوصاية ويعتبر الوالي كجهة وصاية بالنسبة للبلدية، وهذا أثناء ممارسة اختصاصه كممثل للدولة وليس كممثل للولاية.

3- الحلول رقابة إلزامية:

فسلطة الوصاية تعتبر ملزمة بقيامها بممارسة سلطة الحلول متى توفرت الحالات المناسبة لذلك، دون أن تمتلك سلطة تقديرية لتقدير سلطة الحلول من عدمه.

4- رقابة الأعمال السلبية:

ويقصد بذلك أن هذه الرقابة تمارس عن ما هو مطلوب ولم تقم به الهيئات المحلية بامتناع منها أو نتيجة إهمال أو عجز للقيام بذلك رغم تنبيهها وإعذارها.

5- الطابع الوقائي:

تتميز سلطة الحلول بالصفة الوقائية التي تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة وضمان مبدأ الاستمرارية.

6- الصفة الانفرادية:

إن سلطة الحلول في جميع الحالات تباشر السلطة الوصائية بمفردها فلا تملك الهيئات اللامركزية المستهدفة دخلا في ذلك ولا يمكن لها أن ترفض أو تعدل من هذا الإجراء.

المطلب الثاني: ضوابط الحلول

وقد انقسم الموقف الفقهي من الحلول إلى رأيين:

الرأي الأول: المؤيد لسلطة الحلول:

ويبرز المؤيدون لسلطة الحلول موقفهم بما يلي:

- إن الحلول يؤمن ويضمن سير المصالح العامة⁽⁹⁾.
- إن سلطة الحلول لا تمارس بصفة تلقائية ومباشرة بل يتعين على الحال أن يقدم إعداذاً للشخص الذي حل محله بعد تنبيهه بذلك، ولكن هذا الأخير رفض القيام بذلك العمل أو امتنع عن القيام به.
- تأمين المصالح المحلية خاصة ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاص إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العام⁽¹⁰⁾.
- إن الخلافات المحلية التي كثيراً ما ينشأ عنها إهمال في العمل الإداري، مما يؤدي إلى شلل في المرافق العامة في الوقت الذي ينتظر منها أن تلي الحاجيات الأساسية والضرورية للمواطنين⁽¹¹⁾.
- إن سلطة الحلول لا تمارس إلا احتراماً لمبدأ المشروعية وما حدده التشريع والتنظيم وحوها السلطات المركزية ذلك صراحة وفي حالات محددة على سبيل الحصر⁽¹²⁾.
- الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل في النفقات الإلزامية وإعادة توازن الميزانية المحلية⁽¹³⁾.
- إن القانون الفرنسي الحالي تراجع عن فكرة الحلول لصالح القضاء⁽¹⁴⁾.

الرأي الثاني: المعارض لسلطة الحلول:

ويعبر أصحاب هذا الرأي عن رفضهم لسلطة الحلول ويستندون للمبررات التالية:

- يخول الحلول حسب رأي EISENMANN الإدارة المركزية الأداة الحقيقية للسلطة وللتفوق الرئاسي ولذلك فليس هناك أي تبرير لاعتماد فكرة الحلول إذا كان سببها هو النفقات الإلزامية لذلك لا يأخذ بالحلول الذي يعني في نهاية الأمر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية (أي نمط تسيير مركزي)⁽¹⁵⁾.
- يعتبر الخاصية الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية⁽¹⁶⁾ حيث يمتلك الرئيس صلاحيات واسعة للحلول محل المرؤوس.

