

الفصل الثاني: تصنيفات الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري

إن المتمعن للرقابة الإدارية يجدها تدور حول صنفين أو نوعين وهما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، وكلا منها يحوز على خصائص تميز بين الصنفين، حتى وإن كانا يجتمعان حول مآل واحد وهو إخضاع الإدارة للنص القانوني وتحقيق المصلحة العامة.

المبحث الأول: الرقابة الرئاسية

للإحاطة بالرقابة الرئاسية لا بد من تحديد تعريفها وتبيان مظاهرها من جهة أخرى

المطلب الأول: تعريف الرقابة الرئاسية

تعد الرقابة الرئاسية أحد المظاهر الأصلية للنظام المركزي، فلا يقوم هذا الأخير بدون رقابة رئاسية يقوم بها الرئيس على مرؤوسيه في شخصهم وعملهم، فالنظام المركزي يقوم على مبدأ التدرج في السلم الإداري.

ويمكن تعريفها بأنها "مجموعة اختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل المرؤوسين مرتبطين بالرئيس برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية ليست حقا مطلقا للرئيس الإداري بل هي اختصاص يمنحه له القانون حفاظا على المصلحة العامة"⁵. وتمارس الرقابة الرئاسية من الأعلى إلى الأدنى أي بصفة عمودية، حيث يمارس الرئيس على مرؤوسه مجموعة من السلطات تتجلى في العديد من المظاهر كالترقية والتوجيه والإشراف، ويمكن إجمال كل هذه المظاهر في مظهرين سنذكرهما في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية

يمكن حصر مظاهر الرقابة الرئاسية في الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال.

⁵ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص 216.

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

إن المقصود من الرقابة الرئاسية على الأشخاص، مجموعة السلطات المخولة للرئيس على المرؤوس في شخصه أو بالأحرى حياته الوظيفية، وتتمثل الرقابة إجمالاً في سلطة الرئيس في التعيين والترسيم، وفي خضم حياته الوظيفية هناك جملة من السلطات كالترقية والنقل والتأديب، كما يملك الرئيس السلطة في التنظيم الداخلي للمؤسسة لا سيما توزيع العمل بين الموظفين.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

إن الأصل في وجود المؤسسات العمومية أو المرافق العامة، تقييم خدمات عمومية للمواطنين، حيث تسخر الإدارة لذلك جماعة من الموظفين تتولى تقديم الخدمة العمومية، وأثناء القيام بهذا العمل يخضع الموظفون لرقابة إدارية على أعمالهم لضمان الانتظام والجودة في تقديم الخدمات، ومن بين المظاهر في هذا الشأن ما يظهر من سلطة التوجيه والإشراف التي تقام كرقابة سابقة، وهناك رقابة لاحقة على العمل كالتعقيب والمصادقة والتعديل والحلول.

المبحث الثاني: الرقابة الوصائية

سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد تعريف الوصاية الإدارية، كما سنبين مظاهرها، ثم نتطرق إلى أهم الفروقات بين الرقابة الرئاسية والوصائية.

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية

تعرف الرقابة الوصائية على أنها " مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية."⁶

⁶ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، سنة 2013، ص 177.

كما للوصاية تعريف آخر أيضا بأنها " مجموعة السلطات الرقابية الاستثنائية التي يمنحها القانون لسلطة إدارية عليا، مركزية كانت أم لا مركزية لمنع إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، ومن ثم تحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"⁷ ويعرفها الفقيه ريفيرو بأنها " رقابة تمارس من الدولة على عضو لا مركزي، وذلك في الحدود التي يقرها القانون"⁸

وعرفها الدكتور محمود حلمي بأنها " مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات المركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"⁹

ومن خلال ما تم عرضه من التعاريف السابقة، يمكن أن نصل إلى تعريف للرقابة الوصائية بأنها " سلطات أصيلة تملكها الدولة تمكّنها من رقابة الهيئات اللامركزية فيما مدى التزامها بالنص القانوني واعتبارات المصلحة العامة"

المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية

تتجلى مظاهر الوصاية الإدارية عموما في ثلاثة مظاهر: رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

تقوم هذه الرقابة على سلطات تملكها الهيئات المركزية على الأشخاص من الهيئات اللامركزية في حدود النص القانوني واعتبارات المصلحة العامة، وتتجلى في العديد من السلطات كالتوقيف والإقصاء الذي قد يمس أعضاء المجالس المنتخبة.

7 - بريس ريمة، المرجع السابق، ص 138.

8 - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائرية، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 67-

68

9 - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، سنة 2002، ص 225.