- يعتبر الحلول اعتداء صريح على الاختصاص الشخصي الذي يناط بالأصيل بممارسة اختصاصه بصفة شخصية ويمثل انتحال من قبل الحال إلى من حل مكانه.
- يعتبر الحلول اعتداء على فكرة الشخصية المعنوية التي منحتها التشريعات الاستقلالية القانونية. تشكل سلطة الحلول انتزاع لحق المبادرة التي تتمتع بها الجهات المحلية⁽¹⁷⁾.
- إذا كان المبادئ والأعراف تعترف بأن من يقوم بالفعل فإنه يتحمل عبء ذلك فإن هذه القاعدة لا مغزى لها في سلطة الحلول باعتبار أن الحال لا يتحمل مسؤولية ما قام به وعلى الجماعات المحلية تحمل تلك الآثار ومن ثم لم يعد على سلطة الحلول سواء اعتداء صريح على الهيئات اللامركزية.
- ولقد أخضع التشريعات المختلفة سلطة حلول الوصاية محل الهيئات المحلية شروط صارمة ودقيقة تعترف أساساً بمدى خطورة هذه التقنية التي قلما تتفق مع مقتضيات التنظيم المركزي ومن بين الشروط الواجب توفرها ما يلي⁽¹⁸⁾:
- أن تكون الهيئات اللامركزية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح وذلك للقيام ببعض الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون أو التنظيم ويشترط فيه أن يكون بنفس مرتبة النص المحدد للاختصاصات الشخص اللامركزي المستقل في ممارسة اختصاصه الإداري.
- أن تمتنع هذه الهيئات وتمرد عن القيام بما أنيط لها من اختصاصات وتتخذ موقفاً سلبياً سواء بالرفض أو التقاعس.
- توفر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول دون نص، لأن الحلول على خلاف بقية التدابير قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص.
- وجوب إنذار هذه الهيئات عن طريق رئيسها الإداري وتبنيها إلى وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة على أن يمنحه في نفس الوقت أجلاً قانونية لذلك ومثل هذا الإعدار يعتبر من بين الإجراءات الشكلية الوجوبية لأعمال سلطة الحلول.
- وللسلطة الحلول نتائج وآثار نوجزها في ما يلي⁽¹⁹⁾:
- إذا تحقق الظرف حل الحال محل الأصيل بقوة القانون ودون حاجة إلى صدور قرار.
- الحلول لا يجنب سلطات الأصيل هذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 1911/12/22 عندما أجاز لشيخ البلدية رغم غيابه من القيام ببعض الأعمال التي لا تتعارض مع الظرف الذي أدى إلى الحلول وهو ما قال به هوريو، حيث أقر بإمكانية ممارسة الأصيل للاختصاص الذي لا يتطلب القانون فيه الوجود الشخصي للأصيل، أما الفقه المصري فيرى خلاف ذلك، بل يشترط على الأصيل عند عودته احترام قرارات من حل محله بنفس القدر الذي يحترم به قراراته.
- تأخذ تصرفات الحال مرتبة تصرفات الأصيل، ولا تعامل إلا على هذا الأساس، كما أن الأصيل لا يمارس اتجاه أعمال الحال سلطة رئاسية، وإنما كل ما يملكه تجاهها في حالة عدم مشروعيتها تتمثل في:
- أن يسلك السبيل المشروع باللجوء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو السلطة الوصائية إن وجدت.

- اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة وعليه فإن قواعد الحلول تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق رفع دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بناء على حلول غير قانوني وذلك على أساس عيب عدم الاختصاص.

المبحث الثاني

تطبيقات الحلول على الهيئات البلدية

يجب أن نميز بين الحلول محل المجلس الشعبي البلدي (كجهاز مداولة) والحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (كجهاز تنفيذي).

المطلب الأول: الحلول محل المجلس الشعبي البلدي (جهاز المداولة)

الحالة الأولى:

إن سلطة الحلول التي خولها القانون للوصاية في شخص الوالي على المجلس الشعبي البلدي تتمثل في حالة التصويت على ميزانية البلدية بدون توازن ففي هذه الحالة للوالي أن يراجعها وذلك حسب المادة 183 من قانون البلدية 10-11 حيث تنص: « لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشرة (15) يومًا التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام، يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية مجددًا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإعداد المذكور أعلاه، تضبط تلقائيًا من طرف الوالي ».

إن سلطة الحلول هنا تعني أن الوالي يقوم بعمل المجلس الشعبي البلدي التداولي وبالتالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام وضعيتين مختلفتين:

● **الحالة الأولى:** هو أن الوالي حل محل المجلس الذي هو عضو فيه وبالتالي فموقفه من موقف المجلس الشعبي البلدي.

● **الحالة الثانية:** هو ملزم بتنفيذ قرارات الوالي وموقفه هنا مختلف عن المجلس الشعبي البلدي لأنه ملزم بالتنفيذ قانونًا.