الفرع الثاني: الرقابة على الهيئة

يمكن للرقابة الوصائية أن تقع على الهيئات المنتخبة على المستوى المحلي، فتقوم بحلها وتفكيكها، لكن ما تجدر الإشارة إليه أن سلطة الحل من أخطر السلطات لتعلقها بالإرادة الشعبية، وعلى هذا الأساس أحاطها المشرع بجملة من الحالات الواردة حصرا كأسباب للحل، ولم يكتف بهذا بل وضع أيضا الإجراءات القانونية للقيام بإجراء الحل، مع وجوب التنبيه في هذا المقام أن الحل لا يمس بالشخصية المعنوية للهيئة.

الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

تمارس الرقابة الوصائية على الأعمال وتظهر عموما في ما يلي:

أ- المصادقة أو التصديق:

تعتبر المصادقة سلطة تملكها الدولة على الهيئات اللامركزية لإضفاء الشرعية على أعمال الهيئات اللامركزية، فلا يمكن أن تكتسب أعمال المجالس أثرا قانونيا بدون التصديق الذي لا يمس بالاستقلالية، لأن حدوده لا تخرج عن مدى التزام العمل بالنص القانوني، وتأخذ المصادقة أشكال، فقد تكون صريحة أو ضمنية (سنرى لاحقا بالتفصيل أشكال المصادقة).

ب- الإلغاء:

الإلغاء من جملة السلطات التي تملكها الجهات الوصية على أعمال الهيئات اللامركزية، والغرض من الإلغاء إزالة وإبطال الأعمال الصادرة من المجالس في شكل مداوات (لا يمكن أن نقول عنها قرارات حتى يتم التصديق عليها)، وترجع العلة في ذلك مخالفة النص القانوني أو اعتبارت المصلحة العامة، وقد حصر المشرع الإلغاء في البطلان النسبي أو المطلق.

ج- الحل:

دائما في إطار تحقيق المصلحة العامة التي تعتبر غاية وهدف كل وظيفة ومؤسسة إدارية سواء مركزية أو لا مركزية، واستنادا لهذا الأساس يمكن للهيئات المركزية الحل في مكان الهيئات

اللامركزية إذا كان الغرض تحقيق المصلحة العامة والتي كانت مهددة في حال بقاء الاختصاص للهيئات اللامركزية (سنرى لاحقا معالجة المشرع الجزائري لهذه الحالة).

ومما تجدر الإشارة إليه أن سلطة الحلول من أخطر السلطات لمساسها باستقلالية الهيئات المحلية، وعليه فقد أحاط المشرع هذه السلطة بجملة من الإجراءات القانونية.

المطلب الثالث: الفروقات بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية

تختلف الرقابة الرئاسية التي تعتبر وليدة نظام مركزي عن الرقابة الوصائية التي تعتبر وليدة نظام لا مركزي، وعليه فالاختلاف حتمي بين النظامين، وسنحاول ذكر أهم الفروقات بينهما.

1. تتبع الرقابة الرئاسية من النظام المركزي، الذي يقوم بدوره على رقابة الرئيس على المرؤوس كرقابة الوالي على الأمين العام للولاية، أما الوصاية فتتمارس بين هيئات مركزية تمثل الدولة على هيئات لامركزية محلية كرقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي.

2. الموظف في الرقابة الرئاسية يخضع بصفة مباشرة لرئيسه على وجه الدوام بتلقي التعليمات والأوامر، أما أشخاص الهيئات اللامركزية فيتمتعون بالاستقلالية وتتمارس عليهم الرقابة في حدود ضيقة.

3. الرقابة الرئاسية فيها نوع من التعقيد لوجود العديد من الآليات القانونية التي تجعل من الرئيس في موقع يمكنه إصدار الأوامر لمرؤوسيه بغرض تنفيذها مع مراقبة التنفيذ، أما الرقابة الوصائية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، حيث لا يمكن للسلطة الوصية أن تفرض توجيهاتها وأوامرها بحكم تمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلالية.¹⁰

4. بالنظر للمسؤولية، يمكن أن يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه باعتباره المشرف عن العمل بما يخوله له القانون من إشراف وتوجيه ورقابة، أما في الرقابة الوصائية فالدولة غير مسؤولة عن أعمال الهيئات اللامركزية بحجة الاستقلالية.

¹⁰ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 179

5. الرقابة الرئاسية رقابة تلقائية لا تحتاج إلى نص قانوني بل مفترضة بوجود النظام المركزي الذي يتأسس على التبعية والخضوع بين الرئيس والمرؤوس، أما الرقابة الوصائية فلا تقوم إلا بنص ولا تمارس إلا بنص، لأنها استثنائية ولا تتدخل إلا في حال المشروعية أو المصلحة العامة.

6. تمارس الرقابة الرئاسية في ظل جهاز واحد أو نظام واحد كرقابة الوزير على الوالي في إطار النظام المركزي، أما الرقابة الوصائية فتمارس بين هيئات مركزية على هيئات لا مركزية أي بين نظامين.