فإذا كانت سلطة الحلول فيما يخص الميزانية غير متوازنة منطقيًا وتتفق مع مبدأ توازن الميزانية، حيث لم ينص المشرع على إمكانية اللجوء للقضاء بالطعن في قرار الوالي، باعتبار أن الميزانية - كما جاء أعلاه - لا بد أن تكون متوازنة وأن يصوت عليها المجلس كذلك، أما فيما يخص عجز البلديات من الناحية المالية، فإنها تطلب إعانات مالية من طرف السلطة الوصية لتغطية هذا العجز عن توفير مصادر مالية لتغطية نفقاتها وبالتالي تبقى مرتبطة بالسلطة المركزية وعليه فإن اعتبار النظام اللامركزي يبقى متعلقًا بمدى استقلالية البلدية ماليًا⁽²⁰⁾.

أما فيما يخص سلطة الحلول في تسجيل النفقات الإجبارية تلقائيًا من طرف الوالي يظل المجلس الشعبي البلدي عاجزًا تمامًا ويكشف عدم قدرته على التوفيق بين الإمكانيات المالية للبلدية وبين متطلبات المواطنين.

الحالة الثانية:

وهي عند عملية تنفيذ الميزانية التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي حالة ظهور عجز يستوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات اللازمة لامتناعه وتأمين التوازن للميزانية الإضافية، وفي حالة رفض هذا الأخير اتخاذ التدابير اللازمة للوالي أن يتخذها في مدى سنتين ماليتين أو أكثر، والملاحظ هنا أن المشرع 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 ولم تقيد لها الإجراءات الكافية⁽²¹⁾.

الحالة الثالثة:

هو ما نصت عليه المادة 186 من قانون البلدية 10-11 عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقاً للمادة 102 أعلاه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت 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 نهائياً.

ويتبين لنا من خلال نص المادة أنه في حالة وجود اختلال داخل المجلس يؤثر على التصويت على ميزانية البلدية ويؤدي إلى عدم التصويت عليها فيقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليها في دورة طارئة، ويشترط في هذه الدورة انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وتطبق المادة 185 بعد انقضاء هذه الدورة دون التوصل إلى المصادقة على الميزانية، حيث بعد هذه المراحل يقوم الوالي بضبطها نهائياً.

المطلب الثاني: الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التنفيذي)**الحالة الأولى:**

باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة وقد حددتها المادة 100 من قانون البلدية 10-11 بنصها: « يمكن للوالي 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 لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية ».

ويعتبر حلول الوالي في هذه الحالة حلولاً أصيلاً أي ليس استثنائياً وذلك بناء على ممارسته لسلطته الرئاسية باعتبار أن الوالي يمارس اختصاصاته بصفته ممثلاً للدولة وإن رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة يعتبر ممثلاً للدولة وليس ممثلاً للبلدية، فهذه الصفة التمثيلية تبرز أن يكون الوالي رئيساً ويكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرؤوساً له فيجب عليه تنفيذ توجيهاته وأوامره ونواهيته بكل ما يتعلق بهذا الجانب وفي حالة رفضه لذلك يترتب عليه الحلول محله لتنفيذ ذلك وتكون سلطات الوالي واسعة للقيام بهذه الاختصاصات، وما يلاحظ أن المشرع قد خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام⁽²²⁾.

الحالة الثانية:

وتتعلق بأرشفيف البلدية، باعتبار أن البلدية مسؤولة عن حماية أرشفيفها والاحتفاظ به، وهذا الاختصاص المخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية حيث تنص المادة 140 من قانون البلدية 10-11: « في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، تودع إجبارياً وثائق الحالة المدنية التي تجاوز عمرها القرن والمخططات وسجلات مسح الأراضي التي لم تعد مستعملة منذ 30 سنة على الأقل وكل الوثائق الأخرى المحفوظة في أرشفيف البلدية التي يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة في أرشفيف الولاية، ما عدا الحالات التي يخصص فيها الوالي بخلاف ذلك ».

وتنص المادة 141 من قانون البلدية 10-11: « مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمكن أن تودع الوثائق المذكورة في المادة 140 أعلاه المحفوظة بأرشفيف البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة بأرشفيف الولاية بقرار من الوالي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

وتودع هذه الوثائق إجبارياً في مركز أرشفيف الولاية إذا تبين بأنه من غير الممكن ضمان حفظها بصفة ملائمة من طرف البلدية، حيث تبين لنا من خلال نص المادتين على إلزام البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة على حفظ الوثائق الأرشيفية المستوفاة السن القانوني في أرشفيف الولاية، أما بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة لم يلزم المشرع بحفظها في أرشفيف الولاية ما عدا في الحالات التي لا يمكن للبلدية ضمان حفظ هذا الوثائق بصفة ملائمة ».

ولعل ما يبرر الحالات التي تلزم فيها البلديات بحفظ أرشفيفها بالولاية هو إمكانية إتلاف هذه الوثائق وعدم الحفاظ عليها نظراً للأهمية التي تكتسبها الوثائق الأرشيفية التي تعبر عن ذاكرة الدولة.

أما عن سلطة حلول الوالي في هذه الحالة فتظهر في حالة تقصير البلدية بعدم الالتزام لرئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة لا سيما سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبة التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، فيقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشفيف الولاية⁽²³⁾، وتبقى هذه الوثائق المودعة بأرشفيف الولاية ملكاً للبلدية⁽²⁴⁾.

وتظهر سلطة حلول الوالي في هذه الحالة من أجل سلامة وضمن الحفاظ على أرشفيف البلدية باعتباره جزءاً من الأرشيف الوطني وإن كانت هذه الصفة التي يمارس بها رئيس المجلس الاختصاصات المتعلقة بالحفاظ على الأرشيف هي بصفته ممثل للبلدية وباعتبار أن الوثائق الأرشيفية المعنية هي ملك للبلدية⁽²⁵⁾، فيبدو أن سلطات حلول الوالي لا محل لها من الإعراب وإن كان هدفها هو ضمان وحماية الأرشيف وأن البلدية مسؤولة على حماية أرشفيفها والاحتفاظ به.

الحالة الثالثة:

وهو ما نصت عليه المادة 101 من قانون البلدية 10-11 حيث نصت: « عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار ».

حيث يظهر الفرق الجوهرى بين هذه المادة ونظيرتها من قانون البلدية 90-08 من خلال نص المادة 83 منه والتي تضمنت: «عندما يرفض رئيس المجلس الشعبى أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالى - بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك - توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار».

وهنا تبرز الفروق بين امتناع رئيس المجلس الشعبى البلدى ورفض رئيس المجلس أو إهماله فالامتناع يتمثل في الالتجاء إلى السلبية وعدم القيام بالأعمال دون تحريك ساكن.

بينما الرفض يتمثل في أن هناك تقصيراً في تنفيذها من خلال الإهمال كما أن مجال تطبيق المادة المذكورة أعلاه واسع ويخضع للسلطة التقديرية للوالى كلما رأى ضرورة حسب ما تقتضيه الحالة أن يحل محل رئيس المجلس الشعبى البلدى، فالمطلوب من رئيس المجلس الخضوع لتعليمات الوالى فيما يراه مناسباً أو موافقاً للقانون وفي حالة رفضه لذلك فإن سلطة الحلول تبقى معلقة على رقاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية وهذا ما يبرز هيمنة السلطة الوصية على البلدية.

الحالة الرابعة:

إن سلطة الحلول التي خولها القانون للوالى على رئيس المجلس الشعبى البلدى باعتباره ممثلاً للبلدية تظهر في حالة رفض رئيس المجلس الشعبى البلدى إصدار نفقة إجبارية، للوالى أن يتخذ قراراً يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبى البلدى طبقاً للتشريع السارى المفعول، والمشرع في هذه الحالة لم يبين الحالات التي يمكن للوالى أن يمضي الحوالة مكان رئيس المجلس الشعبى البلدى وما هي طبيعة النفقات الإجبارية وبالتالي فإن هناك غموضاً في هذه المادة لا تبرير له سواء إبقاء الهيمنة والوصاية مشددة على الشخص اللامركزي⁽²⁶⁾.

وما يمكن استخلاصه من خلال سلطات حلول الوالى محل رئيس المجلس الشعبى البلدى، رغم أن المشرع أعطى لهذا الأخير استقلالية في التسيير والاختصاصات التي يمارسها بصفة شخصية ولا يمكن إسنادها إلى غيره، كما لم يعط المشرع الطعن في قرار الوالى الخاصة بسلطة الحلول التي قد تكون سياسية أو قانونية وإن كانت مظاهر وحالات الحلول محددة بموجب القانون وهي سلطات استثنائية وليست أصلية، إلا أنها تبقى تشكل أكبر عارض باعتبارها اعتداء على الاختصاص ومع ذلك يتحمل صاحب الاختصاص الأصلي أي رئيس المجلس مسؤولية الأضرار الناجمة على سلطة الحلول، وهذا المبدأ خاطئ فلو تحمل المسؤولية من قام بالفعل حتى لا تتعسف السلطة الوصية في ممارسة هذه السلطة.

خاتمة:

- بعد هذا الطرح الوجيز للموضوع نستخلص النتائج والتوصيات التالية:
- تعتبر سلطة الحلول أخطر سلطة تمارسها الوصاية على الاختصاص الشخصي باعتبار التصرف باسم صاحب الاختصاص وحسابه مع تحمل هذا الأخير مسؤولية ذلك.
 - بعد هذا الطرح الوجيز للموضوع نستخلص النتائج والتوصيات التالية:
 - تعتبر سلطة الحلول أخطر سلطة تمارسها الوصاية على الاختصاص الشخصي باعتبار التصرف باسم صاحب الاختصاص وحسابه مع تحمل هذا الأخير مسؤولية ذلك.

- تظهر ممارسة سلطة الحلول انتحالا لصفة صاحب الاختصاص الأصلي ولاختصاصاته المخولة له وهذا مساس بمبدأ الاستقلالية.
- إن تبرير الشغور والامتناع التي يستند إليها الحال يمكن معالجتها من خلال اللجوء إلى القضاء الإداري المختص عن طريق الدعاوى الإدارية.
- استبدال الرقابة الوصائية المفروضة على الإدارة المحلية برقابة قضائية أي منح القضاء الإداري سلطة في ممارسة الرقابة على هذه الهيئات بدلاً من الإدارة التي قد تنحاز أو تتعسف في ممارسة هذه السلطة خاصة وأن التوجه الجديد يتجه نحو هذا المبدأ.
- ضرورة اشتراط مؤهلات علمية أو خبرة مهنية لممارسة العهدة الانتخابية خاصة وأن التجربة أثبتت وصول منتخبين غير أكفاء وذلك مما أثر سلباً على حسن سير الإدارة مع ضرورة إجراء دورات تكوينية لتحسين المستوى.
- توسيع مبدأ المشاركة من خلال الاستعانة أكثر بذوي الخبرات المهنية ومشاركة المواطنين في التسيير المحلي خاصة وأن هذا المبدأ يجسد الديمقراطية ويجارب احتكار السلطة في يد فئة محدودة.

التهميش:

- (1) غربي أحسن: ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005، ص 85.
- (2) بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 93.
- (3) VIENES (Claude Henri): le pouvoir des substitution, RDR,, Paris ,1960, P 754 et 760.
- (4) عادل بوعمران: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 113.
- (5) شوقي بوهلول: الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 132.
- (6) بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 105.
- (7) خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقاتها في لبنان، عويدات، بيروت، 1998، ص 105.
- (8) ريدة مزياي: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 175.
- (9) بوضياف عمار: الوصاية على أعمال البلدية في دول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011، ص 43.
- (10) بوضياف عمار: المرجع السابق، ص 43.
- (11) الد قباني: المرجع السابق، ص 105.
- (12) بوطيب بن ناصر: المرجع السابق، ص 49.
- (13) مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 49.
- (14) المرجع نفسه، ص 51.
- (15) المرجع نفسه، ص 49.
- (16) بعلي محمد الصغير: المرجع السابق، ص 105.
- (17) بوطيب بن ناصر: المرجع السابق، ص 49.

(18) عادل بوعمران: المرجع السابق، ص 114.

(19) غربي أحسن: المرجع السابق، ص 86، 87.

(20) بلعباس بلعباس: دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003، ص 144.

(21) المرجع نفسه، ص 145.

(22) المادة 139 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

(23) المادة 42 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

(24) المادة 143 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

(25) عادل بوعمران: المرجع السابق، ص 115.

(26) لعباس بلعباس: المرجع السابق، ص 149.